



البنك المركزي العراقي
Central Bank of Iraq

مجلة الدراسات النقدية والمالية
Journal of Monetary and Financial Studies

مجلة علمية نصف سنوية
يصدرها البنك المركزي العراقي
دائرة الإحصاء والأبحاث

العدد العاشر
شباط 2022

مجلة الدراسات النقدية والمالية

• هيئة التحرير:

- محافظ البنك المركزي العراقي
- نائب محافظ البنك المركزي العراقي / الإداري
- نائب محافظ البنك المركزي العراقي / الفني
- مدير عام دائرة الإحصاء والأبحاث
- الأستاذ مصطفى غالب مخيف
- الأستاذ إحسان شميران الياسري
- د. عمار حمد خلف
-

• المتابعة الفنية:

- رائد محمود عيدان
- غزوة محمد سعيد
- علي عبد الرضا حمودي
- قيس حسون الملا
- ليلي عبد الكريم شحادة
- دائرة الإحصاء والأبحاث/ قسم المجلة والتقارير
- المكتب الإعلامي

• العدد العاشر : شباط – 2022.

• الآراء الواردة في المجلة لا تعبر بالضرورة عن سياسة البنك المركزي وانما تمثل آراء الباحثين.

افتتاحية العدد

انطلاقاً من رسالة البنك المركزي العراقي في تبني سياسة نقدية كفوءة فقد واصل البنك جهوده الهادفة إلى تحقيق الاستقرار العام في الأسعار وحماية القوة الشرائية للمواطنين بوصفها شرطاً أساسياً لتحقيق النمو المستدام وعنصراً محورياً في الاقتصاد الكلي وعاملاً رئيسياً في توفير بيئة ملائمة للاستثمار، وعزز البنك من استراتيجيته نحو بناء معايير ذات متانة وفقاً لأفضل الممارسات الدولية والمعايير الحديثة المطبقة في البنوك المركزية الرائدة والمتميزة.

فضلاً عن سعى البنك الى تحسين إجراءات العمل وتبسيطها بصورة مستمرة من خلال الخطط والاستراتيجيات التي أسهمت في زيادة التوعية والتثقيف المالي وتعزيز المعرفة بالخدمات المالية والمصرفية عبر تطبيق التقنيات الحديثة، مع التركيز على تطوير التشريعات والأطر الرقابية والإشرافية بما يحقق انتشار الخدمات المالية وحماية المستفيدين منها.

وقد واجهت السياسة النقدية تحديات كبيرة بسبب جائحة كورونا وما زالت آثارها حاضرة الى يومنا هذا ما دفع البنك المركزي العراقي الى تنفيذ حزمة من التدابير بهدف تخفيف الأعباء عن قطاعي الأسر والمشروعات المتناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة ومنحها تسهيلات الائتمان في ظل تراجع التدفقات النقدية، وتمثلت تلك التدابير بالآتي:

1- تحفيز النمو الاقتصادي من خلال استمراره بمبادراته في دعم سيولة قطاع الإسكان (صندوق الإسكان والمصرف العقاري) عبر مبادرته البالغة أكثر من (9) ترليوناً دينار عراقي تمنح بصفة قروض بلا فائدة او فائدة منخفضة للمواطنين والموظفين الراغبين في شراء وحدات سكنية في المجمعات السكنية الاستثمارية في عموم العراق وتمديد مدة سداد القرض الى (20) سنة.

2- على مستوى الرقابة والتدقيق فقد أدت جهود البنك المركزي الى إلغاء تصنيف العراق في قائمة الاتحاد الأوروبي للدول ذات المخاطر المرتفعة في مجال مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب وجاء نتيجة الإجراءات الكبيرة التي قام بها مكتب مكافحة غسل الأموال لتواكب المتطلبات الدولية الأمر الذي يسهم في تسهيل حركة انتقال الأموال من البلاد وإليها.

3- على المستوى الاجتماعي لم تقتصر جهود البنك المركزي العراقي فيما يتعلق بالسياسة النقدية والمصرفية فحسب، بل تعدت إلى دعم وتمويل النشاطات والمشاريع ذات الطابع المجتمعي والإنساني والبيئي والثقافي والفني عن طريق صندوق المبادرات المجتمعية (تمكين) الممول من البنك المركزي والمصارف.

ويسرنا أن ننشر العدد العاشر من مجلة الدراسات النقدية والمالية، آملين أن ترفد صانعي القرار والمختصين والباحثين بالأثر الإيجابي للتنمية الاقتصادية في العراق.

ومن الله التوفيق.

Editorial

Preceding from the Central Bank of Iraq's message to adopt efficient monetary policy, the CBI has continued its efforts aiming to achieve general stability in prices and protect the purchasing power of citizens – as it represents a prerequisite for achieving sustainable growth, a pivotal element in macroeconomic, and the major factor in providing a proper environment for investment. The CBI also strengthened its strategy towards building sound standards in accordance with the best international practices and modern standards applied in leading and distinguished banks.

The CBI sought to improve and simplify operation procedures continuously through plans and strategies that contributed to raise financial awareness and education, enhance knowledge of financial and banking services through the application of modern technologies with concentration on developing legislative, regulatory, and supervisory frameworks to achieve the spread of financial services and protect the beneficiaries.

Monetary policy faced great challenges due to COVID-19 pandemic, as its effects are still present until this day – the matter that prompted the CBI to implement a package of measures aiming to relieve burdens on both sectors: families sector and micro, small and medium projects sector by granting them credit facilities in light of decline in cash flows.

Those measures were as the following:

1– Stimulate economic growth by continuing its initiative to support liquidity of housing sector (Housing and Real Estate Fund) which amounted more than IQD 9 trillion. The initiative was granted as an interest free or low interest loans to citizens and employees who have the desire to purchase housing units in investment housing compounds throughout Iraq and to extend the loan settlement period to 20 years.

2- At the level of surveillance and audit, the CBI efforts led to remove Iraq from the European Union's list of countries with high risks in the area of combating money laundering and financing terrorism. This came as a result of the great measures taken by Anti- Money Laundering and Countering of Terrorism Office to keep pace with international requirements, which contributes to facilitate the movement of funds to and from the country.

3- At the social level, CBI efforts were not limited to monetary and banking policy measures only, but also went beyond to support finance activities and projects of social, humanitarian, environmental, cultural, and artistic nature through the Fund of Social Initiatives (Tamkeen) that is financed by CBI and banks.

It is our pleasure to publish – the tenth issue of the Monetary and Financial Studies Magazine – hoping that they will provide decision makers, specialists, and researchers with a positive impact of the economic development in Iraq.

Allah is the grantor of success.

محتويات العدد

الصفحة		إسماء الباحثين	الموضوع	التسلسل
من	الى			
21	1	د. علي فريد عبد الكريم	تقلبات الإيرادات الحكومية وتأثيرها في القطاع المصرفي العراقي	1
49	22	رائد محمود عيدان د. ايمان عبد الرحيم كاظم	تأثير الازمات على كفاية الاحتياطات الأجنبية للعراق	2
69	50	سرمد جاسم حمودي	الدين العام وانعكاساته على بعض المتغيرات الاقتصادية في العراق للمدة 2006-2020	3

تقلبات الإيرادات الحكومية وتأثيرها في القطاع المصرفي العراقي

د. علي فريد عبد الكريم

م. مدير / دائرة الاستثمارات والتحويلات الخارجية

المستخلص:

ركّزت مشكلة البحث في طبيعة الاقتصاد العراقي الريعي الأحادي الجانب وفي اعتماده على الإيرادات الحكومية المتأتية من استخراج النفط الخام وتصديره إلى الأسواق الدولية، فضلاً عن اعتماد جميع قطاعاته الاقتصادية على هذه الإيرادات المتسمة بالتذبذب، ومن ثَمَّ فإنَّ التقلبات التي تحدث في هذه الإيرادات مهما كان مصدرها ستكون لها آثار اقتصادية متعدّدة وبضمنها أثرها في القطاع المصرفي، وافترض البحث أنَّ التقلبات التي تحصل في الإيرادات الحكومية تؤثر بشكل مباشر أو غير مباشر في جميع القطاعات الاقتصادية ومنها القطاع المصرفي، وهذه التقلبات تؤثر سلباً أو إيجاباً في الودائع والائتمان في القطاع المصرفي العراقي، وتوصل البحث إلى مجموعة من الاستنتاجات من أهمها إنَّ القطاع النفطي في الاقتصاد العراقي أصبح المصدر الأساس للإيرادات الحكومية ومن ثَمَّ تأثيره في جميع القطاعات الاقتصادية، ومنها القطاع المصرفي الذي يُعدُّ الشريان المغذي لمختلف المفاصل الاقتصادية عبر جذب الأموال، ومن ثَمَّ فإنَّ التقلبات التي حصلت في الإيرادات الحكومية أثّرت في الودائع الحكومية والودائع الخاصة، مما أثر في الائتمان المصرفي، وأوصى البحث بضرورة تبني العراق خطّاً استراتيجياً طويلة الأجل ومتوسطة الأجل؛ وذلك لإحداث تنويع اقتصادي يكون رديفاً للإيرادات النفطية لتمويل الموازنة العامة في العراق، وذلك يجنب البلد الكثير من المخاطر التي يمكن أن تحدث في حالة انخفاض أسعار النفط أو تعثر عمليات الإنتاج والتصدير، إذ إنَّ تنويع الاقتصاد العراقي يؤدي إلى تنويع مصادر الدخل والناتج في القطاعات الاقتصادية الأخرى ومن ثَمَّ تجنب الصدمات التي تتركها الإيرادات النفطية على الاقتصاد ولا سيما القطاع المصرفي.

الكلمات الرئيسية: الإيرادات الحكومية، الإيرادات النفطية، القطاع المصرفي، الودائع، الائتمان.

(Government revenues fluctuations and their impact on the Iraqi banking sector)

Dr. Ali Fareed Abdul Kareem

Abstract

The research problem focused on the nature of the Iraqi rentier unilateral economy and its dependence on government revenues from extracting crude oil and exporting it to international markets, in addition to the dependence of all economic sectors on these fluctuating revenues, thus the fluctuations that occur in these revenues whatever their source it will have many economic effects including its impact on the banking sector, the research assumed that the fluctuations in government revenues directly or indirectly affects all economic sectors including the banking sector, these fluctuations affect negatively or positively on deposits and credit in the Iraqi banking sector, the research reached a set of conclusions and one of the most important was that the oil sector in the Iraqi economy has become the primary source of government revenues and therefore its impact on all economic sectors including the banking sector which is the feeding artery for the various economic joints through attracting and pumping money, and therefore the fluctuations in government revenues affected government deposits and private deposits which affected bank credit, the research recommended that Iraq should adopt long and medium-term strategic plans in order to create economic diversification that is equivalent to oil revenues to finance the general budget in Iraq, and that avoids the country a lot of risks that can occur in the event of low oil prices or faltering production and export operations, as diversification of the Iraqi economy leads to diversification of sources of income and output in other economic sectors and thus avoid shocks left by oil revenues on the economy, especially the banking sector.

Key words: Government revenues, Oil revenues, the banking sector, Deposits, Credit.

المقدمة:

يُعدُّ الاقتصاد العراقي من الاقتصادات النفطية التي تعاني من اختلال الهيكل الإنتاجي الذي يعتمد بشكل كبير على القطاع النفطي، وبذلك فإنَّه اقتصاد ريعي أحادي الجانب يعتمد على إنتاج وتصدير النفط، وبما أنَّ هذه السلعة الحيوية تتميز بالتقلبات المستمرة بسبب طبيعة العوامل المؤثرة في السوق النفطية ذات الطابع الدولي فإنَّ هذا يجعل إيرادات الريع النفطي غير مستقرة بسبب الصدمات السعرية التي تشهدها أسواق النفط العالمية الأمر الذي يجعل الاقتصاد العراقي يعاني من تذبذب في حجم الإيرادات الحكومية من خلال عدم استقرار حجم التمويل الأكبر للنفقات الحكومية مما يؤدي إلى عدم انتظام العلاقة بين السياسة الإنفاقية وأهدافها ووظائفها وهو ما ينعكس بتقييد فاعلية هذه السياسة في تحقيق النمو والاستقرار الاقتصادي في مختلف القطاعات ومنها القطاع المصرفي، ومن ثَمَّ فإنَّ الدور الذي يقوم به القطاع المصرفي العراقي يعكس الوضع الذي تحدده حركة الاقتصاد والتي حددت أبعاد النشاط المصرفي في ظل اتجاهات متشابكة شهدها الاقتصاد العراقي، وهذا القطاع كغيره من القطاعات الاقتصادية تأثر بمختلف الظروف التي مرَّ بها البلد وانعكس ذلك بشكل كبير على واقع القطاع المصرفي وطبيعة نشاطاته وخدماته وعملياته المصرفية ودرجة كفاءته في أداء أدواره الأساسية المهمة، وارتبط القطاع المصرفي في العراق أيضًا بمختلف التطورات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية في البلد، التي تركت آثاراً واضحة على طبيعة هذا القطاع من حيث هيكله ونشاطاته المختلفة، ويتناول هذا البحث دراسة تداعيات تقلب الإيرادات الحكومية على القطاع المصرفي العراقي عبر تأثير هذه التقلبات على الودائع والائتمان المصرفي.

مشكلة البحث: تتجسد مشكلة البحث في التقلبات التي تحدث في الإيرادات الحكومية المتأتية من استخراج النفط الخام وتصديره إلى الأسواق الدولية، ومن ثَمَّ فإنَّ التقلبات التي تحدث في هذه الإيرادات مهما كان مصدرها ستكون لها آثار اقتصادية متعدّدة وبضمنها أثرها في القطاع المصرفي.

فرضية البحث: إنَّ التقلبات التي تحصل في الإيرادات الحكومية تؤثر بشكل مباشر أو غير مباشر في القطاع المصرفي، ومن ثَمَّ فإنَّ هذه التقلبات تؤثر سلباً أو إيجاباً في الودائع والائتمان في القطاع المصرفي العراقي. **أهمية البحث:** يُعدُّ القطاع المصرفي أحد أهم القطاعات الأساسية في الاقتصاد، ليس فقط لدوره المهم في تعبئة المدخرات المحلية والأجنبية وتمويل الاستثمار الذي يمثل عصب النشاط الاقتصادي، وإنَّما لكونه يُمثل حلقة الاتصال الأكثر أهمية مع العالم الخارجي، لذلك من المهم دراسة تأثير تقلبات الإيرادات الحكومية في القطاع المصرفي.

هدف البحث: دراسة وتحليل مدى تأثير التقلبات في الإيرادات الحكومية في القطاع المصرفي العراقي ولا سيَّما في إجمالي الودائع والائتمان المصرفي.

منهجية البحث: تمَّ الاعتماد على المنهج الاستنباطي في الاستدلال على مدى تأثير تقلبات الإيرادات الحكومية في القطاع المصرفي العراقي باستخدام الأسلوب الوصفي في تحليل مكونات البحث.

المبحث الأول/ الإيرادات الحكومية وعلاقتها بالمصارف

المطلب الأول: الإيرادات الحكومية وفقاً للمدارس الاقتصادية

لقيام الدولة بوظيفتها يتطلب الأمر حصولها على تمويل لإنفاقها العام، أي أن تحصل على الموارد المالية اللازمة لتغطية نفقاتها العامة، وهذه الموارد المالية هي التي يُطلق عليها الإيرادات الحكومية (الإيرادات العامة للدولة)، وإذا كانت أهداف الإيرادات الحكومية تنحصر في ظل الفكر المالي التقليدي في تغطية النفقات الحكومية اللازمة لقيام الدولة بوظيفتها التقليدية، فإنَّ الإيرادات الحكومية في الوقت الحاضر ترمي فضلاً عن ذلك إلى تحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية وسياسية، أي إنها أصبحت أداة للتوجيه الاقتصادي والاجتماعي، أو بعبارة أخرى أصبحت مع النفقات الحكومية أدوات للسياسة المالية التي تسعى الدولة عبرها لتحقيق أهدافها⁽¹⁾، واختلف دور الإيرادات الحكومية باختلاف العلاقات التي تنظم النشاط المالي للدولة وأبعاد تدخلها في مجمل الحياة الاقتصادية والاجتماعية، مما انعكس على تطور الأفكار المالية للإيرادات الحكومية، ويمكن توضيح تلك الأفكار عبر الآتي:

أولاً: الإيرادات الحكومية في الفكر المالي الكلاسيكي

كانت الفكرة الأساسية لوظيفة المالية العامة التقليدية مقتصرة على توافر الإيرادات الحكومية للدولة لتغطية النفقات الحكومية المقتصرة على الحاجات الضرورية لأفراد المجتمع، إذ كانت الموارد العامة مقتصرة على اقتطاع جزء من ثروات الأفراد ودخولهم بصورة عامة كالضرائب، وعلى أقيام المنافع العامة المقدمة للأفراد بصورة خاصة كالرسوم، إذ كانت الحاجات الضرورية لأفراد المجتمع هي ما تقدمه الدولة من وظائفها للدفاع الخارجي وحفظ الأمن الداخلي والقضاء وإنشاء الطرق العامة التي لا يقدم عليها الأفراد لأنَّها لا تغل ربحاً مع ضرورتها لأفراد المجتمع وقد ترتب على ذلك أن يكون حجم الموازنة بنفقاتها مساوياً إيراداتها وفي الحدود الدنيا⁽²⁾، وظهرت المدرسة الكلاسيكية لأول مرة وسادت أفكارها في بريطانيا في نهاية القرن الثامن عشر ومن رواد هذه المدرسة آدم سميث في كتابه ثروة الأمم سنة 1776، وديفيد ريكاردو في كتابه أصول الاقتصاد السياسي والضرائب سنة 1817، وكذلك جون ستيوارت مل والفريد مارشال وبيجو وساي... إلخ، مؤكداً على منح الأفراد الحرية المتجسدة بخمسة جوانب رئيسة هي حرية التملك وحرية التعاقد وحرية إنشاء المشروعات وحرية العمل وحرية المبادلة، وبهذا تم ترك وجهة النشاط الاقتصادي وفقاً للمصالح والرغبات الشخصية للأفراد، فكان اعتماد الحياة الاقتصادية على القطاع الخاص من واقع عدم وجود تضارب بين المصالح الفردية والمصالح الجماعية، وبهذا كانت أهمّ الفرضيات التي استندت إليها هي ضرورة إبعاد الدولة عن التدخل في النشاط الاقتصادي وترك الأفراد أحراراً في أعمالهم الاقتصادية لأنَّهم قادرون إذا تركوا أحراراً أن يمارسوه وفقاً لما تمليه مصلحتهم الشخصية وأنَّ هناك يداً خفية على حد تعبير آدم سميث توجه الاقتصاد تلقائياً لتحقيق مصلحة المجتمع⁽³⁾، وبذلك آمن الفكر الكلاسيكي بمبدأ حياد السياسة المالية الأمر الذي أفقد تأثير فاعلية الموازنة العامة في الاقتصاد القومي، ويُفسَّر ذلك على أساس أنَّ الدولة تُعدُّ أساساً منظمة سياسية بحتة عليها ألا تتدخل

في المجالين الاقتصادي والاجتماعي وقد نشأ عنه اقتصار الإنفاق العام على تمويل الحاجات العامة وأصبح دور الموازنة العامة عبارة عن تأمين التوازن المالي بين الإيرادات الحكومية والنفقات الحكومية، مما دعا التقليديين إلى رفض كُلٍّ من عجز الموازنة العامة وفائضها، وهكذا أصبح توازن الموازنة هو المبدأ المثالي الذي ينبغي تحقيقه بين الإيرادات الحكومية والنفقات الحكومية، وظل هذا المبدأ محترماً إلى الدرجة التي لم يفكر فيها التقليديون حتى في إمكانية حدوث عجز مؤقت في الموازنة خشية من ممارسة أثر معين في الاقتصاد القومي⁽⁴⁾.

ثانياً: الإيرادات الحكومية في الفكر المالي المعاصر

لم تظهر فكرة المالية العامة الحديثة نتيجة لتلك التطورات التدريجية لحاجات المجتمع إلا عند حدوث الكساد الكبير وما نتج عنه من بطالة وفقر كبير في أواخر العقد الثالث من القرن العشرين بعد أن بات يتضح بجلاء التأثير البارز لكل إجراء مالي على النشاطات الاقتصادية والاجتماعية للدولة المؤدي إلى ازدياد النفقات الحكومية ومن ثمَّ زيادة الضرائب التي أُخِلَّت بالتوازن الاقتصادي والاجتماعي، لذلك أخذ المختصون بوضع الموازنة بالمسوغات الاقتصادية والاجتماعية إلى جانب المسوغات المالية عند إعدادها، إذ تدخلت الدولة لحل أزمة الكساد والقضاء على البطالة بفتح مشاريع كبيرة لإنشاء الطرق وبرامج أخرى ضخمة لتشغيل العاطلين وإعانة الفقراء والمسنين، مما أدى إلى زيادة النفقات الحكومية وزيادة الضرائب فضلاً عن الاقتراض لتمويل الإنفاق الحكومي المتزايد، أمّا من جهة أخرى فقد استخدموا الضرائب بالكم والنوع لتحقيق العدالة الاجتماعية وكذلك لتشجيع بعض الصناعات ولتوجيه المستهلك نحو استهلاك السلع الضرورية والمفيدة لتطوير المجتمع، بذلك ظهرت جلياً الفكر المالي المعاصر نتيجةً لضرورة تدخل الدولة لحل المشاكل الاقتصادية والاجتماعية والمساهمة في تطوير المجتمع⁽⁵⁾، إذ عانى الاقتصاد العالمي خلال مرحلة الكساد الكبير (1929-1933) من أزمة طاحنة بددت الأوهام بمعظم مسلمات الفكر التقليدي ونظرياته وأثبتت عدم ملاءمته للواقع الجديد، ومنذ ذلك الوقت تولد شعور قوي بأنَّ هناك حاجة ماسة لنظرية يمكنها أن تفسر أسباب استمرار البطالة المرتفعة طوال سنوات الأزمة، وظهرت هذه النظرية عام 1936 حينما نشر الاقتصادي الانكليزي جون مينارد كينز كتابه المشهور النظرية العامة في الاستخدام والفائدة والنقود، وأكد كينز عبْرَه أنَّ موازنة الدولة تمثل قطاعاً حيويّاً لها أهميتها الكبرى وآثارها البالغة في القطاعات الأخرى التي تضمها موازنة الاقتصاد القومي، وقد تبلور نتيجة لذلك الدور الذي تلعبه السياسة المالية في تحقيق الاستقرار الاقتصادي وأنَّ هذه السياسة بتكييفها لمستويات النفقات والإيرادات الحكومية وأنواعها تستطيع أن تؤثر في مستويات الدخل القومي والعمالة، وأوضح أنَّ العبرة ليس بتوازن موازنة الدولة وإنّما الأهم من ذلك هو توازن الاقتصاد القومي، وحتى لو أدى ذلك إلى عدم توازن الموازنة العامة في الأجل القصير في الأقل، وبهذا المنطق فقد أخرج كينز السياسة المالية من عزلتها التقليدية عن سائر قطاعات الاقتصاد القومي، وقضى إلى حدٍّ كبير على مبدأ حياد السياسة المالية،

والفكرة القائلة بضرورة الإبقاء على توازن الموازنة العامة، وبذلك بدأت الأفكار التقليدية بالتلاشي والاضمحلال وبدأت الدولة تتدخل في الحياة الاقتصادية، ولم يقتصر هذا الدور على التدخل لعلاج الأزمات بل امتد أيضاً ليشمل الهياكل الاقتصادية والاجتماعية، وخلق هذا التطور كذلك تطوراً مماثلاً في مالية الدولة الرأسمالية، إذ مثلت الموازنة العامة صورة لدور الدولة الاقتصادي واداة لتحقيق أهدافها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية⁽⁶⁾. وفي ظل النظرية الحديثة فإنّ المالية العامة تعالج مستوى النشاط الاقتصادي من طريق تأثيرها على مستوى الطلب الفعال، إذ أصبحت تتادي بأنّ الإيرادات الحكومية والنفقات الحكومية يجب أن تتغير لأجل تحقيق هدف واحد هو الاحتفاظ بمستوى مستقر وعالٍ من النشاط الاقتصادي، وتلجأ الدولة إلى إحداث عجز في موازنتها نتيجة التوسع في إنفاقها، أي: سياسة التمويل بالعجز في أوقات الكساد أو الانكماش، وإلى إحداث فائض لمواجهة الموجات التضخمية في أوقات الرواج، بحيث تهدف الدولة من كل ذلك إلى تحقيق التوازن على مستوى المجتمع بأسره وليس على مستوى النشاط العام فحسب⁽⁷⁾.

المطلب الثاني: العلاقة بين الإيرادات الحكومية والقطاع المصرفي في البلدان النفطية

تتسم البلدان الريعية التي تعتمد على الإيرادات النفطية بعدم الاستقرار الاقتصادي نتيجة تبعية القطاعات الاقتصادية المختلفة إلى القطاع النفطي وما ينتج عن هذه التبعية من تقلبات وهزات وعدم استقرار في النشاط الاقتصادي مقرونة بالتذبذب الحاصل في الإيرادات النفطية، ويتأثر نشاط القطاع المصرفي مع الهيمنة النفطية بتغيرات الإيرادات النفطية لكونه المصدر الرئيس لعرض النقد ووفرة السيولة⁽⁸⁾، فعند حصول انخفاض في أسعار النفط في اقتصاد يعتمد على الصادرات النفطية مصدراً رئيساً لعائدات النقد الأجنبي ومصدراً رئيساً للإيرادات الحكومية كما هو الحال في العراق ينعكس في انخفاض عائدات التصدير وتدهور الميزان التجاري وميزان المدفوعات فيظهر ما يُعرف بالفجوة الخارجية فيحصل هبوط الموجودات الأجنبية الصافية في الجهاز المصرفي وهذا يؤدي إلى تراجع النمو النقدي وتنعكس في فجوة داخلية إذ يصبح الادخار المحلي أقل من الاستثمار المطلوب وتظهر مشكلة تمويل وازدياد التشدد في أسواق الاقتراض وتدني معدلات التوسع الائتماني، وبصورة موازية فإنّ هبوط عائدات التصدير يؤثر مباشرة في الإيرادات الحكومية مما يؤدي إلى ارتفاع في عجز الموازنة العامة، وتستجيب الحكومة لوضع كهذا بتخفيض الإنفاق العام ولا سيما النفقات الإنتاجية، وتوَجّل أو تقلص المشاريع الاستثمارية، وينجم عن ذلك تراجع في النمو الاقتصادي وفي نمو العمالة وظهور موجة جديدة من الركود، أمّا في حالة ارتفاع أسعار النفط فالتكيف يتم باتجاه معاكس، وعليه فإنّ تقلبات أسعار النفط تحدث في الاقتصاد دورة مزدوجة من الازدهار والانكماش فضلاً عن أنّ وجود جهاز مصرفي متطور وأسواق مالية ناشطة مع إمكانية الوصول إلى الأسواق المالية الدولية يمكن أن يخفف من آثار انخفاض أسعار النفط والمخاطر الوثيقة الصلة بها، فإذا كان هبوط أسعار النفط أمراً مؤقتاً فبإمكان السلطات النقدية أن توازن آثار هذا الهبوط في الميدان النقدي والائتماني من طريق ضخ السيولة في القطاع المصرفي والأسواق المالية، وأنّ بإمكان الحكومة أن تقترض أو أن تستخدم أسواق الأوراق المالية الآجلة وسيلة للحماية من التغيرات السلبية

في أسعار النفط، وينجم عن ذلك تخفيف التقلب في النشاط الاقتصادي وفي معدلات النمو مع ازدياد الاستقرار على الصعيدين الاقتصادي والمالي⁽⁹⁾.

إنَّ زيادة الإيرادات الحكومية في البلدان النفطية النامية يؤدي إلى زيادة الإنفاق الحكومي بشقيه الاستهلاكي والاستثماري وذلك يؤدي إلى زيادة دخول الأفراد الأمر الذي يدفعهم إلى زيادة إنفاقهم الاستهلاكي ومن ثَمَّ يؤدي ذلك إلى زيادة الطلب الكلي ومن ثَمَّ الناتج الكلي، وأنَّ زيادة الإنفاق الحكومي نتيجة زيادة الإيرادات الحكومية سوف يؤدي إلى زيادة الدخل لدى الأفراد مما يدفعهم ذلك أيضاً إلى التقليل من السحوبات من أرصدتهم التي يحتفظون بها لدى المصارف مما يؤدي إلى زيادة الاحتياطيات النقدية لدى المصارف وذلك يؤدي إلى زيادة قدرة المصارف على منح الائتمان ومن ثَمَّ زيادة الطلب الكلي ومن ثَمَّ زيادة الناتج ورفع مستوى النشاط الاقتصادي⁽¹⁰⁾، فضلاً عن أنَّ زيادة حجم النفقات الحكومية للدولة بشكل عام يؤدي إلى زيادة حجم دخول الأفراد عبر قيام الدولة بالإنفاق الجاري المتمثل بزيادة رواتب الموظفين أو عبر زيادة الإنفاق على المشاريع الاستثمارية الجديدة أو القائمة منها مما يؤدي ذلك إلى زيادة الدخل القومي وزيادة حجم الأرصدة النقدية لدى الأفراد والمشاريع ومن ثَمَّ زيادة حجم الادخارات، إذ إنَّ تأثير الإنفاق الحكومي في الادخار هو تأثير مباشر، أي إنَّ زيادة الإنفاق الحكومي تؤدي إلى زيادة الدخل بشكل عام، وبما أنَّ الأفراد عند زيادة دخولهم يميلون إلى الادخار لذلك تكون العلاقة طردية بين زيادة الإنفاق الحكومي والادخار وكل هذا سوف يسهم في زيادة حجم الودائع لدى القطاع المصرفي نتيجة قيام الأفراد بإيداع جزء من دخولهم المتزايدة بأثر زيادة الإنفاق الحكومي، ومن ثَمَّ زيادة قابلية القطاع المصرفي على منح الائتمان المصرفي لتوافر السيولة المصرفية، ويحصل العكس في حالة قيام الدولة بتخفيض حجم الإنفاق الحكومي إذ تقل الدخل والأرصدة النقدية في المجتمع وتقل الودائع ومن ثَمَّ تقل الأرصدة النقدية لدى المصارف ومن ثَمَّ تضطر المصارف التجارية إلى تقليل منح الائتمان المصرفي⁽¹¹⁾.

إنَّ النفقات الحكومية العامة في البلدان النفطية تكون محركاً لمعظم القطاعات الاقتصادية ومولداً رئيساً للوظائف، وحتى بالنسبة للقطاع الخاص (غير النفطي) فإنَّه يعتمد على النفط بشكل غير مباشر باعتماده على رواتب موظفي الدولة وتعاقده بشكل رئيس مع المؤسسات الحكومية مما ولد تلازماً محكماً بين حركة القطاع النفطي والقطاع غير النفطي في هذه البلدان، وترتبط البنية المالية بشكل شبه كامل على النفط، وقد زاحم الاعتماد المفرط على النفط في تغطية الإيرادات الحكومية المصادر الأخرى كالضرائب والرسوم وعوائد المؤسسات الاقتصادية العامة وأضعف نسب مساهمتها في تمويل الموازنة العامة، وهذا الواقع ولَدَ انكشافاً خطيراً للموازنة العامة على إيرادات الربيع النفطي والمرتبطة أساساً بتقلبات أسعار النفط الموجهة بعوامل ومتغيرات اقتصادية وسياسية عالمية⁽¹²⁾.

وقد أدت الأزمات المالية والاقتصادية إلى تدخل الحكومات والسلطات النقدية في بعض بلدان العالم في القطاع المصرفي من حيث اتخاذ إجراءات حاسمة لدعم وتطوير وتفعيل القطاع المصرفي نظراً إلى ما

يشكله هذا القطاع من أهمية في تركيبة الاقتصاد ومن ثمّ منع انهيار القطاع المصرفي وتحقيق الاستقرار المصرفي وتحقيق الاستقرار الاقتصادي، وكان لهذه الإجراءات التي اتخذتها الحكومات والبنوك المركزية مؤخرًا والتي أصبحت جزء أساس من أولوياتها ومهماتها إلى تحملها تكاليف مباشرة وغير مباشرة لتفعيل دور القطاع المصرفي في الاقتصاد⁽¹³⁾.

المبحث الثاني/ تداعيات تقلب الإيرادات الحكومية على القطاع المصرفي العراقي

المطلب الأول: التطورات النوعية في القطاع المصرفي العراقي بعد عام 2003

اتسمت مرحلة ما بعد عام 2003 بالإصلاح والتحرر المالي في العراق، إذ تضمن صدور قانون البنك المركزي العراقي رقم (56) لعام 2004 الذي تمّ بموجبه منح البنك المركزي استقلالاً تاماً عن الحكومة في تسيير عملياته المالية المركزية، ثمّ صدور قانون المصارف التجارية العراقية رقم (94) لعام 2004 والذي مثّل خطوة مهمة نحو إرساء نظام مالي يعمل وفقاً للمعايير الدولية، ومن خصائص هذه المرحلة تتمثل في محاولة إعادة تشغيل عمل المصارف الحكومية والخاصة وتطويره⁽¹⁴⁾، وفي نهاية عام 2003 بلغ عدد المصارف العراقية (25) مصرفاً، وكلها تعمل في مجال الصيرفة الشاملة منها (6) مصارف حكومية و(18) مصرفاً خاصاً، من بينها مصرف إسلامي واحد ومصرف مختلط واحد وهو المصرف المتحد للاستثمار⁽¹⁵⁾، واستمرت أعداد المصارف بالازدياد نظراً إلى التطورات الاقتصادية الحاصلة في البلد وازدياد الحاجة لنشوتها في عموم العراق، وبلغ عدد المصارف العاملة في العراق (71) مصرفاً وذلك نهاية عام 2018 شملت (7) مصارف حكومية تتوزع على النحو الآتي⁽¹⁶⁾:

- (3) مصارف تجارية.
- (3) مصارف متخصصة.
- (1) مصرف إسلامي.
- وشمل على (64) مصرفاً أهلياً (خاصاً) تتضمن الآتي:
- (24) مصرفاً تجارياً محلياً.
- (16) مصرفاً أجنبياً.
- (24) مصرفاً إسلامياً منها (22) مصرفاً محلياً و(2) مصرفان أجنبيان.

وفيما يخصّ التطورات النوعية فقد طبق البنك المركزي العراقي نظام المدفوعات الإلكتروني منذ عام 2006 بوصفه أحد أنظمة الدفع والتسوية لتبادل المعلومات إلكترونياً بين المصارف، وسعى إلى تطوير أداء هذا النظام وفاعليته، وتفعيلهما عبر دوره بوصفه مشغلاً للنظام وهيئة البنى التحتية اللازمة له إلى جانب مهامه مشرفاً ومراقباً للنظام عبر وضع القواعد والمعايير التي تحكم عمل هذه الأنظمة والحفاظ على سلامة ونزاهة العمليات

بغية تطوير عمل الجهاز المصرفي ورفع مستوى كفاءته وفاعليته في تحقيق الاستقرار المالي في البلد عبر تداول الأموال إلكترونياً وتقليل الاعتماد على التداول الورقي للنقد، وهذا النظام يتكون من الآتي:

1. نظام التسوية الإجمالية الآنية (RTGS) Real Time Gross Settlement: يضمن هذا النظام تسوية فعلية خلال يوم العمل لأوامر الدفع المتبادلة بين المشاركين وبصورة مستمرة ويمنح النظام أمانة عالية عبر الآتي:

- يؤمن النظام عدم حدوث أي اختراق أو تلاعب على الشبكة.
- وجود موقع أساس للنظام وموقعين بديلين لضمان حماية المعلومات عند حدوث أي طارئ من عطل أو أية أضرار أخرى قد يتعرض لها الموقع الأساس.
- إنَّ البنك المركزي العراقي هو المسؤول الوحيد عن تزويد مستخدمي النظام الإلكتروني (E-Token) وتستخدم بصفة تصريح للدخول على النظام.
- لا يمكن إتمام أية عملية من طريق مستخدم واحد إذ يتبع في ذلك مبدأ السيطرة المزدوجة (عبر الاتصال والتصديق).

2. نظام المقاصة الآلية (ACH) Automated Clearing House: يتيح هذا النظام التبادل بين المشاركين واحتساب صافي الوضع التبادلي لكل المشاركين وتقديم صافي أوامر التسوية إلى نظام التسوية الإجمالية الآنية (RTGS) ويسهم النظام في تسهيل عملية إرسال أوامر الدفع بصورة مباشرة من أنظمة المصارف إلى النظام المركزي لإتمام عملية التسوية مباشرة.

3. نظام إيداع السندات الحكومية (GSRS) Government Securities Registration System: نظام يعمل على إدارة السندات الحكومية التي يصدرها البنك المركزي العراقي ووزارة المالية وعبر هذا النظام يستطيع البنك المركزي مراقبة السيولة من موقعه، وتتم أيضاً عملية إدارة المزاد إذ يتم إصدار السندات وعمليات التسوية والمحافظة على ملكية السند وإجراء عمليات دفع الفائدة والرهن ويتم ربط نظام (RTGS) مع نظام (GSRS) لإتمام عملية التسوية المالية على حسابات المشاركين.

4. نظام مقاصة الصكوك الإلكترونية (CEP) Check Enablement Project: وهو جزء من نظام المقاصة الآلية ويعمل على تبادل الصكوك إلكترونياً بين المصارف ومن مواقعهم وذلك عبر اعتماد صورة الصك المرمز⁽¹⁷⁾.

5. شبكة ربط المصارف العراقية (IIBN) Iraq Inter-Banking Network: وهي شبكة لاسلكية ذات تقنية عالية تمتاز بالسرعة والكفاءة والسرية العالية وإمكانية التوسع تربط الفروع الرئيسة لجميع المصارف الحكومية والخاصة ووزارة المالية بالبنك المركزي العراقي فضلاً عن ربط فروع البنك المركزي ببعضها بغية دعم نظام المدفوعات العراقي والمصارف المجازة لإنجاز مختلف الفعاليات التي تتعلق بالأموال والتحويلات الإلكترونية إلى جانب التطبيقات المصرفية الأخرى التي تتم بين المصارف.

6. تشغيل نظام Swift alliance access الذي يعمل على تحويل المبالغ من صندوق التنمية العراقي (DFI) وكذلك حوالات المزاد اليومية.

7. إنشاء علاقات مصرفية (RMA) مع المصارف والمؤسسات العالمية التي لها علاقة مع البنك المركزي العراقي بنظام (Swift)⁽¹⁸⁾.

ورافق ذلك تطورات نوعية أخرى في مجال بناء وتطوير وتفعيل أنظمة مصرفية حديثة وفقاً لأفضل الممارسات العالمية وذلك في إطار إنشاء وهيئة بنية تحتية مصرفية متينة وشاملة لتقليص حجم المخاطر التي قد يتعرض لها النظام المصرفي بشكل خاص والنظام المالي بشكل عام، وبذلك استكمل البنك المركزي العراقي خلال عام 2013 المزيد من الخطوات التطويرية في بعض الأنظمة المصرفية التي استحدثها في الأعوام السابقة وعلى النحو الآتي⁽¹⁹⁾:

1. إنجاز المتطلبات الفنية لتحديث أنظمة المدفوعات العراقي عبر إضافة وظائف وفعاليات لتحسين أداء النظام واستخدام تقنيات حديثة في البرمجيات التي يعمل عليها النظام.

2. تنفيذ نظام مقاصة الصكوك الإلكترونية واعتماده بدلاً عن غرفة المقاصة اليدوية لفروع المصارف الحكومية والخاصة كافة في بغداد وبقية المحافظات.

3. إعداد نظام خدمات الدفع الإلكتروني للأموال ووضع الأطر القانونية له وذلك لتنظيم عمل مزودي خدمات الدفع الإلكتروني للأموال.

وفي عام 2014 تم إصدار نظام خدمات الدفع الإلكتروني للأموال الذي ينظم عمل مزودي خدمات الدفع الإلكتروني ومنح التراخيص، ويتضمن إنشاء المقسم الوطني للبيع بالتجزئة لتحويل الأموال إلكترونياً إلى نقاط البيع وأجهزة الصراف الآلي، فضلاً عن كونه نظام تشغيل متبادل للدفع بوساطة الهاتف النقال في العراق الذي يوفر فرصاً للمصارف العراقية ومشغلي شبكات الهواتف النقالة للوصول إلى الأدوات المتكاملة والأكثر حداثة للمدفوعات النقدية فضلاً عن أهميته في تنمية القطاع المصرفي، أمّا التطورات الحاصلة في نظام التسوية الإجمالية الآنية (RTGS) فقد تم فحص واختبار النسخة المحدثة للنظام (UPGRADE) وتنفيذ أنواع التحويلات على هذا النظام، وتم إكمال برنامج الربط بين نظام التسوية الإجمالية الآنية (RTGS) والنظام المحاسبي (ICBS) المسمى (INTER FACE) وتنصيب الأنظمة في جميع المصارف ومديريات البنك المركزي العراقي⁽²⁰⁾.

واستمرت التطورات النوعية في القطاع المصرفي العراقي للأعوام اللاحقة وتم تطوير وتحديث كثير من الأنظمة المصرفية، ولمواكبة التطور الحاصل في هذا القطاع اتخذ البنك المركزي العراقي في عام 2018 إجراءات وخطوات أخرى تتمثل أهمها بالآتي⁽²¹⁾:

1. توقيع اتفاقيات التعاون المشترك مع البنك الدولي وصندوق النقد الدولي ومؤسسة التمويل الدولية لتقييم وتطوير القطاع المالي والمصرفي في العراق.
2. توقيع اتفاقية التعاون المشترك مع صندوق النقد العربي لرسم استراتيجية الشمول المالي.
3. إنشاء شركة ضمان الودائع لدعم ثقة المواطن بالقطاع المصرفي العراقي وضمان مدخراتهم المودعة لدى المصارف كافة.
4. إنشاء مجلس المدفوعات الوطني لغرض تطوير خدمات الدفع والتحصيل والجباية الإلكترونية.
5. إصدار كثير من التعليمات والإجراءات الجديدة والخاصة بنافذة العملة الأجنبية وذلك لتقليص الفجوة بين سعر الصرف الرسمي والموازي، إذ بدأت بتصنيف المصارف باعتماد معايير ترجيحية محددة رئيسة وفرعية تعكس درجة امتثال المصرف للقواعد المتعلقة بعمليات بيع العملة الأجنبية.
6. تعزيز أنظمة الرقابة الشاملة المبنية على المخاطر وذلك لغرض تفعيل دور القطاع المصرفي والمؤسسات المالية لضمان استقرار النظام المالي فيها وضمان كفاءته بغية الوصول إلى نظام مصرفي مُعافي من الأزمات وبضمن أفضل المعايير الدولية للرقابة المصرفية.

المطلب الثاني: تداعيات تقلب الإيرادات الحكومية على الودائع المصرفية في العراق

تحدد الدولة إيراداتها وأوجه إنفاقها عبر سياستها المالية، والغرض الأساس منها هو دفع عجلة النمو الاقتصادي والتأثير الإيجابي في حركة الاقتصاد الوطني وتحقيق العدالة الاجتماعية في توزيع الدخل والثروات، وأنّ المصادر المالية الأساس المتاحة للعراق هي الإيرادات النفطية والتي تشكل نسبة كبيرة من الإيرادات الحكومية كما تمّ توضيحها آنفاً، وعلى الرغم من ضخامة هذه الإيرادات إلا أنّ العراق لا زال يعاني من الكثير من المشاكل الاقتصادية والاجتماعية نتيجة لسوء إدارة هذه الأموال وسوء إدارة الآليات المتوافرة، وعند حصول تقلبات في الإيرادات الحكومية بسبب التقلبات التي تحدث في أسعار النفط العالمية، ومن ثمّ فإنّ ذلك يؤثر في جميع القطاعات الاقتصادية سلباً وإيجاباً ومنها القطاع المصرفي، فعند انخفاض الإيرادات الحكومية تتخذ السياسة المالية إجراءات تستهدف عبرها زيادة هذه الإيرادات من طريق فرض الضرائب أو الاقتراض من القطاع المصرفي أو غير المصرفي وزيادة الرسوم وغيرها من الأدوات التي تستخدمها الدولة للحصول على إيرادات عامة، وهذه الإجراءات المتخذة سوف تؤثر في حجم الودائع المصرفية، ففي حالة فرض ضرائب تصاعدية عالية لزيادة حجم الإيرادات الحكومية فإنّ تأثيرها يكون مباشراً في دخول الأفراد والمشاريع متمثلة بانخفاض أرصدهم النقدية وانعكاسها على انخفاض حجم إيداعاتهم وقد يؤدي إلى سحب ما موجود من تلك الودائع لدى المصارف لمواجهة الالتزامات الضريبية وغير الضريبية المترتبة على أعمالهم مما يؤدي إلى انخفاض السيولة النقدية لدى المصارف، ويحصل العكس في حالة قيام الحكومة بتخفيض حجم الضرائب أو قدّمت إعفاءات ضريبية على إقامة مشاريع معينة سوف يكون للأفراد والمشاريع والشركات المستثمرة إثر ذلك

فائض نقدي من دخولهم وقد يتم إيداع أغلبها في المصارف التجارية نتيجة زيادة حجم الأرصدة النقدية لديهم ما يؤدي ذلك إلى زيادة حجم الودائع المصرفية، وأن اقتراض الحكومة من المؤسسات المالية أو المصارف أو الأفراد يؤثر في حجم السيولة النقدية للمصارف، هذا من ناحية.

ومن ناحية أخرى، والتي تمثل محور دراستنا، فإن زيادة الإيرادات الحكومية تؤدي إلى قيام الحكومة بإتباع سياسة مالية توسعية عبر زيادة حجم نفقاتها الحكومية بشقيها التشغيلية والاستثمارية وهذا الإجراء بشكل عام يؤدي إلى زيادة حجم دخول الأفراد عبر قيام الدولة بزيادة النفقات التشغيلية المتمثلة بزيادة رواتب الموظفين أو زيادة الإنفاق على المشاريع الاستثمارية الجديدة أو القائمة منها ما يؤدي إلى زيادة حجم الأرصدة النقدية لدى الأفراد والمشاريع ومن ثمَّ زيادة حجم الادخارات، إذ إنَّ تأثير النفقات الحكومية على الادخار هو تأثير مباشر، أي إنَّ زيادة النفقات تؤدي إلى زيادة الدخل بشكل عام، وعند زيادة الدخل فإنَّ الأفراد يميلون للادخار ولذلك تكون العلاقة طردية بين الإنفاق الحكومي والادخار، وكل هذا سوف يسهم بزيادة حجم الودائع لدى القطاع المصرفي نتيجة قيام الأفراد بإيداع جزء من دخولهم نتيجة لازديادها إثر زيادة النفقات الحكومية، وكذلك فإنَّه تقديم الدعم للمشاريع الاستثمارية المتمثلة بمشاريع البنى التحتية يؤدي إلى زيادة إنتاج هذه المشاريع ومن ثمَّ زيادة أرباحها ليتَّمَّ إيداع أغلب الأرباح في المصارف ما يؤدي إلى زيادة حجم الأرصدة النقدية لدى تلك المصارف، ويحصل العكس عند قيام الحكومة بخفض حجم نفقاتها الحكومية إذ تقل الدخل والأرصدة النقدية لدى أفراد المجتمع وبذلك يقل حجم الودائع ومن ثمَّ انخفاض حجم الأرصدة النقدية لدى القطاع المصرفي، والجدول (1) يوضح تداعيات تقلب الإيرادات الحكومية على الودائع المصرفية في العراق للمدة (2004-2018)، إذ نلاحظ أنَّ إجمالي الإيرادات الحكومية سجل (33.0) ترليون دينار في عام 2004، ثمَّ شهد بعد ذلك ارتفاعاً متواصلاً خلال المدة (2004-2008) ليصل إلى (80.6) ترليون دينار في عام 2008 وبمعدل نمو بلغ (46.5%) مقارنة مع عام 2007 وهذه الزيادة في الإيرادات هي نتيجة تحسن الوضع الاقتصادي للبلد وزيادة الصادرات النفطية وتحسن أسعارها في الأسواق العالمية ومن ثمَّ أدى ذلك إلى زيادة الإيرادات النفطية من (32.6) ترليون دينار في عام 2004 إلى (77.6) ترليون دينار في عام 2008 وبلغ معدل النمو في الإيرادات النفطية (46.4%) في عام 2008 مقارنة مع عام 2007، وخلال هذه المدة (باستثناء عام 2005) قامت الحكومة بإتباع سياسة مالية توسعية نتيجة لزيادة الإيرادات الحكومية وبذلك ارتفع إجمالي النفقات الحكومية من (31.5) ترليون دينار في عام 2004 إلى (67.3) ترليون دينار في عام 2008، ثمَّ سجل إجمالي الإيرادات الحكومية في عام 2009 انخفاضاً واضحاً بلغ (55.2) ترليون دينار مُسجلاً انخفاضاً بمعدل النمو مقداره (30.8%) مقارنة بعام 2008 وذلك بسبب تأثير الأزمة المالية العالمية التي ظهرت في عام 2008 وبالرغم من عدم ارتباط العراق بالاقتصاد العالمي بشكل كبير إلا أنه لم يسلم من تأثير هذه الأزمة عبر انخفاض الطلب العالمي على النفط الخام مما أدى إلى انخفاض أسعار النفط ومن ثمَّ انخفاض إيراداته النفطية وقابل ذلك اتباع سياسة مالية انكماشية عبر تخفيض النفقات الحكومية إلى (55.6) ترليون دينار في عام

2009 وبمعدل نمو سالب بلغ (17.4%) مقارنة بعام 2008، ثم شهد بعد ذلك إجمالي الإيرادات الحكومية ارتفاعاً متواصلاً خلال المدة (2010-2012) ليبلغ (119.8) ترليون دينار في أعلى مستوى له في عام 2012 نتيجة ارتفاع أسعار النفط الخام في الأسواق العالمية بشكل غير مسبوق وزيادة إنتاج وتصدير النفط الخام ومن ثمَّ زيادة الإيرادات النفطية وزيادة النفقات الحكومية لتصل إلى (105.1) ترليون دينار في عام 2012، ثمَّ سجل بعد ذلك إجمالي الإيرادات الحكومية انخفاضاً متواصلاً وصل إلى (113.8) و(105.4) ترليون دينار لعامي 2013 و2014 وعلى الرغم من هذه الانخفاضات فقد اتبعت الحكومة سياسة مالية توسعية بزيادة نفقاتها لتصل إلى أعلى مستوى لها خلال مدة الدراسة لتبلغ (125.3) ترليون دينار في عام 2014 نتيجة لزيادة الإنفاق على التسليح، ونلاحظ أنَّ زيادة الإيرادات الحكومية أو النفقات الحكومية أو كلاهما معاً خلال المدة (2004-2014) وباستثناء عام 2009 أدت إلى زيادة حجم الودائع في القطاع المصرفي العراقي خلال المدة المذكورة، إذ نلاحظ أنَّ إجمالي الودائع سجل (7.9) ترليون دينار في عام 2004 ثمَّ شهد ارتفاعاً متواصلاً ليبلغ (74.1) ترليون دينار في عام 2014 ويعود ذلك أيضاً إلى زيادة الثقة لدى الجمهور بالقطاع المصرفي العراقي ولا سيَّما المصارف الحكومية منها فضلاً عن ارتفاع هامش أسعار الفائدة على الودائع وكذلك زيادة أعداد المصارف وانتشار فروعها.

ثمَّ استمرَّ إجمالي الإيرادات الحكومية في الانخفاض بشكل كبير وبلغ (72.6) و(54.4) ترليون دينار لعامي 2015 و2016 وذلك يعود إلى الانخفاض الكبير في أسعار النفط الخام في الأسواق العالمية فضلاً عن تردي الوضع الأمني في البلد الذي شهد تدمير المجاميع الإرهابية التي تواجدت في عدد من المحافظات لكثير من منشآت وخطوط نقل النفط وتخريبها ونهبها مما انعكس ذلك على انخفاض تصدير النفط الخام واضطرار الحكومة إلى تخفيض حجم النفقات الحكومية بشقيها التشغيلية والاستثمارية وأنَّ تخفيض النفقات الحكومية بعد عام 2014 كان له تأثير سلبي في معدل نمو الودائع العامة والخاصة في القطاع المصرفي وبذلك انخفض إجمالي الودائع إلى (64.3) و(62.4) ترليون دينار لعامي 2015 و2016.

وبعد ذلك ارتفع إجمالي الإيرادات الحكومية في عام 2017 إلى (77.4) ترليون دينار واستمرَّ بالارتفاع ليبلغ (106.6) ترليون دينار في عام 2018 نتيجة ارتفاع أسعار النفط خلال هذين العامين ومن ثمَّ زيادة النفقات الحكومية والتحسين النسبي للوضع الاقتصادي الذي أدى إلى ارتفاع أرصدة الإيداعات الحكومية والخاصة في القطاع المصرفي ليسجل إجمالي الودائع في هذا القطاع (76.9) ترليون دينار في عام 2018 وهو أعلى مستوى وصل إليه خلال مدة الدراسة، والشكل (1) يوضح اتجاه الإيرادات والنفقات الحكومية وإجمالي الودائع المصرفية في العراق للمدة (2004-2018).

الجدول (1)

الإيرادات الحكومية والودائع المصرفية في العراق للمدة (2004-2018) ترليون دينار

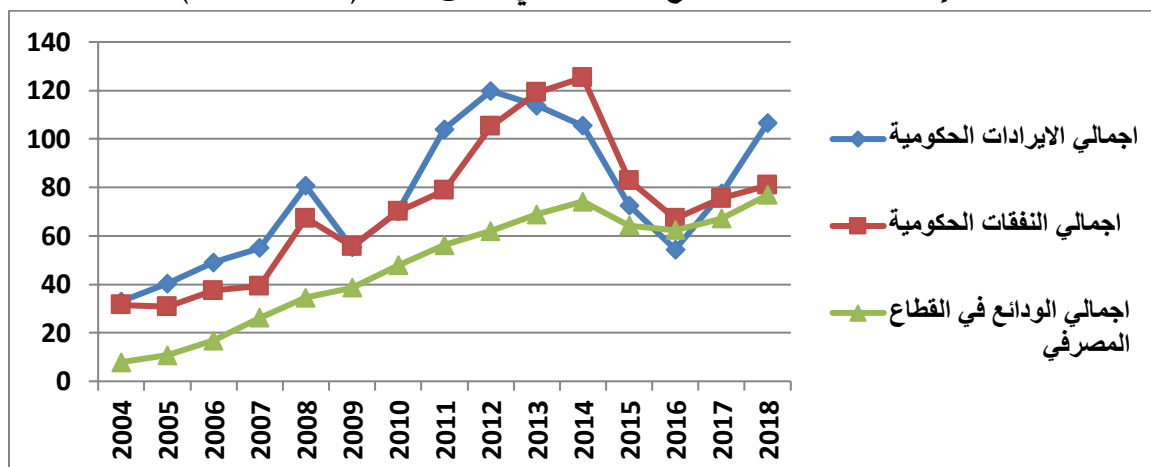
السنة	إجمالي الإيرادات الحكومية (1)	معدل نمو إجمالي الإيرادات الحكومية % (2)	النفقات التشغيلية (3)	النفقات الاستثمارية (4)	إجمالي النفقات الحكومية (5)	معدل نمو إجمالي النفقات الحكومية % (6)	إجمالي الودائع في القطاع المصرفي (7)	معدل نمو إجمالي الودائع في القطاع المصرفي % (8)
2004	33.0	-	27.6	3.9	31.5	-	7.9	-
2005	40.4	22.4	27.0	3.8	30.8	(2.2)	10.8	36.7
2006	49.1	21.5	34.9	2.6	37.5	21.8	16.9	56.5
2007	55.0	12.0	32.7	6.6	39.3	4.8	26.2	55.0
2008	80.6	46.5	52.3	15.0	67.3	71.2	34.5	31.7
2009	55.2	(30.8)	45.9	9.7	55.6	(17.4)	38.6	11.9
2010	70.2	27.2	54.6	15.5	70.1	26.1	47.9	24.1
2011	104.0	48.1	60.9	17.9	78.8	12.4	56.2	17.3
2012	119.8	15.2	75.8	29.3	105.1	33.4	62.0	10.3
2013	113.8	(5.0)	78.7	40.4	119.1	13.3	68.9	11.1
2014	105.4	(7.4)	86.6	38.7	125.3	5.2	74.1	7.6
2015	72.6	(31.1)	55.4	27.4	82.8	(33.9)	64.3	(13.0)
2016	54.4	(25.1)	51.2	15.9	67.1	(18.9)	62.4	(3.0)
2017	77.4	42.3	59.0	16.5	75.5	12.5	67.1	7.5
2018	106.6	37.7	67.1	13.8	80.9	7.2	76.9	14.6

الجدول من عمل الباحث بالاعتماد على:

- 1- جمهورية العراق، وزارة المالية، دائرة المحاسبة، تقارير الحسابات الختامية لجمهورية العراق لأعوام مختلفة.
- 2- البنك المركزي العراقي، دائرة الإحصاء والابحاث، النشرات الإحصائية السنوية لأعوام مختلفة.
- 3- البنك المركزي العراقي، قسم الاستقرار النقدي والمالي، التقارير السنوية للاستقرار المالي لأعوام مختلفة.

الشكل (1)

اتجاه الإيرادات الحكومية والودائع المصرفية في العراق للمدة (2004-2018)



الشكل من عمل الباحث بالاعتماد على بيانات الجدول (1).

المطلب الثالث: تداعيات تقلب الإيرادات الحكومية على الائتمان المصرفي في العراق

إنَّ السياسة المالية بشكل عام تنصرف أساساً إلى تكييف حجم الإيرادات الحكومية أو حجم النفقات الحكومية أو تكييفهما معاً بما يتضمن تحقيق الأهداف المرسومة للسياسة المالية والتي تسعى إلى تحقيقها وفقاً لظروف معينة، لذا فإنَّ السياسة المالية ومن طريق أدواتها من الإيرادات والنفقات الحكومية تستطيع أن تؤثر في الائتمان في القطاع المصرفي من حيث حجمه وكلفته بشكل إيجابي أو سلبي بحسب طرائق استخدام هذه الأدوات.

وإنَّ اتباع سياسة مالية توسعية وزيادة حجم النفقات الحكومية نتيجة زيادة الإيرادات الحكومية يعني حصول الأفراد والمشاريع والمؤسسات العامة على دخول يذهب بعض منها إلى المصارف على شكل ودائع مصرفية وهي التي تُعدُّ أهمَّ مورد للائتمان المصرفي، فضلاً عن أنَّ الزيادة في الإيرادات الحكومية ينصرف إلى توسيع النشاطات الاقتصادية مثل استثمار المؤسسات أو الشركات والمقاولين في مشاريع البنى التحتية مما يستدعي الحاجة إلى الائتمان لتمويل هذا التوسع الحاصل في هذه النشاطات ويتم التمويل من طريق المصارف التي تتوسع في منح الائتمان نتيجة لزيادة الطلب عليه وبالعكس، وهنا يظهر دور النفقات الحكومية بالتأثير في حجم الائتمان المصرفي بشكل إيجابي أو سلبي بحسب حجم ونوع هذه النفقات، فضلاً عن أنَّ زيادة النفقات الحكومية نتيجة لزيادة الإيرادات الحكومية تؤدي إلى زيادة تخصيصات العاملين لدى القطاع الحكومي ومن ثَمَّ زيادة قدرتهم على تسديد القروض المستحقة عليهم لدى القطاع المصرفي، وكذلك فإنَّ زيادة النفقات الحكومية تؤدي إلى زيادة قدرة الحكومة على تسديد مستحقات القطاع الخاص المتعامل معها ومن ثَمَّ تزداد قدرة القطاع الخاص على تسديد القروض المستحقة عليهم لدى القطاع المصرفي وبالعكس، لذا فإنَّ زيادة الإيرادات الحكومية تؤدي إلى زيادة حجم الأرصدة النقدية لدى القطاع المصرفي ومن ثَمَّ زيادة قدرتها على منح الائتمان المصرفي لتوافر ودائع مصرفية كافية من جهة وتوسع حجم النشاطات الاقتصادية نتيجة لزيادة النفقات الحكومية مما يستلزم معه التوسع بمنح الائتمان لتمويل تلك النشاطات من جهة أخرى، ويحصل العكس عند قيام الحكومة بتخفيض حجم نفقاتها إذ تقل الدخول والأرصدة النقدية في المجتمع ونقل الودائع ونقل الأرصدة النقدية لدى المصارف ومن ثَمَّ تضطر المصارف إلى تقليل منح الائتمان المصرفي، لذا فإنَّ طبيعة الودائع ومدى استقرارها وتقلبها واتجاهاتها كل ذلك ينعكس على سياسات منح الائتمان في المصارف، إذ إنَّ حجم الودائع المصرفية يرتبط بعلاقة طردية بحجم الائتمان، أي إنَّه كلما ازداد حجم الودائع المصرفية ازداد حجم الائتمان الذي يمنحه المصرف للعملاء، والمصرف يستخدم موارده التي يكون مصدره الأساس من ودائع العملاء، وتختلف سياسة استخدام تلك الودائع أيضاً من مصرف إلى آخر بحسب ما تمليه السياسة الاقتصادية العامة، وأنَّ تقليص حجم النفقات الحكومية قد يترتب عليه تقليص النشاطات الاقتصادية مما يؤدي ذلك إلى تقليص حاجة المجتمع إلى الائتمان بحكم انخفاض حجم هذه النشاطات، لذلك تؤثر أدوات السياسة المالية تأثيراً مباشراً وغير مباشر في حجم الائتمان المصرفي سواء كانت من ناحية الإيرادات أم النفقات الحكومية.

ونظراً إلى الدور الكبير الذي يلعبه الائتمان المصرفي في الحياة الاقتصادية تتولى السلطة النقدية المتمثلة بالبنك المركزي مهمة وظيفة الرقابة على الائتمان المصرفي للتأكد من أن حجم الائتمان يكون في الحدود التي يتطلبها تنفيذ السياسة النقدية والتي بدورها تسعى إلى إيجاد بيئة اقتصادية مستقرة وتحقيق النمو الاقتصادي وذلك عبر استخدام مجموعة من الأدوات النقدية المباشرة وغير المباشرة لتنفيذ هذه السياسة والتي يستطيع عبرها التأثير في حجم الائتمان المصرفي الممنوح.

والجدول (2) يوضح تداعيات تقلب الإيرادات الحكومية على الائتمان المصرفي في العراق للمدة (2004-2018)، إذ نلاحظ من الجدول أن إجمالي الإيرادات الحكومية والنفقات الحكومية خلال المدة (2004-2014) تتجه نحو الارتفاع (على الرغم من بعض الانخفاضات التي حصلت خلال المدة المذكورة التي تم توضيح أسبابها سابقاً) أدى إلى ارتفاع متواصل في إجمالي الائتمان النقدي من (0.8) ترليون دينار في عام 2004 إلى (34.1) ترليون دينار في عام 2014 وذلك نتيجة الارتفاع المتواصل لحجم الودائع المصرفية خلال هذه المدة الذي يُعد المصدر الأساس للائتمان المصرفي وكذلك نتيجة زيادة عدد المصارف المجازة من قبل البنك المركزي العراقي، وبعد الانخفاض الكبير الذي شهده إجمالي الإيرادات الحكومية في عامي 2015 و 2016 تبعه انخفاض في إجمالي النفقات الحكومية ثم انخفاض في إجمالي الودائع في القطاع المصرفي العراقي كان من المتوقع أن يؤدي ذلك إلى انخفاض في إجمالي الائتمان النقدي خلال هذين العامين إلا أننا نلاحظ عكس ذلك واستمراره بالارتفاع المستمر لغاية عام 2018 والذي وصل أعلى مستوى له ليبلغ (38.4) ترليون دينار وذلك نتيجة للإجراءات التي اتخذها البنك المركزي العراقي بعد عام 2014 ولمبادرته الذي شجّع بها المصارف بمنح القروض بنسبة فائدة منخفضة دعماً للاقتصاد الوطني عبر دعم وتفعيل سيولة القطاع المصرفي العراقي، والشكل (2) يوضح اتجاه الإيرادات والنفقات الحكومية وإجمالي الائتمان النقدي في العراق للمدة (2004-2018).

الجدول (2)

الإيرادات الحكومية والائتمان النقدي في العراق للمدة (2004-2018) ترليون دينار

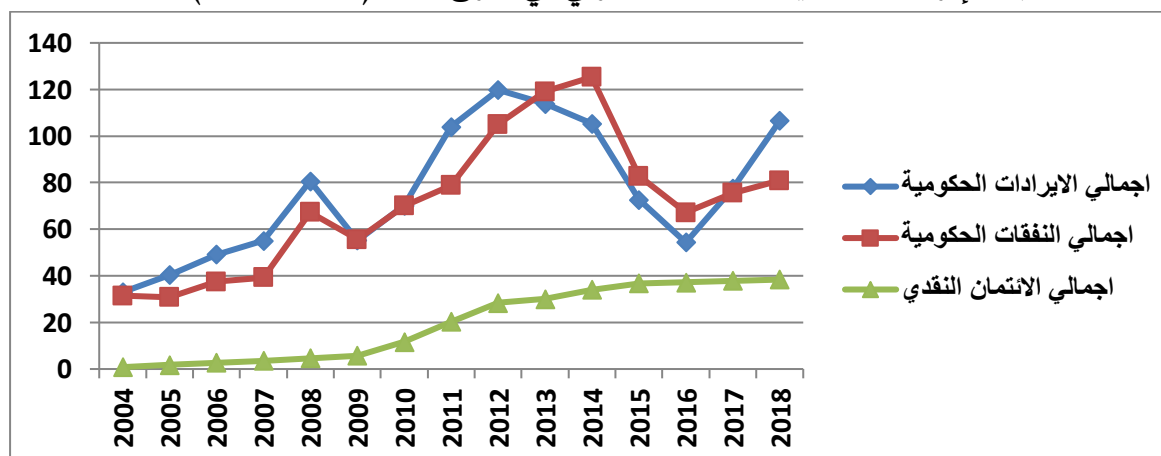
السنة	إجمالي الإيرادات الحكومية (1)	معدل نمو الإيرادات الحكومية % (2)	إجمالي النفقات الحكومية (3)	معدل نمو النفقات الحكومية % (4)	الائتمان النقدي المقدم من قبل المصارف الحكومية (5)	الائتمان النقدي المقدم من قبل المصارف الخاصة (6)	إجمالي الائتمان النقدي (7)	معدل نمو إجمالي الائتمان النقدي % (8)
2004	33.0	-	31.5	-	/	/	0.8	-
2005	40.4	22.4	30.8	(2.2)	1.3	0.4	1.7	112.5
2006	49.1	21.5	37.5	21.8	2.0	0.7	2.7	58.8
2007	55.0	12.0	39.3	4.8	2.6	0.9	3.5	29.6
2008	80.6	46.5	67.3	71.2	3.5	1.1	4.6	31.4
2009	55.2	(30.8)	55.6	(17.4)	4.2	1.5	5.7	23.9
2010	70.2	27.2	70.1	26.1	8.8	2.9	11.7	105.3
2011	104.0	48.1	78.8	12.4	16.5	3.8	20.3	73.5
2012	119.8	15.2	105.1	33.4	23.3	5.1	28.4	60.0
2013	113.8	(5.0)	119.1	13.3	23.4	6.6	30.0	5.6
2014	105.4	(7.4)	125.3	5.2	26.9	7.2	34.1	13.7
2015	72.6	(31.1)	82.8	(33.9)	29.1	7.7	36.8	7.9
2016	54.4	(25.1)	67.1	(18.9)	29.9	7.3	37.2	1.1
2017	77.4	42.3	75.5	12.5	30.8	7.1	37.9	1.9
2018	106.6	37.7	80.9	7.2	31.1	7.3	38.4	1.3

الجدول من عمل الباحث بالاعتماد على:

- 1- جمهورية العراق، وزارة المالية، دائرة المحاسبة، تقارير الحسابات الختامية لجمهورية العراق لأعوام مختلفة.
- 2- البنك المركزي العراقي، دائرة الإحصاء والأبحاث، النشرات الإحصائية السنوية لأعوام مختلفة.
- 3- البنك المركزي العراقي، دائرة الإحصاء والأبحاث، التقارير الاقتصادية السنوية لأعوام مختلفة.
- 4- البنك المركزي العراقي، قسم الاستقرار النقدي والمالي، التقارير السنوية للاستقرار المالي لأعوام مختلفة.

الشكل (2)

اتجاه الإيرادات الحكومية والائتمان المصرفي في العراق للمدة (2004-2018)



الشكل من عمل الباحث بالاعتماد على بيانات الجدول (2).

الاستنتاجات:

1. يتميز الاقتصاد العراقي بالريعية وذلك بسبب تبعيته للقطاع النفطي الذي يُعدُّ مصدرًا رئيساً في تمويل جانب الإيرادات من الموازنة العامة للدولة في ظل تراجع بقية القطاعات الاقتصادية الأخرى، وهذه التبعية فرضت على الاقتصاد سمة عدم الاستقرار والتذبذب تجاه الصدمات والتقلبات التي شهدتها الإيرادات النفطية المرتبطة بأسعار النفط في الأسواق العالمية، لذلك أصبح القطاع النفطي في الاقتصاد العراقي المصدر الأساس للإيرادات الحكومية ومن ثَمَّ تأثيره في جميع القطاعات الاقتصادية ومنها القطاع المصرفي الذي يُعدُّ الشريان المغذي لمختلف المفاصل الاقتصادية عبر جذب وضخ الأموال، ومن ثَمَّ فإنَّ التقلبات التي حصلت في الإيرادات الحكومية انعكست سلباً أو إيجاباً على الودائع والائتمان في القطاع المصرفي العراقي.
2. إنَّ الدور الذي يقوم به القطاع المصرفي العراقي يعكس الوضع الذي تحدده حركة الاقتصاد والتي حددت أبعاد النشاط المصرفي في ظل اتجاهات متشابهة شهدها الاقتصاد العراقي، وهذا القطاع كغيره من القطاعات الاقتصادية تأثر بمختلف الظروف التي مرَّ بها البلد وانعكس ذلك بشكل كبير على واقع القطاع المصرفي وطبيعة نشاطاته وخدماته وعملياته المصرفية ودرجة كفاءته في أداء ادواره الأساسية المهمة، وارتبط القطاع المصرفي في العراق أيضًا بمختلف التطورات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية في البلد والتي تركت آثاراً واضحة على طبيعة هذا القطاع من حيث هيكله ونشاطاته المختلفة.
3. بعد الانخفاض الكبير الذي شهده إجمالي الإيرادات الحكومية في عامي 2015 و 2016 وتبعه انخفاض في إجمالي النفقات الحكومية ثُمَّ انخفاض في إجمالي الودائع في القطاع المصرفي العراقي كان من المتوقع أنَّ يؤدي ذلك إلى انخفاض في إجمالي الائتمان النقدي خلال هذين العامين إلَّا أنَّنا نلاحظ عكس ذلك واستمراره بالارتفاع المستمر لغاية عام 2018 والذي وصل إلى أعلى مستوى له وذلك نتيجة للإجراءات التي اتخذها البنك المركزي العراقي بعد عام 2014 ولمبادرته الذي شجع بها المصارف بمنح القروض بنسبة فائدة منخفضة دعماً للاقتصاد الوطني عبر دعم وتفعيل سيولة القطاع المصرفي العراقي.

التوصيات:

1. يجب تبني العراق خطط استراتيجية طويلة الأجل ومتوسطة الأجل لإحداث تنويع اقتصادي يكون رديفاً للإيرادات النفطية لتمويل الموازنة العامة في العراق وذلك يجنب البلد الكثير من المخاطر التي يمكن أن تحدث في حالة انخفاض أسعار النفط أو تعثر عمليات الإنتاج والتصدير، إذ إنّ تنويع الاقتصاد العراقي يؤدي إلى تنويع مصادر الدخل والناجح في القطاعات الاقتصادية الأخرى ومن ثمّ تجنب الصدمات التي تتركها الإيرادات النفطية على الاقتصاد ولا سيما القطاع المصرفي، وأنّ تنويع الاقتصاد العراقي سيزيد أثراً إيجابية على الاستقرار المصرفي عبر تعامل المستثمرين مع المصارف لغرض دعم المشاريع الاقتصادية ومن ثمّ تنويع الإقراض الممنوح للقطاعات المختلفة وعدم تركيزها في قطاع معيّن.
2. ضرورة أن تعمل السياسة المالية على إنشاء صندوق العراق السيادي لغرض استغلال الفائض في الإيرادات الحكومية في أوقات الازدهار واستخدامه في أوقات الأزمات الذي تكون السياسة المالية فيه بحاجة إلى الأموال للقيام بواجباتها والهدف من إنشاء الصندوق هو عزل الموازنة العامة والاقتصاد الكلي من تقلبات أسعار النفط في الأسواق العالمية، ومن ثمّ يسهم الصندوق المقترح في دعم الموازنة العامة في أوقات انخفاض الإيرادات النفطية، وهذا يؤدي إلى حماية القطاعات الاقتصادية من تقلبات الإيرادات النفطية ومنها القطاع المصرفي.
3. ضرورة إصلاح القطاع المصرفي بضمن بيئة اقتصادية تتسم بالاستقرار وأن تجري عملية الإصلاح المصرفي متزامنة مع عملية الإصلاح الاقتصادي في البلد، ولأجل أن تكون إصلاحات الأنظمة المالية والمصرفية ناجحة يجب أن تكون جزءاً من استراتيجية أكثر شمولاً تهدف إلى وضع الاقتصاد في طريق معدلات أعلى في الادخار والاستثمار والنمو، وأنّ عملية الإصلاح الاقتصادي في العراق لا يمكن أن تتم وتتجزأ بصورة صحيحة ما لم يتم التحرر من الاعتماد المفرط على النفط وتحقيق التنوع الاقتصادي وخلق موارد جديدة.

- (1) عادل فليح العلي، المالية العامة والقانون المالي والضريبي، الطبعة الثانية، إثراء للنشر والتوزيع، عمان، 2011، ص97.
- (2) محمد بشير الكتبي، المالية العامة المعاصرة، مكتب النوارس، بغداد، 2008، ص12.
- (3) خزل البيرماني، مبادئ الاقتصاد الكلي، مطبعة الديوانية، بغداد، 1987، ص112.
- (4) انظر في ذلك كل من:
 - مجيد عبد جعفر الكرخي، الموازنة العامة للدولة (مفهومها وأساليب إعدادها واتجاهاتها الحديثة)، دار الكتب للطباعة والنشر، بغداد، 1999، ص19-20.
 - طاهر الجنابي، دراسات في المالية العامة، مطابع التعليم العالي، بغداد، 1990، ص40.
- (5) محمد بشير الكتبي، المالية العامة المعاصرة، مصدر سابق، ص13.
- (6) (Richard P. Nathan, Budgeting (It's More Than Just Numbers), Journal of Governmental Finance and Public Policy, New York State Division of the Budget and the Nelson A. Rockefeller Institute of Government, Volume1, Number1, 2006, P12.
- (7) انظر في ذلك كل من:
 - عادل احمد حشيش، اقتصاديات المالية العامة، مؤسسة الثقافة الجامعية، الاسكندرية، 1983، ص42-43.
 - يونس احمد البطريق، المالية العامة، دار النهضة العربية للطباعة، بيروت، 1984، ص14.
- (8) احمد ابراهيم علي، المصارف والائتمان والعمق المالي بين العراق والتجربة الدولية، البنك المركزي العراقي، دائرة الإحصاء والابحاث، مجلة الدراسات النقدية والمالية، العدد الثالث، بغداد، 2018، ص11.
- (9) عبد الحسين محمد العنبيكي، الاصلاح الاقتصادي في العراق تنظير لجدوى الانتقال نحو اقتصاد السوق، الطبعة الاولى، مركز العراق للدراسات، بغداد، 2008، ص76-77.
- (10) يحيى غني النجار وآمال شلاش، التنمية الاقتصادية، الطبعة الاولى، دار الكتب للطباعة والنشر، جامعة الموصل، 1991، ص235.

(11) انظر في ذلك كل من:

– Greta Keliuotyte, Fiscal sustainability and its impact on financial stability in Lithuania and other new member states of the European union, ekonomika, vol. 94 (2) , 2015, P28-29.

– علي كنعان، الاقتصاد المالي، مطبعة الروضة، دمشق، 2009، ص270.

(12) حيدر حسين آل طعمة، الموازنة العامة والنمو في الاقتصادات النفطية، مركز الفرات للتنمية والدراسات الاستراتيجية، 2017.

(13) (Bank of Greece, financial stability indicators and public debt developments, Economic research department-special studies division, Athens, 2014, P8.

(14) طالب حسن جواد، تطبيق الاساليب الكمية في القطاع المصرفي دراسة تطبيقية في البنك المركزي العراقي فرع البصرة، مجلة القادسية للعلوم الادارية والاقتصادية، كلية الادارة والاقتصاد، جامعة القادسية، العدد 3، المجلد 7، 2005، ص24.

(15) البنك المركزي العراقي، المديرية العامة للإحصاء والابحاث، التقرير الاقتصادي السنوي للبنك المركزي العراقي لعام 2003 ومطلع عام 2004، مصدر سابق، ص23.

(16) البنك المركزي العراقي، دائرة الإحصاء والابحاث، التقرير الاقتصادي السنوي 2018، ص30.

(17) البنك المركزي العراقي، المديرية العامة للإحصاء والابحاث، التقرير الاقتصادي السنوي للبنك المركزي العراقي 2009، ص45-46.

(18) البنك المركزي العراقي، المديرية العامة للإحصاء والابحاث، التقرير الاقتصادي السنوي للبنك المركزي العراقي 2008، ص7-8.

(19) البنك المركزي العراقي، المديرية العامة للإحصاء والابحاث، التقرير الاقتصادي السنوي للبنك المركزي العراقي 2013، ص87.

(20) البنك المركزي العراقي، المديرية العامة للإحصاء والابحاث، التقرير الاقتصادي السنوي للبنك المركزي العراقي 2014، ص103-104.

(21) البنك المركزي العراقي، دائرة الإحصاء والابحاث، التقرير الاقتصادي السنوي للبنك المركزي العراقي 2018، ص29.

تأثير الأزمات في كفاية الاحتياطيات الأجنبية للعراق

رائد محمود عيدان / ر. احصائيين

دائرة الإحصاء والابحاث

د. إيمان عبد الرحيم كاظم/ باحث اقتصادي أقدم

المستخلص:

مع تزايد الأزمات المالية سواء المحلية أم العالمية، وآثارها السلبية في أغلب متغيرات الاقتصاد الكلي، سعى كثير من الاقتصادات، ولا سيما النامية إلى الاحتفاظ بحجم مناسب من الاحتياطيات الأجنبية لمواجهة الظروف الطارئة بغية تحقيق الاستقرار الاقتصادي، وقد جاء هذا البحث لتوضيح دور الاحتياطيات الأجنبية في مواجهة الأزمات في العراق للمدة (2004-2020)، ولا سيما أن الاقتصاد العراقي يُعدُّ اقتصاداً ريعياً معتمداً على المورد النفطي، ممّا يجعله عرضة للأزمات الخارجية. وقد ركز البحث على السنوات التي شهدت انخفاضاً في أسعار النفط، فضلاً عن الأزمات الداخلية التي شهدتها البلاد، ومن أهم الاستنتاجات التي توصل إليها البحث أن احتياطيات البنك المركزي العراقي تُعدُّ نوعاً ما كافية في حالة الظروف المستقرة أمنياً وسياسياً وصحياً، ممّا أتاح الفرصة للبنك المركزي في أن يلعب دوراً مهماً في استقرار سعر صرف الدينار العراقي مقابل الدولار نتيجة توافر الاحتياطي النقدي من العملة الأجنبية اللازم لذلك، وهذا بدوره انعكس في استقرار المستوى العام للأسعار.

Abstract:

With the increase in financial crises, whether local or global, and their negative effects on most macroeconomic variables, many economies, especially developing ones, sought to maintain an appropriate volume of foreign reserves to meet emergency circumstances in order to achieve economic stability. This research came to clarify the role of international reserves in facing crises in Iraq for the period (2004–2020), especially that the Iraqi economy is a rentier economy depending on the oil resource, which makes it vulnerable to external crises. The research focused on the years that witnessed a decline in oil prices in addition to the internal crises the country. The most important conclusions reached by the research is that the Central Bank of Iraq reserves are somewhat sufficient in the case of stable security, political and health conditions, which provided the opportunity for the Central Bank to play an important role in stabilizing the exchange rate of the Iraqi dinar against dollar as a result of the availability of cash reserves of foreign currency necessary for that, and this in turn was reflected in the stability of the price level in general.

المقدمة

حرصت البنوك المركزية على الاحتفاظ بقدر كافٍ من احتياطي النقد الأجنبي لمواجهة التقلبات الاقتصادية التي يمكن أن يتعرض لها الاقتصاد العالمي والمحلي والحفاظ على استقرار سعر الصرف والحد من الضغوط الخارجية من خلال الحفاظ على السيولة بالعملة الأجنبية للتصدي للصدمات الخارجية في أوقات الأزمات أو عندما تضعف قدرة الدولة على الاقتراض الخارجي، ومن ثمّ تستطيع الدولة كسب ثقة الأسواق الخارجية في قدرتها على الوفاء بالتزاماتها الخارجية الحالية والمستقبلية لبناء اقتصاد متين يعزز ثقة المستثمرين والدائنين، ويمكنها أيضاً الوفاء بالتزاماتها ومديونياتها الخارجية ممّا يسهم في تعزيز تصنيفها الائتماني. وترتكز أسس إدارة الاحتياطيات الدولية على فلسفة الدولة وسياساتها الاقتصادية مع طبيعة وحجم الموارد الأجنبية، إذ إنّ الاحتياطيات الدولية لكل دولة تتحدد وفقاً لحجم وطبيعة العملات الأجنبية التي بحوزة الدولة مع طبيعة الظروف الاقتصادية الداخلية والخارجية لتلك الدولة وفقاً للأسس الاقتصادية القائمة على مبدأ الأمان والسيولة. وعليه فإنّ الاحتياطيات بوصفها أصلاً يمكن استخدامها وقت الحاجة إليه، وهذا الأمر لا يمنع من استخدامها بصفة أداة لتنفيذ السياسة الاقتصادية. ونظراً إلى الأهمية التي تكتسبها الاحتياطيات الأجنبية مع تعدّد استخداماتها، فإنّ التعامل معها لا بُدّ أن يلقي أكبر قدر من الاهتمام، مع ضرورة إدارتها بشكل احترافي وفقاً لقواعد محدّدة تختلف عن قواعد الإدارة الاعتيادية للأصول المالية.

على الرغم من كل التحديات التي تحيط بالواقع الاقتصادي والمالي والنقدي في العراق فلايزال البنك المركزي العراقي يحتفظ باحتياطيات جيدة وفقاً للمعايير الدولية. وقد جاء هذا البحث ليركّز على أهمّ المخاطر التي تواجه تلك الاحتياطيات ودورها في دعم السياسة الاقتصادية للبلد.

أهمية البحث

تتبع أهمية البحث من الدور الذي تلعبه الاحتياطات الأجنبية في مواجهة اختلال ميزان المدفوعات ومواجهة تقلبات سعر الصرف محلياً وعالمياً، إذ من الضروري الاحتفاظ بجزء من الاحتياطات لمواجهة الكوارث، ولا سيما في الاقتصادات التي تعتمد على مورد محدّد لتراكم الإيرادات.

فرضية البحث

تبنى البحث فرضية مفادها: أنَّ الأزمات الاقتصادية والسياسية تؤثر في كفاية الاحتياطات الأجنبية في العراق.

مشكلة البحث

يُعَدُّ النفط الخام المصدر الرئيس في تراكم الاحتياطات الأجنبية لدى البنك المركزي العراقي ممّا يجعله عرضة لخطر ارتفاع أسعار النفط المُصدَّر وانخفاضها، وكذلك كمّيّته، بوصف العراق بلدًا ريعيًا يعتمد على العوائد النفطية مصدرًا وحيدًا للدخل، ومن ثَمَّ سيؤثر سلبًا في كفاية الاحتياطات الأجنبية.

هيكلة البحث:

ل للوصول إلى هدف البحث وإثبات الفرضية من عدمه، تم تقسيم البحث على ثلاث مباحث، وعلى النحو الآتي:

الأول: الإطار النظري للاحتياطات الأجنبية.

الثاني: الاحتياطات الأجنبية في العراق للمدة (2004 - 2019). (هذه المدة تمثل المبحث الثاني فقط)

الثالث: الاحتياطات الأجنبية في العراق عام 2020.

❖ المبحث الأول: الإطار النظري للاحتياطيات الأجنبية

❖ أولاً: مفهوم الاحتياطيات الأجنبية

توضح الطبعة السادسة من دليل ميزان المدفوعات ووضع الاستثمار الدولي المفهوم الذي تركز عليه الاحتياطيات الأجنبية، فتشير احتياطيات أي بلد إلى (الأصول الخارجية المتاحة تحت تصرف السلطات النقدية والخاضعة لسيطرتها لتلبية احتياجات تمويل ميزان المدفوعات أو التدخل في أسواق الصرف للتأثير في سعر صرف العملة أو غير ذلك من الأغراض ذات الصلة) كالمحافظة على الثقة في العملة المحلية وتشكيل أساس يُستند إليه في الاقتراض الخارجي)¹.

يُعدُّ احتياطي العملة غطاءً للعملة الوطنية وحاميها، أي إنه يغطي في الأقل العملة لدى المواطنين والمصارف التي تُعدُّ مضمونة بالاحتياطي، هذا الغطاء يحافظ على قيمة العملة ويضمن استقرارها الذي يُعدُّ شرطاً مهماً للتنمية؛ لذا يجري التأكيد على الاحتفاظ بالحجم الأمثل للاحتياطيات الأجنبية؛ لكونه يضمن غطاءً للعملة في التداول واستقرارها من ناحية، ولأنه يغطي الاستيرادات في حالة الانقطاع التام للموارد المالية².

مع امتلاك بنك مركزي في أية دولة لاحتياطي صلب من النقد الأجنبي تشعر الأسواق بالارتياح تجاه العملة المحلية لتأكيدهم من أنها مدعومة بأصول خارجية لأجل المساهمة المباشرة في حل مشكلة الاختلالات في ميزان المدفوعات، وغير مباشرة من خلال الحفاظ على أسعار الصرف بغية تحقيق الاستقرار النقدي، فضلاً عن أنَّ الإدارة الجيدة لهذه الاحتياطيات ستحد من مخاطر التعرض للأزمات الخارجية المعاكسة عن طريق الحفاظ على السيولة بالعملة الأجنبية لامتناع الصدمات في أوقات الأزمات التي بدورها سوف تعزز اقتصادات تلك الدول، ويعزز كذلك احتفاظها باحتياطي نقد أجنبي قوي الثقة في السياسات النقدية وسياسات سعر الصرف من قبل تلك البنوك، ومن ثمَّ تحقيق النمو الذي يُعدُّ الهدف الأول والأخير من أية عملية اقتصادية؛ لذلك تتجه أنظار مستثمري العالم نحو اقتناص فرص تزيد ثرواتهم وتعظم عوائدهم، إذ إنَّ امتلاك الدولة لاحتياطيات قوية من النقد الأجنبي يجعل المستثمرين الأجانب أكثر إقبالاً على ضخ أموالهم في تلك الدول؛

¹ صندوق النقد الدولي، الاحتياطيات الدولية والسيولة بالعملة الأجنبية، ص 3

² د. سنان الشبيبي خبير اقتصادي دولي ومحافظ البنك المركزي الأسبق، صحيفة المدى: العدد 3031 - الجمعة، 14 آذار 2014

كون الاحتياطات الأجنبية مؤشراً مهماً في القدرة على تسديد الديون الخارجية ومؤشراً لتحديد التصنيفات الائتمانية³.

وبحسب ما ورد في تعريف صندوق النقد الدولي بضمن دليل ميزان المدفوعات في الطبعة السادسة تتكون الاحتياطات من أربعة عناصر:

- 1 - العملات الأجنبية التي تكون تحت تصرف البنك المركزي.
 - 2 - حقوق السحب الخاصة SDR (Special Drawing Rights) التي تملكها الدولة لدى صندوق النقد الدولي.
 - 3 - الذهب الذي يتم الاحتفاظ بجزء كبير منه لدى البنوك المركزية في الدول الكبرى ومصارف عالمية رصينة.
 - 4 - صافي موقف الدولة لدى صندوق النقد والمؤسسات الأخرى المشابهة.
- يشترط في الاحتياطات الأجنبية أن تكون تحت تصرف البنك المركزي، ويستخدمها عند الضرورة وبالسرية المطلوبة لمواجهة الاختلال في ميزان المدفوعات أو للدفاع عن سعر الصرف. إذ تستطيع الدولة التي تتمتع بمستوى مناسب وآمن من تلك الاحتياطات من تجنب الآثار التي تنجم عن هذه الصدمات، مثل الاضطرار إلى الاقتراض الخارجي قصير الأجل ذي التكلفة المرتفعة، أو اضطرار الدولة إلى فرض قيود على الواردات، الأمر الذي قد يؤثر في مستويات الاستهلاك والإنتاج والاستثمار، أو اضطرار الدولة إلى تخفيض القيمة الخارجية لعملتها مع ما ينجم عن ذلك من آثار سلبية في الاقتصاد الوطني⁴. إلا أن الاحتفاظ بالاحتياطات ينطوي على تكلفة يتحملها الاقتصاد الوطني نتيجة احتفاظه بهذه الاحتياطات التي تتمثل في التضحية بالفرصة البديلة للموارد التي تمثلها هذه الاحتياطات، إذ لا بُدَّ من توافر تعادل بين التكلفة والعائد الاجتماعي حتى يمكن تقدير المستوى الأمثل للاحتياطات، بمعنى آخر لا بُدَّ أن يكون هناك تعادل بين حجم المنافع المتوقعة وبين التكلفة، فإذا كانت المنافع المتوقعة أقل من تكلفة هذه الاحتياطات فيكون هناك إفراط في هذه الاحتياطات. أمّا إذا كانت المنافع المتوقعة أكبر من تكلفة هذه الاحتياطات فيكون مستوى تلك الاحتياطات أقل من الفرصة البديلة، في حين يتحقق الوضع الأمثل للاحتياطات عندما تحرص البنوك المركزية على المعادلة بين المنافع والتكلفة⁵. في الوقت نفسه عندما تقوم الدولة

³ د. احمد رشاد الشرييني، نحو إدارة فعالة للاحتياطات الدولية لمصر، سلسلة كراسات السياسات، القاهرة، عدد رقم 8، يوليو 2018، ص1.

⁴ د. احمد رشاد الشرييني، مصدر سابق، ص1.

⁵ زايري بلقاسم، كفاية الاحتياطات الدولية في الاقتصاد الجزائري، مجلة اقتصاديات شمال افريقيا، العدد السابع، ص 47.

بتجنب الآثار الناجمة عن الصدمات نتيجة قيام السلطة النقدية بتحديد المستوى المناسب والأمين من الاحتياطات الأجنبية، واستخدمته في الوقت المناسب والسرعة المطلوبة في الأوقات التي يتعرّض لها ميزان المدفوعات للصدمات الخارجية، فهذا يعني أنّ هناك إنتاجية اجتماعية لتلك الاحتياطات يحققها الاقتصاد من وراء احتفاظه بتلك الاحتياطات⁶.

❖ ثانيًا: أسباب الاحتفاظ باحتياطات من النقد الأجنبي

تهدف البنوك المركزية إلى الاحتفاظ باحتياطي قوي من النقد الأجنبي لتحقيق أهداف عدّة من جملتها⁷:

- 1- دعم وتعزيز الثقة بسياسات إدارة النقد وسعر الصرف بضمنها القدرة على التدخل في دعم العملة المحلية.
- 2- الحدّ من تأثير الأزمات الخارجية من خلال الحفاظ على السيولة بالعملة الأجنبية لامتناع الصدمات في أثناء مدّة الأزمات، أو عند انخفاض فرص الحصول على الاقتراض.
- 3- توفير درجة من الثقة لدى الأسواق في قدرة البلد المعني على الوفاء بالتزاماته الخارجية الحالية والمستقبلية، وكذلك لها دور في التصنيف الائتماني من قبل المؤسسات المسؤولة كمؤسسة Fitch و Moods وغيرها.
- 4- إثبات الدعم للعملة المحلية من خلال توفير الأصول الخارجية ومساعدة الحكومة في تلبية احتياجاتها من الصرف الأجنبي والوفاء بالتزامات الدين الخارجي.
- 5- الحفاظ على احتياطي لمواجهة الكوارث المحلية ولأغراض الطوارئ.

❖ ثالثًا: مؤشرات كفاية الاحتياطات من النقد الأجنبي

حظي موضوع الحجم الأمثل للاحتياطات الأجنبية والمعايير التي يمكن أن تعتمد عليها السلطات النقدية في تحديد هذا الحجم بمزيد من الاهتمام في الأوساط الاقتصادية. إذ أعدت في ذلك كثير من الدراسات حاول الباحثون من خلالها وضع معايير يتم على أساسها تحديد الحجم الأمثل من الاحتياطات الأجنبية التي يجب أن تمتلكها السلطات النقدية حتى تكون في وضع آمن وسليم يحصنها تجاه الصدمات الطارئة ويتيح لها تصحيح الاختلال في ميزان المدفوعات والدفاع عن

⁶ د. احمد رشاد الشرييني، مصدر سابق، ص1.

⁷ المبادئ التوجيهية لإدارة احتياطات النقد الأجنبي، اعتمدها المجلس التنفيذي في 20 سبتمبر 2001، ص4-5.

سعر صرف العملة الوطنية. وهناك عدد من المؤشرات المستخدمة في تحديد الحجم الأمثل للاحتياطيات الأجنبية منها:

1- تغطية احتياطيات النقد الأجنبي لحجم الواردات: وهو أحد المقاييس التي يتم من خلالها قياس حجم الاحتياطيات المثلى لتغطية الواردات بالأشهر، وبما أن الواردات يتم تغطيتها بالنقد الأجنبي فلا بُدَّ من أن تقوم الدولة بقياس مدى إمكانية الاحتياطيات الأجنبية لتغطية تلك الواردات، ولا سيما أوقات الأزمات المفاجأة كانهخفاض عائدات التصدير أو ارتفاع أسعار الاستيرادات السلعية أو الخدمة. ويُقاس هذا المؤشر من خلال عدد الشهور التي تغطيها الاحتياطيات، وعادة ما تكون من ثلاث إلى ست أشهر⁸، وقد قدم ترiffin مقترحاً في عام 1947 مؤشر على كفاية الاحتياطيات من خلال أخذ نسبة الاحتياطيات إلى الواردات (R/IM)، وهذا المقياس أحد أهم المقاييس التقليدية لمعرفة مستوى كفاية حجم الاحتياطيات في العملات الأجنبية، بسبب أن الواردات هي أهم متغير في بنود ميزان المدفوعات ولصلتها الوثيقة بمستويات الاستهلاك المحلية والإنتاج الجاري والنمو. إنَّ النتيجة الأساسية من استخدام هذا المؤشر هي أنه يؤدي إلى تناسب الطلب على الاحتياطيات الأجنبية مع قيمة الواردات بمعنى أن هذا الطلب يميل نحو التزايد مع تزايد قيمة الواردات والطلب على الاحتياطيات الأجنبية في ضوء هذا المؤشر إنما يعني أن الدافع الأساسي لتكوينها والاحتفاظ بها هو دافع المعاملات ويعتقد أنصار هذا المؤشر أن نسبة ما يقرب من (30%) من قيمة الواردات سنوياً أو بمعنى آخر تغطية حجم الاحتياطيات مدة ثلاثة أشهر للواردات تُعدُّ مستوى ملائماً⁹.

2- نسبة تغطية الاحتياطيات إلى عرض النقد بالمعنى الواسع

يُعدُّ هذا المؤشر من المؤشرات المهمة التي تقيس احتمالية هروب رؤوس الأموال إلى الخارج، والتي من شأنها أن تضغط على الاحتياطيات الأجنبية، كما يُعدُّ مقياساً لدرجة الثقة بالعملة الوطنية وكفاءة النظام المصرفي. وعليه فإنه إذا كانت دالة الطلب على النقود مستقرة نسبياً والثقة عالية في العملة الوطنية فإنَّ الحاجة إلى هذه النسبة غير مهمة والعكس صحيح. وهنا يمكن القول: إنَّ حجم المعروض النقدي الكبير يتطلب وجود حجم كبير من الاحتياطيات الأجنبية المحتفظ بها لمراعاة الالتزامات المالية الخارجية. فهذه النسبة مهمة للدول التي تتعامل بنظم أسعار الصرف الثابتة والتي يتميز فيها النظام المصرفي بالضعف¹⁰. وتراوح نسبة هذا المؤشر بين (10-

⁸ د. ميثم لعبي اسماعيل، منال علي فاطس الشولبي، إدارة وتحديد الحجم الأمثل للاحتياطيات الأجنبية في العراق للمدة (2003-

2015)، مجلة الكوت للعلوم الاقتصادية والإدارية، العدد (28)، الجزء الثاني، كانون الثاني 2018، ص5.

⁹ زايري بلقاسم، كفاية الاحتياطيات الدولية في الاقتصاد الجزائري، جامعة وهران، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا - العدد السابع ص 48.

¹⁰ د. محسن إبراهيم أحمد، تقويم فاعلية البنك المركزي العراقي في إدارة الاحتياطيات الدولية للمدة (2005 - 2017)، مجلة جامعة التنمية البشرية، العراق، المجلد (5)، العدد (1)، 2019، ص 123.

20%) في الدول التي تتبع نظام الصرف الثابت أو المربوط، في حين البلدان التي تتبع نظام صرف معوم فإنَّ النسبة المناسبة تدور حول (5-10%)، ويؤخذ على هذا المؤشر أنَّ النسبة قد تنخفض لأسباب لا تتعلق بوجود أزمات خارجية، كزيادة الثقة في العملة الوطنية أو لوجود قائمين على السياسة النقدية باستخدام سعر الفائدة في تحقيق نسبة تضخم مستهدفة، ومن ثمَّ يتزايد الطلب على النقود. كما لا يعكس ارتفاع تلك النسبة تحول في حيازة العملة الوطنية لأسباب مقلقة، فقد يكون هذا التحول للاستثمار في أصول أجنبية، ولذا فإنَّ استخدام هذا المؤشر وحده قاصر إذ يتبيّن ضعف العلاقة بين هذه النسبة والأداء الاقتصادي للدولة¹¹.

3- مؤشر نسبة الاحتياطيات الأجنبية إلى المديونية الخارجية قصيرة الأجل

يقيس هذا المؤشر درجة المخاطر المرتبطة بالتغيرات السلبية التي تحدث في الأسواق المالية الدولية؛ لأنَّ تمويل النقد الأجنبي في المدى القصير لا يعتمد على الاحتياطيات الأجنبية وإنَّما اللجوء إلى الاقتراض من السوق المالية الدولية، وترتبط المديونية الخارجية قصيرة الأجل بالتعاملات التي يحتاج إليها الاقتصاد، ولا سيَّما تلك التي يرتبط بها الائتمان التجاري والخاص والاستيرادات، أيَّ إنَّه كلما كانت المديونية الخارجية أكبر من حجم الاحتياطيات الأجنبية دلَّ ذلك على وجود خطر فعلي على الاقتصاد، وأنَّ هذا المؤشر يقيس قدرة الدولة على الوفاء بالتزاماتها الخارجية؛ لأنَّ عدم وجود هذه القدرة تعني نقصاً في السيولة التي تؤدي إلى هروب رؤوس الأموال¹².

4- مؤشر لدعم سعر الصرف

إنَّ استخدام الاحتياطي الذي يملكه البنك المركزي ما هو إلَّا للدفاع عن سعر الصرف لضمان استقرار الأسعار، وهو أمر ضروري للتنمية. ومن السياسات التي تتبعها معظم البنوك المركزية لمواجهة اختلال ميزان المدفوعات هو التحكم بسعر الصرف¹³، إذ إنَّ إحدى أهداف السياسة النقدية للبنك المركزي هو استقرار صرف العملة الوطنية وتحقيق الاستقرار الاقتصادي للمساهمة في تخفيض العجز في ميزان المدفوعات من خلال تخفيض سعر الصرف ومن الواضح أنَّ خفض قيمة العملة أو ارتفاعها يؤدي إلى التأثير في حجم المعاملات التجارية للدولة، نتيجة لتأثيرات تغيُّر مُعدَّل صرف العملة فيما يُسمَّى بالأسعار النسبية الدولية، أو شروط التبادل التجاري للدولة (Terms of trade)، إذ يؤدي هذا الغرض على ارتفاع

¹¹ د. حسين جواد كاظم، د. عقيل عبد محمد الحمدي، واقع الاحتياطيات الدولية ومعايير تحديد المستوى الأمثل لها في العراق للمدة 2004-2014، مجلة الغزي للعلوم الاقتصادية والإدارية، المجلد الرابع عشر، العدد (1)، 2017، ص 84.

¹² د. ميثم لعبيبي اسماعيل، منال علي فاطم الشويلي، إدارة وتحديد الحجم الأمثل للاحتياطيات الأجنبية في العراق للمدة (2003-2015)، مصدر سابق، ص 5.

¹³ عبد العزيز برنة، جامعة قاصدي مرباح، تقلبات أسعار الصرف وانعكاساتها على الميزان التجاري، دراسة حالة الجزائر خلال الفترة (1999-2014)

أسعار الصادرات والمستوردات في الوقت نفسه وزيادة القدرة التنافسية للصادرات، ومن ثمَّ زيادة الصادرات، لكن قبل كل هذا يجب أن تتأكد من قدرة الاقتصاد على التصدير من خلال تخفيض القطاعات التصديرية (الزراعة، الصناعة، القطاع الخاص) والقطاعات الأخرى،، إذ إنَّ هذه القطاعات كُلُّ مكمِّل للآخر، ونتيجة لانخفاض أسعار هذه الصادرات بالنسبة للأجانب سوف يزداد الإقبال على صادرات تلك الدولة كما يترتب على تخفيض قيمة العملة ارتفاع أسعار الاستيرادات للمقيمين في الدولة، ومن ثمَّ يؤدي إلى تحويل الطلب على السلع المنتجة محلياً بدلاً من تلك المستوردة، ويشجّع الصناعات البديلة للاستيرادات (الإنتاج المحلي) وبالنتيجة يساعد على تحقيق الفائض في الحساب الجاري (الميزان التجاري)¹⁴، وهناك عوامل عدّة تؤثر في سعر الصرف منها (سعر الفائدة، ميزان المدفوعات، عرض النقد، الاحتياطيات الدولية، مزاد العملة).

وعادة ما تقوم السلطات النقدية بتخفيض قيمة العملة بالنسبة والتناسب مع اتباع سياسة فائدة أكثر مرونة باتجاه الصعود لتحسين الحساب المالي في ميزان المدفوعات وذلك بجذب الاستثمارات الأجنبية وتدفقاتها غير المباشرة لفرض التوازن أو الاستقرار الخارجي¹⁵.

5- مواجهة اختلال ميزان المدفوعات

إنَّ اختلال ميزان المدفوعات يُعدُّ مشكلة إلى حد ما، إذ يعكس مدى قوة وضعف اقتصاد البلد أي إنّه يمثل مرآة لحالة الاقتصاد امام الاقتصاديات العالمية¹⁶، يمثل العجز والفائض في ميزان المدفوعات من الناحية الاقتصادية حصيلة الرصيد الصافي للمعاملات الجارية (الحساب الجاري) والتحويلات أحادية الجانب والمعاملات الرأسمالية (حساب رأس المال) فعندما يكون الجانب المدين في هذه أكبر من الجانب الدائن، فهذا يعني أنَّ هناك عجزاً في ميزان المدفوعات، والعكس يصح في حالة الفائض وهنا يأتي دور هذا الحساب (الاحتياطيات الرسمية) وحساب حركة رأس المال قصير الأجل لتسوية هذا العجز أو الفائض¹⁷، في حالة العجز ذكرنا سابقاً بأنَّ خط الدفاع الأول بالنسبة للدولة هي الاحتياطيات الرسمية من ذهب وأرصدة نقدية سائلة، إذ تقوم باستعمالها لأجل القضاء على العجز إذ يؤدي مع استمراره من دون تدخل سريع إلى تدهور حجم الاحتياطيات الأجنبية سنة بعد أخرى، كذلك تهدّد قدرة تلك الاحتياطيات على الوفاء بالتزاماتها تجاه الخارج¹⁸، أما الفائض كما سبق ذكره أيضاً فيؤدي إلى زيادة الاحتياطيات الرسمية للبلد، لكنَّ استمرار الفائض لا يعني أنَّ الدولة في أوضاع جيدة؛ لأنَّ هذا التراكم هو أموال جامدة تؤدي إلى مشاكل، هناك سياسات أخرى تتبعها السلطة النقدية لمواجهة الفائض والعجز في ميزان المدفوعات، وقد

¹⁴ م م احمد هادي سلمان، الاستثمار الأجنبي المباشر، المجلة العراقية للعلوم الاقتصادية، العدد الحادي والعشرون 2009
¹⁵ د. مظهر محمد صالح، المستشار المالي لرئيس الوزراء، تخفيض سعر الصرف: التكاليف والمنافع ص 1،

<http://iraquieconomists.net/ar/>

¹⁶ صندوق النقد الدولي، دليل ميزان المدفوعات ووضع الاستثمار الدولي/ الطبعة السادسة.

¹⁷ وليد عيدي عبد النبي، مستشار في البنك المركزي العراقي، ميزان المدفوعات بوصفه أداة في التحليل الاقتصادي ص10

¹⁸ حنان لعروق، سياسة سعر الصرف والتوازن الخارجي، دراسة حالة الجزائر ص50

ثبتت صحة نظرية الأرصدة (حالة ميزان المدفوعات)، إذ ترى أن سعر صرف العملة يتحدد على أساس رصيد الدولة في ميزان مدفوعاتها فإذا كان رصيدها موجباً فمعناه زيادة الطلب على العملة المحلية وارتفاع قيمتها الخارجية، أي ارتفاع سعر صرفها، والعكس يؤدي إلى انخفاضها، أما إذا كان رصيد ميزان المدفوعات في حالة توازن فهذا يعني حدوث توازن في عرض العملة المحلية والطلب عليها، مما يؤدي إلى ثبوت القيمة الخارجية للعملة المحلية¹⁹.

6- نسبة الاحتياطيات الأجنبية إلى الناتج المحلي الإجمالي

يعكس هذا المؤشر مدى تحقيق الاستقرار الداخلي وامتصاص الصدمات الخارجية، إذ تشير الدراسات إلى أن نسبة الاحتياطيات الأجنبية إلى الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي يجب ألا تقل عن 10-20% في الدول المتقدمة، في حين تكون النسبة في الدول النامية لا تقل عن 20-40%. ويعكس هذا المؤشر أيضاً مدى قوة الاقتصاد المحلي وهيكله الإنتاجي، أما في البلدان النامية النفطية فيتّم استبدال هذا المؤشر بنسبة الاحتياطيات الأجنبية إلى الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي غير النفطي بسبب الطبيعة الريعية لتلك البلدان لتحديد الحجم الأمثل للاحتياطيات الأجنبية²⁰.

❖ المبحث الثاني: الاحتياطيات الدولية في العراق للمدة (2004 - 2019)

❖ أولاً: تطور احتياطي النقد الأجنبي

شهدت الاحتياطيات الدولية نمواً مركباً خلال مدة الدراسة (2004 - 2019) إذ سجلت الاحتياطيات (67.6) مليار دولار عام 2019 مقارنة بـ (7.0) مليار دولار عام 2004، ويعود السبب إلى انفتاح العراق على العالم الخارجي بعد حصار دام أكثر من (12) سنة، إلا أنها سجّلت مُعدّلات نمو سالبة خلال العام 2009 بلغت نسبته (-9.7%) ويعود السبب إلى تأثر العراق بأحداث الأزمة العالمية التي انفجرت في سبتمبر 2008 وما رافقة من قلة الطلب على النفط من قبل الدول المستوردة للنفط بسبب عدم قدرتها على تمويل استيراداتها. عاود الاحتياطي النقدي من العملة الأجنبية الارتفاع

حتى وصل إلى أعلى قيمة له طيلة سنوات السلسلة لعام 2013، إذ بلغ (77.3) مليار دولار وبنسبة نمو بلغت (10.9%) عن العام السابق، إلا أنه سجّل نمواً سالباً خلال الأعوام 2014،

¹⁹ مدحت محمود العفاد، محمود عبد العزيز، النقود والبنوك والعلاقات الاقتصادية الدولية، بيروت 1999، ص337.

²⁰ د. ميثم لعبيبي اسماعيل، منال علي فاطس الشويلي، إدارة وتحديد الحجم الأمثل للاحتياطيات الأجنبية في العراق للمدة (2003-2015)، مصدر سابق، ص6.

2015، 2016 بنسبة (14.6%-، 17.6%-، 17.5%-) على التوالي، حتى بلغ نهاية عام 2016 (44.9) مليار دولار ويُعزى ذلك إلى تراجع أسعار النفط الخام الذي يُعد المصدر الأساس للاحتياطيات الأجنبية في العراق، هذا من جانب، ومن جانب آخر أدت الحرب على الإرهاب وما تعرّض له العراق من هجمة شرسة من عناصر داعش الإرهابية إلى استنزاف الاحتياطي من النقد الأجنبي لدى البنك المركزي لتمويل العمليات العسكرية وإنقاذ العراق من الأزمة الاقتصادية في ذلك الوقت من خلال دعمه للحكومة في ظلّ ارتفاع مناسيب الطلب على الدولار والتزام السلطة النقدية بتغذية السوق بالعملة الأجنبية حفاظاً على استقرار سعر صرف الدينار.

جدول (1)

احتياطي النقد الأجنبي للبنك المركزي العراقي للأعوام 2004-2019

السنة	*الاحتياطيات (مليار دولار)	نسبة التغير
2004	7.0	
2005	12.1	72.9
2006	17.8	47.1
2007	30.6	71.9
2008	49.4	61.4
2009	44.6	-9.7
2010	50.7	13.7
2011	60.8	19.9
2012	69.7	14.6
2013	77.3	10.9
2014	66.0	-14.6
2015	54.4	-17.6
2016	44.9	-17.5
2017	48.9	8.9
2018	64.3	31.5
2019	67.6	5.1

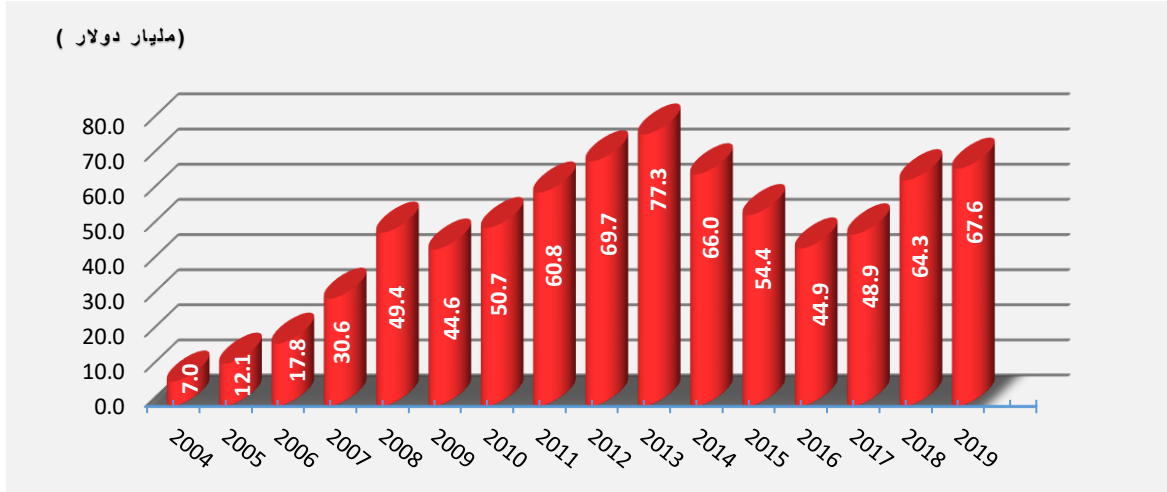
المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على بيانات البنك المركزي العراقي، دائرة الإحصاء والأبحاث المؤشرات المالية الأساسية،

الموقع الرسمي للبنك المركزي للأعوام 2004 - 2019

* تحويل الاحتياطي الأجنبي من الدينار إلى الدولار باستخدام سعر الصرف الأساس لكل عام

شكل (1)

احتياطي النقد الأجنبي للبنك المركزي العراقي للأعوام 2004-2019



المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على بيانات البنك المركزي العراقي/ دائرة الإحصاء والأبحاث/ المؤشرات المالية الأساسية/ الموقع الرسمي للبنك المركزي للأعوام 2004 - 2019
البنك المركزي العراقي/ دائرة الإحصاء والأبحاث/ النشرة الإحصائية السنوية والتقارير الاقتصادي للأعوام 2004 - 2019

❖ ثانيًا: كفاية احتياطيات النقد الأجنبي في العراق

1- تغطية احتياطيات النقد الأجنبي لحجم الواردات

بما أنَّ الاقتصاد العراقي يمتاز بارتفاع درجة التركيز السلعي للصادرات والتنوع وبدرجة عالية للواردات، لذا فمن الملائم استخدام نسبة الاحتياطيات الأجنبية إلى الواردات (R/IM) مؤشرًا على كفاية الاحتياطيات الأجنبية في الاقتصاد العراقي، مع العلم أننا سنعدُّ عدد شهور الواردات التي تغطيها الاحتياطيات والتي تُعدُّ كافية في الاقتصاد العراقي هي ست أشهر.

الجدول والشكل (2) يبيِّن حجم واردات العراق الكلية ونسبة تغطية الاحتياطي من العملة الأجنبية لهذه الواردات للأعوام 2004-2019، إذ بلغ مُعدَّل تغطية الاحتياطيات للواردات في عام 2004 والتي تُعدُّ أقل مدة تغطية في مدَّة الدراسة (4.7) شهر وهذه المدَّة تُعدُّ غير كافية بحسب المعايير الدولية، ويعود السبب إلى امتلاك العراق لاحتياطيات ضعيفة بلغت (7.0) مليار دولار إذ شهد العراق رفع الحصار المفروض على العراق في تلك المدَّة، استمر مُعدَّل تغطية الاحتياطيات للواردات بالارتفاع إلى أن وصل إلى أعلى مُعدَّل له في عام 2007، إذ بلغ (21.9) شهر ويعود السبب إلى ارتفاع الاحتياطي النقدي من العملة الأجنبية بالتزامن مع انخفاض حجم الواردات، فيما استمرت تغطية الاحتياطيات للواردات في العراق خلال مدة الدراسة ما بين (7.1) و(19.8) شهرًا، إذ تُعدُّ هذه النسب جيدة بحسب تصنيف المعايير الدولية. فيما شهد عامي 2015، و2016

ارتفاعاً في مُعدّل تغطية الاحتياطيات للواردات، إذ بلغ (19.4) و (18.7) على التوالي، ويُعزى سبب ذلك إلى انخفاض في حجم الواردات على الرغم من انخفاض الاحتياطي النقد الأجنبي نتيجة تعرّض العراق إلى هجمة شرسة من عناصر داعش الإرهابية وتمويل للعمليات العسكرية للأعوام (2014، 2015، 2016) أدت إلى استنزاف الاحتياطي من النقد الأجنبي لدى البنك المركزي.

نستنتج من ذلك أنّ نسبة تغطية الواردات من الاحتياطي النقدي الأجنبي للبنك المركزي تُعدّ جيدة بحسب تصنيف المعايير الدولية قياساً بالدول الأخرى، إذ يقع العراق في المراتب الأولى ضمن الدول العربية في تغطية الاحتياطي للواردات مقاسة بعدد الشهور التي يغطيها²¹.

جدول (2)

تغطية احتياطي النقد الأجنبي لحجم الواردات

السنة	احتياطيات البنك المركزي العراقي (مليار دولار)	الواردات (فوب) مليار دولار	الواردات شهر	تغطية الاحتياطيات للواردات شهر
2004	7.0	18.1	1.5	4.7
2005	12.1	20.0	1.7	7.1
2006	17.8	18.7	1.6	11.1
2007	30.6	16.6	1.4	21.9
2008	49.4	30.2	2.5	19.8
2009	44.6	32.7	2.7	16.5
2010	50.7	37.3	3.1	16.4
2011	60.8	40.6	3.4	17.9
2012	69.7	50.2	4.2	16.6
2013	77.3	50.4	4.2	18.4
2014	66.0	45.2	3.8	17.4
2015	54.4	33.2	2.8	19.4
2016	44.9	29.1	2.4	18.7
2017	48.9	32.1	2.7	18.1
2018	64.3	38.9	3.2	20.1
2019	67.6	49.4	4.1	16.5

المصدر: من عداد الباحث بالاعتماد على بيانات البنك المركزي العراقي، دائرة الإحصاء والأبحاث، المؤشرات المالية

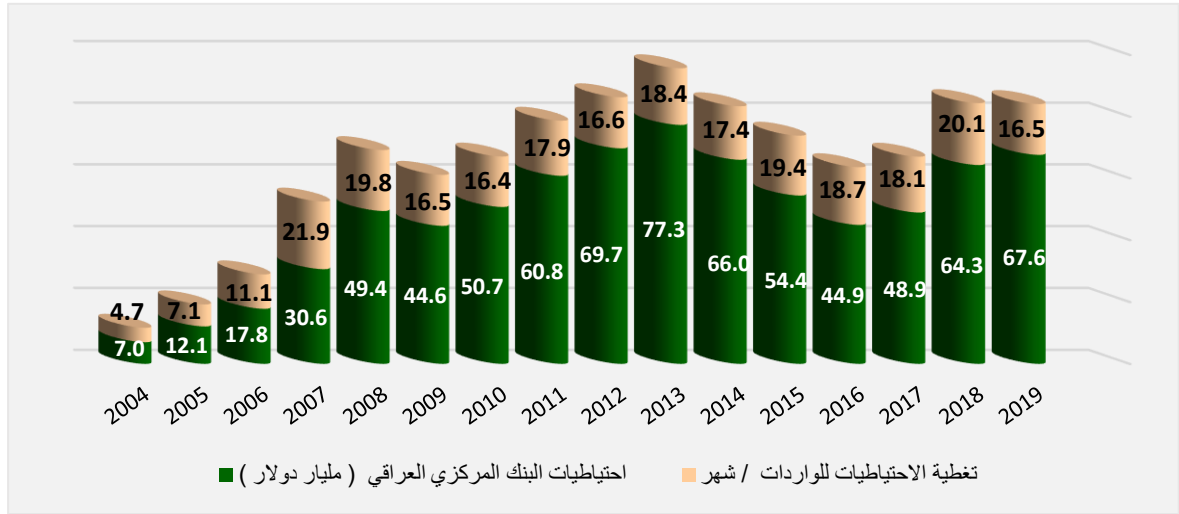
الأساسية، الموقع الرسمي للبنك المركزي للأعوام 2004-2019

البنك المركزي العراقي، دائرة الإحصاء والأبحاث، النشرة الإحصائية السنوية والتقارير الاقتصادي للأعوام 2004-2019

²¹ علي محسن العلق، محافظ البنك المركزي العراقي السابق، الاحتياطيات الدولية ونافذة بيع العملة الأجنبية في البنك المركزي العراقي ص7

شكل (2)

تغطية احتياطي النقد الأجنبي لحجم الواردات



المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على بيانات البنك المركزي العراقي/ دائرة الإحصاء والأبحاث/ المؤشرات المالية

الأساسية/ الموقع الرسمي للبنك المركزي للأعوام 2019-2004

البنك المركزي العراقي/ دائرة الإحصاء والأبحاث/ النشرة الإحصائية السنوية والتقارير الاقتصادي للأعوام 2019-2004

2- مواجهة اختلال ميزان المدفوعات

يحدث العجز والفائض في ميزان المدفوعات عندما يكون الجانب المدين أكبر من الجانب الدائن، فهذا يعني أن هناك عجزاً في ميزان المدفوعات، والعكس يصح في حالة الفائض، وهنا يأتي دور هذا الحساب (الاحتياطيات الرسمية) وحساب حركة رأس المال قصير الأجل لتسوية هذا العجز أو الفائض²².

عند متابعتنا للجدول والشكل (3) نرى أن هناك دوراً مهماً للاحتياطيات من النقد الأجنبي في تسوية عجز ميزان المدفوعات، إذ يُعدُّ كلاً منهما مكملاً للآخر، إذ نلاحظ أن تراكم الفائض في ميزان المدفوعات قد يعني زيادة في التدفقات من النقد الأجنبي، ومن ثمَّ زيادة الاحتياطيات، إنَّ معظم الزيادة التي تحققت في احتياطيات البنك المركزي من العملة الأجنبية في جميع السنوات المذكورة في السلسلة الزمنية عدا الأعوام (2009-2014-2015-2016) قد قابلها فائض في ميزان الدفعات، في عام 2009 ظهرت الأزمة العالمية وما رافقها من تغيّر في المناخ الاقتصادي العالمي، إذ أظهر الميزان الكلي عجزاً بلغ (5.8) مليار دولار قابله انخفاض في احتياطيات البنك المركزي بنسبة (9.6-%) لتسجل (44.6) مليار دولار مقابل (49.4) مليار دولار عام 2008. أمّا في

²² وليد عيدي عبد النبي، مستشار في البنك المركزي العراقي، ميزان المدفوعات بوصفه أداة في التحليل الاقتصادي ص10

الأعوام (2014-2015-2016) فقد أظهر ميزان المدفوعات عجزاً طيلة هذه الأعوام قابله انخفاض في احتياطات البنك المركزي من النقد الأجنبي ليصل إلى (44.9) مليار دولار نهاية عام 2016 بفارق (9.5) مليار عن العام السابق وبعجز في ميزان المدفوعات بلغ (8.3) مليار دولار،، إذ شهد الاقتصاد العراقي خلال هذه المدة تحديات سياسية واقتصادية على المستوى المحلي والإقليمي والعالمي، إذ إنّ التطورات الأخيرة المتمثلة في الأوضاع السياسية غير المستقرة واستمرار تردي الوضع الأمني والعمليات العسكرية الجارية ضد المجاميع الإرهابية (داعش) التي تواجدت في عدد من المحافظات العراقية وما رافقها من تدمير وتخريب البنى التحتية كل ذلك أدى إلى زيادة في الإنفاق العسكري لمواجهة المجاميع الإرهابية، وما رافقها من انخفاض في أسعار النفط ليصبح سعر البرميل الواحد في عام 2015 (44.7) دولارًا و(36.0) دولارًا عام 2016 ومن هنا يمكن أن نستنتج أنّ هناك علاقة طردية بين الاحتياطي من النقد الأجنبي والعجز والفائض في ميزان المدفوعات من حيث استخدام الاحتياطات لتعويض العجز في ميزان المدفوعات.

جدول (3)

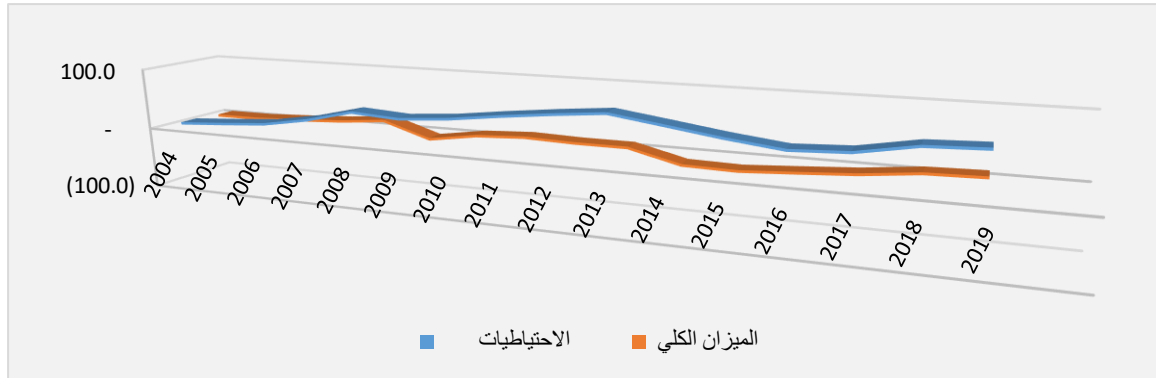
حجم احتياطي النقد الأجنبي ووضع ميزان المدفوعات

مليار دولار

السنة	الاحتياطات	وضع ميزان المدفوعات
2004	7.0	4.2
2005	12.1	4.4
2006	17.8	7.8
2007	30.6	11.8
2008	49.4	18.8
2009	44.6	-5.8
2010	50.7	6.3
2011	60.8	10.4
2012	69.7	8.0
2013	77.3	7.9
2014	66.0	-11.9
2015	54.4	-13.5
2016	44.9	-8.3
2017	48.9	-2.7
2018	64.3	6.6
2019	67.6	8.7

المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على بيانات البنك المركزي العراقي، دائرة الإحصاء والأبحاث، المؤشرات المالية الأساسية/ الموقع الرسمي للبنك المركزي للأعوام 2004-2019، النشرة الإحصائية السنوية والتقارير الاقتصادي للأعوام 2004-2019

شكل (3)
حجم احتياطي النقد الأجنبي ووضع ميزان المدفوعات



المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على بيانات البنك المركزي العراقي/ دائرة الإحصاء والأبحاث/ المؤشرات المالية الأساسية/ الموقع الرسمي للبنك المركزي للأعوام 2004- 2019 ، النشرة الإحصائية السنوية والتقرير الاقتصادي للأعوام 2004- 2019

3- أداة لدعم سعر الصرف

لجأ البنك المركزي إلى استخدام كثير من الأدوات المستحدثة غير المباشرة إلى جانب الأدوات التقليدية لتنفيذ سياسته النقدية، منها مزاد العملة الأجنبية (الدولار) الذي استحدثه البنك المركزي لأول مرة في 2003/10/4 وما زال العمل به مستمراً، وكان الهدف منها هو الحد من التزايد المفرط في المعروض النقدي، والسيطرة على حجم السيولة العامة من خلال السيطرة على القاعدة النقدية وتوليد الاستقرار في قيمة العملة المحلية عن طريق الدفاع عن سعر صرف توازني، فضلاً عن توحيد أسعار الصرف الأجنبية في العراق، وتحقيق التجانس في آلية سوق الصرف من خلال إشباع رغبة السوق من العملة الأجنبية، وسدّ احتياجات القطاع الخاص لتمويل جميع استيراداته التي تحتاجها السوق العراقية، وكذلك رفع القدرة الشرائية للدينار العراقي وما ينعكس عليه من تحسّن في القيمة الحقيقية للدخل، أمّا فيما يخص المصارف فإنّ هذه الأداة توافر لها موارد بالعملة الأجنبية تمكّنها من فتح الاعتمادات المستندية وخطابات الضمان وإجراء عمليات تحويل المبالغ بالعملات الأجنبية²³، ومن هنا نلاحظ العلاقة الوثيقة الطردية بين حجم الاحتياطيات وقيمة الدينار العراقي. وعند ملاحظتنا للجدول والشكل (4) نجد أنّ البنك المركزي العراقي لعب دوراً مهماً في الحفاظ على سعر الصرف، ومن ثمّ تعزيز قيمة الدينار العراقي. إذ سجّل احتياطي البنك المركزي العراقي ارتفاعاً

²³ د. رجاء عزيز بندر، د. ايمان عبد الرحيم كاظم، أثر السياستين المالية والنقدية في النمو الاقتصادي دراسة قياسية لحالة الاقتصاد العراقي للمدة (1980- 2016)، مجلة الدراسات النقدية والمالية، العدد الخاص المؤتمر السنوي الرابع، الدور التنموي للبنك المركزي العراقي (المعطيات والاتجاهات)، 2018، ص18.

ملحوظاً بلغ (7.0) مليار دولار لعام 2004 بعد أن كان (1.1) مليار دولار في العام السابق، قابله ارتفاع في سعر صرف الدينار العراقي أمام الدولار الأمريكي، إذ بلغ (1453) دينار/ دولار بعد أن

كان (1936) دينار/ دولار في العام السابق وبنسبة تغير بلغت (24.9%)، استمرّ البنك المركزي العراقي بتعزيز رصيد احتياطي النقد الأجنبي حتى بلغ (49.4) مليار دولار في عام 2008 قابلة ارتفاع في سعر صرف الدينار العراقي أمام الدولار، إذ بلغ (1203) دينار/دولار بعد أن كان (1267) دينار/ دولار في العام السابق، وبنسبة تغير بلغت (5.1%).

نلاحظ أنّ البنك المركزي تمكّن من تحسين سعر صرف الدينار العراقي أمام الدولار من (1500) دينار للدولار في عام 2005 إلى نحو 1120 دينار في نهاية عام 2008، وقد كان لتوافر الاحتياطيات من النقد الأجنبي لدى البنك المركزي العراقي الأثر الأكبر في سياسة التدخل للمحافظة على سعر صرف الدينار الرسمي واقتربه من سعر الصرف الموازي على الرغم من أنّ هذه الاحتياطيات لم تكن ناتجة عن عمليات اقتصادية حقيقية بقدر ما هي نتيجة لعوائد الصادرات النفطية المتزايدة، وبسبب ارتفاع أسعار النفط في الأسواق العالمية التي وصلت إلى أكثر من 100 دولار للبرميل²⁴، في عام 2009 ارتفاع سعر صرف الدينار العراقي امام الدولار، إذ بلغ (1182) دينار/دولار وبنسبة تغير بلغت (1.7%) على الرغم من انخفاض احتياطيات البنك المركزي العراقي بنسبة (9.7%) ليبلغ (44.6) مليار دولار، ويُعزى ذلك إلى انعكاسات الأزمة العالمية وتأثيرها في اقتصاديات العالم بأجمعه ممّا قلّل الطلب على الدولار بسبب انخفاض الاستيرادات، وفي الأعوام (2010 - 2013) نما رصيد احتياطي النقد الأجنبي، إذ بلغ (77.3) مليار دولار في عام 2013، قابله ارتفاع سعر صرف الدينار العراقي، إذ بلغ (1232) دينار/ دولار بعد أن كان (1233) دينار/ دولار في العام السابق، وبنسبة تغير بلغت (0.1%)، في حين شهدت الأعوام (2016، 2015، 2014) انخفاضاً في حجم احتياطي النقد الأجنبي، إذ بلغ (44.9) مليار دولار في عام 2016 زامنه انخفاض في سعر صرف الدينار العراقي إذ بلغ (1275) دينار/ دولار بعد أن كان (1247) دينار/ دولار في العام السابق، وبنسبة تغير بلغت (2.2%) ويعود ذلك بالدرجة الأساس إلى انخفاض رصيد صافي الموجودات الأجنبية إثر التراجع الحاصل في العوائد النفطية.

²⁴ د. رجاء عزيز بندر، د. ايمان عبد الرحيم كاظم، المصدر السابق، ص18.

جدول (4)

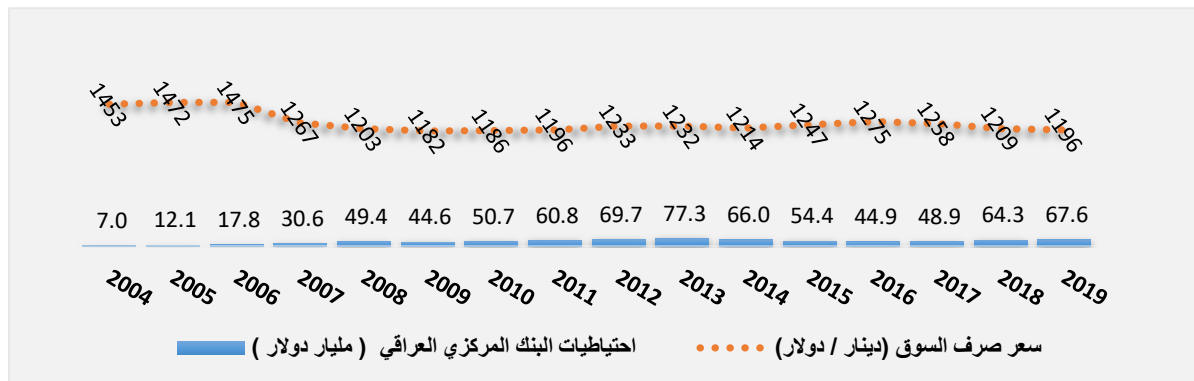
تأثير احتياطي النقد الأجنبي على سعر صرف الدينار العراقي

السنوات	احتياطي النقد الأجنبي (مليار دولار)	سعر صرف السوق (دينار)	نسبة التغير في سعر الصرف
2003*	1.1	1936	-
2004	7.0	1453	-24.9
2005	12.1	1472	1.3
2006	17.8	1475	0.2
2007	30.6	1267	-14.1
2008	49.4	1203	-5.1
2009	44.6	1182	-1.7
2010	50.7	1186	0.3
2011	60.8	1196	0.8
2012	69.7	1233	3.1
2013	77.3	1232	-0.1
2014	66.0	1214	-1.5
2015	54.4	1247	2.7
2016	44.9	1275	2.2
2017	48.9	1258	-1.3
2018	64.3	1209	-3.9
2019	67.6	1196	-1.1
2020	54.0	1234	3.2

المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على بيانات البنك المركزي العراقي، دائرة الإحصاء والأبحاث، المؤشرات المالية الأساسية، الموقع الرسمي للبنك المركزي للأعوام 2004-2019 ، النشرة الإحصائية السنوية والتقارير الاقتصادي للأعوام 2004-2019
* عام 2003 استخدم لأجل المقارنة

شكل (4)

تأثير احتياطي النقد الأجنبي على سعر صرف الدينار العراقي/ دولار



المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على بيانات البنك المركزي العراقي/ دائرة الإحصاء والأبحاث/ المؤشرات المالية الأساسية/ الموقع الرسمي للبنك المركزي للأعوام 2004-2019، النشرة الإحصائية السنوية والتقارير الاقتصادي للأعوام 2004-2019

يُعدُّ شراء الدولار من وزارة المالية المتحصل من عوائد بيع النفط الخام المصدر الأساس لتراكم الاحتياطات لدى البنك المركزي العراقي، ومن ثمَّ يقوم البنك المركزي بطرح ما اشتراه من العملة الأجنبية للجمهور (الحكومة، والمصارف، والشركات ودوائر الدولة) مقابل الدينار العراقي لتلبية احتياجات السوق للمواد المستوردة عن طريق نافذة بيع وشراء العملة، مع العلم أنَّ البنك المركزي العراقي يقوم أيضًا بشراء العملة الأجنبية، وليس البيع فقط²⁵.

عند ملاحظتنا للجدول والشكل (5) نرى أنَّ الفائض من العملة الأجنبية المشتراة من الحكومة بعد عرضها في نافذة بيع وشراء العملة الأجنبية لتلبية احتياجات المستوردات قد صب في زيادة الاحتياطي النقدي لدى البنك المركزي من العملة الأجنبية، إلَّا أنَّ هناك سنوات (2009، 2014، 2015، 2016، 2017) باع فيها البنك المركزي العملة الأجنبية من نافذة بيع وشراء العملة الأجنبية أكثر من العملة المشتراة من الحكومة بسبب انخفاض الإيرادات الحكومية الناجم عن انخفاض أسعار النفط ممَّا أدى إلى السحب من الاحتياطي النقدي للبنك المركزي لتعويض النقص الحاصل لتمويل استيرادات القطاع الخاص والمحافظة على الاستقرار النقدي. نستنتج من ذلك أنَّ هناك علاقة طردية بين الصافي من نافذة بيع وشراء العملة الأجنبية وحجم الاحتياطي النقدي للبنك المركزي العراقي.

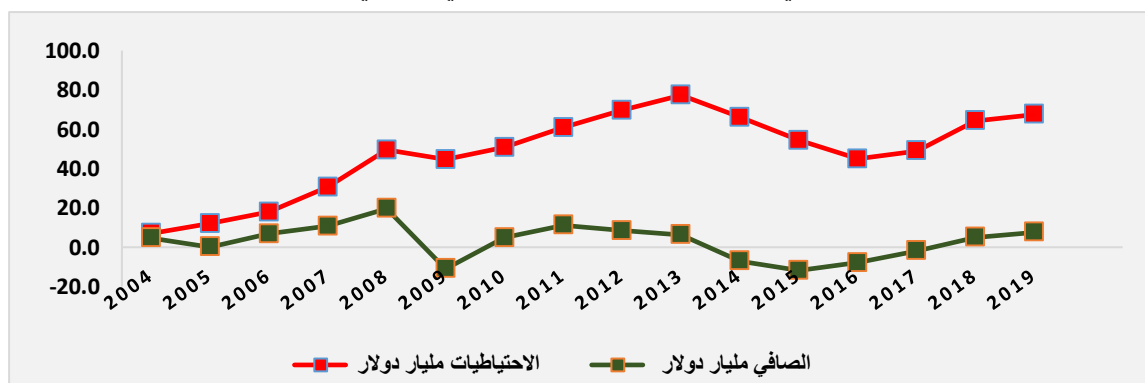
²⁵ الأستاذ علي محسن إسماعيل، مصدر سابق ص26

جدول (5)
نافذة بيع وشراء العملة الأجنبية

السنة	إيرادات النفط الخام مليار دولار	مشتريات البنك من وزارة المالية مليار دولار	مبيعات البنك المركزي العراقي مليار دولار	الصافي مليار دولار	نسبة مشتريات البنك إلى الإيرادات النفطية %	الاحتياطيات مليار دولار	مليون ** برميل نفط/سنة	متوسط سعر برميل النفط
2003*	8.3	0.9	0.3	0.6	10.8	1.1	379.5	22
2004	17.5	10.8	6.1	4.7	61.7	7.0	581.9	30.0
2005	23.2	10.6	10.5	0.1	45.7	12.1	433.6	53.5
2006	29.7	18.0	11.2	6.8	60.6	17.8	599.0	49.6
2007	37.8	26.7	15.9	10.8	70.6	30.6	599.6	51.9
2008	61.9	45.5	25.9	19.6	73.5	49.4	677.1	88.8
2009	39.0	23.0	33.9	-10.9	59.0	44.6	695.5	58.9
2010	51.5	41.0	36.2	4.8	79.6	50.7	690.0	75.6
2011	79.4	51.0	39.8	11.2	64.2	60.8	790.5	103.0
2012	93.8	57.0	48.6	8.4	60.8	69.7	887.0	107.0
2013	90.1	62.0	55.7	6.3	68.8	77.3	872.0	103.0
2014	84.9	47.5	54.5	-7.0	55.9	66.0	918.2	94.9
2015	50.9	32.5	44.3	-11.8	63.9	54.4	1,096.8	44.7
2016	41.0	25.7	33.5	-7.8	62.7	44.9	1,208.4	36.0
2017	57.1	40.4	42.2	-1.8	70.8	48.9	1,207.8	49.3
2018	85.8	52.2	47.1	5.1	60.8	64.3	1,445.9	65.9
2019	78.4	58.8	51.1	7.7	74.9	67.6	1,288.0	61.0

المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على بيانات البنك المركزي العراقي، دائرة الإحصاء والأبحاث/ المؤشرات المالية الأساسية، الموقع الرسمي للبنك المركزي العراقي، النشرة الإحصائية السنوية والتقرير الاقتصادي للأعوام 2004-2019
* عام 2003 استخدم لأجل المقارنة
** وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للإحصاء، المجموعة الإحصائية 2016-2019 الإحصاءات النفطية
مؤشرات إحصائية عن الوضع الاقتصادي والاجتماعي في العراق (2014 - 2017)

شكل (5)
تأثير صافي نافذة بيع وشراء العملة الأجنبية في احتياطي البنك المركزي



المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على بيانات البنك المركزي العراقي/ دائرة الإحصاء والأبحاث/ المؤشرات المالية الأساسية/ الموقع الرسمي للبنك المركزي للأعوام 2004-2019، النشرة الإحصائية السنوية والتقرير الاقتصادي للأعوام 2004-2019

كما يوضح الجدول والشكل (5) مسار احتياطي البنك المركزي العراقي في ظلّ ارتفاع أسعار النفط المُصدّر وكمياته، وانخفاضها، إذ سجّلت احتياطات النقد الأجنبي ارتفاعاً ملحوظاً في عام 2004 بلغت (7.0) مليار دولار مقارنة بالعام السابق، إذ بلغ (1.1) مليار دولار، ويُعزى سبب ذلك الارتفاع إلى خروج العراق من الحصار الاقتصادي المفروض آنذاك، وانفتاح تجارة العراق مع العالم الخارجي، يقابله أيضاً ارتفاع في أسعار النفط، إذ بلغ متوسط سعر برميل النفط (30) دولاراً، وارتفاع مُعدّل التصدير السنوي (581.9) مليون برميل بعد أن كان متوسط سعر برميل النفط (22) دولار ومُعدّل التصدير السنوي (379.5) مليون برميل في عام 2003، استمر احتياطي البنك المركزي بالارتفاع، إذ قفز إلى (49.4) مليار دولار في عام 2008 بفارق (18.8) مليار دولار عن العام السابق، ويُعزى السبب إلى ارتفاع أسعار النفط العالمية، إذ بلغ متوسط سعر برميل النفط (88.8) دولار ومُعدّل التصدير السنوي (677.1) مليون برميل بفارق (77.5) مليون برميل عن العام السابق، ونتيجة للفائض المتحقق من بيع النفط فقد تمّ تعزيز رصيد الاحتياطي من العملة الأجنبية، إلّا أنّ هذا الارتفاع في احتياطات البنك المركزي سرعان ما انخفض في عام 2009، إذ بلغ (44.6) مليار دولار، ويُعزى سبب هذا الانخفاض إلى هبوط أسعار النفط إلى (58.9) دولاراً للبرميل على الرغم من ارتفاع مُعدّل التصدير السنوي (695.5) مليون برميل بفارق (18.4) مليون برميل عن العام السابق نتيجة الأزمة العالمية التي مرّ بها العالم بأجمعه، وعاود الاحتياطي الأجنبي للبنك المركزي العراقي بالارتفاع ليبلغ أعلى مستوياته في عام 2013، إذ بلغ (77.3) مليار دولار مع ارتفاع أسعار النفط العالمية، إذ بلغ متوسط سعر برميل النفط (103) دولار يقابله انخفاض طفيف في مُعدّل تصدير النفط، إذ بلغ (872.0) مليون برميل بعد أن كان (887.0) مليون برميل في العام السابق بانخفاض بلغ (15) مليون برميل، انخفض احتياطي البنك المركزي العراقي إلى (44.9) مليار دولار في عام 2016 يرافقه انخفاض في أسعار النفط، إذ بلغ متوسط سعر برميل النفط (36.0) دولار ومُعدّل التصدير السنوي (1,208.4) مليون برميل نتيجة الفائض في المعروض النفطي خلال الأعوام (2015، 2014) الذي كان السبب الرئيس وراء التراجع الحادّ في الأسعار في هذه المدّة، إذ إنّ البيانات التحليلية تشير إلى أنّ الفائض يراوح بين (1.5 - 2) مليون برميل يومياً بما يعادل 2% من الإنتاج العالمي، إلّا أنّ زيادة التصدير قد قللت من حجم خسائر انخفاض أسعار النفط.

على الرغم من هبوط احتياطي البنك المركزي خلال المدة (2014 - 2016) في ظل ارتفاع مناسب الطلب على الدولار بقيت السلطة النقدية ملتزمة بتغذية السوق بالعملة الأجنبية حفاظاً على

استقرار سعر الصرف الدينار وتغادياً لموجات التضخم وانتعاش المضاربات على الدولار، وهكذا تصبح الاحتياطات الدولية للبنك المركزي صعوداً ونزولاً تابعة لتقلبات سعر النفط وتدابير تمويل العجز الحكومي، إذ ترتفع أسعار النفط فتزداد فقرة صافي الموجودات الأجنبية للبنك المركزي، أي إنَّ هناك ارتباطاً طردياً بين أسعار النفط واحتياطات البنك المركزي العراقي وكمية النفط المُصدَّر من جهة أخرى²⁶.

4- نسبة تغطية الاحتياطات إلى عرض النقد بالمعنى الواسع

إنَّ حجم المعروض النقدي الكبير يتطلب وجود حجم كبير من الاحتياطات الأجنبية المحتفظ بها لمراعاة الالتزامات المالية الخارجية في حالة حدوثها، فهذه النسبة مهمة للدول التي تتعامل بنظم أسعار الصرف الثابتة، والتي يمتاز فيها النظام المصرفي بالضعف، وتكون نسبة هذا المؤشر مراوحة بين (10-20%) في الدول التي تتبع نظام الصرف الثابت أو المربوط²⁷. ومن خلال الجدول (6) نلاحظ أنَّ هذه النسبة تتجاوز النسب المعيارية طوال مدة الدراسة، إذ سجلت أقلَّ نسبة خلال عام 2016 لتبلغ (58.7%) نتيجة الانخفاض الواضح في الاحتياطات الدولية التي بلغت (53.1) ترليون دينار مقابل ارتفاع في حجم السيولة المحلية التي بلغت (90.5) ترليون دينار خلال تلك السنة.

جدول (6)

نسبة الاحتياطات الدولية إلى السيولة المحلية للمدة (2004-2019)

مليار دينار

السنة	الاحتياطات	M2	نسبة الاحتياطات إلى السيولة
2004	10,109	12,254	82.5
2005	17,846	14,684	121.5
2006	26,158	21,080	124.1
2007	38,375	26,956	142.4
2008	58,958	34,920	168.8
2009	52,224	45,438	114.9
2010	59,263	60,386	98.1
2011	71,119	72,178	98.5
2012	81,312	77,187	105.3
2013	90,097	89,512	100.7
2014	76,973	92,989	82.8
2015	63,435	84,527	75.0
2016	53,106	90,466	58.7
2017	57,893	92,857	62.3
2018	76,017	95,391	79.7
2019	79,918	103,440	77.3

المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على بيانات البنك المركزي العراقي، دائرة الإحصاء والأبحاث المؤشرات المالية الأساسية الموقع الرسمي للبنك المركزي للأعوام 2004-2019

²⁶ د. احمد بريهي علي، سياسة الدين العام وخصائص الاقتصاد النفطي، موقع البنك المركزي العراقي، البحوث والدراسات، تشرين الأول 2015

²⁷ د. محسن إبراهيم احمد، تقويم فاعلية البنك المركزي العراقي في إدارة الاحتياطات الدولية للمدة (2005 - 2017)، مجلة جامعة التنمية البشرية، العراق، المجلد (5)، العدد (1)، 2019، ص 123.

5- نسبة الاحتياطيات الأجنبية إلى الناتج المحلي الإجمالي:

يعكس هذا المؤشر مدى تحقيق الاستقرار الداخلي وامتصاص الصدمات الخارجية، إذ تشير الدراسات إلى أنَّ نسبة الاحتياطيات الأجنبية إلى الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي يجب ألا تقلَّ عن 10-20% في الدول المتقدمة، في حين لا تقلَّ النسبة في الدول النامية عن 20-40%²⁸. ويتضح من الجدول (7) أنَّ نسب الاحتياطي الأجنبي إلى الناتج الثابت في أغلب السنوات هي أقلَّ من 40% باستثناء سنوات (2008-2014) التي شهد فيها الناتج المحلي نموًا نتيجة ارتفاع أسعار النفط الخام والكميات المُصدَّرة. ممَّا يعني أنَّ الاحتياطيات الأجنبية تعتمد على المصدر الريعي الذي يُعدُّ المصدر الأساس في تكوين الناتج المحلي الإجمالي.

جدول (7)

نسبة الاحتياطيات الدولية إلى الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الثابتة بأساس 2007=100 للمدة (2004-2019)
مليار دينار

السنة	الاحتياطيات	الناتج المحلي الإجمالي	نسبة الاحتياطيات إلى الناتج المحلي الإجمالي %
2004	10,109	101,845.3	9.9
2005	17,846	103,551.4	17.2
2006	26,158	109,389.9	23.9
2007	38,375	111,455.8	34.4
2008	58,958	120,626.5	48.9
2009	52,224	124,702.8	41.9
2010	59,263	132,687.0	44.6
2011	71,119	142,700.2	49.8
2012	81,312	162,587.5	50.0
2013	90,097	174,990.2	51.4
2014	76,973	175,335.4	43.9
2015	63,435	182,051.4	34.8
2016	53,106	199,476.6	26.6
2017	57,893	201,059.4	28.8
2018	76,017	202,776.3	37.5
2019	79,918	211,789.8	37.7

المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على بيانات البنك المركزي العراقي، دائرة الإحصاء والأبحاث، المؤشرات المالية الأساسية الموقع الرسمي للبنك المركزي للأعوام 2004-2019

²⁸ د. ميثم لعبيبي اسماعيل، منال علي فاطس الشويلي، إدارة وتحديد الحجم الأمثل للاحتياطيات الأجنبية في العراق للمدة (2003-2015)، مصدر سابق، ص6.

المبحث الثالث: الاحتياطات الدولية في العراق عام 2020

شهد عام 2020 انتشار فايروس كورونا في الصين، ومن ثمَّ تحولته إلى جائحة انتشرت في جميع الدول العالم تقريبًا، وخلفت تداعيات اقتصادية واجتماعية وسياسية متباينة. ولم يسلم النفط الخام من أزمة كورونا، إذ انخفض سعره بشكل كبير في أوائل عام 2020 نتيجة انخفاض الطلب العالمي بشكل ملحوظ على النفط ومشتقاته مما أدى إلى حدوث تخمة في الأسواق وفائض في المعروض العالمي، وأدى إلى تصاعد الأصوات والضغط على منظمة أوبك لخفض الإنتاج. وقد أسهم تفشي فيروس كورونا في تفاقم الأزمة المالية للعراق، إذ باتت الخيارات المتاحة أمام الحكومة للخروج من ضائقتها صعبة ومحدودة، وبما أنَّ الركود الاقتصادي في العراق هو نتيجة لركود اقتصادي عالمي أولًا وإقليمي ثانيًا من ناحية، وبسبب الأوضاع الأمنية والسياسية لدول الجوار من ناحية أخرى، فقد تأثرت الاحتياطات الأجنبية بشكل كبير في ظل هذه الأزمة. إذ نلاحظ في الجدول (8) انخفاض الاحتياطات الأجنبية الرسمية خلال عام 2020، إذ سجّلت (78.293) مليار دينار في كانون الأول من عام 2020 مقابل (79.376) مليار دينار في كانون الثاني من ذات العام، نتيجة انخفاض الاستثمارات في البنوك الأجنبية إذ بلغت (64.919) مليار دينار في كانون الأول من عام 2020 مقابل (72.284) مليار دينار في كانون الثاني من ذات العام. فضلًا عن انخفاض في المطلوبات الأجنبية للبنك المركزي العراقي لتسجّل (1.190) مليار دينار في كانون الأول من عام 2020 مقابل (6.0) مليار دينار في كانون الثاني من العام ذاته. ويُعزى سبب انخفاض الاحتياطات الأجنبية إلى آثار انتشار الجائحة وما صاحبه من انكماش اقتصادي عالمي.

جدول (8)

تطور الاحتياطي الدولية الرسمية لعام 2020

مليار دينار

الفقرات	كانون الثاني	شباط	آذار	نيسان	أيار	حزيران	تموز	أب	أيلول	تشرين الأول	تشرين الثاني	كانون الأول
صافي الأصول الأجنبية للبنك المركزي العراقي	78,649	78,501	79,867	80,423	79,631	77,957	76,354	74,600	70,270	68,489	65,593	78,882
المطالبات على غير المقيمين	79,839	79,700	80,160	81,265	80,032	77,981	79,047	77,277	70,290	68,509	65,613	78,888
الاحتياطي الرسمي	79,376	79,238	79,698	80,804	79,567	77,515	78,570	76,797	69,814	68,032	65,132	78,293
الذهب وحقوق السحب الخاصة 5	5,796	5,890	5,886	6,230	6,325	6,469	7,189	7,161	6,903	6,885	6,448	8,487
الاستثمارات 9	72,284	72,344	72,709	73,220	71,502	67,918	68,019	66,700	60,535	59,252	56,709	64,919
النقدية في خزائن CBI	1,296	1,004	1,103	1,354	1,740	3,128	3,362	2,936	2,376	1,895	1,975	4,887
الأصول الأجنبية الأخرى	463	462	462	461	465	466	477	480	476	477	481	595
مطلوبات أجنبية للبنك المركزي العراقي	1,190	1,199	293	842	401	24	2,693	2,677	20	20	20	6
الحساب الجاري للعمليات الأجنبية للقطاع الأجنبي	1,190	1,199	293	842	401	24	2,693	2,677	20	20	20	6

المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على بيانات البنك المركزي العراقي، دائرة الإحصاء والأبحاث، المؤشرات المالية الأساسية، الموقع الرسمي للبنك

من جانب آخر تأثرت الاحتياطيات الدولية لدى البنك المركزي بشكل ملحوظ بانخفاض أسعار النفط والكميات المُصدّرة منه بسبب انخفاض الطلب العالمي نتيجة توقف كثير من النشاطات الاقتصادية الناجمة عن الإغلاق التام والجزئي الذي شهده كثير من دول العالم، ويتضح من الجدول (9) العلاقة الطردية بين إيرادات النفط ومشتريات البنك المركزي من الدولار من وزارة المالية. نلاحظ أنَّ الإيرادات النفطية انخفضت مع انخفاض الكميات المصدرة من النفط الخام وأسعاره. ممّا أدّى إلى انخفاض الكميات المباعة من الدولار للبنك المركزي العراقي، ومن ثمّ تراجع الاحتياطيات الأجنبية ويظهر ذلك بشكل أكثر وضوحاً خلال شهري آب وأيلول والتي شهدت تراجعاً واضحاً في الاحتياطيات الأجنبية قياساً بالأشهر السابقة؛ نتيجة عدم بيع وزارة المالية الدولار للبنك المركزي، ممّا اضطر البنك المركزي لاستخدام احتياطياته للدفاع عن العملة المحلية وتوفير الدولار لتغطية الاستيرادات من خلال البيع عن طريق نافذة بيع العملة للقطاع الخاص، والتي أدّت في نهاية المطاف إلى مواجهة البنك المركزي كثير من التحديات في مهمته في ردم الفجوة بين سعر الصرف الرسمي وسعر الصرف الموازي من جانب، والمحافظة على الاحتياطيات الأجنبية بضمن المعايير الدولية من جانب آخر، في ظل الظروف الاستثنائية التي يمرُّ بها البلد من خلال مواجهة أزمة مزدوجة، وهي الأزمة الصحية وأزمة انخفاض أسعار النفط الخام. وبغية

المحافظة على الاحتياطات من الاهتلاك من جانب، ومعالجة الاختلالات الهيكلية التي يعاني منها البلد إذ بات سعر الصرف السابق لا يناسب التطورات الإقليمية وعملية الإصلاح الاقتصادي، قام البنك المركزي العراقي في 17/12/2020 اعتماد سعر الصرف (1460) دينار للدولار بموجب كتاب دائرة العمليات المالية وإدارة الدين المرقم بالعدد 2440/1/6 في 20/12/2021²⁹.

جدول (9)

تأثير الإيرادات النفطية على مشتريات البنك المركزي من الدولار لعام 2020

الشهر	إيرادات النفط الخام مليار دولار	مشتريات البنك من وزارة المالية مليار دولار	مبيعات البنك المركزي مليار دولار	الصافي مليار دولار	نسبة مشتريات البنك إلى الإيرادات النفطية %	الاحتياطات مليار دينار عراقي	مليون برميل نفط/شهر	متوسط سعر برميل النفط/شهر
كانون الثاني	6.2	2.8	5.0	-2.2	45.2	79,376	102.5	60.1
شباط	4.8	3.5	4.6	-1.1	72.3	79,238	98.4	49.2
آذار	3.0	7.2	3.9	3.3	243.2	79,698	105.1	28.2
نيسان	1.5	3.5	1.6	1.9	231.8	80,804	103.1	14.6
أيار	2.1	3.0	2.7	0.3	140.2	79,567	99.6	21.0
حزيران	2.9	1.8	2.8	-1.0	62.7	77,515	84.5	34.0
تموز	3.5	0.9	3.9	-3.0	25.8	78,570	85.7	40.8
أب	3.5	0	3.4	-3.4	0.0	76,797	80.5	43.4
أيلول	3.2	0	4.7	-4.7	0.0	69,814	78.4	40.5
تشرين الأول	3.5	4.0	3.8	0.2	115.6	68,032	89.2	38.8
تشرين الثاني	3.4	3.1	4.6	-1.5	91.2	65,132	81.3	41.9
كانون الأول	4.2	1.0	3.2	-2.2	23.8	78,293	88.2	48.0

* المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على بيانات البنك المركزي العراقي، دائرة الإحصاء والأبحاث، المؤشرات المالية الأساسية، الموقع الرسمي للبنك

* وزارة النفط، صادرات النفط الخام، <https://oil.gov.iq>

وخلاصة القول: شكّلت الإيرادات النفطية في العراق المصدر الأساس للاحتياطات الأجنبية في العراق ممّا جعلها تابعاً للأزمات الخارجية التي يتعرّض لها القطاع النفطي في ظلّ غياب قطاعات أخرى مساندة للحصول على العملة الأجنبية ممّا يجعلها عرضة للخطر ممّا يتطلب وقفة جادة للإصلاح الاقتصادي وتكوين صندوق لاستقرار المالية العامة لمواجهة الانخفاض في الإيرادات النفطية.

²⁹ التقرير الاقتصادي السنوي لعام 2020، دائرة الإحصاء والأبحاث، البنك المركزي العراقي.

الاستنتاجات

1. شكّلت الإيرادات النفطية في العراق المصدر الأساس للاحتياطيات الأجنبية في العراق ممّا جعلها تابعاً لأزمات الخارجية التي يتعرض له القطاع النفطي.
2. هناك علاقة طردية بين الإيرادات النفطية في العراق ونافذة بيع وشراء العملة الأجنبية، إذ تشكّل الإيرادات النفطية المصدر الوحيد لشراء الدولار في النافذة ممّا يجعلها المصدر المؤثر في الكميات المباعة.
3. إنّ احتياطيات البنك المركزي العراقي تُعدّ نوعاً ما كافية في حالة الظروف المستقرة أمنياً وسياسياً وصحياً. فضلاً عن أنّ نسبة تغطيتها للاستيرادات جيدة خلال مدة الدراسة.
4. هناك علاقة طردية بين الاحتياطي من النقد الأجنبي في العراق والفائض في ميزان المدفوعات، وعلاقة عكسية مع العجز في ميزان المدفوعات.
5. البنك المركزي العراقي لعب دوراً مهماً في استقرار سعر الصرف نتيجة زيادة الاحتياطي النقدي من العملة الأجنبية ممّا أدى إلى رفع قيمة الدينار العراقي أمام الدولار الأمريكي.
6. كان للبنك المركزي العراقي دوراً مهماً في جميع الأزمات المالية والاقتصادية والصحية.

التوصيات

1. تسهيل مهمة المستثمرين وتذليل الصعوبات والمعوقات الخاصة بالاستثمار وخلق بيئة آمنة بغية تنويع الصادرات ومصادر الحصول على النقد الأجنبي.
2. تقليل الاعتماد على النفط لتعزيز الاحتياطي النقدي من العملة الأجنبية لدى البنك المركزي.
3. إنشاء صناديق تثبيت أو ادّخار مستقلة ترتبط عادة بالموارد غير المتجدّدة الغرض منها تقليل الاعتماد على الاحتياطي النقدي الأجنبي للبنك المركزي في مواجهة الصدمات الاقتصادية والكوارث الطبيعية.
4. الاعتماد على القطاعات الصناعية والزراعية وتشجيع القطاع الخاص في عملية الاكتفاء الذاتي للاقتصاد لأجل التقليل من الاستيرادات التي قد تسبّب عجزاً في ميزان المدفوعات، ومن ثمّ تأثيرها المباشر في الاحتياطيات من خلال التدخل غير المباشر للبنك المركزي العراقي لسدّ هذا العجز.
5. إعادة النظر في نسب مؤشرات كفاية الاحتياطيات الدولية فيما يخص الدول الريعانية التي لا تتوافر فيها قطاعات سائدة لحصول على النقد الأجنبي.

المصادر والمراجع

1. المبادئ التوجيهية لإدارة احتياطات النقد الأجنبي، اعتمدها المجلس التنفيذي في 20 سبتمبر 2001.
2. حنان لعروق، سياسة سعر الصرف والتوازن الخارجي، دراسة حالة الجزائر ص50
3. د حسين جواد كاظم، د. عقيل عبد محمد الحمدي، واقع الاحتياطات الدولية ومعايير تحديد المستوى الأمثل لها في العراق للمدة 2004-2014، مجلة الغري للعلوم الاقتصادية والإدارية، المجلد الرابع عشر، العدد (1)، 2017.
4. د. احمد بريهي علي، سياسة الدين العام وخصائص الاقتصاد النفطي، موقع البنك المركزي العراقي، البحوث والدراسات، تشرين الأول 2015.
5. د. احمد رشاد الشربيني، نحو إدارة فعالة للاحتياطات الدولية لمصر، سلسلة كراسات السياسات، القاهرة، عدد رقم 8، يوليو 2018
6. د. رجاء عزيز بندر، د. ايمان عبد الرحيم كاظم، أثر السياستين المالية والنقدية في النمو الاقتصادي دراسة قياسية لحالة الاقتصاد العراقي للمدة (1980-2016)، مجلة الدراسات النقدية والمالية، العدد الخاص المؤتمر السنوي الرابع، الدور التتموي للبنك المركزي العراقي (المعطيات والاتجاهات)، 2018.
7. د. سنان الشبيبي خبير اقتصادي دولي ومحافظ البنك المركزي السابق، صحيفة المدى: العدد 3031 - الجمعة، 14 آذار 2014
8. د. محسن إبراهيم احمد، تقويم فاعلية البنك المركزي العراقي في إدارة الاحتياطات الدولية للمدة (2005 - 2017)، مجلة جامعة التنمية البشرية، العراق، المجلد (5)، العدد (1)، 2019.
9. د. محسن إبراهيم احمد، تقويم فاعلية البنك المركزي العراقي في إدارة الاحتياطات الدولية للمدة (2005 - 2017)، مجلة جامعة التنمية البشرية، العراق، المجلد (5)، العدد (1)، 2019.
10. د. مظهر محمد صالح، المستشار المالي لرئيس الوزراء، تخفيض سعر الصرف: التكاليف والمنافع. <http://iraqieconomists.net/ar/>
11. د. ميثم لعبي اسماعيل، منال علي فاطم الشويلي، إدارة وتحديد الحجم الأمثل للاحتياطات الأجنبية في العراق للمدة (2003-2015)، مجلة الكوت للعلوم الاقتصادية والإدارية، العدد (28)، الجزء الثاني، كانون الثاني.
12. زايير بلقاسم، كفاية الاحتياطات الدولية في الاقتصاد الجزائري، جامعة وهران، مجلة اقتصاديات شمال افريقيا، العدد السابع.
13. صندوق النقد الدولي، الاحتياطات الدولية والسيولة بالعملة الأجنبية،
14. صندوق النقد الدولي، دليل ميزان المدفوعات ووضع الاستثمار الدولي، الطبعة السادسة.
15. عبد العزيز برنة، جامعه قاصدي مرباح، تقلبات أسعار الصرف وانعكاساتها على الميزان التجاري، دراسة حالة الجزائر خلال المدة (1999-2014)
16. علي محسن العلق، محافظ البنك المركزي العراقي السابق، الاحتياطات الدولية ونافذة بيع العملة الأجنبية في البنك المركزي العراقي، الموقع الرسمي للبنك المركزي العراقي.
17. م م احمد هادي سلمان، الاستثمار الأجنبي المباشر، المجلة العراقية للعلوم الاقتصادية، العدد الحادي والعشرون 2009
18. مدحت محمود العقاد، محمود عبد العزيز، النقود والبنوك والعلاقات الاقتصادية الدولية بيروت 1999.
19. وليد عيدي عبد النبي، مستشار في البنك المركزي العراقي، ميزان المدفوعات بوصفه أداة في التحليل الاقتصادي، الموقع الرسمي للبنك المركزي العراقي.
20. وليد عيدي عبد النبي، مستشار في البنك المركزي العراقي، ميزان المدفوعات بوصفه أداة في التحليل الاقتصادي الموقع الرسمي للبنك المركزي العراقي.

الدين العام وانعكاساته على بعض المتغيرات الاقتصادية في العراق

للمدة 2006-2020

سرمد جاسم حمودي

ر. أبحاث اقتصادي / دائرة الإحصاء والأبحاث

المقدمة:

يُعدُّ الدين العام مقياساً لمديونية الحكومة، ويشمل الديون المقومة بالعملة الوطنية وكذلك بالعملة الأجنبية. ويتكوّن الدين العام من الدين المحلي والخارجي، وكل نوع من أنواع هذه الديون له فوائده وعيوبه، مع ضرورة الموازنة بين الفوائد المتحققة من الدين العام، وتكاليف الاقتراض والتعرّض لأنواع مختلفة من المخاطر التي يجب أن تكون متوازنة من أجل ضمان الوصول الواسع وفي الوقت المناسب إلى التمويل الفعال من حيث التكلفة.

ويتم عُدّ الدين المحلي عبئاً على الميزانية؛ لذا تتم خدمته من خلال الإيرادات الحكومية / أو الاقتراض الإضافي، في حين يكون الدين الخارجي، فضلاً عن تحميله على الإيرادات، عبئاً على ميزان المدفوعات، إذ تتم خدمته من أرباح النقد الأجنبي وسحب الاحتياطي والاقتراض الإضافي، لذا يجب إدارة الاثنين بشكل منفصل لضمان ملاءة الحساب المالي والخارجي.

يمكن للدين العام أن يساعد البلدان النامية لتسهيل انطلاق النمو لحكومات هذه البلدان من خلال الاستثمار في مجموعة من مشاريع البنى التحتية وفي القطاعات الاجتماعية كافة عندما تكون القدرة الضريبية محدودة. أما عن أثره في النمو الاقتصادي للبلد فيمكن للدين العام أن يحفّز الطلب الكلي على المدى القصير، وأن يكون له تأثير إيجابي في النمو الاقتصادي، إلّا أنّه يمكن أن يؤدّي إلى مزاحمة الاستثمار الخاص على المدى الطويل، وإلى تدهور الأداء الاقتصادي من خلال رفع أسعار الفائدة طويلة الأجل، إلّا أنّ هذه ليست القناة الوحيدة التي يمكن من خلالها لعبء الدين المالي أن يؤثر في النمو على المدى الطويل، إذ يُعدُّ تدهور التوازن المالي في ظل وجود مخزون عالٍ من الدين العام ضاراً بالنمو، على الرغم من أنّ الدين يساعد في تمويل رأس المال، إلّا أنّ ارتفاع مخزون الدين العام سيؤدي إلى فرض ضرائب مشوهة في المستقبل أو معدّلات تضخم مرتفع لدفع الدين، ممّا يقلل من النمو المحتمل في المستقبل. ومن ثَمَّ فإنّ ارتفاع الدين العام سيقبل من القدرة على تنفيذ سياسات مالية معاكسة للتقلبات الدورية ممّا يؤدي إلى زيادة التقلبات وانخفاض النمو.

وسيتطرّق هذا البحث إلى الدين العام وأثره في بعض المتغيرات الاقتصادية الكلية في العراق، كالنواتج المحلي الإجمالي الكلي، والنواتج المحلي غير النفطي، ومعدّلات التضخم، وعرض النقود، وعجز الموازنة العامة للدولة، وتقييم كفاءته من خلال التحسن/ أو التدهور الحاصل في مسار تلك المتغيرات الاقتصادية الكلية في العراق.

Introduction

Public debt is a measure of government indebtedness, and it includes debt denominated in the national currency as well as in foreign currency. Public debt consists of domestic and external debt, and each of these types of debt has its benefits and drawbacks, with the need to balance the benefits derived from public debt with borrowing costs and exposure to different types of risks that must be balanced in order to ensure broad and timely access to financing Cost effective.

And the domestic debt is considered a burden on the budget, so it is served through government revenues/ or additional borrowing, while the external debt, in addition to charging it to revenues, is a burden on the balance of payments as it is served from foreign exchange earnings and the withdrawal of reserves and additional borrowing, so the two must be managed Separately to ensure the solvency of the financial and external account.

Public debt can help developing countries to facilitate growth for their governments by investing in a range of infrastructure projects and in all social sectors when tax capacity is limited.

As for its impact on the economic growth of the country, public debt can stimulate aggregate demand in the short term and have a positive impact on economic growth, but it can lead to crowding out private investment in the long term and deteriorating economic performance by raising long-term interest rates. However, this is not the only channel through which the burden of financial debt can affect growth in the long run, as the deterioration of the financial balance in the presence of a high stock of public debt is detrimental to growth, although debt helps in financing capital, but High stock of public debt will lead to distorting future taxes or high inflation rates to pay the debt, reducing potential growth in the future. Consequently, the rise in public debt will reduce the ability to implement counter-cyclical fiscal policies, which will lead to increased volatility and lower growth.

Through this research, public debt and its impact on some macroeconomic variables in Iraq will be addressed, such as total GDP, non-oil GDP, Inflation rates, Money supply, and the state's general budget deficit, and evaluate its efficiency through improvement/deterioration in the path of the Macroeconomic variables in Iraq.

مشكلة البحث:

إنَّ الطبيعة الريعية للاقتصاد العراقي جعلته عرضة للصدمات الخارجية التي تتحكّم فيها تقلبات أسعار النفط العالمية وبالشكل الذي يؤثر بشكل سلبي في الإيرادات العامة ممّا يدفع الحكومة إلى الاستدانة لتغطية عجز الموازنة، وهذا بدوره يؤدي إلى زيادة عرض النقد بشكل لا يتناسب والنمو الحاصل في القطاعات الاقتصادية، بل يؤدي إلى زيادة معدّلات التضخم في العراق.

فرضية البحث

ينطلق البحث من فرضية مفادها أنَّ زيادة الدين العام في العراق لم ينعكس بصورة إيجابية في تنمية القطاعات الاقتصادية، وإنّما بشكل نموّ متسارع في عرض النقد.

أهمية البحث

يسعى البحث إلى بيان أثر التطورات الحاصلة في الدين العام على التوسّعات الحاصلة في كُليّ من (الناتج المحلي الإجمالي، ومعدّلات التضخم، وعرض النقد وزيادة عجز الموازنة العامة للدولة من خلال الزيادة الحاصلة في النفقات الحكومية الجارية).

منهجية البحث

اعتمد البحث المنهج الوصفي والمنهج التحليلي لتحليل العلاقة بين الدين العام وبقية المتغيرات الاقتصادية الكلية عن طريق تحليل مسارات الدين العام للمدة 2006 - 2020 (بحسب البيانات المتوافرة) وأثره في نمو كُليّ من الناتج المحلي الإجمالي، ومعدّل التضخم، وعرض النقد والعجز الحاصل في الموازنة العامة للدولة.

هيكلية البحث

- قُسِّمَ البحث على مبحثين، فضلاً عن الاستنتاجات والتوصيات، وعلى النحو الآتي:
- بحث المبحث الأول إطاراً مفاهيمياً مبسطاً للدين العام، وواقع الدين العام في العراق للمدة موضوع البحث (2006-2010)، فضلاً عن بحثه مؤشرات الدين العام في العراق وعلاقته بالناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الجارية، وحجم صافي الأصول المالية لدى الحكومة المركزية ونسبتها إلى إجمالي الناتج المحلي بالأسعار الجارية، والناتج المحلي الإجمالي الحقيقي غير النفطي.
 - أما المبحث الثاني من البحث فقد خُصِّصَ لبحث مؤشرات الدين العام وعلاقتها بالمؤشرات الاقتصادية الأخرى التي تشمل كلاً من صادرات العراق الكلية، والتضخم الذي يشير بدوره إلى علاقة الدين العام بعرض النقد الواسع (السيولة المحلية)، فضلاً عن علاقته بالموازنة العامة للدولة وتأثيرها بالتذبذبات الحاصلة في أسعار النفط العالمية.

المبحث الأول

مؤشرات الدين العام وعلاقتها بالنواتج المحلي الإجمالي

أولاً: واقع الدين العام في العراق للمدة 2006 – 2020

تقوم البلدان عادة بالاقتراض عندما تكون غير قادرة على توليد مدخرات مالية كافية للقيام بنشاطاتها الانتاجية، وتهدف هذه الأموال المقترضة إلى تعزيز التنمية الاقتصادية للبلد، ومن ثمّ تحسين المستوى المعيشي للمواطنين، ويكون هذا الاقتراض عن طريق إصدار الأوراق المالية والسندات الحكومية. ويمكن لهذه البلدان أيضاً الاقتراض بصورة مباشرة من منظمات دولية كصندوق النقد الدولي والبنك الدولي والمؤسسات المالية الأخرى.

ويمكن أن يُعدّ الدين العام أداة مهمة تستخدمها الحكومات لتمويل نفقاتها، إلّا أنّه يُعدّ سلاحاً ذا حدين، فقد يؤدي الاستخدام الفعّال للدين العام من خلال التمويل المباشر للمشاريع التنموية إلى تحفيز الدولة على بناء قدرتها الانتاجية وزيادة نموها الاقتصادي، ويمكن أن يؤدي سوء إدارة الدين العام إلى أن يصبح عبء أمام النمو الاقتصادي، وهي حالة شائعة جداً في البلدان النامية.

وكما هو معلوم فإنّ الدين العام يجمع بين الحكومة العامة والشركات العامة غير المالية والمؤسسات المالية العامة بما في ذلك البنك المركزي، وأنّه يغطي مفهوم الديون المضمونة من قبل القطاع العام (الديون التي لا يحملها القطاع العام، ولكنّ عليه التزاماً بتغطيتها) والدين العام الخارجي (الديون المستحقة لغير المقيمين في الدولة)⁽¹⁾.

ويمثّل الدين العام في لحظة معينة حجم الاقتراض السابق لتلك اللحظة والذي لم يُسدّد بعد، وينشأ هذا الدين نتيجة لعجز الموازنة الحكومية، إذ تقترض الحكومات من المؤسسات المالية وغير المالية ومن السوق المحلية أو البنك المركزي أو الجمهور، وقد تقترض الحكومات أيضاً من الخارج من الأسواق الدولية أو من المؤسسات الخاصة أو العامة أو الإقليمية أو الدولية. ويكون الاقتراض مُحدّد بتكلفة يتحدّد مقدارها بسعر الفائدة، وعادةً ما يكون الاقتراض بمقدار تمويل العجز في الموازنة⁽²⁾.

إنّ الطبيعة الربعية للاقتصاد العراقي نتيجة اعتماده على الإيرادات النفطية لتمويل الإنفاق العام، والظروف السياسية والأمنية التي مرّ بها العراق منذ عام 1980، وسياسات التنمية غير المتوازنة التي اعتمدت بعد أحداث عام 2003، والتي تمّ من خلالها الاعتماد على تنمية القطاع النفطي وجعله قطاعاً قانداً للقطاعات

¹) IMF, WHAT IS DEBT SUSTAINABILITY?, DALIA HAKURA, 2020, On site:
<https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2020>

²) علي توفيق الصادق، لطيفة، نبيل عبد الوهاب، سياسات وإدارة الدين العام في البلدان العربية، صندوق النقد العربي. معهد السياسات الاقتصادية، أبو ظبي، 1998

الأخرى أدت إلى الاعتماد الكامل على إيرادات هذا القطاع، ووضعت الاقتصاد العراقي داخل إطار التبعية شبه الكاملة للتذبذبات الحاصلة في إيراداته نتيجة تأثره الكامل بأسعار النفط العالمية والتي لا دور له فيها سوى أنه متلقٍ لآثار تلك الأسعار وانعكاساتها على الإيرادات العامة للدولة التي تمثل إيرادات النفط الخام نسبة لا تقل عن (90%) منها، ومن ثم فإنَّ انخفاض تلك الإيرادات يوجب على الدولة إيجاد قنوات للاقتراض لسد النقص الحاصل في تلك الإيرادات. وسنتطرق في صفحات هذا البحث إلى الدين العام وتحليل انعكاساته على بعض المتغيرات الاقتصادية.

ثانياً: مؤشرات الدين العام وعلاقتها بالنتائج المحلي الإجمالي

تم تعريف مدى إمكانية استمرارية الدين العام خاصة في السنوات القليلة الماضية على أنه مجموعة من المؤشرات تُستخدم لتقييم حالة الديون في البلدان، ولا سيما في البلدان ذات الدخل المنخفض. ويرتبط المفهوم ارتباطاً وثيقاً بمسألة تقييمه، ويتم تحديده عملياً بالمؤشرات المستخدمة لتقييم الاستدامة. وعادة ما تستند هذه المؤشرات إلى القيمة الحالية لقيود الميزانية المالية، أو الفوائض الأولية، مقابل القيمة الحالية لمدفوعات فوائد الدين: "يكون وضع التزام الكيان مستداماً إذا كان يفي بالقيمة الحالية لقيود الميزانية دون تصحيح كبير في ميزان الدخل والنفقات بالنظر إلى تكاليف التمويل التي تواجهها في السوق"⁽³⁾. وفيما يأتي مجموعة من هذه المؤشرات:

1. حجم الدين العام إلى الناتج المحلي الإجمالي

يُعدُّ مؤشر نسبة الدين إلى الناتج المحلي الإجمالي المؤشر الأكثر استعمالاً، إذ يقيس هذا المؤشر مستوى الدين بالنسبة إلى النشاط الاقتصادي للدولة. ومن المحتمل أن تكون وسائل الناتج المحلي الإجمالي كافة متوافرة لتمويل عبء الدين، ويُعدُّ هذا المؤشر من أهم المؤشرات لقياس درجة المديونية، فهو يُظهر قدرة الحكومة على السداد⁽⁴⁾. وبصورة عامة فإنَّ الدين العام لكل دولة يجب أن يبقى خجولاً من حجم اقتصادها، وقد حُدِّد سقف هذه النسبة بـ(60%) في (44) دولة نامية وناشئة بضمنها العراق، في حين يصل هذا السقف في الدول المتقدمة إلى (90%) والذي يصبح عندها للدين العام أثر سلبي في الناتج المحلي الإجمالي⁽⁵⁾. شهد هذا المؤشر في العراق خلال السنوات التي تلت عام 2003 وحتى عام 2009 ارتفاعاً في نسبة الدين العام إلى الناتج المحلي الإجمالي، نتيجة انخفاض الناتج المحلي من جهة وارتفاع الدين العام من جهة أخرى، إذ بلغ الدين العام في عام 2006 نسبة (120.5 %) من الناتج المحلي الإجمالي، ليتناقص بعدها ويقترب

³ Luis Foncerrada, Public debt sustainability. Notes on debt sustainability, development of a domestic government securities market and financial risks, Núm. 44, vol. XX Segundo cuatrimestre de 2005, p253.

⁴ Blanchard, Oliver J. "Suggestions for a new set of fiscal indicators", OECD Working, (1990), Paper No.79

⁵ مصطفى بنتور، حدود الدين العام القابل للاستمرار والنمو الاقتصادي بين النظرية والواقع: اسقاطات على حالة الدول العربية، صندوق النقد العربي، مجلة دراسات اقتصادية، العدد 47، 2018، ص6.

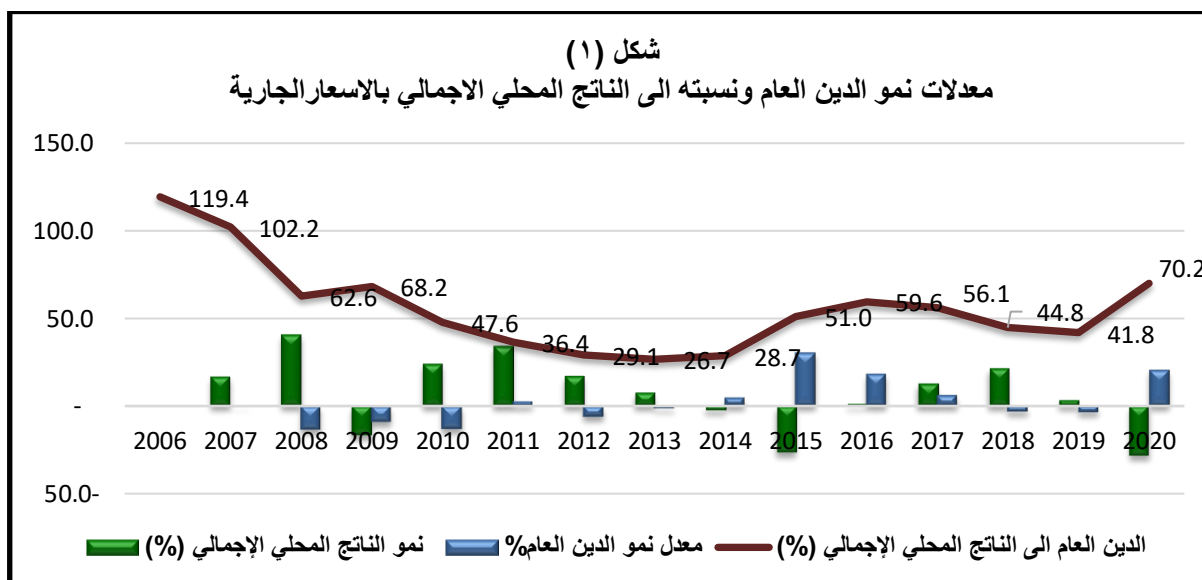
من معدّلاته الطبيعية ليسجل نسبة (64%) من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2009، وبدأ بعدها بالتراجع إلى نسب دون الاعتيادية نتيجة نمو الناتج المحلي الإجمالي بسبب الزيادة الحاصلة في أسعار النفط العالمية، فضلاً عن تراجع نمو الدين العام (الداخلي والخارجي)، إذ بلغت نسبة الدين العام إلى الناتج المحلي الإجمالي لعام 2013 أدنى مستوياته ليسجل نسبة (26.6%)، إلّا أنّه بدأ بالارتفاع منذ عام 2014 نتيجة التدهور الأمني الحاصل في العراق، فضلاً عن تدهور الناتج المحلي الإجمالي بسبب انخفاض أسعار النفط العالمية، ليسجل الدين العام في عام 2016 نسبة (60.1%) من الناتج المحلي الإجمالي، وتُعزى هذه الزيادة في قيمة المؤشر إلى ارتفاع الدين العام بنسبة (59%) عن عام 2014 بسبب العمليات العسكرية ضد تنظيم داعش الإرهابي فضلاً عن تراجع الناتج المحلي الإجمالي بنسبة (26%)، ثمّ بدأ بعدها بالتراجع بضمن معدّلاته الطبيعية نتيجة التحسن الحاصل في أسعار النفط العالمية والتي انعكست بشكل إيجابي على نمو الناتج المحلي الإجمالي، فضلاً عن انخفاض ديون العراق الخارجية، وقيام البنك المركزي في منتصف عام 2016 بالمرحلة الثالثة من إعادة جدولة ديونه الداخلية بأقساط نصف سنوية والتي ادت مجتمعة إلى تراجع نسبة الدين العام إلى الناتج المحلي الإجمالي إلى (44%) و (43%) لعامي 2018 و 2019 على التوالي، إلّا أنّ جائحة كوفيد-19 وما رافقها من سياسات إغلاق عالمية والتي انعكست آثارها على انخفاض أسعار النفط العالمية ادت إلى ارتفاع نسبة الدين العام إلى الناتج المحلي الإجمالي في العراق لعام 2020 عن العام السابق إلى (70.2%)، نتيجة تراجع الناتج بنسبة (28.5%)، فضلاً عن نمو الدين العام ولذات المدة بنسبة (20.3%) وكما في الجدول (1)، وهي نسبة تتجاوز الحدود الآمنة والمحددة دولياً بنسبة (60%).

جدول (1)

معدّلات نمو الدين العام والناتج المحلي الإجمالي للمدة 2006 ولغاية الفصل الثاني من عام 2020

الدين العام (مليون دينار)*	معدل نمو الدين العام (%)	الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الجارية (مليون دينار)**	نمو الناتج المحلي الإجمالي (%)	الدين العام إلى الناتج المحلي الإجمالي (%)
2006	114,141,992.3	95,587,954.8		119.4
2007	113,875,038.3	111,455,813.4	16.6	102.2
2008	98,315,941.3	157,026,061.6	40.9	62.6
2009	89,095,314.3	130,643,200.4	16.8-	68.2
2010	77,217,576.2	162,064,565.5	24.1	47.6
2011	79,129,249.0	217,327,107.4	34.1	36.4
2012	74,063,539.0	254,225,490.7	17.0	29.1
2013	72,956,779.0	273,587,529.2	7.6	26.7
2014	76,396,178.8	266,332,655.1	2.7-	28.7
2015	99,349,879.0	194,680,971.8	26.9-	51.0
2016	117,326,915.0	196,924,141.7	1.2	59.6
2017	124,327,070.0	221,665,709.5	12.6	56.1
2018	120,349,088.0	268,918,874.0	21.3	44.8
2019	116,051,439.2	277,884,869.4	3.3	41.8
2020	139,576,852.7	198,774,325.4	28.5-	70.2

المصدر: * بيانات الدين العام البنك المركزي العراقي / دائرة الاحصاء والابحاث / بالاعتماد على بيانات وزارة المالية / دائرة الدين العام / قسم إدارة الدين.
** بيانات الناتج المحلي الإجمالي: وزارة التخطيط/ الجهاز المركزي للإحصاء/ مديرية الحسابات القومية.



وتجدر الإشارة إلى أنَّ اعتماد مؤشر نسبة الدين العام إلى الناتج المحلي الإجمالي في الاقتصادات النفطية والذي يشكّل النفط الخام نسبة (65%) من ناتجها الإجمالي يشير إلى أنَّ ما ينتجه الاقتصاد من السلع والخدمات كافٍ لسداد الديون من دون تكبّد المزيد من الديون هو مؤشر غير دقيق، إذ إنَّ هذه النسبة قد ترتفع إلى مستويات تتجاوز (100%) في اقتصاد ريعي بامتياز كالاقتصاد العراقي عند انخفاض أسعار النفط الخام العالمية لأكثر من سنة. وعادةً ما يُساء فهم نسبة الدين إلى الناتج المحلي الإجمالي إذ يعتقد الكثيرون أنَّ النسبة التي تتجاوز 100% تشير إلى أنَّ الإفلاس هو الوضع القانوني للحكومات غير القادرة على سداد الديون المستحقة أو المعسرة، فاليابان هي دولة ذات نسبة تزيد عن 200% لأكثر من عقد من الزمان مع عدم وجود علامات للتخلف عن السداد. لذلك لا تقدّم هذه النسبة إحصاءات قوية حول احتمالية التخلف عن السداد في بلد ما.

2. حجم صافي الأصول المالية لدى الحكومة المركزية إلى إجمالي الناتج المحلي

يُعرّف صافي الأصول المالية بأنه (قيمة الودائع الحكومية لدى البنك المركزي مطروحاً منها إجمالي الدين الداخلي الذي يظهر في الميزانية العمومية للحكومة العامة) ⁽⁶⁾. ويعرّف صافي الأصول المالية لقطاع الحكومة العامة بأنه إجمالي قيمة أصوله المالية مطروحاً منها القيمة الإجمالية لالتزاماته القائمة، ويتكون القطاع الحكومي العام من الحكومة المركزية وحكومات الولايات أو الأقاليم والحكومات المحلية فضلاً عن صناديق الضمان الاجتماعي ⁽⁷⁾.

تم احتساب حجم صافي الأصول المالية للحكومة المركزية في العراق ونسبتها إلى الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الجارية، إذ سجلت أعلى نسبة لها في عام 2008 والتي بلغت (19.7%)، إلّا أنّها بدأت بالتناقص مسجّلة أدنى نسب موجبة لها في عامي 2012 و 2014، إذ بلغت (8.4%) و (9%) على التوالي نتيجة انخفاض قيمة الودائع بنسبة (26%) و (24%) على التوالي، فضلاً عن ارتفاع الدين العام لعام 2014 بنسبة (123.7%) عن العام السابق، إلّا أنّ هذا المؤشر بدأ منذ عام 2015 بتسجيل نسب نمو سالبة نتيجة التراجعات الحاصلة في نمو الودائع لدى البنك المركزي، ولا سيّما فيما يخص (حسابات وزارة المالية والاحتياطي الإلزامي) والذي أدّى إلى تحول صافي قيمة الأصول المالية لدى البنك المركزي إلى قيم سالبة لهذه المدة ممّا يعني أنّ ارتفاع الدين العام الداخلي قد أدّى إلى تآكل الأصول المالية لقطاع الحكومة العامة ورَتَّب عليها التزامات بلغت (2.1) و (19.9) و (19.1) و (3.6) و (34.1) ترليون دينار للأعوام 2015،

⁶ (أروى العبدان، منال الغامدي، أثر الدين العام على بعض المتغيرات الاقتصادية الكلية في المملكة العربية السعودية، مؤسسة النقد العربي السعودي، 2020، ص11).

⁷ General government financial wealth, OECD.org, On site: <https://data.oecd.org/gga/general-government-financial-wealth.htm>

2016، 2017، 2019، 2020 على التوالي، باستثناء عام 2018 الذي سجّلت فيه نسبة صافي تلك الأصول إلى الناتج المحلي نسبة موجبة ضئيلة جدًا بلغت (0.5%) نتيجة النمو الحاصل في نمو الناتج المحلي الإجمالي بنسبة (21%) بسبب التحسّن الحاصل في أسعار النفط الخام العالمية والذي انعكس بدوره بصورة إيجابية على قيمة الودائع لدى البنك المركزي التي ارتفعت بنسبة (151.2%) وانخفاض الدين العام الداخلي لهذا العام بنسبة (-12.3%)، وكما في الجدول (2).

جدول (2)

مؤشر صافي الأصول المالية لدى البنك المركزي ونسبتها إلى الناتج المحلي الإجمالي

المدة	قيمة الودائع لدى البنك المركزي	الدين العام الداخلي (مليار دينار)	صافي الأصول المالية لدى البنك المركزي (مليار دينار)	الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الجارية (مليار دينار)	صافي الأصول المالية إلى الناتج المحلي الإجمالي (%)
2006	12,129.0	5,594.4	6,534.60	95,587.9	6.8
2007	21,974.0	5,193.7	16,780.30	107,828.5	15.6
2008	35,071.0	4,455.6	30,615.40	155,635.5	19.7
2009	23,561.0	8,434.5	15,126.50	130,643.2	11.6
2010	37,480.0	9,180.8	28,299.20	162,064.6	17.5
2011	37,788.0	7,446.9	30,341.10	217,327.1	14.0
2012	27,884.9	6,547.5	21,337.39	254,225.5	8.4
2013	44,179.3	4,255.5	39,923.79	273,587.5	14.6
2014	33,609.1	9,520.0	24,089.08	266,332.7	9.0
2015	30,083.7	32,142.8	-2,059.08	194,681.0	(1.06)
2016	27,440.4	47,362.3	-19,921.9	196,924.1	(10.12)
2017	28,555.9	47,678.8	-19,122.9	221,665.7	(8.63)
2018	43,168.7	41,822.9	1,345.82	268,918.9	0.50
2019	34,717.8	38,331.5	-3,613.70	281,484.6	(1.28)
2020	30,155.6	64,246.6	-34,091.00	198,774.3	(17.15)

المصدر: البنك المركزي العراقي: دائرة الإحصاء والابحاث

3. نمو الدين العام والناتج المحلي الإجمالي غير النفطي

سجّل الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي من دون النفط للمدة 2008-2013 معدلات نمو إيجابية متذبذبة، إذ حقق معدّل نمو الناتج المحلي الإجمالي غير النفطي في عام 2010 أعلى نمو له ونسبة بلغت (12.9%)، ليشكّل نسبة (57%) من إجمالي الناتج المحلي لهذا العام نتيجة للنمو الحاصل في اغلب القطاعات الاقتصادية، ولا سيّما قطاع الزراعة الذي سجّل نموًا بلغت نسبته (56%)⁽⁸⁾، قابلها نسبة نمو سالبة للدين العام بلغت

⁽⁸⁾ البنك المركزي العراقي، التقرير الاقتصادي السنوي لعام 2010.

(-13.3%) لذات العام، أما عامي 2014-2015 فقد بدأ الناتج الحقيقي غير النفطي بتسجيل معدلات نمو سالبة نتيجة العمليات العسكرية مع تنظيم داعش الإرهابي وتوقف أغلب المشاريع الاقتصادية في محافظات عراقية عدّة، إذ بلغت ذروتها في عام 2015 وبنسبة تراجع بلغت (10.4%) عن عام 2014 وسجل الدين العام نموًا بلغت نسبته (30%) عن عام 2014 إذ أظهرت مؤشرات المالية العامة لعام 2015 ارتفاعًا ملحوظًا في رصيد الدين الداخلي الذي بلغ في هذا العام (32.1) ترليون دينار مقارنة بـ(9.5) ترليون دينار في عام 2014 لتسديد عجز الموازنة لعام 2015 فضلًا عن تسديد رواتب منتسبي شركات التمويل الذاتي، وكذلك فقد حقّق الناتج المحلي غير النفطي في عام 2016 تراجعًا بلغت نسبته (-1.6%) نتيجة تراجع النمو في القطاعات التوزيعية التي تأثرت بالحرب مع تنظيم داعش الإرهابي مقابل ارتفاع معدلات نمو الدين العام (الداخلي والخارجي) لهذا العام وبنسبة (18.1%) عن عام 2015.

أما فيما يخصّ الأعوام 2017-2020 فقد بدأ الناتج المحلي الإجمالي غير النفطي بتسجيل معدلات نمو موجبة بلغت ذروتها في عام 2018 مسجلة (9.0%) عن العام السابق مقابل معدلات نمو سالبة للدين العام، ليسجل الدين العام نسبة (44.7%) إلى الناتج المحلي الإجمالي (النفطي وغير النفطي) وهي نسبة آمنة جدًا، أما في عام 2020 فقد سجل الناتج غير النفطي الذي سجل معدل نمو سالب عن عام 2019 بلغت نسبته (-20.2%) نتيجة لسياسات الإغلاق العام الشامل والجزئي الذي عمّ أغلب النشاطات الاقتصادية بسبب جائحة كوفيد-19، والذي أدى إلى ارتفاع معدلات البطالة في الاقتصاد العراقي بعد أن ألفت إجراءات الإغلاق العام والاحتواء الخاصة بجائحة كورونا بظلالها على قطاع الخدمات الذي يضم النسبة الأكبر من القوى العاملة.

إنّ انخفاض معدلات نمو الناتج المحلي الإجمالي غير النفطي بالأسعار الثابتة والتي سجلت في أحسن حالاتها نمو نسبته (12.9%) في عام 2010 عن العام السابق وارتفاع معدلات نمو الدين العام والذي سجل في أحسن حالاته تراجعًا نسبته (-13.7%) في عام 2008 عن العام الذي سبقه، أدى إلى تسجيل الدين العام معدلات مرتفعة جدًا عند أخذ نسبته إلى الناتج المحلي بعد استبعاد النفط الخام، وهذا يبرز أهمية نمو النشاطات غير النفطية في تحقيق وفورات مالية للدولة تخفف من حدة الدين العام، وتقلل من خطر تقلبات أسعار النفط العالمية على الاقتصاد الوطني.

جدول (3)

نسب نمو الدين العام إلى الناتج المحلي الإجمالي غير النفطي بالأسعار الثابتة

سنة الأساس 2007

نسبة الدين العام إلى الناتج المحلي الإجمالي غير النفطي بالأسعار الثابتة %	نمو الناتج المحلي الإجمالي غير النفطي بالأسعار الثابتة %	نمو الدين العام %	الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي غير النفطي بالأسعار الثابتة أساس 2007 (مليار دينار)	إجمالي الدين العام (مليار دينار)	
209.4			54,507.50	114,142.00	2006
217.2	-3.8	-0.2	52,437.70	113,875.40	2007
181.1	3.5	-13.7	54,290.20	98,315.90	2008
156.4	4.9	-9.4	56,950.10	89,095.30	2009
120.1	12.9	-13.3	64,285.10	77,217.60	2010
115.5	6.6	2.5	68,514.50	79,129.20	2011
94.0	15.0	-6.4	78,781.60	74,063.50	2012
82.4	12.4	-1.5	88,554.30	72,956.80	2013
91.3	-5.5	4.7	83,676.80	76,396.20	2014
132.5	-10.4	30.0	74,991.60	99,349.90	2015
159.0	-1.6	18.1	73,789.20	117,326.90	2016
164.6	2.4	6.0	75,541.00	124,327.10	2017
145.6	9.4	-3.2	82,647.50	120,349.10	2018
128.8	9.0	-3.6	90,074.20	116,051.40	2019
194.2	-20.2	20.3	71,855.30	139,576.90	2020

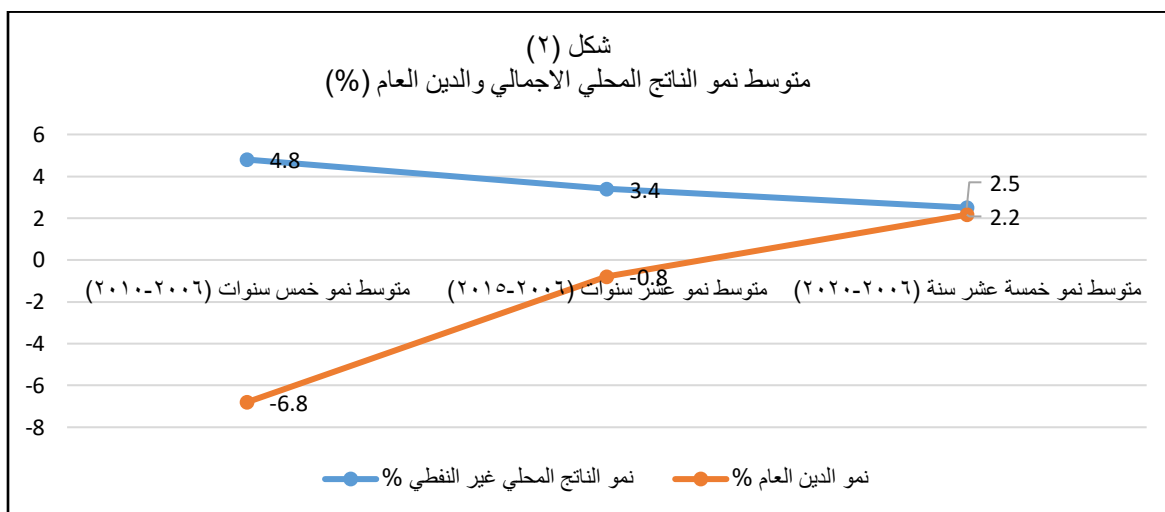
المصدر: بيانات الدين العام/ وزارة المالية، دائرة الدين العام /قسم إدارة الدين

بيانات الناتج المحلي الإجمالي: وزارة التخطيط/ الجهاز المركزي للإحصاء .

ولبيان فاعلية الدين العام على الناتج المحلي الإجمالي غير النفطي تم احتساب متوسط النمو للناتج المحلي غير النفطي والدين العام، واتضح أنّ هناك تبايناً بين معدلات نمو الناتج المحلي الإجمالي غير النفطي ونمو الدين العام في الآجال المختلفة، وأنّ الدين العام لا يُوظَّف لتنمية القطاعات الاقتصادية غير النفطية وإنّما يذهب لتعزيز الإنفاق المشوّه وغير الفعّال وتحويل المزيد من الموارد بعيداً عن الاستثمار المنتج لتعزيز قدرة الاقتصاد على الصمود أمام الصدمات، وكما في الجدول (4).

جدول رقم (4)

متوسط نمو الناتج المحلي الإجمالي والدين العام		المدة
نمو الدين العام %	نمو الناتج المحلي غير النفطي %	
6.8-	4.8	متوسط نمو خمس سنوات (2011-2006)
0.8-	3.4	متوسط نمو عشر سنوات (2015-2006)
2.2	2.5	متوسط نمو خمسة عشر سنة (2020-2006)



المبحث الثاني

الدين العام وعلاقته بالمؤشرات الكلية الأخرى

1. نمو الصادرات والدين الخارجي

يُقاس عبء الدين الخارجي بأخذ القيمة الحالية للدين الخارجي إلى قيمة الصادرات⁽⁹⁾، وقد سجلت صادرات العراق والتي يمثل النفط الخام نسبة (99%) منها للمدة 2006-2012 معدلات نمو موجبة راوحت بين (18%) في عام 2012 و(61%) في عام 2008 باستثناء عام 2009 الذي انخفضت صادرات العراق فيه نتيجة للأزمة المالية العالمية وانخفاض أسعار النفط العالمية بنسبة (40%) عن عام 2008، وكذلك سجلت الصادرات للمدة 2013-2016 معدلات نمو سالبة نتيجة تراجع أسعار النفط العالمية ليبلغ متوسط سعر البرميل في عام 2016 (34.6) دولار بعد أن بلغ في عام 2012 (107) دولار، أما عامي 2017 و 2018، فقد ارتفعت صادرات العراق نتيجة ارتفاع سعر برميل النفط الخام الذي بلغ (65.6) دولار عام 2018، إلا أنها عادت لتتراجع في عامي 2019 و 2020 بنسبة (5.5%) و (42.6%) على التوالي نتيجة تراجع أسعار النفط الخام في عام 2019 بنسبة (8%) وسياسات الإغلاق التي سادت الاقتصاد العالمي في عام 2020 بسبب جائحة كورونا.

وبأخذ متوسطات نمو الصادرات لآجال مختلفة وموازنتها بمتوسط نمو الدين الخارجي لتلك الآجال، وعلى النحو الآتي:

جدول (5)

متوسط نمو الصادرات والدين الخارجي		المدة
نمو الدين الخارجي %	نمو الصادرات %	
7.7-	21.0	متوسط نمو خمس سنوات (2006-2011)
4.9-	10.7	متوسط نمو عشر سنوات (2006-2015)
0.6-	9.5	متوسط نمو خمسة عشر سنة (2006-2020)

وُجِدَ أنَّ العلاقة في العراق متباينة بين معدّل نمو الدين العام ومعدّل نمو الصادرات، إذ يمكن لنمو الصادرات في الأجل القصير أن تخفض من نمو الدين العام، إلا أنّه لا يمكن للزيادة الحاصلة في نمو الصادرات على

⁽⁹⁾ د. احمد ابراهيمي، سياسة الدين العام وخصائص الاقتصاد النفطي، 2015، ص8.

المدين المتوسط والطويل أن تخفض من نمو الدين العام أو رفع كفاءته من دون أن تكون محكومة بسياسات اقتصادية تعظم الصادرات غير النفطية المستدامة.

2. الدين العام وأثره في التضخم في العراق

تُعَدُّ السيطرة على ديناميات التضخم أمراً حيويًا وهدفًا أساسًا للسياسة النقدية بالنظر إلى الدور المهم الذي يلعبه الدين العام في تمويل العجز المالي، إذ أظهرت الدراسات أنَّ هناك علاقة بين الدين العام والتضخم، وأنَّ تمويل العجز المالي المستمر والمتزايد من خلال الاقتراض الحكومي سيؤدي في النهاية إلى ضغوط تضخمية، بصرف النظر عن السياسات التي يتبعها البنك المركزي. إذ سيتطلب العجز الممول بالديون تنسيقًا فعالًا من قبل السلطة النقدية مع سياسة مالية سلبية تعمل في إطار ريكاردي¹⁰ لتجنب معدلات التضخم المرتفعة وغير المستقرة التي قد تكون ضارة باستقرار الاقتصاد الكلي، والأكثر من ذلك فإنَّ فعالية السياسة النقدية قد لا تنجح في كبح جماح التضخم إذا لم تعتمد بشكل حاسم على تنسيقها مع السياسة المالية¹¹.

وقد سجّلت معدلات التضخم للمدة 2007-2020 معدلات نمو متناقصة باستثناء الأعوام (2010، 2011، 2012) وهي الأعوام التي تلت الأزمة المالية العالمية والتي شهدت تقلبات دولية في أسعار السلع والخدمات انتقلت آثارها إلى الاقتصاد العراقي عن طريق سلته الاستيرادية وهو ما يطلق عليه التضخم المستورد.

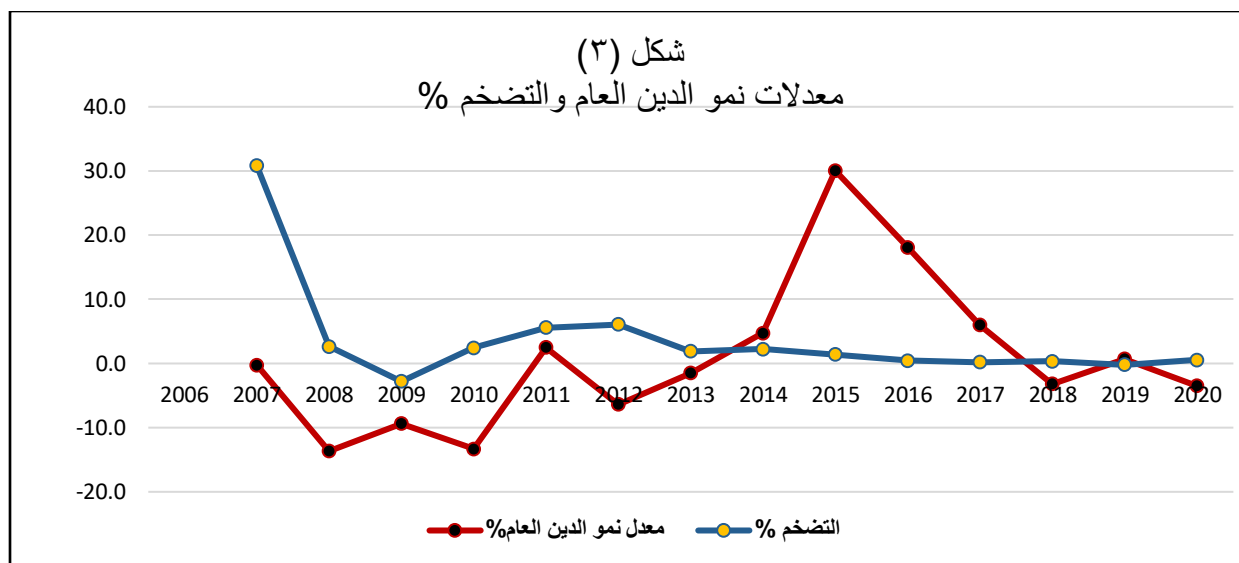
وسجّل الدين العام معدلات نمو سالبة للمدة 2007-2013 باستثناء عام 2011 الذي سجّل نموًا في الدين العام نسبته (2.5%) نتيجة ارتفاع الدين الخارجي الذي يُعزى إلى ارتفاع القروض الجديدة وقروض إعادة الجدولة بنسبة (33.7%) و (13.3%) على التوالي عن عام 2010¹²، وارتفع الدين العام للمدة (2014-2016) ليلبغ ذروته في عام 2015 وبنسبة نمو (30%) عن عام 2014، ويُعزى هذا الارتفاع بشكل أساس إلى ارتفاع الدين العام الداخلي لتغطية النفقات الجارية إثر الانخفاض الحاصل في أسعار النفط العالمية.

¹⁰ التكافؤ الريكاردى هو نظرية اقتصادية تنص على أنَّ تمويل الإنفاق الحكومي من الضرائب الحالية أو الضرائب المستقبلية (والعجز الحالي) سيكون له تأثيرات مكافئة في الاقتصاد الكلي. وهذا يعني أنَّ محاولات تحفيز الاقتصاد من خلال زيادة الإنفاق الحكومي الممول بالديون لن تكون فعالة؛ لأنَّ المستثمرين والمستهلكين يدركون أنَّه سيتعين دفع الدين في نهاية المطاف على شكل ضرائب مستقبلية. تجادل النظرية بأنَّ الناس سوف يدخرون بناءً على توقعهم بزيادة الضرائب المستقبلية التي سيتم تحصيلها لأجل سداد الديون، وأنَّ هذا سيعوض الزيادة في إجمالي الطلب من زيادة الإنفاق الحكومي. وهذا يعني أيضًا أنَّ السياسة المالية الكينزية ستكون عمومًا غير فعالة في تعزيز الناتج الاقتصادي والنمو، تم تفسير هذه النظرية على نطاق واسع على أنَّها تقوّض الفكرة الكينزية القائلة بأنَّ الإنفاق بالعجز يمكن أن يعزّز الأداء الاقتصادي حتى على المدى القصير. / Ricardian Equivalence
<https://www.investopedia.com/terms/r/ricardianequivalence.asp>

¹¹) Akingbade U. Aimola, Prof. Nicholas M. Odhiambo, Ph.D, PUBLIC DEBT AND INFLATION:

A REVIEW OF INTERNATIONAL LITERATURE, Folia Oeconomica Stetinensia journal, Volume 20 (2020) Issue 1, p 17

¹² (التقرير الاقتصادي السنوي 2011.



وبأخذ متوسطات نمو كل من الدين العام ومعدّلات التضخم لآجال مختلفة، وُجِدَ أنَّ العلاقة بين نمو الدين العام والتضخم هي علاقة متباينة لا تظهر ارتباطاً طردياً بين نمو الدين العام والتضخم، ويُعزى ذلك إلى سعي السياسة النقدية في العراق إلى المحافظة على استقرار المستوى العام للأسعار من خلال استخدامها سعر الصرف مثنياً اسمياً Nominal Anchor، إذ إنّ ريعية الاقتصاد العراقي وضعف مرونة جهازه الإنتاجي فضلاً عن التوسع بالإنفاق الجاري على حساب الإنفاق الاستثماري أسهم في زعزعة الاستقرار السعري، الأمر الذي فرض قيوداً على السلطة النقدية بتثبيت سعر الدينار العراقي لتحقيق الاستقرار السعري¹³.

جدول (6)

متوسط التضخم والدين العام		المدة
معدل التضخم %	نمو الدين العام %	
8.3	6.8-	متوسط نمو اربع سنوات (2011-2007)
5.6	0.8-	متوسط نمو عشر سنوات (2016-2007)
3.7	2.2	متوسط نمو خمسة عشر سنة (2020-2007)

3. الدين العام وعلاقته بعرض النقد الواسع (M2) معدّلات السيولة المحلية

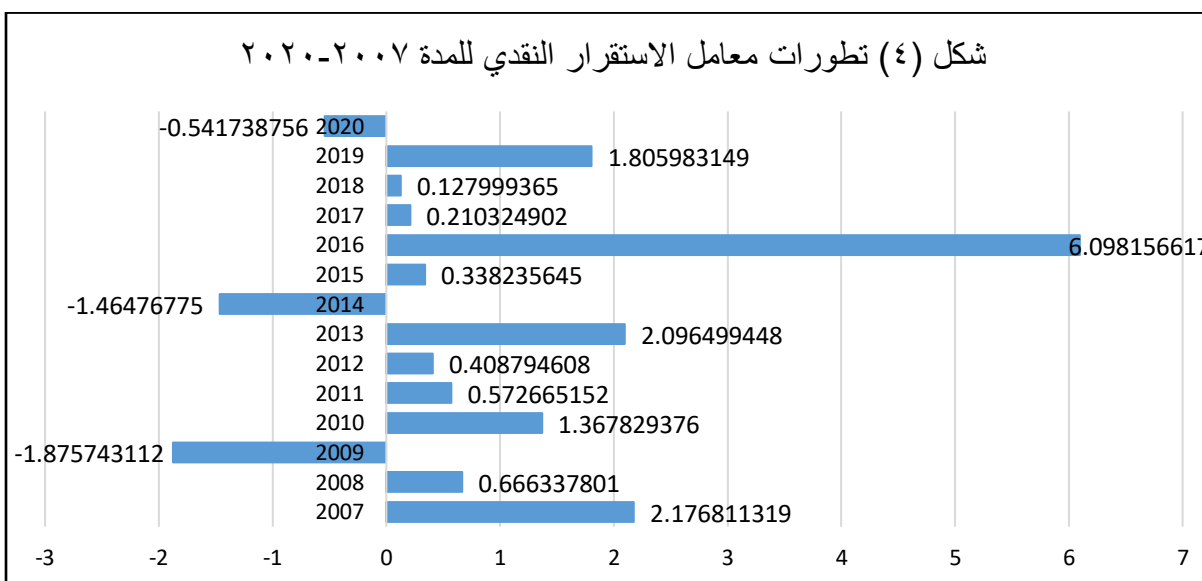
أشارت الدراسات التي أجريت مؤخراً عن إسهام سياسة الدين المحلي في الاستقرار الاقتصادي وضبط مستويات التضخم إلى أنّه إذا سعى مالكو الأوراق المالية الحكومية خلال مدّة ما إلى تصفية كل أو جزء كبير من الأوراق المالية الحكومية أو جزء من محافظهم المالية، وإذا كانت السلطات المالية هي المشتري الوحيد، فإنّ حجم

¹³ (د. محمود داغر، حسين عطوان، سعر صرف الدينار العراقي ما بين النظام الواقعي والنظام المعلن

الائتمان المصرفي سيتوسّع بسرعة ولن يكون لمثل هذا التوسع أية صلة مباشرة بالاحتياجات المشروعة للاقتصاد ومن ثمّ يولّد ضغوطاً تضخمية قوية للغاية¹⁴.

إنّ الكشف عن وجود ضغوط تضخمية داخل الاقتصاد العراقي يتم عن طريق التناسب بين نمو كل من الناتج المحلي الإجمالي والنمو في عرض النقد الواسع والذي يفترض وجود تناغم بين نمو القطاع الحقيقي والقطاع النقدي وأن يكون التناسب بينهما مساوياً لـ (1) وأن أي اختلال نحو الارتفاع يعني وجود اتجاهات تضخمية وهذه العلاقة تُسمّى بمعامل الاستقرار النقدي.

تمّ قياس معامل الاستقرار النقدي للاقتصاد العراقي للمدة 2007-2020 كما في المخطط أدناه، وقد أظهرت النتائج أنّ هناك اتجاهًا ركوديًا للأعوام 2009 (انخفاض الأسعار العالمية نتيجة الازمة المالية العالمية) و 2014 (انخفاض أسعار النفط العالمية وأزمة داعش) و 2020 (انخفاض أسعار النفط العالمية نتيجة أزمة كورونا) ممّا يعكس حالة الركود في الاقتصاد العراقي، وكذلك تراجع عرض النقد في عام 2014 إلى (3.9%) بعد أن سجّل نموًا نسبته (16%) في عام 2013 وليسجل معدّلات نمو سالبة في عام 2014 بلغت (9.1%) في عام 2015 إثر الانخفاض الحاصل في أسعار النفط في الأسواق العالمية، إذ يشكّل النفط الخام أكثر من (65%) من الناتج المحلي الإجمالي.



وسجّل معامل الاستقرار النقدي أعلى مستوياته في عام 2016 والتي بلغ فيه (6.1%) نتيجة الارتفاع الحاصل في عرض النقد الواسع وبنسبة (7%) نتيجة الأثر التوسعي لصافي الديون الحكومية وعدم مواكبته للنمو

¹⁴ Musgrave, R.A. (1949). Debt Management and Inflation. The Review of Economics and Statistics, 31 (1), 25-29.

الحاصل في الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الجارية وبنسبة (1.2%) نتيجة الحرب مع داعش وتضرر أغلب النشاطات الاقتصادية.

4. الدين العام وعلاقته بالموازنة العامة للدولة

تُعدّ الموازنة العامة للدولة ذات أهمية كبيرة لكونها تمثل برنامج عمل الدولة من النواحي الاقتصادية والمالية والاجتماعية والسياسية، فهي الأداة التي يتم من خلالها تقدير الإيرادات والنفقات لمعرفة الفائض (العجز) في تلك الموازنة⁽¹⁵⁾. ونتيجة لصفة الاقتصاد العراقي الريعية؛ لكونه اقتصاداً أحاديّاً لذا فقد أصبح عجز الموازنة يرتبط ارتباطاً مباشراً بالتذبذبات الحاصلة في أسعار النفط العالمية وبما تقرضه المنظمات الدولية من شروط لتصدير النفط الخام، إذ تشكّل الإيرادات النفطية أكثر من (90%) من الإيرادات العامة ومن ثمّ تبعية الإنفاق الحكومي بشقيه الجاري والاستثماري إلى تلك العوائد. ويتمّ تغطية هذا العجز في أغلب الأحيان من الاقتراض الداخلي أو الخارجي أو كليهما معاً، والذي يشكّل عامل ضغط نتيجة عبء خدمة الدين التي تمثّل التزامات على الحكومة، إذ تتمّ تأدية خدمة الدين المحلي من خلال الإيرادات الحكومية، في حين تتمّ تأدية خدمة الدين الخارجي من خلال أرباح النقد الأجنبي أو سحب الاحتياطي أو الاقتراض الإضافي، وفيما يأتي مقارنة بين عجز الموازنة والدين العام، وعلى النحو الآتي:

جدول (7)

مكوّنات الموازنة العامة للدولة ومواكبة مساراتها مع التطورات الحاصلة في الدين العام

مليار دينار

الإيرادات العامة	الإنفاق العام	الفائض (العجز)	الدين العام	
2006	49,232.3	38,806.7	10,425.6	114,142.0
2007	46,142.1	39,308.3	6,833.8	113,875.0
2008	71,088.6	67,277.2	3,811.4	98,315.9
2009	50,622.5	55,589.7	(4,967.2)	89,095.3
2010	70,178.2	70,134.2	44.0	77,217.6
2011	108,807.4	78,757.7	30,049.7	79,129.2
2012	119,817.2	105,139.6	14,677.6	74,063.5
2013	113,767.0	119,127.6	(5,360.6)	72,956.8
2014	105,386.6	112,192.1	(6,805.5)	76,396.2
2015	66,470.3	70,397.5	(3,927.2)	99,349.9
2016	54,409.3	67,067.4	(12,658.1)	117,326.9
2017	77,335.9	75,490.1	1,845.8	124,327.1
2018	106,569.8	80,873.1	25,696.7	120,349.1
2019	107,567.0	111,723.6	(4,156.6)	117,785.6
2020	63,199.7	76,082.4	(12,882.7)	158,374.7

⁽¹⁵⁾ نور شدهان عداي، تحليل مسارات الدين العام للمدة (2010-2014)، موقع وزارة المالية، قسم السياسات الاقتصادية، 2016.

شهدت موازنات الأعوام 2006-2012 فائضًا في ميزانياتها التخطيطية بلغ ذروته في عام 2011 وبقية فائض (30) ترليون دينار نتيجة بلوغ سعر برميل النفط الخام العالمي (107) دولار/ للبرميل، مما أدى إلى نمو الإيرادات العامة بنسبة (55%) عن عام 2010 في مقابل تسجيل النفقات نموًا بلغ (12.3%) لذات العام، باستثناء عام 2009 الذي شهد الأزمة المالية العالمية وهبوط أسعار النفط العالمية والذي انعكس سلبًا على عجز الموازنة الحكومية الذي بلغ (5) ترليون دينار نتيجة انخفاض الإيرادات العامة بنسبة (28.8%) عن عام 2008.

أما الأعوام (2013-2016) فقد شهدت موازنتها عجزًا بلغ ذروته في عام 2016 وبقية (12.6) ترليون دينار نتيجة انخفاض أسعار النفط العالمية لتتراجع إيرادات العراق لعام 2016 بنسبة (54%) ولبيلغ الدين العام ذروته مسجلًا نسبة نمو (58%) عن عام 2012 نتيجة التوسع في إصدار حوالات الخزينة لأجل تمويل الإنفاق الجاري والمشاريع الاستثمارية والعمليات العسكرية ضد تنظيم داعش الإرهابي، وشهد عام 2017 و2018 كذلك فائضًا نتيجة ارتفاع الإيرادات النفطية إثر تحسن أسعار النفط الخام بالتزامن مع ارتفاع الدين الخارجي لعام 2017، أما عام 2019 فقد بلغ عجز الموازنة (4.2) ترليون دينار نتيجة ارتفاع النفقات على المستلزمات الخدمية والسلعية والرأسمالية والتي أدت مجتمعة إلى ارتفاع الإنفاق العام بنسبة (30%) قبلها انخفاضًا في نمو الدين العام بنسبة (2.1%) عن عام 2018 نتيجة قيام وزارة المالية بتسديد جزء من الدين المترتب بذمتها، في حين شهد الاقتصاد العراقي عام 2020 صدمة مزدوجة تمثلت بانخفاض أسعار النفط العالمية نتيجة جائحة كورونا وما خلفته من سياسات إغلاق انعكست بشكل سلبي على ارتفاع عجز الموازنة العامة ليلبلغ (12.9) ترليون دينار عراقي نتيجة انخفاض الإيرادات النفطية بنسبة (45%) على الرغم من انخفاض الإنفاق بنسبة (32%) والذي أدى إلى ارتفاع الدين العام بنسبة (34.5%) للإيفاء بمتطلبات الإنفاق الجاري.

إنَّ انخفاض الإيرادات العامة للدولة لعام 2020 بنسبة (41%) أدى إلى ارتفاع عجز الموازنة العامة للدولة بنسبة (210%) عن عام 2019 وبارتفاع للدين العام في نهاية عام 2020 نسبته (34.5%) عن عام 2019، لتبلغ نسبة الدين العام إلى الناتج المحلي الإجمالي (80%) وهو ناقوس خطر لدولة نامية مثل العراق تعتمد في إيراداتها على مورد واحد، وهذا الواقع يثبت أنَّ الاقتصاد العراقي سوف يحتاج لسلسلة من الإصلاحات الهيكلية، ولا سيَّما في مجال رفع الإيرادات وتنمية الصادرات والتي لا يمكن الوصول إليها إلَّا من زيادة معدلات النمو في القطاعات غير النفطية، وهذه الخطوة يجب أن تكون مسبقة بالتوجّه نحو الإنفاق الاستثماري للقطاعات السلعية المنتجة.

الاستنتاجات:

1. إنَّ اعتماد مؤشر نسبة الدين العام إلى الناتج المحلي الإجمالي في الاقتصادات النفطية لا يقدِّم إحصاءات قوية عن احتمالية التخلف عن السداد في بلد ما.
2. إنَّ مسار انخفاض صافي الأصول المالية لدى البنك المركزي الذي يتضمن (قيمة الودائع لدى البنك المركزي مطروحاً منها الدين الداخلي) والذي سجّل نسب موجبة متدنية للمدة (2006-2018) ونسب سالبة لعامي 2019-2020، لا يُعزى فقط لارتفاع نسبة الدين الداخلي، وإنّما لضعف النظام المصرفي في العراق في جذب الودائع ممّا دفع إلى أن تكون الكتلة النقدية العراقية المودعة في البنوك ضئيلة مقارنة بحجم الكتلة النقدية وأن يصل حجم الاكتناز إلى نسبة (75%) من حجم الكتلة النقدية الكلية.
3. إنَّ مساهمة الناتج المحلي غير النفطي في إجمالي الناتج المحلي لم تتجاوز بعد عام 2003 نسبة (40%) على الرغم من تزايد معدّلات النفقات العامة والدين العام، إلّا أنّ النفقات الاستثمارية والتي يتمّ تسخيرها لتنمية القطاعات الاقتصادية غير النفطية قد شكّلت نسباً متضائلة من النفقات العامة، وإنّ اتجاهات الدين العام تسير جنباً إلى جنب مع الصدمات النفطية لتغطية النفقات الجارية.
4. إنَّ ثبات المستوى العام للأسعار أو تغيّره بنسب بسيطة لا يعني وجود اتجاهات تضخمية في الاقتصاد العراقي، وإنّ الكشف عن وجود اتجاهات تضخمية أو انكماشية عن طريق معامل الاستقرار النقدي يكشف عن مدى مساهمة الدين العام في زيادة حجم الكتلة النقدية، وكذلك مساهمته في زيادة الفجوة بين نمو المعروض النقدي والنمو الحاصل في الناتج المحلي الإجمالي.

التوصيات:

1. يُفضّل اعتماد نسبة معيارية خاصة بالدول النفطية النامية لمقياس نسبة الدين العام إلى الناتج المحلي الإجمالي؛ لكون الناتج المحلي الإجمالي في هذه الدول يعتمد مورداً يتأثّر بالصدمات الخارجية.
2. العمل على زيادة قدرة النظام المصرفي في العراق على استقطاب الودائع من الجمهور، وخلق محفّزات بين المصارف الخاصة للادخار من خلال خلق أوعية ادخارية جديدة وتشجيع سياسات ادخارية منافسة بين المصارف الخاصة وتقديم عائد مُجز على المدخرات.
3. إنَّ مشروع توطین الرواتب الذي قام به البنك المركزي العراقي كان له دور فاعل في تقليص عملية التعامل بالنقد، فضلاً عن دوره الفاعل في تحقيق معدّلات نمو مقبولة لتوفير السيولة للمصارف لرفع أو توسيع الائتمان، لذا فإنّه من الضروري العمل على شمول منتسبي مؤسسات القطاع الخاص كافّة بهذا المشروع، فضلاً عن منتسبي القطاع العام، إذ إنّ مشروع توطین الرواتب فضلاً عن دور أجهزة الصراف الآلي هما أحد وسائل سحب الكتلة النقدية الورقية الذي يؤدي إلى تسجيل معامل الاستقرار النقدي معدّلات طبيعية، في زيادة حجم وقيمة حسابات الودائع.
4. زيادة حصة النفقات الاستثمارية بضمن النفقات العامة وتوجيهها إلى القطاعات المنتجة غير النفطية التي تحقق قيمة مضافة عالية وتخلق إيرادات محلية تسهم في تسديد الديون المحلية.

المصادر :

1. IMF, WHAT IS DEBT SUSTAINABILITY?, DALIA HAKURA, 2020, On site:
<https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2020>
2. علي توفيق الصادق، لطيفة، نبيل عبد الوهاب، سياسات وإدارة الدين العام في البلدان العربية، صندوق النقد العربي. معهد السياسات الاقتصادية، ابو ظبي، 1998
3.)Luis Foncerrada, Public debt sustainability. Notes on debt sustainability, development of a domestic government securities market and financial risks, Núm. 44, vol. XX Segundo cuatrimestre de 2005,p253.
4. Blanchard, Oliver J. “Suggestions for a new set of fiscal indicators” , OECD Working, (1990), Paper No.79
5. مصطفى بنتور، حدود الدين العام القابل للاستمرار والنمو الاقتصادي بين النظرية والواقع :اسقاطات على حالة الدول العربية، صندوق النقد العربي، مجلة دراسات اقتصادية، العدد 47، 2018، ص6.
6. أروى العبدان، منال الغامدي، أثر الدين العام على بعض المتغيرات الاقتصادية الكلية في المملكة العربية السعودية، مؤسسة النقد العربي السعودي، 2020، ص11.
7. General government financial wealth, OECD.org, On site:
<https://data.oecd.org/gga/general-government-financial-wealth.htm>
8. البنك المركزي العراقي، التقرير الاقتصادي السنوي لعام 2010.
9. د. احمد ابريهي، سياسة الدين العام وخصائص الاقتصاد النفطي، 2015، ص8.
10. Ricardian Equivalence ،
<https://www.investopedia.com/terms/r/ricardianequivalence.asp>
11. Akingbade U. Aimola, Prof. Nicholas M. Odhiambo, Ph.D, PUBLIC DEBT AND INFLATION:
A REVIEW OF INTERNATIONAL LITERATURE, Folia Oeconomica Stetinensia journal, Volume 20 (2020) Issue 1, p 17
12. التقرير الاقتصادي السنوي 2011.
13. د. محمود داغر، حسين عطوان، سعر صرف الدينار العراقي ما بين النظام الواقعي والنظام المعلن
14. Musgrave, R.A. (1949). Debt Management and Inflation. The Review of Economics and Statistics, 31 (1), 25–29.
15. نور شدهان عداي، تحليل مسارات الدين العام للمدة (2010-2014)، موقع وزارة المالية، قسم السياسات الاقتصادية، 2016.

www.cbi.iq