مدى امكانية تعظيم الموارد الحكومية في العراق من خلال سياسة الانضباط المالي للمدة (٢٠٠٤-٢٠١٩)

أ.م. محمد عماد عبدالعزيز الباحث: معد صالح فرحان

كلية الادارة والاقتصاد/ جامعة تكريت

Government Resources Can Be Maximized in Iraq Through a policy of Fiscal Discipline (2004-2019)

Assist. Prof. Muhammad Emad Abdulaziz **Researcher: Maad Saleh Farhan**

College of Administration and Economics/ University of Tikrit

تاريخ استلام البحث ٢٠٢١/٨/١٠ تاريخ قبول النشر ٢٠٢١/٨/٣٠

المستخلص:

يعد تعظيم الإيرادات الحكومية من خلال سياسة الانضباط المالي في العراق للمدة ٢٠٠٤-٢٠١٩، من المشاكل الرئيسة للدراسة وتتمثل باعتماد العراق على ايراداته العامة من مصدر واحد الا وهي الإيرادات النفطية وبنسبة تتجاوز ال٩٠% من إجمالي الإيرادات، إذ إن الاقتصاد العراقي اقتصاد ريعي أحادي الجانب تشكل الإيرادات النفطية جزءاً كبيراً من الإيرادات العامة فيه ومن ثم تدخل في سد العجز الحاصل في الموازنة العامة لذلك فإن سياسة الانضباط المالي تعني إن تكون الحكومة قادرة على الحفاظ على سياساتها المالية بشكل واضح ومتناسق على وفق قواعد معينة لتحقيق انضباط مالي قادر على تعظيم إيرادات الحكومة العراقية وتنويع مصادرها،

الكلمات المفتاحية: الانضباط المالي، الايرادات الحكومية، العجز او الفائض، الدين العام، عجز الموازنة.

Abstract:

Maximizing government revenues through the policy of financial discipline in Iraq for the period 2004-2019 is one of the main problems of the study represented by Iraq's dependence on its public revenues from one source, namely oil revenues, at a rate of more than 90% of total revenues, as the Iraqi economy is a unilateral rentier economy that constitutes Oil revenues are a large part of public revenues in it, and then they enter into filling the deficit in the general budget. Therefore, the policy of financial discipline means that the government is able to maintain its financial policies in a clear and consistent manner according to certain rules to achieve financial discipline capable of maximizing the revenues of the Iraqi government and diversifying its sources,

Keywords: Fiscal Discipline, Government Revenue, Deficit or Surplus, Public Debt, Deficit Budget.

المقدمة:

تؤدي السياسة المالية دوراً أساسياً ومهماً في جميع بلدان العالم والعراق منها إذ إنها تقوم بإحداث جملة من التغييرات الاقتصادية والاجتماعية لغرض مواجهة المشاكل والأزمات الاقتصادية ومن هذه المشاكل عجز موازنة الدولة التي تحدث نتيجة الاعتماد على مصدر واحد لتمويل النفقات العامة أي الاعتماد بشكل كامل على بيع النفط الخام وهذا الأمر يجعلها تعاني من عجز في تغطية نفقاتها العامة كونها تتأثر بأسعار النفط العالمية وإن الحديث عن الانضباط المالي في العراق مرتبط بالحديث عن الإيرادات النفطية، لأنها تمثل المصدر الرئيس لتمويل الموازنة العامة، وعلى الرغم من جانب الإيرادات في الموازنة العامة يضم في مستوياته عدد من مصادر الإيرادات الى جانب الإيرادات النفطية منها الإيرادات السيادية المتأتية من فرض الضرائب والرسوم أو تلك التي يحققها القطاع العام كعوائد لمخرجاته السلعية أو الخدمية.

أهمية الدراسة: تتجلى أهمية الدراسة في كونها توضح أثر الانضباط المالي في تعظيم الإيرادات الحكومية إذ إنه أصبح ضرورة ملحة لجميع الدول وخاصة العراق، وذلك لأن الانضباط المالي يعني أن تكون الحكومة متمكنة من الحفاظ على سياستها المالية بشكل كبير ومنسق لكي تستطيع تحقيق الاستقرار المالي والايفاء بالتزاماتها المالية على الاجل الطويل، وإن تحقيق انضباط مالي باستعمال سياسة مالية مناسبة من شأنها إن تؤدي الى تعظيم الإيرادات المالية الحكومية.

مشكلة الدراسة: تكمن مشكلة الدراسة في أن الإيرادات العراقية باتت محدودة الى حد كبير من خلال اعتمادها على مصدر رئيس واحد لذلك يجب العمل على زيادة تطبيق سياسة الانضباط المالي في العراق لغرض ترشيد الإنفاق على قدر الإيرادات المستحصلة وتعظيم الإيرادات الحكومية لغرض التمويل وتحقيق الاستقرار المالي.

فرضية الدراسة: استندت الدراسة الى فرضية مفادها (إن انخفاض مستوى الانضباط المالي في الاقتصاد العراقي أثر بشكل سلبي في عدم الاستقرار المالي في العراق).

هدف الدراسة: تهدف هذه الدراسة الى التعرف على دور السياسة المالية في استعمالها لسياسة الانضباط المالي لتعظيم الإيرادات المالية الحكومية في العراق.

منهجية الدراسة: من أجل تحقيق هدف الدراسة والتأكد من فرضياتها تم اعتماد المنهج التحليلي القياسي من خلال دراسة قياس سياسة الانضباط المالي وتحليلها في تعظيم الإيرادات الحكومية للمدة (٢٠٠٤_٢٠١٩).

حدود الدراسة: تتمثل الحدود المكانية للدراسة في دولة العراق، أما الحدود الزمانية للدراسة فهي تتمثل في المدة (٢٠٠٤_٢٠١٩).

هيكلية الدراسة: تتطلب طبيعة البحث أن تقسم على ثلاثة مباحث، إذ شمل **المبحث الاول:** الإطار المفاهيمي للانضباط المالي اما **المبحث الثاني** الجانب المفاهيمي للايرادات الحكومية : أما **المبحث الثالث** : تحليل اتجاهات الانضباط المالي والايرادات الحكومية في العراق

المبحث الاول

الاطار المفاهيمي للانضباط المالي

أولاً- مفهوم الانضباط المالي: لقد عانت بلدان عديدة وبغض النظر عما إذا كانت هذه البلدان نامية ام متقدمة من الاختلالات المالية وضعف في القدرة على توزيع الموارد بين الاستعمالات المختلفة بما يتطلب تحقيق الأولويات الاستراتيجية بدءاً من طبيعة سلوك القائمين على اعداد الموازنة ومن يقوم بتنفيذها ومدى تطبيقهم لقوانين وقواعد الموازنة مروراً بمحاولة تحقيق مصالح الجهات والوحدات الإدارية المختلفة المتنافسة على الموارد المالية وإنتهاءا بتحقيق الهدف النهائي المنشود والمتمثل بتوفير الخدمات العامة وتغطية تمويلها بسلاسة واستمرارية، (محمد وحميد، ٢٠١٨، ٥).

وإن عدم الانضباط المالي يؤدي الى العديد من المشاكل الاقتصادية وقد تنتج عنهُ أزمة مالية في البلاد(Korna، ١٩٩٣، 316).

ثانيا – أنواع القواعد المالية المتبعة لتحقيق الانضباط المالي:

وتقسم القواعد المالية التي يتم اتباعها في تحقيق الانضباط المالي على أَربعة أَقسام وكما يأتي:

أ ـ قاعدة عجز الموازنة: تستهدف خفض عجز الموازنة العامة إلى مستوى معين، وذلك من خلال ترشيد الإنفاق العام ورفع كفاءته، وذلك تبعاً لاتفاقية "ماستريخت" للاتحاد الأوربي التي تضع الحد الأقصى لعجز الموازنة العامة المسموح به للدول الأعضاء في الاتحاد الأوربي بأن لا يتجاوز نسبة (٣%) من الناتج المحلي الإجمالي، ويمثل هذا الهدف الأساس في تنظيم عجز

الموازنة العامة لضمان تحقيق الاستدامة المالية والدافع وراء ذلك إن زيادة العجز يلغي تأثير الإنفاق العام أو التخفيض الضريبي على الطلب الكلي (السرحان، ٤١، ٢٠٢٠).

ب ـ قاعدة الدين العام: تهدف إلى تحديد حداً آمناً لإجمالي الدين العام لما يمكن أن يتحمله المجتمع دون حدوث آثار سلبية على الاستقرار والنمو الاقتصادي، إذ يرى خبراء صندوق النقد الدولي أن نسبة الدين العام/ الناتج المحلي ينبغي إن لا يتجاوز (٠,١%) إلا أن هذه النسبة لا يمكن الاعتماد عليها في تحديد نسبة مثالية للدين العام، ولاسيما 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 في الكفاءة الحدية لرأس المال والميل للاستهلاك(كاظم و راضي، ٢٠١٨، ٢٧).

ج ـ قاعدة الإنفاق العام: تضع حداً للإنفاق الكلي أو الإنفاق الجاري إذ أن القيمة المطلقة أو معدلات النمو او كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي، مع مدة زمنية تتراوح غالبا ما بين (٣ـــ٥) سنوات والتي يمكن توظيفها على النحو الملائم كأداة تشغيلية مطلوبة للتأثير على تضييق فجوة اتساع الدين، لاسيما عندما تكون متزامنة مع قاعدة الدين أو قاعدة توازن الموازنة، فإنها توفر أداة تنفيذية لتحقيق الانضباط المالي الذي يتسق مع القدرة على تحمل الديون. (دعدوش ،٥، ٢٠٢٠).

د ـ قاعدة الإيرادات العامة: 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 وانكماشا، قد يكون من الصعب فرض قيود لتنميتها (علي واحمد، ١٠٩، ٢٠١٨).

المبحث الثاني

الاطار المفاهيمي للإيرادات الحكومية

أولًا- مفهوم الإيرادات الحكومية:

هناك مفاهيم مختلفة للإيرادات الحكومية تختلف باختلاف الزاوية التي ينظر اليها، كتاب الفكر المالي فإن الإيرادات الحكومية تعد من أهم أدوات السياسة المالية العامة في يد الدولة التي تساعدها في أداء مهامها في النشاط الاقتصادي والاجتماعي والسياسي، كما وتعرف الإيرادات الحكومية بأنها الأموال التي تجبيها الدولة من مختلف المصادر والجهات لتمويل النفقات العامة والايفاء بالحاجات العامة (العلي وكداوي، ١٩٨٩، ٩).

ثانياً- أنواع الإيرادات الحكومية.

١- الإيرادات النفطية:

إن الأهمية الاستراتيجية التي يتمتع النفط بها على صعيد العلاقات المالية والاقتصادية تجعله مؤهلاً لكي يكون من أهم المرافق التي تتحكم فيها السياسات الاقليمية والدولية، مما جعل العراق لديه أداة فعالة في تعزيز وتقوية علاقاته الدولية على جميع الأصعدة، ومن هذا يجب الاهتمام في ادارة الواردات النفطية لغرض تعظيم ثروات العراق ومن ثم النهوض بالاقتصاد العراقي. (نعمة، ٢٠١٥،٢١)

٢- الإيرادات غير النفطية:

تجري مؤسسات القطاع العام وبصورة دورية مراجعة وتصفية لموجوداتها غير المالية والتي تتضمن بيع (المباني، والآلات، وسائط النقل، الأثاث،...) وبهذا فإن تلك المؤسسات إنما تعمل على ايجاد ايراد يدخل في النهاية في حساب الموازنة العامة، وإن هذه الإيرادات المتأتية من بيع المباني وغيرها تكون ايرادات غير نفطية (وزارة المالية الدائرة الاقتصادية، ٢٠٠٩، ١٥).

ثالثاً- مصادر الإيرادات الحكومية:

١- إيرادات أملاك الدولة (الدومين).
٢- الرسوم.
٣- الغرامات.
٤- الضرائب.

٥- القروض.

٦- الإعانات.

٧- الاصدار النقدي الجديد.

١- ايرادات املاك الدولة (الدومين) ويقسم الى :

أـ الدومين العام:

وهو الممتلكات التي تكون تحت سيطرة السلطة العامة وتؤدي خدمة عامة كالطرق والجسور والموانئ والمطارات وابنية الوزارات والمصارف...الخ

إذ يخضع هذا النوع من الدومين لأحكام القانون العام وأن الحكومة قد تلجأ الى فرض رسوم على الأفراد مقابل استفادتهم من هذه الممتلكات العامة كرسوم الدخول الى الحدائق العامة ورسم المطارات ورسم الموانئ وإنها تهدف من جباية هذه الرسوم الحصول على موارد مالية لغرض صيانة وتنظيف هذه المرافق بالإضافة الى تنظيم استعمال الأفراد لهذه المرافق (العلي وكداوي، ١٠، ١٩٨٩).

ب ـ الدومين الخاص:

المقصود بها الأملاك التي تسيطر عليها الدولة (السلطة العامة) وتستعمل هذه الأملاك استعمالاً خاصاً ومن هذه الممتلكات العقارات والأراضي الزراعية والوحدات الإنتاجية كالشركات والاوراق المالية ويعد المتخصصين في المالية العامة الدومين الخاص مصدراً أساسياً من مصادر الإيرادات الدولة لكون هذه الأملاك هي التي توافر دخلاً مادياً يكون جزءاً مهماً من ايرادات الدولة (بكر، ٢٠٠٢، ١١٥ ـ ١١٨).

٢- **الرسوم:** يعرف الرسم على أنه مبلغ مالي يقوم بدفعة الأشخاص الحاصلون على منفعة معينة الى الدولة مقابل حصولهم على هذه المنفعة (المهايني والخطيب، ٢٠٠٣،٣٠١).

٣- الغرامات:

الغرامة هي مبالغ نقدية تفرض على الأفراد المخالفين للقانون وذلك عقوبة لهم والهدف من الغرامات يكون من أجل تطبيق سيادة القانون لذا فإن الغرامة تعد مدفوعات اجبارية لا تعود بنفع مباشر على الدافع ويحدد القانون مبالغ من الغرامات على المخالفين (دراز،١٩٨١،١٤٩).

٤- الضرائب:

تعرف الضريبة بأنها استقطاع نقدي تقوم بفرضها السلطة العامة على الأشخاص الطبيعيين والاعتباريين بحسب مقدرتهم التكليفية بطريقة نهائية وبدون مقابل بهدف تغطية الأعباء العامة ونجاح تدخل الحكومة (علي، ٢٠١٧، ٢٤ـ٢٥).

٥- القروض:

يعد الاقتراض من الخيارات الجذابة ظاهرياً ومن خلاله تعمل الحكومة على التخفيف من تقلبات الإيرادات عن طريق الاقتراض والاقراض في اسواق رأس المال ويتم عندما تكون اسعار السلع مرتفعة ثم تنخفض او عندما تكون اسعار السلع منخفضة اذا كان هناك تناسق تام في الاقراض والاقتراض إذ إنه سيتم امتصاص هذه التقلبات بتكلفة قليلة او بدون تكلفة ولكن في الممارسات العملية فإن معدل الاقتراض في العديد من البلدان النامية يتجاوز معدل الاقراض (Collier،٢٠٠٩ ،٣١).

٦- الإعانات:

تعد الاعانات من الإيرادات العامة حديثة العهد ويعود ذلك الى السياسات الجديدة بدأت الدول بتنفيذها حديثاً كالسياسات الاقتصادية التي تسعى الى النهوض ببعض الصناعات الوطنية والسياسة الاجتماعية التي تسعى الى اصلاح المجتمع والسياسة المالية التي تعمل على مساعدة المجالس المحلية للقيام بالمرافق المحلية والاعانات قد تمنح لأفراد أو هيئات خاصة أو تمنح للهيئات المحلية والمنشئات العامة ذات الطابع الإداري وتمنح على اساس إنها تحقق نفع عام (عطية،١٩٩٦، ٦١-٦٢).

٧- الاصدار النقدي الجديد:

يعد الإصدار النقدي الجديد الملاذ الأخير الذي تتوجه إليه الحكومة لغرض تمويل العجز في الموازنة العامة على الرغم من رؤية البعض أنه بالإمكان اللجوء الى الاصدار النقدي الجديد حتى مع إمكانية الاقتراض من القطاع الخاص وأن الاقتراض يؤدي إلى رفع سعر الفائدة، وهذا يترك اثراً سلبياً على الاستثمار، وأن الإصدار النقدي الجديد يسبب حدوث تضخم مالي، اما في حالة اذا كان التضخم معتدلاً إذ لا يتجاوز (٣ ـ٥%) سنوياً فإنه بالإمكان تحفيز عملية التنمية الاقتصادية، (شاني، ٢٠١١، ٣٦).

مما سبق يتضح أن الإيرادات العامة للحكومة تكون متأتية من إيرادات نفطية وإيرادات غير نفطية وإن هذه الإيرادات تساهم مساهمة عالية في تمويل الموازنة العامة.

المبحث الثالث

تحليل اتجاهات الانضباط المالي والايرادات الحكومية في العراق

١ـ قاعدة عجز الموازنة العامة في العراق للمدة من (٢٠٠٤ــ٢٠١٩)

تعد الموازنة العامة للدولة الشريان الرئيس الذي من خلاله تقوم الدولة في تحقيق إنجازاتها المالية والاقتصادية، وذلك لأنها تمثل البرنامج المالي لعمل الدولة التي تسعى من خلاله الى تنفيذ اهدافها الاجتماعية والاقتصادية خلال مدة زمنية عادة ما تكون سنة ، وذلك من خلال العمل على توفير النفقات العامة لها من خلال الإيرادات المختلفة التي يمكن للدولة الحصول عليها، ودائماً ما تعاني الموازنة العامة في العراق من عجز في ايراداتها، ولتحقيق هذه القاعدة من قواعد الانضباط المالي، يجب أن لا تتجاوز نسبة نمو العجز في الموازنة العامة في العراق (٣%) من الناتج المحلي الإجمالي، وهذا ما سيوضحه الجدول (١) وكما يأتي:

جدول رقم (١)

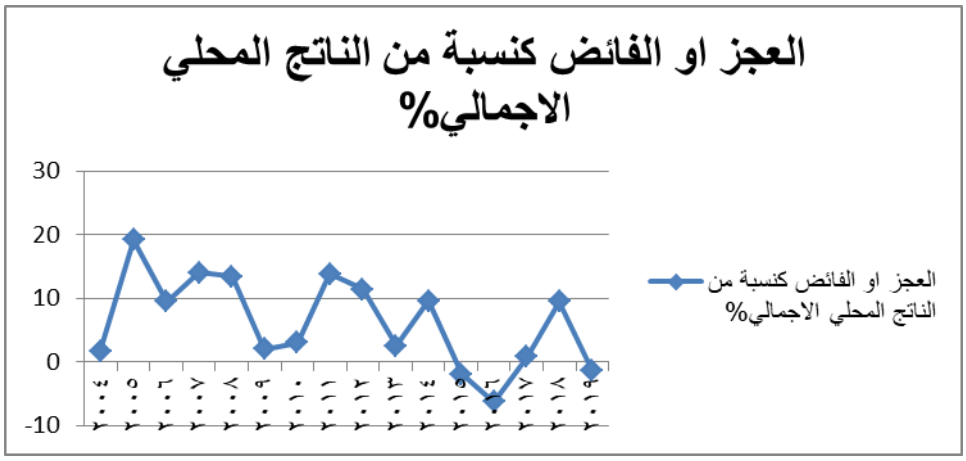
الموازنة العامة في العراق مليار دينار(٢٠٠٤-٢٠١٩)

السنة	الإيرادات	النفقات	العجز او الفائض	معدل النمو %	الناتج النحلي الاجمالي بالأسعار الجارية	معدل النمو* %	العجز او الفائض كنسبة من الناتج المحلي الاجمالي%
٢٠٠٤	٣٢,٩٨٢,٧٣٩	٣٢,١١٧,٤٩١	٨٦٥,٢٤٨	------	٥٣,٢٣٥,٣٥٨	–	١,٦٣
٢٠٠٥	٤٠,٥٠٢,٨٩٠	٢٦,٣٧٥,١٧٥	١٤,١٢٧,٧١٥	٧٥	٧٣,٥٣٣,٥٩٨	٣٨,١	١٩,٢
٢٠٠٦	٤٩,٠٥٥,٥٤٥	٣٨,٨٠٦,٦٧٩	١٠,٢٤٨,٨٦٦	(٢٨,٥)	٩٥,٥٨٧,٩٥٤	٣٠	٩,٥
٢٠٠٧	٥٤,٥٩٩,٤٥١	٣٩,٠٣١,٢٣٢	١٥,٥٦٨,٣٠٩	٥٠	١١١,٤٥٥,٨١٣	١٦,٦	١٤
٢٠٠٨	٨٠,٢٥٢,١٨٢	٥٩,٤٠٣,٣٧٥	٢٠,٨٤٨,٨٠٧	٣٣,٣	١٥٧,٠٢٦,٠٦١	٤٠,٨	١٣,٤
٢٠٠٩	٥٥,٢٠٩,٣٥٣	٥٢,٥٦٧,٠٢٥	٢,٦٤٢,٣٢٨	(٨٧)	١٣٠,٦٤٣,٢٠٠	(١٦,٨)	٢
٢٠١٠	٦٩,٥٢١,١١٧	٦٤,٣٥١,٩٨٤	٥,١٦٩,١٣٣	٩٢	١٦٢,٠٦٤,٦٥٦	٢٤,٦	٣
٢٠١١	٩٩,٩٩٨,٧٧٦	٦٩,٦٣٩,٥٢٣	٣٠,٣٥٩,٢٥٣	٥٠٠	٢١٧,٣٢٧,١٠٧	٣٤	١٣,٨
٢٠١٢	١١٩,٤٦٦,٤٠٣	٩٠,٣٧٤,٧٨٣	٢٩,٠٩١,٦٢٠	(٣,٣)	٢٥٤,٢٢٥,٤٩٠	١٧	١١,٤
٢٠١٣	١١٣,٧٦٧,٣٩٥	١٠٦,٨٧٣,٠٢٧	٦,٨٩٤,٣٦٨	(٧٧)	٢٧٣,٥٨٧,٥٢٩	٧,٦	٢,٥
٢٠١٤	١٠٥,٣٨٦,٦٢٣	٨٣,٥٥٦,٢٢٦	٢١,٨٣٠,٣٩٧	٢٠٩	٢٦٦,٣٣٢,٦٥٥	(٢,٦٥)	٩,٦
٢٠١٥	٦٦,٤٧٠,٢٥٢	٧٠,٣٩٧,٥١٥	(٣,٩٢٧,٢٦٣)	(٨١)	١٩٤,٦٨٠,٩٧١	(٢٦,٩)	(٢)
٢٠١٦	٥٤,٤٠٩,٢٧٠	٦٧,٠٦٧,٤٣٧	(١٢,٦٥٨,١٦٧)	٢٠٧	١٩٦,٩٢٤,١٤١	١,١٥	(٦,٣)
٢٠١٧	٧٧,٣٣٥,٩٥٥	٧٥,٤٩٠,١١٥	١,٨٤٥,٨٤٠	٩٩	٢٢١,٦٦٥,٧٠٩	١٤,٦	٠,٨
٢٠١٨	١٠٦,٥٦٩,٨٣٤	٨٠,٨٧٣,١٨٩	٢٥,٦٩٦,٦٤٥	١٣٢٢	٢٦٨,٩١٨,٨٧٤	١٢,٩	٩,٥
٢٠١٩	١٠٧,٥٦٦,٩٩٥	١١١,٧٢٣,٥٢٣	(٤,١٥٦,٥٢٨)	١١٠	٢٧٧,٨٨٤,٨٦٩	3.3	(١,٥)

*المصدر: جمهورية العراق، البنك المركزي العراقي، الموقع الاحصائي، الموقع الرسمي، ٢٠٢١.

* الأرقام بين الاقواس تعني أن القيم سالبة.

* الايرادات _ النفقات = اذا كانت القيمة موجبة يعني هناك فائض واذا كانت القيمة سالبة يوجد عجز



شكل رقم (١)

العجز او الفائض كنسبة من الناتج المحلي الاجمالي في العراق.

*المصدر: عمل الباحث بالاعتماد على بيانات الجدول (١)

يتضح من الجدول (١) والرسم البياني (١) الموازنة العامة في العراق خلال مدة الدراسة (٢٠٠٤-٢٠١٩)، ويتضح خلال المدة (٢٠٠٤- ٢٠١٤): وجود فائض في الموازنة العام للعراق وكما يأتي: ٨، ١٠، ١٤، ١٠، ١٥، ٢٠، ٢، ٥، ٣٠، ٢٩، ٦، ٢١ مليار دينار تقريباً. أما خلال المدة (٢٠١٥ -٢٠١٩) فكان العجز او الفائض في الموازنة العامة للعراق كما يأتي: (٣)، (١٢)، ١، (٤)، مليار دينار عراقي تقريباً وهذا العجز كان بسبب زيادة مقدار النفقات العامة عن الإيرادات العامة،

وإن زيادة النفقات العامة كانت ناجمة عن زيادة النفقات العسكرية نتيجة سوء الأوضاع الأمنية التي كان يمر بها العراق خلال تلك المدة، علماً إن أعلى قيمة كانت ٣٠ مليار دينار عراقي تقريباً عام ٢٠١١، امل اقل قيمة فكانت (١٢,٦) مليار دينار عراقي عام ٢٠١٦.

اما الناتج المحلي الإجمالي ففي عام ٢٠٠٤ كان بمبلغ قدره ٥٣ تريليون دينار عراقي تقريباً، ثم زاد في العام التالي وأصبح ٧٣ تريليون دينار عراقي بنسبة نمو مقدارها (٣٨,١%) عن السنة السابقة، وفي عام ٢٠٠٦ أصبح ٩٥,٦ تريليون دينار عراقي تقريباً بنسبة نمو مقدارها (٣٠%) عن العام السابق، وفي عام ٢٠٠٧ كان مقدار الناتج المحلي الاجمالي ١١١ ترليون دينار عراقي تقريباً وبنسبة نمو مقدارها (١٦,٦%) عن العام السابق، اما في عام ٢٠٠٨ فكان مقدار الناتج المحلي الاجمالي ١٥٧ تريليون دينار عراقي تقريباً وبنسبة نمو مقدارها (٤٠,٨%)، وتلك النسبة تمثل أكبر معدل نمو في الناتج المحلي خلال مدة الدراسة، وخلال المدة (٢٠٠٩-٢٠١٣)، فكانت نسبة معدل النمو في الناتج المحلي كالتالي:

(١٦,٨%، ٢٤,٦%، ٣٤%، ١٧%، ٧,٦%) على التوالي، بالتالي انخفضت معدلات الزيادة في نمو الناتج المحلي عام ٢٠٠٩ عن عام ٢٠٠٨ وأَصبحت سالباً، لكن سرعان ما زاد في العام التالي، إلا إن التذبذب كان واضحاً في معدلات النمو للناتج المحلي الإجمالي.

أما خلال المدة (٢٠١٤ – ٢٠١٩) فكانت نسبة معدلات النمو في الناتج المحلي كالآتي: (٢,٦٥%, ٢٦,٩%، ١,١٥%، ١٤,٦%، ١٢,٩%, ٣,٣%) على التوالي، ومن ثم شهدت تلك المدة تذبذباً أيضاً في معدلات نمو الناتج، فأنخفض عام ٢٠١٤ عن عام ٢٠١٣، ثم أنخفض اكثر وأصبح معدل النمو سالباً عام ٢٠١٥ بنسبة (٢٦,٩%) عن السنة السابقة وتمثل أقل نسبة انخفاض خلال مدة الدراسة، لكن زاد معدل النمو في السنوات التالية من مدة الدراسة، ومن ثم هناك تذبذب واضح في معدلات نمو الناتج المحلي خلال مدة الدراسة، وهذا ناتج من ارتباط الاقتصاد العراقي بقطاع اقتصادي واحد ألا وهو قطاع النفط، إذ إن تذبذب هذا القطاع يؤدي إلى تذبذب معدلات نمو الناتج المحلي، وهذا لا يؤدي إلى استقرار اقتصادي.

اما بالنسبة لمؤشر عجز الموازنة فيتضح من هذه القاعدة أن البيانات أعلى من النسبة المعيارية في المدة (٢٠٠٥-٢٠٠٨) وكذلك في المدة (٢٠١١، ٢٠١٢، ٢٠١٤، ٢٠١٨) بسبب تراكم الفوائض المالية نتيجة ارتفاع الاسعار، وكانت بعضها سالبة(٢٠١٥، ٢٠١٦، ٢٠١٩) بسبب تراجع الإيرادات وزيادة النفقات فضلاً عن الأزمات المالية والسياسة والأمنية التي رافقت تلك المدة.

٢- قاعدة النفقات على الإيرادات:

تقوم الدولة بتمويل نفقاتها المختلفة بالاعتماد على ايراداتها ويجب أن تكون إيرادات الدولة أكبر من النفقات حتى تستطيع أن تغطي نفقاتها العامة ولا تلجأ الى الدين أو القروض من المؤسسات الدولية والجدول (٢) يوضح تغطية الإيرادات العامة في العراق للنفقات العامة وكما يأتي:

جدول رقم (٢)

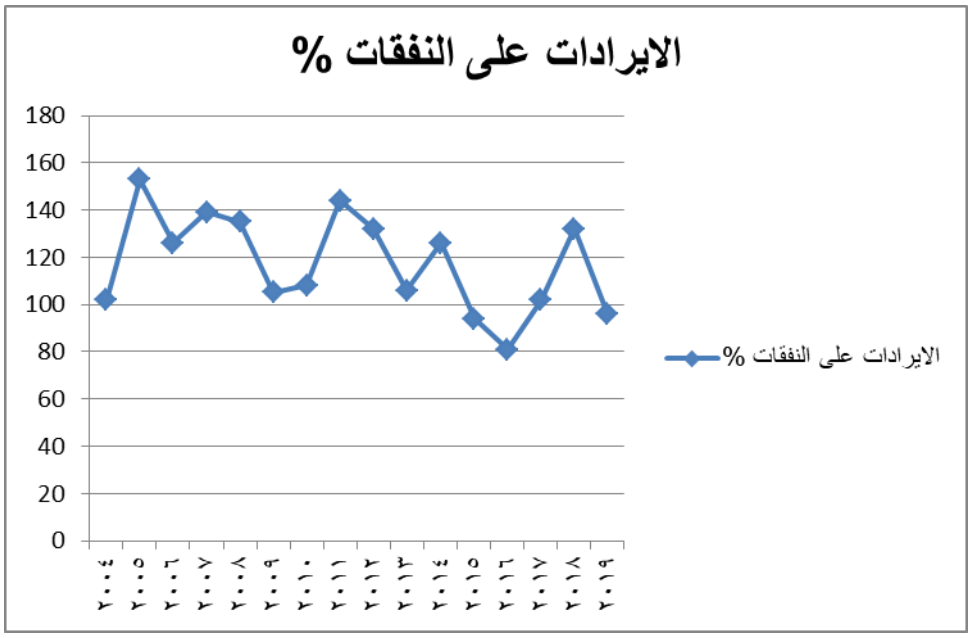
الإيرادات على النفقات في العراق (مليار دينار عراقي) (٢٠٠٤-٢٠١٩)

السنوات	الإيرادات	النفقات	الإيرادات على النفقات %
٢٠٠٤	٣٢,٩٨٢,٧٣٩	٣٢,١١٧,٤٩١	١٠٢
٢٠٠٥	٤٠,٥٠٢,٨٩٠	٢٦,٣٧٥,١٧٥	١٥٣
٢٠٠٦	٤٩,٠٥٥,٥٤٥	٣٨,٨٠٦,٦٧٩	١٢٦
٢٠٠٧	٥٤,٥٩٩,٤٥١	٣٩,٠٣١,٢٣٢	١٣٩
٢٠٠٨	٨٠,٢٥٢,١٨٢	٥٩,٤٠٣,٣٧٥	١٣٥
٢٠٠٩	٥٥,٢٠٩,٣٥٣	٥٢,٥٦٧,٠٢٥	١٠٥
٢٠١٠	٦٩,٥٢١,١١٧	٦٤,٣٥١,٩٨٤	١٠٨
٢٠١١	٩٩,٩٩٨,٧٧٦	٦٩,٦٣٩,٥٢٣	١٤٤
٢٠١٢	١١٩,٤٦٦,٤٠٣	٩٠,٣٧٤,٧٨٣	١٣٢
٢٠١٣	١١٣,٧٦٧,٣٩٥	١٠٦,٨٧٣,٠٢٧	١٠٦
٢٠١٤	١٠٥,٣٨٦,٦٢٣	٨٣,٥٥٦,٢٢٦	١٢٦
٢٠١٥	٦٦,٤٧٠,٢٥٢	٧٠,٣٩٧,٥١٥	٩٤
٢٠١٦	٥٤,٤٠٩,٢٧٠	٦٧,٠٦٧,٤٣٧	٨١
٢٠١٧	٧٧,٣٣٥,٩٥٥	٧٥,٤٩٠,١١٥	١٠٢
٢٠١٨	١٠٦,٥٦٩,٨٣٤	٨٠,٨٧٣,١٨٩	١٣٢
٢٠١٩	١٠٧,٥٦٦,٩٩٥	١١١,٧٢٣,٥٢٣	٩٦

المصدر: جمهورية العراق، البنك المركزي العراقي، الموقع الاحصائي، الموقع الرسمي، ٢٠٢١.

*الارقام بين الاقواس تعني إن القيم سالبة.

* الايرادات / النفقات هي حاصل قسمة الايرادات على النفقات *١٠٠



الشكل رقم (٢)

الإيرادات على النفقات في العراق

*المصدر: عمل الباحث بالاعتماد على بيانات جدول (٢)

يتضح من الجدول (٢) والرسم البياني (٢) الإيرادات العامة على النفقات العامة، إذ يتبين إنه في عام ٢٠٠٤ كان نسبة الإيرادات على النفقات (١٠٢%) وهذا يوضح تغطية الإيرادات العامة للنفقات العامة، أما عام ٢٠٠٥ فكانت نسبة الإيرادات العامة على النفقات العامة (١٥٣%) وكانت اعلى نسبة خلال مدة الدراسة وهي نسبة مرتفعة وهذا نتيجة لزيادة الإيرادات العامة المتأتية من الإيرادات النفطية بنسبة تفوق ال٩٠% وهذا يدل على زيادة الصادرات النفطية فضلاً عن ارتفاع أسعار النفط والانفتاح الخارجي للعراق مع العالم الخارجي ما بعد عام ٢٠٠٣.

أما خلال المدة (٢٠٠٦-٢٠١٤) فكانت نسبة تغطية الإيرادات العامة للنفقات العامة كما يأتي: (١٢٦%، ١٣٩%، ١٣٥%، ١٠٥%، ١٠٨%، ١٤٤%، ١٣٢%، ١٠٦%، ١٢٦%) اذ كانت الإيرادات العامة تغطي النفقات العامة وما يزيد عنها فهو فائض، وإن تغطية الإيرادات العامة للنفقات العامة متأتية من زيادة الإيرادات العامة عن النفقات العامة وإن زيادة الإيرادات العامة كان نتيجة زيادة الإيرادات النفطية، علماً إن الاقتصاد العراقي هو اقتصاد ريعي أُحادي الجانب يعتمد على إيراداته من القطاع النفطي بنسبة مرتفعة جداً.

أما خلال المدة (٢٠١٥-٢٠١٩) فكانت نسبة تغطية الإيرادات العامة للنفقات العامة كما يأتي: (٩٤%، ٨١%، ١٠٢%، ١٣٢%، ٩٦%) ففي عامي (٢٠١٥ – ٢٠١٦) انخفضت نسبة تغطية الإيرادات العامة للنفقات العامة نتيجة انخفاض الإيرادات العامة وزيادة النفقات العامة وكما ذكرنا مسبقاً ففي عام ٢٠١٥ كان العراق يعاني من اوضاع سياسية وامنية واقتصادية رافقها انخفاض لأسعار النفط مما ادى الى انخفاض نسبة تغطية الإيرادات العامة للنفقات العامة في تلك العامين، ثم تعاود ارتفاع الإيرادات عام ٢٠١٧ نتيجة عودة الاوضاع الامنية والسياسة الى طبيعتها واستقرت الى حد ما، اما عام ٢٠١٩ فقد عاودت نسبة تغطية الإيرادات للنفقات الانخفاض لتصل الى (٩٦%) نتيجة انتهاء عقود التراخيص النفطية مما ادى الى انخفاض اسعار النفط وإن انخفاض اسعار النفط يعني انخفاض الإيرادات العامة للدولة.

مما سبق يتضح إن قاعدة الإيرادات العامة على النفقات العامة قد حققت انضباط في معظم السنوات باستثناء الاعوام التالية (٢٠١٥، ٢٠١٦، ٢٠١٩).

٣- قاعدة الدين العام:

تعاني الميزانية العامة للدولة العراقية في أغلب الأحيان من عجز مما تضطر السلطات المالية الى اللجوء الى الدين من المؤسسات الدولية من أجل تغطية عجزها الحاصل، ويرى خبراء صندوق النقد الدولي إن الانضباط المالي في الدين العام يتحقق عندما تكون نسبة(٦٠%) فما فوق من الدين العام نسبة من الناتج المحلي الاجمالي، والجدول (٣) يوضح إجمالي الدين العام كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي في العراق وكما يأتي:

الجدول رقم(٣)

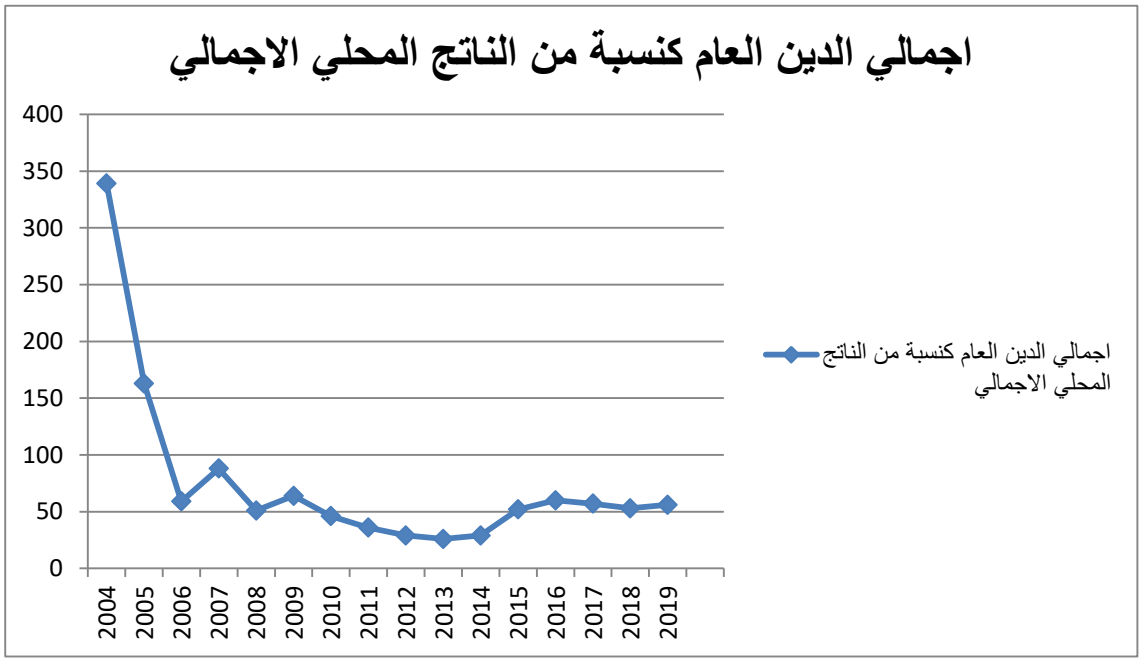
اجمالي الدين العام كنسبة من الناتج المحلي الاجمالي في العراق (مليار دينار عراقي)

(٢٠٠٤-٢٠١٩)

السنة	الدين الداخلي	الدين الخارجي	اجمالي الدين العام	معدل النمو %	الناتج النحلي الاجمالي بالأسعار الجارية	اجمالي الدين العام كنسبة من الناتج المحلي الاجمالي%
٢٠٠٤	6,061,688	174,360,000	180,421,688	------	٥٣,٢٣٥,٣٥٨	٣٣٩
٢٠٠٥	6,593,960	113,240,803	119,834763	(٣٣)	٧٣,٥٣٣,٥٩٨	١٦٣
٢٠٠٦	5,645,390	109,574,631	115,220021	(٣,٣)	٩٥,٥٨٧,٩٥٤	٥٩
٢٠٠٧	5,194,705	92,870,000	98,064705	(١٤,٧)	١١١,٤٥٥,٨١٣	٨٨
٢٠٠٨	4,455,569	76,307,859	80,763428	(١٨,٣)	١٥٧,٠٢٦,٠٦١	٥١
٢٠٠٩	8,434,049	75,346,708	83,780757	٣,٧	١٣٠,٦٤٣,٢٠٠	٦٤
٢٠١٠	9,180,806	66,720,420	75,901226	(٩,٦)	١٦٢,٠٦٤,٦٥٦	٤٦
٢٠١١	7,446,859	71,682,390	79,129249	٥,٣	٢١٧,٣٢٧,١٠٧	٣٦
٢٠١٢	6,547,519	67,285,196	73,832715	(٧,٥)	٢٥٤,٢٢٥,٤٩٠	٢٩
٢٠١٣	4,255,549	68,466,354	72,721903	(١,٣)	٢٧٣,٥٨٧,٥٢٩	٢٦
٢٠١٤	9,520,019	66,866,602	76,386621	٥,٥	٢٦٦,٣٣٢,٦٥٥	٢٩
٢٠١٥	32,142,805	68,129,298	100,272103	٣١,٥	١٩٤,٦٨٠,٩٧١	٥٢
٢٠١٦	47,362,251	70,924,728	118,286979	١٨	١٩٦,٩٢٤,١٤١	٦٠
٢٠١٧	47,678,796	77,742,624	125,421420	٦	٢٢١,٦٦٥,٧٠٩	٥٧
٢٠١٨	41,822,918	101,163,834	142,986752	١٣,٦	٢٦٨,٩١٨,٨٧٤	٥٣
٢٠١٩	٣٨,٣٣١,٥٤٨	١١٧,٩٦٠,٠٠٠	١٥٦,٢٩١,٥٤٨	٩,٨	٢٧٧,٨٨٤,٨٦٩	٥٦

*المصدر :البنك المركزي العراقي ،المديرية العامة للإحصاء والابحاث ،ونشرات مختلفة لسنوات متعددة(٢٠٠٤-٢٠١٩).

*الدين العام / الناتج المحلي الاجمالي * ١٠٠



شكل رقم (٣)

إجمالي الدين العام كنسبة من الناتج المحلي الاجمالي

* المصدر: عمل الباحث بالاعتماد على بيانات الجدول (٣)

يتضح من الجدول (٣) إجمالي الدين العام كنسبة من الناتج المحلي الاجمالي في العراق خلال المدة (٢٠٠٤-٢٠١٩) ويقيس هذا المؤشر حجم الدين الداخلي والخارجي بالنسبة للنشاط الاقتصادي ومدى إمكانية الدولة على الايفاء بالتزاماتها لخدمة مديونيتها، ونظرا إلى ذلك سوف يتم توضيح هذا المؤشر من خلال تحديد هذه النسبة في حدود الأمان اذا لم تتجاوز(٦٠%) كحد اعلى و(٢٠-٣٠%) كحد أدنى في العديد من الأهداف الائتمانية (المصدر)

في حين يستعمل (٧٠%) كعامل ينذر بوجود مخاطر، إن الدين العام الداخلي تزايد الاعتماد عليه بشكل مستمر خلال المدّة (٢٠١٥-٢٠١٩) لأنه وسيلة اسهل واسرع من الضرائب واصلاحها (المصدر)، ولكن ينبغي إن ينظر اليه بحذر شديد؛ لأنه يعكس أسس ومبادئ الانضباط المالي الذي يهدف إلى تحقيق تنمية الموارد الحكومية للأجيال الحاضرة من دون التأثير في موارد الأجيال المستقبلية فقد شهد الدين العام للحكومة العراقية ارتفاعاً كبيراً مطلقا خلال المدّة (٢٠٠٤-٢٠١٩) بسبب ارتفاع الدين الخارجي

إذ وصل في عام ٢٠٠٥ ليبلغ نحو ١٧٤ مليار دينار تقريباً ثم انخفض إلى ١١٣ مليار دينار تقريباً في عام ٢٠٠٦ ،واستمر بالانخفاض لغاية ٢٠١٠ ليبلغ ٦٦ مليار دينار تقريباً، متأثراً بالأزمة العالمية في عام ٢٠٠٧ التي سببت ارتفاع في أسعار النفط مما أدى إلى ارتفاع عوائده ومن ثم نتج عن تحقيق فائض مالي في الموازنة العامة ،ثم بلغ ارتفاعه إلى 71 مليار دينار تقريباً في عام ٢٠١١،ثم عاد إلى الانخفاض ليبلغ ٦٦ مليار دينار تقريباً في عام ٢٠١٤، ثم عادو ارتفاعه خلال المدة (٢٠١٥-٢٠١٩) نتيجة الأزمة الأمنية والاقتصادية التي مر بها العراق.

ويوضح الجدول (٤) اجمالي الدين العام الذي كان متذبذباً خلال مدة الدراسة ما بين الارتفاع والانخفاض، علماً إن اعلى معدل نمو للدين العام كان في عام ٢٠١٥ وبنسبة (٣١,٥%).

أما نسبة الدين العام من الناتج المحلي الاجمالي فقد تجاوز الحد الأعلى لهُ في عام (٢٠٠٤، ٢٠٠٥، ٢٠٠٧، ٢٠٠٩) اما باقي السنوات فكان يتراوح ما بين (٢٦% -٦٠) وهي ضمن نسبة الانضباط المالي المحددة.

الاستنتاجات و المقترحات

اولاً: الاستنتاجات:

١. إن الانضباط المالي يعتمد على مجموعة من المؤشرات وبحدود وبنسب معينة كعدم زيادة نمو النفقات العامة بنسبة اكبر من (٣%) من نمو الناتج المحلي الإجمالي وأن النفقات العامة يجب تحديدها على ضوء الإيرادات العامة.
٢. إن قواعد الانضباط المالي في العراق اذا ما كانت خلال (٢-٣) سنة ضمن النسب المحددة فإنها ستساهم في تعظيم الموارد الحكومية، كما ويتضح إن القواعد المالية قد خرجت من النسب المحددة لها وكانت متذبذبة خلال مدة الدراسة
٣. وإن الدين العام يجب إن يستعمل بنسبة محددة لا تؤدي الى اضرار اقتصادية في البلاد.
٤. يتضح إن الاقتصاد العراقي يعتمد على مصدر واحد في ايراداتهُ، وإن القطاع النفطي هو القطاع المسيطر على باقي القطاعات الاقتصادية.
٥. كما يجب إن تتوجه الحكومة الى زيادة العناية بالضريبة والوعي الضريبي الذي من شأنه إن يساهم في زيادة ايرادات الدولة وتعظيمها.

ثانياً: المقترحات:

العمل على تحقيق المزيد من الانضباط المالي في السياسة المالية ، بهدف تقليل حالة عدم الاستقرار المالي.

١. المحافظة على نسبة الإيرادات العامة الى الناتج المحلي الإجمالي ضمن نسبة (٣٠-٣٥%) الموضوعة كقاعدة للإيرادات العامة لتحقيق الانضباط المالي ومن ثم الاستقرار الاقتصادي.
٢. اتباع سياسة انضباط مالي من اجل الحد من العجز في الموازنة او على الأقل البقاء ضمن نسبة (٣%) من الناتج المحلي الإجمالي الموضوعة كقاعدة للعجز في الموازنة لتحقيق الانضباط المالي ومن ثم الاستقرار الاقتصادي.
٣. اتباع سياسة مالية منضبطة تعمل على اعتماد الموارد المتاحة في تمويل النفقات العامة وتقليل أو المحافظة على نسبة الدين العام إلى الناتج المحلي الإجمالي ضمن نسبة (٣٥-٤٠%) الموضوعة كقاعدة للدين العام لتحقيق الانضباط المالي وبالتالي الاستقرار الاقتصادي.
٤. على الدولة إن تستغل الإيرادات التي تحصل عليها افضل استغلال من خلال إنفاقها على القطاعات الاستثمارية التي تعيد لها موارد مالية وتدفع عجلة التطور والنمو الاقتصادي الى الأمام.

المصادر

المصادر العربية

١- ابو حمد، رضا صاحب، ٢٠٠٢، المالية العامة، دار الكتب والوثائق ببغداد، بغداد، العراق.

٢- الاعسر، خديجة، ٢٠١٦، اقتصاديات المالية العامة، دار الكتب المصرية، القاهرة، مصر.

٣- بكر، نجلاء محمد ابراهيم، ٢٠٠٢، المالية العامة، مطابع الولاء الحديثة، القاهرة، مصر.

٤- دراز، حامد عبد المجيد، ١٩٨١، مبادئ المالية العامة، الدار الجامعية، بيروت، لبنان.

٥- دعدوش، علي عبد الكاظم، ٢٠٢٠، دور الانضباط المالي في معالجة الصدمات المزدوجة في الاقتصاد العراقي للمدة ٢٠١٠ـ ٢٠٢٠، مركز البيان للدراسات والتخطيط، بغداد.

٦- السرحان ، مصطفى سعد مهدي ،٢٠٢٠، تحليل العوامل المؤثرة في تحقيق الاستدامة المالية في العراق، رسالة ماجستير، جامعة كربلاء، كلية الادارة والاقتصاد، كربلاء.

٧- شاني، سلام كاظم، ٢٠١١، تحليل العلاقة بين الموازنة العامة والناتج المحلي الاجمالي في العراق للمدة ١٩٨٨ ـ ٢٠٠٩، رسالة ماجستير، كلية الادارة والاقتصاد، جامعة كربلاء، كربلاء.

٨- الشيخلي، علي عبد الجليل صادق، ٢٠١٩، قياس وتحليل اثر الودائع الادخارية لدى المصارف التجارية على النمو الاقتصادي في العراق للمدة ٢٠٠٤-٢٠١٨، رسالة ماجستير، جامعة تكريت، كلية الادارة والاقتصاد، تكريت.

٩- عطية، محمود رياض، ١٩٦٩، موجز في المالية العامة، دار المعارف بمطر، الاسكندرية، مصر.

١٠- علي، رائد حسن، ٢٠١٧، الدور الضريبي في العراق وأثره على الموازنة العامة لمدة ٢٠٠٨ ـ ٢٠١٤، مجلة المثنى للعلوم الادارية والاقتصادية، جامعة المثنى، كلية الادارة والاقتصاد، المثنى، العدد ٢.

١١- العلي، عادل فليح، و كداوي، طلال محمود، ١٩٨٩، اقتصاديات المالية العامة الكتاب الثاني الإيرادات العامة والموازنة العامة للدولة، دار الكتب للطباعة والنشر، الموصل، بغداد.

١٢- العلي، عادل فليح، ٢٠٠٢، المالية العامة والتشريع المالي، الدار الجامعية للطباعة والنشر والترجمة، الموصل، بغداد.

١٣- علي، عماد محمد و احمد، محمد شهاب، ٢٠١٩، القواعد المالية بين متطلبات الانضباط والواقع المالي في العراق للمدة ٢٠٠٤ ـ ٢٠١٦، مجلة المستنصرية للدراسات العربية والدولية، جامعة بغداد، كلية الادارة والاقتصاد، العدد ٦٢.

١٤- فرهود، محمد سعيد، ١٩٨٢، علم المالية العامة مع دراسات تطبيق من المملكة العربية السعودية، الرياض.

١٥- كاظم، كامل علاوي، والشيخ راضي، مازن عيسى صادق، ٢٠١٨، مجلة كلية التربية للبنات للعلوم الإنسانية، جامعة الكوفة، كلية الادارة والاقتصاد، الكوفة، العدد ٢٢.

١٦- محمد، عمرو هشام و حميد، احمد حافظ، ٢٠١٨، دور الانضباط المالي في المحافظة على استقرار سعر صرف الدينار العراقي، مجلة المستنصرية للدراسات العربية والدولية، الجامعة المستنصرية، بغداد، العدد ٦٤.

١٧- المهايني، محمد خالد، الخطيب، خالد شحادة، ٢٠٠٣، المالية العامة، منشورات جامعة دمشق، دمشق، سوريا.

١٨- نعمة، نغم حسين، ٢٠١٥، ادارة العوائد النفطية ودورها في تعظيم ثروات العراق، مجلة الغري للعلوم الاقتصادية والادارية، جامعة النهرين، كلية اقتصاديات الاعمال، بغداد، العدد٥.

المصادر الأجنبية

1. Collier, Paul,and Ploeg ، Frederick van der ، and Spence ، Michael، and Venables، J Anthony ، 2009، Managing Resource Revenues in Developing Economies .
2. Kornai ،Janos ،٢٠٠١ ،the Evolution of Financial Discipline Under The Postsoclist System
3. Walter, Lngo, 2003, Conflictd of Interst and Market Discipline among Financial Services Firms, New York University.

التقارير السنوية الرسمية:

١. التقرير الاقتصادي السنوي للبنك المركزي العراقي، سنوات متعددة (٢٠٠٤ ـ٢٠١٩).
٢. وزارة المالية، بيانات تخصيص الموازنة، سنوات متعددة (٢٠٠٤ـ٢٠١٩).