

تداعيات انخفاض أسعار النفط عالمياً على السياستين المالية
والنقدية في العراق

**The Effect of Oil Price Decrease on the Fiscal
and Monetary Policies in Iraq**

الاستاذ الدكتور قحطان عبد سعيد
جامعة عمان العربية

الخلاصة

يهدف البحث إلى تبيان الآثار التي تركها التدني السريع والكبير في أسعار النفط عالمياً خلال العام 2015 على الاقتصاد العراقي بشكل عام باعتبار أن إيرادات النفط تشكل النسبة العظمى من إيرادات العراق من العملات الأجنبية ودخله القومي وبالتالي على السياستين المالية والنقدية بشكل خاص وما لذلك من انعكاسات مهمة على العديد من المتغيرات الاقتصادية الكلية، كإيرادات والنفقات العامة ومستوى التشغيل ومعدلات البطالة والمستوى العام للأسعار وبالتالي القوة الشرائية للوحدة النقدية (الدينار) وسعر صرفها. إن أهم الآثار السلبية التي تركتها ظاهرة الاعتماد الكامل على عوائد النفط هي إضعاف دور القطاعات الاقتصادية غير الاستخراجية كالصناعة والزراعة، في تكوين الناتج المحلي الاجمالي وخاصة بعد عام 2003، يضاف إلى ذلك عدم قدرة الحكومات المتعاقبة بعد هذا العام على تكوين مصدات مالية للأزمات من الفوائض المتحققة في فترات فورة أسعار النفط. وقد توصل البحث إلى عدم امكانية سد العجز المتزايد في الموازنة الحكومية مع تخمة السوق العالمي بعرض النفط وتصارع مراكز القوى الاقليمية المنتجة للنفط. وإن البنك المركزي العراقي لن يستطيع عبر أدوات السياسة النقدية أو إجراءاته الأخرى، المحافظة طويلاً على ثبات سعر صرف الدينار وسيضطر إلى التخلي عن سياسة التعويم المدار من خلال منافذ بيع الدولار. كما قدم البحث مجموعة من التوصيات أهمها ضرورة العمل على التخلص تدريجياً من السمة الريعية التي ظلت تطبع الاقتصاد العراقي لعقود وتفاقت بعد عام 2003، إضافة إلى ضرورة إصلاح النظام الضريبي والعمل على إيجاد مصادر إيرادات لتمول الموازنة العامة بالإضافة إلى عوائد النفط مع مكافحة جادة للفساد الإداري والمالي الذي أصبح سمة ملازمة للمرحلة التي يمر بها العراق حالياً.

Abstract

The objective of this research is to explain the effects of the big decreasing in the oil price in 2015 on the fiscal and monetary policies, as the oil return is the main source of Iraqi national income and may be the only source of international leader currencies & other reserve. That affects the main macroeconomics factors like public revenue and expenses, employment level, general price index and exchange rate of Iraqi dinar & its purchasing power. The main negative impact of the dependency oil revenue is the weakness of productive (non extractive) sectors sharing in the GDP, specially after 2003. One of research results is the inability to handle the deficit in the government balance sheet because of the supply surplus in keep the stability in the dinar exchange rate for long time with the managed floating policy. The research main recommendations are to get rid of the dependence on the oil revenue, develop the industry and agriculture sectors and also the tax system to have alternative source of funds to the government balance. That all must connected with combat of financial & managerial corruption.

مقدمة

يعاني العراق منذ فترة ليست بالقصيرة من مشاكل عديدة بسبب الحروب المتتالية، كان أخطرها الحصار الاقتصادي الذي فرض عليه وعانى منه الكثير. إلا أن قمة تلك المشاكل والصعوبات كانت بعد عام 2003 نتيجة للاحتلال والفضى العارمة التي عصفت أو كادت بمقومات كثيرة كان يتمتع بها الاقتصاد العراقي، وفي مقدمة تلك الاشكاليات إضعاف القطاعات الانتاجية غير الاستخراجية وخاصة الصناعة والزراعة واخراجها من المساهمة في تكوين الناتج المحلي الإجمالي. وكذلك المحاولات القسرية لتحويل الاقتصاد العراقي إلى اقتصاد السوق دون توفير المتطلبات الضرورية والممهدة لذلك، كل هذا متوجا بمظلة من عمليات الفساد الإداري والمالي لم يشهد لها تأريخ العراق والمنطقة مثيلا. إلا أن أخطر تلك التحديات طرا" كانت المحاولات الحثيثة من قبل أطراف نافذة في النظام الجديد (*) عن قصد أو جهل، لإعادة هيمنة الشركات النفطية الأجنبية على ثروات العراق النفطية من خلال ربطه بعقود مجحفة طويلة الأمد دون توفير شروط الندية، كان أولها عقود المشاركة وآخرها عقود التراخيص. إن مايزيد الطين بلة هو استمرار اعتماد العراق على إيرادات النفط كمورد يكاد يكون الوحيد لنفقاته الاستثمارية والتشغيلية وخاصة بعد التخريب الذي لحق بالقطاعات الإنتاجية غير الاستخراجية والتردي الكبير الذي لحق بمساهمتها في تكوين الناتج المحلي الإجمالي الذي كان بالأساس متدينا. إن التدهور الكبير في أسعار النفط عالميا والتقدير المبالغ بها لأسعاره التي تم وضع الموازنة العامة لعام 2015 على أساسها أكدت هشاشة البناء الاقتصادي في العراق وضعف السياستين المالية والنقدية في مجابهة أول اختبار جدي يتعرض له الاقتصاد العراقي وعدم قدرتهما على توفير المصداق المالية المطلوبة في فترات الازدهار النفطي.

أولاً: الإطار العام للبحث

1- مشكلة البحث

يتصف الاقتصاد العراقي بالسمة الريعية واعتماده الكبير على العوائد المتأتية من صادراته النفطية بسبب التدهور الكبير في بنية القطاعات غير الاستخراجية، لذلك فإن انخفاض اسعار النفط عالميا انعكس بشكل كبير على إيرادات الموازنة الحكومية وبالتالي على قدرات الإنفاق العام بشقيه التشغيلي والاستثماري. وبالمقابل فإن ذلك دفع السلطة النقدية إلى اللجوء للاحتياطات من العملات الأجنبية والذهب بعد أن كانت تشتري الدولار مقابل إصداراتها من الدينار وذلك لدعم سعر صرف الدينار العراقي الذي دأب البنك المركزي على محاولة تثبيته من خلال مجموعة من الأدوات والاجراءات وفي مقدمتها سياسة التعويم المدار عبر منافذ بيع العملات الأجنبية التي تضررت قدرات البنك المركزي في الاستمرار في ممارستها أصلا بسبب الانخفاض الكبير في أسعار النفط وعدم قدرة الحكومة على تكوين فوائض تدعم احتياطياتها من العملات تلك في فترات الارتفاعات الكبيرة في أسعار النفط.

2-فرضية البحث

لم يترك انخفاض أسعار النفط عالميا أي تداعيات على السياستين، المالية (الموازنة العامة) والنقدية (سعر صرف الدينار والاحتياطيات من العملات الأجنبية والذهب بشكل خاص) في العراق.

3- أهداف البحث

يهدف البحث إلى دراسة الآثار العامة للانخفاض الكبير في أسعار النفط على الاقتصاد العراقي باعتباره اقتصاداً ريعياً يعتمد بشكل كبير على عائداته من تصدير سلعة واحدة هي النفط مع التركيز على تداعيات ذلك على كل من السياستين المالية والنقدية باعتبارهما الأكثر تأثراً بهذا الانخفاض وتأثيراً على العديد من المتغيرات الاقتصادية الكلية والجزئية.

ثانياً: التداعيات العامة لتدهور أسعار النفط

لقد أكدنا في بحثنا السابق الموسوم " بعض ملامح الاختلال في الاقتصاد العراقي على إن أخطر ما يهدد مستقبل الاقتصاد العراقي كدولة ريعية هو الاستمرار في تصميم السياسات الاقتصادية والمالية منها خاصة على أساس ما تحصل عليه الدولة من عائدات النفط. وأوردنا مجموعة من المؤشرات التي تبين عمق ريعية الاقتصاد وفي مقدمتها أن 97% من صادرات العراق الكلية هي من النفط وإن 95% من حجم الإنفاق الحكومي تموله عائدات النفط. كما تشكل الصناعات الاستخراجية (القطاع النفطي) حوالي (81%) من إجمالي قطاعات الإنتاج السلعي.

إن هذه المؤشرات تعكس مجموعة من النتائج يمكن أن نشير إلى أهمها (1):

- أ. اعتماد الاقتصاد العراقي بشكل شبه تام على عائدات النفط لتمويل الإنفاق العام بشقيه الاستثماري والتشغيلي.
- ب. تحول المجتمع العراقي إلى مجتمع استهلاكي بعيداً عن النشاط الإنتاجي وخاصة الصناعي والزراعي.
- ت. استنزاف عوائد النفط من خلال سياسات الرواتب والأجور ودعم المؤسسات المملوكة للدولة ومن خلال مزاد العملة الأجنبية للبنك المركزي ومن خلال الهدر الناتج عن عقود المقاولات وعقود تنمية أعمار العراق والتشغيل والاستخدام الوهمي، ومخصصات حماية المسؤولين في السلطات الثلاث والتي بلغت 48 مليار دولار للفترة (2008 - 2014).

- ث- إهمال تصحيح اختلالات الهيكل القطاعي للناتج المحلي الإجمالي وإهمال سياسة بناء هيكل اقتصادي متوازن يستند إلى قاعدة إنتاجية متطورة وعدم اعتماد سياسة تنويع مصادر الدخل القومي.
- ج. إهمال الرؤية المستقبلية باعتبار مورد النفط مورداً ناضباً غير متجدد وهو ملك لكل الأجيال.
- ح. إخفاق الحكومة والسلطة النقدية في تكوين احتياطات مالية لمواجهة الصدمات الناتجة عن هبوط أسعار النفط عالمياً.

وبالفعل فإن تدهور أسعار النفط قد شل حركة الاقتصاد بشكل كبير، فالموازنة العامة فقدت نسبة كبيرة من إيراداتها المتوقعة، الأمر الذي قاد وسيقود إلى جملة اختلالات من أبرزها:

- معاناة الاقتصاد العراقي من الركود التضخمي وهبوط معدل النمو.
- تقليص الموازنة الاستثمارية والتشغيلية.
- تأجيل تنفيذ العديد من المشروعات المخطط تنفيذها.
- زيادة معدلات البطالة وعدم قدرة الاقتصاد على خلق فرص عمل جديدة.

- زيادة الضغوط التضخمية وتدهور قدرات الفرد الشرائية.
- تقليص تخصيصات الوزارات.
- انخفاض حجم الاحتياطات المتوفرة لدى البنك المركزي من العملة الأجنبية وعدم القدرة على تعزيزها لمواجهة الصدمات الاقتصادية عموماً والنفطية بشكل خاص، إذ أن الاقتصاد العراقي ومؤشراته الكلية، كما أشرنا حساس جداً للعوائد النفطية. ومن الملاحظ أنه في الوقت الذي لم يتمكن العراق من بناء هوامش مالية أثناء فترات ارتفاع أسعار النفط، ولم يتمكن من تطوير القطاعات الإنتاجية، فإن انخفاض أسعار النفط سيولد آثاراً سلبية واسعة النطاق على تطوره حاضراً ومستقبلاً.

1- تداعيات تدهور أسعار النفط على السياسة المالية:

أفرزت السمة الربعية شبه المطلقة في الاقتصاد العراقي نتائج كثيرة في مقدمتها ارتباط معظم متغيراته الاقتصادية الكلية وخاصة الاستهلاك والاستثمار بشقيهما العام والخاص بالعوائد المتأتية من إنتاج وتصدير النفط، الأمر الذي يعني أن انخفاض إنتاج وتصدير النفط و ١ أو أسعاره سيؤدي إلى نتائج سلبية كبيرة على الاقتصاد العراقي ككل. ويمكن الإشارة إلى تزامن انخفاض أسعار النفط عالمياً مع انخفاض التصدير بسبب توقف الضخ عبر ميناء جيهان التركي نتيجة استبعاد حقول كركوك التي تشكل حوالي 10% من إنتاج النفط العراقي تقريباً بسبب الأزمة مع إقليم كردستان والمفروض أن يضح حوالي 400 ألف برميل يومياً، أي بقيمة تقدر بحوالي (1) مليار و (200) مليون دولار شهرياً، وهذا يعني خسارة سنوية تفوق 14 مليار دولار حسب تقديرات ابراهيم بحر العلوم وزير النفط السابق (2). يضاف إلى ذلك، سيطرة مايسمى بتنظيم داعش على بعض الحقول المنتجة الأخرى.

إن انخفاض سعر النفط حوالي 60% عن الأسعار السابقة والتي تم إعداد الموازنة العامة لعام 2014 على ضوءه، وهي 90 دولار للبرميل (وهو السقف الأعلى) ليكون السعر الحالي لنفط برنت بحدود 30 دولاراً، وعلى أساس كميات إنتاج ثابتة هي بحدود 2.6 مليون برميل يومياً وهو سقف عالي كذلك. وكذلك فإنه استناداً إلى تقديرات مشروع قانون الموازنة العامة الاتحادية لعام 2015، يبلغ إجمالي النفقات في الموازنة 125 تريليوناً و 203 مليارات و 110 ملايين و 783 ألف دينار، وهو ما يعادل حوالي 111 مليار و 790 مليون دولار استناداً إلى معدل سعر الصرف 1120 ديناراً دولاراً. فيما تقدر إيرادات الموازنة العامة 99 تريليوناً و 801 مليار و 875 ألف دينار، أي ما يعادل 89 مليار و 109 مليون دولار استناداً لذات سعر الصرف. ووفقاً لمشروع قانون الموازنة، فإن احتساب الإيرادات الناجمة عن تصدير النفط الخام على أساس معدل سعر قدره 60 دولاراً للبرميل الواحد، ومعدل تصدير قدره ثلاثة ملايين و 300 ألف برميل يومياً بضمنها 250 ألف برميل يومياً عن كميات النفط الخام المنتج في إقليم كردستان و 300 ألف برميل يومياً عن كميات النفط المنتج عن طريق محافظة كركوك (3)، وهو سقف عالٍ جداً أيضاً، خاصة إذا ما عرفنا أن سعر البرميل الواحد قد انخفض إلى ما دون الـ 30 دولار في نهاية عام 2015، ثم عاد للارتفاع قليلاً إلى حدود 32 دولاراً برميل. وبهذا الاحتساب المتفائل جداً فإن الموازنة العامة ستعاني من عجز مقداره 11 مليار و 988 مليون دولار في أحسن الأحوال. إن كل ذلك سيترك آثاره الكارثية على الموازنة الحكومية وبالتالي على العديد من المتغيرات الاقتصادية والاجتماعية. يضاف إلى ذلك التدهور الأمني الكبير في مناطق عديدة من العراق والنفقات العسكرية التي تتحملها الحكومة بسبب الحرب المشتعلة في أكثر من

جبهة. هذا إضافة إلى تسرب وفقدان مبالغ طائلة بسبب الاعتداء على المال العام والفساد الإداري والمالي الذي تعاني منه البلاد منذ عام 2003 ولم يتوقف، بل تزايد بشكل مضطرب في السنوات الأخيرة مما ينبئ بحوادث كارثة اقتصادية واجتماعية وسياسية هائلة.

إن متابعة إيرادات العراق من النفط خلال الربع الأول من العام 2015 تؤكد ما ذهبنا إليه، حيث بلغت استناداً لبيانات رسمية من وزارة النفط الاتحادية أن واردات العراق من صادرات النفط الخام -عبر شركة [سومو] الوطنية - في الربع الأول من العام الجاري 2015، بحدود 11 مليار و137 مليون دولار على أساس معدل سعر البيع 41 دولاراً و45 سنتاً للبرميل الواحد. ومع افتراض بقاء الأسعار العالمية وكميات الانتاج على ذات المستوى (علماً أن الأسعار انخفضت كما أشرنا إلى أدنى من 30 دولاراً للبرميل بعد أن كانت بحدود 100 دولار قبل سنتين) فإن العراق سيجني ما يقدر بـ 44.5 مليار دولار سنوياً وهو رقم متواضع جداً أمام الالتزامات التي وضعت الحكومة العراقية نفسها أمامها. مما يهدد بحصول عجز ضخم في موازنة 2015 وأكثر من ذلك في موازنة عام 2016. وضمن محاولات الحكومة العراقية لتقليص العجز في الموازنة العامة لعام 2015 والخروج من رقبة القنينة فقد كان مخططاً أن تطرح سندات محلية بقيمة خمسة مليارات دولار بحلول الربع الأخير من العام، إلا أن القرار قد تم تأجيله إلى هذا العام 2016، حيث من المتوقع إصدار ما قيمته خمسة تريليونات دينار (4.24 مليار دولار) هذا العام مع سعي البلد لسد العجز المتنامي في الميزانية. وحسب تصريح وزير المالية فإن "السندات البالغ أجلها ثلاث سنوات ستصدر بسعر فائدة 10% وستباع إلى المواطنين والموظفين". وأصدر العراق بالفعل أذون خزانة للبنوك المحلية ولديه سندات دولية قائمة (4). إن إصدار سندات محلية لسد العجز في الموازنة ليس لوحده الحل في ذهن الحكومة العراقية، بل هناك خطط أيضاً في الاقتراض من البنك الدولي ومانحين دوليين آخرين وكذلك إحياء خطة منفصلة لبيع سندات دولية بملياري دولار كان قد تم تجميدها عاد 2015 بسبب ارتفاع فوائدها. ورغم كل هذه المحاولات تتوقع الحكومة العراقية التي تحصل على نحو 95% من إيراداتها من مبيعات النفط وبسبب التدهور الكبير في أسعاره، عجزاً قدره 24 تريليون دينار في ميزانية 2016 (5).

إن هذا العجز المتراكم ومع استمرار الأوضاع على حالها ستترك آثاراً سلبية كبيرة على قطاعات الدولة وبالتالي مساسها بدخل الفرد، لاسيما وإن نحو 4 ملايين موظف و3 ملايين متقاعد يتقاضون رواتب من الحكومة فضلاً عن دعمها المباشر للبطاقة التموينية والتعليم والصحة وقطاعات خدمية عديدة أخرى (6). أضف إلى ذلك نفقات العمليات العسكرية الهائلة في أماكن عديدة من العراق.

2- تداعيات تدهور أسعار النفط على السياسة النقدية:

يتمثل النشاط الأساس للبنوك المركزية، تنفيذ سياسات معينة لتحقيق مجموعة من الأهداف الموكلة لها في مقدمتها تحقيق استقرار سعر صرف العملة المحلية والحد من الموجات التضخمية أو حالات الركود للوصول إلى تحقيق التوازن النقدي وصولاً إلى التوازن الاقتصادي بشكل عام، مستخدمة في ذلك مجموعة من الأدوات والوسائل في مقدمتها السياسة النقدية والإجراءات الأخرى المتمثلة بالمزادات وإدارة الاحتياطي الرسمي من الذهب والعملات الأجنبية.

إن استعراض مسيرة السياسة النقدية للبنك المركزي العراقي بعد عام 2003 تظهر لنا جليا عدم الرشادة وخاصة في مجالي مزايدات العملة، (التي تمثل نوعا من أداة عمليات السوق المفتوحة ولكن باستخدام العملات بدلا من الأوراق المالية)، والتي هي في الواقع واحدة من أساليب التعويم المدار للحفاظ على استقرار سعر صرف العملة المحلية، والتي من المفروض أن تقوم بتحقيق الأهداف التالية (7) :

- أ- التدخل المباشر لتحقيق الاستقرار في قيمة سعر صرف الدينار العراقي من خلال الدفاع عن سعر الصرف التوازني مما ينعكس ايجابياً على المستوى العام للأسعار وارتفاع القدرة الشرائية لذوي الدخل المحدودة.
- ب- تطبيق الأدوات الكمية للسياسة النقدية في إدارة سيولة الاقتصاد والسيطرة على مناسبيها.
- ت- تمويل القطاع الخاص لتوفير السلع والخدمات التي تحتاجها السوق العراقية.
- ث- زيادة الموارد بالعملة الأجنبية لدى المصارف بهدف تمكينها من فتح الاعتمادات المستندية وإجراء عمليات تحويل المبالغ بالعملات الأجنبية.

إلا أن هذه المزايدات وإن استطاعت أن تحافظ نسبيا وبشكل مؤقت على استقرار سعر صرف الدينار والسيطرة على عرض النقد، إلا أنها ذهبت بعيدا في استنفاد كميات كبيرة من احتياطات العملات الأجنبية من خلال تسريبها بشكل مقصود إلى المصارف الأهلية ومكاتب الصرافة التي تديرها حيتان الفساد مقابل عدم القدرة على تعزيز المتوفر منها في فترات فوران الأسعار العالمية للنقط. كما إنه بالإضافة إلى ترك الأبواب مشرعة أمام ذات الحيتان لإغراق الأسواق بسلع رديئة النوعية والمنشأ لا تهدف إلا إلى تشويه النمط الاستهلاكي لدى المواطن العراقي، فإن الرقابة على تحويل العملات الأجنبية التي يتم بيعها تكاد تكون معدومة أو يتم تبريرها بمستندات إدخال بضائع مزورة وبيانات تحاسب ضريبي وإدخال جمركي غير حقيقية. لذا فإن المزايدات خرجت عن أهدافها المرجوة في أوضاع الأسعار الطبيعية للنقط، وجاء هبوط الأسعار الأخير ليزيد الطين بلّة وليفاقم المشكلة، حيث لم تتوقف عملية المبالغة في ضخ العملات الأجنبية إلى المزايدات لتتسرب إلى ذات المنافذ وبذات الآلية. فرغم أن المادة (50) من قانون البنك المركزي حددت مبلغ (75) مليون دولار كأعلى قيمة لمبيعات الدولار أسبوعيا، إلا أن هذه المبيعات فاقت هذا الرقم بأضعاف، حيث أنه استنادا إلى تقديرات صندوق النقد الدولي تصاعدت من 196 مليون دولار إسبوعيا عام 2013 إلى 204 مليون دولار عام 2014. وعاودت الارتفاع رغم الانخفاض الأخير في أسعار النفط إلى (314) مليون دولار خلال النصف الأول من عام 2015، كمعدل اسبوعي (8). علما أن المستفيد من هذه المبالغ ظل كما أسلفنا هي المصارف الأهلية ومكاتب التحويل والصرافة الأهلية التي تسيطر عليها قوى نافذة في العملية السياسية.

الجدول التالي يعرض أسعار مزاد العملة ومبيعات ومشتريات البنك المركزي العراقي للعملة الأجنبية للمدة (2003-2013) بملايين الدولارات.

الجدول رقم (1)

أسعار المزاد ومبيعات ومشتريات البنك المركزي العراقي للعملة الأجنبية للمدة (2003-2013) مليون دولار

السنة	سعر المزاد دينار / دولار	مبيعات البنك المركزي من العملة الأجنبية في المزاد	مشتريات البنك المركزي من العملة الأجنبية من المزاد	مشتريات البنك من العملة الأجنبية من وزارة المالية
2003	1896	293	1	900
2004	1453	6108	50	10352
2005	1469	10462	76	14854
2006	1467	11175	112	16800
2007	1255	15980	1413	26700
2008	1193	25869	350	45500
2009	1170	33992	13	23000
2010	1170	36171	4	41000
2011	1170	39798	3	51000
2012	1166	48649	4	57000
2013	1166	53231	0	62000
2014	1178	51154	-	-
2015	1190	43998	-	-

المصدر: البنك المركزي العراقي، المديرية العامة للإحصاء والأبحاث، النشرة السنوية، سنوات مختلفة

من خلال مراجعة الجدول رقم (1) نجد أن استقرار سعر صرف الدينار العراقي هذا جاء نتيجة ضخ مبالغ هائلة و متزايدة من الدولار إلى السوق المحلية حيث بلغت كمعدل ما يعادل (53) مليار و (231) مليون دولار في عام 2013 انخفضت قليلاً إلى (51) مليار و (154) مليون دولار عام 2014 وإلى (43) مليار (998) مليون دولار عام 2015، مقابل (293) مليار في عام 2003. ويلاحظ أيضاً من خلال الجدول وجود فجوة بين المبالغ التي يشتريها البنك المركزي العراقي من العملة الأجنبية من وزارة المالية والمبالغ من العملة الأجنبية التي يعاد ضخها من خلال مزادات العملة التي تقام بشكل دوري بلغت نسبتها عام 2009 ما يعادل 32,38% من قيمة العملة المتداولة والذي يعود في جزء منه إلى انخفاض الإيرادات النفطية والأزمة العالمية أواخر عام 2008، وهو الأمر الذي يتطلب تغطية الفرق من الاحتياطي من العملة الأجنبية ويشكل عبئاً عليها (9). وتساعدت هذه النسبة بشكل واضح بعد الانخفاض الأخير في أسعار النفط، مما اضطر البنك المركزي إلى تغطية الفروقات تلك من خلال احتياطي العملات الأجنبية.

إن الطلب على الدولار يأتي من العملة المحلية (الدينار)، والكمية التي تعرض من العملة المحلية ليس مصدرها فقط استبدال وزارة المالية موردها الدولار بالدينار، بل إن هناك اتفاقاً حكومياً نظيفاً يغطي من حوالات وسندات الخزينة والقروض المحلية من المصارف الحكومية والقروض الخارجية. فمثلاً إن مجموع ما اقترضته الحكومة (من المصادر المذكورة) يبلغ نحو 15 ترليون دينار لتغطية العجز الحاصل في ميزانية عام 2015، وهذا المبلغ في غالبته يتحول إلى طلب على السلع والخدمات التي هي في الغالب مستوردة. وهكذا فإن ربط مبيعات البنك المركزي بالموارد النفطية ربط غير دقيق لأنه لم يأخذ بنظر الاعتبار عرض النقد (بالدينار) المتأتي من المصادر المذكورة، إضافة إلى القروض التي تمنحها المصارف إلى القطاع الخاص والجمهور. وقد أشرنا في النقطة السابقة

إلى أن مشروع قانون الموازنة لسنة 2016 تضمن تمويل الموازنة بقروض وسندات ومصادر أخرى بمبلغ يزيد على 20 ترليون دينار تقريباً لسد العجز المتوقع. إن بناء الاحتياطات الدولية يتم عبر مقايضة وزارة المالية ماتحصل عليه من دولارات نفطية مقابل الحصول على احتياجاتها من إصدارات البنك المركزي من الدينار العراقي لتغطية نفقاتها العامة. وبهذا فقد أصبح الاحتياطي الرسمي من العملات الأجنبية للبنك المركزي العراقي أداة تستخدم للتعامل المباشر مع احتياجات السوق من العملة الأجنبية، لكن في إطار يتمتع بالحفاظ على سعر صرف الدينار العراقي وقوته الشرائية وذلك من خلال غطاء دائم ومتين من العملات الأجنبية (10). ولأن البنك المركزي الطرف الوحيد المسؤول عن إدارة الاحتياطات الرسمية من العملات الأجنبية والتي تمثل أهم موجودات موازنته ودعم مطلوباته من العملة العراقية المصدرة، بالإضافة إلى احتياطات البنوك التجارية المودعة لدى البنك المركزي و ودائع الحكومة والمؤسسات المالية لديه، فإن التقريط بجزء مهم من هذا الاحتياطي، تقريط بمصد مهم للآزمات التي تجابه الاقتصاد العراقي وهي كثيرة في هذه الفترة. ويبين الجدول رقم (2) أهمية احتياطي البنك المركزي من العملات الأجنبية والذهب خلال الفترة المؤشرة.

الجدول رقم (2)

احتياطي البنك المركزي من العملات الأجنبية والذهب خلال المدة (2003-2013) ألف دولار

السنة	التقد الأجنبي	الذهب
2003	18,610	13.750
2004	3,010,389	57,719
2005	15,406,409	123,392
2006	22,194,562	169,138
2007	30,459,844	166,177
2008	47,237,323	197,860
2009	50,165,923	216,822
2010	52,449,593	272,065
2011	63,969,606	346,787
2012	72,202,177	1,006,803
2013	81,658,024	1,614,891

المصدر: البنك المركزي العراقي_ المديرية العامة للإحصاء والأبحاث، النشرة السنوية، سنوات مختلفة

يبين الجدول أعلاه أن إجمالي الاحتياطي الأجنبي من العملة الأجنبية والذهب بلغ 83,272,915 دينار عراقي وهو مايساوي حوالي (76) مليار دولار عام 2013 مقارنة مع عام 2003 حيث كان 18,623.75 مليون دينار عراقي فقط. أما في عام 2014 فقد بلغ حسب تقديرات البنك الدولي 66 مليار و369 مليون دولار (11)، انخفضت عام 2015 حسب تصريحات محافظ البنك المركزي العراقي إلى حوالي 60 مليار دولار (12). وكانت من إحدى مهام البنك المركزي الحفاظ على كمية كبيرة من احتياطي العملات الأجنبية لأنها مؤشر هام على قدرة الدولة على تسديد ديونها والتزاماتها الخارجية واستقرار سعر صرف الدينار. وتستخدم كذلك لتحديد تصنيفات الجدارة الائتمانية للدول وتمثل أيضاً رصيماً لدى خزانة البنك المركزي لمواجهة حالات الطوارئ.

أما موجودات العراق من الذهب فقد ارتفعت من ماقيمته (59.6) مليون دينار عراقي عام 1971 (13) إلى حوالي ترليون و(615) مليون دينار عام 2013 أي مايعادل حوالي مليار و(380) مليون دولار حسب الجدول أعلاه، وهو عادة لايتجاوز (10%) من مكونات الاحتياطيات الدولية في العراق (14). كما تم التعاقد عام 2014 بين البنك المركزي وشركات عالمية على شراء 60 طنا من الذهب ليصل احتياطي العراق منه إلى 90 طنا، هادفاً بذلك تنويع وسائل الادخار (15).

الاستنتاجات:

1- إن مسألة مهمة يتوجب على الدول النفطية والعراق في مقدمتها، الانتباه لها، باعتبار أن الجزء الاعظم من احتياطياته الدولية وإيرادات الموازنة العامة فيه وجزء مهما من مكونات دخله القومي يتأتى من صادراته النفطية وإن حاضره ومستقبل أجياله يرتبطان بوجود وفاعلية استثمار عوائد هذه الثروة الناضبة، أن العالم يعمل منذ زمن على إيجاد بدائل عنها، تمتلك ذات المواصفات وبتكاليف وتلوث بيئي أقل. إن نجاح أي من تلك المساعي سيؤدي في حالة استمرار السمة الريعية للاقتصاد العراقي وبقاء اعتماده بشكل شبه كلي على إيرادات النفط إلى كوارث اقتصادية واجتماعية تزيد من بلة الكوارث السياسية التي يعاني منها أصلاً.

2- ظلت السمة الريعية ملازمة للاقتصاد العراقي وينسب متفاوتة، حيث شهدت بعض الفترات نهوضاً معقولاً في مساهمة القطاعات الانتاجية غير الاستخراجية في تكوين الناتج المحلي الاجمالي وتنويع مصادر الدخل القومي. إلا أن مرحلة مابعد عام 2003 شهدت تراجعاً مريعاً في دور تلك القطاعات بتكوين الناتج المحلي الاجمالي بعد التخریب المتعمد أو بسبب إهمال مؤسسات القطاعين الزراعي والصناعي بشكل خاص وعدم الرشادة في إدارتها. فقد بلغت مساهمة قطاع الصناعة التحويلية مانسبته حوالي 1.9% عام 2013 في حين كانت بحدود 10% قبل عام 2003. ومساهمة الزراعة بحدود 4.5% تقريباً بعد أن كانت بحدود 20% (16). إن هذه النسب المتدنية تؤكد إهمال هذه القطاعات مع غياب أية رؤية لمستقبل التنمية فيها.

3- من أكبر التحديات التي تواجه السياسة المالية هي المقدرة على إدارة العوائد النفطية، التي لم تستطع خلال السنوات التي أعقبت عام 2003 أن تحقق الأهداف المطلوبة منها وخاصة في فك الارتباط الشديد بين الانفاق الحكومي وعائدات النفط. كما لم تستطع بناء مدخرات مالية كمصدات تقي الاقتصاد العراقي في أوقات الأزمات ومنها انخفاض أسعار النفط وبالتالي عائداته.

4- عدم القدرة على ضبط العلاقة الطبيعية في بلد نام بين النفقات التشغيلية (رواتب وأجور وغيرها) وبين النفقات الاستثمارية التي يجب أن يوجه الاهتمام لها في بلد أنهكتته الحروب والأزمات ودُمرت قطاعاته الإنتاجية. يضاف إلى ذلك الاخفاق في تنويع مصادر الدخل ومصادر تمويل الموازنة وبشكل خاص المصادر الضريبية.

5- من المستبعد تحقيق توقعات بعض المسؤولين التنفيذيين في العراق بإمكانية سد العجز في الموازنة العامة أو حتى تخفيفه مع استمرار تخمة السوق العالمي بالمعروض النفطي وصراعات مراكز القوى الدولية والاقليمية المنتجة والمستهلكة للنفط والغاز التي تنعكس على شكل صراعات مسلحة بالنيابة أحياناً أو حروب باردة أحياناً أخرى بما يفضي إلى هذه الانخفاضات المستمرة في اسعار النفط كواحدة من تلك النتائج، رغم الحديث عن

- ارتفاع الطاقة الانتاجية إلى 3.6 م.ب. ي. والتي تشمل انتاج حقول الاقليم ومحافظة كركوك وهي خارج سلطة الحكومة المركزية. وكانت مصادر حكومية قد أعلنت عن انخفاض مبيعات النفط بنسبة 25% على مدى أسبوعين (17). وهذه النسبة قابلة للزيادة مع انخفاض أسعار النفط إلى مادون 30 دولارا للبرميل. وحتى مع خفض الاتفاق الحكومي في موازنة عام 2016 إلى حوالي 88 مليار دولار فإن ذلك لن يحل المشكلة.
- 6- تعاني السياسة النقدية هي الأخرى من اختلالات كبيرة، في مقدمتها المبالغة في عرض العملات الأجنبية من خلال منافذ بيعها للمصارف ومكاتب الصرافة بحجة حماية سعر صرف الدينار، الأمر الذي أفضى إلى استنزاف الاحتياطيات الأجنبية لدى البنك المركزي. وتكاد تكون هذه العملية هي الوظيفة الرئيسة للبنك المركزي، حيث ليس له تأثير يُذكر على عرض النقد المرتبط بشكل كبير بالاتفاق الحكومي المحدد بعائدات النفط. كما لا يملك التأثير الرقابي المطلوب على السياسات الائتمانية للمصارف التجارية، الأمر الذي قاد إلى فوضى نقدية مكللة بعدم وجود علاقة تنسيقية مفترضة بين السياستين المالية والنقدية.
- 7- لن تدوم طويلا فترة استقرار سعر صرف الدينار العراقي الذي دأب البنك المركزي على محاولة الحفاظ عليه منذ عام 2003، عند حدود 1166 دينار للدولار الواحد عبر سياسة المزادات اليومية التي ظل يمارسها حتى الآن. حيث بدأ البنك بخفض سعر الصرف هذا إلى 1182 دينارادولار في كانون الأول 2015 (18)، نظرا لحاجة العراق إلى خفض العجز في الموازنة وزيادة الإيرادات المحلية و تعويض الانخفاض الحاد في عوائده بسبب انهيار أسعار النفط وعدم مساهمة القطاعات غير الاستخراجية في تكوين الناتج المحلي. إن عدم قدرة البنك المركزي على الاستمرار في دعم قيمة الدينار العراقي من احتياطياته الدولية وعدم قدرة القطاعات غير النفط على توليد دخل، سيدفع البنك المركزي إلى التسليم بضرورة التخلي عن سياسة التعويم المدار من خلال مزادات العملة أو تقليل ضخ الدولار بنفس المقدار إليها، مما سينعكس على قيمة الدينار انخفاضا.
- 8- على الرغم من أن تدني أسعار النفط وانخفاض عوائد العراق منه يشكل معضلة مهمة أمام متخذ القرار، إلا أن المشكلة الأكبر تسببت من عدم القدرة على ضبط تلك العوائد بكفاءة وتحت نظام رقابي فعال يتابع حركة تلك الإيرادات وأوجه إنفاقها، خاصة في فترات فوران الأسعار وتراكم مبالغ كبيرة، الأمر الذي فتح الأبواب مشرعة أمام استشراف ظاهرة الفساد الإداري والمالي في كل مفاصل الدولة، مما أفضى إلى أوسع عمليات سرقة للمال العام لم يشهد لها العالم مثيلا، حتى تم تصنيف العراق في ذيل قائمة الشفافية والنزاهة الدولية.

التوصيات

- 1- وضع سياسات واضحة وفعالة للتقليل من اعتماد الاقتصاد العراقي على العوائد النفطية بشكل شبه مطلق في تمويل موازنته الحكومية وتقليل نسبة مساهمة القطاع الاستخراجي في تكوين الناتج المحلي الإجمالي من خلال تنمية وتطوير القطاعات غير الاستخراجية (الصناعة والزراعة خاصة) لبناء اقتصاد متوازن وتطوير دور القطاع الخاص في هذا المجال.

- 2- زيادة حصة التخصيصات الاستثمارية في الموازنة الحكومية لخلق فرص عمل جديدة في مشاريع إنتاجية حقيقية مع زيادة دور القطاع الخاص في خلق فرص عمل جديدة لتقليل الضغط على المؤسسات الحكومية والتوظيف فيها والتخلص من التوظيف الوهمي (الفضائيين) مما يستفد جزء مهم من النفقات التشغيلية.
- 3- تقليص رواتب ومخصصات المسؤولين الكبار في الدولة وحماياتهم التي تضخمت بشكل غير اعتيادي لتشكل عبئا كبيرا على الموازنة العامة.
- 4- ضرورة إصلاح النظام الضريبي في العراق الذي يعاني تخلفا كبيرا بقوانينه وهياكله يضاف إلى ذلك الفساد المستشري بأجهزته الإدارية بما انعكس على قدراته التحصيلية. ومن المعروف أن الضرائب والرسوم من أهم مصادر الإيرادات الحكومية لمقابلة النفقات بشقيها التشغيلي والاستثماري. وفي بلد مثل العراق، على الرغم من الدور الضئيل الذي تمارسه هذه الفقرة مقارنة بعائدات النفط، إلا أن الوقائع أثبتت ضرورة عدم إهمال الضرائب كمصدر للإيرادات العامة وأداة لإعادة توزيع الدخل. لذلك فإن الحاجة تدعو، خاصة مع العجز الكبير في الموازنة العامة والتفاوت الأكبر في الدخل، إلى العودة عن قرار إلغاء ضريبة الاستيرادات البالغة 8% وفرض ضرائب تصاعدية على دخول شرائح معينة. إن تجارب بعض الدول تبين قيامها بفرض ضرائب أعلى، مثل ضريبة المبيعات في الأردن البالغة 16% بالإضافة إلى ضرائب أخرى عديدة. كما تتراوح ضرائب المبيعات والخدمات والمشتريات في دول أخرى مثل فرنسا ما بين 18 - 20%.
- 5- منح استقلالية أكبر للبنك المركزي وزيادة دوره الرقابي على المصارف التجارية ومكاتب الصيرفة وخاصة في مجال غسل الأموال وتهريب العملة. وتحسين دوره في إدارة الاحتياطيات الدولية وعدم التقريط فيها. ووضع ضوابط صارمة تحكم مزادات العملة الأجنبية.
- 6- إن حجم الاختلالات التي يعاني منها الاقتصاد العراقي والقطاع النفطي بشكل خاص، تؤكد حقيقة موضوعية، هي أن إصلاح بنية الاقتصاد العراقي لا يمكن اختزالها من خلال سياسات مجتزئة محدودة الأفق، فاقدة للرشادة و للإدارة الكفوءة و للبعد التنموي، بل تتطلب بالإضافة إلى الاخلاص ووضع مصلحة العراق فوق المصالح الشخصية والفئوية، فهما شموليا لطبيعة المرحلة التي يمر بها العراق والمنطقة والعالم وكيفية توظيفها للخروج من الأزمة الطاحنة التي يعاني منها الاقتصاد العراقي .

المراجع والهوامش:

- * تصريح لمدير عام التسويق في وزارة النفط إلى جريدة الشرق الأوسط، العدد 10007 بتاريخ 2006\4\22
- ** البنك المركزي العراقي، المديرية العامة للإحصاء والأبحاث، النشرة السنوية، سنوات مختلفة. مختلفة.
- 1- الجميلي، حميد جاسم والسامرائي، قحطان عبد سعيد، (2015) بعض معالم الاختلال في الاقتصاد العراقي، الاشكاليات ومتطلبات النهوض، بحث مقدم إلى مؤتمر المنتدى العراقي - اللجنة الاقتصادية، اسطنبول،
- 2- الخليج أونلاين - بغداد، 2015\12\22، شوهد في 2015\12\29
- 3- العوادي، حيدر، مشروع قانون الموازنة العراقية العامة لعام 2015، مدونة العراق، وزارة التربية العراقية، http://www.eduirq.com/2014/12/2015_26.html
- شوهد بتاريخ 2\3\2016
- 4- شبكة أخبار العراق 2015\4\23، Aliragnews.com، شوهد بتاريخ 2015\12\28
- 5- رابط مختصر - <http://ara.tv/z27sd> آخر تحديث: الجمعة 12 ربيع الثاني 1437هـ - 22 يناير 2016م ، شوهد بتاريخ 2016\3\3
- 6- نفس المصدر السابق
- 7- عبد النبي، وليد عبيدي، (بدون تاريخ)، مزاد العملة الأجنبية ودوره في استقرار سعر صرف الدينار العراقي، منشورات البنك المركزي العراقي، ص5-7
- 8- الجميلي، حميد جاسم والسامرائي، قحطان عبد سعيد، مصدر سابق
- 9- الدراجي، محمد رشيد، (2015)، أثر سياسات البنك المركزي العراقي على استقرار سعر صرف الدينار، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة عمان العربية، الأردن
- 10- قاسم، مظهر محمد صالح (2005)، مهام إدارة الاحتياطي النقدي الأجنبي للعراق وضمان الأمن الاقتصادي الوطني، متوفر على شبكة الإنترنت، www.alitihad.com/paper
- 11- البنك الدولي، مؤشرات التنمية العالمية، (data.albankaldawli.org)، شوهد بتاريخ 2015\12\29
- 12- (ara.reuter.com)، شوهد بتاريخ 2015\12\29.
- 13- شبكة الاعلام العراقي، (2009)
- 14- العتابي، جريدة العالم، العدد 1403، 28 ك1، 2015
- 15- الغراوي، جواد، (2014)، البنك المركزي: ارتفاع احتياطي الذهب، وكالة أنباء بغداد الدولية، www.baghdadiabian.com/news
- 16- الجميلي، حميد جاسم والسامرائي، قحطان عبد سعيد، مصدر سابق
- 17- الخليج أون لاين، ك1، 2015، مصدر سابق
- 18- نفس المصدر السابق