

جمهورية العراق
وزارة التخطيط
دائرة السياسات الاقتصادية والمالية

350,464 0.3%
8,632,774 7.7%
59,087 0.1%
13,963,095 12.4%
5,266,055 4.7%
10,323,178 9.2%
5,283,470 4.7%
4,330,582 3.8%
490,555 0.4%
12,008,058 10.7%
121,056 0.1%
4,162,809 3.7%
33,607,949 29.9%
1,887,000 1.7%

تقييم السياسة المالية في العراق

0.3%
7.7%
0.1%

13,963,095 12.4%
5,266,055 4.7%
10,323,178 9.2%
5,283,470 4.7%
4,330,582 3.8%

2020 بغداد

المحتويات

رقم الصفحة	العنوان
(1-1)	المقدمة
(8-2)	المحور الاول: مفهوم ووظائف السياسة المالية
(4-2)	اولا-مفهوم السياسة المالية
(6-4)	ثانيا-وظائف السياسة المالية
(7-6)	ثالثا-اجراءات السياسة المالية
(8-7)	رابعا-معوقات السياسة المالية
(16-9)	المحور الثاني: متطلبات السياسة المالية
(9-9)	اولا-مفهوم الانضباط المالي
(11-10)	ثانيا-اهمية الانضباط المالي
(12-11)	ثالثا-الانضباط المالي والاستدامة المالية
(13-12)	رابعا-القواعد المالية
(16-14)	خامسا-انواع القواعد المالية
(36-17)	المحور الثالث: المسار المالي في العراق للمدة (2015-2018)
(30-17)	اولا-هيكلية الموازنة العامة في العراق للمدة (2015-2018)
(23-18)	1- الايرادات العامة
(29-23)	2- النفقات العامة
(30-29)	3- العجز او الفائض في الموازنة العامة
(34-31)	ثانياً-تطور الدين العام
(32-31)	1 -الدين الداخلي
(34-33)	2-الدين الخارجي
(36-34)	ثالثاً-مؤشرات المالية العامة للربعين الأول والثاني لعام 2019
(42-37)	المحور الرابع: تطبيق القواعد المالية في اقتصاد العراق
(44-43)	الملاحق

قائمة الجداول

رقم الصفحة	عنوان الجدول	رقم الجدول
19	نسبة الإيرادات العامة الى الناتج المحلي الاجمالي بالأسعار الجارية للمدة (2018-2015)	1
22	هيكل الإيرادات العامة للمدة (2018-2015) ونسب الاسهام	2
24	نسبة اجمالي النفقات العامة الى الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الجارية للمدة (2018-2015)	3
25	النفقات الجارية والاستثمارية نسبة مساهمتها في اجمالي النفقات العامة للمدة (2018-2015)	4
27	ابواب الصرف لمكونات النفقات الجارية للمدة (2018-2015)	5
28	ابواب الصرف للنفقات الاستثمارية للمدة (2018-2015)	6
30	العجز او الفائض في الموازنة العامة للمدة (2018-2015)	7
32	تطورات الدين الداخلي للمدة (2018-2015)	8
33	تطورات الدين الخارجي للمدة (2018-2015)	9
34	الدين العام ونسبته الى الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الجارية للمدة (2018-2015)	10
36	الإيرادات والنفقات العامة للربع الثاني لعام 2018 والربعين الأول والثاني لعام 2019	11
38	القواعد المالية مع النفط	12
38	القواعد المالية عدا النفط	13

قائمة الأشكال

رقم الصفحة	عنوان الشكل	رقم الشكل
20	الإيرادات العامة للموازنة للمدة (2015-2018)	1
23	نسبة المساهمة لمكونات الإيرادات العامة لعام 2018	2
24	النفقات العامة للمدة (2015-2018)	3
26	نسبة المساهمة للأنفاق الجاري والاستثماري في إجمالي النفقات العامة للمدة (2015-2018)	4
27	نسبة مساهمة أبواب الصرف للنفقات الجارية لعام 2018	5
29	نسبة مساهمة أبواب الصرف للنفقات الاستثمارية لعام 2018	6
30	العجز أو الفائض في الموازنة العامة للمدة (2015-2018)	7
32	تطورات الدين الداخلي للمدة (2015-2018)	8
33	تطورات الدين الخارجي للمدة (2015-2018)	9

قائمة الملاحق

رقم الصفحة	عنوان الملحق	ت
(44-43)	ملخص فقرات قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم (6) لسنة 2019	1

المقدمة

تعد السياسة المالية أحد الأذرع الرئيسية للسياسة الاقتصادية الكلية، إذ تقع على عاتقها مهمة تنظيم الإطار المالي من خلال أدائها المتمثلة بالإيرادات والنفقات العامة لبلوغ آثار اقتصادية مرغوبة وبما يحقق الاستقرار. ومن هنا تنال الدراسات المالية الجانب المهم في الدراسات الاقتصادية كونها تمثل الجانب الآخر الذي يكتمل معه النشاط الاقتصادي، فالمسارات التي يسلكها كل من القطاع المالي والقطاع الحقيقي يفترض إن تأخذ اتجاهها متسقاً من أجل بلوغ الاستقرار الاقتصادي والابتعاد عن توليد الاتجاهات التضخمية أو الانكماشية لا سيما عندما يتخلف أحدهما عن الآخر.

تتعدد مهام السياسة المالية وتختلف بين البلدان إلا إن جميعها تندرج في خواص مشتركة تتجسد في تنظيم ومراقبة وتوجيه النظام المالي، وهذه المسؤولية تتأتى من هدف الحفاظ على استقرار النظام الاقتصادي من حيث إجراءاتها التوسعية أو الانكماشية والسعي إلى تحقيق الاستقرار المالي في الاقتصاد وهي الركيزة المطلوبة لتعبئة الاستثمارات وزجها صوب الاستثمار الحقيقي المرغوب في إطار بناء اقتصاد السوق واستقراره.

وفي العراق تضطلع السياسة المالية بمهام تخصيص الموارد المالية وتوزيعها وفق احتياجات ومتطلبات الاقتصاد الوطني وبما يسهم في توفير الخدمات الأساسية المطلوبة سواء من الناحية الاقتصادية والاجتماعية.

ولأجل تحقيق الهدف من إعداد هذا التقرير فقد تم تقسيمه إلى أربعة محاور أساسية تناول المحور الأول مفهوم ووظائف السياسة المالية والثاني تناول متطلبات السياسة المالية والثالث تناول المسار المالي في العراق للمدة (2015-2018)، فيما تناول المحور الرابع تطبيق القواعد المالية في اقتصاد العراق، ومدى امتثاله لهذه القواعد ام تجاوز الحدود الحرجة وذلك من خلال اخضاع هذه القواعد الى الناتج المحلي الإجمالي مع النفط وتارة أخرى استبعاد مساهمة النفط في الناتج المحلي الإجمالي.

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 آثارها 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 المتقلب والمرتع، 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 مسيطرة 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، اذ تمارس الإيرادات تأثيراً في الحد من التضخم، لا سيما ان المعدلات الضريبة 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.

ثانياً: 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 الكفاءة الإنتاجية، لاسيما عند فشل السوق في تحقيق الكفاءة الاقتصادية المثلى لتخصيص الموارد التي تظهر من خلال المبالغة والإسراف في إنتاج السلع الكمالية سعياً 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 فإن 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 فإن فائض الموازنة يمكن أن يقلل من الدخل القابلة للأنفاق من خلال فرض ضرائب تصاعديّة على الدخل المرتفعة، وإعادة توزيع الدخل المتاح. إذ إن التفاوت الكبير نسبياً في توزيع الدخل يمكن الاستدلال عليه وفقاً لمقياس جيني الذي تتراوح قيمته بين (الصفر والواحد الصحيح)، ففي البلدان ذات التفاوت الكبير في توزيع الدخل يتراوح بين (0.50 - 0.70)، بينما في البلدان التي تقترب من المساواة في توزيع الدخل يتراوح بين (0.20 - 0.35) 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 الأنفاق الحكومي وتخفيض الضرائب أثناء مدة الركود سيعمل على حقن تيار الدخل وتخفيف الطلب، لاسيما إذا كانت هذه الزيادة موجهة نحو الشرائح التي تتميز بارتفاع الميل الحدي للاستهلاك، كما إن 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 تبعاً للفلسفة الاقتصادية والاجتماعية السائدة، فضلاً 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 إن 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).

ثالثاً: إجراءات السياسة المالية

تتوقف فاعلية السياسة المالية على الحالة الراهنة للاقتصاد سواء كان في حالة رواج أم انكماش، إذ يمكن أن تؤثر على الطلب الكلي انخفاضاً وارتفاعاً باستعمال التغييرات الضريبية والانفاقية من أجل 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:

1. 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.

2. 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 أحد مكونات الطلب الكلي.

إما فيما يتعلق بالسياسة المالية الانكماشية فإنها تشمل الإجراءات:

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

2. 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 إمكانية زيادة الضرائب الصافية لتغطيتها فتم التمويل بالعجز في الموازنة العامة، غير إن السياسة النقدية التي عملت على استقرار المستوى العام للأسعار فرضت أسعاراً 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 الموائمة 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 قريباً من مستوى الناتج الممكن.

رابعاً: 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، فضلاً عن وضع العوامل الاقتصادية والاجتماعية والسياسية السائدة داخل الاقتصاد. إلا أنه 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:

1. 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.

2. فجوة الإنجاز (Implementation Lag): هي المدة بين الوقت الذي عنده تدرك 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.

3. فجوة الاستجابة (Response Lag): هي المدة بين التغيير الفعلي في السياسة وبين بدء

سريان تأثير التغيير على الاقتصاد تأثيراً فعليا.

مع وجود هذه الفجوات الزمنية قد يظهر إثر 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 ومتكافئ.

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 توطر بآليات تحد من حالات الانكماش الاقتصادي والصدمات غير المتوقعة، لتشكل ضوابط مؤسسية تضع حدود 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 أشكال 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، فضلاً 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 يفرض 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، فضلاً 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 المسابرة للدورة الاقتصادية، تنعكس سلباً على الأداء الاقتصادي حيث يزداد الإنفاق في أوقات الرخاء أكبر من زيادة الضرائب. الأمر الذي حدا ببلدان الاتحاد الأوروبي 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 مقاساً بنسبته إلى متوسط إيرادات الموازنة والنواتج 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، وإن 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 ويقترب 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 للآثار البالغة على الطلب الكلي والناتج عن خفضه، وعندما ترتفع المطالبات على الحكومة وتتخفف 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، وإن ضعف إي منهما يؤدي إلى حلقة مفرغة من عدم اليقين واضطراب الاقتصاد. لاسيما إن 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 متاح، 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 المصدقية والمسؤولية المالية الذي يمهّد إلى توظيف فعال للأموال العامة وتجنب الإفراط في الإنفاق العام، لاسيما أنها تتطوي 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، ويتحمله جيل المستقبل.

يكمن 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.

خامساً: 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 الأوروبي التي تضع الحد الأقصى لعجز الموازنة العامة المسموح به للدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي 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 أو 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 مترامنة مع قاعدة الدين أو قاعدة توازن الموازنة، فانها 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 لتميمتها.

5. القاعدة الذهبية (Golden rule)

السماح بالاقتراض خلال الدورة الاقتصادية محدد لإغراض تمويل الاستثمار العام فقط، والذي من شأنه تعزيز البنية التحتية واستحثاث 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 أيراد المورد الطبيعي ترفع منحى الإنفاق الحكومي إلى الأعلى سواء بدلالة الزمن، أو بالعلاقة مع الناتج المحلي الإجمالي، وعندما ينخفض الإيراد يتعذر أنزال المنحى إلى الأسفل، ومن جانب آخر فإن الإيرادات المتأتية هي متقلبة تبعاً 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 مسابرة 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، فضلاً 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 الانتهاء 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 الأخر 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 لمصادقية 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 (2015-2018)

تقتضي الإجراءات التي تعتمدها الحكومة للتأثير في الأداء الاقتصادي الكلي، ابتداءً معرفة مسار السياسة المالية ونطاق تأثيراتها عبر أداتها الرئيسية المتمثلة بالموازنة العامة في التصدي للتقلبات الاقتصادية الدورية التي يتعرض إليها 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 (2015-2018) ومن خلال الموازنة العامة أهدافها من سياسات الحكومة التي استلهمتها من خطط التنمية الوطنية، إذ وضعت محاور أساسية لبرنامجها الذي أعلنته، غير أن التحديات التي واجهها اقتصاد العراق، فرضت ترتيب أولوياتها وبما ينسجم مع ظروف المرحلة والتي يأتي في مقدمتها تحرير العراق من هيمنة الجماعات الإرهابية، مما أدى إلى تحويل جزء كبير من الموارد لدعم العمليات العسكرية وعلى حساب الأهداف التنموية. ومع ذلك فقد أشرت المرحلة تحققاً نسبياً لأهداف السياسة المالية المتعلقة بضبط النفقات وترشيدها، فضلاً عن زيادة الإيرادات غير النفطية في ظل التحول للظروف والمستجدات التي تفرضها المتغيرات على الساحة الدولية. وبذلك يؤشر للسياسة المالية قدرتها المرنة في تجاوز الأزمة بأقل الخسائر وضمان توفير المال من مصادر مختلفة سواء كانت داخلية أم خارجية لتغطية النفقات الحرجة، ونجاحها في تحقيق رؤيتها لتغيير استجابتها من متطلبات التنمية ضمن الخطة الوطنية إلى استجابة لمتطلبات الأزمة. يمكن تتبع مسار السياسة المالية المطبقة في العراق للمدة (2015-2018) من خلال الآتي: -

أولاً: هيكلية الموازنة العامة في العراق خلال المدة (2015-2018)

يعتمد الاقتصاد العراقي على النفط بشكل كبير جداً والذي يعد من الصناعات كثيفة رأس المال، ومن ثم فإن 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 بشقيها الإيرادات والنفقات يمكن توضيحها 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 (2015 - 2018) 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 (2015- 2018) يتضح تراجع الإيرادات العامة خلال المدة المدروسة فبعد إن سجلت (66470.3) مليار دينار عام 2015 لتتخف خلال عام 2016 لتسجل (54409.3) مليار دينار ، وذلك بسبب انخفاض الإيرادات النفطية التي سجلت انخفاضاً ملحوظاً في عام 2016 بلغ (44267.1) مليار دينار مقارنة بالعام السابق والتي سجلت في (51312.6) مليار دينار، كما كان لتراجع أسعار النفط في الأسواق العالمية تداعيات كبيرة على الموازنة العامة وهذا ما أسهم في زيادة نسبة العجز في الموازنة بسبب الاعتماد الشبه الكامل على إيرادات النفط، إلى جانب التحديات الأخرى المتمثلة بارتفاع تكاليف الحرب على الإرهاب وزيادة نفقات إيواء ودعم النازحين في المخيمات مما ولد ضغوطاً إضافية على الموارد العامة، الأمر الذي دفع السلطة المالية لمواجهة هذه الأزمة من خلال مجموعة من الإجراءات اللازمة لضبط الأوضاع المالية والحصول على التمويل سواء الداخلي أم الخارجي، والذي تجسد بارتفاع الضرائب على الدخل والثروات إلى (4533.8) مليار دينار عام 2017 مقارنة بالعامين السابقين 2015 و2016 التي سجلت (1618.7) و (3229.5) مليار دينار على التوالي، إلا انها انخفضت إلى (3425.1) مليار دينار عام 2018. إما حصة الموازنة من إرباح القطاع العام فقد شهدت انخفاضاً من (1045.3) مليار دينار عام 2015 لتصل إلى (804.5) مليار دينار عام 2018 والسبب يعود إلى الأعباء المالية الإضافية التي فرضها قرار تحويل رواتب شركات التمويل الذاتي إلى التمويل المركزي وفرض الضرائب على دخولهم، وكذلك الاستقطاع الذي حصل في رواتب الموظفين لدعم القوات الأمنية بكافة صنوفها لمواجهة الإرهاب.

فيما سجلت الإيرادات العامة ارتفاعاً عام 2017 وصل إلى (77422.2) مليار دينار بسبب ارتفاع الإيرادات النفطية التي سجلت (65079.2) مليار دينار لعام 2017 مقارنة بعامي 2015 و2016، فيما سجلت الإيرادات العامة ارتفاعاً في عام 2018 لتصل إلى (106569.8) مليار دينار، نتيجة لتحسن أسعار النفط الذي وصل سعر برميل النفط الخام حوالي (70) دولار الذي انعكس على ارتفاع الإيرادات النفطية التي سجلت (95619.8) مليار دينار والتي استحوذت على النسبة الأكبر من إجمالي الإيرادات، والجدول (1) والشكل (1) يوضحان ما سبق ذكره: -

يتضح مما تقدم أن التحديات السياسية والاقتصادية والأمنية التي واجهها اقتصاد العراق خلال المدة (2015-2018) كان لها الأثر الكبير في تراجع الإيرادات العامة لاسيما تراجع أسعار النفط وما تركته من تداعيات كبيرة على الموازنة العامة والتي انعكست على مجمل الأداء الاقتصادي ومن ثم انخفاض مساهمة الأنشطة الاقتصادية في نمو الناتج المحلي الإجمالي، مما سبب في تفاقم مواطن الضعف والاختلالات الهيكلية وكلفة التعامل مع الأزمة، وبغية تصحيح المسار واستخدام الموارد الاقتصادية للبلد بشكل أفضل قامت السلطة المالية بمواجهة الأزمات التي مرت بها خلال السنوات السابقة بمجموعة من الإجراءات لضبط الموازنة مما أدى إلى ارتفاع نسبة مساهمة الإيرادات إلى الناتج في عام 2018 إلى (42.4%) مقارنةً بالعام السابق.

جدول (1)

نسبة الإيرادات العامة إلى الناتج المحلي الإجمالي (بالأسعار الجارية) للمدة (2015-2018)

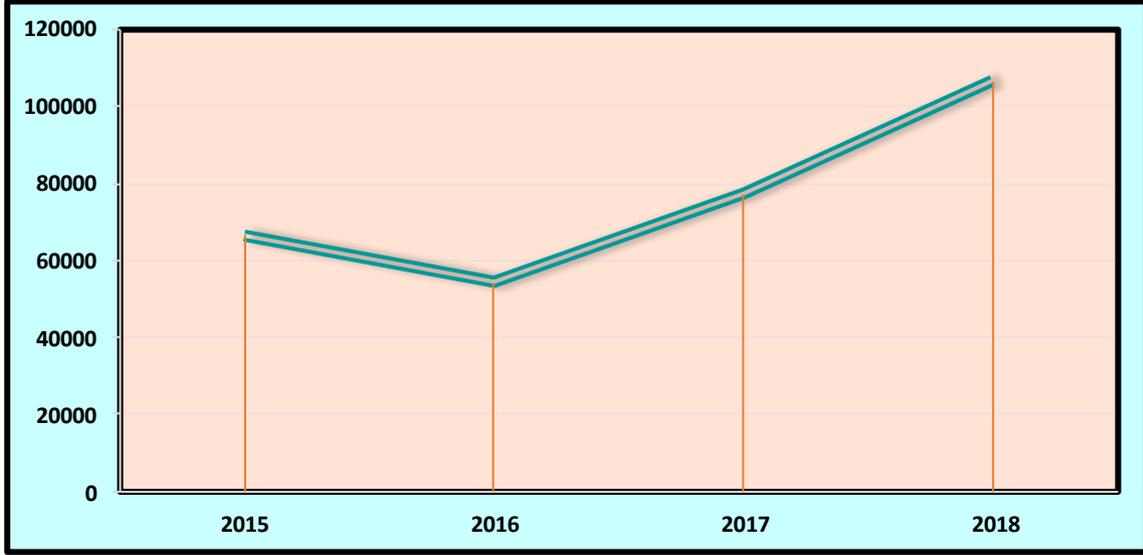
(مليار دينار)

المؤشرات السنة	إجمالي الإيرادات العامة (1)	الناتج المحلي الإجمالي (بالأسعار الجارية) (2)	نسبة الإيرادات إلى الناتج المحلي الإجمالي (%) (3=1/2)
2015	66470.3	194681	34.1
2016	54409.3	196924.1	27.6
2017	77422.2	221665.7	34.9
2018	106569.8	251064.5	42.4

المصدر: البنك المركزي العراقي، دائرة الإحصاء والابحاث، النشرة السنوية للمدة (2015-2018).

شكل (1)

الإيرادات العامة للموازنة للمدة (2015-2018)



فيما أشرت باقي مكونات الإيرادات العامة ارتفاعاً ملحوظاً حسب نسبة المساهمة الأعلى إذ بلغت الضرائب على الدخل والثروات في عام 2015 (1618.7) مليار دينار ونسبة مساهمة (2.4%) لتستمر بالارتفاع إلى (4533.8) مليار دينار لعام 2017 وكانت نسبة مساهمتها الأعلى التي وصلت (5.9%) بعد نسبة مساهمة الإيرادات النفطية، إلا أنها انخفضت عام 2018 لتسجل (2261.1) مليار دينار ونسبة مساهمة بلغت (2.1%)، فيما سجلت الإيرادات الأخرى عام 2015 (9252.9) مليار دينار ونسبة مساهمة (3.9%) من إجمالي الإيرادات العامة إلا أنها انخفضت عام 2017 مسجلة (2217.2) مليار دينار ونسبة (2.9%)، واستمرت بالانخفاض في عام 2018 ونسبة بلغت (1.6%)، كما سجلت الإيرادات التحويلية انخفاضاً من (2153.3) مليار دينار عام 2015 إلى (1587.2) مليار دينار عام 2018 ونسبة مساهمة بلغت (1.5%)، إما الضرائب السلعية ورسوم الإنتاج فقد ارتفعت من (396.4) مليار دينار عام 2015 لتصل إلى (2261.1) مليار دينار وذلك في عام 2018 لترتفع نسبة مساهمتها من (0.6%) إلى (2.1%) على التوالي بسبب ترشيد الإنفاق العام وتقليص النفقات السيادية، فضلاً عن فرض الضرائب على المنتجات المستوردة لدعم المنتج الوطني وحمايته وفرض الرسوم على السلع التي يتم إنتاج مثلثها محلياً، كما ارتفعت نسب مساهمة إيرادات الرسوم من (0.9%) عام 2015 لتصل إلى (1.1%) عام 2018 في حين بلغت الإيرادات الرأسمالية نسب إسهام سجلت (0.1%) في عامي 2015 و 2018 على التوالي، أما حصة

الموازنة من إرباح القطاع العام سجلت نسبة إسهام منخفضة تمثلت من (1.6%) وذلك في عام 2015 الى (0.8%) عام 2018، والجدول (2) إلى جانب الشكل (2) الذي يوضحان مكونات الإيرادات العامة خلال المدة المدروسة.

جدول (2)

هيكل الإيرادات العامة للمدة (2015-2018) ونسب الإسهام

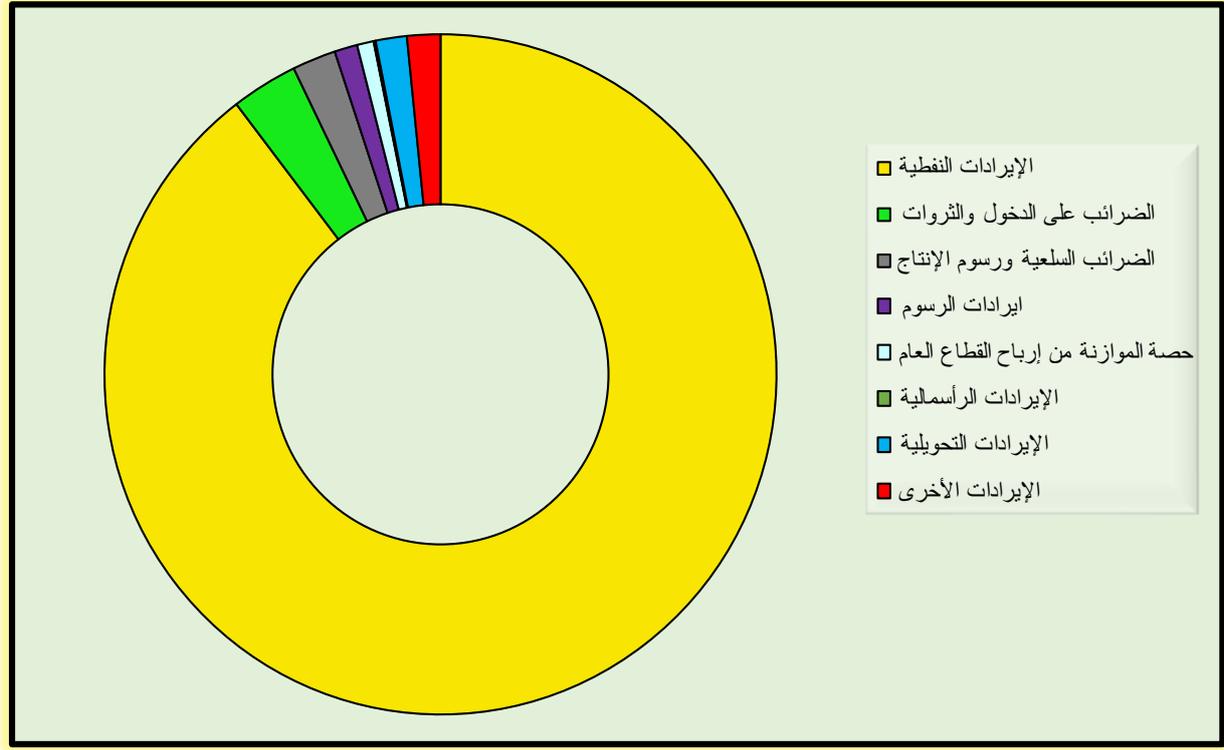
(مليار دينار)

نسبة المساهمة %	2018	نسبة المساهمة %	2017	نسبة المساهمة %	2016	نسبة المساهمة %	2015	السنة المؤشرات
89.7	95619.8	84.1	65079.2	81.4	44267.1	77.2	51312.6	الإيرادات النفطية
3.2	3425.1	5.9	4533.8	5.9	3229.5	2.4	1618.7	الضرائب على الدخل والثروات
2.1	2261.1	2.3	1764.5	1.2	632.4	0.6	396.4	الضرائب السلعية ورسوم الإنتاج
1.1	1131.1	1.02	788.2	1.2	669.1	0.9	607.9	ايرادات الرسوم
0.8	804.5	0.91	700.9	1.3	682.8	1.6	1045.3	حصة الموازنة من إرباح القطاع العام
0.1	73.9	0.07	56.9	0.08	40.9	0.1	83.04	الإيرادات الرأسمالية
1.5	1587.2	2.8	2202.5	5.6	3020.5	3.2	2153.3	الإيرادات التحويلية
1.6	1667.02	2.9	2217.2	3.4	1866.9	13.9	9252.9	الإيرادات الأخرى
100.0	106569.8	100.0	77422.2	100.0	54409.3	100.0	66470.3	المجموع

المصدر: البنك المركزي العراقي، دائرة الإحصاء والأبحاث، النشرة السنوية للمدة (2015-2018).

شكل (2)

نسب المساهمة لمكونات الإيرادات العامة لعام 2018



2- تحليل النفقات العامة:

تعد النفقات العامة من أهم المتغيرات الاقتصادية التي تمارس تأثيرها في مجمل النشاط الاقتصادي من خلال توظيفها لإشباع الحاجات العامة، وفقاً للاعتبارات الاقتصادية والاجتماعية. تتبع أهمية النفقات العامة من خلال تعاظم دور الحكومة وتوسع سلطتها وزيادة تدخلها في الحياة الاقتصادية، إذ ترجع أهميتها من خلال كونها الأداة التي توظفها الحكومة ومن خلال سياستها الاقتصادية إلى تحقيق الأهداف التي تسعى إليها، فهي تظهر الحاجات العامة وكيفية تمويلها، لتجسد تطور الإجراءات المتبعة من قبل الحكومة والتي يستدل عليها من خلال تزايد حجم النفقات في الموازنة العامة سنوياً. وفي العراق فقد أولت الحكومة النفقات العامة اهتماماً كبيراً لتتزايد سنة بعد أخرى وحسب مقتضيات وحاجة الاقتصاد.

فمن معطيات الجدول (3) يتضح بأن النفقات العامة قد سجلت انخفاضاً ملحوظاً فبعد إن كانت (70397.5) مليار دينار عام 2015 لتتخفف إلى (67067.4) مليار دينار عام 2016 وبنسبة (34.1%) إلى الناتج المحلي الإجمالي لترتفع عام 2017 لتبلغ (75490.1) مليار دينار وبنسبة (34.0%) إلى الناتج المحلي الإجمالي وذلك بسبب انخفاض إجمالي الإيرادات

نتيجة انخفاض أسعار النفط العالمية التي تمثل عصب تمويل الموازنة العامة للاقتصاد العراقي، فيما شهدت النفقات العامة تحسناً نسبياً في عام 2018 إذ بلغت (80873.2) مليار دينار وبنسبة (32.2%) من الناتج المحلي الإجمالي بسبب زيادة الإيرادات نتيجة التحسن التدريجي لأسعار النفط الذي ساعد في توجيه أكثر للموارد المالية نحو الإنفاق.

جدول (3)

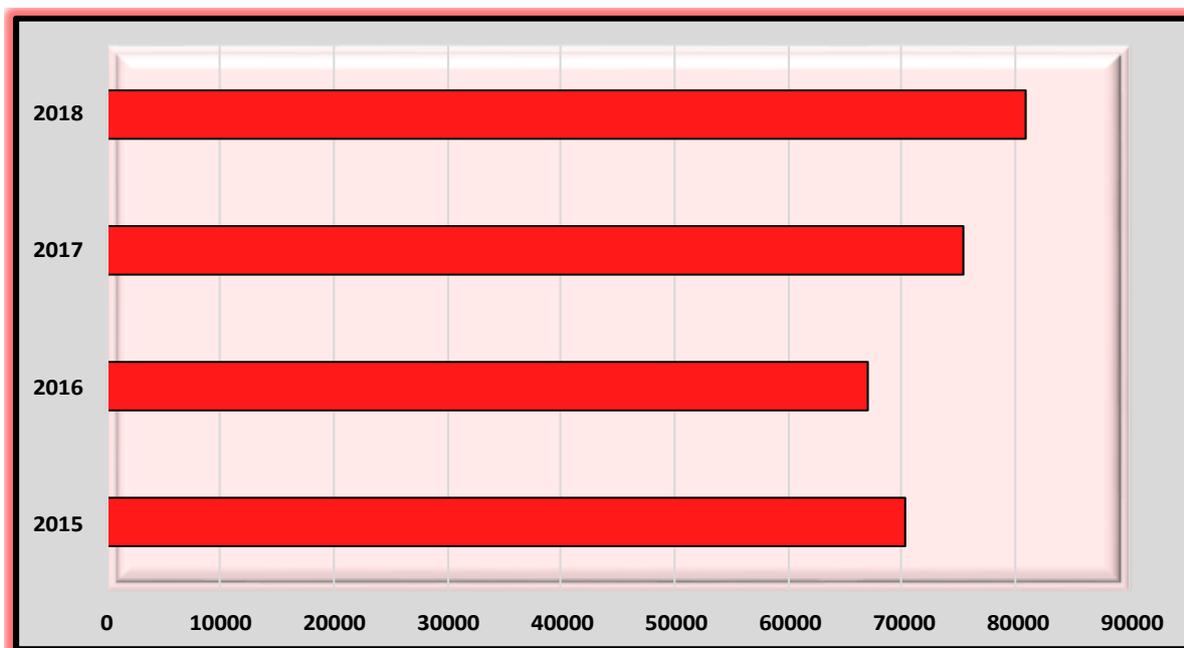
نسبة إجمالي النفقات العامة إلى الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الجارية للمدة (2015-2018) (مليار دينار)

المؤشرات السنة	إجمالي النفقات العامة	الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الجارية	نسبة النفقات العامة الى الناتج (%)
2015	70397.5	194681	36.2
2016	67067.4	196924.1	34.1
2017	75490.1	221665.7	34.0
2018	80873.2	251064.5	32.2

المصدر: البنك المركزي العراقي، دائرة الإحصاء والأبحاث، النشرة السنوية للمدة (2015-2018).

شكل (3)

النفقات العامة للمدة (2015-2018)



وبغية متابعة مسار النفقات العامة في العراق للمدة (2015-2018) بشقيها الجاري والاستثماري، فمن بيانات الجدول (14) يتضح بأن النفقات الجارية حافظت على مستواها خلال عامي 2015 و 2016 لتبلغ (51832.8) و (51173.4) مليار دينار وبنسب مساهمة من إجمالي النفقات العامة سجلت (73.6%) و (76.3%) على التوالي، الا انها شهدت ارتفاعاً في عام 2017 لتبلغ (59025.7) مليار دينار وبنسبة مساهمة (78.2%)، واستمرت بالارتفاع في عام 2018 لتصل الى (67052.9) مليار دينار الذي انعكس على ارتفاع نسبة مساهمتها لتصل الى (82.9%) من إجمالي النفقات العامة.

اما بالنسبة للنفقات الاستثمارية فقد سجلت انخفاضاً خلال المدة (2015-2018) لتتراوح ما بين (18564.7) و (13820.3) مليار دينار على التوالي لينعكس هذا على نسبة مساهمتها من إجمالي النفقات العامة التي انخفضت من (26.4%) عام 2015 الى (17.1%) عام 2018 والسبب يعود الى الانخفاض الحاصل في مكوناتها. والجدول (4) والشكل (4) يوضحان اعلاه.

جدول (4)

النفقات الجارية والاستثمارية ونسبة مساهمتها في إجمالي النفقات العامة للمدة (2015-2018)

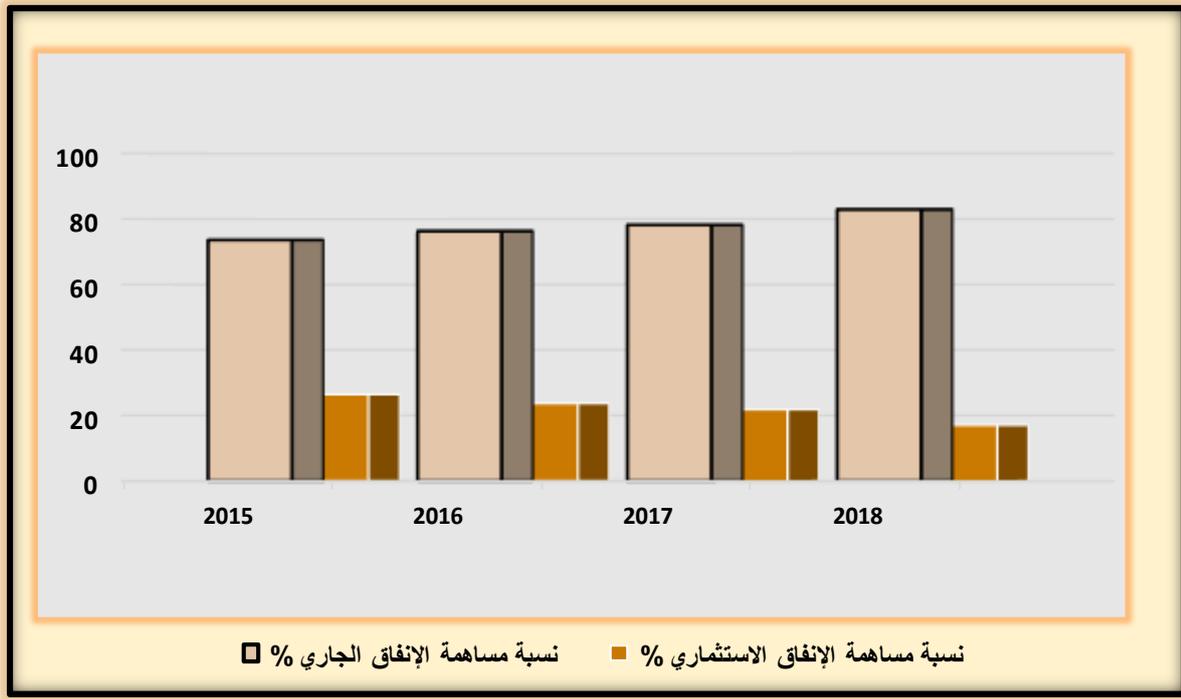
(مليار دينار)

المؤشرات السنة	الإنفاق الجاري	الإنفاق الاستثماري	إجمالي النفقات العامة	نسبة مساهمة الإنفاق الجاري من إجمالي النفقات العامة (%)	نسبة مساهمة الإنفاق الاستثماري من إجمالي النفقات العامة (%)
2015	51832.8	18564.7	70397.5	73.6	26.4
2016	51173.4	15894.01	67067.4	76.3	23.7
2017	59025.7	16464.5	75490.1	78.2	21.8
2018	67052.9	13820.3	80873.2	82.9	17.1

المصدر: البنك المركزي العراقي، دائرة الإحصاء والأبحاث، التقرير الاقتصادي السنوي للمدة (2015-2018).

شكل (4)

نسب المساهمة للإنفاق الجاري والاستثماري من إجمالي النفقات العامة للمدة (2015-2018)



ولتشخيص هيكل مكونات النفقات العامة بشقها الجاري فيمكن تتبع أبواب الصرف لمكوناتها. فمن بيانات الجدول (5) الذي يوضح أبواب الصرف لمكونات النفقات الجارية خلال المدة (2015-2018) يتضح إن النسبة الأكبر جاءت في فقرة تعويضات الموظفين والتي وصلت في عام 2018 إلى (53.4%) من إجمالي النفقات الجارية يعزى ذلك إلى استرجاع المخصصات في رواتب الموظفين والمتقاعدين بنسبة (3.8%) ضمن قرارات مجلس الوزراء ، وجاءت فقرة الرعاية الاجتماعية ثانياً إذ سجلت ما نسبته (22.6%) من إجمالي النفقات الجارية، فيما سجلت نسبة المنح والإعانات وخدمة الدين إلى (16.7%)، وسجلت فقرة المستلزمات السلعية ما نسبته (5.2%) ، فيما تراوحت نسب المكونات الأخرى لأبواب الإنفاق الجاري ما بين (0.1%) إلى (0.7%).

جدول (5)

أبواب الصرف لمكونات النفقات الجارية للمدة (2015-2018)

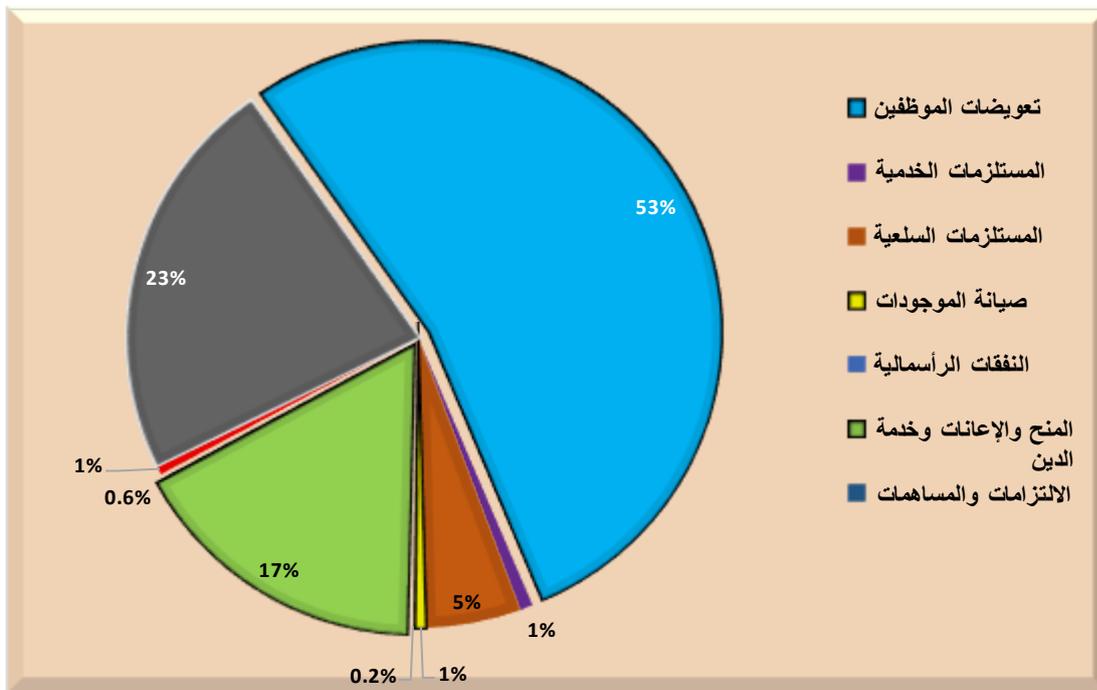
(مليار دينار)

أبواب الصرف	2015	2016	2017	2018	نسبة المساهمة % لعام 2018
تعويضات الموظفين	32651.6	31833.4	32866.5	35835.5	53.4
المستلزمات الخدمية	581.3	680.8	753.7	449.2	0.7
المستلزمات السلعية	1658.2	1241.9	2922.5	3471.4	5.2
صيانة الموجودات	426.2	327.6	358.5	406.2	0.6
النفقات الرأسمالية	164.5	95.8	112.2	119.6	0.2
المنح والإعانات وخدمة الدين	4708.1	6514.1	6857.6	11230.9	16.7
الالتزامات والمساهمات	138.9	78.9	95.3	70.02	0.1
البرامج الخاصة	56.1	50.4	236.8	303.2	0.5
الرعاية الاجتماعية	11447.9	10350.6	14822.6	15166.8	22.6
مجموع النفقات الجارية	51832.8	51173.4	59025.7	67052.9	100.0

المصدر: البنك المركزي العراقي، مديرية الإحصاء والأبحاث، النشرة السنوية للمدة (2015-2018).

شكل (5)

نسب مساهمة أبواب الصرف للنفقات الجارية لعام 2018



إما جانب النفقات الاستثمارية خلال المدة (2015-2018) فقد سجلت انخفاضاً ملحوظاً فبعد إن كانت (18564.7) مليار دينار عام 2015 انخفضت لتصل في عام 2018 إلى (13820.3) مليار دينار وهو أدنى انخفاض لها خلال المدة أعلاه إذ سجلت نسبته مساهمة بلغت (17.1%) من إجمالي النفقات العامة وذلك بسبب زيادة الأنفاق الحكومي الجاري لسد الأعباء المالية الإضافية كالرواتب والدعم للمناطق التي تعرضت للعمليات العسكرية مما أثر سلباً على حصة الإنفاق الاستثماري من إجمالي النفقات العامة، وكما موضحة في الجدول (6) الذي يوضح أبواب صرف الإنفاق الاستثماري ونسب الإسهام خلال عام 2018 يتضح بان القطاع الصناعي لا يزال يستحوذ على الحصة الأكبر من إجمالي الإنفاق الاستثماري إذ بلغت (80.6%) وذلك يعود إلى هيمنة نشاط النفط كونه نشاط كثيف رأس المال ومن ثم يتطلب أموال كبيرة لديومته بغية تمويل الأنشطة الاقتصادية الأخرى، ويليه قطاع المباني والخدمات إذ سجل ما نسبته (14.6%)، كما حصل قطاع النقل والاتصالات على ما نسبته (2.6%) ويليه القطاع الزراعي بنسبه بلغت (1.6%) وأخيراً قطاع التربية والتعليم بنسبة (0.6%) وهي أقل نسبة من بين مكونات ابواب الصرف للنفقات الاستثمارية خلال عام 2018 .

جدول (6)

أبواب الصرف للنفقات الاستثمارية للمدة (2015-2018)

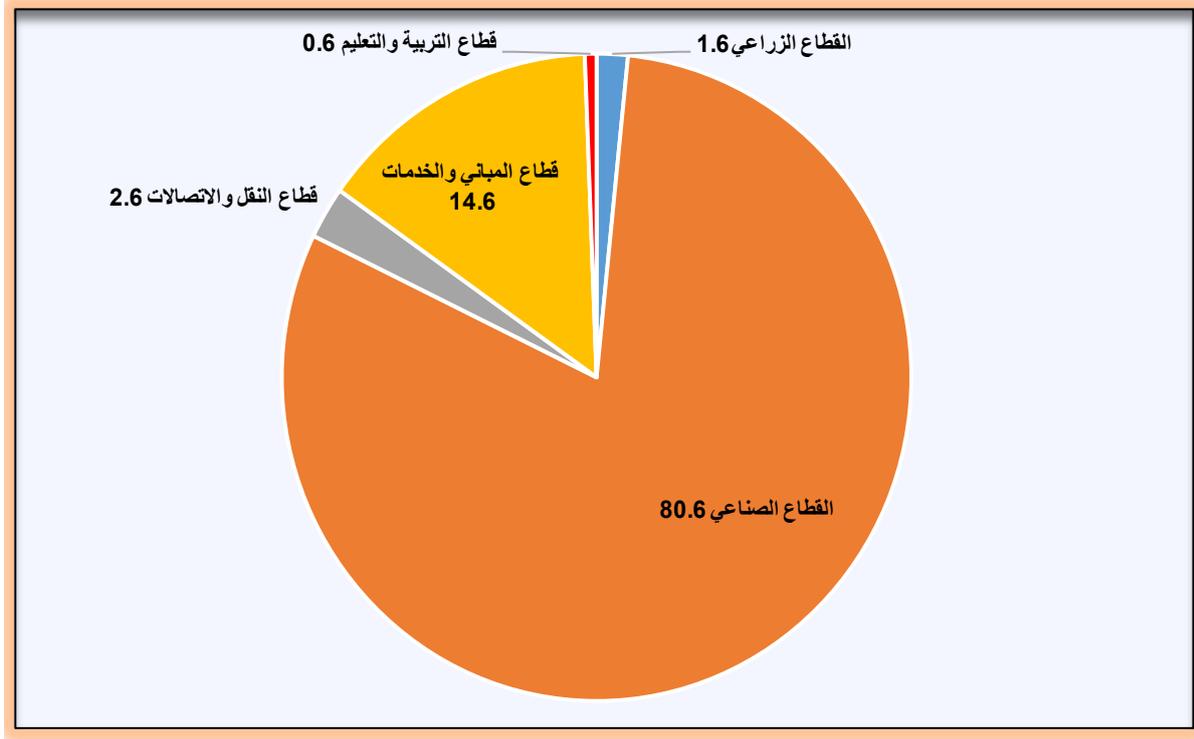
(مليار دينار)

نسبة المساهمة % لعام 2018	2018	2017	2016	2015	أبواب الصرف
1.6	227.8	41.2	239.6	918.8	القطاع الزراعي
80.6	11134.1	14203.6	13297.5	14782.1	القطاع الصناعي
2.6	360.1	227.8	273.6	671.9	قطاع النقل والاتصالات
14.6	2021.6	1901.8	2014.7	1937.3	قطاع المباني والخدمات
0.6	76.7	90.04	68.6	254.6	قطاع التربية والتعليم
100.0	13820.3	16464.5	15894.01	18564.7	مجموع النفقات الاستثمارية

المصدر: البنك المركزي العراقي، مديرية الإحصاء والأبحاث، النشرة السنوية للمدة (2015-2018).

شكل (6)

نسب مساهمة أبواب الصرف للنفقات الاستثمارية لعام 2018



3- العجز أو الفائض في الموازنة العامة:

كمحصلة لتطورات التي حصلت في الإيرادات والنفقات العامة في الاقتصاد العراقي خلال المدة (2015-2018) سجلت الموازنة العامة عجزاً مالياً خلال عامي 2015 و 2016 ما مقداره (-3927.2) مليار دينار في عام 2015 مشكلاً ما نسبته (-2.0%) من الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الجارية ليزداد العجز المالي في عام 2016 ليسجل (-12658.1) محققاً ما نسبته (-4.6%) من الناتج المحلي الإجمالي ، وكانت هذه النتيجة بسبب الانخفاض في الإيرادات العامة المتأتية من الإيرادات النفطية بفعل انخفاض أسعار النفط في الأسواق العالمية، فضلاً عن توقف بعض حقول النفط في المناطق الواقعة تحت سيطرة التنظيمات الإرهابية، فضلاً عن زيادة النفقات العسكرية بشكل كبير الأمر الذي أدى إلى حدوث العجز.

إما في عام 2017 حققت الموازنة العامة فائضاً مقداره (1932.1) مليار دينار وبنسبة (0.9%) من الناتج المحلي الإجمالي، ويعزى سبب ذلك إلى زيادة الإيرادات العامة والتحسين التدريجي في أسعار النفط، فضلاً عن توقف العمليات العسكرية بعد تحرر المناطق من العصابات الإرهابية (داعش)،

واستمرت الموازنة بتحقيق فائض في عام 2018 بلغ (25696.6) مليار دينار وبنسبة مساهمة بلغت (10.2%) بسبب الزيادة التي حصلت في الإيرادات وخاصة الإيرادات النفطية التي بلغت (95619.8) مليار دينار مقارنة بالعام السابق.

جدول (7)

العجز أو الفائض في الموازنة العامة للمدة (2015-2018)

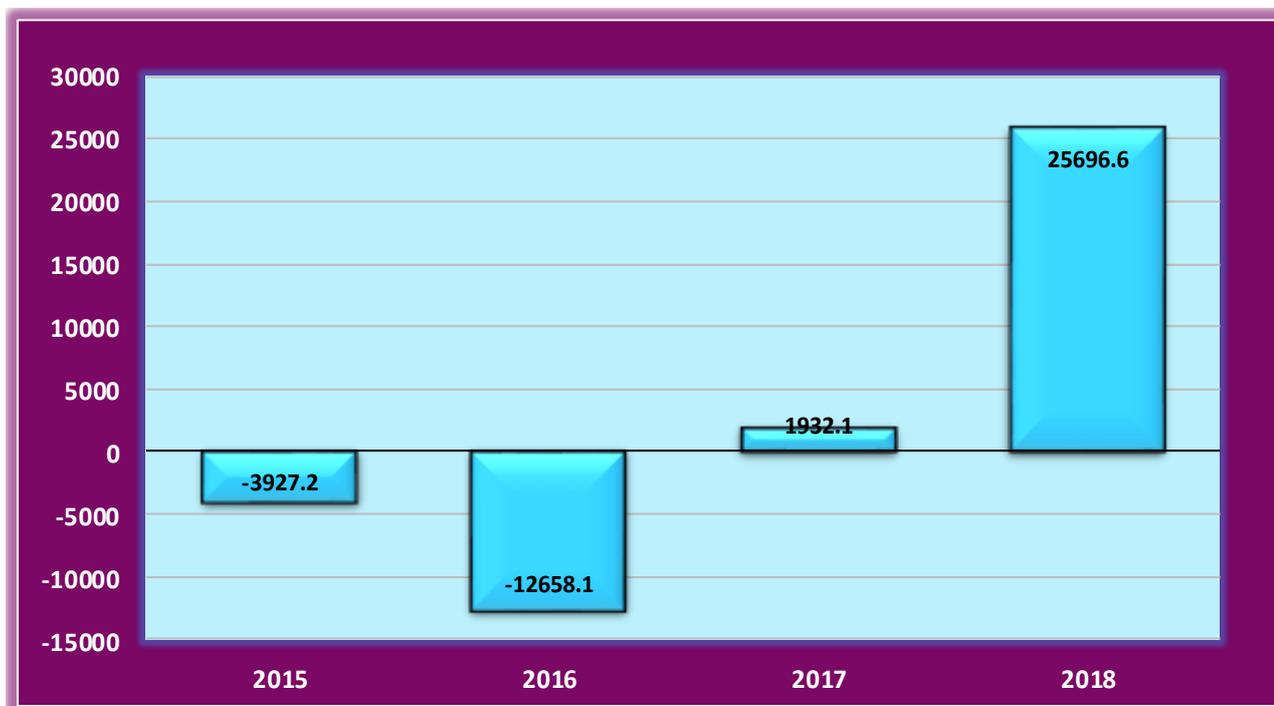
(مليار دينار)

السنة	2018	2017	2016	2015	المؤشرات
	106569.8	77422.2	54409.3	66470.3	إجمالي الإيرادات
	80873.2	75490.1	67067.4	70397.5	إجمالي النفقات
	25696.6	1932.1	(12658.1)	(3927.2)	العجز أو الفائض
	251064.5	221665.7	196924.1	194681	الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الجارية
	10.2	0.9	(6.4)	(2.0)	نسبة العجز أو الفائض إلى الناتج

المصدر: البنك المركزي العراقي، دائرة الإحصاء والأبحاث، النشرة السنوية للمدة (2015-2018).

شكل (7)

العجز أو الفائض في الموازنة العامة للمدة (2015-2018)



ثانياً: تطورات الدين العام

شهد الدين العام تطورات ناجمة عن زيادة عبء النفقات العامة إلى جانب الالتزامات الدولية السابقة للعراق والذي بموجبه اضطرت الحكومة إلى تسوية الديون السابقة مع صندوق النقد والبنك الدوليين ، وهما المؤسسات اللتان ألزم قرار مجلس الأمن العراق بالتعامل معهما وبعدهما 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 مديونته الخارجية وبنسبة (80%) على إن يواصل الاتفاق مع الصندوق ضمن ما يسمى بترتيبات الاستعداد الائتماني بين الأعوام 2005 ونهاية عام 2008، وإن جل تلك الاتفاقية قد نصت على مسألة تلازم خفض المديونية بإصلاح المؤسسات المالية بما يحقق الشفافية ويرفع من الجدارة الائتمانية للعراق. وللوقوف على تطورات الدين العام في العراق فيمكن تتبع مساره سواء كان داخلي ام خارجي وكالاتي: -

1. الدين الداخلي

سجل الدين الداخلي ارتفاعاً خلال المدة (2015-2017) فبعد إن كان (32142.8) مليار دينار عام 2015 وبنسبة (16.5%) من الناتج المحلي الإجمالي استمر بالارتفاع ليصل إلى (47678.8) مليار دينار عام 2017 وبنسبة (21.5%) من الناتج المحلي الإجمالي، وكان السبب هو ازدياد الحاجة لتمويل النفقات المتزايدة بسبب الأحداث التي شهدتها اقتصاد العراق وكما تم ذكره سابقاً، وكان للبنك المركزي دور كبير في ضمان تدوير الدين الداخلي عبر تيسير السيولة واستخدام المزيد من أدوات الدين، اما في عام 2018 فقد انخفض الدين الداخلي ليصل إلى (41822.9) مليار دينار وبنسبة (16.7%) من الناتج المحلي الإجمالي بسبب تحسن الإيرادات النفطية وعدم الحاجة إلى مصادر تمويل أخرى والتي منها الدين الداخلي. والجدول (8) والشكل (8) يوضحان ذلك.

جدول (8)

تطورات الدين الداخلي للمدة (2015-2018)

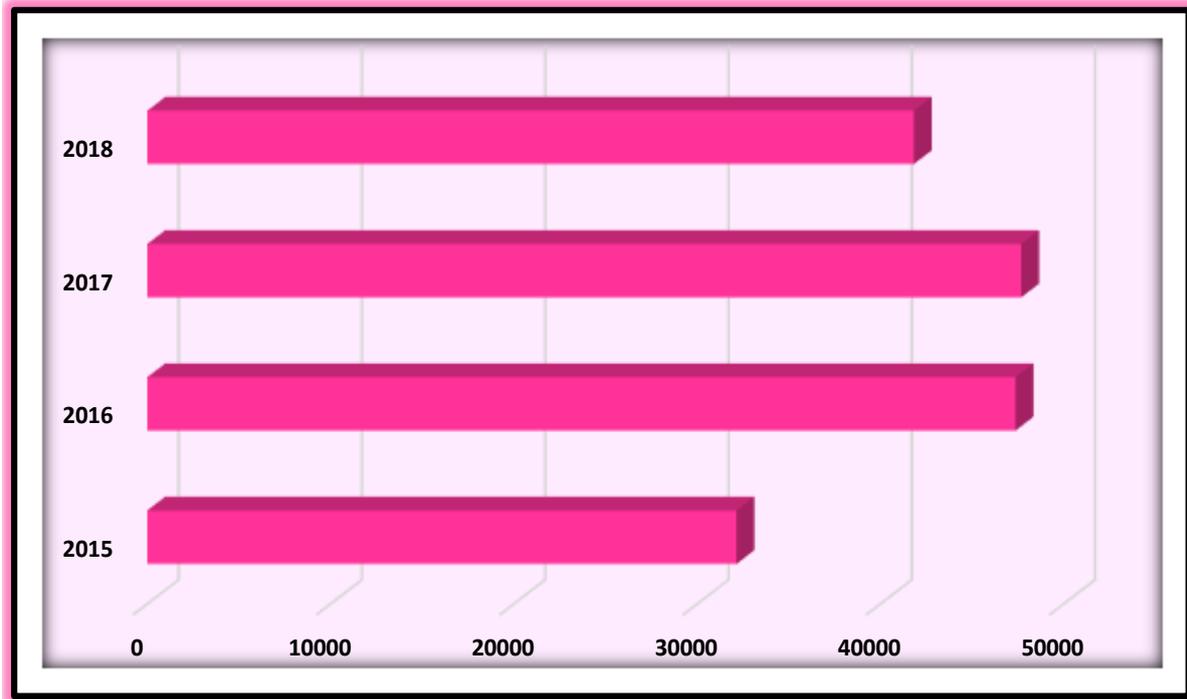
(مليار دينار)

المؤشرات السنة	الدين العام الداخلي	الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الجارية	نسبة الدين إلى الناتج (%)
2015	32142.8	194681	16.5
2016	47362.3	196924.1	24.1
2017	47678.8	221665.7	21.5
2018	41822.9	251064.5	16.7

المصدر: البنك المركزي العراقي، المديرية العامة للإحصاء والأبحاث، النشرة السنوية لسنوات متفرقة.

شكل (8)

تطورات الدين الداخلي للمدة (2015-2018)



2. الدين الخارجي

سجل الدين الخارجي ارتفاعاً ملحوظاً خلال المدة (2015-2018) فبعد أن كان (68590.4) مليار دينار عام 2015 وبنسبة (35.2%) من الناتج المحلي الإجمالي ارتفع ليصل إلى (79350.4) مليار دينار عام 2018 الا ان نسبته من الناتج المحلي الاجمالي بالأسعار الجارية بلغت (31.6%) ويعزى هذا الانخفاض في نسبة الدين الى ان ارتفاع الناتج المحلي أكبر من الدين الخارجي، فضلاً الى ثبات الدين التجاري للدائنين.

جدول (9)

تطورات الدين الخارجي للمدة (2015-2018)

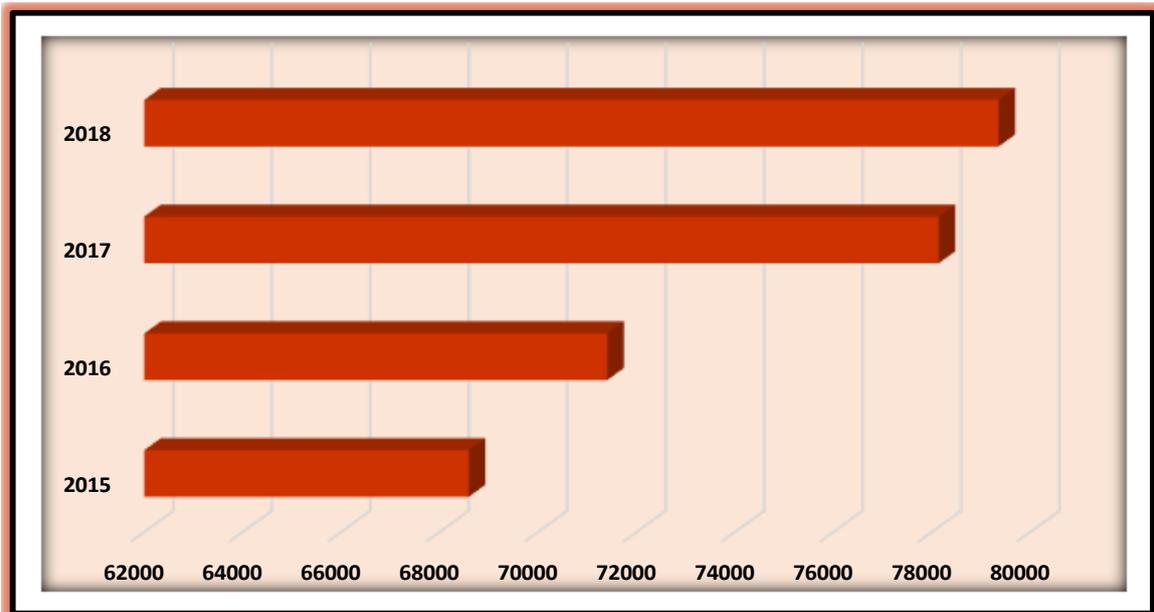
(مليار دينار)

المؤشرات السنة	الدين العام الخارجي	الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الجارية	نسبة الدين الى الناتج (%)
2015	68590.4	194681	35.2
2016	71404.8	196924.1	36.3
2017	78136.6	221665.7	35.2
2018	79350.4	251064.5	31.6

المصدر: الجهاز المركزي للإحصاء، مديرية الحسابات القومية، مؤشرات الإنذار المبكر.

شكل (9)

تطورات الدين الخارجي للمدة (2015-2018)



ويمكن اجمال الدين العام الداخلي والخارجي ونسبته الى الناتج المحلي الاجمالي من خلال الجدول (10)

جدول (10)

الدين العام ونسبته الى الناتج المحلي الاجمالي بالأسعار الجارية للمدة (2018-2015)

(مليار دينار)

السنة	الدين العام	الناتج المحلي الاجمالي	نسبة الدين/الناتج المحلي الاجمالي %
2015	100733.2	194681	51.7
2016	118767.1	196924.1	60.3
2017	125815.4	221665.7	56.7
2018	121173.3	251064.5	48.3

ثالثاً: مؤشرات المالية العامة للربعين الاول والثاني لعام 2019

إن النشاط المالي للاقتصاد العراقي يتضمن الإيرادات العامة (الإيرادات النفطية وغير النفطية) اللازمة لتغطية النفقات العامة (النفقات الجارية والاستثمارية) من اجل إشباع الحاجات العامة للمجتمع، ويبين الجدول (11) الإيرادات والنفقات العامة للربع الثاني لعام 2018 والربعين الأول والثاني لعام 2019، وكما يلي: -

1. بلغت الإيرادات العامة (25.6) تريليون دينار للربع الثاني لسنة 2019 حيث ارتفعت بنسبة (7.0%) عن الربع الثاني لسنة 2018 وبنسبة (25.19%) عن الربع الأول لسنة 2019 نتيجة ارتفاع الإيرادات الأخرى بضمنها الإيرادات النفطية. أما فيما يتعلق بالإيرادات الضريبية فقد انخفضت بنسبة (3.45%) عن الربع الثاني لسنة 2018 في حين ارتفعت بنسبة (42.32%) عن الربع الأول لسنة 2019 وأن سبب الارتفاع يعود إلى أن التحاسب الضريبي للشركات يبدأ في الربع الثاني من السنة بعد الانتهاء من إعداد الحسابات الختامية والمصادقة عليها.

2. بلغت النفقات العامة (20.39) تريليون دينار للربع الثاني لسنة 2019 حيث ارتفعت بنسبة (16.91%) عن الربع الثاني لسنة 2018 وذلك يعود لارتفاع النفقات الجارية بنسبة (18.37%) وانخفاض النفقات الاستثمارية بنسبة (3.70%) في حين ارتفعت النفقات العامة بنسبة (10.67%) عن الربع الأول لسنة 2019 وذلك يعود لارتفاع النفقات الجارية بنسبة

(6.68%) والنفقات الاستثمارية بنسبة (212.45%) عن الربع الأول لسنة 2019 وأن سبب الزيادة في النفقات الاستثمارية يعود إلى أن تنفيذ الموازنة يكون في الربع الثاني من السنة.

3. بلغ فائض الموازنة الكلي (5.21) تريليون دينار للربع الثاني لسنة 2019 بعد أن كان (2.03) تريليون في الربع الأول لسنة 2019 و (6.49) في الربع الثاني لسنة 2018.

جدول (11)

الإيرادات والنفقات العامة للربع الثاني لعام 2018 والربعين الأول والثاني لعام 2019

المؤشرات	الدورية	وحدة القياس	الربع الثاني 2018	الربع الأول 2019	الربع الثاني 2019	نسبة التغير %	نسبة التغير %
			1	2	3	3/1	3/2
الإيرادات العامة	ربعي	مليون دينار	23936898	20458173	25611431	7.00	25.19
الإيرادات الأخرى بضمنها النفط	ربعي	مليون دينار	22260945	19686224	24512777	10.12	24.52
الإيرادات الضريبية	ربعي	مليون دينار	1675953	771949	1098654	-34.45	42.32
النفقات العامة	ربعي	مليون دينار	11445528	18429560	20395423	16.91	10.67
النفقات الجارية	ربعي	مليون دينار	16288305	18072887	19280998	18.37	6.68
النفقات الاستثمارية	ربعي	مليون دينار	1157223	356673	1114425	-3.70	212.45
فائض / عجز الموازنة الكلي	ربعي	مليون دينار	6491370	2028613	5216008	-19.65	157.12

المصدر: الجهاز المركزي للإحصاء، مديرية الحسابات القومية، مؤشرات الإنذار المبكر.

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 (12) الذي يوضح النسب المسموح بها لكل قاعدة من القواعد المالية، ومدى إمكانية تطبيقها في اقتصاد العراق للمدة (2015-2018)، يتضح بان اقتصاد العراق قد تجاوز النسب المسموح بها لبعض القواعد وسجل 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، لاسيما قاعدة العجز / الناتج والتي كانت النسبة المسموح بها بحدود (3%) الا انها شهدت تحسناً ملحوظاً في عام 2018 بسبب زيادة الإيرادات النفطية. اما قاعدة الدين / الناتج فهي الاخرى شهدت اقتراب اقتصاد العراق من الحدود الحرجة وتجاوز النسبة المقررة (60%) من الناتج المحلي الإجمالي وعلى الرغم من انخفاضها في السنوات اللاحقة الا انها لا تزال تشكل نسباً مرتفعة الامر الذي يعكس عدم مرونة الاقتصاد وقدرته في دعم عملياته بسبب عدم التنوع الاقتصادي وتراجع مساهمة انشطته الرئيسية لاسيما الصناعة التحويلية والزراعة والبناء والتشييد وغيرها من الانشطة، اما قاعدة الإيرادات / النفقات فقد سجلت نسباً حرجة في بعض السنوات 2015 و2016 وعدم القدرة في تهيئة الأموال اللازمة لتغطية النفقات مما اضطرت الحكومة إلى اللجوء الى القروض لتغطية تلك النفقات الحاكمة. وفي عامي 2017 و2018 شهدت تحسناً نسبياً وبنسبة تغطية كاملة. اما القاعدة الذهبية والتي تجيز للحكومة الاقتراض في السنوات العجاف لاغراض تمويل النفقات الاستثمارية حصراً فهي قد وصلت الى نسب متطرفة لاسيما في 2016، ويعزى ذلك إلى الديون المتراكمة من السنوات السابقة، مما خلف تركه ثقيلة

على الاقتصاد، قيدت من تهيئة مقدمات صحيحة للنمو والاستقرار، الا انها تجاوزت مرحلة الخطر في عامي 2017 و2018 بسبب تحقق فائض في الموازنة والمتأتي من زيادة الإيرادات النفطية.

جدول (12)

القواعد المالية مع النفط

السنة	الدين/ الناتج المحلي %60	عجز-فائض الموازنة/الناتج المحلي %3	الإيرادات/النفقات %100	عجز الموازنة/النفقات الاستثمارية (القاعدة الذهبية) أقل من %100
2015	51.7	(2.01)	94.4	(21.2)
2016	60.3	(6.4)	81.1	(79.6)
2017	56.7	0.9	102.4	11.2
2018	48.3	10.2	131.8	185.9

- الأرقام بين الأقواس قيم سالبة.

ولغرض الوقوف على متانة الاقتصاد العراقي وقدرته على مواجه الصدمات بمعزل عن مساهمة نشاط النفط في مكوناته فيمكن تتبع مدى الالتزام بهذه القواعد من خلال مؤشرات الجدول (13) وكالاتي: -

جدول (13)

القواعد المالية عدا النفط

السنة	الدين/ الناتج المحلي عدا النفط %60	عجز-فائض الموازنة/الناتج المحلي عدا النفط %3	الإيرادات غير النفطية/النفقات %100	عجز الموازنة عدا النفط /النفقات الاستثمارية (القاعدة الذهبية) أقل من %100
2015	77.8	(42.7)	21	(3)
2016	91.7	(43.9)	15	(3.6)
2017	95.6	(47.5)	16	(3.8)
2018	91	(52.5)	13	(5.1)

- الأرقام بين الأقواس قيم سالبة.

يتضح بان هناك تجاوز لمعظم النسب المحددة لتلك القواعد وان نسبة الإيرادات عدا النفط لا تغطي الا جزءاً من النفقات العامة لا يتعدى في أحسن الأحوال أكثر من (20%)، مما انعكس سلباً بتزايد عجز الموازنة ومن ثم اللجوء الى أداة الدين لتمويل هذه النفقات وتزايد نسبها الأمر الذي يعكس هشاشة الاقتصاد وعدم قدرته لمواجهة الأزمات، كونه اقتصاد أحادي الجانب.

وبغية تجاوز هذه العقبات والتقلبات غير المرغوبة ينبغي إتباع القواعد المالية الساندة لضمان سياسة مالية فاعلة تسعى إلى تحقيق استقرار النشاط الاقتصادي في العراق، لاسيما وأنها 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 ومتوقعاً: تتبوأ السياسة المالية اهمية كبيرة في القرارات الاستثمارية للمستثمرين، سواء المحليين ام الاجانب، لذا فان إي تغيير في السياسة المالية ينبغي إن يكون متوقعاً 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 المواءمة 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 المتوازع الذي تضطلع به السياسة المالية في تصحيح مسار اقتصاد العراق، والذي يتجلى من خلال الاتي:

1. يمثل الاستقرار الاقتصادي الشرط الضروري للنمو، إلا أن الشرط الكافي يتمثل بدور الانضباط المالي كحاضنة للاستقرار والنمو والحد من الفقر، ومن ثم فان تصميمه يقتضي دمج وتحديد قنوات انتقال آثاره لحث النمو 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 فان قاعدتي توازن الموازنة أو الدين عادة ما تهيي 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 المتوقع 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 خلال المدة المدروسة.

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

أ. افرز ارتفاع مستوى تراكم الديون في معظم الاقتصاديات العالمية تكاليف على الاقتصاد الكلي، ومن ثم اقتضت الحاجة الاهتداء 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.

ب. 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 أجل 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.

ج. ألامساك بالإنفاق 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 الإنفاق الجاري بأعلى من نمو الناتج غير

النفطي، وتوجيه الزيادة في الإيراد النفطي نحو الاستثمار لتطوير البناء التحتي الاقتصادي والاجتماعي، وبذلك تصبح من مقومات الاستقرار.

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

هـ. 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.

و. 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.

ملخص فقرات قانون الإدارة المالية الاتحادية

رقم (6) لسنة 2019

جاء القانون بعدة فقرات بهدف تنظيم إعداد الموازنة العامة الاتحادية ضمن إطار عمل تشاركي يتم على أساس تقديرات تنسجم مع متطلبات خطط التنمية الاقتصادية والسعي لاستقرار الاقتصاد الكلي والتنمية المستدامة والسياسات الاقتصادية لكي تتطابق مع البرنامج الحكومي مع تشخيص ابرز التحديات التي تواجه الاقتصاد الوطني والمخاطر المتوقعة لضمان تقويم الوضع المالي في العراق وتقليل التقلبات في الإنفاق الحكومي والانجاز الكفوء لتحصيل الإيرادات في ضوء تنبؤات معتدلة لأسعار النفط والإنتاج النفطي والإيرادات الضريبية والرسوم أو أي إيرادات أخرى، لغرض الوقوف على حجم الإيرادات المتاحة ليتم رصدها لمواجهة النفقات الحكومية سواء كانت الجارية أم استثمارية والتوقعات المحتملة للتغيرات المالية وتحليل قطاع التجارة وتحديد سقف إجمالي للنفقات في الموازنة لمدة (3) سنوات متتالية أو أكثر. إذ حدد مهام وواجبات الوزارات المعنية وهي كل من وزارة (المالية، التخطيط، التجارة، العمل والشؤون الاجتماعية)، فضلاً عن البنك المركزي العراقي لإعداد المبادئ التوجيهية لأهداف السياسة المالية المحددة في ضوء المعالم الاقتصادية الرئيسية المستندة إلى خطة التنمية الوطنية والمؤشرات الواقعية للاقتصاد الكلي والإجراءات اللازمة والجدول الزمني لإعداد الموازنات والذي ينبغي ان يتضمن الآتي: -

1. الحدود القصوى للنفقات والإيرادات المحتملة ضمن جدول التصنيف الإداري والاقتصادي والنوعي والوظيفي والجغرافي أو أي تصنيف آخر في إعداد الموازنة.
2. تتولى وزارة التخطيط مسؤولية إعداد الأسس التفصيلية لوضع تقدير تكاليف المشاريع الاستثمارية وحجم الإنفاق التشغيلي لها والجدوى الاقتصادية على امتداد عمرها الزمني ليتم توحيدها بصيغتها النهائية ضمن الموازنة الاتحادية في مطلع شهر تموز من كل سنة.
3. تقدم إلى مجلس الوزراء في مطلع شهر أيلول من كل سنة ومرفق معها وثيقة السياسة المالية من حيث الأهداف والقواعد المعتمدة في إعداد الموازنة وبما يتلائم مع الأوضاع

الاقتصادية والمالية السائدة في العراق وتحليل المخاطر الناشئة عن التغيرات في اسعار النفط أو كميات الإنتاج.

4. تضمين تخمينات الإيرادات النقدية والعينية وتقديرات النفقات وطرق تمويل العجز واحتياطي الطوارئ بم لا يزيد عن (5%) من إجمالي النفقات المقدرة للحالات غير المتوقعة التي تحصل بعد صدور قانون الموازنة وتحديد صلاحيات الصرف والاقتراض وإجراء المناقشات وإطفاء الديون وحدود الزيادة في صافي الديون والحد الأقصى للضمانات التي يمكن ان تقدمها الحكومة الاتحادية.

5. خطة التجارة الخارجية تعد من قبل وزارة التجارة بالتنسيق مع البنك المركزي خلال شهر تموز لتوحيدها في قانون الموازنة.

6. تقع مسؤولية البنك المركزي في إعداد تقديرات موازنة النقد الأجنبي وخطة عرض النقد الوطني.

7. وفي حال تأخر إقرار الموازنة يتم الصرف بنسبة (12/1) فما دون من إجمالي المصروفات الفعلية للنفقات الجارية للسنة المالية السابقة على أساس شهري ولحين المصادقة على الموازنة الاتحادية وتنفيذ الموازنة من خلال دفعات تحويل وحسب تقديرات وزارة المالية من حساب الخزينة الموحد.

8. تلتزم وحدات الإنفاق بالمبادئ والمعايير الأساسية لشفافية الموازنة والإفصاح عن عن آليات جمع وإنفاق الأموال.

9. ان مبررات صدور هذا القانون هو لغرض تنظيم القواعد والإجراءات التي تحكم الإدارة المالية والمحاسبية في مجال التخطيط والإعداد والتنفيذ والرقابة والتدقيق للموازنة العامة الاتحادية وتوجيه جمع الإيرادات الاتحادية إلى الخزينة العامة لتغطية الإنفاق العام وتحديد ارتباط وحدات الرقابة الداخلية من الناحيتين الإدارية والفنية ووضع آليات تتعلق بتنفيذ الموازنات والتزام كل جهة منفذة وتحديد مسؤولية وزارة المالية في مرحلة التنفيذ وتحديد مواعيد لتقديم الحسابات الختامية والتزام بمبادئ الموازنة وبما يضمن تحقيق استقرار الاقتصاد الكلي والمالي وتعزيز تخصيص موارد الموازنة وتحسين كفاءة الإنفاق وضمان إدارة النقد على النمو الأمثل وتحسين نوعية المعلومات المقدمة إلى مجلس النواب وإلى الجمهور.