

القواعد المالية بين متطلبات الانضباط والواقع المالي

في العراق للمدة (٢٠٠٤-٢٠١٦)

الباحث: محمد شهاب احمد*

ا.د عماد محمد علي*

المخلص :

أثارت الزيادة الحادة في الدين العام والعجز المالي مخاوف كبيرة بشأن الاستدامة المالية، الأمر الذي تطلب استكشاف اطر يمكن الركون أليها للحد من الأزمات. من خلال انتهاج سياسات مالية شفافة ذات مصداقية وقابلة للتطبيق، إذ تسهم القواعد المالية في ترسيخ الانضباط المالي. يهدف البحث إلى تحديد ماهية هذه القواعد، ومدى إمكانية توظيفها لتحقيق الانضباط المالي في العراق. خلص البحث إلى إن تطبيق القواعد المالية من شأنه إن يصحح مسار السياسة المالية، ومن ثم إمكانية توظيفها لمعالجة التحديات التي تواجه السياسة المالية في العراق.

Abstract:

The sharp increase in public debt and fiscal deficits raised concerns about financial sustainability, which required the exploration of reliable frameworks to reduce crises. Through transparent, credible and enforceable financial policies, as financial rules contribute to fiscal discipline. The research aims to determine the nature of these rules and the extent to which they can be used to achieve financial discipline in Iraq. The research concluded that the application of financial rules would correct the course of fiscal policy and then employ them to address the challenges facing the fiscal policy in Iraq .

*جامعة بغداد/كلية الإدارة والاقتصاد ، emadabdullatif@gmail.com

*وزارة التخطيط ، ms.ms6820@yahoo.com ، بحث مستل من أطروحة الباحث الثاني.

المقدمة:

انبثقت في سياق صنع السياسات الاقتصادية أهدافاً متزايدة الأهمية، والتي تتجلى بالقواعد المالية كونها دليل يمكن إن تسترشد بها السياسة المالية في دعم وتحقيق الانضباط المالي، الذي عدّ الشرط الضروري لتحقيق سياسة مالية ذات طابع متوازن ومتكافئ، إذ إن اعتماد القواعد المالية يمكن إن تساعد في استقرار الاقتصاد الكلي على المدى المتوسط، وتضفي ميزات مهمة في ظل الحداثة العالمية مثل المسؤولية والمصداقية المالية التي تؤدي إلى كسب ثقة الوحدات الاقتصادية بصناع السياسة الاقتصادية. وللتعرف على مدى تأثر الاقتصاد العراقي بالظروف التي صعدت من اضطراب السياسة المالية، ومدى القرب أو الابتعاد عن مؤشرات القواعد المالية المعتمدة عالمياً، وإمكانية تحقيق الاستدامة المالية، لاسيما الارتباط القوي بين الإيرادات النفطية المتقلبة وزيادة الإنفاق قد تتطوي على مخاطر تفرض التزامات مستقبلية غير قابلة للاستمرار في حالة تعرض أسعار النفط لصدمة سلبية، مما يدفع الحكومة إلى إجراء تعديلات مالية تكون مكلفة ومن ثم يقوض الهدف الإنمائي للسياسة المالية. الأمر الذي يستلزم اعتماد قواعد مالية للمساعدة في عزل السياسة المالية عن هذه الضغوط، وإعادة تقييم القدرة على الإيفاء بالديون الإجمالية.

المحور الأول: الإطار المنهجي:

مشكلة البحث:-

تتجلى مشكلة البحث حول عدم تحقيق الانضباط المالي في العراق، والذي يعود إلى الاعتماد المفرط على مورد النفط، مقابل ضعف مساهمة الأنشطة الاقتصادية الأخرى، وعدم مرونة الجهاز الإنتاجي.

أهمية البحث:-

تمتلك القواعد المالية آليات يمكن من خلالها تخفيف حدة تداعيات الأزمات التي تنتاب النشاط الاقتصادي.

هدف البحث:-

تسليط الضوء على القواعد المالية لما لها من دور في تحقيق الانضباط المالي، وتحسين فاعلية السياسة المالية في العراق.

فرضية البحث:-

تمارس القواعد المالية دوراً مهماً في تصحيح مسار السياسة المالية في العراق.

المحور الثاني: الإطار المفاهيمي للانضباط المالي

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 يعرف الانضباط المالي بأنه " قدرة الحكومة في المحافظة على تنفيذ العمليات المالية بشكل سلس ويضمن السلامة والرخاء المالي على المدى الطويل"^(١). 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 كحسب الحاجات المالية التي تتقدم بها الوحدات والهيئات الإدارية المختلفة^(٢)، الأمر الذي يستلزم إيلاء المزيد من الاهتمام للاحتياجات الحالية والمستقبلية وتصحيح الميل الخاطئ للحفاظ على الانضباط المالي السليم، ومن ثم يعد كجزء من عملية مراقبة الموازنة وضمان تنفيذها واعتمادها في الوقت المناسب لتوجيه العمليات المالية الحكومية، إذ إن الممارسات السليمة للموازنة ينبغي إن توطر بآليات تحد من حالات الانكماش الاقتصادي والصدمات غير المتوقعة، لتشكل ضوابط مؤسسية تضع حدود للقرارات المالية الحكومية، ومن ثم يعكس فاعلية التخصيص وكفاءة الأداء، والترتيبات الرامية إلى انتهاج سياسة مالية تستجيب لمتطلبات الاقتصاد.

ثانياً- أهمية الانضباط المالي:

تكمن أهمية الانضباط المالي إلى حد بعيد في تعزيز النمو على المدى الطويل، إذ إن كبح العجز وتحقيق فائض في الموازنة يعد شكلاً من إشكال الادخار، وبارتفاعه تزيد الأصول المملوكة وارتفاع الدخل القومي في المستقبل، وهو ما تجسد في حالة الاقتصاد التركي فبعد إن كان يريخ 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^(٣). فضلاً عن ذلك فقد أتاح الانضباط المالي احتواء العجز

في بلغاريا لعامي ٢٠١١ و ٢٠١٢ بدلا من اللجوء لزيادة الضرائب لتأمين المزيد من الأموال، ومن ثم الحفاظ على البيئة المالية المستقرة مقارنة بعدم اليقين المتزايد^(٤). إذ يفضي الانضباط المالي إلى تهيئة الأسس اللازمة لخلق بيئة اقتصادية مستقرة وقابلة للتنبؤ، إلا أن تمادي الحكومات بإنفاق المزيد وباستمرار أكثر من استدامة التمويل، ومن ثم العجز واللجوء إلى الاقتراض، ينعكس بتكاليف كبيرة على الاقتصاد تفوق قدرته على إنتاج الفائض المطلوب وبما يكفي لمواجهة تزايد وتيرة الديون وخدمتها، ومن ثم تبرز الحاجة إلى الانضباط المالي لكبح التحيز في سلوك السياسة المالية التي تترك تكاليف على الاقتصاد، إذ ينقسم التحيز إلى ثلاث فئات^(٥) :

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

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

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

ثالثاً- الانضباط المالي والاستدامة المالية.

تعد الاستدامة المالية من العناصر المهمة في الاستقرار وهي متعلقة أساساً بالعجز وتمويله ونسبته إلى الدخل القومي، وآثاره في الطلب الكلي والتضخم. إذ يمثل العجز المالي أملاءات الأمر الواقع والتي من الصعب مقاومتها، لاسيما من جهة الإنفاق حيث لا يمكن النزول دون حد أدنى تفرضه الضغوط الاجتماعية والسياسية، إما الإيرادات فيتعذر زيادتها فوق حد أعلى في مدة قصيرة من الزمن. تمثل الاستدامة المالية المقدار الأقصى من رصيد الدين الحكومي المسموح به ضمن شروط التوازن في مدة زمنية تتجاوز الموازنات السنوية^(٦). 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 والناتج المحلي الإجمالي. ومع ارتفاع هذه النسب يرتفع الضغط على الموازنة لخدمة نفقات المديونية، ويزداد خطر الاستدامة عند ارتفاع سعر الفائدة أو هامش المخاطر المضاف على سعر الفائدة المرجعي (وهو العائد على الدين الحكومي الألماني في حالة أوروبا)، إي تنشأ حلقة تغذية سلبية بين سعر الفائدة وثقل المديونية. ومع تزايد العجز ورصيد الدين يزداد خطر الفشل الائتماني السيادي، ما يدفع المستثمرين طلب علاوة إضافية لتعويض الخسارة الناجمة عن احتمالات عدم السداد، وإن العجز الحالي له تأثير على أسعار الفائدة طويلة الأجل على السندات الحكومية^(٧)، ومن ثم تصبح العلاقة بين إنفاق الحكومة وإيراداتها، العجز والفائض، أداة لسياسة اقتصادية من أجل 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 وتنتسج فجوة التمويل، فتلجأ الحكومات للبنوك المركزية. ومع هذا النمط من التمويل والإنفاق بالإصدار النقدي والتضخم يبقى الاقتصاد الوطني دون المستوى الاعتيادي للأداء، مما يعني إن التضخم ناجم ليس بسبب تجاوز الناتج الفعلي للناتج الكامن، أو انخفاض نسبة البطالة دون المعدل الطبيعي لها، بل تولد أساساً من سوق الصرف^(٨).

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 المطلوبات على الحكومة وتتنخفض 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^(٩) ومن ثم فإن البنوك المركزية عند تعاملها مع أدوات الدين الحكومي بيعاً وشراء، ليس بهدف تسهيل تمويل الموازنة العامة، أو تنقيد 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^(١٠). 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%)^(١١). فضلا عن السياسات المالية غير المستدامة يمكن إن تعرض الجدارة الائتمانية الدولية للبلد إلى الخطر (زيادة تكلفة الاقتراض في المستقبل)^(١٢). وهو ما ينبغي التنقيد بحدود التمويل المتاحة، وبما يسمح بالحفاظ على الانضباط المالي السليم.

رابعاً- القواعد المالية المتبعة لتحقيق الانضباط المالي :

تحظى مرونة التعامل مع التقلبات الدورية على قدر كبير من الأهمية ، لاسيما أوقات الرخاء، مما يترك مجالاً كافياً للاستجابة المناهضة للدورات الاقتصادية والظروف السيئة وغير المواتية. إذ تم الاهتمام إلى نهج قابل للتطبيق لبلوغ أهدافها، وذلك من خلال القواعد المالية "وهي قيود عددية دائمة توضع على مجاميع الموازنة تحدد بأهداف رقمية، يعبر عنها بمؤشر موجز للنتائج المالية، من خلال تحديد المؤشر التشغيلي الذي تنطبق عليه بغية توجيه السياسة المالية"^(١٣). وتمتاز بالبساطة وسهولة رصدها وتشغيلها ونقلها للمستفيدين، وتخدم أهداف متعددة، يأتي في مقدمتها تعزيز الاستدامة المالية.

لكبح العجز والقدرة على الإيفاء بالتزاماتها المستقبلية، وضمان المصداقية والمسؤولية المالية الذي يمهد إلى توظيف فعال للأموال العامة وتجنب الإفراط في الإنفاق العام^(١٤). لاسيما أنها تنطوي على خصائص أساسية هي^(١٥):

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

٢ - 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 الأتي^(١٦):

١- 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.

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

٣- 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.

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

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

خامسا- أنواع القواعد المالية:-

تنقسم القواعد المالية إلى^(١٧) :

١. قاعدة توازن الموازنة (Balanced – budget rule):

تستهدف خفض عجز الموازنة العامة إلى مستوى معين، وذلك من خلال ترشيد الإنفاق العام ورفع كفاءته. وتبعاً لاتفاقية " ماستريخت " للاتحاد الأوروبي التي تضع الحد الأقصى لعجز الموازنة العامة المسموح به للدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي بحيث لا يتجاوز نسبة (٣%) من الناتج المحلي الإجمالي، ويمثل هذا الهدف الأساس في تنظيم عجز الموازنة العامة لضمان تحقيق الاستدامة المالية (Fiscal Sustainability)^(١٨). 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%)^(١٩)

٢- قاعدة الدين (Debt rule).

تهدف إلى تحديد حداً آمناً لإجمالي الدين العام لما يمكن إن يتحمله المجتمع دون حدوث آثار سلبية على الاستقرار والنمو الاقتصادي، إذ يرى خبراء صندوق النقد الدولي إن نسبة الدين العام/ الناتج ينبغي أن لا يتجاوز (٦٠%)، 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^(٢٠).

٣- قاعدة الإنفاق (Expenditure rule).

تضع حداً للإنفاق الكلي أو الإنفاق الجاري من حيث القيمة المطلقة أو معدلات النمو أو كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي، مع مدة زمنية تتراوح غالباً ما بين (٣-٥) سنوات^(٢١)، 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، فانها توفر أداة تنفيذية لتحقيق الانضباط المالي الذي يتسق مع القدرة على تحمل الديون.

٤- قاعدة الإيرادات (Revenue rule).

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

٥- القاعدة الذهبية (Golden rule):

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

تجدر الإشارة إلى إن البلدان الغنية بالموارد الطبيعية الناضبة تواجه مجموعة تحديات والمرتبطة بطابعها الفريد (المرض الهولندي، السياسة المالية القصيرة الآجل، 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^(٢٢)، 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^(٢٣) 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 الاهتمام القاعدة المالية المناسبة التي تصلح للتطبيق في البلدان الغنية بالموارد الطبيعية، فقد دعا صندوق النقد الدولي إلى تبني سيناريو مستوحى من فرضية الدخل الدائم لفريدمان (Permanent Income hypothesis)، تجعل الإنفاق الحكومي منتظما يوصف بخط اتجاه عام يتوسط تقلبات الإيرادات المحتملة والمتربة 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 (٤٨) صندوق في عام ٢٠٠٩، تغطي لأكثر (٣٤) 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 قانونا 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^(٢٤).

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 الملاء 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 (٢٠٠٤-٢٠١٦)

تقتضي الاجراءات 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.

١- تحليل النفقات العامة :

تعد النفقات العامة من أهم المتغيرات الاقتصادية التي تمارس تأثيرها في مجمل الاقتصاد من خلال توظيفها لإشباع الحاجات العامة، وفقاً للاعتبارات الاقتصادية والاجتماعية. ومن معطيات الجدول (١) يتضح بان الإنفاق العام في عام ٢٠٠٤ بلغ (31521.4) مليار دينار، وبنسبة (59.2%) من الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الجارية، إذ بلغت نسبة النفقات الجارية من الإنفاق العام (87.6%)، مقابل النزر اليسير للنفقات الاستثمارية وبنسبة (12.4%) من الإنفاق العام، وهو ما يعزى إلى توسع الجهاز الإداري للحكومة بسبب التعيينات الجديدة لاسيما في الجيش والشرطة والناجم عن إعادة هيكلة التشكيلين، واستحداث المؤسسات الحكومية مثل هيئة النزاهة، مفوضية الانتخابات، فضلاً عن التعديلات التي أجريت على رواتب الموظفين.

وفي عام ٢٠٠٥ انخفضت النفقات العامة وبنسبة انخفاض بلغت (2.2%) عن العام السابق، لتشكل ما نسبته (41.9%) إلى الناتج المحلي الإجمالي، إذ أسهمت النفقات الجارية (88%) من النفقات العامة، في حين انخفضت النفقات الاستثمارية بنسبة (-4.1%) وبنسبة إسهام في النفقات العامة (12%)، ويعزى ذلك إلى الأحداث الأمنية بعد سنة ٢٠٠٣ وعدم قدرة العراق من استعادة نشاطه الاقتصادي.

جدول (١)

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

السنة	إجمالي النفقات	معدل النمو السنوي %	النفقات الجارية	معدل النمو السنوي %	نسبة المساهمة بالنفقات	النفقات الاستثمارية	معدل النمو السنوي %	نسبة الاسهام
2004	31521.4	-	27597.2	-	87.6	3924.3	-	12.4
2005	30831.1	-2.2	27066.1	-1.9	87.8	3765	-4.1	12.2
2006	37494.5	21.6	34917.6	29	93.1	2576.9	-31.6	6.9
2007	39308.3	4.8	32719.8	-6.3	83.2	6588.5	155.7	16.8
2008	67277.2	71.2	52301.2	59.9	77.7	14976	127.3	22.3
2009	55589.7	-17.4	45941.1	-12.2	82.6	9648.7	-35.6	17.4
2010	70134.2	26.2	54580.9	18.8	77.8	15553.3	61.2	22.2
2011	78757.7	12.3	60925.6	11.6	77.4	17832.1	14.7	22.6
2012	105139.6	33.5	75788.6	24.4	72.1	29351	64.6	27.9
2013	119127.6	13.3	78746.8	3.9	66.1	40380.7	37.6	33.9
2014	113473.5	-29.9	58625.5	-25.6	70.2	24930.8	-38.3	29.8
2015	70397.5	-37.9	51832.8	-11.6	65.5	18564.7	-25.5	34.5
2016	67067.43	-4.7	51173.4	-1.3	76.3	15894	-14.4	23.7
معدل النمو السنوي المركب			5.3			12.4		

المصدر: من عمل الباحثان بالاعتماد على بيانات وزارة المالية- دائرة المحاسبة.

أخذت النفقات العامة بالتزايد وبمعدل نمو سنوي بلغ (71.2%) وذلك في عام ٢٠٠٨، وبنسبة (42.8%) إلى الناتج المحلي الإجمالي، ويعود ذلك إلى استمرار زيادة التوظيف في الدوائر الحكومية، وإصدار قانون الرواتب الجديد، والذي تم بموجبه تعديل سلم الرواتب، الأمر الذي تطلب زيادة الإنفاق لمواكبة هذه التطورات، فضلا عن تزايد الإنفاق الحكومي لمواجهة التحديات الأمنية التي مر بها العراق.

وفي عام ٢٠٠٩ انخفضت النفقات العامة وبنسبة (-17.4%) عن العام السابق، لتشكل (42.5%) من الناتج المحلي الإجمالي، لتسجل النفقات الجارية نسبة انخفاض (-12.2%)، والنفقات الاستثمارية نسبة انخفاض (-35.6%). بسبب تداعيات الأزمة المالية العالمية في

الأسواق الدولية ومنها أسواق النفط، والتي انعكست بانخفاض الإيرادات المتأتية من المبيعات النفطية، لتشكل قيداً تجسد بضغط الإنفاق العام.

بعد عام ٢٠١٠ وما تلاه وبفعل توقيع عقود جولات التراخيص مع الشركات النفطية العالمية، تمكنت الحكومة من الحصول على إيرادات حفرتها على زيادة الإنفاق، لاسيما إطلاق المبادرات لتطوير القطاع الزراعي والصناعي، فضلاً عن مبادرات تطوير الكوادر العلمية من خلال فتح قنوات لإكمال الدراسات العليا في الخارج، وهو ما انعكس على استمرار زيادة النفقات لاسيما النفقات الجارية، لتسجل في عام ٢٠١٣ معدل نمو سنوي بلغ (13.3%) وبنسبة (43.5%) من الناتج المحلي الإجمالي.

في عام ٢٠١٤ وبسبب عدم أقرار الموازنة العامة، واستمرار التداعيات التي فرضتها التطورات السياسية والأمنية (واستناداً إلى قانون الإدارة المالية والدين العام رقم (95) لسنة ٢٠٠٤ الذي خول وزير المالية صرف ما يعادل (1 إلى 12) من موازنة عام ٢٠١٣ وبشكل شهري)، إذ تم تقليص الإنفاق العام وإبقائه دون مستويات الإنفاق التي تحققت في عام ٢٠١٣ وذلك بما يتوافق مع الإيرادات النفطية التي كانت آخذة في الانخفاض، إذ انخفضت النفقات العامة بنسبة (30%) عن العام السابق، وبنسبة (31.4%) من الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الجارية، لتسجل النفقات الجارية ما نسبته (70.2%) من إجمالي النفقات، والنفقات الاستثمارية (29.8%) في عام ٢٠١٦ بلغ معدل نمو إجمالي الإنفاق العام (4.7%-)، لتشكل النفقات الجارية نسبة (76.3%) من إجمالي الإنفاق العام، والنفقات الاستثمارية وبنسبة (23.7%) من النفقات العامة.

يتضح مما تقدم أن النمط العالي من التخصيصات الجارية الذي يهيمن على الموازنة العامة والتي تمثل ما نسبته أكثر من (80%) من إجمالي الإنفاق العام، ولم تترك للاستثمار والتنمية الحقيقيين إلا النصيب الجزئي (20%)، فهي لا تزال تشكل نسبة كبيرة من إجمالي النفقات العامة لتسجل النفقات الجارية معدل النمو السنوي المركب (6.5%) ومن ثم فإن تخفيض النفقات الجارية لا يتمتع بالمرونة الكافية نظراً لحساسية مكوناتها، وما لذلك من تداعيات اجتماعية سلبية، والتي تمس حياة معظم المواطنين فضلاً عن قدرتها العالية على الامتصاص والانتفاع والتنفيذ المالي. بينما تتحرف الطاقة الاستيعابية للمشاريع الاستثمارية وهبوطها عن معدلات الانتفاع الحقيقي والمالي.

٢- تحليل الإيرادات العامة :

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

ومن بيانات الجدول (٢) للمدة (٢٠٠٤-٢٠١٦) والمتعلق بالإيرادات العامة، يتضح بأنها آخذة بالتزايد وبما يسمح به المورد النفطي، ففي عام ٢٠٠٤ ازدادت الإيرادات ونسبة (61.9%) من الناتج المحلي الإجمالي، بسبب رفع الحظر الاقتصادي المفروض على صادراته النفطية في بداية تسعينيات القرن الماضي.

ثم أخذت بالتزايد لتسجل في عام ٢٠٠٨ معدل نمو سنوي بلغ (46.7%) ويعزى ذلك إلى ارتفاع مساهمة الإيرادات النفطية في مكونات الإيراد العام والتي لم تقل عن نسبة (96%) بسبب تحسن أسعار النفط في السوق الدولية، مما سهل من إمكانية الحصول على إيرادات كافية لتغطية النفقات المتزايدة، في حين انخفضت نسبة إسهام الضرائب والإيرادات الأخرى بسبب تردي الوضع الأمني وتوقف إمدادات الطاقة لمعظم المصانع والشركات الحكومية والخاصة، مما انعكس على ضعف مساهمتها في الإيرادات العامة.

جدول (٢)

هيكل مكونات الإيرادات العامة مليار دينار

السنة	الإيرادات بالأسعار الجارية	معدل النمو السنوي %	إيرادات النفطية	نسبة المساهمة بالإيرادات %	الإيرادات الضريبية	نسبة المساهمة بالإيرادات %	إيرادات أخرى	نسبة المساهمة بالإيرادات %
2004	32988.9	-	32593	98.8	159.6	0.5	236.2	0.7
2005	40435.5	22.6	39448.5	97.6	495.3	1.2	491.9	1.2
2006	49055.5	21.3	46873.2	95.6	381.2	0.8	1801.1	3.7
2007	54964.9	12	51949.3	94.5	1228.3	2.2	1787.3	3.3
2008	80641	46.7	76297	94.6	985.8	1.2	3358.2	4.2
2009	55243.5	-31.5	50190.2	90.9	2050.5	3.7	3002.8	5.4
2010	70178.2	27	63594.2	90.6	1503.5	2.1	5080.5	7.2
2011	108807.4	55	98241.6	90.3	2408.2	2.2	8157.6	7.5
2012	119817.2	10.1	111326	92.9	2311.1	1.9	6179.9	5.2
2013	113840.1	-5	105451	92.6	2518.7	2.2	5870.7	5.2
2014	105266	-7.5	100778	95.7	2527	2.4	1960.7	1.9
2015	66470.3	-36.8	51312.6	77.2	2623	3.9	12534.7	18.9
2016	54409.3	-18.1	44267.1	81.4	4531	8.3	5611.2	10.3

المصدر: من عمل الباحثان بالاعتماد على بيانات وزارة المالية - دائرة المحاسبة.

وفي عام ٢٠٠٩ انخفضت الإيرادات العامة وبمعدل نمو سنوي (- 31.5%) عن العام السابق، لتسجل نسبة (42.3%)، وذلك بسبب الأزمة المالية العالمية وتأثيراتها على أسواق النفط.

بعد ذلك أخذت الإيرادات بالتزايد وذلك في عام ٢٠١٢ وبمعدل نمو (10.1%)، ويعود ذلك إلى زيادة كميات النفط المنتجة، فضلاً عن ارتفاع الأسعار في السوق الدولية لتسجل نسبة (47.1%) من الناتج المحلي الإجمالي، وزيادة مساهمة الإيرادات الأخرى بسبب التحسن الملموس في الوضع الأمني وإعادة تأهيل وتشغيل بعض المصانع الحكومية المتوقفة. إلا إن الإيرادات

الضريبية لم تشهد تطور في نسبة مساهمتها وبقيت تساهم بنسب متواضعة خلال المدة أعلاه لتصل إلى (1.9%).

في عام ٢٠١٤ انخفضت الإيرادات العامة ونسبة (-7.5%)، لتشكل ما نسبته (39.5%) من الناتج المحلي الإجمالي، ويعزى ذلك إلى انخفاض أسعار النفط إلى مستويات متدنية في الأسواق الدولية بسبب تخمة المعروض، مما حدا بالحكومة إلى اللجوء لتفعيل مصادر أخرى من الإيرادات لاسيما الضريبية منها، من خلال فرض ضرائب على شركات الهاتف النقال، وعلى المسافرين، لترتفع نسبة إسهام الضرائب إلى (2.4%).

وفي عام ٢٠١٥ بلغت نسبة الإيرادات (32%) من الناتج المحلي الإجمالي، إذ اتخذت الحكومة بعض التدابير لزيادة الإيرادات غير النفطية، لاسيما تنفيذ قانون التعريفة الكمركية الجديد، ليحل محل ضريبة إعادة الأعمار (5%) التي فرضتها سلطة الائتلاف المؤقتة سنة ٢٠٠٣، وذلك برفع النسب والتوسع التدريجي في الشمول (على سبيل المثال فرض رسم كمركي بنسبة 15% على السيارات المستوردة)، فضلاً عن الرسوم على خدمات الهاتف وتذاكر السفر، والضرائب على دخل الشركات، والرسوم للتراخيص لبعض الخدمات التي تؤديها الدوائر الحكومية. ولترتفع نسبة إسهام الضرائب لتصل إلى (3.9%)، والإيرادات الأخرى بلغت (18.9%)، وذلك لتعويض النقص الحاصل في الإيرادات النفطية التي سجلت نسبة إسهام (77.2%)، ولدعم الإنفاق العسكري المتزايد لمحاربة الإرهاب.

ثم وصلت الإيرادات في عام ٢٠١٦، وينسب إسهام إيرادات النفط (81.4%) وإيرادات الضرائب (8.3%)، والإيرادات الأخرى بلغت (10.3%).

يتضح مما تقدم إن الإنفاق الحكومي ينمو بمعدل يفوق نمو الناتج المحلي الإجمالي في الأمد البعيد، وما لم تنمو الإيرادات الحكومية بوتيرة مماثلة اعتماداً على مصادر اعتيادية ومنظمة يصاب الاقتصاد بعجز مالي بنيوي، لان النشاط الاقتصادي والقطاع العائلي يتكيفان مع ضرائب منخفضة يتناقص عبئها على الدخل والاستهلاك. والضرائب في العراق محدودة جداً وفي نسبتها إلى الناتج المحلي الإجمالي، ولذلك تبقى فاعليتها محدودة لتوجيه الاستثمار والموارد، لاسيما أنها توسعت بالإعفاءات دون جدوى واضحة لا في تشجيع رؤوس الأموال العراقية على المكوث، ولا في استقبال رؤوس أموال أجنبية بالقدر الذي يتناسب مع الإعفاءات.

٣- الفائض أو العجز في الموازنة.

يعد تمويل أنشطة الإدارة الحكومية والخدمات العامة، وتطوير وإدامة البنى التحتية الاقتصادية والاجتماعية، من الوظائف المباشرة للموازنة العامة، والتي يمكن الاستدلال عليها من خلال تتبع مسار الموازنة العامة، وحالات العجز والفائض التي تشهدها.

من معطيات الجدول (٣) يتضح بان الموازنة العامة حققت فوائض مالية للمدة ٢٠٠٤ - ٢٠٠٨ ليسجل فائض الموازنة في عام ٢٠٠٤ نسبة إلى الناتج المحلي الإجمالي زيادة من (2.8%) لتصل إلى (8.5%) عام ٢٠٠٨، وهذا ناجم عن زيادة الإيرادات النفطية، فضلاً عن انحراف مستوى الانتفاع من الطاقة الاستيعابية للنفقات الاستثمارية، ليتحول إلى عامل تمويل مضاف ضمن التوسع السنوي في النفقات الجارية للسنة المقبلة.

وفي عام ٢٠٠٩ حققت الموازنة عجزاً بنسبة (-0.3%) من الناتج المحلي الإجمالي، ويعزى ذلك إلى الأزمة المالية العالمية وأثارها على الأسواق الدولية ومنها سوق النفط .

جدول (3)

فائض وعجز الموازنة

مليار دينار

السنة	إجمالي النفقات بالأسعار الجارية	الإيرادات بالأسعار الجارية	فائض أو العجز	ناتج محلي جاري	الفائض - العجز / الناتج المحلي
2004	31521.4	32988.9	1467.4	53235.4	2.8
2005	30831.1	40435.5	9604.6	73533.6	13
2006	37494.5	49055.5	11561.1	95588	12.1
2007	39308.3	54964.9	15656.5	111455.8	14
2008	67277.2	80641	13363.8	157026.1	8.5
2009	55589.7	55243.5	-346.2	130643.2	-0.3
2010	70134.2	70178.2	44	162064.6	0.03
2011	78757.7	108807.4	30049.7	217327.1	13.8
2012	105139.6	119817.2	14677.6	254225.5	5.8
2013	119127.6	113840.1	-5287.5	273587.5	-1.9
2014	113473.5	105609.8	-7863.7	266420.4	-3
2015	70397.5	66470.25	-3927.25	207876.2	-1.9
2016	67067.43	54409.27	-12658.2	196536.4	-6.4

المصدر: من عمل الباحثان، بالاعتماد على بيانات وزارة المالية- دائرة الموازنة، والجهاز المركزي للإحصاء، مديرية الحسابات القومية.

بعدها أخذت الموازنة بتحقيق فوائض لتصل في عام ٢٠١٢ ما نسبته (5.8%) من الناتج المحلي الإجمالي، ويعود ذلك إلى تحسن أسواق النفط ، فضلاً عن زيادة أسعار وكميات النفط المصدرة .

في عام ٢٠١٣ حققت الموازنة عجزاً بلغ نسبة (1.9%-) من الناتج المحلي الإجمالي، ويعود ذلك إلى زيادة النفقات العامة، ولاسيما النفقات الاستثمارية ونسبة (21%) عن العام السابق.

وفي عام ٢٠١٤ حققت الموازنة عجزاً ما نسبته (3.6%-) من الناتج المحلي الإجمالي، ثم استمر العجز ليصل إلى ما نسبته (6.4%-) من الناتج المحلي الإجمالي وذلك في عام ٢٠١٦، ويعود ذلك إلى الظروف التي مر بها اقتصاد العراق من حيث انخفاض الإيرادات النفطية وتزايد الإنفاق لتمويل العمليات العسكرية.

يكشف مسار الموازنة العامة عن قوة تصاعد الإنفاق العام الذي يكاد المورد النفطي يتخلف عن مواكبته، وهو ما يعكس إن عناصر الإيرادات والنفقات مرآة للوضع الاقتصادي أكثر مما هي أداة للتغيير، ولأن العراق ليس لديه فوائض متراكمة تستخدم كاحتياطي للاستقرار المالي، يضطر إلى الاقتراض أو تخفيض الإنفاق والاختيار بينهما صعب، ومن ثم لا تصبح الكفاءة مضمونة إلا بقدر إسناد الموازنة في أعدادها وتنفيذها على مبدأ الكلفة - الفاعلية لتكون النفقات مشروطة بأدنى التكاليف لتحقيق الغرض المطلوب، أو مبدأ الكلفة - المنفعة، بمعنى العائد الأعلى للنفقة.

المحور الرابع- تطبيق القواعد المالية في اقتصاد العراق.

يعد الانضباط المالي احد أهم مؤشرات الاستقرار الاقتصادي، ومن ثم فإن وضع قواعد مالية صريحة وواقعية، وتطبيقها من شأنها أن تسهم في تعزيز الانضباط المالي.

من بيانات الجدول (٤) والذي يوضح النسب المسموح بها لكل قاعدة من القواعد المالية، ومدى إمكانية تطبيقها في اقتصاد العراق للمدة (٢٠٠٤-٢٠١٦)، يتضح بأن اقتصاد العراق قد تجاوز النسب المسموح بها، باستثناء قاعدة الإيرادات / النفقات، إذ تجاوزت قاعدة الدين إلى الناتج المحلي النسبة المحددة والتي هي بحدود (60%)، فضلاً عن قاعدة توازن الموازنة، والقاعدة الذهبية، وذلك في عام ٢٠٠٤ لغاية عام ٢٠٠٧، ويعزى ذلك إلى الديون المتراكمة من السنوات السابقة، مما خلف تركه ثقيلة على الاقتصاد، قيدت من تهيئة مقدمات صحيحة للنمو والاستقرار، مما حدا بالحكومة إلى تسوية الديون السابقة مع صندوق النقد والبنك الدوليين ، وهما المؤسسات اللتان ألزم قرار مجلس الأمن العراق بالتعامل معهما وعدهما بوابة الدخول إلى نادي باريس لحل مشكلة المديونية الخارجية، والتي ساعدت الاتفاقية الطارئة لبلدان ما بعد الصراع الموقعة في عام

٢٠٠٤ من حصول العراق على خصم في مديونيته الخارجية وبنسبة (80%) على إن يواصل الاتفاق مع الصندوق ضمن ما يسمى بترتيبات الاستعداد الائتماني بين الأعوام ٢٠٠٥ ونهاية عام ٢٠٠٨، وإن جل تلك الاتفاقية قد نصت على مسألة تلازم خفض المديونية بإصلاح المؤسسات المالية بما يحقق الشفافية ويرفع من الجدارة الائتمانية للعراق. بعد عام ٢٠٠٨ أخذت مؤشرات القواعد المالية الصورة الايجابية وهي ادني من الحدود النسبة المعيارية المعتمدة ، ويعود ذلك إلى زيادة الإيرادات النفطية التي تحققت بفعل زيادة كميات الإنتاج فضلا عن أسعار النفط في السوق الدولية، وانخفاض معدلات التضخم لتصل إلى المرتبة العشرية الواحدة.

جدول (٤)

القواعد المالية

السنة	الدين/ الناتج المحلي %60	عجز- فائض الموازنة/الناتج المحلي %3	الإيرادات/النفقات %100	عجز الموازنة/النفقات الاستثمارية (القاعدة الذهبية) أقل من %100
2004	216	2.8	104.7	37
2005	159	13	131.2	255
2006	121	12.1	130.8	449
2007	91	14	139.8	238
2008	51	8.5	119.9	89
2009	61	-0.3	99.4	-4
2010	46	0.03	100.1	0.3
2011	38	13.8	138.2	169
2012	31	5.8	114	50
2013	32	-1.9	95.6	-13
2014	33	-3	93	-33
2015	48	-1.9	94.4	-21.2
2016	60	-6.4	81.1	-79.6

المصدر: من إعداد الباحثان

في عام ٢٠١٤ وما تلاه سجل اقتصاد العراق مؤشرات سلبية للقواعد المالية والذي يتجسد بتجاوز النسب المعيارية المعتمدة فيها، ويعود ذلك إلى التحديات التي واجهها اقتصاد العراق، من

حيث تزايد الإنفاق العسكري، وتزايد موجات النزوح الداخلي، بسبب العمليات العسكرية ضد التنظيمات الإرهابية في المناطق الغربية والشمال الغربي من العراق، وما يتطلبه من زيادة الإنفاق لتوفير الغذاء والدواء والإيواء للنازحين، فضلاً عن انخفاض الإيرادات النفطية، الأمر الذي يعكس هشاشة الاقتصاد وعدم قدرته لمواجهة الأزمات، كونه اقتصاد أحادي الجانب.

وبغية تجاوز هذه العقبات والتقلبات غير المرغوبة ينبغي إتباع القواعد المالية الساندة لضمان سياسة مالية فاعلة تسعى إلى تحقيق استقرار النشاط الاقتصادي في العراق، لاسيما وانها تعد صمام أمان للممارسة العملية للسياسة المالية، إلا إن ضمان تحقيق السياسة المالية لدورها النظري في تحفيز الاقتصاد ينبغي إن تتزامن مع قواعد أخرى مؤازرة، والتي تتمثل بالقواعد الآتية (العاني، ٢٠١٨: ٧٤-٧٥):

١- ضمان التوأمة 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.

٢- 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، فضلاً 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.

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

٤- ضمان المواءمة ما بين السياسة المالية والسياسة النقدية: يعد التباطؤ الزمني من التحديات التي تواجه عمل السياستين المالية والنقدية، وإن 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 فإن 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.

- الاستنتاجات والتوصيات:-

أولاً: الاستنتاجات:-

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

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

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

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

٥- إن تعاظم 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.

٦- تعد مؤشرات القواعد المالية ايجابية في بعض سنوات مدة الدراسية، وهذا التحسن لا يعزى إلى انضباط السياسة المالية، بقدر ما يعكس الطفرة في أسعار النفط فضلاً عن كميات الإنتاج، وهو ما أثبتته هشاشة الوضع المالي في السنوات ٢٠١٤ و ٢٠١٥ و ٢٠١٦ .

ثانياً: التوصيات:-

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

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

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

٤- 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.

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

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

٦- 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.

الهوامش:

1-Hou,Yilin (2003)"Fiscal Discipline as a capacity Measure of Financial Management by Sub- National Government ,University of Georgia, Miami .p.4.

٢- محمد، عمرو هشام (٢٠١٨) "المالية العامة والسياسة المالية وتطوراتها الحديثة" ط٣، مكتب العراق للطباعة والنشر، بغداد.ص.٢٦١

٣- علي، احمد ابراهيمي (٢٠١٥) "الاقتصاد النقدي وقائع ونظريات وسياسات" ط١، دار الكتب موزعون ناشرون، لبنان.ص.٣٢٥

4- Kaya Ayse & Sen Huseyin(2013)" How to Achieve and Sustain Fiscal Discipline in Turkey: Rising Taxes, Reducing Government Spending or A Combination of Both" Romanian Journal of Fiscal Policy, Vol 4, Issue1(6),january –june 2013.p.2.

5-Vasil S.Petkov(2014)"Advantages and Disadvantages of Fiscal Discipline in Bulgaria in Times of Crisis" Contemporary Economics,Vol.8, Issue.1.p.49-50.

6- Fatas Antonio& Mihov Ilian(2004)"Fiscal Discipline ,Volatility and Growth" Insead and CEPR.p.4-6

٧- David haugh, Patriice ollivaud, David tyner(2009) "what drives sovereign risk premiums?An analysis of recent evidence from the Euro Area" , ECB / WKP (2009) 59 .OCED WP 718.p.7.

- ٨- علي، احمد ابراهيمي (٢٠١٥) "الاقتصاد النقدي وقائع ونظريات وسياسات" ط١، دار الكتب
موزعون ناشرون، لبنان، ص. ٣٢٠
- ٩- اوسيلفيان، ارثر & شفرين، استيفن & بيرز، ستيفن (٢٠١٤) "الاقتصاد الكلي المبادئ الأساسية
والتطبيقات والادوات" ط١، مكتبة لبنان ناشرون، بيروت. ص. ٤٥٣
- ١٠- سمايلي ، نوفل & بوطورة، فضيلة (٢٠١٦) "إدارة أزمة الديون السيادية اليونانية بين برامج
الانقاذ المالي الدولية وحزم التقشف الوطنية للمدة ٢٠٠٠-٢٠١٥"، مجلة الكوت للعلوم الاقتصادية
العدد ٢٤، لسنة ٢٠١٦، ص. ١٢٠
- ١١- صالح، مظهر محمد (٢٠١٢) "السياسة النقدية للعراق/ بناء الاستقرار الاقتصادي الكلي
والحفاظ على نظام مالي سليم" ط١ ، بيت الحكمة، بغداد، ص. ٥٨
- ١٢- Alta Folscher (2007) "Local Fiscal Discipline: Fiscal Prudence,
Transparency, and Accountability " Public Sector Governance and
Accountability Series, Local Budgeting, World Bank, Washington,
D.C.p.83
- ١٣- Carlo Cttarelli (2009) "Fiscal Rule Anchoring Expections for
Sustainable Public Finances" Prepared by Fiscal, Affairs Department.p.4
- 1٤- Andrew, Bauer (2014) "Fiscal Rules for Natural Resource Fund, How to
Develop and Operationalize an Appropriation Rule ,VALE Columbia
Center on Sustainable Development, New York.p.6-7
- ١٥- العاني ، عماد محمد علي (٢٠١٨) "السياسات المالية والتدخل الحكومي" ط١، مكتب
العراق للطباعة والنشر، بغداد. ص. ٦٦-٦٧
- ١٦- العاني ، عماد محمد علي (٢٠١٨) "السياسات المالية والتدخل الحكومي" مصدر سبق
ذكره، ص. ٦٧-٦٨
- 1٧- Stevan Gaber & Vasilka Gaber and Iliji Gruevski (2015) "The Role of
Fiscal Rules in Ensuring Fiscal Discipline" International Journal of
Science; Basic and Applied Research (IJSBAR) ,Vol 19 , No
1, Macedonia.p.18-19.

- 18- الحاروني، محمد السيد علي (٢٠١١) "الدين العام واختبار الاستقرار المالي في مصر" المجلة المصرية للتنمية والتخطيط، المجلد التاسع عشر، العدد الأول، معهد التخطيط القومي، القاهرة. ص ١١
- 19- Sharon G.Branch & Shaniska S.Adderley(2009)"Fiscal Discipline in the Achievement of Fiscal and Sustainability in the Bahamas"Business Finance Economics in Emerging Economies, Vol 4,No.2.p.230.
- ٢٠- عثمان، سعيد عبد العزيز (٢٠١١) "المالية العامة مدخل تحليلي معاصر" الدار الجامعية- الاسكندرية، ص ٤٠٩.
- ٢١- العاني، عماد محمد علي (٢٠١٨) "السياسات المالية والتدخل الحكومي" مصدر سبق ذكره، ص ٧٠.
- ٢٢- علي، احمد ابراهيمي (٢٠١٨) "التمويل وسوق الصرف والتنمية في اقتصاد نفطي" ط ٢، دار الايام للنشر والتوزيع، عمان. ص ١٢٤.
- ٢٣- IMF(2012)"Macroeconomic Policy " Frame Work for Resource-Rich Developing Countries.p.10.
- 24- Andrew,Bauer(2014)"Fiscal Rules for Natural Resource Fund, How to Develop and Operationalize an Appropriation Rule ,VALE Columbia Center on Sustainable Development, New York.p.50.

المصادر

- ١- اوسيلفيان، ارثر & شفرين، استيفن & بيرز، ستيفن (٢٠١٤) "الاقتصاد الكلي المبادئ الأساسية والتطبيقات والادوات" ط ١، مكتبة لبنان ناشرون، بيروت.
- ٢- الحاروني، محمد السيد علي (٢٠١١) "الدين العام واختبار الاستقرار المالي في مصر" المجلة المصرية للتنمية والتخطيط، المجلد التاسع عشر، العدد الأول، معهد التخطيط القومي، القاهرة.
- ٣- العاني، عماد محمد علي (٢٠١٨) "السياسات المالية والتدخل الحكومي" ط ١، مكتب العراق للطباعة والنشر، بغداد.
- ٤- سمايلي، نوفل & بوطورة، فضيلة (٢٠١٦) "إدارة أزمة الديون السيادية اليونانية بين برامج الانقاذ المالي الدولية وحزم النقشف الوطنية للمدة ٢٠٠٠-٢٠١٥"، مجلة الكوت للعلوم الاقتصادية العدد ٢٤، لسنة ٢٠١٦.

- ٥- صالح، مظهر محمد (٢٠١٢) "السياسة النقدية للعراق/ بناء الاستقرار الاقتصادي الكلي والحفاظ على نظام مالي سليم" ط ١ ، بيت الحكمة، بغداد.
- ٦- عثمان، سعيد عبد العزيز (٢٠١١) "المالية العامة مدخل تحليلي معاصر" الدار الجامعية- الاسكندرية.
- ٧- علي، احمد ابراهيمي (٢٠١٥) "الاقتصاد النقدي وقائع ونظريات وسياسات" ط ١، دار الكتب موزعون ناشرون، لبنان
- ٨- علي، احمد ابراهيمي (٢٠١٨) "التمويل وسوق الصرف والتنمية في اقتصاد نفطي" ط ٢، دار الايام للنشر والتوزيع، عمان
- ٩- محمد، عمرو هشام (٢٠١٨) "المالية العامة والسياسة المالية وتطوراتها الحديثة" ط ٣، مكتب العراق للطباعة والنشر، بغداد.

المصادر الاجنبية:

- ١-Alta Folscher(2007)" Local Fiscal Discipline: Fiscal Prudence, Transparency, and Accountability " Public Sector Governance and Accountability Series, Local Budgeting, World Bank, Washington, D.C.
- 2-Andrew, Bauer(2014)"Fiscal Rules for Natural Resource Fund, How to Develop and Operationalize an Appropriation Rule ,VALE Columbia Center on Sustainable Development, New York.
- 3- Andrea Schaechter, Tidiane Kinda, Nina Budina , Anke Weber (2012)"Fiscal Rules in Response to the Crisis Toward the Next Generation" Rules, A new Dataset ,IMF ,Working Paper/12/187.Washington ,D.C.
- 4- Carlo Cttarelli(2009)"Fiscal Rule Anchoring Expections for Sustainable Public Finances" Prepared by Fiscal, Affairs Department.
- 5-David haugh, Patriice ollivaud, David tyrner(2009) "what drives sovereign risk premiums? An analysis of recent evidence from the Euro Area", ECB/WKP(2009)59.OCED WP 718.
- 6- Fatas Antonio& Mihov Ilian(2004)"Fiscal Discipline ,Volatility and Growth" Insead and CEPR.
- 7-Hou,Yilin (2003)"Fiscal Discipline as a capacity Measure of Financial Management by Sub- National Government ,University of Georgia, Miami .
- 8- IMF(2012)"Macroeconomic Policy " Frame Work for Resource-Rich Developing Countries.

- 9- Kaya Ayse & Sen Huseyin(2013)" How to Achieve and Sustain Fiscal Discipline in Turkey: Rising Taxes, Reducing Government Spending or A Combination of Both" Romanian Journal of Fiscal Policy, Vol 4, Issue1(6) ,january –june 2013.
- 10- Sharon G.Branch & Shaniska S.Adderley(2009)"Fiscal Discipline in the Achievement of Fiscal and Sustainability in the Bahamas"Business Finance Economics in Emerging Economies, Vol 4,No.2.
- 11-Stevan Gaber& Vasilka Gaber and Iliji Gruevski(2015)" The Role of Fiscal Rules in Ensuring Fiscal Discipline" International Journal of Science; Basic and Applied Research (IJSBAR) ,Vol 19 , No 1,Macedonia
- 12-Vasil S.Petkov(2014)"Advantages and Disadvantages of Fiscal Discipline in Bulgaria in Times of Crisis" Contemporary Economics,Vol.8, Issue.1.