

قياس الاستدامة المالية في العراق للمدة (٢٠٠٣-٢٠١٧) باستخدام نموذج VRA

م.د. خليل إسماعيل عزيز

كلية الإدارة والاقتصاد

جامعة تكريت

khalilbazawe@gmail.com

م.د. شيماء فاضل محمد

كلية الإدارة والاقتصاد

جامعة واسط

shfadhil@uowasit.edu.iq

المستخلص:

يهدف البحث الى تقييم مؤشرات الاستدامة المالية في العراق وبيان قدرة السلطات الاقتصادية على تحقيق الاستدامة المالية خلال المدة (٢٠٠٣-٢٠١٧)، وذلك باستخدام نموذج متجه الانحدار الذاتي (VRA)، اذ تشير نتائج النموذج القياسي وبالاعتماد على اختبار Johansen and Juselius الى وجود علاقة طويلة المدى بين الايرادات العامة والنفقات العامة، بينما اظهرت نتائج اختبار السببية وجود علاقة سببية باتجاه واحد تتمثل بان الايرادات العامة تسبب الانفاق العام وبالتالي تستطيع الحكومة ان تعدل انفاقها العام بالاعتماد على حجم ايراداتها العامة. لذا يتوجب عليها اتباع سياسة اقتصادية تهدف الى تحقيق الاستدامة المالية من خلال تقليل عجز الموازنة العامة وخفض حجم الدين العام (الداخلي والخارجي) وإعادة تنظيم الايرادات الحالية فضلاً عن تنويع مصادرها عن طريق تطوير القطاعات الانتاجية المختلفة بهدف خلق أوعية ضريبية جديدة وحقيقية قادرة على تمويل الإنفاق الحكومي من جهة ولا تتأثر بتغيرات أسعار النفط في السوق العالمية من جهة أخرى. **الكلمات المفتاحية:** الاستدامة المالية، مؤشرات الاستدامة المالية، العراق، نموذج VRA.

Measuring of Financial Sustainability in Iraq for the Period (2003-2017) by Using VRA Model

Lecturer Dr. Shaymaa Fadhel Mohammed

College of Administration and Economics

Wasit University

Lecturer Dr. Khaleel Ismail Azez

College of Administration and Economics

Tikrit University

Abstract:

The research aims to assess the financial sustainability of Iraq and the ability of the economic authorities to achieve it during the period 2003-2017 using the VRA model. The results indicate that the standard model, based on the Johansen and Juselius test to a relationship the long-term relationship between public revenues and public expenditures. While the results of the selection of causality showed a causal relationship in one direction is that public revenues cause public spending and therefore the government can adjust its public spending based on the size of public revenues. Therefore, the government should adopt an economic policy aimed at achieving financial sustainability by reducing the budget deficit, reducing or stabilizing the size of the public debt (internal and external). And reorganizing existing revenues through the development of different productive sectors in order to create new and real tax containers, able of financing the government tunnels on one hand, and not affected by changes in oil prices on the other hand.

Keywords: financial sustainability, Iraq, Financial sustainability indicators, VRA model.

المقدمة

تمثل الاستدامة المالية الحالة التي تستطيع الدولة من خلالها اتباع نفس السياسات الإنفاقية والإيرادية في الأجل القصير والأجل الطويل، بمعنى آخر أنها تمثل مجموعة السياسات المالية التي يجب أن تتبعها الحكومة في المستقبل من أجل الالتزام بسداد ديونها أو خفض عبء خدماتها، والا سوف يؤدي إلى فقدان الثقة بمالية الدولة وقدرتها على الوفاء بالتزاماتها ومن ثم ستضطر الحكومة إلى اتباع سياسة تهدف إلى تخفيض النفقات العامة، وهذا ما يحصل في العراق حالياً في الواقع ولكن بأسلوب عشوائي وغير مدروس، والسياسة الواضحة فيها هي سياسة التقشفية بالنسبة للنفقات التشغيلية والانخفاض الحاد في الاستثمارات العامة بالإضافة إلى ارتفاع نسبة الدين العام إلى الناتج المحلي الإجمالي والذي يعد أكثر العوامل المؤثرة سلباً على الاستدامة المالية. لذا يجب على الحكومة وضع سياسات اقتصادية ومالية تهدف إلى تحقيق الاستدامة المالية من خلال توفير الرغبة الحقيقية لدى القيادات السياسية والاقتصادية للحد من نمو تكاليف برامج الإنفاق الحالية، أو السماح لها بالنمو ضمن معدلات معينة، وتنويع مصادر تمويل الموازنة الاتحادية وتقليل الاعتماد على الإيراد النفطي والذي بلغ نسبته ٨٦% من الإيراد العام في عام ٢٠١٧.

مشكلة البحث: تكمن مشكلة البحث في أن زيادة حجم الدين العام نتيجة لزيادة عجز الموازنة سوف يؤدي إلى زيادة حجم الموارد المخصصة لتمويل اعباء الدين وبالتالي فإن فقدان الحكومة لاستدامتها المالية يعني عدم ثقة المقرضين بقدرتها على الوفاء بالتزاماتها الأمر الذي يؤدي إلى توقفهم عن إقراضها، أو رفع معدلات الفائدة على قروضها وفرض قيود وشروط لإقراضها، مما يسبب في إحداث مجموعة من الآثار سلبية على الاقتصاد الوطني وبالتالي عجز الحكومة عن تمويل نفقاتها العامة ومن ثم تراجع مستوى الخدمات الاجتماعية التي تقدمها الحكومة لإفراد المجتمع.

فرضية البحث: يقوم البحث على فرضية "في ظل زيادة عجز موازنة العراق الاتحادية والزيادة السنوية في حجم الدين العام تتخفف قدرة الحكومة على تحقيق الاستدامة المالية".

اهمية البحث: يعد موضوع الاستدامة المالية من أهم المواضيع المتناولة في العالم ولاسيما في السنوات الأخيرة وذلك بسبب سوء الأوضاع المالية لكثير من الدول وخاصة بعد الأزمة المالية والاقتصادية العالمية وانهيار أسعار النفط الخام في الأسواق العالمية والذي أدى إلى تزايد عجز الموازنة العامة والدين العام بعد انخفاض الإيرادات النفطية.

هدف البحث: يهدف البحث إلى التعرف على مدى قدرة الحكومة في تحقيق الاستدامة المالية والمشاكل أو الصعوبات التي تحول دون تحقيق هذا الهدف فضلاً عن دراسة وبيان مؤشرات الاستدامة المالية في العراق.

منهجية البحث: تم الاعتماد في دراسة البحث على المنهج الوصفي والتحليلي المستخدم في دراسة مؤشرات الاستدامة المالية وكذلك استخدام الأساليب القياسية لتقييم الاستدامة المالية في العراق من خلال دراسة العلاقة بين الانفاق والإيراد الحكومي للمدة (٢٠٠٣-٢٠١٧).

المحور الأول: الإطار النظري للاستدامة المالية

أولاً. مفهوم الاستدامة المالية: يعود أصل مصطلح الاستدامة Sustainable إلى علم الأيكولوجي Ecology حيث استخدمت الاستدامة للتعبير عن تشكل وتطور النظم الديناميكية التي تكون عرضة نتيجة ديناميكيته إلى تغيرات هيكلية تؤدي إلى حدوث تغير في خصائصها وعناصرها وعلاقات

هذه العناصر مع بعضها بعضاً، وقد تم تناول مفهوم الاستدامة بشكل واسع منذ عام ١٩٧٨ والتي ارتبطت بالتنمية الاقتصادية (صفوت، حسين، ٢٠١٧، ٨). أما في المجال المالي فقد تم استخدام مفهوم الاستدامة المالية في الدراسات الاقتصادية كمصطلح علمي في منتصف التسعينات من القرن الماضي والذي يشير الى الازمات التي قد تواجه الدول نتيجة لتزايد عجز الموازنة العامة وارتفاع مستوى الدين العام على المدى الطويل (حسن، ٢٠١٦، ٤٣٠). وعلى الرغم من انتشار هذا المصطلح على نطاق واسع الا انه لا يوجد تعريف محدد بين الاقتصاديين اذ يعرف البنك المركزي الاوربي الاستدامة المالية باعتبارها "قدرة الحكومة على الوفاء بالتزاماتها المتعلقة بالديون على المدى الطويل، اذ يتعين على الحكومة التي لديها ديون مستحقة أن تدير فوائض أولية في المستقبل، ويجب أن تكون كبيرة بما يكفي لاستيعاب تكلفة خدمة التزامات الدين الحالية والمستقبلية، وبعبارة أخرى تتطلب الاستدامة على المدى المتوسط أن تكون الحكومة قادرة على تسديد ديونها في مرحلة ما في المستقبل" (ECB, 2011, 1).

ويعرف (Lobna Abdelatif & Abdallah Shehata) الاستدامة المالية "بأنها نسبة الدين إلى الناتج المحلي الإجمالي عند المستوى الأصلي، حيث يقصد بالاستدامة أن البلد يمكن أن يفي بالتزاماته الحالية والمستقبلية لخدمة الديون بالكامل دون اللجوء إلى تخفيف عبء الديون أو إعادة جدولة أو تراكم المتأخرات" (Abdelatif & Shehata, 2014, 3)، في حين يرى اقتصاديون آخرون ان الاستدامة المالية "تعني قدرة الحكومة على خدمة ديونها والالتزامات على المدى الطويل" (Giammarioli, 2007, 7).

وتعتمد الاستدامة المالية على التوقعات المستقبلية للإيرادات والنفقات العامة، وتمثل الوضع المالي للحكومة والذي تستطيع من خلاله الاستمرار في اتباع نفس السياسات الحالية للإنفاق والإيراد العام من دون التعرض لمخاطر التعثر المالي أو عدم الوفاء بالتزاماتها وخفض ملاءتها المالية في المستقبل (جيلدان، ٢٠١٣: ١).

ويرى آخرون ان الاستدامة المالية "قدرة الحكومة على الوفاء بالتزاماتها وخدمة ديونها حالياً ومستقبلاً دون الحاجة الى اجراء تعديلات كبيرة في السياسة المالية في المستقبل، اما عدم الاستدامة تعني الحالة التي يتراكم فيها الدين الى اجل غير معلوم وبمعدل أسرع من قدرة الدولة على خدمته" وينطوي مفهوم الاستدامة المالية على تحقيق مبدئي الملاءة المالية والسيولة المالية (عبدالرحمن، عبدالمجيد، ٢٠١٦، ١٨٣)، ويرتبط بمفهوم الفجوة المالية والتي تمثل الفرق بين كافة الالتزامات الحالية للدولة وإيراداتها المستقبلية.

ثانياً. مؤشرات الاستدامة المالية: لقد أصبحت قضية الاستدامة المالية من اهم القضايا وأكثرها اثاراً للجدل وذلك يعود الى الصعوبات التي تواجه مالية الدول المدينة (ولاسيما الدول النامية) كنتاجية طبيعية لتصاعد مستويات الدين العام، وبالتالي فان تحقيق الاستدامة المالية يعني قدرة الحكومة على تنفيذ السياسات التي حددتها ماليتها العامة، وهذا يعني قدرتها على تمويل الاوجه المختلفة للإنفاق العام دون التعرض لخطر الافلاس أو العجز عن السداد المالي، ويتم تحليل الاستدامة المالية وفقاً للمؤشرات التي اقترتها المنظمات الدولية والتي تأخذ في نظر الاعتبار التطورات في متغيرات السياسة المالية وخاصة الضرائب والدين العام وعجز الموازنة العامة (السيد، ٢٠١٠، ٤١٣)، وتتمثل هذه المؤشرات بما يلي (علي، مجيد، ٢٠١٦، ٢٨٠):

١. مؤشر الفجوة الضريبية: ويستند هذا المؤشر على فكرة تثبيت النسبة المطلوبة للدين العام الى الناتج المحلي الاجمالي، لهذا يجب على السياسة الضريبية ان تهدف الى تقليل الفرق بين الضرائب المحققة للاستدامة المالية والضرائب الفعلية، على اساس ذلك فان نسبة الضريبة المستهدفة الى الناتج المحلي الاجمالي تساوي:

$$T_{GDP}^* = G_{GDP}^* + (i - r) \times B_{GDP}^*$$

حيث ان: T_{GDP}^* نسبة الضريبة المستهدفة الى الناتج المحلي الاجمالي، G_{GDP}^* : نسبة الانفاق الحكومي الى الناتج المحلي الاجمالي، $(i - r)$: سعر الفائدة الحقيقي - معدل نمو الناتج، B_{GDP}^* : نسبة الدين الى الناتج المحلي الاجمالي.

٢. مؤشر نسبة الدين العام الى الناتج المحلي الاجمالي: يعد هذا المؤشر مؤشرا استرشاديا يمكن من خلاله تقييم الموقف المالي للدولة ومدى التزامها بالضوابط التي تهدف الى تحقيق الاستدامة المالية، وقد تم الاعتماد على هذا المؤشر وفقا لمعاهدة مايسترخت في عام ١٩٩٢ كاساس للانضمام الى الاتحاد الاوربي، اذ تشترط هذه المعاهدة على الاتزيد نسبة الدين العام عن ٦٠% من الناتج المحلي الاجمالي.

٣. مؤشر العجز الاول: ويعتمد هذا المؤشر على تحليل هيكل الموازنة العامة لتقدير قيمة العجز او الفائض الاول (الجاري) للموازنة العامة من خلال حساب الفرق بين النفقات العامة (بدون مدفوعات الفوائد) والإيرادات العامة (بدون الفوائد المحصلة).

٤. مؤشرات اخرى: يمكن بناء مؤشرات اضافية تتلائم مع حالة البلد قيد الدراسة مثل مؤشر نسبة الايرادات النفطية الى الايرادات العامة، ومؤشر تغطية الايرادات العامة للنفقات العامة.... الخ.

ثالثا. الاستدامة المالية وقيد الموازنة العامة: يعد مصطلح الاستدامة المالية احد مصطلحات السياسة المالية والتي تعتبر من اهم الاهداف التي تحاول الدول الوصول اليه، لأنه يعكس تزايد قدرة الدولة على الاستدانة من اجل تمويل عجز الذي قد يحدث في موازنتها العامة وبمعدل فائدة منخفضة وشروط ميسرة، وبالتالي فان فشل الدولة في تحقيق استدامتها يؤدي الى فقدان الثقة بمالية الدولة وعدم قدرتها على الوفاء بالتزاماتها ومن ثم توقف الدائنين عن اقراضها او رفع معدلات الفائدة ووضع شروط وضوابط صعبة لاقتراضها، ويمكن قياس الاستدامة المالية باستخدام القيد الزمني للموازنة الحكومية والذي يوضح العلاقة بين الايرادات والنفقات العامة في الاجل الطويل وكما يلي (Puah, Lau, 2010, 952):

$$G + (1 + i_t) B_{t-1} = R_t + B_t \dots \dots \dots (1)$$

حيث ان G : الانفاق الحكومي، R : الايرادات العامة، B : الدين العام، r : معدل الفائدة وتعتبر المعادلة (١) عن قيد الموازنة العامة خلال الفترة الزمنية t ويوجد قيد مماثل خلال المدة $(t+1, t+2, t+3, \dots)$ وبحل المعادلة (١) نحصل على:

$$B_0 = \sum_{t=1}^{\infty} \delta_t (R_t - G_t) + \lim_{n \rightarrow \infty} \delta_n B_n \dots \dots \dots (2)$$

وتفرض المعادلة (٢) ان القيمة الحالية للدين العام B_0 يساوي القيمة المتوقعة لكل الفوائض الاولى المستقبلية $\left[\sum_{t=1}^{\infty} \delta_t (R_t - G_t) \right]$ إضافة الى القيم الحالية المتوقعة للدين العام، بحيث يؤول الدين

الحكومي الى صفر عندما $n=\infty$ ، ووفق الادبيات الاقتصادية نفرض ثبات معدل الفائدة حول متوسطها او التعبير عنها باستخدام معدل الفائدة الحقيقي، لذا فان المعادلة (٢) تصبح كالآتي:

$$GE_t - R_t = \sum_{s=0}^{\infty} \frac{\Delta R_{t+s} - \Delta GE_{t+s} r \Delta B_{t-1+s}}{(1+r)^{s-1}} + \lim_{s \rightarrow \infty} \frac{B_{t+s}}{(1+r)^{s+1}} \dots \dots \dots (3)$$

حيث ان: GE يمثل اجمالي الانفاق الحكومي على السلع والخدمات والتحويلات والفائدة على الدين، ويمكن اعادة كتابة المعادلة (٣) كالتالي:

$$GE_t = \alpha + R_t + \lim_{s \rightarrow \infty} \frac{B_{t+s}}{(1+r)^{s+1}} + \varepsilon_t \dots \dots \dots (4)$$

وباعتبار ان الديون ستؤول الى الصفر فان جزء النهاية يساوي صفر وتصبح المعادلة:

$$R_t = \alpha + bGE_t + \mu_t \dots \dots \dots (5)$$

وتستخدم المعادلة (٥) في اختبار شروط الاستدامة المالية لقيد الموازنة الزماني، وقد حدد كل من كوينتوس (١٩٩٥) ومارتن (٢٠٠٠) اربعة سيناريوهات لاختبار شروط تحقيق الاستدامة وهي:

١. يكون العجز في وضع استدامة قوية إذا كان $R \& GE$ متكاملين $b=1$.
٢. يكون العجز في وضع استدامة ضعيف إذا كان $R \& GE$ متكاملين $0 < b < 1$ ، وهذا يعتبر كافياً لكي يكون العجز مستداماً، ويشير $b > 1$ الى ان الانفاق الحكومي أكبر من الإيرادات العامة.
٣. يكون العجز غير مستدام اذا كانت b اقل من او تساوي الصفر.
٤. اذا كان $b > 1$ فهذا يعني ان الإيرادات العامة تنمو بمعدل أكبر من النفقات العامة.

المحور الثاني: تحليل مؤشرات الاستدامة المالية لموازنة العراق الاتحادية للمدة

(٢٠٠٣-٢٠١٧)

أولاً. تحليل الموازنة العراقية الاتحادية: شهدت المؤشرات المالية في العراق تذبذباً خلال مدة الدراسة، اذ يلاحظ من الجدول (١) انخفاض حجم الدين العام المحلي بعد عام ٢٠٠٣ وفي المقابل ارتفاع اجمالي النفقات العامة والإيرادات العامة خلال نفس الفترة ويعود سبب ذلك الى ارتفاع اسعار النفط وزيادة الصادرات النفطية، الامر الذي ادى الى تحقيق فائض بالموازنة العامة على الرغم من الزيادة الكبيرة والمستمرة في الانفاق الحكومي، ولكن هذه الزيادة لم تستمر طويلاً اذ سرعان ما حققت الموازنة العامة عجزاً خلال السنوات ٢٠١٣ الى ٢٠١٧، ويعزى سبب ذلك الى الازمة المالية التي مر بها العراق خلال السنوات اللاحقة بسبب انخفاض اسعار النفط في الاسواق العالمية، وكنيجة للاعتماد شبة المطلق على الإيرادات النفطية في تمويل الموازنة العامة الامر الذي ادى الى تزايد القيمة المطلقة للعجز الكلي لموازنة العراق الاتحادية، في حين قامت الحكومة بالتوسع في الاقتراض الداخلي من اجل تمويل عجز الموازنة العامة من خلال اصدار حوالات الخزينة وكذلك زيادة الاقتراض من الخارج وذلك من اجل تمويل الانفاق العسكري من جهة وانفاق مؤسسات القطاع العام والمشاريع الاستثمارية من جهة اخرى.

الجدول (١): تطور البيانات المالية في العراق للمدة (٢٠١٧-٢٠٠٣)

السنوات	الدين العام المحلي (مليون دينار)	الإيرادات العامة (مليون دينار)	النفقات العامة (مليون دينار)	عجز الموازنة (مليون دينار)
2003	5543684	2146346	1982548	163798
2004	5925061	32982739	32117491	865248
2005	6255578	40502890	26375175	14127715
2006	5307008	49063361	38076795	10986566
2007	5193705	54599451	39031232	15568219
2008	4455569	80252182	59403375	20848807
2009	8434049	55209353	52567025	2642328
2010	9180806	70178223	70134201	44022
2011	7446859	108807392	78757666	30049726
2012	6547519	119817224	90374783	29442441
2013	4658549	113840076	119127556	-5287480
2014	9520019	105609846	113473517	-7863671
2015	2756600	94048364	119462420	-25414056
2016	4351000	81700803	105985722	-24284919
2017	6786521	79011421	100671160	-21659739

المصدر: الجدول من عمل الباحثان بالاعتماد على:

- البنك المركزي العراقي، المديرية العامة للإحصاء والأبحاث، النشرة السنوية، ٢٠٠٢-٢٠١٣.
- قانون الموازنة العامة للأعوام ٢٠١٥-٢٠١٧.

ثانياً. تحليل مؤشرات الاستدامة المالية في جانب الإيرادات العامة لموازنة العراق الاتحادية للمدة (٢٠١٧-٢٠٠٣): ترتبط الاستدامة المالية بالتوازن الزمني للمالية العامة والذي يعني ان اي عجز يحصل في الموازنة العامة بالمستقبل يجب تغطيته بواسطة الإيرادات المستقبلية، وترتبط ايضا بقدرة الحكومة على الاستمرار في تقديم الخدمات العامة لأبناء المجتمع بأسعار تناسب المستوى المعاشي (القدرات المالية) للمواطنين، حيث ان عدم الاستدامة المالية للدولة سيضعف من قدرتها على تقديم الخدمات العامة (قباجة، ٢٠١٢، ٦). وهناك عدد من المؤشرات التي يمكن استخدامها في تقييم مدى الاستدامة المالية بصورة عامة واستدامة الموارد المالية للدولة بصورة خاصة وهي:

١. مؤشر نسبة الإيرادات النفطية والضريبية الى الإيرادات العامة: يستخدم هذا المؤشر في بيان نسبة الإيرادات التي تتصف بالانتظام والتجدد مثل الضرائب الى الإيرادات العامة، وكذلك نسبة الإيرادات النفطية والتي تتميز بالنقل في حصيلتها والتي تتجه الى النضوب في المدى المتوسط والطويل. وفي الجدول (٢) نلاحظ ان نسبة الإيرادات النفطية كانت اكبر بكثير من نسبة الإيرادات الضريبية اذ بلغت ٩٨,٩% و ٩٧,٥% في عامي ٢٠٠٤ و ٢٠٠٥ على التوالي، فيما كانت نسبة الإيرادات الضريبية تبلغ ٠,٤٨% و ١,٢٢% من الإيرادات العامة خلال نفس الفترة الزمنية ويعود سبب ذلك الى زيادة الاعتماد على الإيرادات النفطية نتيجة الى ارتفاع اسعار النفط في الاسواق العالمية اذ بلغت ٣٦ و ٦٠ دولار على التوالي، وعلى الرغم من تذبذب نسبة الإيرادات النفطية الى الإيرادات العامة في الفترة اللاحقة الا انها مازال تشكل النسبة الاكبر في إيرادات الحكومة اذ بلغت في عام ٢٠١٤ حوالي ٩١,٩٢% في حين كانت نسبة الإيرادات الضريبية ٤,٧٦٨%، ولكن

بسبب الظروف التي مر بها العراق ولاسيما الحرب على الارهاب وكذلك انهيار اسعار النفط انخفضت هذه النسبة لتصل الى ٨٣,٦% و ٨٥,٤% و ٨٦% في السنوات ٢٠١٥-٢٠١٧، وعلى الرغم من زيادة نسبة الضرائب الى الايرادات العامة الا انها ماتزال متواضعة اذ بلغت ٦,٨٩% في عام ٢٠١٧، ويلاحظ من هذا المؤشر ان الاستدامة المالية للحكومة منخفضة وذلك بسبب الاعتماد الكبير على ايرادات النفط، بالإضافة الى انخفاض الاهمية النسبية للإيرادات الضريبية، الامر الذي يستدعي اجراء اصلاحات واسعة في النظام الضريبي وتعزيز كفاءة ادارته وزيادة الوعي الضريبي للمواطنين، وكذلك استخدام الموارد النفطية في تطوير البنية الاساسية للاقتصاد وتنويع مصادر الدخل من خلال تطوير وتنمية القطاعات الاقتصادية الاخرى مما يؤدي الى تقليل الاعتماد على المورد الناضب (النفط).

الجدول (٢): نسبة الايرادات الضريبية والنفطية الى الايرادات العامة للمدة (٢٠٠٣-٢٠١٧)

السنوات	الإيرادات العامة (مليون دينار)	الإيرادات النفطية (مليون دينار)	الإيرادات النفطية/الإيرادات العامة (%)	الإيرادات الضريبية (مليون دينار)	الإيرادات الضريبية/الإيرادات العامة (%)
2003	2146346	1841458	85.795	349	0.016
2004	32982739	32627203	98.922	159644	0.484
2005	40502890	39480069	97.475	495282	1.223
2006	49063361	46534310	94.845	591229	1.205
2007	54599451	51701300	94.692	1228336	2.249
2008	80252182	75358291	93.902	985837	1.228
2009	55209353	48871708	88.521	3334809	6.040
2010	70178223	66640860	94.959	1532438	2.184
2011	108807392	98155980	90.211	1783593	1.639
2012	119817224	106764790	89.106	2633357	2.198
2013	113840076	97072409	85.271	2518630	2.212
2014	105609846	97072410	91.916	5035251	4.768
2015	94048364	٧٨٦٤٩٠٠٠	83.626	5397000	5.739
2016	81700803	69773400	85.401	5181881	6.343
2017	79011421	67950225	86.001	5446362	6.893

المصدر: الجدول من عمل الباحثان بالاعتماد على:

- البنك المركزي العراقي، المديرية العامة للإحصاء والأبحاث، النشرة السنوية، ٢٠٠٣-٢٠١٦.

- قانون الموازنة العامة ٢٠١٥-٢٠١٧.

٢. مؤشر نسبة الدين العام الى الناتج المحلي الاجمالي: يوضح هذا المؤشر مدى خطورة الدين العام على اساس ارتباطه بالدين الحكومي، اذ يجب ان لا تتجاوز نسبة الدين العام الى الناتج المحلي الاجمالي ٦٠%، ويلاحظ من الجدول (٣) تطور نسبة الدين الحكومي المحلي الى الناتج المحلي الاجمالي خلال المدة (٢٠٠٣-٢٠١٧).

الجدول (٣): نسبة الدين العام المحلي الى الناتج المحلي الاجمالي للمدة (٢٠١٧-٢٠٠٣)

السنوات	الدين العام المحلي (مليون دينار)	معدل النمو (%)	الناتج المحلي الاجمالي (مليون دينار)	نسبة الدين العام المحلي/GDP (%)
2003	5543684	----	29585788	18.738
2004	5925061	6.879	47959000	12.354
2005	6255578	5.578	73533000	8.507
2006	5307008	-15.164	95588000	5.552
2007	5193705	-2.135	111455813	4.659
2008	4455569	-14.212	157026062	2.838
2009	8434049	89.292	130642187	6.456
2010	9180806	8.854	167099204	5.494
2011	7446859	-18.887	217327107	3.427
2012	6547519	-12.077	254225490	2.576
2013	4658549	-28.850	273587529	1.703
2014	9520019	104.356	258900633	3.677
2015	2756600	-71.044	191715791	1.438
2016	4351000	57.839	171490000	2.537
2017	6786521	55.976	464701138	1.460

المصدر: الجدول من عمل الباحثان بالاعتماد على:

- البنك المركزي العراقي، المديرية العامة للإحصاء والأبحاث، النشرة السنوية، ٢٠١٤-٢٠٠٣.
- قانون الموازنة العامة للأعوام ٢٠١٧-٢٠١٥.

يلاحظ من الجدول (٣) ان نسبة الدين الحكومي المحلي الى الناتج المحلي الاجمالي تميل نحو الانخفاض خلال مدة الدراسة، اذ بلغت ١٢,٣٥٤% في عام ٢٠٠٤ واستمرت هذه النسبة في الانخفاض الى ان بلغت في عام ٢٠٠٨ حوالي ٢,٨٣٨%، ولكن بعد عام ٢٠٠٩ ارتفعت هذه النسبة لتصل الى ٦,٤٥٦% ويعود سبب ذلك الى حدوث الازمة المالية العالمية والتي ادت الى زيادة وتراكم الديون العامة من قبل الحكومة العراقية، وقد انخفضت هذه النسبة في الاعوام التالية لتصل في عام ٢٠١٣ الى ١,٧٠٣% وترجع وترتفع من جديد لتصل في عام ٢٠١٦ الى ٢,٥٣٧%، وقد جاء هذا الارتفاع نتيجة لتوجه الحكومة نحو الاقتراض الداخلي من اجل تمويل عجز الموازنة العامة.

ثالثاً. تحليل مؤشرات الاستدامة المالية في جانب النفقات العامة: هناك عدة مؤشرات يمكن استخدامها في بيان الاستدامة المالية في مجال الانفاق العام ومن اهمها مقارنة معدل نمو النفقات العامة بمعدل نمو الايرادات العامة والذي يبين مقدار الفجوة المالية بين الايرادات والنفقات الحكومية، وكذلك نسبة الايرادات العامة الى النفقات العامة والذي يبين مقدرة إيرادات الدولة على تغطية نفقاتها العامة، ويلاحظ من الجدول (٤) تذبذب الايرادات العامة خلال مدة الدراسة، الامر الذي اثر في قدرة الحكومة على تمويل نفقاتها بشكل كامل، اذ بلغت نسبة تغطية الايرادات العامة للنفقات العامة ١٣٢,٥٧٨% في عام ٢٠١٢، في حين كان معدل نمو النفقات العامة ١٤,٧٥١% اكبر من معدل نمو الايرادات العامة ١٠,١١%، ولكن خلال الفترة ٢٠١٣-٢٠١٧ لم تكن الايرادات الحكومية قادرة على تغطية كافة نفقات الدولة، اذ بلغت نسبة الايرادات العامة الى

النفقات العامة ٧٨,٥% في عام ٢٠١٧ في حين كان معدل نمو النفقات العامة قد بلغ ٥,٠١%- وهو اقل من معدل نمو الايرادات العامة ٣,٢٩%-، وعلية تعد الفجوة بين الايرادات والنفقات العامة احد العوامل المؤثرة على الاستدامة المالية، ومن المتوقع ان تزداد هذه الفجوة في المستقبل في ظل تراجع الموارد العامة ولجوء الحكومة للدين العام من اجل تمويلها مما يشكل تهديدا اضافيا للاستدامة المالية.

الجدول (٤): نسبة الايرادات العامة الى النفقات العامة للمدة (٢٠١٧-٢٠٠٣)

السنوات	الايرادات العامة (مليون دينار)	معدل النمو (%)	النفقات العامة (مليون دينار)	معدل النمو (%)	الايرادات العامة/النفقات العامة (%)
2003	2146346	----	1982548	----	108.262
2004	32982739	1436.693	32117491	1520.011	102.694
2005	40502890	22.800	26375175	-17.879	153.564
2006	49063361	21.136	38076795	44.366	128.854
2007	54599451	11.284	39031232	2.507	139.887
2008	80252182	46.984	59403375	52.195	135.097
2009	55209353	-31.205	52567025	-11.508	105.027
2010	70178223	27.113	70134201	33.419	100.063
2011	108807392	55.044	78757666	12.296	138.155
2012	119817224	10.119	90374783	14.751	132.578
2013	113840076	-4.989	119127556	31.815	95.562
2014	105609846	-7.229	113473517	-4.746	93.070
2015	94048364	-10.947	119462420	5.278	78.726
2016	81700803	-13.129	105985722	-11.281	77.087
2017	79011421	-3.292	100671160	-5.014	78.485

المصدر: الجدول من عمل الباحثان بالاعتماد على:

- البنك المركزي العراقي، المديرية العامة للإحصاء والأبحاث، النشرة السنوية، ٢٠١٤-٢٠٠٣.

- قانون الموازنة العامة للأعوام ٢٠١٥-٢٠١٧.

رابعا. عجز الموازنة العامة وعلاقته بالاستدامة المالية: وهنا يتم الاعتماد على مؤشر العجز الاول (الجاري) في الموازنة عن طريق حساب الفرق بين المصروفات العامة بدون مدفوعات الفوائد والايرادات بدون الفوائد المحصلة، ويعد عجز الموازنة العامة من اهم المؤشرات الاقتصادية التي تستخدم في بيان الحالة المالية (الوضع المالي) للحكومة ومدى قدرتها على تحقيق الاستقرار المالي والنقدي، ومن خلال بيانات موازنة العراق الاتحادية للمدة (٢٠١٢-٢٠٠٣) عانت من عجز تخطيطي وليس فعلي لان هذا العجز غالبا ما يتحول في نهاية السنة المالية الى فائض، ولكن بعد عام ٢٠١٣ عانت الموازنة الاتحادية من عجز فعلي، والذي يعد عجزا هيكليا ناتجا عن محدودية الاعتماد على الايرادات الأخرى (غير النفطية ولا سيما الضريبية)، ويلاحظ ايضا من بيانات الجدول (٥) ارتفاع نسبة عجز الموازنة العامة الى الناتج المحلي الاجمالي اذ وصل الى اعلى نسبة له خلال مدة البحث في عام ٢٠١٦، اذ بلغت ١٤,١٦%، وهذا يعني عدم استدامة المالية العامة، وذلك بسبب تجاوز نسبة عجز الموازنة العامة الى GDP الحدود الامنة او المسموح بها وفق اتفاقية ماسترخت والتي حددت نسبة عجز الموازنة بـ ٣% من GDP، وهذا

الامر لا يؤثر بشكل سلبي على الاستدامة المالية والاستقرار المالي فحسب بل على الاقتصاد الوطني ككل، وبشكل خاص على النمو والاستقرار الاقتصادي.

الجدول (٥): نسبة عجز الموازنة العامة الى الناتج المحلي الاجمالي للمدة (٢٠١٧-٢٠٠٣)

السنوات	عجز الموازنة (مليون دينار)	معدل النمو (%)	عجز الموازنة/الناتج المحلي الاجمالي (%)
2003	163798	----	0.554
2004	865248	428.2409	1.804
2005	14127715	1532.794	19.213
2006	10986566	-22.2339	11.494
2007	15568219	41.70232	13.968
2008	20848807	33.91902	13.277
2009	2642328	-87.3262	2.023
2010	44022	-98.334	0.026
2011	30049726	68160.7	13.827
2012	29442441	-2.021	11.581
2013	-5287480	-117.959	-1.933
2014	-7863671	48.723	-3.037
2015	-25414056	223.183	-13.256
2016	-24284919	-4.443	-14.161
2017	-21659739	-10.809	-4.661

المصدر: الجدول من عمل الباحثان بالاعتماد على:

- البنك المركزي العراقي، المديرية العامة للإحصاء والأبحاث، النشرة السنوية، ٢٠١٤-٢٠٠٣.

المحور الثالث: تقدير النموذج القياسي

بهدف التحقق من صحة فرضية البحث تم استخدام بيانات سنوية للإيرادات والنفقات العامة لموازنة العراق الاتحادية وخلال المدة من ٢٠٠٣ الى ٢٠١٧، وباستخدام البرنامج الاحصائي (Eviews 9) يمكن تلخيص خطوات النموذج القياسي المتبع في البحث بالآتي:

أولاً. اختبار الاستقرار: لتحليل متغيرات الدراسة وتحقيق هدفها يتم اولا اختبار استقرارية السلاسل الزمنية للمتغيرات قيد البحث وتحديد رتبة التكامل وذلك بتطبيق اختبار Dickey-Fuller الموسع على كل من الانفاق العام والإيرادات العامة، فيتم الحصول على النتائج الآتية:

الجدول (٦): نتائج اختبار الاستقرار لـ Dickey-Fuller

القرار	1st difference			Level			المتغيرات
	Trend & Intercept	Intercept	none	Trend & Intercept	Intercept	none	
T الجدولية	-3.828	-3.119	-1.974	-3.933	-3.098	-1.96	
G ساكنة عند I(1)	-5.02	-4.90	-1.19	-2.27	-0.83	0.79	
R ساكنة عند I(1)	3.51	-3.23	-3.32	-1.29	-2.48	0.14	

المصدر: من عمل الباحثان بالاعتماد على مخرجات برنامج EViews 9.

من الجدول (٦) نلاحظ ان بيانات النفقات العامة والايرادات العامة للمدة (٢٠٠٣-٢٠١٧) غير مستقرة في المستوى الاصلي حسب اختبار Dickey-Fuller الموسع، ولكن تصبح هذه البيانات مستقرة عند اخذ الفرق الاول لها مما يعني ان متغيري النفقات والايرادات العامة تكون ساكنة في الفروق الاولى وهذا يدل على ان هذه المتغيرات مترابطة من الترتيب الاول. **ثانيا. اختبار التكامل المشترك:** على ضوء نتائج اختبار جذور الوحدة والتي أوضحت إن كل متغير من متغيرات البحث متكامل من الدرجة الاولى، يتم اجراء اختبار Johansen and Juselius للتكامل المشترك، والذي يمكن من خلاله الكشف عن وجود تكامل مشترك بين متغيرات الدراسة (الانفاق العام والايرادات العامة) وبالاعتماد على قيمة معامل الأثر (Test Trace) والقيمة العظمى (Maximum Eigenvalue) وكما مبين في الجدول (٧).

الجدول (٧): نتائج اختبار التكامل المشترك Johansen and Juselius

Unrestricted Cointegration Rank Test (Trace)				
	0.05	Trace		Hypothesized
Prob.**	Critical Value	Statistic	Eigenvalue	No. of CE(s)
0.0011	15.49471	25.65503	0.823945	None *
0.0795	3.841466	3.074563	0.210618	At most 1

Trace test indicates 1 cointegrating eqn(s) at the 0.05 level

Unrestricted Cointegration Rank Test (Maximum Eigenvalue)

	0.05	Max-Eigen		Hypothesized
Prob.**	Critical Value	Statistic	Eigenvalue	No. of CE(s)
0.0020	14.26460	22.58047	0.823945	None *
0.0795	3.841466	3.074563	0.210618	At most 1

Max-eigenvalue test indicates 1 cointegrating eqn(s) at the 0.05 level

المصدر: مخرجات برنامج EVIEWS 9.

يوضح الجدول اعلاه نتائج اختبار Johansen and Juselius للتكامل حيث اظهرت اختبارات Trace و max-eigenvalue عدم قبول فرضية العدم $H_0:r=0$ عند مستوى معنوية ٥% وقبول فرضية البديلة $H_0:r>0$ وبالتالي وجود تكامل مشترك، وهذا يعني ان هناك علاقة طويلة المدى بين الانفاق العام والإيراد العام.

ثالثا. تقدير نموذج VAR: من اجل تقدير نموذج VAR يجب ان تكون جميع المتغيرات الداخلة في النموذج مستقرة ويوجد بينهما تكامل مشترك (وهذا تم اختباره سابقا)، ولإجراء اختبار VAR لابد من تحديد فترة التباطؤ المثلى والتي سيتم استخدامها في النموذج من اجل التوصل الى نتائج أكثر دقة وكما مبين في الجدول (٨).

الجدول (٨): التباطؤ الامثل للنموذج

HQ	SC	AIC	LR	LogL	Lag
73.41684	73.52758	73.44676	NA	-438.6806	0
71.26751	71.59973	71.35727	24.80539	-422.1436	1
69.91564*	70.46934*	70.06525*	13.71082*	-410.3915	2
70.21701	70.99219	70.42646	1.527277	-408.5588	3

المصدر: مخرجات برنامج EVIEWS 9.

يلاحظ من خلال نتائج الاختبارات إن الفترة المثلى للتباطؤ الزمني هي الفترة الثانية ولجميع المتغيرات، وذلك لأنها تحمل أقل قيم مقارنة بقيم حسب الاختبارات. والجدول (٩) يوضح نتائج اختبار نموذج VAR والتي تشير الى معنوية النموذج القياسي المستخدم، اذ يلاحظ ان قيمة F المحسوبة ٤٤,٧ أكبر من قيمة F الجدولية عند مستوى ٠,٠٥ وهذا يدل على المعنوية الكلية للنموذج بينما تشير قيمة Adj. R-squared ان المتغيرات الداخلية (الايراد العام) بالنموذج تفسر ٩٣% من التغيرات التي تحصل في المتغير الخارج (الانفاق العام).

الجدول (٩): نتائج اختبار VAR

R	G	
-0.277791 (0.54429) [-0.51037]	0.047715 (0.24953) [0.19122]	G(-1)
0.134882 (0.47593) [0.28341]	0.246691 (0.21819) [1.13060]	G(-2)
0.919386 (0.41871) [2.19577]	0.399025 (0.19196) [2.07868]	R(-1)
-0.042315 (0.45686) [-0.09262]	0.311775 (0.20945) [1.48852]	R(-2)
24266596 (1.5E+07) [1.62192]	5401561. (6859332) [0.78748]	C
0.681381	0.957195	R-squared
0.522072	0.935792	Adj. R-squared
2.64E+15	5.54E+14	Sum sq. resids
18158067	8324741.	S.E. equation
4.277095	44.72327	F-statistic
-232.5805	-222.4421	Log likelihood
36.55085	34.99109	Akaike AIC
36.76814	35.20837	Schwarz SC
80972353	77956971	Mean dependent
26265662	32853129	S.D. dependent

المصدر: من عمل الباحثان بالاعتماد على مخرجات برنامج 9.EVIEWS.

ويمكن باستخدام جدول (١٠) والشكل (١) بيان مدى استقرارية نتائج النموذج القياسي، اذ يلاحظ ان نتائج نموذج VAR مستوفي لشروط الاستقرارية، اي انه جيد ومستقر، وبالتالي من الممكن استخدام الاختبارات السببية.

الجدول (١٠): اختبار استقرار النموذج VAR

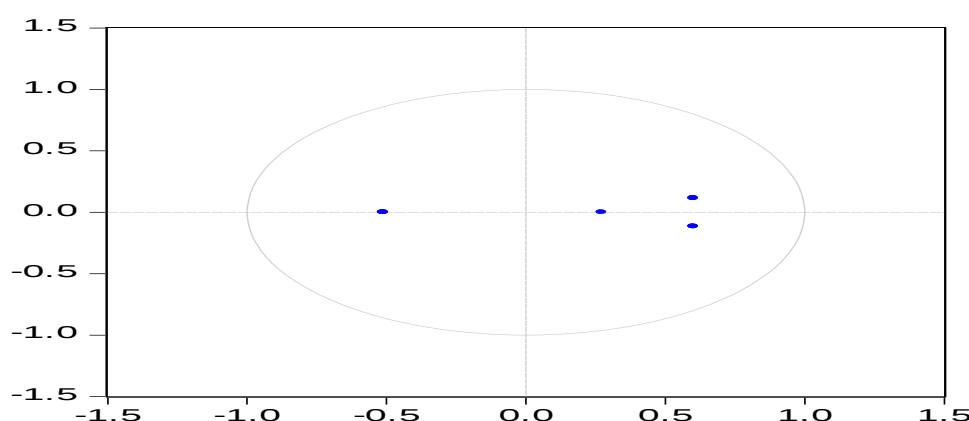
Modulus	Root
0.613528	0.602486 - 0.115875i
0.613528	0.602486 + 0.115875i
0.510848	-0.510848
0.272978	0.272978

No root lies outside the unit circle.

VAR satisfies the stability condition.

المصدر: مخرجات برنامج EVIEWS 9.

Inverse Roots of AR Characteristic Polynomial



الشكل (١)

المصدر: مخرجات برنامج EVIEWS 9.

رابعاً. اختبار السببية: من خلال اختبار التكامل المشترك نلاحظ وجود اتجاه واحد للسببية بين النفقات العامة والإيرادات العامة على الأقل، ولكن هذا الاختبار لم يحدد اتجاه هذه السببية، لذا سوف نستخدم اختبار Granger Causality في تحديد اتجاه السببية سواء كان باتجاه واحد أو باتجاهين، وتشير نتائج اختبار Granger Causality في الجدول (١١) الجزء الأول إلى رفض فرضية العدم والتي تنص على أن الإيرادات العامة تسبب النفقات العامة، وهذا يعني أن المتغير R يؤثر في التغير G، من خلال قيمة chi-sq وقيمة p-value المعنوية والبالغة ٠,٠٠٥، في حين القسم الثاني من النتائج تشير إلى قبول فرضية العدم، أي عدم وجود علاقة سببية بين النفقات العامة والإيرادات العامة.

الجدول (١١): نتائج اختبار Granger Causality

Dependent variable: G			
Excluded	Chi-sq	df	Prob.
R	10.49108	2	0.0053
All	10.49108	2	0.0053
Dependent variable: R			
Excluded	Chi-sq	df	Prob
G	0.643913	2	0.7247
All	0.643913	2	0.7247

المصدر: مخرجات برنامج EVIEWS 9.

الاستنتاجات والتوصيات

أولاً. الاستنتاجات:

١. يلاحظ من الوضع المالي في العراق زيادة حجم النفقات العامة عن الإيرادات العامة ولاسيما في السنوات الأخيرة مما أدى إلى زيادة عجز الموازنة العامة، بالإضافة إلى اعتماد الحكومة العراقية على الدين العام في تمويل هذا العجز.
٢. أن الوضع المالي للدولة العراقية في ظل الظروف الحالية، لا تتوفر فيه المتطلبات الأساسية اللازمة لتحقيق الاستدامة المالية، وذلك بسبب الزيادة السريعة والكبيرة في حجم الدين العام والتي أثرت وبشكل سلبي على الاستدامة المالية.
٣. تشير مؤشرات الاستدامة المالية إلى الاعتماد الكبير على الإيرادات النفطية إذ بلغت نسبتها 86% في عام ٢٠١٧ وانخفاض الأهمية النسبية للإيرادات الأخرى ولاسيما الضريبية والتي بلغت نسبتها 6% من الإيرادات العامة في عام ٢٠١٧، وكذلك استمرار عجز الموازنة العامة والذي تحول من تخطيطي إلى فعلي، الأمر الذي يشكل تهديداً للاستدامة المالية والاستقرار المالي.
٤. تشير نتائج النموذج القياسي وبالاعتماد على اختبار Johansen and Juselius إلى وجود علاقة طويلة المدى بين الإيرادات العامة والنفقات العامة.
٥. أظهرت نتائج اختبار السببية وجود علاقة سببية باتجاه واحد تتمثل بأن الإيرادات العامة تسبب الانفاق العام وبالتالي تستطيع الحكومة أن تعدل انفاقها العام بالاعتماد على حجم إيراداتها العامة.

ثانياً. التوصيات:

١. لغرض تسديد قيمة الدين العام والفوائد المترتبة عليه، يجب على الحكومة اتباع سياسة تهدف إلى تحديد قيمته عند نسبة معينة من خلال تقليل الانفاق العام ولاسيما الانفاق التشغيلي وزيادة كفاءة الانفاق الاستثماري، وبالتالي خفض عجز الموازنة العامة، وحجم الدين العام (الداخلي والخارجي).
٢. إعادة تنظيم الإيرادات الحالية فضلاً عن تنويع مصادرها، عن طريق تطوير القطاعات الانتاجية المختلفة بهدف خلق أوعية ضريبية جديدة وحقيقية، قادرة تمويل الانفاق الحكومي من جهة، ولا تتأثر بتغيرات أسعار النفط في السوق العالمية من جهة أخرى.
٣. إعادة هيكلة الانفاق العام وترتيب أولوياته، وخفض معدل نمو الانفاق الحكومي أو السماح له بالنمو ضمن معدل محدد.
٤. تنشيط القطاع الخاص وتفعيل دوره وتوجيه استثماراته نحو الأنشطة الانتاجية الحقيقية بالإضافة إلى تقديم دعم للأعمال والمشاريع الصغيرة والمتوسطة ورفع مستوى كفاءة إنتاجيتها.

المصادر

أولاً. المصادر العربية:

١. السيد، مروة فتحي، مؤشرات الاستدامة المالية والمخاطر التي تهددها في مصر، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق جامعة المنصورة، العدد ٤٨، القاهرة، ٢٠١٠.
٢. جليدان، سعود بن هاشم، الاستدامة المالية للاقتصاديات العالمية، ٢٠١٣، على الموقع الإلكتروني: http://www.aleqt.com/2013/10/27/article_795564.html
٣. حسن، احمد صالح، تحليل العلاقة بين الإيرادات النفطية والاستدامة المالية في العراق للمدة (١٩٩٠-٢٠١٣)، مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية، العدد ٩٤، المجلد ٢٢، ٢٠١٦.

٤. صفوت، عمرو هشام محمد، حسين، عماد حسن، ترشيد الانفاق العام ودوره في تحقيق الاستدامة المالية في العراق، مجلة الكوت للعلوم الاقتصادية والادارية، العدد ٢٥، ٢٠١٧.
 ٥. عبدالرحمن، وحيد، عبدالمجيد، عبدالعزيز، تقييم الاستدامة المالية في المملكة العربية السعودية، بحوث اقتصادية عربية، العددان ٧٤-٧٥، ٢٠١٦.
 ٦. علي، عماد محمد، مجيد، عامر عبدالله، توجهات السياسة المالية في تحمل العبء المالي الحكومي ومدى رشادتها في العراق خلال المدة (٢٠٠٤-٢٠١٤)، مجلة العلوم الاقتصادية والادارية، العدد ٩٧، المجلد ٢٣، ٢٠١٦.
 ٧. قباجة، احمد، الاستدامة المالية للسلطة الفلسطينية: التجربة التاريخية والافاق المستقبلية، معهد ابحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني، ٢٠١٢.
- التقارير والنشرات الرسمية:**
١. البنك المركزي العراقي، المديرية العامة للإحصاء والأبحاث، النشرة السنوية، ٢٠٠٢-٢٠١٣.
 ٢. قانون الموازنة العامة للأعوام ٢٠١٥-٢٠١٧.
- ثانياً. لمصادر الإنكليزية:**

1. Abdelatif, Lobna and Shehata, Abdallah, Fiscal Sustainability and the Role of the State: A New Analytical Framework, 2014.
2. ECB, Ensuring fiscal sustainability in the euro area, Monthly Bulletin, April 2011.
3. Giammarioli, Nicola, Nickel, Christiane, and Rother, Philipp, ASSESSING FISCAL SOUNDNESS THEORY AND PRACTICE, PAPER SERIES, European Central Bank, 2007.
4. Puah, Chin-Hong, Lau, Evan, and Hui-Fern Teo, «Assessment of Budget Sustainability in Sarawak», Asian Economic and Financial Review, vol. 2, no. 8, 2012.