

امكانية تحقيق الاستدامة المالية الحكومية في ظل هيكلية الموازنة العامة في العراق
The Possibility of Achieving Government Financial Sustainability In
light of The General Budget Structure in Iraq

أ.إلهام السرحان*

جامعة البصرة العراق ilhamalnashoor@gmail.com

تاريخ الاستلام: 2024/02/15 تاريخ القبول: 2024/05/28 تاريخ النشر: 2025/1/4

Abstract

ملخص

The deterioration of Iraq's fiscal policy accompanied by major structural crises and imbalances in its economy, especially after witnessing a steady rise in debt and its inability to pay, left it in a state of budget deficit and economically unstable, and then had a negative impact on the overall economic variables and the faltering achievement of development. There was a need to reconsider the structure of its general budget in order to re-coordinate the components of financial policy, and rebalancing the general budget and achieving financial sustainability, which has become an important part of the state's public policy planning. As a result, the research

أدى تدهور السياسة المالية في العراق وما رافقه من أزمات واختلالات هيكلية كبيرة الذي تعرض له اقتصاده، لاسيما بعد أن شهد ارتفاع مستمر في حجم الديون وعدم قدرته على سدادها، هذا ما جعله في حالة عجز في الموازنة وغير مستقر اقتصادياً، ومن ثم انعكس ذلك بشكل سلبي على المتغيرات الاقتصادية الكلية وتعرثر تحقيق التنمية، هناك دعت الحاجة الى اعادة النظر في هيكلية موازنته العامة من اجل اعادة التنسيق بين مكونات السياسة المالية، واعادة التوازن في الموازنة العامة وتحقيق الاستدامة المالية التي اصبحت جزءاً مهماً من تخطيط السياسة

* المؤلف المرسل

objective was to review key indicators of financial sustainability in light of the structure of Iraq's general budget. The research concluded that Iraq, through these indicators, is still far from achieving financial sustainability. The research recommends that in order to achieve financial sustainability, it is necessary to reconsider the state's general policy, and reforming the financial system by controlling government spending and reducing the ratio of public debt to GDP.

Keywords: Financial sustainability, general budget, financial sector, budget deficit .

Jel Classification. E22 ,D14

العامة للدولة. نتيجة لذلك جاء هدف البحث لاستعراض المؤشرات الرئيسة للاستدامة المالية في ظل هيكلية الموازنة العامة للعراق، وتوصل البحث إلى أن العراق من خلال تلك المؤشرات انه لا يزال بعيداً عن تحقيق الاستدامة المالية، ويوصي البحث إلى أنه لكي يتم تحقق الاستدامة المالية في العراق يتطلب إعادة النظر بالسياسة العامة للدولة، وإعادة اصلاح النظام المالي لها من خلال السيطرة على الانفاق الحكومي، وتخفيض نسبة الدين العام الى الناتج المحلي الاجمالي.

الكلمات المفتاحية: الاستدامة المالية، الموازنة العامة، القطاع المالي، عجز الموازنة.

تصنيف جال: E22 ,D14

1. مقدمة:

أصبحت مفهوم الاستدامة المالية من اكثر الموضوعات المهمة التي شغلت واضعي السياسات الاقتصادية منذ عقود طويلة، لأنها تعبر عن التحديات المستقبلية التي يمكن ان تواجهها السياسة المالية للدولة، نتيجة تصاعد مستويات العجز في الموازنة بسبب زيادة الانفاق العام، الامر الذي يعني تفاقم العبء المالي الذي يمكن ان تتحمله الاجيال القادمة بشكل يحد من مستويات الرفاهية لديها. وإن الاقتصاد العراقي على الرغم من تنوع قطاعاته الاقتصادية إلا انه نتيجة للتحويلات والتغيرات الاقتصادية والسياسية ظل يعاني من اختلالات هيكلية لما تساهم فيه هذه القطاعات في الناتج المحلي الإجمالي، إذ ظل القطاع الاستخراجي يسيطر على الجزء الأكبر من الناتج، وأصبحت الإيرادات النفطية هي الممولة الرئيسة للنفقات العامة، نتيجة تراجع وتواضع معدلات نمو القطاعات الاقتصادية الأخرى، مما أدى الى بقاء الاقتصاد العراقي مرتبط بالظروف الخارجية المؤثرة في أسعار النفط، وهذا يحمل في طياته مخاطر

عدم الاستدامة المالية نتيجة تقلبات أسعاره في السوق الدولية، وهذا ما جعل هدف السياسة المالية تبتعد عن تحقيق مبدأ الاستدامة المالية، لذلك ينبغي العمل على تنسيق أدوات السياسة المالية لضمان تحقيق الاستدامة المالية التي ترمي الى ان يكون هناك قطاع انتاجي متنوع ومستديم، ومن ثم تكون إيرادات الحكومة كافية لتغطية النفقات ليس حالياً فقط بل في المستقبل دون الحاجة الى إعادة الاقتراض.

مشكلة البحث: تتبلور مشكلة البحث في ان الاقتصاد العراقي يعاني من اختلالات هيكلية في أدوات السياسة المالية، مما ولد ضعفاً في عمل هذه السياسة، والذي انعكس سلباً على موازنته العامة، ومن ثم على امكانية تحقق الاستدامة المالية في العراق.

اهمية البحث: نظراً لما يعانيه العراق من مشكلات اقتصادية موروثة، واختلالات وتشوهات نتيجة لوجود عجز هيكلي في موازنة الدولة، والناجم عن تراجع وتواضع معدلات نمو القطاعات الاقتصادية الانتاجية، لذا فان وجود الاستدامة المالية سوف تساهم في الحد من تلك المشكلات.

فرضية البحث: ادى اعتماد الاقتصاد العراقي على الإيرادات النفطية كمصدر وحيد للإيرادات المالية، وعدم تنوع قطاعاته الانتاجية، الى ضعف امكانية تحقق الاستدامة المالية.

هدف البحث: يهدف البحث الى بيان اهمية الاستدامة المالية في ظل تركيبة الموازنة العامة في العراق، ومعرفة مدى قدرة العراق على تحقيق الاستدامة المالية في ظل اعتمادها على الإيرادات النفطية واهمالها القطاعات الأخرى.

خطة البحث: لإثبات صحة الفرضية أو نفيها فقد قسم البحث إلى ثلاثة مباحث رئيسية: تناول المبحث الأول التوصيف الاقتصادي للاستدامة المالية، والذي تضمن رؤية الفكر الاقتصادي للاستدامة المالية، والنظريات المفسرة لها، كما تضمن اهم العوامل المؤثرة في الاستدامة المالية، أما المبحث الثاني فقد تضمن معرفة الاختلال في البنية الهيكلية للموازنة العامة في العراق من خلال الاعتماد على عدد من المؤشرات، في حين جاء المبحث الثالث لدراسة مؤشرات قياس الاستدامة المالية في العراق.

2. التوصيف الاقتصادي للاستدامة المالية

1.2 رؤية الفكر الاقتصادي للاستدامة المالية والنظريات المفسرة لها:

تعرف الاستدامة المالية بأنها (قدرة الحكومة على الايفاء بالتزاماتها المالية (خدمة دينها العام) من خلال تحقيق التوازن المالي في وضع المالية العامة عن طريق رفع كفاءة الانفاق الحكومي، وتنوع مصادر

ايرادات الدولة على المدى المتوسط والطويل، وادارة المخاطر المصاحبة لذلك دون خفض ملائمتها المالية او التعرض لمخاطر الافلاس او عدم الوفاء بالتزاماتها المالية المستقبلية (حسن وخضير، 2022، 201)، وقد احتلت مسألة الاستدامة المالية اهمية بارزة في الفكر الاقتصادي لارتباطها بالسياسة المالية للدولة بشكل عام والموازنة بشكل خاص، اذ ظهرت الكثير من المدارس الفكرية التي فسرت الاستدامة المالية، ومن اهم هذه المدارس ما يأتي:

أ— المدرسة الكلاسيكية: تبنت فكرة الاستدامة المالية من خلال تطبيق مبدأ توازن الموازنة العامة للدولة، وعدم اللجوء إلى عجز او فائض الموازنة، اي انها لم تعطي اهمية لطبيعة توزيع الانفاق العام، كونه حسب اعتقادهم ليس له تأثير في المجال الاقتصادي والاجتماعي، لان تدخل الدولة يؤدي الى الاختلال في التوازن العام، وهذا يعني ان السياسة المالية التقليدية المنبثقة من المذهب الاقتصادي الكلاسيكي تجعل هدفها هو المحافظة على مبدأ توازن الموازنة العامة، اي تساوي الايرادات العامة مع النفقات العامة (محمود، 2021، 371)، وعلى ذلك اصبح النشاط المالي للدولة نشاطاً محايداً، وهذا ما انعكس على اعطاء دور ضيق للإنفاق العام والذي يأتي أساساً من وظائف الدولة التقليدية، والمتمثلة بالأمن والقضاء والدفاع الخارجي، وهذه الوظائف هي التي تمثل في الأساس الحاجات العامة الرئيسية في الفكر المالي التقليدي ومن ثم يكون الإنفاق العام مقتصر على (اسماعيل واخرون، 2021، <https://uomustansiriyah.edu.iq>).

ان تبرير الكلاسيك في وجوب توازن الموازنة العامة يبدو واضحاً من خلال معارضتهم للفائض او العجز في تلك الموازنة، ذلك ان وجود الفائض يعني زيادة العبء المالي على افراد المجتمع، اي بمعنى ان زيادة الايرادات العامة على النفقات العامة تنتج من ارتفاع حجم الاقتطاع الحكومي من موارد الافراد عن طريق فرض ضرائب مرتفعة، وان وجود مثل هذا الفائض لدى الدولة يدفعها الى التبذير في استخدام هذه الموارد وانفاقها في الأوجه الأقل كفاءة، فضلاً عن ان الدولة لا تساهم في العملية الانتاجية ومن ثم التأثير سلباً على النشاط الاقتصادي، والافضل مما لو تركت تلك الممارسة بيد الافراد او القطاع الخاص. وبالمثل فان معارضتهم لوجود العجز في الموازنة، ويتم تغطيته عن طريق الاقتراض من الوحدات الاقتصادية انما يمثل هدراً للمدخرات القومية كون هذه الموارد تعد مدخرات خاصة معدة للاستثمار في اوجه مختلفة، وان استخدامها من قبل الدولة يكون لأغراض استهلاكية اكثر مما هو لأغراض انتاجية (كاظم، <https://mail.almerja.net>).

ب — المدرسة الكيترية: اما وجه نظر المدرسة الكيترية في الاستدامة المالية فترى ان السياسة المالية المحققة للاستدامة، هي ان تكون الحكومة قادرة على الوفاء بديونها حال استحقاقها، أي ليس بضرورة تحقيق توازن سنوي للموازنة العامة، انما ينبغي تحقيق توازن اقتصادي على المدى المتوسط من خلال تحفيز النشاط الاقتصادي باللجوء الى زيادة النفقات عن الإيرادات، ويتم تغطية تلك الزيادة بوسائل عديدة اهمها الدين العام الداخلي، فلا ضرر من حدوث عجز في الموازنة العامة في اوقات الكساد، وتمويل ذلك العجز بالقروض والإصدار النقدي الجديد، بهدف تحقيق اهداف اقتصادية معينة، مثل زيادة الانتاج، والقضاء على البطالة، بهدف رفع مستوى الطلب الكلي ليتساوى مع العرض الكلي. وبالمقابل احداث فائض في الموازنة العامة في اوقات الرواج والتضخم وتزايد الطلب الكلي، وذلك لغرض امتصاص القوة الشرائية الزائدة، وارجاع الطلب الكلي ليتساوى مع العرض الكلي (اسماعيل واخرون، 2021، <https://uomustansiriyah.edu.iq>). وبما أن التوازن الاقتصادي يتحقق من خلال التوازن بين العرض والطلب ، فإن الاقتصاد سوف ينتقل من رواج إلى رواج سواء كان الوضع المالي متوازناً أم غير متوازن، لأن المتغيرات الاقتصادية (الأجور والأسعار، والادخار والاستثمار والإنتاج والاستهلاك، والاستيراد والتصدير وغيرها من المتغيرات) تتوازن وتنمو (كنعان، <https://arab-ency.com>). بعبارة اخرى ان كنيز تبني مبدأ مرونة الموازنة العامة للدولة، أي أن الموازنة تقوم بدور تعويضي، ويتجلى هذا الدور في انه عند وجود بطالة فالتحويل بالعجز يؤدي إلى زيادة الطلب الفعلي، ويتم تعويض النقص الذي يسود طلب قطاعات الاقتصاد الوطني الأخرى من أجل تحقيق التعادل مع مستوى العرض الكلي. وفي حالة التضخم فإن الفائض في الموازنة يؤدي إلى تحقيق مستوى الطلب الكلي للوصول إلى الحد الذي يتناسب مع العرض الكلي ومنه يتحقق الاستقرار في الاقتصاد الوطني (محمود، 2021، 373).

ج — المدرسة النقدية لميلتون فريدمان: يرى مؤيدو هذه المدرسة ان الاستدامة المالية وتوازن الموازنة العامة يتحقق من خلال استخدام الادوات النقدية لمعالجة العجز التي تتم من خلال النقاط الاتية (العبيدي و المشهداني، 2018، www.almerja.com):

— تقلب الانفاق العام الى الحد الأدنى وفرض الرقابة الشديدة للتوفيق بين السياستين المالية والنقدية.

— رفع الدعم عن السلع الضرورية.

— خصخصة النشاط الاقتصادي من خلال تصفية القطاع العام.

- _____ تخفيض سعر الصرف للدولة المحلية تمهيداً لتعويضها على توزيع الانفاق.
- _____ التخلي عن سياسة التشغيل العام ومعالجة الترهل الاداري (البطالة المقنعة) في أجهزة الدولة.
- _____ تحرير التجارة الخارجية ورفع اجراءات الحماية.

د _____ مدرسة اقتصاديات جانب العرض.

ترى هذه المدرسة ان الاستدامة المالية تتحقق من خلال زيادة العرض الكلي من السلع والخدمات، وذلك من خلال تقليل الضرائب على الاستهلاك، والضرائب على الانتاج لان زيادة الضرائب على الاستهلاك يعمل على تقييد النمو الاقتصادي، في حين ان تخفيض الضرائب يؤدي الى تحسين دور القطاع الخاص، وزيادة الحافز لدى الافراد في زيادة التشغيل والانتاج والانتاجية (كاظم، 2019، www.almerja.com).

2.2 العوامل المؤثرة في الاستدامة المالية

هناك العديد من العوامل التي تؤثر في تحقيق الاستدامة المالية، ومن هذه العوامل ما يأتي (الفتلاوي، 2024، 30) و (سرحان، 2020، 46):

أ _____ النمو الاقتصادي: يؤثر النمو الاقتصادي بصورة مباشرة في الاستدامة المالية ويرتبط معها بعلاقة طردية، فكلما زاد النمو الاقتصادي ادى ذلك الى زيادة مستوى التشغيل والانتاج، ومن ثم زيادة مستويات الدخل وحصيللة الضرائب، والي يؤدي إلى تقليل العجز في الموازنة العامة، كما يعمل زيادة النمو على رفع معدلات الاستهلاك والادخار والاستثمار، الأمر الذي يقلل الانفاق الحكومي، ومن ثم عدم الحاجة إلى الاقتراض، والسعي نحو تحقيق الاستدامة المالية، والعكس صحيح في حالة تراجع معدلات النمو الاقتصادي فانه يؤثر بشكل سلبي على الاستدامة المالية وهذا ينطبق على العراق، اذ ان معدلات نموه قليلة، وهذا مما يشكل من اكبر التحديات التي تواجه تحقيق الاستدامة المالية فيه.

ب _____ سعر الفائدة: تعد اسعار الفائدة احدى العوامل المؤثرة بشكل كبير في الاستدامة المالية ويرتبط معها بعلاقة عكسية، فانخفاض معدلات الفائدة يؤدي الى زيادة قدرة الدولة على اصدار ديون جديدة من جهة وانخفاض تكليف هذه الديون من جهة اخرى، مما ينعكس بشكل ايجابي على الاستدامة المالية، وبالنظر الى معدلات الفائدة في دول العالم نجد انها مرتفعة نسبياً، وهذا يزيد من الاعباء والديون المالية على الدول مما يؤثر سلباً في الاستدامة المالية.

ج — الإيرادات والنفقات: تعد الإيرادات ركيزة أساسية في تحقيق الاستدامة المالية، إذ ترتبط معها بعلاقة طردية، فكلما ارتفعت معدلات نمو الإيرادات قابلها ارتفاع مؤشر الاستدامة المالية، أما النفقات العامة فهي على عكس الإيرادات، فأما ترتبط بعلاقة عكسية مع الاستدامة المالية، فكلما كان معدل نمو الإنفاق العام أعلى من معدل نمو الإيرادات العامة، يؤدي ذلك إلى عدم القدرة على تحقيق الاستدامة. لذا فإنه من أجل تحقيق الاستدامة المالية لابد من وجود تناسق بين نمو الإيرادات والنفقات العامة، لأن نمو معدل الإنفاق العام بمعدلات أكبر من معدلات نمو الإيرادات لفترات طويلة، يؤدي ذلك إلى زيادة العجز في الموازنة العامة، ومن ثم يؤدي إلى المزيد من الاقتراض لسداد العجز ومن ثم يؤدي إلى زيادة نمو الدين العام، مما يؤثر سلباً على الاستدامة المالية.

د — خدمة الدين: يعتبر الدين العام من أهم العوامل التي تتأثر في الاستدامة المالية، إذ تلجأ إليه الدولة عندما تعجز الموارد المحلية عن تغطية الإنفاق الحكومي وتكون هذه الديون إما ديون داخلية تصدر داخل حدود الدولة أو خارجية تصدر خارج حدود الدولة، فعند وجود دين عام قليل فإن الدولة تكون قادرة على خدمة ديونها وغير مضطرة إلى الاستدانة من أجل سداد ذلك الدين، أما عند وجود دين عام كبير فإنه يثقل كاهل الدولة، وإن سياسات الاستدانة والإنفاق التي تطبقها الدولة لا بد أن تصاغ على النحو الذي يضمن عدم اضطرارها إلى التوقف عن خدمة ديونها وإعلان إفلاسها.

3.2. اختلال البنية الهيكلية للموازنة العامة في العراق

يقصد بالاختلال الهيكلي في الاقتصاد حالة عدم الاستقرار العلاقة بين المتغيرات الاقتصادية وفق النسب أو المستويات التي تحددها النظرية الاقتصادية، أي بمعنى اختلال العلاقة التناسبية بين العناصر المكونة للهيكل الاقتصادي إلى المستوى الذي يؤثر فيه على النمو الاقتصادي واستقراره (عبد الرضا، 1990، 8) وبالنسبة إلى الاختلال الهيكلي في الموازنة العامة فإنه يتمثل بالفرق بين النفقات العامة والإيرادات العامة، فإذا فاقت النفقات العامة الإيرادات العامة، فهذا يعني وجود اختلال في الموازنة (عجز)، أما إذا حصل العكس وفاقت الإيرادات العامة النفقات العامة، فهذا يعني وجود فائض في الموازنة، وبالنظر إلى الاقتصاد العراقي فقد عانت موازنته العامة من اختلالات هيكلية مستمرة (العجز) ويمكن الاستدلال على ذلك من خلال المؤشرات الآتية:

أ — اختلال هيكلية النفقات العامة في العراق.

تمثل النفقات العامة إحدى عناصر السياسة المالية بشكل عام والموازنة العامة بشكل خاص، نظراً لما تحده من آثار على الطلب الكلي، فنتيجة لتطور دور الدولة وازدياد درجة تدخلها في النشاط

الاقتصادي والاجتماعي، أدى ذلك الى اتساع حجم النفقات العامة بصفة مستمرة والى تنوعها وتغير هيكليتها، كونها الوسيلة التي تستخدمها الدولة في تحقيق أهدافها الاقتصادية واشباع حاجاتها العامة، ويمكن معرفة تطور النفقات العامة في العراق من خلال البيانات الواردة في الجدول (1) اذ يتبين من الجدول ان النفقات العامة شهدت ارتفاعاً كبيراً خلال المدة (2012 — 2022)، اذ ارتفعت من (105140,0) مليار دينار في السنة 2012 الى (116959,6) مليار دينار في سنة 2022، ويعزى ذلك الارتفاع الى اسباب حقيقة واخرى ظاهرية، فالأسباب الحقيقية يعود بعضها الى زيادة الدخل القومي، وتوسع المشاريع العامة، اما الاسباب الظاهرية، فتعود الى انخفاض قيمة النقود، وارتفاع مستوى العام للأسعار (عطية، 2011، 440)، وعلى الرغم من الزيادة الكبيرة الذي حصلت في حجم النفقات الا انها شهدت تذبذباً واضحاً، اذ نجد انه حققت في سنة 2013، زيادة كبيرة حتى بلغت (119128,0) مليار دينار، ويعود هذا الارتفاع الى زيادة حجم الإيرادات العامة نتيجة ارتفاع اسعار النفط العالمية، الا انه سرعان ما شهدت انخفاضاً تدريجياً حتى وصل (67067,4) مليار دينار في سنة 2016، نتيجة انخفاض اسعار النفط، فضلاً عن الظروف السياسية والامنية غير المستقرة بسبب الحرب ضد الارهاب، الا انها عاودت الارتفاع في السنوات اللاحقة حتى وصلت الى (111723,6) في سنة 2019، بعدها شهدت تراجعاً كبيراً في سنة 2020، اذ بلغت (76082,4) مليار دينار نتيجة جائحة كورونا، وانخفاض اسعار النفط العالمية، واتباع الدولة سياسة التقشف. الا انها اخذت بالارتفاع في السنوات اللاحقة حتى وصلت الى (116959,6) مليار دينار في سنة 2022.

تعكس تلك القيم ان النفقات العامة تتميز بالحساسية الشديدة لتقلبات اسعار النفط في السوق العالمية، لكون الاقتصاد العراقي اقتصاد ريعي يعتمد في إيراداته العامة على الإيرادات النفطية فعند زيادة اسعار النفط تزداد النفقات العامة، ويتعش الاقتصاد وبالعكس عند انخفاض اسعار النفط. وعلى الرغم من أهمية تطور حجم النفقات العامة عند تقييم الاختلال في الموازنة العامة، إلا أن توزيع تلك النفقات يشكل العامل الأهم عند تقييم ذلك الاختلال، إذ أنه من خلال توزيع النفقات تتضح الملامح الحقيقية للمنافع التي تحققها. ولتعرف على طبيعة ذلك التوزيع تقسم النفقات العامة الى النفقات الجارية والنفقات الاستثمارية، وقد حظيت النفقات الجارية بالنسبة الأكبر من اجمالي النفقات العامة، حتى وان شهدت تذبذباً من سنة واخرى خلال مدة الدراسة، الا انها بقيت تستحوذ على النسبة الأكبر، اذ اسجلت اعلى مستوى لها (95,8%) من اجمالي النفقات العامة في سنة 2020، وادنى مستوى لها (66,1%) من اجمالي النفقات العامة في سنة 2013. اما بالنسبة الى النفقات الاستثمارية فلم تحظى الا بمساهمة محدودة من اجمالي النفقات العامة، اذ بلغت اعلى مستوى لها (33,9%) في سنة 2013.

يتبين من تلك النسب ان النفقات الاستثمارية تعتبر ضعيفة ولا تحقق أهداف متطلبات الاستدامة المالية، لأن الاستدامة المالية تتحقق بفعل زيادة الانتاجية الملبيه للطلب الذي يزداد بفعل زيادة الانفاق الاستثماري وهو غالباً مخفز لجانب العرض الكلي.

جدول (1)

النفقات العامة واهميتها النسبية بحسب مصادرها في العراق للمدة (2012 — 2022)

(مليار دينار، نسبة المئوية)

الاهمية النسبية للنفقات الاستثمارية	الاهمية النسبية للنفقات الجارية	النفقات العامة	السنوات
27,9	72,1	105140,0	2012
33,9	66,1	119128,0	2013
31,2	68,8	113473,6	2014
26,4	73,6	70397,5	2015
23,7	76,3	67067,4	2016
24,5	78,2	75490,1	2017
17,1	82,9	80873,0	2018
21,9	78,1	111723,6	2019
4,2	95,8	76082,4	2020
13,0	87,0	102849,7	2021
10,3	89,7	116959,6	2022

المصدر: — البنك المركزي العراقي، دائرة الاحصاء والابحاث، التقرير الاقتصادي السنوي للبنك المركزي العراقي للسنوات (2006 — 2020)، بغداد، سنوات متعددة، صفحات متعددة.

— احتسبت النسب من قبل الباحثة اعتماداً على بيانات الجدول نفسه.

ب — الاهمية النسبية للنفقات العامة الى الناتج المحلي الاجمالي في العراق.

يعد هذا المؤشر من المؤشرات المهمة لتحديد حجم اختلال الموازنة، لأن الناتج المحلي الإجمالي يعبر عن مدى النفقات في تكوين الاقتصاد الوطني، إذ تشير البيانات المعروضة في الجدول (2) ان النفقات العامة اسهمت بنسبة كبيرة في الناتج المحلي الاجمالي، وقد كانت هذه النسبة متذبذبة خلال المدة (2012 — 2022) اذ شكلت اعلى مستوى لها (43,4%) من الناتج المحلي الاجمالي في سنة 2013، وادنى مستوى لها في سنة 2018 اذ بلغت (29%) من الناتج المحلي الاجمالي، ولكن على الرغم من تحقيق

جدول (2)

الاهمية النسبية للنفقات العامة من الناتج المحلي الاجمالي بحسب انواعها في العراق
للمدة (2012 — 2022)
(النسبة المئوية)

السنوات	النفقات العامة	النفقات التشغيلية	النفقات الاستثمارية
2012	41,1	29,6	11,5
2013	43,4	28,7	14,7
2014	42,5	29,2	13,3
2015	35,9	26,4	9,5
2016	33,7	25,7	8,1
2017	33,6	26,6	7,4
2018	29,7	24,9	5,1
2019	39,7	31,0	8,7
2020	37,8	36,2	1,6
2021	34,1	29,7	4,4
2022	30,5	27,4	3,1

المصدر: احتسبت النسب من قبل الباحثة اعتماداً على:

_____ البنك المركزي العراقي، دائرة الاحصاء والابحاث، التقرير الاقتصادي السنوي للبنك المركزي العراقي للسنوات (2006 — 2020)، بغداد، سنوات متعددة، صفحات متعددة.
_____ بيانات الجدول (1)

النفقات العامة نسبة مهمة من الناتج المحلي الاجمالي، الا انها لم تحقق الاهداف الاقتصادية المرجوة منها، اذ نلاحظ من الجدول ان النفقات الاستثمارية اسهمت مساهمة متواضعة خلال مدة الدراسة، إذ لم تتجاوز مساهمتها في احسن حالاتها نحو (14,7%) من الناتج المحلي الإجمالي في سنة 2013، اما النفقات الجارية، فقد احتلت مركز الصدارة في الناتج المحلي الاجمالي، اذ شكلت اعلى مستوى لها نحو (36,2%) في سنة 2020. تعكس تلك النسب هيمنة النفقات الجارية وتدني مساهمة النفقات الاستثمارية، مما عمق ذلك طبيعة الاختلال الكبير والمستديم الذي تعاني منه الموازنة العامة في العراق.

ج — اختلال هيكلية الإيرادات العامة في العراق.

تعتمد الموازنة العامة في العراق على الإيرادات النفطية، كونها المصدر الاساس في تحقيق إيراداتها، واستمر القطاع النفطي يمثل دعامة أساسية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية فيه، الأمر الذي اضعف القطاعات الاقتصادية الاخرى والإيرادات المتحققة منها، اذ أصبحت تمارس دوراً ثانوياً ومحدوداً في تمويل الموازنة العامة، فضلاً عن جمود الإيرادات المحلية الاخرى المتحققة من الضرائب، اذ انها لم تكن بالمستوى المطلوب في سياسات الاداء المالي للموازنة العامة، ويمكن الاستدلال على ذلك من خلال بيانات الجدول رقم (3)، اذ تشير البيانات إلى أن الإيرادات العامة شهدت تطوراً كبيراً خلال المدة (2012 — 2022)، إذ بلغت (161697,4) مليار دينار سنة 2022، بعد ان كانت تبلغ (119466,4) مليار دينار سنة 2012 محققة زيادة قدرها (42231) مليار دينار خلال المدة المذكورة، وعلى الرغم من التطور التي حققتها الإيرادات العامة، إلا أنها شهدت تذبذباً واضحاً، فقد انخفضت في سنة 2014 الى (105609,8) مليار دينار واستمرت بالانخفاض حتى وصلت الى (54409,3) مليار دينار في سنة 2016، نتيجة انخفاض اسعار النفط بسبب حرب ضد الارهاب وتردي الاوضاع الامنية، وتوقف بعض انتاج النفط، ثم عاودت الارتفاع في السنوات اللاحقة حتى بلغت (107567,0) مليار دينار في سنة 2019، بعدها اخذت بالانخفاض في سنة 2020، نتيجة جائحة كورونا، اذ بلغت (63199,7) مليار دينار، ثم عاودت الارتفاع في سنة 2022، اذ وصلت الى (161697,4) مليار دينار، ويعود سبب هذا التذبذب إلى طبيعة مصادر الإيرادات التي تتصف بدرجة شديدة من التأثر بالأوضاع الأمنية والاقتصادية التي يتعرض لها الاقتصاد الوطني، فضلاً عن تأثرها بالتقلبات الاقتصادية التي تصيب الاقتصاد العالمي. ويمكن ملاحظة الاختلال في هيكلية الإيرادات

العامة بشكل أكثر وضوحاً من خلال التباين الكبير بين مصادر الإيرادات العامة بين الإيرادات النفطية وغير النفطية (الإيرادات الضريبية والإيرادات الأخرى) والمبينة في الجدول نفسه، إذ يتضح أن الإيرادات النفطية تشكل النصيب الأكبر من الإيرادات، إذ بلغت (116597,1) مليار دينار سنة 2012، وازدادت لتبلغ (153623,3) مليار دينار سنة 2022، أي أنها حققت زيادة مقدارها (37026,2) مليار دينار، مشكلة مساهمة مرتفعة جداً، بلغت في أدنى مستوياتها (77,2%) في سنة 2015، في حين وصلت أعلى مستوياتها (97,6%) وذلك في سنة 2012. أما بالنسبة إلى الإيرادات الضريبية التي تستقطعها الدولة من نشاط القطاع الخاص، والتي تشكل إحدى مصادر تمويل الموازنة العامة، فضلاً عن كونها أداة مهمة من أدوات السياسة المالية التي

جدول (3)

الإيرادات العامة وأهميتها النسبية بحسب مصادرها في العراق

للمدة (2012 — 2022)

(مليار دينار، النسبة المئوية)

السنوات	الإيرادات الكلية	الإيرادات النفطية	الأهمية النسبية	الإيرادات الضريبية	الأهمية النسبية	الإيرادات الأخرى	الأهمية النسبية
2012	119466,4	116597,1	97,6	2633,4	2,2	235,9	0,2
2013	113767,4	110677,5	97,3	2876,9	2,5	213,0	0,2
2014	105386,6	97072,4	92,1	1885,1	1,8	6429,1	6,1
2015	66470,2	51312,7	77,2	2015,1	3,0	13142,4	19,8
2016	54409,1	44267,1	81,4	3861,9	7,1	6280,1	11,5
2017	77335,9	65071,9	84,1	6298,4	8,1	5965,6	7,8
2018	106569,8	95619,8	89,8	5686,2	5,3	5263,8	4,9
2019	107566,9	99216,3	92,2	4014,5	3,7	4336,1	4,1
2020	63199,7	54448,5	86,2	4718,2	7,4	4033,0	6,4
2021	109081,5	95270,3	87,3	4536,3	4,2	9274,9	8,5
2022	161697,4	153623,3	95,0	3911,4	2,4	4162,7	2,6

المصدر: — البنك المركزي العراقي، المديرية العامة للإحصاء والابحاث، تقرير الاقتصادي السنوي

للبنك المركزي العراقي للسنوات (2018، 2019، 2020، 2021)، سنوات متعددة، صفحات متعددة.

_____ البنك المركزي العراقي، المديرية العامة للإحصاء والابحاث، النشرة الاحصائية السنوية (2014، 2015، 2016، 2017، 2022)، ، سنوات متعددة، صفحات متعددة.

تسعى من خلالها إلى تحقيق أهدافها، غير انه نجد من خلال البيانات ان الإيرادات الضريبية في العراق لم تكن في المستوى المطلوب في تمويل الموازنة العامة، فقد شكلت بشكل عام قيمة منخفضة خلال مدة الدراسة على الرغم من تطورها وارتفاعها في بعض السنوات الا انها تظل منخفضة مقارنة مع الإيرادات النفطية، ويعود ذلك الى مجموعة من الاسباب اهمها: ضعف الادارة الضريبية، والفساد المستشري في مؤسسات الدولة، وانخفاض الوعي الضريبي، وغياب العقوبات الرادعة عن التهرب الضريبي وغيرها، اذ بلغت الإيرادات الضريبية (2633,4) مليار دينار سنة 2012، ازدادت لتبلغ (3911,4) مليار دينار في سنة 2022، مشكلة نسبة لا تتعدى (8,1%) من اجمالي الإيرادات طوال المدة (2012)_____ 2022)، كما نلاحظ من الجدول ضعف حصيلة الإيرادات الاخرى، اذ احتلت جزء ضئيل جداً من قيمة الإيرادات الكلية، وتذبذب مستوياتها ارتفاعاً وانخفاضاً، إذ بلغت قيمتها (4162,7) مليار دينار في سنة 2022، اما قيمتها في سنة 2012 فقد كانت (235,9) مليار دينار، مسجلة مساهمة متدنية لا تتجاوز (19,8%) من اجمالي الإيرادات العامة خلال مدة الدراسة، ويعود سبب ذلك الى عدم اهتمام الدولة بهذا النوع من الإيرادات واعتمادها بشكل كبير على الإيرادات النفطية. تعكس تلك البيانات والنسب مدى هشاشة الاقتصاد العراقي، وتبعيته المتزايدة لأسعار النفط كونه اقتصاد ريعي يعتمد بشكل كبير على العائدات النفطية لا سيما في مجال الاستثمار مع غياب شبه كامل للإيرادات الأخرى لاسيما الضرائب، مما جعل هذا الاقتصاد عرضة للمتغيرات الخارجية، وهذا ما عمق طبيعة الاختلال الكبير والمستديم الذي تعاني منه الموازنات العراقية.

د — الاهمية النسبية للإيرادات العامة الى الناتج المحلي الاجمالي في العراق.

يمكن بيان الخلل الهيكلي في الموازنة العامة في العراق بشكل اكثر وضوحاً من خلال ملاحظة التباين الكبير في مساهمة مصادر الإيرادات العامة في الناتج المحلي الاجمالي، إذ يتضح من خلال البيانات الواردة في الجدول (4) أن الإيرادات النفطية تشكل الغالبية العظمى من الناتج المحلي الاجمالي على الرغم من ان مساهمتها كانت متذبذبة، الا انها ظلت تشكل نسبة الاكبر من الناتج مقارنة مع الإيرادات الاخرى، فلم تتراجع دون مستوى (22,3%) من الناتج المحلي الاجمالي في سنة 2016، في حين وصلت أعلى مستوياتها (45,6%) من الناتج المحلي الاجمالي في سنة 2012. ويعود سبب ذلك الى ارتفاع أسعار النفط، وارتفاع الطاقة الانتاجية التصديرية للنفط، فضلاً عن ضعف الإيرادات التي تدرها الأنشطة الاقتصادية الاخرى ومنها الضرائب، فلم تشكل الا مساهمة محدودة من الناتج المحلي الاجمالي،

اذ لم تتعدى اعلى مساهمتها عن (2,8%) من الناتج المحلي الاجمالي طوال مدة الدراسة، اما الإيرادات الاخرى فلم تكن افضل حالاً من الإيرادات الضريبية، فقد حققت هي الاخرى مساهمة متواضعة في الناتج المحلي الاجمالي، إذ لم يتجاوز أعلى مستوى لها (6,7%) من الناتج المحلي الاجمالي في سنة 2015.

جدول (4)

الاهمية النسبية للإيرادات العامة بحسب مصادرها الى الناتج المحلي الاجمالي

في العراق للمدة (2012 — 2022) (نسبة المئوية)

السنوات	الإيرادات العامة	الإيرادات النفطية	الإيرادات الضريبية	الإيرادات الاخرى
2012	46,8	45,6	1,1	0,1
2013	41,4	40,3	1,0	0,1
2014	39,4	36,3	0,7	2,4
2015	33,9	26,2	1,0	6,7
2016	27,4	22,3	1,9	3,2
2017	34,4	28,9	2,8	2,7
2018	39,2	35,2	2,1	1,9
2019	38,2	35,2	1,5	1,5
2020	31,4	27,1	2,3	2,0
2021	36,2	31,6	1,5	3,1
2022	42,2	40,1	1,0	1,1

المصدر: احتسبت النسب من قبل الباحثة اعتماداً على:

_____ البنك المركزي العراقي، المديرية العامة لدائرة الاحصاء والابحاث، التقرير الاقتصادي السنوي للبنك المركزي العراقي للسنوات (2006 — 2020)، بغداد، سنوات متعددة، صفحات متعددة.
 _____ بيانات الجدول (1)

ه — عجز الموازنة في العراق.

ان المشكلة الرئيسة التي تواجه الموازنة العامة في العراق هي تبعيتها للتغيرات في الإيرادات النفطية، كونها تمثل المقام الاول في سلم إيرادات الموازنة العامة، وهذا ما جعلها تتحكم بحجم الموازنة، وتحدد اتجاهاتها نحو العجز او الفائض، والتي انعكس بدورها على مستوى النمو الاقتصادي ودرجة استقراره

واستدامته. وقد واجهت الموازنة في العراق عجزاً في عدد من السنوات، ويرجع سبب ذلك إلى طبيعة الاقتصاد العراقي والنهج التوسعي للسياسة الإنفاقية، وتذبذب نمو الإيرادات، وعدم مواكبتها للنفقات العامة. وضعف الطاقات الانتاجية القائمة نتيجة ضعف مرونة الهيكل الانتاجي واحاديته، وان استمرار هذا العجز يقود الى مشكلة المديونية، وما يترتب عليها من تبعات اقتصادية وسياسية، ومن ثم فان الاختلال الهيكلي في الاقتصاد لا يعني الخلل الحاصل بشكل عرضي وبين فترة واخرى نتيجة قصور الإيرادات العامة عن مواكبة النفقات. العامة، وانما يركز على العجز الهيكلي المتجذر في بنية الاقتصاد بشكل يجعله صفة لصيقة نتيجة الخلل الهيكلي في تركيبة وبنية الاقتصاد (الكبيسي و شبيب، 2021، 59) وحسب بيانات الجدول (5)، نجد ان الموازنة العامة في العراق عانت تذبذباً ما بين الفائض والعجز، ففي بداية المدة حققت الموازنة فائضاً بلغ (14677) مليار دينار في سنة 2012 ، الا انها سرعان ما حصل عجزاً بلغ (5288) مليار دينار في سنة 2013، واستمر هذا العجز حتى وصل الى (12658,1) مليار دينار في سنة 2016، الا انها بعد ذلك حققت الموازنة فائضاً بلغ (25696,8)

جدول (5)

الفائض والعجز في الموازنة العامة في العراق للمدة (2012 — 2022)

(مليار دينار)

السنوات	الإيرادات العامة	النفقات العامة	العجز او الفائض
2012	119817,0	105140,0	14677
2013	113840,0	119128,0	5288_____
2014	105609,8	113473,6	7863,8 _____
2015	66470,3	70397,5	3927,2 _____
2016	54409,3	67067,4	12658,1 _____
2017	77335,9	75490,1	1845,8
2018	106569,8	80873,0	25696,8
2019	107567,0	111723,6	4156,6 _____
2020	63199,7	76082,4	12882,7 _____
2021	109081,5	102849,7	6231,8
2022	161697,4	116959,6	44737,8

المصدر: ————— البنك المركزي العراقي، دائرة الاحصاء والابحاث، النشرة السنوية للسنوات (2022، 2016، 2019، 2015)، سنوات متعددة، صفحات متعددة.

_____ البنك المركزي العراقي، دائرة الاحصاء والابحاث، التقرير الاقتصادي السنوي للبنك المركزي العراقي للسنوات (2013 _____ 2022)، بغداد، سنوات متعددة، صفحات متعددة.

مليار دينار في سنة 2018، ثم عادت لتشهد عجزاً بلغ (12882,7) مليار دينار في سنة 2020، نتيجة جائحة كورونا وانخفاض اسعار النفط، الا انها حققت فائضاً في السنتين اللاحقتين بلغ نحو (6231,8) (44737,8) مليار دينار على التوالي في سنة 2021 و 2022. غير ان حدوث الفائض في الموازنة العامة لا يعكس بطبيعة الحال تحسن أداء الاقتصاد المحلي او تحسن القطاعات الانتاجية، وتوسع دائرة الحصول على مصادر التمويل، وان الإيرادات غطت النفقات، وانما يعود الفائض المتحقق الى تدوير مبالغ التخصيصات الاستثمارية والتشغيلية وبرنامج تنمية الأقاليم والمحافظة من السنة السابقة الى السنة اللاحقة بسبب انخفاض نسب التنفيذ في تلك الميزانيات، وفي واقع الامر هو نتيجة عملية حسابية تتضمن طرح الإيرادات من النفقات، وبما ان الإيرادات النفطية تشكل الغالبية العظمى من الإيرادات العامة، وان النفط يخضع الى حالة توقع سعر البرميل المستند الى الوضع الاقتصادي العالمي، وان زيادة أسعار النفط في السوق العالمية عن السعر المتوقع غالباً ما يكون أدنى من السعر العالمي الذي استندت إليه التقديرات الأولية لإيرادات الموازنة، وما يترتب عليه من زيادة الإيرادات الفعلية عن المقدرة في الموازنة مما يؤدي الى ظهور الفائض في الميزانية العامة (جودة و صالح، 2020، 21).

4. مؤشرات قياس الاستدامة المالية في الاقتصاد العراقي.

يتضح من خلال العرض التحليلي لمؤشرات الموازنة العامة في العراق أن هناك فجوة كبيرة لبلوغ معايير الاستدامة المالية، الأمر الذي ينعكس بشكل سلبي عن تحقيقها، ويمكن بيان ذلك من خلال المؤشرات الآتية:

أ— مؤشر حجم الدين العام في العراق.

ان اتساع الاعتماد على الدين العام (الداخلي والخارجي) في تغطية عجز الموازنة العامة بات يشكل قيداً على التنمية، أكثر من كونه فرصة بديلة لتمويلها من مصادر غير نفطية. كما يشكل عبئاً على الأجيال الحالية والقادمة في ظل الافتقار إلى سياسات اقتصادية كلية مترابطة تعمل على استثماره بكفاءة عالية، وان استمرار الدولة بالاعتماد على النفط كمصدر وحيد للموازنة العامة يجعل الاقتصاد عرضة للازمات العالمية، نظراً لتأثر النفط بها، مما يجعل العراق يتجه في كل مرة لتغطية

العجز عبر الاستدانة من الخارج او الداخل وهو بذلك يشير إلى عدم القدرة على إدارة أموال الدولة بشكل فعال، والعجز عن إيجاد حلول تمويلية بديلة. لاسيما وان اغلب هذه الديون هي نفقات تشغيلية وليست استثمارية بمعنى ان هذه الديون لا يمكن استرجاعها من المشاريع الاستثمارية التي كان من المفترض أن تعمل على انشائها لتساهم في زيادة الناتج المحلي الاجمالي، وان استمرار هذه الديون بدون وجود خطط لتسديدها يكلف موازنة الدولة نفقات اضافية، تتمثل بمبالغ الفائدة التي تضعها المؤسسات الحكومية الداخلية والخارجية على هذه الديون (التمييزي، www.tareeqashaab.com, 2024). ويمكن بيان ذلك من خلال الجدول (6)، اذ تشير تلك البيانات ان الدين العام الاجمالي شهد ارتفاعاً ملحوظاً خلال مدة (2012 — 2020) اذ ارتفع من (67394,8) مليار دينار في سنة 2012 الى (89726,0) مليار دينار في سنة 2020، ويعود ذلك الى ارتفاع الديون الداخلية والخارجية نتيجة انخفاض الايرادات النفطية لتغطية النفقات العامة، جراء انخفاض اسعار النفط، إلا أن هذا الارتفاع لم يكن مستمراً وإنما كان متذبذباً، إذ نجد انه في سنة 2013 حقق الدين العام انخفاضاً بلغ (49438,4) مليار دينار، ويعود هذا الانخفاض الى التحسن النسبي في اسعار النفط وتغطية الدولة جزء كبير من نفقاتها، الا ان هذا الانخفاض لم يستمر طويلاً اذ انه سرعان ما ارتفع الى (63676,8) مليار دينار في سنة 2014، واستمر هذا الارتفاع حتى وصل الى (85799,0) مليار دينار في سنة 2017، ويعود ذلك الى انخفاض اسعار النفط، وضعف الدولة في تحصيل إيراداتها من القطاعات الاقتصادية الى جانب الحرب ضد الارهاب، مما اضعف امكانية الدولة على الانفاق العام، مما اضطرت الى اللجوء الى قروض جديدة لوفاء بالتزاماتها من الانفاق، وفي عام 2018 انخفض الدين العام الخارجي الى (39984,0) مليار دينار، ثم عاود الارتفاع في السنتين الآخريتين حتى وصل الى (89726,0) مليار دينار في سنة 2020. وبتحليل هيكل الدين العام وفقاً لنوع الدين فانه يصنف إلى (الدين الداخلي والدين الخارجي) فحسب بيانات الجدول نفسه، نلاحظ ان الدين العام الداخلي ارتفع من (11543,4) مليار دينار في سنة 2012 الى (17255,0) مليار دينار في سنة 2020. وان هذا الدين شهد تذبذباً بين الارتفاع والانخفاض، اذ حقق في بداية المدة اي في سنة 2013 انخفاضاً بلغ (8395,2) مليار دينار عما كان عليه في سنة 2012، ويعود ذلك الى انخفاض حجم الدين القديم الذي هو بذمة الحكومة متمثلة بوزارة المالية لصالح البنك المركزي العراقي من خلال إطفاء قيمة السندات والحوالات الحكومية التي بحوزته في نهاية 2012، فضلاً عن انخفاض القروض الممنوحة الى الدوائر الحكومية من قبل البنك المركزي للعام نفسه، وارتفاع إيرادات العوائد النفطية (رشيد، 2021، 375)، الا ان هذا الانخفاض لم يستمر طويلاً، اذ

عاود الارتفاع في السنوات اللاحقة الى ان وصل في سنة 2017 الى (32368,0) مليار دينار، وهو اعلى قيمة وصل اليها الدين الداخلي للعراق خلال المدة المذكورة بسبب زيادة الانفاق العسكري نتيجة الحرب ضد الارهاب وإغاثة المهجرين، وانخفاض ايرادات النفط، مما نتج عن ذلك عجز في موازنة الدولة، فالتجأت الدولة الى الاستدانة لأجل تغطية تلك النفقات وسد العجز في السيولة النقدية. بعدها حقق الدين العام الداخلي انخفاضاً وصل في سنة 2019 الى (11781,0) مليار دينار، ثم ارتفع في سنة 2020، اذ بلغ (17255,0) مليار دينار نتيجة جائحة كورونا وانخفاض اسعار النفط. اما بالنسبة الى الدين الخارجي فان العراق كغيره من الدول لجأ للدين الخارجي لتحسين أوضاعه الاقتصادية، فبعد ان تلقى العراق العديد من الضربات التي أدت الى انهيار أسعار النفط واثارها الخطيرة على اقتصاد العراقي، فضلاً عن عجز الموازنة الاتحادية بسبب ارتفاع النفقات وانخفاض الإيرادات. ولتلبية الاحتياجات المتزايدة المترتبة على الحروب التي توالى عليه عملت الدولة الى اللجوء إلى الاقتراض الخارجي لتمويل الانفاق العام (مرزوك، 2021، 9)، ويمكن توضيح ذلك جلياً من خلال البيانات المعروضة في الجدول نفسه، اذ شكل الدين الخارجي الحجم الاكبر مقارنة بالدين الداخلي، اذ بلغ الدين الخارجي في سنة 2012 نحو (55851,4) مليار دينار، ازداد حتى وصل الى (72471,0) مليار دينار في سنة 2020، ويعود ذلك الى الاحداث والظروف السياسية والاقتصادية التي مر بها العراق، فضلاً عن انخفاض اسعار النفط للأدنى مستوياتها. أما بخصوص

جدول (6)

الدين العام في العراق في العراق بحسب أنواعه وأهميته النسبة للمدة (2012 — 2022)

(مليار دينار، النسبة المئوية)

سنوات	الدين العام الاجمالي	الدين العام الداخلي	النسبة المئوية	الدين العام الخارجي	النسبة المئوية
2012	67394,8	11543,4	17,1	55851,4	82,9
2013	49438,4	8395,2	17,0	41043,2	83,0
2014	63676,8	20552,4	32,3	43124,4	67,7
2015	78897,0	30345,0	38,5	48552,0	61,5
2016	82824,0	32011,0	38,6	50813,0	61,4
2017	85799,0	32368,0	37,7	53431,0	62,3

امكانية تحقيق الاستدامة المالية الحكومية في ظل هيكلية الموازنة العامة في العراق:

69,3	27727,0	30,7	12257,0	39984,0	2018
82,2	54502,0	17,8	11781,0	66283,0	2019
80,8	72471,0	19,2	17255,0	89726,0	2020

المصدر: احتسبت من قبل الباحث بالاعتماد على:

— ايناس محمد رشيد، تحليل اثر الدين العام على الانفاق الحكومي والنمو الاقتصادي في العراق — دراسة في ظل قوانين الموازنة العامة على الاقتصاد العراقي للمدة (2008 — 2020)، مجلة الجامعة العراقية، 2021، الجزء 3، العدد 52، ص 376.

* تم تحويل الديون الى مليار دينار باستخدام اسعار الصرف السائدة.

مدى مساهمة الدين من حيث نوعيته في الدين العام الاجمالي، فنجد أن الدين الخارجي احتلت المرتبة الأولى من حيث مساهمته من الدين العام الاجمالي أثناء المدة (2012 — 2020) مقارنة بالدين الداخلي، إذ ظلت أهميتها النسبية بشكل عام مرتفعة، إذ بلغ أعلى نسبة تم تسجيلها في سنة 2013 وكانت (83,0%)، أي أنه شكل أكثر من ثلثي الدين العام الاجمالي، وذلك لسهولة الاقتراض من المؤسسات الدولية الخارجية بالمقابل عدم وجود تصنيف ائتماني يسهل عملية شراء حوالات الخزينة في الخارج، اما أعلى نسبة مساهمة للدين الداخلي من الدين العام الاجمالي فقد بلغت نحو (38,6%) في سنة 2016. وان ارتفاع الديون الخارجية تفرض على الدولة قيود ثقيلة على ميزانية الدولة، وعلى إعادة بناء الاقتصاد العراقي، فضلاً عما تسببه من التدخل في الشؤون الداخلية الى جانب قيام الدولة بتبني برامج اقتصادية التي تؤثر وبشكل سلبي على مستويات الحياة الاقتصادية والاجتماعية للطبقات الفقيرة ومتوسطة الدخل، وذلك بسبب سياسات التقشف، وخفض النفقات العامة، وتجميد التعيينات وتقليص الدعم الحكومي للعديد من السلع الاساسية (جودة وصالح، 2020، 22).

ب — مؤشر نسبة الدين العام الى الناتج المحلي الاجمالي.

ان الاعتماد على مؤشر نسبة الدين العام الى الناتج المحلي الاجمالي يعد من المؤشرات المهمة للتقييم الوضع المالي للدولة، فكلما ارتفعت نسبة الدين إلى الناتج المحلي الإجمالي، قل احتمال قيام الدولة بسداد دينها، وزادت مخاطر التخلف عن السداد، مما قد يتسبب في حالة من الذعر المالي في الأسواق المحلية والدولية، وقد تم تحديد النسبة المعيارية للدين الخارجي الى الناتج المحلي الاجمالي حسب اتفاقية ماستريخت بنسبة (60%) الا ان هناك إجماع على أن المستوى الآمن لهذا المؤشر في الدول النامية هو

أن يكون دون (35%) ويعتمد ذلك على حجم الاقتصاد ونوعه (تقرير افاق الاقتصاد العراقي، 2021، 29)،

جدول (7)

الاهمية النسبية للدين العام من الناتج المحلي الاجمالي بحسب انواعه
في العراق للمدة (2012 — 2022) (نسبة مئوية)

السنوات	الدين العام الاجمالي	الدين العام الداخلي	الدين العام الخارجي
2012	26,3	4,5	21,8
2013	17,9	3,0	14,9
2014	23,8	7,7	16,1
2015	40,2	15,5	24,7
2016	41,6	16,1	25,5
2017	38,1	14,4	23,7
2018	14,6	4,5	10,1
2019	23,5	4,1	19,4
2020	44,5	8,5	36,0

المصدر: احتسبت النسب من قبل الباحثة اعتماداً على:

_____ البنك المركزي العراقي، دائرة الاحصاء والابحاث، التقرير الاقتصادي السنوي للبنك المركزي العراقي للسنوات (2006 — 2020)، بغداد، سنوات متعددة، صفحات متعددة.
_____ بيانات الجدول (6).

ويتسم الموقف المالي وفقاً لهذا المؤشر بعدم الاستدامة المالية في الحالات الاتية (نوري، 2018، 476):

_____ اذا ارتفعت نسبة الدين العام للناتج المحلي في الدولة عن نظيراتها في الدول الاخرى.
_____ اذا اسفرت نسبة الدين للناتج المحلي عن معدلات اعلى من معدلاتها التاريخية.
_____ اذا كان الحفاظ على استقرار نسبة الدين للناتج المحلي يحتاج الى تغيير كبير من السياسات المالية.

ويمكن معرفة ما يشكله الدين العام في العراق من الناتج المحلي الاجمالي من خلال بيانات المعروضة في الجدول (7)، اذ تشير البيانات إلى ان نسبة الدين العام الى الناتج المحلي الإجمالي فقد بلغت اعلى

مستوى لها (44,5%) من الناتج المحلي الاجمالي وذلك في سنة 2020، وادنى مستوى له (14,6%) من الناتج المحلي الاجمالي في سنة 2018، اما بقية السنوات فقد كانت متذبذبة بين السنتين. اما الدين الخارجي فقد استحوذ على المساهمة الاكبر من الناتج المحلي الاجمالي مقارنة بالدين الداخلي، اذ بلغ اعلى مستوياته (36%) من الناتج المحلي الاجمالي في سنة 2020، وادنى مستوياته (10,1%) من الناتج المحلي الاجمالي في سنة 2018، ان وجود هذه الديون تثقل موازنة العراق، وتحد من قدرته على التحول نحو الاستدامة المالية.

ج — مؤشر نسبة الدين العام الخارجي الى اجمالي الصادرات.

يعد هذا المؤشر من مؤشرات المهمة للاستدامة المالية، لأن الصادرات تمثل قدرة الدولة على توفير العملة الاجنبية، اذ ان ارتفاع هذا المؤشر يدل على ان ديون الدولة باتت أكبر من مواردها الاساسية من العملات الاجنبية، فاذا كانت نسبة هذه الديون الى اجمالي الصادرات أقل من (200%) توصف بأنها ديون معتدلة، اما اذا كانت نسبتها ما بين (200 — 350%) فتوصف بأنها ديون مرتفعة، اما إذا كانت نسبتها أكثر من (350%) من إجمالي الصادرات فتوصف بأنها ديون متفاقمة (تقرير افاق الاقتصاد العراقي، 2021، 30)، ويمكن ملاحظة ذلك من خلال بيانات الجدول (8) اذ نجد ان صادرات العراق غير النفطية قليلة مقارنة مع ديونه الخارجية، وقد تم تناول الصادرات غير النفطية ليتضح مدى مساهمة القطاعات الانتاجية غير النفطية (الزراعية والصناعية) في الصادرات، لما لها من اثر كبير في تحقيق الاستدامة المالية، لان ايرادات هذه القطاعات لها القابلية على الاستمرارية لتمويل الانشطة الحالية والمستقبلية، في حين ان الاعتماد على الصادرات النفطية كمصدر للعملات الاجنبية واهمال القطاعات الانتاجية لا تحقق استدامة مالية كونها تخضع الى تقلبات اسعار النفط في الاسواق العالمية. وانعكاس تلك التقلبات على الايرادات العامة، ومن ثم تأثير تلك الايرادات على حجم الموازنة العامة، وقد سجل مؤشر نسبة الديون الخارجية الى اجمالي الصادرات انخفاضاً خلال المدة (2012 — 2020) مسجلاً نسبة (1565%) في سنة 2020، بعد ان كانت نسبته تبلغ (7253%) من اجمالي الصادرات في سنة 2012، وعلى الرغم من انخفاض هذه النسبة الا انها تبقى مرتفعة مقارنة مع النسب المسموح بها، لذا يصنف العراق من ضمن الدول مرتفعة الديون، وقد كان هذا المؤشر متذبذباً بين الارتفاع والانخفاض، اذ

جدول (8)

الدين العام الخارجي الى اجمالي الصادرات غير النفطية للمدة

(2012 — 2020) (مليار دينار)

النسبة المئوية للدين الخارجي الى الصادرات	الصادرات غير النفطية	السنوات
7253	770,0	2012
1020	402,2	2013
—	—	2014
21063	230,5	2015
46918	108,3	2016
15322	348,7	2017
2287	1212	2018
1412	3859,2	2019
1565	4628,9	2020

المصدر: وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للإحصاء وتكنولوجيا المعلومات، المجموعة الإحصائية السنوية في العراق لسنة (2020 — 2021)، بغداد، 2021، ص 6.

— وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للإحصاء وتكنولوجيا المعلومات، التقرير السنوي للصادرات للسنوات (2018، 2017، 2016، 2015)، سنوات متعددة، صفحات متعددة.

انه بدأ بعد سنة 2012 بالانخفاض، اذ بلغ (1020%) في سنة 2013 ، وبعد سنة 2014 بدأ هذا المؤشر بالارتفاع التدريجي نتيجة تراجع الصادرات، مما خلق حاجة طارئة إلى الدين الخارجي من أجل ضمان استدامة الاقتصاد وحماية تأمين الخدمات الأساسية بما في ذلك الدعم الذي يؤمنه البنك الدولي بشكل مشترك مع صندوق النقد الدولي والوكالة اليابانية للتعاون الدولي إلى قطاع الطاقة الكهربائية، فضلاً عن الإصلاحات التي تحتاجها الحقول النفطية التي تعرضت للضرر من قبل تنظيم داعش الإرهابي (تقرير افاق الاقتصاد العراقي، 2021، 30)، ليلغ الدين الخارجي إلى إجمالي الصادرات أعلى مستوياته في سنة 2016 مسجلاً نسبة بلغت (46918%) وهو أعلى نسبة وصل إليها الدين الخارجي إلى إجمالي الصادرات، ثم عاود إلى الانخفاض مع الزيادة الحاصلة في الصادرات لتصل نسبته (1412%) في سنة 2019، إلا أنه في سنة 2020 اتجه نحو الارتفاع ثانية مع بدأ أحداث كورونا، اذ بلغت نسبته (1565%) من إجمالي الصادرات. تعكس تلك النسب أن العراق يعاني من ارتفاع حجم الديون، وانخفاض حجم الصادرات غير النفطية نتيجة تدهور القطاعات الانتاجية على الرغم من أنها تعد المصدر الرئيس لتوفير للعملة الأجنبية، وهذا ما يعكس أن الديون الخارجية أصبحت هي المورد الأساسي للعملة الصعبة، واستقرار أسعار الصرف، وهذا يؤثر بشكل سلبي على تحقيق الاستدامة المالية.

الاستنتاجات.

1— عانت الموازنة العامة عجزاً هيكلاً في عدد من السنوات نتيجة للنهج التوسعي للسياسة الإنفاقية، وتذبذب نمو الإيرادات وعدم مواكبتها للنفقات العامة، مما سبب تفاقم الفجوة بين الإيرادات والنفقات.

2— ان الاعتماد على الإيرادات النفطية كمصدر لتمويل النفقات العامة لاسيما النفقات الجارية، وإهمال القطاعات الانتاجية الأخرى، أثر ذلك على امكانية تحقق الاستدامة المالية في العراق.

3— من خلال المؤشرات نجد ان الديون وحجم النفقات تقف عائقاً امام تحقيق الاستدامة المالية، مما يستلزم اتخاذ إجراءات واضحة وحديثة نحو إعادة تعديل هيكلية الموازنة العامة.

4— المشكلة التي تواجه الموازنة العامة في العراق هي تبعيتها للتغيرات في الإيرادات النفطية التي تشكل الغالبية العظمى من الإيرادات العامة، هذه المساهمة الكبيرة للإيرادات النفطية جعل تلك الإيرادات هي التي تتحكم بحجم الموازنة العامة، وتحدد اتجاهاتها نحو العجز والفائض، والتي انعكس بدورها على مستوى النمو الاقتصادي ودرجة استقراره واستدامته.

5— تعد تزايد نسبة الدين العام إلى الناتج المحلي وتزايد الإنفاق العام وارتفاع معدلات نموه مقابل عدم مواكبة نمو الإيرادات العامة وتدهور النمو الاقتصادي، تمثل من أهم العوامل المؤثرة سلباً في استمرار الاستدامة المالية.

6— ان استمرار الدولة بالاعتماد على النفط كمصدر وحيد للموازنة العامة يجعل الاقتصاد عرضة للآزمات العالمية نظراً لتأثر النفط بها، مما يجعل العراق يتجه في كل مرة لتغطية العجز عبر الاستدانة من الخارج أو الداخل وهو بذلك يشير إلى عدم القدرة على إدارة أموال الدولة بشكل فعال، والعجز عن إيجاد حلول تمويلية بديلة.

المقترحات.

1— اصلاح احتلال هيكلية الموازنة العامة من خلال توجيه النفقات الاستثمارية نحو القطاعات الاقتصادية المنتجة. وتعزيز النمو الاقتصادي في المقابل الحد من النفقات الجارية.

2— من اجل تحقيق الاستدامة المالية ضرورة تكوين هيكل انتاجي متنوع ومستديم في العراق، وعدم الاعتماد على مورد انتاجي وحيد وهو النفط. بل ينبغي زيادة مساهمة القطاعات الانتاجية الأخرى.

3— العمل على اصلاح النظام المالي لتخفيف العجز في الموازنة العامة.

4 — ان التحول الى الاستدامة المالية يتطلب تبني العديد من الاجراءات التي تتناسب مع الأولويات الاقتصادية والمالية للدولة، ومن هذه الاجراءات ان تكون إيرادات الدولة كافية لتغطية النفقات ليس في الوقت الحالي فقط بل في المستقبل دون الحاجة الى عملية الاقتراض.

5. المراجع

— الكتب والاطاريح

1 — الفتلاوي، مصطفى وسام محمد، 2024، قياس أثر سياسة التنوع الاقتصادي في تحقيق الاستدامة المالية — تجارب دول مختارة مع إشارة للعراق، اطروحة دكتوراه مقدمة الى كلية الادارة والاقتصاد، جامعة كربلاء، (كربلاء، جامعة كربلاء)، ص30.

2 — سرحان، مصطفى سعد مهدي، 2020، تحليل العوامل المؤثرة في تحقيق الاستدامة المالية في العراق رسالة ماجستير مقدمة الى كلية الادارة والاقتصاد جامعة كربلاء، (كربلاء، جامعة كربلاء)، ص46.

3 — عبد الرضا، نبيل جعفر، 1990، الاختلالات الهيكلية في الاقتصاد الايراني، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية الادارة والاقتصاد جامعة البصرة، (البصرة، جامعة البصرة)، ص8.

— المقالات

1 — الكبيسي، عبد الرحمن عبید جمعة و شبيب، عبد الرزاق ابراهيم، 2021، الاسباب الاقتصادية والاجتماعية للموازنة العامة في العراق للمدة (2004 — 2018)، مجلة اقتصاديات الاعمال، عدد خاص المجلد2، ايلول، ص59.

2 — جودة، نضال شاكر، صالح، اسراء سعيد، 2020، قياس وتحليل اثر عجز الموازنة في الدين العام في العراق للمدة (2003 — 2016)، مجلة العلوم الاقتصادية والادارية، العدد 35، ص21.

3 — حسن، قيس مهدي و خضير، سعدون رشيد، 2022، تحقيق الاستدامة المالية واثرها في النمو الاقتصادي المستديم في العراق، مجلة رماح للبحوث والدارسات، العدد 65، 2022. ص201.

4 — عطية، محمود صالح، 2011، اسباب زيادة النفقات العامة بين الفكر التقليدي والفكر الحديث، مع اشارة الى العراق، العدد 50، مجلة ديبالى، ص440.

5 — محمود، منال جابر مرسي، 2021، العلاقة التبادلية بين عجز الموازنة العامة المصرية ومعدل التضخم، المجلة العلمية للاقتصاد والتجارة، ص371.

- 6— رشيد، ايناس محمد، 2021، تحليل اثر الدين العام على الانفاق الحكومي والنمو الاقتصادي في العراق— دراسة في ظل اثر قوانين الموازنة العامة على الاقتصاد العراقي للمدة (2008— 2020)، مجلة الجامعة العراقية، العدد 52، الجزء الثالث، ص375.
- 7— مرزوك، عاطف لافي، 2021، الدين الحكومي الخارجي المحتوى والاثار في الاداء الاقتصادي للمدة 2003— 2019، مجلة مركز دراسات الكوفة، العدد 23، ص9.
- 8— نوري، علي حسين، 2018، الاستدامة المالية واثرها في النمو الاقتصادي دراسة حالة العراق للمدة (2004— 2016)، مجلة جامعة جيهان اربيل العلمية، اصدار خاص العدد 2 الجزء C، ص476.

— التقارير

- 1— البنك المركزي العراقي، دائرة الاحصاء والابحاث، تقرير افاق الاقتصاد العراقي للفصل الرابع 2021، ص30.
- 2 — البنك المركزي العراقي، دائرة الاحصاء والابحاث، التقرير الاقتصادي السنوي للبنك المركزي العراقي للسنوات (2006— 2020)، بغداد، سنوات متعددة.
- 3— وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للإحصاء وتكنولوجيا المعلومات، المجموعة الإحصائية السنوية في العراق لسنة (2020— 2021)، بغداد.
- 4— وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للإحصاء وتكنولوجيا المعلومات، التقرير السنوي للصادرات للسنوات (2015، 2016، 2017، 2018)، بغداد، سنوات متعددة.
- 5— البنك المركزي العراقي، دائرة الاحصاء والابحاث، النشرة السنوية للسنوات (2022، 2016، 2019، 2015)، سنوات متعددة.

— المواقع

- 1 — اسماعيل، ميثم اللعيبي وآخرون، 2021، المالية العامة، مأخوذة من شبكة المعلومات الدولية الانترنت وعلى الموقع الالكتروني الاتي:
<https://uomustansiriyah.edu.iq>
- 2 — التميمي، محمد، 2042، الدين الداخلي العام للعراق، مأخوذة من شبكة المعلومات الدولية الانترنت وعلى الموقع الالكتروني الاتي:
www.tareeqashaab.com

3 — كاظم، حيدر يونس، 2019، تطور السياسة المالية عبر النظريات الاقتصادية، مأخوذة من شبكة المعلومات الدولية الانترنت وعلى الموقع الالكتروني الاتي: <https://almerja.com>

4 — كنعان، علي، مبدأ توازن الموازنة، مأخوذة من شبكة المعلومات الدولية الانترنت وعلى الموقع الالكتروني الاتي: <https://arab-ency.com>