



مركز البيان للدراسات والتخطيط  
Al-Bayan Center for Planning and Studies

# دور الانضباط المالي في معالجة الصدمات المزدوجة في الاقتصاد العراقي للمدة (2020 - 2010)

علي عبد الكاظم دعدوش



سلسلة إصدارات مركز البيان للدراسات والتخطيط

## عن المركز

مركزُ البيان للدراسات والتخطيط مركز مستقلٌّ، غيرٌ ربحيٌّ، مقرّه الرئيس في بغداد، مهمته الرئيسة -فضلاً عن قضايا أخرى- تقديم وجهة نظر ذات مصداقية حول قضايا السياسات العامة والخارجية التي تخصّ العراق بنحو خاصٍ ومنطقة الشرق الأوسط بنحو عام. ويسعى المركز إلى إجراء تحليل مستقلٍّ، وإيجاد حلول عمليّة جليّة لقضايا معقدة تمّم الحقلين السياسي والأكاديمي.

## ملاحظة:

الآراء الواردة في المقال لا تعبر بالضرورة عن اتجاهات يتبناها المركز، وإنما تعبر عن رأي كاتبها.

حقوق النشر محفوظة © 2020

[www.bayancenter.org](http://www.bayancenter.org)

[info@bayancenter.org](mailto:info@bayancenter.org)

Since 2014

## دور الانضباط المالي في معالجة الصدمات المزدوجة في الاقتصاد العراقي للمدة (2010 - 2020)

علي عبد الكاظم دعدوش\*

### الملخص:

تتجه أغلب البلدان الربعية إلى ضبط عمليات إنفاقها؛ وذلك كونها تتعرض إلى صدمات خارجية في أغلبها انخفاض أسعار النفط، فضلاً عن ضعف التوجه نحو التنوع الاقتصادي؛ مما تولد حالة من انكشافها نحو بقية دول العالم، وإن عملية الانضباط المالي تساعد في معالجة الصدمات والأزمات التي تتعرض لها تلك الدول، مخفضة فيها حالة العجز المالي في الموازنة العامة للدولة.

الكلمات المفتاحية: (الانضباط المالي، الصدمة المزدوجة، الاقتصادات الربعية، الاقتصاد العراقي)

### المقدمة:

إن تعدد الصدمات الاقتصادية بجوانبها المختلفة تؤدي إلى عملية استنزاف الموارد الاقتصادية المتاحة لدى البلدان ولاسيما البلدان ذات الاقتصاد الريعي، التي تكون أكثر الاقتصادات التي تتعرض إلى الصدمات والأزمات على النواحي كافة السياسية والاقتصادية والاجتماعية، وقد تتسبب في بعض الأحيان إلى تولد عجز مالي كبير أو زيادة حدة الدين العام ومخاوف كبيرة بشأن عملية استحصال الإيرادات النفطية؛ الأمر الذي يتطلب التوجه نحو عمليات ترشيد الإنفاق وضبطه عبر انتهاج سياسات مالية شفافة ذات مصداقية وقابلة للتطبيق، ويهدف البحث إلى بيان ماهية قواعد الانضباط المالي، ومدى إمكانية توظيفها لتحقيق الانضباط المالي في الدول الربعية التي تتعرض للصدمات المزدوجة، وقد تلخص البحث إلى إن تطبيق القواعد المالية من شأنه أن يعالج

\* وزارة التربية، مديرية التربية في بغداد، الرصافة الثالثة.

الصدمة المزدوجة، فضلاً عن معالجة التحديات التي تواجه السياسة المالية في العراق .

إن الاقتصادات الريفية ومنها العراق تتعرض للصدمات الخارجية بسهولة؛ وذلك بسبب وجود سلعة وحيدة في جانب الصادرات، مع تعدد السلع المستوردة التي تستنزف أموالاً كبيرة لسد النقص الحاصل في القيام السلع والخدمات المختلفة سواء (استهلاكية أم إنتاجية).

إن مفهوم الانضباط المالي بكونه قدرة الحكومة في المحافظة على تنفيذ العمليات المالية بشكل سلس ويضمن السلامة والرخاء المالي على المدى الطويل، يعد منظوراً متعدداً للحفاظ على الوضع المالي إبان حدوث الصدمات، وذلك من خلال كونه مقياساً لقدرة السياسة المالية على كبح الإفراط في الإنفاق، ومن ثم العجز المالي.

يهدف البحث إلى بيان مفهوم الانضباط المالي في مواجهة الصدمات التي تتعرض لها الدول الريفية.

### المحور الأول: الانضباط المالي (المفهوم والقواعد)

#### أولاً: مفهوم الانضباط المالي

يعرف الانضباط المالي *fiscal discipline* على أنه قدرة الحكومة على المحافظة على صحة عملياتها المالية وسلامتها في المدى البعيد (فرج والعايني، 2018، 32)، ويعرف الانضباط المالي بأنه قدرة الحكومة في المحافظة على تنفيذ العمليات المالية بشكل سلس ويضمن السلامة والرخاء المالي على المدى الطويل (العايني وأحمد، 2017، 104)، وبشكل بسيط يمكن تعريف الانضباط المالي على أنه القدرة على إدارة النفقات والإيرادات المالية بنحو دقيق وبطريقة تستجيب للمستهدفات المالية الموضوعية بما فيها مؤشرات الموازنة العامة المعلنة، وضمن الخطط الاقتصادية المتوسطة وطويلة المدى.

## ثانياً: قواعد الانضباط المالي

لقد حدد صندوق النقد الدولي عدة قواعد للانضباط المالية يمكن إدراجها كما يأتي:

1. قاعدة توازن الموازنة: وبمقتضى هذه القاعدة فإنها تستهدف تقليل عجز الموازنة إلى مستوى مقبول من خلال ترشيد وضبط الإنفاق العام ورفع كفاءته على وفق معاهد «ماستريخت» التي تضع الحد الأقصى للعجز المقبول ضمن دول الاتحاد الأوروبي بنحو (3%) من الناتج المحلي الإجمالي، إذ إن الدافع الأساس وراء ذلك هو أن زيادة العجز سوف يلغي تأثير الانفاق العام أو تخفيض الضريبة على الطلب الكلي، ولا سيما أنه يتطلب أموالاً وفيرة لتغطيته، فضلاً عن مزاحمة القطاع الخاص؛ مما يجد من فاعلية السياسة المالية في تحقيق استقرار البلد.

2. قاعدة الدين: إن هذه القاعدة تهدف الى تحديد وجهة آمنة لأجمالي الدين العام الذي يمكن أن يتحمله المجتمع من دون أن تحدث آثاراً سلبية على الاقتصاد الكلي، وحسب صندوق النقد الدولي فإن معدل الدين العام المقبول دولياً ينبغي أن لا يتجاوز (60%) من الناتج المحلي الإجمالي.

3. قاعدة الإنفاق: وعلى وفق هذه القاعدة أن تضع حداً للإنفاق الكلي بنحو عام أو الإنفاق التشغيلي بنحو خاص، من حيث القيمة المطلقة أو معدلات النمو كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي، مع مدة زمنية تتراوح ما بين (3-5) سنوات، والتي يمكن اعتمادها على نحو ملائم كأداة تشغيلية للتأثير في تحجيم فجوة اتساع الدين العام.

4. قاعدة الإيرادات: وتحدد القيود العليا والدنيا للإيرادات المتوقعة للحد من الأعباء الضريبية المفرطة، والعمل على تحسين تحصيل الإيرادات الفعلية كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي.

5. القاعدة الذهبية: بمعنى أن الاقتراض خلال الدورة الاقتصادية محدد الى جانب الاستثمار، أي إن عملية تمويل الاستثمارات في البلد تتم من خلال الاقتراض ، وتحدد الاشارة هنا الى ان البلدان الغنية بالموارد الناضبة تواجه مجموعة تحديات كالمرض الهولندي أو محدودية الوصول إلى أسواق رأس المال الدولية، أو السياسة المالية القصيرة الأجل؛ بسبب التقلبات الحاصلة في أسعار تلك الموارد الناضبة كسعر النفط الخام مثلاً.

### المحور الثاني: الإطار التأسيلي لمفهوم الصدمة

#### أولاً: تعريف الصدمة وأنواعها:

هي التغيرات التي تطرأ بنحو مفاجئ في ادوات السياسة المالية من إيرادات أو النفقات العامة باعتبارهما المكونين للسياسة المالية، استجابة للصددمات الأخرى مثل الصدمات النقدية، أو صدمات الدورة الاقتصادية، أو هي التغيرات في القواعد الضريبية أو حجم الإنفاق الحكومي التي تترك آثاراً في بعض المتغيرات الاقتصادية الكلية، ويتأثر مستوى النشاط الاقتصادي للبلد بالتغيرات التي تحصل على كل من (الإنفاق الحكومي أو الإيرادات العامة)، ويندرج هذا التغير بحسب طبيعته إلى: (الكيسي والعيدي، 2017، 3)

1. تغيرات السياسة المالية المحطط لها: هي التي تنجم عن قيام الحكومة بإحداث تغيرات في حجم النفقات العامة أو الإيرادات العامة؛ بهدف التأثير في الطلب الكلي؛ وتحقيقاً للاستقرار الاقتصادي، فمثلاً: عند حدوث فجوة في الناتج القومي الإجمالي، فإن من الممكن للتغيرات في معدلات الضريبة، وحجم الإنفاق العام بشقيهما: (الاستهلاكي، والاستثماري) أن تعالج هذه الفجوة والوصول إلى حالة الاستقرار في الاقتصاد.

2. التغيرات المفاجئة (التلقائية) للسياسة المالية: وهي تحدث تلقائياً ويطلق عليها اسم آلية

الاستقرار الذاتية، إذ تعمل على الاستجابة لما يحصل في الدورات الاقتصادية، فتساعد في إعادة استقرار الاقتصاد، وتشير آليات الاستقرار المالية التلقائية إلى تلك العناصر في الموازنة العامة التي تعمل على تصحيح تقلبات الطلب بفعل متغيرات طارئة كالحروب، والفيضانات، والكوارث، والأزمات الجيوسياسية بالتأثير على الإيرادات أو النفقات الحكومية.

وفي ما تقدم فإن السياسة المالية تواجه صدمات (سلبية أم إيجابية) بفعل عوامل طارئة تدفعها باتجاه إجراء تغييرات في أدواتها المخطط لها مسبقاً لتحقيقاً لأهداف اقتصادية أو اجتماعية أو سياسية، وتقسم الصدمات المالية على نوعين هما: (Andrew Mountford & Harald Uhlig, 2008;p11)

1. صدمة الإنفاق الحكومي: بمعنى الفرق بين النفقات الفعلية والنفقات الحكومية المخطط لها، أو هي التغييرات في القيمة الحالية للإنفاق الحكومي بسبب عوامل خارجية أم داخلية، على سبيل المثال: يكون الإنفاق الحكومي المحدد مسبقاً انعكاساً لصدمات خارجية (موجبة أم سالبة)، فعند ارتفاع أسعار النفط ستؤدي إلى ارتفاع الإيرادات الحكومية؛ مما ينعكس بنحو (إيجابي) على زيادة الإنفاق الحكومي، مولدةً صدمة ممكن القول عنها: إنها صدمة مخطط لها.
2. صدمة الإيرادات الحكومية: وتعرف على أنها التقلبات التي تحدث في الإيرادات الحكومية الناشئة عن تأثيرات خارجية تقع خارج سيطرة الدول مثل: الارتفاع المفاجئ في عوائد الصادرات (تقلبات أسعار النفط للدول المنتجة له)، أو انخفاض الإيرادات الضريبية خلال فترة الركود الاقتصادي، وارتفاعها خلال فترة الانتعاش.

## ثانياً: مصادر الصدمة في السياسة المالية

1. المصادر الداخلية: هي صدمات تكاد تكون مؤقتة تضرب الاقتصادات للبلدان (النامية أو الرأسمالية)، وتحدث بسبب انتقال تداعيات الأزمات الاقتصادية التي يشهدها العالم، والتي نشأت في السنوات الأخيرة؛ مخلفةً تقلبات كبيرة في معدلات النمو الاقتصادي العالمي؛ لتنعكس على عدم استقرار مستويات الطلب العالمي. ولتحقيق الاستقرار والخروج من هذه الصدمة تتبع السياسة المالية تغيرات في أحد مكوناتها الأساسية (الضرائب أو الإنفاق العام) بما يتلاءم ونوع الصدمة (إيجابية أم سلبية).
2. المصادر الخارجية: وهي التي تقع خارج سيطرة البلدان كالأزمات السياسية أو الاقتصادية (المالية)، أو الحروب والنزاعات الإقليمية، وما تخلفه من تداعيات اجتماعية، واقتصادية، وسياسية، أو الأوبئة، والأمراض المعدية.
3. التباطؤات الزمنية: قد لا تظهر الحلول المعالجة للأزمات والصدمات التي تصيب الاقتصاد بنحو سريع من قبل السياسة المالية، وإنما تحتاج إلى وقت، وهو الوقت الذي تستغرقه الحكومة من لحظة تحديد المشكلة أو الأزمة، وحتى اتخاذ الخطوات اللازمة لمعالجتها، مثلاً: عند انخفاض مستوى الناتج المحلي الإجمالي إلى مستوى دون مستوى التوظيف الكامل، وعند اتجاه السياسة المالية نحو سياسة (توسعية) بزيادة الإنفاق وخفض الضرائب الآن، فإن النتائج لن تظهر إلا بعد مرور عام عليها، وعند ذلك ستخلق صدمة تحفيزية للاقتصاد دون وجود ضرورة لذلك؛ وبالتالي سيتخطى الإنتاج مستوى التوظيف الكامل ودخول الاقتصاد في نفق التضخم، وتعدُّ التباطؤات الزمنية الأكثر ضرراً على عمل السياسة المالية، إذ تتطلب تغيير السياسة الضريبية، أو زيادة الإنفاق العام موافقة البرلمان (السلطة التشريعية) ورئيس الدولة على ذلك.



## المحور الثالث: الصدمات المزدوجة في الاقتصاد العراقي للمدة (2010-2020)

### أولاً: الانضباط المالي-تطبيقات دولية

لقد عانت الكثير من الدول (النامية والمتقدمة) من اختلالات مهمة في سياستها المالية، من خلال ضعف القدرة على نقل الموارد بين القطاعات المختلفة بما يضمن تحقيق أولويات الخطط والاستراتيجيات، ابتداءً من طبيعة شكل الموازنة العامة وعملية إعدادها مروراً بمحاولة تحقيق مصالح الجهات والقطاعات الاقتصادية المختلفة، وانتهاءً بتحقيق الهدف النهائي وهو توفير الخدمات العامة وتغطية تمويل النفقات العامة، وللانضباط المالي أهمية كبيرة على واقع الاقتصادات سواء المتقدمة أو النامية أو الريعية (أحادية الجانب)، إذ إن الانضباط المالي يعزز من عملية النمو الاقتصادي في المدى البعيد، من حيث كبح العجز وتحقيق فائض مهم في الموازنة الذي يعدّ شكلاً من أشكال الادخار، وبارتفاعه تزيد الأصول المملوكة؛ بالتالي يرتفع الدخل القومي في المستقبل.

وقد شرّعت بعض الدول مثل المكسيك في عام 2016 على سبيل المثال قوانين خاصة بالانضباط المالي تخضع له المؤسسات العامة والبلديات، ومن أهم أهداف التشريع ترسيخ مفاهيم الاستدامة المالية والإدارة الحكيمة للموارد المالية، وتوحيد الأسس المحاسبية المتبعة في جميع المؤسسات والدوائر بحيث تنسجم التقارير المالية مع بعضها لمختلف المؤسسات والدوائر في الدولة، وفي المملكة المتحدة وخلال السنوات السابقة تم إطلاق أكثر من برنامج لتعزيز ممارسات الانضباط المالي في القطاع العام، وتركز بعض المبادرات في تدريب القيادات العليا في المؤسسات الحكومية على مفاهيم وأهمية الانضباط المالي، وزيادة المعرفة والمهارات المالية بين قيادات القطاع العام وموظفيه، وفي تركيا التي شهدت في فترة التسعينيات من القرن الماضي حالة من التضخم الجامح وتحلّفاً في النظم المالية، إلا أنها استطاعت أن تتجاوز تلك الأزمة عبر تنفيذ برنامج اقتصادي يستند إلى الانضباط المالي بعيد المدى جنباً إلى جنب مع سياسة نقدية موجهة نحو الاستقرار، وفي بلغاريا فقد أتاح الانضباط

المالي احتواء العجز لعامي (2011 – 2012) بدلاً من اللجوء إلى زيادة الضرائب لتأمين المزيد من الأموال، ومن ثم الحفاظ على البيئة المالية المتوازنة والمستقرة (المفصح، 2019، 3) .

### ثانياً: الصدمات المزدوجة التي طالت العراق

لا شك في أن الاقتصاد العراقي يعتمد كثيراً على قطاع النفط الخام، إذ تتراوح نسبة الإيرادات النفطية في الموازنة العامة نحو ما يقارب (93%)، وأكثر من (55%) من إجمالي الناتج المحلي؛ بمعنى أن العراق من الدول الريعية ذات الاقتصاد الأحادي الجانب، وأن أسعار النفط الخام متقلبة كثيراً؛ مما تسبب أزمات حقيقية للعراق وكل الدول المنتجة للنفط التي تعتمد أساساً على إيرادات النفط الخام، وأن التقلبات التي تحدث في أسواق النفط العالمية تؤثر بنحو مباشر على الاقتصاد العراقي مسببة أزمات تعصف في البلد، إذ إنه غالباً ما تنخفض أسعار النفط ونادراً ما ترتفع؛ مما يوحى إلى أن أسعار النفط في أكثر الأحيان تنخفض؛ وهو ما يؤثر على إيرادات الموازنة العامة؛ وبالتالي سيحد من النفقات الحكومية.

### 1- الصدمة المزدوجة الأولى

عانى العراق من أزمة مزدوجة في نهاية عام 2014 تمثلت في احتلال داعش لثلث أراضي العراق، واختيار أسعار النفط في الأسواق العالمية، إذ انخفضت إلى نحو (39.2) دولار للبرميل؛ مما سبب صدمة حقيقية أدت إلى حدوث عجز كبير في الموازنة العامة؛ بسبب نقص الإيرادات النفطية مما انعكس على انخفاض الإيرادات العامة بنسبة (7.5%)؛ لتشكّل ما نسبته (39.5%) من الناتج المحلي الإجمالي، وفي النهاية أدى إلى عدم إقرار الموازنة العامة في هذا العام، مسبباً تراجع النمو الاقتصادي في البلاد (دعدوش، 2019، 117)، والجدول (1) يبيّن بنود الموازنة العامة للعراق للمدة (2010 – 2020):

## الجدول (1)

الموازنة العامة العراقية للمدة (2010 – 2020) مليار دولار

السنة	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	* 2020
الإيرادات النفطية	53.044	86.562	93.218	92.902	81.624	58.051	37.199	54.682	64.300	78.117	89.185
الإيرادات غير النفطية	6.937	6.435	9.240	4.576	8.902	2.912	8.523	10.306	12.069	9.857	11.236
إجمالي الإيرادات العامة	59.981	92.997	102.458	97.478	90.526	57.291	45.722	64.988	76.369	87.974	100.421
إجمالي النفقات العامة	59.943	67.314	90.171	102.167	94.437	69.591	61.824	63.437	86.798	110.923	153.488
العجز/ الفائض	0.38	25.683	12.287	(4.689)	(6.792)	(8.628)	(10.637)	1.551	(10.429)	(22.949)	(53.067)

المصدر: 1- وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للإحصاء، مديرية الحسابات القومية. 2- وزارة المالية، دائرة الموازنة العامة، أعداد وسنوات مختلفة. 3- الأرقام بين الأقواس تعني حالة العجز في الموازنة.

\* بيانات أولية لم يصادق عليها البرلمان العراقي حتى الآن.

نلاحظ من الجدول (1) أن العراق يعتمد على الإيرادات النفطية كثيراً في ردف الموازنة العامة بالأموال، وقد حقق العراق في السنوات (2010 – 2013) فائضاً في الموازنة العامة؛ بسبب ارتفاع أسعار النفط في الأسواق العالمية إلا أن هذه الفوائض ذهبت هدرًا بفعل الخطط الإنفاقية (غير المخطط لها) غير المدروسة ذات طبيعة تشغيلية (تعينات و زيادة رواتب وأجور موظفي بعض الوزارات ومحاباة للبقاء في المناصب السيادية آنذاك). أما المدة (2013-2016) فإن الصدمة المزدوجة المتمثلة بالركود الاقتصادي، وانخفاض أسعار النفط العالمية، وارتفاع حجم الإنفاق الحكومي على الحرب مع داعش أدت كلها إلى اختلال الموازنة العامة وحصول حالة عجز

فيها، وبعد أن تحسّنت أسعار النفط في عام 2017 حققت الموازنة فائضاً مالياً بنحو (1.551) مليار دولار لم تستثمر أيضاً في عمليات التنمية الاقتصادية للبلاد، وإن التحسن الملحوظ في أسعار النفط العالمية انعكس بنحو مهم على واقع الموازنة العامة للمدة (2018-2020)؛ إذ ارتفعت الإيرادات النفطية بنسبة (28%)؛ الأمر الذي أنعش إجمالي الإيرادات العامة لتبلغ قرابة (100) مليار دولار في عام 2020 فما كان من الحكومة إلا أن رفعت من حجم نفقاتها بإدخال وظائف وتعيينات جديدة عمّقت من العجز المالي في البلاد، فارتفع العجز إلى (53) مليار دولار، وهذا لم يشهده العراق مسبقاً.

## 2- الصدمة المزدوجة الثانية

يعاني العراق وكل دول العالم من أزمة حادة بسبب الصدمة (shock) المزدوجة التي طالت العالم أجمع؛ بسبب ظهور جائحة كورونا التي تحولت إلى وباء عالمي في بداية عام 2020؛ مما أدى إلى توقف حركة العالم بصورة مهولة مسببة انخفاض أسعار النفط في الأسواق العالمية، إذ تراجع سعر البرميل إلى نحو 20 دولاراً، وازدادت نسبة انخفاض أسعار النفط في الأسواق العالمية، إذ (العطار، 2020، 6)، وما تزال المحاولات من منظمة أوبك بالتعاون مع روسيا والولايات المتحدة؛ للوصول إلى حلول أو معالجات للخروج من هذه الأزمة التي اجتاحت كل دول العالم، ويبدو أن هذه الصدمة المزدوجة لن تجد الحلول اللازمة إلا بإيجاد علاج يقضي نهائياً على هذا الفيروس المعدي، وبعد عدة تخفيضات لدول أوبك مع انخفاض الخزين لدى الدول المستهلكة للنفط الخام تحسنت أسعار النفط العالمية لتستقر عند متوسط (40-35) دولاراً للبرميل الواحد.

## الاستنتاجات

1. إن الاقتصاد العراقي يعتمد بنحو أساس على إيرادات النفط، بحيث لو انخفضت أسعار النفط سيؤثر سلباً على الموازنة العامة، أما إذا ازدادت فسيكون ذلك إيجابياً على الاقتصاد العراقي .
2. في أوقات الأزمات والصدمات سواء السلبية أو الإيجابية فإن الانضباط المالي له تأثير مهم على واقع الاقتصادات الرأسمالية أو النامية، عبر ضبط الإنفاق العام أو المحافظة على الاستقرار في البلاد.
3. من خلال قواعد الانضباط المالي يمكن إضفاء طابع مهم لتصحيح الحوافز المشوهة، والحد من الإسراف في الإنفاق غير المخطط ولاسيما في أوقات الرخاء وارتفاع أسعار النفط في الأسواق العالمية؛ بالتالي فإن القواعد المالية ستقلل العجز في الموازنة العامة في البلاد.
4. إن السياسة المالية لها تباطؤ زمني أكبر من السياسة النقدية في فرض المعالجات والحلول إبان حدوث الصدمات أو الأزمات في البلاد، كونها تحتاج إلى موافقات عدة من قبل السلطتين التشريعية والتنفيذية.
5. أدى تأثير العراق بالتقلبات التي تحدث في أسعار النفط العالمية إلى حدوث حالة الانكشاف الاقتصادي لديه؛ مما سبب صدمات مزدوجة طالت كل مفاصل الدولة.
6. سيؤثر إجراء التنويع الاقتصادي في البلاد إيجابياً؛ مما يتيح للحكومة تقليل الاعتماد على إيرادات النفط في الموازنة العامة، وبما يمهد من منع حدوث الصدمات المزدوجة فيه.

## التوصيات

### 1- الحلول على المدى القريب

أ- إطلاق البنك المركزي مبادرة سريعة وبالتعاون مع وزارة العمل والشؤون الاجتماعية على مفردتين هما: (ضخ الأموال، وتأمين المقترضين)، ويكون البنك المركزي هو الجهة المسؤولة عن كل الأعمال التي ستقوم بها الجهات المانحة للقروض، ويقوم بتلك الأعمال كل المصارف التجارية والإسلامية (الحكومية والخاصة)، والآلية تكون مغايرة عن مبادرة البنك المركزي السابقة في تمويل القروض الصغيرة والمتوسطة ومشابهة لها في الوقت نفسه، إذ تكون المبادرة مغايرة (مختلفة) عن سابقتها من طريق:

أ- إن الذي يؤمن طالب القرض هو المؤسسات المصرفية تحت إشراف مباشر من قبل البنك المركزي نفسه، وبالتعاون مع وزارة العمل والشؤون الاجتماعية واعتماد بياناتها في تزويد المؤسسات المصرفية بأسماء العاطلين عن العمل الذين تسلّموا آخر إعانة في آخر شهر؛ وبذلك تحقق المؤسسات المصرفية سرعة وسهولة في الوصول إلى بيانات العاطلين الذين يرومون الحصول على القرض.

تمنح المصارف الخاصة الأموال من البنك المركزي بنسبة فائدة صفرية على أن تقوم هذه المصارف بإقراضها للعاطلين بنسبة فائدة 1% أو 2% كحد أقصى، وتكون المبادرة مشابهة لسابقتها في توفير الأموال للمصارف الخاصة عبر الآلية التي اتبعت سابقاً للسرعة والسهولة في عملية حصول المصارف الخاصة على الأموال من البنك المركزي (دعدوش، 2020، 2).

ب- إعادة النظر بهيكل رواتب الموظفين، وتكون بنسبة تنازلية؛ بمعنى ابتداءً بأكبر تخفيض من الرئاسات الثلاث نزولاً إلى الوزراء والمديرين العامين وهكذا إلى الموظف الاعتيادي؛ بشرط أن تراعي بعض الوزارات التي تكون مخصصات الرواتب لدى موظفيهم منخفضة قياساً بوزارات كالنفط

والكهرباء تكون المخصصات كبيرة ومتنوعة جداً.

ج- اللجوء إلى الدين الداخلي: ويكن ذلك بإصدار سندات أو حوالات إلى الجمهور في السوق الثانوية، أو اذونات الخزينة التي يقوم بها البنك المركزي، وتكون ذا شروط جيدة تحفز الأفراد على قبولها وشرائها من الحكومة (داغر، 2020).

## 2- الحلول على المدى البعيد

تعتمد الحلول والمعالجات البعيدة المدى بنحو كبير على تنوع الاقتصاد العراقي والخروج من ريعيته، والاعتماد على مورد وحيد (النفط الخام)، إذ إن التنوع الاقتصادي هو عملية تنوع مصادر الدخل وتوسيع القاعدة الإنتاجية، وزيادة مساهمة القطاعات الإنتاجية (السلعية والخدمية) في الناتج المحلي الإجمالي؛ وبالتالي إمكانية التخلص من مخاطر الاعتماد على سلعة أو مادة أولية وحيدة في الاقتصاد الوطني، ويعني التنوع الاقتصادي عملية استغلال الموارد والطاقات الإنتاجية المحلية كافة بما يتكفل بتحقيق تراكم في القدرات الذاتية لتوليد طاقة متجددة وبلوغ مرحلة سيطرة الإنتاج المحلي على السوق الداخلية وتنوع الصادرات في المستقبل.

و يمتلك العراق أراضي زراعية جيدة فضلاً عن وجود معامل لصناعات مختلفة متوزعة في أنحاءه، وإن الاعتماد على قطاعي الزراعة والصناعة يتطلب عدة أمور مهمة، منها العمل على غلق الحدود تدريجياً، وفرض ضرائب كمركية عالية على بعض السلع التي ستنتج محلياً، وذلك لتشجيع المنتج المحلي صناعياً كان أو زراعياً، فضلاً عن اعتماد آليات أخرى للسياسة في العراق، إذ إن العراق يمتلك جانباً سياحياً (دينياً وأثرياً) مهماً ويتركز في كل محافظات العراق؛ بالتالي فإن هذا القطاع المهم أيضاً سيحلب إيراداً مهماً للدولة.

ويبدو أن هناك جوانب مهمة يمكن العمل عليها لتحسين الانضباط المالي في العراق، ولعل

من أهمها الجانب التشريعي وضرورة تفعيل قانون الدين العام مع إجراء التعديلات المطلوبة على السقوف المحددة في القانون، والمساءلة الفاعلة فيما يتعلق بدقة تقدير الإيرادات والنفقات، وتعزيز المهارات المالية للموظفين والمديرين في القطاع العام، وتطوير طريقة إعداد الموازنة العامة ولاسيما في الجوانب المتعلقة بتحديد المخصصات المالية للمشاريع الرأسمالية ذات الأولوية التنموية؛ لتكون هذه الآليات ضمن السياسة المالية والتحوّل من موازنة التقليدية إلى موازنة البرامج التي تحدد أوجه الإنفاق العام بعيداً عن الهدر والفساد المالي والإداري الذي نخر كل مفاصل الدولة.

### وعلى ضوء ما تقدم ندرج التوصيات الآتية:

1. أدى ارتفاع الديون في معظم اقتصادات العالم إلى حدوث صدمات أو أزمات تحدث بين الحين والآخر وعليه ضرورة اللجوء إلى الانضباط المالي لتحقيق الاستقرار، إذ إن سياسة الاقتصاد الكلي تستلزم نظاماً مالياً قوياً ومستقراً؛ لضمان انتقال أثرها إلى الاقتصاد الحقيقي، ومن ثم تحقيق النمو الاقتصادي.
2. الإمساك بالإنفاق الحكومي وعدم السماح بالاستجابة التامة لزيادة المورد النفطي عبر تحديد نسبة من الناتج المحلي بحيث لا تتجاوز (35-40%)، على سبيل المثال: مهما بلغت إيرادات النفط أو على الأقل عدم زيادة الإنفاق التشغيلي (الجارى) بأعلى من نمو الناتج غير النفطي، وتوجيه الزيادة في الإيرادات النفطية نحو الاستثمارات في القطاعات الأخرى (الزراعية والصناعية) وتطويرها.
3. ضرورة اللجوء إلى الترابط بين السياستين المالية والنقدية في اتخاذ قرارات المعالجة إبان حدوث الصدمات لمراعاة التباطؤات الزمنية، وتحقيق الاستقرار الاقتصادي في البلاد.
4. الحد من إجراء التعيينات العشوائية وغير الملزمة من قبل الحكومة لتصحيح أخطائها، والعمل



على إعطاء الصلاحيات إلى القطاع الخاص في أخذ دوره الأساس في تشغيل اليد العاملة في البلاد؛ مما يقلل من حجم الإنفاق الجاري للحكومة الذي يؤدي إلى استقرار الموازنة العامة، وعدم تحقق العجز الفعلي فيها.

5. إن الحلول والمعالجات بعيدة المدى تستلزم إعداد خطة أو استراتيجية عمل بين وزارتي التخطيط والمالية لتحقيق التنويع الاقتصادي بالاعتماد على إيرادات النفط عبر تخصيص صندوق حكومي يهيئ البيئة المناسبة؛ لذلك ويكون تحت إشراف ملاك متخصص من الملاكات الكفؤة في البلاد.

## المصادر

1. Andrew Mountford & Harald Uhlig. 2008, what are the effects of fiscal policy shocks? NBER Working Paper .
2. داغر، محمود محمد (2020)، الأزمة الاقتصادية في العراق وسبل الخروج منها، ندوة علمية أقامتها وحدة التعليم المستمر (أونلاين)، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة بغداد.
3. دعدوش، علي عبد الكاظم (2020)، الإنفاق الحكومي لمواجهة جائحة فايروس كورونا (التدابير والإجراءات)، مقال منشور على شبكة الاقتصاد نيوز  
<https://www.economy-news.net/content.php?id=19669> .
4. دعدوش، علي عبد الكاظم وزيارة، رحيم حسوني (2019)، تأثير أسعار النفط على الموازنة العامة والميزان التجاري في العراق للمدة (2004-2017)، رسالة ماجستير، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة بغداد .
5. صندوق النقد الدولي، قواعد الانضباط المالي، 2006.
6. العاني، عماد محمد علي وأحمد، محمد شهاب (2017) القواعد المالي بين متطلبات الانضباط والواقع المالي في العراق للمدة (2004-2016)، مجلة المستنصرية للدراسات العربية والدولية، العدد 62 .
7. العطار، مهندس إحسان إبراهيم (2020)، أسعار النفط الخام العراقي وأثرها على الموازنة العراقية، بحث منشور على شبكة الاقتصاديين العراقيين.
8. فرج، حسين مهجر والعاني، عماد محمد علي (2018) دور الانضباط المالي في تحقيق الاستقرار الاقتصادي في العراق للمدة (2004-2016)، المجلة العراقية للعلوم الاقتصادية، العدد التاسع والخمسون.

9. الكبيسي، محمد صالح والعبدي، إسرائء سعيد صالح (2017)، قياس وتحليل تأثير الصدمات الانفاقية على بعض المتغيرات الاقتصادية الكلية في العراق للمدة (1990-2014)، مجلة الكوت للعلوم الاقتصادية والإدارية، العدد 26.

10. المفلح، سامر إبراهيم (2019)، الانضباط المالي ضرورة أساسية مع تفاقم المديونية، مقال على شبكة الإنترنت

<http://www.ammonnews.net/article/477504>.

11. وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للإحصاء، مديرية الحسابات القومية، بيانات وأرقام عن الموازنة العامة (2004 – 2018).

12. وزارة المالية، دائرة الموازنة العامة، إعداد وسنوات مختلفة (2004 – 2017).