

إجراءات السياستين النقدية والمالية في معالجة عجز الموازنة العامة في العراق للمدة 1990-2016

عباس ناصر علي **

abbasnasero24@gmail.com

أ.د. ثريا عبد الرحيم علي *

Thuria-ka23yahoo.com

المستخلص

تراكم العجز في الموازنة العامة في العراق خلال المدة 1990-2002 نتيجة انخفاض الإيرادات العامة وزيادة النفقات العامة بسبب الحصار الاقتصادي ومخلفاته السلبية ، فضلاً عن نتائج الحروب التي كلفت البلاد أموال هائلة ، لُجِدَ تباين إجراءات السياستين النقدية والمالية طبقاً للأوضاع التي سادت في العراق ، قبل 2003 كانت السياسة النقدية هي التي تمول العجز في الموازنة العامة وعن طريق الياتها أما السياسة المالية لم يكن لها دور فعال ومميز في الحد من العجز حيث تشير البيانات الإحصائية للعراق إلى ارتفاع معدلات نمو العجز إلى أعلى مستوياتها ولا سيما بعد ظهور مخلفات الحصار الاقتصادي وبالتالي ارتفعت الديون والتي تمثل مجموع عجوزات الموازنة العامة ، كما نلاحظ أن السياسة النقدية تسير بما تؤول إليها السياسة المالية قبل 2003 وأن البنك المركزي كفيل بتمويل العجز في الموازنة العامة عن طريق (الإصدار النقدي الجديد ، حوالات الخزينة المركزية ، السحب على المكشوف) مما نتج عن آليات التمويل هذه اختلالات هيكلية في بعض المتغيرات النقدية ، وبالتالي لم تنجح السياستين النقدية والمالية في الحد من العجز إلا بعد 2003 ، إذ ارتفعت أسعار النفط وحصول البنك المركزي على استقلاليته بموجب القانون 56 لسنة 2004 ، الذي منع البنك المركزي من التمويل إلى الحكومة سواء بالطريقة المباشرة أو غير مباشرة ، مما ساعد ارتفاع أسعار النفط على تخفيض العجز حتى عام 2013 ونتيجة لانخفاض أسعار النفط ظهر العجز في الموازنة العامة مرة أخرى حتى تفاقم في نهاية عام 2016 ، أما استقلالية البنك المركزي ساهمت في استقرار معدلات التضخم واستقرار سعر الصرف .

لذا ينصب هذا البحث على تتبع مسار العجز والدين في العراق وماهية إجراءات السياستين المالية والنقدية اتجاه عجز الموازنة العامة خلال المدة 1990-2016 مع بيان أثر تلك الإجراءات على المتغيرات النقدية . كما أكد على أهمية إجراءات السياسة المالية اتجاه عجز الموازنة العامة وخاصة بعد 2003 لأن السياسة النقدية تمكنت من تحقيق الاستقرار في معدل التضخم وسعر صرف الدينار ، في حين السياسة المالية فباتجهت نحو أسلوب الاتفاق التنبؤي الذي كلف الحكومة نتائج بعد انخفاض أسعار النفط بعد عام 2013 ولغاية نهاية مدة البحث .

الكلمات المفتاحية : عجز الموازنة العامة ، الدين الحكومي ، عرض النقد ، معدل التضخم ، سعر الصرف ، معدل الفائدة ، الإصدار النقدي الرخيص .

The procedures of Monetary and fiscal policy in treatment the deficit budget in Iraq for 1990-2016

Prof.Dr Thoreau Abdul Rahim Ali

Researcher: Abbas Nasser Ali

Abstract

The Accumulation deficit in the public budget in Iraq during the period 1990-2002 , the result of the decrease in public revenues and increase public expenditure, because of the economic blockade, and its negative consequences, in addition to the results of the wars, which

* جامعة بغداد – كلية الإدارة والاقتصاد .

** باحث .

مقبول للنشر بتاريخ 2017/12/17

مستل من رسالة ماجستير

coasted the country enormous money. In order to find the differences in the monetary and fiscal policies, according to the conditions prevailing in Iraq, before 2003, it was monetary policy that financed the deficit in the public budget and through its mechanisms. The fiscal policy did not have an effective role in reducing the deficit, as the statistical data of Iraq refer to high rates of growth deficit to the highest levels, especially after the emergence of the remnants of the economic blockade, and, therefore, increased debt, because debt is the sum of the budget deficit. We also note that monetary policy is moving in the direction of fiscal policy before 2003 and that the Central Bank can finance the deficit in the public budget, through (new cash issue, central treasury bills, overdrafts). These financing mechanisms have resulted in structural imbalances in some monetary variables, and thus did not escape the monetary and fiscal policies in reducing the deficit only after 2003, as oil prices rose and the Central Bank obtained its independence under Law No. 56 of 2004, Which prevented funding to the government either directly or indirectly, which helped the High oil prices to reduce the deficit until 2013 a result of the decline in oil prices, the budget deficit again appeared to worsen by the end of 2016, and The independence of the Central Bank has faltered in stabilizing the rates of inflation and stability of the exchange rate.

Therefore, this research has focused on tracking the path of deficit and debt in Iraq, and what the procedures of the fiscal and monetary policies towards the deficit of the public budget during the period 1990-2016, with a statement of the impact of those actions on monetary variables.

Key Words : General Budget Deficit , Government debt , General Budget Deficit , Government debt , Money supply , Inflation rate , exchange rate , Interest rate , The cheap cash issuance .

المقدمة

لم تظهر مشكلة العجز في الموازنات العامة إلا بعد عام 1929 أي بعد أزمة الكساد العالمي ، مما أدى الى ضرورة تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي للحد من التقلبات الاقتصادية ، ويتم هذا التدخل إما عن طريق السياسة النقدية أو السياسة المالية أو الاثنين معاً ، والعراق كحالة دراسية فإنه يتعرض الى صدمات خارجية ، بسبب اعتماد الموازنة على إيرادات النفط .

إن للسياسة النقدية دور مهم في كيفية إدارة العجز وبالتالي الدين الحكومي لما لها من دراية تامة بعمليات الاقتراض والإقراض ، لكن تضعف أهميتها في حالة تمويل هذا العجز ، لأنه في حالة التمويل يترتب عليها آثار تقع على متغيراتها النقدية (عرض النقد ، معدل التضخم ، سعر الصرف ، سعر الفائدة) ولا سيما في حالة التمويل المباشر (التمويل بالعجز) الذي يسبب ارتفاع في معدلات نمو عرض النقد وبالتالي معدل التضخم ، أما السياسة المالية فمن صلب واجباتها هو تنويع مصادر الإيرادات وبخاصة (الإيرادات الضريبية) لأنها تعتبر مصدر تمويلي مستمر وبدون مقابل ، فضلاً عن مصادر تمويلية أخرى ، وعند زيادة النفقات العامة مع محدودية الإيرادات يحدث العجز وهنا يستوجب تمويله ، حيث تقوم وزارة المالية بطرح حوالات الخزينة المركزية للأكتتاب بها داخلياً أو خارجياً للحصول على الأموال لتمويل الانفاق الحكومي . وأكد هذا البحث في المطلب الأول على تتبع مسار العجز والدين الحكومي ، أما المطلب الثاني وضح إجراءات السياستين النقدية والمالية اتجاه عجز الموازنة العامة .

أهمية البحث

تنبع أهمية البحث من خلال بيان الإجراءات المتخذة من قبل السياستين المالية والنقدية اتجاه عجز الموازنة.

مشكلة البحث

ضعف الإجراءات المتخذة لمعالجة عجز الموازنة بسبب الاعتماد على الإيرادات النفطية الأحادية كمورد أساس في الموازنة العامة .

فرضية البحث

تنوع ادوات السياسة النقدية في تمويل العجز بالمشاركة مع الاجراءات المالية المتبعة .

اهداف البحث

- 1- تحليل مسار العجز في الموازنة العامة مع بيان اسباب استمراره خلال المدة 1990-2002 وعودته خلال المدة 2013-2016 .
- 2- توضيح اجراءات السياسة المالية اتجاه عجز الموازنة قبل وبعد 2003.
- 3- بيان اجراءات السياسة النقدية اتجاه عجز الموازنة قبل وبعد 2003 مع التركيز على اهمية هذه الاجراءات في الحد من العجز في الموازنة العامة .

حدود البحث

اتخذ البحث من العراق كحالة دراسية ، اما البعد الزمني فيشمل على المدة 1990-2016

المحور الاول

تحليل العجز والدين الحكومي

من اجل الوقوف على مفصل هيكل العجز في الموازنة العامة في العراق لابد من استعراض اداء الموازنة العامة كما تعرضها بيانات الجدول (1) اذ تشير الدراسة الى استمرار العجز في الموازنة العامة خلال المدة 1990 – 2002 ، كما لوحظ بأن هنالك تذبذباً في مستوى الإيرادات الحكومية والنفقات الحكومية وحسب الظروف الاقتصادية التي مر بها البلد . وان استمرار العجز في الموازنة الحكومية ادى الى تراكم الدين العام ، حتى بلغ في عام 2003 الى ما يقارب 4634750 مليون دينار .

ولغرض التعمق في التحليل يجب ان نتعرف الى مفهوم الموازنة العامة كأداة سياسية ، اقتصادية واجتماعية ، والمقدرة في بداية السنة المالية والمفهوم الفعلي للموازنة العامة كحالة متحققة في نهاية السنة المالية ، لان العجز قد يحدث خلال السنة المالية ولاسيما في ظل الظروف الحالية التي يتعرض اليها الاقتصاد العالمي جراء انخفاض اسعار النفط . فالعجز الفعلي يحدث نتيجة قصور الإيرادات الحكومية عن النفقات الحكومية ، والعجز المقصود تستخدمه الحكومة اما لتوسيع استثماراتها او لتحفيز النمو والتنمية الاقتصادية ، اما النوع الاخر من العجز هو الذي يحدث خلال السنة المالية نتيجة تعرض الاقتصاد المحلي الى ازمات اقتصادية او حروب عسكرية ، وهنا تعجز الإيرادات الحكومية (ولاسيما في الدول الريفية العراق مثلاً) عن تمويل النفقات الحكومية ، نتيجة اثار الازمات والصدمات سواء الاقتصادية او غيرها .

وكما نلاحظ بان هناك تزايد مستمر في النفقات الحكومية وفي المقابل انخفاض الإيرادات الحكومية خلال المدة 1990-2002 بسبب آثار الحرب العراقية الإيرانية من جهة والحصار الاقتصادي المفروض على العراق من جهة اخرى . بينما سجلت الموازنة العامة فائضاً خلال المدة 2003 – 2012 بسبب ارتفاع اسعار النفط ، لذا يمكن تحليل العجز في الموازنة العامة خلال مرحلتين زمنيتين وكما يأتي :

المرحلة الاولى :

شهد العراق حالة عجز متراكم خلال المدة 1990 – 2002 ، ومن خلال تتبع مسار النفقات العامة نلاحظ انها تتزايد بشكل مستمر ، فخلال المدة 1990 – 1995 ارتفعت النفقات الحكومية من 14179 مليون دينار في عام 1990 لتصل الى 690784 مليون دينار في عام 1995 .

كما نلاحظ هناك ارتفاع طفيف في الإيرادات الحكومية خلال المدة 1990 -1995 ، حيث ارتفعت الإيرادات الحكومية من 8491 مليون دينار في عام 1990 لتصل الى 106986 مليون دينار في عام 1995 ، بينما كان مقدار العجز في الموازنة العامة (583798) مليون دينار في عام 1995 ، وبنسبة (25,92%) من الناتج المحلي الاجمالي GDP ، كما ارتفع الدين الحكومي المحلي الى 926988 مليون دينار في عام 1995 بعد ان كان 32737,9 مليون .

جدول (1)
الموازنة الحكومية والدين الحكومي في العراق للمدة (1990 – 2016) (مليون دينار)

المسنوات	النفقات Expenditures (1)	الايادات Revenues (2)	العجز / الفائض (3)	معدل نمو العجز او الفائض (4)	الدين الحكومي الداخلي (5)	الناتج المحلي الاجمالي بالاسعار الجارية GDP (6)	نسبة العجز والفائض الى الناتج المحلي الاجمالي %GDP (7)
1990	14179	8491	5688-	-	32737.9	25241	22.53
1991	17497	4228	13269-	133.28	46473	21313	(62.25)
1992	32883	5047	27836-	109.78	75318	56814	(48.99)
1993	68954	8997	59957-	115.39	137596	140518	(42.66)
1994	199442	25659	173783-	189.84	323242	703821	(24.69)
1995	690784	106986	583798-	235.93	926988	2252264	(25.92)
1996	542542	178013	364529-	37.55-	1270646	2556307	(14.25)
1997	605802	410537	195265-	46.43-	1479306	3286925	(5.94)
1998	920501	520430	400071-	104.88	1965807	4653624	(8.59)
1999	1033552	719065	314487-	21.39-	2205019	6607664	(4.75)
2000	1498700	1133034	365666-	16.27	2585887	7930224	(4.61)
2001	2079727	1289246	790481-	116.17	3552885	41945138	(1.88)
2002	2518285	1971125	547160-	30.78-	4798584	41022927	(1.33)
2003	1982548	2146346	163798	129.93	5543684	29585788	0.55
2004	32117491	32982739	865248	428.24	5925061	53235358	1.62
2005	26375175	40502890	14127715	1532.79	6255578	73533598	19.21
2006	38806679	49055545	10248866	27.45-	5307008	95588954	10.72
2007	39031232	54599451	15568219	51.90	5193705	111455813	13.96
2008	59403375	80252182	20848807	33.91	4455569	157026061	13.27
2009	52567025	55209353	2642328	87.32-	8434049	130642187	2.02
2010	64351984	69521117	5169133	95.62	9180806	162064565	3.18
2011	69639523	99998776	30359253	487.31	7446859	217327107	13.96
2012	105139576	119817224	14677648	51.65-	6547519	254225490	11.44
2013	119127556	113840076	5287480-	63.97-	4255549	267395614	2.57
2014	113473517	105609846	7863671-	48.72	9520019	258900633	(3.03)
2015	70397515	66470252	3927263-	50.05-	32142805	191715791	(2.04)
2016	67067437	54327966	12739471-	13.50-	47462251	196536350	(6.4)

المصدر: البنك المركزي العراقي ، المديرية العامة للإحصاء والابحاث ، نشرات مختلفة .

- وزارة المالية دائرة الموازنة .

- مركز البيان للدراسات والتخطيط.

- وزارة التخطيط الجهاز المركزي للإحصاء ، مديرية الحسابات القومية . العمود (7،5،3) من عمل الباحثين .

دينار في عام 1990، وتمويل هذا العجز كانت الحكومة تقوم بأصدار نقدي جديد عن طريق البنك المركزي فضلا عن التمويل بحوالات الخزينة المركزية ، كل هذا أدى الى ارتفاع التضخم وتدهور اسعار الفائدة الحقيقية وزيادة المعروض النقدي فضلا عن تدهور ميزان المدفوعات . ولذا يمكن توضيح الاسباب التي أدت الى تزايد عجز الموازنة العامة وبالتالي زيادة الدين الحكومي الداخلي الى ما يأتي :-

أ- انخفاض الإيرادات الحكومية مقابل زيادة في النفقات الحكومية .

ب- انقطاع موارد الدولة من العملات الأجنبية بسبب توقف تصدير النفط على أثر العقوبات الاقتصادية واتجاه الحكومة نحو الإنفاق الواسع لتلبية متطلبات المواطنين المعيشية .

ت- توسع نشاط الدولة وزيادة تدخلها في الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية أدى الى تعدد وتضخم أجهزتها الإدارية وفي هذا يلاحظ الاقتصادي باركسون ان الاتجاه العام للاتفاق الإداري يتجه إلى عدم الكفاءة نتيجة لزيادة عدد الموظفين بمعدل أكبر من زيادة حجم العمل⁽¹⁾.

ونظرا لزيادة العجز في الموازنة العامة للدولة ، اجبر الحكومة للبحث عن اساليب تحاول من خلالها تمويل العجز .

(1) هناء علي القريشي، دراسة لأسباب عجز الموازنة العامة في العراق ، مجلة الإدارة والاقتصاد ، المجلد 2 ، العدد 93 ، 2012 ، ص: 402.

اما المدة بعد 1996 فقد شهدت تحسنا في عجز الموازنة العامة حتى انخفض من (583798) مليون دينار في عام 1995 الى (364529) مليون دينار في عام 1996 بسبب زيادة الإيرادات الحكومية . ونتيجة لذلك انخفض نسبة العجز الى GDP لتصل الى (14,25%) بعد ان كانت (25,92%) في السنة السابقة . واستنادا الى ذلك نلاحظ تقلب العجز خلال المدة 1990-2002 وقد وقع على عاتق السياسة النقدية بتمويله وذلك من خلال اتباع سياسة النقد الرخيص Cheap Money Policy ، وكذلك من خلال الاقتراض من البنوك التجارية مما أدى الى تفاقم الديون ، حتى بلغت 4798584 مليون دينار في نهاية 2002 ، فضلاً عن ارتفاع نسب التضخم بشكل غير اعتيادي حتى عام 1995 ، اما بعد 1996 وحتى 2002 انخفضت نسب التضخم كما في الجدول (3) الا انها دون المستوى الاعتيادي ، مما أدى الى حدوث اختلالات هيكلية في الاقتصاد العراقي .

المرحلة الثانية :

تتمثل المرحلة الثانية من 2003 ولغاية 2016 حيث شهدت هذه المرحلة تحولا في الاقتصاد العراقي ، بعد ان كانت الهيمنة المالية هي المسيطرة على الاقتصاد ككل ومن خلال تتبع مسار العجز في الموازنة العامة نلاحظ انه اتجه نحو الزيادة بسبب :

- ارتفاع حجم النفقات الحكومية .

- اختلال هيكلية الانفاق العام وزيادة حجم الانفاق التشغيلي (الجاري) ويعد هذا السبب الثاني في حدوث العجز في الموازنة العامة(2) كما يلاحظ في الجدول (1) حيث سجلت النفقات الحكومية ارتفاعا مستمرا خلال المدة 2003 - 2008 لتصل الى 59403375 مليون دينار في عام 2008 ، وكذلك ارتفعت الإيرادات الحكومية لتصل الى 80252182 مليون دينار خلال المدة نفسها وحققت الموازنة العامة فائضا مقداره 20848807 مليون دينار في نهاية عام 2008 ، بينما الدين الحكومي الداخلي سجل انخفاضا حيث بلغ 4455569 مليون دينار في عام 2008 ، عن ما كان عليه في عام 2003 الذي بلغ 5543684 ، بينما نسبة العجز والفائض الى GDP ارتفعت الى 13,27% في عام 2008 ، بعد ان كانت 0,55% في عام 2003 ، والسبب في تحقيق هذا الفائض هو زيادة الصادرات النفطية حيث تشكل النسبة الاكبر من الإيرادات الحكومية .

اما في عام 2009 انخفض فائض الموازنة العامة بسبب تأثر الاقتصاد العراقي بالآزمة المالية العالمية 2008-2009 ، وبهذا لم تستطع موازنة العام 2009 ان تكون مرنة budget flexible ، من حيث القدرة على تحريك نفقات الموازنة وإيراداتها خلال السنة المالية طبقا للتبدلات الحاصلة في الناتج المحلي الإجمالي للبلاد . اما خلال المدة 2010-2012 حققت الموازنة فائضا ايضا ليصل الى 2642328 مليون دينار في عام 2009 ثم ارتفع الى 30359253 مليون دينار في عام 2011 وهي اعلى نسبة فائض ، ثم انخفض الى 14677648 مليون دينار ، وبلغت نسبة نمو العجز والفائض الى GDP 13,96% في عام 2011 وهي نسبة مرتفعة مقارنة في عام 2009 والذي بلغت 2,02% .

اما خلال المدة 2013 - 2016 سجلت الموازنة العامة عجزا كبيرا بلغ عام 2016 (12739471) مليون دينار عراقي ، مقارنة في عام 2013 الذي بلغ (5287480) ، وارتفع الدين المحلي الإجمالي الى 47462251 مليون دينار في عام 2016 عما كان عليه في عام 2013 الذي بلغ 4255549 مليون دينار . ونلاحظ ومن خلال البيانات السابقة بان الموازنة العامة حققت عجزا فعلي خلال المدة 1990-2003 نتج عنه اثار تضخمية في الاقتصاد وتقلب سعر الصرف الدينار ، وزيادة الكتلة النقدية ، وجمود اسعار الفائدة ، اما خلال المدة 2003-2012 حققت الموازنة فائضا ، لكن استخدم في المجال الاستهلاكي الذي أصبح عبئا فيما بعد ظهرت نتائجه خلال المدة 2013 - 2016 حيث عانت الموازنة عجزا كبيرا جراء انخفاض اسعار النفط ، وبالتالي ظهرت المشكلة من جديد وهي ارتفاع العجز من جهة وارتفاع الدين العام من جهة اخرى

(2) سالم عبد الحسين سالم ، عجز الموازنة العامة وروى وسياسات معالجته مع اشارة خاصة للعراق للمدة (2003 - 2012) مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية ، العدد 68 ، المجلد 18 ، 2012 ، ص:303.

جدول (2)

النفقات التشغيلية ونسبتها الى GDP بالأسعار الجارية والنفقات العامة للمدة 1990-2016
(مليون دينار)

السنوات	النفقات التشغيلية	معدل نمو النفقات التشغيلية %	GDP بالأسعار الجارية	نسبة 1 الى النفقات العامة	نسبة 1 الى 3
1	2	3	4	5	
1990	6142	-----	25241	43.3	24.33
1991	7033.3	14.51	21313	40.2	33
1992	8691.4	23.57	56814	26.7	15.30
1993	15771.8	81.46	140518	22.9	11.22
1994	42734.6	170.96	703821	21.42	6.07
1995	156117.7	265.32	2252264	22.6	6.93
1996	158755.3	1.69	2556307	29.2	6.21
1997	1286556.2	710.40	3286925	21.2	39.14
1998	3020603.9	134.78	4653624	32.8	64.90
1999	2880197.9	4.65-	6607664	27.86	43.58
2000	5944656.8	106.40	7930224	39.6	74.96
2001	6488987.4	9.16	41945138	31.2	15.47
2002	7919967.6	22.05	41022927	31.4	19.30
2003	3631594.9	54.15-	29585788	94.1	12.27
2004	13608947.3	274.74	53235358	87.5	25.56
2005	14683390.3	7.90	73533598	87.8	19.96
2006	14984454.1	2.05	95588954	93.1	15.67
2007	20871484	39.29	111455813	83.2	18.72
2008	26139166	25.24	157026061	77.7	16.64
2009	27517759.7	5.27	130642187	82.6	21.06
2010	30660743.7	11.42	162064565	77.8	18.91
2011	36999562.9	20.67	217327107	77.3	17.02
2012	42158634.3	13.94	254225490	77.0	16.58
2013	47755742.7	13.28	267395614	67.5	17.85
2014	47946900.1	0.40-	258900633	83.1	18.51
2015	49278260.5	2.78	191715791	70.0	25.70
2016	46947205.9	4.73-	196536350	70.0	23.88

المصدر : وزارة التخطيط الجهاز المركزي للإحصاء ، مديرية الحسابات القومية ، العمود (2،4) من اعداد الباحث .

نلاحظ من خلال الجدول (3) استمرار معدل نمو النفقات التشغيلية بالارتفاع حتى بلغت 265.32% في عام 1995 ، بينما بلغت نسبتها الى الناتج المحلي الاجمالي 6.93% واستمرت النفقات التشغيلية بالنمو حتى عام 1998 . وانخفضت في عام 1999 اذ بلغ -4.65% وبلغت نسبتها الى الناتج المحلي الاجمالي 43.58% وبعدها سجلت نمو موجب بسبب تحسن الايرادات العامة باستثناء 2003 بلغ معدل نموها -15،54، وعند ارتفاع اسعار النفط ارتفع معدل نمو النفقات التشغيلية حتى بلغ معدل نموها الى 274.74% وبلغت كنسبة من الناتج المحلي الاجمالي 25.56% في عام 2004 ، واستمر معدل نمو النفقات التشغيلية بالتذبذب حتى عام 2014 والتي انخفضت الى -0.40% بسبب تأثرها بانخفاض الايرادات العامة وكذلك سجلت معدل نمو سالب في عام 2016 حتى بلغ معدل نموها -4.73% وبلغت كنسبة من الناتج المحلي الاجمالي 23.88% للعام نفسه .

المحور الثاني

اجراءات السياستين النقدية والمالية اتجاه عجز الموازنة العامة في العراق

يمكن بيان اجراءات السياسة النقدية اتجاه عجز الموازنة العامة من خلال تقسيم مدة البحث الى مرحلتين وكلاتي:

اولاً : اجراءات السياسة النقدية اتجاه عجز الموازنة خلال المدة 1990 – 2002

خضعت السياسة النقدية في تلك المدة إلى قرارات السلطة السياسية ولاسيما فيما يتعلق بسياسة الإصدار النقدي (التمويل بالعجز) التي أتبعها البنك المركزي لتمويل عجز موازنة الدولة دون قيود وبشكل مفرط مما نتج عنه زيادة متسارعة في نسب التضخم وارتفاع المستوى العام للأسعار مع نمو عرض النقود بصورة كبيرة . علاوة على ذلك أن الاقتصاد العراقي أحادي الجانب يعتمد على صادرات النفط والتي تغطي إيراداتها ما يقارب 90% من نفقات الخزينة وعند تعرض أسواق النفط إلى صدمات العرض بسبب تغيرات أسعار النفط تنتقل الصدمة بشكل مباشر إلى الاقتصاد العراقي وما يطلق عليها بصدمة العرض الخارجية والتي تؤثر بدورها في الموازنة العامة للدولة، وتظهر آثار هذه الصدمة على موازنة الدولة من خلال زيادة

حدة التضخم وتدهور قيمة العملة المحلية مما تحولت رغبة الافراد بالاحتفاظ بالموجودات الاخرى (الدولار) كمخزن للقيمة بدلاً من الدينار . كما يمكن عد السبب الرئيس لعجز الموازنة العامة خلال المدة 1990-2002 ، هو الحصار الاقتصادي الذي واجهه العراق وارتفاع النفقات العامة. وهنا برز تحدي آخر أمام السلطات النقدية وهو إيجاد مخرج وحلول جذرية لها ومع محدودية فاعلية السياسة النقدية للمدة ما قبل عام 2003 والنتائج المتواضعة إلى حد ما آنذاك يمكن إيجاز بعض المؤشرات الاقتصادية لها(3)

- 1- معدل نمو عرض النقد خلال المدة 1990 - 2002 يعادل 64,35% سنوياً
 - 2- معدل نمو سعر الصرف خلال المدة 1990 - 2002 يعادل 110,29% سنوياً
 - 3- معدل نمو الدين المحلي خلال المدة 1990-2002 يعادل 52,30% سنوياً
 - 4- معدل نمو التضخم خلال المدة 1990 - 2002 يعادل 75,8% سنوياً
- قامت السياسة النقدية آنذاك بعدة اجراءات اتجه عجز الموازنة العامة ومن خلال قيام البنك المركزي، بالإصدار النقدي الجديد مقابل خصم حوالات الخزانة العامة حيث تكون الحوالة الاصل الائتماني بينما النقود المصدرة المطلوبة ، وهذا أدى الى تزايد الكتلة النقدية بشكل كبير للسنوات (1991 - 2002) . حتى مع توقيع وسريان مذكرة التفاهم 1996 وتحقيق إيرادات اجنبية فإن عرض النقد استمر بالنمو الواسع ولكن بوتيرة اقل وبشكل مواز وكانت معدلات نمو عجز الموازنة عالية جداً وكان الاقتراض المباشر من البنك المركزي سبيلاً لردم العجز مما يسرع من وتيرة الكتلة النقدية ، وكان المركزي وسياسته النقدية وميزانيته العمومية تابعة للسياسة المالية ومتطلبات الموازنة العامة بغض النظر عن الآثار الناتجة⁹ عن ذلك ، التضخم ، تقلب سعر الصرف(4) والجدول (3) يوضح معدل نمو العجز في الموازنة العامة ومعدل نمو عرض النقود، ومعدل التضخم السنوي ، فضلاً عن معدل نمو الناتج المحلي الاجمالي .

1- عرض النقد

ارتفع عرض النقد خلال المدة 1990 - 2002 بسبب اتباع سياسة النقد الرخيص (Cheap Money Policy) من خلال ربط الزيادة في عرض النقود بعجز الموازنة المطرد ، إذ أصبحت مديونية الخزينة المركزية (عبر حوالاتها) مصدراً للإصدار او ما يطلق عليه تنقيذ الدين العام ، ويبين الجدول رقم (3) توسع الكتلة النقدية ، بينما معدلات عجز الموازنة كانت عالية جداً وكان الاقتراض المباشر من البنك المركزي سبيلاً لردم العجز، وكان البنك المركزي وسياسته وميزانيته العمومية مسايرة للسياسة المالية ، بغض النظر عن الآثار الناتجة ، تقلب سعر الصرف ، ارتفاع المستوى العام للأسعار(*) ، وكانت اعلى نسبة نمو لعجز الموازنة في عام 1995 حيث بلغ 235,9% بسبب الحصار المفروض على الإيرادات النفطية آنذاك . رافق كل ذلك انخفاض وتدني في الناتج المحلي الاجمالي غير النفطي حيث سجل خلال المدة 1991-2000 ارتفاعاً قليلاً بينما سجل معدلات نمو سالبة خلال 2001-2002 .

2- الضغوط التضخمية

ان زيادة عرض النقد دون ان يقابله زيادة مماثلة في عرض السلع والخدمات المنتجة محلياً ، يؤدي الى ارتفاع معدل التضخم ومن خلال بيانات جدول رقم (3) نلاحظ ارتفاع معدلات نمو التضخم خلال المدة 1990-2002 بسبب الزيادة الكبيرة في عرض النقد من جهة وانخفاض الناتج المحلي الاجمالي من جهة اخرى ، كل هذا أدى الى ارتفاع نسب التضخم حتى

(3) د. ثريا الخزرجي ، السياسة النقدية في العراق بين إرث الماضي وتحديات الحاضر ، مجلة بغداد للعلوم الاقتصادية ، العدد 23، 2010 ، ص: 8.

(4) د. محمود محمد داغر ، التحديات التي تواجهها السياسة النقدية وصعوبات الاتساق مع السياسة المالية ، أبحاث في السياسة النقدية ، دائرة الإحصاء والأبحاث ، العدد الاول ، تشرين الثاني ، 2016 ، ص: 18.

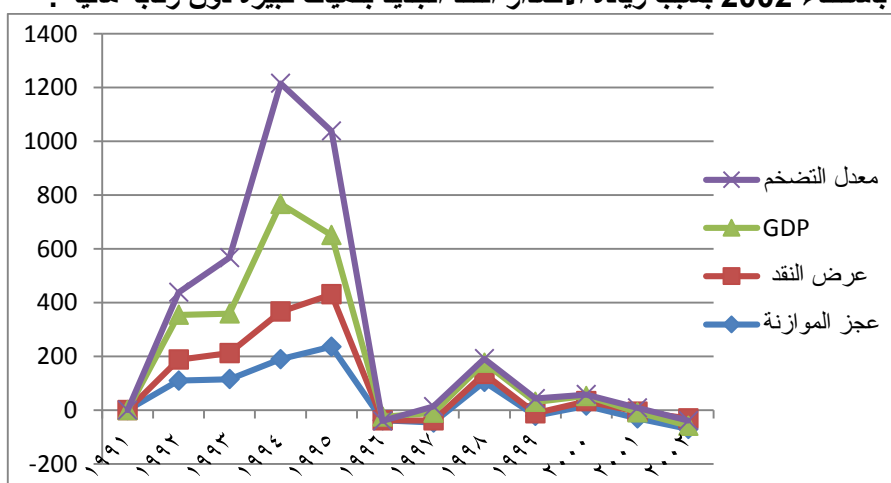
(*) للمزيد اطلع على ، محمود محمد داغر ، السياسة النقدية في العراق من التبعية الى الاستقلال غير الفعال ، بحوث اقتصادية عربية ، العدد 65 ، 2014 ، ص: 29.

جدول (3)

معدلات نمو (عرض النقد ، عجز الموازنة ، GDP ، معدل التضخم) للمدة 1990-2002 (%)

السنوات	عجز الموازنة	عرض النقد %	GDP %	معدل التضخم %
1990	-	-	-	-
1991	133.2	60.6	15.5-	181.0
1992	109.8	78	166.6	83.6
1993	115.4	96.8	147.3	207.7
1994	189.8	176.4	400.9	448.5
1995	235.9	195.1	220	387.3
1996	37.6-	36.2	13.5	16.1-
1997	46.4-	8.1	28.6	23.1
1998	104.9	30.2	41.6	14.8
1999	21.4-	9.8	42	12.6
2000	16.3	16.5	20	5.0
2001	30.79-	24.9	2.19-	16.4
2002	70.06-	39.6	27.87-	19.3

- البنك المركزي العراقي ، المديرية العامة للإحصاء والأبحاث ، عدد خاص ، 2003 ، ونشرات مختلفة وصلت الى اعلى نسبة له في عام 1994 والذي تقدر نسبة نموه بـ 448,5% وسجلت اقل نسبة نمو في عام 2000 والتي بلغت 5% نتيجة تحسن في الناتج المحلي الاجمالي بينما كان معدل نمو عرض النقد 16,5 . ومن خلال الشكل البياني (1) الذي يبين معدلات النمو للمتغيرات (عجز الموازنة ، عرض النقد ، الناتج المحلي الاجمالي ، التضخم) نلاحظ اعلى نسبة تغير في التضخم نتيجة التغير الكبير في الرقم القياسي لأسعار المستهلك ، ومن ثم الناتج المحلي الاجمالي نتيجة الحصار المفروض على تصدير النفط ، اما عرض النقد وعجز الموازنة تبين لنا بأن في حالة زيادة العجز يزداد عرض النقد باستثناء 2002 بسبب زيادة الاصدار النقد الجديد بكميات كبيرة دون رقابة مالية .



الشكل (1)

معدلات نمو (عرض النقد ، عجز الموازنة ، الناتج المحلي الاجمالي ، التضخم) (مليون دينار)

المصدر : من عمل الباحثين بالاعتماد على بيانات جدول رقم (3)

ثانياً: اجراءات السياسة النقدية اتجاء عجز الموازنة العامة خلال المدة 2003-2016

اختلفت اجراءات السياسة النقدية بعد عام 2003 نتيجة انفصالها عن السياسة المالية وحصول البنك المركزي على الاستقلالية وبشكل صريح في المادة 2 من قانون البنك المركزي رقم 56 لسنة 2004 وتحت عنوان الصفحة القانونية والاستقلال (5) وكان الغاية الاساسية من الاستقلالية هو الحد من الضغوط التضخمية في الاقتصاد العراقي والناجمة عن الزيادة المفرطة في عرض النقد كما في الجدول (4) ، واصبحت السلطة النقدية والمتمثلة بالبنك المركزي اكثر فعالية في تحقيق الاستقرار السعري والسيطرة على استقرار سعر الصرف .

وبالرغم من ان مضامين القانون تمنح الاستقلالية للبنك فان السياسة النقدية في العراق هي مسيرة من قبل ثلاث عناصر ، اثنان منها تقع تحت التصرف المباشر للبنك المركزي وهما :

- مزادات العملة التي يقوم بها البنك المركزي والتي من خلالها يطرح الاحتياطيات من العملة الأجنبية المتاحة في السوق وحسب الهدف من التدخل للمحافظة على استقرار سعر الصرف .
 - والآخر هو : معدلات سعر الفائدة على الدينار العراقي والتي تنتج من خلال عمليات البنك المركزي، والتي تتمثل باستخدامه إشارة سعر الفائدة (سعر البنك)
 - أما العامل الثالث الذي لا يمكنه التصرف فيه رغم تأثيره الكبير على سياسته النقدية وأهدافها فهو يتمثل في تدفقات العملة الأجنبية من صادرات النفط العراقي ، الأنفاق العسكري ، إنفاق المؤسسات غير الحكومية وحجم الأنفاق المحلي (6).

وفي عام 2004 وبعد حصول البنك المركزي على استقلاليته ، انفصلت موارد الحكومة المركزية بالعملة الأجنبية عن الاحتياطيات الأجنبية للبنك المركزي العراقي . وبموجب ذلك لم يعد البنك المركزي مصدراً للاصدار النقدي الجديد الذي تمول الحكومة المركزية من خلاله عجز الموازنة العامة كما في الحقبة السابقة ، حيث حددت المادة 26 بمنأى عن ضغوط السلطة المالية وتمويل خزانتها مباشرة وغير مباشرة ، وحصر ذلك فقط من خلال شراء الاوراق المالية الحكومية عن طريق سوق الاوراق المالية ، وحددت علاقة البنك المركزي بالحكومة (المادتان 24 و 25) بإطار التشاور والتنسيق وتبادل المعلومات وحضور الاجتماعات الحكومية ذات العلاقة بنشاطه (7).

1- عرض النقد

انخفضت معدلات نمو عرض النقد خلال المدة 2003 – 2016 باستثناء 2006 مقارنة مع المدة 1990 – 2002 ، بسبب التوقف عن الاصدار النقدي الجديد الذي استخدمته الحكومة لتمويل نفقاتها الجارية ، انعكس ذلك على انخفاض معدلات التضخم حتى سجل اكبر انخفاض له في عام 2009 ليصل الى -2.8 وهي نسبة انخفاض كبيرة جداً مقارنة في السنوات الطبيعية السابقة، ويشير هذا على نجاح السياسة النقدية في السيطرة على الكتلة النقدية ومن خلال مزادات العملة ، في حين معدلات نمو عجز الموازنة كانت مسايرة لتقلبات اسعار النفط ، ونلاحظ ايضا ان الناتج.

جدول (4)

معدلات نمو (عجز الموازنة ، عرض النقد ، GDP ، معدل التضخم) للمدة 2016-2003

السنوات	الفائض او العجز في الموازنة العامة	عرض النقد %	GDP%	معدل التضخم %
2003	-	-	-	-
2004	428,24	75,77	6,87	27
2005	1532,79	12,32	5,57	37
2006	27,45-	35,62	15,16-	53,2
2007	51,90	40,50	2,13-	30,8
2008	33,91	29,79	14,21-	2,7
2009	87,32-	24,42	89,29	2,8-
2010	95,62	38,72	8,85	2,5
2011	487,31	20,73	18,88-	5,6
2012	51,65-	2,01	12,07-	6,1
2013	63,97-	15,80	35,00-	1,9
2014	48,72	1,54-	79,99	2,2
2015	50,05-	9,98-	21,36-	1,4
2016	13,50-	9,26	27,87-	5,7

المصدر : البنك المركزي العراقي ، المديرية العامة للإحصاء والابحاث ، نشرات مختلفة .
 - وزارة التخطيط ، الجهاز المركزي للإحصاء ، المجموعة الإحصائية لسنوات مختلفة

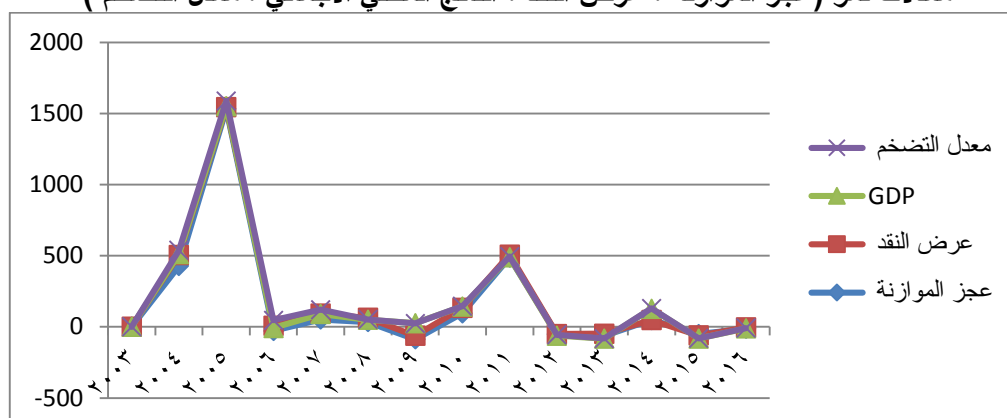
المحلي الاجمالي سجل معدلات نمو مرتفعة كما في الشكل (2) نتيجة زيادة الإيرادات النفطية .

(6) فلاح حسن ثويني ، السياسة النقدية والسياسة الاقتصادية في العراق ، المجلة العراقية للعلوم الاقتصادية ، العدد: 34، 2012، ص: 4.

(7) محمود محمد داغر ، التحديات التي تواجهها السياسة النقدية وصعوبات الاتساق مع السياسة المالية ، مصدر سابق ، ص: 34.

الشكل (2)

معدلات نمو (عجز الموازنة ، عرض النقد ، الناتج المحلي الاجمالي ، معدل التضخم)



المصدر : من عمل الباحثين بالاعتماد على بيانات الجدول (4)

ولكن خلال السنوات الاخيرة ونتيجة لانخفاض اسعار النفط وزيادة نفقات الحرب على الارهاب وداعش بعد 2014 ادى الى خلل في هيكل الاقتصاد العراقي وزيادة العجز في الموازنة العامة .

2- سعر الفائدة وسعر الصرف

لقد منح القانون رقم 64 لسنة 1976 البنك المركزي العراقي صلاحية تحديد الحدود العليا والدنيا لأسعار الفائدة التي تتقاضاها المصارف التجارية مما جعل السياسة النقدية تعتمد على سعر فائدة ثابت اي ان سعر الفائدة امتاز بالجمود وعدم امكانية تحديده من قبل المصارف التجارية⁽⁸⁾ كل هذا ساهم في تدني السوق المالية في العراق ، فضلاً عن عدم جذب الودائع الاستثمارية والادخارية ، لان من غير الممكن اقراض الاموال بسعر فائدة سالب ، اذ استمرت معدلات الفائدة متوسطة الاجل عند 23% تقريباً طيلة المدة 1995 – 2000 ، كما في الجدول (5) لأنها محددة من قبل السلطة النقدية والمتمثلة بالبنك المركزي العراقي ، ثم انخفضت الى 21% في عام 2002، في حين معدلات التضخم كانت مرتفعة جداً ، وان ارتفاع التضخم يؤدي الى انخفاض سعر الفائدة الاسمي⁽⁹⁾ نلاحظ ومن خلال هيكل معدل الفائدة بان لا يوجد اي دور للمصارف التجارية في تحديد اسعار الفائدة وحتى اسعار الفائدة المدفوعة للقطاع الخاص اذ بلغت نسبتها على ودائع التوفير

جدول (5)

هيكل اسعار الفائدة لدى المصارف التجارية في العراق للمدة (1990-2002) (%)

السنوات	اسعار الفائدة المدفوعة للقطاع الخاص				اسعار الفائدة المتقاضاة			سعر الاقتراض بين البنوك	سعر الفائدة على قروض القطاع الاشتراكي
	التوفير	الثابتة لمدة 6 اشهر	الثابتة لمدة سنة	الثابتة لمدة سنتين	الاقتراض قصير الاجل	الاقتراض متوسط الاجل	الاقتراض طويل الاجل		
1990	9	8	10	10	13	-	-	-	6.5
1991	9	9.5	10	10	13	-	-	-	6.5
1992	9	9.5	10	10	13	-	-	-	6.5
1993	10	11	12	15	13	-	-	-	6.5
1994	10	11	12	15	13	-	-	-	6.5
1995	10	11	12	18	20	23	25	10	6.5
1996	10	11	12	18	20	23	25	10	6.5
1997	10	11	12	18	20	23	25	10	6.5
1998	10	11	12	18	20	23	25	10	6.5
1999	10	11	12	18	20	23	25	10	6.5
2000	10	11	12	18	20	23	25	10	6.5
2001	10	11	12	18	18	21	23	-	8.5
2002	10	11	12	18	18	21	23	-	-

المصدر : السنوات 1990-1994 سلام هامل بريغش الجوراني ، فاعلية السياسة النقدية في ظل تحرير اسعار الفائدة (نماذج لدول مختارة للفترة 1990-2008) رسالة مقدمة الى جامعة بغداد ، كلية الادارة والاقتصاد ، 2011 ، ص:94. - اما السنوات بعد 1995 ، البنك المركزي المديرية العامة للإحصاء والابحاث ، عدد خاص 2003

(8) سلام هامل بريغش الجوراني ، فاعلية السياسة النقدية في ظل تحرير اسعار الفائدة (نماذج لدول مختارة للفترة 1990-2008) رسالة ماجستير مقدمة الى جامعة بغداد ، كلية الادارة والاقتصاد ، 2011 ، ص:91.

(9) د. ثريا الخزرجي ، محاضرات القيت على طلبة الدكتوراه ، 2016 .

9% حتى عام 1993 وبعدها تجمدت عند 10% حتى عام 2002، في حين على الودائع الثابتة لمدة ستة اشهر بلغت الفائدة 8% في بداية الدراسة ومن ثم ارتفعت الى 9.5% حتى 1992 وبعدها ثبتت عند 11% حتى نهاية 2002، اما الفائدة على الودائع لمدة سنة اذ كانت 10% حتى 1992 وارتفعت بعدها الى 12 طيلة المدة اللاحقة اما الفائدة لمدة سنتين ارتفعت الى 18% بعد ان كانت 10% في بداية الدراسة . اما اسعار الفائدة المتقاضاة على القروض القصيرة بلغت 13% في بداية الدراسة وارتفعت الى 20% لتعويض جزء من خسائر التضخم لكن لم نلاحظ اي دور لها اي دور ايجابي في جذب المودعين لانها بقيت اسعارها الحقيقية سالبة عند اخذ معدلات التضخم بالاعتبار، في حين على القروض المتوسطة بدءاً من 1995 وحتى 2000 ظلت عند المستوى 23% وبعدها انخفضت الى 21%، اما على الودائع الطويلة الاجل بلغت الفائدة عليها 25% باستثناء السنة الاخيرة ارتفعت الى 23%.

اما سعر الفائدة على القروض بين المصارف التجارية بلغت 10% طيلة المدة 1990-2003، اما على القطاع الاشتراكي كانت اسعار الفائدة 6.5 وظلت دون تغيير حتى 2000.

نستنتج من ذلك محدودية اسعار الفائدة في جذب الودائع والقروض الداخلية والخارجية وبالتالي انعدام دورها الايجابي مع العجز في الموازنة العامة .

اما بعد 2003 اذ تحررت اسعار الفائدة وانخفضت الى ادنى من مستوياتها السابقة نتيجة السيطرة على الضغوط التضخمية في البلاد، وعليه قام البنك المركزي العراقي بتعديلات شاملة ولأكثر من مرة لهيكل اسعار الفائدة كما في الجدول (6)، اذ نلاحظ الفائدة على التوفير انخفضت الى 5.6% لسنة 2006 بعد ان كانت 7% في عام 2003 وعادوت بالارتفاع حتى بلغت 9.5% لعام 2008 ومن ثم انخفضت الى 4.49% في عام 2016، اما الثابتة لمدة ستة اشهر فقد تذبذبت بالارتفاع والانخفاض خلال المدة حتى اصبحت في نهاية المدة 4.66% بعد ان كانت 9% في بداية المدة، اما بالنسبة للودائع لمدة سنة اصبحت 5.75 في نهاية المدة بعد

جدول (6)

هيكل اسعار الفائدة لدى المصارف العاملة في العراق للمدة 2003-2016 (%)

السنوات	التوفير	الثابتة لمدة 6 اشهر	الثابتة لمدة سنة	الثابتة لمدة سنتين	الاقتراض قصير الاجل	الاقتراض متوسط الاجل	الاقتراض طويل الاجل	اسعار الفائدة المتقاضاة	سعر السياسة (سعر البنك)
2003	7	8	9	10	14	15	16	-	-
2004	6.5	7.1	5.0	9.1	12.7	12.9	13.5	13.3	6.0
2005	5.5	6.4	7.1	7.9	13.9	14.0	14.7	14.3	7.0
2006	5.6	6.6	7.3	8.1	14.38	14.48	15.13	14.5	16
2009	9.2	10.4	11.3	12.2	18.78	19.47	19.53	18.4	20.0
2008	9.5	10.5	11.9	13.1	19.22	19.50	19.57	19.7	15.0
2009	6.84	7.82	8.8	10.1	16.16	15.63	16.48	16.3	8.83
2010	5.5	6.2	7.1	8.4	14.3	13.8	15	14.7	6.25
2011	5.2	5.9	6.8	7.6	14	12.7	14.2	13.7	6
2012	5.1	5.9	6.8	7.8	13.9	13	13.7	14.3	6
2013	4.9	5.7	6.6	7.4	13.6	13.1	13.6	14.4	6
2014	4.39	5.16	6.0	6.59	12.6	12.3	12.1	13.3	6
2015	4.46	4.9	5.76	6.19	12.2	12.2	12.5	13.3	6
2016	4.49	4.66	5.75	6.09	12.38	12.24	11.58	13.4	6

المصدر: البنك المركزي العراقي المديرية العامة للإحصاء والابحاث، ونشرات مختلفة .

ان كانت 9% في عام 2003، في حين الودائع لمدة سنتين اصبحت الفائدة عليها 6.09% في عام 2016، اما بالنسبة للفوائد المتقاضاة القصيرة والمتوسطة والطويلة الاجل فقد تذبذبت ايضا بالارتفاع والانخفاض حتى بلغت الفائدة على القصيرة الاجل 12.38% وعلى المتوسطة الاجل 12.24% وعلى الطويلة الاجل 11.58% في عام 2016 وعند المقارنة بين بداية المدة ونهايتها نلاحظ انها شبه مستقرة من حيث معدلات الفائدة بسبب نجاح السياسة النقدية في السيطرة على التضخم، اما اسعار الفائدة على الكمبيالات بلغت 13.3%، وبلغ عندها سعر السياسة 6% في عام 2004. وبعدها انخفضت اسعار الفائدة حتى بلغت 13.4% على الكمبيالات، اما سعر السياسة تذبذب بعدها ثم استقر حتى عام 2016، وللوصول الى سعر الفائدة الحقيقي الخالي من التضخم تم الاعتماد على المعادلة الآتية :

الفائدة الحقيقية = الفائدة الاسمية في السنة المالية – معدل التضخم المتحقق خلال السنة (10)

الفائدة الحقيقية لسنة 2004 = 27% - 6% = 21%

الفائدة الحقيقية لسنة 2005 = 37% - 7% = 30%

(10) فلاح حسين كريم، دور السياسة النقدية في استقرار سعر الصرف في العراق (دراسة قياسية للمدة 1980-2008)، رسالة ماجستير مقدمة الى جامعة بغداد، كلية الإدارة والاقتصاد، 2010، ص: 79.

الفائدة الحقيقية لسنة 2006 = 16% - 53.2% = -37.2%
 الفائدة الحقيقية لسنة 2007 = 20% - 30.8% = -10.8%
 الفائدة الحقيقية لسنة 2008 = 15% - 2.7% = 12.3%
 الفائدة الحقيقية لسنة 2009 = 8.83% - (2.8%) = 11.63%
 الفائدة الحقيقية لسنة 2010 = 6.25% - 2.5% = 3.75%
 الفائدة الحقيقية لسنة 2011 = 6% - 5.6% = 0.4%
 الفائدة الحقيقية لسنة 2012 = 6% - 6.1% = -0.1%
 الفائدة الحقيقية لسنة 2013 = 6% - 1.9% = 4.1%
 الفائدة الحقيقية لسنة 2014 = 6% - 2.2% = 3.8%
 الفائدة الحقيقية لسنة 2015 = 6% - 1.4% = 4.6%
 الفائدة الحقيقية لسنة 2016 = 6% - 5.4% = 0.3%

فخلال السنوات الاولى اذ نلاحظ معدلات التضخم بقيت مرتفعة مما اثر على سعر الفائدة وظل عند مستوياته السالبة حتى عام 2007 وبعدها حقق معدلات نمو موجبة وحتى نهاية المدة.

اما سعر الصرف فقد شهد خلال المدة 1990 – 2002 تدهورا شديدا ، بسبب الحصار المفروض على الاقتصاد العراقي ، كما ان العقوبات الاقتصادية خلال هذه السنوات ادت الى ارتفاع الرقم القياسي للاسعار كما تعكسه معدلات التضخم ، ولان معظم الرقم القياسي لاسعار المستهلك تكون من السلع التجارية ادى هذا الى تدهور سعر الصرف الدينار العراقي اتجاه الدولار الامريكي.

اما بعد احداث 2003 وبعد التغيير الذي حصل في عمل السياسة النقدية واستقلاليتها عن السياسة المالية التي اعطتها قوة في السيطرة على اسعار الصرف كما في الجدول (7)، اذ قام البنك المركزي بإنشاء مزاد للعملة يتم التعامل به بشكل يومي بين البنك المركزي والمصارف التجارية وكان الهدف منه السيطرة على عرض النقد والحد من معدلات التضخم المرتفعة⁽¹¹⁾

اذ نلاحظ انخفاض سعر صرف الدينار اتجاه الدولار بعد الاحتلال الامريكي للعراق حتى بلغ 1475 دينار في عام 2006 ، وكما في الجدول (7) نجد ان السياسة النقدية استطاعت رفع سعر صرف الدينار حتى حققت استقراره في خلال السنوات الاخيرة من الدراسة بلغ في نهايتها 1267 دينار .

جدول (7)

معدل سعر الصرف الدينار العراقي اتجاه الدولار الامريكي للمدة 2003-2016

السنوات	سعر السوق
2004	1453
2005	1472
2006	1475
2007	1267
2008	1203
2009	1182
2010	1186
2011	1196
2012	1233
2013	1232
2014	1214
2015	1247
2016	1267

المصدر : البنك المركزي العراقي المديرية العامة للإحصاء والابحاث ونشرات مختلفة

نستنتج بان سعر صرف الدينار متغير مهم في التأثير على عرض النقد وبالتالي التضخم ، ومازالت السلطة النقدية تتحكم بالائتمين معا ، اذ تمكنت من السيطرة على التضخم من خلال سيطرتها على سعر صرف الدينار طبقا لمساره الجديد الا وهو نظام صرف معموم مُداراً الذي استخدم بعد 2004 .

(11) سلام هامل بريغش الجوراني ، مصدر سابق ، ص:109.

ثالثاً: إجراءات السياسة المالية اتجاه عجز الموازنة العامة خلال المدة 1990-2002

تمثل السياسة المالية الأكثر تأثيراً في النشاط الاقتصادي لان لها علاقة متداخلة مع السياسات الاقتصادية الأخرى، وبالنسبة للاقتصاد العراقي فقد حظيت باهتمام كبير من قبل الباحثين والاقتصاديين بسبب اختلال هيكلية الاقتصاد خلال تسعينيات القرن الماضي ، وزيادة عجز الموازنة ، وارتفاع معدلات التضخم ، فضلاً عن محدودية فاعلية السياسة النقدية لأنها مسيرة اتجاه السياسة المالية .

ان الحصار الاقتصادي المفروض على العراق آنذاك قد وضع قيوداً على قدرة السياسة المالية في اتخاذ الإجراءات اللازمة اتجاه عجز الموازنة ، فالوعاء الضريبي قد بلغ من الضيق بحيث فقد القدرة على ردف الموازنة العامة ، كما في الجدول رقم (8) بالاموال لضمان الحد الأدنى من مستوى الاتفاقات⁽¹²⁾، اذ نلاحظ ان الإيرادات الضريبية تشكل نسبة منخفضة من اجمالي الإيرادات وبالتالي انخفاض مساهمتها في تمويل النفقات العامة ، فقد ازدادت من 911 مليون دينار في عام 1990 لتصل الى 415838 مليون دينار في نهاية 2002 ورغم هذه الزيادة

جدول (8)

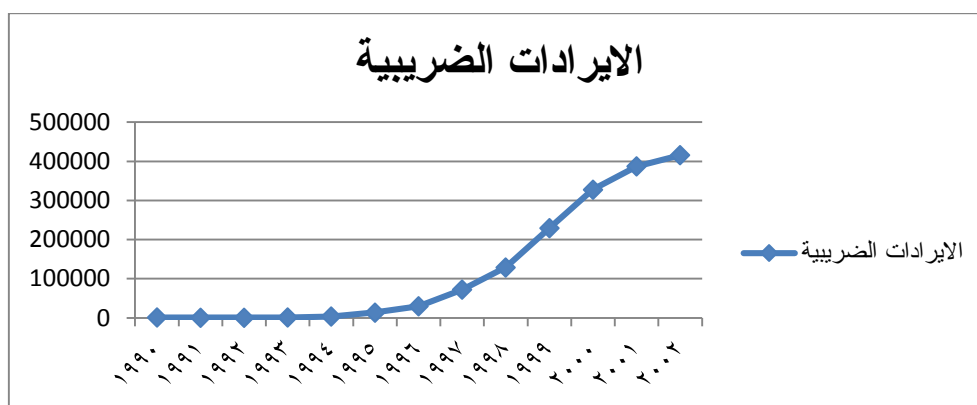
الإيرادات الضريبية ، معدل نموها ونسبة مساهمتها في الإيراد العام للمدة 1990-2016

مليون دينار

السنوات	الإيرادات الضريبية	نسبة الإيرادات الضريبية الى اجمالي الإيرادات	معدل نمو الإيرادات الضريبية
1990	911	10.7	-
1991	511	12.0	-44.1
1992	578	11.4	13.1
1993	1300	14.4	124.9
1994	3436	13.4	164.3
1995	13640	21.7	296.9
1996	29699	16.6	117.7
1997	72264	17.6	143.3
1998	129081	24.8	78.6
1999	229548	32.0	168.4
2000	328113	29.0	42.9
2001	387441	30.0	18.0
2002	415838	21.0	7.3

المصدر : الجدول والنسب من اعداد الباحث بالاعتماد على نشرات البنك المركزي العدد خاص ونشرات 2004

الكبيرة في الإيرادات الضريبية الآن أنها بلغت 32% كأعلى مستوى لها من الإيرادات في عام 1999 ، كما نلاحظ في هذه المرحلة هيمنة إجراءات السياسة المالية على قرارات البنك المركزي الذي يفتقر لأي شخصية او استقلالية ، وفي ظل ذليلة السياسة النقدية وتبعيتها الكاملة للسياسة المالية ، حيث اعتمدت السياسة المالية على تنقيذ الدين العام اي الاقتراض المباشر والاداة الائتمانية المستخدمة في ذلك هي طبع النقود لتمويل عجز الموازنة العامة .



الشكل (3)

مسار الإيرادات الحكومية في العراق للمدة 1990 - 2002

المصدر : من عمل الباحثين بالاعتماد على بيانات جدول (8)

ومن الشكل نلاحظ استمرار تدني اتجاه الإيرادات الضريبية حتى 1994 و ثم ارتفعت خلال السنوات اللاحقة حتى بلغت ذروتها في عام 2002.

(12) حيدر نعمة بخيت ، السياسة المالية في العراق ودورها في التأثير على عرض النقد خلال المدة 19970 - 2009 ، مجلة الغري للعلوم الاقتصادية والإدارية ، المجلد: 8 ، ص: 504 .

رابعاً: اجراءات السياسة المالية اعجز الموازنة خلال المدة 2003 – 2016

في ظل سيناريو ريعية الدولة لن تنجح السياسة المالية في استخدام الفوائض المالية التي يكونها الريع النفطي بشكل أمثل، وعلى نحو يخدم الاقتصاد والمجتمع، طالما بقيت تلك الفوائض غير موجهة عن طريق النفقات العامة نحو إقامة الاستثمارات الإنتاجية الجديدة، بل النقيض من ذلك سيستمر تدعيم الاستثمارات غير الإنتاجية التي هدفها فقط ديمومة النمو عند معدلات تسير على نسق واحد . إن ما يعزز هذا الأمر هو الاستمرار في تراجع أداء النظام الضريبي كما تعكسه بيانات الجدول (9)، الذي سيستمر في عدم فاعليته في الحد من أوجه التبذير في الريع النفطي، أو على الأقل المساهمة في ذلك⁽¹³⁾ (13) ان نسبة الإيرادات الضريبية (العبء الضريبي) الى الناتج المحلي الإجمالي اثناء مدة الدراسة منخفضة جداً ، مما يدل هذا على انخفاض مساهمتها في تكوين الإيرادات العامة ، حيث ارتفعت من 0,7% في عام 2003 لتصل الى اعلى مستوى لها في عام 2009 ، اذ بلغت

جدول (9)

نسبة مساهمة الإيرادات الضريبية الى الإيرادات الكلية ومعدل نموها للمدة 2003-2016

مليون دينار

السنوات	الإيرادات الضريبية	نسبة الإيرادات الضريبية الى الإيرادات العامة	معدل نمو الإيرادات الضريبية %
1	2	3	
2003	15873	0,7	96.18-
2004	78381	0,2	393.8
2005	492829	1,2	84.0
2006	600229	1,2	21.8
2007	1762503	3,2	193.6
2008	2916838	3,6	65.5
2009	3335125	6,0	14.3
2010	1503516	2,1	54.9-
2011	1408184	1,4	6.4-
2012	2633357	2,2	87.0
2013	2877000	2,5	9.2
2014	1229993	1,1	32.7
2015	1778225	2,6	55.4-
2016	2726227	0+5	53.3

المصدر : باسم عبد الهادي حسن ، البعد المالي في تطور بعض المتغيرات النقدية في العراق للمدة 2003-2015، سلسلة إصدارات مركز البيان للدراسات والتخطيط ، دار الكتب والوثائق ، 2016 ، ص: 26-27 ، العمود 2 ، 3 ، من اعداد الباحثين .

6,0% وهو اعلى مستوى لها خلال مدة الدراسة ، نتيجة انخفاض الإيرادات النفطية ونتيجة الازمة العالمية ، اما فيما بعد انخفضت الإيرادات الضريبية حتى عام 2015 . ثم عادة بالارتفاع لتصل الى 5% في عام 2016 نتيجة تراجع اسعار النفط ومن خلال متابعة مسار السياسة المالية بعد عام 2003 وحتى عام 2013 نلاحظ انها تقوم على اسلوب الاتفاق الواسع الاستهلاكي ، ولم تتخذ اي اجراء اتجاها اعجز الموازنة المخطط في بداية السنة المالية ، والفائض الفعلي في نهاية السنة المالية وحتى عام 2013 ، والتي تمثل اعلى نفقات في الموازنة العامة ، بسبب زيادة رواتب واجور العاملين في مختلف الاجهزة الحكومية مع التوسع في الاتفاق على الجانب الامني .

لكن خلال المدة 2014 – 2016 عانت الموازنة العامة من عجزا شديدا نتيجة انخفاض اسعار النفط من جهة ، والحرب ضد داعش مما ادى الى استنزاف الموارد ، وانخفاض الإيرادات ، مما ادى الى ظهور العجز غير المقصود في الموازنة العامة ، والسياسة المالية كأحدى السياسات الاقتصادية قامت بأسلوب الترشيح والتشفير خلال المدة 2014 – 2016 ، حيث انخفضت النفقات العامة من 113473517 مليون دينار في 2014 الى 6044000 مليون دينار في نهاية 2016 ، اي بنسبة 2% .

ورغم الانخفاض النسبي في النفقات الحكومية خلال الفترة الاخيرة من الدراسة الا انه لم يغير من حال الموازنة العامة حيث استمر العجز في الموازنة وهذا يعود الى عدة اسباب منها :

- 1- انخفاض الإيرادات العامة بسبب تدني اسعار النفط في الأونة الاخيرة حيث بلغ سعر برميل النفط 35 دولاراً في عام 2015 .
- 2- الفساد المالي الذي يشوب معظم مؤسسات الدولة .
- 3- انخفاض الاتفاق الاستثماري ، والذي يعد الأساس في مضاعفة الإيرادات في الفترات المستقبلية .

(13) مازن عيسى راضي و فرحان محمد حسن ، مستقبل السياسة المالية في العراق بين الريعية والاربعونية ، مجلة الغري للعلوم الاقتصادية والإدارية ، المجلد: 9 ، العدد: 48 ، 2013 ، ص: 189 .

وفي النهاية نجد ان السياسة النقدية استطاعت في تحقيق الاستقرار معدل التضخم واستقرار سعر الصرف الا انها لم تنوع ادواتها في اطار العجز في الموازنة العامة اما السياسة المالية فأنها لم تنجح في البحث عن إيرادات أخرى سوى الإيرادات الربعية ، وبالتالي رفض فرضية الدراسة.

الاستنتاجات والتوصيات

الاستنتاجات

- 1- كانت السياسة النقدية تمول العجز خلال المدة 1990-2002 ، وذلك من خلال اتباع سياسة النقد الرخيص Cheap Money Policy الرخيص وكذلك من خلال الاقتراض من البنوك التجارية مما أدى الى تفاقم الديون .
- 2- اختلال هيكلية الاتفاق العام وزيادة حجم الاتفاق التشغيلي (الجاري) هو السبب المباشر في حدوث العجز بعد عام 2003 .
- 3- البنك المركزي كان يمثل (الرافعة المالية) لتمويل عجز موازنة الدولة دون قيود وبشكل مفرط مما نتج عنه زيادة متسارعة في نسب التضخم وارتفاع المستوى العام للأسعار مع نمو عرض النقود بصورة كبيرة . علاوة على ذلك أن الاقتصاد العراقي أحادي الجانب يعتمد على صادرات النفط والتي تغطي إيراداتها ما يقارب 90% من نفقاته العامة وعند تعرض أسواق النفط إلى صدمات العرض بسبب تغيرات أسعار النفط تنتقل الصدمة بشكل مباشر إلى الاقتصاد العراقي وما يطلق عليها بصدمة عرض خارجية والتي تؤثر بدورها في الموازنة العامة للدولة .
- 4- محدودية دور اسعار الفاتدة في جذب الودائع والقروض الداخلية والخارجية وبالتالي انعدام دورها الايجابي مع العجز في الموازنة العامة .
- 5- ان سعر صرف الدينار متغير مهم في التأثير على عرض النقد وبالتالي التضخم ، وما زالت السلطة النقدية تتحكم بالائتمين معا ، إذ تمكنت من السيطرة على التضخم من خلال سيطرتها على سعر صرف الدينار طبقا لمساره الجديد الا وهو نظام المعوم المدار الذي استخدم بعد 2004.
- 6- ان نسبة الإيرادات الضريبية (العبء الضريبي) الى الناتج المحلي الاجمالي اثناء مدة الدراسة منخفضة جداً ، مما يدل هذا على انخفاض مساهمتها في تكوين الإيرادات العامة .
- 7- ورغم الانخفاض النسبي في النفقات الحكومية خلال المدة الاخيرة من الدراسة الا انه لم يغير من حال الموازنة العامة حيث استمر العجز في الموازنة.

التوصيات

- 1- يجب ضغط النفقات العامة ولاسيما الجارية الى ادنى مستوى لمعالجة العجز في الموازنة العامة والذي ارتفعت نسبته خلال الفترة 2014-2016 ، بسبب الزيادة في النفقات العامة من جهة و الانخفاض في اسعار النفط من جهة اخرى .
- 2- الاهتمام بجانب التخصيصات في الموازنة وخاصة اتباع اسلوب الاولوية في الاتفاق ، اي توجه الاتفاق نحو المجالات الاستثمارية والتي تدر عائد للاستفادة منه في تمويل المشاريع الاخرى .
- 3- رفض اي عملية تمويلية سواء مباشرة او غير مباشرة بين البنك المركزي العراقي والحكومة المركزية بالاستناد الى قانون استقلالية البنك المركزي رقم 56 لسنة 2004.
- 4- العمل على تطوير الاسواق الثانوية للاستفادة من المدخرات المحلية في تمويل عجز الموازنة العامة .
- 5- استمرار السياسة النقدية في المحافظة على سعر الصرف لأنه يعد المثبت الاسمي لها .
- 6- العمل على تنشيط الجانب الضريبي لما له من دور مهم في تمويل النفقات العامة ولاسيما في انخفاض اسعار النفط للاستفادة منه في الجانب التمويلي .
- 7- العمل وبشكل جاد لتخفيض العجز في الموازنة العامة لأن ناتجه تراكم الديون مما يصبح عبئاً ثقيلاً على الاجيال القادمة .

المصادر

الكتب العربية

- 1- باسم عبد الهادي حسن ، البعد المالي في تطور بعض المتغيرات النقدية في العراق للمدة 2003-2015، سلسلة إصدارات مركز البيان للدراسات والتخطيط ،دار الكتب والوثائق ، 2016.
- 2- مظهر محمد صالح ، السياسة النقدية في العراق ، الطبعة الاولى ، بيت الحكمة ، بغداد ، 2012
- البحوث العلمية والمقالات
- 1- د. ثريا الخزرجي ، السياسة النقدية في العراق بين إرث الماضي وتحديات الحاضر ، مجلة بغداد للعلوم الاقتصادية ، العدد 23، 2010
- 2- د. ثريا الخزرجي ، محاضرات القيت على طلبة الدكتوراه ، 2016
- 3- حيدر نعمة بخيت ، السياسة المالية في العراق ودورها في التأثير على عرض النقد خلال المدة 1970 – 2009 ، مجلة الغري للعلوم الاقتصادية والإدارية ، المجلد: 8
- 4- سالم عبد الحسين سالم ، عجز الموازنة العامة وروى وسياسات معالجته مع اشارة خاصة للعراق للمدة (2003 – 2012) مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية ، العدد 68 ، المجلد 18 ، 2012

- 5- فلاح حسن ثويني ، السياسة النقدية والسياسة الاقتصادية في العراق ، المجلة العراقية للعلوم الاقتصادية ، العدد: 34، 2012.
- 6- د. محمود محمد داغر ، التحديات التي تواجهها السياسة النقدية وصعوبات الاتساق مع السياسة المالية ، أبحاث في السياسة النقدية ، دائرة الإحصاء والأبحاث ، العدد الأول ، تشرين الثاني ، 2016 .
- 7- محمود محمد داغر ، السياسة النقدية في العراق من التبعية الى الاستقلال غي الفعال ، بحوث اقتصادية عربية ، العدد 65 ، 2014 .
- 8- مازن عيسى راضي و فرحان محمد حسن ، مستقبل السياسة المالية في العراق بين الريعية واللاريعية ، مجلة الغري للعلوم الاقتصادية والإدارية ، المجلد: 9 ، العدد: 48 ، 2013 .
- 9- هناء علي القرشي ، دراسة لأسباب عجز الموازنة العامة في العراق ، مجلة الادارة والاقتصاد ، المجلد 2 ، العدد 93 ، 2012 .

الرسائل والاطاريح الجامعية

- 1- سلام هامل بريغش الجوراني ، فاعلية السياسة النقدية في ظل تحرير اسعار الفائدة (نماذج لدول مختارة للفترة 1990-2008) رسالة مقدمة الى جامعة بغداد ، كلية الادارة والاقتصاد ، 2011
- 2- فلاح حسين كريم ، دور السياسة النقدية في استقرار سعر الصرف في العراق (دراسة قياسية للمدة 1980-2008) ، رسالة مقدمة الى جامعة بغداد، كلية الادارة والاقتصاد ، 2010

التقارير والنشرات السنوية

- 1- البنك المركزي العراقي ، المديرية العامة للإحصاء والأبحاث ، عدد خاص 2003 .
- 2- البنك المركزي العراقي المديرية العامة للإحصاء والأبحاث ، النشرة السنوية 2006.
- 3- البنك المركزي العراقي المديرية العامة للإحصاء والأبحاث ، النشرة السنوية 2009.
- 4- البنك المركزي العراقي المديرية العامة للإحصاء والأبحاث ، النشرة السنوية 2012.
- 5- البنك المركزي العراقي المديرية العامة للإحصاء والأبحاث ، النشرة السنوية 2015.
- 6- التقرير الاقتصادي السنوي للبنك المركزي العراقي ، 2010 .
- 7- تقرير السياسة النقدية للبنك المركزي ، 2010.
- 8- الجمهورية العراقية، وزارة التخطيط والتعاون الاماني ، الجهاز المركزي للإحصاء وتكنولوجيا المعلومات، مديرية الحسابات القومية .