Warith Scientific Journal

دور القواعد المالية في تحقيق الضباط المالي في العراق للمدة(2004-2021)

The role of fiscal rules in achieving fiscal discipline in Iraq for the period(2004-2021)

أحمد عبد الجبار صباح الموالي
Ahmed Abdul-Jabbar Sabah Al-Mawali
ahmedabduljabbar@s.uokerbala.edu.iq
جامعة كربلاء /كلية الإدارة والاقتصاد
Karbala University/ College of Administration and Economics

أ.م.د. سرمد عبد الجبار الخيرالله
Asst. Prof. Dr. Sarmad Abdul-Jabbar Al-khairallah
sarmad.a@uokerbala.edu.iq
جامعة كربلاء /كلية الإدارة والاقتصاد
Karbala University/ College of Administration and Economics

المستخلص:

يهدف البحث إلى إبراز دور القواعد المالية في تحقيق الضبط المالي وتحسين فاعلية السياسة المالية في تحقيق الاستقرار الاقتصادي في العراق للمدة من (2004-2021)، ومن أهم الاستنتاجات التي توصل إليها الباحث هي تؤدي الطبيعية الريعية للاقتصاد العراقي إلى توسع الإنفاق العام ، وهذا التوسع يجعل من المستحيل خفض الإنفاق العام في سنوات الضائقة المالية التي تسبب عجزا في الموازنة العامة من جهة، وضعف الضبط المالي من جهة أخرى، واللجوء إلى الدين العام أمر لا مفر منه. ومن خلال قواعد الضبط المالي، فإنها تساعد على إعطاء ميزة مهمة لتعديل الحوافز المشوهة والحد من الهدر في الإنفاق غير المخطط له، خاصة في فترات الازدهار وارتفاع أسعار النفط في الأسواق العالمية، وعليه فان قواعد الضبط المالي تحد من العجز المالي في الموازنة العامة للدولة. من اجل ذلك، يتطلب الأمر الاسترشاد بالضبط المالي لضرورته وإمكانية السياسة المالية في القيام بوظائفها ودرجة صلاحياتها في توطيد الاستقرار. تتطلب تدابير الاقتصاد الكلي نظاما قويا ومستقرا لضمان نقل تأثيرها إلى الاقتصاد الحقيقي. واعتماد سياسة مالية تعمل على خلق استثمارات تحفز الاقتصاد من خلال إصلاح أولويات الإنفاق الاستثماري في القطاع الحقيقي. في هذا البحث سيتم عرض دور القواعد المالية في تحقيق الضبط المالي بشرط ان يسبق هذا العرض ألتقديمي التعامل مع الضبط المالي من حيث المفهوم والسياسات والفقرات الأخرى ذات الصلة.

الكلمات المفتاحية : الضبط المالي، قواعد الضبط المالي.

Abstract: The research aims to highlight the role of fiscal rules in achieving fiscal discipline and improving the effectiveness of fiscal policy in achieving economic stability in Iraq for the period(2004-2021), of the most important conclusions reached by the researcher is the rentier nature of the Iraqi economy leads to expansion of public expenditures, this expansion makes it impossible to reduce public expenditures in the years of financial hardship, which causes a deficit in the general budget on the one hand, and weak fiscal discipline on the other hand, and resorting to public debt is inevitable. And through the rules of fiscal discipline, it helps to give an important advantage to modify distorted incentives and curb waste in unplanned spending, especially in periods of prosperity and high oil prices in global markets, therefore the rules of fiscal discipline will limit the fiscal deficit in the state's general budget. For this, it requires the need to be guided by the fiscal discipline due to its necessity and the possibility of the fiscal policy in carrying out its functions and the degree of its powers in consolidating stability. Macroeconomic measures require a solid and stable financial system to ensure the transfer of their impact to the real economy. And adopting a fiscal policy that works to create investments that stimulate the economy by reforming the priorities of investment spending in the real sector.

In this research, the role of fiscal rules in achieving fiscal discipline is presented provided that this presentation is preceded by dealing with fiscal discipline in terms of concept, policies, and other relevant paragraphs.

Keywords: fiscal discipline, fiscal discipline rules.

1- المقدمة

يعد الاقتصاد العراقي من الاقتصادات الريعية التي تعتمد على الإيرادات النفطية بشكل كبير في رفد الموازنة العامة وعلى الرغم من الإيرادات الانفجارية المستحصلة من بيع النفط الا انها لم تستغل بشكل مناسب وظهر ذلك جليا عندما انخفضت أسعار النفط في الأسواق المالية العالمية وهو ما أدى إلى انخفاض الإيرادات العامة عن النسب المرصودة في الموازنة العامة مقابل ارتفاع مستمر في حجم الإنفاق العام ، الأمر الذي يظهر عدم وجود سياسة مالية رشيدة تعمل على تحقيق الاستقرار الاقتصادي في مواجهة الأزمات قبل وقوعها ولعلاج عدم الضبط المالي وتحقيق الاستقرار الاقتصادي برزت الحاجة إلى تبني سياسات مالية تعمل على ضبط وترشيد الإنفاق ومعالجة الاختلالات في هيكل الإيرادات وهذه السياسات تتمثل بقواعد الضبط المالي ، لذا يستعرض هذا البحث فاعلية قواعد الضبط المالي في العراق لمجابهة المخاطر النظامية التي قد تنشأ عندما يتعرض الاقتصاد العراقي لأي صدمات او أزمات.

٢- منهجية البحث

2-1- هدف لبحث

هدف البحث إبراز دور القواعد المالية في تحقيق الضبط المالي وتحسين فاعلية السياسة المالية وتحقيق الاستقرار الاقتصادي في العراق.

2-2- مشكلة البحث

تظهر مشكلة البحث في ضعف تطبيق القواعد المالية(الضبط المالي) في الاقتصاد العراقي ويرجع ذلك الى الاعتماد على مورد النفط بشكل كبير مقابل ضعف مساهمة الأنشطة الاقتصادية الأخرى وعدم مرونة الجهاز الإنتاجي.

2-3- فرضية البحث

ان البحث ينطلق من فرضية مفادها ان قواعد الضبط المالي تمارس دورا مهما في تصحيح مسار السياسة المالية .

2-4- أهمية البحث

تأتي أهمية البحث في ضوء التقلبات الاقتصادية الداخلية والخارجية التي يتعرض لها الاقتصاد العراقي لذا يتوجب على صانعي السياسات الاخذ بنظر الاعتبار سياسات الضبط المالي التي أصبحت ضرورة ملحة للاقتصاد العراقي لان الضبط المالي يعني قدرة السلطات المالية الحفاظ على سياساتها بشكل واضح وفق قواعد مالية معينة لتحقيق الاستقرار الاقتصادي خلال الدورات الاقتصادية ليس للأجل القصير فحسب وإنما للأجل الطويل أيضا .

2-5- الحدود الزمانية المكانية

البعد المكاني العراق، البعد الزماني المدة (2004-2021) وهي مدة تميزت بتغيرات اقتصادية وانعكاس العديد من العوامل الداخلية والخارجية في فاعلية السياسة المالية في تحقيق الاستقرار الاقتصادي .

المبحث الأول

3-مفهوم وسياسات الضباط المالي

3-1 مفهوم الضباط المالي :

إحتلت الدراسات الخاصة بضبط الإنفاق العام جانبًا مهمًا في السنوات الأخيرة، لتأثيره المتزايد على الإستقرار الاقتصادي، خاصة عندما تزداد النفقات الجارية عن الإيرادات (Shehab, 2004:138). ومتى زادت النفقات العامة عن الإيرادات العامة كنا أمام حالة عجز(Abdel Hafez, 2018: 33). تؤدي الأزمات الاقتصادية إلى إحداث عجز عام للدولة وبالتالي تؤدي إلى نقص الموارد المالية للدولة نتيجة ضعف قدرة الأفراد على أداء واجباتهم المالية وما تتطلبه هذه الأزمات من زيادة حجم الإنفاق العام (Daraz, Ayoub, 2002:203,204) حيث تواجه العديد من الدول المتقدمة والنامية مشكلة تزايد العجز العام للدولة في سعيها لتحقيق أهداف سياسات الاقتصاد الكلي، وتصبح مهمة السياسة المالية معالجة العجز، خاصة عندما يتجاوز حدًا معينًا (5٪ من الناتج المحلي الإجمالي) (Abdel Hamid, 2003:77). وهذا ما يدفع العديد من البلدان إلى تبني مجموعة من الإجراءات التي من شأنها تحقيق ضبط أوضاع المالية العامة (الانضباط المالي)(almaghrib ,2021).

تم استخدام مفهوم الضباط المالي (fiscal discipline) على نطاق واسع في أدبيات المالية العامة دون إعطاء تعريف دقيق من قبل الأوساط الأكاديمية وكذلك من قبل المنظمات المهنية مثل رابطة مسؤولي المالية الحكومية (GFOA) والرابطة الوطنية لموظفي الميزانية العامة (NASBO) ، والمجلس الوطني للهيئات التشريعية للولايات المتحدة (NCSL). ووجد الباحثون أن المصطلح واسع جدًا أو غامض لدرجة أنهم لم يولوا اهتمامًا كبيرًا به. ومع ذلك ، فقد وجدت البلدان التي مارست الانضباط المالي أنه أداة ملائمة للغاية لإدارة المالية العامة ، لذلك فهي تلجأ إليه فقط بمحض إرادتها (HOU, 2003, p:4).

ويُعرَّف الضباط المالي : بأنه مجموعة من السياسات المالية التي تتقيد بها السلطات العامة التشريعية والتنفيذية عند إعداد الموازنات العامة ، وتحديد أولويات الإنفاق الجاري في ضوء الإيرادات العامة المتولدة ، وتحديد معدلات العجز بما يحقيق استقرار الاقتصاد الكلي (Faraj, Ali, 2019:487).

ويُعرَّف الضباط المالي أيضًا: بأنه الإبقاء على العجز والدين العام عند مستويات مقبولة لا تؤدي إلى أزمات مالية واقتصادية أو خروج معدلات التضخم عن السيطرة بطريقة تهدد الاستقرار الاقتصادي (alwisal , 2018:26) .

إن الضباط المالي يعني الضوابط المؤسسية التي تضع قيودًا على استخدام تمويل العجز. هناك ثلاثة أسباب لهذا التقييد : (Hawkins, 1987: p9)

1- إن العجز ضار بطبيعته (إما بسبب التكاليف الاقتصادية للأجيال الحالية والمستقبلية أو أن الحكومات يجب أن تتصرف بطريقة مسؤولة مالياً).

2- إن المستويات المعتدلة للإنفاق بالعجز تكون مقبولة ، بينما المستويات المرتفعة باستمرار من الإنفاق بالعجز تكون غير مقبولة.

3- إن الإنفاق بالعجز هو وسيلة للنمو المفرط في الإنفاق الحكومي .

يتضح مما سبق أن الانضباط المالي يشير إلى: التحكم في الإنفاق العام، وتشديد الرقابة عليه، وتقليل الهدر، وتلافي الإنفاق غير الضروري، وزيادة فاعلية الإنتاج، والسعي لتحقيق أعلى استفادة ممكنة من الموارد الاقتصادية والبشرية المتاحة لتنفيذ الخطط الإستراتيجية للدولة بفاعلية وكفاءة، واستثمار الموارد والقدرات المتاحة للدولة لتحقيق الأهداف قصيرة ومتوسطة وطويلة المدى.

3-2 سياسات الضباط المالي :

يعتمد نجاح إجراءات الانضباط المالي على الوصول إلى مزيج متوازن من السياسات والإجراءات المالية، والتي تشمل خفض الإنفاق غير المنتج، وترشيد بعض بنود الإنفاق العام مثل الإعانات، وزيادة الإيرادات العامة من خلال توسيع القاعدة الضريبية ورفع كفاءة الإدارة الضريبية. كما تشمل هذه الإجراءات زيادة الإنفاق الاستثماري ورفع كفاءته، وزيادة التحويلات الحكومية التي تستهدف فئات معينة، والسياسة النقدية التوسعية التي يتم تبنيها لتجنب الآثار السلبية لإعادة التوزيع لعمليات الضبط المالي (almaghrib, previous source, 2021). مما لا شك فيه أن الإدارة المالية الفعالة تتطلب توافر أنظمة وترتيبات مؤسسية تتحدى أفضل السبل لاستخدام الموارد الاقتصادية لتحقيق الأهداف العامة، والقواعد والأطر التي تحفز الموظفين العموميين على تنفيذ القوانين والمهام الموضوعة بكفاءة وفاعلية لرفع إنتاجية الإنفاق الحكومي وتقديم الخدمات العامة بتكاليف مالية وبشرية قليلة. وعليه، فإن مستوى الإنفاق العام وتوزيعه الوظيفي والاقتصادي مثل الإنفاق على السلع والخدمات والأجور وتنفيذ المشاريع التنموية، يعتمد على طبيعة وكفاءة القواعد والأنظمة التي تحكم وتنظم الإدارة المالية في مراحل إعداد وتنفيذ ومراقبة الموازنة العامة (bidri ,2011:20).

4-قواعد المالية :

انتشرت القواعد المالية على مدى العقدين الماضيين في جميع أنحاء العالم على خلفية تراكم الديون المرتفعة في السبعينيات والثمانينيات في معظم البلدان الصناعية (Debrun, X., & et al, 2008: p305). في عام 1990، كان لدى خمس دول قواعد مالية مطبقة (ألمانيا وإندونيسيا واليابان ولوكسمبورغ والولايات المتحدة)، في اليابان وألمانيا، تتمتع القواعد المالية بتقليد طويل يعود إلى عامي 1947 و 1969 على التوالي، ارتفع عدد البلدان التي لديها قواعد مالية إلى 76 دولة بنهاية مارس 2012. تطبق بعض الدول قواعد واضحة تحدد العلاقة بين مستوى صافي الاستثمار العام ومستوى الدين العام في إطار ما يعرف بالقواعد المالية (Andrea Schaechter, & et al, 2012: p10).

4-1 تعريف القواعد المالية

تُعرَّف القواعد المالية: بأنها قيد طويل الأجل على السياسة المالية من خلال قيود رقمية على إجماليات الموازنة (Andrea Schaechter, & et al, 2012: p5).

تُعرف القواعد المالية أيضًا : بأنها أدوات التزام مهمة لتقليل الهدر المالي (Gaspar, & Amaglobeli, 2019: p4) .

قواعد المالية العامة: هي قيود كمية دائمة على المالية العامة للحكومة ، والتي تقيد الإنفاق في سنوات الازدهار حتى تتمكن الحكومة من إنفاق المزيد في سنوات الركود، وسيطرة أقوى على الميزانية الحكومية بسبب وجود معيار يمكن القياس على أساسه .(Mihalyi, 2018: p5)

تعد القواعد المالية الملزمة ضرورية لأن قوى السوق وحدها لا توفر آلية قوية بما يكفي لانضباط الحكومات المسرفة، وبحسب تقارير أوربية " قد تكون القيود التي تفرضها قوى السوق إما بطيئة أو ضعيفة للغاية أو مفاجئة ومضطربة ". وإن الاعتراف بهذه العيوب الأساسية في عمل انضباط السوق هو الأساس المنطقي الرئيسي لإدراج القواعد المالية لاتفاقية ماستريخت (Gaspar, & Amaglobeli, 2019: pp 2,4).

تتطلب معايير ماستريخت أن يكون الدين العام أقل من 60٪ من الناتج المحلي الإجمالي أو أن يقترب من هذه القيمة بوتيرة مرضية وألا يتجاوز العجز 3٪ من الناتج المحلي الإجمالي (Debrun, X., & et al, 2008: p305) .

4-2 أهداف القواعد المالية

تعتبر الإجراءات المالية بمثابة قواعد مالية لمراجعة أهداف محددة تقدم توقعات متعددة على المدى المتوسط والطويل.

ومن أهم هذه الأهداف (Budina, & et al, 2012: pp 5,6) :

1- احتواء ضغط الإنفاق المفرط ، وذلك لضمان القدرة على تحمل الديون المحدودة.
2- إنشاء إطار لتنسيق أفضل لمزيج السياسة النقدية والمالية للتخفيف من هذه الآثار.
3- الاستقرار الاقتصادي الملازم للقواعد المالية التي تسمح للحسابات المالية بالتكيف مع التغيرات في النشاط الاقتصادي.
4- تحديد حجم الإنفاق العام، ودعم المساواة بين الأجيال .
5- تحقيق أهداف وسيطة محددة في شروط التوازن الهيكلي للموازنة.
6- تعمل قواعد المالية العامة كآلية التزام تربط الحكومات المتعاقبة بهدف طويل الأجل في الموازنة وبالتالي رؤية طويلة الأجل للإدارة المالية العامة.
7- الحفاظ على الموارد الطبيعية من أجل استغلالها بأكثر الطرق كفاءة.
8- تحقيق الاستقرار للسياسة المالية والنقدية وسلامة العمليات المالية ، وتجنب الصدمات المالية والنقدية .

4-3 أسباب اعتماد القواعد المالية

هناك عدة أسباب لاعتماد القواعد المالية (Tapp, 2010: pp 1, 2) :

1- يمكن تحديد القواعد المالية على أنها قيود خارجية على المخصصات المالية الداخلية المحدودة.
2- يمكن أن تكون القواعد المالية أيضًا أداة سياسية لإيصال الخطة المالية للحكومة إلى الأسواق المالية والعامة ، وتعزيز مصداقيتها من خلال إظهار التقدم نحو أهداف محددة.
3- في الاتحادات النقدية ، قد تقلل القواعد المالية من احتمالية تحويل الأموال لمعالجة مشكلة موازنة العضو الفردي.

4-4 أنواع القواعد المالية :

يمكن التمييز بين أربعة أنواع رئيسية من القواعد المالية بناءً على نوع إجمالي الموازنة الذي يسعون إلى تقييده وهي :

1- قاعدة التوازن العام (Guerguil, 2013: p4,6)**:**

تقييد حجم العجز والسيطرة على تطور نسبة الدين، حيث تتطلب هذه القاعدة أن يكون العجز سببه ظروف استثنائية ستختفي مع زوالها، أي أنه يجب على الحكومة أن تحقق فائضاً خلال سنوات الازدهار، يعادل العجز الذي تحقق في سنوات الركود، وبالتالي يتحقق التوازن خلال الدورة الاقتصادية، بما في ذلك الركود الاقتصادي والازدهار.

من بين الدول التي تطبقها : إندونيسيا (سقف العجز الإجمالي 3٪ من الناتج المحلي الإجمالي).

السويد (1٪ فائض من الناتج المحلي الإجمالي خلال الدورة).

2- قاعدة الإنفاق العام :

تحديد إجمالي النفقات الجارية، إما عن طريق وضع حد أقصى لنموها، أو على أساس النسبة المئوية ذات الصلة من الناتج المحلي الإجمالي. تضع هذه القاعدة حدًا دائمًا للنفقات العامة أو النفقات الجارية كقيمة مطلقة. تحديد النفقات كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي يعمل على تقييد النفقات العامة خلال فترات الازدهار المؤقت عند تحقيق إيرادات كبيرة مفاجئة مما يسهل عملية التقيد بحدود العجز، يعمل على تحقيق الاستقرار الاقتصادي وتحقيق أكبر قدرة ممكنة على مواجهة التقلبات الدورية باستبعاد بنود الإنفاق ذات الطبيعة الدورية.

الدول التي تطبقها : ناميبيا (الإيرادات/ النفقات العامة أقل من 30٪ من الناتج المحلي الإجمالي) .

بيرو(نمو حقيقي في سقف الإنفاق الجاري بنسبة 4٪) .

i. قاعدة الإيرادات العامة (Bauer, 2014: p4)**:**

تحديد سقوف أو أرضيات للإيرادات أو تحديد استخدام الإيرادات غير المتوقعة وتحسين تحصيل الإيرادات الفعلية كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي، حيث أن طبيعتها الدورية تتبع الدورة الاقتصادية في رواجها وانكماشها، فقد يكون من الصعب فرض قيود على تطورها. الدولة التي تطبقها : كينيا (الحفاظ على الإيرادات عند 21-22٪ من الناتج المحلي الإجمالي). فرنسا (تحديد مخصصات الإيرادات الضريبية أعلى مما كان متوقعًا مسبقًا).

ii. قاعدة الدين العام:

وضع حد صريح لمخزون الدين العام، أي وضع هدف واضح لتحديد الدين العام كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي. وتعتبر هذه القاعدة هي الأكثر كفاءة والأسهل لضمان مستوى الدين العام عند المستويات المرغوبة.

الدولة التي تطبقها : ليبيريا، بولندا (سقف دين يبلغ 60٪ من الناتج المحلي الإجمالي).

كوسوفو(سقف ديون 40٪ من الناتج المحلي الإجمالي)(DICE REPORT, 2004: p 62,63).

iii. القاعدة الذهبية :

تعني أن الحكومات لا ينبغي أن تقترض إلا لتمويل الإنفاق الاستثماري، والفكرة التي تقوم عليها هذه القاعدة هي أن استخدام القروض لإقامة المشاريع وتقديم خدمات البنية التحتية وتطويرها سيؤدي إلى جذب المزيد من الاستثمارات المحلية والأجنبية، وتوسيع أعمال المشاريع القائمة، وبالتالي زيادة أرباح القطاع العمل في الاقتصاد وزيادة الإيرادات الضريبية لتمكين الحكومة من سداد

القروض، وكان أبرز مثال على ذلك ما نص عليه الدستور الألماني من ضرورة الالتزام بالقاعدة الذهبية وتحقيق التوازن في الموازنة العامة، وحافظت سويسرا أيضًا على نمو إنفاقها عند أقل من 2٪ سنويًا منذ عام 2004 وتمكنت من زيادة الإنتاج بمعدل أسرع من إنفاقها (James Chen, 2020). لدى معظم البلدان أكثر من قاعدة مالية واحدة مطبقة اليوم، وقد لعبت الدروس المستفادة حول عدم الكفاءة أو المقايضات من العمل بقاعدة واحدة دورًا في هذه الخيارات (alwisal ,2016).

يوضح الجدول التالي إيجابيات وسلبيات القواعد المالية :

جدول (1) ايجابيات وسلبيات القواعد المالية

القواعد المالية	الايجابيات	السلبيات
قاعدة الدين العام	1- لها صلة مباشرة بالقدرة على تحمل الديون. 2- سهولة المتابعة والرصد.	1- لا يوجد توجيه تشغيلي واضح على المدى القصير لأن تأثير السياسة على نسبة الدين ليس فوريًا ولا محدودًا. 2- لا توجد ميزة للاستقرار الاقتصادي (يمكن أن تكون مسايرة للتقلبات الدورية). 3- يمكن استيفاء القاعدة من خلال تدابير مؤقتة (على سبيل المثال ، المعاملات دون الخط). 4- قد يتأثر الدين بالتطورات الخارجة عن سيطرة الحكومة.
قاعدة التوازن الموازنة	1- إرشادات تشغيلية واضحة. 2- ارتباط وثيق بالقدرة على تحمل الديون. 3- سهولة المتابعة والرصد.	1- لا توجد ميزة للاستقرار الاقتصادي (يمكن أن تكون مسايرة للتقلبات الدورية). 2- يمكن أن يتأثر الميزان العام بالتطورات الخارجة عن سيطرة الحكومة (على سبيل المثال ، الانكماش الاقتصادي الكبير).
قاعدة توازن الموازنة المعدلة دوريا	1- إرشادات تشغيلية واضحة نسبيًا. 2- ارتباط وثيق بالقدرة على تحمل الديون. 3- وظيفة الاستقرار الاقتصادي (أي حسابات الصدمات الاقتصادية). 4- يسمح بحساب العوامل المؤقتة والمؤقتة الأخرى.	1- تصحيح الدورة أمر معقد ، خاصة بالنسبة للبلدان التي تمر بتغيرات هيكلية. 2- الحاجة إلى التحديد المسبق لعوامل لمرة واحدة وعوامل مؤقتة لتجنب استخدامها التقديري. 3- يزيد التعقيد من صعوبة التواصل والمراقبة.
قاعدة الإنفاق العام	1- إرشادات تشغيلية واضحة. 2- يسمح بالاستقرار الاقتصادي. 3- يوجه حجم الحكومة. 4- سهل الاتصال والمراقبة نسبيًا.	1- غير مرتبطة بشكل مباشر بالقدرة على تحمل الديون حيث لا توجد قيود على جانب الإيرادات. 2- يمكن أن يؤدي إلى تغييرات غير مرغوب فيها في توزيع الإنفاق إذا حدث التحول إلى فئات الإنفاق التي لا تغطيها القاعدة لتلبية الحد الأقصى.

قاعدة الإيرادات	1- يوجه حجم الحكومة. 2- يمكن تحسين سياسة الإيرادات والإدارة. 3- يمكن أن يمنع الإنفاق الدوري (القواعد التي تقيد استخدام الإيرادات غير المتوقعة).	1- غير مرتبطة بشكل مباشر بالقدرة على تحمل الديون نظرًا لعدم وجود قيود على جانب الإنفاق (باستثناء القواعد التي تقيد استخدام الإيرادات غير المتوقعة). 2- لا توجد ميزة للاستقرار الاقتصادي (يمكن أن تكون مسايرة للتقلبات الدورية).

Source: Wolf Heinrich REUTER, Benefits and drawbacks of an "expenditure rule", as well as of a "golden rule", in the EU fiscal framework: Euro Area Scrutiny, Economic Governance Support Unit, PE 645.732, 2020, p29.

3- آليات المزج المثلى لسياسات ومؤشرات الضبط المالي والإجراءات المالية

1- يعد تحقيق الضباط المالي أحد الأهداف الرئيسة لإدارة المالية العامة، التي تشمل الحاجة إلى توفير نظام معلومات فعال يمكّن السلطات العليا من تحديد ومراقبة مبالغ الإنفاق الحكومي بدقة، وتمكينها من وضع القواعد والتشريعات اللازمة لضبط الإنفاق العام (ACIR, 1987, p:9).

2- ويمكن تحقيق الضبط المالي نتيجة الإدارة الفعالة للصرف الحكومي من خلال تطوير وتطبيق إجراءات وقواعد واضحة وواقعية، فغطاء الموارد يعطي تقديرًا مناسبًا للتدفقات المالية المحتملة للسنة المالية على المدى المتوسط والطويل، مما يعكس الإمكانات المالية المتاحة للحكومة من مصادر التمويل الداخلية والخارجية (Lilia Razlog , & et al, 2020, p:7).

3- من أهم سمات الإدارة المالية الفعالة تقديم الخدمة العامة بمستوى عالٍ من الجودة وبأقل تكلفة ممكنة. تتطلب عملية تعزيز إنتاجية الإنفاق الحكومي تطبيق عدد من الإجراءات والقواعد ، لخلق بيئة عمل مناسبة تساعد على تعظيم العوائد التي يمكن جنيها من استخدام الموارد المالية والبشرية المتاحة(Shah, Anwar, 2007, p:360).

4- تحتاج المؤسسات إلى تطوير وتنفيذ قواعد مساءلة فعالة و كفؤة تركز على النتائج والمخرجات المتعلقة ببرنامج حكومي معين ، وطبيعة المسؤوليات الموكلة للجهات لتنفيذ البرامج الحكومية ، وتوافر الموارد المالية والبشرية المطلوبة لتحقيق الأهداف الموضوعة لضمان الكفاءة التشغيلية المعززة. وتحديد السقوف القطاعية وسقوف البرامج لتحديد التوقعات بشأن تدفقات التمويل الذي يساعد على وضع توقعات دقيقة حول مبالغ وتوقيت التمويل الذي ستتلقاه للوفاء بالتزامات الصرف ، مما يدعم استقرار التمويل وبالتالي يعزز قدرة الإدارة أو الوحدة على وضع تقديرات وتوقعات سليمة وموثوقة(ACIR, previous source, p:39).

تعد الآليات المالية للضبط المالية في مواجهة التقلبات الدورية من الاحتياطيات اللازمة للحفاظ على مستويات مقبولة من الإيرادات العامة إلى حد ما، أي لتلافي انهيارها بشكل يجعل الفرق بينها وبين الإنفاق كبيرًا أثناء التقلبات الدورية أو الصدمات التي يتعرض لها الاقتصاد بشكل عام، مما يؤثر سلبًا على قدرة دافع الضرائب. كما يمكن لهذه الآليات المالية أن تحافظ على سياسات سليمة وعقلانية لإدارة الديون وأعبائها على المدى الطويل. وتتمثل السلامة والاستقرار المالي في الإدارة الناجحة للنفقات الاستثمارية من خلال إدارة الاستثمارات الجيدة والعناية بها والمحافظة عليها، مما يعزز القدرة المالية في الضبط المالية لمواجهة التقلبات الدورية ومحاولة التخفيف من آثارها المالية على المدى الطويل (Xavier Vives, 2002, pp:821-828)

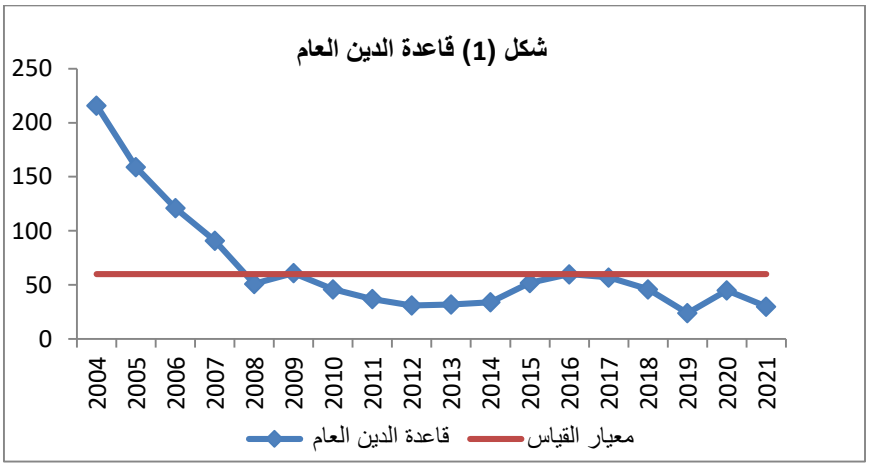
المبحث الثاني

4- محاكاة القواعد المالية في الاقتصاد العراقي للمدة (2004-2021)

تعتبر القواعد المالية من المؤشرات الهامة التي يتم من خلالها الاستدلال على مدى قدرة الاقتصاد على تحقيق الاستقرار الاقتصادي ، وبالتالي فإن وضع قواعد مالية واضحة وواقعية وإمكانية تطبيقها من شأنه أن يسهم في تعزيز حصانة الاقتصاد الوطني وتجنب الصدمات التي قد تتعرض لها. يمكن تفسيرها على النحو التالي :

4-1 قاعدة الدين العام

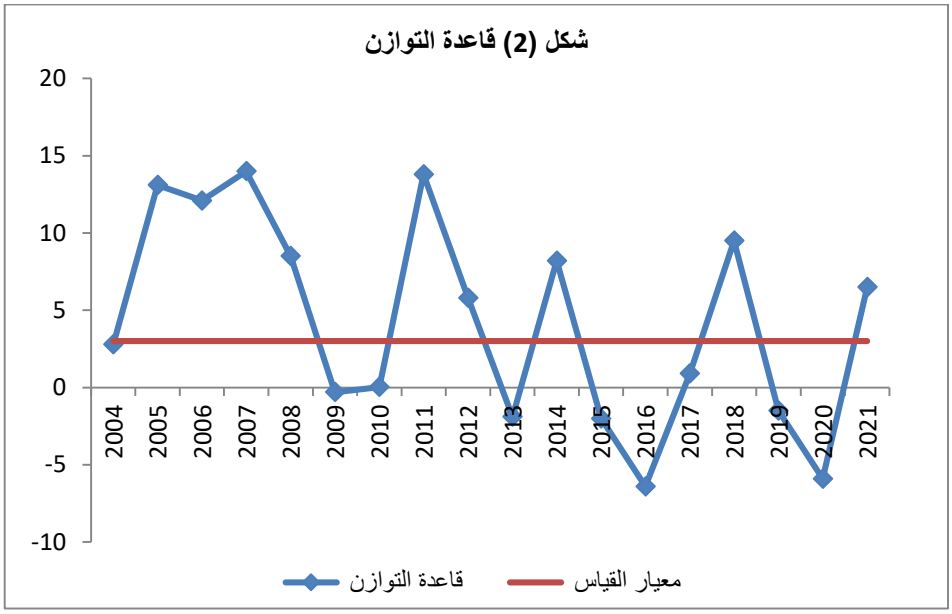
بالنظر إلى خصوصية الاقتصاد العراقي ، فهو اقتصاد أحادي الجانب يعتمد بشكل أساسي على عائدات النفط ، والتي ترتبط بأسعار النفط العالمية وظروف الاقتصاد العالمي ، مما يجعل الاقتصاد العراقي أكثر عرضة لتقلبات أسعار النفط العالمية ، لذلك تم اعتماد نسبة معيارية (60٪) لغرض ضمان تحقيق الاستدامة المالية. يلاحظ من الجدول (2) أن نسبة الدين إلى الناتج المحلي الإجمالي كانت مرتفعة للغاية ، حيث بلغت (216) عام 2004 بسبب ارتفاع الدين الخارجي ، لكن هذه النسبة تراجعت خلال السنوات اللاحقة ، وفي نهاية عام 2021 استمرت نسب الدين في الانخفاض لتصل إلى (30٪) وهي أقل من النسبة المعيارية المعتمدة (60٪) وهذا مؤشر إيجابي كما في الشكل البياني (1).



المصدر : من إعداد الباحث بالاعتماد على بيانات الجدول (2)

4-2 قاعدة التوازن العام

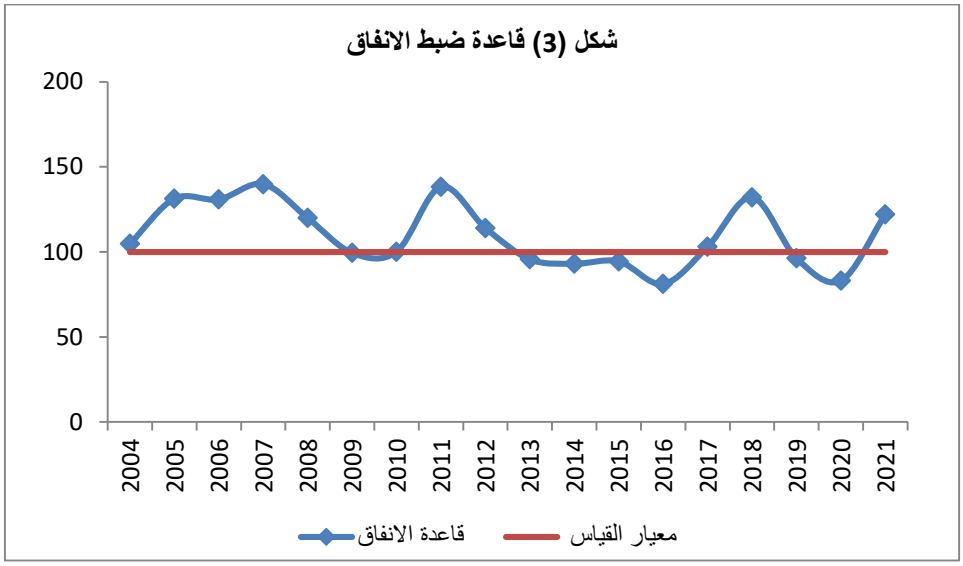
من أهم القواعد المالية التي تتبناها دول العالم بهدف ضبط تراكم الديون وضمان الاستدامة المالية ، ودوره في الحد من تراكم الدين العام والذي يعد من اهم المشاكل التي تعاني منها الدول في عدم تحقيق الاستدامة المالية. تم اعتماد نسبة عجز (3٪) وهي النسبة المئوية المعتمدة من قبل معظم الدول ، بشكل مطلق أو في المتوسط . ويلاحظ من الجدول (2) أن الفوائض المالية تحققت خلال سنوات مختلفة كان أقصاها عام (2007) حيث بلغت (14٪) بسبب الإيرادات المالية المتأتية من بيع النفط ، وفي عام 2020 ، وصلت هذه النسبة إلى (-5.9٪) بسبب تراجع الإيرادات النفطية نتيجة انتشار فيروس كورونا. في نهاية عام 2021 ، ارتفعت هذه النسبة إلى (6.5٪)، كما يلاحظ ان سبب الخلل الهيكلي للإيرادات يعود إلى اعتماد الإيرادات العامة بالدرجة الأساس على الإيرادات النفطية.



المصدر : من إعداد الباحث بالاعتماد على بيانات الجدول (2)

1- قاعدة ضبط الإنفاق

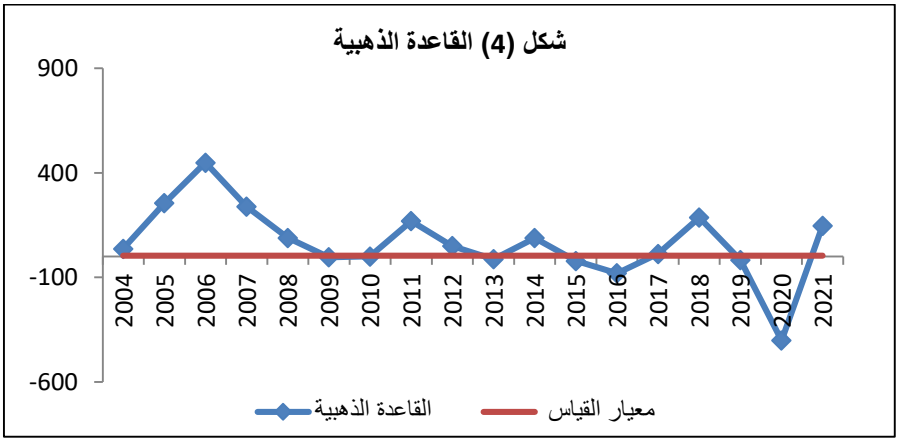
يتضح من الجدول (2) أن قاعدة مراقبة الإنفاق كانت أعلى من نسبتها القياسية خلال مدة الدراسة على أثر الفوائض المالية المحققة من بيع النفط. في عام 2007 ، حققت أعلى نسبة (139.8٪) نتيجة تحقيقها فائضا ماليا بسبب ارتفاع أسعار النفط في الأسواق العالمية ، وأدنى نسبة تحققت عام 2020 (83.1٪) بسبب انتشار فيروس كورونا هذا التذبذب في النسب انعكس سلبا على الموازنة العامة, كما ان الفوائض المالية التي تحققت خلال مدة الدراسة لم تستثمر بشكل مثالي نتيجة زيادة حجم الانفاق الجاري.



المصدر : من إعداد الباحث بالاعتماد على بيانات الجدول (2)

2- القاعدة الذهبية :

تعد القاعدة الذهبية من أهم القواعد المعتمدة من قبل بلدان عديدة ، و تعد القاعدة الأكثر إنصافا وعدالة لكونها توزع أعباء الدين للمشاريع الاستثمارية والبنى التحتية ما بين الأجيال الحالية والقديمة. فقد سجلت في المدة (2005-2007) معدلات تفوق النسبة المعيارية نتيجة الصادرات النفطية، أما في عام 2021 بلغت هذه النسبة(147٪) ، ومن خلال الجدول يتبين إن حصة الإنفاق الاستثماري كانت ضعيفة جدا بالمقارنة مع الإنفاق الجاري مما أضعف النشاط الحقيقي وحاجته للمشاريع الاستثمارية الداعمة للتنمية المستدامة . ان الانخفاض الكبير في أسعار النفط العالمية وانخفاض الإيرادات العامة الحكومية بالإضافة إلى زيادة الإنفاق العسكري ساهم في زيادة الفجوة بين النفقات والإيرادات.



المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على بيانات الجدول (2)

جدول (2) القواعد المالية في الاقتصاد العراقي للمدة (2004- 2021)

السنوات	قاعدة الدين 60%	قاعدة التوازن 3%	قاعدة الإنفاق	القاعدة الذهبية

37	104.7	2.8	216	2004
255	131.2	13.1	159	2005
449	130.8	12.1	121	2006
238	139.8	14	91	2007
89	119.9	8.5	51	2008
-4	99.4	-0.3	61	2009
0.3	100.1	0.03	46	2010
169	138.2	13.8	37	2011
50	114	5.8	31	2012
-13	95.6	-1.9	32	2013
88	93	8.2	34	2014
-21	94.4	-2.01	52	2015
-80	81.1	-6.4	60	2016
12	103	0.9	57	2017
186	132	9.5	46	2018
-17	96.3	-1.5	24	2019
-401	83.1	-5.9	45	2020
147	122	6.5	30	2021

المصدر : من إعداد الباحث بالاعتماد على الملحق (1)

5- الاستنتاجات والتوصيات

5-1 الاستنتاجات

1- ان طبيعة الاقتصاد العراقي الريعية تفضي الى الاتساع في النفقات العامة، وهذا الاتساع يتعذر معه تخفيض النفقات العامة في أعوام الضائقة المالية مما يسبب عجز في الموازنة العامة من جهة وضعف الضبط المالي من جهة اخرى والتجاء الى الدين العام محتوم او ملزم.

2- يعد الاستقرار الاقتصادي الشرط الأساس للنمو الاقتصادي، غير ان الشرط الوافي يكمن بدور الضبط المالي كراعي للاستقرار والنمو الاقتصادي ، ومن ثم فان هدفه يتطلب ضم و وتقييد قنوات تغيير تأثيره لتحفيز النمو طويل الاجل.

3- لا ترجع ايجابية مؤشرات القواعد المالية خلال مدة الدراسة الى انضباط السياسة المالية وانما للايرادات النفطية الهائلة التي تحققت نتيجة الارتفاع الكبير في اسعار النفط العالمية ، وعلى الرغم من الفوائض المالية المتحققة من جراء ذلك الا انها لم تستغل بشكل المطلوب وهو ما ظهر جليا في اعوام العسر المالي.

4- من خلال قواعد الضبط المالي تساعد اضفاء ميزة هامة لتعديل الحوافز المشوهة وكبح الهدر في الانفاق غير المخطط وخصوصا في فترات الازدهار وارتفاع اسعار النفط في الاسواق العالمية ، لذلك فان قواعد الضبط المالي ستحد العجز المالي في الموازنة العامة للدولة.

5-2 التوصيات

1- أفضى زيادة مقدار تكدس الديون في معظم الاقتصادات العالمية أعباء على الاقتصاد الكلي ، لهذا يتطلب ضرورة الاهتداء الى الضبط المالي لضرورته ولإمكانية السياسة المالية في تنفيذ وظائفها ودرجة صلاحياتها في ترسيخ الاستقرار. ان اجراءات الاقتصاد الكلي تقتضي نظام مالي متين وثابت لتأمين انتقال تأثيرها الى الاقتصاد الحقيقي .

2- تقييد الحد الأقصى المسموح لمستوى الانفاق العام بنسبة نمو الناتج المحلي الاجمالي كقاعدة مالية ، لما للانفاق من مساهمة ملموسة في تحقيق الضبط المالي.

3- انتهاج سياسة مالية تعمل على انشاء استثمارات محفزة للاقتصاد عبر اصلاح اولويات الانفاق الاستثماري في القطاع الحقيقي.

4- علاج الخلل التنظيمي في بنود الايرادات العامة عبر العمل على تنويع مصادر الإيرادات غير النفطية ، من خلال اعتماد إجراءات صارمة تعمل على تعزيز فاعلية الأنظمة الضريبية وفق أسس متقدمة وعصرية وعلاج التهرب الضريبي.

5- انشاء صناديق سيادية لتكديس الفوائض المالية المتحققة في أعوام الوفرة المالية وتنويعها بمختلف الادوات المالية، ولسد العجز المالي في الموازنة العامة.

Reference

1- Al-Mughrabel, Nihal, Public Debt and Fiscal Policy Options, Information and Decision Support Center, Knowledge Center, Economic and Social Articles, Egypt, 2021.

2- Al-Wasal, Kamal Amin, Holes and Pockets, An Investigation into the Causes of Wasting Public Money in Egypt, Dar Ibn Rushd, Cairo, 2018.

3- Al-Wasal, Kamal Amin, The Egyptian Economy Between the Hammer and the Anvil: The Crisis of Public Debt and the Deficit in the General Budget, Searching for a Way Out, Dar Ibn Rushd, Cairo, 2016.

4- Badri, Ahmed Abu Bakr Ali, Traditional and Contemporary Concepts in Public Finance Management, Economic and Technical Department, Arab Monetary Fund, United Arab Emirates, Abu Dhabi, 2011.

5- Daraz, Hamed Abdel Majeed, Samira Ayoub, Public Finance, University House, Alexandria, Egypt, 2002.

6- Shehab, Magdy, The Origins of Public Economy, Public Finance, New University House, Alexandria, Egypt, 2004

7- Abdel Hafez, Diaa El-Din Sabry, Mechanisms for Bridging the General Budget Deficit, "A Comparative Economic Jurisprudential Study," Dar Al-Fikr Al-Jami'i, Alexandria, Egypt, 2018.

8- Abdul Hamid, Abdul Muttalib, economic policies at the level of the national economy, "A macro analysis", Arab Nile Group, Cairo, Egypt, 2003.

9- Faraj, Hussein Muhajer, Ali, Imad Muhammad, the role of the policies of financial discipline and monetary sterilization in achieving economic stability in Iraq for the period (2004-2016), Journal of Management and Economics, Issue (42), 2019.

10- Advisory Commission on Intergovernmental Relations, Fiscal Discipline In The Federal System: National Reform And The Experience Of The States, Washington DC, A-107, 1987.

11- Andrew Bauer (2014), Fiscal Rules for Natural Resource Funds: How to Develop and Operationalize an Appropriate Rule, Natural Resource Governance Institute.

12- Andrea Schaechter, & et al (2012), Fiscal Rules in Response to the Crisis—Toward the "Next Generation" Rules .A New Dataset, IMF Working Paper, Fiscal Affairs Department, International Monetary Fund, WP/12/187.

13- David Mihalyi (2018), Fiscal Rules in Resource Rich Countries, Natural Resource Governance Institute.

14- Debrun, X., & et al (2008), Tied to the mast? National fiscal rules in the European Union, Article in journal Economic Policy a European foru-Oxford : Oxford University Press, Vol. (23), No.(54).

15- DICE REPORT, Database, Journal for Institutional Comparisons (2004), The international platform of Ludwig-Maximilians University's Center for Economic Studies and the Ifo Institute for Economic Research, Munich, Vol. (2), No. (2).

16- Hawkins & Robert B. (1987), Fiscal Discipline In The Federal System: National Reform And The Experience Of The States, Advisory Commission on Intergovernmental Relations, Washington.

17- James Chen (2020), The Golden Rule of Government Spending, Investopedia.

18- Lilia Razlog, Tim Lrwin & Chris Marrison, (2020),A framework for managing government guarantees, World Bank Group, MTI Global Practice, No.(20).

19- Martine Guerguil (2013), Fiscal Affairs Department, Fiscal Rules and Small States: A Brief Overview, International Monetary Fund.

20- Nina Budina, & et al (2012), Fiscal Rules at a Glance: Country Details from A New Dataset, IMF Working Paper, WP/12/273.

21- Shah, Anwar, Budgeting and Budgetary Institutions, Public Sector governance and Accountability Series, The World Bank, Washington DC, 2007.

22- Stephen Tapp (2010), Canadian Experiences with Fiscal Consolidations and Fiscal Rules, Ottawa, Canada.

23- Vitor Gaspar, & David Amaglobeli (2019), Fiscal Rules, International Monetary Fund, Policy Note, No (60).

24- Wolf Heinrich Reuter (2020), Benefits and drawbacks of an "expenditure rule", as well as of a "golden rule", in the EU fiscal framework: Euro Area Scrutiny, Economic Governance Support Unit, PE 645.732.

25- Yilin HOU (2003), Fiscal Discipline as a Capacity Measure of Financial Management by Sub national Governments, University of Georgia, USA.

الملحق

ملحق (1)

النفقات الجارية والاستثمارية والإيرادات العامة والناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الجارية والعجز والدين العام (مليار دينار)

السنوات	النفقات العامة الجارية	النفقات الاستثمارية	الإيرادات العامة	الناتج المحلي الإجمالي	الفائض أو العجز	الدين العام
2004	31521.4	3924.3	32988.9	53,235	1467.5	114858
2005	30831.1	3765	40435.5	73,534	9604.4	116552
2006	37494.5	2576.9	49055.5	95,588	11561	115828.1

101384.5	15656.6	111,456	54964.9	6588.5	39308.3	2007
79463.6	13363.8	157,026	80641	14976	67277.2	2008
80250.5	-346.2	130,643	55243.5	9648.7	55589.7	2009
74056.3	44	162,065	70178.2	15553.3	70134.2	2010
81431.7	30049.7	217,327	108807.4	17832.1	78757.7	2011
79584.4	14677.6	254,225	119817.2	29351	105139.6	2012
86408.3	-5287.5	273,588	113840.1	40380.7	119127.6	2013
89543.1	-7863.7	266,333	105609.8	24930.8	113473.5	2014
100733.2	-3927.25	194,681	66470.25	18564.7	70397.5	2015
118767.1	-12658.2	196,924	54409.27	15894	67067.43	2016
125815.4	1932.08	221,666	77422.2	16464.5	75490.12	2017
124804.5	25696.6	268,919	106569.8	13820.2	80873.2	2018
65985	-4156.53	276,158	107567	24422.6	111723.5	2019
100319	-12882.7	219,769	63199.7	3209	76082.4	2020
91312	19554.8	301,440	109081.5	13323	89526.7	2021

المصدر:

1- وزارة ألمالية العراقية ، دائرة المحاسبة ، قسم التوحيد ، جداول الحسابات الختامية لسنوات مختلفة .
2- وزارة التخطيط العراقية ، الجهاز المركزي للإحصاء ، مديرية الأرقام القياسية نشرات مختلفة.