

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%
1,887,031	1.7%

جمهورية العراق
وزارة التخطيط
دائرة السياسات الاقتصادية والمالية
قسم السياسات الكلية وبناء النماذج الاقتصادية

تقييم السياسة المالية في العراق

0.3%
7.7%
0.1%
12.4%
4.7%
9.2%
4.7%
3.8%

المحتويات

رقم الصفحة	العنوان
(1-1)	المقدمة
(13-2)	المحور الاول: السياسة المالية (المفهوم، الادوات، الوظائف، الاجراءات)
(3-2)	اولا- مفهوم السياسة المالية
(5-3)	ثانياً – ادوات السياسة المالية
(8-6)	ثالثا- وظائف السياسة المالية
(10-8)	رابعا- اجراءات السياسة المالية
(12-11)	خامسا- معوقات السياسة المالية
(13-12)	سادسا- اداء السياسة المالية وفق وصفات المؤسسات الدولية
(20-14)	المحور الثاني: متطلبات السياسة المالية
(14-14)	اولا- مفهوم الانضباط المالي
(15-14)	ثانيا- اهمية الانضباط المالي
(17-15)	ثالثا- الانضباط المالي والاستدامة المالية
(18-17)	رابعا- القواعد المالية المتبعة لتحقيق الانضباط المالي
(20-18)	خامسا- انواع القواعد المالية
(36-21)	المحور الثالث: المسار المالي في العراق للمدة (2017-2020)
(34-21)	اولا- هيكلية الموازنة العامة في العراق للمدة (2017-2020)
(25-21)	1. الإيرادات العامة
(32-26)	2. النفقات العامة
(33-32)	3. العجز او الفائض في الموازنة العامة
(36-34)	ثانياً- تطور الدين الداخلي
(41-37)	المحور الرابع: تطبيق القواعد المالية في اقتصاد العراق
(43-42)	ملخص فقرات قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم (6) لسنة 2019

قائمة الجداول

رقم الصفحة	عنوان الجداول	رقم الجدول
(22-22)	لإيرادات العامة ونسبتها إلى الناتج المحلي الإجمالي (بالأسعار الجارية) للمدة (2020-2017)	1
(25-25)	هيكل الإيرادات العامة للمدة (2020-2017) ونسب الإسهام	2
(27-27)	إجمالي النفقات العامة ونسبتها إلى الناتج المحلي الإجمالي (بالأسعار الجارية) للمدة (2020-2017)	3
(28-28)	النفقات الجارية والاستثمارية ونسبة مساهمتها في إجمالي النفقات العامة للمدة (2020-2017)	4
(30-30)	أبواب الصرف لمكونات النفقات الجارية للمدة (2020-2017)	5
(31-31)	أبواب الصرف للنفقات الاستثمارية للمدة (2020-2017)	6
(33-33)	العجز أو الفائض في الموازنة العامة للمدة (2020-2017)	7
(35-35)	تطورات الدين الداخلي للمدة (2020-2017)	8
(38-38)	القواعد المالية مع النفط للمدة (2020 - 2017)	9
(38-38)	القواعد المالية عدا النفط للمدة (2020 - 2017)	10

قائمة الأشكال

رقم الصفحة	عنوان الشكل	رقم الشكل
(5-5)	التدفق المالي في النشاط الاقتصادي	1
(7-7)	دور السياسة المالية في تحقيق الاستقرار الاقتصادي	2
(23-23)	الإيرادات العامة للموازنة للمدة (2020-2017)	3
(26-26)	نسب المساهمة لمكونات الإيرادات العامة لعام 2020	4
(27-27)	اجمالي النفقات العامة للمدة (2020-2017)	5
(29-29)	نسب المساهمة للإنفاق الجاري والاستثماري من إجمالي النفقات العامة للمدة (2020-2017)	6
(30-30)	نسب مساهمة أبواب الصرف للنفقات الجارية لعام 2020	7
(32-32)	نسب مساهمة أبواب الصرف للنفقات الاستثمارية لعام 2020	8
(33-33)	العجز أو الفائض في الموازنة العامة للمدة (2020-2017)	9
(35-35)	تطورات الدين الداخلي للمدة (2020-2017)	10

المقدمة

تعد السياسة المالية أحد الأذرع الرئيسة للسياسة الاقتصادية الكلية، إذ تقع على عاتقها مهمة تنظيم الإطار المالي من خلال أدواتها 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.

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. وعلية فقد بادرت دائرة السياسات الاقتصادية والمالية إلى اعداد هذا التقرير للوقوف على دور السياسة المالية وآثرها على التنمية الاقتصادية المتحققة في العراق.

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 (2016-2019)، 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.

المقدمة

تعد السياسة المالية أحد الأذرع الرئيسية للسياسة الاقتصادية الكلية، إذ تقع على عاتقها مهمة تنظيم الإطار المالي من خلال أدواتها المتمثلة بالإيرادات والنفقات العامة لبلوغ أهداف اقتصادية مرغوبة وبما يحقق الاستقرار. علىية تستحوذ السياسات المالية على الجانب الأهم من السياسات الاقتصادية الكلية كونها تمثل الجانب الآخر من النشاط الاقتصادي، فالمسارات التي يسلكها كل من القطاع المالي والقطاع الحقيقي يفترض إن تأخذ اتجاهاً متسقاً من أجل بلوغ الاستقرار الاقتصادي والابتعاد عن توليد الاتجاهات التضخمية أو الانكماشية لا سيما عندما يتخلف أحدهما عن الآخر.

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. وعلىية فقد بادرت دائرة السياسات الاقتصادية والمالية إلى اعداد هذا التقرير للوقوف على دور السياسة المالية وأثرها على التنمية الاقتصادية المتحققة في العراق.

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 (2016-2019)، 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

السياسة المالية (المفهوم، الادوات، الوظائف، الاجراءات)

ترتبط نشأة الفكر المالي الى حد كبير بنشأة نظم الحكم حينما تتولى هيئة عامة ادارة وتنظيم الشؤون المالية للبلد بهدف تنظيم العلاقات بين مجمل الانشطة والقطاعات الاقتصادية المختلفة من جهة، وبين افراد المجتمع من جهة اخرى وما ينشأ نتيجة عنها من معاملات او تبادل، لاسيما ان الاهتمام بدراسة المسائل المالية للمجتمع ارتبط الى حد كبير بمدى تدخل الحكومات في ادارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية والسياسية وهو مالم يحدث على نطاق واسع الا في العصور الحديثة كنقطة انطلاق للتوصل الى رؤى جديدة وحديثة في كيفية معالجة الازمات المختلفة وتحقيق الاستقرار الاقتصادي. الامر الذي يستلزم تصميم وتنفيذ السياسات الاقتصادية الكلية والتي منها السياسة المالية لمعالجة اسباب الاختلالات والتأثير على الناتج المحلي والتشغيل، وهذا ما يتطلب توضيح مفهومها، والوظائف التي تؤديها لبلوغ اهدافها وعلى النحو الآتي:

أولاً: مفهوم السياسة المالية

تحظى 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 ومن ثم تحقيق الاستقرار الاقتصادي.

فالسياسة المالية تعني "استعمال السلطات العامة (متمثلة بوزارة المالية والخزانة العامة) للسياسة الضريبية والانفاق العام والقروض العامة للتأثير في الأنشطة الاقتصادية للمجتمع بالطرق المرغوبة". فهي بذلك تشير الى كيفية استعمال السلطات الحكومية لأدوات السياسة المالية الضرورية واللازمة لتغطية الاعباء المالية المترتبة عليها للقيام بوظائفها وادائها للواجبات المناطة بها لتحقيق مجموعة من الاهداف الاقتصادية والاجتماعية المرغوبة، لاسيما ان اتساع وتشعب وظائف الحكومة ونمط تدخلها في النشاط الاقتصادي قد فرض عليها مواكبة تلك التغيرات، الى جانب تعدد وتنوع الاساليب التي تعتمد عليها لتحقيق اهدافها المختلفة، فهي تارة تتدخل لإشباع الحاجات العامة، او تتدخل لمعالجة بعض المشاكل الاقتصادية من بطالة او تضخم او تراجع في معدلات النمو او تصحيح الاختلال في تخصيص الموارد لتقليل التفاوت في توزيع الدخل والثروات بين شرائح المجتمع لتحقيق الاستقرار الاقتصادي. او تتدخل لتفعيل دور القطاع الخاص في تحفيز النمو ودفع عجلة التنمية، وبما يؤهلها من تحقيق معدلات تشغيل مرغوبة واستقرار نسبي في الأسعار، وإعادة توزيع الدخل بشكل عادل يتلائم وطبيعة التعامل مع المستجدات المحلية والعالمية. الامر الذي يتطلب رسم السياسة المالية بالشكل الذي يسهم في كبح تلك المشاكل والأزمات، أو تدارك أثارها ونتائجها. وتعرف ايضا بانها "برنامج حكومي يقوم بعدد من الوظائف بهدف توفير السلع الضرورية وتوزيع الدخل والثروة لضمان مستوى مقبول من العدالة باستعمال سياسة الموازنة في التأثير على المتغيرات ذات الصلة بهذه الاهداف". فهي 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. ان هذه التوجهات والإجراءات التي تتبناها الحكومة للتأثير في الاقتصاد والمجتمع بهدف المحافظة على استقراره العام وتنميته ومعالجة مشاكله ومواجهة كافة الظروف المتغيرة ، يمكن ان يتحقق من خلال التغير 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 والمرتفع، فضلا عن تحقيق مستويات مرغوبة للتوظيف، وتحديد الحاجات 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.

ثانيا: ادوات السياسة المالية.

تسعى السياسة المالية الى القيام بوظائفها وتحقيق اهدافها عبر ادواتها وهي:-

1. **النفقات العامة** وهي مبالغ نقدية تخرج من ذمة الحكومة او احد هيئاتها بهدف تحقيق منفعة عامة. فهي اداة تساعد على ممارسة النشاط المالي الرامي الى اشباع الحاجات العامة، ويتم تخصيص وتوجيه النفقات العامة ضمن قواعد ومعايير حاكمة تضبط مسارها واثارها، فهي تتكون من شقين الانفاق الجاري، والانفاق الاستثماري.

2. **الايادات العامة** وهي الموارد المالية اللازمة التي تحصل عليها الحكومة للقيام بوظائفها وتغطية نفقاتها لتحقيق اهداف اقتصادية واجتماعية. وقد لحقها التطور في انواعها وتنوعت مصادرها تماشيا مع التقسيمات النظرية المتبعة في مناهج المالية العامة.

تتمحور هذه التغيرات في ادوات السياسة المالية بطريقة تزيد أو تنقص من التدفقات الحكومية 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 يحد 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 الادوات في التخفيف من حدة التقلبات الاقتصادية، فهي مسابرة لاتجاه الدورة الاقتصادية وتتبعها ركوداً ورواجاً، ففي حالة اتجاه الاقتصاد إلى الكساد، تحقق النشاط الاقتصادي بالموارد المالية اللازمة، مما يتسبب بزيادة العجز في الموازنة العامة، والعكس في حالة الرواج إذ يولد هذا البرنامج أثراً مرغوباً مما يساعد على ضبط مستوى الطلب الكلي أو تحفيزه.

الآن مجريات الأحداث التي عصفت بالاقتصادات العالمية أظهرت بعض التناقضات والأخطاء في السياسة المالية التلقائية، والتي حفرتها عوامل الاستقرار الذاتية، فالنقص الدوري في الطلب الكلي يستلزم نفقات حكومية كبيرة جداً إذا ما أريد تحقيق مستوى منخفض من البطالة. الأمر الذي استلزم الاهتداء إلى سياسة مالية مرنة تأخذ بنظر الاعتبار مراقبة التقلبات الدورية في النفقات والإيرادات ومن ثم تقدير موازنة مختلفة لكل مستوى من مستويات الدخل القومي، والتي يشار إليها بعمل التعديل الدوري أو توازن الموازنة المعدل دورياً، إذ 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 بالأنفاق والإيرادات الحكومية لتصحيح مسار الناتج وتحقيق الاستقرار الاقتصادي.

فالإجراءات التي تعتمدها 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 أكبر (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 التنبذيري، فضلاً عن ان فرض الضرائب التصاعدية على الدخل تسهم في إعادة توزيعه، ومن ثم تعظيم الكفاءة الاقتصادية وتعزيز مرونة الاقتصاد لمواجهة الصدمات.

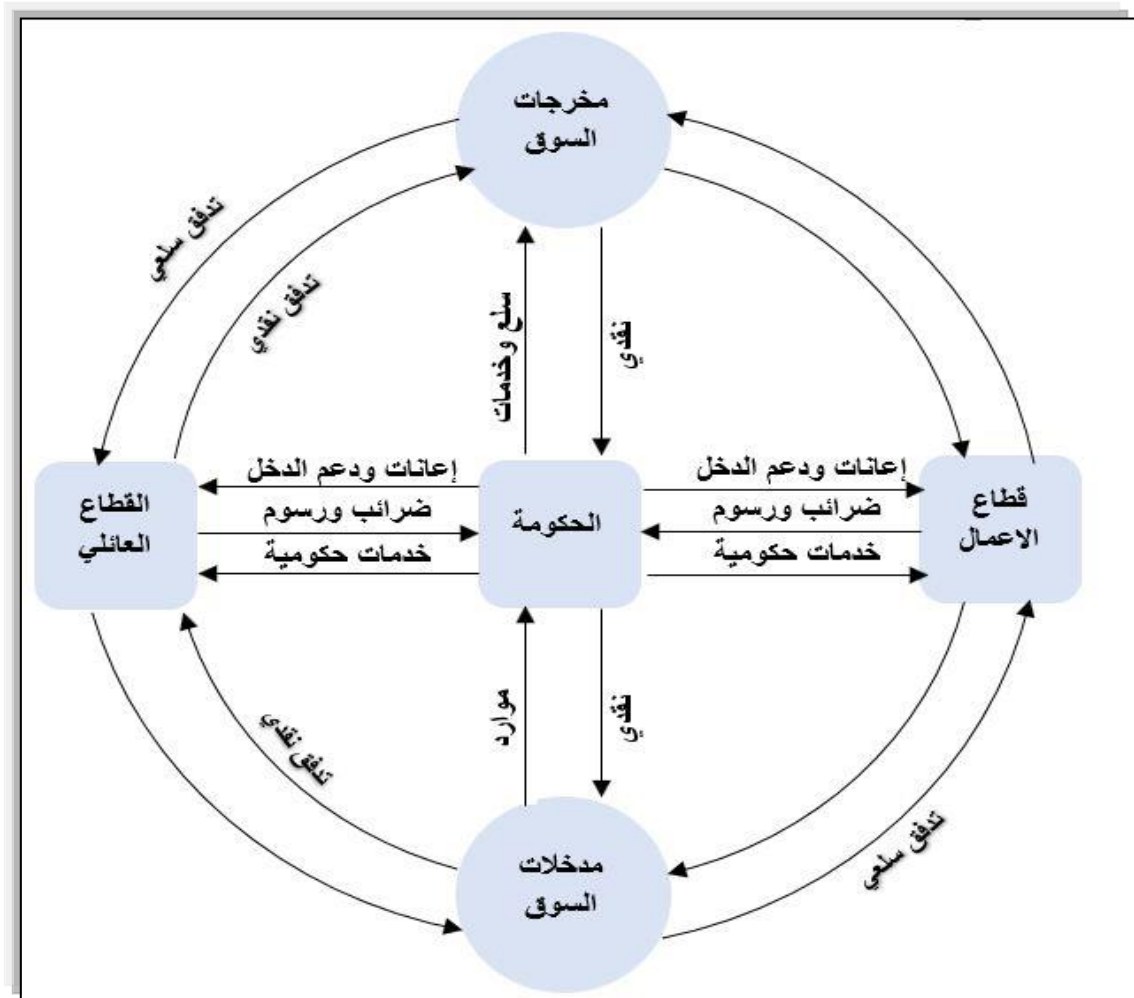
تتوقف خيارات الحكومة لتوظيف السياسة المالية المرنة وذلك لضمان استجابة الاقتصاد بشكل مناسب للصدمات، إذ يكمن نجاحها بشكل عام من حيث الوقت المسموح لرد الفعل بحدوث الموائمة والفاعلية وخفض التكاليف، والذي يتوقف على كيفية استجابة الاقتصاد وتحديد فيما إذا كانت التغييرات المقصودة في بنود الموازنة مؤازرة باتجاه تحقيق الاستقرار الاقتصادي.

ويمكن توضيح اجراءات السياسة المالية المتبعة والقرارات التي تتخذها الحكومة في توجيه مسار النشاط الاقتصادي، والتي ينجم عنها تدفقات مالية بعضها يمثل إيرادات والبعض الآخر يمثل نفقات تؤثر في الاقتصاد ككل، فالظاهرة المالية في بعدها الاقتصادي تتكون من نوعين من التدفقات تدفق سلعي وتدفق نقدي. فالإقتصاد يخلق منافع بشكل سلع وخدمات لا شباع الحاجات العامة ولغرض انتاجها

تستخدم الحكومة سلع وخدمات اخرى من خلال انفاق بعض المبالغ النقدية والتي تغطيها من ايراداتها .
 فتيار المعاملات بين الاسر التي تمثل جانب عرض خدمات عوامل الانتاج وهي تمثل ايضا جانب طلب
 على السلع والخدمات. وقطاع الاعمال يمثل جانب عرض للسلع والخدمات وجانب طلب على خدمات
 عوامل الانتاج . والحكومة يتجسد دورها من خلال الانفاق الحكومي والذي ينقسم بدوره الى قسمين هما:
 ➤ المشتريات الحكومية والتي تمثل الجزء الاكبر منها نفقات الاستهلاك .

➤ النفقات التحويلية التي تعيد توزيع القوه الشرائية بين الافراد لدعم بعض شرائح المجتمع بدون
 اي خدمة مقابل الدخل المستلم مثل (اعانات البطالة , الضمان الاجتماعي) اذ تستخدم الاسر الدخل
 الذي تكسبه من بيع خدمات الانتاج لشراء منتجات قطاع الاعمال والحكومة تشتري انتاج الاسر
 وقطاع الاعمال وتمول هذه المشتريات من الرسوم والضرائب المفروضة على الاشخاص
 والشركات لتعيد حقنها من جديد في دورة الدخل لتوفير الخدمات العامة . ومن خلال الشكل(1)
 يمكن توضيح تلك التوجهات والدور المالي في النشاط الاقتصادي ضمن المخطط الاتي :-

شكل (1)
 التدفق المالي في النشاط الاقتصادي



ثالثاً: وظائف السياسة المالية

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

1. **وظيفة التخصيص** ترتبط 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 سعياً وراء الربح، أو تراجع إنتاج السلع الضرورية، فالسياسة المالية لها أذرع فاعلة في تخصيص الإنفاق العام ومجالاته، والذي تترجم فوائده إلى إنجازات اقتصادية واجتماعية، وعندما تكون المنافع الحدية الاجتماعية أكبر 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.

2. **وظيفة التوزيع** 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 تصاعدية 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 (الصففر 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.

3. **وظيفة الاستقرار** 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 وتحفيز 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 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، ...). والشكل (2) يوضح دور السياسة المالية في تحقيق الاستقرار الاقتصادي :-

شكل (2)
دور السياسة المالية في تحقيق الاستقرار الاقتصادي



تعد عملية التكرار والتعاقب للاتجاهات الصاعدة والهابطة في التقلبات الدورية الغير منتظمة الى جانب صعوبة التنبؤ بالكثير من تفاصيلها فتعكس باضطراب النشاط الاقتصادي والتقلب نحو الصعود او الهبوط ففي اوقات الرخاء ينتعش الانتاج والتشغيل والاستثمار والدخل والاستهلاك ، اما في اوقات الركود يحصل العكس ، ولغرض الحد من هذه التقلبات المضطربة في النشاط الاقتصادي وكبح جماحها يعتمد على مدى فاعلية توظيف ادوات السياسة المالية والوقت المسموح بذلك ، فعند زيادة الانفاق الحكومي ينعكس بزيادة الطلب الكلي مما يحفز الاستثمار وزيادة الانتاج الحقيقي والذي يؤدي الى نمو الناتج المحلي الاجمالي وتستمر العملية حتى يتم استيعاب كامل الطاقة الانتاجية المعطلة الى ان يصل الى قمة النمو الاقتصادي وبعدها يبدأ النمو بالتباطؤ ومن ثم يقل الانفاق الاستثماري وتراكم المخزون مما يهبط الناتج الحقيقي وتزداد البطالة بسبب الركود وهكذا تتعاقب نوبات الارتفاع والهبوط ضمن نطاق الدورات الاقتصادية .

رابعاً: 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. وتؤثر السياسة المالية من خلال ادواتها (النفقات والايرادات العامة) بالمتغيرات الاقتصادية الرئيسية مثل الانتاج والاستخدام والتضخم، وفي هذا الإطار هناك سياستين أحدهما توسعية لمواجهة حالة الركود، والأخرى انكماشية لمواجهة حالة التضخم.

فالسياسة المالية التوسعية تستعمل لمواجهة حالات الكساد، فعندما يواجه الاقتصاد حالة من الركود والبطالة تلجأ السياسة المالية الى انتهاج اسلوب توسعي واحداث عجز في الموازنة العامة اي جعل النفقات العامة تتفوق على الايرادات وذلك بالتوسع في مجال نفقاتها الاستهلاكية والاستثمارية والاعانات الحكومية وهو ما يسهم في رفع الطلب الكلي ومن ثم توليد فرص عمل جديدة تستوعب جزء كبير من العاطلين ويضمن مستويات دخل معينة لهم . والغاء او خفض مستوى بعض الضرائب من حيث المعدل أو المجال بهدف تحفيز الطلب الكلي، وهذا ما يزيد من متوسط الدخل الفردي القابل للتصرف مما يشجع على زيادة الإنفاق الخاص (الاستهلاكي والاستثماري) ومن ثم يحفز النشاط الاقتصادي بشكل عام. كما تعمل اعانات البطالة ومخصصات الضمان الاجتماعي الاخرى بمثابة عوامل مساعدة على الاستقرار ذاتياً، فعند حدوث بطالة تزداد طلبات الاعانة وهذا يؤدي الى الحفاظ على مستوى الطلب الكلي من التراجع والهبوط بشكل كبير.

اما **السياسة المالية الانكماشية** تنتهج في حالة التضخم، اذ تتضمن اجراءات تقوم على تقليص النفقات العامة وزيادة معدلات الضرائب واحداث فائض في الموازنة العامة. فتخفيض الإنفاق الحكومي والذي

يعد جزء مهم من الطلب الكلي يعمل على تقليص هذا الطلب بشكل مباشر في أسواق السلع والخدمات والموارد. الى جانب زيادة بعض الانواع من الضرائب والتي من شأنها ان تعمل على تقليل الدخل القابل للتصرف ومنه انخفاض الطلب على السلع والخدمات ومن ثم انخفاض مستوى الأسعار.

او التخفيض من حجم الاعانات الممنوحة للشرائح الاجتماعية. فضلا عن ذلك ينبغي ان تتضمن السياسة المالية على عناصر التثبيت لضمان تحقيق هدف العدالة في التوزيع، فعند ازدياد الدخل النقدية فان النظام التصاعدي لضريبة الدخل يبدأ بالعمل من خلال اقتطاع حصة متزايدة من تلك الدخل بشكل ضرائب، وبافتراض بقاء مستوى الانفاق العام على حاله الامر الذي سيوفر قدرأ من الاثار التقيدية ازاء الضغوط التضخمية التي قد تنجم عن سياسة زيادة الدخل.

الى جانب ذلك فقد يتم استعمال ادوات السياسة المالية بصورة تفضيلية من خلال التركيز على بعض الأنشطة الاقتصادية دون الاخرى كأن تركز على الصناعة او الزراعة او بعض انواع الصناعات الثقيلة دون غيرها. او لغرض تطوير مناطق جغرافية دون اخرى لردم الفجوات التنموية والمكانية بهدف تقليل الفوارق الاقتصادية والاجتماعية في بعض المناطق المهمشة لتحقيق التنمية المتوازنة.

وفي هذا الصدد فان نجاح اجراءات السياسة المالية واليات عملها يستلزم موازنة السياسة النقدية، اذ تنطلق اهمية التنسيق بين السياستين المالية والنقدية من ركيزة اساسية تعطي القدرة الكبير للقائمين عليها في مواجهة الازمات الاقتصادية التي قد تنتاب النشاط الاقتصادي سواء كان تضخم ام بطالة وتعطل الطاقات الانتاجية. وتتجسد صور التنسيق من خلال الاتي :-

ا- مكافحة الدورات الاقتصادية، . فعند اعتماد سياسة مالية توسعية ينبغي على السياسة النقدية اتخاذ اليات عمل تساهم في نجاح هذه المهمة إذ تتجسد مساندة السياسة النقدية من خلال استعمال ادواتها(الكمية والنوعية) كأن تقوم بأسلوب تدريجي في عرض النقد بدلا من كبحة بقوة بعد زيادته مرات عدة. فمن خلال زيادة عرض النقد والذي سينعكس بتخفيض سعر الفائدة مما يؤدي الى زيادة الطلب على الائتمان لأغراض الاستثمار والاستهلاك وسيحصل الاقتصاد على حافز مناهض للركود، او تفعيل الادوات الكمية كعمليات السوق المفتوحة والاحتياطي القانوني وسعر اعادة الخصم، اذ يقوم البنك المركزي اما بشراء الاوراق المالية وضخ سيولة في الاسواق، او تخفيض نسبة الاحتياطي القانوني مما يؤدي الى زيادة قدرة المصارف على منح الائتمان وتحفيز عناصر الطلب الكلي لتقليل وطأة الضغوط الانكماشية.

اما عند اعتماد سياسة مالية انكماشية لمعالجة التضخم وكبح معدلاته المرتفعة فالسياسة النقدية يمكن ان تقوم بإجراءات تعمل على امتصاص الفائض من المعروض النقدي من خلال تخفيض عرض النقد وبما يتماشى مع السياسة الانكماشية، لموائمة سعر الفائدة وتعديلاته استجابة للتطورات في الاقتصاد الحقيقي لكبح جماح ارتفاع الأسعار، مما يمارس نوعاً من الانضباط يكبح أسعار الفائدة المرتفعة. ومن ثم الحد من الطلب الكلي ، فضلا عن تقليص حجم الائتمان الممنوح من قبل الجهاز المصرفي للأفراد والمشروعات.

او قيام السلطات النقدية بتحديد سعر الصرف، اذ ان انتهاج سياسة مالية توسعية من خلال زيادة عرض السندات المحلية مقرونة بسياسة نقدية مقيدة ينتج عنه تأثير واضح في تحديد معدل الصرف وهذا يؤدي الى زيادة الثروة الصافية، فضلا عن ذلك تؤدي السياسة النقدية الانكماشية الى تخفيض الاحتياطات

النقدية، وهو ما يؤدي الى خفض الثروة الصافية ومن ثم فان المزيج من السياستين سيؤدي الى عدم تغير مستوى الثروة الصافية، ولن يكون هناك اثر على معدل الصرف في حالة تساوي معدل التغير فيهما.

ان درجة التنسيق العالي بين السياستين النقدية والمالية يمهد لبيئة استثمارية سليمة ، اذ يساهم استقرار سعر الفائدة والضرائب بكافة اشكالها في تحقيق معدلات النمو للاستثمارات المحلية والاجنبية، فعندما تكون هناك توجهات لزيادة معدلات الاستثمار فيمكن ان تعمل السياسة المالية ومن خلال منح الاعفاءات او التخفيضات الضريبية والتسهيلات الاخرى ان تقدم حوافز لجذب الاستثمارات المناسبة، وبالمقابل تعمل السلطة النقدية ومن خلال تخفيض اسعار الفائدة بهدف تقليل الكلف على القروض الممنوحة للمستثمرين.

اما في حال ضعف او انعدام درجة التنسيق بين السياستين المالية والنقدية فينعكس بآثار سلبية تحد من فاعلية السياستين بشكل خاص، وعلى مستوى الاقتصاد الكلي بشكل عام ويجعلها تتضمن الفشل الذاتي. اذ تنفرد كل سلطة برسم وتنفيذ اهدافها بمعزل عن السياسة الاخرى مما يؤدي الى تضارب الاهداف، فعندما يشهد الاقتصاد حالة من الركود وارتفاع معدلات البطالة، تحاول السياسة المالية ومن خلال ادواتها (زيادة النفقات وتخفيض الضرائب) الى رفع مستوى الطلب الكلي واعادة حالة الاستقرار للاقتصاد، وفي الوقت نفسه تعمل السياسة النقدية ومن خلال ادواتها في ابقاء عرض النقد دون تغيير، الامر الذي سيؤدي الى اضعاف اجراءات السياسة المالية في تحقيق اهدافها ورفع مستوى الطلب الكلي.

ومن الشواهد التاريخية لهذا التوجه والتنسيق بين السياستين المالية والنقدية، فمع بداية العقد التاسع من القرن المنصرم وبعد مدة قصيرة من إعادة توحيد المانيا، تطلب الجزء الشرقي نفقات عالية نسبياً، وبأكثر من إمكانية زيادة الضرائب الصافية لتغطيتها فتم التمويل بالعجز في الموازنة العامة، غير ان السياسة النقدية التي عملت على استقرار المستوى العام للأسعار فرضت أسعار فائدة عالية نسبياً مما أسهم في تقليص الطلب الإجمالي. اما 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) أنية، وهو ما ينبغي الموائمة بين أدوات السياستين وبالقدر الذي يسمح في بلوغ الاستقرار الاقتصادي، لاسيما ان فاعلية السياستين المالية والنقدية تتوقف على انحدار كل من منحنياتها ، 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.

خامساً: 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، قد لا تكون محققة للاستقرار الاقتصادي وذلك بسبب الفجوات الزمنية 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) هو الوقت الذي تظهر عنده الحاجة إلى العمل والوقت الذي يستغرقه أصحاب القرار لأدراك حالة الاقتصاد من ناحية ركود أو رواج.

2. فجوة الإنجاز 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 هي المدة بين التغيير الفعلي في السياسة وبين بدء سريان تأثير التغيير على الاقتصاد تأثيراً فعلياً.

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.

سادسا: اداء السياسة المالية وفق وصفات المؤسسات الدولية.

تعطي المؤسسات الدولية كصندوق النقد والبنك الدوليين توصيات معينة للاقتصادات النامية التي تواجه ازمتا وانكشاف الاقتصاد وضعف قدراتها في تحقيق معدلات نمو مستدامة وعدم فاعلية السياسة المالية في حماية الاقتصاد. اذ تحدد المشكلة بشقين الاول، ان العجز المالي المعلن لا يمثل حقيقة عجز المالية العامة للحكومة، كونه لا يتضمن العجز الحاصل في المؤسسات العامة كشركات الكهرباء وغيرها وعند اضافتها سترتفع نسبة العجز الى الناتج المحلي الاجمالي. والشق الثاني، يتأتى من ضعف الايرادات العامة. لذا يتم الاستجابة للوضع السائد من خلال اتخاذ بعض الاجراءات التصحيحية في ترشيد وضبط الانفاق العام وزيادة الضرائب والرسوم. ومن اجمالي الوصايا التي تقدمها المؤسسات الدولية للبلدان النامية تتمثل بالاتي:-

1- الالتزام بتخفيض العجز في الموازنة العامة والمؤسسات المستقلة لتصل الى معدلات مقبولة عالميا.

2- ضرورة التركيز على دور القطاع الخاص وتهيئة مقومات نهوضه من خلال الحد من اجراءات المزاحمة من قبل الحكومة على الاقتراض لان ذلك يرفع من سعر الفائدة، وسيحجم دور القطاع الخاص في الاستثمار وتنخفض مساهمته في الاقتصاد ككل.

3- خفض الدعم المقدم بأشكاله سواء كان ممنوح للمواد الغذائية ام المشتقات النفطية او مدخلات الانتاج، مع الابقاء على جزء منه لصالح الطبقات الفقيرة تحديدا. واعادة النظر بتسعيرة الكهرباء والماء وغيرها من الخدمات.

4- استحصال الضرائب والرسوم ورفع مستوى كفاءة الجباية لمستحقات الدولة.

5- ضرورة تحميل عبء الاصلاح المالي للشرائح التي استفادة منه سابقا والناجم عن خفض الضرائب واي دعم مقدم من قبل الحكومة لغرض تحقيق مبدأ العدالة الاجتماعية.

6- تهيئة مقومات انشاء بيئة الاعمال المواتية لتحفيز الدور التنموي للقطاع الخاص واعتماد الصيغ الحديثة للشراكة بين القطاعين العام والخاص في تنفيذ المشاريع التنموية .

ان هذه الوصفات والمعالجات لم تأخذ بنظر الاعتبار اختلاف الظروف الاقتصادية والاجتماعية في البلدان النامية ومستوى التحديات التي تعرضت لها، ومع ذلك فان العراق قد التزم بها لأثبات نواياه الحسنة على ضمان السلام المستدام وامن المنطقة. فقد تم رفع الدعم عن المشتقات النفطية وارساء اسس ومبادئ اقتصاد السوق والحرية الاقتصادية والاندماج مع العالم وايجاد محفزات لتحسين المناخ الاستثماري لجذب الاستثمارات الى العراق وفق صيغ الشراكة المختلفة. وقد تمكن العراق من تخفيض الدين الخارجي(والذي قدر بعد عام 2003 بحدود 140 مليار دولار)، اذ تم الاتفاق في عام 2004 مع اعضاء نادي باريس على تخفيض نسبة كبيرة من الدين الخارجي تصل الى (80%) من حجم الدين مقابل اجراء اصلاحات اقتصادية كرفع اسعار الوقود والمشتقات النفطية وتخفيض الدعم المقدم لبعض الأنشطة. وقد بذل العراق جهوداً كبيرة لإنهاء ملفاتها حسب معايير الاتفاق مع دول نادي باريس، اذ انتهج برنامجا دقيقا لتحديد الدائنين التجاريين وتسوية مطالباتهم وبشروط مماثلة للشروط المتفق عليها مع نادي باريس، ومع ذلك لازالت بعض البلدان تعرقل عملية اعادة هيكلة الديون مما يمنع عودة العراق الى الوضع الطبيعي وتعزيز دوره الدولي، لما للعلاقات المالية الدولية من اهمية حاسمة في الحياة الاقتصادية للعراق، الامر الذي يستلزم ان يتحمل المجتمع الدولي المسؤولية واقناع هذه الدول بعدم استغلال الموقف وابتزاز العراق في مطالبات غير واقعية مما يعرض اموال العراق الى تهديد مستمر.

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 الخاطيء 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 يبرزخ 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 بدلاً 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 الفوائد 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 المسيرة 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 أثراً 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 تخفيضه إلى حد أدنى بسبب الاحتياجات الاجتماعية، 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 لا بد 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 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 أوروب)، 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) فيخفض 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 للنتائج 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 والناجم عن خفضه، وعندما ترتفع المطالبات 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 فان 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%). فضلا عن السياسات المالية غير المستدامة يمكن إن تعرض الجدارة الائتمانية الدولية للبلاد إلى الخطر (زيادة تكلفة الاقتراض في المستقبل). وهو ما ينبغي التقييد بحدود التمويل المتاح، 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 المصادقية 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 تشمل 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.

يكنم التحدي الذي يشوب القواعد المالية الافتقار إلى المرونة، لاسيما عند مواجهة صدمات كبيرة مثل الأزمة المالية العالمية (ضعف التكيف مع الصدمات)، وإذا ما أُلغيت 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

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 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

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

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 غالبا 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

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 لتميتها.

5. القاعدة الذهبية

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 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 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، تجعل الإنفاق الحكومي منتظما 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 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 (2016-2019)

تقتضي الإجراءات التي تعتمدها 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 (2016-2019) ومن خلال الموازنة العامة أهدافها من سياسات الحكومة التي استلهمتها من خطط التنمية الوطنية، إذ وضعت محاور أساسيه لبرنامجها الذي أعلنته، غير ان 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 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 التحوّل للظروف والمستجدات التي تفرضها المتغيرات على الساحة الدولية. وبذلك يوشر 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 (2016-2019) من خلال الآتي:-

أولاً: هيكلية الموازنة العامة في العراق خلال المدة (2016-2019)

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 بشقيها الإيرادات والنفقات يمكن توضيحها من خلال الآتي: -

1. الإيرادات العامة

تضطلع الحكومات في الوقت الراهن بمهام اقتصادية واجتماعية عديدة ، فهي بصدد انجاز تلك المهام بحاجة إلى تهيئة التمويل المناسب لتغطية التزاماتها فمن بيانات الجدول (1) والشكل (3) يتضح بان الإيرادات العامة قد سجلت خلال عام 2016 (54409.3) مليار دينار تشكل ما نسبته (27.6%) من الناتج المحلي الاجمالي وذلك بسبب تراجع أسعار النفط في الأسواق العالمية تداعيات كبيرة على الموازنة العامة وهذا ما أسهم في زيادة نسبة العجز فيها بسبب الاعتماد الشبه الكامل على إيرادات النفط

اذ بلغت (44267.1) مليار دينار 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.

وفي عام 2017 شهدت الإيرادات العامة ارتفاعاً بلغ (77422.2) مليار دينار وبنسبة (34.9%) من الناتج المحلي الاجمالي بسبب ارتفاع الإيرادات النفطية التي سجلت (65079.2) مليار دينار، وفي عام 2018 واصلت الإيرادات العامة بالارتفاع لتصل الى (106569.8) مليار دينار، وبنسبة (39.6%) من الناتج المحلي الاجمالي نتيجة لتحسن أسعار النفط اذ وصل سعر برميل النفط الخام حوالي (70) دولار والذي انعكس بارتفاع الإيرادات النفطية لتبلغ (95619.8) مليار دينار ، واستمر الارتفاع في الإيرادات العامة لعام 2019 لتسجل (107567.0) مليار دينار وبنسبة (38.7%) من الناتج المحلي الاجمالي ويعزى هذا الارتفاع الى زيادة الإيرادات النفطية الناجم عن زيادة كمية الانتاج وبنسبة (3.8%) ، وكما موضح في الجدول (1) والشكل (3) .

يتضح مما تقدم أن التحديات السياسية والاقتصادية والأمنية التي واجهها اقتصاد العراق خلال المدة (2016-2019) 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، مما يتطلب تصحيح المسار واستخدام الموارد الاقتصادية بالشكل الأمثل .

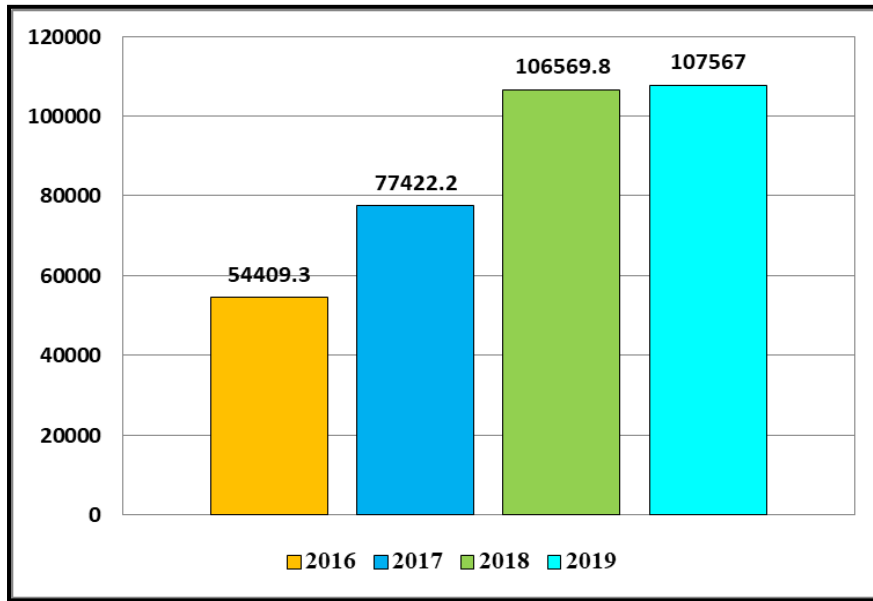
جدول (1)

نسبة الإيرادات العامة إلى الناتج المحلي الإجمالي (بالأسعار الجارية) للمدة (2016-2019)
(مليار دينار)

المؤشرات السنة	إجمالي الإيرادات العامة (1)	الناتج المحلي الإجمالي (بالأسعار الجارية) (2)	نسبة الإيرادات إلى الناتج المحلي الإجمالي (%) (3=1/2)
2016	54409.3	196924.1	27.6
2017	77422.2	221665.7	34.9
2018	106569.8	268918.9	39.6
2019	107567.0	277884.9	38.7

المصدر: البنك المركزي العراقي، دائرة الاحصاء والابحاث، التقرير الاقتصادي السنوي للسنوات (2016-2019).

شكل (3)
الإيرادات العامة للموازنة للمدة (2016-2019)



ولغرض الوقوف على هيكل مكونات الإيرادات العامة ونسب الاسهام فمن بيانات الجدول (2) والشكل (4) يتضح بان الإيرادات النفطية قد استحوذت على النسبة الأكبر من اسهامها في مكونات الإيرادات العامة ، اذ بلغت في عام 2016 (81.4%) لتزداد الى (84.1%) عام 2017 ثم وصلت الى (89.7%) عام 2018 ثم وصلت في عام 2019 الى (92.2%) .

فيما أشرت باقي مكونات الإيرادات العامة انخفاضاً ملحوظاً حسب نسبة المساهمة الأعلى إذ بلغت الضرائب على الدخل والثروات في عام 2016 (3229.5) مليار دينار وبنسبة مساهمة (5.9%) لتستمر بالارتفاع إلى (4533.8) مليار دينار لعام 2017 وكانت نسبة مساهمتها الأعلى التي وصلت (5.9%) بعد نسبة مساهمة الإيرادات النفطية، الا انها انخفضت عام 2018 لتسجل (3425.1) مليار دينار وبنسبة مساهمة بلغت (3.2%) بسبب تخفيض الضرائب على دخول الموظفين والتي سبق وان تم فرض نسبة (3.8%) على الرواتب ، واستمرت بالانخفاض في عام 2019 لتسجل (2389.0) مليار دينار وبنسبة مساهمة بلغت (2.2%) ، فيما سجلت الإيرادات الأخرى عام 2016 (1866.9) مليار دينار وبنسبة مساهمة (3.4%) من إجمالي الإيرادات العامة إلا أنها ارتفعت عام 2017 مسجلة (2217.2) مليار دينار وبنسبة (2.9%) لكن انخفضت في عامي 2018 و 2019 مسجلة (1667.02) و (1674.2) مليار دينار على التوالي ولنسبة بلغت (1.6%) ، إما الضرائب السلعية ورسوم الإنتاج فقد ارتفعت من (632.4) مليار دينار عام 2016 لتصل إلى (1625.5) مليار دينار وذلك في عام 2019 لترتفع نسبة مساهمتها من (1.2%) إلى (1.5%) 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 مثيلاتها محلياً ، كما سجلت الإيرادات التحويلية انخفاضاً من

(3020.5) مليار دينار عام 2016 إلى (1024.5) مليار دينار عام 2019 وبنسبة مساهمة بلغت (1.0%)، ، فيما انخفضت نسب مساهمة إيرادات الرسوم من (1.2%) عام 2016 إلى (0.9%) عام 2019 ، في حين بلغت حصة الموازنة من إرباح القطاع العام نسبة إسهام منخفضة من (1.3%) وذلك في عام 2016 إلى (0.5%) عام 2019 ، اما الإيرادات الرأسمالية سجلت نسب إسهام منخفضة من (0.8%) إلى (0.1%) خلال عامي 2016 و 2019 على التوالي ، والجدول (2) إلى جانب الشكل (4) الذي يوضحان مكونات الإيرادات العامة خلال المدة المدروسة.

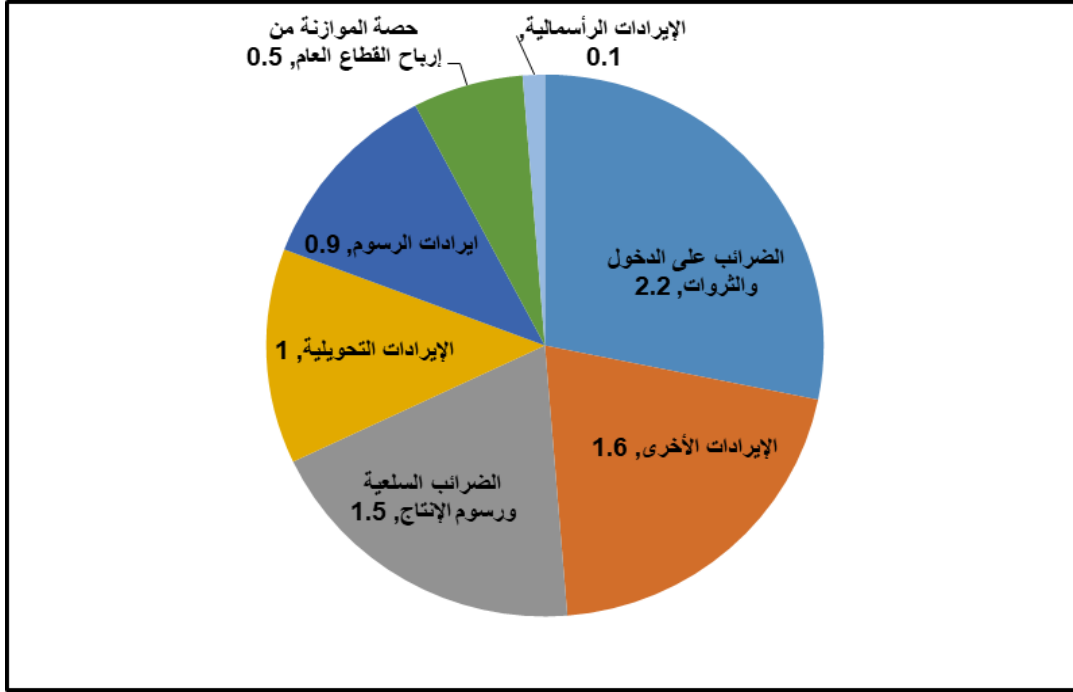
جدول (2)
هيكل الإيرادات العامة للمدة (2016-2019) ونسب الإسهام

(مليار دينار)

نسبة المساهمة %	2019	نسبة المساهمة %	2018	نسبة المساهمة %	2017	نسبة المساهمة %	2016	السنة المؤشرات
92.2	99216.3	89.7	95619.8	84.1	65079.2	81.4	44267.1	الإيرادات النفطية
2.2	2389.0	3.2	3425.1	5.9	4533.8	5.9	3229.5	الضرائب على الدخول والثروات
1.6	1674.2	1.6	1667.02	2.9	2217.2	3.4	1866.9	الإيرادات الأخرى
1.5	1625.5	2.1	2261.1	2.3	1764.5	1.2	632.4	الضرائب السلعية ورسوم الإنتاج
1.0	1024.5	1.5	1587.2	2.8	2202.5	5.6	3020.5	الإيرادات التحويلية
0.9	927.1	1.1	1131.1	1.02	788.2	1.2	669.1	إيرادات الرسوم
0.5	594.5	0.8	804.5	0.91	700.9	1.3	682.8	حصة الموازنة من إرباح القطاع العام
0.1	115.8	0.1	73.9	0.07	56.9	0.08	40.9	الإيرادات الرأسمالية
100.0	107567.0	100.0	106569.8	100.0	77422.2	100.0	54409.3	المجموع

المصدر: البنك المركزي العراقي، دائرة الإحصاء والأبحاث، التقرير الاقتصادي السنوي للمدة (2016-2019).

شكل (4)
نسب المساهمة لمكونات الإيرادات العامة لعام 2019



2. النفقات العامة

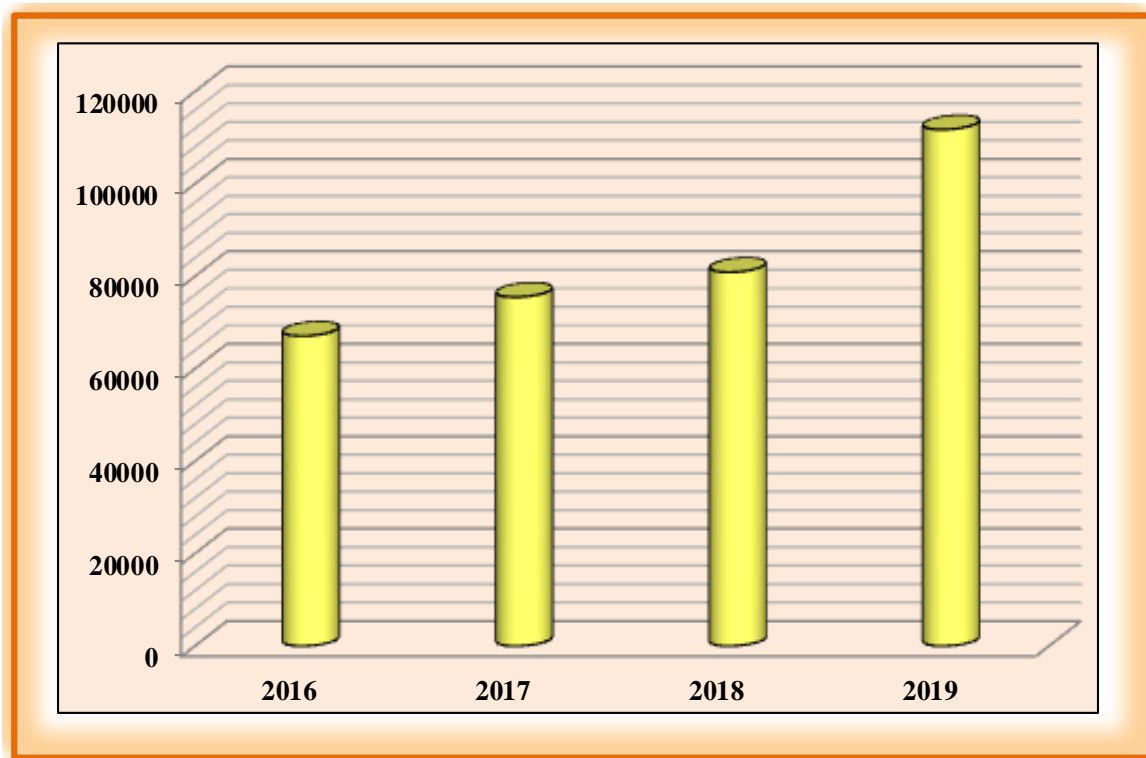
تتبع أهمية النفقات العامة من خلال تعاضد دور الحكومة وتوسع سلطتها وزيادة تدخلها في الحياة الاقتصادية، إذ ترجع أهمية هذه النفقات كونها الأداة التي توظفها الحكومة من خلال سياستها الاقتصادية في تحقيق أهدافها النهائية التي تسعى لتحقيقها فهي تعكس كافة الحاجات العامة وسبل تمويلها. فمن بيانات الجدول (3) والشكل (5) يتضح بأن النفقات العامة قد سجلت (67067.4) مليار دينار عام 2016 وبنسبة (34.1%) من الناتج المحلي الإجمالي لترتفع إلى (75490.1) مليار دينار عام 2017 وذلك بسبب ارتفاع إجمالي الإيرادات نتيجة التحسن التدريجي لأسعار النفط العالمية التي تمثل عصب تمويل الموازنة العامة للاقتصاد العراقي والذي ساعد في توجيه أكثر للموارد المالية نحو الانفاق، ثم شهد تحسناً في عام 2018 لتبلغ (80873.1) وبنسبة (30.1%) من الناتج المحلي الإجمالي و(111723.6) مليار دينار في عام 2019 وبنسبة (40.2%) إلى الناتج المحلي الإجمالي ويعزى الارتفاع إلى نمو الانفاق بشقيه (الاستثماري والجاري).

جدول (3)
نسبة إجمالي النفقات العامة إلى الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الجارية للمدة (2016-2019)
(مليار دينار)

السنة	المؤشرات	إجمالي النفقات العامة	الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الجارية	نسبة النفقات العامة الى الناتج (%)
2016		67067.4	196924.1	34.1
2017		75490.1	221665.7	34.1
2018		80873.2	268918.9	30.1
2019		111723.6	277884.9	40.2

المصدر: البنك المركزي العراقي، دائرة الإحصاء والأبحاث، التقرير الاقتصادي السنوي للسنوات (2016-2019).

شكل (5)
النفقات العامة للمدة (2016-2019)



وبغية متابعة مسار النفقات العامة في العراق للمدة (2016-2019) بشقيها الجاري والاستثماري، فمن بيانات الجدول (4) يتضح بأن النفقات الجارية سجلت في عام 2016 (51173.4) مليار دينار ونسبة مساهمة من إجمالي النفقات العامة بلغت (76.3%) ، وفي عام 2017 فقد شهدت ارتفاعاً لتبلغ (59025.7) مليار دينار ونسبة مساهمة (78.2%) ، واستمرت بالارتفاع في عام 2018 لتصل الى (67052.9) مليار دينار الذي انعكس في ارتفاع نسبة مساهمتها لتصل الى (82.9%) من إجمالي النفقات العامة ، فيما سجل

الانفاق الجاري خلال عام 2019 ارتفاعاً بلغ (87301) مليار دينار مشكلاً ما نسبته (78.1%) من اجمالي الانفاق ، ويعزى ذلك الى ارتفاع اغلب مكونات الانفاق الجاري لاسيما النفقات الرأسمالية والمستلزمات الخدمية والسلعية.

اما بالنسبة للنفقات الاستثمارية فقد سجلت ارتفاعاً خلال المدة (2016-2019) من (15894.01) الى (24422.6) مليار دينار على التوالي ، الا ان نسبة مساهمتها من اجمالي النفقات العامة قد انخفضت من (23.7%) عام 2016 الى (21.9%) عام 2019 ويعزى ذلك الى استحواد النفقات الجارية على الحصة الاكبر من اجمالي النفقات العامة وهو ما توضحه بيانات الجدول (4) والشكل (6) يوضحان اعلاه.

جدول (4)

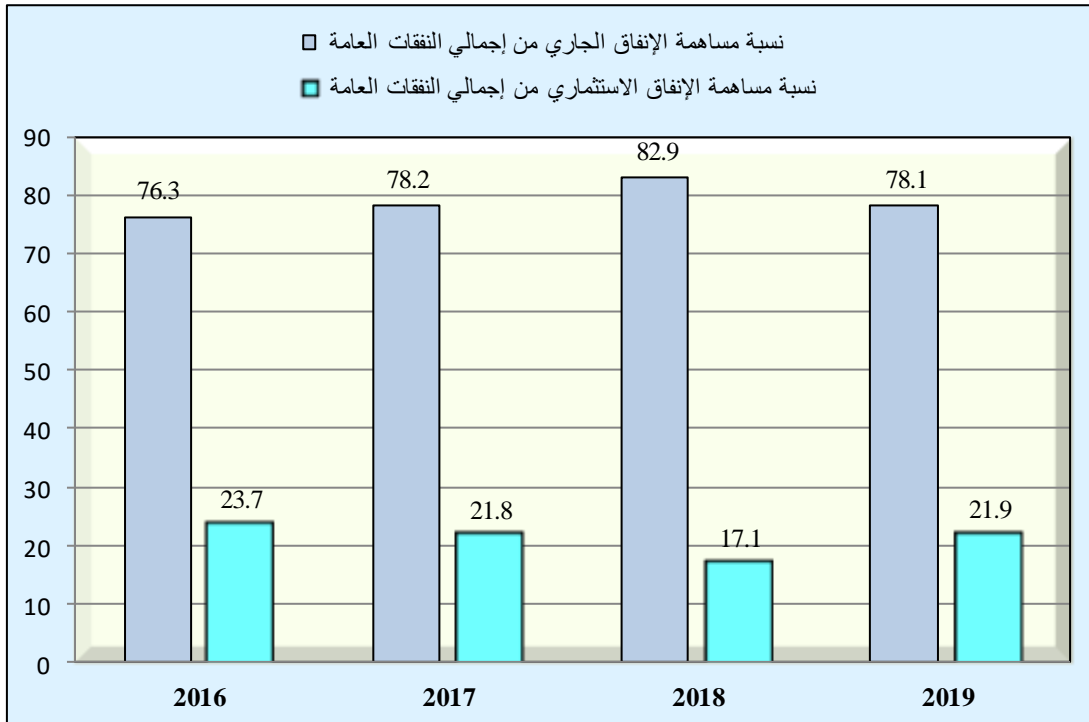
النفقات الجارية والاستثمارية ونسبة مساهمتها في اجمالي النفقات العامة للمدة (2016-2019)
(مليار دينار)

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 (%)
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
2019	87301	24422.6	111723.6	78.1	21.9

المصدر: البنك المركزي العراقي، دائرة الإحصاء والأبحاث، التقرير الاقتصادي السنوي للسنوات (2016-2019).

شكل (6)

نسب المساهمة للإنفاق الجاري والاستثماري من إجمالي النفقات العامة للمدة (2016-2019)



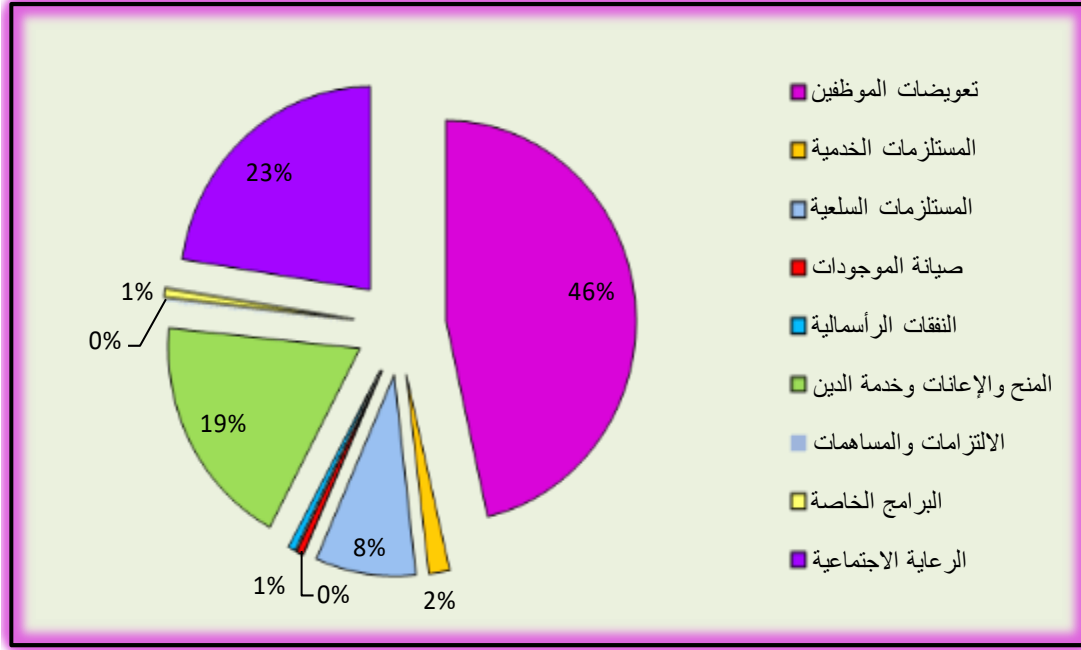
ولتشخيص هيكل مكونات النفقات العامة بشقيها الجاري والاستثماري فيمكن تتبع أبواب الصرف لمكوناتها. فمن بيانات الجدول (5) الذي يوضح أبواب الصرف لمكونات النفقات الجارية خلال المدة (2016-2019) يتضح إن فقرة تعويضات الموظفين قد شكلت النسبة الأكبر والتي وصلت في عام 2019 إلى (46.5%) من إجمالي النفقات الجارية يعزى ذلك إلى استرجاع المخصصات والتي سبق ان تم استقطاعها من رواتب الموظفين والمتقاعدين بنسبة (3.8%) ضمن قرارات مجلس الوزراء ، وجاءت فقرة الرعاية الاجتماعية بالمرتبة الثانية إذ سجلت ما نسبته (22.6%) من إجمالي النفقات الجارية، فيما سجلت نسبة المنح والإعانات وخدمة الدين إلى (18.8%) ، وسجلت فقرة المستلزمات السلعية ما نسبته (8.4%) ، فيما تراوحت نسب المكونات الأخرى لأبواب الإنفاق الجاري ما بين (1.7%) إلى (0.1%).

جدول (5)
أبواب الصرف لمكونات النفقات الجارية للمدة (2016-2019)
(مليار دينار)

أبواب الصرف	2016	2017	2018	2019	نسبة المساهمة لعام 2019 (%)
تعويضات الموظفين	31833.4	32866.5	35835.5	40633.5	46.5
الرعاية الاجتماعية	10350.6	14822.6	15166.8	19696	22.6
المنح والإعانات وخدمة الدين	6514.1	6857.6	11230.9	16364.5	18.8
المستلزمات السلعية	1241.9	2922.5	3471.4	7371.8	8.4
المستلزمات الخدمية	680.8	753.7	449.2	1520.7	1.7
البرامج الخاصة	50.4	236.8	303.2	565.8	0.7
صيانة الموجودات	327.6	358.5	406.2	560.7	0.6
النفقات الرأسمالية	95.8	112.2	119.6	531.5	0.6
الالتزامات والمساهمات	78.9	95.3	70.02	65.5	0.1
مجموع النفقات الجارية	51173.4	59025.7	67052.9	87301	100.0

المصدر: البنك المركزي العراقي، مديرية الإحصاء والأبحاث، التقرير الاقتصادي السنوي للسنوات (2016-2019).

شكل (7)
نسب مساهمة أبواب الصرف للنفقات الجارية لعام 2019



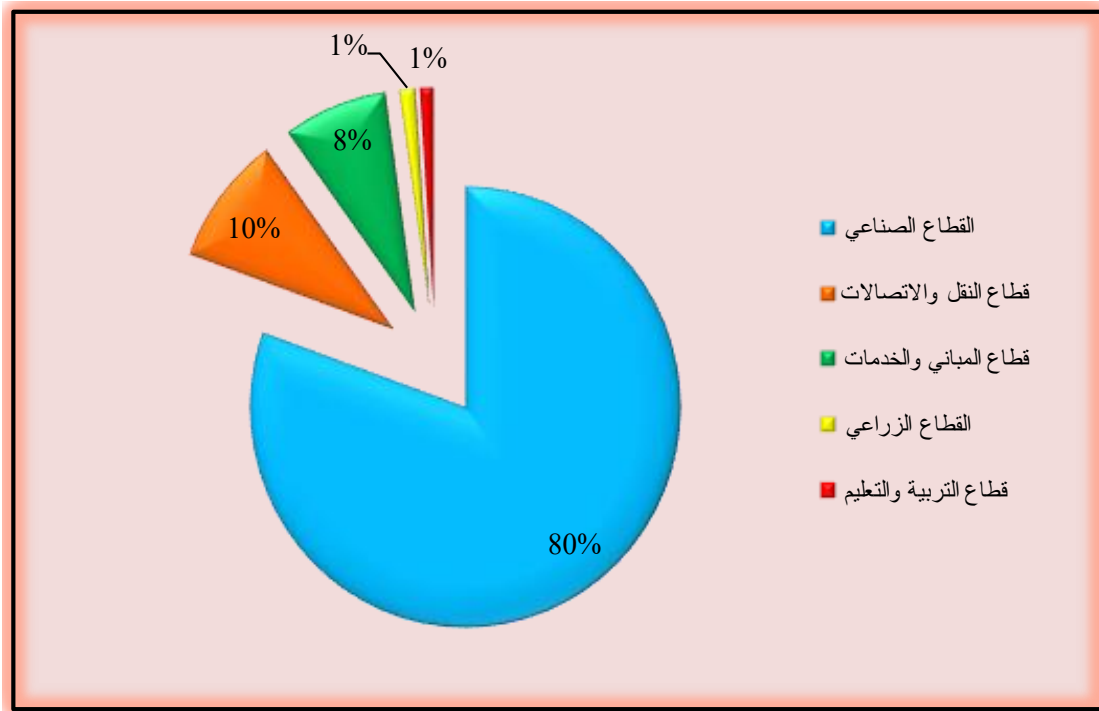
اما بخصوص ابواب الصرف لمكونات النفقات الاستثمارية خلال المدة (2016-2019) فقد شهدت ارتفاعاً ملحوظاً من (15894.01) مليار دينار عام 2016 ارتفعت لتصل الى (24422.6) مليار دينار في عام 2019 وبنسبة مساهمة (21.9%) من إجمالي النفقات العامة وهي اقل من نسبة تخصيصات الانفاق الجاري وذلك بسبب زيادة الأنفاق الحكومي لسد الأعباء المالية الإضافية كالرواتب والدعم للمناطق التي تعرضت للعمليات العسكرية مما قلص من حصة الإنفاق الاستثماري من إجمالي النفقات العامة ، وكما توضحها بيانات الجدول (6) لأبواب الصرف لمكونات الإنفاق الاستثماري ونسب الإسهام خلال عام 2019 اذ لا يزال القطاع الصناعي يستحوذ على الحصة الأكبر من إجمالي الإنفاق الاستثماري وبنسبة (80.5%) و يعود ذلك إلى هيمنة نشاط النفط كونه نشاط كثيف رأس المال ومن ثم يتطلب أموال كبيرة لديمومته بغية تمويل الأنشطة الاقتصادية الأخرى، ويليه قطاع النقل والاتصالات إذ سجل ما نسبته (9.5%)، فيما شكل قطاع المباني والخدمات ما نسبته (7.8%) ويليه القطاع الزراعي بنسبه بلغت (1.2%) وأخيرا قطاع التربية والتعليم بنسبة (1%) وهي أقل نسبة من بين مكونات ابواب الصرف للنفقات الاستثمارية خلال عام 2019 .

جدول (6)
أبواب الصرف للنفقات الاستثمارية للمدة (2016-2019)
(مليار دينار)

نسبة المساهمة % لعام 2019	2019	2018	2017	2016	أبواب الصرف
80.5	19653	11134.1	14203.6	13297.5	القطاع الصناعي
9.5	2311.8	360.1	227.8	273.6	قطاع النقل والاتصالات
7.8	1901	2021.6	1901.8	2014.7	قطاع المباني والخدمات
1.2	300.6	227.8	41.2	239.6	القطاع الزراعي
1	256.2	76.744	90.04	68.6	قطاع التربية والتعليم
100	24422.6	13820.3	16464.5	15894.01	مجموع النفقات الاستثمارية

المصدر: البنك المركزي العراقي، مديرية الإحصاء والأبحاث، التقرير الاقتصادي السنوي للسنوات (2016-2019).

شكل (8)
نسب مساهمة أبواب الصرف للنفقات الاستثمارية لعام 2019



3. العجز أو الفائض في الموازنة العامة

كمحصلة لتطورات التي حصلت في الإيرادات والنفقات العامة في الاقتصاد العراقي خلال المدة (2016-2019) سجلت الموازنة العامة عجزاً مالياً خلال عام 2016 ما مقداره (-12658.1) مليار دينار مشكلاً ما نسبته (-6.4%) من الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الجارية ، الا ان في عام 2017 حققت الموازنة فائضاً مقداره (1932.1) مليار دينار وبنسبة (0.9%) من الناتج المحلي الإجمالي ، وكانت هذه النتيجة بسبب الارتفاع في الإيرادات العامة المتأتية من الإيرادات النفطية بفعل ارتفاع أسعار النفط في الأسواق العالمية، فضلاً عن استعادة الحقول النفطية التي كانت واقعة تحت سيطرة التنظيمات الإرهابية وانخفاض الانفاق العسكري بسبب توقف العمليات العسكرية بعد تحرير المناطق من العصابات الإرهابية (داعش) ، الأمر الذي أدى إلى حدوث الفائض.

إما في عام 2018 حققت الموازنة العامة فائضاً مقداره (25696.6) مليار دينار وبنسبة (9.6%) من الناتج المحلي الإجمالي، ويعزى ذلك إلى زيادة الإيرادات العامة والتحسين الواضح في أسعار النفط ، الا انه في عام 2019 فقد حققت الموازنة العامة عجزاً بلغ (-4156.6) مليار دينار وبنسبة (-1.5%) إلى الناتج المحلي الاجمالي.

جدول (7)

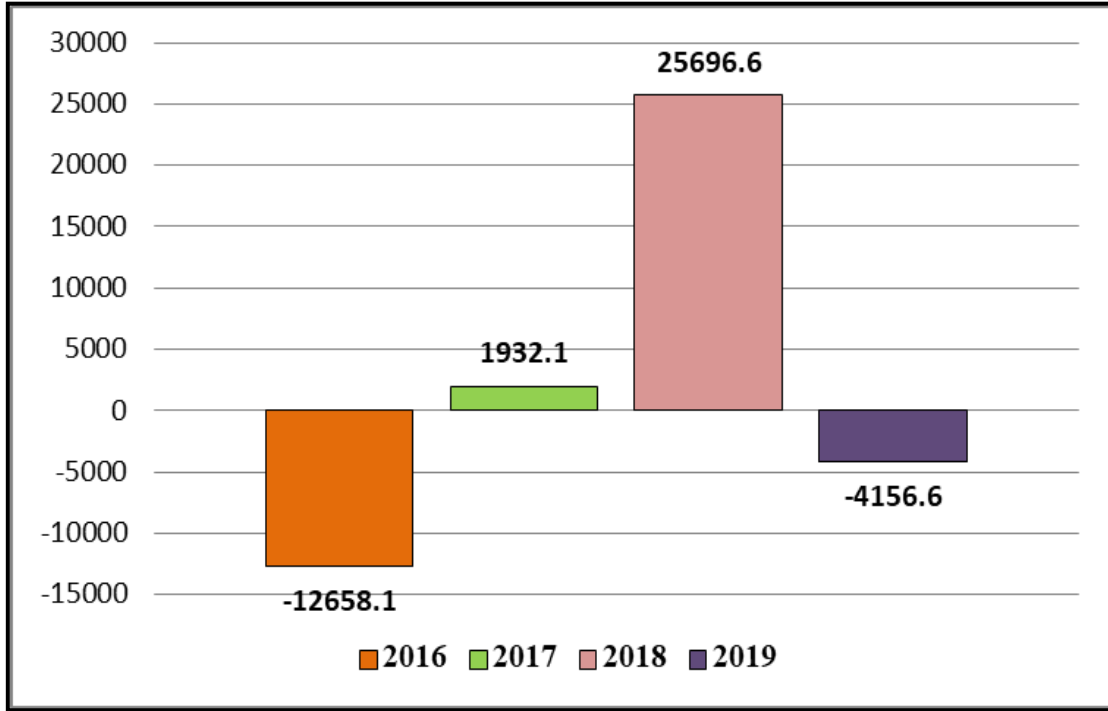
العجز أو الفائض في الموازنة العامة للمدة (2016-2019)

(مليار دينار)

السنة	2016	2017	2018	2019
المؤشرات				
إجمالي الإيرادات	54409.3	77422.2	106569.8	107566.9
إجمالي النفقات	67067.4	75490.1	80873.2	111723.5
العجز أو الفائض	(12658.1)	1932.1	25696.6	(4156.6)
الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الجارية	196924.1	221665.7	268918.9	277884.9
نسبة العجز أو الفائض إلى الناتج	(6.4)	0.9	9.6	(1.5)

المصدر: البنك المركزي العراقي، دائرة الإحصاء والأبحاث، التقرير الاقتصادي السنوي للسنوات (2016-2019).

شكل (9)
العجز أو الفائض في الموازنة العامة للمدة (2019-2016)



ثانياً :- تطورات الدين الداخلي

بغية متابعة تطورات الدين الداخلي ومؤشرات استدامته والتي ترتبط بالقدرة على تدويره اذ سجل انخفاضاً خلال المدة المدروسة (2019-2016) فبعد ان سجل (47362.3) مليار دينار عام 2016 ليشكل ما نسبته (24.1%) من الناتج المحلي الإجمالي شهد زيادة طفيفة في عام 2017 ليصل إلى (47678.8) مليار دينار 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 (15.6%) من الناتج المحلي الإجمالي بسبب تحسن الإيرادات النفطية وعدم الحاجة إلى مصادر تمويل أخرى والتي منها الدين الداخلي ، ليستمر في الانخفاض في عام 2019 الى (38331.5) مليار دينار وبنسبة بلغت (13.8%) ويعزى ذلك الى تسديد الحوالات من قبل وزارة المالية لدفع رواتب منتسبي شركات التمويل الذاتي ، دعاوي الملكية ، تغطية عجز الموازنة الاتحادية واستكمال بناء قدرات التسليح لوزارة الدفاع والتي كانت مصنفة ضمن فقرات او تفاصيل الدين الداخلي الى حوالات عبر المزاد وخارجه ، اضافة الى القروض والسندات واتفاقية إعادة جدولة الدين الحكومي . وكما موضح في الجدول (8) والشكل (10) .

جدول (8)
تطورات الدين الداخلي للمدة (2016-2019)
(مليار دينار)

المؤشرات السنة	الدين العام الداخلي	الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الجارية	نسبة الدين إلى الناتج (%)
2016	47362.3	196924.1	24.1
2017	47678.8	221665.7	21.5
2018	41822.9	268918.9	15.6
2019	38331.5	277884.9	13.8

المصدر: البنك المركزي العراقي، دائرة الإحصاء والأبحاث، التقرير الاقتصادي السنوي للسنوات (2016-2019).

شكل (10)
تطورات الدين الداخلي للمدة (2016-2019)



مما تقدم يتضح ان السياسة المالية المطبقة في العراق قد نجحت في تحقيق احد اهدافها المقررة لأي سياسة مالية وهو اعادة توزيع الدخل ، الى جانب تقديم الدعم النقدي للفقراء، وهنا تكمن اهمية السياسة المالية المحابية للفقراء والتي اتخذت قناتين الاولى هي البطاقة التموينية التي تشمل جميع المواطنين العراقيين، والقناة الثانية تمثلت بشبكة الحماية الاجتماعية التي تعمل على مساعدة المحتاجين والفئات الهشة. ومع ذلك فان الزيادة في الانفاق العام تعود الى الوفورات المالية الناجمة عن ارتفاع اسعار النفط والتي ادت بدورها الى ارتفاع معدلات النمو في الناتج المحلي الاجمالي، وليس نتيجة زيادة مساهمة الانشطة الاقتصادية الاخرى عدا النفط او التحفيز الضريبي المقدم للشركات وقطاع الاعمال. وهو ما انعكس بحدوث عجز حقيقي في الموازنة العامة

في السنوات التي تلت عام 2014 بسبب الظروف الغير طبيعية التي تعرض لها اقتصاد العراق فكان الانفاق العام بعيدا عن الكفاءة رغم مستوياته العالية، لاسيما ان السياسة المالية لها تأثير على ترتيب هيكل وبنود الموازنة العامة وليس فقط الانفاق الحكومي، الا ان الطابع الغالب في حجم التخصيصات تستحوذ عليه أنشطة معينة كالامن والدفاع والكهرباء على حساب بقية الأنشطة والقطاعات الاقتصادية الاخرى. الامر الذي يعكس اخفاق السياسة المالية وعدم قدرتها في بناء نظام مالي مستقر من خلال تحسين نظام العوائد الحكومية غير النفطية، ويكون للضرائب دور مهم فيه. وكانت نتيجة هذا الاخفاق اضطرار العراق للجوء الى صندوق النقد الدولي للاقتراض منه نتيجة الضائقة المالية التي تعرض لها الاقتصاد اذ قدر الصندوق هذه الفجوة ب(50) مليار دولار خلال المدة 2016- 2019. وبموجب هذا الاتفاق تمكن العراق من الحصول على القروض المطلوبة وفق شروط مجحفة تلزم العراق الامتثال لها ولا تراعي الظروف الاستثنائية التي يمر بها ومنها تسديد مستحقات شركات النفط الاجنبية بموجب عقود التراخيص المبرمة معهم واجراء اصلاحات مالية عديدة.

مما تقدم يتضح بان التحديات التي واجهها اقتصاد العراق انعكست على رسم ملامح السياسة المالية وضعف قدراتها في تصحيح مسار وحركة المتغيرات الاقتصادية الكلية ومن ثم عدم القدرة في بلوغ الاهداف التي تسعى الى تحقيقها. الامر الذي يستلزم اتباع سياسة مالية مستدامة تستهدف تحفيز الأنشطة الانتاجية واحداث التنوع الاقتصادي، وتستند على مبدأ التضامن بين الاجيال، لتوفر الاحتياجات الحالية وتدخر حق الاجيال القادمة من خلال انشاء صناديق الثروة السيادية بهدف المحافظة على جزء من ايرادات الموارد الطبيعية والمعدنية للأجيال القادمة.

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 فإن وضع قواعد مالية صريحة وواقعية وامكانية تطبيقها من شأنها ان تسهم في تعزيز قوة الاقتصاد الوطني وكبح الصدمات التي يمكن ان يتعرض لها.

ومن خلال بيانات الجدول (10) الذي يوضح النسب المسموح بها لكل قاعدة من القواعد المالية، ومدى إمكانية تطبيقها في اقتصاد العراق للمدة (2016-2019)، يتضح بان اقتصاد العراق قد تجاوز النسب المسموح بها لبعض القواعد وسجل مؤشرات سلبية من خلال تجاوز النسب المعيارية المعتمدة فيها، ويعود ذلك إلى التحديات التي واجهها اقتصاد العراق من حيث تزايد الإنفاق العسكري ضد التنظيمات الإرهابية في المناطق الغربية والشمال الغربي من العراق الى جانب تزايد موجات النزوح الداخلي، وما يتطلبه من زيادة الإنفاق لتوفير الغذاء والدواء والإيواء للنازحين، فضلاً 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 لاسيما في عام 2016 و 2018 وعدم القدرة في تهيئة الأموال اللازمة لتغطية النفقات مما اضطرت الحكومة إلى اللجوء الى القروض لتغطية تلك النفقات الحاكمة. وفي عامي 2017 و 2018 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 عام 2016 و 2019، 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 و 2018 بسبب تحقق فائض في الموازنة والمتأتي من زيادة الإيرادات النفطية.

جدول (9)
القواعد المالية مع النفط

عجز الموازنة/النفقات الاستثمارية (القاعدة الذهبية) اقل من 100%	الإيرادات/النفقات 100%	عجز-فائض الموازنة/الناتج المحلي 3%	الدين الداخلي / الناتج المحلي 60%	السنة
(79.6)	81.1	(6.4)	24.1	2016
11.2	102.4	0.9	21.5	2017
185.9	131.8	9.6	15.6	2018
(17.0)	96.3	(1.5)	13.8	2019

- الأرقام بين الأقواس قيم سالبة.

ولغرض الوقوف على متانة الاقتصاد العراقي وقدرته على مواجهة الصدمات بمعزل عن مساهمة نشاط النفط في مكوناته فيمكن تتبع مدى الالتزام بهذه القواعد من خلال مؤشرات الجدول (11) وكالاتي:-

جدول (10)
القواعد المالية عدا النفط

عجز الموازنة عدا النفط /النفقات الاستثمارية (القاعدة الذهبية) اقل من 100%	الإيرادات غير النفطية /النفقات 100%	عجز-فائض الموازنة/الناتج المحلي عدا النفط 3%	الدين الداخلي/ الناتج المحلي عدا النفط 60%	السنة
(3.6)	15	(9.8)	36.6	2016
(3.8)	16	1.5	35.8	2017
(5.1)	13	17.3	28.1	2018
34.2	7.5	(2.5)	23.4	2019 ^(*)

- 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 (16%)، 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.

ولغرض 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 ومتوقفاً: تنبؤاً السياسة المالية اهمية 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 الموائمة 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 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 أثره لتحفيز النمو على الامد الطويل.

2. من خلال القواعد المالية يمكن اطفاء طابع مهم لتصحيح الحوافز المشوهة والحد من تزايد 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 تهبيء 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، واصبحت 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 فضلا 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 الاتي: -

- أ. افرز ارتفاع مستوى تراكم الديون في معظم الاقتصاديات العالمية تكاليف على الاقتصاد الكلي، ومن ثم اقتضت الحاجة الاهتداء إلى الانضباط المالي بوصفة أداة تحكم 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 تحقيق الرفاهية الاجتماعية .
- ج. الأمسك 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 البنى التحتية ولتعزيز 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 أثناء 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

تم تشريع القانون بمواد وفقرات عديدة تهدف الى تنظيم وإعداد 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 بما 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 و خطة 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 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 بالمستوى الأمثل وفقاً لمتطلبات الشفافية والإفصاح عن المعلومات التي تتضمنها.