

مركز البيدر للدراسات والتخطيط

Al-Baidar Center for Studies and Planning



ورقة بحثية

تعزيز الصمود المالي في العراق لمواجهة الأزمات المالية السيادية

محمد طارق لفته



إصدارات مركز البيدر للدراسات والتخطيط

الملخص

تشكل الإيرادات النفطية العمود الفقري للمالية العامة العراقية، إذ تعتمد الموازنة العامة بصورة كبيرة على عوائد تصدير النفط بوصفها المصدر الرئيس لتمويل النفقات العامة، وفي ظل تعطل صادرات النفط العراقية نتيجة إغلاق مضيق هرمز وتعذر الملاحه فيه بسبب الحرب الأمريكية الإيرانية، تواجه الحكومة العراقية أزمة مالية سيادية استثنائية تتمثل في الانقطاع المفاجئ للتدفقات النقدية إلى الخزينة العامة، في الوقت الذي تستمر فيه المطلوبات المالية للحكومة، وفي مقدمتها دفع رواتب موظفي القطاع العام، وتمويل الخدمات العامة، والوفاء بالالتزامات التعاقدية، وضمان استمرارية عمل مؤسسات الدولة.

وتمثل هذه الأزمة نمطاً مختلفاً عن الأزمات الناجمة عن انخفاض أسعار النفط أو التباطؤ الاقتصادي، إذ لا تكمن المشكلة في تراجع الإيرادات، وإنما في توقف تدفقها بصورة شبه كاملة، الأمر الذي يفرض تبني سياسات مالية ونقدية ومصرفية استثنائية للحفاظ على الاستقرار المالي والاقتصادي وضمان استمرارية أداء الدولة لوظائفها الأساسية.

وتنطلق الورقة من فرضية أساسية مفادها أن الأدوات التقليدية لإدارة الأزمات المالية، مثل الاقتراض الخارجي، أو التمويل النقدي، أو تخفيض قيمة العملة، أو التقشف الواسع، لا تمثل حلولاً كافية أو مناسبة في مثل هذا الوضع، نظراً لما تفرضه من أعباء مستقبلية أو آثار تضخمية أو انعكاسات اجتماعية واقتصادية قد تزيد من تعقيد الأزمة بدلاً من احتوائها، وعليه فإن الورقة تتجه نحو بناء إطار للسياسات العامة يقوم على تبني أدوات غير تقليدية تستهدف المحافظة على استمرارية الدولة وتقليل آثار انقطاع التدفقات النقدية دون اللجوء إلى الخيارات التقليدية التي قد تهدد الاستقرار الاقتصادي والمالي.

وتستند الورقة إلى أربعة مرتكزات رئيسية. يتمثل الأول في احتواء الصدمة والمحافظة على السيولة المتاحة، والثاني في تعبئة الموارد الوطنية وتوليد تدفقات بديلة من خلال الأصول الحكومية والسيولة المحلية والإيرادات غير النفطية. أما الثالث فيركز على حماية استقرار الجهاز المصرفي والنظام المالي، بينما يركز الرابع على حماية الوظائف الحيوية للدولة والاستقرار الاقتصادي والاجتماعي، وفي مقدمتها الرواتب والخدمات الأساسية.

وتستفيد هذه الورقة من مفهوم الهندسة المالية بمعناه الواسع، بوصفه منهجاً لتصميم وتطوير الأدوات والآليات المالية والمؤسسية بما يساعد على تعبئة الموارد وإدارة السيولة وتعزيز الصمود المالي والاقتصادي في مواجهة الأزمات السيادية، دون أن يقتصر على المشتقات المالية أو المنتجات الاستثمارية.

وتؤكد الورقة أن نجاح إدارة الأزمة لا يقاس بقدرة الحكومة على المحافظة على مستويات الإنفاق السابقة للأزمة، وإنما بقدرتها على ضمان استمرار وظائف الدولة الأساسية، والحفاظ على الثقة بالمؤسسات العامة، وتقليل انتقال آثار الصدمة إلى القطاع الخاص والأسواق المالية، إلى حين استعادة التدفقات النفطية أو إيجاد مصادر تمويل أكثر استدامة.

كما ترى الورقة أنَّ الأزمة، على الرغم من خطورتها، يمكن أن تشكل فرصة لإعادة تقييم النموذج المالي الذي يقوم عليه الاقتصاد العراقي، وبناء سياسات أكثر مرونة وقدرة على مواجهة الصدمات السيادية المستقبلية، بما يعزز الأمن الاقتصادي للبلد ويقلل من هشاشة المالية العامة أمام التقلبات الجيوسياسية.

متطلبات نجاح السياسات المقترحة

قبلولوج في تفاصيل السياسات المقترحة تجدر الإشارة إلى أن التجارب الاقتصادية الكبرى قد كشفت أن الأزمات لا تُهزم بالأفكار وحدها، ولا تُدار بالسياسات المكتوبة على الورق، بل تُحسم بقدرة الدولة على تحويل هذه السياسات إلى قرارات نافذة، فكم من برامج إصلاح صُممت وفق أفضل المنهجيات والممارسات الدولية، إلا أنها تعثرت بسبب ضعف الإرادة السياسية، وتردد صانع القرار، وتشتت المؤسسات، وغياب القيادة القادرة على إدارة التغيير.

لقد شكل الكساد العظيم نقطة تحول في الفكر الاقتصادي العالمي، إلا أن أفكار جون ماينارد كينز لم تكن لتغادر صفحات الورق لولا وجود قيادة سياسية امتلكت الجرأة على تبنيها، فقد جسدت إدارة الرئيس فرانكلين روزفلت هذه الإرادة من خلال الصفقة الجديدة (New Deal)⁽¹⁾ حيث اتخذت الحكومة الأمريكية قرارات غير مسبقة شملت إصلاح النظام المصرفي، والتوسع في الإنفاق العام، وإطلاق مشاريع وطنية واسعة لتوفير فرص العمل، برغم ما واجهته تلك السياسات من اعتراضات ومخاطر سياسية⁽²⁾.

وتؤكد التجربة الأمريكية أن السياسات الناجحة لا تحتاج إلى أفكار مبتكرة فقط، بل تحتاج إلى دولة قادرة على التنفيذ، وقيادة تمتلك الشجاعة لتحمل كلفة الإصلاح، ومؤسسات تستطيع تحويل القرار السياسي إلى نتائج ملموسة.

وتنسجم هذه النتيجة مع ما يؤكده البنك الدولي من أن قدرة الدولة تمثل العامل الحاسم في نجاح الإصلاحات الاقتصادية، إذ إن قوة المؤسسات، وكفاءة الإدارة العامة،

1. الصفقة الجديدة (The New Deal) هي برنامج إصلاح اقتصادي واجتماعي واسع تضمن حزمة متكاملة من السياسات هدفت إلى إنقاذ الاقتصاد الأمريكي واستعادة الثقة بالقطاع المالي أطلقه الرئيس الأميركي Franklin D. Roosevelt بين عامي 1933 و1939 لمواجهة آثار الكساد العظيم.

2.Keynes, J.M. (1936) The General Theory of Employment, Interest and Money. London: Macmillan.

وسرعة تنفيذ القرارات، والتنسيق بين أجهزة الدولة، هي التي تحدد في النهاية نجاح السياسات أو فشلها، وليس جودة تصميمها النظري فقط⁽³⁾.

كما تؤكد منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD) أن إدارة الأزمات تتطلب قيادة حكومية موحدة، وسرعة في اتخاذ القرار، ووضوحاً في توزيع المسؤوليات، وقدرة على تعبئة مؤسسات الدولة خلف هدف وطني واحد، لأن التردد المؤسسي في أوقات الأزمات غالباً ما تكون كلفته أعلى من كلفة اتخاذ القرار نفسه⁽⁴⁾.

وانطلاقاً من ذلك، فإن نجاح السياسات المقترحة في هذه الورقة لن يتحقق بمجرد إصدار القوانين أو اعتماد الخطط، وإنما يتوقف على توافر إرادة سياسية حقيقية تعتبر الإصلاح خياراً استراتيجياً لا إجراءً مؤقتاً، وعلى وجود دولة تمتلك القدرة المؤسسية لتطبيق القرارات بكفاءة وعدالة واستمرارية، فالتاريخ الاقتصادي يثبت أن الدول التي امتلكت الشجاعة لاتخاذ القرار في الوقت المناسب كانت الأقدر على تجاوز الأزمات، بينما دفعت الدول المترددة ثمن التأخير اقتصادياً واجتماعياً وسياسياً.

أولاً: وصف المشكلة

1. السيناريو المفترض

تعتمد هذه الورقة على سيناريو افتراضي يتمثل في تعرض منطقة الخليج العربي إلى تطورات جيوسياسية أو عسكرية تؤدي إلى إغلاق مضيق هرمز أو تعطيل الملاحة البحرية فيه لمدة زمنية ممتدة، بما يمنع العراق من تصدير معظم إنتاجه النفطي عبر المنافذ

3. World Bank (2017) World Development Report 2017: Governance and the Law. Washington, DC: World Bank.

4. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2014) Recommendation of the Council on the Governance of Critical Risks. Paris: OECD Publishing.

البحرية المعتادة (وهو الوضع الحالي) ويترتب على هذا السيناريو توقف التدفقات النقدية الرئيسية التي تعتمد عليها الخزينة العامة في تمويل النفقات التشغيلية والاستثمارية، مع استمرار الالتزامات المالية للدولة تجاه العاملين في القطاع العام والمتقاعدين وشبكات الحماية الاجتماعية والإنفاق على الأمن والصحة والتعليم والخدمات الأساسية.

ولا يفترض هذا السيناريو تدمير البنية التحتية النفطية أو فقدان الاحتياطات النفطية، وإنما يفترض فقط انقطاع قدرة الدولة على تحويل ثروتها النفطية إلى إيرادات نقدية خلال فترة الأزمة، ومن ثم فإنَّ جوهر المشكلة لا يكمن في فقدان المورد الاقتصادي، وإنما في انقطاع وسيلة تحويل هذا المورد إلى سيولة مالية قابلة للاستخدام.

ويزداد تعقيد هذا السيناريو في ظل الطبيعة الريعية للاقتصاد العراقي، إذ تشكل الإيرادات النفطية المصدر الرئيس لتمويل الموازنة العامة، بينما تبقى مساهمة الإيرادات غير النفطية محدودة قياساً بحجم الالتزامات المالية الشهرية للدولة، كما أن استمرار الحكومة في دفع الرواتب وتوفير الخدمات الأساسية يتطلب تدفقات نقدية منتظمة لا يمكن تعويضها بسهولة خلال فترة قصيرة.

وتفترض الورقة أنَّ الأزمة قد تمتد لعدة أشهر، الأمر الذي يجعل الحلول المؤقتة غير كافية، ويستدعي تبني سياسات عامة استثنائية تتعامل مع الأزمة بوصفها صدمة سيادية تمس قدرة الحكومة على الاستمرار، وليس مجرد عجز مالي أو اختلال في الموازنة.

2. لماذا تُعدُّ الأزمة مختلفة؟

تختلف الأزمة في هذه الورقة عن معظم الأزمات الاقتصادية التي واجهها العراق خلال العقود الماضية، ففي حالات انخفاض أسعار النفط، تستمر الصادرات النفطية بالتدفق، إلا أنَّ قيمتها المالية تنخفض نتيجة تراجع الأسعار العالمية، وهو ما يسمح

للحكومة بإعادة ترتيب أولويات الإنفاق أو اللجوء إلى أدوات تمويلية مؤقتة لحين تحسن الأسواق النفطية.

أما في المشكلة محل الدراسة فإنها لا تتمثل في انخفاض قيمة الإيرادات، وإنما في توقفها بصورة شبه كاملة نتيجة انقطاع الصادرات، وهذا يعني أنَّ الدولة تمتلك ثروة نفطية هائلة، لكنها تعجز مؤقتاً عن تحويلها إلى نقد يمكن استخدامه في تمويل الالتزامات اليومية.

كما تختلف هذه الأزمة عن الأزمات المالية التقليدية، لأنَّ أصل المشكلة لا يعود إلى سوء الإدارة المالية أو تراكم الديون أو ارتفاع العجز، بل إلى صدمة خارجية مفاجئة تعطل المورد الرئيس الذي تعتمد عليه المالية العامة، وبالتالي فإنَّ الأدوات المصممة لمعالجة الاختلالات المالية الاعتيادية قد لا تكون فعالة في مواجهة أزمة من هذا النوع.

ومن ناحية أخرى، فإنَّ استمرار الأزمة لفترة زمنية طويلة قد يؤدي إلى انتقال آثارها من المالية العامة إلى بقية القطاعات الاقتصادية، إذ يتراجع الإنفاق الحكومي، وتنخفض مستويات الطلب الكلي، وتتأثر الأنشطة التجارية والخدمية، وقد تتعرض المصارف والقطاع الخاص لضغوط متزايدة نتيجة انخفاض السيولة في الاقتصاد.

وعليه، فإنَّ طبيعة الأزمة تفرض الانتقال من إدارة العجز المالي إلى إدارة استمرارية الدولة، وهو ما يتطلب إعادة ترتيب أولويات السياسة العامة بما يضمن استمرار الوظائف الأساسية للدولة وتقليل الخسائر الاقتصادية والاجتماعية إلى أدنى مستوى ممكن.

3. لماذا تمثل الرواتب نقطة الانهيار؟

قد يبدو للوهلة الأولى أنَّ الرواتب الحكومية تمثل مجرد بند من بنود الإنفاق الجاري في الموازنة العامة، إلا أنَّ هذا التصور لا يعكس طبيعة الاقتصاد العراقي ولا حجم

الدور الذي تؤديه الرواتب في المحافظة على الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي، فالرواتب في العراق لا تمثل دخلاً لفئة محددة من العاملين في القطاع العام فحسب، وإنما تعد المحرك الرئيس للطلب الكلي، والمصدر الأساسي لدخول ملايين الأسر، والقناة التي تنتقل من خلالها السيولة الحكومية إلى مختلف الأنشطة الاقتصادية.

ويتميز الاقتصاد العراقي بارتفاع نسبة العاملين في القطاع العام مقارنة بالقطاع الخاص، فضلاً عن اعتماد شريحة واسعة من الأنشطة التجارية والخدمية على الإنفاق الاستهلاكي الذي يولده صرف الرواتب الشهرية؛ ولذلك فإنَّ أيَّ اضطراب في انتظام دفع الرواتب لا يقتصر أثره على الموظفين، وإنما يمتد بصورة مباشرة إلى الأسواق المحلية، وحركة التجارة، والقطاع المصرفي، والقطاع العقاري، والأنشطة الخدمية المختلفة.

وتنشأ أهمية الرواتب من كونها تمثل نقطة الارتكاز التي تدور حولها الدورة النقدية داخل الاقتصاد، فالدولة تدفع الرواتب، ويقوم الموظفون بإنفاقها على الغذاء والسكن والطاقة والتعليم والصحة والخدمات، لتنتقل بعد ذلك إلى التجار والشركات والمصارف، ثم تعود بصورة جزئية إلى الدولة من خلال الرسوم والضرائب والخدمات الحكومية وعليه، فإنَّ توقف هذه الحلقة يؤدي إلى تعطيل أجزاء واسعة من النشاط الاقتصادي خلال فترة قصيرة.

كما أنَّ انتظام صرف الرواتب يؤدي وظيفة تتجاوز بُعدها الاقتصادي، إذ يسهم في المحافظة على الثقة بالمؤسسات العامة، ويحد من حالات الذعر المالي أو السحب الجماعي للودائع أو التحول إلى العملات الأجنبية، وهي جميعها عوامل قد تزيد من حدة الأزمة إذا فقد المواطنون الثقة بقدرة الدولة على الوفاء بالتزاماتها الأساسية.

وفي المقابل، فإنَّ التأخر المستمر في صرف الرواتب أو تخفيضها بصورة واسعة قد يقود إلى سلسلة من الآثار المتراكمة، تبدأ بانخفاض القوة الشرائية، ثم تراجع الطلب

المحلي، ثم انخفاض مبيعات القطاع الخاص، ثم تعثر الشركات، وارتفاع البطالة، وانخفاض الإيرادات غير النفطية، وهو ما يؤدي في النهاية إلى تعميق الأزمة المالية بدلاً من احتوائها.

كما أن انتظام صرف الرواتب يسهم في الحفاظ على الاستقرار المجتمعي، ولا سيما في العراق حيث يشكل موظفو القطاع العام شريحة واسعة من القوة العاملة، فالتأخر في صرف الرواتب أو توقفها قد يؤدي إلى تصاعد الاحتجاجات والاعتصامات، ويزيد من الضغوط على مؤسسات الدولة، الأمر الذي قد يفاقم آثار الأزمة المالية ويصعب إدارتها.

ومن هذا المنطلق، لا تنظر هذه الورقة إلى الرواتب بوصفها إنفاقاً جارياً قابلاً للتخفيض كلما واجهت الدولة أزمة مالية، وإنما باعتبارها أحد أهم أدوات المحافظة على الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي، الأمر الذي يجعل استمرار صرفها، ولو بالحدود الأساسية، هدفاً استراتيجياً لأي سياسة عامة تتعامل مع صدمة انقطاع الإيرادات النفطية.

وبناءً على ذلك، تعتمد الورقة معياراً أساسياً لتقييم السياسات المقترحة يتمثل في مدى قدرتها على المحافظة على انتظام دفع الرواتب واستمرار الخدمات الأساسية دون اللجوء إلى إجراءات من شأنها الإضرار بالاستقرار النقدي أو تحميل الاقتصاد أعباء مستقبلية كبيرة.

ثانياً: لماذا لا تكفي السياسات التقليدية؟

إن التعامل مع الأزمات المالية غالباً ما يرتبط بحزمة من الأدوات التقليدية التي تلجأ إليها الحكومات عند مواجهة اختلالات الموازنة أو انخفاض الإيرادات العامة، وتشمل هذه الأدوات الاقتراض الداخلي والخارجي، والتمويل النقدي، وخفض قيمة العملة الوطنية، وتقليص الإنفاق العام، وزيادة الضرائب والرسوم، إلا أن طبيعة الأزمة المفترضة في هذه الورقة تجعل الاعتماد على هذه الأدوات غير كافٍ، بل قد يؤدي في بعض الحالات إلى اتساع آثار الأزمة.

وتكمن المشكلة الرئيسية في أنَّ هذه الأدوات صممت لمعالجة أزمات يكون فيها الاقتصاد قادراً على توليد تدفقات نقدية مستقبلية بصورة طبيعية، بينما يقوم المنهج محل الدراسة على انقطاع مفاجئ للتدفقات النقدية الرئيسية للدولة، وبالتالي فإنَّ معالجة نقص السيولة من خلال تراكم المطلوبات أو تحميل الاقتصاد تكاليف إضافية قد لا يؤدي إلى استعادة الاستقرار، بل قد ينقل الأزمة إلى مراحل أكثر تعقيداً.

1. الاقتراض الخارجي

يُعدُّ الاقتراض الخارجي من أكثر الأدوات استخداماً عند انخفاض الإيرادات العامة، إلا أنَّ فعاليته في حالة توقف الصادرات النفطية تبقى محدودة لعدة أسباب.

أول هذه الأسباب أنَّ الحصول على التمويل الخارجي خلال الأزمات الجيوسياسية يكون أكثر صعوبة نتيجة ارتفاع مستويات المخاطر، الأمر الذي يؤدي إلى زيادة كلفة الاقتراض أو تشدد المقرضين في فرض الشروط والضمانات.

وثانيها أنَّ الاقتراض الخارجي لا يمثل مورداً دائماً، وإنما ينقل العبء المالي إلى المستقبل، إذ تلتزم الدولة بسداد أصل الدين وفوائده بعد انتهاء الأزمة، وهو ما يزيد من الضغوط على المالية العامة في السنوات اللاحقة.

أما السبب الثالث، فيتمثل في أنَّ اللجوء المتكرر إلى الاقتراض قد يؤثر في التصنيف الائتماني للدولة ويقيّد قدرتها المستقبلية على الحصول على التمويل بشروط مناسبة.

وبناءً عليه، فإنَّ الاقتراض الخارجي قد يشكل أداة مساندة في ظروف محددة، لكنه لا يمثل سياسة قادرة على ضمان استمرارية الدولة إذا طال أمد توقف الإيرادات النفطية.

2. الاقتراض الداخلي

قد يبدو الاقتراض الداخلي ولا سيما إذا جرى تنقيد الدين وتمويله نقدياً، أقل خطورة من الاقتراض الخارجي، إلا أنَّ التوسع فيه خلال أزمة سيولة سيادية قد يؤدي إلى مزاحمة القطاع الخاص على الموارد المالية المتاحة، واستنزاف السيولة الموجودة داخل الجهاز المصرفي، وهو ما ينعكس سلباً على الاستثمار والإنتاج وفرص العمل.

كما أنَّ قدرة الجهاز المصرفي على تمويل الحكومة تظل مرتبطة بحجم السيولة المتوافرة لديه، الأمر الذي يجعل هذه الأداة محدودة الفاعلية إذا امتدت الأزمة لفترة طويلة أو تراجعت الثقة في الأسواق المالية، في ظل ثقة مصرفية ضعيفة ونسبة اكتناز مرتفعة من الأساس، لذلك فإنَّ الاقتراض الداخلي لا يمثل حلاً مستداماً، بل يؤجِّل المشكلة إلى مرحلة لاحقة، وقد يؤدي إلى خلق اختلالات إضافية في القطاع المالي.

3. التمويل النقدي

والذي يقصد به لجوء الدولة إلى إصدار نقد جديد لتمويل الإنفاق العام عند عدم كفاية الإيرادات أو مصادر التمويل الأخرى، وعلى الرغم من أنَّ هذا الخيار قد يوفر سيولة آنية، إلا أنه ينطوي على مخاطر اقتصادية كبيرة، تتمثل في زيادة الضغوط التضخمية، وإضعاف القوة الشرائية للعملة الوطنية، وتراجع الثقة بالنظام النقدي، ولا سيما إذا لم يقابله نمو حقيقي في الإنتاج أو زيادة في المعروض من السلع والخدمات.

كما أنَّ التمويل النقدي قد يدفع الأفراد إلى تحويل مدخراتهم إلى العملات الأجنبية أو الذهب أو الأصول الأخرى، وهو ما يزيد من الضغوط على سوق الصرف ويؤدي إلى مزيد من عدم الاستقرار، وعليه فإنَّ هذه الورقة تستبعد التمويل النقدي بوصفه خياراً رئيساً لإدارة الأزمة، نظراً لما يترتب عليه من آثار قد تكون أشد خطورة من الأزمة الأصلية.

4. تخفيض قيمة العملة الوطنية

تلجأ بعض الدول إلى تخفيض قيمة عملاتها الوطنية لتحسين الإيرادات الحكومية أو تعزيز القدرة التنافسية للصادرات، كما حدث في حكومة مصطفى الكاظمي سنة 2021، إلا أنَّ هذه السياسة لا تحقق أهدافها في حالة العراق الحالية، لأنَّ المشكلة لا تتمثل في ضعف تنافسية الصادرات، وإنما في توقفها بالكامل نتيجة تعطل مسارات التصدير، وفارق سعر الصرف لا يغطي العجز الانفاقي.

وفي المقابل، فإنَّ تخفيض قيمة العملة يؤدي إلى ارتفاع أسعار السلع المستوردة، وزيادة تكاليف الإنتاج، وتراجع القوة الشرائية للمواطنين، وهو ما يفاقم الأعباء الاجتماعية ويزيد من مستويات التضخم، ومن ثمَّ فإنَّ هذه السياسة لا تعالج أصل المشكلة، بل تنقل آثارها إلى الاقتصاد المحلي.

5. التقشف المالي

يمثل التقشف أحد أكثر الخيارات تداولاً عند مواجهة الأزمات المالية، إلا أنَّ تطبيقه بصورة واسعة أثناء انقطاع الإيرادات النفطية قد يؤدي إلى نتائج عكسية، فالتخفيض الحاد للإنفاق العام، ولا سيما الرواتب والخدمات الأساسية، يؤدي إلى انخفاض الطلب الكلي، وتراجع النشاط الاقتصادي، وزيادة معدلات البطالة، وانخفاض إيرادات الدولة غير النفطية، وهو ما يحد من فعالية التقشف في تحقيق الاستقرار المالي.

وعليه، فإنَّ هذه الورقة لا ترفض مبدأ إعادة ترتيب أولويات الإنفاق، لكنها ترفض التقشف الشامل الذي يضعف قدرة الاقتصاد على الصمود خلال الأزمة.

وبناءً على ما تقدم، ترى الورقة أنَّ الأدوات التقليدية قد تكون ذات دور محدود في إدارة بعض جوانب الأزمة، إلا أنها لا تكفي لضمان استمرارية الدولة في ظل توقف

كامل أو شبه كامل للإيرادات النفطية، الأمر الذي يستدعي الانتقال إلى سياسات عامة غير تقليدية تتعامل مع طبيعة الصدمة السيادية وأبعادها الاقتصادية والاجتماعية.

ثالثاً: المبادئ الحاكمة للسياسة العامة

تختلف إدارة الأزمات المالية السيادية عن الإدارة المالية الاعتيادية، إذ لا ينحصر الهدف في تحقيق التوازن المالي، وإنما يتمثل أساساً في ضمان استمرارية الدولة ومنع انتقال الصدمة المالية إلى أزمة اقتصادية واجتماعية وأمنية أوسع؛ لذلك تقاس فاعلية السياسات بقدرتها على الحفاظ على وظائف الدولة وتقليل الخسائر الاقتصادية والاجتماعية، وليس بحجم الوفورات المالية فقط، وانطلاقاً من ذلك، تستند الورقة إلى المبادئ الآتية:

1. مبدأ استمرارية الدولة

إعطاء الأولوية لاستمرار المؤسسات السيادية والخدمات الحيوية والوظائف الأساسية للدولة المرتبطة بالأمن الوطني والنظام المالي والصحة والخدمات العامة وإدارة الدولة، حتى وإن استلزم ذلك تأجيل بعض الأنشطة والمشروعات التي يمكن الاستغناء عنها مؤقتاً إلى حين استعادة الاستقرار، كما يقتضي هذا المبدأ إعادة ترتيب أولويات الإنفاق الحكومي بحيث تتقدم الوظائف الأساسية للدولة على غيرها، وعليه فإن أي سياسة تهدد استمرارية الدولة أو تعطل وظائفها الجوهرية تعد غير منسجمة مع هذا المبدأ، مهما حققت من وفورات مالية قصيرة الأجل.

2. مبدأ حماية المجتمع قبل حماية الموازنة

ترى هذه الورقة أن المجتمع يمثل الركيزة الأساسية لاستمرار الدولة، وأن الحفاظ على الاستقرار الاجتماعي لا يقل أهمية عن الاستقرار الأمني والمالي، لأن تراجع القوة الشرائية أو تعطل الخدمات الأساسية أو اتساع الفقر قد يؤدي إلى اضطرابات يصعب

احتواؤها، لذلك ينبغي إعطاء الأولوية للإنفاق الذي يحافظ على الحد الأدنى من مستويات المعيشة والخدمات الأساسية ويحمي الفئات الأكثر هشاشة، مع تجنب تحميل المواطنين العبء الأكبر للأزمة، دون إغفال الانضباط المالي وإمّا إعادة ترتيب أولوياته بما يجعل حماية المجتمع محوراً للسياسة العامة.

3. مبدأ المحافظة على الثقة العامة

يهدف هذا المبدأ إلى الحفاظ على ثقة المواطنين والأسواق بقدرة الدولة على إدارة الأزمة، من خلال الشفافية والإفصاح المنتظم والوضوح في القرارات، والالتزام بتنفيذ الإجراءات والمواعيد المعلنة، بما يحد من عدم اليقين والشائعات والسلوكيات المالية التي قد تزيد من ضغوط الأزمة.

4. مبدأ عدالة توزيع الأعباء

يقتضي هذا المبدأ توزيع تكاليف الأزمة بصورة متوازنة بين الفئات والقطاعات، بحيث لا تتحمل فئة اجتماعية أو قطاع اقتصادي معين كامل كلفة الأزمة، مع حماية الفئات الأكثر هشاشة وضمان مساهمة الجهات الأكثر قدرة في تحمل أعباء المرحلة، وتطبيق الإجراءات الاستثنائية وفق معايير واضحة وشفافة.

5. مبدأ تعظيم كفاءة استخدام السيولة

ينطلق هذا المبدأ من اعتبار السيولة المتاحة مورداً استراتيجياً خلال الأزمة، ويقتضي إعادة ترتيب أولويات الصرف، وتقليل الهدر، وإعادة تصميم التدفقات المالية بما يحقق أعلى منفعة اقتصادية واجتماعية من كل دينار متاح، وتوجيه الموارد نحو الأولويات الأكثر ارتباطاً باستمرارية الدولة والاستقرار الاقتصادي والاجتماعي.

6. مبدأ وقتية الإجراءات الاستثنائية

تلتزم السياسات الاستثنائية بالطبيعة المؤقتة، بحيث ترتبط بفترة الأزمة ولا تتحول إلى سياسات دائمة بعد زوال أسبابها، ويهدف ذلك إلى الحد من الآثار الاقتصادية والقانونية والاستثمارية طويلة الأجل، مع تحديد نطاق الإجراءات ومدتها وشروط إنهاؤها بما يضمن العودة التدريجية إلى الأوضاع الطبيعية.

7. مبدأ المرونة المؤسسية

يهدف هذا المبدأ إلى تمكين مؤسسات الدولة من الاستجابة السريعة لتطورات الأزمة، من خلال تسريع اتخاذ القرار، وتعزيز التنسيق، وتبسيط الإجراءات وتجاوز العوائق البيروقراطية، ضمن إطار قانوني واضح يحافظ على الرقابة والمساءلة.

وبهذا تشكل المبادئ السابقة الإطار الحاكم لجميع السياسات التي تقترحها هذه الورقة، إذ إنها لا تمثل أهدافاً مستقلة بحد ذاتها، وإنما معايير مرجعية يجري في ضوئها تقييم البدائل المختلفة واختيار أكثرها قدرة على تحقيق استمرارية الدولة وتقليل آثار الصدمة المالية، مع الحفاظ على الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي خلال فترة الأزمة.

رابعاً: الإطار المفاهيمي المقترح لإدارة الأزمة المالية السيادية

تنطلق هذه الورقة من فرضية مفادها أنَّ مواجهة أزمة توقف الإيرادات النفطية لا يمكن أن تعتمد على سياسة منفردة، بل تتطلب منظومة متكاملة من السياسات تُنفَّذ بصورة متتابعة وفق مراحل تطور الأزمة، وعليه تقترح الورقة إطاراً تنفيذياً يقوم على ثلاث مراحل مترابطة، بحيث تمهد كل مرحلة للمرحلة التي تليها، وصولاً إلى استعادة الاستقرار المالي والاقتصادي في البلد.

المرحلة الأولى: احتواء الصدمة

وتهدف إلى منع تحول الصدمة المالية إلى انهيار اقتصادي واجتماعي، من خلال الحفاظ على السيولة الحكومية، وضمان استمرارية دفع الرواتب الأساسية، وحماية استقرار الجهاز المصرفي، واستمرار الخدمات العامة والأنظمة المالية الحيوية.

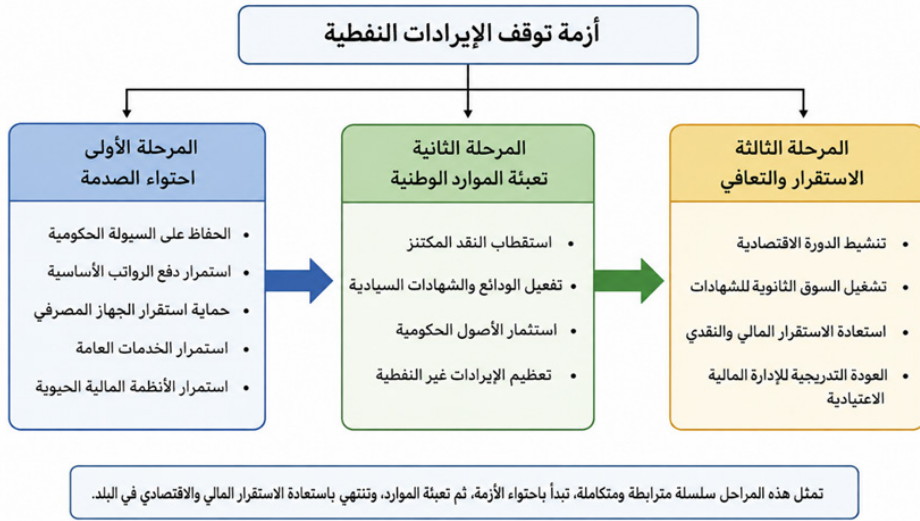
المرحلة الثانية: تعبئة الموارد الوطنية

وتركز على تعويض جزء من الإيرادات المفقودة عبر تعبئة الموارد المحلية، من خلال استقطاب النقد المكتنز، وتفعيل الودائع السيادية، واستثمار الأصول الحكومية، وتعظيم الإيرادات غير النفطية، بما يقلل الاعتماد على التمويل الخارجي أو الإصدار النقدي.

المرحلة الثالثة: الاستقرار والتعافي

وتهدف إلى إعادة تنشيط الدورة الاقتصادية وتعزيز قدرة الاقتصاد على الصمود، من خلال تشغيل السوق الثانوية لشهادات الاستحقاق، وصولاً إلى العودة التدريجية للإدارة المالية الاعتيادية بعد انتهاء الأزمة.

ويوضح الشكل الآتي العلاقة التكاملية بين هذه المراحل، إذ لا تمثل سياسات مستقلة، وإنما سلسلة مترابطة تبدأ باحتواء الأزمة، ثم تعبئة الموارد، وتنتهي باستعادة الاستقرار الاقتصادي والمالي.



خامساً: السياسات المقترحة

تمثل السياسات المقترحة جوهر هذه الورقة، إذ تنطلق من فرضية أنَّ الأزمة المالية السيادية الحالية للعراق لا يمكن احتواؤها بالاعتماد على الأدوات التقليدية التي تركز على زيادة الاقتراض أو تخفيض قيمة العملة أو اللجوء إلى التمويل النقدي، وبدلاً من ذلك، تقوم هذه السياسات على إعادة تنظيم استخدام الموارد المتاحة، وتوليد مصادر سيولة بديلة، وتقليل الحاجة إلى النقد، وضمان استمرار الوظائف الحيوية للدولة.

وتتميز السياسات الواردة في هذا الجزء بأنها لا تقدم حلولاً منفردة، وإنما تشكل منظومة متكاملة، إذ إنَّ نجاح كل سياسة يعتمد على تكاملها مع السياسات الأخرى، بما يسمح للدولة بإدارة الأزمة بصورة تدريجية وفق تطوراتها الزمنية.

السياسة الأولى: إنشاء المجلس الوطني لإدارة الأزمة الاقتصادية والسيولة السيادية

تكشف الأزمات الاقتصادية الكبرى عن حقيقة أساسية مفادها أنَّ المشكلة لا تكمن دائماً في نقص الموارد المالية، وإنما في ضعف القدرة على إدارتها في الوقت المناسب، ففي الظروف الطبيعية تتوزع المسؤوليات الاقتصادية بين وزارة المالية، والبنك المركزي، ووزارة التخطيط، ووزارة النفط، ودوائر التحصيل والانفاق الأخرى، ويؤدي كل منها اختصاصاته بصورة مستقلة نسبياً، أما في حالات الطوارئ الاقتصادية، ولا سيما عندما تتعرض الدولة إلى توقف مفاجئ في مصدرها الرئيس للإيرادات كما هو الحال في الإشكالية المفترضة لهذه الورقة، فإنَّ استمرار هذا النمط التقليدي في اتخاذ القرار يؤدي إلى بطء الاستجابة، وتضارب الأولويات، وازدواجية الإجراءات، الأمر الذي يفاقم الأزمة بدلاً من احتوائها.

وفي العراق، تتداخل إدارة الموارد المالية مع إدارة السياسة النقدية، وإدارة التجارة الخارجية، وتمويل الاستيرادات، وتسوية المدفوعات الحكومية، وإدارة الاحتياطات الأجنبية، وهي ملفات تتوزع بين مؤسسات متعددة لا توجد بينها في الظروف الاعتيادية غرفة عمليات اقتصادية موحدة تمتلك صلاحية اتخاذ القرار السريع، وعند حدوث صدمة سيادية كتوقف صادرات النفط، يصبح غياب مركز قيادة اقتصادي موحد أحد أكبر مصادر الخطر، إذ قد تتخذ كلُّ مؤسسة قرارات تحقق أهدافها القطاعية لكنها تؤثر سلباً في الاستقرار الاقتصادي الكلي.

لذلك، فإنَّ أول إجراء ينبغي اتخاذه لا يتمثل في إصدار قرارات مالية أو نقدية منفردة، بل في إنشاء إطار مؤسسي يقود إدارة الأزمة بصورة شاملة، ويضمن وحدة القرار الاقتصادي، وتكامل السياسات المالية والنقدية، وسرعة الاستجابة، واستمرار تدفق المعلومات بين الجهات الحكومية.

1. السياسة المقترحة

تقترح هذه الورقة إنشاء المجلس الوطني لإدارة الأزمة الاقتصادية والسيولة السيادية بوصفه هيئة استثنائية مؤقتة ترتبط بمجلس الوزراء، (أو توسيع مهام مجلس الاستقرار المالي) وتعمل طوال مدة الأزمة، وتتولى قيادة الاستجابة الاقتصادية للدولة، وتنسيق جميع السياسات المالية والنقدية والإيرادية ذات الصلة، ولا يحل هذا المجلس محل المؤسسات القائمة، بل يعمل بوصفه منصة عليا للتنسيق واتخاذ القرار، بحيث تبقى كل جهة محتفظة باختصاصاتها القانونية، في حين تتولى هذه المنصة توحيد الأولويات، واعتماد السياسات المشتركة، ومتابعة تنفيذها بصورة يومية.

ويُقترح أن يضم المجلس رئيس مجلس الوزراء رئيساً، ووزير المالية، ومحافظ البنك المركزي، ووزير التخطيط، ووزير النفط، ورئيس هيئة المنافذ الحدودية، ورئيس الهيئة العامة للضرائب، ورئيس ديوان الرقابة المالية، ورئيس هيئة المستشارين، مع إمكانية دعوة مديري المصارف الحكومية أو الجهات الأخرى بحسب طبيعة القرارات المطروحة.

2. آلية التنفيذ

تبدأ الحكومة بإصدار قرار يعلن حالة الاستجابة الاقتصادية الطارئة في ظل أزمة مالية سيادية مثل توقف الإيرادات النفطية أو انخفاضها إلى مستوى يهدد قدرة الدولة على الوفاء بالتزاماتها الأساسية.

ويجتمع المجلس بصورة يومية في المرحلة الأولى من الأزمة، ثم وفق الحاجة بعد استقرار الأوضاع، ويعتمد في قراراته على قاعدة بيانات محدثة بشكل مستمر تتضمن:

أ- رصيد الخزينة العامة.

ب- حجم السيولة المتوافرة في الحسابات الحكومية.

ت- التدفقات النقدية اليومية.

ث- المطلوبات المالية المستحقة.

ج- حجم الإيرادات غير النفطية.

ح- تطورات الاحتياطيات الأجنبية.

خ- أوضاع الجهاز المصرفي.

د- مؤشرات سوق الصرف.

ويصدر المجلس قرارات ملزمة لجميع الجهات التنفيذية فيما يتعلق بأولويات الإنفاق، وإدارة السيولة، وإعادة جدولة المدفوعات، وتفعيل الموارد البديلة، مع الحفاظ على استقلال البنك المركزي في ممارسة أدوات السياسة النقدية وفق القانون، كما يتولى المجلس إصدار تقرير دوري للرأي العام يوضح تطورات الأزمة والإجراءات المتخذة، بما يعزز الشفافية ويحد من انتشار الشائعات التي قد تؤثر في ثقة المواطنين والأسواق.

3. النتائج المتوقعة

من المتوقع أن يسهم إنشاء المجلس في تقليص الزمن اللازم لاتخاذ القرار الاقتصادي، وتوحيد السياسات الحكومية، وتحسين إدارة السيولة، ومنع تضارب القرارات بين المؤسسات، ورفع كفاءة استخدام الموارد المحدودة خلال الأزمة، كما يوفر المجلس منصة مركزية لمتابعة تطورات الأزمة بصورة يومية، الأمر الذي يُمكن الحكومة من الانتقال من أسلوب إدارة ردود الأفعال إلى الإدارة الاستباقية المبنية على البيانات، ويزيد من قدرة الدولة على توجيه الموارد نحو الأولويات السيادية، وفي مقدمتها الرواتب والخدمات الأساسية واستقرار النظام المالي.

4. التحديات ومتطلبات النجاح

يتطلب نجاح هذه السياسة تحديداً دقيقاً لاختصاصات المجلس، بما يمنع تداخل صلاحياته مع الوزارات والهيئات الأخرى، ويضمن في الوقت نفسه سرعة تنفيذ قراراته، كما يتطلب إنشاء منصة إلكترونية موحدة لتبادل البيانات المالية بين المؤسسات الحكومية، وإقرار بروتوكولات واضحة لتبادل المعلومات بصورة يومية، ومن الضروري كذلك المحافظة على استقلالية البنك المركزي، بحيث يقتصر دور المجلس على التنسيق بين السياسات، دون التدخل في الصلاحيات القانونية الممنوحة للبنك المركزي بموجب التشريعات النافذة.

السياسة الثانية: الإدارة المركزية للسيولة الحكومية وإعادة هيكلة التدفقات

النقدية

عند تعرض دولة تعتمد بصورة شبه كاملة على مورد واحد للإيرادات إلى توقف مفاجئ في تدفق ذلك المورد، فإنَّ الأزمة لا تتمثل فقط في انخفاض الإيرادات، بل في عدم قدرة الحكومة على إدارة السيولة المتاحة بكفاءة، ففي كثير من الدول ومنها العراق، تمتلك الوزارات والهيئات الحكومية حسابات مصرفية متعددة، وقد تحتفظ بعض المؤسسات بأرصدة نقدية غير مستخدمة أو مخصصة لمشروعات متوقفة، في حين تواجه مؤسسات أخرى نقصاً حاداً في السيولة يمنعها من الوفاء بالتزاماتها الأساسية، وينتج عن هذا الوضع ما يمكن تسميته بفجوة توزيع السيولة، حيث لا يكون العجز ناتجاً عن انعدام الأموال بالكامل، بل عن سوء توزيعها وعدم وجود نظام مركزي يتيح إعادة توجيهها وفق أولويات الدولة.

وفي حالات الأزمات، تصبح السرعة في إعادة توزيع الموارد المالية أكثر أهمية من حجم الموارد نفسها، لأن الدولة تحتاج إلى توجيه كل دينار متاح نحو النفقات التي تمثل

أولوية سيادية، وفي مقدمتها الرواتب الأساسية، والخدمات الصحية، والأمن، والطاقة، وتمويل استيراد السلع الحيوية؛ ولذلك فإن استمرار النظام التقليدي الذي يسمح بتوزيع السيولة بين مئات الحسابات الحكومية يؤدي إلى تجميد جزء من الأموال في الوقت الذي تواجه فيه الخزينة العامة عجزاً في تغطية الالتزامات اليومية.

ومن هنا تنطلق هذه السياسة من مبدأ أن كل السيولة الحكومية يجب أن تُدار باعتبارها مورداً وطنياً واحداً، وليس أرصدة منفصلة تخص كل مؤسسة حكومية.

1. السياسة المقترحة

تقترح الورقة تطوير إدارة السيولة الحكومية بالاستفادة من مشروع نظام الخزينة الموحد (Treasury Single Account – TSA) الجاري العمل عليه في وزارة المالية، بما يعزز تجميع الأرصدة وتحسين إدارة التدفقات النقدية وتوجيهها نحو الأولويات الأساسية للدولة. كما يتيح النظام، خلال الأزمة، المتابعة اليومية للوضع النقدي وإعادة ترتيب أولويات الصرف وتوجيه السيولة غير المستغلة إلى الجهات ذات الالتزامات العاجلة، بالتنسيق بين وزارة المالية والبنك المركزي والمجلس الوطني لإدارة الأزمة الاقتصادية، وفق ضوابط واضحة ومؤقتة، دون المساس بمخصصات الوزارات أو استقلالها الإداري.

وتقوم هذه السياسة على اعتبار أن الحسابات الحكومية تمثل أجزاءً من خزينة سيادية واحدة، وأن المحافظة على استمرار وظائف الدولة أهم من الاحتفاظ بأرصدة مجمدة داخل مؤسسات لا تحتاج إليها في المدى القصير.

2. آلية التنفيذ

تبدأ السياسة بإجراء حصر شامل لجميع الحسابات الحكومية المفتوحة لدى البنك المركزي والمصارف الحكومية والمصارف التجارية التي تدير أموالاً عامة، مع تصنيفها

بحسب طبيعة الأموال الموجودة فيها، وما إذا كانت أموالاً تشغيلية، أو استثمارية، أو مخصصة لمشروعات مؤجلة، أو تمثل احتياطات تشغيلية.

بعد ذلك، تنشأ منصة إلكترونية مركزية لإدارة السيولة الحكومية تُمكن وزارة المالية من متابعة الأرصدة اليومية لجميع الحسابات الحكومية، وتحديد حجم السيولة المتاحة فعلياً، والتمييز بين الأموال القابلة لإعادة التخصيص والأموال المقيدة قانوناً أو تعاقدياً.

وفي ضوء هذه البيانات، يُعدُّ جدول يومي للتدفقات النقدية يبين الإيرادات المتوقعة، والالتزامات المستحقة، والفجوة التمويلية، ويُستخدم لاتخاذ قرارات إعادة توزيع السيولة بين المؤسسات الحكومية. ويكون الهدف هو تقليل بقاء الأموال غير المستخدمة في حسابات الجهات الحكومية، وتحويلها مؤقتاً لتغطية الاحتياجات الأكثر حرجاً، مع الاحتفاظ بحقوق الجهة المالكة لتلك الأموال وإعادة موازنة الحسابات عند انتهاء الأزمة.

3. النتائج المتوقعة

من المتوقع أن يسهم تطبيق هذه السياسة في رفع كفاءة استخدام الموارد النقدية المتاحة، وتقليل الحاجة إلى اللجوء إلى أدوات تمويل استثنائية خلال المراحل الأولى من الأزمة، كما يساعد على اكتشاف السيولة المعطلة داخل الجهاز الحكومي، وإعادة استخدامها في تمويل الالتزامات ذات الأولوية، بما يقلل من احتمالات تأخر صرف الرواتب أو تعطل الخدمات الأساسية، فضلاً عن تحسين الشفافية في إدارة الأموال العامة، إذ يوفر صورة آنية عن الوضع النقدي للدولة، ويقلل من ظاهرة تراكم الأرصدة غير المستخدمة في بعض الجهات الحكومية، وهو ما يعزز قدرة وزارة المالية على التخطيط النقدي واتخاذ قرارات مبنية على بيانات دقيقة.

وعلى المدى المتوسط، يمكن أن يشكل هذا النظام نواة لإصلاح دائم في إدارة المالية العامة، حتى بعد انتهاء الأزمة، من خلال الانتقال من إدارة الحسابات المنفصلة إلى إدارة سيولة حكومية متكاملة.

4. التحديات ومتطلبات النجاح

قد تواجه هذه السياسة مقاومة من بعض المؤسسات الحكومية التي اعتادت الاحتفاظ بحساباتها بصورة مستقلة، أو ترى في إعادة توزيع السيولة مساساً باستقلالها المالي، ولذلك يتطلب نجاحها إصدار إطار قانوني أو تنظيمي يحدد بوضوح أن إعادة توزيع السيولة تتم بصورة مؤقتة، ولا تمس ملكية الأموال أو اعتمادات الموازنة المخصصة لكل جهة.

كما يتطلب التنفيذ وجود نظام معلومات مالي موحد يربط جميع الحسابات الحكومية، ويتيح تحديث البيانات بصورة يومية، إلى جانب بناء قدرات الكوادر المختصة بإدارة التدفقات النقدية وتحليل الاحتياجات التمويلية، ومن الضروري أيضاً وضع معايير واضحة لترتيب أولويات الصرف، بحيث تستند إلى اعتبارات المصلحة الوطنية، وليس إلى الضغوط السياسية أو الإدارية، مع إخضاع جميع القرارات لرقابة ديوان الرقابة المالية والجهات المختصة.

السياسة الثالثة: إعادة هيكلة الكتلة النقدية الوطنية وتعبئة السيولة المحلية

لا تقتصر الأزمة المالية الناجمة عن توقف الصادرات النفطية على انخفاض الإيرادات العامة، بل تمتد إلى مشكلة أكثر تعقيداً تتمثل في ضعف قدرة الدولة على الوصول إلى السيولة المحلية المتاحة داخل الاقتصاد، ففي الاقتصادات التي يغلب عليها التعامل النقدي، كما هو الحال في العراق، يحتفظ الأفراد والشركات بكميات كبيرة من

النقد خارج الجهاز المصرفي، سواء بالدينار العراقي أو بالدولار الأمريكي، الأمر الذي يؤدي إلى انخفاض حجم الودائع المصرفية، ويحد من قدرة المصارف على أداء دورها في الوساطة المالية، كما يقلل من فعالية السياسة النقدية التي يعتمد عليها البنك المركزي.

وتزداد خطورة هذه الظاهرة أثناء الأزمات، لأن الحكومة قد تواجه عجزاً مؤقتاً في توفير السيولة اللازمة لتمويل التزاماتها الأساسية، في الوقت الذي توجد فيه كتل نقدية كبيرة معطلة خارج الدورة الاقتصادية الرسمية وبالتالي، فإن المشكلة لا تكمن دائماً في نقص الأموال داخل الاقتصاد، وإنما في عدم قدرة الدولة على تعبئتها وتوجيهها نحو الاستخدامات الأكثر أهمية.

وتشير الأدبيات الاقتصادية إلى أن ارتفاع نسبة النقد المتداول خارج المصارف يمثل أحد مؤشرات ضعف الشمول المالي، ويؤدي إلى تقليص قدرة الجهاز المصرفي على تمويل النشاط الاقتصادي، وزيادة الاعتماد على التمويل الحكومي أو الخارجي ومن ثم، فإن معالجة هذه الظاهرة في أوقات الأزمات لا تمثل مجرد إصلاح مصرفي، بل تُعد جزءاً أساسياً من استراتيجية إدارة السيولة الوطنية.

1. السياسة المقترحة

تقترح هذه الورقة إطلاق برنامج وطني لإعادة هيكلة الكتلة النقدية وتعبئة السيولة المحلية بوصفه إجراء استثنائياً يهدف إلى إعادة دمج الأموال المكتنزة في النظام المالي، وزيادة قدرة الدولة على إدارة السيولة دون اللجوء إلى طباعة العملة أو الاقتراض الخارجي.

وتقوم هذه السياسة على ثلاثة محاور متكاملة، بحيث لا يحقق أي منها أهدافه بصورة كاملة إذا نُفذ بمعزل عن الآخر.

المحور الأول: إعادة هيكلة الإصدار النقدي

يقوم هذا المحور على استبدال الإصدار النقدي المتداول بإصدار جديد خلال مدة زمنية محددة، بحيث تصبح جميع الكتل النقدية مضطرة إلى المرور عبر القنوات المصرفية الرسمية لإتمام عملية الاستبدال، ولا يهدف هذا الإجراء إلى تغيير القيمة الاسمية للعملة أو حذف الأصفار أو معالجة التضخم، وإنما يهدف إلى إعادة بناء قاعدة معلومات دقيقة عن حجم النقد المتداول، وإعادة إدخال الأموال الخارجة عن النظام المصرفي إلى الدورة المالية الرسمية، بما يعزز قدرة البنك المركزي على إدارة الكتلة النقدية ويحد من الاقتصاد النقدي غير المنظم.

وتتطلب هذه العملية إعداد خطة تنفيذية دقيقة تتضمن تحديد سقف زمنية للاستبدال، ووضع ضوابط للإفصاح عن المبالغ الكبيرة، مع مراعاة حماية حقوق المواطنين وتجنب إحداث اضطرابات في النشاط الاقتصادي.

المحور الثاني: إنشاء برنامج الودائع السيادية المؤقتة

بعد دخول الأموال إلى المصارف نتيجة عملية الاستبدال، تقترح الورقة عدم إعادة كامل المبالغ الكبيرة نقداً بصورة فورية، وإنما تحويل نسبة محددة منها إلى ودائع سيادية مؤقتة تبقى مملوكة بالكامل لأصحابها، وتدار من خلال الجهاز المصرفي لفترة زمنية محددة ينظمها القانون.

ولا تمثل هذه الودائع اقتطاعاً من أموال المواطنين أو مصادرة لها، وإنما تُعد أداة لإدارة السيولة خلال فترة الأزمة، مع منح أصحابها عائداً مالياً مناسباً، وضمان حقهم الكامل في استردادها عند انتهاء مدة الإيداع.

كما يمكن منح أصحاب هذه الودائع مزايا إضافية، مثل استخدامها كضمان للحصول على القروض، أو تحويلها إلى شهادات استثمار، أو استثمارها في أدوات مالية حكومية قصيرة الأجل، مما يعزز الثقة العامة ويشجع المواطنين على التعاون مع البرنامج.

المحور الثالث: تعبئة السيولة الدولارية والمدخرات الوطنية

إلى جانب النقد بالدينار، يحتفظ القطاع العائلي والقطاع الخاص في العراق بكميات كبيرة من الدولار الأمريكي خارج الجهاز المصرفي، لأسباب تتعلق بانخفاض الثقة بالقطاع المالي أو الرغبة في الاحتفاظ بالمدخرات بصورة نقدية، وتمثل هذه الأموال مورداً مالياً مهماً يمكن تعبئته بصورة طوعية من خلال استحداث أدوات ادخار واستثمار جاذبة، مثل شهادات الإيداع بالدولار أو الودائع ذات العائد المضمون، مع توفير ضمانات قانونية تكفل حقوق المودعين.

ولا تهدف هذه السياسة إلى إلزام المواطنين بإيداع مدخراتهم، وإنما إلى خلق حوافز اقتصادية تجعل الاحتفاظ بالأموال داخل المصارف أكثر جدوى من اكتنازها خارجها، الأمر الذي يزيد من حجم الموارد المتاحة للقطاع المصرفي، ويعزز قدرته على تمويل الاقتصاد خلال فترة الأزمة.

2. آلية التنفيذ

يملك البنك المركزي، بموجب المادة (36) من قانون البنك المركزي العراقي رقم (56) لسنة 2004، صلاحية سحب العملة واستبدالها وفق لائحة تنظيمية، وهذا قد يوفر أساساً قانونياً لعملية إعادة هيكلة العملة وتكون نقطة الانطلاق. كما

ينبغي إطلاق حملة وطنية إعلامية وتوعوية تشرح أهداف البرنامج وآلية تنفيذه، وتؤكد أن الغاية منه ليست فرض قيود على الملكية الخاصة، وإنما تنظيم عملية الاستبدال

وتشجيع انتقال السيولة إلى الجهاز المصرفي بما يُسهم في حماية الاقتصاد الوطني وضمان استمرار قدرة الدولة على الوفاء بالتزاماتها الأساسية.

ويتطلب البرنامج كذلك إنشاء نظام رقابي إلكتروني يسمح بمتابعة عمليات الاستبدال والإيداع بصورة آنية، بما يعزز الشفافية، ويساعد على الحد من مخاطر غسل الأموال أو استغلال البرنامج في إخفاء مصادر الأموال غير المشروعة.

3. النتائج المتوقعة

من المتوقع أن يسهم البرنامج في زيادة حجم الودائع المصرفية بصورة ملموسة، ورفع نسبة الأموال المتداولة داخل الجهاز المصرفي، بما يعزز قدرة المصارف على توفير التمويل والسيولة، كما يؤدي إلى تحسين فعالية السياسة النقدية، نتيجة زيادة قدرة البنك المركزي على متابعة حركة النقد وإدارة الكتلة النقدية.

ومن الناحية المالية، يوفر البرنامج مورداً محلياً يمكن الاستفادة منه في دعم الاستقرار المالي وتقليل الحاجة إلى التمويل الخارجي أو الإصدار النقدي الجديد، في حين يسهم اقتصادياً في تقليص حجم الاقتصاد غير الرسمي وزيادة الشمول المالي، فضلاً عن تحسين تجربة المواطنين بالاستثمار المالي.

4. التحديات ومتطلبات النجاح

تمثل الثقة العامة العامل الحاسم في نجاح هذه السياسة، فإذا اعتقد المواطنون أنَّ استبدال العملة أو تحويل جزء من الأموال إلى ودائع سيادية يمثل وسيلة للمصادرة أو فرض قيود دائمة على الملكية، فقد يؤدي ذلك إلى نتائج عكسية تتمثل في زيادة الاكتناز أو تهريب الأموال، ولذلك ينبغي أن يستند البرنامج إلى إطار قانوني واضح، يتضمن ضمانات صريحة لحقوق المودعين، وتحديد مدة الودائع وآلية استردادها والعائد المترتب عليها، مع

إخضاع جميع الإجراءات لرقابة السلطة التشريعية والقضائية.

كما ينبغي مراعاة أنَّ أيَّ إصلاح نقدي واسع يجب أن يُصمم بعناية فائقة حتى لا يؤدي إلى اضطراب النشاط الاقتصادي أو فقدان الثقة بالعملة الوطنية.

السياسة الرابعة: تعبئة الموجودات الحكومية وتعظيم الإيرادات غير النفطية

كشفت الأزمات المالية التي تعرضت لها الدول الريعية أنَّ الاعتماد المفرط على الإيرادات النفطية يجعل المالية العامة شديدة الهشاشة أمام الصدمات الخارجية، فعندما يتوقف تدفق الإيرادات النفطية أو ينخفض بصورة حادة، تتراجع قدرة الدولة على تمويل نفقاتها الأساسية، حتى وإن كانت تمتلك ثروات وموجودات اقتصادية كبيرة، وتتمثل المفارقة في أنَّ الحكومات قد تواجه أزمة سيولة حادة في الوقت الذي تمتلك فيه أراضٍ وعقارات وشركات ومشروعات ومرافق عامة ذات قيمة اقتصادية مرتفعة، لكنها لا تسهم بصورة فعالة في توليد الإيرادات.

وينطبق ذلك إلى حد كبير على العراق، إذ تمتلك الدولة محفظة واسعة من الموجودات العامة تشمل الأراضي الحكومية، والعقارات، والمنشآت الصناعية، والشركات العامة، والمخازن، والمجمعات التجارية، فضلاً عن حقوق الانتفاع والامتيازات الاقتصادية، إلا أنَّ جانباً كبيراً منها يعاني من ضعف الاستثمار أو انخفاض الكفاءة أو التوقف الكامل عن النشاط، الأمر الذي يحول هذه الموجودات من مصادر محتملة للدخل إلى أعباء مالية تتطلب الإنفاق على إدارتها وصيانتها.

وفي المقابل، لا تزال الإيرادات غير النفطية في العراق تمثل نسبة محدودة من إجمالي الإيرادات العامة مقارنة بالعديد من الدول، نتيجة ضعف الإدارة الضريبية والجمركية، وانخفاض كفاءة التحصيل، وارتفاع مستويات التهرب، فضلاً عن عدم استثمار

الموجودات العامة بصورة تحقق عائداً اقتصادياً يتناسب مع قيمتها الحقيقية بسبب تفشي الفساد الإداري والمالي ومن ثم، فإنّ مواجهة الأزمة لا ينبغي أن تقتصر على البحث عن مصادر تمويل جديدة، بل يجب أن تبدأ بإعادة توظيف الموارد التي تمتلكها الدولة بالفعل وتحويلها إلى تدفقات نقدية منتظمة.

1. السياسة المقترحة

تقترح هذه الورقة اعتماد برنامج وطني لتعبئة الموجودات الحكومية وتعظيم الإيرادات غير النفطية، يقوم على إعادة تقييم الثروة العامة للدولة وإدارتها بوصفها مورداً اقتصادياً منتجاً، وليس مجرد ممتلكات إدارية.

وتنطلق هذه السياسة من مبدأ أنّ الموجودات العامة لا ينبغي بيعها لتغطية العجز المالي، لأنّ البيع أثناء الأزمات غالباً ما يتم بأسعار تقل عن قيمتها الحقيقية، كما يؤدي إلى فقدان الدولة جزءاً من ثروتها الاستراتيجية؛ ولذلك فإنّ الهدف ليس الخصخصة أو التصرف النهائي بالملكية، وإنما تحويل الموجودات الجامدة إلى موجودات مُدرة للدخل من خلال أدوات استثمارية وإدارية متنوعة.

وفي الوقت نفسه، تقترح السياسة تنفيذ برنامج متكامل لتعظيم الإيرادات غير النفطية يعتمد على تحسين كفاءة الإدارة المالية، وليس على زيادة الأعباء الضريبية على المواطنين أو القطاع الخاص، انطلاقاً من أنّ الأزمة تتطلب توسيع القاعدة الإيرادية وتحسين الامتثال، لا فرض ضرائب استثنائية قد تؤدي إلى تعميق الركود الاقتصادي.

2. آلية التنفيذ

تبدأ الحكومة بإعداد سجل وطني موحد للموجودات العامة يتضمن جميع الممتلكات العقارية والمنقولة، والمشروعات، والشركات، وحقوق الانتفاع، مع تحديد

الجهة المالكة، والقيمة التقديرية، ومستوى الاستغلال، والعائد الحالي، والعائد المتوقع في حال إعادة التشغيل أو الاستثمار، وبعد استكمال عملية الحصر، تصنف الموجودات إلى أربع فئات رئيسية:

أ- موجودات جاهزة للاستثمار الفوري، مثل العقارات القابلة للتأجير أو المشروعات القادرة على استئناف النشاط بسرعة.

ب- موجودات تحتاج إلى إعادة تأهيل محدودة يمكن تشغيلها خلال فترة قصيرة بتكاليف معقولة.

ت- موجودات استراتيجية ينبغي الاحتفاظ بها وعدم التصرف بها، مع تحسين إدارتها ورفع كفاءتها التشغيلية.

ث- موجودات غير اقتصادية أو منخفضة الجدوى يمكن إعادة هيكلتها أو دمجها أو نقل إدارتها إلى جهات أكثر كفاءة.

ولا يقتصر البرنامج على استثمار الموجودات، بل يشمل كذلك مراجعة عقود الإيجار الحكومية، وحقوق الامتياز، ورسوم استخدام المرافق العامة، بما يضمن تحقيق عائد اقتصادي يتناسب مع القيمة الحقيقية للموجودات.

وفي جانب الإيرادات غير النفطية، تعتمد الحكومة خطة عاجلة لتحسين التحصيل الضريبي والجمركي من خلال الأتمتة، والربط الإلكتروني بين المؤسسات، وتشديد الرقابة على المنافذ الحدودية، وتسريع استيفاء الديون الحكومية المستحقة، وإعادة النظر في الإعفاءات غير المبررة، مع الحفاظ على البيئة الاستثمارية وعدم فرض أعباء إضافية على القطاعات الإنتاجية خلال فترة الأزمة.

كما يمكن التوسع في استخدام الشراكات مع القطاع الخاص لإدارة بعض الموجودات أو تشغيلها، وفق عقود تضمن بقاء الملكية للدولة وتحقيق عوائد مالية مستقرة، مع إخضاع جميع العمليات لمعايير الشفافية والرقابة.

3. النتائج المتوقعة

من المتوقع أن يؤدي تنفيذ هذه السياسة إلى زيادة التدفقات النقدية غير النفطية خلال فترة الأزمة، وتقليل الاعتماد على الإيرادات النفطية بوصفها المصدر الوحيد لتمويل الموازنة العامة، كما يُسهم البرنامج في تحسين كفاءة إدارة الثروة العامة، وتقليل الهدر المرتبط بالموجودات غير المستغلة، وخلق فرص عمل من خلال إعادة تشغيل المشروعات المتوقفة أو استثمارها بالشراكة مع القطاع الخاص.

وعلى المدى المتوسط، يساعد هذا التوجه في بناء هيكل مالي أكثر توازناً ترتفع فيه مساهمة الإيرادات غير النفطية بصورة تدريجية، بما يعزز قدرة الاقتصاد العراقي على مواجهة الصدمات المستقبلية ويقلل من درجة تعرضه لتقلبات أسواق النفط.

4. التحديات ومتطلبات النجاح

يتطلب نجاح هذه السياسة وجود قاعدة بيانات دقيقة ومحدثة للموجودات الحكومية، وهو ما يمثل تحدياً كبيراً في ظل تعدد الجهات المالكة واختلاف أساليب تسجيل الموجودات وإدارتها، كما قد تواجه عملية إعادة استثمار الموجودات مقاومة إدارية أو سياسية، أو مخاوف من أن تتحول إلى برامج خصخصة غير مدروسة. ولذلك ينبغي التأكيد على أنَّ السياسة لا تستهدف بيع الممتلكات العامة، وإنما رفع كفاءة استغلالها مع بقاء ملكيتها للدولة.

وفي جانب الإيرادات غير النفطية، فإنَّ نجاح الإصلاح يعتمد على تطوير الإدارة الضريبية والجمركية، وتعزيز التحول الرقمي، ومكافحة الفساد، وتحسين الامتثال الطوعي، وهي عناصر تتطلب دعماً مؤسسياً ورقابياً متكاملًا.

السياسة الخامسة: برنامج شهادات الاستحقاق الحكومية القابلة للتداول

تمثل تعويضات الموظفين والرواتب التقاعدية أحد أكبر بنود الإنفاق في الموازنة العامة العراقية، وتكتسب أهمية خاصة لأنها ترتبط مباشرة بالاستقرار الاجتماعي واستمرار النشاط الاقتصادي، وفي الظروف الاعتيادية تعتمد الحكومة على الإيرادات النفطية لتمويل هذه الالتزامات بصورة شهرية، إلا أنَّ توقف الصادرات النفطية أو انخفاضها إلى مستويات حرجة يؤدي إلى ظهور فجوة بين المطلوبات المالية المستحقة والسيولة النقدية المتاحة.

وتلجأ الحكومات في مثل هذه الظروف عادة إلى أحد ثلاثة خيارات؛ الاقتراض، أو التمويل النقدي عبر الإصدار الجديد للعملة، أو تأجيل المدفوعات، إلا أن هذه البدائل قد لا تكون متاحة أو قد تترتب عليها آثار اقتصادية سلبية كبيرة، ولاسيما إذا كانت الأزمة ممتدة زمنياً أو مقترنة بارتفاع مستويات عدم اليقين.

وفي المقابل فإنَّ تأجيل الرواتب ينعكس مباشرة على الطلب الكلي، ويؤدي إلى تراجع النشاط الاقتصادي، وارتفاع معدلات التعثر المالي، واتساع حالة عدم الاستقرار الاجتماعي؛ لذلك يصبح من الضروري البحث عن آلية تُمكن الحكومة من الاعتراف بمطلوباتها والمحافظة على القوة الشرائية للمستفيدين، حتى في ظل نقص السيولة النقدية.

وانطلاقاً من ذلك، تقترح هذه الورقة إنشاء برنامج لشهادات الاستحقاق الحكومية القابلة للتداول، بوصفه أداة مالية مؤقتة تتيح للحكومة الوفاء بمطلوباتها دون الحاجة

إلى إصدار نقد جديد أو اللجوء إلى الاقتراض الخارجي.

1. السياسة المقترحة

يقوم البرنامج على إصدار شهادات استحقاق حكومية إلكترونية تمثل التزاماً مالياً مثبتاً على الخزينة العامة، وتمنح للمستفيدين (الموظفين) بدلاً من الجزء غير المسدد نقداً من مستحقاتهم.

لا تُعدّ هذه الشهادات عملة قانونية، ولا يجوز استخدامها كبديل للنقد في الوفاء بالالتزامات العامة، وإنما تمثل حقاً مالياً موثقاً يثبت أنّ الدولة مدينة لحامل الشهادة بالمبلغ المحدد فيها، مع التزامها بالسداد وفق جدول زمني أو عند تحسن الوضع المالي.

ويتميز البرنامج بأنّ الشهادات لا تبقى مجمدة حتى موعد استحقاقها، وإنما تصبح قابلة للتداول داخل سوق مالية منظمة، بما يسمح لحاملها ببيعها أو خصمها أو استخدامها كضمان للحصول على التمويل، وفق أسعار تحددها ظروف السوق، وبذلك يتحول الالتزام الحكومي من دين غير قابل للتصرف إلى موجود مالي يمكن تداوله، الأمر الذي يمنح المستفيدين مرونة أكبر في إدارة احتياجاتهم النقدية، ويخفف الضغط المباشر على الخزينة العامة.

2. آلية التنفيذ

يبدأ البرنامج بتحديد نسبة من الالتزامات الحكومية التي يتعذر سدادها نقداً نتيجة الأزمة، على أن تدفع الحكومة الجزء المتاح نقداً، بينما يصدر الجزء المتبقي في صورة شهادات استحقاق إلكترونية.

فعلى سبيل المثال، إذا بلغ الراتب الشهري مليون دينار، وكانت الخزينة قادرة

على توفير (700) ألف دينار فقط، فيُدفع هذا المبلغ نقداً، ويصدر عن الفرق البالغ (300) ألف دينار شهادة استحقاق حكومية تحمل القيمة نفسها وتثبت حق الموظف في استيفائها لاحقاً.

على أن تُسجّل جميع الشهادات إلكترونياً ضمن منصة مركزية يديرها البنك المركزي أو جهة حكومية مختصة، بما يمنع التزوير أو الازدواجية، ويضمن سهولة نقل الملكية والتداول، كما تمنح كل شهادة رقم تعريفى خاص، وتحدد فيها القيمة الاسمية، وتاريخ الإصدار، والاستحقاق، وأي عائد مالي تقرره الحكومة، بما يحقق الشفافية ويحافظ على حقوق الحائزين.

ويشمل البرنامج جميع الالتزامات الحكومية الرئيسة، ومنها:

- رواتب الموظفين.
- مستحقات المقاولين.
- مستحقات الشركات المجهزة.
- مستحقات مقدمي الخدمات.
- التعويضات الحكومية المستحقة.

ولا يقتصر البرنامج على القطاع العام، بل يسمح لاحقاً بتداول هذه الشهادات بين الأفراد والمؤسسات المالية وفق ضوابط تضمن سلامة التعاملات.

3. دور المصارف في البرنامج

يشكل الجهاز المصرفي الحلقة الرئيسة في نجاح هذه السياسة، إذ تتولى المصارف فتح حسابات مخصصة لحاملي الشهادات، وتقديم خدمات إعادة الخصم والتمويل بضمانها، ويجوز للمصرف أيضاً شراء الشهادة من حاملها بقيمة تقل عن قيمتها الاسمية وفق معدل خصم يعكس المدة المتبقية حتى الاستحقاق ومستوى المخاطر، أو منح العميل قرضاً بضمانها دون الحاجة إلى بيعها.

كما يمكن للبنك المركزي، في الظروف الاستثنائية، قبول هذه الشهادات ضمن عمليات إعادة الخصم للمصارف، بما يوفر سيولة إضافية للنظام المصرفي دون اللجوء إلى الإصدار النقدي المباشر، وبذلك لا تقتصر وظيفة الشهادة على تأجيل الدفع، وإنما تصبح أداة لتنشيط السوق المالية وتعزيز دور المصارف في إدارة الأزمة.

4. النتائج المتوقعة

يُسهم البرنامج في المحافظة على استمرارية الوفاء بالالتزامات الحكومية رغم محدودية السيولة، ويمنع تراكم المتأخرات المالية غير الموثقة، كما يوفر للمواطنين والموردين أداة مالية مُعترف بها يمكن الاستفادة منها بطرق متعددة.

ومن الناحية الاقتصادية، يساعد البرنامج على تقليل الانكماش الناتج عن توقف المدفوعات الحكومية، إذ يحتفظ المستفيدون بموجود مالي قابل للتداول بدلاً من فقدان مستحققاتهم أو انتظار سدادها إلى أجل غير معلوم، كما يؤدي البرنامج إلى تعزيز الشفافية في إدارة الدين قصير الأجل، لأنه يحول المطلوبات المؤجلة إلى أدوات مالية قابلة للحصر والرقابة، بدلاً من بقائها مطلوبات غير ظاهرة في الحسابات الحكومية.

وعلى المستوى النقدي، يوفر البرنامج بديلاً عن التمويل التضخمي، لأنه لا يزيد الكتلة النقدية المتداولة، وإنما يعيد تنظيم الالتزامات الحكومية ضمن إطار مالي منظم.

5. التحديات ومتطلبات النجاح

يعتمد نجاح البرنامج بصورة رئيسة على ثقة الجمهور في قدرة الدولة على الوفاء بقيمة الشهادات عند الاستحقاق، فإذا غابت هذه الثقة، فإنَّ الشهادات ستتداول بخصومات كبيرة، مما يقلل من فعاليتها ويؤثر في القوة الشرائية لحاملها.

ولذلك ينبغي أن يقترن إصدار الشهادات بخطة مالية واضحة تتضمن مصادر تمويل الاستحقاقات المستقبلية، وجدولاً زمنياً للسداد، مع منح الشهادات حماية قانونية تجعلها التزاماً مباشراً على الخزينة العامة، كما يتطلب البرنامج وجود سوق مالية منظمة، ونظاماً إلكترونياً موحداً للتسجيل والتداول، وإطاراً رقابياً يمنع المضاربات غير المشروعة أو تركّز الشهادات بيد عدد محدود من المؤسسات.

ومن المهم أيضاً أن يبقى استخدام هذه الأداة محصوراً في حالات الطوارئ، وألا تتحول إلى وسيلة دائمة لتمويل العجز، حتى لا تفقد الأسواق الثقة بها أو تتحول إلى عبءٍ طويل الأجل على المالية العامة.

جدول (1) إدارة الرواتب أثناء الأزمة

المرحلة	وضع الإيرادات	الرواتب
المرحلة الأولى	انخفاض أقل من 30%	تدفع كاملة
المرحلة الثانية	انخفاض 30-50%	دفع نقدي مع استخدام محدود لشهادات الاستحقاق
المرحلة الثالثة	انخفاض 50-70%	دفع مختلط (نقد + شهادات)
المرحلة الرابعة	توقف شبه كامل للإيرادات	حماية الحد الأدنى للرواتب مع إصدار شهادات الاستحقاق للجزء الأكبر
المرحلة الخامسة	انتهاء الأزمة	استبدال جميع الشهادات نقداً

السياسة السادسة: إنشاء سوق ثانوية للالتزامات الحكومية وإعادة الخصم

لا تكمن قيمة أي أداة مالية في إصدارها فحسب، وإنما في إمكانية تداولها وتحويلها إلى سيولة عند الحاجة، فالأصل المالي الذي لا يمكن بيعه أو رهنه أو استخدامه للحصول على التمويل يصبح قليل الفائدة مهما بلغت قيمته الاسمية؛ ولذلك فإن نجاح برنامج شهادات الاستحقاق الحكومية المقترح في هذه الورقة لا يعتمد على إصدار الشهادات وحده، بل يتطلب إنشاء سوق مالية منظمة تسمح بتداولها وتسعيها وإعادة خصمها، بما يضمن تحويلها إلى أداة مالية فعالة بدلاً من أن تكون مجرد وثيقة تؤجل استحقاق المدفوعات.

وفي الظروف الاعتيادية، تؤدي الأسواق المالية دوراً أساسياً في توفير السيولة لحاملي السندات والأوراق المالية من خلال البيع أو إعادة الخصم أو الرهن، أما في أوقات الأزمات، فإن أهمية هذه الأسواق تتضاعف، لأنها تمنح الأفراد والشركات القدرة على الحصول على السيولة دون انتظار حلول آجال الاستحقاق، كما تساعد المصارف على إدارة محافظها المالية وتحسين مستويات السيولة لديها.

وفي العراق، لا توجد حالياً سوق منظمة لتداول الالتزامات الحكومية قصيرة الأجل المرتبة على الرواتب أو المستحقات التعاقدية، كما أنَّ أدوات إعادة الخصم تتركز في الأوراق المالية التقليدية ولا تشمل أدوات مالية من النوع المقترح في هذه الورقة، ومن ثم فإنَّ إنشاء سوق ثانوية متخصصة يمثل الحلقة المكملة لبرنامج شهادات الاستحقاق الحكومية، ويحولها من التزام مؤجل إلى أصل مالي يمكن استخدامه في النشاط الاقتصادي.

1. السياسة المقترحة

تقترح هذه الورقة إنشاء سوق ثانوية منظمة للالتزامات الحكومية تتولى تسجيل وتداول شهادات الاستحقاق الحكومية الصادرة عن الخزينة، مع منح المصارف والمؤسسات المالية المرخصة صلاحية شرائها أو إعادة خصمها أو استخدامها كضمان في عمليات التمويل. ولا تهدف هذه السوق إلى المضاربة على الديون الحكومية، وإنما إلى توفير قناة رسمية لتحويل المطلوبات الحكومية إلى سيولة وفق آليات شفافة تخضع للرقابة والإفصاح، بما يحافظ على حقوق جميع الأطراف ويحد من ظهور أسواق غير رسمية قد تستغل حاجة المستفيدين إلى النقد.

وتقوم هذه السياسة على مبدأ أنَّ الدولة لا تستطيع دائماً توفير السيولة النقدية في وقت واحد لجميع المستحقين، لكنها تستطيع إنشاء بيئة مالية تمكن من يحتاج إلى السيولة العاجلة من بيع حقه بصورة منظمة، في حين يحتفظ من لا يحتاج إليها بالشهادة حتى تاريخ استحقاقها.

2. آلية التنفيذ

تنشأ منصة إلكترونية مركزية لتسجيل جميع شهادات الاستحقاق الحكومية، بحيث تصبح كل شهادة قابلة للتحويل

إلكترونياً بين المالكين دون الحاجة إلى تداول ورقي، وتتولى جهة رقابية مختصة، بالتنسيق مع البنك المركزي وهيئة الأوراق المالية، وضع قواعد التداول والإفصاح والتسوية، كما يُسمح للمصارف الحكومية والمصارف الخاصة وشركات التمويل المرخصة بالمشاركة في السوق، سواء من خلال شراء الشهادات لحسابها، أو الوساطة بين البائعين والمشتريين، أو تقديم التمويل بضمانها.

ويحدد سعر تداول الشهادة وفق عوامل موضوعية، أهمها:

- القيمة الاسمية للشهادة.
- المدة المتبقية حتى الاستحقاق.
- العائد المقرر عليها إن وجد.
- مستوى المخاطر السيادية.
- أوضاع السيولة في السوق.

كما يجوز لحامل الشهادة أن يختار بين ثلاثة بدائل رئيسية:

- أ- الاحتفاظ بالشهادة حتى تاريخ الاستحقاق واستلام قيمتها كاملة.
- ب- بيع الشهادة في السوق الثانوية إذا احتاج إلى السيولة قبل موعد الاستحقاق.

ت- رهن الشهادة للحصول على تمويل مصرفي مع الاحتفاظ بملكيته.

ويمنح هذا التنوع في الخيارات مرونة كبيرة للمواطنين والشركات، ويقلل من الآثار السلبية الناتجة عن تأجيل المدفوعات الحكومية.

3. دور البنك المركزي

يضطلع البنك المركزي بدور محوري في دعم السوق خلال مراحلها الأولى، ليس بصفته ممولاً مباشراً للحكومة، وإنما بصفته الجهة المسؤولة عن المحافظة على الاستقرار النقدي والمالي، إذ يجوز له في الظروف الاستثنائية، قبول شهادات الاستحقاق الحكومية التي تملكها المصارف ضمن عمليات إعادة الخصم، شريطة أن تكون صادرة وفق الضوابط القانونية، وأن تندرج ضمن برنامج الطوارئ الذي تقره السلطات المختصة.

ويؤدي هذا الإجراء إلى توفير السيولة للمصارف دون أن يترتب عليه تمويل مباشر للخزينة العامة، لأنَّ البنك المركزي يتعامل مع المصارف التجارية في إطار أدوات السياسة النقدية، وليس مع الحكومة بصفته مقترضاً مباشراً، كما يتولى البنك المركزي مراقبة أثر السوق الثانوية على مستويات السيولة والاستقرار المالي، واتخاذ ما يلزم من إجراءات احترازية إذا ظهرت مؤشرات على المضاربة أو الاختلالات السعرية.

4. النتائج المتوقعة

يسهم إنشاء السوق الثانوية في زيادة جاذبية شهادات الاستحقاق الحكومية، لأنها تمنح حاملها إمكانية تحويلها إلى سيولة عند الحاجة، بدلاً من انتظار حلول موعد الاستحقاق، كما يؤدي وجود سوق منظمة إلى تكوين أسعار تعكس القيمة الزمنية للنقود، وهو ما يساعد على توزيع السيولة بين الأطراف المختلفة بكفاءة أعلى، ويحد من التعاملات غير الرسمية التي قد تنشأ في غياب إطار قانوني منظم.

ومن المتوقع أيضاً أن يؤدي البرنامج إلى توسيع دور المصارف في إدارة الأزمة، من خلال تحويلها من مجرد جهات لصرف الرواتب إلى مؤسسات تمويلية تدير أدوات مالية سيادية، بما يعزز عمق القطاع المالي ويخلق سوقاً جديدة للأصول قصيرة الأجل.

وعلى المستوى الكلي، تساعد هذه السياسة في تخفيف الضغط المباشر على الخزينة العامة، والمحافظة على النشاط الاقتصادي، وتقليل آثار نقص السيولة على الأسر والقطاع الخاص.

5. التحديات ومتطلبات النجاح

يتطلب نجاح هذه السياسة وجود إطار قانوني واضح يحدد الطبيعة القانونية لشهادات الاستحقاق وآليات تداولها وتسويتها، مع حماية حقوق جميع الأطراف ومنع أي تمييز بين حاملي الشهادات، كما ينبغي تجنب تحول السوق إلى بيئة للمضاربة أو الاحتكار، وذلك من خلال وضع حدود للتركز، وتعزيز الشفافية، والإفصاح عن الأسعار وأحجام التداول بصورة دورية.

ومن التحديات المهمة أيضاً بناء الثقة في السوق الجديدة، وهو ما يستلزم التزام الحكومة الكامل بسداد الشهادات عند استحقاقها، وتوفير معلومات منتظمة عن الوضع المالي للدولة وخطط السداد المستقبلية، كذلك ينبغي تحديد دور البنك المركزي بدقة، بحيث يقتصر تدخله على دعم الاستقرار المالي والسيولة، دون أن يتحول البرنامج إلى قناة غير مباشرة لتمويل العجز الحكومي، بما يحافظ على استقلالية السياسة النقدية.

السياسة السابعة: برنامج استقرار الجهاز المصرفي وإدارة السيولة الطارئة

لا تؤثر الأزمات المالية السيادية في قدرة الحكومة على الإنفاق العام فحسب، وإنما تمتد آثارها سريعاً إلى القطاع المصرفي، الذي يمثل القناة الرئيسة لانتقال السياسة المالية والنقدية إلى الاقتصاد الحقيقي، فعندما تتوقف الإيرادات النفطية، ويتراجع الإنفاق الحكومي، وتنخفض التدفقات النقدية، تبدأ الضغوط بالانتقال إلى المصارف من خلال انخفاض الودائع، وارتفاع الطلب على السحب النقدي، وتراجع قدرة المقترضين على الوفاء بالتزاماتهم، الأمر الذي يؤدي إلى انكماش الائتمان، وارتفاع مخاطر التعثر، وتراجع الثقة بالقطاع المالي.

وفي العراق، تزداد حساسية الجهاز المصرفي لهذه التطورات بسبب ارتفاع اعتماد النشاط الاقتصادي على الإنفاق الحكومي، وضعف عمق الوساطة المالية، وارتفاع نسبة النقد المتداول خارج المصارف، فضلاً عن الدور الكبير الذي تؤديه المصارف الحكومية في دفع الرواتب وإدارة الحسابات الحكومية، ومساهمتها في الدين الداخلي؛ ولذلك فإنَّ أيَّ اضطراب في قدرة الدولة على الوفاء بالتزاماتها قد يتحول سريعاً إلى أزمة سيولة مصرفية، حتى وإن بقيت المصارف سليمة من الناحية المحاسبية.

ومن هنا، فإنَّ استقرار الجهاز المصرفي لا يمثل هدفاً مستقلاً، بل يُعدُّ شرطاً أساسياً لاستمرار تنفيذ بقية السياسات المقترحة في هذه الورقة، ولا سيما تلك المتعلقة بإدارة الرواتب، وشهادات الاستحقاق الحكومية، وتعبئة المدخرات المحلية.

1. السياسة المقترحة

تقترح هذه الورقة إطلاق برنامج وطني لاستقرار الجهاز المصرفي وإدارة السيولة الطارئة، يهدف إلى المحافظة على قدرة المصارف على الاستمرار في أداء وظائفها الأساسية

خلال الأزمة، ومنع تحول أزمة المالية العامة إلى أزمة مصرفية شاملة.

ولا يقوم البرنامج على إنقاذ المصارف المتعثرة أو تحمل خسائرها، وإنما على توفير بيئة تشغيلية مستقرة تمكّنها من إدارة الضغوط المؤقتة على السيولة، والاستمرار في تقديم الخدمات المصرفية، وتمويل الأنشطة الاقتصادية الضرورية، ودعم تنفيذ السياسات الحكومية الأخرى.

يرتكز البرنامج على أربعة محاور رئيسة هي: تعزيز السيولة، حماية الودائع، ضمان استمرارية خدمات المدفوعات، وإدارة المخاطر المصرفية بصورة استثنائية خلال فترة الأزمة.

2. محاور التنفيذ وآلياتها

المحور الأول: تعزيز السيولة المصرفية

ينشئ البنك المركزي نافذة استثنائية للسيولة تتيح للمصارف المؤهلة الحصول على تمويل قصير الأجل مقابل ضمانات مقبولة، لمعالجة الاختناقات المؤقتة الناتجة عن زيادة السحوبات أو احتياجات التسوية بين المصارف، كما يمكن تعديل بعض المتطلبات الاحترازية المرتبطة بالسيولة بصورة مؤقتة ومدروسة، مع تحديد مدة واضحة والعودة التدريجية إلى الأوضاع الاعتيادية بعد انتهاء الأزمة.

المحور الثاني: حماية الودائع وتعزيز ثقة المودعين

تتضمن السياسة إجراءات واضحة لحماية الودائع وتعزيز ثقة الجمهور بالقطاع المصرفي، إلى جانب دراسة توسيع آليات ضمان الودائع بصورة مؤقتة إذا استدعت الأزمة ذلك، بما يحد من مخاطر السحب الجماعي.

المحور الثالث: ضمان استمرارية خدمات المدفوعات

ضمان استمرار أنظمة المدفوعات والمقاصة والتحويلات بين المصارف، مع توفير خطط تشغيل بديلة ومراكز احتياطية تضمن استمرار الخدمات المالية الأساسية في الظروف الطارئة.

المحور الرابع: إدارة المخاطر المصرفية

السماح للمصارف، وفق ضوابط البنك المركزي، بإعادة جدولة بعض القروض أو منح فترات سماح للقطاعات الأكثر تضرراً، استناداً إلى تقييم ائتماني واضح، مع تجنب الإعفاءات العامة التي قد تضعف الانضباط الائتماني.

لذلك، تتضمن السياسة خطة تشغيل طارئة تضمن استمرار عمل أنظمة المدفوعات الإلكترونية، والمقاصة، والتحويلات بين المصارف، مع توفير مراكز تشغيل احتياطية وخطط للتعاوي من الكوارث، وضمان استمرارية الخدمات الرقمية للمواطنين والمؤسسات.

3. النتائج المتوقعة

من المتوقع أن يؤدي تنفيذ هذه السياسة إلى الحد من انتقال الأزمة المالية إلى القطاع المصرفي، والمحافظة على استقرار مستويات السيولة، وضمان استمرار تقديم الخدمات المصرفية الأساسية، كما يُسهم البرنامج في تعزيز قدرة المصارف على تمويل النشاط الاقتصادي الضروري، ودعم تنفيذ برامج شهادات الاستحقاق الحكومية، وإعادة الخصم، وإدارة المدفوعات، بما يجعل القطاع المصرفي شريكاً رئيساً في إدارة الأزمة بدلاً من أن يكون أحد ضحاياها.

وعلى المستوى الكلي، تساعد هذه السياسة في تقليل احتمالات الذعر المالي، والحد

من السحب الجماعي للودائع، والمحافظة على الثقة بالنظام المالي، وهي عناصر أساسية لتجنب تحول الأزمة المالية إلى أزمة اقتصادية شاملة.

4. التحديات ومتطلبات النجاح

يعتمد نجاح البرنامج على تحقيق توازن دقيق بين توفير السيولة للمصارف والمحافظة على الانضباط النقدي. فالإفراط في التسهيلات قد يشجع على تحمل مخاطر مفرطة، في حين أنَّ التشدد المبالغ فيه قد يؤدي إلى تفاقم أزمة السيولة، كما يتطلب البرنامج تنسيقاً عالي المستوى بين البنك المركزي ووزارة المالية والجهات الرقابية، ولا سيما فيما يتعلق بإدارة التدفقات النقدية الحكومية، وتشغيل أنظمة المدفوعات، وتنفيذ برامج الدعم المؤقت، ويجب كذلك أن تكون جميع الإجراءات استثنائية ومحددة بمدة زمنية واضحة، مع وضع خطة للعودة التدريجية إلى الأطر التنظيمية الطبيعية بعد انتهاء الأزمة، حتى لا تتحول التدابير الطارئة إلى سياسات دائمة.

السياسة الثامنة: موازنة الأولويات السيادية وحماية الرواتب والخدمات الأساسية

تُعدُّ الرواتب والأجور الحكومية في العراق العمود الفقري للطلب الكلي، إذ يعتمد جزء كبير من النشاط الاقتصادي بصورة مباشرة أو غير مباشرة على الدخل الذي يحصل عليه موظفو الدولة والمتقاعدون وشبكات الرعاية الاجتماعية؛ لذلك فإنَّ أيَّ انقطاع في دفع هذه الحقوق لا يقتصر أثره على الموظفين، بل يمتد إلى الأسواق المحلية، والقطاع الخاص، والمصارف، والاستقرار الاجتماعي، مما يجعل أزمة السيولة الحكومية تتحول بسرعة إلى أزمة اقتصادية واجتماعية شاملة.

إلا أنَّ حماية الرواتب لا تعني استمرار جميع أوجه الإنفاق الحكومي بالمستوى نفسه، لأنَّ الأزمة محل بحث هذه الورقة تتمثل في توقف المصدر الرئيس للإيرادات

العامة، وهو ما يفرض على الدولة إعادة تعريف أولوياتها المالية وفق مفهوم الإنفاق السيادي، ففي ظروف الطوارئ لا يصبح السؤال هو: كم تنفق الدولة؟ وإنما: على ماذا تنفق أولاً؟

وتشير تجارب إدارة الأزمات المالية إلى أن الحكومات الناجحة لا تتعامل مع جميع النفقات باعتبارها متساوية في الأهمية، بل تعتمد موازنات طوارئ تعيد ترتيب الإنفاق وفق مستويات الأولوية، مع ضمان استمرار الحد الأدنى من الخدمات التي تمس الأمن الوطني والاستقرار الاقتصادي والمعيشي.

1. السياسة المقترحة

تقترح هذه الورقة اعتماد موازنة أولويات سيادية تعمل بالتوازي مع الموازنة العامة، بحيث يعاد تصنيف الإنفاق الحكومي إلى مستويات ملزمة، ويجري توجيه السيولة المتاحة أولاً إلى النفقات التي يترتب على توقفها تهديدٌ مباشرٌ لاستمرار الدولة أو استقرار المجتمع، ولا يقصد بهذه السياسة تخفيض الرواتب أو إلغاء الحقوق المالية، وإنما ضمان استمرار دفعها بالحدود التي تسمح بها السيولة المتاحة، مع استخدام الأدوات المقترحة في السياسات السابقة، ولا سيما شهادات الاستحقاق الحكومية، لسد الفجوات المؤقتة عند الضرورة.

وتقوم السياسة على تقسيم الإنفاق العام إلى أربع درجات:

الدرجة الأولى: الإنفاق السيادي الحرج، ويشمل رواتب القوات الأمنية، والقطاع الصحي، والخدمات الأساسية، والحد الأدنى من رواتب الموظفين والمتقاعدين، واستيراد الغذاء والدواء والوقود اللازم لتشغيل البنية التحتية.

الدرجة الثانية: الإنفاق التشغيلي الضروري، ويشمل النفقات اللازمة لاستمرار عمل مؤسسات الدولة ومنع توقف الخدمات العامة.

الدرجة الثالثة: الإنفاق التنموي القابل للتأجيل، ويضم المشاريع الاستثمارية الجديدة والمشروعات التي لم تصل إلى مراحل حرجية من التنفيذ.

الدرجة الرابعة: الإنفاق غير العاجل، مثل المشتريات الكمالية، والمؤتمرات، والسفر الرسمي غير الضروري، والنفقات التي لا تؤثر مباشرة في استمرارية الدولة.

2. آلية التنفيذ

تبدأ وزارة المالية، بالتنسيق مع المجلس الوطني لإدارة الأزمة الاقتصادية، بإعادة تصنيف جميع بنود الموازنة العامة وفق درجات الأولوية المشار إليها، على أن تراجع هذه التصنيفات بصورة دورية بحسب تطورات الأزمة، كما يتم إعداد خطة سيولة شهرية تحدد حجم الموارد المتاحة، ثم توزع تلقائياً وفق تسلسل الأولويات، بحيث لا يسمح بتمويل أي بند من الدرجة الثالثة أو الرابعة قبل استكمال تمويل الدرجة الأولى، ثم الثانية.

وفي حال استمرار العجز، يطبق نظام السداد المختلط، بحيث يدفع الجزء الأكبر من الرواتب نقداً، ويغطي الجزء المتبقي من خلال شهادات الاستحقاق الحكومية، وفق الضوابط الواردة في السياسة الخامسة، مع منح الأولوية الكاملة للشرائح ذات الدخل المحدود، كذلك تتضمن السياسة مراجعة جميع المشاريع الاستثمارية قيد التنفيذ، وتصنيفها بحسب أثرها الاقتصادي، مع الاستمرار في تمويل المشاريع المرتبطة بالطاقة، والمياه، والأمن الغذائي، والبنية التحتية الحيوية، وتأجيل المشروعات التي لا يترتب على توقفها آثار اقتصادية أو اجتماعية جسيمة.

جدول (2) الأولويات السيادية للإنفاق الحكومي

آلية التمويل	أمثلة	طبيعة الإنفاق	مستوى الأولوية
تمويل نقدي مباشر بالكامل، ويكون آخر بند يتعرض للتخفيض	الرواتب الأساسية، القوات الأمنية، الصحة، الكهرباء، الماء، الغذاء، الوقود، استيراد الدواء	استمرار الدولة	المستوى الأول (حرج جداً)
تمويل نقدي أو مختلط	القضاء، التعليم، البلديات، الاتصالات الحكومية، الصيانة الأساسية	تشغيل مؤسسات الدولة	المستوى الثاني (ضروري)
يؤجل أو تعاد جدولته	مشاريع البناء، الطرق، الأبنية الحكومية	المشاريع الاستثمارية	المستوى الثالث (تنموي)
يوقف بالكامل	المؤتمرات، السفر، شراء السيارات، الأثاث، الاحتفالات	الإنفاق الكمالي	المستوى الرابع (منخفض الأولوية)

النتائج المتوقعة

تؤدي هذه السياسة إلى حماية الوظائف الأساسية للدولة ومنع الانهيار المفاجئ للخدمات العامة، كما تسهم في المحافظة على الحد الأدنى من القوة الشرائية للأسر، وتقليل احتمالات الاضطرابات الاجتماعية الناتجة عن انقطاع الرواتب أو توقف الخدمات الأساسية، كما تسمح بإدارة الموارد المحدودة بصورة أكثر كفاءة، وتمنع استنزاف السيولة في بنود يمكن تأجيلها، مما يزيد من قدرة الحكومة على الصمود طوال مدة الأزمة.

وعلى المستوى الاقتصادي، تساعد السياسة في الحد من الانكماش، لأن استمرار دفع جزء كبير من الرواتب يحافظ على الطلب المحلي، ويحد من انهيار النشاط التجاري.

3. التحديات ومتطلبات النجاح

يتطلب نجاح هذه السياسة وجود معايير واضحة وشفافة لتحديد أولويات الإنفاق، حتى لا تتحول عملية إعادة الترتيب إلى أداة للضغوط السياسية أو الإدارية، كما ينبغي إعلان هذه المعايير للرأي العام، وبيان أسباب تأجيل بعض النفقات، بما يعزز الثقة ويقلل من الاعتراضات المجتمعية.

ومن المهم كذلك أن تقترن السياسة بجدول زمني لمراجعة الأولويات، بحيث يُعاد تمويل البنود المؤجلة فور تحسن الوضع المالي.

سادساً: تقييم السياسات المقترحة في ضوء المبادئ الحاكمة

تتوافق السياسات المقترحة في مجملها مع المبادئ الحاكمة لإدارة الأزمة المالية السيادية التي اعتمدها هذه الورقة، وفي مقدمتها مبدأ استمرارية الدولة، إذ تركز السياسات على ضمان استمرار الوظائف الأساسية للدولة، والحفاظ على دفع الرواتب والخدمات الحيوية، وحماية استقرار الجهاز المصرفي وأنظمة المدفوعات، كما تراعي مبدأ تقليل الآثار الاقتصادية والاجتماعية للأزمة من خلال تجنب الإجراءات التي قد تؤدي إلى انكماش حاد في النشاط الاقتصادي أو اضطراب الأسواق.

وتنسجم السياسات كذلك مع مبدأ تعبئة الموارد المتاحة وإعادة توظيفها قبل اللجوء إلى خيارات أكثر كلفة، من خلال توظيف السيولة المحلية والأصول الحكومية والإيرادات غير النفطية والأدوات المالية المقترحة، إذ تراعي مبدأ التدرج والأولوية الزمنية، بحيث تركز الإجراءات الأولى على احتواء الصدمة والحفاظ على السيولة، ثم تنتقل إلى تعبئة الموارد، وصولاً إلى الاستقرار والتعافي.

وبصورة عامة، لا تعتمد السياسات المقترحة على إجراء منفرد، وإنما على حزمة مترابطة تتكامل لتحقيق الهدف الرئيس للورقة، وهو الحفاظ على استمرارية الدولة وتقليل الخسائر الاقتصادية والاجتماعية خلال فترة الأزمة، مع تهيئة الظروف للعودة التدريجية إلى الإدارة المالية الاعتيادية.

سابعاً: تجارب دولية

تُظهر التجارب الدولية أنَّ مواجهة الأزمات المالية لا تعتمد على أداة واحدة، وإنما على حزمة متكاملة من التدابير المالية والنقدية والمؤسسية التي تتكيف مع طبيعة الأزمة. ففي المملكة المتحدة جرى تعزيز التنسيق بين وزارة الخزانة وبنك إنجلترا والجهات

الرقابية خلال الأزمة المالية العالمية، ثم تطور الإطار المؤسسي بإنشاء لجنة السياسة المالية (Financial Policy Committee) لتعزيز الاستقرار المالي⁽⁵⁾ وفي أستراليا يوفر مجلس الجهات التنظيمية المالية (Council of Financial Regulators) منصة لتنسيق عمل البنك المركزي والخزانة والجهات الرقابية، بما يدعم الاستجابة للمخاطر المالية⁽⁶⁾ وتؤكد هذه التجارب أهمية وجود إطار مؤسسي قادر على توحيد المعلومات وتنسيق القرارات خلال الأزمات.

وفي مجال إدارة السيولة الحكومية، يمثل الحساب الموحد للخزينة (Treasury Single Account - TSA) إحدى أبرز الممارسات الدولية في إدارة النقد الحكومي، إذ يساعد على تجميع الموارد النقدية الحكومية وتحسين إدارتها وتقليل تكاليف الاقتراض الناتجة عن تجزؤ الأرصدة الحكومية⁽⁷⁾ وقد تناول صندوق النقد الدولي تجارب عدد من الدول في تصميم وتنفيذ هذا النظام، كما تُعدُّ فرنسا من التجارب التاريخية المهمة في تطبيق الحساب الموحد للخزينة⁽⁸⁾ وتشير هذه الممارسات إلى أهمية إدارة الأرصدة الحكومية بصورة مركزية ومنسقة لتعزيز كفاءة السيولة.

كما اتجهت دولٌ إلى الإدارة النشطة للموجودات العامة بدلاً من الاقتصار على بيعها، وتُبرز سنغافورة مثالاً مهماً من خلال Temasek، المملوكة بالكامل لوزير المالية

5. HM Treasury (2012) Memoranda of Understanding: Financial Services Act – Memorandum of Understanding on financial crisis management. London: HM Treasury, pp. 1-7.

6. Council of Financial Regulators (Australia), Council of Financial Regulators – Annual Report/Institutional Framework. Sydney: Reserve Bank of Australia.

7. Fainboim Yaker, I. and Pattanayak, S. (2011) Treasury Single Account: An Essential Tool for Government Cash Management. Technical Notes and Manuals, No. 2011/004. Washington, DC: International Monetary Fund, pp. 1-23.

8. Fainboim Yaker, I. and Pattanayak, S. (2010) Treasury Single Account: Concept, Design and Implementation Issues. IMF Working Paper No. 2010/143. Washington, DC: International Monetary Fund, pp. 1-45.

السنغافوري والتي تدير موجوداتها وفق إطار استثماري مستقل، مع بقاء ملكيتها ضمن الدولة⁽⁹⁾ وتوضح التجربة إمكانية إدارة الموجودات العامة وتعظيم قيمتها الاقتصادية مع الحفاظ على الملكية العامة.

وفي مجال إعادة هيكلة الإصدار النقدي، تمثل تجربة الهند عام 2016 ونيجيريا خلال 2022-2023 أمثلة على محاولات إعادة تصميم الفئات النقدية وتقليل الاعتماد على النقد وتعزيز استخدام القنوات المصرفية والرقمية، وقد أظهرت التجربتان في الوقت نفسه أهمية القدرة التشغيلية والتدرج في التنفيذ، إذ ارتبطت عملية نيجيريا بأزمة حادة في توافر النقد الجديد واضطراب المعاملات اليومية⁽¹⁰⁾ (11) لذلك لا تمثل هذه التجارب نماذج جاهزة للتطبيق، وإنما تقدم دروساً مهمة في تصميم وتنفيذ برامج إعادة هيكلة العملة.

أما في مجال أدوات تسوية الالتزامات الحكومية، فقد استخدمت ولاية كاليفورنيا عام 2009 أدوات (Registered Warrants IOUs) للتعامل مع ضغوط السيولة، كما استخدمت حكومات محلية في الأرجنتين خلال أزمة 2001-2002 أدوات مثل Patacón وLECOP في ظل نقص السيولة، وتوضح هذه التجارب إمكانية استخدام أدوات مالية مؤقتة للحفاظ على تدفق المدفوعات، لكنها تُبرز كذلك أهمية وجود إطار قانوني واضح وجهة إصدار محددة وآلية سداد واضحة.

وفي مجال الأسواق الثانوية وإعادة الخصم والسيولة المصرفية، استخدمت البنوك المركزية في الاقتصادات الكبرى أدوات مختلفة لتوفير السيولة مقابل ضمانات مؤهلة، فقد

9. Temasek Holdings (2026) Corporate Governance. Singapore: Temasek Holdings.

10. Kumar, P. (2017) Demonetization and Its Impact on Employment in India.

11. International Monetary Fund (2023) Nigeria: 2023 Article IV Consultation. Washington, DC: International Monetary Fund.

وسع البنك المركزي الأوروبي خلال الأزمة المالية العالمية قائمة الأصول المقبولة كضمان، وعزز عمليات إعادة التمويل طويلة الأجل⁽¹²⁾ كما مثلت عمليات الإقراض الطارئ لدى الاحتياطي الفيدرالي الأمريكي إحدى الأدوات الأساسية لدعم السيولة والاستقرار المالي خلال الأزمة المالية العالمية، وتؤكد هذه التجارب أهمية وجود إطار واضح للسيولة الطارئة وإدارة الضمانات والمخاطر.

وفي جانب إدارة الإنفاق العام خلال الأزمات، أعادت دول عديدة خلال جائحة كوفيد-19 توجيه الإنفاق نحو الحماية الاجتماعية والصحة والخدمات الأساسية، وارتفع الإنفاق الاجتماعي بصورة كبيرة في دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية⁽¹³⁾ كما أعادت أوكرانيا منذ عام 2022 ترتيب أولويات المالية العامة بما يتلاءم مع ظروف الحرب والحفاظ على وظائف الدولة الأساسية⁽¹⁴⁾ وتدعم هذه التجارب مبدأ إعادة ترتيب الإنفاق وتوجيه الموارد المحدودة إلى الأولويات الحيوية بدلاً من خفض الإنفاق بصورة عشوائية.

وتشير هذه التجارب مجتمعة إلى أنَّ السياسات المقترحة في هذه الورقة لا تمثل نقلاً حرفياً لتجربة دولة معينة، وإنما توظيفاً لمجموعة من الأدوات والممارسات الدولية وتكييفها مع خصوصية الأزمة المالية العراقية؛ إذ تجمع بين إدارة السيولة، وتعبئة الموارد الوطنية، وإدارة الموجودات العامة، وإعادة تنظيم الإصدار النقدي، وأدوات تسوية الالتزامات، ودعم السيولة المصرفية، وإعادة ترتيب الإنفاق، ضمن إطار مؤسسي استثنائي ومؤقت.

12. European Central Bank (2008) Measures to further expand the collateral framework and enhance the provision of liquidity. Frankfurt: European Central Bank, 15 October 2008.

13. OECD (2023) The Rise and Fall of Public Social Spending with the COVID-19 Pandemic. OECD Policy Brief No. 2023/01. Paris: OECD Publishing, 6 pp.

14. International Monetary Fund (2022–2023) Ukraine: Article IV Consultation / Program Documentation. Washington, DC: International Monetary Fund.

ثامناً: الخلاصة والتوصيات

تكشف الأزمة المفترضة في هذه الورقة عن أحد أهم مواطن الهشاشة في الاقتصاد العراقي، والمتمثل في الاعتماد المرتفع على الإيرادات النفطية بوصفها المصدر الرئيس لتمويل الموازنة العامة، فحين تتعرض الصادرات النفطية إلى توقف مفاجئ نتيجة صدمة جيوسياسية، لا تواجه الدولة مجرد انخفاض في الإيرادات، وإنما تواجه انقطاعاً في التدفقات النقدية التي تعتمد عليها في تمويل التزاماتها الأساسية.

وقد بينت الورقة أن الأدوات التقليدية، كالتوسع في الاقتراض، أو التمويل النقدي، أو تخفيض قيمة العملة، أو التقشف الشامل، لا تمثل حلولاً كافية في مثل هذا الوضع، نظراً لما تفرضه من أعباء اقتصادية واجتماعية قد تؤدي إلى تعميق الأزمة بدلاً من احتوائها.

وفي المقابل، قدمت الورقة إطاراً متكاملًا للسياسات العامة يقوم على أربعة محاور رئيسية، هي المحافظة على السيولة الوطنية، وتوليد تدفقات نقدية بديلة، وتقليل الاعتماد على النقد، وحماية الوظائف الحيوية للدولة.

وتؤكد الورقة أن الهدف الرئيس للسياسة العامة أثناء الصدمات السيادية لا يتمثل في المحافظة على مستويات الإنفاق السابقة للأزمة، وإنما في ضمان استمرار الدولة في أداء وظائفها الأساسية، والمحافظة على الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي، وحماية الثقة بالمؤسسات العامة إلى حين استعادة التدفقات النفطية أو إيجاد بدائل أكثر استدامة.

وانطلاقاً من ذلك، توصي الورقة بما يأتي:

1. إنشاء إطار وطني لإدارة الأزمة المالية السيادية يتولى تنسيق السياسات المالية والنقدية والمصرفية، وتسريع اتخاذ القرارات الاستثنائية ومتابعة تنفيذها خلال فترة الأزمة.
2. تطوير منظومة متكاملة لإدارة السيولة الحكومية تقوم على توحيد إدارة الخزينة، والمتابعة اليومية للتدفقات النقدية، وإعادة ترتيب أولويات الصرف بما يضمن توجيه السيولة المتاحة إلى الوظائف الأساسية للدولة.
3. تعبئة الموارد الوطنية وتفعيل الأصول الحكومية من خلال استثمار الأصول والحقوق الاقتصادية للدولة، واستقطاب السيولة المحلية، وتعظيم الإيرادات غير النفطية، دون التفریط بملكية الدولة.
4. إعادة تنظيم الإصدار النقدي وإدارة الكتلة النقدية ضمن إطار قانوني ومؤسسي واضح، بما يسمح بإعادة هيكلة الإصدار عند الضرورة واستقطاب النقد المكتنز إلى النظام المصرفي، مع حماية الثقة بالعملة والنظام المالي.
5. إقرار أدوات مؤقتة لتسوية الالتزامات الحكومية ومنها شهادات الاستحقاق الحكومية، بما يساعد على استمرار المدفوعات وتخفيف الضغط المباشر على السيولة النقدية، مع توفير إطار قانوني وآلية تداول وسداد واضحة.
6. تعزيز صمود الجهاز المصرفي من خلال توفير نافذة للسيولة الطارئة، وتطبيق التسهيلات الاحترازية المؤقتة عند الضرورة
7. اعتماد موازنة قائمة على الأولويات السيادية تضمن استمرار دفع الرواتب والخدمات

الأساسية والوظائف الحيوية للدولة، مع تأجيل النفقات والمشروعات غير الضرورية خلال فترة الأزمة.

8. ربط جميع الإجراءات الاستثنائية بإطار زمني وضوابط واضحة تضمن مؤقتيتها، وتحدد شروط استمرارها وإنهائها، بما يسمح بالعودة التدريجية إلى الإدارة المالية الاعتيادية بعد استعادة التدفقات النفطية والاستقرار الاقتصادي.

قائمة المصادر

1. Kumar, P. (2017) Demonetization and Its Impact on Employment in India.
2. International Monetary Fund (2023) Nigeria: 2023 Article IV Consultation. Washington, DC: International Monetary Fund.
3. European Central Bank (2008) Measures to further expand the collateral framework and enhance the provision of liquidity. Frankfurt: European Central Bank, 15 October 2008.
4. OECD (2023) The Rise and Fall of Public Social Spending with the COVID-19 Pandemic. OECD Policy Brief No. 2023/01. Paris: OECD Publishing, 6 pp.
5. International Monetary Fund (2022–2023) Ukraine: Article IV Consultation / Program Documentation. Washington, DC: International Monetary Fund.
6. HM Treasury (2012) Memoranda of Understanding: Financial Services Act – Memorandum of Understanding on financial crisis management. London: HM Treasury, pp. 1–7.
7. Council of Financial Regulators (Australia), Council of Financial Regulators – Annual Report/Institutional Framework. Sydney: Reserve Bank of Australia.

8. Fainboim Yaker, I. and Pattanayak, S. (2011) Treasury Single Account: An Essential Tool for Government Cash Management. Technical Notes and Manuals, No. 2011/004. Washington, DC: International Monetary Fund, pp. 1–23.
9. Fainboim Yaker, I. and Pattanayak, S. (2010) Treasury Single Account: Concept, Design and Implementation Issues. IMF Working Paper No. 2010/143. Washington, DC: International Monetary Fund, pp. 1–45.
10. Temasek Holdings (2026) Corporate Governance. Singapore: Temasek Holdings.
11. World Bank (2017) World Development Report 2017: Governance and the Law. Washington, DC: World Bank.
12. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2014) Recommendation of the Council on the Governance of Critical Risks. Paris: OECD Publishing.

هوية البحث

- الباحث: محمد طارق لفتة - باحث في الصيرفة والتمويل
- الموضوع: تعزيز الصمود المالي في العراق لمواجهة الأزمات المالية السيادية
- تأريخ النشر: أيلول - سبتمبر 2026

ملاحظة:

الآراء الواردة في هذا البحث لا تعبر بالضرورة عن وجهة نظر المركز، إنما تعبر فقط عن وجهة نظر كاتبها

عن المركز

مركز البيدر للدراسات والتخطيط منظمة عراقية غير حكومية، وغير ربحية، أُسس سنة 2015م، وسُجِّل لدى دائرة المنظمات غير الحكومية في الأمانة العامة لمجلس الوزراء.

يحرص المركز للمساهمة في بناء الإنسان، بوصفه ثروة هذا الوطن، عن طريق تنظيم برامج لإعداد وتطوير الشباب الواعد، وعقد دورات لصناعة قيادات قادرة على طرح وتبني رؤى وخطط مستقبلية، تنهض بالفرد والمجتمع وتحافظ على هوية المجتمع العراقي المتميزة ومنظومته القيمية، القائمة على الالتزام بمكارم الأخلاق، والتحلي بالصفات الحميدة، ونبذ الفساد بأنواعه كافة، إدارية ومالية وفكرية وأخلاقية وغيرها.

ويسعى المركز أيضاً للمشاركة في بناء الدولة، عن طريق طرح الرؤى والحلول العملية للمشاكل والتحديات الرئيسة التي تواجهها الدولة، وتطوير آليات إدارة القطاع العام ورسم السياسات العامة ووضع الخطط الاستراتيجية، وذلك عن طريق الدراسات الرصينة المستندة على البيانات والمعلومات الموثقة، وعن طريق اللقاءات الدورية مع الجهات المعنية في الدولة والمنظمات الدولية ذات العلاقة. كما يسعى المركز لدعم وتطوير القطاع الخاص والنهوض به، بما يقلل من اعتماد المواطنين على مؤسسات الدولة.

حقوق النشر محفوظة لمركز البيدر للدراسات والتخطيط

www.baidarcenter.org

info@baidarcenter.org