

إداء السياسة المالية في العراق بعد عام 2003

المدرس همسه قصي عبد اللطيف

المدرس عمر عدنان خماس

جامعة النهرين / كلية إقتصاديات الاعمال

المقدمة

يخلط الكثير بين السياسة المالية والسياسة النقدية ولكل منهما نطاق وواجبات ووسائل للتأثير على السياسة الاقتصادية، إذ لا يمكن للسياسة الاقتصادية من النهوض والارتقاء وتحقيق الأهداف والتخلص من الأزمات والمشاكل الاقتصادية من دون التنسيق والملائمة بين أهداف ووسائل كل من السياسة المالية والسياسة النقدية تجنباً للتعارض والتضارب والتناقض بين هاتين السياستين .

فالسياسة المالية لأي دولة مهما كان نظامها الاقتصادي تتمثل في دور الحكومة بالحصول على الإيرادات العامة من المصادر المختلفة والموارد المتوفرة، هذه الإيرادات العامة هي التي يتم انفاقها في مجالات توفير الأمن والدفاع والقضاء وفي مجالات خدمات التعليم والصحة والنقل والمواصلات والكهرباء والماء وصرف مرتبات واجور الموظفين والعاملين في دوائر الدولة، هذه النفقات هي الإنفاق الحكومي على مجالات رأس المال الاجتماعي وكل حكومة تتطلع على أن تحقق فائض ناتج عن زيادة الإيرادات العامة على النفقات العامة أو أن تتساوى إيراداتها مع نفقاتها بحيث لا تجد نفسها في حالة عجز فتلجأ إلى الاقتراض العام لسد العجز في الإيرادات والتحويل عن طريق القروض الخارجية أو الداخلية (التحويل عن طريق العجز) أو التحويل عن طريق الاصدار النقدي بدون غطاء بطبع أوراق نقدية (سياسة النقود الرخيصة) .

وإن فعالية السياسة المالية في العراق تكمن في مدى قدرتها على التأثير في النشاط الاقتصادي وذلك من خلال استخدام ادواتها الثلاثة المتمثلة بالضرائب والنفقات الحكومية والدين العام (القروض) في مواجهة المشكلات والازمات الاقتصادية.

وفي ظل الوضع الحالي الصعب فان مالية الدولة تعاني من زيادة الإنفاق العام وتوسيع القطاع العام مع ضعف الأداء وانخفاض الإنتاجية وكذلك تعاني من الهدر من خلال دعم السلع الضرورية في البطاقة التموينية عن طريق توزيع سلع بأسعار تقل عن تكلفتها الحقيقية بمقدار الدعم المقدم بالإضافة إلى تقديم السلع والخدمات مجاناً أو بأسعار رمزية، وتواجه السياسة المالية مشاكل خارجية أيضاً تتمثل في جدولة وشطب الديون الخارجية والتعويضات التي على وزارة المالية ان تجري مفاوضات معقدة من اجل إثبات عدم شرعيتها وشطبها.

إشكالية البحث :

لقد تعرض الواقع الاقتصادي العراقي الى العديد من المشكلات والتهفوات التي عثرت مسيرة تقدمه بعد الاحتلال الامريكي ولعل من ابرزها المديونية والتضخم والبطالة والكساد.... الخ .

وبما إن السياسة المالية تعد أحد الاسس التي يرتكز عليها الاقتصاد العراقي والتي تؤثر بشكل أو بآخر في إنجاح عملية التنمية الاقتصادية فيه، فقد تأثر أداء السياسة المالية بمجرى الاحداث التي حصلت في العراق بعد عام 2003 .

فرضية البحث :

تتطلب فرضية البحث من رؤية مفادها هل أن أداء السياسة المالية في العراق بعد الاحتلال الامريكي كان في صالح النشاط الاقتصادي العراقي أم لا .

الهدف من البحث :

بيان حال السياسة المالية في العراق قبل و بعد الاحتلال الامريكي .

منهجية البحث :

أعتمد البحث على المنهج الوصفي التحليلي في توضيح مفهوم السياسة المالية واهدافها في العراق وبيان أدائها قبل وبعد عام 2003 .

هيكلية البحث :

ينطلق البحث من محورين الاول : إطار مفاهيمي ويشمل:

أولاً: مفهوم السياسة المالية وأهدافها

ثانياً: أدوات السياسة المالية

والثاني: أداء السياسة المالية في العراق

أولاً: طبيعة العلاقة بين السياسة المالية والنقدية

1- أوجه الاختلاف والتعارض بين السياستين

2- أوجه التنسيق والتكامل بين السياستين

ثانياً: مراحل أداء السياسة المالية في العراق

1- مرحلة أداء السياسة المالية قبل عام 2003

2- مرحلة أداء السياسة المالية بعد عام 2003

المحور الاول - اطار مفاهيمي**أولاً : مفهوم السياسة المالية وأهدافها**

هناك عدة تعريفات لمفهوم السياسة المالية نوضح البعض منها على سبيل المثال، فتعرف السياسة المالية بأنها ((مجموعة السياسات المتعلقة بالإيرادات العامة و النفقات العامة بقصد تحقيق أهداف محددة)) (1) .

بينما يعرفها البعض بأنها ((سياسة استخدام أدوات المالية العامة من برامج الإنفاق و الإيرادات العامة لتحريك متغيرات الاقتصاد الكلي مثل الناتج القومي، العمالة، الادخار، الاستثمار، وذلك من أجل تحقيق الآثار المرغوبة و تجنب الآثار غير المرغوبة فيها على كل من الدخل و الناتج القوميين و مستوى العمالة و غيرها من المتغيرات الاقتصادية)) (2) .

كما تعرف بأنها ((مجموعة الأهداف و التوجهات و الإجراءات و النشاطات التي تتبناها الدولة للتأثير في الاقتصاد القومي و المجتمع بهدف المحافظة على استقراره العام و تنميته و معالجة مشاكله و مواجهة كافة الظروف المتغيرة)) (3) .

وتعرف أيضاً بأنها ((ذلك الجزء من سياسة الحكومة الذي يتعلّق بتحقيق إيرادات الدولة عن طريق الضرائب و غيرها من الوسائل و ذلك بتقرير مستوى و نمط إنفاق هذه الإيرادات)) (4) .

وهناك تعريف آخر لا يخرج عن مضمون التعريفات السابقة، يوضح أن السياسة المالية هي ((تلك السياسات والإجراءات المدروسة و المتمدة المتصلة بمستوى و نمط الإنفاق الذي تقوم به الحكومة من ناحية و بمستوى و هيكل الإيرادات التي تحصل عليها من ناحية أخرى)).

ومن خلال التعريفات السابقة، نستطيع القول أنها جميعاً تتفق في أن السياسة المالية هي ((أداة الدولة للتأثير في النشاط الاقتصادي بغية تحقيق الأهداف الاقتصادية و الاجتماعية و السياسية التي تسعى إلى تحقيقها)) (5) . بمعنى أن السياسة المالية هي ((أسلوب أو برنامج عمل مالي تتبعها الدولة عن طريق استخدام الإيرادات و النفقات العامة، علاوة على القروض العامة لتحقيق أهداف معينة في طليعتها النهوض بالاقتصاد الوطني و دفع عجلة التنمية و إشاعة الاستقرار الاقتصادي)) (6) .

ومما سبق يمكن القول أن السياسة المالية هي السياسة التي بفضلها تستعمل الحكومة برامج نفقاتها و إيراداتها العامة و التي تنتظم في الموازنة العامة لإحداث آثار مرغوبة و تجنب الآثار غير المرغوبة على الدخل و الإنتاج و التوظيف أي تنمية و استقرار الاقتصاد الوطني و معالجة مشاكله و مواجهة كافة الظروف المتغيرة .

أما أهداف السياسة المالية فهي (7) :-

1. الوصول الى مستوى التشغيل الكامل
2. الوصول الى معدلات نمو مضطردة
3. تحقيق الأستقرار في المستوى العام للإسعار
4. العمل على تحقيق رفاهية المجتمع وإعادة توزيع الدخل بشكل عادل .

ثانياً : أدوات السياسة المالية

تقوم الدولة عن طريق السياسة المالية التي تعتمد عليها تنفيذ عدد من الاهداف فهي تمثل اهم اداة تستخدمها الدولة لهذا الغرض، فعن طريقها يمكن تنشيط او تخفيض اي نشاط اقتصادي .

تنقسم ادوات السياسة المالية الى مايلي (8) :-

1. أوجه الانفاق الحكومي :

تمثل ميزانية الدولة و منهاج الاستثمار، و الميزانيات المستقلة اوجه الانفاق الحكومي، لذا فان مفرداتها تمثل الاهداف التي تسعى الدولة لتطبيقها و الطريقة او الاسلوب الذي يتم بموجبه الانفاق . و الملاحظ لابواب الصرف في ميزانيات السنوات الست السابقة تغليب جانب الانفاق الاستهلاكي الجاري على الانفاق الراسمالي بشكل كبير، و هذا مؤشر خطير يدل على عدم مقدرة الاقتصاد في بناء تراكم رأسمالي للدولة، و يعني زيادة في بيروقراطية الدولة و حصول ترهق في اجهزتها .

إن الزيادة الكبيرة الغير مدروسة بشكل علمي في الانفاق الحكومي خصوصا في فترة المصاريف العامة و في فترة اجور العاملين التي توسع حجم الانفاق فيها بشكل كبير لاسباب اجتماعية و امنية مثلت احد عوامل زيادة الانفاق الاستهلاكي في المجتمع .

وإن زيادة حجم الانفاق العام دون ان يقابلها حصول زيادة مماثلة في الناتج القومي الاجمالي، و دون ان تلحق بها خطة اقتصادية تهدف لتحقيق هدف اقتصادي معين تمثل تشتيت للجهود و ضياع للامكانيات .

لقد شكلت هذه الحالة عبء ثقيل على كاهل الخزينة العراقية و تعميق لظاهرة التضخم الاقتصادي و المالي في

العراق .

2. الضرائب والرسوم :

وهما يمثلان احدى الادوات الفاعلة التي تستخدمها الدولة لتحقيق اهداف اقتصادية ومالية واجتماعية وسياسية وغيرها، وقد اصدرت الدولة العراقية تشريعات بخصوص تفعيلها، الا ان الملاحظ وجود ارباك وعدم فاعلية هذه الاجهزة في تحقيق اهدافها، اذ ينقصها توفر الكادر المدرب بشكل كبير وانظمة العمل المتطور .

ويلاحظ ايضاً عدم وجود انسجام بين اهداف السياسة الضريبية مع السياسة الاقتصادية للدولة، فالتسهيلات الواسعة الممنوحة للمستوردين ساهمت بشكل كبير بحصول تدمير في القاعدة الانتاجية للمنتج العراقي لمختلف السلع والخدمات لان المنافسة بينهما اصبحت منعومة.

3. إعادة توزيع الدين العام (القروض) :

يمثل نشاط المصارف أهم أداة يتم بواسطتها تجميع الاموال من المدخرين لاعادة استخدامها في مشاريع تنموية عن طريق اقراضها للمستثمرين ورجال الاعمال .

ولتحقيق هذه الوظيفة يقوم المصرف بمهمة تحفيز وتشجيع الافراد على الادخار بحجز جزء من ايرادهم وايداعه لدى المصرف ليقوم المصرف لاحقاً باستثماره في مشاريع تنموية عن طريق مباشر أو عن طريق إقراضه للمستثمرين .

ففعالية المصارف دلالة مهمة على فاعلية الانشطة الاقتصادية، وتمثل أهم أداة يتم بواسطتها تنمية نوع معين من الانشطة أو المؤسسات الاقتصادية عن غيرها .

لذا فإن السلوك الاستثماري للمصارف يتحدد بموجبه مسار العملية الاستثمارية في البلد، فالسلوك المنحرف للسياسة الائتمانية للمصارف العالمية الكبرى شكلت السبب الاساسي لحصول الازمة المالية التي عصفت بالاقتصاد العالمي حالياً .

المحور الثاني - أداء السياسة المالية في العراق

أولاً : طبيعة العلاقة بين السياسة المالية والنقدية

طبيعة العلاقة (التناقض والتكامل) بين السياسات الاقتصادية عموماً، والسياسات المالية والنقدية على وجه الخصوص ليست وليدة سنوات أو عقود حالية، فضلاً عن أنها لا تنحصر في اقتصاد بلد معين من دون غيره، ويكاد يجمع الاقتصاديون على أن العلاقة بين السياستين المالية والنقدية، هي علاقة جدلية فيها من التوافق والتعارض الكثير، وأيضاً من التكامل والتنسيق الكثير، ولكن كلما كانت عناصر التناقض والتعارض اكبر من عناصر التكامل والتنسيق سيؤدي ذلك حتماً إلى تكاليف كبيرة يتحملها الاقتصاد والمجتمع تتمثل في الهدر في الموارد المالية والحقيقية، وبالعكس ستعجز هذه التكاليف إلى الانخفاض كلما كانت عوامل الالتقاء والتوافق اكبر وعوامل الخلاف والتباعد اقل .

إن الخلاف بين الماليين والنقديين عموماً لا يتركز على أن لكل منهما أدواته ووسائله التي تختلف عن الآخر، بل أن جوهر الخلاف يتمثل في الأهداف التي يسعى كل منهما إلى تحقيقها ضمن مهامه وسلطاته (9) .

وفي العراق حتى عام 2003 كانت السياسة النقدية تُوصف بالسياسة (الذيلية والمسايرة والتكيفية) للسياسة المالية، أي أنها تتبع وتسايير وتتكيف مع الاتجاهات العامة للسياسة المالية التوسعية، لكي تواكب وضع الاقتصاد العراقي الذي اتسم باختلال هيكلي في الأغلب إن لم يكن في جميع قطاعاته، ولكن بعد التغيير السياسي والاقتصادي في العراق في عام 2003 ظهرت سمات أخرى لطبيعة العلاقة بين السياسة النقدية والسياسة المالية تركزت في المهام والأهداف لكل من السياستين وصلت في بعض الأحيان إلى التناقض والتعارض وما يترتب على ذلك من خسائر في الموارد الاقتصادية قد يكون العراق في أمس الحاجة لها لبناء وأعمار البنية الاقتصادية المدمرة (10) .

1. أوجه الاختلاف والتعارض بين الماليين والنقديين:

بدايةً تشير السياسة المالية الى ((جميع الإجراءات التي تتخذها السلطات المالية "وزارة المالية" فيما يتعلق بنفقات الدولة ومصادر تمويل هذا الأنفاق، أي الإيرادات العامة)) .
أما السياسة النقدية فهي ((الإجراءات التي تتولى مسؤوليتها السلطات النقدية ممثلة بالبنك المركزي والتي ترتبط بشؤون النقد والمصارف والمؤسسات المالية الأخرى)) (11) .
فقد يحدث التعارض والتناقض بين مختلف السياسات الاقتصادية، ولكن يبقى تعارض السياستين المالية والنقدية يحظى بالاهتمام الأوسع، لأنه تعارض بين السياسة الصانعة للنقد (السياسة النقدية)، وبين السياسة المنفقة للنقد (السياسة المالية)، وهذا الخلاف يترتب عليه اثار مالية ونقدية متبادلة قد تتسبب بانحراف السياسة الاقتصادية العامة إلى مراحل خطيرة في حالة عدم تدني عوامل التعارض إلى مستويات مقبولة أو مناسبة، وعموماً فإن من بين صور أو أشكال التعارض التي يدور الجدل بشأنها بين السياستين تتمثل في (12) :-

- يركز الماليون في دفاعهم عن فاعلية سياستهم المالية، وهجومهم على النقديين لإثبات دور السياسة النقدية الثانوي، على أن السياسة النقدية بحاجة مستمرة ودائمة إلى تعديل مكونات عرض النقد بين فترة وأخرى حسب وضع الجهاز المصرفي وظهور أدوات مالية مختلفة، ويرد النقديون دفاعاً عن سياستهم النقدية والنيل من السياسة المالية بعدم فاعليتها من خلال عنصر التأخير الزمني الذي يُفقد أدوات السياسة المالية إمكانية المواجهة ومن ثم معالجة التقلبات الاقتصادية، إذ تحتاج إلى وقت أطول نسبياً لإجراء المناقشات والتشريعات الملائمة في البرلمان ومن ثم تنفيذها مما يفقد السياسة المالية سرعة التحرك لتحقيق التغييرات المطلوبة .
- إن الماليين يؤكدون على أن دور النقود في النشاط الاقتصادي لا يمكن أن يكون محايداً فالتغيرات التي تحصل في عرض النقد تؤدي إلى تغيرات في الأسعار والدخل والأجور والتشغيل، بينما يرى النقديون أن الآثار غير الحيادية للنقود تكون مؤقتة، وإن ضبط تدفق النقود سيسهم في تحقيق الاستقرار النقدي والاقتصادي .
- يختلف الماليون والنقديون بشأن تحديد المدى الزمني الذي تتحقق من خلاله آثار التغيرات في عرض النقد على المستوى العام للأسعار، إذ يرى النقديون أن هذا التأثير يكون في الأجل الطويل فقط، بينما يرى الماليون انه طالما أن التضخم يعد ظاهرة نقدية وفي الأجل الطويل فان ذلك يعني أن أي تغير في المعروض النقدي لا يمكن أن يؤثر في المتغيرات الحقيقية وبالتالي فان ذلك يثبت عدم فاعلية السياسة النقدية في هذه الحالة.

- تتعارض الآراء بشأن ما يعرف (بالنقييس) ربط الإنفاق العام بالأرقام القياسية للأسعار إذ يرى أنصار السياسة المالية عدم فعالية إجراءات خفض الأسعار الاسمية عن طريق الدعم أو تخفيض الضرائب في وقف جنوح الأسعار نحو الارتفاع ومنع زيادة كمية النقود من إحداث التضخم، حيث يؤدي النقييس من وجهة نظر المالىين إلى عدم الاستقرار وقد يولد التضخم الجامح، بينما يرى مؤيدو السياسة النقدية بان عملية النقييس ستسهم في الحد من التوقعات التضخمية التي تنعكس على رفع معدلات الأجور الحقيقية غير التضخمية .
- أما التضخم فان المالىين يعتقدون انه يعتمد بالأساس على تكلفة العمل والعوامل الأخرى المؤثرة في الأرباح التي يحققها المنظّمون، أي أنهم يفسرون التضخم من جانب الكلفة، ويتم معالجة التضخم عن طريق مراقبة الأجور والأسعار، أما النقديون فأنهم يرون بان التضخم ينجم من خلال جانب الطلب والمعروض النقدي، كذلك فان النقديين يؤكدون على أن الإجراءات المناسبة لمعالجة التضخم طالما هو ظاهرة نقدية فلا بد ان يكون علاجها باستخدام الأدوات النقدية، وينتقدون في الوقت نفسه وجهة النظر المالية في المعالجة لأنها تضر بالنشاط الاقتصادي عندما يتم اللجوء إلى استخدام وسائل اقل كفاءة في زيادة الأجور والأسعار .
- إن المالىين يعزّون سبب حدوث الدورات الاقتصادية إلى تغيرات في الطلب على الاستثمار، فحدث الركود الاقتصادي والبطالة يرجع إلى تدني الطلب على الاستثمار بسبب التوقعات المتشائمة التي تسود الاقتصاد، بينما تقود التوقعات المتفائلة إلى حدوث التضخم، وعليه فان تحديد مقدار المعروض النقدي اللازم لتفعيل النشاط الاقتصادي المحلي يعتمد على هذه التوقعات وعلى مستوى الطلب الاستثماري، وإن سمة عدم الاستقرار من وجهة نظر المالىين ترجع إلى التصرفات النقدية للمشروعات الاقتصادية الخاصة، أيضا يرى المالىون أن مقدار العرض النقدي المناسب لتحقيق الاستقرار الاقتصادي يعتمد في تحديده على سعر الفائدة .
- أما رؤية النقديين فهي أن الاستخدام غير السليم للسياسات الاقتصادية العامة هو السبب الرئيس في عدم الاستقرار الاقتصادي وليس التغيرات في الإنفاق الفردي، إذ أن ما يحدث من تغيرات في الإنفاق الخاص يرجع إلى تصرفات الحكومة غير الرشيدة، وخصوصا السياسات الضريبية وسياسات الإنفاق العام وتصرفات الهيئات العامة وما يترتب عليها من تغيرات في الائتمان والسياسة المالية .
- ينظر المالىون إلى عرض النقد باعتباره متغيرا تابعا ويؤكدون على ان هذا لا يقلل من أهمية تأثير المعروض النقدي على الدخل، بينما يختلف النقديون مع المالىين في هذا الشأن حيث يوضح النقديون أن أي متغير تستطيع السلطات الاقتصادية التحكم فيه فهو متغير مستقل، وبما أن عرض النقد خاضع لرقابة السياسة النقدية فانه يُعد متغيراً مستقلاً وأيضاً يعترف النقديون بان السياسات النقدية قد يتقلص تأثيرها في الحالات غير الاعتيادية كالحروب مثلاً .
- إن المالىين يركزون على سعر الفائدة الحقيقي بينما يركز النقديون على سعر الفائدة الاسمي أو الجاري .
- يختلف المالىون مع النقديين في إن سياستهم المالية تشمل معظم القطاعات الاقتصادية وبالتالي فهي أكثر شمولية من السياسة النقدية التي تنحصر غالبا في القطاع المصرفي والمالي، فضلا عن أن السياسة المالية التوسعية توفر النقود بصورة مباشرة للمستهلكين وقطاعات الأعمال، بينما تؤثر السياسة النقدية في الإنفاق بصورة غير مباشرة من خلال تغيير أسعار الفائدة وشروط الائتمان وأسعار الصرف وأسعار الموجودات .

2. أوجه التكامل والتنسيق بين السياستين النقدية والمالية:

يتفق الجميع على انه كلما اتسعت الفجوة وازدادت عوامل التعارض والتناقض بين السلطات المالية والنقدية كلما أدى ذلك إلى إضعاف تأثير السلطتين معاً، فضلاً عن إضعاف النشاط الاقتصادي عموماً، فبالرغم من امتلاك كل منهما خصوصية في استخدام وسائله لتحقيق أهدافه الأساسية، إلا ان ذلك لا يعني عدم اشتراكهما معاً لتحقيق الأهداف الاقتصادية العامة لان السياستين على درجة واحدة من الأهمية بالنسبة للسياسة الاقتصادية العامة، فضلاً عن كونهما يكملان بعضهما وليساً بديلين عن بعضهما، وإن الأولوية أو الثانوية هي للهدف الذي تسعى السياسة الاقتصادية العامة الى تحقيقه .

وعليه فان من بين دواعي التنسيق بين السياستين المالية والنقدية تتمثل بما يأتي (13) :-

- إن استخدام السياسة النقدية لضبط ومراقبة المعروض النقدي ضروري ومهم، ولكنها لوحدها غير كافية من دون مساندة السياسة المالية وسياسات أخرى كالأجور والأسعار وأسعار الفائدة والاستثمار، كذلك فان استخدام السياسة المالية بمفردها لتشجيع عملية الاستثمار الخاص عن طريق تخفيض الإنفاق الحكومي يمكن ان يؤدي عملياً خصوصاً في البلدان النامية الى انخفاض هذا النوع من الاستثمار بدلا عن زيادته، وذلك يعني ضرورة دعم وسائل وأدوات السياسة النقدية لتشجيع الاستثمار الخاص وضبط سعر الصرف .
- إن التناقضات التي تحدث بين السياستين المالية والنقدية وانعكاس آثارهما على الاقتصاد توجي او تعطي دلالات للمستثمر المحلي أو الأجنبي بان إحدى السياستين (تتبنى أو تتعمّر) بينما الأخرى (تهدم)، مما يشكل إعاقة للنشاط الاقتصادي .
- إن السياسة النقدية لا تستطيع لوحدها النجاح في تحقيق هدفها الأساسي وهو معالجة التضخم من دون ان يكون هناك توافق وتنسق مع السياسة المالية، أي ان استخدام سياسة نقدية متشددة لمواجهة التضخم قد تفشل في حال عدم إسنادها بسياسة مالية تقوم على تقليل الإنفاق ورفع معدلات الضريبة، وكذلك الحال بالنسبة للسياسة المالية في تحقيق هدف معالجة الكساد، فإجراءاتها المتعلقة بزيادة الإنفاق العام وتخفيض معدلات الضريبة قد لا يكتب لها النجاح عندما تقوم السياسات النقدية بانتهاج سياسة نقدية متشددة تعتمد على رفع سعر إعادة الخصم ونسبة الاحتياطي القانوني او الدخول كبائع للاوراق المالية في عمليات السوق المفتوحة .
- إن إمكانية تكامل السياستين قد توجب أحيانا الاستعانة بأدوات كلا السياستين وبأهمية قد تكون متساوية، فالسياسة النقدية لها القدرة الواضحة في التأثير على السيولة النقدية المتاحة لدى الأفراد من دون أن يؤدي ذلك إلى إضافة مباشرة إلى الثروة، بينما يترتب على استخدام أدوات السياسة المالية زيادة الدخل والثروة من دون زيادة السيولة المحلية لدى الأفراد مباشرة .
- في حالة البطالة المرتفعة قد تكون أدوات السياسة المالية أكثر ملائمة للتطبيق لما تتطلبه عملية التشغيل أو التوظيف من زيادة في الإنفاق الحكومي وخفض أو إلغاء بعض الضرائب، واثر ذلك على الاقتصاد يكون أكثر ايجابيةً عندما تُدعم السياسة المالية بسياسة نقدية مستخدمة أداة سعر الفائدة حيث يؤدي

تخفيضه الى مستويات معينة لزيادة الاستثمار والدخل وتقليص البطالة، ومن ثم ليس من الضروري استخدام أدوات السياسة النقدية الأخرى طالما ان الأدوات المالية قادرة على التأثير في الطلب على النقود ومن ثم على مقدار الاستثمار، وبالألية نفسها يمكن استخدام الأدوات النقدية التوسعية بصورة كاملة مع استخدام أداة واحدة للسياسة المالية كخفض الضرائب .

• أما في ما يتعلق بمواجهة (الركود التضخمي) من خلال تكامل السياستين المالية والنقدية، فان اغلب الاقتصاديين يؤكدون على صعوبة المعالجة الآتية للتضخم والركود حتى في ظل تكامل السياستين، إلا أن ذلك يمكن ان يتحقق على مرحلتين من خلال تطبيق سياسة (قف - تحرك) أي يمكن من خلال تكامل السياستين أن تتم المعالجة على مرحلتين .

الأولى: باستخدام أدوات السياستين المالية والنقدية معاً، حيث يتم تحويل الأزمة إلى جانب واحد (اما تضخم أو بطالة) بمعنى تركيز جهود السياستين نحو معالجة أحد الجوانب، والكثير من الاقتصاديين يميلون إلى معالجة البطالة أولاً لآثارها وتكاليفها الاقتصادية والاجتماعية التي تكون اكبر نسبياً من التضخم .

والثانية: عن طريق تكامل أدوات السياستين وتفرغهما معاً لمواجهة الجانب الآخر وهو التضخم .

• إن التكامل والتنسيق بين السياستين لا بديل عنه، وذلك للآثار المتبادلة بين السياستين، فعندما يكون عجز في الموازنة العامة فان السياسة المالية ستلجأ الى السياسة النقدية ممثلة بالبنك المركزي أو إلى المصارف التجارية، وما يترتب على ذلك من تأثيرات على عرض النقد وعلى الاحتياطيات المصرفية وعلى أسعار الفائدة، إذ يؤدي اقتراض الحكومة من البنك المركزي الى زيادة المعروض النقدي، واقتراضها من المصارف يعتمد على وضع الاحتياطيات النقدية للمصارف ومدى تأثيرها على إنفاق القطاع الخاص .

وفي حالة فائض الموازنة، أيضاً قد تؤدي عملية استخدام هذا الفائض للتأثير في عرض النقد وذلك حسب أوجه استعمال هذا الفائض التي قد توجه نحو زيادة ودائع الحكومة لدى البنك المركزي او دفع ديون الحكومة للبنك المركزي، وأيضاً من خلال إطفاء قيمة السندات الحكومية التي تحتفظ بها المصارف التجارية حيث تزداد احتياطياتها و يزداد عرض النقد (14).

وأن التنسيق بين السياستين المالية والنقدية باعتبارهما أهم السياسات الاقتصادية التي تتولى إدارة الثروة المالية والحقيقية في أي دولة، سيؤدي إلى زيادة فاعليتهما ومن ثم سينعكس هذا التفاعل والتكامل والتنسيق على الحصيلة النهائية للدخل والإنتاج، أما حالة التعارض أو التناقض أو عدم التنسيق بين السياستين فانه سيعتبر عليه تكاليف اقتصادية تتمثل في الخسارة الاقتصادية للدخل، والذي يشمل أيضاً السياسة المالية فهي لوحدها تكون غير فعالة في نقل تأثيراتها على الاقتصاد ولا تستطيع أن تحقق أهداف السياسة الاقتصادية العامة، إلا عن طريق التكامل والدعم من قبل السياسة النقدية والعكس صحيح .

ثانياً : مراحل أداء السياسة المالية في العراق

تلعب السياسة المالية دوراً حيوياً في تسهيل أو تعقيد مهمة توسيع الوساطة المالية بين وحدات الفائض (القطاع العائلي) ووحدات العجز (قطاع الأعمال)، وبعبارة أخرى بمدى نجاحها في تعبئة المدخرات لتمويل النشاط الإنتاجي وزيادة حجم الاستثمارات وزيادة كفاءة عملية تخصيص الموارد للدفع بعملية التنمية، من خلال ما تستخدمه من أدوات وأساليب في تمويل العجز في الموازنة العامة وما تتركه من آثار على أداء القطاع المصرفي (15).

ويمكن التمييز بين مرحلتين مهمتين في اداء السياسة المالية في العراق:-

1. مرحلة أداء السياسة المالية قبل عام 2003 :-

تميزت هذه المرحلة بهيمنة إجراءات السياسة المالية على قرارات البنك المركزي، الذي كان يفنقر لأي شخصية أو استقلالية.

وفي ظل ذيلية السياسة النقدية وتبعيتها الكاملة للسياسة المالية، أعمدت السياسة المالية على طريقة تنقيد الدين أي الاقتراض المباشر من البنك المركزي والأداة الائتمانية المستخدمة في ذلك هي طبع النقود لتمويل العجز في الموازنة العامة، وقد أدت هذه السياسة إلى إرتفاع كبير في معدلات التضخم سببته الزيادة المستمرة في معدلات نمو عرض النقد من النقود عالية القوة مقارنة مع معدلات النمو في الناتج المحلي الإجمالي وتفاقم هذا الاتجاه بعد فرض الحصار الاقتصادي خلال الفترة (1990-2003) حيث شهدت هذه الفترة حالة من الانفلات أو عدم الانضباط المالي والنقدي فوصلت معدلات التضخم إلى المستوى الجامح الذي لا يمكن السيطرة عليه باستخدام الأدوات التقليدية للسياسة النقدية والسياسة المالية، ومما زاد الأمر سوءاً أن تلك السياسات قد إقترنت بممارسة الكبح المالي أي بفرض أسعار فائدة إدارية وبمعدلات ثابتة على الإقراض والإيداع، ومن الطبيعي في هذه الأحوال أن تكون أسعار الفائدة الحقيقية سالبة، مما أدت تلك السياسات إلى نشوء ظاهرة هروب الودائع من المصارف وتوظيفها في مجالات غير إنتاجية الأمر الذي عمق من حالة الركود الاقتصادي (16).

2. مرحلة أداء السياسة المالية بعد عام 2003 :-

شهدت هذه الفترة صدور القانون الجديد للبنك المركزي العراقي الذي كرس إستقلالية البنك المركزي في إدارة السياسة النقدية، وكان من أبرز ملامح تلك الاستقلالية قرار البنك المتعلق بالتوقف عن طبع النقود لتمويل العجز في الموازنة العامة، لذا لجأت الحكومة إلى إستخدام الأسلوب البديل وهو التمويل بالدين والأداة الائتمانية المستخدمة في ذلك هي إصدار السندات أو إدونات الخزينة وبيعها إلى المصارف التجارية وسوق الأوراق المالية لتوفير التمويل، ومن مزايا هذه السياسة أنها لا تؤدي إلى ارتفاع معدلات التضخم لأنها لا تؤدي إلى الزيادة في معدلات نمو عرض النقد من النقود عالية القوة، وهي تعمل فقط على نقل القوة الشرائية من الجمهور إلى الحكومة، ألا أن زيادة الاستدانة باستخدام أسلوب المزاد و كما يحصل حالياً أدى إلى رفع معدلات الفائدة الحقيقية في القطاع المصرفي، خصوصاً بعد أن تحرر هذا السعر من إجراءات الكبح المالي بعد قيام البنك المركزي في عام 2004 بتعويم أسعار الفائدة على الإيداع والإقراض ومنح البنوك التجارية حرية تحديد أسعار الفائدة، غير أن لجوء

الحكومة بشكل متزايد إلى التمويل بالدين قد أدى إلى زيادة الضغط على الاستثمار الخاص وهو ما يعرف (بالإزاحة خارجاً) وقد أدى ذلك الاتجاه إلى رفع أسعار الفائدة وزيادة تكلفة الاقتراض وسيقود في النهاية إلى عزوف القطاع الخاص عن الاستدانة من البنوك التجارية، فدخلت الحكومة كمنافس للقطاع الخاص على الموارد المالية المتاحة، قد رفع من مستوى الطلب الكلي على القروض وأدى إلى إرتفاع أسعار الفائدة الحقيقية، وسيؤدي ذلك إلى تخفيض مشتريات المستهلكين وخاصة من السلع المعمرة والسلع الأخرى التي تتطلب الاقتراض من المصارف وبخاصة السلع الحساسة لأسعار الفائدة كالسيارات والعقارات، كما سترتفع تكلفة الفرص البديلة للمشاريع الاستثمارية مما يجبر قطاع الأعمال على تأجيل الإنفاق على تلك المشاريع .

لذلك فإن أرتفاع سعر الفائدة الحقيقي الذي سببه العجز في الموازنة سيضغط أو سيزيح الإنفاق الخاص عموماً (الإنفاق الاستثماري)، هذا فضلاً عن الدور الذي تلعبه التوقعات التضخمية التي ترافق العجز في الموازنة العامة التي ستدفع المصارف إلى رفع سعر الفائدة على الودائع المتوسطة والطويلة الأجل كما حدث مؤخراً (17) . ويمكن التخفيف من آثار تلك السياسة من خلال ممارسة الشفافية في الإعلان عن مؤشرات السياسة المالية المستقبلية وبخاصة مؤشرات الإنفاق الحكومي ومعدلات الدين العام ومعدلات الضرائب التي سيكون لها الأثر الأيجابي على بنية الودائع من حيث آجلها الزمني، لأن الضبابية وعدم وضوح تلك المؤشرات سيؤثر سلباً على قدرة قطاع الأعمال على الاقتراض لتمويل إستثماراته وبالتالي ستتقلص الفرص أمام القطاع المصرفي لتوظيف موارده المالية، كما أن القرارات الصائبة لقطاع الأعمال ستكون بحاجة إلى وجود نظام مالي شفاف يرفع من مستوى ثقة المستثمر ويقنعه بتوجيه إستثماراته نحو المجالات التي ستزيد من حجم الطاقات الإنتاجية أو تزيد من فرص التشغيل (18) .

الاستنتاجات والتوصيات :

مما تقدم يمكن القول أن السياسة المالية في العراق تلعب دوراً كبيراً في تحقيق الاستقرار الاقتصادي، وإن فاعليتها تكمن في مدى قدرتها على التأثير في النشاط الاقتصادي ومواجهة المشكلات الاقتصادية المختلفة من خلال إستخدام أدواتها الثلاثة المذكورة سابقاً .

وبناءً على ما تم تداوله ونقاشه في الندوات والمؤتمرات التي عقدت بشأن ما تعانيه السياسة المالية من المعوقات والسلبيات التي إعترضت الاقتصاد في العراق فإن ما يستدعي الوقوف معه هو كيفية بناء السياسة المالية والنقدية على الاسس الهيكلية العلمية والاداء المبرمج المرتكز على أفضل وسائل التخطيط والتنسيق بين الوزارات المسؤولة للسير في نهج التنمية المستدامة وليس على تحقيق بعض الاجراءات الجزئية لمفاصل السياسة المالية .

وعليه إن نجاح السياسة المالية في العراق يعكسها الفائض المتراكم من الانتاج المتمثل في زيادة الطاقة الانتاجية وزيادة واضحة تمثلها زيادة صافية في الرأسمال الحقيقي للمجتمع وتوظيف الاموال في الحقول الاستثمارية المطلوبة.

لذلك فإن السياسة المالية في العراق لازالت بحاجة الى المزيد من الوعي الاقتصادي والتقدم بالشكل الصحيح والمطلوب لان دورها لازال ضئيلاً وبما يخدم عجلة التطور الاقتصادي ويؤدي الى النهوض بالواقع الاقتصادي العراقي .

وهناك مجموعة من التوصيات التي تؤدي الى نجاح متطلبات السياسة المالية في العراق لغرض تنفيذ مشروعات اقتصادية هادفة وهي كالاتي:-

- 1- المحافظة على إستقرار سعر الفائدة المصرفية وملائمتها: وهذه النقطة تشكل أنطلاقة لرسم سياسة تمويلية للمصرف بحيث يمكنه التنبؤ بجلب الودائع من جهة ومنح القروض الاستثمارية من جهة أخرى حيث أن سعر الفائدة المتوازن يجعل من العملاء أكثر ميلاً للأقتراض وتمويل مشروعاتهم كما أن الاستقرار النسبي في المجالين المالي والنقدي يساعد على تدفق الودائع على القطاع المصرفي .
- 2- المصادقية: ونعني بها في هذا المجال أن التعامل المصرفي يجري وفق ضوابط محددة تتسم بالحيادية مع عملائه حيث يشعر العميل أن تعامله مع مصرفه يشكل دافعاً قوياً لطموحاته المستقبلية وأنه يحصل على المعلومات المطلوبة بشفافية كما أنه يجد المصرف ملاذاً للاستعانة به في الوفاء ببعض التزاماته، وبمعنى آخر أن عميل المصرف يشعر بنوع من الأمان والتحوط اذا ما تعرض لهزات مالية .
- 3- منح الائتمان: يشكل الائتمان المصرفي رافداً مهماً لأيرادات المصرف وهو بالوقت نفسه يعني توفير السيولة النقدية للعميل وهذه المؤشرات لها مصداقيتها في نجاح السياسة المالية للمصرف .
- 4- معالجة ظاهرة التضخم: وإتباع سياسة مالية متوازنة في السياسة المالية والنقدية التي يمارسها البنك المركزي، كما لا بد من إنتهاج سياسة مالية تأخذ بنظر الاعتبار الانفاق الحكومي والهدر المالي الكبير الذي تجاوز الحد المعقول لعملية الصرف .
- 5- توفير التقنية الحديثة: وتكنولوجيا المعلومات ووسائل الإتصال المستخدمة في القطاع المصرفي التي تساعد وتساهم في نجاح مهمات السياسة المالية في العراق .
- 6- ينبغي إعتناء السياسة المالية على إستراتيجية واضحة: تقوم على رسم الموازنة الحقيقية بين السياسة المالية والسياسة النقدية تعتمدان على قاعدة مراكز التخطيط والبرمجة للتغلب على المعوقات التي تعترض السياسة المالية في البلاد وتوفير المؤهلات العلمية والتقنية لانجاح هذه المهمة .

Summary

Many people Confuses between financial policy and monetary policy, and each scale, duties and the means to influence economic policy, and the economic policy cannot advancement and upgrading and achieve goals and get rid of the crisis and economic problems without coordination and appropriate between the objectives and means of both financial and monetary policy in order to avoid conflict and inconsistency and contradiction between these two policies.

Financial policy for any country whatever its economic system is the role of government to obtain public revenues from various sources and available resources, these public revenues are being spent in the areas of the provision of security and defense and the judiciary in the areas of education, health, transportation, electricity,

water and drainage salaries and wages of employees and workers in services State services, these expenditures are government spending on social capital areas and all the government is looking to achieve a surplus resulting from the increase of public revenues on overhead or be equal to its revenues with expenditures so as not to find itself in deficit resorting to public borrowing to cover the deficit in revenue and conversion by external or internal loans (conversion by the deficit) or conversion for release by the cash without a cover printing of banknotes (cheap money policy).

Although the effectiveness of financial policy in Iraq lies in the ability to influence economic activity through the use of three of their tools to taxes and government expenditures and public debt (loans) in the face of economic problems and crises.

In light of the current difficult situation on the financial state suffer from increased public spending and the expansion of the public sector with poor performance and low productivity as well as suffering from waste through the support of essential commodities in the ration card through the distribution of goods at prices below their true cost by support in addition to the provision of goods and services free or at nominal cost, fiscal policy also faces external problems of scheduling and cancellation of foreign debt and compensation to the Ministry of Finance to conduct complex negotiations in order to prove the illegitimacy and written off.

Conclusions and Recommendations:

From the above it can be said that the financial policy in Iraq to play a major role in stabilizing the economy, though its effectiveness lies in its ability to influence economic activity and addressing the various economic problems through the use of the three tools mentioned previously. And that financial policy in Iraq still needs more awareness and economic progress properly and required, because their role is still little to serve the wheel of economic development and lead to the advancement of the Iraqi economic reality. A set of recommendations that lead to the success of financial policy requirements in Iraq for the purpose of implementing meaningful economic projects are as follows: -

1. Maintaining the stability of the banking rate of interest and relevance: The point form the breakthrough to draw financing for the bank's policy so that it can predict bring in deposits on the one hand and the granting of investment loans on the other hand, where that interest Balanced price makes customers more likely to borrow funding for their projects and the relative stability in the spheres financial and monetary help to the flow of deposits in the banking sector.

2. Credibility: namely, in this area that the banking deal is in accordance with the specific controls are neutral with its clients where the customer feels that his dealings with his bank is a strong motivation for future aspirations, and it gets the required transparency of information as it finds bank haven to hire him to fulfill some of its obligations, In other words, the bank customer feel a sense of safety and precaution when exposed to financial shocks.

3. The granting of credit: bank credit poses an important tributary of revenue for the bank, which means the same time providing liquidity for the client and these indicators have credibility in the financial success of the policy of the bank.

الهوامش:

- (1) تعريف السياسة المالية ، 2010 ، الانترنت (www.vitamin-1.com/p.1)
- (2) تعريف السياسة المالية ، 2008 ، الانترنت (www.mostaghanem.com/p.1)
- (3) مفهوم السياسة المالية ، 2010 ، الانترنت (www.ahlablog.com/p.1-2)
- (4) د.علي عبد محمد سعيد الراوي، اتجاهات ومهام السياسة الاقتصادية المناسبة للاقتصاد العراقي، كلية الادارة والاقتصاد، جامعة بغداد، 2005، ص100 .
- (5) مفهوم السياسة المالية، مصدر سبق ذكره، p.2 .
- (6) السياسة المالية للبنك المركزي في ظل التغيير الاقتصادي للعراق، 2010، الانترنت -www.iraq-beituna.net/p.2
- (7) د.عماد محمد العاني، سياسة سعر صرف الدينار العراقي في ظل المتغيرات الاقتصادية الراهنة، كلية الادارة والاقتصاد، جامعة بغداد، 2005، ص38 .
- (8) فلاح شفيق، نحو بناء إستراتيجيات تنموية للاقتصاد العراقي _ السياسة المالية، 2009، الانترنت (www.baghdad times.net/p.1-3)
- (9) كنت كاتزمان، قياس الامن والاستقرار في العراق، ترجمة مركز العراق للابحاث، بغداد، ط1، 2008، ص41 .
- (10) حمدي العطار، نطاق السياسة المالية وتأثيرها على النشاط الاقتصادي، 2009، الانترنت (www.islamfin.org-forum.net/p.1)
- (11) السياسة المالية للبنك المركزي في ظل التغيير الاقتصادي للعراق، مصدر سبق ذكره، p.3.
- (12) د.فلاح حسن ثويني، طبيعة العلاقة بين السياسة النقدية والسياسة المالية في العراق بعد عام 2003، جريدة المدى، بغداد، 2010، ص1 .
- (13) المصدر السابق نفسه، ص2-3 .
- (14) د.علي عبد محمد سعيد الراوي، الشفافية في النشاط الاقتصادي العراقي، كلية الادارة والاقتصاد، جامعة بغداد، 2005، ص62 .
- (15) د.مجيد الشرع، استراتيجية المصارف العراقية واتجاهات السياسة المالية في تنفيذ مشروعات هادفة، جريدة المدى، بغداد، 2010، ص2 .
- (16) فلاح خلف الربيعي، اجراءات السياسة المالية واثرها على اداء القطاع المصرفي في العراق، مجلة الحوار المتمدن، تونس، العدد(2242)، 2008، ص1 .
- (17) المصدر السابق نفسه، ص2 .
- (18) العراق: اعادة الاعمار والدور المستقبلي، مركز الامارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية، ابوظبي، ط1، 2009، ص55 .

المصادر:

الكتب :

- (1) الراوي، د. علي عبد محمد سعيد، اتجاهات ومهام السياسة الاقتصادية المناسبة للاقتصاد العراقي، كلية الادارة والاقتصاد، جامعة بغداد، 2005 .
- (2) الراوي، د. علي عبد محمد سعيد، الشفافية في النشاط الاقتصادي العراقي، كلية الادارة والاقتصاد، جامعة بغداد، 2005.
- (3) العاني، د. عماد محمد، سياسة سعر صرف الدينار العراقي في ظل المتغيرات الاقتصادية الراهنة، كلية الادارة والاقتصاد، جامعة بغداد، 2005 .

الدراسات والابحاث :

- (1) الربيعي، فلاح خلف، إجراءات السياسة المالية واثرها على اداء القطاع المصرفي في العراق، مجلة الحوار المتمدن، تونس، العدد(2242)، 2008 .
- (2) العراق: اعادة الاعمار والدور المستقبلي، مركز الامارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية، ابوظبي، ط1، 2009 .
- (3) كنت كاتزمان، قياس الامن والاستقرار في العراق، ترجمة مركز العراق للابحاث، بغداد، ط1، 2008 .

المقالات والصحف :

- (1) الشرع، د. مجيد، ستراتيجية المصارف العراقية واتجاهات السياسة المالية في تنفيذ مشروعات هادفة، جريدة المدى، بغداد، 2010 .
- (2) ثويني، د. فلاح حسن، طبيعة العلاقة بين السياسة النقدية والسياسة المالية في العراق بعد عام 2003، جريدة المدى، بغداد، 2010 .

الانترنت :

- (1) السياسة المالية للبنك المركزي في ظل التغيير الاقتصادي للعراق، 2010، الانترنت. www.iraq-beituna.net
- (2) العطار، حمدي، نطاق السياسة المالية وتأثيرها على النشاط الاقتصادي، 2009، الانترنت. (www.islamfin.org-forum.net)
- (3) تعريف السياسة المالية ، 2008 ، الانترنت . (www.mostaghanem.com)
- (4) تعريف السياسة المالية ، 2010 ، الانترنت . (www.vitamin-1.com)
- (5) فلاح شفيق، نحو بناء إستراتيجيات تنموية للاقتصاد العراقي _ السياسة المالية، 2009، الانترنت (www.baghdad.times.net)
- (6) مفهوم السياسة المالية ، 2010 ، الانترنت . (www.ahlablog.com)