ورقة بحثية

مركز البيان للدراسات والتخطيط
Al-Bayan Center for Studies and Planning

التنسيق بين السياستين المالية والنقدية في ظل التدخل الحكومي المتزايد في العراق (الدعم الحكومي مقابل العبء المالي للأجيال)

د. علي دعدوش

سلسلة اصدارات مركز البيان للدراسات والتخطيط

مركز البيان للدراسات والتخطيط
Al-Bayan Center for Studies and Planning

التنسيق بين السياستين المالية والنقدية في ظل التدخل الحكومي المتزايد في العراق (الدعم الحكومي مقابل العبء المالي للأجيال)

سلسلة اصدارات مركز البيان للدراسات والتخطيط/ قسم الابحاث/ الدراسات الاقتصادية

الاصدار / ورقة بحثية

الموضوع / الاقتصاد والتنمية، الحوكمة والدستور والقانون

د. علي دعدوش / باحث وأكاديمي اقتصادي

عن المركز

مركزُ البيان للدراسات والتخطيط مركز مستقلٌ، غيرُ ربحيٍّ، مقرُّه الرئيس في بغداد، مهمته الرئيسة -فضلاً عن قضايا أخرى- تقديم وجهة نظر ذات مصداقية حول قضايا السياسات العامة والخارجية التي تخصّ العراق بنحو خاصٍ، ومنطقة الشرق الأوسط بنحو عام. ويسعى المركز إلى إجراء تحليلٍ مستقلٍّ، وإيجاد حلول عملية جليّة لقضايا معقدة تهمُّ الحقليْنِ السياسي والأكاديمي.

ملحوظة:

لا تعبّر الآراء الواردة في المقال بالضرورة عن اتجاهات يتبناها المركز، وإنّما تعبّر عن رأي كتابِها.

حقوق النشر محفوظة © 2024

www.bayancenter.org
info@bayancenter.org
Since 2014

ملخص تنفيذي:

- إن التنسيق بين السياسات النقدية والمالية أمر بالغ الأهمية لتحقيق الاستقرار الاقتصادي والنمو المستدام، وخاصة في بلد مثل العراق، الذي يواجه تحديات فريدة من نوعها. والمسألة الأساسية هي أن الحكومات المتعاقبة كانت تولي اهتماماً كبيراً للموازنة السياسية - الاجتماعية على حساب الاقتصاد، أي العمل بسياسة التوظيف المتزايد ذات البعد الاستهلاكي، مما أدى إلى ضعف القطاعات الإنتاجية؛ ومن ثم الصادرات غير النفطية في البلاد.

- الإنفاق الحكومي الاستهلاكي خلق عبء مالي كبير، والذي رفع من قيمة العجز بشكل متراكم في الموازنة العامة (الريعية) والذي أفضى دين عام ضخم تتحمله الأجيال القادمة.

- من بين الأسباب التي تدفع إلى عدم حوكمة العلاقة بين السياسة النقدية والمالية هو الفساد المالي والإداري الذي استشرى في مختلف دوائر ووزارات الدولة، ولا سيما عمليات غسل الأموال التي أصبحت تنشط بطرق مبتكرة ومتجددة، بالتالي فإن أغلب المشاريع الاستثمارية في البلاد اصطدمت بواقع الفساد، وعملت على عدم بلوغ الأهداف المنشودة من تلك المشاريع، ومن ثم ذهبت التخصيصات المالية هدراً.

- الحكومة العراقية بحاجة إلى إنشاء إطار واضح للتنسيق، وتعزز التعاون بين البنك المركزي العراقي ووزارة المالية. ويمكن أن يشمل ذلك اجتماعات منتظمة، أو فريق عمل مشترك، أو لجنة مشتركة بين المؤسسات ذات الصلة لتسهيل التواصل واتخاذ القرارات المشتركة.

- مواءمة السياسة النقدية مع الأهداف الاقتصادية القصيرة وبعيدة المدى وأهمها تحقيق الاستقرار المالي، ودعم النمو، وإدارة التضخم. إلى جانب تطوير تنظيم مالي قوي يُحسين أطر الإشراف، وتعزيز ممارسات إدارة المخاطر، وإنفاذ معايير الإقراض الحكيمة لتجنب المخاطر النظامية.

- تعزيز تبادل المعلومات والبيانات بين البنك المركزي العراقي والمؤسسات المالية، فالبيانات الدقيقة والمحدثة والمصنفة يمكن أن تعزز بشكل كبير القرارات، وتمكن من تقييم المخاطر والتنبؤ الاقتصادي بشكل أفضل.

- وضع إطار مشترك لإدارة الأزمات للاستجابة بفعالية وبمهنية عالية للصدمات الاقتصادية. وينبغي أن يشمل هذا خطط طوارئ تحدد كيف يمكن استخدام أدوات السياسة النقدية والمالية في حال انهيار أسعار النفط أو تقييد الإيرادات النفطية للعراق.

- إنشاء آليات لتقييم تأثير السياسات النقدية والمالية على الاقتصاد بشكل منتظم، وتعديل الاستراتيجيات حسب الضرورة بناءً على النتائج والظروف الاقتصادية المتغيرة.

المقدمة

يُعد التنسيق بين السياستين المالية والنقدية بمثابة عملية تخطيط وتنفيذ للسياسات المالية، والتي تشمل الإنفاق الحكومي والضرائب، والسياسات النقدية التي تشمل أسعار الفائدة ونسبة الاحتياطي الإلزامي على وجه الخصوص بطريقة متناغمة لتحقيق أهداف اقتصادية محددة، تعمل على تحقيق الاستقرار الاقتصادي والمتمثل بالسيطرة على التضخم وتقليل التقلبات في الناتج المحلي الإجمالي. وتحفيز النمو الاقتصادي، عن طريق زيادة الاستثمارات والتشغيل وخفض البطالة. فضلاً عن تحسين الميزان التجاري من خلال زيادة الصادرات وخفض الاستيرادات. إذ يتضمن التنسيق بين السياستين المالية والنقدية الاتفاق على الأهداف الاقتصادية الرئيسة والتوقيت المناسب لتنفيذ السياسات بصورة فاعلة وبشفافية عالية.

وفي العراق، فإن التنسيق بين السياستين المالية والنقدية يواجه تحديات وصعوبات منها ضعف استقلالية البنك المركزي، وعدم وجود إطار واضح للإدارة الاقتصادية للتنسيق بين الحكومة العراقية ممثلة بوزارة المالية والبنك المركزي العراقي، كذلك اختلاف البيانات بين وزارة التخطيط ممثل الحكومة والبنك المركزي العراقي (بنك الدولة)، فضلاً عن الفساد في القطاع العام الذي يُضعف القدرة على التنفيذ الفعال للسياستين المالية والنقدية.

أولاً: السياسة المالية بين التدخل الحكومي وضعف الإنتاج المحلي

تعتمد الحكومة على السياسة المالية في تنفيذ بنود الإنفاق العام وجباية الإيراد العام (الإيراد الريعي)، إذ إن النفقات العامة هي الذراع الأساسية التي تتدخل بها الحكومة في الاقتصاد، ومنه ترسم الخطط والبرامج والاستراتيجيات التي تؤدي في نهاية الأمر إلى تحقيق التنمية المستدامة والنمو الاقتصادي.

إذ السياسة المالية جزء من السياسة الاقتصادية للدولة بالتالي كضرورة لمسايرة التخطيط الاقتصادي للحكومات يجب عليها أن تعمل لخدمته وتسيير كل إجراءاتها في سبيل تحقيق الهدف المنشود لها، وعلى مدار الحكومات المتعاقبة في العراق لم تستطع السياسة المالية من تحقيق أهدافها المعول عليها وأبرزه التحول عن الريعية في الأداء. ومن ثم فإن السياسة المالية انكشفت بأكثر من مرة إبان الصدمات النفطية السلبية التي انخفضت فيها أسعار النفط إلى أرقام قياسية كبيرة، وبقيت عاجزة عن المواجهة إلا بالطرق الاستثنائية من خلال الاقتراض من البنك المركزي العراقي والقروض الخارجية أو اللجوء إلى التلاعب بسعر صرف العملة.

1 تحليل الدعم الحكومي من إجمالي النفقات العامة

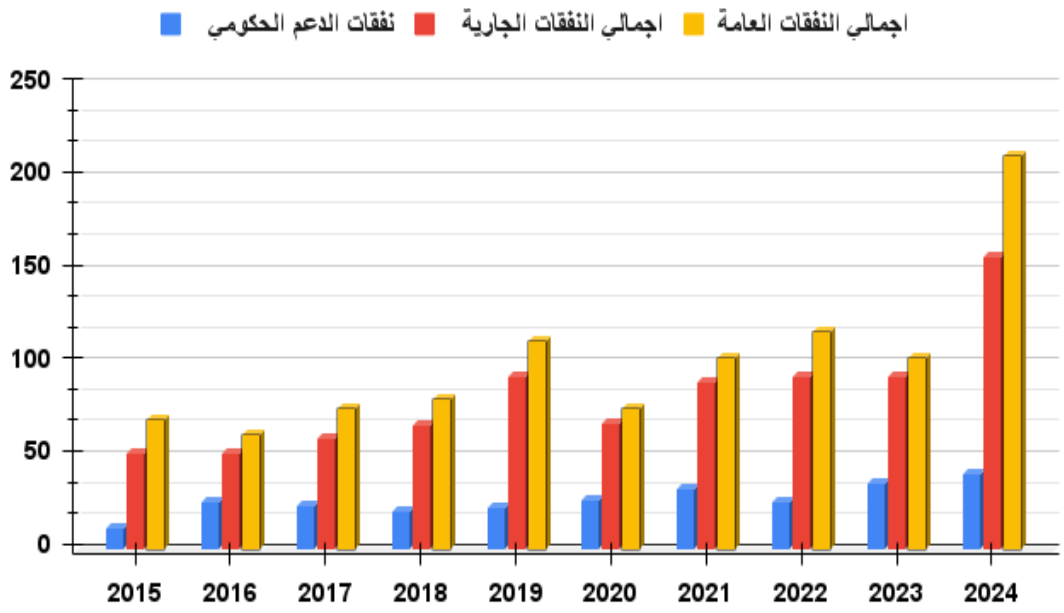
تعتمد حكومة العراق على الموازنة العامة في عملية رسم السياسة المالية للدولة، فهي الأداة التي تُخولها من الإنفاق بموافقة السلطة التشريعية، ويلاحظ أن الحكومات المتعاقبة – بعد عام 2006 – ولغاية الآن تعمل بمبدأ دولة الرعاية "Patronage State"، ويتبين ذلك من تزايد النفقات الجارية وبالتحديد النفقات الحاكمة فضلاً عن الرعاية الاجتماعية، والجدول (1) يبين حجم الدعم الحكومي نسبة إلى إجمالي النفقات العامة للمدة (2015-2024): -

جدول (1) حجم الدعم الحكومي في الموازنة العامة للمدة (2015-2024) تريليون دينار.

السنة	نفقات الدعم الحكومي (1)	نسبة النمو	إجمالي النفقات الجارية (2)	إجمالي النفقات العامة (3)	نسبة 1/2%	نسبة 1/3
2015	11.032	---	51.832	69.591	21.2	15.8
2016	25.278	129.1	51.173	61.824	49.3	40.8
2017	22.964	(9.1)	59.052	75.543	38.8	30.4
2018	20.413	(11.1)	67.052	80.961	30.4	25.2
2019	22.014	7.8	92.792	111.723	23.7	19.7
2020	26.209	19.0	67.983	76.082	38.5	34.4
2021	32.740	24.9	89.541	102.847	36.5	31.8
*2022	25.001	(23.6)	92.578	116.959	27.0	21.3
2023	35.141	40.5	118.242	142.435	29.7	24.6
**2024	40.213	14.4	157,000	211.861	25.6	18.9
	---	---	---	---	32.1%	26.2%

المصدر: وزارة المالية العراقية، الدائرة الاقتصادية، أعوام متفرقة.* الدعم الحكومي (الرعاية + النفقات الحاكمة) مضافاً إليه مبلغ الدعم الطارئ. ** أرقام الموازنة عام 2024 مخططة.

شكل (1) نفقات الدعم الحكومي مقابل إجمالي النفقات العامة



المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على بيانات الجدول (1).

يلاحظ من الجدول والشكل (1). إن الدعم الحكومي وفقاً إلى دولة الرعاية قد ارتفعت بنسبة (129.1%) عام 2016 مقارنة بالعام الذي سبقه، نتيجة زيادة التخصيصات المالية لإيواء النازحين وتعويضهم فضلاً عن زيادة تخصيصات شبكة الحماية الاجتماعية، ولترتفع بعد ذلك بصورة مستمرة إلى أن بلغت نحو (40%) خلال عام 2023؛ بسبب شمول أفراد آخرين بشبكة الرعاية وتفرعاتها الأخرى من المعين المتفرغ وغيرهم.

أما بالنسبة إلى حجم الدعم الحكومي نسبة إلى النفقات الجارية، فقد شهد ارتفاعاً ملحوظا، إذ بلغ نحو (32.1%) خلال المدة (2015-2024) فيما بلغت أكبر نسبة عام 2016 (49.3%) للأسباب آنفة الذكر. كذلك الحال بالنسبة إلى الدعم الحكومي إلى إجمالي النفقات العامة، إذ ارتفع إلى (26.2%) من إجمالي النفقات العامة خلال متوسط المدة المذكورة، ويعزى ذلك إلى ارتفاع أعداد الموظفين والأجراء اليوميين (العقود)

فضلاً عن شمول عدد كبير ضمن الرعاية الاجتماعية، بمعنى أن دولة الرعاية رفعت العبء المالي الذي يعتمد على المتغير الخارجي (تقلب أسعار النفط في الأسواق العالمية)، وبالنتيجة النهائية أن الحكومة تدعم نحو (9-7) ملايين فرد بين موظفين ومتقاعدين ورعاية، وهؤلاء - إذا أخذنا معدل الأسرة 4 أفراد - العدد يرتفع إلى قرابة (36-30) مليون نسمة من إجمالي عدد سكان العراق الذي يقارب (43) مليون نسمة حسب وزارة التخطيط العراقية لعام 2023.

مما سبق، فإن الدعم الحكومي مطلوب ومهم في جميع الاقتصادات العالمية، لكن عندما يكون الدعم موجهاً نحو بناء اقتصاد السوق وتهيئة الظروف الخاصة بتطوير وتنشيط القطاع الخاص لأخذ دوره في تعزيز النمو الاقتصادي الحقيقي، الذي يعمل على تشغيل الأيدي العاملة؛ ومن ثم يخفض حجم الفقر والبطالة في المجتمع.

2- تحليل هيكل نفقات الدعم الحكومي

تدعم الحكومة العراقية الفئات الاجتماعية كافة، وذلك عن طريق التخصيصات المالية التي تطلقها في بنود مختلفة من الموازنة العامة، ومن أهم نفقات الدعم (النفقات الحاكمة) وتعرف بأنها مبالغ تخصص في الموازنة العامة، وتكون ذات أولوية في عمليات الصرف. تتمثل النفقات الحاكمة في الموازنة العامة العراقية غالبا من خلال الجدول (2)، وتخصص النفقات على حصتين، الأولى للمركز، والثانية لإقليم كردستان، إذ تشمل فقرات النفقات الحاكمة (البطاقة التموينية، نفقات استيرادات الوقود، نفقات دعاوى نزاعات الملكية، الأدوية، دعم شراء محصول الحنطة والشلب، استيراد الطاقة)، وتضاف كل أربع سنوات فقرة نفقات الانتخابات، وفي بعض الأحيان كانت تضاف نفقات هيئة الحج والعمرة، وقد أضيفت فقرة في موازنة عام 2019 وهي نفقات التعداد العام للسكان، وتمت إضافة نفس الفقرة في موازنة عام 2024. كذلك تدعم الحكومة العراقية الفئات الهشة والفقيرة من خلال تخصيصات الفئات والخدمات الاجتماعية مثل شبكة الرعاية الاجتماعية والإعانات وغيرها، والجدول (2) يوضح حجم النفقات الحاكمة من إجمالي النفقات العامة للمدة (2012-2024):

جدول (2) النفقات الحاكمة في الموازنة العامة العراقية للمدة (2012-2024) تريليون دينار

السنة	النفقات الحاكمة ** (1)	نفقات الرعاية الاجتماعية *** (2)	إجمالي النفقات العامة (3)	نسبة (1) إلى (3)%	نسبة (2) إلى (3)%
2012	8.952	0.959	90.171	9.9	1.0
2013	10.101	1.117	102.167	9.8	1.0
2014 *	5.751	1.862	94.437	6.0	1.9
2015	7.049	3.983	69.591	10.1	5.7
2016	7.575	17.703	61.824	12.2	28.6
2017	7.318	15.646	63.437	11.1	24.6
2018	5.252	15.161	88,500	5.9	17.1
2019	4.671	17.343	133.397	3.5	13.0
2020	7.650	18.559	141.532	5.4	13.1
2021	5.191	27.549	151.442	3.4	18.1
2022	قانون الأمن الغذائي الطارئ (قانون الدعم الطارئ) + الصرف 1/12.				
2023	10.438	24.988	142.435	7.3	17.5
2024	10.042	بيانات غير متاحة	211.861	4.7	---
المجموع العام	89.990	144.584			

المصدر: وزارة المالية، دائرة الموازنة العامة، سنوات متفرقة. * عام 2014 و2020 تقديرية. ** عدا حصة إقليم كردستان. *** نفقات الرعاية حسب القطاعات والأنشطة في جداول الموازنة العامة. النسب من استخراج الباحث.

من الجدول (2). يتبين أن نسبة النفقات الحاكمة تركزت بين (3-12%) من إجمالي النفقات العامة وهي نسبة مهمة وكبيرة، وأن انخفاض النسبة عام 2024 نتيجة لارتفاع التضخم في حجم النفقات العامة يؤكد أن إجمالي النفقات العامة قد ازداد لنفس العامين مقارنة بالأعوام السابقة، ومن جانب آخر نجد أن إنتاجية هذه النفقات وانعكاساتها على واقع الفرد العراقي ليست بالمستوى المطلوب، وذلك يعزى لأمور كثيرة منها (عدم وجود إدارة حكومية ناجحة تخطط بشكل يتماشى مع حجم النفقات المخصصة، والفساد المالي والإداري المستشري في أغلب دوائر ومؤسسات الحكومة)، بالتالي فإننا نرى بأن مفردات البطاقة التموينية لا تصل بكل أنواعها وحسب أشهر السنة للمواطن، ومن جانب قطاع الطاقة، فإن الكهرباء لم تعالج ومستمرة بالانقطاعات على مدار السنة، كل هذه الأمور تستنزف العبء المالي الحكومي مؤدية إلى تزايد النفقات العامة وصولاً إلى حالة العجز في الموازنة العامة في أغلب السنوات.

كما شهدت نفقات الرعاية الاجتماعية تزايداً مستمراً، إذ ارتفعت خلال المدة (2015-2017) بصورة كبيرة نتيجة لتكاليف الحرب على الجماعات الإرهابية (داعش) وما صاحبها من تخصيصات وتعويضات للنازحين جراء الحرب، وانخفضت النسبة خلال المدة (2019 – 2023) لكن بطبيعة الحال أن حجم التخصيصات ارتفعت، لكن حجم إجمالي الموازنة العامة ارتفع بصورة أكبر لذلك ظهرت النسب منخفضة.

وفيما يأتي ندرج أهم البدائل المتوفرة للدعم الحكومي في العراق، إذ إن تنفيذ هذه الإجراءات ستعمل على استثمار نفقات الدعم الحكومي بشكل فعال لتحقيق النمو الاقتصادي وخفض العجز في الموازنة العامة

أ- دعم مؤسسات القطاع الخاص

تعزيز دور المنظمات غير الحكومية: دعم المؤسسات الأهلية التي تعمل في مجال الرعاية الاجتماعية.

التعاون بين القطاعين العام والخاص: تعزيز التعاون بين القطاع العام والقطاع الخاص في مجال الرعاية الاجتماعية.

ب- تحويل الدعم غير الموجه إلى دعم موجه

تحويل الدعم إلى برامج موجهة للفئات الأشد فقراً، مثل إعطاء منح نقدية مشروطة بتحقيق تقدم في التعليم أو الصحة.

تحسين التعليم والرعاية الصحية: الاستثمار في التعليم والرعاية الصحية لتحسين جودة رأس المال البشري وزيادة الإنتاجية.

تحفيز الإنتاج بدلاً من الاستهلاك: توجيه الدعم إلى تحفيز الإنتاج في القطاعات الحيوية مثل الزراعة والصناعة بدلاً من دعم استهلاك السلع المستوردة.

ج- إصلاحات هيكلية

إصلاح نظام الضرائب: إدخال نظام ضريبي عادل ومتطور يضمن زيادة الإيرادات الحكومية.

إصلاح نظام التقاعد: تعديل نظام (صندوق) التقاعد لضمان استدامته المالية.

تنظيم القطاع المصرفي: تحسين تنظيم القطاع المصرفي وتقديم الدعم للمؤسسات المالية.

د- التركيز على الحلول طويلة الأمد: أي التركيز على إصلاحات هيكلية طويلة الأمد بدلاً من حلول قصيرة الأجل عن طريق:

التعاون بين القطاعات: تطوير استراتيجية مشتركة بين القطاعين العام والخاص لتحقيق النمو الاقتصادي.

المراقبة والتقييم: وضع آليات فعالة لمراقبة وتقييم فعالية برامج الدعم والمشاريع التنموية.

3- حجم التدخل الحكومي في العراق للمدة (2010-2023).

تعد النفقات العامة عبئا مالياً على الحكومة التي تتمثل بحجم التدخل الحكومي والتكفل بالأعباء العامة سواءً من الحكومة المركزية أم الحكومات المحلية، باستثناء النفقات الاستثمارية منها، وذلك لأن النفقات الاستثمارية تسترد من خلالها عوائد بعد مدة إنجازها.

وينبع مفهوم العبء المالي من القدرة على التوفيق بين الموارد المالية المتاحة ومستويات الإنفاق المختلفة التي تتحملها الحكومة، والتي تكفل وجود الحكومة وإدامة ملكيتها على مرّ الزمن، وقد أشار الاقتصادي - السياسي الأمريكي ريتشارد أرمي Armey على أن التدخل الحكومي الأمثل يكون نحو (30-35%) من الإنفاق الحكومي نسبة إلى إجمالي الناتج المحلي الإجمالي 1. والجدول (3) يبين حجم النفقات العامة والناتج المحلي الإجمالي للعراق خلال المدة (2010-2023):

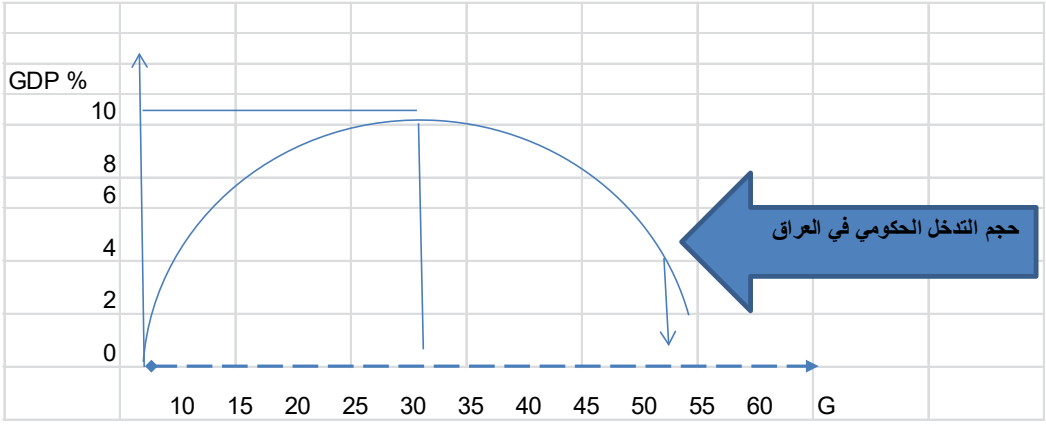
جدول (3) نسبة النفقات العامة إلى الناتج المحلي الإجمالي العراقي للمدة (2010-2023) تريليون دينار

السنة	النفقات العامة (1)	الناتج المحلي الإجمالي (2)	نسبة 1/2
2010	59.943	132.687	45.1
2011	67.314	142,700	47.1
2012	90.171	162.587	55.4
2013	102.167	174.990	58.3
* 2014	94.437	178.951	52.7
2015	69.591	183.616	37.9
2016	61.824	208.932	29.5
2017	63.437	205.130	30.9
2018	88,500	210.532	42.0
2019	133.397	222.141	60.0
2020	141.532	195.402	72.4
2021	151.442	198.490	76.2
2022	116.959	213.490	54.7
2023	142.435	207.233	68.8

1 للمزيد حول التدخل الحكومي الامثل مراجعة :-
Armey, R (1995) . The Freedom Revolution : The new Republican House Majority, Gateway Books, USA.

المصدر: أعد الجدول من قبل الباحث اعتماداً على بيانات: وزارة المالية، دائرة الموازنة العامة، سنوات متفرقة. ووزارة التخطيط، دائرة الحسابات القومية، بيانات الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الثابتة (100=2007).

شكل (3) حجم التدخل الحكومي في العراق



المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على بيانات الجدول (3).

يلاحظ من الجدول (3) والشكل (2) إن حجم التدخل الحكومي كبير جداً وتجاوز النسبة المحددة عالمياً (30-35%) طوال المدة (2010-2023) – إلا في عامي 2015 و2016 نتيجة لانخفاض أسعار النفط والحرب مع تنظيم داعش الإرهابي؛ مما أدى إلى أن تتوجه الحكومة نحو ترشيد الإنفاق العام والاقتصار على النفقات الضرورية.

إن أكبر نسبة تدخل للحكومة حدثت عام 2021 بنحو (76.2%) وذلك لزيادة النفقات الحكومية ولاسيما الموازنة الجارية منها (يُلاحظ الفقرة 1-2)، مما يعزز دور الدولة في رعاية الاقتصاد العراقي، وهذا يعزز العبء المالي الذي تتحمله الحكومة العراقية. وأن إسقاط متوسط إجمالي النفقات العامة خلال المدة المذكورة كنسبة إلى الناتج المحلي الإجمالي؛ ومن ثم تمثيله في شكل Armey Curve يظهر لنا حجم التدخل الحكومي الكبير في الاقتصاد والتي بلغت نحو (54.5%).

مما سبق نجد بأن الدعم الحكومي الكبير لم يسهم في تحقيق النمو والتنمية الاقتصادية المستدامة في البلاد، ولم يعمل على خفض معدلات الفقر والبطالة أيضاً، وذلك لأسباب عديدة في مقدمتها (الفساد المالي والإداري، وضعف التخصيصات المالية للقطاعات الإنتاجية،

فضلاً عن تعميق الريعية من خلال هيمنة القطاع النفطي على الاقتصاد العراقي ككل، بالإضافة إلى إهمال التخطيط الاقتصادي والتحول نحو موازنة البرامج والأداء التي تعالج القضايا الاقتصادية السلبية في البلاد.

4- زيادة الإيرادات الأخرى (غير النفطية)

يلاحظ أن حجم الإيرادات الضريبية (غير النفطية) بشكل عام ضعيفة، وهذا ارتبط باتجاهين رئيسين (الأول) انخفاض حجم الوعاء الضريبي، بالإضافة إلى وجود الفساد والبيروقراطية – التي صرحت بها الحكومة بأكثر من مناسبة – في الجهات المعنية بجباية الضرائب، و(الثاني) الإعفاءات الضريبية.

وعليه يجب أن تكون هناك خطط تدريجية لإزالة الإعفاءات الضريبية على مؤسسات الدولة الرابحة، وإصلاح ضريبة المرتبات ومراجعة الرسوم الجمركية على المدى القريب. كما يمكن تحقيق زيادات مادية في الإيرادات من خلال جعل ضرائب المرتبات أكثر تصاعدية، وخضوع بدلات القطاع العام للضريبة، والتي يمكن أن تكون كبيرة بقدر الرواتب، إذ يتم حجز ضريبة الدخل الشخصي من المصدر (وزارة المالية إلى خزينة الدولة) مباشرة.

ومن ثم العمل على مراجعة هيكل التعريفة الجمركية، إلى جانب توحيد اللوائح الجمركية مع حكومة إقليم كردستان، وفرض رسوم جديدة (على سبيل المثال، على السجائر) وضرائب المبيعات على السلع الكمالية أن تساهم أيضًا في الإيرادات غير النفطية. ويمكن أن يساعد التعاون الفني المستهدف في السياسة الضريبية على إثراء وتطوير تصميم تدابير تعبئة هذه الإيرادات، ومن ثم يمكن أن تؤدي المزيد من التحسينات في إدارة الإيرادات والجمارك إلى جلب إيرادات إضافية.

كما ينبغي للسلطات أن تبني على التقدم الملحوظ الذي أحرز في تجربة نظام اسيكودا من خلال توسيع استخدامه في نقاط مراقبة الحدود الأخرى وضبط العمليات الجمركية بما يتفق مع النظام الجديد. وعلى المدى المتوسط، يمكن لفرض ضريبة على المبيعات العامة أو ضريبة القيمة المضافة أن يعزز الإيرادات الأخرى في الموازنة العامة.

والجدول (4) يبين الاختلال في هيكل الإيرادات العامة عن طريق هيمنة الإيرادات النفطية وضعف كبير في الإيرادات غير النفطية خلال المدة (2010-2022): -

جدول (4) هيكل الإيرادات العامة في العراق خلال المدة (2010-2022) تريليون دينار.

السنة	الإيرادات النفطية (1)	الإيرادات غير النفطية (2)	إجمالي الإيرادات العامة (3)	النمو المركب للإيرادات العامة%	نسبة 1/3	نسبة 2/3
2010	61,134	8,428	69,562	0.13	87.8	12.2
2011	97,129	2,925	100,054		97.0	3.0
2012	109,655	9,900	119,555		91.7	8.3
2013	104,072	9,820	113,892		91.3	8.7
2014	97,055	8,396	105,451	(0.07)	92.1	7.9
2015	51,339	15,230	66,569		77.1	22.9
2016	44,776	9,565	54,341		82.3	17.7
2017	65,112	12,195	77,307		84.2	15.8
2018	96,199	10,488	106,687		90.1	9.9
2019	102,015	5,551	107,566		94.8	5.2
2020	60,214	2,985	63,199	0.36	95.2	4.8
2021	96,655	12,426	109,081		88.6	11.4
2022	149,386	12,311	161,697		92.3	7.7
متوسط المدة%	---	---	---		%89.5	%10.5

المصدر: وزارة المالية العراقية، الدائرة الاقتصادية، قسم المعلومات الفنية، أعوام متفرقة للمدة (2004-2022).

* لم تقر الموازنة العامة لعامي 2014 و2020، والبيانات محسوبة حسب سعر النفط وكميات التصدير من قبل الباحث، كما أن النسب تم استخراجها من قبل الباحث.

شهدت المدة (2010-2013) تحسن الأوضاع الاقتصادية العالمية بعد الأزمة المالية والارتفاع التدريجي لأسعار النفط في الأسواق الدولية، إذ وصل سعر البرميل إلى أكثر من (105) دولار للبرميل أدت إلى ارتفاع الإيرادات النفطية العراقية إلى (104.072) تريليون دينار عام 2013 بعدما كانت (61.134) عام 2010، أي بنسبة نمو مركب (0.14%)، لكن الإيرادات غير النفطية بقيت ضعيفة، وحققت نسبة (7.9%) عام 2014 بعدما كانت نحو (12.2%) عام 2010، نتيجة انخفاض مساهمة القطاعات والأنشطة غير النفطية في توليد الإيرادات، لا سيما حجم الضرائب التي شهدت إعفاءات كبيرة خلال المدة المذكورة، مما يعكس ريعية الاقتصاد العراقي واعتماد الإيرادات العامة على إيرادات قطاع النفط.

أما الفترة (2014-2017)، وفي ظل عدم استقرار أسعار النفط العالمية؛ بسبب الركود الذي أصاب اقتصادات العالم في بداية عام 2014؛ مما انعكس على انخفاض النمو الاقتصادي العالمي، إذ انخفض سعر برميل النفط العالمي من (96.2) إلى (49.3) دولار بين عامي 2014 و 2017، فبلغت نسبة انخفاض الإيرادات النفطية نحو (50%) للمدة (2014-2017)، مما انعكس هذا الانخفاض سلباً على الإيرادات العامة، فقد انخفضت الإيرادات من (105,451) تريليون دينار عام 2014 إلى نحو (77,307) تريليون دينار عام 2017، وذلك لعدة أسباب منها الحرب ضد تنظيم داعش الإرهابي وسيطرة التنظيم على بعض الأراضي التي تضم آبار النفط.

وعلى الرغم من تحقيق الإيرادات غير النفطية ارتفاعاً في نسبتها، إذ وصلت نحو (22.9%) عام 2015 من إجمالي الإيرادات الكلية، إلا أنها لم تصل إلى المستوى الذي يجعلها بديلاً عن الإيرادات النفطية، مما يدل على أن اقتصاد العراق لا يزال أحادي الجانب، فضلاً عن أن القطاع الخاص لم يأخذ دوره في تمويل الموازنة العامة للحكومة؛ بسبب التحديات والظروف الاستثنائية التي تمر بها البلاد، وأن الإيرادات النفطية، على الرغم من انخفاض أسعارها عالمياً، إلا أنها لا تزال تشكل النسبة الأكبر من إجمالي الإيرادات العامة.

فيما سجل عامي 2018 و2019 ارتفاع حجم الإيرادات العامة التي بلغت نحو (106,687 و 107,566) تريليون دينار على التوالي، وذلك نتيجة لتحسن أسعار النفط العالمية وارتفاع القدرة التصديرية للنفط الخام العراقي إلى أكثر من 4 ملايين برميل يومياً، متضمنة حصة إقليم كردستان البالغة نحو 250 ألف برميل، مما حقق انتعاشاً نسبياً في النشاط الاقتصادي في البلاد بعد سنوات الحرب مع عصابات داعش التي فرضت على العراق حالة التقشف آنذاك.

وقد شهدت السنوات من (2020-2022) ارتفاع الإيرادات العامة بنسبة نمو مركب (0.36%) بسبب انفتاح البلاد على التجارة الدولية وتحسن الأوضاع الاقتصادية في العالم وارتفاع أسعار النفط؛ مما أدى إلى زيادة نسبة الإيرادات النفطية إلى نحو (92.3%) عام 2022 لكن بقيت مساهمة الإيرادات غير النفطية ضعيفة، إذ بلغت نحو (7.7%) من مجمل الإيرادات لذات العام.

مما سبق نجد بأن الإيرادات الأخرى حققت نسبة ضعيفة جداً (10.5%) من إجمالي الإيرادات العامة وهي بذلك تعكس حجم الاختلال الموجود في هيكل الإيرادات العامة، بالتالي على الحكومة تدارك الموقف - حتى وإن كان متأخراً - ووضع برامج وخطط لزيادة الإيرادات الأخرى غير النفطية، وهذا الأمر يعني التخلص من التبعية الاقتصادية للخارج ووضع الاقتصاد العراقي رهن الظروف الداخلية، والتي تسيرها القرارات والخطط الموضوعة من قبل الحكومة العراقية.

ثانياً: رفع أسعار الفائدة والتمويل النقدي للبنك المركزي العراقي

تعد السياسة النقدية من أهم السياسات الاقتصادية التي تعنى بتحقيق الاستقرار في الأسعار؛ ومن ثم تحقيق النمو الاقتصادي في البلاد. وعلى مدار عقدين من الزمن إدارة السلطة النقدية تنظيم عمل الاقتصاد وتمويل التجارة فضلاً عن إدارة السيولة والعمل على تيسير عمل السياسة المالية الاتفاقية عن طريق تثبيت سعر الصرف واستخدام نافذة العملة وبما أطلق عليه التعقيم النقدي.

وإن اعتماد الاقتصاد العراقي على الإيرادات النفطية التي أدت إلى تبعيته إلى الأحداث الخارجية التي تطرأ على أسواق النفط العالمية من أحداث جيوسياسية أم اقتصادية وغيرها. وفي ضوء ذلك شهد العراق أزمات وصدمات خلال المدة (2014-2023)، فقد شهد عام 2014 ما يعرف بالصدمة المزدوجة، وهي الصدمة المزدوجة المتمثلة بالحرب ضد داعش الإرهابي متزامناً مع الركود الحاد وانخفاض أسعار النفط، فيما شهد العالم الصدمة الصحية عام 2020، والتي أدت إلى اتباع سياسات الإغلاق التي أدت إلى ركود النمو العالمي؛ ومن ثم انقطاع سلاسل الإمداد الذي قاد إلى الركود في الاقتصاد العالمي انعكس مباشرة على الاقتصاد العراقي كونه يعتمد على الاستيرادات السلعية في تلبية الطلب المحلي (الحكومي والخاص).

وفي كل الأزمات والصدمات استجابة السياسة النقدية بمرونة عالية، فقد استخدمت التمويل النقدي2 منذ عام 2015 وبفائدة أقل من فائدة السوق، حتى بلغ الأمر بأن تخصص الحكومة فقرة خاصة بتمويل العجز في الموازنة العامة. وهذا أثر بشكل سلبي على البنك المركزي العراقي من حيث ارتفاع حجم الميزانية العمومية، والذي أفضت إلى ارتفاع التضخم. والجدول (5) يبين تطور الميزانية العمومية للبنك المركزي العراقي والتضخم خلال المدة (2015-2024):

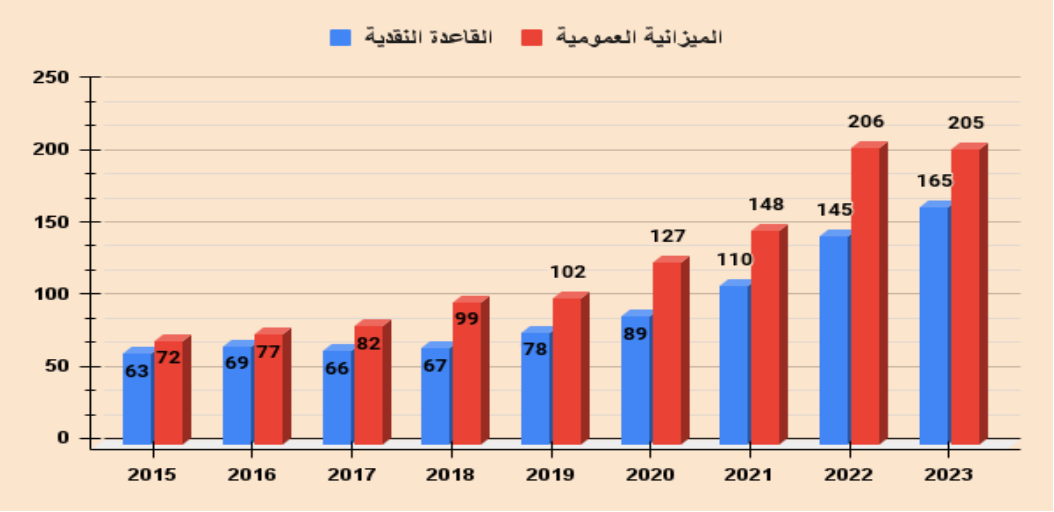
جدول (5) انعكاس تطور الميزانية العمومية على التضخم في العراق للمدة (2015-2023)

السنة	القاعدة النقدية	الميزانية العمومية	سعر السياسة%	التضخم%
2015	63.048	72.475	6	2.3
2016	68.717	76.544	4	0.1
2017	65.690	82.381	4	0.2
2018	67.160	99.356	4	0.4
2019	78.253	101.635	4	0.9
2020	88.861	126.971	4	4.2
2021	110.137	148.333	4	6.4
2022	145.242	205.746	4	8.6
2023	165.155	204.578	7.5	6.0

المصدر: البنك المركزي العراقي، الموقع الإحصائي متاح على الرابط https: //cbiraq.org.

2 يعرف التمويل النقدي بانه (تمويل نفقات الحكومة بشكل مباشر عن طريق خصم حوالات الخزينة، أي أنه تمويل مبالغ نقدية مقابل أوراق مالية حكومية) . علي عبد الكاظم دعدوش (2024) : تأثير التمويل النقدي في الموازنة العامة تجارب دولية مع التركيز على العراق ، اطروحة دكتوراه ، جامعة بغداد ، كلية الإدارة والاقتصاد .

شكل (3) تطور الميزانية العمومية للبنك المركزي العراقي خلال المدة (2015-2023)

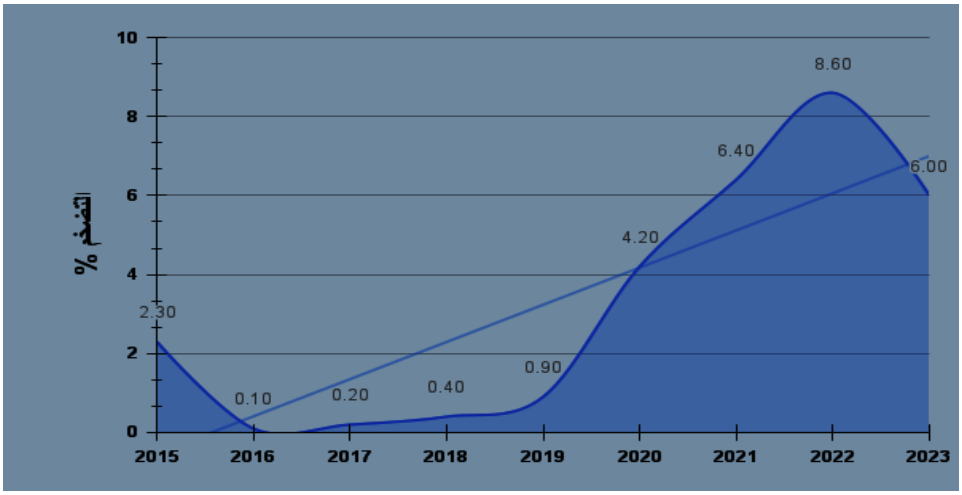


المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على بيانات الجدول (5).

يلاحظ بأن الميزانية العمومية (قائمة المركز المالي) للبنك المركزي العراقي قد شهد ارتفاعاً مستمراً خلال المدة (2015-2023)، إذ بلغت نحو (72,475) تريليون دينار عام 2015، وارتفعت إلى نحو (204,578) تريليون دينار عام 2023، ويعزى ذلك إلى ارتفاع القاعدة النقدية لنفس المدة من (63,048) تريليون دينار إلى نحو (165,155) تريليون دينار عام 2023، وهذا الارتفاع في القاعدة النقدية جاء نتيجة تلبية متطلبات الحكومة المركزية عن طريق آلية التعقيم النقدي.

وهذا يعني أن البنك المركزي يعمل على تحويل الدولار إلى دينار لتلبية بنود الموازنة العامة، وفي ظل ارتفاع أسعار النفط الذي يؤدي إلى وفرة في الدولارات الحكومية، فإن البنك المركزي يضطر إلى إما سحب السيولة عن طريق نافذة بيع العملة، وهذا ما تم اللجوء إليه عندما رفع الفائدة من (4%) إلى (7.5%) بعد عام 2023 أو عن طريق التمويل النقدي وبالتحديد خصم حوالات الخزينة لتسييل العجز والدين، وهذا الأخير سبب ارتفاع التضخم في العراق كما مبين في الشكل (4).

شكل (4) معدل التضخم في العراق خلال المدة (2015-2023).



المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على بيانات الجدول (5).

يلاحظ من الشكل (4) إن التضخم في العراق كان دون النسبة المعتمدة عالمياً (2%) خلال المدة (2015-2019) نتيجة لاستقرار سعر الصرف المثبت الاسمي من قبل البنك المركزي العراقي، لكن المدة (2020-2023) شهدت ارتفاع التضخم بسبب الأزمة الصحية التي أدت إلى نفقات حكومية إضافية - تم تمويلها عن طريق الحوالات المخصومة بصورة كبيرة - لمواجهة الظروف الصحية والاجتماعية، فضلاً عن عملية تغيير سعر الصرف مضافاً إليها انفتاح التجارة العالمية بعد عام 2021؛ مما أدى إلى ارتفاع الطلب على السلع والخدمات بالتزامن مع انحسار سلاسل الإمداد، الأمر الذي أدى إلى ارتفاع مستويات التضخم عالمياً، ونتيجة لكون العراق مستورداً لكافة السلع والخدمات، فقد ارتفع التضخم (التضخم المستورد) في البلاد.

ثالثاً: النتائج المترتبة لعدم التنسيق بين السياستين المالية والنقدية في العرق

أ- تدهور متوقع للوضع المالي لو حدث انخفاض في أسعار النفط نتيجة لانكماش الطلب. إذ إن عدم استدامة الإيرادات العامة لتمويل النفقات العامة له تأثير سلبي على واقع الاقتصاد العراقي؛ مما يزيد من نقاط الضعف، بل إن الإيرادات الكلية لم تستطع تمويل النفقات الجارية خلال موازنة عام 2024.

وعلى الرغم من أن التوقعات تشير إلى تنفيذ جزئي للموازنة الاستثمارية بسبب قيود القدرة، إلا أنه من المتوقع أن يظل إجمالي الإنفاق الحكومي في تزايد بنسبة 3.8% من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2024، منها 3.4% ترجع إلى ارتفاع الرواتب والمعاشات التقاعدية (بما في ذلك التحويلات إلى حكومة إقليم كردستان).

ب- ارتفاع كبير في العجز المخطط، والذي أدى إلى دين (داخلي) ضخم بلغ (96) تريليون دينار نهاية عام 2024، وهذا له أثر سلبي، إذ يؤدي إلى ارتفاع التضخم في البلاد، فضلاً عن مزاحمة القطاع الخاص الذي إذا ما أتيحت الفرص الحقيقية له لاستثمر هذه الأموال في توطن الإنتاج والإنتاجية على أقل تقدير للسلع والخدمات الضرورية، والتي تستورد من دول الجوار والصين.

وبشكل تفصيلي، فقد ارتفع التمويل النقدي (تسييل العجز والدين الحكومي) عام 2024، إذ بلغ نحو (76) تريليون دينار خلال الربع الأول من عام 2024، منها نحو (40) تريليون دينار حوالات مخصومة، بالإضافة إلى (9) تريليون دينار للمصارف التجارية، والمتبقي للمصارف الحكومية، وتمت إضافة نحو (20) تريليون دينار في موازنة عام 2024.

وهذا يعني أن الحكومة عليها التزام اتجاه البنك المركزي (دين خالص) كحوالات مخصومة بنحو (60) تريليون دينار، فضلاً عن الدين الممول من قبل المصارف الحكومية والسندات، وهذا أدى إلى ضعف سيطرة السلطة النقدية على التضخم كما تم ذكره آنفا. وبالنتيجة النهائية سوف يرتفع الدين الحكومي من (44%) من الناتج المحلي الإجمالي عام 2023 إلى أكثر من (86%) بحلول عام 2029، مما يؤدي إلى إشارة عالية بالمخاطر في المدى المتوسط.

ج- الإنفاق الكبير من قبل الحكومة، والذي بلغ نحو (211) تريليون دينار في موازنة عام 2024 (سياسة مالية توسعية)، يقابله رفع سعر السياسة من قبل البنك المركزي العراقي إلى (7.5%) (سياسة نقدية انكماشية) بداية عام 2023، ليستطيع اللحاق بالإنفاق الحكومي المتزايد، ومن ثم هذا له أثر مهم في سحب السيولة النقدية المكتنزة، ومنه تقليل الإصدار النقدي لتمويل نفقات الحكومة (آلية التعقيم النقدي). وهذا له انعكاسات على الدورة الاقتصادية، وبالتالي حصول تخبط ما بين ارتفاع التضخم وزيادة الانكماش بالمجمل (التضخم الركودي) أثر سلباً على واقع الاقتصاد العراقي.

د- بالمحصلة النهائية هناك عدم تنسيق واضح بين السياستين المالية والنقدية، ففي وقت كانت السياسة المالية توسعية، ويبرز ذلك من خلال توسع حجم النفقات العامة باستمرار، إلا أن السياسة النقدية كانت متشددة أو انكماشية - إلى حد ما - من خلال السياسة النقدية غير التقليدية وبالتحديد التوجيه المستقبلي Forward guidance عن طريق القرارات والإجراءات والتوجيهات التي يصدرها البنك المركزي بين الحين والآخر، فضلاً عن رفع سعر السياسة لتعزيز السيولة الدينارية المعقمة لدولار الحكومة.

الخاتمة

يتطلب من صانعي القرار التنسيق بين السياسات الاقتصادية، وتكون هنالك مرونة لاسيما بين السياستين (المالية والنقدية) لتكوين سياسة اقتصادية ترسم ملامح مسايرة التطورات العالمية، وتعمل على تجاوز الأزمات الاقتصادية. فضلاً عن التحول بصورة جدية من قبل أصحاب القرار من سياسة الدولة المتداخلة (دولة الرعاية) إلى سياسة الدولة المسؤولة (المنظمة للاقتصاد)، أو/وتحويل التخصيصات المالية للرعاية الاجتماعية نحو برامج استثمارية هادفة للشباب العاطل وتحريك عجلة السوق المحلية بالصناعة والإنتاج المحلي ذو الجودة العالمية، الأمر الذي يعمل على خفض معدل البطالة والفقر؛ ومن ثم تخفيض الأعباء المالية على الأجيال القادمة.

المصادر:

- البنك المركزي العراقي، الموقع الإحصائي متاح على الرابط https: //cbiraq.org.
- علي عبد الكاظم دعدوش (2024): تأثير التمويل النقدي في الموازنة العامة تجارب دولية مع التركيز على العراق، أطروحة دكتوراه، جامعة بغداد، كلية الإدارة والاقتصاد.
- وزارة المالية العراقية، الدائرة الاقتصادية، أعوام متفرقة.
- وزارة المالية العراقية، الدائرة الاقتصادية، قسم المعلومات الفنية، أعوام متفرقة (2004-2022).
- وزارة التخطيط، دائرة الحسابات القومية، بيانات الناتج المحلي الإجمالي لسنوات متفرقة.

Area, R (1995). The Freedom Revolution: The new Republican House Majority, Gateway Books, USA.

لِدولةٍ فاعلةٍ ومجتمعٍ مُشارِك

www.bayancenter.org
info@bayancenter.org