

معوقات السياسة النقدية وبرامج الإصلاح الاقتصادي لواقع الاقتصاد العراقي

م . م . سجي فاضل جواد
جامعة بغداد/ كلية الادارة والاقتصاد
قسم الاقتصاد

مقدمة

أن السياسة النقدية في العراق لم تشهد تحسناً كبيراً في دورها المطلوب منها، وهذا يعود الى جملة من التغيرات على أداؤها ودورها في التأثير على المتغيرات الاقتصادية المهمة، إذ حصلت ظروف صعبة على المستوى السياسي والاقتصادي اسهمت في أضعاف دورها في العراق. فالحروب العسكرية الثلاثة في وقت قياسي دمرت البنى التحتية للاقتصاد العراقي، وأخرت عملية التنمية الاقتصادية والبشرية لعدة عقود بسبب الاستنزاف الكبير للموارد الطبيعية والبشرية والتي كانت يتمتع بها العراق والحصار الاقتصادي في أوائل التسعينات أوقع العراق في مشاكل اقتصادية واجتماعية جمة منها. على سبيل الذكر الفساد الإداري والمالي وضياع فرص الاستثمار وظهور المضاربات والأسواق الموازية، وتغير النظام السياسي في نيسان 2003 والغاء التشريعات والقوانين التي تحكم على السياسة النقدية بالتبعية لقرارات الدولة المركزية.

وبقدر تعلق الأمر بالسياسة النقدية فإن دورها كان مهماً في تقليل شدة الأختلالات إذ استخدم البنك المركزي الأدوات المتاحة له بالتنسيق مع الوزارات المختصة الى جانب إعادة هيكلة الجهاز المصرفي وإعطاء دور للقطاع المصرفي الخاص والمختلط.

ولكن ما زالت هناك أمكانية وضرورة تبني إجراءات تغيير استخدام بعض أدواته المباشرة وغير المباشرة لتحقيق الهدف المنشود وتعميق دوره كمستشار للدولة في الأمور الصيرفية والمالية والاجتماعية لتأمين الأنسجام الأمثل بين مهمته والسياسة العليا للدولة.

فرضية البحث

أن تحديد الأهداف والأدوات للسياسة النقدية وعلى وفق ما جاء بها القانون الجديد للبنك المركزي المرقم (56) لسنة (2004)، لا يمكن أن تكون لوحدها كنقطة بداية حقيقية للإصلاح النقدي، ما لم تكن مسبقة بأجراء تحولات هيكلية تشريعية ومؤسسية بحيث تسمح بأن ينطلق النظام المالي والنقدي عموماً وبما يكفل هذا التفضيل.

هدف البحث

أستعرض أهم المعوقات للسياسة النقدية في العراق، وأتبع برنامجاً أصلاحي يقوم بأصلاح النظام النقدي عن طريق تكييف البيئة النقدية والمالية التي تعمل عن طريقها السياسة النقدية.

ولغرض تحقيق هذا الهدف تم تقسيم البحث الى المحاور الآتية :-

1. المحور الأول: واقع السياسة النقدية .
2. المحور الثاني: مستجدات السياسة النقدية
3. المحور الثالث: معوقات السياسة النقدية.
4. المحور الرابع: برامج الإصلاح الاقتصادي للسياسة النقدية في العراق.

المحور الأول / واقع السياسة النقدية

أن التحول الجوهري فيما يتعلق بالسياسة النقدية في العراق بصور القانون الجديد برقم (56) لسنة (2004) ليحل محل قانون البنك المركزي العراقي المرقم (64) لسنة (1976) وليحدد أستقلالية واضحة للبنك المركزي بخصوص إدارة السياسة النقدية، ويوفر بذلك غطاءً قانونياً يوشح توجهاً حقيقياً باتجاه التحول نحو آلية السوق، إضافة الى تأكيده على الأقتناع عن منح الائتمان المباشر وغير المباشر للحكومة وإلغاء خطة الائتمان الإلزامية التي كان يعمل بها البنك المركزي منذ عام (1984). ويمكن تحديد تطورات السياسة النقدية في السنوات الأخيرة وكالاتي:-

1. عرض النقد

هذا عرض النقد ارتفاعات كبيرة منذ عام 2000 حتى عام 2005 أذ يشير الجدول رقم (1) أن الزيادات في عرض النقد من سنة 2000-2001-2002 تعود الى زيادة الطلب على السلع والخدمات بسبب التهديدات في الحرب الأخيرة والتوقعات المتشائمة للجمهور الناجمة عن عدم الاستقرار السياسي والاقتصادي والاجتماعي.

كما وتعكس الزيادات الحاصلة في عرض النقد لسنة 2004 بالمقارنة مع عرض النقد لسنة 2003 أذ يبلغ حجم التغيير للسنتين 2003 و 2004 نحو (5284458.9) مليون دينار لأسباب عديدة كاستبدال العملة العراقية القديمة بالعملية الجديدة ، والاحتياطات النقدية الأجنبية كاحتياطات فائضة نتيجة زيادة الواردات الأجنبية بسبب ارتفاع النفط الخام فضلاً عن المزادات التي يقوم بها البنك المركزي لبيع العملة الأجنبية، كل هذا يشجع على زيادة الإصدار النقدي.

وينسحب القول نفسه على الزيادة في عرض النقد للسنتين 2004 و 2005 حيث زيادة الاحتياطات النقدية والأجنبية وزيادة حملات الأعمار والتطوير لمؤسسات الدولة وزيادة أجور العاملين كجزء من سياسة رفع الدخل والأجور.

جدول رقم (1) عرض النقد بالمفهوم الضيق
للمدة (2000 – 2005) (ملايين الدنانير)

| السنة | (1) العملة في التداول | (2) الودائع الجارية | (3) عرض النقد | %3:1 | %3:2 |
|-------|-----------------------|---------------------|---------------|------|------|
| 2000 | 1474321.6 | 253685.1 | 1728006.7 | 85.3 | 7.14 |
| 2001 | 1782691.1 | 376397.9 | 2159089.0 | 82.5 | 17.5 |
| 2002 | 2563693.5 | 449907.6 | 30136014.1 | 85.0 | 15 |
| 2003 | 1878486.1 | 1019702.7 | 2898188.8 | 64.0 | 36 |
| 2004 | 7162945 | 2985681 | 10148626 | 70.6 | 29.4 |
| 2005 | 9112837.0 | 2286288.0 | 11399125.0 | 79.9 | 2.1 |

المصدر: البنك المركزي العراقي، المديرية العامة للإحصاء والأبحاث، عدد خاص، 2003.
- البنك المركزي العراقي، المديرية العامة للإحصاء والأبحاث، النشرة السنوية، 2005.

2. سعر الصرف

أن العراق يطبق ولفترة طويلة سعر الصرف الثابت للدينار العراقي والبالغ (3,22) دولار/ دينار وهو السعر المستخدم في احتساب أسعار الصرف اليومية تجاه العملات الدولية القائمة. وكان لقرار الحصار الاقتصادي على العراق وتجميد أرصده من الموجودات الأجنبية وتقليص تجارته الخارجية أثرة في بروز دور السوق الموازي الذي احتل مركزاً في الاقتصاد الوطني داخلياً وخارجياً لتصبح ظاهرة الدولار واضحة أي استخدام العملة الأجنبية إلى جانب الدينار العراقي. إذ تقوم بوظائف العملة الوطنية الى جانب الاضطراب للتكيف مع تطورات الحالة الاقتصادية باعتماد أسعار صرف ادارية متعددة كالسعر التحاسبي وسعر تحويل المواطنين، وسعر الكمارك وغيرها التي اصبحت تقارب 12 سعر صرف للدينار العراقي ليتحول نظام سعر الصرف من السعر الثابت الى سعر الصرف المرن المتعدد⁽¹⁾.

وخلال مباشرة البنك المركزي باستبدال العملة في 2003/10/15 ودخول العملة الجديدة في التداول وما لاقتها من قبول عام من حيث توافر الأمان وصعوبة تزويرها والتلاعب بحقوق حاملها مما زاد من الطلب على الدينار العراقي الجديد كخزين للقيمة، كما أن دخول البنك المركزي الى بيع وشراء العملات الأجنبية والمحلية بغية المحافظة على استقرار سعر صرف الدينار العراقي وبما يحقق التوازن الحقيقي بين عوامل العرض والطلب على الدولار وبالتالي تحسن قيمة الدينار العراقي.

فقد ارتفع سعر الصرف للدينار ليبلغ (1772) دينار للدولار في شهر كانون الأول 2003 وأستمر التحسن في سعر صرف الدينار العراقي بشكل واضح اثناء عام 2004 مع تحقق استقرار كبير في قيمته، إذ تراوح هذا السعر اثناء المدة من آذار لغاية كانون الأول بين حد أدنى (1423) دينار وحد أعلى (1463) دينار ليرتفع بذلك المعدل السنوي لسعر الصرف ازاء الدولار في عام 2004 الى 1453 دينار وكما موضح في الجدول رقم (2)

جدول رقم (2)

المعدل السنوي لسعر صرف الدينار العراقي تجاه الدولار الأمريكي للمدة

(2000 - 2005)

| السنة | دينار عراقي/ دولار امريكي | نسبة النمو |
|-------|---------------------------|------------|
| 2000 | 1930 | ----- |
| 2001 | 1929 | 2.1 - |
| 2002 | 1957 | 0.1 - |
| 2003 | 1936 | 1.5 |
| 2004 | 1453 | 1.0 |
| 2005 | 1477 | 24.9 - |

المصدر: البنك المركزي العراقي، المديرية العامة للأحصاء والأبحاث، عدد خاص، 2003.
- البنك المركزي العراقي، المديرية العامة للأحصاء والأبحاث، النشرة السنوية، 2005 .

3. سعر الفائدة

على الرغم من محدودية تأثير سعر الفائدة، فقد أستخدم من قبل البنك المركزي العراقي في اثناء التسعينات من القرن العشرين كأداة نقدية مباشرة حيث كان يحدد ابتداء مقدار الائتمان الذي يقدم إلى القطاعات الاقتصادية المختلفة، وقد شهدت هذه المدة ظاهرة رفع أسعار الفائدة على الأيداع وذلك بسبب معدل الفائدة السلبية التي كانت تعيق عملية سحب السيولة الفائضة، وقد أدت هذه الظاهرة بدورها الى رفع أسعار الفائدة على الائتمان المصرفي والتي كانت في حينها تعد معقولة في ظل ارتفاع وتأثر التضخم. وهكذا فقد أتسمت السياسة النقدية بالتقيد وضعف المرونة وأتساع الهامش بين معدلات الفائدة المدفوعة والمستوفاة وبخاصة اثناء المدة (1996-2002)، وقد تراوح الهامش لصالح الفائدة المدفوعة بين 10-15%. ولكن في عام 1999 قام البنك المركزي بإعادة النظر في تحريك أسعار الفائدة وبهامش مرونة 3%، كما تم في عام 2001 تخفيض سعر الفائدة على الائتمان بنسبة 2% سنوياً مع الإبقاء على سعر الفائدة على الودائع باستثناء الثابتة لمدة سنتين التي تم تخفيضها الى 15% وذلك محاولة لتحقيق المنافسة بين المصارف وإدخال عنصر آلية السوق⁽¹⁾.

وبعد ذلك وبناءً على متطلبات تحقيق الأنسجام مع الأطار العام للسياسة النقدية والتوجه نحو اقتصاد السوق، فقد قرر مجلس إدارة البنك المركزي التحرير الكامل لسعر الفائدة على الودائع والقروض والائتمانات

(1)

(2)

والأدوات كافة اعتباراً من شهر آذار 2004 للوصول الى السعر التوازني الذي يضيق الفجوة بين اسعار الفائدة الدائنة والمدينة اضافة الى تعزيز كفاءة عملية الوساطة المالية والمنافسة داخل النظام المصرفي وكما موضح في الجدول رقم (3).

جدول رقم (3)
هيكل أسعار الفائدة للمدة (2000 – 2004) %

| 2004 | 2003 | 2002 | 2001 | 2000 | السنة | التفاصيل |
|------|------|------|------|------|-------|----------------------------|
| | | | | | | 1. أسعار الفائدة المدفوعة |
| 6.5 | 7 | 10 | 10 | 10 | | - التوفير |
| 7.1 | 8 | 11 | 11 | 11 | | - الثابتة ستة أشهر |
| 8 | 9 | 12 | 12 | 12 | | - الثابتة سنة واحدة |
| 9.1 | 10 | 15 | 18 | 18 | | - الثابتة لمدة سنتين |
| | | | | | | 2. أسعار الفائدة المتقاضاة |
| 12.7 | 14 | 18 | 18 | 20 | | - الإقراض قصير الأجل |
| 12.9 | 15 | 21 | 21 | 23 | | - الإقراض متوسط الأجل |
| 13.5 | 16 | 23 | 23 | 25 | | - الإقراض طويل الأجل |

المصدر: البنك المركزي العراقي، المديرية العامة للإحصاء والأبحاث، أعداد متفرقة 2002، 2004، 2005.

المحور الثاني / مستجدات أدوات السياسة النقدية

لقد أشار القانون رقم (56) لسنة 2004 الى الاعتماد على أدوات الرقابة الكمية غير المباشرة في رسم وتنفيذ السياسة النقدية وفي ضبط حركة السوق النقدية والمالية ومن هذه الأدوات:-

1. متطلبات الاحتياطي القانوني

أن السيطرة على السيولة في الأمد القصير تعد من التدابير للسياسة الأستقرارية التي تسعى إليها السياسة النقدية، إذ أن هدف خفض التضخم سواء في الأمد القصير أو المتوسط يتطلب سيطرة مالية على متطلبات السيولة وأن الحد الأدنى لهذه السيطرة هي الاحتياطي القانوني.

ومنذ عام 2004 تحددت متطلبات الاحتياطي النقدي القانوني 25% بعد أن كانت 42% من إجمالي الودائع، وعلى أن يودع لدى البنك المركزي ما نسبته 20% وتحتفظ المصارف في خزائنها ما لا يقل عن 5% لتوفير متطلبات السلامة المصرفية، وبخلاف ذلك فإن البنك المركزي يفرض فائدة عقابية على المصارف نسبتها 14,5% تمثل الفرق ما بين المعلومات الصحيحة والمضللة إذا كانت بيانات الاحتياطي القانوني المقدمة الى المصارف لا تتطابق مع الودائع فعلاً.

وتماشياً مع هذه الإدارة يقوم البنك المركزي من أجل تنفيذ السياسة النقدية من خلال اللوائح التنظيمية، الطلب من المصارف الاحتفاظ بأحتياطات على شكل حيازات نقدية أو أيداعات لدى البنك المركزي، كذلك عدم السماح للمصارف بالسحب على المكشوف من حسابات الأحتياطي في أي وقت من الأوقات وستكون مستويات الأحتياطي المطلوبة هي مستويات الأحتياطي نفسها للمصارف كافة، كذلك يتم فرض سعر فائدة جزائي من قبل البنك المركزي على المصارف التي تخفق في الأحتفاظ في الأحتياطات الألزامية القانونية المطلوبة على النمو المشار اليه آنفاً⁽³⁾.

2. عمليات السوق المفتوحة

تستمد عمليات السوق المفتوح على أساس المزادات مع المصارف وتتشابه الى حد معين مع مزادات العملة الأجنبية، إذ يمكن للبنك المركزي التأثير في السيولة المصرفية ومن ثم التأثير في أسعار الفوائد للأجال القصيرة الأمد وذلك بشراء وبيع الأوراق المالية، ويمكن اتباع استراتيجيات مختلفة لهذه العمليات، كأن يتم الاعتماد على تراكم الاحتياطات من العملة الأجنبية إذ ينجم التأثير النقدي لنمو الاحتياطي عن طريق عملية التدخل المباشر لفرض استقرارية على سعر الصرف للعملة الأجنبية، وقد تتحدد هذه العمليات أيضاً من أجل خلق حالة من الاستقرار في السيولة لدى المصارف والمحافظة على سوق أسعار الفوائد قصيرة الأمد.

3. سعر البنك

نظراً لكون سعر الفائدة يمثل أحد وسائل السياسة النقدية ولغرض أعداد سياسة نقدية جديدة فقد عمد البنك عام 2004 الى إطلاق حرية سعر الفائدة وتركها لإدارات المصارف لترسمها على أساس كفاءة المصرف وحدود المنافسة القائمة من غيره من المصارف.

وقد ساهم هذا الإجراء عموماً في تخفيض معدلات الفائدة على الودائع والائتمان، ولكن يبقى سعر البنك هو السعر التأسيري الذي يحدد بموجبه الأسعار في السوق الأولي والثانوي وأسعار الفوائد على القروض الممنوحة عن طريق وظيفة الملجأ الأخير للإقراض، إضافة الى أسعار ودائع الأستثمار الليلي، وأن السياسة النقدية للبنك المركزي ستحاول تحقيق الاستقرار وذلك بالأبقاء على السيولة المصرفية بمستويات متماشية مع سعر البنك⁽⁴⁾.

4. التسهيلات القائمة

أن القانون الجديد للبنك يسمح بتوفير القروض وتسهيلات الودائع وممارسة وظيفة الملجأ الأخير للإقراض محل تسهيلات الانكشاف والسلف التي كانت مستخدمة سابقاً والتي لا يسمح بها هذا القانون.

أن التسهيلات المذكورة تهدف الى توفير الأمان للمصارف لإدارة فائض السيولة لديها ضمن معدل متوسط من أسعار الفائدة التي ترتبط عموماً بسعر البنك ولكنها تكون متذبذبة ما بين الإيداع وتسلم النقد من البنك المركزي لفترة استحقاق محددة، إذ يعد هامش التذبذب هذا ضرورياً لتشجيع قيام المصارف بتطوير السوق وإدارة السيولة فيما بينها من دون أن توجد بالضرورة تعاملات دائماً مع البنك المركزي⁽⁵⁾.

المحور الثالث/ معوقات السياسة النقدية في العراق
أن إصلاح السياسة النقدية والتي تعد جزءاً مهماً من السياسة الاقتصادية العامة يعد شرطاً أولياً لتهيئة بيئة نقدية ومالية مناسبة لتشكيل الحلقة الأولى من سلسلة حلقات التطور المنشودة.
ومع إدراكنا لأهمية عملية الإصلاح، لا بد من وجود مشاكل ومعوقات تعترض هذه العملية ولعل أبرز المعوقات التي تعترض إصلاح السياسة النقدية هي :-

1. تضخم مقدار الكتلة النقدية

أن الإصدار النقدي الذي قام به البنك المركزي والذي جاء كضرورة لمواجهة مشاكل تبديل العملة العراقية السابقة الى أن يكون معوق للسياسة النقدية في السيطرة على مناسيب العرض النقدي وفي وقت يفتقر الاقتصاد العراقي الى بيئة استثمارية حقيقية لها القدرة على توظيف هذا الكم الهائل للنقود المعروضه. كما أن أرصدة العملة ارتفعت مقدارها لدى الجمهور إذا بلغت حوالي (7162945) مليون دينار عام 2004. وفي ظل هذا الانخفاض في أرصدة العملة لدى المصارف التجارية وارتفاعها لدى الجمهور أنخفض تأثير البنك المركزي العراقي في المصارف التجارية من خلال استخدام أدواته الكمية إذ كلما ارتفعت الأهمية النسبية للودائع الجارية لدى المصارف التجارية الى أجمالي عرض النقد ارتفعت مكانية تأثير البنك المركزي في المصارف⁽⁶⁾.

(4)

(5)

(6)

2. ضيق الجهاز المصرفي الخاص

يقوم البنك المركزي بممارسة وظائفه واستخدام أدواته ضمن بيئة مصرفية خاصة ومحددة، إذ بلغ عدد مصارف القطاع الخاص (17) مصرفاً في عام 2005 ولها (185) فرعاً في الوقت الذي يبلغ عدد مصارف القطاع العام (7) مصارف ولها 331 فرعاً^(٧).

وبالرغم من ارتفاع عدد المصارف للقطاع الخاص مقارنة مع مصارف القطاع الحكومي، لا تشكل الأهمية النسبية لمجموع موجودات القطاع الخاص الى إجمالي موجودات الجهاز المصرفي التجاري أكثر من 15%، كذلك فإن الأهمية النسبية لمجموع ودائع القطاع الخاص لا تشكل أكثر من 6% من إجمالي ودائع الجهاز المصرفي. أن هذه المحدودية في هيكل الجهاز المصرفي التجاري الخاص قد تشكل عائقاً أمام انتقال آثار السياسة النقدية من خلال المصارف على اعتبار أنها الوسيط الذي ينقل الموارد المالية من الأطراف ذات الفائض الى الأطراف التي تعاني من عجز في التمويل، فضلاً عن كون المصارف التجارية هي التي تشارك البنك المركزي في عرض النقد من خلال مضاعف الائتمان أو الودائع، كما يمكن لهذه المصارف التأثير في حجم الاستثمارات والأدخارات في حالة كونها محدودة وهامشية^(٨).

3. محدودية السوق المالية والنقدية

نشأ في العراق ولأول مرة سوق للأوراق المالية في عام 1991 بهدف تنظيم القطاع المالي غير المصرفي في إطار مؤسسي يهدف الى تشجيع الادخار الخاص وتحويله الى استثمارات مجدية في القطاعات الإنتاجية المنظمة في شركات مساهمة.

وبالرغم من إنشاء سوق للأوراق المالية، إلا أنه لا زال غير مكتمل الشروط كسوق ثانوي يسهم بتوسيع حركة التداول للأوراق المالية وهو ما يشكل عيباً على استخدام الأدوات غير المباشرة للبنك المركزي العراقي وخاصة عمليات السوق المفتوحة وسعر البنك.

ويلاحظ على سبيل المثال في عام 2004 أن القطاع المصرفي يشكل أهمية نسبية تقدر بـ (65%) من حجم التداول للأسهم ما بين القطاعات الاقتصادية الأخرى التي تشكل بمجموعها النسبة المتبقية (35%) وهو ما يعكس اختلالاً في حركة التداول للأسهم^(٩).

4. عجز الموازنة العامة

يعد عجز الموازنة العامة من أكبر المشاكل التي تواجه السياسة النقدية في الوقت الراهن وما قبله كون الآلية التي كانت متبعة في تمويل العجز هو الأصدار النقدي من قبل البنك المركزي العراقي وما يترك من آثار سلبية وتشوهات في مجمل أركان الاقتصاد.

وقد سبب عجز الموازنة ارتفاعاً في المستوى العام للأسعار وانخفاض سعر صرف الدينار العراقي وانخفاضاً في القوة الشرائية للعملة، فقد بلغ على سبيل المثال المجموع العام للإيرادات في عام 2004 بـ (2172906) مليون دينار وشكلت الإيرادات الضريبية ما مقداره (294900) مليون دينار من المجموع العام للإيرادات أي ما نسبته (1,4%)، فيما كان مجموع الإيرادات غير الضريبية وهي إيرادات القطاع النفطي (21434206) مليون دينار، أي نسبة (98.6%) فيما بلغ مجموع الأنفاق العام (33657511) مليون دينار.

وبالتالي فإن مقدار العجز الكلي في الموازنة العامة للدولة بلغ (11928405) مليون دينار وهو ما يدفع البنك المركزي الى تمويل عجز الميزانية بأسلوب غير تقليدي (أدوات غير مباشرة) وما يترتب من ارتفاع في المستويات العامة للأسعار وانخفاض في القوة الشرائية للعملة المحلية^(١٠).

(٧)

(٨)

(٩)

(١٠)

5. ارتفاع المستويات العامة للأسعار

تواجه السياسة النقدية ارتفاعات متتالية في المستوى العام للأسعار الذي هو نتيجة للظروف الاقتصادية التي يمر بها البلد، كالظروف الأمنية والسياسية وارتفاع حجم الطلب السلعي وقلّة المعروض السلعي وانخفاض في حجم الاستثمارات وارتفاع معدلات البطالة والصعود المفاجئ في سلم الرواتب ولتعرض الاقتصاد العالمي هو الآخر الى ارتفاع أسعار النفط وارتفاع في مختلف أنواع السلع وخاصة الاستهلاكية. وتشير البيانات الى أن الرقم القياسي لأسعار المستهلك قد أستمر بالارتفاع خلال المدة من عام 2003 وحتى عام 2005. فبعد ان كان يقدر 6943.5 في عام 2003 ارتفع ليشكل ما مقداره 8815.6 عام 2004. وأخذ يواصل ارتفاعه خلال عام 2005 ليصل الى 11465.6 فبعد أن كانت نسبة التغير في عام 2004 مقارنة بعام 2003 السنوية 26.9% ارتفعت لتصل الى 28% في عام 2005 مقارنة بعام 2004.^(١١)

6. حجم الدين العام الخارجي

يشكل الدين العام الخارجي عبئاً ثقيلاً على السياسة النقدية والمالية، فقد بلغ حجم هذا الدين (122) مليار دولار تقريباً، فضلاً عن التعويضات التي تصل الى أكثر من 452.6 مليار دولار بما نسبته (400%) من الناتج المحلي الأجمالي منذ عام 2004. كذلك خدمات الدين التي تصل الى أكثر من 40 مليار دولار كفوائد. أما الدين العام الداخلي فقد بلغ في نهاية عام 2004 مبلغاً مقداره (5925061) مليون دينار تشكل حوالات الخزينة لدى البنك المركزي 54.6% منه ولدى المصارف التجارية 2%^(١٢).

7. العجز في ميزان المدفوعات

يعاني الاقتصاد العراقي من عجز في ميزان مدفوعاته الذي يعتمد على عائدات الصادرات النفطية، فقد بلغ العجز في الميزان التجاري لعام 2004 مبلغاً مقداره (3492.3) مليون دولار بعد أن بلغ مقدار الأستيرادات (21302.3) مليون دولار في الوقت الذي بلغت فيه الصادرات (17810) مليون دولار^(١٣). صعوبات اخرى تتمثل في ارتفاع معدلات البطالة، وانخفاض الوعي المصرفي، وضعف أنظمة المدفوعات الداخلية والخارجية، وانخفاض سعر صرف الدينار العراقي أمام العملات الأجنبية، فضلاً عن تركيز الإيرادات في عوائد الصادرات النفطية فقط وانتشار الفساد الإداري والمالي وغيرها من الصعوبات التي تشكل في مجموعها عوائق أمام السياسة النقدية في ظل الوضع الاقتصادي الراهن الذي يتطلب أعمار البنية التحتية الاقتصادية.

(١١)

(١٢)

(١٣)

المحور الرابع/ برامج الإصلاح الاقتصادي للسياسة النقدية في العراق

أن سياسة الإصلاح المالي والانفتاح الاقتصادي تعتمد بدرجة أساسية على آليات السوق وأفساح المجال أمام القطاع الخاص للقيام بدور أكبر في النشاط الاقتصادي.

تلك السياسات التي تنطوي على إجراءات أصلحية تؤكد في طليعة إجراءاتها ضمن إطار السياسة النقدية- إعادة النظر في استخدام الأدوات المباشرة مثل وضع السقوف الائتمانية الكمية والنوعية والتحديد الإداري لأسعار الفائدة.

وفي سبيل توفير الضمانات لتحقيق نجاح السياسة النقدية تطلب الواقع دعم الاستقرار في السياسة المالية في إدارة النشاط الاقتصادي الذي يعد شرطاً ضرورياً لرفع كفاءة السياسة النقدية وتحفيزها على امتصاص فائض السيولة وتفكيك تشابك الظواهر السلبية الاقتصادية التي من شأنها أن تؤثر في مستويات الأسعار وتحقيق الاستقرار في النشاط الاقتصادي سعياً لاستقرار معدلات التضخم، لذلك اتجهت الخطوات الإصلاحية إلى ما يأتي:-

1. تفعيل القطاع الخاص

استلزمت تطورات الأحداث والمتغيرات المحيطة بالاقتصاد العراقي إجراء تعديلات تضمنت إعطاء دور أكبر فاعلية للقطاع الخاص على حساب إجراء تقليص لتدخل الدولة بهدف تعزيز القدرة على الإنتاج وتخفيض الأسعار وتوفير فرص العمل، فضلاً عن خلق نمط كفوء للملكية العامة ورفع كفاءة أداء القطاع العام.

تندرج خطوات تفعيل القطاع الخاص في إطار الإصلاح المالي الذي تضمنت إجراءاته زيادة دور قوى السوق في تحديد أسعار الفائدة وتخفيض الائتمان وتحديد الاتجاه العام للوساطة المالية بهدف تحسين كفاءة النظام المالي واستقراره من خلال الحد من التدخل المباشر في توزيع الموارد المالية وتحسين قدرة المؤسسات المالية في تعبئة المدخرات وتقوية المنافسة بين البنوك وصولاً لتحقيق تنمية السوق النقدية والمالية والتوجه نحو تعويم أسعار الفائدة ووضع حدود عليا على الائتمان.^(١٤)

2. تحقيق الاستقرار الاقتصادي على المستوى الكلي

ويتم ذلك من خلال تفاعل كل من السياسة المالية والنقدية وسياسة سعر الصرف، والأخيرة (سياسة سعر الصرف) تتبوا المقام الأول في تحقيق الاستقرار لهذه المرحلة، ففي بداية المرحلة تفرض علينا سياسة سعر صرف ثابتة موحدة مرتبطة بعملة رئيسية كالدولار بهدف كبح جماح التضخم ودورها في تنظيم الأسعار الحقيقية المدفوعة الى المنتجين المباشرين فضلاً عن تنظيم القيمة الحقيقية للرواتب. ثم لا بد من التحول الى سياسة سعر صرف مرن في المدى المتوسط بهدف التخلص من الكلف العالية المرتبطة بسعر الصرف الثابت.

أما السياسة النقدية فإن هدفها في هذه المرحلة تمثل بإعادة هيكل البنك المركزي وتفعيل دوره في إدارة السياسة النقدية وإزالة كافة القيود على النظام المصرفي، إذ تقوم المصارف التجارية بتحديد أسعار الفائدة في السوق والتي تميل إلى الارتفاع بفعل التخفيضات الدورية في قيمة العملة ودولة الأسعار المحلية فتكون سبباً في اجتذاب الأموال التي تجذبها الزيادات في أسعار الفائدة.

في حين تستهدف السياسة المالية بتفاعلها مع السياسة النقدية إصلاح جملة من القضايا ومنها تقليص دور الدولة في الحياة الاقتصادية وخاصة فيما يتعلق بوظائفها في عمليات الإنتاج والتوزيع والتأثير على التخفيض التدريجي للأنفاق الحكومي بهدف كبح العجز النقدي المتنامي في الميزانية العامة للدولة.

كما تستهدف إعادة هيكل النظام الضريبي وإصلاح الإدارة الضريبية وهذا يتطلب فرض ضرائب جديدة تواكب أهداف المرحلة ولعل ضرائب الدخل على الأفراد وبدرجة أقل على المشروعات وضريبة المبيعات وضريبة القيمة المضافة من أبرز الضرائب فاعلية في هذه المرحلة.^(١٥)

(١٤)

(١٥)

3. إصلاح الأطر التنظيمية والمؤسسية

أن نجاح التحول الى القطاع الخاص وتحقيق الاستقرار الاقتصادي يجب أن يمر حكماً من خلال توفير الأطر التشريعي المرن بحيث تكون الإجراءات ميسرة وسهلة مع التأكيد على الحفاظ على الاستقرار التشريعي الذي يثير الراحة والأطمئنان في نفوس المستثمرين مع ترسيخ الاستقرار العام في الاقتصاد على المستوى الكلي والجزئي، وتأسيس هذا الاستقرار بكل جوانبه على اساس اعتبارات السوق والتوازن فيه، وبهذا المجال صدرت التشريعات الخاصة في معالجة الأطر التنظيمية والمؤسسية المتعلقة بتطبيق قواعد وشروط تقديم المعلومات والبيانات المحاسبية الدقيقة والسليمة لتسهيل عمل السلطة المالية والمستثمرين وأصحاب رؤوس الأموال والمنظمات المهنية والنقابية وإدارة المشروعات الاقتصادية بما يصب تأثيراً إيجابياً على مجمل حركة النشاط الاقتصادي.

وأخيراً يمكن تمييز مرحلتين من الإجراءات في تطبيق الإصلاح والتحرر النقدي والمصرفي وهي:-

المرحلة الأولى: وتسمى التمهيدية للإصلاح وتستهدف تحسين أداء القطاع المالي عن طريق تنفيذ إجراءات تصحيح هيكلية لتعزيز تطور الأسواق المالية والنقدية وتقوية الإشراف على المصارف والبدء بتشريع القوانين اللازمة والملائمة لتعزيز وتوسيع استخدام الآليات غير المباشرة للسيطرة النقدية وترتكز الخطوات الأولى للإصلاح المالي على إجراءات تتعلق بتطوير النظام المصرفي عموماً وإجراءات تتعلق بالسياسة النقدية والائتمانية، وهذه المرحلة لها دور مهم في تخفيض العجز في الموازنة العامة للدولة وتخفيض معدلات التضخم واستقرار أسعار الصرف نسبياً.

المرحلة الثانية: وتمثل في حقيقتها استمرار وتدعيم للإجراءات المعتمدة في المرحلة الأولى، مع اتخاذ بعض الإجراءات التي من شأنها معالجة السلبيات التي ظهرت أثناء المرحلة الأولى، وذلك بهدف تدعيم الجهاز المصرفي عموماً بما يكفل تنفيذ السياسات النقدية والائتمانية بكفاءة وبما يزيد من الثقة بالنظام المصرفي على المستوى المحلي والدولي.

أي بتعبير آخر أنه في ضوء الأهداف المقررة في المرحلة الأولى من برنامج الإصلاح والنتائج الفعلية المتحققة أثناء المدة الأولى، يتم تحديد الانحرافات والقصور في تنفيذ ذلك البرنامج وتشخيص أسباب حدوث تلك الانحرافات، وذلك بهدف تجاوزها في تصميم البرنامج الثاني.

الاستنتاجات

1. استقلالية البنك المركزي عن وزارة المالية بعد التغيير السياسي الذي شهده العراق عام 2003 أثر تشريع قانون البنك المركزي العراقي المرقم (56) لسنة 2004 والغاء قانون (64) لسنة 1976 الذي لم يمنح البنك المركزي استقلالية.
2. أن تزايد عرض النقد لم يقابله عرض سلعي مناسب الأمر الذي أدى الى زيادة في حجم وسائل الدفع بمقدار يفوق الزيادة في الناتج الحقيقي، ومن ثم ارتفاع معدلات السيولة في العراق بشكل كبير وحدث حالة التضخم وعدم الاستقرار النقدي.
3. أستطاعت السياسة النقدية في استخدام أدواتها غير المباشرة بعد التغيير السياسي في الحفاظ على سعر صرف جيد للدينار مقابل الدولار من خلال مزادات العملة الأجنبية، في حين لم تستطع قبل ذلك من استخدام أدواتها المباشرة في تحسين سعر صرف جيد للدينار العراقي، إذ بلغ مقدار التحسن في سعر صرف الدينار العراقي نحو 50%.
4. تحول في دور البنك المركزي العراقي من دور محدد لسياسة المصارف التجارية الخاصة بالأقراض والأيداعات وأسعار الفائدة الى دور مراقب لحركات الأقراض والأيداعات وأسعار الفائدة، إذ منح البنك المركزي المصارف التجارية حرية تحديد أسعار الفائدة على وفق الوضع الاقتصادي للبلد بما تحقق أرباحاً لهذه المصارف على أثر تشريع قانون المصارف المرقم (94) لسنة 2004.
5. أن الإشارة الى إمكانية استخدام الوسائل غير المباشرة في إدارة السياسة النقدية وردت في القوانين التي سبقت عام 2004، ولكن في واقع الأمر كان استخدامها محدوداً لأن مستلزمات تفعيل آلية عمل هذه الوسائل لم يكن متوفراً في البيئة النقدية والمالية. وعلى الرغم من أن القانون (56) لسنة 2004 قد أعطى إبعاداً أوسع في تطبيق هذه الأدوات، ولكن ما زالت البيئة النقدية والمالية تفتقر لمستلزمات تفعيل هذه الوسائل.
6. واجهت السياسة النقدية معوقات كثيرة تعيق عملها في ضبط التوازنات في المتغيرات الاقتصادية، ومن هذه المعوقات زيادة الكتلة النقدية، ارتفاع معدلات التضخم وارتفاع الدين الداخلي والخارجي، والعجز في ميزان المدفوعات وزيادة البطالة... الخ.
7. أن برامج الإصلاح استهدفت معالجة الأختلالات واستندت بشكل عام على الإصلاح المالي والنقدي، الذي يتمحور حول الأيدولوجية العامة للإصلاح التي تتلخص بالحد من تدخل الدولة وتعزيز دور قوى السوق في توزيع الموارد المالية، إضافة الى تحسين قدرة المؤسسات المالية في تعبئة المدخرات وتقوية المنافسة بين البنوك ودعم سلامتها المالية.

التوصيات

1. على السياسة النقدية أن تعمل للسيطرة على الكتلة النقدية الكبيرة عن طريق تحقيق تناسب متوازن بين الكتلة النقدية والناتج المحلي الأجمالي للوصول الى توازن القطاعين الحقيقي والنقدي.
2. الحفاظ على استقرار نسبي في سعر الصرف وتقوية مركزه في مواجهة العملات الأجنبية، وذلك من خلال أحداث التوازن بين أدوات السياسة النقدية والائتمانية وتنفيذ برامج تنمية الصادرات بما يؤدي الى تحسين مركز الميزان التجاري.
3. التحرير التدريجي لأسعار الفائدة على الإقراض والإيداع المصرفي مع الاحتفاظ في المرحلة الأولى بحد أدنى من سعر الفائدة للودائع الأجل بهدف المحافظة نسبياً على إيجابية أسعار الفائدة.
4. تطوير الأسواق المالية والنقدية وتنشيطها وذلك عن طريق إنشاء سوقاً للأدونات القابلة للتداول وطرح أدونات الخزنة والسعي نحو إصدار أدوات جديدة لتعبئة المدخرات الخاصة عن طريق طرح أسهم الشركات للاكتتاب العام في السوق المحلية وذلك ضمن إطار برنامج تخفيض المشاريع العامة.
5. الاستمرار في الجهود المبذولة لإصلاح الجهاز المصرفي وتطوير أنظمتة ودعم توجيهه الى مجالات الاستثمار المختلفة دون التركيز على مجالات الاستثمار المالي فقط.

المصادر

1. سامي فاضل عطو، تطوير هيكل القطاع المالي وأدوات السياسة النقدية والمصرفية لتفعيل الاقتصاد العراقي، المؤتمر العلمي الثالث لقسم الدراسات الاقتصادية، بيت الحكمة، بغداد، 2002، ص 159.
2. د. همام الشماع، الانتعاش المصرفي في العراق، الواقع والمتطلبات، المؤتمر العلمي الثالث لقسم الدراسات الاقتصادية، بيت الحكمة، بغداد، 2002، ص 166.
3. د. فلاح حسن ثويني، التوجهات الجديدة للسياسة النقدية في العراق، المجلة العراقية للعلوم الاقتصادية، الجامعة المستنصرية، 2005، ص 125.
- البنك المركزي العراقي، ملخص عن ادوات سياسة البنك المركزي العراقي ص 6.
4. أفتخار محمد مناحي الرفيعي، السيولة العامة وفاعلية السياسة النقدية في السيطرة عليه مع إشارة تطبيقه للعراق، رسالة دكتوراه- كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة بغداد- ص 158.
5. البنك المركزي العراقي، التسهيلات الائتمانية، المديرية العامة للاتفاقيات والقروض- قسم القروض الداخلية- ص 6.
6. البنك المركزي العراقي، المديرية العامة للإحصاء والأبحاث، بغداد، النشرة السنوية 2004.
7. د. فالح عبد الكريم الشبخلي، الأبداع والتجديد في النشاط المصرفي العراقي في مواجهة تحديات أزمة الحصار الاقتصادي، المؤتمر العلمي الثالث لقسم الدراسات الاقتصادية، بيت الحكمة، بغداد، 2001، ص 245.
8. د. فلاح حسن ثويني، مصدر سابق، ص 117.
9. سوق العراق للأوراق المالية، النشرة الشهرية، 2004.
10. البنك المركزي العراقي، المديرية العامة للإحصاء والأبحاث، بغداد، النشرة السنوية 2004.
11. البنك المركزي العراقي، المديرية العامة للإحصاء والأبحاث، قسم الإحصاء الداخلية.
12. للمزيد من التفاصيل راجع:
- د. ثريا الخزرجي، تقييم أداء السياسة النقدية في العراق، أثرها في التضخم، دراسة تحليلية للمدة 1980 - 2003، ص 48.
- د. عبد الكريم كامل، خفض الديون العراقية، مجلة القادسية، 2004، ن 2.
13. البنك المركزي العراقي، المديرية العامة للإحصاء والأبحاث، بغداد، النشرة السنوية 2004.
14. د. هشام ياس شعلان، إصلاح الاقتصاد العراقي رصيد الماضي- توقعات المستقبل، مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية، عدد خاص بالمؤتمر العلمي السابع لكلية الإدارة والاقتصاد، جامعة بغداد، ص 172 - 173.
15. مصطفى مهدي حسين، دور السياسات المالية والنقدية في إجراءات التكيف في الاقتصاد العربي، أطروحة دكتوراه، جامعة بغداد، 1990، ص 139.