

الضبط المالي وانعكاسه على التنمية المستدامة في العراق

م. د. سهيلة عبد الزهرة المجيمي*

المستخلص

إن تدخل الحكومة في الاقتصاد المعاصر ضرورة لا بد منها من أجل الوصول إلى الغايات التي يمكن أن تصب في مصلحة الفرد والمجتمع، وتحديد الآليات الكفيلة التي ترسم مسارات تفاعل المتغيرات الاقتصادية الكلية والجزئية. لذا أصبحت السياسة المالية مرتكزا هاما جدا في البيئة الاقتصادية ومتغيرا ذا ارتباط هام مع التنمية المستدامة من أجل الحفاظ على اقتصاد أخضر بعيد عن الهدر وضياع الموارد. إن الإنفاق الحكومي والضرائب والدين العام والميزانية العامة مع اقتصاد حر متطور تنتشر فيه المعلومات بسرعة فائقة بين أفراد المجتمع محليا ودوليا باتت أدوات يتم مراقبتها من قبل الأفراد والمؤسسات بشكل حذر ودقيق، لكون هذه الأدوات ذات اتصال وثيق بأنشطة الأفراد وتنظيم خطط عمل المؤسسات. وأخذ الفرد يعترض وينادي بضرورة التعديل في بعض بنود أو ترتيب عمل جزء من هذه الأدوات، لكي تتسجم مع مصالحه وتعظم المكاسب للجميع وتوفر بيئة عمل مستقرة للأفراد داخل الاقتصاد. لذلك فإن سلوك الحكومة وبرنامجهما الاقتصادية يجب أن يصاغ بدرجة عالية من الضبط المالي من أجل تفادي الخسائر التي قد يتعرض لها المجتمع والاقتصادية، فضلا عن الإرباك الذي قد يعترض عمل الأنشطة الاقتصادية والأعباء المالية التي قد يتحملها القطاع العام والخاص. ومن أجل حماية حقوق الأجيال القادمة في الثروات الطبيعية في الاقتصاد وعدم المبالغة بأبواب الصرف من أجل حفز الاقتصاد واجتياز الأزمات ومواجهة الصدمات والتحديات التي تواجه السياسة المالية. الكلمات الرئيسية: - التنمية المستدامة، الضبط المالي

Financial discipline and its reflection on sustainable development in Iraq

Dr. Sohayla Abdulzahra Sohailamastor@gmail.com

Abstract

The intervention of the government in the modern economy is a necessary in order to reach the goals that can be in the interest of the individual and society, and identify the mechanisms that chart the paths of interaction of micro and macroeconomic variables. Thus, fiscal policy has become a very important pillar in the economic environment, a variable that has an important link with sustainable development in order to preserve a green economy far from waste and loss of resources.

* عضو هيئة تدريسية/ الجامعة المستنصرية/ كلية الادارة والاقتصاد/ قسم الاقتصاد.

Government expenditure, taxation, public debt and the public budget with a developed free economy, where information is spread very quickly among members of the community locally and internationally, are carefully monitored by individuals and institutions, as these tools are closely linked to individuals' activities and organize the plans of institutions action. And take the individual objects and calls for the need to amend some items or arrange the work part of these tools, in order to be consistent with his interests and maximize the gains for all and provide a stable work environment for individuals within the economy.

Therefore, the government's behavior and economic program must be formulated with a high degree of financial discipline in order to avoid losses that may be suffered by society and economy, as well as confusion that may interfere with the work of economic activities and financial burdens that may be borne by the public and private sector. In In order to protect the rights of future generations in the natural resources of the economy and not to exaggerate the expenditure sections to stimulate the economy, and to overcome the crises and shocks and challenges facing fiscal policy.

Keywords: Sustainable development, Financial discipline

مقدمة

تطورت المجتمعات عبر الزمن وتطور معها دور الدولة في تنظيم حياة الأفراد والمؤسسات وتشعبت مسؤولياتها من أجل توفير بيئة اقتصادية واجتماعية آمنة ومستقرة. وأصبح لزاما عليها تبني منهاجا يحقق لها أهدافها بأقل تكلفة ممكنة التضحية بها في الأجلين القصير والطويل، من أجل الحفاظ على حقوق الأجيال القادمة وصيانة ثروات البلاد وتعظيم المكاسب في الأنشطة العامة والخاصة على حد سواء.

أصبح تدخل الدولة في الاقتصاد المعاصر ضرورة لا بد منها من أجل الوصول إلى الغايات التي يمكن إن تصب في مصلحة الفرد والمجتمع، وتحديد الآليات الكفيلة التي ترسم مسارات تفاعل المتغيرات الاقتصادية الكلية والجزئية. لذا أصبحت السياسة المالية مرتكزا هاما جدا في البيئة الاقتصادية ومتغيرا ذا ارتباط هاما مع التنمية المستدامة من أجل الحفاظ على اقتصاد أخضر بعيد عن الهدر وضياع الموارد.

إن الإنفاق الحكومي والضرائب والدين العام والميزانية العامة مع اقتصاد حر متطور تنتشر فيه المعلومات بسرعة فائقة بين أفراد المجتمع محليا ودوليا باتت أدوات يتم مراقبتها من قبل الأفراد والمؤسسات بشكل حذر ودقيق، لكون هذه الأدوات ذات اتصال وثيق بأنشطة الأفراد وتنظيم وخطط عمل المؤسسات. وأخذ الفرد يعترض وينادي بضرورة التعديل في بعض بنود أو ترتيب عمل جزء من هذه الأدوات، لكي تتسجم مع مصالحه وتعظم المكاسب للجميع وتوفر بيئة عمل مستقرة للأفراد داخل الاقتصاد.

لذلك فإن سلوك الحكومة وبرنامجهما الاقتصادية يجب إن يصاغ بدرجة عالية من الضبط المالي من أجل تقادي الخسائر التي قد يتعرض لها الفرد أو المؤسسة، فضلا عن الإرباك الذي قد يعترض عمل الأنشطة الاقتصادية والأعباء المالية التي قد يتحملها القطاع العام والخاص. ومن أجل حماية حقوق الأجيال القادمة في الثروات الطبيعية في الاقتصادية وعدم المبالغة بأبواب الصرف من أجل تحفيز الاقتصادية واجتياز الأزمات ومواجهة الصدمات والتحديات التي تواجه السياسة المالية.

أهمية البحث/ تكمن أهمية البحث في ازدياد دور القطاع العام في الاقتصادية العراقي بعد عام 2003 بشكل كبير جدا، ومن ثم فإن إجراءات السياسة المالية أصبحت فاعلة ومؤثرة في الأنشطة الاقتصادية العامة والخاصة، وعليه فإن عدم انصافها بالضبط المالي يضع قيودا أمام القطاع الخاص من ممارسة دوره في الاقتصادية فضلا عن تحمل الدولة أعباء الدين العام وضعف الأداء الاقتصادي.

مشكلة البحث/ إن ارتفاع درجة التدخل الحكومي في الأنشطة الاقتصادية بفعل الظروف التي مر بها الاقتصادية العراقي وضع السياسة المالية أمام تحديات كبيرة من أجل تسيير الأنشطة في الاقتصادية في ظل ظروف غير مستقرة، مما أدى إلى ارتفاع المديونية وضعف الإيرادات العامة غير النفطية وتراجع الأداء الاقتصادي.

فرضية البحث/ ينطلق البحث من الفرضية الآتية (إن التزام السياسة المالية بدرجة عالية من الضبط المالي يحقق أهداف التنمية المستدامة ويخفض من الهدر في الموارد الاقتصادية في الأجل الطويل).

هدف البحث/ يهدف البحث إلى:-

- 1- التعرف على مفهوم الضبط المالي وبيان علاقته بأدوات السياسة المالية في الأجل الطويل.
- 2- توضيح العلاقة ما بين الضبط المالي للسياسة المالية وأهداف التنمية المستدامة في العراق.
- 3- احتساب مؤشرات الضبط المالي في العراق ودورها في التنمية المستدامة.

منهجية البحث/ اعتمدت الباحثة على الأسلوب الاستنباطي من أجل طرح التأصيل النظري لموضوع البحث ومحاولة تطبيقه على أرض الواقع بالاستناد إلى البحوث والتقارير والبيانات ذات الصلة.

البعد الزمني والمكاني للبحث/ البعد الزمني- المدة (2004-2015) البعد المكاني (العراق).
هيكلية البحث/ تم تقسيم البحث إلى مطلبين الأول هو الضبط المالي والتنمية المستدامة إطار نظري، أما المطلب الثاني فتناول تحليل مؤشرات الضبط المالي ودورها في التنمية المستدامة في العراق. ومن ثم الاستنتاجات والتوصيات.

المطلب الأول/ الضبط المالي والتنمية المستدامة إطار نظري **أولاً.. مفهوم الضبط المالي**

استخدام مصطلح الضبط المالي أو الانضباط المالي (Financial discipline) في أدبيات المالية العامة على نطاق واسع دون تسليط الضوء على المفهوم على نحو دقيق من قبل الأوساط الأكاديمية

والمنظمات المهنية مثل رابطة موظفي المالية العامة والرابطة الوطنية لموظفي الميزانية العامة الأمريكية. ووجد معظم الباحثون إن هذا المصطلح لأ يتم استخدامه بشكل كبير من قبل الدراسات التطبيقية على الرغم من أهميته.

يعرف الضبط المالي على إنه ((كيفية إدارة الأموال العامة بطريقة يظهر فيها الرغبة في الامتثال للقواعد المالية. أي كيفية إدارة المالية العامة بطريقة يتطابق فيها الإنفاق الحالي مع الإنفاق المخطط من أجل تحقيق الأهداف المالية طويلة الأجل))⁽¹⁾.

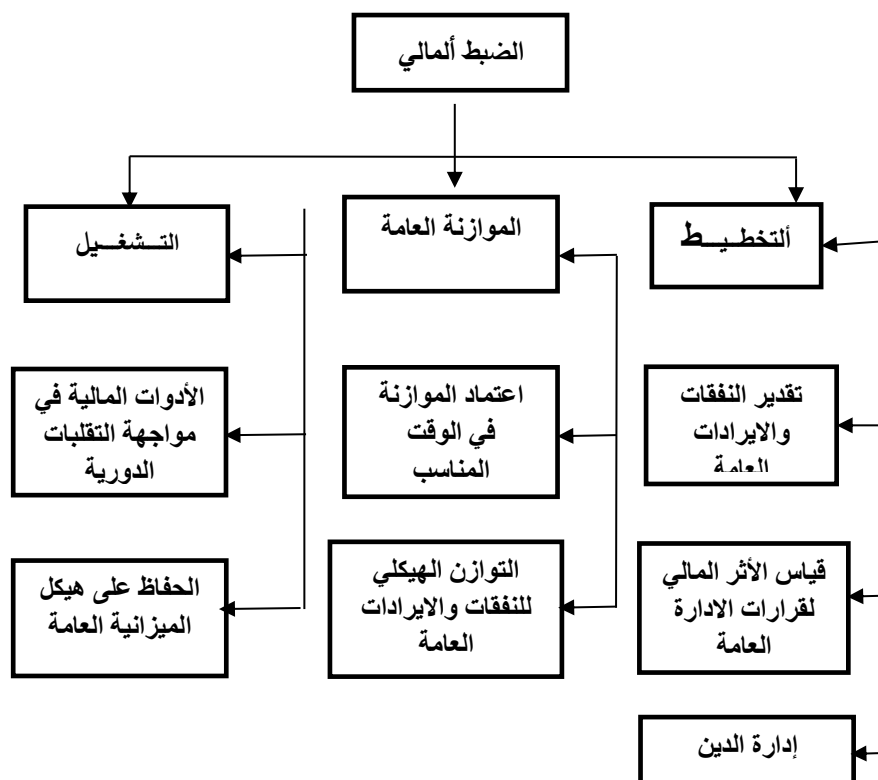
كما يعرف جون مكسل الضبط المالي على إنه ((عملية مراقبة الميزانية العامة (ضمان تنفيذ الميزانية) التي تمت الموافقة عليها والحفاظ على شرعية النفقات العامة))⁽²⁾. أي إن الضبط المالي من مسؤولية الأعضاء المنتخبين في السلطة التنفيذية من أجل الالتزام بإرادة الشعب والحفاظ على الثروات الطبيعية وتعزيز بنية النظام الاقتصادية، وذلك من خلال تنفيذ الحكومة لمشروع الموازنة والتقيد بالمبالغ المحددة فيها وتحديد أفضل الآليات لتطبيقها. كما يرى بعض الاقتصاديين ضرورة إدراج السلطة التشريعية بعمليات الضبط المالي، باعتبار إن على السلطة التشريعية الوفاء بالمواعيد النهائية المخصصة لإقرار الموازنة العامة. وعليه فإن التعاون بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية ضروري للحفاظ على عمليات الموازنة العامة على نحو سلس مما يعزز من الضبط المالي للسياسة المالية ضمن حدود الميزانية العامة وتأثيرها في المتغيرات الاقتصادية الكلية.

إن المفهوم أعلاه يشمل كلاً من السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والموظفين والمواطنين الذين تقع على عاتقهم مسؤولية الانتخاب الجيد لأعضاء السلطتين أعلاه من أجل تحقق انضباط العمليات المالية العامة على نحو كفوء بما يؤمن الرشاد في استخدام المال العام.

إن الضبط المالي لا ينطبق فقط في عمليات الميزانية للحد من النفقات العامة الجارية في حدود ما متاح من وسائل لذلك وضمان اعتماد موازنات معقولة في الوقت المناسب لتوجيه العمليات المالية في السنة المالية المقبلة، ولكن ينبغي تنفيذ الموازنات المعتمدة ليتسنى تطبيق الضبط المالي في وثيقة الميزانية ليتم تنفيذها بأمانة ونزاهة بشكل لا يتعارض مع رغبة التنفيذ ونوايا التشريع.

ويمكن التعرف على الضبط المالي من خلال المخطط (1) الآتي:-

المخطط (1) مكونات الضبط المالي



Source: Yilin HOU, Fiscal Discipline as a Capacity Measure of Financial Management by Sub national Governments, University of Georgia, USA, 2003, P:24.

ثانياً.. أهداف الضبط المالي

أهم أهداف الضبط المالي يمكن إجمالها بالآتي 3..

- 1- سلامة العمليات المالية من إذ الحفاظ على نمو مستقر للنفقات والإيرادات العامة.
- 2- تخطيط الإدارة المالية للميزانية العامة في الأجل الطويل أي التخطيط للموازنة العامة لعدد من السنوات وليس لسنة واحدة فقط.
- 3- توقع مشاكل الميزانية العامة قبل حدوثها من أجل رصد المعالجات الضرورية الكفيلة لإصلاحها.
- 4- تحقيق الاستقرار المالي في النظام الاقتصادية.

- 5- تحقيق التوازن الهيكلي للميزانية العامة من إذ بنية النفقات والإيرادات العامة من خلال إصلاح هيكل الضرائب والنفقات العامة.
 - 6- الحد من تفاقم مشاكل الدين العام والعمل على توازن الميزانية ومعالجة أثر العجز المالي الحكومي في استقرار الاقتصاد الكلي.
 - 7- الحكومة الرشيدة والحفاظ على الموارد الطبيعية من أجل استغلالها بكافأ طريقة.
 - 8- مواجهة التقلبات الدورية والصدمات الداخلية والخارجية وتكييف العمليات المالية من أجل تحقيق الاستقرار الاقتصادي.
 - 9- الحد من الضغوط المالية الناشئة بفعل الأزمات والصدمات والتقلبات التي تواجه الاقتصاد فضاء عن تدني مخاطر المالية العامة وتحديد استجابة السياسة المالية المسبقة.
 - 10- تدنية التكاليف الاقتصادية والاجتماعية للالزامات المالية مما يعزز من الاستدامة المالية ومعالجة مشكلة عدم المقدرة على سداد الدين العام والتكيف المالي الجيد للعمليات المالية.
- وعليه فإن الضبط المالي يؤمن سلامة العمليات المالية من خلال وضع إطار زمني في تخطيط الموازنات العامة لعدة سنوات، من أجل تأمين المخاطر والاحداث غير المتوقعة التي قد تتعرض لها تلك الموازنات للأعوام المقبلة، إن الميزانية ينبغي أن تعكس التوازن الهيكلي بين النفقات والإيرادات العامة ومن ثم فإن توازن الميزانية يعد قيداً قانونياً مهماً جداً من أجل الضبط المالي. وعلى الرغم من القيود القانونية والرقابة العامة على الموازنة وأبوابها وفصولها لكن لاتزال العديد من الحكومات لا تستطيع بلوغ توازن الميزانية.
- إن اعتماد الميزانيات في الوقت المناسب والحفاظ على التوازن الهيكلي في الميزانية يتطلب معلومات دقيقة وذات جودة عالية من أجل إجراء التقديرات حول النفقات والإيرادات العامة للسنوات المقبلة، إن التقديرات الدقيقة جداً لا تأتي بسهولة إنما يتطلب ذلك مهنيين مدربين بشكل كفوء وذوي خبرة فضاء عن استخدام الحوسبة المتقدمة بمهارة عالية للعمل على بيانات تم تجميعها بشكل جيد لتغطية أنشطة المؤسسات العامة وأهميتها بصورة متراكمة عبر الزمن. أي إن ذلك يتطلب بطبيعة الحال مؤسسة كثيفة الاستخدام للموارد البشرية والمعلوماتية والفنية الضرورية في الإدارة المالية السليمة.
- وعليه فإن الضبط المالي يضمن التوازن الهيكلي السنوي للنفقات والإيرادات العامة لعدة سنوات مقبلة وهو يستند على ركيزتين هما:-
- 1- تخطيط الموازنة العامة لعدة سنوات قادمة.
 - 2- آليات الحفاظ على السلامة والاستقرار المالي في دورة الاعمال .
- وإن هاتين الركيزتين تغطيان ثلاث مراحل من عملية التمويل الحكومي وهي:-
- أ- تخطيط الإيرادات والنفقات المقدرة في الأجلين المتوسط والطويل وقياس الأثر المالي لقرارات الإدارة المالية.

ب- تجميع وأعداد الموازنة باعتماد التوازن الهيكلي للنفقات والإيرادات العامة للسنة المالية القادمة.

ج- تنفيذ الموازنة / العمليات المالية والحفاظ على الأدوات المالية في مواجهة التقلبات الدورية.

علاوة على ذلك فإن الممارسات السليمة في تنفيذ الموازنة العامة المخططة على نحو جيد ينبغي أن تتضمن آليات وضعت للحفاظ على السلامة والاستقرار المالي في حالات الانكماش الاقتصادي وحالات الطوارئ غير المتوقعة والتي هي أحداث طبيعية خارجة عن سيطرة الحكومات.

ثالثاً- آليات الضبط المالي في تحقيق السلامة والاستقرار المالي

تعد الأدوات المالية للضبط المالي في مواجهة التقلبات الدورية من الاحتياطات الضرورية للحفاظ على مستويات مقبولة إلى حد ما من الإيرادات العامة عند أوقات العجز الحكومي، أي تقادي انهيارها بشكل يجعل الفارق بينها وبين الإنفاق كبير أثناء التقلبات الدورية أو الصدمات التي يتعرض لها الاقتصاد بشكل عام مما يؤثر سلباً في مقدرة المكلف الضريبي من الالتزام بشكل جيد بأداء الضريبة فضلاً عن انخفاض الوعاء الضريبي. كما إن تلك الأدوات المالية يمكن أن تحافظ على سياسات رصينة ورشيدة لإدارة الدين وأعباءه في الأجل الطويل. وتتمثل السلامة والاستقرار المالي في الإدارة الناجحة للنفقات الاستثمارية من خلال إدارة الاستثمارات الجيدة ورعاية وصيانة القائم منها مما يعزز من المقدرة المالية في الضبط المالي على مواجهة التقلبات الدورية ومحاولة التخفيف من آثارها المالية في الأجل الطويل.

إن العديد من حكومات العالم تمتلك مقداراً محدوداً من الأدوات المالية في مواجهة الدورات الاقتصادية والصدمات الداخلية والخارجية، لكن أهم أداتين يمكن من خلالهما مواجهة ذلك هما⁽⁴⁾:-

1- صندوق الفوائض المالية (GFS)

يعرف هذا الصندوق بأنه الرصيد غير المخصص من الحساب العام عند نهاية السنة المالية إذ يتم تشريعه القانوني من قبل السلطة التشريعية ويهدف إلى تغطية النفقات العامة غير المتوقعة من الفوائض المتحققة في الإيرادات العامة في السنوات السابقة. وعليه فإن هذا الصندوق يتم الاعتماد عليه كاحتياطي مالي لمواجهة تقلب النفقات العامة في الأجل الطويل ومن أجل حماية الدين العام من الانحرافات غير المتوقعة.

2- صندوق استقرار الميزانية (BFS)

يؤسس هذا الصندوق بتشريع قانوني ومهمته الحفاظ على استقرار الميزانية العامة من أي خلل هيكلي، أي الحفاظ على بنية النفقات الجارية والاستثمارية وأوزانها من المجموع والحفاظ على بنية الإيرادات وتكوينها بحسب طبيعة اقتصادية. ويجري في هذا الصندوق الحفاظ على معدل نمو مستقر في الإيرادات والنفقات العامة في الأجل الطويل. وعليه فإن هذا الصندوق يتم الاعتماد عليه كأداة مالية في مواجهة التقلبات الدورية في الأنشطة العامة من أجل حماية ذاتية لهيكل الميزانية العامة ضد انخفاض الإيرادات العامة والاضطرابات التي تصيب هيكل النفقات في الأجل الطويل.

- كما إن هنالك قيودا مالية متعددة متبعة في العالم والتي تعمل على تحقيق السلامة والاستقرار المالي وهي⁽⁵⁾:-
- 1- القواعد العددية: وهي قيود قانونية أو دستورية على السياسة المالية من خلال تحديد سقف معين على الأداء المالي مثل توازن الميزانية، الديون، الضرائب...الخ.
 - 2- القيود الإجرائية: وهي القيود التي تفرض على القرارات المالية أي صياغة السياسة المالية وآليات التنفيذ.

رابعاً- القواعد المالية

تعد القاعدة المالية قيد طويل الأجل في السياسة المالية من خلال تحديد حدود رقمية على مجاميع الموازنة وإن القواعد المالية تساعد الحكومات في تحقيق الضبط المالي من أجل الوصول إلى الاستقرار المالي وسلامة النظام الاقتصادي. وأهم أنواع القواعد المالية هي⁽⁶⁾:-

1- قاعدة ضبط الإنفاق: تعمل هذه القاعدة على ضبط الإنفاق في فترات الانتعاش مما يسهم في استقرار النظام المالي ولكنها لا تدعم الاستقرار الاقتصادي في أوقات الصدمات ذات الأثر السلبي لأنها لا تهتم بالهيكل الضريبي.

2- قاعدة الدين العام: أي وضع هدف معين للدين (ربط الدين بالنتائج) من أجل سهولة متابعته ومراقبته ومع ذلك فإن الدين يستغرق بعض الوقت لكي يتأثر بتدابير الموازنة مما يؤثر سلباً على صناعة القرار المالي.

3- قاعدة الميزانية المتوازنة: تؤثر هذه القاعدة في القرار المالي من أجل تحقيق الاستدامة المالية وضبط الدين والمحاولة في تحقيق توازن هيكلي لبنية النفقات والإيرادات العامة.

4- قاعدة العائدات: تهدف هذه القاعدة إلى تعزيز بنية الإيرادات العامة وتقادي الإفراط في العبء الضريبي من أجل تحقيق الضبط المالي والسلامة المالية.

مما تقدم فإن الضبط المالي يعد مقياس للإدارة العامة في تقييم المقدرة الإدارية والأداء الفعلي للحكومات في إدارة العمليات المالية وفق معايير الحكومة الرشيدة، من أجل تعزيز الكفاءة الإنتاجية للأنشطة العامة الحقيقية والمالية. أي أن الضبط المالي يستخدم كمقياس للتعرف على مقدرة الإدارة العامة في الدولة في إدارة شؤون المالية والميزانية العامة في أكفاً صورة، مما يجنب الحكومة مشاكل إدارة الدين العام وأعبائه طويلة الأجل ومواجهة الصدمات والتقلبات الدورية للأنشطة الاقتصادية، والتي تنعكس في استقرار الإيرادات العامة في الأجل الطويل ومن ثم فإن الضبط المالي يعمل على زيادة إنتاجية النفقة العامة مما يؤدي إلى تعظيم المكاسب والمنافع العامة في الاقتصادية، ومن ثم دعم التنمية المستدامة والحفاظ على الثروات والفوائض المالية في الاقتصادية وتأمين مستقبل الأجيال القادمة باعتماد مبدأ (كلفة/منفعة).

خامساً- العوامل المؤثرة في الضبط المالي

إن الضبط المالي يقيد حرية التصرف للسياسة المالية بشأن الموارد المالية ووجهتها في الإنفاق نحو قطاعات الاقتصاد القومي، بما يخدم التنمية المستدامة وتطلعات الشعب باقتصاد مزدهر ينعم بالاستقرار. وإن أهم العوامل التي تؤثر في الضبط المالي هي⁽⁷⁾:-

1- العجز والتخطيط غير المستدام للموازنة

إن الصراع الحاصل لدى السلطة التشريعية والتنفيذية والولاءات السياسية تحسم جزءاً كبيراً من التماهي بالعجز في الموازنة العامة بشكل يضغط على الموارد المالية لغير صالح الاستقرار المالي، مما يضر بالمحصلة النهائية بالاقتصاد القومي والسكان فغياب التخطيط غير المستدام للموازنة العامة يتسبب بهدر الموارد المالية ويضر بتخصيص الموارد الاقتصادية مما يعطل مسيرة التنمية المستدامة وارتفاع تكلفة الفرصة البديلة لصالح التحالفات السياسية. لذا فإن اعتماد الضبط المالي يخفض الخسائر التي يتعرض لها الاقتصاد ويخدم التنمية الاقتصادية ويعالج المشاكل المالية التي تحدث نتيجة تجاهل العجز المزمن في الموازنة العامة.

2- الرغبة في السيطرة على الديون

إن رغبة صانعي القرار المالي في السيطرة على الديون الداخلية والخارجية للحكومة يدفعهم إلى تبني حزمة من الإجراءات التقييدية للعمليات المالية بما يتوافق مع عمليات الضبط المالي وارتفاع نسبة الدين إلى الناتج المحلي الإجمالي.

3- طبيعة السياسة المالية في مواجهة التقلبات الدورية

إن التباين الحاصل في الموازنة والميزانية العامة يترك أثراً واضحاً وكبيراً في سلوك المتغيرات الاقتصادية الكلية، مما يؤثر سلباً في الاستقرار الاقتصادي. إذ ينبغي أن تكون السياسة المالية معاكسة لاتجاه التقلبات الاقتصادية بما يخدم التنمية الاقتصادية المستدامة وذلك من خلال زيادة فائض الموازنة في فترات الانتعاش والعكس صحيح.

4- العدالة بين الأجيال

إن استمرار حالة العجز في الموازنة العامة وتراكم المديونية العامة وتراجع الأداء الاقتصادي وضعف الموارد المالية التي تغذي الأنشطة الاقتصادية، يحقق حالة من عدم العدالة بين الأجيال الحالية والمستقبلية إذ أن خدمة الديون يقع على عاتق الأجيال الحاضرة والمستقبلية ولكن دون استفادة الأجيال القادمة من منافع ارتفاع الإنفاق الحكومي والمكاسب التي يحصل عليها السياسيون في الوقت الحاضر، مما يضر بأهداف التنمية المستدامة وتظهر نوع من الظلم وعدم العدالة بين الأجيال.

سادساً.. التنمية المستدامة

تعرف التنمية المستدامة بأنها (العملية التي تقر بالضرورة تحقيق نمو اقتصادي يتلاءم مع قدرات البيئة)⁽⁷⁾ أي السعي المتواصل لتحسين نوعية حياة الإنسان ولكن ليس على حساب البيئة، كما تم تعريفها على إنها (التنمية التي تلبي احتياجات الجيل الحاضر دون الإضرار أو التضحية بقدرة الأجيال القادمة في تلبية احتياجاتها)⁽⁸⁾.

تتبع ضرورة التنمية المستدامة من كونها تؤدي إلى⁽⁹⁾:-

- 1- تحقيق حياة لائقة للسكان والحفاظ على البيئة.
- 2- تعزيز وعي السكان بأهمية البيئة وإسهامهم بمعالجة مشاكلها أثناء تأدية أعمالهم اليومية.
- 3- تقدير قيمة البيئة في حياة الإنسان وجعل علاقة الإنسان بالبيئة علاقة تكامل وانسجام.
- 4- تحقيق الاستثمار الرشيد في الموارد الطبيعية دون هدرها أو استنزافها.
- 5- ربط التكنولوجيا الحديثة بأهداف المجتمع من أجل تحسين حياة المجتمع وتحقيق أهدافه المنشودة.
- 6- الحفاظ على راس المال البشري والطبيعي (الموارد الطبيعية والبيئة) وتطوير المؤسسات والبنى التحتية والمساواة في تقاسم الثروات بين الأجيال المتعاقبة والجيل الحالي.
- 7- الحد من المشاكل الاجتماعية عبر مكافحة الفقر وتقليل التفاوت في توزيع الدخل وتقديم الخدمات الاجتماعية اللائقة للسكان.

إن الضبط المالي يدعم التنمية المستدامة إذ إن الاقتراض يعد واحداً من أسرع الطرق للحصول على الإيرادات في حالة انخفاضها، لكن إطفاء القرض سيحمل الأجيال القادمة اعباء مما سيتسبب بتآكل ثروات البلاد وضياح حقوق الأجيال في المستقبل، وعليه فإن الضبط المالي يرسم آليات تحقيق توازن نسبي بين المتطلبات والأفاق المستقبلية للقرارات المالية في الأجل الطويل مما يسهم في الحفاظ على حقوق الأجيال القادمة، الأمر الذي يعزز أهداف التنمية المستدامة من أجل صيانة الثروات الطبيعية ومقدرات الاقتصادية بشكل كفوء، وذلك من خلال اعتماد القاعدة الذهبية والتي تنص على إن يكون الاقتراض موجه للاستثمار العام تجاه تقييد النفقات الجارية أي إن تمول النفقات الاستثمارية من الإيرادات الجارية من أجل تقادي تحمل الأجيال القادمة الأعباء بشكل كامل.

كما إن الضبط المالي يعمل على توازن الميزانية من أجل الحفاظ على الثروات الطبيعية والمالية في الاقتصادية، فضلاً عن دراسة وتحليل أثر القرار المالي في سلوك المتغيرات الاقتصادية الكلية، من أجل معالجة المشاكل الاقتصادية مثل الفقر والبطالة والتفاوت في توزيع الدخل مما يسهم في تعزيز التنمية المستدامة وأهدافها المنشودة.

المطلب الثاني / تحليل مؤشرات الضبط المالي ودورها في تحقيق التنمية المستدامة في العراق أولاً، هيكل النفقات العامة

إن أتساق هيكل النفقات العامة واستقرار نموه دليل على الاتساق والالتزام بالنظم والتعليمات المالية من قبل السلطة التنفيذية والتشريعية مما يحقق الضبط المالي وكما في التحليل الآتي:-

الجدول (1)

النفقات العامة الجارية والاستثمارية ومساهمتها النسبية في العراق للمدة (2004-2015) ^(*) (مليار دينار)(%)

السنوات	النفقات العامة الجارية	النفقات العامة الاستثمارية	إجمالي النفقات العامة	المساهمة النسبية للنفقات الاستثمارية	المساهمة النسبية للنفقات الجارية
2004	27597.2	3924.3	31521.5	12.45	87.55
2005	27066.1	3765.0	30831.1	12.21	87.79
2006	34917.6	2576.9	37494.5	6.87	93.13
2007	32719.8	6588.5	39308.3	16.76	83.24
2008	52301.2	14976.0	67277.2	22.26	77.74
2009	45941.1	9648.7	55589.8	17.36	82.64
2010	54580.9	15553.3	70134.2	22.18	77.82
2011	60925.6	17821.1	78746.7	22.63	77.37
2012	75788.6	29351.0	105139.6	27.92	72.08
2013	78746.8	40380.7	119127.5	33.90	66.10
2014	58625.5	24930.8	83556.3	29.84	70.16
2015	78248.4	41214.0	119462.4	34.50	65.50

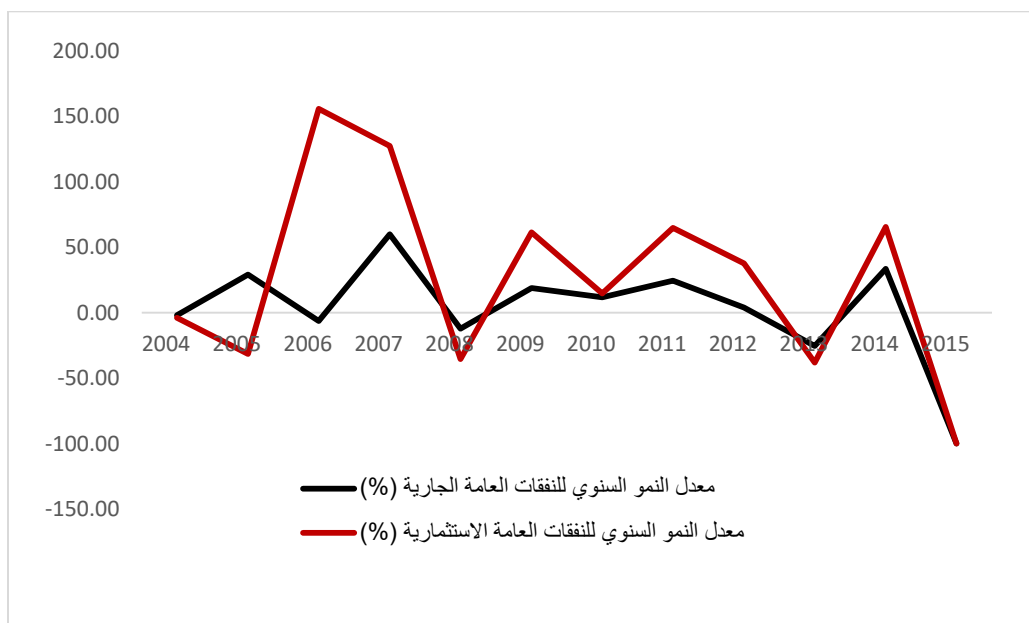
المصدر:- وزارة المالية، جداول الحسابات الختامية، سنوات مختلفة.
(*)- جميع البيانات من الحسابات الختامية باستثناء عام 2015 تقديرية لعدم توافرها.

يتضح من الجدول (1) إن هنالك خللاً هيكلياً في مساهمة مكونات النفقات العامة خلال مدة الدراسة، إذ يتضح بأن النفقات العامة الجارية كان لها نسبة الإسهام الأكبر، إذ تراوحت ما بين (91.13%) عام 2005 و(65.50%) عام 2015، وهذا يشير إلى عدم اتساق مكونات النفقات العامة واختلالها الهيكلي لصالح النفقات العامة الجارية والتي هي بالأصل عبارة عن تسديد الالتزامات المالية على الحكومة إلى الأفراد والمؤسسات تجاه تراجع كبير لإسهام النفقات العامة الاستثمارية والتي أسهمت ما بين (34.50%) عام 2015 و(6.87%) عام 2006. وهذا يأتي بسبب اتباع السياسة المالية المنهج التوسعي لصالح الإنفاق الاستهلاكي مقابل الإنفاق الاستثماري مما أدى إلى هشاشة السياسة المالية وضعف العلاقات بين المتغيرات الاقتصادية المالية والنقدية وضياح النشاط الحقيقي، الأمر الذي أدى إلى أن يكون الاقتصادي العراقي غير قادر على مواجهة الصدمات الخارجية (تداعيات الأزمة المالية التي أدت إلى انخفاض إجمالي

النفقات العامة إلى (55589.8) مليار دينار عام 2009، تداعيات أزمة أسعار النفط الذي أدى إلى انخفاض إجمالي النفقات العامة إلى (83556.3) مليار دينار عام 2014). فضلا عن الصدمات الداخلية المتمثلة بهجمات داعش الإرهابية وتدمير بعض المحافظات العراقية بالكامل.

الشكل (1)

معدلات النمو السنوية للنفقات العامة الجارية والاستثمارية في العراق للمدة (2015-2004) (%)



المصدر:- من عمل الباحثة استنادا إلى الجدول (1).

يتبين من الشكل (1) إن النمو السنوي لكل من النفقات العامة الجارية والنفقات العامة الاستثمارية لم يكن مستقرا خلال مدة الدراسة، والسبب يعود إلى إن النفقات العامة الإجمالية تعتمد بشكل كبير على الإيرادات النفطية والتي يتم تحديدها في الأسواق الدولية، الأمر الذي يؤدي إلى تذبذب سلوك نمو النفقات الجارية والاستثمارية تبعا لنوع الأزمات التي تتعرض لها الأسواق الدولية مما يؤثر سلبا في سلوك المتغيرات الاقتصادية الكلية وتراجع بنية الاقتصادية المحلي وضعف الروابط الأمامية والخلفية بين قطاعات الاقتصادية القومي.

ثانيا. هيكل الإيرادات العامة

تعد الإيرادات العامة المصادر التي يعتمد عليها الإنفاق العام وتأتي في مقدمتها الضرائب وهي أهم مكون للإيرادات العامة لما تمثله من حقيقة نشاط يجري في الاقتصادية تستسقي منه الحكومة إنفاقها على المرافق العامة وتحقق من خلالها قوة النظام المتبع. وفيما يأتي تحليل هيكل الإيرادات العامة في العراق.

الجدول (2) هيكل الإيراد العام ومساهمته النسبية في العراق للمدة (2015-2004) (*) (مليار دينار)(%)

السنوات	الإيراد النفطي	الإيراد الضريبي	باقي الإيرادات	إجمالي الإيراد العام	الإيراد النفطي %	الإيراد الضريبي %	باقي الإيرادات %
2004	32593.0	159.6	236.2	32988.8	98.80	0.48	0.72
2005	39448.5	495.3	491.9	40435.7	97.56	1.22	1.22
2006	46873.2	381.2	1801.1	49055.5	95.55	0.78	3.67
2007	51979.3	1228.3	1787.3	54994.9	94.52	2.23	3.25
2008	76297.0	985.8	3358.2	80641	94.61	1.22	4.16
2009	50190.2	2050.5	3002.8	55243.5	90.85	3.71	5.44
2010	63594.2	1503.5	5080.5	70178.2	90.62	2.14	7.24
2011	98241.6	2408.2	8157.6	108807.4	90.29	2.21	7.50
2012	111326.2	2311.1	6179.9	119817.2	92.91	1.93	5.16
2013	105450.7	2518.7	5870.7	113840.1	92.63	2.21	5.16
2014	100778.3	2527.0	1960.7	105266	95.74	2.40	1.86
2015	78649.0	6240.5	9158.9	94048.4	83.63	6.64	9.74

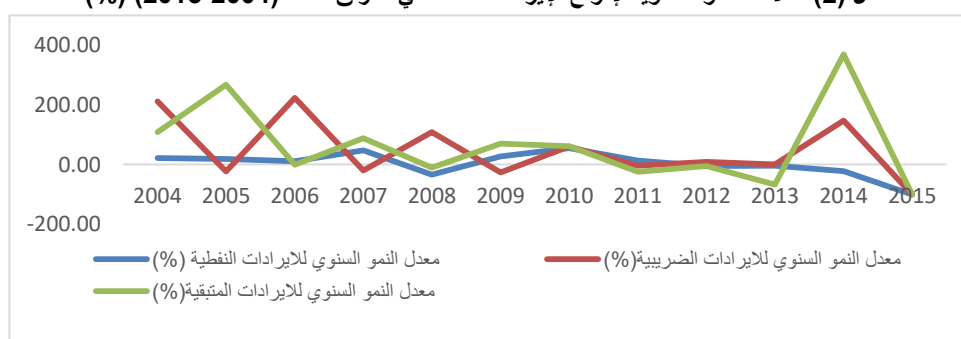
المصدر:- وزارة المالية، جداول الحسابات الختامية، سنوات مختلفة.

- وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي، الجهاز المركزي للإحصاء.

(*)- جميع البيانات من الحسابات الختامية باستثناء عام 2015 تقديرية لعدم توفرها.

يلاحظ من الجدول (2) أن الإيرادات النفطية المهيمن الرئيس في الإيرادات العامة خلال مدة الدراسة حيث تراوح إسهامها ما بين (98.80%) عام 2004 و(83.63%) عام 2015 ثم يليها الضرائب والإيرادات الأخرى عند مساهمة ضعيفة للغاية. بناء على ذلك فإن إجمالي الإيراد العام أصبح متأثراً بشكل مباشر بحركة وتذبذب أسعار النفط والكميات المصدرة إلى العالم، حيث يلاحظ انخفاض إجمالي الإيراد العام إلى (55243.5) مليار دينار عام 2009 بسبب الأزمة المالية وانعكاسها على سوق النفط أما الانخفاض الثاني في المدة (2013-2015) بسبب أزمة أسعار النفط. وهذا السبب الأساسي الذي قاد الاقتصادية إلى حالة الانكماش وتراجع أداء بشكل كبير مما عمق الاختلالات الهيكلية والمشاكل التي يعاني منها.

الشكل (2) معدلات النمو السنوية لأنواع الإيرادات العامة في العراق للمدة (2015-2004) (%)



المصدر:- من عمل الباحثة استناداً إلى الجدول (2).

يثبت الشكل (2) أن معدل النمو السنوي لكافة أنواع الإيراد العام خلال مدة الدراسة لم يتصف بالاستقرار وإنما كان متذبذباً مما يدل على عدم اعتماد الضبط المالي في العمليات المالية في الميزانية العامة بالشكل

الذي يفضي بتحقيق التوازن الهيكلي في جانبيها. مما أبقى مشاكل الميزانية العامة وتجذرها مما انعكس سلباً في هيكل الناتج وتراجع الأداء الاقتصادي.

إن عدم الضبط المالي في العراق يرتبط بظروف غير اقتصادية تستحكم حركة أدوات السياسة المالية لتستجيب لواقع تلك الظروف والتي يأتي في مقدمتها الظروف السياسية والأمنية غير المستقرة فضلاً عن هجمات داعش الإرهابية التي دمرت البنى التحتية في المحافظات الشمالية، ناهيك عن الإنفاق الحربي لمواجهة التنظيمات الإرهابية والتكاليف والخسائر التي تكبدها الاقتصادية العراقية نتيجة تعرضه للصدمة المزدوجة ما بين الانخفاض غير المتوقع في أسعار النفط والهجمات الإرهابية.

ثالثاً.. دقة تقديرات الموازنة العامة

سيتم الاسترشاد بمؤشر دقة تقدير الإيرادات العامة (= الإيرادات الفعلية-الإيرادات المقدرة/الإيرادات المقدرة) ومؤشر دقة تقدير النفقات العامة (=النفقات الفعلية- النفقات المقدرة/ النفقات المقدرة) للتعبير عن دقة تقديرات الموازنة العامة المتبعة لمنهج الضبط المالي وكما يأتي:-

الجدول (3)

مؤشرات دقة تقدير الموازنة العامة في العراق للمدة (2004-2015) (%)

السنوات	دقة تقدير الإيرادات العامة	دقة تقدير النفقات العامة
2004	0.52	-0.06
2005	0.40	-0.14
2006	0.08	-0.26
2007	0.31	-0.24
2008	0.00	-0.27
2009	0.10	-0.20
2010	0.14	-0.17
2011	0.34	-0.19
2012	0.17	-0.10
2013	-0.05	-0.14
2014	-0.25	-0.49

المصدر:- وزارة المالية، قانون الموازنة العامة، سنوات مختلفة.

- وزارة المالية، الدائرة الاقتصادية، الحسابات الختامية، سنوات مختلفة. -2015 بيانات غير متاحة.

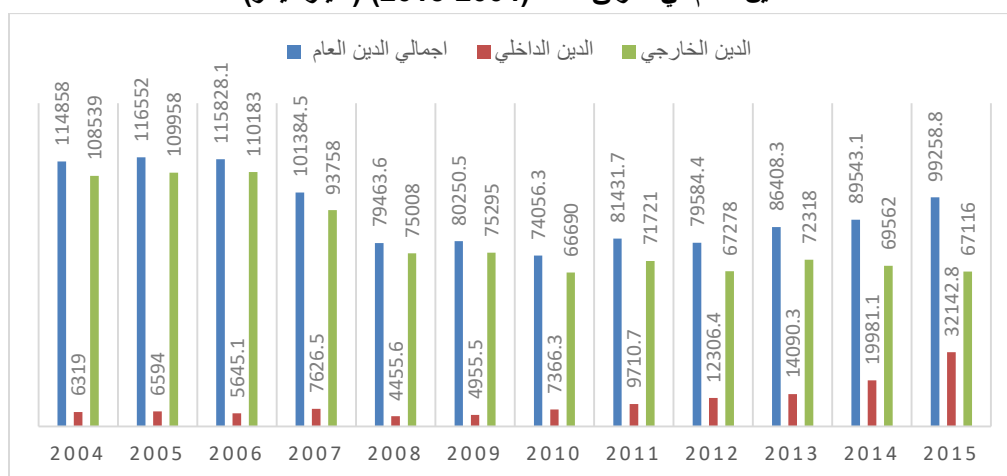
يشير الجدول (3) بأن هنالك انحرافات في دقة تقدير الإيرادات العامة عن الفعلية خلال مدة الدراسة، إذ تشير بيانات الجدول إن الفعلي كان أكبر من المقرر باستثناء عامي 2013، 2014 كان المقرر أكبر من الفعلي، والسبب في ذلك هو إن الإيرادات محكومة بنشاط المؤسسات النفطية وظروف السوق النفط الدولية مما يجعلها تتقلب تبعاً لها، الأمر الذي يترك أثراً واضحاً في دقة التقدير. أما دقة تقدير النفقات العامة فإن بيانات الجدول تشير إلى وجود انحرافات في تقديرها طيلة مدة الدراسة، إذ إن النفقات المقدرة كانت أكبر

من الفعلية على طول مدة الدراسة مما يعني إن هنالك عدم دقة واضحة في عملية التقدير بسبب عدم وجود مؤسسة عالية الكفاءة تعمل على تقدير ومتابعة تنفيذ النفقات في الوزارات كافة، إذ يعزى السبب في تجاوز المقدر الفعلي من النفقات في أغلب الأحيان هو تلكؤ تنفيذ التخصيص المالي في المشاريع وأبواب الصرف الأخرى من قبل الوزارات وعدم متابعتها من قبل مؤسسة تعنى بإدارة تنفيذ العمليات المالية في مؤسسات القطاع العام.

رابعاً:- الدين العام

إن الالتزام بالضبط المالي يدني الدين العام إلى أقل مستوى ممكن لكونه يعالج النفقات وسلوكها في الأجل الطويل الأمر الذي يعالج في الوقت ذاته مشاكل الدين واستدامته، مما يحسن من كفاءة الإدارة المالية وحصافة عملياتها المالية وكما يأتي:-

الشكل (3)
الدين العام في العراق للمدة (2004-2015) (مليار دينار)



المصدر: من عمل الباحثة استناداً إلى الملحق (1).

يتبين من الشكل (3) إن إجمالي الدين العام في العراق خلال مدة الدراسة اتخذ مساراً متذبذباً حيث ارتفع في المدة (2004-2005) على أثر اتباع سياسة مالية توسعية في وقت كانت مقدرة العراق في تصدير النفط محدودة، وقد انخفض الدين في المدة (2006-2008) إذ تمتعت الميزانية العامة بإيرادات نفطية جيدة غطت النفقات ولكن تداعيات الأزمة المالية في الاقتصاد العراقي تسببت بارتفاع الدين العام عام 2009. وقد أنخفض الدين عام 2010 على أثر ارتفاع الصادرات النفطية وتحسن الإيرادات العامة ورغم الارتفاع الطفيف بالدين في عام 2011 بسبب إلى (81431.7) بسبب تآكل الفوائض المالية المتحققة في المدة السابقة بسبب المنهج التوسعي للسياسة المالية لكن المدة (2012-2015) شهدت ارتفاعاً ملحوظاً في الدين بسبب أزمة أسعار النفط والعمليات العسكرية ضد عصابات داعش الإرهابية. كما يلاحظ إن الدين

الخارجي قد فاق الدين الداخلي بكثير وهذا مؤشر سلبي للمديونية والاستدامة المالية. إن المشاكل التي واجهت الميزانية العامة والخلل الهيكلي في مكوناتها أدى إلى تفاقم المديونية فضلا عن الديون الموروثة من النظام السابق وتراجع إمكانيات السداد مع التزامن في مواجهة الأزمات والصدمات الداخلية والخارجية التي تعرض لها الاقتصاد العراقي.

وعليه فإن الدين العام لا يتسم بالضبط المالي وغير متسق ولا يراعي محدودية مقدرة الاقتصاد العراقي على مواجهة الأزمات والتي كان بعضها ذا أثر مزدوج، مما انعكس سلبا في ضياع وهدر الموارد الاقتصادية والمالية وعدم رشاد الإدارة العامة، مما تسبب بضياع حقوق الأجيال القادمة في ثروات البلاد وموارده الاقتصادية.

خامسا:- القواعد المالية

إن طبيعة الاقتصاد العراقي خلال مدة الدراسة كانت متنوعة من إذ الأزمات التي مر بها والصدمات المحلية والخارجية في ظل محدوديته، مما أثر سلبا في سلوك أغلب المتغيرات الاقتصادية الكلية والتي انعكست بشكل مباشر أو غير مباشر في العمليات المالية والقواعد المالية التي يمكن بلوغها وكما يأتي:-

الجدول (4)
مؤشرات القاعدة المالية في العراق للمدة (2004-2015) (%)

السنوات	قاعدة ضبط الإنفاق	قاعدة الدين العام	قاعدة الميزانية المتوازنة	القاعدة الذهبية
2004	104.7	216	2.8	37
2005	131.2	159	13	255
2006	130.8	123	12.1	449
2007	139.8	94	14	238
2008	119.9	52	8.5	89
2009	99.4	62	-0.3	-4
2010	100.1	47	0.03	0.3
2011	138.2	38	13.8	169
2012	114	32	5.8	50
2013	95.6	32	-1.9	-13
2014	126	35	8.4	87
2015	78	40	-10.1	-62
النسبة المعيارية	100%	40%	3%	ادنى من 100%

المصدر:- من عمل الباحثة استنادا إلى المعلق (1) والجدول (1).

يتبين من الجدول (4) إن قاعدة ضبط الإنفاق (الإيرادات العامة/النفقات العامة) كانت أعلى من نسبتها المعيارية أغلب مدة الدراسة على أثر الفوائض المالية المتحققة من بيع النفط وتراجع تنفيذ مؤسسات القطاع

العام لما هو مخصص للمشاريع والبنى التحتية، باستثناء عام 2009 بسبب تداعيات الأزمة المالية وعام 2013 و 2015 بسبب أزمة أسعار النفط وتمويل العمليات العسكرية ضد عصابات داعش الإرهابية. كما إن قاعدة الدين العام (إجمالي الدين العام/الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الجارية) قد تجاوزت النسبة المعيارية لها في المدة (2004-2010) مما يعني ارتفاع المديونية بسبب إطفاء الديون الخارجية والمنهج التوسعي للحكومة في السياسة المالية وتقلب الإيرادات العامة ومحدوديتها تبعاً للأزمات التي مر بها الاقتصاد العراقي خلال مدة الدراسة، أما المدة (2011-2015) فقد شهدت انخفاضاً للدين على أثر الاستفادة من الفوائض المالية المتحققة في المدة السابقة فضلاً عن المنهج الانكماش والتشفي المتبع في نهاية تلك المدة. إن الدين العام يمثل تراكم العجزات المالية في المدة السابقة والتي تضاف إلى أرصدة الموازنة المستقبلية كخدمة للدين السابق مما يحدث عدم توازن مالي مستمر يتمثل في عبء النفقات القادمة لتغطية فوائد الدين القديم مما يتسبب بتراكم دين جديد. الأمر الذي يجعل من الالتزام بهذه القاعدة مهماً جداً من أجل تحقق الضبط المالي ورشادة وحكومة الإدارة المالية.

أما فيما يتعلق بتطبيق قاعدة الميزانية المتوازنة (فائض الميزانية العامة/الناتج المحلي الإجمالي) فيتضح من الجدول أعلاه أن البيانات أعلى من النسبة المعيارية في المدة (2005-2008)، (2011-2012)، (2014) بسبب تراكم الفوائض المالية المتحققة من بيع النفط، وقد كانت بعضها سالبة في عام (2009)، (2013، 2015) بسبب تراجع الإيرادات في ظل نفقات متنامية فضلاً عن الأزمات التي شهدتها الاقتصاد في تلك المدة. باستثناء عام واحد فقط كان ضمن النسبة المعيارية البالغة (2.8%) وهو عام 2004.

أما القاعدة الذهبية (فائض الميزانية العامة/النفقات الاستثمارية) والتي تعد القاعدة الأكثر إنصافاً وعدالة لكونها توزع أعباء الدين للمشاريع الاستثمارية والبنى التحتية ما بين الأجيال الحالية والقادمة قد سجلت في المدة (2005-2007)، (2011) معدلات تفوق النسبة المعيارية أي إن الفائض في الميزانية العامة كان كبيراً نتيجة الصادرات النفطية، أما الأعوام (2009، 2013، 2015) فقد سجلت معدلات سالبة بسبب الأزمات التي عصفت بالبلاد والمدة المتبقية كانت عند النسبة المعيارية ولكن بالعودة إلى الجدول (1) فإن حصة الإنفاق الاستثماري كانت ضعيفة جداً بالمقارنة مع الإنفاق الجاري مما أضعف النشاط الحقيقي وحاجته للمشاريع الاستثمارية الداعمة للتنمية المستدامة وبالأخص مشاريع البنى التحتية. مما تسبب بتراجع كبير لأنشطة الناتج وإهمال أغلب الصناعات وهدر الموارد الطبيعية.

سادسا: - التنمية المستدامة في العراق

إن التنمية المستدامة تغطي الأبعاد البيئية والاقتصادية والاجتماعية والتكنولوجية إذ إنها تبحث في ثانيا هذه الأبعاد الهامة استدامة خضراء ذات عدالة ورفاهية معاصرة، وفيما يرتبط بموضوع الضبط المالي والقدرة على الاستدامة المالية هو الجانب الاقتصادي من التنمية المستدامة، والذي من خلاله يمكن تحقق أغلب مؤشرات التنمية المستدامة من مكافحة الفقر والأمراض الانتقالية وتقديم خدمات لائقة للسكان وتقليل التفاوت في توزيع الدخل وحماية البيئة وتحديث الأنشطة الاقتصادية بالعامل التقني.... الخ. وعليه سيتم تسليط الضوء على هذا الجزء من البعد الاقتصادي وعلاقته بالتنمية المستدامة.

إن العراق شهد بعد عام 2004 استئناف تصدير النفط الخام بعد رفع الحظر عليه مما أعطى إمكانيات جديدة للاقتصاد العراقي يمكن في حال استغلالها بشكل جيد يتم تطوير وتطويع الموارد الطبيعية وما تؤول إليه من موارد مالية في تنمية قدرة الاقتصادية (الناتج المحتمل) على نحو جيد. وإن استغلال تلك الموارد يمكن إن يسهم بشكل فاعل في تحقيق التنمية المستدامة وحماية واستدامة الثروات الطبيعية للبلاد أي حفظ حقوق الأجيال القادمة، ومن ثم فإن الضبط المالي يحفظ الموارد المالية في الأجل الطويل ويحقق الاستدامة المالية من خلال تخطيط استراتيجي لموارد الإدارة المالية من نفقات وإيرادات عامة وإدارة الدين على نحو كفوء. لذا سيتم متابعة النفط كممثل عن الموارد الطبيعية واحتياطي النقد الأجنبي كممثل عن المورد المالي في العراق وكما يأتي:-

الجدول (5)
الصادرات النفطية وغير النفطية في العراق للمدة (2004-2015) (مليار دولار)

السنوات	إجمالي الصادرات	الصادرات النفطية	الصادرات غير النفطية	نسبة الصادرات غير النفطية / إجمالي الصادرات %	نسبة الصادرات النفطية / إجمالي الصادرات %
2004	17810	17703	107	99.4	0.6
2005	23697	23578	119	99.5	0.5
2006	30529	30298	231	99.2	0.8
2007	39587	39270	317	99.2	0.8
2008	63726	63216	510	99.2	0.8
2009	39430	39134	296	99.2	0.8
2010	51764	51376	388	99.3	0.7
2011	79681	79083	598	99.2	0.8
2012	94209	93503	706	99.3	0.7
2013	89768	89095	673	99.3	0.7
2014	83981	83351	630	99.2	0.8
2015	43442	43116	326	99.2	0.8

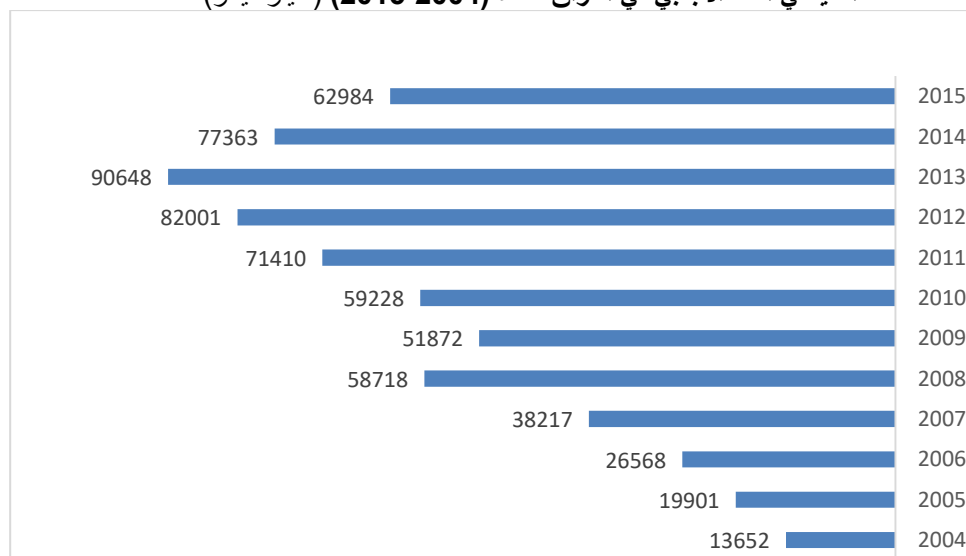
المصدر : البنك المركزي العراقي، التقارير السنوية، سنوات متنوعة.

يتضح من الجدول (5) إن الصادرات النفطية شكلت (99%) من إجمالي الصادرات العراقية خلال مدة الدراسة مقابل إسهام متواضع لباقي الصادرات (0.5% - 0.8%) خلال مدة الدراسة. وهذا يؤكد إن

استغلال المورد النفطي كان كبيراً وبالمقارنة مع مؤشرات الضبط المالي التي كانت أغلبها متواضعة يدل على إن هذا المورد لم يتم توظيفه بشكل جيد من أجل استدامة مالية. وإنما استهلاك هذا المورد عمق من الاختلالات الحاصلة في الاقتصاد العراقي بدءاً باختلال هيكل الصادرات كما في الجدول أعلاه فضلاً عن هيكل الناتج وهيكل النفقات والإيرادات. إن أحادية الاقتصاد العراقي أضعف الاقتصادية بشكل كبير ورفع من حدة الهشاشة المالية وضعف الروابط في الأسواق المالية وباقي الأسواق، مما أدى إلى تراجع كبير لثقة الأفراد في العمليات المالية العامة والاستدانة وتغطية العجز. في ظل ضعف شفافية ومصادقية الإدارة المالية في احتواء الأزمات والتقلبات الدورية.

أما فيما يتعلق باحتياطي النقد الاجنبي المتولد من الصادرات النفطية والذي يعد أهم مورد مالي في الاقتصاد العراقي الذي كان معولاً عليه في معالجة حالة العجز في ميزان المدفوعات كإن على النحو الآتي:-

الشكل (4)
احتياطي النقد الاجنبي في العراق للمدة (2004-2015) (مليار دينار)



المصدر : البنك المركزي العراقي، التقارير السنوية، سنوات متنوعة.

يتبين من الشكل (4) إن احتياطي النقد الاجنبي كان متذبذباً خلال مدة الدراسة إذ تنامي خلال المدة (2004-2008) بشكل كبير على أثر ارتفاع الصادرات النفطية وتراكم الفوائض المالية، ولكن بسبب استخدام هذا المورد في تغطية نشاط نافذة بيع الدولار من قبل البنك المركزي العراقي من أجل إشباع حاجة السوق المحلي من العملة الأجنبية أدى إلى تراجع هذا الاحتياطي في كثير من الأحيان وبالأخص عام

2009 الذي شهد انعكاس الأزمة المالية في الصادرات النفطية وعام 2014 و 2015 بسبب أزمة أسعار النفط والعمليات العسكرية لتحرير المدن العراقية من عصابات داعش الإرهابية. الأمر الذي يشير إلى إن هذا المورد لم يتم توظيفه من أجل دعم القاعدة الإنتاجية والاستثمارية ودعم البنى التحتية في البلاد. أذ استنزف من أجل إشباع حاجة الطلب المحلي من السلع الاستهلاكية، مما يهدد إمكانية تحقيق تنمية مستدامة تعمل على تحقيق تكافؤ الفرص في الاقتصادية بين القطاع الخاص والعام ومكافحة الفقر ودعم الخدمات العامة والحفاظ على ثروات الأجيال القادمة.

الاستنتاجات

- 1- يعاني هيكل النفقات العامة من اختلال كبير لصالح النفقات الجارية وتراجع النفقات الاستثمارية فضلا عن عدم استقرار النمو السنوي للنفقات الجارية والاستثمارية. أي ضياع كلفة الفرصة البديلة من أجل بناء الاقتصادية العراقي ومراعاة حق الأجيال القادمة في الاستفادة من المشاريع الاستثمارية والبنى التحتية، مما يعني ضعف الضبط المالي ومن ثم تراجع دوره في تحقيق الاستدامة المالية ومن ثم التنمية المستدامة.
- 2- يعاني هيكل الإيرادات العامة من اختلال لصالح الإيرادات النفطية التي هيمنت عليه خلال مدة الدراسة، فضلا عن عدم استقرار النمو السنوي لأنواع الإيرادات العامة مما يعني ضعف الضبط المالي في مواجهة التقلبات الدورية والأزمات وهذا ما حصل خلال مدة الدراسة عند تعرض الاقتصادية العراقي إلى الأزمة المالية والأزمة المزدوجة عام 2014.
- 3- عدم دقة تقدير الموازنة العامة دليل ضعف الضبط المالي وعدم وجود مؤسسة تهتم بهذه التقديرات على نحو كفوء، من أجل الاستفادة من ذوي الخبرة والمهنيين من أجل إجراء تنبؤات عالية الجودة، فضلا عن تراجع مؤسسات القطاع العام في تنفيذ ما هو مخصص لها وفق الموازنة المعتمدة.
- 4- عدم امتلاك الإدارة العامة بالشؤون المالية تخطيط استراتيجي لموازنات طويل الأجل من أجل احتواء مشاكل الإنفاق وتعثر الإيراد وتفاقم مشاكل المديونية، إذ يشير الشكل (3) إلى تنامي الدين العام لصالح الدين الخارجي.
- 5- تراجع كبير للسلامة والاستقرار المالي في العراق خلال مدة الدراسة بسبب الإنفاق الاستثماري. إذ لم يمتلك العراق صندوق (GFS)، (BFS) باستثناء صندوق تنمية العراق (DFI) الذي أنشئ بموجب قرار مجلس الأمن الدولي المرقم (1483) عام 2003 والذي نص على إيداع نسبة (5%) من عوائد تصدير النفط الخام، لكن هذا الصندوق لم يمارس دورا للحد من التقلبات والأزمات التي تعرض لها الاقتصادية العراقي ولا التقلبات التي حدثت في عمليات الموازنة العامة من أجل الاستقرار المالي.

- 6- تجاوز النسبة المعيارية المقررة دولياً في تطبيق القواعد المالية أو وفق تلك النسب عند أضيق الحدود على أثر امتلاك العراق فوائض مالية جراء تصدير النفط بكميات كبيرة والتي غلبت على الصادرات العراقية خلال مدة الدراسة. مما يؤكد ضعف الضبط المالي وتراجع دوره المستدام من أجل تحقيق تنمية مستدامة.
- 7- فقدان معيار الكفاءة الاقتصادية حيث إن العراق قد استنزف المورد الطبيعي والمورد المالي بدون استغلال أمثل مما أضاع كلفة الفرصة البديلة لبناء اقتصاد مستقر، الأمر الذي أضعف من الضبط المالي ومن ثم هدر وضياع حقوق الأجيال القادمة في الثروات الطبيعية والمالية للبلاد، فضلاً عن تحملها أعباء الدين العام مما أثر سلباً في تحقيق التنمية المستدامة وإمكانات الوصول إليها في المستقبل القريب. فضلاً عن تراجع حاكمية العمليات المالية والرشاد والشفافية والمصادقية في التطبيق وصولاً إلى الحكم الرشيد في الإدارة المالية.
- 8- إن عدم رغبة النخب السياسية في معالجة حالة عجز الموازنة وتراكم المديونية وعدم الاستقرار في الظروف الأمنية والتقلبات الدورية غير المتوقعة في الاقتصاد العراقي، أدى إلى ضعف الضبط المالي وعدم مقدرة السياسة المالية في مواجهة الصدمات التي تعرض لها الاقتصاد، لكون العمليات المالية تأثرت بعوامل خارجية وداخلية أدت إلى تراجع الأداء المالي وقدرة الحكومة على تنويع الإيرادات العامة والإبقاء على الخلل الهيكلي في بنود الموازنة العامة، مما عمق من حالة عدم العدالة بين الأجيال الحاضرة والقادمة مما انعكس سلباً في تنفيذ خطط التنمية المستدامة.

التوصيات

- 1- وجوب اعتماد الضبط المالي في كافة العمليات المالية من أجل دعم الاستدامة المالية والاستقرار المالي فضلاً عن توقع المشاكل قبل حدوثها.
- 2- معالجة الخلل الهيكلي في بنية الموازنة العامة واستقرار نمو النفقات والإيرادات العامة بما يؤمن استقرار العمليات المالية.
- 3- تنويع الإيرادات العامة واعتماد هيكل الضرائب من أجل دعم قطاعات الإنتاج المحلي ومعالجة مشاكله، الأمر الذي يؤدي إلى معالجة عجز الموازنة العامة.
- 4- التخطيط الاستراتيجي لموازنات طويلة الأجل من أجل الحد من مشاكل الخلل الهيكلي لطرفي الموازنة العامة مع إمكانية مواجهة العمليات المالية للتقلبات الدورية والأزمات والصدمات التي يتعرض لها الاقتصاد.
- 5- وجوب إقرار صندوق (GFS) (BFS) من أجل تحقيق السلامة والاستقرار المالي ومواجهة الأزمات وتكثيف الموارد المالية لتغطية العجزات في الأجل الطويل.

6 - تطبيق إجراءات الحكم الرشيد في إدارة المالية العامة من أجل تحقيق استدامة مالية وتخفيف الدين العام أعبائه لإنصاف الأجيال القادمة وحفظ حقها من الثروات الطبيعية والمالية وعدم إسرافها على نحو غير تنموي مما يضر بكافة أبعاد التنمية المستدامة.

الموامش

- 1-What Is Financial Discipline, Internet. <https://www.quicken.com/what-financial-discipline>
- 2-Yilin HOU, Fiscal Discipline as a Capacity Measure of Financial Management by Sub national Governments, University of Georgia, USA, 2003, P:5.
- 3- Richard Hemming, Fiscal Discipline and Public Sector Efficiency, International Monetary Fund, USA, P:3-5.
- 4- Yilin HOU, Op. cit, P:12.
- 5- Ribeiro, M. P., Fiscal Policy under rules and restrictions, University Amsterdam, 2008, P:6-10.
- 6- Schaechter and Others, Fiscal Rules in Response to the Crisis, IMF Working paper, 2012, p:7-9.
- 7- هادي أحمد الفراجي، التنمية المستدامة في استراتيجيات الأمم المتحدة، كنوز المعرفة للنشر والتوزيع، 2015، الأردن، ص:170.
- 8- نزار عوني اللبدي، التنمية المستدامة استغلال الموارد الطبيعية والطاقة المتجددة، دار دجلة، 2015، الأردن، ص:52.
- 9- هادي أحمد الفراجي، مصدر سابق، ص:170-171.

الملحق (1)

الدين العام والناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الجارية وعجز الميزانية في العراق للمدة (2015-2004)
(مليار دينار)

السنوات	الدين داخلي	الدين الخارجي	إجمالي الدين	الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الجارية	عجز الميزانية العامة
2004	6319	108539	114858	53235.4	1467.4
2005	6594	109958	116552	73533.6	9604.6
2006	5645.1	110183	115828.1	95588	11561.1
2007	7626.5	93758	101384.5	111455.8	15656.5
2008	4455.6	75008	79463.6	157026.1	13363.8
2009	4955.5	75295	80250.5	130643.2	-346.2
2010	7366.3	66690	74056.3	162064.6	44
2011	9710.7	71721	81431.7	217327.1	30049.7
2012	12306.4	67278	79584.4	254225.5	14677.6
2013	14090.3	72318	86408.3	273587.5	-5287.5
2014	19981.1	69562	89543.1	258900.6	21709.8
2015	32142.8	67116	99258.8	251053.7	-25414

المصدر: - وزارة المالية، الدائرة الاقتصادية، جداول الحسابات الختامية باستثناء عام 2015 اعتمد من الموازنة التقديرية لكونه غير متاح.

- وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي، الجهاز المركزي للتخطيط.