مجلة الادارة والاقتصاد / السنة – 42 العدد 121 /2019
ISSN : 1813-6729 http://doi.org/10.31272/JAE.42.2019.121.34

اصلاح السياسة المالية والنقدية في العراق

م. ياسمين هلال ادريس*

المستخلص :

تعد عملية اصلاح السياسة الاقتصادية ومكوناتها سيما كل من السياسة المالية والسياسة النقدية في ظل الوضع الاقتصادي العراقي الراهن امرا ضروريا لتصحيح الاختلالات الاقتصادية من اجل تلافي الاثار السلبية للمشاكل والازمات الاقتصادية ومن ثم رفع معدلات النمو الاقتصادي لكونهما من اهم الوسائل التي يمكن ان تستخدمها السياسة الاقتصادية لتصحيح تلك الاختلالات .

الكلمات الافتتاحية : الاصلاح ، السياسة النقدية ، السياسة المالية .

في هذا البحث سنحاول تلمس امكانية هذا الاصلاح بعد تجلي طبيعة هاتين السياستين خلال المدة الماضية والاثار الناجمة عنهما لاسيما بعد عدهما من الاليات التي فاقمت الازمات الاقتصادية في العراق فهدف البحث هو وضع تصور واضح لطبيعة الفلسفة الاقتصادية الواجب اتباعها لايجاد اصلاحات اقتصادية شاملة لتجنب تلك المشاكل ،وقد توصل البحث الى ضرورة عدم الاعتماد على وصفات جاهزة مستنسخة من دول اخرى لاتتلائم مع طبيعة الاقتصاد العراقي وهياكلة .

Reform fiscal and monetary policy in Iraq

Abstract

The process of reforming the economic policy and its components, especially both fiscal and monetary policy in light of the current Iraqi economic situation, is necessary to correct the economic imbalances in order to avoid the negative effects of the problems and economic crises and then raise economic growth rates as they are the most important means that economic policy can use to correct those Imbalances.

In this research we will try to touch the possibility of this reform after the manifestation of the nature of these policies during the past period and the effects of them, especially after several of the mechanisms that have aggravated the economic crises in Iraq. The research reached the need not to rely on recipes ready reproduced from other countries are not compatible with the nature of the Iraqi economy and structure.

Key words: reform, monetary policy, fiscal policy.

المقدمة

يتفق معظم الاقتصاديين اليوم بضرورة اصلاح السياسة الاقتصادية ومكوناتها سيما كل من السياسة المالية والسياسة النقدية في ظل الوضع الاقتصادي العراقي الحالي من جهة والفلسفة الاقتصادية المعلنة بالتوجة نحو اقتصاد السوق من جهة ثانية بعد ان تبين عدم تماهي هاتين السياستين مع الوضع القائم مما يجعل من غير الممكن تطوير هذا الاقتصاد وتفادي الاثار السلبية للازمات الاقتصادية التي يمكن ان يقع فيها وما ينجم عن ذلك من هدر وضياع في الموارد الاقتصادية المتاحة .

سنحاول في هذا البحث تلمس امكانية هذا الاصلاح بعد توضيح طبيعة هاتين السياستين خلال المدة الماضية والاثار الناجمة عنهما .

مشكلة البحث : تعد طبيعة السياسات الاقتصادية المستخدمة خلال العقود الماضية ولا سيما المالية والنقدية واحدة من الاليات التي فاقمت المشاكل والازمات الاقتصادية في الاقتصاد العراقي وعدم قدرتهما على تقديم المعالجات اللازمة لتحقيق اهداف تلكم السياسات المتمثلة بالاستقرار الاقتصادي والنمو الاقتصادي المستهدف لتطوير الاقتصاد الوطني .

فرضية البحث : من غير الممكن للسياستين المالية والنقدية ان توفر بيئة امنه وملائمة لتحقيق النمو والاستقرار الاقتصادي ما لم تكونا جزءً من سياسة اقتصادية شاملة تضع تصورا واضحا لطبيعة الفلسفة الاقتصادية الواجب اتباعها خلال المراحل التي يمر بها الاقتصاد .

* الجامعة التقنية الوسطى / معهد الادارة / الرصافة .

مقبول للنشر بتأريخ 2019/1/9

ISSN : 1813-6729 http://doi.org/10.31272/JAE.42.2019.121.34

اهمية البحث : تعد السياستين المالية والنقدية من اهم الوسائل التي يمكن ان تستخدمها السياسة الاقتصادية لتصحيح الاختلالات الاقتصادية من اجل تلافي المشاكل والازمات الاقتصادية ومن ثم رفع معدلات النمو الاقتصادي فيها وهذا يتطلب توافر الانسجام بين هاتين السياستين فيما بينهما من جهة وبينهما وبين الوضع الاقتصادي القائم من جهة ثانية .

هدف البحث : يهدف البحث الى التعرف على طبيعة السياستين المالية والنقدية في العراق وما هي الاصلاحات الواجب القيام بها لتجنب المشاكل الاقتصادية من جهة والهدر والضياع في الموارد الاقتصادية المتاحة من جهة ثانية .

منهجية البحث : اعتمد البحث على المزاوجة بين المنهج الوصفي المسحي والمنهج التاريخي للوصول الى فرضية البحث وذلك بتقسيم البحث على مبحثين مع خاتمة يشتمل المبحث الاول اصلاح السياسة المالية بينما يشمل المبحث الثاني اصلاح السياسة النقدية مبتدئين بالسياسة المالية .

المبحث الاول : إصلاح السياسة المالية في العراق :

من الضروري التعرف على بعض الحقائق التي تتصف بها هاتين النوعين من السياسات قبل اقتراح أية سياسة للإصلاح الاقتصادي مما يتطلب منا ذكر بعض الحقائق المتعلقة بطبيعتها وسنبدأ بالحقائق المتعلقة بالسياسة المالية وعلى النحو الأتي :

اولا : واقع السياسة المالية في العراق :

1- افتقرت السياسة الاقتصادية في العراق الى سياسة مالية بالمعنى الحقيقي ، بسبب توافر الموارد الريعية من جهة والاعتماد على تمويل العجز بالموازنة العامة للدولة عن طريق الإصدار النقدي خلال العقود الثلاث الماضية من جهه ثانية(1)فعلى سبيل المثال لم تزد نسبة اجمالي الضرائب عن0.19 % من الناتج المحلي الاجمالي كمعدل للمدة 1980-1988 (2).

2- عدم قدرة السياسة المالية المتبعة على تنويع مصادرالحصول على الموارد المالية وايجاد مصادر جديدة للإيرادات العامة ، إما بسبب عدم الحاجة لها في ظل وفرة حصيلة الإيرادات النفطية لبعض السنوات أو بسبب عدم تمتع باقي الايرادات المتعارف عليها بالمرونة الكافية نتيجة طبيعة الاقتصاد العراقي من جهة وسوء توزيع الدخل القومي من جهه ثانية مع قدرة الطبقات والفئات ذات الدخل المرتفع من التهرب من دفع الضريبة وبأساليب مختلفة في ظل فساد الجهاز الضريبي وتخلف القوانين الضريبية (2) فضلا عن عدم قدرة القطاع العام على توفير أرباح مناسبة بسبب سوء الإدارة وارتفاع تكاليف الانتاج وهيمنة البطالة المقنعة فيه.

3- 3-عدم توافر رؤية اقتصادية وسياسة اقتصادية شاملة تتبنى الإصلاح الاقتصادي خلال العقودالماضية بسبب هيمنة القرار السياسي على القرار الاقتصادي وعدم التماهي بين السياسة المالية والسياسة النقدية بل وهيمنة السياسة المالية على السياسة النقدية اذ تم عتماد الاخيرة كوسيلة لتمويل الموازنة العامة مما افقد هذه السياسة القدره على ايجاد الحلول الملائمه للمشاكل الاقتصادية ولتحقيق الاستقرار الاقتصادي واستمرت السياسة النقدية تعمل مع دور محدود للسياسة المالية بعد عام 2003.

4-ارتفاع حدة المشاكل التي يعاني منها الاقتصاد العراقي كالتضخم والبطالة وانخفاض حاد في مستوى المعيشة ، وتفاوت حاد في توزيع الدخل والثروة ، وتشوه جهاز الأسعار ، فضلا عن جملة اختلالات هيكلية في البنى الاقتصادية ، وتدمير البنية التحتية للاقتصاد الوطني، فقد ارتفع الرقم القياسي لاسعار المستهلك من100 %عام 1979 ووصل الى 2364%عام 1992وارتفعت المجاميع السلعية بين عام 1991-1992 على النحو الاتي الاقمشة والملابس والاحذية 137% السلع المنزلية 116%الخدمات الطبية 78% (1)، وقد انخفض نصيب الفرد من الناتج المحلي الاجمالي من 1194.7 دينار عام 1980 ليصل الى 181.8 دينار عام 1991 (2) .

5-الاختلال المستمر بطبيعة وهيكل الموازنة العامة والذي يتصف باعتماد الاقتصاد العراقي بشكل أساس على الموارد الريعية المتمثلة بإيرادات تصدير النفط اذ تشكل هذه الموارد أكثر من 80% من الناتج المحلي الإجمالي وحوالي 95% من إيرادات الموازنة العامة ، فضلا عن أتصاف هيكل الموازنة العامة بعدم المرونة والجمود لاعتبارات عدة تتعلق بالوضع الاجتماعي في العراق من جهة ، وبارتفاع حدة البطالة والتضخم وانخفاض المستوى ألمعاشي للغالبية العظمى من الفئات الاجتماعية للشعب العراقي من جهة ثانية فضلا عن سوء توزيع الدخل القومي وهذا الوضع انعكس تأثيره في طبيعة وهيكل الموازنة العامة وعلى النحو الأتي :-(3)

أ- اعتمدت جميع الموازنات العامة العراقية على منح الأولوية للنفقات الاستهلاكية وعلى حساب النفقات الاستثمارية بغض النظر عن إمكانية تحقيق الاستقرار والنمو الاقتصادي فقد شكلت النفقات الجارية 77% من اجمالي الموازنة كمعدل للمدة 1980-1988(4).

ب- أن سعة الفئات الاجتماعية ذات الدخل المحدود وارتفاع نسبة العوائل العراقية دون مستوى خط الفقر أفضى الى ضرورة اعتماد هذه الفئات على الإنفاق الحكومي للحصول على الخدمات المجانية وشبه المجانية لا سيما الخدمات العامة دون أن يصاحب ذلك المساهمة بتمويل تلك الخدمات وهو ما يعرف بظاهرة الركوب المجاني

المتمثل بالانتفاع بالخدمات العامة دون المساهمة في تمويلها ، فضلا عن ارتفاع نسبة النفقات التحويلية والإعانات الاجتماعية ودعم الأسعار في الموازنة العامة اذ ارتفعت النفقات التحويلية من 2054 مليون دينار عام 1980 ووصلت الى 3205 مليون دينار عام 1988 .

ج- ضعف دور القطاع الخاص وعدم قدرته على خلق فرص عمل مناسبة أفضى الى ارتفاع ظاهرة البطالة مما حتم ضرورة الاعتماد على القطاع العام والدولة لتوليد فرص عمل حتى أدى الى تفاقم مشكلة البطالة المقنعة وإثقال كاهل الموازنة العامة بنفقات إضافية من اجل توليد فرص عمل جديدة والحد من البطالة ، ومما يزيد من حدة المشكلة اتصاف الهيكل الوظيفي للدولة بالتصلب بالشكل الذي يجعل توسع فرص العمل والتوظيف أثناء التوسع والازدهار الاقتصادي من غير الممكن عكسه أو تقليصه أثناء الركود الاقتصادي أو أثناء انخفاض الموارد النفطية ، فعند ارتفاع الموارد الريعية الناجمة عن ارتفاع أسعار النفط يتوسع مستوى التشغيل في الدوائر الحكومية وتزداد الرواتب والامتيازات لموظفي الدولة في حين عندما تنخفض تلك الموارد لا يمكن باي حال من الأحوال تخفيض مستوى التشغيل الحكومي أو تقليص مستوى الرواتب والامتيازات ، وهذا ينطبق مع قانون فاكنر* ، بحكم عدم إمكانية تخفيض الموازنة عن ما هو المستوى السابق لها.

د- ارتفاع نسبة النفقات العسكرية وما يسمى بالنفقات الخاصة والسيادية في الموازنة العامةمن 603 عام 1980 ووصلت الى 3129 عام 1988 .

ه- ارتفاع نفقات الرواتب والاجور من جهه والاعانات الاجتماعية بما في ذلك توفير فقرات البطاقة التموينية من جهه ثانية اذ ارتفعت هذه الفقرات في الموازنة من 662 مليون دينار عام 1980 لتصل الى 3118 مليون دينار عراقي عام 1988 (1).

ثانيا : برنامج اصلاح السياسة المالية في العراق :

ان أي أصلاح اقتصادي في هذا المجال يتطلب بالضرورة سياسات اقتصادية كلية ملائمة مع توافر تناسق بين مكوناتها بعيدا عن المؤثرات الخارجية الضاغطة باتجاه اعتماد وصفات جاهزة للإصلاح الاقتصادي مستنسخة من بلدان أخرى على الرغم من كون تلك الوصفات أفضت الى تفاقم المشاكل

الاقتصادية والى كلف اجتماعية باهظة ، كما دل على ذلك تجارب بعض البلدان التي اعتمدتها فضلا عن كونها خلفت العديد من المشاكل السياسية ، أذا من الضرورة أخذ الظروف الموضوعية وطبيعة الاقتصاد العراقي بنظر الاعتبار قبل انتهاج أية سياسة للإصلاح الاقتصادي، فضلا عن تحديد أهداف السياسة مالية المتوخاة وحسب أولويات تحقيقها تبعاً لكل مرحلة اقتصادية مع عدم التضحية بالاستقرارالاقتصادي. وعلى وفق ذلك ينبغي تحديد طبيعة الموازنة على وفق الاختلال الحاصل في الاقتصاد عن طريق أحداث فائض أو عجز في تلك الموازنة ، ومن الضروري تقدير حجم الإيرادات ليس اعتماداً على حجم الصادرات النفطية وأسعارها ، إنما أيضا بالأخذ بنظر الاعتبار إمكانية رفع نسبة وحجم الضرائب الى الناتج المحلي الإجمالي وزيادة الطاقة الضريبية ومقدار العبء الضريبي الأمثل بالنسبة للطبقات الغنية في ظل التفاوت الحاد بين الدخول في الاقتصاد العراقي اذ لم تبلغ نسبة الضرائب الى الناتج المحلي سوى اقل من 0.19%كما اسلفنا سابقافي عام 2006 بلغت اجمالي الضرائب الى GDP 0.3%وعام 2007 كانت 0.4 وعام 2009 كانت 0.7 اما نسبة اجمالي الضرائب الى النفقات الجارية للمدة 2006-2009 على التوالي 0.92%، 0.85% ، 1.07% (1)فضلا عن أمكانية الاعتماد على إيرادات أملاك ألدوله (الدومين) هذا من جهة ، ومن جهة ثانية ترشيد الإنفاق وتوجيهه نحو تحقيقه الأهداف المتوخاة منه اذ هناك العديد من المصاريف في الموازنة العامة لا جدوى منها أو مبالغ فيها ولا تتناغم مع الضوابط وحدود الإنفاق العام العلمية (2). فقد اعتمدت الموازنة العامة في السنوات الأخيرة على آلية جديدة لتحقيق الاستقرار الاقتصادي عن طريق مستجيب مالي ينسجم ومتطلبات تغير طبيعة صدمات العرض وهذا المستجيب هو عبارة عن تحديد سعر برميل النفط في أعداد الموازنة يقل عن السعر الحقيقي لبرميل النفط العراقي السائد في سوق النفط العالمية ، وعلى وفق هذه الآلية يكون هناك وباستمرار فضلة مالية ناتجة عن الفرق بين سعر برميل النفط في الموازنة العامة ومن ثم إيرادات تلك الموازنة وبين السعر الحقيقي لبرميل النفط العراقي المباع في السوق الدولية ومن ثم الحصيلة الحقيقية لإيرادات النفط العراقية المستلمة من قبل الدولة ، وعلى وفق هذه الآلية يمكن تمويل عجز الموازنة عن طريق الفضلة المالية الناتجة عن ذلك بالميزانية التكميلية ,وعلى اية حال يمكن توضيح الفئض والعجز في الموازنة العامة ما بعد عام 2003 عن طريق الجدول (1)الاتي :

جدول (1)يبين مقدار الايرادات العامة والنفقات العامة والفائض والعجز للسنوات 2003-2015 بملايين الدنانير

ISSN : 1813-6729 http://doi.org/10.31272/JAE.42.2019.121.34

السنوات	الايرادات العامة	النفقات العامة	الفائض والعجز
2003	2146346	1982548	163798
2004	32982739	32117491	865248
2005	40502890	26375175	14127715
2006	49063361	38806679	10256682
2007	54599451	39031232	15568219
2008	80252182	59403375	20848807
2009	55209353	52567025	2642328
2010	70178223	70134201	44022
2011	108807390	78758000	30049390
2012	119466403	90375000	29091403
2013	113840076	119127556	5287480 _
2014	105386623	83556226	21830397
2015	66470252	70397515	39273263-

المصدر : البنك المركزي العراقي ، مديرية العامة للإحصاء والبحث تقارير لسنوات مختلفة .

وزارة المالية دائرة الموازنة العامة لسنوات مختلفة

يتبين من الجدول ظهور العجز في الموازنة عام 2013 وعام 2015 وما تلاها الا ان هذا العجز من وجهة نظرنا وهمي وليس حقيقي ما دام هناك فرق بين سعر برميل النفط في السوق العالمية وبين السعر المحدد له في الموازنة هذا من جهة ومن جهة ثانية هناك مبالغات في التخصيصات ولجميع الوزارات اذ لم يصل التنفيذ الى نصف التخصيص ولجميع الوزارات ، وعلى اية حال إن هذا الأسلوب وعلى الرغم من إيجاده حلول مؤقتة الا انه سيؤدي الى تقلب الناتج المحلي الإجمالي المتحقق عن طريق نمو الاقتصاد العراقي عندما تتحقق موارد ريعية عالية بارتفاع أسعار النفط وبالمقابل سيتقلص النمو الاقتصادي عندما تكون التسربات الاتفاقية أعلى من الحقن المالي في الاقتصاد مما يترك أثارا سلبية في السياسة المالية باعتبار أن صدمات العرض الخارجي لها تأثير في الموازنة العامة عن طريق تأثيرها في ميزان المدفوعات

ومن ثم في الاقتصاد العراقي كما دلت تجارب الماضي [1]

وقد عمل البنك المركزي على الحد من تأثير الأزمة العالمية في الاقتصاد العراقي عن طريق اعتماده على استثمار الاحتياطيات الأجنبية بطريقة محافظة وبأدوات مالية ثابتة العائد ، إلا إن استمرار صدمات العرض الخارجي السلبية نتيجة الانخفاض المتوقع لمعدلات نمو الاقتصاد العالمي سيؤثر حتما وفي المستقبل القريب في الاقتصاد العراقي ما لم يتم اعتماد أدارة صندوق للثروة السيادية لاستثمار الفوائض المالية العراقية باستثمار مالي طويل الآجل كآلية للتحسب من اثر انخفاض الطلب في سوق النفط الدولية وبسبب التباطؤ الداخلي للسياسة المالية (2)، فقد تحملت السياسة النقدية لوحدها الآثار التضخمية المترتبة على العلاقة بين حصيلة الصادرات لا سيما النفطية وعرض النقد المتداول ، والتي تعد احد أهم أسباب التضخم فضلا عن هيكل وطبيعة الموازنة العامة ،كما وادى ذلك الى ارتفاع الدين العام الداخلي والخارجي اذ بلغ الدين الداخلي اكثر من 43مليار دينار وقد شكلت حوالات الخزينة العراقية 90% من هذا الدين في حين وصل الدين الخارجي الى حوالي 112مليار دولار بما لافي ذلك نادي باريس تعويضات الكويت وصندوق النقد الدولي (3)مما اضطر البنك المركزي الى استخدام أسلوب التشدد كمحاولة لضغط الطلب الكلي الناجم عن الإنفاق الحكومي وما يتبعه من طبيعة هيكله غير المرن والذي ينتج عنه تزايد الطلب الكلي في السوق العراقية دون إمكانية تغطيته عن طريق الإنتاج المحلي ، وعلى وفق ما تقدم نزعم أن الآثار التضخمية للموازنة العامة ستستمر وتصبح ظاهرة مسلم بها طالما يتم تغذيتها بالايرادات الريعية وحدها مع انخفاض حصيلة الضرائب وإيرادات الدومين من جهة وعدم مرونة جهاز الإنتاج الوطني لتلبية الاحتياجات المتزايدة لها من جهة ثانية ، فضلا عن أمكانية تسرب التضخم المستورد بحكم انكشاف الاقتصاد العراقي على العالم الخارجي بسبب ارتفاع نسبة التجارة الخارجية الى الناتج المحلي الإجمالي وارتفاع الميل الحدي للاستيراد ، حيث زاد اعتماد العراق على استيراد أغلب السلع الاستهلاكية والغذائية واغلب مستلزمات الإنتاج من الخارج .لقد ارتفعت الايرادات العامة بشكل كبير نتيجة لارتفاع اسعار النفط اما نسبتها الى الناتج المحلي فقد بدأت بالتراجع كما هو موضح بالجدول (2)الاتي :

ISSN : 1813-6729 http://doi.org/10.31272/JAE.42.2019.121.34

السنوات	الايرادات العامة1	الناتج المحلي الاجمالي بالأسعار الجارية2	النسبة
2004	32982739	53235000	%62
2005	40502890	73533000	%55
2006	49063361	95588000	%51
2007	54599451	107828500	%51
2008	80252182	1550982300	%52
2009	55209353	139330200	%40
2010	70178223	171957000	%41
2011	108807390	217327100	%50
2012	119466403	251907661,7	%47
2013	113840076	267395614	%43
2014	105386623	025895600	%41
2015	66470252	191715800	%35

المصدر : البنك المركزي العراقي ، مديرية العامة للاحصاء والبحث تقارير لسنوات مختلفة .

وزارة المالية دائرة الموازنة العامة لسنة 2015 ولسنوات بمختلفة .

لقدشـــكلت الايرادات النفطية حوالي 95% من ايرادات الموازنة العامة اما الايرادات غير النفطية فلم تشـــكل الا 5.5% فقط .

ثمة فرص قد تكون مؤاتية تمكن السياسة المالية من بناء قواعد عمل لها ليكون المدخل الصحيح للإصلاح المالي المستقبلي في هيكل الموازنة العامة على وفق :

ثالثا : برنامج اصلاح هيكل الموازنة العامة في العراق :

أ- ضرورة اعتماد الموازنة العامة على الاقتراض من السوق المالية المحلية عن طريق إصدار حوالات الخزينة والسندات الحكومية بسعر فائدة مناسب تساعد على زيادة الطلب على هذه السندات وتكون جاذبة للمستثمر العراقي ، على الرغم من أن ذلك قد يؤدي الى تقليل قدرة القطاع الخاص على الاقتراض بســبب احتمال ارتفاع معدلات الفائدة نتيجة لذلك ، فضلا عن تخلف السوق المالية والنقدية في العراق ،
كما ومن الممكن توسيع نطاق الضريبة وأوعيتها ومن ثم المكلفين بها بانتهاج سياسة ضريبية ملائمة يراعى فيها الحجم الأمثل للضــريبة بدراســة المقدرة التكليفية القومية أو العبء الضــريبي الأمثل حيث ان ســوء توزيع الدخل القومي والثروة يسمح بالحصول على حصيلة مناسبة من الضرائب في حالة زيادة الوعي الضريبي واعتماد دوائر الضــريبية ألامانة والنزاهة وعدم الفســاد المالي ، فضــلا عن اعتماد الضــرائب الكمركية بعد أن انفتحت الســوق العراقية على العالم الخارجي دون أي رادع قانوني أو مالي .

ب- التقليص من ظاهرة الركوب المجاني لا سـيما للفئات الاجتماعية التي تتصـف بدخول متوسـطة وعالية بان تتحمل تلك الفئات تكاليف وأعباءالخدمات العامة والسلع العامة التي تحصل عليها ، فضلا عن ضرورة توجه الدعم نحو الفئات ذات الدخل المحدود فقط ، وهنا لا بد من الإشـارة الى أن الدعوات التي تطلق لإزالة أو تقليص مفردات البطاقة التموينية هي سياسـة غير صـائبة وقد تؤدي الى نتائج لا تحمد عقباها وان الإجراء السـليم هو اقتصـار تلك البطاقة على الفئات ذات الدخل المحدود ومن ثم توسـيع فقراتها وليس تقليصـها اذ تعد البطاقة التموينية ليس مجرد أسلوب دعم اقتصادي للفئات ذات الدخل المحدود إنما هي أيضا احد آليات تحقيق الاستقرار الاقتصادي التي تحافظ على استقرار المستوى العام للأسعار في السوق العراقية وتحد من مستوى التضخم فيها .

ت- إيجاد آليات مناسـبة للحث على زيادة الادخار للفئات ذات الدخل المتوسـط والعالي لا سـيما الموظفين لتمويل عجز الموازنة عن طريق طرح سندات حكومية ذات أجل متوسط وبأسعار فائدة مناسبة قابل للتداول وذات سيولة عالية .

ث- إيجاد التوازن بين تخصيصات الوزارات والدوائر المختلفة ومستوى التنفيذ بما في ذلك الموازنات الاستثمارية وبالشـكل الذي يتواءم مع الطاقة الاسـتيعابية للاقتصـاد العراقي وقدرته على امتصـاص تلك التخصـيصـات وعدم المبالغة فيها .

ISSN : 1813-6729 http://doi.org/10.31272/JAE.42.2019.121.34

ج- القضاء على الفساد الإداري والمالي في وزارات الدولة العراقية أو على الأقل الحد منه ووقف تسريب الفائض الاقتصادي نحو الأحزاب السياسية المرتبطة بالسلطة القائمة ووزاراتها حيث أصبحت الوزارات العراقية آلية لتسريب موارد الدولة الى تلك الأحزاب والثراء غير المشروع للمتنفذين فيها .

هذا على صعيد الطلب أما بالنسبة للعرض فمن الضروري انتهاج سياسة اقتصادية لزيادة الإنتاج المحلي من مختلف السلع والخدمات عن طريق دعم القطاعات السلعية في الاقتصاد العراقي وإزالة المعوقات التي تقف حائلا دون توسيع قدراتها الانتاجية .

ISSN : 1813-6729 http://doi.org/10.31272/JAE.42.2019.121.34

المبحث ثاني: أصلاح السياسة النقدية في العراق

ولإصـــلاح الســـياســـة النقدية لا بد من التعرف على بعض الحقائق المتعلقة بها و بالاقتصـــاد العراقي وعلى النحو الأتي:اولا اهداف الســياســـة النقدية :ان تقيم فاعلية الســياســـة النقدية يتم عن طريق التعرف على مدى اقترابها من تحقيق الاهداف التي تسعى الى تحقيقهاوالمتمثلة في :

1-تحقيق الاستقرار الاقتصادي وهو يمثل الهدف الرئيس للسياسة النقدية ويعد اهم مقاييس ادائها وهذا يشمل استقرار كل من المستوى العام للاسعار واستقرارسعر الصرف وسعر الفائدة

2-تحقيق جملة اهداف اخرى كتحقيق توازن ميزان المدفوعات وتحفيز النمو الاقتصـــادي عن طريق تشـــجيع الاستثمار والتأثير في الاحتياطيات النقدية للمصارف وقدرتها على الاقراض فضلا عن دعم السوق المالية وتحقيق الاستخدام الامثل للموارد الاقتصادية المتاحة ،ويتم ذلك بمساعدة السياسات الاقتصادية الاخرى كالسياسة المالية والسـياسـة التجارية .....الخ ان تحقيق هذه الاهداف تعكس بشـكل واضـح مدى قدرة السـياسـة النقدية على عكس تاثيرها في القطاع الحقيقي من الاقتصاد .

3-تحقيق استقلالية البنك المركزي في ظل التحرير المالي ويتمثل ذلك :

أ- بمدى قدرة البنك المركزي باختيار مجلس ادارته دون تدخل خارجي .

ب- مدى قدرة البنك على التاثير في بعض المتغيرات الاقتصادية كالاسعار .

ت- مدى استقلالية الادوات النقدية المستخدمة من قبله كعرض النقد وسعر الفائدة عن اي تأثير حكومي

ان هذه الاستقلالية تتعلق بشكل اساس في مدى قدرة البنك بالتحكم بالكتلة النقدية واستقلاله عن تحكم الدوله مما يعني بالضرورة عدم خضوعه للموازنة العامة للدولة اي منع تمويل عجز الموازنة بشكل مباشر (1) .

ثانيا :واقع القطاع النقدي في العراق خلال المدة 1990-2004

هل استطاعت السياسة النقدية تحقيق اهدافها تلك خلال المرحلة الممتدة من 1990 ولغاية 2004 ،هذا ما سنحاول توضيحهمن خلال ما يأتي :

1- اتسمت المرحلة السابقة بتوسع الكتلة النقدية بشكل مفرط نتيجة اعتماد الدولة والموازنة العامة على التمويل عن طريق التوسع في إصدار النقد باستخدام سياسة النقد الرخيص اذ كان التوسع النقدي هو الوسيلة الوحيدة لتمويل الموازنة العامة مما افضـى الى وجود علاقة طردية بين عجز الموازنة والتوسـع النقدي كما هو موضـح بالجدول (3) :-

جدول (3) يمثل العلاقة الطردية بين عجز الموازنة وعرض النقد للسنوات (1990-2003) بالملايين الدنانير

السنوات	عرض النقد	العجز	السنوات	عرض النقد	العجز
1990	24869,1	5688	1998	165238,4	400071
1991	35245,2	13269	1999	1865366,3	314487
1992	60371,8	27836	2000	2223519	365666
1993	117157,1	59957	2001	2849598,1	790481
1994	280378,6	173783	2002	3672996,8	69586
1995	778183	583798	2003	6953420	163798
1996	1089083,6	364529			
1997	1248714,6	195265			

لمصدر: البنك المركزي العراقي المديرية العامة للاحصاء والابحاث ,بيانات لسنوات متفرقة

وقد تم تمويل الموازنة عن طريق تنقيد الدين العام كبديل عن تنقيد عوائد النفط الذي كان معمول به سـابقا بعد توقف صـادرات النفط نتيجة الحصـار الاقتصـادي المفروض على العراق ، واستمر التوسع في عرض النقد بالنمو ما دام اقتراض الدوله من البنك المركزي هو الوسـيلة الوحيدة لسـد عجز الموازنة وهذا أفضـى الى تآكل القوة الشـرائية للدينار العراقي بسبب الإفراط في عرض النقد ومن ثم انخفاض سعر صرفة إزاء العملات الأخرى ، وفقدانه ألقدره على القيام بوظائفه كأداة للادخار وللتقييم الاقتصادي بل وكوسيلة للمبادلة وهو ما مبين بالجدول (4):

- *التنقيد:-هي عملية تحويل الدين العام الى نقود في التداول*

جدول (4) يبين سعر صرف الدينار العراقي ازاء الدولار للمدة 1990-2003

ISSN : 1813-6729 http://doi.org/10.31272/JAE.42.2019.121.34

السنوات	سعر صرف الدولار ازاء الدينار العراقي	السنوات	سعر صرف الدولار ازاء الدينار العراقي
1990	4	1997	1471
1991	10	1998	1620
1992	21	1999	1972
1993	74	2000	1930
1994	458	2001	1929
1995	1674	2002	1957
1996	1170	2003	1936

المصدر : البنك المركزي العراقي ، المديرية العامة للاحصاء والبحوث ، تقارير سنوات مختلفة

2- تقلب وارتفاع المستوى العام للأسعار وحدوث ظاهرة التضخم الجامح خلال المرحلة السابقة نتيجة للاداء المتواضع للناتج المحلي الاجمالي بعد توقف تصدير النفط والذي يشكل حوالي 85% من الناتج المحلي و95% من الموازنة العامة ، اما باقي مساهمة القطاعات الاقتصادية في الناتج المحلي فكانت متواضع جدا ، وعلى وفق ما تقدم كان من الضروري تمويل عجز الموازنة بالتوسع النقدي ومن ثم اصبحت السياسة النقدية تابعة للسياسة المالية اذ عدت السياسة النقدية رافعة مالية لسد عجز الموازنة وهذا افضى الى التضحية بالاستقرار الاقتصادي (1).ان ظهور الاختلالات في المستوى العام للاسعار بمعنى ان تبعية السياسة النقدية للسياسة المالية

قد استخدم وبغض النظر عن الاثار الناجمة عن مثل هذه العملية من تضخم اقتصادي وتقلب وارتفاع المستوى العام للاسعار وهو ما يوضحه الجدول(5) الاتي:.

جدول (5)تطور الرقم القياسي لاسعار المستهلك للمدة 1980- 2001 باعتماد عام 1980 كسنة اساس (100=1980) والتضخم السنوي

السنة	الرقم القياسي لاسعار لمستهلك	التضخم السنوي %
1980	100	--
1981	119.8	19.8
1982	146.2	8.8
1983	163.7	12.2
1984	176.8	7.8
1985	184.3	4.2
1986	186.7	1.2
1987	212.8	14
1988	240	21.3
1989	274.4	6.3
1990	304.1	51.6
1991	871.2	186.5
1992	1600.9	83.7
1993	4924.7	207.6
1994	37078	492.1
1995	167367	351.4
1996	152738	-15.4
1997	187335	23
1998	215005	14.8
1999	242046	12.6
2000	254949	5
2001	266743	16.4

المصدر : البنك المركزي العراقي ، المديرية العامة للاحصاء والبحوث ، تقارير سنوات مختلفة (1980-2001)

لقد أدى ارتفاع حدة التضخم الى ظاهرة الدولرة كون التعامل التجاري في السوق العراقية بات يتم بالدولار بحيث أصبح الأخير اداة للتقييم الاقتصادي وللمبادلة وللدفع الأجل وكأداة للادخار أو كوسيلة للاحتفاظ بالثروة فضلا عن التوجه نحو الموجودات المادية والذهب والتي تكون لها القدرة على عكس التوقعات التضخمية بل وبات لهذه البدائل مردودا يفوق سعر الفائدة (والذي اصبح سالبا وادنى من نسبة التضخم في تلك المرحلة) ، وعلى وفق ما تقدم شكل استمرار ارتفاع الأسعار وتفاقم حدة التضخم في السوق العراقية عنصرا ملائما للمضاربة ، وقد أفضى ذلك الى العزوف عن الاستثمار الحقيقي والانتقال نحو الموجودات المادية باعتبارها أصولا قادرة على

تحقيق الربح السريع ، بالنتيجة أدى ذلك كله الى ابتعاد المستثمرين عن النشاطات الانتاجية . إن ارتفاع حدة التضخم جعل أمكانية رفع مستوى الاستثمار الحقيقي في الاقتصاد أمراً مستحيلاً فضلا عن خلقه بيئة غير مستقرة في السوق العراقية .

وعلى وفق ما تقدم لم تستطع أي من السياستين النقدية التقليدية والانتقائية أن تحقق الأهداف المطلوبة بسبب طبيعة الاقتصاد العراقي من جهة وطبيعة الصيرفة في العراق من جهة ثانية والمتعلقة بتخلف الجهاز المصرفي وطبيعته التجارية وفقدانه لاي دور يمكن ان يلعبه في الاقتصاد ، لا سيما وان سعر الفائدة كان يسعر اداريا في هذه المرحلة(قبل عام 2003) ولم يكن سعر الفائدة قادرا على عكس درجة المخاطر التي تتعرض لها العملية الائتمانية وقدرة هذه الاسعار على عكس الحالة الاقتصادية في الداخل والتناسب بين سعر الفائدة في الداخل وسعر الفائدة في الخارج ، وقد رافق ذلك وجود التضخم (والناتج عن اعتماد الدولة على الاصدار النقدي في تمويل الموازنة) مما جعل سعر الفائدة الحقيقي سالبا وهذا افضى الى الغاء اي دور لسعر الفائدة في التاثير في المتغيرات الاقتصادية فضلا عن عدم توافر سوق مالية ونقدية متقدمة وتخلف عادات الجمهور المصرفية واستمر هذا الحال حتى عام 2003

3- أخفقت السياسة النقدية في إدارة الاحتياطيات الأجنبية للعراق ، وفي تحقيق الاستقرار الاقتصادي ولم تكن قادرة على تحقيق استقرارسعر صرف الدينار مما نتج عنه تدهور سعر الصرف والمضاربة فيه وتعدد مستويات الصرف الرسمية في ظل اعتماد السياسة النقدية نظام سعر الصرف الثابت ومما ساعد في ذلك اعتماد السياسة التجارية الاستيراد بدون تحويل خارجي والذي ترتب عليها ارتفاع المضاربات السوقية على النقد الاجنبي وتهريبه نحو الخارج ، أن هذه السياسة باتت الآلية المستخدمة لتهريب العملة الاجنبية الى الخارج بحجة الاستيراد من خلال ما يملكه التاجر من نقد اجنبي في الخارج بينما في الحقيقة يهرب العملة الاجنبية المتواجدة بالداخل لاجراء الاستيراد ، اذ من المعروف ان ادارة النقد الاجنبي يقوم بمهامها البنك المركزي والالية المستخدمه هي حصوله على النقد الاجنبي من خلال تنقيد عوائد النفط اذ تسجل العوائد من العملة الأجنبية والناتجة عن إنتاج وتصدير النفط في حساب الاحتياط الأجنبي للبنك المركزي على أن يسجل ما يعادلها بالدينار العراقي لصالح حساب وزارة المالية ، كما ويحق لوزارة المالية السحب من تلك الاحتياطيات لتسديد الالتزامات الخارجية للحكومة عن طريق تحويل الدينار العراقي الى عملة أجنبية مما جعل السياسة النقدية خاضعة لعاملين الاول تمثل بالنفقات الخارجية للموازنة العامة والثاني تمثل بالتأثيرات الخارجية المتعلق بسوق النفط العالمية (1).

إن عمليات تمويل عجز الموازنة عن طريق الإصدار النقدي قبل عام 2003أدى الى ارتفاع السيولة المحلية وتدهور القيمه الخارجية للدينار وانخفاض سعر صرفه نتيجة عدة عوامل كعدم توفير الغطاء الحقيقي من النقد الأجنبي من جهة ، وعدم مرونة الجهاز الإنتاجي الوطني من جهة ثانية ،فضلا عن الحصار الاقتصادي والعقوبات الاقتصادية وحرمان العراق من استخدام أمواله المودعة في الخارج ، ويعد تدهور القيمة الخارجية للدينار وانخفاض سعر صرفه احد العوامل المهمة في توليد التضخم الجامح في السوق العراقية اذ من المعلوم ان العراق يعتمد بشكل اساس على الصادرات النفطية للحصول على العملة الاجنبية هذا من جهة ومن جهة ثانية فان المعروض السلعي في السوق العراقية يعتمد على الاستيراد وان توقف هذين العاملين (النقد الاجنبي والاستيراد)اديا بالضرورة الى الاضرارباالاستقرار النقدي في الاقتصاد العراقي ، ان ذلك يفضي بالتحليل الأخير الى زيادة عرض النقد في الاقتصاد وإحداث اختلال بالتوازن النقدي وهذا مخالف بشكل صريح لأحد أهم الأهداف التي تسعى إليها السياسة النقدية والمتمثلة بتحقيق الاستقرار الاقتصادي والنقدي وتخفيف حدة التضخم ، ولا بد أن نذكر هنا من ضرورة التحسب للصدمات الداخلية عند تحديد الحجم الأمثل للاحتياطي الأجنبي والمتعلقة بطبيعة وهيكل الناتج المحلي الإجمالي ، بسبب وجود بعض النفقات الجارية عديمة المرونة كالرواتب والأجور والامتيازات وبعض النفقات الحكومية ، التي تعد واجبة الدفع بغض النظر عن الظروف التي يمر بها الاقتصاد ، وفي حالة وجود فائض في العملة الأجنبية عن هذا الحد الأمثل كما حدث بعد عام 2003 فيمكن استثماره استثماراً طويل الأجل بأحد انواع صناديق الثروة السيادية كما هو الحال في بعض دول الخليج العربي فضلا عن تطوير موارد البلاد الخارجية وتنويعها بمختلف الادوات المالية لكي تصب بمصلحة تمويل التنمية .

4- ارتفاع الدين العام في محفظة البنك المركزي ومن ثم التغير في مكونات القاعدة النقدية وهذا بدوره الى انعكس تأثيره سلباً في مقدار الاحتياطيات النقدية الاجنبية ومن ثم انعكاس هذا التأثيرفي سعر صرف العملة من جهة وعلى حجم الائتمان الممنوح للمصارف التجارية من جهة ثانية.

5- ضعف دور المصارف في التنمية الاقتصادية بسبب ان ودائعها هي ذات طبيعة قصيرة الاجل اذ ان اكثر من 80% من هذه الودائع هي ودائع جارية مما يجعل امكانيه التوسع في منح الائتمان طويل الاجل صعبة ، اي انخفاض الملاءة المالية لها وهذا يمنعها من توسيع نشاطها الائتماني نظرا لطبيعة تركيب ودائعها التي تتصف بكونها قصيرة الاجل (1).

ثالثا : اصلاح السياسة النقدية في العراق خلال المدة 2004-2014

لما كانت السياسة النقدية تعني أداره التوسع والانكماش في حجم النقد للحصول على أهداف محددة (2) ، أو أنها سياسة الحكومة والبنك المركزي بالنسبة الى خلق النقود(3) ، اذا لا بد لكل من السياسة النقدية وسياسة الميزانية أن تكمل بعضهما البعض (ما دامت السياسة النقدية على وفق الرؤية الشاملة لها تتعلق بالنقد نفسه وبسياسة الائتمان وبالدين العام والمركز النقدي للحكومة) على الرغم من ان هيمنة ايرادات المالية العامة على نسبة مهمة من الناتج المحلي يجعل الصعوبات التي تواجه السياسة النقدية في الدول الريعية هي عدم امكانية ايجاد تناغم مع السياسة المالية لاستهداف التضخم اي اخضاع اتجاهات الانفاق في الموازنة العامة لاهداف السياسة النقدية في تحقيق الاستقرار وتعجيل التنمية لذا فان استهداف التضخم عبر الموازنة العامة والتحكم بمتغيراتها عن طريق السياسة النقدية اصبح امرا بعيد المنال . إذن تشمل السياسة النقدية نوعين من القرارات الأول يتعلق بالأهداف التي تتوسمها الدولة والثاني يتعلق بالوسائل التي تعمل بها هذه السياسة لتحقيق أهدافها وهي قرارات تتعلق بالبنك المركزي او السلطة النقدية المركزية .

ان السياسة النقدية تشمل ليس الإجراءات النقدية وحسب وإنما أيضا الإجراءات الحكومية التي لها تأثيرات نقدية في الاقتصاد(1)،وعلى وفق ما تقدم فأن أي إصلاح اقتصادي للسياسة النقدية في العراق ينبغي أن يستهدف بعض المسائل ألأساسية وعلى النحو الاتي :-

أ-استقرار سعر صرف الدينار العراقي عن طريق السيطرة على مقدار السيولة المحلية الناتجة عن الأنفاق الحكومي . لقد حاولت السياسة النقدية خلال السنوات القليلة الماضية تحقيق الاستقرار الاقتصادي بما في ذلك استقرار سعر الصرف عن طريق السيطرة على عرض النقد وقد نجحت الى حد ما في تحقيق التقارب بين سعر الصرف الرسمي وسعر الصرف الموازي ومما ساعد في ذلك ارتفاع الاحتياطي من النقد الاجنبي الذي تراكم لدى البنك المركزي بين عامي 2006و2013 نتيجة ارتفاع اسعار النفط ، وعلى الرغم من ذلك بقي الارتباط بين الموازنة العامة وميزانية البنك المركزي بسبب ان عملية تنقيد عوائد النفط يجعل زيادة عرض النقد مرهون بالموازنة العامة وحجم الانفاق العام ، ويبقى دور البنك المركزي في هذه العملية يكمن في تعقيم عرض النقد من خلال مزاد العملة وعلى حساب استنزاف الموجودات الاجنبية للبنك المركزي .وعلى وفق ما تقدم وبالرغم من استقلالية البنك المركزي الا ان ذلك لم يفضي الى الغاء هيمنة السياسة المالية على السياسة النقدية من الناحية الواقعية بسبب هذا الارتباط بين القاعدة النقدية للبنك المركزي والموازنة العامة .

وقد عمل البنك المركزي،في تحديده لسعر الفائدة الحقيقي على اعتماد نسبة للتعديل السنوي لا تقل عن 20% باعتبار ان " الرقم القياسي لأسعار المستهلك يعتمد في مكوناته على السلع القابلة للتبادل التجاري بشكل أساس حيث تشكل حولي 80% من إجمالي مكوناته ، فان هذه المجموعة السلعية تعد من المجاميع الأكثر تأثرا بتحركات أسعار الصرف ، لذا فقد أصبح من الضروري النظر الى البواقي الملازمة لقيمة سعر الصرف (20%) لمعرفة اتجاهاتها وتأثيرها خارج نطاق تقييم حركة السلع القابلة للتبادل التجاري .

وعلى ضوء منح البنك المركزي الحرية للمصارف في تحديد سعر الفائدة في ظل التحرير المالي ارتفعت اسعار الفائدة ورافقها ارتفاع درجة الانتشار التي تعبر عن الفرق بين سعر الفائدة المدينة وسعر الفائدة الدائنة كما موضح بالجدول (6) الاتي :

السنوات	الفائدة الدائنة	الفائدة المدينة	الفجوة (درجة الانتشار)
2004	12,7	6,50	6,2
2005	13,9	5,50	8,4
2006	15,10	6	9,1
2007	18,78	9,18	9,6
2008	19,22	9,47	9,75
2009	16,16	6,84	9,32
2010	14,35	5,52	8,83
2011	14,130	5,24	8,89
2012	13,187	5,07	8,8
2013	13,57	4,88	8,69
2014	12,60	4,39	8,21
2015	12,29	4,46	7,83

ب- ومنذ عام 2004 حدث تحول في العمل المصرفي بالتحرك صوب تعزيز دور (الإشارات) السعرية لسعر الفائدة على وفق قواعد السوق كمؤشر للتأثير في زيادة الثقة بالدينار العراقي ومصدر جذب للاحتفاظ بالثروة بشكلها النقدي فضلا عن خفض معدل التضخم .

ت-تحقيق الاستقرار الاقتصادي ، وتحسين ميزان المدفوعات وتحصينه ضد التقلبات لتحقيق التوازنين الخارجي منه والداخلي عن طريق الإجراءات الخاصة بالمحافظة على أرصدة أجنبية كافية لمواجه التقلبات في ميزان المدفوعات من جهة و لتغطية متطلبات التنمية الاقتصادية من جهة ثانية .

ث-المهمة التمويلية سواء للدولة او القطاع الخاص من النقد الأجنبي ويتم في الوقت الحاضر تمويل تجارة القطاع الخاص واحتياجات التحويل الخارجي عبر مزاد العملة الأجنبية الذي يقوم بها البنك المركزي ، الا ان هذا المزاد يشكل استنزافا للنقد الاجنبي في حالة فتح اعتمادات لاستيرادات غير حقيقية كما هو حاصل الان لذا ينبغي عودة وزارة التجارة للقيام بهذه المهام كما كان في السابق وعلى وفق نفس الاليات التي كان معمول بها سابقا .

ج- أصبح الاحتياطي الدولي للبنك المركزي الركيزة الأساسية في استقرار القيمة الخارجية للدينار العراقي وتحقيق سعر صرف قابل للاستقرار .

ح- اعتماد سياسة نقدية متشددة كمحاولة لتخفيض الفائض من عرض النقد والناتج عن زيادة الإنفاق الحكومي ولتحقيق الاستقرار النقدي .

لقد استطاعت السياسة النقدية المتشددة للبنك المركزي منذ عام 2006 وعلى الرغم من الظروف الاقتصادية غير المؤاتية أن تحقق استقرارا اقتصادياً معقولا وخفض نسبة التضخم باعتماد إشارتين هما رفع سعر الفائدة ورفع سعر صرف الدينار العراقي كآلية لإحداث الاستقرار الاقتصادي ، وقد نجحت في ذلك الا ان الوضع الاقتصادي العراقي تغير بعد الانخفاض الحاد باسعار النفط .

اما الدعوات بضرورة خفض سعر الفائدة (ومن ثم تخفيض قيمة العملة عن طريق تخفيض سعر الفائدة سيزيد من القدرة التنافسية للإنتاج الوطني في السوق الخارجية وهذا سيحسن من ميزان الحساب الجاري) ، فهي دعوات او طروحات غير واقعيه بسبب عدم مرونة الجهاز الإنتاجي العراقي من جهة وعدم مرونة الحساب الجاري وحساب رأس المال باتجاه تخفيض العملة من جهة ثانية فضلا عن عدم توافر أي من مزايا القدرة التنافسية الاقتصادية في الاقتصاد العراقي (1).

ان الدعوات المرافقة للإصلاح الاقتصادي في هذا الجانب والتي تستند الى اعتماد سياسة نقدية توسعية عن طريق سعر فائدة منخفض (الإقراض الرخيص) أو ما يسمى بوفرة الائتمان باعتبار ان السياسة النقدية لها تأثيرها على قرارات الاستثمار عن طريق تأثيرها على سعر الفائدة السائد والمتوقع عن طريق عمليات السوق المفتوحة ، إلا إن العديد من الاقتصاديين يعتقد ان شروط الائتمان هي المحدد لقرار الإنفاق في هذا الشأن أكثر من كلفة الائتمان ويعتقدون ان الرقابة على عرض النقد وإدارة الدين العام وتطبيق الرقابة المباشرة على منح الائتمان تعتمد على توافر بعض العوامل التي إذا لم تتوافر تفقد فعاليتها في التأثير في تحقيق الاستقرار والنمو الاقتصادي واهم هذه العوامل هي مدى مرونة جدول الاستثمار أزاء سعر الفائدة ، حالة التوقعات بالنسبة لارتفاع المستوى العام للأسعار ومعدل نمو الناتج القومي ،

والتوقعات بالنسبة الى سعر الفائدة (2).

وعلى وفق ما تقدم فأن مثل هكذا مقترح وفي ظل الوضع العراقي سيؤدي حتما الى استنزاف الموارد المالية بأنشطة مضاربية بعيدة عن النشاط الإنتاجي الحقيقي .

وعلى أية حال لا يوجد لحد الآن اتفاق حول مدى فعالية السياسة النقدية في التأثير في الاقتصاد لا سيما النتائج المترتبة على سياسة التشديد أو التساهل النقدي بالنسبة لقرارات الإنفاق فضلا عن عدم الاتفاق حول الطريقة التي ينبغي ان تدار بها السياسة النقدية من حيث وسائلها وتوقيتها هذا من جهة ، ومن جهة ثانية لا يوجد اتفاق حول تحديد سياسة نقدية بعينها تتصف بالفعالية والكفاءة ، كوسيلة لمواجهة التقلبات الاقتصادية ، والتضخم الاقتصادي لاسيما وان هناك عدم اتفاق حول العوامل المفسرة لأسباب التضخم وعن مدى كون تلك العوامل التي تفسر أسباب التضخم في البلدان المتقدمة هي نفسها في البلدان النامية .وعلى ما يبدو لا زال العديد من الاقتصاديين العراقيين يفسر أسباب نشوء التضخم استنادا الى فائض العرض النقدي قياسا الى كمية السلع والخدمات في الاقتصاد ويعزى سبب ذلك الى فائض الطلب الكلي في السوق ، بعبارة أخرى ان أسباب نشوء التضخم هي أسباب نقدية ، استنادا الى تفسيرات صندوق النقد الدولي الذي يعزو سبب نشوء التضخم على وفق النظرية النقدية دون اعتبار لطبيعة الاقتصاد واختلال البنيان الاقتصادي للبلدان النامية .

يعتقد صندوق النقد الدولي بان الاختلال بين عرض النقد ونمو الناتج الحقيقي من السلع والخدمات هو سبب نشوء التضخم باعتبار ان هذا الاختلال سيعني وجود فائض في الطلب ويعزو ذلك الى تدخل الدولة في تعطيل آلية السوق

ISSN : 1813-6729 http://doi.org/10.31272/JAE.42.2019.121.34

وجهاز الأسعار فضلا عن ارتفاع الإنفاق الحكومي والإدارة المالية والنقدية السيئة ، ومن ثم يقدم حلولاً ، تتعلق بشكل أساس بتخفيض عرض النقد من جهة وإيقاف تدخل الحكومة في الاقتصاد من جهة ثانية ، وفي هذا الشأن يعتقد الصندوق ان تقليص حجم الموازنة العامة هو مفتاح الحل ويقدم التوصيات التي من شانها تقليص هذا العجز تبعا لتوصياته المعروفة سيئة الصيت ، فلا بد من وجهة نظره العمل على تقليص معدلات نمو الإنفاق العام وتخفيض النفقات التحويلية وإلغاء جميع أنواع الدعم الحكومي وتقليص مستوى التشغيل في القطاع العام ، وبغض النظر عن النتائج والكلف الاجتماعية المترتبة على ذلك هذا أولا ، وثانيا يرى ضرورة زيادة موارد الدولة عن طريق زيادة الضرائب من جهة وزيادة أسعار منتجات القطاع العام وخدمات الدولة فضلا عن خصخصة مشاريع الدولة الانتاجية والخدمية من جهة ثانية ، اما المقترح الثالث فهو تقليص الائتمان المصرفي المسموح به للحكومة ووضع سقف أعلى لهذا الائتمان ، كما ويقترح تخفيض سعر صرف العملة الوطنية وإزالة القيود المفروضة على التجارة الخارجية ورفع سعر الفائدة(1) .

وعلى وفق ما تقدم فان مقترحات الصندوق تتعلق بشكل أساس بسياسية إدارة الطلب الكلي ونموه من جهة ، وتقليص الدور الاقتصادي للدولة وإحلال آلية السوق في تخصيص وتوزيع الموارد من جهة ثانية ، كما ويوصي بالاعتماد على رأس المال الأجنبي .

نحن هنا لا ننكر او نقلل باي حال من الأحوال أهمية الجانب النقدي من المشكلة والتي من وجهة نظرنا تخلق المناخ الملائم لسيادة ظاهرة التضخم ، الا ان صندوق النقد الدولي يتناسى عن عمد اختلاف أسباب التضخم الحقيقية في البلدان النامية والتي قد تختلف عن مثيلاتها في البلدان المتقدمة اقتصاديا ، فالتضخم في البلدان النامية او المتخلفة يتعلق بشكل أساس بمشكلة الاختلالات الهيكلية في بنيانها الاقتصادي ، من الصحيح القول بضرورة كبح الطلب الكلي لا سيما الاستهلاك الترفي منه اي ذلك النوع

من الاستهلاك غير الضروري ، كما وان الصندوق يتجاهل ان تخفيض سعر العملة الوطنية قد يكون له مردودات سلبية على الاقتصاد وعلى الأسعار ما دام سيؤدي الى ارتفاع أسعار السلع المستوردة سواءا كانت استهلاكية او مستلزمات إنتاج الصناعة الوطنية في ظل جمود الجهاز الإنتاجي في البلد وعدم مرونته وهذا سيؤدي حتما الى رفع كلفة الاستثمار ، ولو عدنا الى تفسير الاقتصاديين الهيكليين لأسباب

التضخم في البلدان النامية والذي نعتقد هي اقرب الى واقع تلك البلدان حيث يرى دعاة النظرية الهيكلية إن أسباب التضخم تتعلق بشكل أساس في طبيعة الهيكل الاقتصادي الذي تتصف به هذه البلدان ويستند تحليلهم في هذا الشأن الى ا ن أي زيادة في الأسعار في أي قطاع اقتصادي ما ان تلبث ان تصبح حركة تراكمية مستمرة لتشمل الاقتصاد كله نتيجة طبيعة الاختلالات الهيكلية وان الأسباب النقدية والمالية ما هي إلا عوامل مساعدة في عملية التضخم ، بل هي نتيجة وليس سبب له ، فالعوامل الهيكلية والإدارة النقدية السيئة هي التي تفضي الى زيادة عرض النقد ، وتبدأ الحركة التراكمية للأسعار من وجهة نظرهم في تفاقم مشكلة الغذاء ، فتباطؤ نمو القطاع الزراعي من جهة وزيادة حجم السكان من جهة ثانية

سيفضيان الى ارتفاع أسعار المنتجات الزراعية في ظل تفاقم فجوة الموارد المحلية ومن ثم سيصاحب ذلك عجز عرض السلع الغذائية في الاقتصاد ومما يساعد في هذا العجز الغذائي ارتفاع ظاهرة الاستهلاك الذاتي في الريف ، إذن فهذا التحليل يرى من الممكن ظهور التضخم مع بقاء كمية النقود ثابتة ، كما وان زيادة حجم السكان بشكل يفوق زيادة الناتج القومي سيولد ضغطا شديدا على سلع الاستهلاك الضروريه وعلى الخدمات العامة وهذا يتطلب وجود سياسة اقتصادية تتناغم بها كل من السياسة النقدية السياسة المالية والسياسة التجارية ودور فاعل للدولة لاعادة بناء الهياكل الاقتصادية وتطوير القطاعات السلعية من الاقتصاد.

الاستنتاجـــــات

1- إن دور اكبر للسوق لا يعني بان دور الدولة يجب أن يتلاشى لان ذلك قد يفضي الى ارتفاع الحاجات الاجتماعية غير الملباة ، كما وان دور الدولة يزداد أهميته كلما تضاءلت عوامل التوازن الاقتصادي وزادت حدة الاختلالات الاقتصادية .
2- إن تجربة العقود الماضية أفضت الى سوء توزيع الموارد الاقتصادية والافتقار الى العقلانية والرشد فضلا عن عدم كمال السوق العراقية .
3- افتقرت السياسة الاقتصادية في العراق الى سياسة مالية ونقدية بالمعنى الحقيقي نتيجة توافر الموارد الريعية فضلا عن اعتماد التمويل عن طريق عجز الموازنة.
4- اعتماد جميع الموازنات العامة على منح الأولوية للإنفاق الاستهلاكي وبغض النظر عن إمكانية تحقيق الاستقرار والنمو الاقتصادي .

ISSN : 1813-6729 http://doi.org/10.31272/JAE.42.2019.121.34

5- شيوع ظاهرة الركوب المجاني بالانتفاع من الخدمات العامة دون المساهمة في تمويلها .
6- ارتفاع حدة البطالة بسبب ضعف القطاع الخاص مما حتم الاعتماد على الدولة لتوفير فرص العمل .
7- ارتفاع نسبة النفقات العسكرية وما يسمى بالنفقات الخاصة في الموازنات العامة للدولة .

توصيات جانب المالية من البحث :

1- ا ن أي إصلاح اقتصادي يستوجب عدم الاعتماد على وصفات جاهزة مستنسخة من دول أخرى وإنما ضرورة الأخذ بنظر الاعتبار طبيعة الاقتصاد العراقي وهياكله بغض النظر عن املاءات صندوق الدولي .
2- رفع نسبة وحجم إجمالي الضرائب الى الناتج المحلي الإجمالي عن طريق تحديد حجم وهيكل الضرائب والأوعية الضريبية لا سيما الفئات ذات الدخل المرتفع من جهة وتحديد مقدار العبء الضريبي الأمثل من جهة ثانية .
3- العديد من مصاريف الموازنة العامة مبالغ فيها ولا تنسجم مع ضوابط وحدود الإنفاق العام العلمية لا سيما تخصيصات الوزارات لذا ينبغي تحديد التخصيصات على ضوء مقدار التنفيذ.
4- التقليص من ظاهرة الركوب المجاني للفئات الاجتماعية ذات الدخول المتوسطة والعالية بما في ذلك الحصول على البطاقة التموينية .
5- القضاء على الفساد الإداري والمالي ووقف تسريب الفائض الاقتصادي فضلا عن استرجاع الاموال المسروقة عن طريق الامم المتحدة والولايات المتحدة ودول اوربا كما ومن المفروض المطابقة بين الموازنة العامة والحسابات الختامية وتفعيل دور الرقابة المالية .
6- الاعتماد على الاقتراض في تمويل عجز الموازنة من خلال السوق المالية عن طريق بيع سندات الخزينة وبسعر فائدة مناسب ، فضلا عن إيجاد آليات مناسبة لزيادة ادخار الفئات المتوسطة والعالية الدخل واستخدامها لتمويل العجز .
7- بيع بعض موجودات الدولة للجمهور كبيع الاراضي والشقق السكنية وتشديد الرقابة على يجارات املاك الدولة بعد اعتماد اسعار السوق لتلك الايجارات .

اما فيما يتعلق باستنتاجات السياسة النقدية فقد اتصفت :-

1- اعتماد سياسة نقدية تضخمية عن طريق التمويل بالاصدار النقدي خلال المرحلة الماضية بشكل ادى الى تأكل القوى الشرائية للدينار العراقي وارتفاع حدة التضخم فضلا عن انخفاض سعر صرف الدينار نتيجة لذلك .
2- شيوع ظاهرة الدولرة في السوق العراقية بحيث حل الدولار بديلا عن الدينار في القيام بالوظائف النقدية .
3- لم تستطع السياسة النقدية بنوعيها التقليدي والانتقائي ان تحقق الأهداف المطلوبة منها لا سيما تحقيق الاستقرار الداخلي والخارجي .

التوصيات

وعلى وفق ما تقدم فان اي إصلاح اقتصادي للسياسة النقدية يجب ان يستهدف :- تحقيق الاستقرار الاقتصادي وتحصين ميزان المدفوعات ضد التقلبات وتحقيق التوازن الداخلي والخارجي عن طريق توسيع الأرصدة الأجنبية لدى البنك المركزي .

1- رفض الدعوات التي تروج الى تخفيض سعر الفائدة والتي تعتقد ان هذا الإجراء سيزيد من القدرة التنافسية الاقتصادية ومن ثم سيحسن من ميزان الحساب الجاري ، ان هذا الطرح غير واقعي بسبب عدم مرونة الجهاز الإنتاجي في البلد من جهة ، وعدم مرونة الحساب الجاري وحساب رأس المال تجاه تخفيض العملة من جهة ثانية ، فضلا عن عدم توافر مزايا القدرة التنافسية الاقتصادية في الاقتصاد الوطني بشكل عام .

2- في ظل المرحلة الحالية للاقتصاد العراقي يمكن اعتماد سياسة الاصدار النقدي ولكن بشكل معقول ومقنن لا يؤدي الى انخفاض حاد بقيمة الدينار مما يشكل ادخار اجباري لصالح الدولة نتيجة نقل جزءمن قيمة الموجودات النقدي لدى الافراد لصالح الدولة لا سيما المكتنزات .

الهوامش

(1) هلال ادريس مجيد : محاضـرات في المالية العامة والتشـريع المالي ، محاضـرات القيت على طلبة الدراسات العليا ، جامعة نوروز ، 2016 .
(2) وزارة التخطيط – الانفاق الفعلي حسب التصنيف الاقتصادي لمدة 1980-1988 .
(3) هلال ادريس مجيد : الايرادات العامة ، مطبعة وزارة التعليم العالي والبحث العلمي بغداد، 1982 ص 139.

(1) الجهاز المركزي للاحصاء – مديرية احصاء التجارة -شعبة الارقام القياسية ، جدول رقم 13 ، 1993 .
(2) هلال ادريس مجيد ، التضخم الاقتصادي في العراق اسبابة ونتائجه ، المؤتمر العلمي الرابع هيئة المعاهد الفنية 1992 .
(3) هلال ادريس مجيد محاضرات في المالية العامة ، مصدر سبق ذكره.
(4) وزارة التخطيط ، الانفاق الفعلي حسب التصنيف الاقتصادي ، المصدر السابق .
محتوى هذا القانون هو زيادة الطلب على الانفاق الحكومي وقت الرخاء او النمو الاقتصـادي الا ان هذا الطلب سوف لا ينخفض وقت الكساد .
(1) وزارة التخطيط ، الانفاق الفعلي ، المصدر السابق .

(1)www.tax.Mof .gor.iq>pageviewer
(1)د.محمد جمال ذنيبات : المالية العامة والتشريع المالي ، الدار العلمية الدولية ودار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان 2003 ، ص99.
(1) مظهر محمد صالح :السياسة المالية العراقية بين المدخل الصعب والمخرج الامثل ، مجلة حوار ، العدد 18 شباط 2009 ص31 .
(2) جيمس جوارتي و ريجارد استروب ، الاقتصاد الكلي ، الاختيار العام والخاص ،ترجمة عبد الفتاح عبد الرحمن ، دار المريخ للنشر 1988 ، ص313 .
(3) تصريحات النائبة ماجدة التميمي https://arabic.rt.com>businss
جدول (2) الايرادات العامة والناتج المحلي الاجمالي ونسـبة الاول الى الثاني للسـنوات 2004-2015 بملايين الدنانير ,, (1)Daghir , M, Indicative Supervision On the Monetary Business Organization Journal Of Economic . Research, vol 81. No 65. P 8 ,2012.

(1) مظهر محمد صالح : السياسة المالية العراقية بين المدخل الصعب والمخرج الامثل ،مصدر سبق ذكره ، ص 31 .

(1)ياسمين هلال ادريس : التحرير المالي ودورة في تحديد اتجاهات الصناعة المصرفية في العراق ، اطروحة دكتوراه غير منشورة ،الجامعة بغداد، كلية الادارة والاقتصاد ، ص76، 2017 .
(1) نفس المصدر ، ص225 .
(2)R.P. Kent: Money and Banking ,Rinehard and Co,Ney york1979 P418.

(3) J. Pen , Modern Economics Translated From the Dutch by .T.S preston , Penguin Books, Harmonds Worth. Middlesex England 1967.P 149.

(1) راجع حول ذلك :عبد المنعم السـيد علي : النقود والنظرية النقدية ، ط2 ،مطبعة العاني ، بغداد ،1976 ،الفصل 27.
(2) مظهر محمد صالح : الركود الاقتصادي في العراق ، رؤية شخصية ، الشبكة الاقتصادية 2016.
1) Maykal Porter , Competitiveness Moving To The Next Stage Department Of Trade and Industry W W W .dti.gor.uk.
2-Brooman, Macroeconomics George Allen and Unwin Ltd .London 1968 .P241.
(1) رمزي زكي : : التضخم في العالم العربي ، بحوث ندوة اجتماع الخبراء ، مارس1985 ، دار الشباب للنشر ، بيروت 1986 ، ص 51-54 .

المصادر العربية

الاطاريح :

1- ياسمين هلال ادريس : التحرير المالي ودورة في تحديد اتجاهات الصناعة المصرفية في العراق ، اطروحة دكتوراه غير منشورة ،الجامعة بغداد، كلية الادارة والاقتصاد ، 2017 .

التقارير :

(1) وزارة التخطيط – الانفاق الفعلي حسب التصنيف الاقتصادي لمدة 1980-1988 .

(2): البنك المركزي العراقي ، المديرية العامة للاحصاء والبحوث ، تقارير سنوات مختلفة (1980-2001

(3) وزارة المالية دائرة الموازنة العامة لسنة 2015 ولسنوات بمختلفة .

(4) الجهاز المركزي للاحصاء – مديرية احصاء التجارة -شعبة الارقام القياسية ، جدول رقم 13 ، 1993 .

الكتب:

1-جيمس جوارتني وريجارد استروب: الاقتصاد الكلي الاختيار العام والخاص ، ترجمة د. عبد الفتاح عبد الرحمن وآخرون ، دار المريخ للنشر ، الرياض 1988 .

2- رمزي زكي : : التضخم في العالم العربي ، بحوث ندوة اجتماع الخبراء ، مارس1985 ، دار الشباب للنشر ، بيروت 1986 .

3- عبد المنعم السيد علي : النقود والنظرية النقدية ، ط2 ،مطبعة العاني ، بغداد ،1976 .

4-د.محمد جمال ذنيبات : المالية العامة والتشريع المالي ، الدار العلمية الدولية ودار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان 2003 .

5-هلال ادريس مجيد : الايرادات العامة ، مطبعة وزارة التعليم العالي والبحث العلمي ، 1982 .

البحوث والمقالات والمحاضرات :

1- مظهر محمد صالح :السياسة المالية العراقية بين المدخل الصعب والمخرج الامثل ، مجلة حوار ، العدد 18 شباط 2009 .

2- مظهر محمد صالح : الركود الاقتصادي في العراق ، رؤية شخصية ، الشبكة الاقتصادية 2016.

3- هلال ادريس مجيد : محاضرات في المالية العامة والتشريع المالي ، محاضرات القيت على طلبة الدراسات العليا ، جامعة نوروز ، 2016 .

الانترنيت

1- تصريحات النائبة ماجدة التميمي https://arabic.rt.com>businss

2- www.tax.Mof .gor.iq>pageviewer

المصادر الاجنبية

1-Brooman, Macroeconomics George Allen and Unwin Ltd .London 1968. 2-Daghir , M, Indicative Supervision On the Monetary Business Organization ,, Journal Of Economic . Research, vol 81. No 65. P 8 ,2012.

3-R.P. Kent: Money and Banking ,Rinehard and Co,Neyork1979 .

4-Maykal Porter , Competitiveness Moving To The Next Stage Department Of Trade and Industry W W W .dti.gor.uk.S

5-J. Pen , Modern Economics Translated From the Dutch by .T.S preston , Penguin Books, Harmonds Worth. Middlesex England 1967

ISSN : 1813-6729 http://doi.org/10.31272/JAE.42.2019.121.34