

# The effectiveness of the Iraqi banking system in dealing with the effects of fiscal austerity policy

فاعلية الجهاز المصرفي العراقي في معالجة آثار سياسة التقشف المالي

أ.م.د. سمير سهام داود / كلية الإدارة والاقتصاد / جامعة بغداد

الباحث / منعم حسين علي

monem\_hussain@yahoo.com

dr.samir\_mas@yahoo.com

25  
19

OPEN ACCESS

P - ISSN 2518 - 5764  
E - ISSN 2227 - 703X

Received:16/4/2018

Accepted: 17/9/2018

## المستخلص:

في ظل سيناريو ريعية الدولة لن تنجح السياسة المالية في استخدام الفوائض المالية التي يكونها الربيع النفطي بشكل أمثل، وعلى نحو يخدم الاقتصاد والمجتمع، طالما بقيت تلك الفوائض غير موجهة عن طريق النفقات العامة نحو إقامة الاستثمارات الإنتاجية الجديدة، ومن خلال متابعة مسار السياسة المالية بعد عام 2003 وحتى عام 2013 نلاحظ انها تقوم على اسلوب الانفاق الواسع (المفرط) الاستهلاكي، ولم تتخذ اي اجراء اتجاه عجز الموازنة المخطط في بداية السنة المالية، والفائض الفعلي في نهاية السنة المالية والتي تمثل اعلى نفقات في الموازنة العامة، بسبب زيادة رواتب العاملين واجورهم في مختلف الاجهزة الحكومية مع التوسع في الانفاق على الجانب الامني.

لكن خلال المدة ( 2014 – 2016 ) عانت الموازنة العامة من عجزا شديدا نتيجة انخفاض اسعار المنتجات النفطية مما أدى الى انخفاض الإيرادات النفطية التي تشكل النسبة الأكبر من اجمالي الإيرادات العامة مما أدى الى انخفاض الإيرادات العامة، وبالتالي ظهور العجز الغير المقصود في الموازنة العامة، والذي فرض بدوره على السياسات الاقتصادية البحث في اليات مختلفة لتمويل ذلك العجز، والسياسة المالية أهدى السياسات الاقتصادية التي يمكن من خلالها إيجاد اليات لتمويل العجز المالي في العراق.

وفيما يخص إجراءات السياسة النقدية فانه بعد حصول البنك المركزي على استقلاليتها، انفصلت موارد الحكومة المركزية بالعملة الاجنبية عن الاحتياطات الاجنبية للبنك المركزي العراقي، وبموجب ذلك لم يعد البنك المركزي مصدرا للإصدار النقدي الجديد الذي تمول الحكومة المركزية من خلاله عجز الموازنة العامة كما في الحقبة السابقة، وحددت علاقة البنك المركزي بالحكومة المادتان (24 و25) بإطار التشاور والتنسيق وتبادل المعلومات وحضور الاجتماعات الحكومية ذات العلاقة بنشاطه، ومن هنا يبرز دور السياسة النقدية في تمويل عجز الموازنة العامة من خلال اليات مختلفة.

**المصطلحات الرئيسية للبحث/** البنك المركزي، السياسات الاقتصادية (المالية والنقدية)، المصارف التجارية، آثار التقشف المالي.



### المقدمة:

يعد القطاع المصرفي قطاعا فاعلا في التخفيف من الاثار التي تسببها سياسة التقشف المالي في مؤشرات الأداء الاقتصادي، اذ يتكون الجهاز المصرفي المعاصر لأية دولة من نوعين أساسيين من المؤسسات المصرفية، النوع الرئيس الاول يسمى البنك المركزي، وهو عبارة عن مؤسسة حكومية تسيطر على الجهاز المصرفي، كما يلعب دور البنك التجاري بين البنوك التجارية والحكومة، سواء من حيث قبول الودائع او إعطاء القروض، بالإضافة لهذه الوظائف فانه يقوم أيضا بالسيطرة على عرض النقود وتنظيم السوق النقدية، والعمل على تجنب التقلبات الحادة فيها، ويشمل ذلك التدخل لمنع التقلبات الحادة في أسعار الفوائد وأسعار الصرف الأجنبي، ولعل اهم وظيفة منفردة للبنك المركزي هي التحكم في نمو عرض النقود من خلال استخدام ما يعرف بوسائل السياسة النقدية، وذلك بهدف التأثير في مستوى النشاط الاقتصادي الكلي، حيث يكون البنك المركزي في النظام الاقتصادي لدول العالم بمثابة المدير المالي في النظام الاقتصادي لكل دولة، فهو المسؤول الرئيس عن السياسة النقدية ونقصد بالمسؤول الرئيسي هو ان البنك المركزي يسعى الى السيطرة على عرض النقود وعلى قيمة العملة بأصدار العملات ووضع اسعار الفائدة، وهذا الدور يعد دوراً جوهرياً لكل من النقد والائتمان وذلك لانهما يشكلان الشريان الرئيس للنظم الاقتصادية الحديثة، فإذا ارتفع عرض النقود بصورة سريعة فأنفة فربما لن تستطيع الشركات التجارية ان تساير متطلبات زيادة الانتاج مما يؤدي ذلك الى رفع الاسعار والذي بدوره يؤدي الى ارتفاع مؤشر التضخم، واما اذا كان عرض النقد لا يفي باحتياجات النظام الاقتصادي للدولة ما فإن ذلك ينتهي الى هبوط الانفاق وتليها حالة الركود الاقتصادي، وبذلك فان ان البنك المركزي يكون ذات سلطة واستقلالية واضحة ويكون عمله وسياسته تتبع السياسة الاقتصادية للدولة ويكون هو الرقيب الرئيس على عمل المصارف الحكومية والمصارف الاهلية في الدولة، وان معظم البنوك المركزية في الدول الكبرى المتقدمة تفضل ان تكون مستقلة، وهذا يعني انها لا تخضع لأية سيطرة بالنسبة لتحديد اسعار الفائدة وادارتها لعرض النقود، اما النوع الثاني من مؤسسات الوساطة المصرفية فيشمل كافة المؤسسات التي تلعب دور الوسيط بين العملاء المدخرين فيها وبين العملاء المستثمرين الذين يقترضون منها، واشهر هذه المؤسسات ما يعرف بالبنوك التجارية، وفي اغلب الأحيان فان هذه المؤسسات تكون مملوكة ملكية خاصة وتسعى الى تعظيم أرباحها من خلال استثمار واقراض الودائع التي بحوزتها، وهي بذلك تلعب دورا فاعلا في التأثير على النشاط الاقتصادي من خلال خلق السيولة النقدية وتقديم الدعم للمشاريع، اذ يتيح توفير السيولة من قبل المصارف التجارية للمستثمر فرصة الحصول على الموجودات الراسمالية واستثمارها بسرعة ويسر مما يعزز افاق النمو الاقتصادي.

### أهمية البحث:

تبرز أهمية البحث من خلال توضيح دور الجهاز المصرفي في التخفيف من آثار سياسة التقشف المالي على النشاط الاقتصادي وذلك من خلال آليات السياسات الاقتصادية (المالية والنقدية) وآليات المصارف التجارية المستخدمة في تمويل عجز الموازنة العامة ومعالجة مشكلة أحادية الاقتصاد العراقي.

### مشكلة البحث:

ما مدى إمكانية الجهاز المصرفي العراقي على التخفيف من آثار سياسة التقشف المالي من خلال اتباع آليات السياسة النقدية من جهة وآليات المصارف التجارية من جهة أخرى.

### فرضية البحث:

كما يستند البحث الى فرضية مفادها ان للجهاز المصرفي دورا فاعلا في التخفيف من آثار سياسة التقشف المالي على النشاط الاقتصادي.



## أهداف البحث:

يهدف البحث الى:

- 1 - بيان دور السياسات الاقتصادية (المالية والنقدية) في التخفيف من آثار سياسة التقشف المالي في العراق ومعالجة مشكلة أحادية الاقتصاد العراقي.
- 2 - توضيح دور المصارف التجارية في التخفيف من آثار سياسة التقشف المالي في العراق ومعالجة مشكلة أحادية الاقتصاد العراقي.

## منهجية البحث:

اعتمد في البحث اساليب التحليل الاقتصادي القائم على الاستقراء، والاستنتاج للمعلومات المستخرجة من المصادر والبيانات الإحصائية والرسوم البيانية للوصول الى الاستنتاجات التي يمكن ان يبني عليها توصيات خاصة بالبحث.

## هيكلية البحث:

تم تقسيم البحث على محورين: تضمن المحور الأول التقشف المالي واثاره على الاقتصاد، واليات تمويل عجز الموازنة العامة، ودور السياسات الاقتصادية (المالية والنقدية) في معالجة آثار سياسة التقشف المالي، فيما يوضح المحور الثاني اليات تفعيل دور المصارف التجارية في التخفيف من آثار سياسة التقشف المالي.

## حدود البحث:

يتخذ البحث حدوده المكانية والزمانية من الاقتصاد العراقي خلال المدة (2003\_2016).

## المحور الأول / التقشف المالي واثاره في مؤشرات الأداء الاقتصادي وآليات تمويل عجز الموازنة العامة في العراق.

### أولاً: سياسة التقشف المالي واثرها في الاقتصاد العراقي

يقصد بالتقشف المالي لجوء الحكومة الى اتباع سياسات مالية تهدف الى إحداث قدر من التوازن بين الإنفاق العام للدولة وإيراداتها العامة باستخدام الأدوات المعلومة للسياسة المالية مثل رفع الضرائب بكافة أشكالها أو زيادة الرسوم التي تحصلها الدولة على ما تقدمه من سلع وخدمات عامة، وهذه تؤثر في مستويات الدخل المتاحة للجمهور أو صافي أرباح الشركات وهو ما يؤدي الى خفض الإنفاق بشقية الاستهلاكي والاستثماري. (Austerity Measures,2017:3)

كما ويعرف التقشف المالي على انه برنامج حكومي ذو طابع اقتصادي، يستهدف الحد من الإسراف في الإنفاق على السلع الاستهلاكية، وتشجيع الادخار، والعمل على مضاعفة الإنتاج، علاجاً لأزمة اقتصادية، تمر بها البلاد، وغالباً ما تؤثر الحكومات إلى هذا من خلال موازنتها العامة التي توصف بالتقشفية حين يتم اللجوء إلى خفض الإنفاق بهدف السيطرة على العجز في الموازنة. كذلك، يستخدم التقشف في عمليات السيطرة على نمو الدين العام، وهذا ما يحصل عادة على أكثر من مستوى، منها التخفيف من نفقات الوزارات لا سيما تلك التي توصف بالكماليات التي يمكن الاستغناء عنها، إقفال باب التوظيف في القطاع العام أو تقليصه إلى حدوده الدنيا، تخفيفاً من الأعباء المالية التي تتكبدتها الخزينة العامة، وفي مثل هذه الحالات تتجنب الحكومة المعنية تصحيح الأجور في القطاع العام كي لا تزيد من نفقاتها على هذا البند، التخفيف من مشاريع البنى التحتية غير الضرورية وغير الملحة في البلاد، وفي معظم الأحيان، تترافق هذه الإجراءات مع العمل على زيادة الإيرادات، من خلال فرض ضرائب جديدة أو زيادة نسب الضرائب المسنة أو زيادة الرسوم للخدمات الحكومية بهدف تعزيز الخزينة العامة، فضلاً عما ما تصفه الحكومات بـ "توسيع دائرة الاستثمارات التي تساعد على زيادة الإنتاجية وتحسين المداخيل. (Osborne,2010:6)

**ثانياً: آثار سياسة التقشف المالي على مؤشرات أداء الاقتصاد العراقي:**

من خلال الجدول (1) يتوضح تأثير سياسة التقشف المالي على مؤشرات أداء الاقتصاد العراقي

جدول (1) بعض مؤشرات الأداء الاقتصادي في العراق

الانفاق الاستثماري	الانفاق الاستهلاكي	الانفاق العام	معدل التضخم %	سعر الصرف دينار/دولار		السنوات
				المزاد	السوق الموازي	
٤,٦٢٣,٢٢٤.١	٣,٦٣١,٥٩٤.٩	٨,٢٥٤,٨١٩	١٩.٣	١,٩٣٦	١,٧٦٤	٢٠٠٣
١٨,٥٠٨,٥٤٣.٧	١٣,٦٠٨,٩٤٧.٣	٣٢,١١٧,٤٩١	٢٧.٠	١,٤٥٣	١,٤٥٢	٢٠٠٤
١١,٦٩١,٧٨٤.٧	١٤,٦٨٣,٣٩٠.٣	٢٦,٣٧٥,١٧٥	٣٧.٠	١,٤٧٢	١,٤٦٩	٢٠٠٥
٢٣,٨٢٢,٢٢٤.٩	١٤,٩٨٤,٤٥٤.١	٣٨,٨٠٦,٦٧٩	٥٣.٢	١,٤٧٥	١,٤٦٧	٢٠٠٦
١٨,١٥٩,٧٨٤	٢٠,٨٧١,٤٨٤	٣٩,٠٣١,٢٦٢	٣٠.٨	١,٢٦٧	١,٢٥٥	٢٠٠٧
٢٣,٢٦٤,٢٠٩	٢٦,١٣٩,١٦٦	٥٩,٤٠٣,٣٧٥	٢.٧	١,٢٠٣	١,١٩٣	٢٠٠٨
٢٥,٠٤٩,٢٥٦.٣	٢٧,٥١٧,٧٥٩.٧	٥٢,٥٦٧,٠٢٥	٢.٨	١,١٨٢	١,١٧٠	٢٠٠٩
٣٣,٦٩١,٢٤٠.٣	٣٠,٦٦٠,٧٤٣.٧	٦٤,٣٥١,٩٨٤	٢.٥	١,١٨٦	١,١٧٠	٢٠١٠
٣٢,٦٣٩,٩٦٠.١	٣٦,٩٩٩,٥٦٢.٩	٦٩,٦٣٩,٥٢٣	٥.٦	١,١٩٦	١,١٧٠	٢٠١١
٦٢,٩٨٠,٩٤١.٧	٤٢,١٥٨,٦٣٤.٣	١٠٥,١٣٩,٥٧٦	٦.١	١,٢٣٣	١,١٦٦	٢٠١٢
٧١,٣٧١,٨١٣.٣	٤٧,٧٥٥,٧٤٢.٧	١١٩,١٢٧,٥٥٦	١.٩	١,٢٣٢	١,١٦٦	٢٠١٣
٦٥,٥٢٦,٦١٦.٩	٤٧,٩٤٦,٩٠٠.١	١١٣,٤٧٣,٥١٧	٢.٢	١,٢١٤	١,١٨٨	٢٠١٤
٢١,١١٩,٢٥٤.٥	٤٩,٢٧٨,٢٦٠.٥	٧٠,٣٩٧,٥١٥	١.٤	١,٢٤٧	١,١٨٧	٢٠١٥
٢٠,١٢٠,٢٣١.١	٤٦,٩٤٧,٢٠٥.٩	٦٧,٠٦٧,٤٣٧	٥.٧	١,٢٦٧	١,١٨٢	٢٠١٦

المصدر:

- 1\_ وزارة المالية، الاموال العامة، تنفيذ الموازنة.
- 2\_ البنك المركزي العراقي، المديرية العامة للإحصاء والابحاث، النشرة السنوية ، 2003.
- 3\_ البنك المركزي العراقي، تقارير سنوية (2004\_2016).

**(1) تأثير سياسة التقشف المالي في سعر صرف الدينار العراقي:**

ان السياسة النقدية المتشددة لها آثار كبيرة على سعر الصرف، اذ ان قيام البنك المركزي باتباع سياسة نقدية اكثر تقييداً، من خلال استخدام احدى أدوات السياسة النقدية غير المباشرة (معدل الخصم، عمليات السوق المفتوحة، نسبة الاحتياطي الالزامي) مما يؤدي الى انخفاض الدخل لدى الافراد مما يؤدي الى انخفاض انفاقهم الاستهلاكي وهذا يؤدي الى انخفاض الطلب الكلي، مما يؤدي الى ارتفاع أسعار الفائدة الحقيقية بصورة مؤقتة وانخفاض أسعار الفائدة النقدية، مما يؤدي الى تخفيض معدل التضخم، اذ ان أسعار الفائدة الحقيقية المرتفعة سوف تجذب راس المال التمويلي من الخارج، حيث ان معدلات التضخم المنخفضة في الداخل تؤدي الى تخفيض أسعار السلع المحلية مما يؤدي الى زيادة القدرة التنافسية لها مع السلع الأجنبية وهذا يؤدي الى زيادة الطلب على السلع المحلية من قبل العالم الخارجي مما يؤدي الى زيادة الصادرات وانخفاض الواردات، اذ نلاحظ مما تقدم ان السياسة النقدية المقيدة تؤدي الى تخفيض أسعار الصرف مما يؤدي الى زيادة الصادرات على حساب الواردات مما يؤدي الى حدوث فائض في ميزان المدفوعات.

(Lodewijks,2015:40\_43)

كذلك السياسة المالية المتشددة تؤثر على سعر الصرف، إذ إن قيام الحكومة باستخدام إحدى أدوات السياسة المالية ولتكن زيادة الضرائب بغية تحقيق فائض في الموازنة العامة أو بهدف تقليل عجز الموازنة العامة، وبذلك فإن السياسة المالية تعمل شأنها شأن السياسة النقدية المقيدة، على تخفيض الطلب الكلي وانخفاض النشاط الاقتصادي وهبوط معدل التضخم، مما يؤدي إلى انخفاض أسعار السلع المحلية مقارنة بأسعار السلع في الخارج مما يؤدي إلى زيادة الطلب على السلع المحلية وهذا يؤدي بدوره إلى زيادة الصادرات وانخفاض الواردات مما يؤدي إلى تحقيق فائض في ميزان المدفوعات،

وعند تتبع مسارات تطور سعر صرف الدينار إزاء الدولار للمدة (2003\_2016) ومن خلال بيانات الجدول (1) يلاحظ ارتفاع قيمة العملة العراقية بصورة كبيرة نسبياً بعد الشروع بتطبيق مزاد العملة الأجنبية ليبلغ سعر الصرف في السوق الموازي في عام 2004، (1453) دينار للدولار الواحد، ليقابله (1452) في المزاد، بعد أن بلغ في عام 2003، (1936) قبل موعد تطبيق مزاد العملة الأجنبية، وذلك بسبب زيادة الاحتياطات النقدية لدى البنك المركزي المتأتية من السماح للعراق بتصدير المنتجات النفطية، ثم عاود سعر صرف الدينار العراقي إلى التدهور في عام 2005 ليبلغ ما مقداره (1472) دينار للدولار الواحد في السوق الموازي، و (1469) في المزاد، إلا أن هذا التدهور يعد طفيفاً وهو ناجم عن تدهور الأوضاع الأمنية في تلك المدة، حيث عاود الارتفاع والتحسين بوتيرة مستمرة خلال المدة (2006\_2008)، أما المدة المحصورة بين (2009\_2016) فقد شهد فيها سعر صرف الدينار العراقي استقراراً ملحوظاً ليستقر عند (1267) في السوق الموازي في عام 2016، حيث بدأ الفرق يتلاشى تدريجياً بين سعر المزاد وسعر السوق للعملة، الأمر الذي أدى إلى زيادة ثقة الأفراد بالدينار العراقي، وضيق نوعاً ما من ظاهرة الدولار التي يعاني منها الاقتصاد العراقي.

### 2) تأثير سياسة التقشف المالي في التضخم في العراق:

تختلف آثار التضخم أو نتائجها باختلاف ما إذا كان التضخم متوقعاً أو غير متوقع، والتضخم غير المتوقع يشير إلى الزيادة غير المتوقعة في الأسعار أو تلك التي تكون أعظم مما هو متوقع، فمع التضخم غير المتوقع تحدث إعادة توزيع الدخل الحقيقي، حيث يكسب بعض الأفراد إذ تزيد دخولهم النقدية بسبب زيادة أسعار الأصول التي يحتفظون بها، ويخسر آخرون بسبب تآكل القيمة الحقيقية وانخفاض القوة الشرائية للأصول التي يحتفظون بها، فعلى سبيل المثال إذا زادت منافع الضمان الاجتماعي والمعاشات بسرعة أقل من الأسعار فإن الدخل الحقيقي لكبار السن قد ينخفض، كذلك تتم إعادة توزيع الثروة مع التضخم غير المتوقع، فالثروة يعاد توزيعها من هؤلاء الذين ترتفع أسعار أصولهم بسرعة أقل إلى أولئك الذين ترتفع أسعار أصولهم بسرعة أكبر. (Cauvery,2000:134)

إذ تبين البيانات التي يعرضها الجدول (1) أن معدلات التضخم شهدت تذبذباً ملحوظاً إذ انخفضت من حوالي 19% عام 2003 إلى 27% عام 2004، إلا أنها عاودت الارتفاع وبنحو كبير إلى 37% و 53% لعامي 2005 و 2006، على التوالي، وهو ما يعزى إلى برامج إصلاح أسعار المشتقات النفطية الذي اعتمده العراق في إطار الاتفاقيات التي عقدها مع صندوق النقد الدولي، لتتراجع بعد ذلك إلى 30% عام 2007 لكنها ارتفعت من جديد إلى 7% عام 2009 وانخفضت مسجلة 2% عام 2010، ومن ثم عاودت الارتفاع إلى حوالي 6% في عامي 2011 و 2012 لتتخفف في نهاية عام 2013 إلى حدود غير مسبوقه منذ أكثر من ثلاثة عقود مسجلة بحدود 9,1%، ثم انخفضت لتسجل أدنى مستوى لها في عام 2015 حيث بلغت 1,4% إن الأرقام المشار إليها أنفاً كان يمكن أن تزداد بصورة كبيرة لولا التدخل اليومي للبنك المركزي في سوق الصرف الأجنبية، عبر مزاد العملة الأجنبية للحفاظ على الاستقرار النسبي لسعر صرف الدينار العراقي واستعماله على أنه مثبت اسمي، لمواجهة التوقعات التضخمية بدلالة الكلفة المالية التي تحملها البنك المركزي في سبيل مواجهة الضغوط الناجمة عن تعاظم حجم الإنفاق التشغيلي، عبر نافذة العملة الأجنبية التي يقيمها البنك المركزي؛ بشكل يومي منذ العام 2003 حتى الآن، وعليه أصبح التدخل اليومي في سوق الصرف يرتبط بالموازنة العمومية للبنك المركزي العراقي وقدرتها على التأثير في مناسيب السيولة المحلية وتقييم فائض السيولة النقدية الناتجة عن النفقات العامة ولاسيما التشغيلية منها. (صالح، 2001: 39).

### 3) تأثير سياسة التقشف المالي على الانفاق الاستهلاكي في العراق

ان دالة الاستهلاك كما صاغها كينز هي جدول خطط الاستهلاك لمستويات مختلفة من الدخل المتاح، وقد اعتقد كينز ان هذا الجدول للاستهلاك المخطط يخضع لقانون سايكولوجي أساسي، حيث التغير في الاستهلاك اقل من التغير في الدخل المتاح، ووفقا لذلك فإن دالة الاستهلاك لها ميل حدي اقل من الواحد الصحيح واكثر من الصفر، إذ يلعب الدخل المتاح دورا مهما في نظريات سلوك المستهلك ويعد المحدد الرئيس للاستهلاك حيث ان التغيرات التي تحدث في دخول الأفراد تؤدي الى تغير انفاقهم الاستهلاكي، اذ يعتمد مقدار ذلك التغير على الميل الحدي للاستهلاك مما يؤدي الى تغير الطلب الكلي باعتبار الانفاق الاستهلاكي جزءا منة، ومن ثم تغير الناتج الكلي، فإذا انخفضت الإيرادات العامة بسبب نزوب مورد النفط والذي يمثل المورد الرئيس للإيرادات العامة في العراق، سوف يؤدي ذلك الانخفاض في الإيرادات الى حدوث عجز في الموازنة العامة، مما يؤدي الى اجبار الحكومة على اتباع سياسة التقشف المالي، لتقليل الفجوة بين حجم الإيرادات العامة والنفقات العامة، عن طريق استخدام احدى أدوات السياسة المالية (زيادة الضرائب) على دخول الأفراد فان ذلك يؤدي الى اقتطاع جزءا من دخولهم ومن ثم انخفاض انفاقهم الاستهلاكي

ومن خلال البيانات الواردة في الجدول (1) نلاحظ ان النفقات العامة سجلت ارتفاعات متذبذبة خلال الفترة (2003) وصولا الى عام (2008) حيث بلغت في عام (2008) 59403375 مليون دينار وذلك بسبب تغيير النظام السياسي في العراق، ثم انخفضت في عام (2009) بسبب الازمة المالية لتسجل 52567025 مليون دينار، ثم أخذت النفقات العامة بالزيادة لتصل الى اعلى مستوى لها في عام (2013) حيث بلغت 119127556 مليون دينار، وذلك بسبب ازدياد النفقات العسكرية بسبب دخول العراق في الحرب ضد الارهاب واستمر الوضع الى عام (2016) حيث ادى ذلك الى حدوث عجز في الموازنة العامة بسبب ازدياد النفقات العامة وانخفاض الإيرادات العامة بسبب انخفاض اسعار النفط مما ادى ذلك الوضع الى اتباع سياسة التقشف المالي، وفيما يخص النفقات التشغيلية فقد اكتسبت أهمية كبيرة في تكوين النفقات العامة أثناء مدة الدراسة، إذ شكلت بحدود 3631594,9 مليون دينار في العام 2003، لترتفع وبشكل ملحوظ في العام التالي، بوصفها نتيجة طبيعية لما حدث من تغيير كبير في مستويات الأجور والرواتب في هذا العام من جهة، فضلاً عن الأهمية النسبية الكبيرة لهذه الفقرة في تكوين الإنفاق التشغيلي من جهة أخرى، وقد استمرت هذه النفقات بالارتفاع على مدى السنوات اللاحقة تقريبا على الرغم من بعض التراجعات البسيطة، لتسجل اعلى مستوى لها في عام 2015، حيث بلغت حوالي 49278260,5 مليون دينار، ثم عاودت للانخفاض مرة اخرى حيث سجلت في عام 2016 حوالي 46947205,9 مليون دينار، وذلك بسبب الانخفاض الذي حدث في أسعار النفط والذي أدى بدوره الى انخفاض الإيرادات النفطية وبالتالي انخفاض الإيرادات العامة مما أدى الى حدوث عجز في الموازنة العامة وهذا الوضع دفع الحكومة الى اتباع سياسة التقشف المالي بغية تقليص الفجوة بين الإيرادات والنفقات العامة مما أدى الى تخفيض النفقات التشغيلية .

### 4) تأثير سياسة التقشف المالي في الانفاق الاستثماري:

في نظرية التحليل الاقتصادي الكلي الشركات تصيف لرصيداها من رأس المال طالما ان كل إضافة لرأس المال تزيد من مستوى الأرباح، أي ان الشركات تصيف لرصيداها من رأس المال طالما ان معدل العائد المتوقع من مشروع استثماري يفوق تكلفة اقتراض او استخدام الأرصدة المطلوبة (سعر الفائدة) لإنشاء المشروع، وهذا السلوك يعبر عن العلاقة العكسية بين الاستثمار وسعر الفائدة، اذ ان الانفاق الاستثماري ما هو الا ذلك النوع من الانفاق على السلع الرأسمالية والتي تتمثل بالمكائن والآلات والمباني الجديدة والاضافات الى المباني القديمة، كما يتضمن التغير في المخزون السلعي، فانه بهذا يمثل مكون فعال من مكونات الطلب الكلي حيث انه اي تغير في الانفاق الاستثماري يؤدي الى تغير في دالة الطلب الكلي وهذا ينعكس على الناتج الكلي، اذ نلاحظ ان استقرار معطيات النمو والاستقرار ولاسيما عبر تحليل هيكل اتجاهات النفقات العامة يعد مدخلا مهما في تحديد مدى فاعلية السياسة المالية في الوصول الى أهدافها، ففي سياق هيكل النفقات العامة فإن قراءة البيانات الخاصة بحجم النفقات الاستثمارية في العراق توضح انها سجلت حوالي 4623224,1 و 18508543,7 مليون دينار، في عامي 2003 و 2004 ثم انخفضت الى 11691784,7 مليون دينار.

في عام 2005 ويُعزى ذلك الانخفاض إلى مشكلة اختناقات الإنتاج في العديد من القطاعات بفعل إفرازات الأوضاع الأمنية أثناء عامي 2005 و 2006 ، فإن الأزمة المالية العالمية وتداعياتها على عوائد صادرات النفط كانت وراء ذلك أثناء عام 2009، في الفترة التي تلت هذه الفترة كانت هناك محاولات جادة لزيادة الإنفاق الاستثماري لكونه المحرك الرئيس في إنعاش جانب العرض السلعي وتكوين رأس المال الثابت وعلى الرغم من تحسنه لكن مقدار هذا النوع من الإنفاق إلى إجمالي النفقات العامة أثناء مدة الدراسة لم تتجاوز في أحسن حالاتها ما مقداره 71371813,3 مليون دينار، وذلك في عام 2013، ومن ثم ظلت الفجوة كبيرة بينها وبين النفقات التشغيلية حتى عام 2016.

### ثالثاً: آليات تمويل عجز الموازنة العامة في العراق للمدة (2003\_2016)

#### أ) آلية التمويل بالدين العام الداخلي

ويتمثل ذلك بالافتراض الحكومي من الأفراد والمؤسسات المالية غير النقدية عن طريق إصدارها للسندات العامة و طرحها للاكتتاب بها من قبل القطاع الغير مصرفي، ولا يترتب على هذا الأسلوب من التمويل أي تغييرات في عرض النقد، لأن الودائع الجارية للأفراد سوف تنخفض بينما تزداد وبنفس المقدار الودائع الجارية للحكومة، ويؤدي هذا النوع من الاقتراض إلى زيادة الطلب على الأموال المتاحة للإقراض من قبل القطاع الحكومي ومن ثم انخفاض حجم الأموال المتاحة للإقراض لتمويل القطاع الخاص، وهذه المنافسة بين القطاع الحكومي والقطاع الخاص على الأموال النقدية المعروضة في سوق الاقتراض تقود إلى ارتفاع أسعار الفائدة، وبالتالي تؤثر سلباً على قدرة القطاع الخاص في الحصول على الأموال اللازمة لتمويل الاستثمار والاستهلاك. لكن الأثر السلبي لارتفاع أسعار الفائدة على الاستثمار الجاري يكون ضئيلاً نسبياً خلال الأجل القصير، لا سيما إذا كان الاقتصاد يعمل عند مستوى أدنى من مستوى الاستخدام الكامل، وعلى ذلك فإن الأثر الصافي لعجز الموازنة يكون توسعياً حتى إذا تم تمويله من خلال الاقتراض من الجمهور، إذ إن الأموال تحول من أولئك الذين يشترون السندات إلى الجمهور الذين يستلمون الصكوك، ومن المتوقع حاملي الصكوك لديهم استعداد أكبر وعلى أنفاق الدخل أكثر من المستثمرين بالسندات الذي لديهم ميل حدي أعلى للادخار لأي دخل جديد يستلم، فإذا كان الاقتصاد عند أو قريب من الاستخدام الكامل فإن معدل التضخم سوف يزداد، لأن مبيعات وزارة المالية وحسب شروط معينة سوف تفرض ضغوطاً على سعر الفائدة. (Guidelines,2001:8)

لكن لجوء الحكومة إلى التوسع في الاقتراض من القطاع المصرفي لتمويل عجز الموازنة العامة بإصدار أوراق مالية حكومية سوف يدفع بأسعار الفائدة السوقية بالارتفاع، وسيترتب على هذا الارتفاع انخفاض الدافع لدى الأفراد على الاقتراض من سوق الارصدة النقدية المعدة للإقراض ومن ثم تراجع مبيعاته من السندات الخاصة، وعلى ذلك فإن ارتفاع أسعار الفائدة يفرض قيوداً على تمويل القطاع الخاص مما يقود إلى انخفاض الإنفاق الخاص سواء لأغراض الاستهلاك أو الاستثمار. (الحديثي وسالم، 2010: 180\_184).

#### ب) آلية التمويل عن طريق حوالات الخزينة المركزية

شهدت هذه الفترة صدور القانون الجديد للبنك المركزي العراقي رقم 56 لسنة 2004 الذي كرس استقلالية البنك المركزي في إدارة السياسة النقدية، وكان من أبرز ملامح تلك الاستقلالية قرار البنك المتعلق بالتوقف عن طبع النقود لتمويل العجز في الموازنة العامة، ولجأت الحكومة إلى استخدام الأساليب البديلة غير التضخمية وهو التمويل بالدين والأداة الائتمانية المستخدمة في ذلك هي إصدار السندات وأذونات الخزينة والاستعانة بالبنك المركزي لبيعها إلى المصارف التجارية وسوق الأوراق المالية لتوفير التمويل المطلوب لتغطية عجز الموازنة.

أذ ارتفع معدل نمو حوالات الخزينة من 10,52% في عام 2003 إلى 326,30% في عام 2009 بسبب الأزمة المالية العالمية التي أدت إلى انخفاض الإيرادات النفطية ، ولكن الزيادة في معدل نمو حوالات الخزينة المركزية لم تترك آثاراً سلبية على عرض النقد والتضخم لأن رغم الزيادة في معدل نمو حوالات الخزينة ظلت معدلات نمو عرض النقد منخفضة، إذا بلغت نسبتها -87,32%،

كما نلاحظ ان معدلات التضخم سجلت انخفاضا كبيرا حتى بلغت -2,8، اما خلال المدة 2010- 2013 كان معدل نمو حوالات الخزينة منخفض جدا بسبب تعافي اسعار النفط حيث بلغ سعر برميل النفط الواحد 100 دولار، اما خلال الفترة 2014- 2016 حيث شهدت حوالات الخزينة ارتفاعا كبيرا اذ سجلت معدل نمو 570,96% في عام 2014 بسبب ارتفاع العجز الحقيقي في الموازنة العامة والذي بلغ مقدار (7863671) مليون دينار، واستمر معدل نمو حوالات الخزينة المركزية لكن بوتيرة اقل من السابق حيث بلغ معدل نموها 3,50% في عام 2016 بينما انخفض معدل عرض النقد الى 9,26% في عام 2016، بعد ان كان (1,54%) في عام 2014 لكن رغم هذا الانخفاض ارتفع معدل التضخم الى 5,7% في عام 2016 مقارنة مع 2014 والذي بلغ 2,2%، نستنتج مما سبق بان حوالات الخزينة اداة مهمة مولت العجز في الموازنة العامة في العراق خلال المدة 2003 – 2016 كما مبين في الجدول (2).

الجدول (2) حوالات الخزينة والدين الحكومي الداخلي والقروض الخارجية (مليون دينار)

السنوات	حوالات الخزينة	معدل نمو حوالات الخزينة	الدين الحكومي الداخلي	القروض الخارجية	الديون المسددة	سعر الفائدة على حوالات الخزينة المركزية	سعر الصرف
2003	4634750	10,52	5543684			6.0	1936
2004	4476660	3,41-	5925061			6.0	1453
2005	4434707	0,93-	6255578	538752	71280	6.3	1472
2006	3486137	21,38-	5307008	644575	58532	10.4	1475
2007	1238186	64,48-	5193705	643636	58902	20.0	1267
2008	1219235	1,53-	4455569	6497403	44452	16.7	1203
2009	5197715	326,30	8434049	544902	44685	8.8	1182
2010	5944472	14,36	9180806	2451462	44653	6.2	1186
2011	4210525	29,16-	7446859	955604	45159	6	1196
2012	6547519	19,43-	6547519	630063	43814	6	1233
2013	4255549	55,78-	4255549	274736	42529	6	1232
2014	9520019	570,96	9520019	900788	42167	6	1214
2015	27892616	153,73	32142805	6501858	236651	6	1247
2016	26433506	3,50	47462251	4746182	19222	4.3	1267
المجموع	109491596	883,27	157670462	25329961	752046	114,7	18563

المصدر: البنك المركزي المديرية العامة للإحصاء والابحاث، ونشرات مختلفة ولسنوات متعددة  
وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للإحصاء وتكنولوجيا المعلومات، قسم الأرقام القياسية

### ج) تمويل عجز الموازنة بالسندات الحكومية

إذا مولت الحكومة العجز في الموازنة العامة عن طريق بيع سندات الى البنك المركزي، فالنتيجة تكون تغير في عرض النقود بمقدار يعادل التغير في القاعدة النقدية ( أي يساوي نفس حجم مبيعات السندات ) مضروبا في مضاعف النقود، وهذه الزيادة في عرض النقود تكون ذات تأثير محفز للاقتصاد القومي اذا كان دون الاستخدام الكامل، كما ان قيام البنك المركزي بتمويل العجز عن طريق السندات الحكومية ( التمويل بالدين العام ) لا يحدث تأثيرا مزدحما على الاستثمار الخاص، حيث ان هذا الاسلوب لتمويل عجز الموازنة العامة يربط بين السياستين المالية والنقدية، ذلك ان الاقتراض من البنك المركزي بأسلوب غير مباشر لا يعني اصدار نقدي جديد، وهذا الاسلوب لا يسبب خلافا في الأرصدة المالية لدى الناس الراغبين في شراء سندات متاحة لتمويل الاستثمار الخاص، فضلا عن التوسع النقدي يؤدي الى الضغط لخفض أسعار الفائدة قصير الاجل ومن ثم زيادة دعم الاستثمار الخاص والطلب الكلي، فعند قيام البنك المركزي بأقراض الحكومة بالسوق الثانوية من خلال اصدار السندات الحكومية سوف ينتج عن ذلك عدة آثار منها تراكم الدين العام وارتفاع مدفوعات الفائدة، الذي يحدده الزيادة في مصروفات الموازنة الذي يتعين على الحكومة تغطيتها.





لذلك فإن القرض العام بشكل عام لا يترتب عليه طابع تضخمي، ونتيجة لذلك، فإنه عادة ما يكون مقبولاً كمصدر لتمويل عجز الموازنة، كما أن توسيع الائتمان من قبل البنك المركزي عن طريق حوالات الخزينة المركزية كأداة مهمة لتمويل العجز في الموازنة العامة وهي مقبولة في أغلب الدول المتقدمة والنامية لما يترتب عليها من تطور السوق النقدية والمالية فضلاً عن أنها أداة تستطيع من خلالها السلطة النقدية من تحقيق الاستقرار المالي ومن ثم الاستقرار الاقتصادي . (Govil,2014:3\_7)

#### د) تمويل عجز الموازنة العامة من خلال تخفيض سعر صرف الدينار العراقي

إن تخفيض سعر صرف الدينار العراقي مقابل الدولار لا يسرع من عملية استنزاف احتياطات العملة الأجنبية لأنه لا يخلق إنفاقاً إضافياً ينعكس بصورة طلب إضافي على العملة الأجنبية ينبغي للبنك المركزي تغطيته من أجل استقرار سعر الصرف المفضي لاستقرار الأسعار، وعلى الرغم من أن تخفيض سعر صرف الدينار العراقي سيغطي نسبة ضئيلة جداً من العجز في الموازنة العامة ويعتمد ذلك على حجم التخفيض، إلا أن التخفيض في سعر الصرف سينعكس بصورة مباشرة في ارتفاع المستوى العام للأسعار، ذلك لأن درجة انتقال آثار سعر الصرف إلى المستوى العام للأسعار تزيد كلما كانت مرونة الطلب المحلي على السلع والخدمات الأجنبية منخفضة ومرونة العرض الأجنبي مرتفعة، فضلاً عن ارتفاع حصة السلع والخدمات في سلة الاستهلاك الرئيسية (CPI)، أي أن الانفتاح الاقتصادي للعراق كبير ويقاس الأخير من خلال نسبة حصة الاستيراد إلى النشاط الكلي أو إلى إجمالي السلع المستهلكة وهي درجة مرتفعة في الاقتصاد العراقي. (كاظم، 2006: 35)

ويتضاعف الارتفاع في مستوى الأسعار عند دخول التوقعات حيز التحفيز للظاهرة التضخمية ويصعب مواجهة التضخم مع اشتعال فتيل العملية التضخمية وتداخل الأسباب في استمراره، ولا سيما وأن الاقتصاد العراقي مستورد صافي للسلع والخدمات في ظل غياب شبه تام للإنتاج المحلي، والاعراق الذي تشهده أسواقه الداخلية بفعل غياب التعرفة الكمركية اللاجئة أو الكابحة التي تحد من الاستيراد وتحفز الإنتاج ولو بنسبة قليلة، وبذلك فإن قدرة الاقتصاد العراقي الداخلية ومئاته بنيته الاقتصادية تعيقه بشكل كبير عن مواجهة التضخم، وأكثر المتأثرين والمتضررين من ارتفاع المستوى العام للأسعار هم أصحاب الدخل الثابت، وهم الشريحة الأكبر في المجتمع العراقي، وهذا لا يعني فقط المحافظة على استقرار سعر صرف الدينار العراقي إلا أنه ضرورة ماسة على أقل تقدير لحين تهيئة الظروف والإجراءات اللازمة لغرض التخفيض ومن أهمها (تعرفة كمركية كابحة لبعض الاستيرادات غير الضرورية، سياسة ضريبية فعالة، وضع اطار لضبط الانفاق العام للسياسة المالية يستجيب لظرف العراق المالي وبالنتيجة تؤدي هذه الإجراءات الى تقليل الفجوة بين حجم الإيرادات والنفقات العامة). (الجبوري، 2011: 88\_90)

#### ج) آليات التمويل الخارجي لدعم الموازنة والمشاريع الاستثمارية

حصلت الحكومة العراقية الاتحادية على مجموعة من القروض الخارجية من المؤسسات الدولية ، إذ نلاحظ أغلب هذه القروض اقترضت لتمويل المشاريع الاستثمارية باستثناء الاعوام 2010 و 2015 و 2016 فكانت أغلبها قروض لدعم الموازنة العامة ، إذ عقدت الحكومة الاتحادية اتفاقيات للاقراض مع مؤسسات دولية منها صندوق النقد الدولي الذي اقترضت الحكومة العراقية مبلغ قدره 366 مليون دولار في عام 2005 ، ومنح قرض في عام 2007 قدره 508 مليون دولار ، والجدول (2) يوضح لنا حجم القروض الخارجية .  
أما القروض النقدية الداعمة للموازنة العامة فقد تمت في عام 2010 حيث اقترض البنك الدولي مبلغ 250 مليون دولار كما اقترض صندوق النقد الدولي مبلغ 1800 مليون دولار للعام نفسه ، كما اقترضت الحكومة من صندوق النقد الدولي / أداة التمويل السريع مبلغ 1240 مليون دولار في عام 2015 ، ومنح 1241 مليون دولار من نفس الجهة الأخيرة ، أما في عام 2016 حصلت الحكومة الاتحادية على مبلغ 233 مليون دولار من الوكالة اليابانية للتعاون الدولي ، ومنح 1268 مليون دولار من صندوق النقد الدولي.



كما حصلت على مبلغ 1443 مليون دينار من صندوق النقد الدولي لدعم الموازنة العامة ، ومن خلال ملاحظة المبالغ المسددة وبحسب الجهات الدائنة (دول نادي باريس ،دول خارج نادي باريس ، الداننون التجاريون ، دول الخليج ، مؤسسات مالية ) نلاحظ ان قدرة الدولة انخفضت على التسديد بعد 2007 نتيجة عدم الاستقرار الامني وما خلفه من تدمير للطرق والجسور الامر الذي اجبر الحكومة على زيادة نفقاتها الجارية لأعمار المناطق المدمرة ، وبالتالي انخفضت قدرة الحكومة على تسديد الديون الخارجية حتى بلغ 45159 مليون دينار المبلغ المسدد في عام 2010 وانخفضت نسبة الدين الخارجية سنة تلو الأخرى حتى بلغ التسديد 42167 مليون دينار في عام 2014 ، الان في عام 2015 ارتفع مبلغ التسديد الى 236651 مليون دينار.

ثم انخفضت قدرة الدولة على التسديد خلال عام 2016 والذي بلغ 19222 مليون دينار بسبب انخفاض اسعار النفط وحدث العجز في الموازنة العامة والذي افرض على الحكومة زيادة ديونها الخارجية دون القيام بتسديدها، نستنتج بان هذا المصدر التمويلي مهم جدا لأن المبالغ التي يتم الحصول عليها تكون بالعملة الصعبة مما تعطي قوة كبيرة للدينار العراقي كاحتياطات نقدية متوفرة من العملة الاجنبية ، ناهيك عما يوفره هذا المصدر من اموال ليسهل عمل الحكومة للحصول على ما يلزمها من سلع استثمارية واستهلاكية من الخارج ، لكن سرعان ما تظهر نتائجه عند مرحلة التسديد الذي يكلف الحكومة مبالغ هائلة بسبب اسعار الفائدة المرتفعة على القروض الخارجية فضلا عن بعض الشروط القاسية التي تخفض مستويات المعيشة منها ( تخفيض مفردات البطاقة التموينية ، وايقاف التعيينات). (الجبوري،2011: 92\_96)

### و آلية تمويل عجز الموازنة العامة من خلال التنسيق بين السياستين المالية والنقدية

ان العجز في الموازنة العامة في العراق ليس ظاهرة وليدة اليوم وانما تعود الى سنوات سابقة ولقد عانت الموازنة العامة من عجزا شديدا بسبب انخفاض اسعار النفط التي أدت الى انخفاض الإيرادات النفطية من جهة وزيادة النفقات العامة من جهة أخرى، وعندما يستمر العجز لسنوات ويتراكم الدين الحكومي تتعقد التفاعلات بين الموازنة العامة والسياسات النقدية باتجاه المزيد من الهيمنة المالية على القرار النقدي، وفي العراق والدول المماثلة تتخذ تلك الهيمنة ابعادا مختلفة، إذ تكون عمليات العملة الاجنبية من المصدر النفطي في الوضع الاعتيادي، حاکمة للأساس النقدي بينما يظهر العجز اهمية الدين الحكومي في الميزانية العمومية للبنك المركزي، ومع تعاظم حجم الدين يواجه البنك المركزي التعارض بين سعر الفائدة المنسجم مع اهداف السياسة النقدية وكلفة نفقات الدين التي تحاول وزارة المالية تحجيمها، ولهذا التعارض ارتباط مع سلاسة او صعوبة تدوير الدين وتكاليف التدوير التي تعرف بمجموع مبالغ الفائدة على الاصدارات عند إطفاء الدين القديم بأخر جديد وهذا ما حدث قبل حصول البنك المركزي على استقلالته، ففي ظل ارتفاع العجز في الموازنة العامة نتيجة انخفاض الإيرادات العامة بسبب انخفاض قيم صادرات النفط من جهة وزيادة النفقات العامة بسبب الحروب العسكرية ومخلفاتها من جهة أخرى، نلاحظ ان السياسة المالية اتجهت في البحث عن وسائل لتمويل هذا العجز بغض النظر عن الآثار التي يتركها هذا التمويل مما اضعف نجاحها.(الحديثي وسالم،2010: 182\_186).

في حين ان السياسة النقدية باتت مسايرة للسياسة المالية إذ انحرفت عن هدفها الاساسي الا وهو تحقيق الاستقرار السعري، حيث ان قوة العلاقة بين البنك المركزي العراقي والحكومة تبتدى من قوة علاقته مع وزارة المالية، وهي العلاقة التي تتطلع الى رسم إطار مستقر لاقتصاد البلاد الكلي عبر التشاور مع السياسة المالية بشأن تطور تأثيرات محورين اساسيين من المشتركات هما:- استقرار سعر صرف الدينار العراقي او القيمة الخارجية للدينار العراقي- استقرار القيمة الداخلية للعملة وسلامتها، بالسيطرة على التضخم وتدنية معدلات النمو السعري السنوية وانعكاس ذلك على تقييم الاسعار الادارية والدعم السعري للفقرات السلعية التي تقع في نطاق اهداف المالية العامة وموازنتها السنوية.(السبهاني،2013: 18\_21).

#### رابعاً: آليات تفعيل دور السياسة المالية في معالجة مشكلة أحادية الاقتصاد العراقي

في إطار تقييم أداء السياسة المالية في العراق وجدنا أن الدولة اتجهت نحو اتباع آليات السوق، ولكن مع احتفاظها برصيد الثروة والنتائج المحلي الإجمالي في الوقت نفسه، وبالتالي حاولت أن تبني إطاراً يؤمن باستقلالية الاقتصاد عن النشاط الحكومي ولاسيما مع تزايد الدعوات إلى ذلك من خلال قيام الحكومة بتأدية دور رقابي وإشرافي على مسار النشاط الاقتصادي العام، إلا أن ذلك لم يتحقق، الأمر الذي أدى إلى سيادة الأولوية الاستهلاكية على مستوى الموازنة العامة، الذي تظاهر بصورة هيمنة النفقات التشغيلية وزيادة الطابع الاستهلاكي الحكومي الممول من الربح النفطي، مما دفع بالنشاط الخاص للتركيز في النشاط الاستهلاكي أيضاً والأنشطة السريعة الربح بعيداً عن المسالك التنموية وتطوير الاقتصاد العراقي، إذ بقيت صفة الربح لصيقةً بالنظام الاقتصادي السائد في البلد وبقي النشاط الخاص يعتاش على النشاط الريعي الحكومي، وهذا ما أدى إلى تراجع دوره فبقي الخيار الوحيد قائماً على إيجاد دور اقتصادي للدولة يسهل الاندماج مع النشاط الخاص، في إطار أيديولوجية داعية إلى خلق السوق الفعالة مع ضرورة إشراك القطاع الخاص من خلال تجسير العلاقة بين نشاط الدولة الاقتصادي والقطاع الخاص للنهوض بالتنمية. (Salazar, 2007: 2\_6)

وعلى أساس ما تقدم يمكن تحديد أبرز ملامح السيناريو المحتمل للسياسة المالية في العراق خلال المرحلة القادمة على وفق المعطيات المذكورة آنفاً من جهة، وتجربة العقد الماضي من جهة أخرى بالآتي:

(أ) تشوه هيكل الإنفاق الحكومي:

وهو ناجم عن تكريس الاعتماد على الإنفاق الحكومي بوصفه مصدراً أساسياً للدخل العائلي وتحريك مختلف القطاعات الاقتصادية (الصناعية، والزراعية، والإنشائية،... وغيرها) سواء بشكل مباشر عبر مشتريات الحكومة لمنتجات هذه القطاعات وما توفره من دخول لموظفيها أم بشكل غير مباشر عبر الدعم والإعانات المقدمة لها، وجوهر التحدي يكمن في أحادية مصدر تمويل الإنفاق الحكومي، إذ ينكشف الإنفاق الحكومي على الإيراد النفطي بنسبة تفوق 90 %، وصلت إلى أكثر من 99 % خلال عام 2015. (سالم، 2012: 53\_60).

#### • الآلية المقترحة لمعالجة تشوه هيكل الإنفاق الحكومي في العراق

يمكن للحكومة الاعتماد على سياسة الإنفاق الحكومي الاستثماري لتفادي حدوث مشكلة البطالة سواء كان ذلك ضمن سياسات ظرفية أو سياسات هيكلية، أما السياسات الظرفية فتهدف إلى امتصاص البطالة الإيجابية من خلال زيادة مستوى النشاط الاقتصادي عن طريق زيادة الإنفاق الحكومي الاستثماري خلال الدورة الاقتصادية شرط أن تكون هذه السياسة ذات إنتاجية، أما بالاعتماد على السياسات الهيكلية فتستهدف الدولة من خلالها التأثير على مستوى التشغيل في المدى الطويل من خلال برامج المشروعات الحكومية والبيئة التحتية التي تهدف إلى معالجة مدد الكساد التي تنجم عن تغيرات الاستثمار الخاص، حيث تقوم الدولة بتنفيذ مشاريع إنتاجية لتعويض هذا النقص للاستثمار الخاص، ولكن هذه السياسة مرهونة بعدة شروط تتمثل في:

- (أ) إعداد برامج في فترات الرخاء لتنفيذها في الوقت اللازم إذا بدت علامات الكساد وبذلك تتور مشكلة تأثير حجم المشروعات وتوقيت البدء في تنفيذها.
- (ب) على الدولة أن تحاول التقليل من الاستيراد من الخارج حتى تمنع التسرب في الإنفاق وتحفظ به داخل الاقتصاد الوطني.
- (ج) مرافقة السياسة الهيكلية بسياسة قصيرة الأجل تتمثل في توزيع القوة الشرائية على المستهلكين وذلك حتى تتمكن الدولة من إعداد برنامجها وتبدأ في تنفيذ مشروعاتها، ومن خلال الآلية الاتية يتوضح أثر زيادة الإنفاق الحكومي الاستثماري:



يتضح من خلال الآلية المذكورة انفا أن ارتفاع الإنفاق الحكومي الاستثماري يؤدي إلى زيادة الطلب الداخلي على السلع والخدمات باعتبار أن هذا الإنفاق هو جزء من الطلب الداخلي وارتفاع هذا الأخير يدفع بالمعدل العام للأسعار نحو الارتفاع، في انتظار تحرك الآلة الإنتاجية لتلبية الطلب الإضافي عن طريق زيادة الإنتاج (يعتمد على مرونة الجهاز الإنتاجي) مما يؤدي إلى زيادة الطلب على التشغيل، ومن ثم انخفاض معدلات البطالة غير أن هذا الانتظار يجب أن لا يطول كثيرا لأن ذلك من شأنه أن يدفع بمعدلات التضخم إلى الارتفاع، ومنه ارتفاع أسعار الفائدة على الإقراض، وتقلص هامش حركة الاستثمارات الخاصة مما يؤدي إلى تباطؤ النمو الاقتصادي، وبالتالي التأثير على معدل البطالة سلبا. (Cottarelli,2013:7\_11)

(ب) الترهل الوظيفي والبطالة المقنعة:

أصبحت الموازنة العامة هي المورد الرئيس للوظائف والتشغيل وهي تتسع مع اتساع المورد النفطي في حقب الازدهار والنمو الاقتصادي، ولا تضيق في حقب الركود والانكماش الاقتصادي، مما يزيد من المآزق المالي في البلد، فقد مارست الحكومات المتعاقبة خلال السنوات الماضية سياسة التوظيف الواسع غير المرتبط بالحاجة الفعلية أو بالامكانيات الاقتصادية القائمة أو المحتملة. (Cottarelli,2013:13)

### • الآلية المقترحة لمعالجة الترهل الوظيفي والبطالة المقنعة في العراق

ان تتبنى الحكومة لمسودة قانون التأمينات الاجتماعية والتقاعدية يوجه التوظيف نحو مؤسسات القطاع الخاص بدل عن التوظيف في مؤسسات الدولة التي تعاني من الترهل الوظيفي بسبب اكتظاظ الموظفين في العديد من الدوائر الحكومية، مما يكشف حجم التخبط الإداري والفشل الحكومي في ادارة مؤسسات الدولة، وضرورة تفعيل دور القطاع الخاص ومنحه الفرصة الكاملة لمنافسة القطاعات الاقتصادية الأخرى مما يسهم في تشغيل الأيدي العاملة الجديدة مع ضرورة التعاون الفعال بين وزارة العمل والشؤون الاجتماعية وشركات التوظيف في القطاع الخاص، كذلك العمل على شمول موظفي وعمال مؤسسات وشركات القطاع الخاص بالتقاعد والضمان الاجتماعي اسوة بموظفي القطاع العام سيسهم في تنشيط قطاعات الصناعة والتجارة والاستثمار في السوق العراقية ومن خلال الآلية الاتية يتوضح ذلك:

تبنى قانون التأمينات الاجتماعية والتقاعدية ← زيادة التوظيف في القطاع الخاص

← تصحيح الخلل الإداري والفشل في إدارة مؤسسات الدولة ← زيادة القدرة التنافسية لمنتجات القطاع الخاص ← زيادة تشغيل الأيدي العاملة

(ج) تشوه هيكل الإيرادات العامة:

تشكل الإيرادات الضريبية بحدود (1) % من إجمالي إيرادات الموازنة العامة في العراق في أحسن حالاتها، مقابل مساهمة الإيرادات النفطية بنسبة تقارب (98) % من الإيرادات العامة، وهذه الحقائق أضغفت التفكير بالمشكلات التقافية كأدوات إضافية للسياسة المالية تسهم في استيعاب الصدمات النفطية ، وبالتالي اعتماد سعر برميل النفط كمتبث وحيد تعتمد عليه الموازنة العامة، وعليه يعد المؤشر الوحيد في اتجاهات السياسة المالية الذي يحد في الوقت نفسه من القدرة على استخدام بقية الادوات المالية بكفاءة وهو ما يعد من أبرز معوقات السياسة المالية في العراق. (Basdevant,2015:15\_19)

### • الآلية المقترحة لتنويع الإيرادات العامة في العراق

لمعالجة مشكلة الاعتماد على مورد النفط على الحكومة ان تضع خطط انية ومتوسطة وبعيدة الاجل، تبدأ بتنمية القطاع الزراعي والصناعي وقطاع السياحة الدينية، وهذا القطاع الأخير من القطاعات المهمة والحيوية فيما لو استثمر بشكل علمي، إذ سيدر على البلد عوائد اقتصادية كبيرة ، الى جانب ذلك هذا لا يعني ترك القطاع النفطي، بل لابد ان تنمي الصناعات المرتبطة به، كصناعة الصلب والالمونيوم والبتروكيمياويات والمشتقات الأخرى التي تدخل في هذه الصناعة، وتسعى ايضا الى خلق حالة من الترابط بين مخرجات القطاع الزراعي ومدخلات القطاع الصناعي، وحين ذلك لابد ان توفر رأس المال كي تطور كلا القطاعين الزراعي والصناعي، وهذا يتحقق من خلال القروض الخارجية من صندوق النقد الدولي والجهات المانحة هذا من جهة، ومن جهة أخرى ان تستثمر تلك القروض بالجانب الاستثماري وليس الاستهلاكي، ومن بين الحلول ايضا فتح مشاريع صغيرة وكبيرة خدمة للقطاع الصناعي، وعندها سوف توفر فرصة تشغيل اليد العامل وتحقق ايضا للسوق غزارة في المنتج المحلي. (Basdevant,2015:21)

#### د) غياب الرؤية الاستراتيجية في اعداد الموازنة:

تمثل عملية غياب الرؤية الاستراتيجية في الموازنة العامة إحدى أبرز تحديات السياسة المالية في العراق، إذ غابت الرؤية الاقتصادية الواضحة عن أبواب النفقات الحكومية وإيراداتها التي تضمنتها موازنات الأعوام الماضية رغم الوفورات المالية التي حققها البلد حتى العام 2013، التي تجلت بالزيادة الكبيرة في النفقات التشغيلية (الاستهلاكية) من جهة، وضعف الرقابة على إدارة النفقات الاستثمارية وتنفيذها من جهة أخرى، وعليه لا بد من أن تتضمن الموازنات القادمة برامج اقتصادية تحاكي واقع الاقتصاد العراقي، وطبيعة الأزمة الاقتصادية والمالية التي يعيشها البلد بسبب أحادية الاقتصاد، وإن تؤسس هذه البرامج نمطاً جديداً يعمل على تنويع الموارد، وتحفيز القطاعات الاقتصادية، والزراعية والصناعية، والسياحية، والنهوض بالقطاع الخاص، للحد من أحادية الاقتصاد العراقي واتكاله المزمّن على المورد النفطي، وقد تكون الصدمة المالية الحالية فرصة لإعادة التنظيم المالي، وتشديد الرقابة على المال العام، ومكافحة الفساد، والعمل على تقليص النفقات غير الضرورية التي أدمنت عليها الحكومة بسبب الريع النفطي. (Cottarelli,2013:17)

#### • الآلية المقترحة لمعالجة غياب الرؤية الاستراتيجية في اعداد الموازنة الحكومية في العراق

لمعالجة مشكلة غياب الرؤية الاستراتيجية في اعداد الموازنة العامة على الحكومة ان توجه مصادر تمويل العجز نحو تنويع الموارد غير النفطية، إذ أن اصلاح الموازنة لا يتم فقط عن طريق تقليص الانفاق العام، بل لا بد من تطوير أنظمة الجباية الرسمية لأجور الماء والكهرباء والخدمات الحكومية الأخرى، ومحاولة الاتجاه نحو الاستثمار في القطاع الصحي والتعليمي والزراعي شريطة ان تكون هناك دراسة موضوعية، ووضع جهازا رقابيا فعالاً فضلاً عن سن العديد من التشريعات التي تخدم القطاع الخاص، إذ ان الاستثمار يحتاج الى تشريع قوي داعم له، ومن ثم هذه الخطوة ستشجع الاستثمار في العراق وتشجع كذلك على تحريك الاموال المكتنزة. (Iraq Use of Fund Resources imf,2014:4\_6)

### المحور الثاني / آليات المصارف التجارية المقترحة للتخفيف من تأثيرات سياسة

#### التقشف المالي

#### أولاً: آلية الإصلاح المصرفي وأثرها في النشاط الاقتصادي في العراق

يعد اصلاح النظام المصرفي الخطوة الأساسية للإصلاح الاقتصادي بحيث يحتل النظام المصرفي ضمن الهيكل المالي للاقتصاد مركزاً حيوياً في تعبئة المدخرات وتمويل التنمية من خلال قدرته في تدفق الأموال بين فئات الاقتصاد الوطني ولهذا يشير الكثير من الاقتصاديين الى أنه لولا الخدمات الكثيرة التي قدمها النظام المصرفي في الدول المتقدمة لما استطاعت هذه الدول أن تبلغ ما بلغته من تقدم اقتصادي ونمو، إذ يهدف الإصلاح المصرفي الى تحقيق جملة من الاهداف لعل أهمها: (متولي، 1993: 215\_219).

- 1- تعبئة الادخارات المحلية وتعميق دور الوساطة المالية بين المدخرين والمستثمرين.
- 2- تحسين كفاءة استخدام وتوزيع الموارد الرأسمالية في الاقتصاد الوطني.
- 3- توثيق وتعزيز الشراكات التجارية والانتاجية والاستثمارية الاقليمية والدولية.
- 4- رفع فعالية الاسواق المالية لتكون قادرة على المنافسة الدولية وتمكنها من فتح مصادر اقتراض وتمويل اجنبية وخلق فرص استثمارية جديدة.
- 5- تحرير التحويلات الخارجية مثل تحرير تحويل العملات الاجنبية وحركة رؤوس الاموال.
- 6- استعمال خدمات مالية مصرفية في المفاوضات التجارية بين عدة دول من اجل تحرير التجارة الخارجية لاسيما مع الدخول لعدد من البلدان النامية الى المنظمة العالمية للتجارة (WTO).
- 7- خلق علاقات جديدة في اسواق المال المحلية والاجنبية من اجل جلب اموال لتمويل الاستثمارات.
- 8- اعادة هيكله المصارف والغاء التخصص المصرفي والانتقال من المصرف المتخصص الى المصرف الشامل الذي يقوم بأكثر الاعمال المصرفية، ويستطيع توزيع القروض قطاعياً وإقليمياً بحيث يخفف من مخاطر الاستثمار المصرفي ويضمن الانتشار الواسع لفروعه.



9- تأهيل وتدريب الموظفين مع متطلبات الصناعة المصرفية العالمية الجديدة بحيث يصبحوا أكثر كفاءة ونتاجية.

10- تطوير أنظمة العمليات بحيث تتضمن اليات جديدة واسس علمية لمنح القروض وادخال كافة الخدمات المصرفية التي تعمل بها المصارف العالمية.

لذا فان اجراءات الاصلاح المصرفي الشامل يتطلب اصلاح واضح في السياستين المالية والنقدية كمقدمة لانطلاقة الاصلاح المصرفي، ولا يمكن ان يستقم الاصلاح الاقتصادي بدون الاصلاح المالي والنقدي، حيث يركز كل من البنك الدولي وصندوق النقد الدولي على ضرورة تحديد برنامج زمني ومؤشرات اقتصادية واهداف للاصلاح المصرفي من خلال استخدام كافة الادوات المالية والنقدية من اجل تحقيق التوازن بين العرض والطلب. (قاسم، 1997: 29 30).

ان الاصلاح المصرفي في هذا الإطار يعني تحديد التكلفة الحقيقية للإقراض وتقديم خدمات مصرفية مشابهة للخدمات المصرفية المقدمة في البلدان المتقدمة وذات كفاية وعانديه، فضلا عن ذلك لا يجوز التوسع في الإقراض الا في حدود إطار برنامج الاصلاح الذي يحدده الصندوق الدولي، ويمكن ايجاز اهم الاجراءات المتبعة للإصلاح المصرفي وذلك وفقاً للبرنامج الذي تبناه صندوق النقد الدولي في وصفة الاصلاح الاقتصادي وهي: (الأخرس، 2001: 41).

(أ) سياسة تخفيض عجز الموازنة للدولة الامر الذي يؤدي الى تخفيض حجم الانفاق العام.

(ت) تحرير اسعار الفائدة لتتناسب مع (التضخم، معدل النمو، الربحية ومعدل نمو الناتج).

(ث) سياسة تحرير الاسعار وتحرير التكاليف وتخفيض حجم الدعم المقدم لبعض القطاعات كي تتقارب الاسعار المحلية من الاسعار العالمية.

(ج) تحرير الاجور بحيث تقترب من مستويات التكاليف الاجتماعية ودفع المؤسسات الحكومية كي تضع اجور تتناسب مع الكفاءات والخبرات.

### ثانياً: آلية الاندماج المصرفي وأثرها على النشاط الاقتصادي في العراق

تعد آلية الاندماج المصرفي من الحلول المهمة والاساسية لتجاوز مشاكل القطاع المصرفي العراقي التي تواجهها حالياً اغلب المصارف الخاصة وايضا في مرحلة قادمة ستواجهها المصارف الحكومية هو التفكير جدياً من قبل البنك المركزي العراقي ووزارة المالية وبالتعاون مع اللجنة الاقتصادية في مجلس الوزراء ورابطة المصارف الخاصة بالاتجاه لدراسة وتحليل نتائج الاعمال والمؤشرات المالية للقطاع المصرفي العراقي، والتركيز على الودائع والسيولة والمركز المالي ورأس المال والاحتياطيات وايرادات العمليات المصرفية الداخلية والخارجية والارباح المتحققة والاهم من ذلك التوقعات الاقتصادية لمدى استمرار تداعيات الازمة المالية التي تعاني منها البلاد في ضوء المتغيرات والتقلبات الاقتصادية العالمية مستندياً في ذلك الى اشراك الخبراء المصرفيين في القطاع الخاص والاستفادة من خبرتهم وتقارير البنك الدولي حول الوضع المالي الشامل في العراق للخروج بحصيلة من القرارات المهمة لإنقاذ القطاع المصرفي العراقي من الانهيار وان من اولى الحلول وابرزها ما يأتي: (السامرائي والدوري، 1999: 155).

(1) تشكيل لجنة مركزية برئاسة البنك المركزي العراقي وعضوية وزارة المالية واللجنة المالية في مجلس النواب العراقي ورابطة المصارف وخبراء مصرفيين من الحكومة والقطاع الخاص تتولى الدراسة والتحليل في ضوء تكليف جهة تدقيقية حيادية تعمل وفق معايير قياسية دولية لتحديد كفاءة الاداء لكل مصرف وهذا ما نصت عليه قرارات مؤتمر بازل.

(2) في ضوء نتائج التقييم المذكورة انفا يتم تصنيف المصارف الخاصة وفقاً للمعايير القياسية المعتمدة في مجالات توظيف الاموال والتشغيل وكلف التشغيل والنشاط التمويلي والاستثماري ونسبة السيولة وكفاية رأس المال وتطور الخدمات المقدمة للزبائن واهمها التطور التقني وفق الانظمة المصرفية الحديثة . وكذلك في ضوء الضرر الذي تحملته المصارف بسبب الاعمال الارهابية والديون المتعثرة التسديد. (الغندور، 2000: 289).

(3) تصنف المصارف الى ثلاثة مراتب: (الدباغ، 1992: 59).

المرتبة الاولى : تشمل المصارف الكبيرة الحجم ووضعها المالي ومركزها المالي والتمويلي جيد  
المرتبة الثانية : تشمل المصارف المتوسطة الحجم ووضعها ومركزها المالي متوسط وقادرة على التطور.

المرتبة الثالثة : وتشمل المصارف التي تعاني من ضعف في نشاطها المصرفي وهبوط معدلات السيولة فيها الى حدودها الدنيا وهي اقل من 5% من مجموع الودائع الحقيقية ورأسمالها اقل من 250 مليار دينار والديون المتعثرة لديها تتجاوز 50% من راس المال المدفوع ومصروفاتها اعلى من إيراداتها ولغرض نجاح عملية الاندماج المصرفي يتطلب: (حرب، 2000: 281\_283)

أ- توفير البيانات والمعلومات على وفق مبدأ الإفصاح والشفافية لكل مصرف من المصارف المشمولة بالاندماج  
ب- دراسة الجدوى الاقتصادية والنتائج المتوقعة عند حدوث الاندماج ويتم تقييم هذه الدراسات من قبل السلطة النقدية قبل اتخاذ قرار الاندماج.

ج- القيام بعمليات هيكله مالية وإدارية للمصارف المستهدفة قبل عملية الاندماج وتحديد القوى العاملة الفنية والإدارية اللازمة لإدارة الكيان الجديد.

ان عمليات الاندماج المصرفي اذا تمت وفقا لما ورد انفا سوف تحقق ما ياتي:  
أ- زيادة قدرة المصرف الجديد على تفعيل نشاطاته المصرفية في كافة المجالات وابرزها الارتفاع في راس المال وإيرادات العمليات المصرفية والمركز المالي.

ب- زيادة الأرباح الصافية التي ينتج عنها زيادة قيمة اسهمه في البورصة وزيادة الإيداعات وارتفاع عدد زبائنه وزيادة عدد مودعيه و من ثم تعزيز الثقة وهي اهم شيء في العمل المصرفي

ج- التزام المصرف الجديد بالوفاء بكافة التزاماته السابقة تجاه المؤسسات المالية وتجاه الزبائن.

ان مشكلة توفير الاموال اللازمة لتمويل المشاريع الاستثمارية من قبل المصارف التجارية يمكن حلها من خلال دخول المصارف التجارية بمشاركة لتقديم قروض مجمعة من خلال اتفاق عدد من المصارف التجارية، يزيد او ينقص بحسب المشروع المراد تمويله، لتقديم قرض مشترك يجري ترتيبه وفق البيات معروفة في الصناعة المصرفية في معظم الاسواق المالية وذلك بان يتولى أحد المصارف ترتيب القرض الذي يقوم باعداد وثائق القرض وشروطه ثم يعرض الامر على مصارف اخرى لكي يشارك كل مصرف بالنسبة التي يرغب بها من القرض المذكور، مما يؤدي الى تجاوز مشكلة سعر الفائدة وبتنسيق مع الحكومة بوسيلة او بأخرى وذلك من خلال تخصيص مبلغ في الميزانية العامة لتغطية الفرق بين سعر الفائدة التجارية السائد وسعر الفائدة التنموي مما يؤدي الى تخفيض تكلفة الاقتراض (سعر الفائدة) مما يؤدي الى زيادة الطلب على القروض من قبل المشاريع الاستثمارية مما يؤدي الى زيادة الاستثمار وهذا بدوره يساهم في زيادة الناتج المحلي الاجمالي مما يؤدي الى تحريك الاقتصاد والتخفيف من آثار سياسة التقشف المالي. (سالم، 2012: 66\_90).

### رابعا: آلية تنشيط سوق العراق للأوراق المالية وأثرها على النشاط الاقتصادي في العراق

يهدف الاستثمار المصرفي الطويل الأجل الى تمويل الأنشطة ذات الصلة المباشرة بعملية التنمية الاقتصادية وبخاصة الأنشطة الزراعية والصناعية، ويعد هذا النوع من الاستثمار من أهم أنواع الأنشطة التي تعمل على تفعيل دور القطاع المصرفي في عملية التنمية، فهذا النوع من الاستثمار يحقق عوائد مالية مرتفعة ومتواصلة للمصارف، كما يساهم في تنمية سوق الأوراق المالية وزيادة عدد الشركات الإنتاجية المدرجة في تلك السوق، والمتتبع لنشاط القطاع المصرفي في العراق يلاحظ أن أغلب استثماراته تتركز في تقديم التسهيلات الائتمانية والسلف القصيرة الأجل، مع ضعف الأهمية النسبية لمواردها المالية الموجهة نحو الأنشطة الإنتاجية مما يشير إلى ضعف دورها في عملية التنمية. حيث يفضل معظمها الاحتفاظ بفائض احتياطي كبير من السيولة النقدية على تقديم القروض الطويلة الأجل، ومن الطبيعي أن يقود هذا التوجه الاستثماري المحافظ إلى انخفاض مستمر في نسب الربحية ومعدل العائد على رأس المال المستثمر. وقد ارتبط هذا التوجه بعدة عوامل، من أبرزها ارتفاع نسب الديون المتعثرة السداد التي شهدها القطاع المصرفي خاصة خلال فترة العقوبات الاقتصادية والفترة التي تلت تغير النظام السياسي، والعامل الأخر يعود إلى ضعف الفرص الاستثمارية المتاحة أصلا أمام تلك المصارف في المجالات الإنتاجية. (بونس، 2013: 327)

ويمكن القول أن كلا العاملين يشيران إلى وجود حالة من الضعف الهيكلي في دور البنوك التجارية كمؤسسات للوساطة المالية في العراق، نتيجة لضعف مساهمتها في عمليات سوق الأوراق المالية، وهذا الوضع لا يخص البنوك الحكومية فقط وإنما يعد حالة عامة يعيشها الجهاز المصرفي في العراق، الأمر الذي يلقي على عاتق هذا الجهاز مسؤولية كبيرة في تنشيط سوق الأوراق المالية، ولإنجاز هذه المهمة ينبغي اتباع الخطوات الآتية: (جبر، 2005: 36\_38).

1- ضرورة تولي المصارف الحكومية والخاصة وبالتعاون مع الهيئة الوطنية للاستثمار مهمة تسويق وترويج الإصدارات الجديدة من الأسهم والسندات، ولاسيما تلك الإصدارات المتعلقة بأسهم مؤسسات القطاع العام المطروحة للخصخصة.

2- ضرورة تبني سياسة تدوير المحافظ المالية من خلال طرح جزء مما بحوزتها من أوراق مالية للبيع واستخدام حصيلتها أو جزء منها في شراء أوراق مالية جديدة.

3- يمكن للمصارف تنشيط سوق الأوراق المالية من خلال تقديم التمويل الذي يأخذ عدة أشكال أهمها :-  
أ- شكل قروض للعملاء لتمويل شراء الأسهم للقطاع الخاص

ب- شكل قروض بضمان الأوراق المالية بنسبة محددة لا تتجاوز 40% من قيمة الأسهم .  
ت- شكل قروض لتمويل عمليات شراء الأسهم

ث- شكل قروض لدعم عملية إصلاح وإعادة هيكلة الشركات والوحدات الإنتاجية المتعثرة، عن طريق تمويل رأس المال العامل ومساعدتها على تخطي الأزمات التمويلية والاستمرار، أو عن طريق زيادة رأس مال هذه المشروعات عن طريق مساهمة المصارف فيها .

4- ضرورة قيام المصارف التجارية بتقديم خدمات المشورة الفنية للتقليل من تأثيرات الصدمات التي تتبع عادة التقلبات في السياسية والاقتصادية التي تنعكس على توقعات المستثمرين. ففي ظل ضعف أو غياب دور الشركات المتخصصة ومكاتب الخبرة، يمكن للبنوك التجارية سد هذا الفراغ والعمل على إصدار النشرات والدراسات التحليلية المتخصصة.

### الاستنتاجات:

(1) ان الجهاز المصرفي العراقي وعلى رأسه البنك المركزي له دور فاعل في التخفيف من آثار سياسة التقشف المالي من خلال رسم السياسة النقدية الهادفة الى الاستقرار النقدي وتوجيه عمل المصارف التجارية نحو دعم المشاريع الاستثمارية.

(2) لا يترتب على التمويل بالدين العام الداخلي أي تغييرات في عرض النقد، لأن الودائع الجارية للأفراد سوف تنخفض بينما تزداد وبنفس المقدار الودائع الجارية للحكومة، ويؤدي هذا النوع من الاقتراض الى زيادة الطلب على الاموال المتاحة للإقراض من قبل القطاع الحكومي ومن ثم انخفاض حجم الاموال المتاحة للإقراض لتمويل القطاع الخاص، وهذه المنافسة بين القطاع الحكومي والقطاع الخاص على الاموال النقدية المعروضة في سوق الاقتراض تفوق الى ارتفاع اسعار الفائدة، ومن ثم تؤثر سلبا في قدرة القطاع الخاص في الحصول على الاموال اللازمة لتمويل الاستثمار والاستهلاك.

(3) ان تخفيض سعر صرف الدينار العراقي مقابل الدولار لا يسرع من عملية استنزاف احتياطات العملة الأجنبية لأنه لا يخلق إنفاقاً إضافياً ينعكس بصورة طلب إضافي على العملة الأجنبية ينبغي للبنك المركزي تغطيته من أجل استقرار سعر الصرف المفضي لاستقرار الأسعار، وعلى الرغم من أن تخفيض سعر صرف الدينار العراقي سيغطي نسبة ضئيلة جداً من العجز في الموازنة العامة، إلا أن التخفيض في سعر الصرف سينعكس بصورة مباشرة في ارتفاع المستوى العام للأسعار، ذلك لأن درجة انتقال آثار سعر الصرف إلى المستوى العام للأسعار تزيد كلما كانت مرونة الطلب المحلي على السلع والخدمات الأجنبية منخفضة ومرونة العرض الأجنبي مرتفعة، فضلاً عن ارتفاع حصة السلع والخدمات في سلة الاستهلاك الرئيسية (CPI)، أي أن الافتتاح الاقتصادي للعراق كبير ويقاس الأخير من خلال نسبة حصة الاستيراد إلى النشاط الكلي أو إلى إجمالي السلع المستهلكة وهي درجة مرتفعة في الاقتصاد العراقي.

(4) تشكل الإيرادات الضريبية بحدود (1%) من إجمالي إيرادات الموازنة العامة في العراق في أحسن حالاتها، مقابل اسهام الإيرادات النفطية بنسبة تقارب (98%) من الإيرادات العامة، مما يحيد من قدرة السياسة المالية من استخدام ادواتها الأخرى بكفاءة.



## التوصيات:

- (1) رسم السياسة النقدية التي تتلائم مع الاستراتيجيات اللازمة لتحديد مسارات الاقتصاد الكلي وتعظيم دور القطاع الخاص في مقابل ابتعاد الدولة وشركات القطاع العام عن إنتاج السلع الخاصة والتوجه نحو الموازنة الاستثمارية والمتمثلة بالبنى التحتية المادية، وكذلك الموارد البشرية، فضلاً عن تحسين مناخ الاستثمار والتنمية في القطاع الخاص بما في ذلك توفير الشراكة الاستراتيجية بين اقتصاد السوق واقتصاد الدولة عبر ما يمكن تسميته بالسوق الحرة .
- (2) تأسيس صندوق ثروة سيادية موازر للموازنة العامة لمواجهة حالات الإخفاق في الإيرادات السنوية، ومواجهة الانحرافات المحتملة بين الإيرادات والنفقات العامة من جهة، وحفظ حقوق الأجيال القادمة من جهة أخرى، وبمتوسط رصيد يتم تحديده من فائض الموازنة باستمرار واستثماره مالياً كحقيبة استثمارية سيادية، حيث إن دوافع إنشاء صناديق الثروة السيادية تختلف باختلاف ظروف كل بلد من جهة، والهدف منه من جهة أخرى، وتبعاً لذلك اختلفت المسميات من بلد لآخر، فهناك دول تطلق عليه صندوق احتياطي الأجيال كما هو الحال في الكويت، وأخرى تطلق عليه صندوق الاحتياطي الحكومي كما في قطر وعمان، وتختلف الغاية التي يتم من أجلها إنشاء الصندوق من بلد لآخر، فقد يكون الدافع تحقيق الاستقرار الاقتصادي، أو يكون الدافع تحقيق الادخار المستقبلي، أو يتم أحياناً الجمع بين الغايتين.
- (3) التنسيق الفعال بين السياستين المالية والنقدية له انعكاساته على سعر صرف الدينار العراقي من خلال الاثر الذي يتركه ذلك التنسيق على الاقتصاد، كان يكون سوء وضع السياسات المالية هو السبب الرئيسي لنمو النفقات العامة، و(ارتفاع التضخم وعجز الموازنة العامة، وانخفاض النمو الاقتصادي)، ولتعافيتها يتطلب الامر إجراء تعديلات مالية مناسبة لتلافي الآثار السلبية، حيث يعد الاقتراض من البنك المركزي سياسة مالية بهدف تمويل عجز الموازنة، وبعد تمويل الإنفاق العام سوف تذهب المبالغ إلى الأفراد الذين يودعونها في المصارف التجارية الأمر الذي يزيد من قدرة المصارف على خلق الائتمان، لقد ترتب على الإجراء المالي أثر نقدي، فالحكومة لا تنوي زيادة عرض النقد، ومع ذلك ظهر التوسع في عرض النقد نتيجة الإجراء المالي لقد أنتجت السياسة المالية إجراءً نقدياً جديداً مما يؤدي الى زيادة الإنتاج وتشجيع الاستثمار.
- (4) توفر المقدرة المالية اللازمة للقيام بعملية الإنفاق العام بالاتجاه الصحيح من خلال تفعيل النظام الضريبي بالشكل المطلوب ينعكس على توفير المتطلبات الأساسية والضرورية لتحقيق البيئة الاقتصادية الصالحة لتحقيق نشاط اقتصادي متميز، وذلك المناخ سيؤدي الى تحقيق الأداء المطلوب في الوحدات الاقتصادية بشكل عام والمصارف التجارية بشكل خاص، حيث ان زيادة الإنفاق العام بشقبة الاستهلاكي والاستثماري سوف يؤدي الى زيادة عرض النقود مما يؤدي الى انخفاض أسعار الفائدة وبسبب العلاقة العكسية بين سعر السند وسعر الفائدة سوف يؤدي ذلك الى ارتفاع أسعار السندات مما يدفع الأفراد الى بيع ما بحوزتهم من سندات وتفضيل الاحتفاظ بالسيولة، مما يؤدي الى تغيير ارصدهم النقدية مما يجعلهم يشعرون بان لديهم ارصدة نقدية فائضة، الامر الذي يدفعهم الى زيادة انفاقهم الاستهلاكي ومن ثم يؤدي ذلك الى زيادة الطلب الكلي ومن ثم الناتج الكلي مما يؤدي الى تحريك الاقتصاد.



## المصادر العربية

- 1- حافظ كامل الغندور، عمليات الدمج والتملك من منظور مصري، اتحاد المصارف العربية، بيروت، 2000، ص (289).
- 2- صلاح الدين الدباغ، الجوانب القانونية لعمليات الدمج المصرفي، اتحاد المصارف العربية، بيروت، 1992، ص (59).
- 3- صافي حرب، متطلبات الدمج الناجح، اتحاد المصارف العربية، بيروت، 2000، ص (281-283).
- 4- محمود يونس، اقتصاديات النقود والبنوك والاسواق المالية، دار التعليم الجامعي للطباعة والنشر والتوزيع، 2013، ص(327).
- 5- منى قاسم، الاصلاح الاقتصادي، الدار المصرية، القاهرة، 1997، ص (29 – 30).
- 6- هشام متولي، صندوق النقد الدولي، ترجمة دار طلاس، دمشق، 1993، ص(215\_219).
- 7- د. يسرى السامرائي، د. زكريا الدوري، الصيرفة المركزية والسياسة النقدية، اكااديمية الدراسات العليا والبحوث الاقتصادية، ليبيا، 1999، ص(155).
- 8- حسين جواد كاظم، سياسات تمويل العجز الحكومي في العراق، مجلة العلوم الاقتصادية، العدد: 18، 2006، ص (35).
- 9- خلف محمد حمد الجبوري، دور استقلالية البنوك المركزية في تحقيق اهداف السياسة النقدية مع الإشارة إلى التجربة العراقية في ضوء قانون البنك المركزي العراقي رقم ٥٦ لسنة 2004، مجلة تكريت للعلوم الاقتصادية والادارية، العدد: 23، 2011، ص(88\_90).
- 10- د. شفيق الاخرس، تحديث القطاع المصرفي: الاستراتيجية والسياسة المصرفية، مجلة اتحاد المصارف العربية، العدد 44، 2001، ص(41).
- 11- صلاح الدين حامد الحديثي وسالم عبد الحسين سالم حوالات الخزينة واستخداماتها في العراق، مجلة العلوم الاقتصادية والادارية، المجلد: 16، العدد: 60، 2010، ص(180\_184).
- 12- د. علي عبد الهادي سالم، نحو استراتيجية فعالة للتنمية الاقتصادية في العراق، مجلة جامعة الأنبار للعلوم الاقتصادية والإدارية، العدد (9)، 2012، ص (53 – 60).
- 13- مظهر محمد صالح، التضخم المستهدف: هل يحقق الاستقرار في معدلات الصرف، ورقة بحثية قدمت الى: ندوة تفعيل الاقتصاد العراقي، بغداد: بيت الحكمة، 2001، ص (39).
- 14- محمود السبهاني، التنسيق والتكامل بين السياستين المالية والنقدية ضرورة لتحقيق عملية الاصلاح الاقتصادي، مجلة الدنانير، العدد: 4، 2013، ص(18\_21).
- 15- وحيدة جبر، خصخصة المصارف في البلدان العربية، اطروحة دكتوراه، كلية الادارة والاقتصاد، الجامعة المستنصرية، بغداد، 2005، ص (36-38).
- 16- البنك المركزي المديرية العامة للإحصاء والابحاث، ونشرات مختلفة ولسنوات متعددة.
- 17- وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للإحصاء وتكنولوجيا المعلومات، قسم الأرقام القياسية.



### المصادر الأجنبية:

1. Austerity Measures, How and Why They Were Used in the United States, Europe and Greece, By Kimberly Amadeo, 2017, p(3), WP, IMF.
2. Carlo Cottarelli, The Function and Impact of Fiscal Councils, IMF, WP, 2013, P (7\_11).
3. Dr. R. Cauvery, Dr. UK. Sudha Nayak, Monetary Economics, New Delhi, 2000, p (134).
4. Iraq: Use of Fund Resources: Request for Emergency Post-Conflict Assistance by the Executive Director for Iraq, IMF, 2014, P (4\_6).
5. Olivier Basdevant, Patrick Imam, The Role of Fiscal and Market Institutions in Economic Stabilization, IMF, WP, 2015, P (15\_19).
6. Paul Alagidede, Central bank deficit financing in a constrain fiscal space, IMF, WP, 2016, p (3\_5).
7. George, Osborne, Austerity policies do more harm than good, 2010, p(6), IMF study.
8. Guidelines for Public Debt Management, by IMF and the World Bank, 2001, p (8).
9. Rajan Govil, Financing the Budget: Fiscal Analysis and Forecasting Workshop, IMF, 2014. P (3\_7).
10. John Lodewijks, Mehdi Monadjemi, Money and Monetary Policy in an Open Economy, ed 1<sup>st</sup>, 2015, p p (40-43).
11. Jorge Salazar, Financial Market Turbulence Causes, Consequences, and Policies, IMF, 2007, (2\_6).



---

## The effectiveness of the Iraqi banking system in dealing with the effects of fiscal austerity policy

### Abstract:

Under the state scenario, fiscal policy will not be able to use the oil surpluses optimally and economically and society, as long as these surpluses are not directed by public expenditure towards new productive investments and by following the path of fiscal policy after one year 2003 and until 2013 we note that it is based on the method of spending (excessive) consumption, and did not take any action towards the budget deficit planned at the beginning of the fiscal year, and the actual surplus at the end of the fiscal year, which represents the highest expenditure in the budget, Salaries and wages of workers in various government agencies with the expansion of spending on the security side.

However, during the period (2014-2016) the general budget suffered a severe deficit due to the decline in the prices of petroleum products, which led to a decline in oil revenues, which constitute the largest proportion of total public revenues, which led to the depletion of resources, which in turn led to a decline in public revenues, The unintended deficit in the general budget, which in turn imposed on the economic policies to look at different mechanisms to finance that deficit, and fiscal policy is one of the economic policies through which to find mechanisms to finance the fiscal deficit in Iraq.

As for the monetary policy measures, after the Central Bank obtained its independence, the central government's foreign currency resources separated from the foreign reserves of the Central Bank of Iraq. Accordingly, the Central Bank is no longer the source of the new monetary issue through which the central government funds the budget deficit as in the previous era, The central bank's relationship with the government has defined articles (24 and 25) as a framework for consultation, coordination, exchange of information and attendance at government meetings related to its activities, hence the role of monetary policy in financing the budget deficit through different mechanisms.

**key words:** Central bank, Economic policies (financial and fiscal), Commercial banks, Financial austerity.