

الاطار المفاهيمي للتنسيق بين السياستين النقدية والمالية والترتيبات المؤسسية له مع اشارة
خاصة للعراق بعد عام 2004*

**Conceptual framework for Coordination between monetary and fiscal
policy and institutional arrangements to him with Particular allusion
to Iraq after 2004**

الباحث

حسين خالد حسين

جامعة بغداد / كلية الادارة والاقتصاد / قسم الاقتصاد

الاستاذ الدكتور

نهاد عبد الكريم أحمد

المستخلص

يحتاج العراق إلى التنسيق بين السلطتين النقدية والمالية والترتيبات المؤسسية لهذا التنسيق أكثر من غيره ، خصوصاً بعد الإتجاهات الحديثة التي انتهجتها السياستين النقدية والمالية بعد عام 2003 ، حيث إن كلتا السياستين اتخذتا اتجاهين متعاكسين ، فالسياسة النقدية اتخذت سياسة انكماشية أما السياسة المالية فإنها اتخذت سياسة توسعية ، وهو ما قلل من نسب نجاح السياسة التوسعية وكلف السياسة النقدية تكاليف مالية كثيرة .
الكلمات المفتاحية : التنسيق ، الترتيبات المؤسسية ، استقلالية البنك المركزي ، المصادقية ، البنك المركزي ، الحكومة ، الدين العام ، السياسة النقدية ، السياسة المالية .

Abstract

Iraq needs to coordination between the monetary and fiscal authorities and institutional arrangements for this coordination more than other countries, especially after the modern trends pursued by the monetary and fiscal policy after 2003. Where both the two policies taken opposite directions, monetary policy has taken a deflationary policy but fiscal policy, it has taken an expansionary policy, which reduced the expansionary fiscal policy success rates and cost of monetary policy many financial costs.

Key word : coordination , Institutional arrangements , Independence of the Central Bank , Credibility , Central bank , Government , Public debt , Monetary policy , Fiscal policy .

المقدمة

لا يمكن فك الارتباط بين آثار السياستين النقدية والمالية في ظل الاقتصاد الحديث والازمات التي تعصف به ، فكل فعل تتخذه السلطة المالية له آثار جانبية على السياسة النقدية ، والعكس صحيح ، وتعد هذه الآثار هي السبب الرئيس للتنسيق بين البنك المركزي والحكومة ، والتقليل من فرص التعارض يتطلب وضع برنامج تنسيق اقتصادي فعال من خلال ترتيبات مؤسسية معينة ، إن الاتجاهات الحديثة التي انتهجتها السياستين النقدية والمالية في العراق

* بحث مستل من رسالة ماجستير .

بعد عام 2004 أظهر أن هناك تأثيرات مهمة تتعلق بعمل كلتا السياستين ، حيث إن سيطرة الحكومة على الإقتصاد العراقي جعلها بمنأى عن الأهداف النقدية للبنك المركزي وهو ما جعل نهج السياسة النقدية عبارة عن ردة فعل اتجاه السياسة المالية ، والذي أثر بشكل رئيس على المستوى العام للأسعار ، على الرغم من السيطرة المؤقتة للبنك المركزي عليه ، فضلا عن أثر هذه السيطرة على التنسيق بين السلطتين

أهمية البحث

تتضح أهمية البحث من خلال إبرازه للفوائد التي يجنيها الإقتصاد من عملية التنسيق الذي يجعل كلتا السياستين تتفقان على أهداف مشتركة تخفف أو تقضي على الصراعات الحالية والمستقبلية بين البنك المركزي والحكومة ، وبالتالي الزيادة في فاعلية عمل السياستين النقدية والمالية ، مما يؤدي الى زيادة الاستقرار الإقتصادي بشكل عام واستقرار المستوى العام للأسعار ، كهدف للإقتصاد الكلي ، بشكل خاص .

مشكلة البحث

يعاني العراق ضعفا في عملية التنسيق بين السياسة النقدية والسياسة المالية مما ولد حالة من الاختلال وعدم الاستقرار الإقتصادي ، حيث ان كلتا السياستين تصبح غير قادرتين على تحقيق اهدافهما بالشكل المطلوب .

فرضية البحث

يحتاج العراق الى برنامج متكامل للتنسيق بين السياسات الكلية ، وخاصة السياسة النقدية والسياسة المالية ، والى ترتيبات مؤسسية أكثر فاعلية للتنسيق ، وبالتالي زيادة فاعلية كلا السلطتين النقدية والمالية .

هدف البحث

يهدف البحث الى توضيح أهداف التنسيق بين السياستين النقدية والمالية ، وتسليط الضوء على التنسيق الحالي بين السلطتين النقدية والمالية في العراق وبيان الترتيبات المؤسسية اللازمة لزيادته فاعلية التنسيق بشكل عام ، وللعراق بشكل خاص .

منهج البحث

اعتمد البحث على المنهج الوصفي فيما يتعلق بالاطار النظري ، وعلى المنهج التحليلي فيما يتعلق بحالة الدراسة في هذا البحث ، وهي العراق .

هيكلية البحث

يتضمن البحث ثلاث مباحث إضافة الى المقدمة وهي كالآتي :

- 1- الاطار النظري للتنسيق بين السياستين النقدية والمالية
- 2- التنسيق بين السلطتين النقدية والمالية في العراق بعد عام 2004
- 3- الاستنتاجات والتوصيات

1- الاطار النظري للتنسيق بين السياستين النقدية والمالية

أصبح التنسيق في الوقت الحاضر الشغل الشاغل لصناع القرار بسبب التكاليف الناجمة عن عدم التنسيق ، وكذلك للتخفيف من الصراعات بين اصحاب السلطة المالية والنقدية ، خاصة بعد إلتجاء العديد من البلدان الى إستقلالية البنك المركزي كمؤسسة تستطيع الحفاظ على المستوى العام للأسعار عند مستويات منخفضة .

1-1 مفهوم التنسيق

ان التعارض بين السلطتين النقدية والمالية تفرض على صناع القرار الاقتصادي الجلوس سوية للوصول الى حلول وسط تحقق الكفاءة والفعالية للاقتصاد الكلي بشكل عام وللسياستين النقدية والمالية بشكل خاص ، وهناك عدة تعريفات للتنسيق فيرى **Stanley Reiter** بأن التنسيق يشير الى " العلاقة المتبادلة بين السلطتين المالية والنقدية واتخاذ اجراءات موحدة تحت شروط معينة ، تهيئ هذه الشروط البيئة المناسبة لكل السياستين ، بما يحقق الاهداف المشتركة للاقتصاد الكلي" (Stanley Reiter ، 2003 : 139) وعرفها كلا من **Bennet and Loayza** بأنه " العملية التي من خلالها تتفاوض اثنين من السلطات المستقلة على استراتيجياتها من أجل تحسين النتائج على مستوى الاقتصاد الكلي" (Bennett and Loayza ، 2002 : 9) ، حيث يرى العديد من الاقتصاديين بان التفاوض بين السلطتين يتم تحت اطار لعبة ديناميكية **dynamic Game** بين البنك المركزي والسلطة المالية للوصول الى الاستراتيجية المثلى التي تحقق الاستقرار الاقتصادي بشكل عام واستقرار المستوى العام للأسعار بشكل خاص

مما سبق يمكن تعريف التنسيق بأنه " اطار اقتصادي وقانوني لسياسات تعاونية بين السلطتين المالية والنقدية تهدف الى وضع اهداف مشتركة و بأولويات مشتركة من أجل أن يسير الاقتصاد على نهج واحد سليم يحقق الاستقرار الاقتصادي" ان التنسيق لا يمكن له أن يتم من دون وجود بيئة قانونية ومؤسسية ، بمعنى خلق اطار يجعل القرارات المشتركة الصادرة من السلطتين تنفذ بشكل سليم ومن دون معوقات ، بالإضافة الى ذلك فان القرارات المتخذة يجب ان ترتب الاهداف المشتركة بين السياستين بشكل يحقق استقرار الاقتصاد الكلي ، فالتوصل الى اهداف مشتركة لا يعني بالضرورة الاتفاق بين السلطتين حيث إن استقرار الاسعار هو هدف للبنك المركزي والحكومة ولكنه عند الحكومة ليس هدفا أساسيا بينما عند البنك المركزي يعد هدفا أساسيا ان لم يكن الهدف الوحيد .

2-1 أهداف التنسيق

ان عملية التنسيق لا تعد أمرا ثانويا يكون البلد مخييرا بين التنسيق وعدمه ، بل هو من ضروريات السياسة الاقتصادية السليمة ، فبدون تنسيق السياسات يمكن أن تترتب عليه عدم الاستقرار المالي ، وبالتالي تأثيرا سلبيا على النمو الاقتصادي ، حيث أن مزيج من سياسات غير متناسقة يؤدي إلى ضعف الأداء الاقتصادي للاقتصاد، وهو ما يؤكد في النهاية بقوة على أهمية هذا التنسيق ، وان أهمية التنسيق تنبثق من الأهداف التي تسعى اليها السلطات النقدية والمالية ، فيرى **Hanif and Farooq** ان هذه الاهداف يمكن ان تحدد بشكل عام من خلال الآتي (Hanif and Farooq ، 2003 : 3) :

• تحديد أهداف متسقة داخليا ومتفق عليها من السياستين النقدية والمالية بهدف تحقيق نمو اقتصادي مستقر وغير تضخمي.

• تسهيل التنفيذ الفعال لقرارات السياسة الاقتصادية وذلك لتحقيق مجموعة أهداف السياستين النقدية والمالية بكفاءة من خلال تبادل المعلومات والمناقشات الهادفة.

• إلزام كل من البنك المركزي والحكومة بإعتماد سياسات مستدامة على المدى الطويل .

1-3 الترتيبات المؤسسية والقانونية للتنسيق

ان اختلاف المسؤوليات والاهداف بين السياسة النقدية والمالية سيجعل الاقتصاد امام صراع دائم حول الاولويات والادوات المستخدمة لتحقيق اهداف الاقتصاد الكلي ، لذلك احيانا لابد ان تكون هناك ترتيبات قانونية ومؤسسية للتنسيق بين السياستين بحيث يلتزم كل طرف بها ، وعلى هذه الترتيبات ان تراعي القواعد الاساسية لكل سياسة بالشكل الذي لا يضر باحدهما على حساب الاخرى وان تكون الغاية الاساسية هي لصيانة الاقتصاد الكلي .

1-3-1 استقلالية البنك المركزي :

ان العنصر الأساسي في استقلالية البنوك المركزية ، كما هو معلوم ، هو عدم اخضاع البنك المركزي لتوجيهات او تعليمات الحكومة . ان القيود الرسمية المفروضة على الائتمان المقدم من البنك المركزي للحكومة هي الركن الأساسي في الاستقلالية ، ومدار جدل واسع بين وزارة المالية و البنك المركزي ، وهي التي تحدد ترتيبات التنسيق بين السياستين المالية والنقدية لان قدرة الحكومة في الوصول التلقائي وغير المحدود لائتمان البنك المركزي يخضع كلا من السياسة النقدية وإدارة الدين العام للحكومة .

ان مفهوم الاستقلالية لا يعني ابدا ان البنك المركزي لم يعد بحاجة الى تنسيق العمليات مع السلطة المالية لان السياسة النقدية الناجحة والقائمة على استقلالية البنك المركزي ، كما يرى Laurens & de la Piedra ، هي التي تعتمد على تطوير وسائل فعالة لتنسيق السياسات بين البنك المركزي و السلطة المالية (Laurens and de la Piedra ، 1998 : 18) وتعد معاهدة ماسترخت * The Maastricht Treaty مثالا جيدا على وضع وتصميم الترتيبات و التشريعات القانونية لاستقلالية البنك المركزي ، حيث تفرض قيود صارمة على الائتمان المباشر من البنك المركزي الى الحكومة لتسهيلات السحب على المكشوف او أي نوع اخر من التسهيلات الائتمانية المقدمة الى الحكومة ، وكذلك لا يتلقى البنك المركزي أي تعليمات من الحكومة عند القيام بالمهام و المسؤوليات المناطة به (Treaty Maastricht ، 1992 : Article 104 & 107) .

اما الائتمان غير المباشر للبنك المركزي ، فان هذا الاخير يحتاج الى شراء الأوراق المالية الحكومية لأغراض الإدارة النقدية ، لذلك فان بعض الدول لا تنص في أي قانون للاستقلالية على الائتمان غير المباشر اما البعض

* وهي معاهدة تم التوقيع عليها في عام 1991 من قبل مجموعة من الدول شكلت ما يعرف بـ "الاتحاد الاوربي" .

فتجعل قيود غير رسمية ، فتنص في قانون البنك المركزي بأنة لا يتم شراء الأوراق المالية الحكومية الا لأسباب تتعلق بالسياسة النقدية .

1-3-2 أدوات تدخل السياسة النقدية :

يعتبر اختيار أدوات تدخل السياسة النقدية من الترتيبات التشغيلية المهمة جدا في عملية التنسيق حيث ان اختيار نوع الأوراق المالية التي تستخدمها السلطات النقدية ، له تأثيرات معينة على السياسة المالية ، فقد يخدم اختيار نوع معين من ادوات السياسة النقدية كلا من إدارة الدين العام والسياسة المالية فضلا عن السياسة النقدية نفسها ، ويوجد هناك ثلاث أنواع من الترتيبات التشغيلية للإدارة النقدية حيث ان الادوات النقدية في كل ترتيب لها وظائف مختلفة، كل ترتيب يعتمد على الحالة الاقتصادية السائدة في البلد ومدى التطور في الاسواق المالية وكالاتي (Townend ، 1997 : 309-308) :

الترتيب الأول (نفس السوق / أداة مختلفة) : حيث يستخدم كلا من السياسة النقدية و السياسة المالية السوق الأولية ولكن بأوراق مالية مختلفة ، إذ يستخدم البنك المركزي أوراق مالية خاصة به أو مزادات ائتمان للسياسة النقدية ، بينما الأوراق المالية الحكومية هي تستعمل لأغراض إدارة الدين فقط . وبالتالي فان الحاجة الى التنسيق هنا تكون عند الحد الأدنى لأن كل سياسة ستستخدم أداة مختلفة لتحقيق اهدافها .

الترتيب الثاني (سوق مختلفة / نفس الأداة) : تستخدم السوق الأولية للأوراق المالية الحكومية الجديدة المصممة اساساً لأغراض الدين ، بينما البنك المركزي يعمل من خلال عمليات السوق المفتوحة في السوق الثانوية بالأوراق المالية الحكومية المستحقة . وهذا الترتيب هو السائد في الدول المتقدمة ، او ما يعرف بدول OECD* ، حيث يتطلب هذا الترتيب كذلك درجة اقل من التنسيق لان تمويل العجز يحدث في الأسواق الاولية بينما تحقيق اهداف الإدارة النقدية تحدث في السوق الثانوية (Pedro Martinez ، 1997 : 348).

الترتيب الثالث (نفس السوق / نفس الأداة) : تستعمل السوق الأولية و الأوراق المالية الحكومية لأغراض تمويل العجز الحكومي وتحقيق اهداف السياسة النقدية ، وذلك في ظل غياب أسواق مالية متطورة . ويعد هذا الترتيب شائع جدا في البلدان النامية .

يجب ان يؤخذ في الاعتبار عند اختيار احدى الترتيبات السابقة كلا من الأسواق المالية الأولية و الثانوية غير المتطورة للأوراق المالية الحكومية وكذلك مدى اعتماد المصارف التجارية على ائتمان البنك المركزي ، وبالتالي فان الترتيب المناسب للبلدان النامية هو الترتيب الثالث لان الأسواق الثانوية تعتبر غير متطورة ، لأنه يجنب تجزئة السوق التي تم انشاؤها من خلال أداتين متشابهتين بالشكل و مختلفتين في الوظيفة (Sundararajan & others ، 1994 : 25).

* منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية Organisation for Economic Co-operation and Development تتكون من أربع وثلاثين عضواً وتعتبر من أكثر البلدان تطوراً في العالم .

1-3-3 ارباح وخسائر البنك المركزي

ان البنوك المركزية في كل دول العالم تعد مؤسسات حكومية لا تهدف الى تحقيق ارباح ، ولكنها وفي سياق سعيها لتحقيق اهدافها الرئيسية فانها قد تحقق ارباح او خسائر . ان هذه الارباح والخسائر يمكن ان تكون كبيرة وبالتالي قد يكون لها اثار هامة ومفيدة ، واحيانا تكون ضارة ، على السياسة المالية مما يحتم ان تكون هنالك لوائح وقوانين تنظم وتضبط معاملات ارباح وخسائر البنك المركزي .

1-3-4 لجان تنسيق

ان انشاء لجان تنسيق **Coordination committee** ، سواء رسمية او غير رسمية ، بين السياستين المالية و النقدية هو امر شائع في العديد من البلدان وتزداد أهمية هذه اللجان مع زيادة استقلالية السلطات الاقتصادية حيث يؤدي وجود مثل هكذا لجان الى التخفيف او القضاء على الصراعات المحتملة بين السياستين . وتجتمع هذه اللجان على أساس منتظم لتبادل المعلومات بشأن الاحتياجات التمويلية للحكومة ولمناقشة وتحليل الأرصدة النقدية المتوقعة للحكومة ولمراقبة السوق وكذلك لمناقشة الاستراتيجيات الممكنة لتحقيق اهداف السياسة النقدية وإدارة الدين العام وفقا للأوضاع المالية السائدة للحكومة ، وتتخذ هذه اللجان اشكالا مختلفة ولكنها في الغالب تتالف من مسؤولين في وزارة المالية و البنك المركزي (**Blommestein & Eva C. Tbnbolm** ، 1997 : 63) وتشكل هذه اللجان غالبا لتحقيق الأهداف الآتية (منى كمال ، : 49-50) :

- 1- مناقشة نتائج المشاورات مع المؤسسات المالية حول الأدوات المستخدمة و المقترحة في إدارة الدين العام .
- 2- القيام بالدراسات وتقديم توصيات بشأن الأهداف متوسطة وطويلة الاجل للسياسة النقدية واستراتيجية الدين العام واستخدام أدوات محددة بغرض الإدارة النقدية وتطوير أسواق الأوراق المالية الحكومية .
- 3- تخطيط المبيعات المنظمة للأوراق المالية من خلال تحديد اهداف ربع سنوية وفقا لاحتياجات الحكومة في التدفقات النقدية وتقدير القدرة الاستيعابية للسوق في ضوء الأهداف النقدية .
- 4- اجراء تعديلات في ترتيبات السوق الأولية .
- 5- اجراء تعديلات في ترتيبات السوق الثانوية .

1-3-5 مكتب إدارة الدين العام

مع التطور في الأسواق المالية فان الحاجة الى وجود مؤسسة مستقلة لإدارة الديون تزداد اهميتها ، ويمكن التعبير عن **Debt Management Office** بأنه وكالة حكومية مستقلة مسؤولة عن اصدار الديون نيابة عن الحكومة وعن إدارة الجوانب الاقتصادية والفنية للديون في البلاد (**Staffan Croma** ، 1997 : 318) . وهو الامر الذي حصل في السويد كمثال ، حيث انه مع تطور الأسواق المالية فان الحكومة عام 1989 قامت و بالتشاور مع البنك المركزي بإعطاء مهام إدارة الدين الى مؤسسة مستقلة تدير الدين العام وفق معايير تم الاتفاق عليها ، ويرى البعض بأنه كلما كان مكتب إدارة الدين اكثر استقلالا عن عملية صنع القرار السياسي كلما زادت المقاومة المؤسسية لميل الحكومة لتوليد التضخم (المصدر السابق ، 324) .

ويمكن إيضاح الأسباب الرئيسية لتكوين مكتب إدارة دين منفصل من خلال الآتي (Mark Allen ، 2007 : 5):

- ان وجود إدارة دين منفصلة تساعد على ضمان ان قرارات إدارة الدين لا تتأثر من خلال المعلومات الداخلية للسياسة النقدية غير المتوفرة في السوق حول أسعار الفائدة المستقبلية وبالتالي فان قرارات إدارة الدين ستكون اكثر واقعية .
- ضمان تنفيذ سياسة إدارة دين لا تخضع لنفوذ قرارات السياسة النقدية قصيرة الاجل وبالتالي التخفيف من تضارب الأولويات بين السياسة النقدية وإدارة الدين .
- ان فصل إدارة الدين سيجعل البنك المركزي يركز على استقرار الأسعار فقط مما يزيد من الشفافية من عملياتها وبالتالي تعزيز المصادقية
- استقلالية ادارة الدين العام عن السلطة النقدية ما يعزز الانضباط المالي
- تسهيل المساولة في حالة حدوث أي أخطاء في إدارة الدين بسبب سهولة تحديد المسؤولية .

ولكن يجب ملاحظة ان وجود مكتب مستقل لإدارة الدين لا يقلل ابدا من أهمية التنسيق حيث يقدم المكتب معلومات يومية عن عملياته من اجل عدم وجود تعارض مع العمليات النقدية للبنك المركزي .وفي أوقات أزمات العملة سيقوم مكتب إدارة الدين و الإدارة النقدية جنبا الى جنب مع وزارة المالية بتنسيق تداخلتهما مع الانشطة الأخرى في السوق (Blommestein & Eva C. Tbnbolm ، 1997 : 62) .

1-3-6 مجلس الاشراف على العملة

وهو نظام نقدي قائم على أساس نظام تشريعي صريح لتبادل العملة المحلية الى عملة اجنبية محددة عند سعر صرف ثابت ، جنبا الى جنب مع قيود مفروضة على سلطة الإصدار لضمان الوفاء بالتزاماتها القانونية (IMF ، 2004) ، وهذا يعني ان العملة المحلية ستصدر فقط مقابل العملة الأجنبية وانها أي العملة المحلية تبقى مدعومة بشكل كامل من خلال الأموال الأجنبية (عادة اكثر من 100% من القاعدة النقدية) و القضاء على وظائف البنك المركزي التقليدية مثل الرقابة المصرفية و الملجأ الأخير للإقراض وعدم ترك أي مجال للسياسة النقدية التقديرية . وبالتالي فإن تطبيق مجلس اشراف العملة **currency Board** سيمنع أي نوع من التوسع في القاعدة النقدية بدون ان تكون هناك تغطية من العملة الأجنبية بما يعادل هذا التوسع ، ويعني هذا من الناحية العملية ان البنك المركزي ليس لديه سياسة نقدية مستقلة يخلق النقود فقط من تدخلاتها في سوق الصرف الأجنبي (Levy-Yeyati & Sturzenegger ، 2001 : 64-65) ، وفي تقرير IMF لسنة 2008 يذكر ان هناك 13 دولة أنشأت مجلس الاشراف على العملة وإن جميع الدول هي دول نامية (IMF ، 2008) وهذا يشير الى ان ترتيب مجلس الاشراف على العملة هو ترتيب لا يرفع الدول المتقدمة .

ويرى كلا من **Laurens & de la Piedra** ان اتباع مجلس الاشراف على العملة سيقيد السياسة النقدية ويمنعها من تقديم قروض للحكومة او للنظام المصرفي و وبالتالي فان لها اثرين على السياسة المالية الأول هو عدم تنقيد العجز الحكومي و بالتالي الزيادة في الانضباط المالي لضمان ان مقدار العجز يتسق مع موارد التمويل

المتاحة ، والثاني هو ان مجلس الاشراف على العملة ، كما ذكرنا ، سيقبل من عمل السياسة النقدية التقديرية* و بالتالي ستكون ذات مرونة قليلة جدا بسبب اتباع سياسة سعر الصرف الثابت وهذا سيفسح المجال للسياسة المالية ان تقود الاقتصاد الكلي و بالتالي يجب ان تكون سياسة مالية مرنة وكفوءة وقوية (Laurens and de la Piedra ، 1998 : 21) .

2- التنسيق بين السلطتين النقدية والمالية في العراق بعد عام 2004

تستهدف سياسات الاقتصاد الكلي تحقيق الاستقرار الاقتصادي وزيادة معدلات النمو وتحقيق العمالة الكاملة واستقرار المستوى العام للأسعار واسعار صرف متوازنة ، وفي بلد مثل العراق يعاني مشاكل اقتصادية كثيرة وتعددية في الأهداف الاقتصادية وانكشاف تجاري كبير وحرية نسبية في حركة رؤوس الاموال ، فإن أي اجراء تتخذه السياسة النقدية أو المالية سيؤدي بالتأكيد الى آثار جانبية على جوانب اقتصادية اخرى ، لذلك لابد من التنسيق بين السياستين المالية والنقدية حتى تتم معالجة المشاكل التي يعاني منها الاقتصاد العراقي بشكل مثالي .

1-2 أهمية التنسيق بين السلطتين النقدية والمالية في العراق

إن التنسيق بين السياستين النقدية والمالية يعد مهما للأسباب الآتية :

1-1-2 اختلاف الاهداف

يعد اختلاف الاهداف بين السياستين المالية والنقدية أحد أهم الاسباب التي تدعو للتنسيق المكثف بين البنك المركزي ووزارة المالية ، حيث ان الهدف الرئيس للسياسة المالية ، وهو زيادة معدلات النمو الاقتصادي وتخفيض نسبة البطالة ورفع الناتج المحلي الإجمالي ، يعد متناقضا مع ما ترمي اليه السياسة النقدية من استقرار للمستوى العام للأسعار ، حيث ان السلطة المالية ستسعى دائما الى اتباع سياسات توسعية مع سياسات انكماشية للسياسة النقدية ، وبالتالي فإن أفعال احدي السياستين سيلغي آثار السياسة الأخرى .

اتخذت السياسة النقدية في العراق في عام 2010 نهجا جديدا في اجراءاتها ، تمثل في تخليها نسبيا عن السياسات الانكماشية السابقة ، رغبة منها في زيادة معدلات النمو الاقتصادي بجانب الحفاظ على المستوى العام للأسعار (البنك المركزي العراقي ، 2010 : 52) ، وعلى الرغم من الإجراءات التي اتبعتها السياسة النقدية في سبيل محاربة الركود الاقتصادي إلا انه بقي عمل الأداة الأهم للسياسة النقدية ، وهي مزادات العملة ، من دون تغير حيث إن مبيعات البنك المركزي للعملة الأجنبية ارتفعت سنة بعد أخرى لمحاربة الإنفاق الجاري المتزايد للحكومة ، وبالتالي فإنه سياسة مالية توسعية مع سياسة نقدية انكماشية بسبب اختلاف الأهداف سيؤدي إلى مشاكل اقتصادية ، فلا بد اذا من تنسيق الأهداف بين السلطتين .

2-1-2 الإيرادات الربعية للدولة

تشكل الإيرادات الربعية للعراق مصدر عبء على التضخم حيث ان الإعتماد على الصادرات النفطية يعني دخول كميات نقود جديدة للاقتصاد سنويا ، أي قوة شرائية جديدة ، مما يتطلب عمليات تعقيم كبيرة ومستمرة من

* وهي سياسة نقدية تكون متغيرة بحسب التقلبات الدورية ، كحالات الركود والتضخم ، أكثر من كونها تسيير وفق قواعد معينة .

قبل البنك المركزي لسحب السيولة الفائضة ، هذا على العكس اذا ما اعتمدت الحكومة على الإيرادات الاعتيادية ، كالضرائب والتعريفية الكمركية ، التي لن تؤدي الى خلق قوة شرائية جديدة بل هي سحب النقود من القطاع الخاص ثم يعاد ضخها من قبل الحكومة ، بالتالي فإنه لا يحدث تغير صافي في عرض النقود .

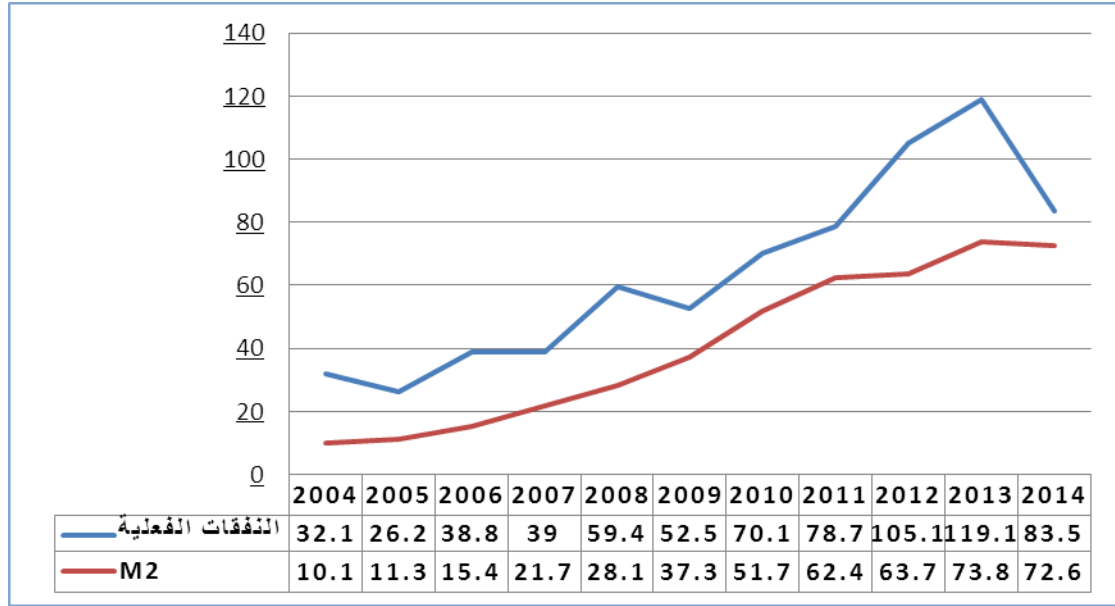
باعث محاولات الحكومة العراقية بالفشل في محاولاتها لتنويع مصادر الدخل ، حيث استمر الإعتماد الكامل على الإيرادات النفطية ولم تتجاوز نسبة مساهمة الضرائب في تمويل النفقات الفعلية بأكثر من 6.3% في أحسن الأحوال (البنك المركزي العراقي ، 2009) ، وكذلك فإن التعريفية الكمركية لم تفعل بالشكل المطلوب ، وهو ما جعل البنك المركزي وحيدا في مواجهة التضخم .

2-1-3 الترابط بين الإنفاق الحكومي وعرض النقد والبنك المركزي

تعد السيطرة على عرض النقود من المهام الرئيسية للبنك المركزي حيث من خلالها يستطيع السيطرة على معدلات التضخم ، ولكن في العراق فإن الإنفاق الحكومي يعد المصدر الرئيسي للسيولة المحلية (البنك المركزي العراقي ، 2010 : 15) ، وهو ما يجعل السياسة المالية هي المسيطرة على عرض النقود في العراق ، ويكون دور البنك المركزي العراقي ضعيف في تحديده ، ويمكن بيان ذلك من خلال الشكل (1) ، حيث نلاحظ بأن عرض النقد يتناسب طرديا مع الإنفاق العام في العراق ، فكلما ارتفع الإنفاق العام فإن عرض النقود يرتفع بناء على ذلك ، وهو ما يجعل التنسيق في جانب الإنفاق العام أمر مهم جدا لتحقيق الاستقرار في المستوى العام للأسعار ، خصوصا وإن الإنفاق الجاري يحتل ما نسبته 75% من مجمل النفقات (البنك المركزي العراقي ، 2004 - 2014) مما يشكل ضغطا كبيرا على الأسعار ، لذلك لا بد أن تتدخل كلا السياستين . أما واقع الحال فإن السياسة النقدية وحدها التي تسيطر على المستوى العام للأسعار ، من خلال مزايدات العملة الاجنبية ، وهو ما قد يعرض الاحتياطي الأجنبي لخطر الإستنزاف ، لذلك لا بد للحكومة أن يكون لها دورا من خلال الموازنة العامة من خلال توجيه وترشيد الإنفاق العام .

شكل (1)

علاقة النفقات الفعلية للحكومة بعرض النقود



الشكل من عمل الباحث بالإعتماد على

- البنك المركزي العراقي ، المديرية العامة للإحصاء والبحوث ، النشرات الإحصائية للسنوات 2004 - 2014

4-1-2 تمويل عجز الموازنة العامة

سجلت الموازنة العامة في العراق فوائض حقيقية منذ عام 2003* ، لذلك لم يكن هناك حاجة ماسة وقوية للتنسيق بين السلطتين المالية والنقدية ، عدا ما يدخل في اختصاصات البنك المركزي بصفته وكيل مالي للحكومة ، وأما في السنتين الأخيرتين وبسبب انخفاض أسعار النفط بشكل كبير فإن الحكومة اضطرت الى التنسيق مع البنك المركزي في سبيل تمويل العجز الهائل في الموازنة وللخروج من الأزمة المالية .

هذا الترابط يجعلنا نركز على آليات التنسيق المتبعة في العراق بعد عام 2003 بين البنك المركزي والحكومة من خلال التعرف على الترتيبات التنسيقية المتبعة في العراق .

2-2 الترتيبات المؤسسية العامة

ترسم الترتيبات المؤسسية العامة للتنسيق بين السلطتين النقدية والمالية الملامح الرئيسة للتنسيق ، حيث إن الضعف في هذه الترتيبات يعد السبب الرئيس في التعارض بين السلطتين مما سيؤدي إلى الضعف في عملية التخطيط لسياسات الإقتصاد الكلي ، ومن هذه الترتيبات العامة ما يلي :

1-2-2 استقلالية البنك المركزي وعلاقته بالحكومة

تعد استقلالية البنك المركزي الترتيب الرئيس للتنسيق بين السياستين النقدية والمالية ، وكلما ازدادت استقلالية البنك المركزي ازدادت الحاجة الى التنسيق ، وقد عمد بعض الاقتصاديين الى قياس درجة استقلالية البنك المركزي

* عدا سنة 2013 التي شهدت عجزا حقيقيا .

العراقي من خلال قانون البنك المركزي فقط وبالاعتماد على مقياس CWN* وهو يعد امر غير دقيق ، لأن ذلك يطبق اساساً في البلدان المتقدمة التي تحترم القانون والنظام والترتيبات المؤسسية وهو ما تفتقده البلدان النامية ، ومنها العراق ، فمجرد وجود أساس قانوني للإستقلالية لا يعد رادعاً كافياً ويمكن ان نبين ذلك من خلال الآتي :

- **إقالة محافظ البنك المركزي** ، ففي سنة 2012 تم إقالة محافظ البنك المركزي (سنان الشبيبي) بتهمة الفساد ، وهو ما برأه القضاء منها سنة 2014* ، وعد هذا الحادث انتهاكاً صارخاً لاستقلالية البنك المركزي العراقي خاصة إذا علمنا ان سلطة التعيين (رئيس الحكومة) ليس من حقه إقالة المحافظ من دون الرجوع الى الهيئة التشريعية ، ممثلة بمجلس النواب ، وهو مالم يحصل .

- **موازنة عام 2015** ، حيث اشارت المادة (50) من قانون الموازنة العامة للعام 2015 " يلتزم البنك المركزي بتحديد مبيعاته من العملة الصعبة (الدولار) في المزاد اليومي بسقف لا يتجاوز 75 مليون دولار مع توخي العدالة في عملية البيع " (قانون الموازنة العامة، 2015) وهو ما يعتبر انتهاكاً صارخاً لعمل البنك المركزي وقانونه ، خاصة في المواد (2 ، 4 ، 27) التي تبين جميعها ان البنك المركزي مستقل في اتخاذ قراره وهو المسؤول الوحيد عن ادارة الاحتياطي الاجنبي في العراق ، وكان لهذه المادة تأثيراً مهماً على سعر الصرف إستمر أثره لعدة أشهر كما في الجدول الآتي:

جدول (1)

تأثير موازنة 2015 على سعر الصرف (ID)

سنة 2015	كانون الثاني	شباط	اذار	نيسان	مايس	حزيران	تموز	آب
سعر الصرف الاسمي (1)	1166	1166	-	1166	1166	1166	1166	1166
سعر الصرف الموازي (2)	1221	1239	-	1298.6	1309	1301	1231	1217
الفجوة بين السعرين % (3)	4.7	6.2	-	11.3	12.2	11.5	5.5	4.3

- مزاد العملة الأجنبية ، موقع البنك المركزي www.cbi.iq ، 2015 .

- العمود (3) ناتج عن (((1)/(1)-(2)))

نلاحظ من الجدول بأن سعر صرف الدولار قد ارتفع من 1221 دينار للدولار الواحد الى 1301 دينار ، أي بمقدار 80 دينار لكل دولار ، وهو ما أدى الى إرتفاع أسعار السلع المستوردة وبالتالي إرتفاع في المستوى العام للأسعار مما شكل تهديداً للهدف الرئيس للسياسة النقدية ، فضلا عن فقدان ثقة الأفراد (المصدقية) في السياسة النقدية ، وهو ما يبين بأن الضغوط الحكومية وتدخلاتها في آلية عمل البنك المركزي من الممكن أن تؤدي الى حالة من الإختلال في الاستقرار الإقتصادي ، بالتالي فإن الطريق السليم لقيادة الإقتصاد العراقي هو التنسيق بين السلطتين النقدية والمالية ، وليس من خلال ممارسة الضغوطات .

2-2-2 مصداقية السياستين المالية والنقدية

تعد المصدقية من أهم الترتيبات المؤسسية للتنسيق بين السياستين المالية والنقدية ، وذلك لأن المصدقية تعني وجود الثقة بين السلطتين المالية والنقدية وكذلك فإنها ستبني ثقة الأفراد والمؤسسات الاقتصادية الخاصة بالقرارات

* وهو مقياس لكل من Cukierman, Webb, & Neyapti لقياس درجة استقلالية البنك المركزي .

* الموقع الرسمي لقناة السومرية <http://www.alsumaria.tv>

المتخذة من قبل السلطتين ، وسيؤدي ذلك الى ثبات توقعات صانعي القرار الاقتصادي الخاص في العراق ، وهو أمر مهم جدا خصوصا في حالة عدم الاستقرار الأمني والسياسي ، وبالتالي فإن المصادقية ستزيد من فاعلية القرارات الاقتصادية ، الحالية والمستقبلية ، المشتركة بين السياستين النقدية والمالية ، ويمكن بيان مصادقية السلطتين النقدية والمالية من خلال قدرتهما على تحقيق الهدف المنشود منهما ومدى انحراف كل سياسة عن ذلك الهدف ، وكالاتي :

1-2-2-2 مصادقية السياسة المالية

تعاني السياسة المالية من اضطرابات كثيرة أثرت على مصادقيتها بشكل كبير ، فالمشاكل المزمنة التي تعاني منها الموازنة العامة للدولة أفقدت الثقة نسبياً في قدرة السياسة المالية على تحقيق أهدافها ، حيث ان الإعتماد الكامل على الإيرادات النفطية ، وكذلك فإن الخلل في هيكل النفقات العامة ، وإخفاق الحكومة في إعداد وتنفيذ الموازنات الاستثمارية السنوية قد صعب كثيرا من مهمة السلطة المالية على تحقيق أهدافها ، وبالتالي صعوبة وضع رؤى تنموية شاملة متوسطة وبعيدة المدى ، حيث فشلت الخط الخمسية التي وضعتها الحكومة في عامي 2010 و 2013 .

2-2-2-2 مصادقية السياسة النقدية

تعد السياسة النقدية هي الأكثر مصادقية ، وذلك لأنها ، ومنذ البداية ، قد وضعت لها هدفا محدداً حسب ما حدده قانون البنك المركزي العراقي واتبعت قاعدة معينة وهي قاعدة تايلور* ، ويمكن بيان مصادقية البنك المركزي من خلال ثقة الافراد في السوق بالسياسة النقدية ، فضلا عن ان البنك المركزي يزيد سنوياً من مبيعاته للدولار الامريكي مما يعرض احتياطياته الاجنبية للاستنزاف وذلك للسيطرة على معدلات التضخم ، مما زاد من مصادقية البنك المركزي ، وكما مبين في الجدول الاتي:

جدول (2)

مصادقية السياسة النقدية

السنوات	2004	2005	06	07	08	09	2010	11	12	13	14
النفقات الفعلية ترليونات ID	32.1	26.2	38.8	39	59.4	52.5	70.1	78.7	105.1	119.1	83.5
الكميات المباعة مليارات us	6	10.4	11.1	15.9	25.8	33.9	36.1	39.7	48.6	53.2	51.7

- البنك المركزي العراقي ، المديرية العامة للإحصاء والبحوث ، النشرة الإحصائية للسنوات 2004 - 2014

اذ يلاحظ من بيانات الجدول بأن البنك المركزي يحاول جاهدا في السيطرة على المستوى العام للأسعار ، إذ يرى بأنه كلما زادت الحكومة من انفاقها زاد البنك المركزي من مبيعاته للدولار في مزاد العملة ، فارتفعت مبيعاته من 6 مليار الى أن وصل إلى 53.2 مليار ، وهو ما يزيد من ثقة القطاع الخاص (أفراداً ومؤسسات) بالبنك المركزي العراقي مما يجعل القطاع الخاص يعمل في ظروف مستقرة بخصوص أسعار الصرف ، وبالتالي فإن

* وهي مبدأ توجيهي للكيفية التي تغير فيها البنوك المركزية أسعار الفائدة بما يتلائم من الظروف الاقتصادية

استمرار البنك المركزي في المحافظة على استقرار سعر الصرف والمستوى العام للأسعار قد خلق جوا من الثقة لا بد أن يستمر وإن أي تدخلات خارجية ، كما حدث في موازنة 2015 ، ستؤدي الى انعدام الثقة مما سيفقد السياسة النقدية لأداة التوقعات .

3-2-2 الأساس القانوني للتنسيق

يعد وجود مواد قانونية تشير إلى التنسيق بين السلطتين النقدية والمالية أمرا في غاية الأهمية ، حيث إنها ستشكل الأساس القانوني له ، فبيّن قانون البنك المركزي العراقي رقم 56 لسنة 2004 في المواد 24 و 25 مجالات التنسيق بين السلطتين بخصوص السياسة الإقتصادية العامة .

نص القانون المذكور في المادة 24 على أن " يعقد المحافظ والممثلون الآخرون للبنك المركزي العراقي اجتماعات دورية منتظمة مع مسؤولي الحكومة لتبادل المعلومات والآراء عن مدى إمكانية تنسيق السياسات النقدية والمالية، ويتبادلون المعلومات بشأن أمور أخرى ذات اهتمام ومسئولية مشتركة، كل في حدود مسؤولياته " وتشكل هذه المادة حجر الأساس للتنسيق بين السلطتين ، وكذلك فإن قانون الادارة المالية والدين العام رقم 95 لسنة 2005 جعل البنك المركزي كجهة لها صلاحية اسداء النصح للحكومة فيما يخص إدارة حساب عوائد النفط (قانون الادارة المالية والدين العام ، 2005 ، القسم الخامس) ، وكذلك فإن وزارة المالية تستعين بالبنك المركزي في إعداد الموازنة العامة .

4-2-2 لجان التنسيق

ان وجود اللجان التنسيقية بين السلطتين المالية والنقدية سيحافظ على اسقرار الاقتصاد ويقلل من الخلافات بينهما ، خصوصا مع حصول البنك المركزي العراقي على استقلاليته ، ومن هذه اللجان الآتي * :

1-4-2-2 اللجنة الاقتصادية

تجتمع بمجلس الوزراء كل يوم ثلاثاء لجنة يرأسها رئيس الوزراء العراقي وتتكون من وزير المالية ومحافظ البنك المركزي ووزير التجارة ، يتم من خلالها مناقشة الأوضاع الإقتصادية العامة واتخاذ قرارات اقتصادية مهمة ويكون البنك المركزي دوره استشاريا ومبدياً رأيه حول الاوضاع السائدة.

2-4-2-2 لجنة استراتيجية اعداد الموازنة

أقر قانون الادارة المالية والدين العام طريقة اعداد الموازنة ، ففي القسم السادس منه ، بين بأن وزارة المالية تقوم باعداد الموازنة العامة بناءً على خطط التنمية الاقتصادية والسعي وراء استقرار الاقتصاد الكلي وتحقيق أهداف السياسة الاقتصادية العامة وذلك بالتعاون مع البنك المركزي العراقي والوزارات الاخرى ، ويرأس اللجنة وزير المالية ، أما الأعضاء فهم ممثل عن البنك المركزي بدرجة مدير عام وممثلين عن الوزارات السيادية الرئيسية ، من ضمنهم وزارة المالية .

* مقابلة شخصية مع د. صلاح الدين حامد ، مدير عام دائرة الدين العام في وزارة المالية ، بتاريخ 12/2/2016

يتم من خلال هذه اللجنة تقدير الإيرادات العامة للدولة وذلك من خلال معرفة قدرة العراق على إنتاج النفط ، ومع التوقعات لسعر البرميل الواحد ، يتم معرفة إيراد الحكومة السنوي من النفط ، ويقتصر دور البنك المركزي على تقدير سعر صرف الدولار الأمريكي وبالتالي فإن الإيرادات العامة للدولة تقدر بالدينار العراقي ، وكذلك تقدر الإيرادات الضريبية والكمركية .

2-2-3 لجنة تدقيق

شكلت لجنة بين قسم عمليات السوق المفتوحة في البنك المركزي ودائرة الدين العام في وزارة المالية هدفها تدقيق كشوفات المديونية بين البنك المركزي ووزارة المالية¹ .

2-2-5 أرباح وخسائر البنك المركزي العراقي

حدد قانون البنك المركزي العراقي كيفية التعامل مع أرباح البنك المركزي العراقي ، إذ يتم توزيع أرباح البنك المركزي المتاحة للتوزيع بنسبة 80% الى حساب الإحتياطي العام للبنك ، و 20% من هذه الأرباح تحول إلى أي حساب احتياطي آخر قد ينشأه البنك المركزي (قانون البنك المركزي العراقي ، 2004 ، المادة 8) ، أما في حالة تحمل البنك المركزي خسائر تشغيلية فإنها تحمل أولاً على الإحتياطي العام للبنك وبالتالي على رأس المال (المصدر السابق ، المادة 6) ، وبالتالي فإن البنك المركزي لا يحول أي جزء من فائض الأرباح المتحققة الى الحكومة (البنك المركزي العراقي ، دائرة الحسابات) ، على الرغم من إن قانون الإدارة المالية والدين العام قد عد الأرباح الفائضة للبنك المركزي من ضمن الإيرادات العامة للدولة .

إن مسألة تحويل جزء من أرباح البنك المركزي العراقي الى الحكومة يعد أمر مبرراً اقتصادياً ، وذلك لأن جزء كبير من هذه الأرباح تتحقق من خلال مزاد العملة ، أي من خلال عمليات بيع العملة الأجنبية ، حيث إن البنك المركزي يتحصل على 13 دينار عن كل دولار يبيعه (البنك المركزي العراقي ، اعلان نتائج مزاد العملة) ، وبما إن الحكومة هي مصدر الدولارات الوحيد للبنك المركزي ، وبالتالي فإنه من المبرر تحويل جزء من الأرباح الى الحكومة ، هذا بالإضافة الى إن رأس مال البنك المركزي هو مدفوع من قبل الحكومة . ويمكن ان يتم الإتفاق على نسبة التحويل بين البنك المركزي ووزارة المالية ويمكن للبنك المركزي أن يفرض على الحكومة شروطاً في كيفية صرف الأرباح المحولة بما يحقق له أهدافه ، فيمكن إستخدامها في تسديد الديون المترتبة على الحكومة للبنك المركزي أو في استثمارها في قطاعات حقيقية يرى البنك المركزي ضرورة زيادة الإهتمام بها ، هذا كله على شرط أن لا يؤدي مثل هكذا إجراء الى الضرر باستقرار المستوى العام للأسعار .

2-3 الترتيبات التنسيقية للدين العام في العراق

يعد الدين العام في أي بلد وصلة الربط بين السياسة النقدية والسياسة المالية ، ففيه تتداخل المهام بين السياستين وبالتالي يجب أن يكون التنسيق في جانب الدين العام بأعلى مستوياته ، ويقتصر التنسيق بين البنك المركزي ووزارة المالية على الدين العام الداخلي ، ويذكر الاقتصاديون بأن الدين العام الداخلي له آثار سلبية على

¹ مقابلة شخصية مع د.ناهدة الخفاجي ، رئيس قسم عمليات السوق المفتوحة/ المديرية العامة للعمليات المالية / البنك المركزي العراقي بتاريخ 27/1/2016 .

الاقتصاد بشكل عام ، فهو يؤدي الى إعادة توزيع الدخل بشكل غير عادل من دافعي الضرائب الى حاملي الحوالات مما يزيد من الفجوة بين طبقات المجتمع ، وكذلك فإنه يزاحم القطاع الخاص في الحصول على الأموال اللازمة للإستثمار ، وكذلك فإنه قد يؤدي الى حالة من التضخم في الاقتصاد ، ولكن هذا النهج النظري لا ينطبق على حالة العراق لأن تأثيرات الدين المحلي في العراق ضعيفة.

نلاحظ من بيانات الجدول (3) بأن نسبة الدين من الناتج المحلي الإجمالي هي لم تتجاوز في أحسن الأحوال 6.4% في عام 2009 ، بالإضافة الى إن الدين العام لا يغطي أكثر من 16% من النفقات العامة ، عدا عامي 2004 و 2005 ، وذلك لأن الدين العام خلال هذين السنتين قد ارتفع بسبب احتساب فوائد على أصل الدين المترتب بذمة وزارة المالية مع عدم تسديد الوزارة لهذا الدين ، وكذلك فإن الدين العام المحلي في العراق لا يزاحم القطاع الخاص لأن إقتراض الحكومة من المصارف التجارية كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي هو قليل جدا ، فلم تتجاوز الـ 3.4% في أحسن الأحوال وذلك عام 2009 .

جدول (3)

الدين العام المحلي وتأثيراته النسبية (مليار ID)

السنة	الدين على وزارة المالية (1)	حوالات الخزينة لدى المصارف التجارية (2)	مجموع الدين العام المحلي (3)	نسبة نمو الدين العام % (4)	النفقات الفعلية (5)	GDP بالأسعار الجارية (6)	الدين المحلي / % GDP (7)	مجموع الدين / النفقات الفعلية % (8)	الدين من المصارف التجارية / GDP % (9)
2004	4683	1242	5925	-	32117.4	53235	11	18.4	2
2005	5055.5	1200	6255.5	5.5	26275.1	73533	8.5	23.7	1.6
2006	5055.5	251.5	5307	(15)	38806.6	95588	5.5	13.6	0.26
2007	4674.7	519	5193.7	(2)	39031.2	111456	4.6	13.3	0.46
2008	3955.5	500	4455.5	(14.2)	59403.3	157026	3	7.5	0.33
2009	3955.5	4478.5	8434	89	52567	130642	6.4	16	3.4
2010	3955.5	5225.2	9180.8	8.8	70134.2	162064	5.4	13	3.1
2011	3555.5	3891.3	7446.8	(18)	78757.6	217327	3.4	9.4	1.7
2012	3155.5	3392	6547.5	(12)	105139.5	254225	2.5	6.2	1.3
2013	2755.5	1500	4255.5	(35)	119127.5	271091	1.5	3.5	0.5
2014	2455.5	7064.5	9520	123.7	83556.2	260610	3.6	11.3	2.7

- البنك المركزي العراقي ، المديرية العامة للإحصاء والأبحاث ، النشرات الإحصائية للسنوات 2004 - 2014

- الإعمدة 4 ، 7 ، 8 ، 9 ، من عمل الباحث

يعد قانون الادارة المالية والدين العام رقم 95 لسنة 2005 هو الأساس القانوني الذي يحدد عمليات وصلاحيات الإقتراض الداخلي في العراق ، إذ ان وزارة المالية هي المسؤول الأول عن تحديد شروط الإقتراض الداخلي ، فقد اعطى القانون الحق للحكومة للاقتراض من الاسواق المالية الداخلية سواءا كان افراد او مؤسسات عدا الإقتراض من البنك المركزي العراقي وتجدد جميع شروط الإقتراض .

ان وضع ادارة الدين العام بيد وزارة المالية هو امر سليم لحالة العراق الاقتصادية حيث ان الاسواق العراقية لم تتطور بشكل كامل ، وكذلك فان الوضع الاقتصادي والسياسي السائد لا يبشر بنجاح ادارة دين عام مستقلة ، بالإضافة الى ان وضع ادارة الدين العام بيد البنك المركزي سيعرض استقلالية البنك المركزي للخطر لانها ستعد مدخلاً للسلطة المالية للتدخل في شؤون ادارة البنك المركزي .

2-3-1 حوالات الخزينة لدى المصارف التجارية :

ابتدأت وزارة المالية باصدار الحوالات في منتصف سنة 2004 لمدة 91 يوم فقط واستمر العمل بها لنهاية عام 2009 حيث اقيم 125 مزادا الغي منها 20 مزاد ثم بدأت وزارة المالية في عام 2010 بتغيير اجال مزاداتها من 91 يوما الى 182 يوما و 364 يوما ، واقامت وزارة المالية منها 61 مزادا و 12 مزادا على التوالي الى نهاية عام 2014 (حوالات وزارة المالية ، 2006 - 2014) .

تقوم وزارة المالية بحساب متطلباتها من التمويل عند اقرار الموازنة العامة للدولة فتضع خطتها بتغطية العجز ، وبالتعاون مع البنك المركزي ، تقوم بنشر الخطة لكي يتمكن المزايدين من معرفة مواعيد المزادات والمبالغ التي ستصدر ومن ثم يحدد سعر الفائدة حسب المزاد ، وقد استخدمت وزارة المالية اسلوب المزادات العلنية لبيع حوالات الخزينة وكذلك فان حوالات الخزينة تصدر على اساس سعر الخصم .

وتكون الية التنسيق بين البنك المركزي ووزارة المالية في حوالات الخزينة مرتبط بنظام الدفع المتبع للبيع وهو نظام (Government Securities Registration System) * GSRS، حيث ان وزارة المالية تحدد شروط المزاد ويقوم البنك المركزي ، باعتباره وكيلًا ماليًا للحكومة ، بإدارة المزاد حيث يتم الاعلان عن المزاد قبل اسبوع من إقامته ويكون دور البنك المركزي هو مجرد مدير لنظام الدفع ولا يتدخل بأي شرط من شروط إقامة المزاد سواء بتحديد مبلغ المزاد او سعر الفائدة .

ويكون هدف الحكومة من اصدار حوالات الخزينة هو ان تقوم بتلبية الاحتياجات التمويلية للموازنة اي لسد العجز المحتمل في الموازنة وبالتالي فان هدفها هو لإدارة الدين العام فقط ولا دخل لأهداف السياسة النقدية في ذلك وان سندات البنك المركزي تستخدم لتحقيق الاهداف النقدية وبالتالي فان الحكومة والبنك المركزي يصدران ادوات مختلفة وينفس السوق كل اداة تحقق هدف معين وهذا هو الترتيب السائد في العراق .

2-3-2 حوالات الخزينة خارج نظام الدفع

يقوم البنك المركزي العراقي بإعادة شراء حوالات الخزينة فتعمل وزارة المالية باصدار حوالات لصالح المصارف الحكومية (الرافدين ، الرشيد ، المصرف العراقي للتجارة) يحدد بها جميع شروط الحوالة منها مبلغ الحوالة وسعر الخصم ، وبعد شراؤها تقوم المصارف الحكومية بمخاطبة البنك المركزي من أجل اعادة شراء هذه الحوالات ، وعلى هذا الأساس ، يقوم البنك المركزي العراقي باعادة شراء حوالات الخزينة بسعر خصم أعلى من سعر الخصم الأولي .

* تم تحديث هذا النظام في عام 2015 واصبح يسمى نظام CSD ، الذي يتمتع بإمكانية اصدار السندات من قبل وزارة المالية بالإضافة الى البنك المركزي .

وتعد عمليات اعادة الشراء لحوالات الخزينة أمراً هاماً ، إذ تؤدي الى زيادة رغبة المصارف التجارية والمؤسسات المالية بشراء حوالات الخزينة لأنها ستكون قابلة للتقيد في أي وقت ، مما يوفر للمصارف امكانية الحصول على قروض ، وبالتالي فإن ذلك سيؤدي بالتأكيد الى زيادة قدرة الحكومة في الحصول على تمويل أكبر . ولكن في العراق فإن الحكومة تصدر أمراً يجبر المصارف الحكومية على شراء حوالات الخزينة ، وبالتالي فإن الرغبة بحوالات الخزينة لا تتأتي من قوة الحوالة نفسها بل من قوة اجبار الحكومة ، وهو ما يفسر بأن عمليات إعادة الشراء تمت فقط للمصارف الحكومية والتي تكون تحت السيطرة المباشرة للحكومة ، وهذا قد يسبب مشكلتين رئيسيتين :

الأولى : تعرض المصارف الحكومية لخطر الإفلاس ، لأن المصارف قد تكون في حالة لا تسمح بشراء هذه الحوالات او قد تتعرض لعمليات سحب مفاجئة ، وهو ما يضطر البنك المركزي العراقي باعادة شراء هذه الحوالات للحفاظ على سلامة النظام المصرفي او قد يضطر البنك المركزي للموافقة بسبب ضغوط حكومية ، وبالتالي فإن صفة الاجبار ملازمة لعمليات اعادة الشراء

الثانية : إن عمليات اعادة الشراء تتم خارج نظام المدفوعات GSRs ، وهو ما قد يعرض الاموال لخطر عدم التسديد ، لان الإقتراض من داخل النظام يجعل الحكومة مضطرة الى سداد ، كون نظام الدفع المتبع لا يسمح بإقامة مزادات جديدة دون سداد مبالغ المزادات السابقة ، وتدخل الحكومة في عمليات اعادة جدولته بديون جديدة تضاف للديون السابقة.

2-3-3 الدين على وزارة المالية

هو الدين المقيد على الحكومة لدى البنك المركزي العراقي والذي تراكم بسبب عمليات الاقتراض من البنك المركزي قبل 2003 ، ويقسم هذا الدين الى سحب على المكشوف وحوالات الخزينة وقد توصل البنك المركزي ووزارة المالية الى اتفاقيات بإعادة جدولته الدين وكالاتي (اتفاقيات إعادة جدولته الديون ، البنك المركزي العراقي) :

أ- عملية اعادة الجدولة الاولى :

تم الاتفاق بين الحكومة والبنك المركزي في 2006/2/21 باعادة جدولته الدين المترتب على وزارة المالية وذلك من خلال دفع 30 قسط بشكل ربع سنوي وعلى مدى 7.5 سنة ، إذ يبدأ التسديد من 2006/3/31 وتكون طريقة التسديد من خلال اصدار وزارة المالية لحوالات خزينة تسلم الى البنك المركزي وفي وقت السداد يتحصل البنك المركزي على قيمة هذه الحوالات وبفائدة 5% . ولم يتم تسديد سوى ثمان اقساط فقط في عامي 2007 و 2008 ، اما عامي 2009 و 2010 فقد توقف برنامج اعادة الجدولة بسبب عدم تسديد الحكومة للاقساط المتبقية بحجة الانخفاض في اسعار النفط العالمية ولكن استمرت الحكومة بتسديد الفوائد المترتبة على هذا الدين .

ب- عملية اعادة الجدولة الثانية :

وقعت السلطان النقدية والمالية على ترتيبات لإعادة جدولته الدين في 2010/10/26 تم من خلالها التوصل الى أن التسديد يتم بأقساط ربع سنوية وعلى مدار أربع سنوات يبدأ التسديد من 2011/3/31 ، وتكون طريقة التسديد بشكل مباشر نهاية كل فصل . وفي نهاية عام 2014 طلبت وزارة المالية من البنك المركزي إعادة النظر في الديون القديمة المترتبة بذمة الوزارة وذلك بسبب ظروف العجز في الموازنة العامة وذلك لتخفيف العبء عن

* لم يتسنى للباحثين الحصول على البيانات التي تتعلق بمبالغ إقتراض الحكومة من السوق الثانوية بدعوى انها بيانات سرية .

كاهل الحكومة ، وفي سنة 2015 توقف العمل بهذه الاتفاقية بسبب عدم تسديد الوزارة لأي قسط خلال العام المذكور .

يلاحظ من خلال هذه الترتيبات السابقة بان هناك تتصل في الاتفاقيات المبرمة بين السلطتين وهو ما يؤدي الى فقدان المصداقية بين البنك المركزي ووزارة المالية من جهة وكذلك فان الجمهور سيفقد الثقة في السلطتين (النقدية والمالية) في حالة اي اتفاق يجري بينهما بشأن الوضع الاقتصادي العام ، وهو كما ذكرنا سيفقد الحكومة اداة اقتصادية مهمة جداً .

2-4-4 التنسيق من خلال أدوات السياسة النقدية

يستخدم البنك المركزي العراقي أدواته النقدية ، خصوصاً في الفترة الأخيرة ، لتحقيق بعض الأهداف الاقتصادية والتمويلية للحكومة ، فضلاً عن الأهداف النقدية ، مما شكل ترتيباً مهماً جداً من ترتيبات التنسيق في العراق ، ويمكن التعرف على الآلية التي تم التنسيق فيها من خلال الآتي :

2-4-1 سندات البنك المركزي

يستخدم البنك المركزي العراقي سندات خاصة به للسيطرة على السيولة الفائضة في الإقتصاد ، ولم يكن هنالك داعي للتنسيق بين وزارة المالية والبنك المركزي حول هذه السندات ، حتى نهاية عام 2015 ، لكونها تصدر لتحقيق هدف نقدي بحت وليس لهدف تمويلي ، ولكن عندما عانى العراق من انخفاض في إيرادات الموازنة بعد انهيار أسعار النفط العالمية أصبح هنالك ضرورة للتنسيق ، ففي عام 2016 توقف البنك المركزي عن اصدار السندات لأجل 91 يوم ، وذلك بسبب حالة العجز التي تمر بها الموازنة العامة للدولة والتي تحتاج فيها الى سيولة كبيرة ودائمة وبالتالي رغبة البنك المركزي بتوجيه أكبر قدر من الإلتئام المحلي الى الحكومة ، وكذلك فإن البنك المركزي حالياً لا يحتاج الى سحب سيولة من الإقتصاد بل على العكس فإن الوضع الاقتصادي الراهن يتطلب ضخ كمية من النقود في الإقتصاد العراقي .

2-4-2 الاحتياطي القانوني

يبلغ الاحتياطي القانوني معدلات ضخمة إذ وصل الى 10.5 تريليون دينار عراقي في عام 2014 (النشرة الإحصائية للبنك المركزي ، 2014) ، يستخدمه البنك المركزي للسيطرة على الاحتياطيات الفائضة لدى المصارف التجارية ، ولم يكن هناك تنسيق يذكر بين البنك المركزي ووزارة المالية منذ عام 2004 ، بل على العكس كان هناك عدم تنسيق بين السلطتين حول هذه الأداة ، وقد تبين ذلك في سنة 2006 حين تم رفع نسبة الاحتياطي القانوني على الودائع الحكومية من 25% الى 75% وذلك للسيطرة على الودائع الحكومية الفائضة وبالتالي السيطرة على جماح التضخم ، وتم التنسيق بين السلطتين المالية والنقدية بخصوص متطلبات الاحتياطي القانوني في عام 2015 إذ تقرر أخذ نسبة 50% من الاحتياطي القانوني للمصارف التجارية ، وبصورة اختيارية ، وتم اقتراض 4 تريليون دينار من خلال متطلبات الإحتياطي* .

* مقابلة شخصية مع د. صلاح الدين حامد ، مدير عام دائرة الدين العام في وزارة المالية .

2-4-3 سعر الفائدة

يستخدم البنك المركزي العراقي سعر السياسة* كمؤشر على اتجاه السياسة النقدية وكذلك كمؤشر على أسعار الفائدة الدائنة والمدينة التي تضعها المصارف التجارية ، وعلى الرغم من إن سعر السياسة هو بعيد عن أسعار الفائدة التي تضعها المصارف التجارية ، إلا ان البنك المركزي قد خفض سعر السياسة في سنة 2010 ليصل الى 6% وذلك من أجل زيادة معدلات النمو الاقتصادي ومن خلال تحفيز النشاط الائتماني لدى الجهاز المصرفي لغرض تمويل المشاريع التنموية (البنك المركزي العراقي ، 2010 : 15) ، وبالتالي فإن البنك المركزي قد استخدم أداة سعر الفائدة لتحقيق أهداف مالية عامة بالإضافة الى تحقيق الاستقرار النقدي .

2-4-4 قروض البنك المركزي

اتخذ البنك المركزي العراقي نهجا جديدا من خلال محاولته تحقيق سياسة نقدية غير تقليدية ، في محاولة منه لمساعدة الحكومة على معالجة الوضع الإقتصادي الراهن ، وذلك من خلال تقديم قروض للقطاع الخاص فضلا عن تعزيز النمو الاقتصادي وتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية وتوفير فرص عمل أكبر مما سيسهم في زيادة الدخل ومعالجة الفقر ، لذلك فقد قام البنك المركزي بما أسماه " المشروع التمويلي للبنك المركزي العراقي " الذي يهدف من خلاله الى تحفيز النمو الإقتصادي ودعم القطاع الخارجي والحد من البطالة والفقر بتشغيل القوة العاملة وكذلك تلبية احتياجات الصناعات الكبيرة للمواد الأولية او الاحتياطية ، وقد قسم البنك المركزي هذا المشروع إلى نوعين هما كالآتي:

2-4-4-1 تمويل المشاريع متناهية الصغر

قرر البنك المركزي في عام 2015 تخصيص مبلغ 1 ترليون دينار للمصارف التجارية الخاصة يتم إقراضها لجميع فئات قطاع الأعمال والتجارة وذلك من أجل قيامهم بمشاريع جديدة أو تمويل مشاريع قائمة بالفعل ، ويمتاز هذا المشروع بتغطيته جميع محافظات العراق وبمرونة في أنواع التمويل وكذلك بضمانات تتميز بالمرونة وينسب فائدة مميزة وبفترات سماح متباينة تعتمد على طبيعة المشروع ، ولا يتم تمويل مشاريع الإسكان من هذه القروض باعتبارها مشاريع كبيرة من النوع الثاني (المشروع التمويلي للبنك المركزي العراقي ، 2015) .

2-4-4-2 تمويل المشاريع الكبيرة والمتوسطة

دعما للاقتصاد العراقي ولمعالجة حالي الركود ونقص السيولة التي تعاني منها البلاد في هذه الحقبة وتحفيزا لمعدلات النمو الحقيقي ، قام البنك المركزي بتخصيص مبلغ 5 ترليون دينار نقدا للمصارف الاختصاصية الحكومية (الزراعي والصناعي والعقاري وصندوق الإسكان) تضح الأموال الى السوق من خلالها ، وذلك لرفع معدلات الانتاج في القطاع الزراعي والصناعي وانشاء المشاريع السكنية التي ستسهم في تطوير البنية التحتية للاقتصاد العراقي ، وتوزع هذه التخصيصات على المصارف الاختصاصية بنسبة 17% للمصرف العقاري و17% لصندوق الإسكان و33% للمصرف الصناعي و33% للمصرف الزراعي (المصدر السابق) .

* وهو سعر فائدة تأشيرتي يستخدمه البنك المركزي العراقي كمؤشر لأسعار الفائدة السائدة بين المصارف .

تعد هذه القروض خطوة تنسيقية مهمة من قبل البنك المركزي العراقي لتنشيط الإقتصاد وكذلك تساعد في زيادة إستثمار القطاع الخاص وهو ما سيساعد ، ولو قليلا ، على تعويض التلكؤ في الموازنة الإستثمارية للدولة ، وكذلك فإن تمويل مثل هكذا مشاريع سيساهم باستقرار المستوى العام للأسعار ، إذ إن الانتاج الزراعي والصناعي من المؤمل ان يزداد مما يقلل من الإستيرادات وبالتالي التقليل من التضخم المستورد ، خصوصا وإن المواد الغذائية تشكل نسبة 63.2% من الرقم القياسي لأسعار المستهلك ، وكذلك توفير الوحدات السكنية سيساهم بتخفيض الإيجارات والتي تشكل نسبة 11.5% من الرقم القياسي لأسعار المستهلك ، وبالتالي فإن البنك المركزي سيحقق هدفا نقديا متمثلا باستقرار المستوى العام للأسعار وهدفا تنمويا يعد من الإختصاصات الأصلية للحكومة .

2-5- التنسيق المستقبلي في العراق

نستنتج من الترتيبات المؤسسية السابقة بأن التنسيق في العراق يعاني من جوانب خلل كثيرة ، إذ إن هناك نقاط عديدة لا بد من معالجتها لا سيما في الترتيبات العامة التي تشكل أساس التنسيق في العراق ، ويجب الذكر هنا إن مستقبل التنسيق في العراق مرهون بالسياسة المالية أكثر من السياسة النقدية ، وذلك لأن السياسة النقدية تطبق نظام شبيه جدا بمجلس الإشراف على العملة* ، فالبنك المركزي العراقي لا يصدر النقود إلا اذا كان هناك غطاء كامل من العملة الأجنبية ، وهو ما يجعل السياسة النقدية غير مرنة في مواجهة الظروف الإقتصادية الجارية ، وبالتالي فالسياسة النقدية التقديرية ذات اهمية قليلة نسبيا بالمقارنة مع السياسة المالية ، لذلك لا بد من توضيح الآتي :

2-5-1 الإتفاق على هدف مشترك

يعد إختلاف الأهداف بين البنك المركزي ووزارة المالية من أهم المشاكل التي يعاني منها الإقتصاد العراقي ، لذلك على السلطتين أن تتفهم هذه المشكلة بالشكل الصحيح فلا يجوز أن تتأى كل سلطة بأهدافها الخاصة بدون مبالاة بأهداف السلطة الاخرى ، فحصول البنك المركزي على استقلاليته لا يعني بأنه غير مطالب بالتنسيق ، وكذلك فإن هيمنة السلطة المالية على الإقتصاد العراقي لا يعطي الحق للحكومة بأن تحدد أهدافها بدون تشاور وتنسيق مع البنك المركزي ، كذلك فإن البنك المركزي لا يستطيع أن يستمر ، على المدى الطويل ، من خلال مزاد العملة وحده ان يحافظ على استقرار الأسعار ولا الحكومة تستطيع رفع معدلات النمو الاقتصادي والتخفيف من معدلات البطالة بدون الإتفاق مع البنك المركزي ، لذلك لا بد من وضع هدف يحقق أقصى قدر من المكاسب للسلطتين .

عند تحليل أهداف كلا السلطتين المالية والنقدية نجدها واقعية وسليمة إذا كانتا تعملان في فراغ ، فاستقرار الأسعار هو هدف لكل إقتصاد يريد أن يسير على خطى واضحة ، لأنه يزيد من ثقة القطاع الخاص ويشكل حافزا قويا للإستثمار ، وبالتالي رفع معدلات النمو الإقتصادي في الأمد الطويل ، ولكن الدفاع عن استقرار الاسعار وحده قد يؤدي الى مشاكل خاصة في الأمد القصير ، حيث إن العراق يحتاج الى دفعة قوية لعجلة التنمية ، وهو ما يبرر أن تولي السياسة المالية النمو الإقتصادي اهتماما بالغا ، لذلك فإنه قد يكون الهدف المشترك الأكثر واقعية هو رفع

* وهو نظام نقدي قائم على أساس نظام تشريعي صريح لتبادل العملة المحلية الى عملة اجنبية محددة عند سعر صرف ثابت.

معدلات النمو الاقتصادي في ظل استقرار الأسعار ، وهو هدف يحتاج إلى مزيج مختلف عما هو سائد الآن في العراق .

2-5-2 المزيج الأمثل للسياستين النقدية والمالية

تعد السياسة المالية هي السياسة القائدة **Leader** في الإقتصاد العراقي أما السياسة النقدية فإنها تابعة لها **Follower** ، إذ إن أغلب اجراءات البنك المركزي هي عبارة عن ردة فعل للسلطة المالية ، فمثلا ارتفاع الكميات المباعة في مزاد العملة يرتبط بالنفقات العامة للدولة ، وبالتالي فإن أي فعل ستتخذه السلطة المالية ستبني عليه السلطة النقدية سياساتها ، ويعد نموذج **Stackelberg*** هو النموذج الأكثر ملاءمة للحالة الاقتصادية في العراق .

نجد بأن السياسة المالية إما أن تكون توسعية أو انكماشية حسب الحالة الاقتصادية ، وستبني السلطة النقدية ردود افعالها على ما ستتبعه السياسة المالية ، فعند اتباع سياسة مالية توسعية فإن السلطة النقدية من المستحيل أن تتبع سياسة توسعية أيضا لما لذلك أثر كبير على التضخم ، لذلك فإنها ستتبع سياسة نقدية انكماشية ، وهو ما يحصل في العراق ، وذلك لن ينفع الإقتصاد العراقي كثيرا حيث إن التجربة العملية منذ 2003 الى الآن يثبت بأن هذا المزيج لم يعد مناسباً للإقتصاد العراقي ، أما عند اتباع سياسة مالية انكماشية فإن البنك المركزي من المستحيل أن يتبع هو كذلك سياسة انكماشية لأن ذلك سيدخل العراق في مرحلة ركود اقتصادي حاد ، وهو ما لا ترغبه كلا السلطتين النقدية والمالية ، أو انها ستتبع سياسة توسعية تحقق لها السيطرة الكاملة على المستوى العام للأسعار ، ولكن وبسبب حالات الاختلال الكثيرة التي يشهدها الإقتصاد العراقي فإن اتباع سياسة مالية انكماشية سيؤدي الى الكثير من المشاكل ، خصوصا في الأمد القريب ، فالعراق يحتاج الى تدخل الحكومة اقتصاديا وهو أمر لا شك فيه ، بالتالي فإن السلطة المالية ستفشل في رفع معدلات النمو الإقتصادي .

يمكن أن نستنتج من الخيارات سالفه الذكر بأن المزيج الأمثل للإقتصاد العراقي هو أن يتم اتباع سياسة مالية مزدوجة ، بمعنى سياسة تشغيلية انكماشية مع سياسة استثمارية توسعية ، ويتبع البنك المركزي سياسة أكثر تساهلا مع استقرار الأسعار ، إذ إن التوسع في الموازنة الإستثمارية سيحقق هدف النمو الإقتصادي الذي ترغب به الحكومة مما يزيد من الطاقة الانتاجية للبلد وهو ما يساعد على استقرار الأسعار ، وكذلك فإن البنك المركزي أقدر من الحكومة في معالجة الركود الإقتصادي ، هذا المزيج سيحقق التوليفة المناسبة للإقتصاد العراقي .

2-5-3 قواعد السياسة المالية

اتباع البنك المركزي العراقي قواعد ثابتة استطاع من خلالها السيطرة على التضخم ، وتعد السياسة المالية أكثر من غيرها حاجة الى قواعد لا يتم الحياد عنها ، وذلك لأن الحكومة في العراق تميل الى تحقيق رغبات سياسية وانتخابية من خلال السياسة المالية ، فتزيد من الانفاق العام قبل الانتخابات وهو ما يجعل الحكومة غير راغبة في تخفيض النفقات العامة* ، كما حصل في عام 2008 حيث تم إقرار سلم جديد للرواتب قبل الانتخابات كان

* وهو نموذج يتفاوض اللاعبون فيما بينهم للتوصل الى استراتيجيات مشتركة ويلتزم كل طرف بالاتفاق من خلال ابرام اتفاقات ملزمة لكل طرف
* لا يعد تخفيض الرواتب في سنة 2016 توجها بارادة الحكومة نحو زيادة الانضباط المالي بل هو بسبب الإنخفاض في أسعار النفط العالمية ليس إلا .

الغرض المعلن منه هو "دعم موظفي الدولة والقطاع العام بمنحهم رواتب ومخصصات مجزية" (قانون الرواتب ، رقم 22 المعدل ، 2008) ، بالتالي القواعد ستمنع الحكومات المتعاقبة من أن تعمل تغييرات تخالف القواعد الموضوعة لتحقيق مصالح سياسية ، كذلك فإن السياسة المالية في العراق تعاني من تباطؤات زمنية كبيرة ، إذ إن إقرار الموازنة العامة سنويا يتأخر عن الموعد المفروض ويسبب الخلافات السياسية فإن الموازنة قد لا تقر أساسا ، كما حصل في عام 2014 ، فضلا عن إن التزام السلطة المالية بقواعد معينة واستهداف لمعدلات النمو والبطالة وال GDP سيعطي مصادقية أكثر للسياسة المالية ، كما ان هناك نقطة مهمة جدا هو ان السياسة المالية في الظروف الاعتيادية لا تعد سياسة مواجهة للدورات الاقتصادية بل هي مساندة للدورات الاقتصادية ، إذ إن زيادة النفقات العامة أو انخفاضها ليس بسبب الوضع الاقتصادي بل هو يعتمد على التغير في أسعار النفط العالمية ، ففي حالات الركود تنخفض النفقات وفي حالة الانتعاش ترتفع ، وبالتالي فإنه لا يوجد داعي بأن تكون السياسة المالية في العراق تقديرية .

2-5-4 تنوع موارد الدولة

يعد الإعتماد على الصادرات النفطية من أهم العوائق في عملية التنسيق بين السلطتين النقدية والمالية لأنه يؤدي الى ضخ كميات كبيرة من النقود سنويا تجعل البنك المركزي مضطرا الى اتباع سياسة انكماشية ، بالتالي يجب تفعيل الضرائب والتعريف الكمركية ، وكذلك البحث عن أساليب تمويلية أخرى من خلال تفعيل قطاعات الزراعة والصناعة والخدمات .

2-5-5 حوالات الخزينة

تعد حوالات الخزينة وسيلة تمويلية مهمة جدا للحكومة ، لذلك لا بد من وجود تنسيق أكبر بين البنك المركزي ووزارة المالية بخصوصها ، إذ يلاحظ من خلال الاعوام السابقة بأن البنك المركزي له سندات الخاصة به والحكومة لها حوالاتها الخاصة ، بالتالي فإن لكل منهما أهدافها الخاصة ، ولكن وبسبب عدم وجود سوق ثانوية نشطة فإنه من الأفضل أن يستخدم كلاً من البنك المركزي ووزارة المالية حوالات الخزينة في السوق المالية الأولية ، إذ يسحب البنك المركزي السيولة الفائضة من خلال هذه الحوالات ، وكذلك فإنها ستوفر مصدر تمويل للحكومة ، وهو ما سيزيد من قوة ورغبة حوالات الخزينة لدى الجمهور ، ولكن هذا الترتيب يحتاج الى تنسيق مكثف بين السلطتين .

2-5-6 مزاد العملة وسعر الصرف

إستخدم البنك المركزي العراقي مزاد العملة كأداة فعالة للسيطرة على التوقعات التضخمية ، ويحدد البنك المركزي وحده الكمية المباعة من الدولارات يوميا وسعر الصرف الذي يبيع به ، ولطالما كان مزاد العملة وطريقة إدارته مثار جدل وخلاف بين الحكومة والبنك المركزي ، وتكمن ، نظريا ، أوجه التنسيق بين السلطتين النقدية والمالية من خلال تغيير سعر صرف الدينار العراقي في مزاد العملة ، فعند تخفيض سعر الصرف فإن الإيرادات الحكومية بالدينار العراقي سترتفع وبالتالي فإن عجز الموازنة العامة سينخفض ، وكذلك فإن مثل هذا الإجراء سيؤدي الى تخفيض الإستيرادات وبالتالي زيادة قدرة بعض الصناعات المحلية على المنافسة ، هذا فضلا عن ان آثار انخفاض أسعار الصرف على إرتفاع الاسعار يعده البعض بمثابة فرض ضرائب غير مباشرة على السلع مما

يجعل مزاد العملة يحل محل الضريبة المتوقعة حاليا (ميثم لعيبي ، 2015) ، وعلى الرغم من إن هذا الإجراء التنسيقي سيقبل من عجز الحكومة إلا إنه ليس حلا مثاليا ولا تنسيقيا ، لان مفهوم التنسيق هو أن تتفق السلطتان المالية والنقدية على تحقيق أهداف اقتصادية مشتركة ، حيث ان تخفيض سعر الصرف قد يولد ضررا على هدف السياسة النقدية الأول إستقرار المستوى العام للأسعار ، خصوصا وإن البنك المركزي يعتمد على إشارة سعر الصرف كمثبت للتضخم ، هذا فضلا عن ان السؤال يظل قائما حول ماهو سعر الصرف الذي يجب أن يكون عليه الدينار العراقي لسد العجز في الموازنة؟ إذ لا يمكن أن يتم تخفيض سعر الصرف بشكل كبير لأن ذلك سيؤدي الى تصاعد معدلات التضخم وفقدان مصداقية السياسة النقدية التي اجتهدت طويلا لبنائها وكذلك فإن السياسة النقدية ستفقد أداة التوقعات التي تعد هي جوهر هذه السياسة ، أما إذا كان هامش التخفيض بسيطا فإن ذلك لن يساهم كثيرا في تغطية عجز الموازنة العامة للدولة ، وبالتالي فإن مسألة تحديد سعر الصرف يجب أن تتم وفق أسس اقتصادية وليس لأغراض تمويلية.

2-5-7 لجان التنسيق

تعد اللجان المشتركة بين البنك المركزي والحكومة من أهم الترتيبات التنسيقية والتي يجب أن تولي اهتماما أكثر ، ويمكن ان تستكمل بعض اللجان مستقبلا وكالاتي :

2-5-7-1 لجنة الإقتصاد الكلي :

تتشكل هذه اللجنة من محافظ البنك المركزي ووزير المالية ومسؤولين من السلطتين تجتمع بشكل دوري ، يتم من خلالها تبادل المعلومات والمؤشرات الحالية للإقتصاد والتوقعات المستقبلية لكل سياسة حول الوضع الإقتصادي خلال الأمدين الطويل والقصير ، فضلا عن الاجراءات التي ستتبعها كل سياسة بناءا على هذه التوقعات ، إن هذا التبادل الدوري للمعلومات سيجعل الصورة كاملة أمام كل سياسة ومعرفة ردود أفعال السياسة الأخرى مما سيجعل القرار الإقتصادي يبنى بشكل سليم .

2-5-7-2 لجنة التدفقات النقدية :

تجتمع هذه اللجنة بشكل شهري وتتشكل من مسؤولي البنك المركزي ووزارة المالية ، تناقش هذه اللجنة تقدير الإيرادات الشهرية التي ستحصل عليها الحكومة ، من تقديرات أسعار النفط وكذلك الضرائب الخ ، وتوقع النفقات الشهرية للحكومة ، وأثر ذلك على السياسة النقدية ، بالتالي يمكن من خلال مثل هذه اللجنة أن تقوم بزيادة الانضباط المالي عندما يكون وجه الإتفاق غير ضروري وله تأثيرات جانبية على السلطة النقدية .

2-5-7-3 لجنة الدين العام :

تتشكل هذه اللجنة من مسؤولي الدين العام في وزارة المالية والبنك المركزي ، يتم من خلالها وضع استراتيجية للدين العام تتفق مع الخطة الإقتصادية الشاملة ، وتعمل على التقليل من خدمة الدين العام ، فيتم تحديد الكميات التي يتم طرحها من حوالات الخزينة وأسعار فائدة تتوافق مع السوق المالية وتقلل من عب الدين .

2-5-7-4 التنسيق بين السياستين النقدية والمالية في وقت الأزمة

تزيد النقاشات حول موضوع التنسيق عندما يتعرض الإقتصاد الى ازمة اقتصادية كبيرة ، فيرى البعض بأن التنسيق ضروري ، آخر يراه موضوع مثير للقلق ، ويرى فريق ثالث بأنه أمر خطير ، والموضوع الأكثر أهمية هو مدى قدرة البنك المركزي في الحفاظ على استقلاليتته ، وهل تعد استقلالية البنك المركزي مهمة في هذا الوقت؟ هناك تجربتان في هذا الصدد ، التجربة الأولى هو البنك المركزي الأوربي والذي شدد بقوة على استقلاليتته ومنع أي عمليات تنقيح للإنفاق العام في الدول الأعضاء ، بالإضافة الى سياسته الصارمة اتجاه التضخم الذي حاول جاهداً بأن لا يسمح للأسعار بالإرتفاع ، ويذكر **Rommerskirchen** بأن حكومات الدول الأعضاء لم تلتزم بالمواثيق خلال الأزمة لذلك أصبح مسألة ضبط السياسات المالية تحت رؤيا واحدة أمراً صعباً (**Rommerskirche** ، 2012 : 2) ، أما التجربة الثانية فهي الاحتياطي الفيدرالي والذي خفض أسعار الفائدة وتخلي نسبياً عن استقلاليتته .

من خلال ما تم عرضه يتضح بأن هناك ضرورة للتنسيق بين السياسة النقدية والسياسة المالية من أجل إعادة التوازن الاقتصادي ، خاصة في زمن الأزمات ، ولكن ذلك يحتاج الى جهد متواصل من قبل السلطتين النقدية والمالية للوصول الى الترتيبات الضرورية للتنسيق ووضع استراتيجية متفق عليها للنظام الإقتصادي المتعثر في العراق .

3- الاستنتاجات والتوصيات

3-1 الاستنتاجات

- 1- يعد مستقبل التنسيق في العراق مرهونا بالسياسة المالية أكثر من السياسة النقدية ، وذلك بسبب سيطرة الحكومة على أغلب نواحي الإقتصاد فهي المتمسكة بزمام الأمور الاقتصادية فضلا عن عدم مرونة السياسة النقدية .
- 2- يستخدم كلا من البنك المركزي ووزارة المالية أدوات مختلفة في السوق المالية ، بالإضافة الى ان دور السياسة النقدية في عمليات الدين العام الداخلي يقتصر على إدارة مزادات الحوالات فقط ، فلا تتدخل الإدارة النقدية في تحديد حجم وسعر فائدة حوالات الخزينة .
- 3- منذ عام 2004 ولغاية عام 2014 لم يكن للتنسيق أهمية تذكر ، حيث كان هناك انفصال تام بين السلطين النقدية والمالية ، حيث لا توجد ترتيبات مؤسسية كافية تهيء قاعدة انطلاق مناسبة للتنسيق بين البنك المركزي والحكومة ، وكذلك فإن قنوات الإتصال بين السلطين غير كافية ، حيث إن اللجان المشتركة بينهما تعد قليلة جدا ، وبالتالي فإنه لا يوجد برنامج واضح أو إطار رسمي للتنسيق في العراق ، ولكن وبسبب انخفاض أسعار النفط بدأ التنسيق ينشط بين البنك المركزي والحكومة في سبيل سد عجز الموازنة العامة .
- 4- ضعف استقلالية البنك المركزي العراقي ، حيث تشير الأحداث السابقة إلى عدم قدرة البنك المركزي في مقاومة بعض الضغوط الحكومية ، وبالتالي ضعف الترتيب الأكثر أهمية من ترتيبات التنسيق .

3-2 التوصيات

- 1- لا بد أن يكون للسياسة المالية دورا أكبر في السيطرة على المستوى العام للأسعار ، ويمكن أن يتم ذلك من خلال تركيز الحكومة على القطاع الاستثماري الحقيقي ، بالأخص قطاعي الإسكان والطاقة اللذان يشكلان أهمية كبيرة في حساب الرقم القياسي لأسعار المستهلك .
- 2- زيادة فاعلية كلتا السياستين من خلال إصلاح جوانب الخلل في إعداد وتنفيذ الموازنة العامة للدولة ، بالإضافة إلى زيادة مرونة السياسة النقدية من خلال إيجاد حلول عملية لتطوير السوق المالية مما سيزيد من فاعلية سعر الفائدة
- 3- العمل على زيادة مصداقية كلتا السياستين وذلك من خلال الزيادة في فاعلية الجهاز المركزي للإحصاء في جمع وتحليل البيانات بشكل أكثر تفصيل ودقة وبالتالي الإعلان عن قرارات اقتصادية سليمة وهو ما يقلل من مشكلة إعادة النظر المستمرة في القرارات المعلنة الذي يفقد كلا من الحكومة والبنك المركزي مصداقيتهما .

4- زيادة شفافية كلتا السلطتين من خلال الإعلان عن المؤشرات الرئيسية والمهمة عن الموازنة العامة من نفقات وإيرادات وأرباح وخسائر البنك المركزي ، فوجود بيانات سرية فيما يتعلق بالسياسة المالية والنقدية يؤدي الى غموض يفقد كلتا السلطتين الشفافية .

5- ضرورة الاتفاق بين كلتا السلطتين على هدف مشترك يحقق الأهداف الخاصة لكلتا السياستين واختيار المزيج الأمثل الذي يحقق هذا الهدف ، وذلك في إطار قواعد معينة تحكم عمل كلتا السلطتين مع زيادة في قنوات الإتصال بين البنك المركزي ووزارة المالية لتبادل المعلومات بشكل أمثل .

المراجع

أولا : المراجع العربية

- 1- اتفاقيات إعادة جولة الديون ، مقابلة شخصية مع السيدة الآء غازي رئيسة قسم الإقراض الداخلي / البنك المركزي العراقي .
- 2- اعلان نتائج مزاد العملة ، البنك المركزي العراقي ، www.cbi.iq
- 3- البنك المركزي العراقي ، المديرية العامة للإحصاء والبحوث ، النشرة الاقتصادية ، 2010 .
- 4- تعليمات تنفيذ المشروع التمويلي للبنك المركزي العراقي ، البنك المركزي العراقي ، 2015 .
- 5- تفصيل لمزادات الحوالات الخاصة بوزارة المالية ، البنك المركزي العراقي ، 2006 – 2014 .
- 6- قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق ، 2015 ، [/http://www.parliament.iq](http://www.parliament.iq)
- 7- قانون الادارة المالية والدين العام رقم 95 لسنة 2005 ، القسم الخامس ، رابعا ، <http://www.iraq-ig-law.org>
- 8- قانون البنك المركزي العراقي رقم 56 لسنة 2004 ، المادة 8 .
- 9- منى كمال ، الاطار النظري للتنسيق بين السياستين المالية والنقدية ، بحث منشور على الانترنت
- 10- ميثم لعبيبي ، هل ثمة بديل عن مزاد العملة؟ ، [/http://iraqieconomists.net](http://iraqieconomists.net) ، 2015 .

ثانيا : المراجع الاجنبية

- 11- Alan S. Blinder , Central Bank Independence and Credibility During and After a Crisis , Griswold Center for Economic Policy Studies , w/p 229 , 2012 .
- 12- Bernard Laurens & Enrique G. de la Piedra , **Coordination of Monetary and Fiscal Policies** , IMF , WP/98/25 , 1998 .
- 13- Charlotte Rommerskirchen , the difficulties of fiscal policy coordination in times of economic and financial crisis , Presentation given at ' Scotland Debates EU Economic Governance , University of Edinburgh , 2012 .
- 14- Herman Bennett and Norman Loayza , "Policy Biases When the Monetary and Fiscal Authorities Have Different Objectives", Central Bank of Chile , Santiago , W/P No. 66, 2002 .
- 15- Hans J. Blommestein & Eva C. Tbnbolm , " Institutional And Operational Arrangements For Coordination Monetary , Fiscal , And Public Debt Management In OECD Countries " in " Coordinating Public Debt And Monetary Management " , IMF , 1997.

- 16- IMF , De Facto Classification of Exchange Rate Regimes and Monetary Policy Frameworks 2008 , published on internet <http://www.imf.org/external/np/mfd/er/2008/eng/0408.htm>
- 17- John Townend , " United Kingdom : Coordination Between Public Debt Management And Monetary Policy " in " Coordinating Public Debt And Monetary Management " , IMF , 1997 .
- 18- Levy-Yeyati & Sturzenegger , Exchange Rate Regime and Economic Performance , IMF Staff , Paper, 47, 2001 .
- 19- Mark Allen , the UK debt management office –borrowing on behalf of government , National Audit Office , London , 2007 .
- 20- Muhammad N. Hanif and Muhammad Farooq Arby , Monetary and Fiscal Policy Coordination , MPRA , No. 10307 , 2003 .
- 21- Office for Official Publications of the European Communities , treaty on European union , ECSC-EEC-EAEC , Maastricht , 1992 .
- 22- Pedro Martinez Mendez , " Spain : Monetary Control And Government Debt Management During Financial Sector Liberalization " in " Coordinating Public Debt And Monetary Management " , IMF , 1997 .
- 23- Stanley Reiter , "Coordination of economic activity: An example" in " Markets, Games, and Organizations " , springer , Heidelberg , 2003 .
- 24- Sundararajan & others , The Coordination of Domestic Public Debt and Monetary Management in Economies in Transition--Issues and Lessons from Experience , IMF , W/P 94/148 , 1994 .
- 25- Staffan Croma , " Sweden : separating public debt management from monetary policy " in " Coordinating Public Debt And Monetary Management " , IMF , 1997 .