

تحليل مؤشرات الاستدامة المالية والإيرادات الحكومية في العراق للمدة (٢٠٠٤-٢٠١٩)

أ.د. بتول مطر عبادي

الباحثة سارة جبر حسين

(batool.ibadi@qu.edu.iq)

(fin.post07@qu.edu.iq)

جامعة القادسية / كلية الإدارة والاقتصاد / قسم العلوم المالية والمصرفية

المستخلص :

يهدف البحث الى دراسة سبل تحقيق الاستدامة المالية في العراق، فضلا عن تحليل مؤشرات الاستدامة المالية وهيكل الإيرادات الحكومية في العراق وللمدة (٢٠٠٤-٢٠١٩)، تمثلت مشكلة البحث الأساسية هي بانخفاض الإيرادات الحكومية الذي أدى الى تفاقم معدلات الدين العام وفرض على البلد التزامات مالية مستقبلية، وان فوائد واقساط الدين العام يتعارض مع امكانات تحقيق الاستدامة المالية في العراق. ولاختبار فرضيات البحث تم استخدام ، وقد اسفر البحث عن عدة استنتاجات كان اهمها: ان نتائج مؤشرات الاستدامة للإيرادات العامة كل من (مدى تغطية الإيرادات، تغطية الإيرادات النفطية للإيرادات الكلية، الإيرادات الغير نفطية للإيرادات الكلية، والفجوة الضريبية) تشير الى ان الاستدامة المالية لم تتحقق في العراق خلال مدة البحث ، وعلى ضوء الاستنتاجات تم التوصل الى مجموعة من التوصيات ابرزها: العمل بصورة مستمرة على إيجاد مصادر بديلة للإيرادات النفطية وتنويع مصادر الدخل من خلال وضع تشريعات من شأنها تعظيم الإيرادات من ممتلكات الدولة وإيجاد الآلية المناسبة والمحكمة للسيطرة على منافذ إيرادات المنافذ الحدودية والإيرادات الضريبية . وضرورة ان يأخذ المشرع المالي عند اعداد الموازنة العامة بالحسبان سلوك الدورة الاقتصادية ففي مرحلة الرواج وارتفاع مستويات الإيرادات العامة يجب ان تتبع الحكومة سياسة مالية رشيدة من اجل استثمار الفائض المتحقق في الإيرادات في مشاريع إنتاجية وسداد الديون السابقة، اما في حالة الكساد فيستوجب من الحكومة ضبط نفقاتها العامة وتخفيض حجم الضرائب المفروضة .

الكلمات المفتاحية: الاستدامة المالية، الإيرادات الحكومية .

المقدمة :

ان مفهوم الاستدامة المالية بصورة عامة يعود الى الواجهة في المناقشات الاقتصادية على اعتبار ان الاستدامة المالية بأبعادها المختلفة من المفاهيم الحديثة التي تهتم بقياس مدى قدرة الدولة على الوفاء بالتزاماتها وتمويل نفقاتها بالاعتماد على مواردها الذاتية، وان هذا المفهوم يمثل الطرح المثالي لمعرفة المديات التي وصلت اليها الفجوة المالية في اي بلد، كما ان زيادة دور الدولة وتدخلها في النشاط الاقتصادي ادى الى زيادة اعبائها تبعا لذلك و زادت نفقاتها عن إيراداتها المتحصلة فنشأ بذلك العجز وازدادت الديون، وبالإشارة الى مخاطر تزايد الديون و اعبائها ظهر مفهوم الاستدامة المالية، بوصفه دليلا الى الحكومات تسترشد به وتعمل في ظله. ولتحقيق أهداف البحث تم تقسيم البحث الى ثلاث مباحث المبحث الأول تناول الاستدامة المالية مفهومها وطرق قياسها والعوامل المؤثرة بها وتناول المبحث الثاني الإيرادات الحكومية ومصادر تمويله والمبحث الثالث تحليل مؤشرات الاستدامة المالية في العراق للمدة (٢٠٠٤ - ٢٠١٩).

منهجية البحث

أولاً: أهمية البحث

ان الاستدامة المالية تعد مؤشراً للحكم على نجاح السياسة المالية او فشلها، من خلال الدور الذي تلعبه الاستدامة المالية في اقتصادات الدول النامية والمتقدمة على حد سواء في التأثير على المتغيرات الاقتصادية والمالية، كون ان وجود سياسة مالية مستدامة يعني ان الاقتصاد يسير بالاتجاه الصحيح والذي يعني ان هناك استغلال فعال للموارد الاقتصادية المتاحة، كما ان اهمية الدراسة تتجلى من خلال بيان مؤشرات الاستدامة المالية وهيكل الإيرادات الحكومي.

ثانياً: مشكلة البحث

تكمن مشكلة البحث في ان الإيرادات الحكومية المنخفضة تسببت في تفاقم معدلات الدين العام وفرض على البلد التزامات مالية مستقبلية، وان فوائد واقساط الدين العام يتعارض مع امكانات تحقيق الاستدامة المالية في العراق.

ثالثاً: اهداف البحث

يهدف البحث بشكل عام الى بحث سبل تحقيق الاستدامة المالية في العراق للمدة ٢٠٠٤-٢٠١٩ ويمكن تحديد الأهداف التفصيلية للبحث كما يأتي:

- ١- استعراض الإطار المفاهيمي للاستدامة المالية ومؤشرات تحقيقها.
- ٢- استعراض الإطار المفاهيمي للإيرادات الحكومية في العراق للمدة ٢٠٠٤-٢٠١٩.
- ٣- تحليل مؤشرات الاستدامة المالية والإيرادات الحكومية في العراق للمدة ٢٠٠٤ - ٢٠١٩.

رابعاً: فرضيات البحث

ينطلق البحث من فرضية رئيسة مفادها بانه يوجد أثر لمؤشرات الاستدامة المالية في الإيرادات الحكومية، ومنها يتفرع الآتي:

خامساً: حدود البحث

كانت الحدود المكانية للبحث متمثلة بالاقتصاد العراقي حيث تضمن مؤشرات الاستدامة المالية والإيرادات الحكومية. اما الحدود الزمانية للبحث فقد شملت المدة (٢٠٠٤ لغاية ٢٠١٩).

سادساً: منهج البحث

لتحقيق اهداف البحث تم اعتماد المنهج الاستقرائي باستخدام التحليل الوصفي لبحث مؤشرات الاستدامة المالية والإيرادات الحكومية من جانب، فضلاً عن استعمال منهج التحلي الكمي لتقدير وتفسير مدى تحقق الاستدامة المالية في العراق للمدة (٢٠٠٤ - ٢٠١٩) من جانب آخر.

المبحث الأول : الاستدامة المالية مفهومها وطرق قياسها والعوامل المؤثرة بها .

اولاً : مفهوم وتعريف الاستدامة المالية :

وقد تعددت مفاهيم الإستدامة المالية، إلا إن التطور الكبير في طبيعة وحجم دور الدولة دفع بالأدبيات الإقتصادية الى استعراض مفهوم الإستدامة في إطار ما يعرف بالتحليل الحديث. وعلى الرغم من تعدد المفاهيم ، لكن يمكن القول بأن جميعها تتفق على إن يكون الشرط الأساسي لتحقيق الأستدامة المالية العامة يتمثل في تقييم مدى قدرة الحكومة على الإستمرار في تنفيذ السياسات التي حددتها ماليتها العامة، وتمويل برامج الإنفاق العام المختلفة دون التعرض لحالات التعثر المالي والعجز عن السداد.

ويتفق هذا مع ما تبناه صندوق النقد الدولي(IMF)، إذ اعطى مفهوم للاستدامة المالية وهو "الوضع الذي يستطيع المقترض أن يستمر في خدمة ديونه دون الحاجة الى إحداث تغيير جوهرى في النفقات والإيرادات العامة مستقبلاً" (Izquierdo, ٢٠٠٤: ٩٥).

من استقراء الأدبيات الاقتصادية نستعرض عدة تعاريف للاستدامة المالية منها:
تعرف الاستدامة المالية بأنها "الحالة التي تتحقق عندما يكون هناك دين عام مقبول يهدف إلى تغطية عجز مطلوب من أجل تمويل نمو مرغوب" (Deiong j, Bradford,) (2002: 399).

كما عرفت بانها (الكيفية التي تزيد من خلالها الحكومة الفائض الأساسي ليس في الأجل القصير وإنما في الأجل الطويل الملائم بشكل كبير لتغطية دينها الحالي) (Ber Dahlby,) (1993: 12).

وكذلك عرفت بأنها (ممر زمني لنسبة الدين الحكومي الى الناتج المحلي الإجمالي يجعل من هذه النسبة تتجه باستمرار إلى حالة الثبات في المستقبل) (Deiong j; Bradford, 2002:) (399).

وايضا عرفت الاستدامة المالية (هي ان تكون الحكومة قادرة ماليا على مواصلة تسديد اعباء الدين العام في الحاضر والمستقبل مع اقل قدر من الضرر وأن يكون باستطاعتها خلق الثروات وبالتالي زيادة الإيرادات في المجتمع) (Galal & others, 2006: 13)، وتعتبر الاستدامة المالية عن امكانية تحقيق بقاء النسبة بين الناتج المحلي الاجمالي الى الدين ثابتة، وان النسبة تعود لمعدلاتها الطبيعية في حال زوال المؤثرات الخارجية او الاحداث الطارئة (Yamauchi & Alejardo, 2004: 2)، وكما تعني ايضا ان تكون الموارد المالية للحكومة قادرة على تغطية اعباء الديون المستقبلية دون الحاجة لإعادة الجدولة أو دون تراكم تلك الديون. (Albero,) (2003: 45)، وجميع التعريفات اعلاه تنسجم مع ما يعرف بقواعد الموازنة المتوازنة والتي تعني ضرورة ان تكون الموازنة متوازنة بشكل يمنع تراكم الديون سنويا إذ تستوجب القاعدة ان العجز ناتج اساسا عن ظروف طارئة يزول بزوالها ومن ثم توجه الفوائض المالية لسداد الديون المتراكمة.

وضمن سياق الموازنة لا يتم اللجوء الى الاقتراض الا في حالة تمويل الإنفاق الاستثماري وليس الإنفاق الجاري والذي يعرف بالقاعدة الذهبية والتي تشير الى ان الاستدامة المالية تتحقق طالما تغطي الإيرادات الجارية النفقات الجارية. (countries, 2004: 18) وترجع المحاولات الاولى لتحليل الاستدامة المالية إلى الاقتصادي (جون مينارد كينز) الذي اهتم بأزمة الدين العام التي عرفتها فرنسا عام 1923، إذ أشار للحكومة الفرنسية الى وضع سياسة مالية مستدامة تحقق قيد الموازنة العامة وبيّن ان القدرة على استدامة التحمل تظهر ابتداء من بلوغ نسبة الدين العام من الناتج المحلي الإجمالي قيمة منخفضة ومقبولة. (J.Ahn, ٢٠١٢: ٣)

ثانياً: طرق قياس الاستدامة المالية

إنَّ قياس الاستدامة المالية وتحليلها يكون وفقاً للمعايير التي وضعتها مؤسسات التمويل الدولية من عدة مؤشرات تركيبيّة.

١- المؤشرات التقليدية لقياس الاستدامة المالية: وتشمل هذه المؤشرات مؤشرات نسبة الدين العام إلى الناتج المحلي الإجمالي.

٢- مؤشرات ثانوية لقياس الاستدامة المالية.

إن الوزن الكبير لأعباء الدين العام في الموازنة العامة بدأت تشكل اختلالاً هيكلياً في البلدان التي تتسم موازنتها بالعجز الدائم، ومن ذلك برزت ضرورة إيجاد مؤشرات تتيح التحكم بقدرة الدول في مواجهة الديون قبل الاستدامة المالية ولمعالجة ذلك اقترحت منظمة (Intosui) مجموعة من المؤشرات لتقييم الاستدامة المالية، وهي مؤشرات تعمل على التوافق والتماسك للموازنات المالية من جهة وبين الدين العام من جهة أخرى وأعباء تراكم التزامات وفوائد الديون من جهة ثالثة هذه المؤشرات هي: (Hill and others, 2011: 488).

أ- **مؤشر (Buitter)** إن هذا المؤشر يركز على السياسة المالية المحققة للاستدامة المالية والتي يجب أن تحتفظ بنسبة عجز في الموازنة العامة إلى الناتج المحلي الإجمالي عند مستواها الحالي، وذلك لضمان تثبيت التمويل اللازم ومن ثم الدين العام. واعتقد بويتز بأن استدامة السياسة المالية يجب أن تحافظ على صافي الأصول للقطاع العام نسبة إلى الناتج المحلي الإجمالي. وقدم الصيغة الآتية:

$$DT = (RT - NT) wt \dots\dots(1)$$

إذ إن:

$Dt/Yt = dt$ وتعبّر عن نسبة العجز الأولي إلى الناتج المحلي الإجمالي.

$Wt/Yt = Wt$ ويعبر عن نسبة صافي الاستحقاق إلى الناتج المحلي الإجمالي.

rt : يعبر عن معدل الفائدة، nt : معدل النمو. واقترح بويتز أن مؤشر الاستدامة المالية على النحو الآتي:

$$d - dt = (rt - nt) wt - dt \dots\dots(2)$$

وهذا المؤشر يعبر عن الفرق بين العجز الأولي المحدد والعجز الأولي الجاري، فإذا كانت القيمة سالبة فإن ذلك يدل على أن العجز الأولي كبير لدرجة لا يمكن تحديده أو تثبيته قيمته ومن ثمّ تتمكن السياسة المالية من تحقيق الاستدامة.

ويمكن حساب هذا المؤشر في إيجاد قيمة العجز أو الفائض الأولي للموازنة العامة ويتم ذلك بحساب إجمالي الانفاق العام بدون ادراج قيم الفوائد، وكذلك حساب الإيرادات العامة من دون قيم الفوائد، وتشير هذه النسبة إلى مدى قوة القيود المفروضة على اتخاذ القرارات الخاصة بالموازنة بسبب زيادة أعباء الدين العام إن هذا المؤشر للموازنة العامة يكون شرطاً ضرورياً لضمان ثبات نسبة الدين العام للناتج والاستدامة المالية إلا أنه ليس شرطاً كافياً لتحقيق ذلك. ومن الناحية النظرية يشترط لتحقيق الاستدامة المالية أن تستمر الموازنة في تحقيق فائض أولي مستمر في السنوات القادمة يصبح هذا الفائض بمقدور الحكومة سداد الدين العام وأعبائه المستحقة. (البغدادي، ٢٠١٠: ٤٢٠)

ب- **مؤشر الفجوة الضريبية**: ويسمى مؤشر (Blanchard) ويدعى كذلك بالمتانة الضريبية وهذا المؤشر وضعه أحد مفكري الفكر الكلاسيكي Oliver Blanchard يوضح ما يحصل من تغيرات في مقدار النفقات العامة؛ لأن الحكومة في الأغلب تكون ملزمة ببرامج النفقات العامة والتحويلات الحكومية بعكس الإيرادات الضريبية. (محمد وحسين، ٢٠١٠: ١٥٥)

ويحسب هذا المؤشر الفرق بين إيرادات الضرائب المتحققة وأعباء الضرائب اللازمة لمستوى الاستدامة المالية، أي إمكانية قدرة الضرائب على تغطية النفقات العامة، أو مدى إمكانية تثبيت نسبة الدين إلى إجمالي الناتج المحلي، ويمكن تمثيل المعادلة الآتية للتعبير عن هذا المؤشر (البغدادي، مصدر سابق: ٤٢٧):

$$T = gt + (rt - nt) dt^* \dots\dots(3)$$

T: حصيلية الضرائب بالنسبة إلى الناتج المحلي الإجمالي اللازمة لتثبيت الدين العام إلى الناتج
Rt: سعر الفائدة الحقيقي.

Nt: معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي.

Dt: نسبة الدين العام المحلي إلى الناتج المحلي الإجمالي.

gt: نسبة الإنفاق العام إلى الناتج المحلي الإجمالي من دون اعباء الدين.

وذلك يدل على ان اجمالي الضريبة المتحصلة الى الناتج يجب ان تغطي مجموع الإنفاق العام وهذا المجموع يشمل خدمة الدين العام من عوائد النمو في الناتج المحلي الإجمالي، بما ان الفجوة الضريبية هي الفرق بين الضرائب المتحصلة الفعلية إلى الناتج المحلي الإجمالي (t) ومقدار القيمة المستهدفة للضرائب (t*) اللازمة لتثبيت الدين العام المحلي إلى الناتج المحلي الإجمالي. ويمكن صياغة مؤشر فجوة الضرائب كما يأتي:

$$T^* = T + (rt - nt) dt - gt \quad T^* \quad \dots(4)$$

وإذا كانت حصيلية الضريبة المستهدفة (T*) اكبر من حصيلية الضريبة الفعلية (T) فإن الفجوة الضريبية موجبة وبذلك نكون في وضع عدم استدامة مالية، وهنا يتطلب تقليل النفقات العامة او زيادة نسبة إيرادات الضريبة إلى الناتج المحلي الإجمالي إلى المستوى المستهدف (T*) ويعتمد هذا المؤشر على فكرة الحفاظ على النسبة المطلوبة للدين العام إلى الناتج المحلي الإجمالي ويتبع ذلك أن السياسة الضريبية يجب أن تستهدف تقليل الفرق بين الضرائب المحققة للاستدامة المالية والضرائب الفعلية، وعلى ذلك فإن نسبة الضريبة إلى الناتج المحلي الإجمالي المستهدفة هي:

نسبة الضريبة المستهدفة الى الناتج المحلي الإجمالي = نسبة الإنفاق الحكومي الى الناتج (بدون مدفوعات الفائدة) + (سعر الفائدة الحقيقي - معدل نمو الناتج الحقيقي) X نسبة الدين العام الى

الناتج المحلي الإجمالي. (Heij and et al, 2004: 536)

وفي الأغلب يلحظ أن مقدار الإيرادات الضريبية التي يتم الحصول عليها سنويا لا تكفي لتمويل

أعباء الإنفاق مما يؤدي بالحكومة الى ايجاد مصادر للإيرادات، وعليه فإن هذا المؤشر يساعد على رصد وتحليل تطور حصيلية الضرائب على احتساب انها اداة مهمة من ادوات السياسة المالية وتمويل النفقات العامة، إلا إنه لا يدل على انها شرطا كافيا للحكم على استدامة السياسة المالية كذلك فإن هذه النسبة لا يمكن تطبيقها على البلدان النفطية، لأن حجم الناتج المحلي الإجمالي كبير بسبب إيرادات النفط، بمعنى ان الحصول على ضريبة تتناسب مع (GDP) يعد مجحفا بحق المكلفين ضريبيا (Heij and et al, 2004: 536).

وكان (بلانتشارد) أهتم بالزمن واثره فما دام ان السياسة المالية تعمل في بيئة ديناميكية وان التغيرات التي لا نأخذها بنظر الحسبان كبيرة عبر الزمن فالنفقات الحكومية والتحويلات من الممكن ان تتغير في المستقبل نتيجة للحركات الدورية في الناتج ، فمثلا في أوقات الانكماش ترتفع نسب النفقات العامة الى الناتج فضلا عن انه قد يوجد تعاقدات حكومية قد تظهر آثارها على السياسة المالية. (Patterson, 2002: 265)

ج- **مؤشر فجوة الإيرادات:** يعد احد المؤشرات التي تختبر اثر المزج بين سلوك السياسة المالية من انفاق وضرائب ونمو الناتج والتغيرات في نسبة الدين العام الى الناتج المحلي الاجمالي في التأثير على الاستدامة المالية، وذلك من خلال تقدير مؤشر (Blanchard) لمستوى الإيرادات الضريبية المستهدفة التي يجب ان تتحقق وقياس الفجوة بين المتحقق والمستهدف.

وفي حالة كون فجوة الإيرادات الجارية سالبة فإن ذلك يشير الى الوضع الذي تتحقق فيه الاستدامة المالية، وبالعكس في حال كون فجوة الإيرادات الجارية موجبة فيشير هذا الوضع الذي لا تتحقق فيه الاستدامة المالية (Helmut, 2004: 57).

د- **مؤشر الفائض او العجز الاولي:** يقوم هذا المؤشر على ان السياسة المالية المحققة للاستدامة المالية يجب ان تحتفظ بنسبة فائض اولي من الموازنة العامة/GDP عند مستواها الحالي من اجل ضمان ثبات نسبة الدين/GDP، وعلى النحو الآتي:

الفائض الاولي = الإيرادات العامة - النفقات العامة بدون مدفوعات الفائدة .

هـ نموذج صندوق النقد الدولي التقليدي لتقييم الاستدامة المالية في ظل التأكد :لمدة معينة استمر الصندوق بتقييم الاستدامة استنادا الى مبدأ التأكد التام للمتغيرات والتوافق مع قيد الموازنة الحكومية، والدين في المدة القصيرة يتم سداؤه من الفوائض المتولدة في الموازنات العامة في المراحل اللاحقة وقد حدد الدور المهم لمعدل نمو الناتج وسعر الفائدة الحقيقي واثره المباشر في نسبة (الدين / الناتج المحلي الاجمالي) اما الدولة التي تمتلك معدل نمو ناتج مرتفع فقد تحقق فائضا أوليا منخفضا نظرا لأن النمو المتزايد يقوم بواجبه في سداد الديون وابعائها، وكما في المعادلة الآتية:

$$B_t = (1+rt) B_{t-1} - X_t \quad \dots\dots (٥)$$

حيث أن:

B_t رصيد الدين العام المحلي في الفترة t .

R_t سعر الفائدة الاسمي في الفترة t .

X_t الفوائض المتحققة في الفترة t ، (الايرادات العامة تتضمن كذلك الاصدار النقدي بعد خصم النفقات العامة).

والاستدامة المالية تتحقق بنسبة الدين الى الناتج إذا كان اتجاه الدين العام لا يتزايد عبر الزمن ومن ثمَّ فإن الفائض الاولي المتحقق يكون من الكبر بحيث يغطي رصيد الدين الاساس ومن ثمَّ تتحقق الاستدامة في الأجل الطويل. (Baltagi, 2011: 385)

الا ان تقدير المتغيرات في الأجل الطويل يصعب توقعها فضلا عن أن السلوك الحكومي يتحرك في بيئة غير منعزلة وانما يؤثر ويتأثر بالمتغيرات الاقتصادية الأخرى لذا تحول الصندوق الى تقييم الاستدامة إلى مدخل آخر، فان الصندوق مع البنك الدولي يتبعان نموذجا قياسيا لتقييم استدامة الدين العام (الداخلي والخارجي) ويمتاز هذا النموذج بقابليته للتعميم على جميع اقتصادات الدول بسبب تمتعه بالشفافية إلى جانب اعتماده على الجانب القياسي. وقد وضع الصندوق خطوات للاستدامة وكما يأتي: (Charles Wyplosz, 2007: 12)

- ١- وضع برنامج طويل الأجل لمدة خمس سنوات في الاقل، يوضح التوقعات بالمتغيرات الاقتصادية التي تؤثر في الدين العام مثل اسعار الفائدة ومعدل التضخم، وسعر الصرف.
- ٢- قياس تطور حجم الدين العام/ GDP بطرق محاسبية معينة مدة خمس سنوات مستقبلية.
- ٣- اختبار الصدمات الداخلية والخارجية على كل من المؤشرات (سعر الفائدة ومعدل نمو الـ GDP ورصيد الحساب الجاري) ويتم تغيير هذه المؤشرات بنسبة انحراف معياري 0.5 % لمدة خمس سنوات وبنسبة انحراف معياري 0.2 % للمؤشرات الاخرى للمدة نفسها كذلك سعر الصرف يكون تخفيضه بنسبة 30% في بداية مدة الاختبار.
- ٤- بعد التوصل الى النتائج إذا كان مستو الدين مرتفعا فيتطلب تحقيق الاستدامة والعمل على خفضه اما اذا كانت النتائج في الحدود الامنة للدين العام فبالإمكان الاستمرار في سداد الديون العامة وتحقيق معدل النمو الاقتصادي.

و- **نموذج صندوق النقد الدولي لتقييم الاستدامة المالية في ظل عدم التأكد** : اهتم صندوق النقد الدولي بموضوع الاستدامة في المالية العامة بوصفها احد أدوات الشفافية للمالية في البلدان واستعمل في الوصول الى النتائج على مؤشرات الدين العام والعجز والتنبؤ المالي في الاجل المتوسط ويتم استخدام الفوائض الاولي لتثبيت الدين ومقارنته مع الفائض المتحقق فعلا وذلك لمعرفة مدى اتساق الفائض الاولي المتحقق فعليا مع تحقيق نسبة مستقرة من نسبة الدين الى الـ GDP والجهود المبذولة للوصول الى استقرارية الدين العام، وعلى وفق هذا النموذج هناك عدة خطوات لمعرفة استدامة الوضع المالي من عدمه وذلك يتمثل في التنبؤ بالمتغيرات الكلية الحقيقية مثل (عرض النقد ومعدل نمو الناتج والاستثمار والتضخم وصافي الميزان التجاري والحسابات الجارية والاحتياطيات والائتمان المحلي وأسعار الفائدة والايرادات العامة والإنفاق الحكومي من دون فوائد واقساط الفوائد ، فضلا عن ذلك يتنبأ النموذج بحجم الدين وفقا لمقدار التمويل النقدي المتوقع توفيره ومدى امكانية تغطية العجز مستقبلا مع الإشارة الى ان ارتفاع نسبة الدين يؤثر في المتغيرات الاقتصادية مثل ارتفاع معدلات التضخم وانخفاض الاحتياطيات

وزيادة الدين الخارجي وان النموذج يضع تصورا لاتجاه الدين العام الذي يحقق الاستقرار في الأجل المتوسط والمؤشرات الكلية التي يستهدف تحقيقها وبناء على ذلك يركز على التوازن الأولي المطلوب لتحقيق الدين المستهدف وتحديد المؤشرات المالية اللازمة لتحقيق ذلك الهدف، ويتم حساب اثر المتغيرات المالية على المتغيرات الاقتصادية وبالتحديد اسعار الفائدة والنمو الاقتصادي لتأثير هذين المتغيرين بشكل مباشر على الاستدامة مثلما ان النموذج يأخذ في حساباته التعديلات الضريبية المطلوبة لتحقيق التوازن الأولي في الأجل المتوسط (قروف، 2015 : 176)

ز- مؤشر صندوق النقد الدولي للدول التي تعتمد على موارد ناضبة: ان مؤشر صندوق النقد الدولي في ظل (التأكيد وعدم التأكيد) لتقييم وتحديد الاستدامة المالية سيؤول الى نتائج مظلة فبالنسبة للبلدان التي تعتمد في إيراداتها العامة على موارد ناضبة مثل النفط والغاز الطبيعي انتهج الصندوق نموذجا خاصا بتلك البلدان محاولا معرفة الامكانات الحقيقية لاقتصاداتها في القيام بتمويل التزاماتها من نفقات وسداد ديونها وفوائدها، وتتميز الإيرادات العامة لهذه البلدان بان نسبة كبيرة منها ان لم يكن جميعها من إيرادات الموارد الناضبة تستخدم في تمويل أنشطة الحكومة وتسديد الدين وأعبائه، فأن تم القياس وفقا للمؤشرات التقليدية في تحديد الاستدامة عندئذ تتحقق الاستدامة المالية؛ وذلك لأن اغلب العوائد تذهب لتمويل الانفاق العام إضافة للفوائض المتبقية، كل ذلك في الأجل القصير اما في الأجل الطويل فقد لا تستمر هذه الإيرادات على الوتيرة نفسها، ناهيك عن عدم مرونة الإنفاق العام مما يزيد من العجز في الموازنة العامة، وعند ذلك يظهر الوضع الحقيقي للمالية العامة (عناية، 1998: 48)

ثالثا: أهم العوامل المؤثرة في الاستدامة المالية

توجد عناصر عديدة تؤثر على الاستدامة المالية كما ويختلف تأثير كل عنصر عن الآخر على الاستدامة المالية حسب البلد والسياسات المالية المتبعة في ذلك البلد ومدى تأثير الاستدامة المالية بتلك العناصر، ومن هذه العناصر سعر الفائدة، معدل النمو الاقتصادي، الدين العام وخدمة الدين (الداخلي والخارجي) والانفاق الحكومي وكما يلي:

١- **سعر الفائدة:** يعد سعر الفائدة من العوامل الاقتصادية التي تؤثر بصورة مباشرة على الاستدامة المالية إذ يرتبط كلاً من سعر الفائدة والاستدامة المالية بعلاقة عكسية مباشرة ناشئة عن حقيقة ان ارتفاع أسعار الفائدة يعني انخفاض في قدرة البلد على إصدار الديون نظراً لارتفاع تكاليف هذه الديون، سواء أكانت هذه الديون داخلية أم خارجية، الأمر الذي يعني تحمل الدولة لأعباء مالية إضافية في مجال خدمة هذه الديون وهذا ما يؤثر سلباً على الاستدامة المالية، ويخضع سعر الفائدة لعاملين أساسيين هما: (الادخار الخاص Private Saving والاستثمار الخاص Private Investment) من بين مجموعة من العوامل إذ يتأثر سعر الفائدة سلباً بالادخار الخاص، والذي بدوره يعتمد على قرارات الأفراد في الادخار و/أو الاستهلاك، وكذلك يتأثر سعر الفائدة إيجاباً بالطلب على الاستثمار الخاص، والذي يخضع بدوره لمقدار الاستثمار الأجنبي المرتبط بقرارات الاستثمار الأجنبي. في أي بلد من جهة أخرى. (قباجه، 2012: 6).

٢- **معدل النمو الاقتصادي:** يعد النمو الاقتصادي من الأهداف الأساسية التي تسعى إليها الحكومات في بلدان العالم سواء المتقدمة أم النامية؛ إذ يعد أحد الشروط الضرورية لتحسين مستوى النشاط الاقتصادي وتحقيق الاستقرار في الاقتصاد الكلي لمجتمعات هذه الدول، وان عملية تحقيق معدلات نمو اقتصادي مقبولة مرتبطة بتوافر مجموعة من العوامل الجوهرية في المجتمع تعد بمثابة المناخ الملائم لتطوره. (عبد الرحيم، 2008: 87)

3- الدين العام وخدمة الدين (الداخلي والخارجي)

يعد الدين العام من أهم العوامل التي تتأثر بها الاستدامة المالية فلا توجد استدامة بوجود دين يثقل كاهل الحكومة، لذلك سوف نتطرق له بشيء من التفصيل لمعرفة مفهومه وكيفية تطوره.

أ- مفهوم الدين العام: يقصد بالدين العام أو الدين السيادي (Public Debt) (Sovereign Debt): (Debt) مجموع ما حصلت عليه الدولة من قروض داخلية وخارجية وفوائدها حتى تاريخ معين، فعندما تعجز الموارد المالية المحلية عن تغطية متطلبات الإنفاق الحكومي فيتم اللجوء إلى الاقتراض الخارجي من المؤسسات الدولية ، وتلجأ الدول إلى هذه القروض من أجل سد فجواتها الاقتصادية على الصعيدين المحلي المتمثل في عجز الموازنة، والخارجي المتمثل في عجز ميزان المدفوعات، كما يقصد به أيضا: المبالغ التي تلتزم بها إحدى الوحدات العامة في الدولة لغيرها؛ نتيجة اقتراضها هذه المبالغ لتمويل العجز في الموازنة مع التعهد بالسداد بعد مدة، ودفع فائدة على رصيد الدين حسب شروط انشاء هذا الدين. ومصطلح الديون الحكومية بشكل عام يعبر عن إجمالي الديون المترتبة على دولة ما في لحظة ما، والأسباب الكامنة وراء ذلك هو إما ان تقترض الدولة من مواطنيها عبر طرق عدة من أبرزها ان يكون الدين الحكومي في شكل سندات غير قابلة للتداول، أو أذونات خزانة لمدة ثلاثة أشهر تقريبا، أو سندات قابلة للتداول. وفي هذه الحالة يُدعى إجمالي الدين (الدين الداخلي)، أو ان تلجأ إلى الاستدانة من الخارج وهذا هو (الدين الخارجي)، أي هو إجمالي الديون الخارجية على دول ما في لحظة ما، وتكون مقيمة بعملة أخرى، أي ليس بعملتها الوطنية. وعليه فان إجمالي الدين الحكومي يتكوّن من الديون المحلية الداخلية والديون الأجنبية الخارجية. (Panizza & Jaimovich, 2006: 2)

ب- التطور الفكري للدين العام:

الدين العام هو مصدر من مصادر الإيرادات العامة ، تلجأ الحكومة إليه لتمويل نفقاتها العامة عندما تعجز عن توفير إيرادات أخرى ولاسيما من الضرائب ، فتقترض إما من الافراد أو من هيئات محلية أو دولية أو من دول أجنبية، وفكرة الدين الحكومي تعد حديثة نسبيا لأنها تعود إلى بداية القرن الثامن عشر تقريبا ، وقد اتخذ الفكر التقليدي في غالبية موقفاً عدائياً من سياسة لجوء الدولة إلى الدين العام، وطالب بضرورة توازن الموازنة العامة للدولة سنوياً، وقد قاد هذا الاتجاه آدم سميث وريكاردو ومالتوس وباستيل، ويرى الكلاسيك ان معظم القروض التي قامت بها الحكومات في الماضي كانت من أجل تمويل حروب لا فائدة منها للمجتمع أو من أجل انفاق استهلاكي أو بذخي لا يعود على المجتمع بفائدة تذكر، وعلى هذا فان الكلاسيك يرون انه إذا لم تتمكن الدولة من تغطية نفقاتها من إيراداتها السيادية لظروف استثنائية مثل النفقات العسكرية في أوقات الحروب فيمكن ان تلجأ الدولة إلى الاقتراض على ان يكون ذلك في أضيق الحدود وعلى الدولة ان تقوم بسداده بأسرع وقت ممكن. وأنت انتقادات الكلاسيك على ان الدين العام يؤدي إلى: (Alvarado & others, 2004: 11)

- أ- تحويل أموال القطاع الخاص التي كانت معدة للتشغيل (التوظيف) في مشروعات إنتاجية في القطاع العام حيث يتم تبديدها في نفقات عامة غير منتجة.
- ب- رفع سعر الفائدة ، الأمر الذي يعمل على عرقلة النشاط الاقتصادي وسوء توزيع الموارد الاقتصادية ويقف عقبة في طريق التقدم الاقتصادي .
- ت- تؤدي خدمة الدين العام إلى زيادة العبء الضريبي .
- ث- تؤدي خدمة الدين العام إلى التضخم ؛ اذ قد تعمل الدولة على تسديد التزاماتها عن طريق الإصدار النقدي أحيانا.

أما الفكر المعاصر الذي يمثله كينز ومن تبعه من الفقهاء الاقتصاديين والماليين المحدثين، فقد انتقد الفكر التقليدي ولاسيما في صيغة الإطلاق والتعميم التي استخدمها في طرح آرائه، وأكد على أهمية الدين الحكومي في الاقتصاد الوطني باعتباره إحدى الوسائل المالية الثلاث الهامة في يد الحكومة وهي : النفقات العامة والضرائب والدين الحكومي؛ إذ يمكن عن طريقها وبوساطتها ان تتدخل وتوجه الاقتصاد وتعمل على تحقيق أهداف المجتمع الاقتصادية في التنمية والاستقرار والعمالة (التشغيل أو التوظيف الكامل)، وانتهى الفكر الحديث إلى ان الدين العام يجب ان يزداد كي يمتص أية قوة شرائية زائدة أو أي أموال عاطلة وليقلل

السيولة في أوقات الرواج، ويجب ان يرد الدين العام أو يسدد الجزء الأكبر منه في أوقات الكساد لزيادة السيولة في الاقتصاد الوطني. (Wilcox, 1989: 21)

٤- الإنفاق الحكومي: هناك بعض الادبيات الحديثة تذهب الى أن الإنفاق الحكومي الممول بالفرو (الدين العام) لا يؤدي الى المزاحمة (التزاحم الاستثماري)، وانما يؤدي الى رفع معدلات الاستثمار وزيادة الانتاج، وهذا ما اكده الفكر الكينزي خلافا للكلاسيك تماما إذ أكد ان للإنفاق الحكومي تأثيرا ايجابيا على الدخل والتوظيف، وان الزيادة في النفقات الحكومية لا تؤدي الى مزاحمة الاستثمار، وانما تؤدي الى زيادته لا سيما عند اتباع الحكومة سياسة مالية توسعية متخذة من النفقات الحكومية اداتها الرئيسية. (محمد، ٢٠١٧: ١٣٦).

المبحث الثاني : الإيرادات الحكومية ومصادر تدفقها

اولاً : مفهوم الإيرادات العامة

تحتاج الحكومات إلى أداء وظائف مختلفة في مجال الأنشطة السياسية والاجتماعية والاقتصادية لتحقيق أقصى قدر من الرفاهية الاجتماعية والاقتصادية. لأداء هذه الواجبات والوظائف ، تحتاج إلى عدد كبير من الموارد .

هذه الموارد تسمى الإيرادات العامة. تتكون الإيرادات العامة من الضرائب والإيرادات من الأنشطة الإدارية مثل الغرامات والرسوم والهدايا والمنح. الإيرادات غير قابلة للسداد. يتم الحصول على بعضها من بيع المرافق العامة في حين أن البعض الآخر عبارة عن مدفوعات إلزامية للحكومة. (<https://www.ilearnlot.com>)

الإيرادات العامة هي مفهوم مهم للمالية العامة. يشير إلى دخل الحكومة من مصادر مختلفة. ذكر دالتون في كتابه "مبادئ المالية العامة" نوعين من الإيرادات العامة. تشمل الإيرادات العامة الدخل من الضرائب والسلع والخدمات للمؤسسات العامة ، والإيرادات من الأنشطة الإدارية مثل الرسوم والغرامات وما إلى ذلك ، والهدايا والمنح. من ناحية أخرى ، تشمل الإيرادات العامة جميع مداخيل الحكومة المستلمة من مصادر رسمية. (<http://www.jmpcollege.org>)

ثانياً: مصادر تدفق الإيرادات الحكومية

يتم تدفق الإيرادات الحكومية من خلال عدة مصادر وهي:

١- الضرائب

تعد الضريبة مصدراً لإيرادات الدولة الحكومية وهي تشمل الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة مثل ضريبة الدخل والشركات وكذلك الرسوم الكمركية الخارجية والداخلية التي تفرضها الدولة على السلع والخدمات وذلك من أجل تحقيق اهداف معينة تخدم السياسة الاقتصادية للدولة مثل اعادة توزيع الدخل القومي الحقيقي وحماية الصناعات الوطنية. ومن المعلوم ان الضريبة هي عبارة عن مبلغ من المال تقتطعه السلطة الحكومية من الافراد جبرا وبصفة نهائية من دون مقابل وذلك لتحقيق اهداف المجتمع. (طاقة والعزاوي، مصدر سابق: ٨٩) وعندما تقوم الدولة باستغلال جزء من موارد المجتمع وأنفاق النقود عن طريق الانفاق الحكومي، فان المصدر الرئيس لهذه النقود في الدول الرأسمالية هو الضرائب وان اغلب حصيلة الضرائب تأتي من مصادر مختلفة كالضرائب على الدخل الشخصية والرواتب والاجور

ودخول الشركات فضلا عن الضرائب على المبيعات وغيرها. (جوارتيني واستروب، ١٩٩٩: ١٤١)

٢- القروض الحكومية

تعد القروض الحكومية تدفقاً اخر للإيرادات الحكومية، وتلجأ اليه الدولة عندما تبلغ الضرائب حدها الاقصى وبشكل يفوق المقدرة التكاليفية القومية "وهي مدى قدرة الدخل القومي على تحمل الضرائب المفروضة عليه"، حيث لا يمكن للدولة ان تلجأ الى المزيد من الضرائب لان ذلك سيؤدي الى تدهور مستوى المعيشة والنشاط الاقتصادي فضلا عن مواجهة الدولة لردود فعل قوية من قبل افراد المجتمع عند فرض ضرائب جديدة او رفع اسعار الضرائب الموجودة. ان القرض الحكومي يشكل وسيلة فعالة في يد الدولة من اجل تجميع المدخرات التي لا يمكن للضريبة الحصول عليها. لذا يعد القرض الحكومي مورداً "مكملاً" للضريبة واحد ادوات السياسة المالية المؤثرة في الاقتصاد القومي.

ولقد اثار القرض الحكومي خلافاً واسعاً حول طبيعته وبالأخص حول طبيعة العبء الاقتصادي الذي يخلفه وحول تحديد الحمل الذي يتحمله، كما اثار خلافاً عن مدى ملائمة الالتجاء اليه اي حول طبيعة الانفاق الحكومي الذي يجوز تغطيته به فضلا عن الخلاف الذي اثاره حول أثره في تكوين راس المال القومي. (المحجوب، مصدر سابق: ٤٨٢)

ويمكن التمييز بين نوعين من القروض الحكومية وهي:

أ- القروض الداخلية

فأنها تلك القروض التي تحصل عليها الدولة من الاشخاص الطبيعيين او المعنويين داخل اقليمها بغض النظر عن جنسيتهم وتستمد مصادر هذه القروض من مدخرات محققة او من خلق القوة الشرائية بالاقتراض المصرفي ولها اثارها المختلفة حسب المصدر وكيفية استخدامه وطبيعة مصدر الاموال اللازمة لاستهلاكها. وقد يعد الاقراض المصرفي أكثر اغراءً للدول النامية في ظل ضائلة حجم المدخرات الوطنية فيها، كما يمكنه ايضا ضغط الاستهلاك وتوجيه الموارد الى الأنشطة الإنتاجية. (العمرى، ١٩٨٨: ٤٦٣) ومن المعلوم ان القروض الداخلية تقوم بالعملة الوطنية وتؤثر في جانبي الموازنة الحكومية الايراد الحكومي عند تسلمها وجانب الانفاق الحكومي عند تسديدها مع الفوائد المترتبة عليها. ايضا ان الدولة تحصل على القروض الحكومية من مقرضين من الافراد او المصارف التجارية او المصرف المركزي وغيرهم.

ب- القروض الخارجية

ويقصد بها قيام الدولة بالاقتراض من وحدات اقتصادية اجنبية. وفي العادة تلجأ الحكومة الى هذا النوع من الاقتراض عندما لا تكفي المدخرات المحلية من اجل تمويل المشروعات التي تسعى الدولة في اقامتها. وهذه القروض تساعد الدولة في الحصول على عملات اجنبية تتمكن الدولة من شراء السلع والخدمات من الخارج. (الوادي وعزام، ٢٠٠٧: ١٠٧) ومن المعلوم ان هذه القروض تقوم بالعملة الاجنبية وتؤثر في جانبي ميزان المدفوعات عند التسلم والتسديد وهناك انواع للقروض الخارجية وهي (الثنائية، متعددة الاطراف، التجارية).

٣- الاصدار النقدي الجديد

عندما تعجز الدولة عن توفير مبالغ نقدية من وسائل التمويل السابقة من اجل تغطية نفقاتها فأنها قد تلجأ الى المصدر التمويلي. فالإصدار النقدي الجديد او التوسع يعني خلق كمية من النقود الورقية تستخدمها الدولة من اجل تغطية نفقاتها. (العبيدي، ٢٠١١: ١٧٦) وتلجأ اليه الدولة لغرض سد عجز الميزانية الحكومية من خلال قيام البنك المركزي بأصدار كمية من النقود الجديدة. ومما تجدر الإشارة اليه، هو اختلاف الية التأثير للإصدار النقدي الجديد في كل من الدول المتقدمة والنامية، حيث تكون في الدول المتقدمة ايجابية لأسباب عديدة ومنها مرونة الجهاز الانتاجي وانخفاض الميل الحدي للاستهلاك مقابل ارتفاع الميل الحدي للادخار. في حين تكون الية التأثير في الدول النامية سلبية في الغالب نظرا لضعف مرونة الجهاز الانتاجي وارتفاع الميل الحدي لكل من الاستهلاك والاستيراد يقابله انخفاض الميل الحدي للادخار، الامر الذي يصبح فيه مصدر تمويل تضخمي له اثاره السلبية في الاقتصاد والمجتمع. لذا يعد الاصدار

النقدي الجديد في حقيقته ضريبية تراجعية شرسة لكونه يستطيع ان يعفي بعض الممولين ظاهريا ومؤقتا من العبء الضريبي لعدم استطاعته فعل ذلك بسبب أن الظروف الاقتصادية المتطلبة للالتجاء اليه غير متوافرة وان يؤجل الالتجاء الى الضرائب لمدة طويلة الاجل. (المحجوب، مصدر سابق: ٥٥٥)

المبحث الثالث : تحليل مؤشرات الاستدامة المالية في العراق للمدة (٢٠١٩- ٢٠٠٤)

اولا: تحليل هيكل الإيرادات العامة في العراق للمدة (٢٠١٩ - ٢٠٠٤) خلال المدة حصلت تغيرات سياسية اثرت في مجمل النشاط الاقتصادي. وتميزت المدة (٢٠١٩ - ٢٠٠٤) بتزايد الاعتماد شبه الكامل على الإيرادات النفطية في تمويل الإيرادات العامة من الجدول (١) نلاحظ ان الإيرادات العامة لعام 2004 حوالي 32982739 مليون دينار وبمعدل نمو 1404 % وكانت نسبتها من الناتج المحلي الإجمالي 0.62% إذ تشكل الإيرادات النفطية ٣٢٦٣١٩٢٠ مليون دينار وكانت نسبتها من الإيرادات العامة ٩٨,٩٤ % وبمعدل نمو 696.58% ثم اخذت الإيرادات العامة بالارتفاع التدريجي إلى ان بلغت اعلى قيمة لها عام 2012 إذ بلغت 119817224 مليون دينار وبمعدل نمو 10.1% وبنسبة 47.13 من الناتج المحلي وتشكل الإيرادات النفطية ١١٦٥٩٧٠٧٦ مليون دينار، وبنسبة 97% من الإيرادات العامة وبمعدل نمو 8.69%، في حين تشكل إيرادات الضريبية حوالي 2.20% من الإيرادات الكلية وبنسبة نمو 1.04% وتعود هذه الزيادة في الإيرادات العامة الى تغيير النظام السياسي في العراق عام 2003 وما تبعه من التحرر والانفتاح ورفع العقوبات والسماح بتصدير النفط ناهيك عن الزيادة في إنتاج النفط المصدر كل ذلك كان سببا مباشرا لزيادة الإيرادات العامة، وبعد 2012 انخفضت الإيرادات الكلية لانخفاض الإيرادات النفطية بسبب انخفاض اسعار النفط ووصل هذا الانخفاض إلى ١٠٥٣٨٦٦٢٣ مليون دينار لعام 2014 وبمعدل نمو ٧,٤٣-% بسبب تعرض العراق لهجمات ارهابية خارجية وتوقف تصدير النفط الخام لبعض الحقول النفطية، ففي عام 2016 انخفضت الإيرادات العامة الى ٥٣٤١٣٤٤٦ مليون دينار، ثم اخذت الإيرادات العامة بالزيادة عام 2017 فبلغت 77335955 مليون دينار، بمعدل نمو 44.79%، وبنسبة مساهمة 34.22% من الناتج المحلي الاجمالي لنفس العام الذي تشكل فيه الإيرادات النفطية 65071929 مليون دينار، وبمعدل نمو 44.79%، بينما كانت الإيرادات الضريبية 7086496 مليون دينار، بمعدل 56.40%، واستمرت الإيرادات العامة بالارتفاع لتصل عام ٢٠١٩ الى 107566995 مليون دينار، وبمعدل نمو ٠,٩٤%، ومن التحليل السابق لنسبة نمو الإيرادات النفطية والضريبية واسهامها للمدة من 2004 - 2019 فإن النسب منخفضة فيما يخص الإيرادات الضريبية مقارنة بالعوائد النفطية، اي اذا لم تكن منخفضة تكون سالبة في بعض السنوات، مما يدل على ان السياسة المالية في العراق الذي يتميز بأنه من البلدان النامية يتسم

بريعة اقتصاده الاحادي الجانب (اعتماده على العوائد النفطية)، كما يتميز بقصور واضح في التنظيم الفني للجهاز الضريبي تشريعاً وتحصيلاً للضرائب، وان ضعف نسب مساهمة إيرادات الضرائب يعني فقدان اداة الاستقرار الكلي من قبل السياسة المالية ومن ثمَّ ترك قدرة التدخل في اثناء الدورة الاقتصادية (الدورة الاقتصادية للعراق مرتبطة بكميات النفط المصدر واسعاره).

جدول (١)

هيكل الإيرادات العامة ونسبتها الى الناتج المحلي اجمالي للمدة (٢٠٠٤ - ٢٠١٩)

البيان	الإيرادات النفطية	نسبة نمو الإيرادات النفطية	الإيرادات الضريبية الفعلية	نسبة نمو الإيرادات الضريبية الفعلية	نسبة الإيرادات الضريبية الفعلية GDP/	الإيرادات العامة	نسبة نمو الإيرادات العامة	GDP	نسبة الإيرادات العامة/ GDP
٢٠٠٤	32631920	696.58	154882	-4.39	0.29	32982739	617.55	53235358.7	61.96
٢٠٠٥	39507713	21.07	465770	200.73	0.63	40502890	22.80	73533598.6	55.08
٢٠٠٦	48449698	22.63	590727	26.83	0.62	49063361	21.14	95587954.8	51.33
٢٠٠٧	50747131	4.74	1228336	107.94	1.10	52046698	6.08	111455813.4	46.70
٢٠٠٨	79131752	55.93	985837	-19.74	0.63	80252182	54.19	157026061.6	51.11
٢٠٠٩	51719059	-34.64	3334809	238.27	2.55	55209353	-31.21	130643200.4	42.26
٢٠١٠	66819670	29.20	1725083	-48.27	1.06	70178223	27.11	162064565.5	43.30
٢٠١١	107271000	60.54	1408000	-18.38	0.65	108807392	55.04	217327107.4	50.07
٢٠١٢	116597076	8.69	2633357	87.03	1.04	119817224	10.12	254225490.7	47.13
٢٠١٣	110677542	-5.08	2876857	9.25	1.05	113840076	-4.99	273587529.2	41.61
٢٠١٤	97072410	-12.29	2531373	-12.01	0.95	105386623	-7.43	266420384.5	39.56
٢٠١٥	51312621	-47.14	2622970	3.62	1.31	66470252	-36.93	199715699.9	33.28
٢٠١٦	44267060	-13.73	4531040	72.74	2.22	53413446	-19.64	203969832.2	26.19
٢٠١٧	65071921	47.00	7086496	56.40	3.14	77335955	44.79	225995179.1	34.22
٢٠١٨	95619820	46.94	6817331	-3.80	2.67	106569834	37.80	254870184.6	41.81
٢٠١٩	99216318	3.76	4941617	-27.51	1.78	107566995	0.94	277884869.4	38.71
المتوسط	72257044	55.26	2745905.3	41.79	1.36	77465203	49.84	184846426.9	44.02
معدل النمو المركب ^(١)									
	١٠٤,٥٦		١٢٣,٩٢			١٠٥,٢٣		١٠٩,٤٢	

المصدر: الجدول والنسب من اعداد الباحث بالاعتماد على:

بيانات وزارة المالية العراقية، دائرة المحاسبة، دائرة الموازنة، للسنوات (٢٠٠٤ - ٢٠١٩).

بيانات وزارة التخطيط العراقية - جهاز الإحصاء والتخطيط المركزي، للسنوات (٢٠٠٤ - ٢٠١٩).

(١) تم احتساب معدل التغير (النمو) السنوي على وفق الصيغة الآتية:
معدل النمو البسيط

$$(R=(y_t-y_0)/y_0*100.....(1))$$

حيث ان:

R = معدل النمو السنوي، y_t = قيمة الظاهرة او سنة المقارنة، y_0 = قيمة الظاهرة او سنة الأساس

تم حساب معدل النمو المركب وفق الصيغة الآتية:

$$R = \left(\sqrt[n]{\frac{A_t}{A_0}} - 1 \right) * 100 \dots \dots \dots (2)$$

حيث ان:

R = معدل النمو السنوي المركب، N = عدد المشاهدات، A_t = قيمة الظاهرة او السنة الأخيرة، A_0 = قيمة الظاهرة او السنة الاولى

ثانياً: مؤشرات الاستدامة المالية للإيرادات في العراق

ومن التحليل السابق لهيكل الإيراد العام للمدة (٢٠٠٤ - ٢٠١٩) نلاحظ الخلل في بنية ومحتوى الإيرادات العامة، وتم احتساب عدد من المؤشرات لتحديد مدى تحقق الاستدامة المالية للإيرادات العامة والجدول (٣) يوضح تلك المؤشرات، وعلى النحو الآتي:

المؤشر الأول: مدى تغطية الإيراد العام / الإنفاق العام

أوضحت النتائج في الجدول (٣) ان نسبة متوسط الإيرادات العامة إلى الإنفاق العام للمدة ٢٠٠٤ - ٢٠١٩ كانت (1.12%) اي ان المتحصل من الإيراد كافياً لتغطية النفقات العامة لمرّة واحدة وبذلك ضلت هذه الفجوة أحد التحديات التي تواجهها المالية العامة في مواردها في تلك المدة على الرغم من ارتفاع الأسعار والكميات المباعة من النفط لبعض السنوات، الا ان تلك الزيادة في الإيرادات لم يتم الافادة منها في تحسين وضع المالية العامة وتنمية موارد بديلة.

المؤشر الثاني: نسبة (الإيرادات غير النفطية / الإيرادات العامة)

أوضحت النتائج في الجدول (3) ان نسبة متوسط الإيرادات غير النفطية إلى الإيرادات العامة للمدة (٢٠٠٤ - ٢٠١٩) بلغت (6.7%) فقط وهي نسبة ضعيفة جداً، وهذا يشير إلى ضعف هذا النوع من الموارد مما يجعل الاقتصاد العراقي رهناً لبيع النفط واسعاره مما يدل على ان الإيرادات في هذه المدة تمتاز بعدم استدامتها وذلك يعد تهديد حقيقي تواجهه السياسة المالية مما يتطلب اجراء اصلاحات هيكلية في بنية الإيرادات العامة واصلاحات ضريبية ورفع كفاءة الجهاز الفني للضرائب وايجاد موارد بديلة لتقليل الاعتماد على الصادرات النفطية.

المؤشر الثالث: نسبة (الإيرادات النفطية / الإيرادات العامة)

أوضحت النتائج في الجدول (3) ان نسبة متوسط نسبة الإيرادات النفطية إلى الإيرادات العامة للمدة (2004 - 2019) بلغت (93.3%) وهي نسبة مرتفعة جداً ويرجع السبب في ذلك إلى ارتفاع كميات النفط المستخرج والمصدر بعد حرب الخليج الثالثة عام 2003 وذلك يشير إلى اعتماد الموازنة العامة في العراق في المدة محل الدراسة اعتماداً شبه كامل على هذا النوع من الإيرادات، مما يدل على ان الإيرادات في هذه المدة تمتاز بعدم استدامتها وذلك يعد تهديداً حقيقياً تواجهه المالية العامة مما يتطلب اجراء اصلاحات هيكلية في بنية الإيرادات العامة، وتوظيف الإيرادات النفطية في تنويع مصادر الدخل القومي والعمل على استثمار تلك العوائد في تطوير البنى التحتية والنهوض في سائر القطاعات الاقتصادية من مثل الزراعة والصناعة والخدمات وبالتالي الحصول على إيرادات مستدامة تساهم في مواجهة أعباء الانفاق العام المتزايد.

المؤشر الرابع: مؤشر الفجوة الضريبية

يقيس هذا المؤشر بحساب نسبة الطاقة الضريبية المستهدفة / الطاقة الضريبية الفعلية (الهاوري، ٢٠١٥: ٢٨١)، وقد اوضحت النتائج في الجدول (2) ان نسبة متوسط فجوة الضرائب للمدة (2004 – 2019) بلغت (1130.99%) وهي نسبة كبيرة جدا، مما يستوجب على صناع القرار رفع كفاءة تحصيل الضرائب من اجل تعزيز الاستدامة، وتلك النتائج لمدة الدراسة تعكس الواقع الفعلي للسياسة المالية والاقتصاد العراقي بشكل عام.

جدول (2)

مؤشرات الاستدامة المالية في جانب الإيرادات العامة للمدة (٢٠١٩-٢٠٠٤) مليون دينار

التسلسل	المؤشر	اسم الحساب	متوسط المدة ٢٠٠٤-٢٠١٩	قيمة المؤشر
١	مدى تغطية الإيرادات	الإيرادات العامة	77465203	1.12
		النفقات العامة	69313452	
٢	نسبة الإيرادات غير النفطية الى الإيرادات الكلية	الإيرادات غير النفطية	70238159	6.7
		الإيرادات العامة	77465203	
٣	نسبة الإيرادات النفطية الى الإيرادات الكلية	الإيرادات النفطية	72257044	٩٣,٣
		الإيرادات العامة	77465203	
٤	الفجوة الضريبية	الطاقة الضريبية المستهدفة	٣١٠٥٥٨٥٣٢٦	١١٣٠,٩٩
		الطاقة الضريبية الفعلية	2745905.3	

المصدر: تم اعداد الجدول والنسب من قبل الباحث بالاعتماد على بيانات وزارة المالية العراقية، دائرة المحاسبة، دائرة الموازنة، للسنوات (٢٠١٩ - ٢٠٠٤).

الاستنتاجات والتوصيات

اولا: الاستنتاجات

- ١- هناك عجز كبير في الموازنة الحكومية في العراق بسبب اختلال هيكل الإيرادات العامة للمدة (٢٠١٣ - ٢٠١٦) بسبب اعتمادها بنسبة كبيرة على الإيرادات النفطية هذا من جانب ومن جانب اخر زيادة النفقات العامة في مجالات غير منتجة فضلا عن انخفاض نسبة اسهام الإيرادات الغير نفطية في اجمالي الإيرادات.
- ٢- تشير نتائج مؤشرات الاستدامة للإيرادات العامة كل من (مدى تغطية الإيرادات/النفقات العامة، نسبة الإيرادات النفطية/الإيرادات الكلية، نسبة الإيرادات الغير نفطية/الإيرادات الكلية، والفجوة الضريبية) ان الاستدامة المالية لم تتحقق في العراق خلال مدة الدراسة.
- ٣- تشير نتائج مؤشرات الاستدامة للنفقات العامة كل من (الدين العام/GDP، خدمة الدين الحكومي/ النفقات العامة، النمو المركب للنفقات والنمو المركب للإيرادات) ان الاستدامة المالية في العراق لم تتحقق أيضا خلال مدة الدراسة.
- ٤- من خلال البيانات الخاصة بالنفقات العامة والإيرادات العامة للمدة (٢٠٠٤ - ٢٠١٩) ان سلوك الموازنة العامة للدولة كانت مستحبة للدورة الاقتصادية حيث ترتفع النفقات العامة مع ارتفاع الإيرادات العامة وتنخفض مع انخفاضها فضلا عن عدم الاستفادة من الفوائض المتحققة في سنوات الوفرة المالية في تسديد الديون مما يؤدي الى عدم تحقيق الاستدامة المالية.

٥- من خلال النتائج التي تم التوصل إليها لمؤشرات الاستدامة المالية (Blanchard، Buitter)، مؤشر فجوة الإيرادات، مؤشر الفائض أو العجز الأولي) للمدة (٢٠٠٤-٢٠١٩) نستدل الى عدم تحقق الاستدامة المالية لجميع المؤشرات المذكورة.

ثانياً: التوصيات

- ١- يجب على الحكومة العمل على تخفيض العجز في الموازنة العامة من خلال ترشيد الانفاق الحكومي وضبطه بما يتناسب مع حجم الانفاق الاستثماري لتحقيق أقصى فائدة ممكنة من النفقات العامة وتطوير القطاعات الاقتصادية الغير نفطية. فضلاً عن ذلك العمل بصورة مستمرة على إيجاد مصادر بديلة للإيرادات النفطية وتنويع مصادر الدخل من خلال وضع تشريعات من شأنها تعظيم الإيرادات من ممتلكات الدولة وإيجاد الآلية المناسبة والمحكمة للسيطرة على منافذ إيرادات المنافذ الحدودية والإيرادات الضريبية.
- ٢- ضرورة ان يأخذ المشرع المالي عند اعداد الموازنة العامة بالحسيان سلوك الدورة الاقتصادية ففي مرحلة الرواج وارتفاع مستويات الإيرادات العامة يجب ان تتبع الحكومة سياسة مالية رشيدة من اجل استثمار الفائض المتحقق في الإيرادات في مشاريع إنتاجية و سداد الديون السابقة، اما في حالة الكساد فيستوجب من الحكومة ضبط نفقاتها العامة وتخفيض حجم الضرائب المفروضة.
- ٣- وضع استراتيجية تهدف الى تقليل حجم الدين العام الداخلي والخارجي وأعباءه لكون أعباء الدين العام تمثل ضغطاً على النفقات لان اغلب هذه النفقات تذهب لسداد الديون وفوائدها.
- ٤- يجب اختيار نمط الموازنة الملائم والذي من شأنه ان يساهم في تحقق الاستدامة المالية مثل موازنة البرامج والأداء بدلاً عن موازنة البنود التي يتم العمل بها حالياً نظراً للمستجدات الحديثة في الوضع المالي في العراق.
- ٥- يتطلب من الحكومة ان تتخذ خطوات حقيقية وجادة في تنويع مصادر تمويل الموازنة وعدم اعتمادها الكلي على الإيرادات النفطية وذلك لتخفيض المديونية الخارجية المتراكمة وتطوير الجهاز المصرفي وتنشيط سوق العراق للأوراق المالية واستثمار الاقتراض الخارجي في مشاريع إنتاجية.

المصادر

المصادر العربية

اولاً: الكتب

- ١- جوارتيني، جيمس واستروب، ريجارد، الاقتصاد الكلي، دار المريخ للنشر والتوزيع، الرياض، ١٩٩٩.
- ٢- عبد الرحيم، احمد، الدين العام وعجز الموازنة العامة، مكتبة القدس، مصر، 2008.
- ٣- العبيدي، سعيد علي محمد، اقتصاديات المالية العامة، ط١، دار دجلة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١١.
- ٤- العمري، هشام محمد صفوت، اقتصاديات المالية العامة، الطبعة الثانية، ١٩٨٨.
- ٥- عناية، غازي، التضخم المالي، دار الجيل للنشر، بيروت - لبنان، ٢٠٠٦.

- ٦- قباجة، احمد، الاستدامة المالية للسلطة الفلسطينية: التجربة التاريخية والافاق المستقبلية، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني، فلسطين، 2012 .
- ٧- المحجوب، رفعت، المالية العامة، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، جامعة القاهرة، ١٩٦٦ .
- ٨- الوادي، محمد حسين، وزكريا، احمد عزام، مبادئ المالية العامة، ط١، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٧ .

ثانياً : البحوث

- ١- البغدادي، مروة فتحي سيد، مؤشرات الاستدامة المالية والمخاطر التي تهددها في مصر، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق/ جامعة بنها، 2010.
- ٢- محمد، حسني، الاستدامة المالية في ضوء الفكر الاقتصادي والتجارب الدولية مع التطبيق على مصر، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق، جامعة المنوفية، مصر، العدد 45، 2017.

ثالثاً: المنشورات والتقارير

- ١- وزارة المالية العراقية دائرة المحاسبة، دائرة الموازنة، للسنوات (٢٠٠٤ - ٢٠١٩).
- ٢- وزارة التخطيط العراقية، الجهاز المركزي للإحصاء، للسنوات (2004 - 2019) .

Foreign Sources

-Books and Research

- 1- Galal and others, Suggestions for a New set of Fiscal Indicators , Fiscal Sustainability in Emerging Markets , Cairo , 2006.
- 2- Alvarado, Iquierdo, & Panizza, "Fiscal Sustainability in Emerging Market Countries with Application to Ecuador", Working Paper series 511, Inter-American Development Bank, 2004.
- 3- Bagnai Albero, Keynesian and neoclassical fiscal sustainability indicators, with applications to EMU , Izquierdo Alejandro Economic Studies, Cairo, (Working Paper No.91), 2003.
- 4- Dahlby. Ber, Sustainability Fiscal Policy in Alberta, Wecentre, For Economic Research in formation on Bulletin 13, AL berta, 1993.
- 5- Deiong j; Bradford, Macroeconomics, updated Edition McGraw –Hill, Network, 2002.
- 6- Izquierdo and panizza, Fiscal Sustainability: 'Issues for emerging market countries", Egyptian of Economic studies, WP. No, 95, Cairo Egypt, 2004.

- 7- J.Ahn , The Role of Inergov – ernmental Aid in Defining Fiscal Sustainability , Hyunsjung Ji Jeong at the Sub – national Level Arizona state University, (2012).
- 8- Panizza, Dany Jaimovich , "Public Debt Around the World", IDP Research Department Working Paper , NO561, 2006.
- 9- Yamauchi , Izquierdo Alejandro, , Fiscal Sustainability ISSUES For Emerging Countries, the Egyptian Center for fiscal Sustainability- The Case of Eritrea, IMF Working paper, 2004.
- 10- Wyplosz, Charles, "Debt Sustainability Assessment – The IMF Approach and Alternatives ", Helep, No.30, 2007.

المواقع الالكترونية :

- <https://www.ilearnlot.com>
- <http://www.jmpcollege.org>