Muthanna Journal of Administrative and Economic Sciences
(MJAES)

DOI: 10.52113/6/2022-12-1/297-313 Volume (12), Issue (1), 2022, Pages:297-313

Tracks of fiscal policy in Iraq for the period (2003 – 2019

Ali Jaber AbduiHussein * & Magda Pashi bedewi

Al-Muthanna University

ABSTRACT

The political and economic transform ation that took place in Iraq after 2003 was characterized by many manifestations of confusion and contradiction , There were many factors hindering development trends, including political instability and the unstable security situation, Note that Iraq began to move towards building a new political and economic system after the political change , and under the rule of the CPA and successive governments until the present time , Iraq has witnessed increasing political instability , which had a significant impact on economic activity, especially on fiscal policy , as the fiscal policy, through its tools, can achieve economic stability because it is a method for managing the economy, therefore the role of fiscal policy in the economy after 2003 was not at the required level , because the country`s economy is a unilateral economy and its dependence on oil revenues, and the fluctuation of those revenues has a significant impact on the economic situation , through a continuos increase in public spending , the largest percentage is always operating expenses , (such as increasing salaries, wages, grants and subsidies, as well as allocations card and the social protection network, all this at the expense of investment expenditures despite the rise in oil prices and the increase in revenues , however, it was directed at public spending and financial and admi nistrative corruption was the most serious challenge in the country , the fiscal policy must coordinate with other economic policies in order to influence the economy and be more effective through its political social and economic tracks as it constitutes the economic stability system in the country.

Keywords: political track , social track , financial and administrative corruption , local production , inflation

Received: 19/12/2021
Accepted:24/2/2022
published:31/3/2022

*Corresponding Author: ali.jaber8888@mu.edu.iq

مسارات السياسة المالية في العراق للمدة (2003- 2019)

أ.م. د علي جابر عبد الحسين
كلية الادارة والاقتصاد /جامعة المثنى

الباحث ماجدة باشي بديوي
كلية الادارة والاقتصاد /جامعة المثنى

الملخص:

ان التحول السياسي والاقتصادي الذي حصل في العراق بعد عام 2003 اتصف بالكثير من مظاهر التخبط والتناقضات، وكانت هناك الكثير من العوامل المعرقلة لاتجاهات التنمية ومنها عدم الاستقرار السياسي والوضع الامني غير المستقر، علما أن العراق بدء يتجه الى بناء نظام سياسي واقتصادي جديد بعد التغير السياسي، وفي ظل حكم سلطة الائتلاف المؤقتة والحكومات المتعاقبة والى الوقت الحاضر ، شهد العراق تزايد ظاهرة عدم الاستقرار السياسي ، والذي اثر تأثيرا كبيرا على النشاط الاقتصادي وخاصة على السياسة المالية ، أذ أن السياسة المالية تستطيع ومن خلال ادواتها ان تحقق الاستقرار الاقتصادي لكونها اسلوبا لإدارة الاقتصاد ، لذا فأن دور السياسة المالية في الاقتصاد بعد عام 2003 كان ليس بالمستوى المطلوب ، لكون اقتصاد البلد اقتصاد احادي الجانب واعتماده على العوائد النفطية وتذبذب تلك العوائد يؤثر تأثيرا كبيرا على الوضع الاقتصادي ، من خلال زيادة الانفاق العام المستمر، والنسبة الاكبر دائما تكون للنفقات التشغيلية ،(كزيادة الرواتب والاجور والمنح والاعانات وكذلك تخصيصات البطاقة التموينية وشيكة الحماية الاجتماعية)، كل ذلك على حساب النفقات الاستثمارية بالرغم من ارتفاع اسعار النفط وزيادة الايرادات ، الا انها وجهت الى الانفاق العام وكان الفساد المالي والاداري التحدي الاخطر في البلد ، فلابد للسياسة المالية التنسيق مع السياسات الاقتصادية الاخرى من اجل التأثير في الاقتصاد وتكون اكثر فاعلية من خلال مساراتها السياسية والاجتماعية والاقتصادية كونها تشكل منظومة الاستقرار الاقتصادي في البلد .

الكلمات المفتاحية: المسار السياسي ، المسار الاجتماعي ، الفساد الاداري والمالي ، الناتج المحلي ،التضخم

اولا المقدمة

ان السياسة المالية في العراق مرتبطة بطبيعة الظروف السياسية والاقتصادية والمرحلة والمشكلات التي يمر بها البلد ، اذ شهدت عجزا ماليا متواصلا طيلة عقد التسعينات، مما القى بظلاله على كل مفاصل الاقتصاد العراقي للسنوات التالية مما ادى الى سلسلة من الاختلالات والمشكلات الاقتصادية وبالتالي لم تؤدي الى تحقيق الاهداف الاقتصادية والاجتماعية المخطط لها ، بما ان الاقتصاد العراقي من الاقتصادات الريعية التي تعتمد على ايرادات النفط في تمويل النشاط الحكومي وموازنة الدولة ، وعليه فان هذا الاقتصاد ظل مرهونا بالتقلب المستمر في اسعار النفط وبالتالي ايرادات الحكومة ، حيث عانى الاقتصاد العراقي ولا يزال من اختلالات هيكلية عديدة ادت الى تراجع الاداء الاقتصادي بشكل عام وتزايد عجز الموازنة وارتفاع معدلات التضخم والبطالة ، الاقتصاد العراقي وفي الوقت الحالي وبسبب ما يمر به البلد من ظروف وازمات اقتصادية انكماشية وتضخمية وارتفاع في مستوى البطالة وانخفاض اسعار النفط وكذلك الفساد الاداري والمالي المستشري منذ 2003 ولغاية الان الذي ينخر في كل مفاصل الدولة ، لذا لا تستطيع السياسة المالية

العمل بمفردها مالم يكون هناك تناسق وتعاون بين السياستين المالية والنقدية للنهوض بالواقع الاقتصادي والحفاظ على خيرات العراق واموالة من الضياع .

(أهمية الدراسة)

تأتي أهمية هذه البحث من أن السياسة المالية تمثل أداة مهمة وتحتل المركز الرئيس للسياسة الاقتصادية التي تنتهجها الحكومة لتصحيح اوضاعها الاقتصادية ، من خلال المسارات التي اتبعتها السياسة المالية في العراق بعد عام 2003 سياسيا واجتماعيا واقتصاديا وتأثيرها في تلك المجالات.

(مشكلة الدراسة)

تتلخص مشكلة البحث بأن الدولة لم تتمكن من تحقيق اهدافها الاقتصادية والاجتماعية والتي تمثلت بتحقيق معدلات مرتفعة من التنمية والنمو والتوازن الاقتصادي والاجتماعي ، بالرغم من زيادة حجم الانفاق العام خلال مدة الدراسة .

(فرضية الدراسة)

ينطلق البحث من فرضية مفادها وجود اختلالا في هيكل الموازنة العامة ، والذي انعكس بدوره على الاختلال في هيكل النفقات التشغيلية والاستثمارية ، مما عزز من تعمق الاختلال في الهيكل الاقتصادي للبلد .

ثانيا // المسار السياسي للسياسة المالية

اتسمت المرحلة الممتدة بين(2003-2019) بإجراءات وتغيرات مهمة ، وعلى المستوى السياسي والاقتصادي ، أذ شهد عام 2003 تغير نظام الحكم (النظام السياسي) ، أذ كان يحمل في طياته الكثير من معالم التغير على المستوى الاقتصادي ، من خلال اجراء التغيرات في دور الدولة الاقتصادي ، اذ كان ذلك ضروريا من اجل اعادة العراق الى المحافل الدولية ، كونه دولة ذات سيادة ، بالاضافة الى مساعدة المنظمات الدولية المتمثلة بصندوق النقد الدولي والبنك الدولي من اجل اعادة جدولة ديونه الخارجية بالمقابل التزامه بسياسات الاصلاح الاقتصادي (المالكي ،2014: 74)

وإن احتلال العراق من قبل الولايات المتحدة الأمريكية و تغير نظام الحكم العراقي وإنشاء شكل جديد و طرق جديدة لإدارة النظام و شؤون الدولة بالشكل الذي فتح الباب واسعاً أمام الرؤى الأفكار المختلفة و المتضاربة في بعض الأحيان برزت إشكالية إدارة الشؤون السياسية عبر أي نظام من أنظمة الحكم المعروفة عالمياً للتعامل مع التركة السياسية و الاجتماعية و الاقتصادية الثقيلة والوضع السياسي الجديد الناشئ عن طبيعة الاحتلال و البيئة السياسية الداخلية و الخارجية للعراق ، أصبح العراق ساحة لصدامات سياسية، و أصبح بلداً يعاني من فراغ سياسي و امني، و دولة بلا مؤسسات سياسية ولا هيئات سلطة، و لعل أبرز المؤشرات هو ظاهرة إنشاء الكثير من الحركات و الأحزاب السياسية إلى درجة أصبح هناك أكثر من 250 حزب وحركة سياسية بعد أن كان النظام الحزبي الواحد هو السائد، وأتسم الوضع العراقي في هذه الفترة بوجود خلافات ووجود رؤى سياسية لتشكيل مستقبل العراق و شكل الدولة، هل هي دولة فدرالية ؟ أم دولة مركزية ؟ و قد برزت العديد من القوى الاجتماعية على الساحة السياسية و برزت العشائر و المرجعيات الدينية العليا إضافة إلى الأحزاب الكبيرة ذات النفوذ الاجتماعي (جابر،2009: 50) وان التحول السياسي والاقتصادي الذي حصل في العراق منذ عام 2003 اتصف بالكثير من مظاهر التخبط والتناقضات وكان للأطر التشريعية دور في ذلك وعلى ارض الواقع كانت هناك كثير من العوامل المعرقلة لاتجاهات التنمية ومنها عدم الاستقرار السياسي علما ان العراق بدء يتجه الى بناء نظام سياسي واقتصادي جديد بعد التغير السياسي، وفي ظل حكم سلطة الائتلاف المؤقتة والحكومات المتعاقبة والى الوقت الحاضر شهد العراق تزايد لظاهرة بارزة وهي ظاهرة عدم الاستقرار السياسي(السرحان،2003: 17) .

(1)- ظاهرة الفساد التحدي الاخطر في العراق

يتسم التاريخ السياسي في العراق خلال العقود الستة الماضية ، بعدم الاستقرار والعنف والتغيرات الراديكالية المتتالية ، وخاصة بعد الاحتلال عام 2003 ، فقد برز العنف والاستقطاب العرقي والطائفي ، وكانت الاعوام من (2003-2011) حافلة بالأحداث ، أذ ساعد الاحتلال في

عام 2003 للعراق على خلق بيئة مناسبة للفساد ، كذلك توفرات المزيد من الفرص للمفسدين ، مما فاق ما كان سائدا قبل الاحتلال ، كما خلقت فجوة كبيرة بين المؤسسة الرقابية والانفاق ، مما ساعد التوسع في المنظومة غير النظامية في الاقتصاد ، وكان ارتفاع سعر النفط ايضا عاملا مساعدا في ظل عدم وجود انظمة رقابية ، واصدار تشريعات وقوانين مالية تكييف مع المصارف الاهلية، لتكون أغطية للفساد وقنوات له.

أن فشل الحكومة في سياستها الاقتصادية خلال السنوات (2003 -2014) أنعكس على شكل صدمتين ارهقت الاقتصاد العراقي ، أذ أن هذا الفشل تمثل في غياب استثمار كافة الموارد(المالية ، الاقتصادية ، البشرية والطبيعية) ، التي ينعم بها العراق ، وكل ما حصل تمثل بتوظيف الموارد المالية (عائدات النفط) ضمن الموازنة العامة للحكومة كنفقات (تشغيلية او جارية ونفقات استثمارية)، وبنمط تقليدي وكذلك انعكس الفشل في عدت مجالات وثقتها تقارير محلية ودولية :

1- فشل الحكومة في اعادة هيكلة القطاعات الاقتصادية (العام والمختلط والخاص) بالشكل الذي يدعم الاقتصاد السلعي الانتاجي ، وبقيت نفس المشاكل التي كان يعاني منها منذ عقود من الزمن ، ومنها ثقل القطاع العام ومؤسساته التي أصبحت عبئا على الحكومة منذ ثمانينيات القرن الماضي ، وايضا فشل الحكومة في تنشيط القطاع المختلط وتعزيز دوره في الاقتصاد ، فيما عانى القطاع الخاص من الاهمال الواضح.

2- ايضا فشلت الحكومة في تأسيس صناديق استثمارية سيادية من اجل توظيف مواردها المالية الفائضة ، في الوقت الذي كان ذلك يمثل فرصة للعراق بسبب الارتفاع المضطرد في اسعار النفط للمدة الممتدة (2005-2014) ،كذلك عجزت عن التنظيم المحاسبي والرقابي ، وغياب التقارير الخاصة والتي تفصح عن الاداء المالي والحكومي في ظل التداخلات السياسية ، والتي اضاعت فيها هيبة المؤسسات المستقلة وفي مقدمتها البنك المركزي .

3- كذلك فشلت في توثيق مواردها المالية والعقارية ، فيما فشلت في تطبيق قانون التعرفة الجمركية ، وقانون الضرائب على العقار والتركات والدخل ، وفشلت ايضا في السيطرة على منافذها الحدودية والتي تربط البلد بدول الجوار والتي تمر منها معظم الاستيرادات .

4- كما أن الحكومة ركزت على التوظيف الحكومي للموارد البشرية ، ولفئات الشباب مما اثقل كاهل الموازنة العامة، مع غياب كامل لأي نشاط سواء كان نشاط انتاجي سلعي او نشاط خدمي ، واقتصرالامرعلى مؤسسات الخدمة الحكومية ، والتي اصبحت مثقلة بالأعداد الكبيرة من الموظفين ، مع تردي الخدمات الحكومية الاساسية ، وفي الوقت نفسه شاع الفساد والممارسات اللاقانونية (الجميل واخرون ، تقرير :2018).

أن منظمة الشفافية الدولية (Transparency (TI Internaionl تنشر تقريرا سنويا تبين فيه حالة الفساد في العالم ، ومدى تفشيه في المجتمعات والمؤسسات بموجب معايير معروفة ، واشارت النتائج ان البلدان التي تعاني من نزاعات طويلة الامد ، وكذلك تصدع بعض اليات الحكم الرشيد ، فهي البلدان ذاتها التي يستشري الفساد فيها على نطاق واسع ، فعندما تضعف مؤسسات الدولة او تنعدم اساسا فبذلك يخرج الفساد عن نطاق السيطرة ، ومن ثم تهدر موارد البلد العامة ، ويؤدي ذلك الوضع الى حالة من عدم الاستقرار، وشيوع ثقافة الافلات من العقاب ، واضافت المنظمة في تقريرها ، ان انتشار الفساد يؤدي الى انحسار ثقة الشعب في مؤسسات الدولة ، والحكومات الناشئة التي كان يفترض بها ان تحمي استمرار الدولة واستقرارها ، وينطبق ذلك الحال وبشكل كبير على العراق خاصة بعد عام 2003 ، اذ اصبح اكثر البلدان فسادا في العالم ، أذ يقبع في ذيل مؤشر الفساد لمنظمة الشفافية الدولية ومن المتوقع ان يبقى لفترة اطول. (https://www.transparency.org)

بعد عام 2003 القيت عمليات رصد حالات الفساد في العراق الى مجموعة جهات رقابية ، وهي (القضاء ، هيئة النزاهة ،البرلمان ،مكتب المفتش العام وديوان الرقابة المالية)، وهي من اكثر وأهم المؤسسات التي تقوم بمكافحة الفساد وتطبق قوانين ومعايير الخدمة العامة ،وكذلك قيام هذه المؤسسات باقتراح تشريعات اضافية عند الضرورة، ذلك لاستشراء الفساد في جميع قطاعات الدولة سواء كانت القطاعات الامنية ، الخدمية ، الصحية ، التعليمية والسياسية وكذلك تهريب الاثار ، والتزوير بجميع اشكاله وشراء المناصب ، والفساد حتى فيما يخص قوت المواطن . والجدول (1) يوضح نسب الفساد في القطاعات الحكومية.

جدول(1)

نسب الفساد في القطاعات الحكومية

القطاع	نسبة الفساد	القطاع	نسبة الفساد
القطاع الخدمي	80,32	القطاع الصحي	71,13
القطاع الامني	75,65	القطاع الزراعي	69,62
القطاع العدلي	75,07	القطاع الاجتماعي والثقافي	67,51
قطاع السياسة الخارجية	72,73	القطاع التربوي	66,96
القطاع الاقتصادي	71,24	القطاع السياحي والديني	64,46

المصدر / حسن فارس عبود ، " تقييم حجم ظاهرة الفساد في المؤسسات الحكومية العراقية ، الاكاديمية العراقية " لمكافحة الفساد.2014

غياب كامل للرقابة الحكومية بكل مؤسساتها بعد عام 2003 ، وما خلفه ذلك الاحتلال من تدمير البنى التحتية وكذلك انكشاف السوق العراقي، أذ اصبح البلد بيئة ملائمة لغسيل اموال الفساد بحماية العناصر المساهمة في ذلك ، وكذلك ابعادهم عن المسائلة القانونية، وأن تردي الوضع الامني ، وعدم كفاءة الاجهزة الرقابية الحكومية ، الامر الذي جعل الاقتصاد العراقي عرضة للتخريب ، وذلك من خلال العمليات المشبوهة وممارسة نشاطات غسيل الاموال ، وذهاب تلك الاموال الى جيوب الفاسدين والاحزاب السياسية لتمويل انشطتها بدلا من التنمية المستدامة عبر مشاريعها الوهمية في ظل غياب الشفافية منذ عام 2003 وحتى نهاية عام 2014، كما تبين ان موازنة عام 2014 كانت تحتوي على قروض داخلية وخارجية صرفت هذه القروض في ظروف غامضة لان تلك الموازنة لم تقر داخل البرلمان ولم تقدم حسابات ختامية لها، كل ذلك كان بسبب سياسات أقتصادية فاشلة للحكومات السابقة ، والتي تعد خططا اقتصادية بصورة عشوائية لا تعتمد في خططها على رجال الاقتصاد ، وانما على الاحزاب ورجال الاعمال الموالين لها، والعبث بمقدرات البلد (الجميل واخرون ، تقرير 2018:).

(2)- المنافع الاجتماعية للرئاسات الثلاثة

مفهوم المنافع الاجتماعية ، ورد في موازنة 2008 وفي المادة (29) ، ما يلي: (يتم صرف منافع اجتماعية للرئاسات الثلاثة (الرئاسة ومجلس الوزراء ومجلس النواب) ومن هذه المنافع (العلاج والمكافئات ومنظمات المجتمع المدني والجهات الخيرية ، وهنا وقع مشرع الموازنة بخلل كبير كان مضمونه يقع في ما المقصود (بالمنفعة الاجتماعية) ، قصد منها المشرع بالمكافئات التي تصرفها الجهات الثلاث لعلاجها ولموظفيها ، وهذا الامر يقع خارج سياق العمل الاداري الحكومي ، وكذلك بان المشرع سمح لتلك الجهات دعم وتأسيس منظمات مجتمع مدني هدفها العمل لصالح هذه الجهات ، وهذا امر يخالفه القانون ، أي أن تلك المنح ستوجه الى منظمات تابعة لتلك الجهات وهو

أمر يتنافى مع أبسط القيم والمبادئ القانونية ، أي أن الاموال العامة توجه للصالح الخاص ، وهذا هو الفساد بعينه ، علما بأن كل ذلك مشرعا من البرلمان كونه أعلى جهة تشريعية في البلد ، اضافة لذلك يلزم المشرع بالمادتين(32 و33) من قانون موازنة لعام 2008 بتنفيذ وتسهيل العمل بهذا القانون ، وهذا يعني تشريع للفساد وكذلك تضليل قانوني لمفهوم المنفعة الاجتماعية ، لذلك تم الغاء المنافع الاجتماعية بقانون موازنة 2011 وحسب المادة 22.

وبعد حصر التخصيصات الخاصة بالرئاسات الثلاثة تبين بأنها تشكل ما نسبته (4-5%) من نفقات الموازنة العامة للسنوات(2011-2013) وهذا يعني معدل ما قيمته خمسة مليار دولار، بالمقابل لم تكن هناك صورة واضحة لتلك التخصيصات وكيفية توزيعاتها وعدد المستفيدين منها ، وهو أمر بالغ الخطورة في توزيع الدخل ، أذ أن فئة قليلة من العراقيين تستحوذ على نسبة عالية من ايراداتهم ، كونهم في الرئاسات الثلاث ، وأن هذا القانون تميز به العراق عن كل دول العالم ، ذلك بسبب غياب الهيكلية التنظيمية والادارية الواضحة للحكومة ،علما بان هناك الكثير من التميز المتعمد في الوزارات والمؤسسات الحكومية الاخرى في بنود الموازنة ، والاهم من ذلك بان هذه التخصيصات الرئاسية أصبحت أكبر من التخصيصات المرصودة للقطاع الزراعي والصناعي والاسكان والتشييد وهي قطاعات يعاني منها العراق ،والتي لم يصل مجموعها الى نسبة(5%)من اجمالي الانفاق للموازنة العامة للحكومة للسنوات(2011-2013).(الجميل واخرون ، تقرير :2018).

(3)- الانتخابات

أن الاحزاب السياسية المتنفذة بالحكومة قد استغلت نفوذها واستخدمت المال السياسي للترويج لحملاتها الانتخابية، لذا كان الاجدر بالحكومة تطبيق قانون (من أين لك هذا) ومتابعة الاموال التي تصرف من بعض الاحزاب السياسية ، أن بعض الشخصيات يقوموا بتنفيذ مشاريع كبيرة تصل كلفتها الى (مليار دينار) منها تبليط الشوارع في القرى والارياف وايصال المياه ومنظومات الصرف الصحي ، وذلك من اجل كسب وشراء اصوات الافراد ، بالاضافة الى منح النائب الاموال لأداره حملته الانتخابية اضافة الى منحه سيارة وسلاح يقدمها كهدايا الى شيوخ بعض العشائر بالمقابل الحصول على ولائهم الانتخابي ، وهدرت وتبددت كل هذه الاموال التي لو وزعت على الارامل والايتام في مدنهم لكانت هي من اتت بالأصوات ، علما أن مصدر هذه الاموال من الكسب الفاسد الذي حصل عليه من استغلال منصبه في الدولة ،او ربما البعض القليل من يصرف من ماله الخاص ، واستغلال المال العام السياسي في الانتخابات يدفع اصحاب المصالح للسيطرة على أرادة فئات من المجتمع واستغلال فقرهم للتصويت لصالحهم دون الالتفات الى القوانين ، ولعدم تجريمهم بسبب هدر هذا المال العام ، ومعاقبة المقصرين بسبب ما يشهده المجتمع العراقي من حالات العوز والفقر والبطالة والتي تدفع بهم الى التعامل مع المرشح الاقوى ماليا لتلبية بعض احتياجاتهم ، وربما لإيجاد حلول لبعض مشاكلهم التي عجزت الجهات المعنية عن توفيرها لهم ، واستغلال عوز المواطن بعناوين مختلفة مستغلين المال العام بدون وجه حق.

كذلك أن المال السياسي له تأثيرا واضحا على نتائج الانتخابات ، وأن بعض الاحزاب المتنفذة تسيطر

على منافذ حدودية وآبار نفط وشركات عملاقة ، لها امكانيات مالية هائلة تحاول من خلالها كسب الاصوات ، خاصة وأن البلد يمر بأزمة اقتصادية ، لذا فأن للمال السياسي دورا في التأثير على الناخبين وتوفير فرص عمل للعاطلين منهم كل ذلك من أجل كسب الاصوات ، بالاضافة الى أن تلك الاموال تنفق في الشوارع كالصور والملصقات واساليب الدعاية الاخرى ، وايضا الولائم التي تنفق عليها الملايين ، والشعب يعاني من الفقر والعوز وأن مقدرات الدولة وأموالها باتت في أيدي معظم الكتل الكبيرة ، والتي هيمنت على العملية السياسية منذ 2003 استحوذت عليها من خلال السلطة وتوظيف اموال الدولة لصالحها ولحسابها مع غياب التشريعات التي تحاسب تلك الاحزاب حول مصادر تمويلها والتي مكنتها من تأسيس إمبراطوريات مالية تؤثر على سير الانتخابات ، عن طريق السيطرة على الدعاية الانتخابية وشراء الذمم، وكذلك السلاح المنفلت وهو سلاح يمول بالمال السياسي أيضا لتأثيره في العملية السياسية والانتخابية ، أي ان احزاب الاسلام السياسي تمتلك مالا سياسيا طائلا مصدره عمليات الفساد.

(4)- الفساد وهدر أموال الموازنات

ارتفع حجم موازنات الدولة السنوي وبشقيه الاستثماري والتشغيلي ولكنها لم تأت بثمارها على ارض الواقع ، فعند حسابها ومطابقتها مع المشاريع التي نفذت يلاحظ ان ما نسبته (25%)منها فقط ما تم صرفه والباقي أهدر بشكل كامل ، كذلك تبين أنه على الرغم من عجز الموازنة في بعض السنوات نتيجة لانخفاض اسعار النفط ، ألا أنها حققت فوائض مالية كبيرة للسنوات (2004-2013) كان من الأجدر بالدولة استغلالها بشكل أمثل في مجالات كثيرة بعيدا عن قنوات الفساد ، أذ عدت تلك الفوائض أحد أشكال الفساد في اقتصاد ريعي مثل الاقتصاد العراقي (الجميل واخرون ، تقرير :2018).

الجدول (2)

اجمالي الايراد والانفاق والعجز او الفائض لموازنة للمدة 2003-2019(مليون دينار)

السنة	اجمالي الايراد	اجمالي الانفاق	اجمالي العجز او الفائض	عجز او فائض
2003	4096500	9232200	-5135700	عجز
2004	32982739	32117491	865248	فائض
2005	40502890	26375175	14127715	فائض
2006	49055545	38806679	10248866	فائض
2007	54599451	39031232	15568219	فائض
2008	80252182	59403375	20848807	فائض
2009	55209353	52567025	2642328	فائض
2010	70178223	70134201	44022	فائض
2011	99998776	69639523	30359253	فائض
2012	119466403	90374783	29091620	فائض
2013	113767395	106873027	6894368	فائض
2014	113840076	119127556	-5287480	عجو
2015	72546345	82813611	-10267266	عجز
2016	54409269	67067433	-12658164	عجز
2017	82069669	107089521	-25019851	عجز
2018	91643667	104158183	-12514516	عجز
2019	10556968	133107616	-27537929	عجز

المصدر/البنك المركزي العراقي سنوات مختلفة (http://www.cbi.iq)

البنك المركزي العراقي ، المجموعة الاحصائية للبنك المركزي العراقي ، عدد خاص 2003 ، وزارة المالية / الموازنة العامة

ثالثا// المسار الاجتماعي للسياسة المالية

(1)- البطاقة التموينية

تمثلت البطاقة التموينية بالسلع المدعومة ، والتي توفرها الحكومة بنظام التوزيع العام الذي يشكل أهم شبكة اجتماعية للسكان ، اذ ان هذا البرنامج أتخذ كحل من الحكومة القائمة آنذاك على العقوبات الاقتصادية التي فرضت على العراق في عام 1991 ، وكان هذا النظام يغطي حوالي(90%) من السكان ولولا القيام بوضع هذا النظام ، لكانت وضع الامن الغذائي في العراق اكثر سوءا ،

ان التخصيصات المرصودة البطاقة التموينية بدأت بالانخفاض بداية عام (2006) ، في اطار الاتفاقية العراقية مع صندوق النقد الدولي ، وما جاءت به تلك الاتفاقية من شروط ، ومن بين هذه الشروط هو الغاء الدعم الحكومي باعتبار أن الغاء الدعم عن البطاقة التموينية من الوصفات المهمة للمؤسسات الدولية على طريق معالجة اختلالاتها الرئيسية على الصعيد الاقتصادي الكلي ، وبشكل خاص عجز الموازنة العامة للدولة وايضا العجز في ميزان المدفوعات ، عبر تقليص الطلب الكلي أذ أن معدل العجز في الموازنة العامة ونسبته الى الناتج المحلي الاجمالي ، هو سبب نمو الانفاق العام بشقيه الجاري و الاستثماري ، وبدوره يؤدي ذلك الى حدوث اختلال في التوازن الاقتصادي (وزارة التخطيط،2011 : صفحات عديدة).

أن تخصيصات البطاقة التموينية انخفضت من (6) ستة مليار دينار عام(2006) الى (3,5) ثلاثة مليار دينار ونصف عام (2010) وبنسبة انخفاض بلغت نحو(41,6%) للمدة (2005-2010) واستمرت التخصيصات بالانخفاض ، وأن هذا الانخفاض يعود الى تقليص المفردات الخاصة بالبطاقة التموينية ، اضافة الى حجبها عن شرائح معينة كون دخلها الشهري يزيد عن مليون ونصف المليون دينار شهريا ، في اطار السياسات التي تروم اصلاح نظام البطاقة التموينية ضمن الجهود الحكومية للإصلاح الاقتصادي ،وقد تعددت الدراسات واللجان لهذا الغرض .

وكان من بين أهم الانتقادات لهذا النظام هي :- (وزارة التخطيط (www.cosit.cov.iq-2009)

أن التوزيع العام وشمول جميع الاسر لا يحقق الهدف منه ، وهو ايصال الدعم الى مستحقيه من الفقراء فعلا ، بعض الدراسات اعتبرت أن نظام البطاقة التموينية ، هو شبكة أمان فاعلة ، الا أنها غير كفوءة وكذلك مكلفة أذ أن ايصال ما قيمته دولارا واحدا من المواد الغذائية لفردا واحد يكلف حوالي (6,20) دولار ، وهي كلفة عالية حسب المقاييس ، اضافة الى ذلك تخلف النظم المحاسبية والادارية المسؤولة عن ادارة تلك البرنامج مما جعله عرضة للفساد الاداري ، ومن الانتقادات ايضا هو أن نظام البطاقة التموينية يعمل على ايجاد فائض في عرض السلع التي يقدمها ، مما يؤدي الى انخفاض اسعارها دون سعر التكلفة الحقيقية للسلع ، مما يؤدي الى التدهور في انتاجها على المستوى المحلي ، اضافة أن النظام يعمل على تخفيض الطلب على السلع المنتجة محليا ، الامر الذي جبر الكثير من المزارعين على ترك مزارعهم للبحث عن اعمال اخرى في مدن اخرى، كما تشكل البطاقة التموينية جزءا هاما من النفقات الحكومية ، وأن التزام الحكومة بتوفير

مفرداتها يساهم في خفض أسعارها في السوق ، وربما دون المستوى العام للأسعار في البلدان المجاورة (الجهاز الاحصائي ،2008 :17)

أن هذه الانتقادات وغيرها ، اغفلت حقيقية أن تخفيض الدعم عن البطاقة التموينية من شأنه أن يؤدي الى انخفاض في المعروض السلعي ، وبدوره يؤدي الى ارتفاع مستوى الاسعار، أذ أن الطلب على السلع الغذائية يتميز بكونه غير مرن نسبيا ، فأنها تسعى الى تحقيق هدف متناغم مع سياسات المؤسسات الدولية ، عبر احداث اثار انكماشية من خلال تخفيض الطلب الكلي في الامد القصير في محاولة لتطوير العرض الكلي للسلع والخدمات وكذلك تشجيع القطاع الخاص على القيام بذلك ، غير أن تلك التبريرات التي تسوقها الجهات الرافضة لهذا النظام لم تستطيع أن توفرالقناعة بإلغاء البطاقة التموينية تماما نظرا للكلفة الاجتماعية والسياسية التي تترتب على هذا الالغاء.

علما أن نظام البطاقة التموينية في العراق ، لم يكن نتاج السياسات الكفيلة بالحد من الفقر ، وأنما تلبية للظروف التي فرضها الحروب والعقوبات ، وعلى الرغم من السلبيات التي رافقت تطبيق هذا النظام ، ألا أنه ساهم في التخفيف من الاعباء المعيشة للسكان (البنك الدولي ، دراسة لمستقبل نظام التوزيع العام العراقي :4) يشكل نظام البطاقة التموينية عبئا كبيرا على الموازنة العامة للدولة ، بالرغم من انخفاض مخصصاته في كل سنة منذ عام 2004 ، ألا أنها ماتزال تشكل نسبة تقترب من(7%) من اجمالي الانفاق العام ، وهي بذلك تزيد على نسبة الانفاق على الصحة وتقترب من نسبة ما ينفق على التعليم (باستثناء عام 2009)، أذ قررت الحكومة اجراء بعض التعديلات الجذرية على هذا النظام ، وطبقا لما جاء في الموازنة العامة لعام 2009المادة (34)الفقرة (أ) " على وزير التجارة اعداد خطة خلال خمسون يوما من تاريخ اقرار الموازنة العامة الاتحادية والمصادقة عليها يتم بموجبها توجيه تخصيصات البطاقة التموينية الى الطبقات الاكثر حاجة وعدم منحها الى المواطنين الذين يزيد دخلهم الشهري على مليون ونصف المليون دينارا سوآءا من منتسبي القطاع العام والقطاع الخاص واصحاب المهن والتجار والصناعيين وغيرهم " (قانون الموازنة ،2009 :14) ، وهو ما يعني تعديل نظام الاستهداف العام ، بما يتوافق مع تحقيق هذه الغاية ، ولم ينفذ هذا القرار ألا في موازنة 2010، والجدول (3) يبين مخصصات البطاقة التموينية من أجمالي الانفاق.

الجدول(3)

تخصيصات دعم البطاقة التموينية في الموازنة العامة 2004- 2019

السنة	مقدار دعم البطاقة التموينية (مليار دينار)	نسبة الدعم الى اجمالي الانفاق العام %	السنة	مقدار دعم البطاقة التموينية (مليار دينار)	نسبة الدعم الى اجمالي الانفاق العام %
2004	6,000	16,8	2012	4,000	3,9
2005	6,000	16,7	2013	4,916	4,5
2006	4,500	9,0	2015	2,500	3,5
2007	3,900	7,5	2016	2,470	3,3

2,2	1,693	2017	8,6	6,985	2008
1,4	1,500	2018	6,9	4,200	2009
1,1	1,500	2019	4,1	3,500	2010
			3,7	3,500	2011

المصدر/ وزارة المالية /الموازنات العامة للسنوات 2004-2019

(2)- شبكة الحماية الاجتماعية

في عام 2005 انشات شبكة الحماية الاجتماعية من قبل وزارة العمل والشؤون الاجتماعية لتكون اليه لأعاده توزيع الدخل لصالح الفقراء وتوفير ما يمكنهم من مواصلة حياتهم اعتمادا على المعيار الفئوي للمستهدفين (ارامل ، عجزة ، عاطلون، مطلقات ..الخ) وكانت الوزارة تطبق قانون الرعاية الاجتماعية رقم (126) لعام 1980 ، مع تعديل التقديمات لتلائم التطور المعيشي الجديد لتكون (50) الف دينار للفرد الواحد الذي يشكل اسرة مستقلة و(70)الف دينار للأسرة المتكونة من شخصين ويصل مبلغ الاعانة الى(120)الف دينار للأسرة المتكونة من ستة اشخاص وهو الحد الاعلى للإعانة الاجتماعية ، وقد تزامن انشاؤها مع بداية عدد من الاصلاحات الاقتصادية التي ترتبط برفع الدعم عن بعض السلع وفي مقدمتها المشتقات النفطية ، وكانت الاهداف الاساسية من وراء انشاء الشبكة هي :

- رفع المستوى المعيشي للطبقات الفقيرة
- انشاء منظومة لمعالجة طلبات المستفيدين من الرعاية
- تأسيس نظام فعال لخزن بيانات المستفيدين ومعالجتها
- متابعة حالات البطالة ومساعدة الباحثين عن العمل في ايجاد فرص عمل مدرة للدخل

ويمكن عد قانون الحماية الاجتماعية ذي العدد (11) لسنة 2014 بداية مرحلة جديدة في نظام الحماية الاجتماعية باتجاه الشمول الاوسع والمزيد من الاستقرار المؤسسي ، وقد الغى هذا القانون العمل بقانون الرعاية الاجتماعية ذي العدد (126)لسنة 1980 وتعديلاته الذي استمر العمل به مدة 35 سنة ، ويعد القانون الجديد قانونا شاملا لنظام الحماية ، وخطوة على طريق بناء نظام حماية متقدم يستلهم تجارب بعض البلدان المتقدمة (التقرير التطوعي،2019 : 42)

ثالثا// المسار الاقتصادي للسياسة المالية

في بداية عام 2003 شهد العراق تغيرا سياسيا عنيفا ، تمثل ذلك التغيير ، بتغير النظام السياسي القائم آنذاك ، وكان ذلك من قبل الاحتلال الامريكي ، أذ حاولت ادارة الاحتلال بعد نجاح عملية التغيير أن تطبق السياسة اللبرالية في العراق والمستوحاة من النظرية الكنزية والنظرية النيوكلاسيكية ولكن لم تطبق تلك السياسة لأنه لا يمكن أن يكون الاقتصاد العراقي اقتصادا قياسيا أو نمطيا ، في ظل ظروف الفوضى والاضطرابات وعدم وضوح الرؤية التي شهدها البلد بعد عام 2003 ، أي أنه لا يصلح لتطبيق النظريات الاقتصادية فيه ، لأن هذا التوجه يمكن تطبيقه في اقتصادات حققت تطورا معقولا ولديها قواعد انتاجية ، كذلك لديها نمطا اقتصاديا واضحا ، الا أن العراق يفتقر للأسس الضرورية وضعف القاعدة الانتاجية وخاصة في مجالي الصناعة والزراعة ، بالاضافة الى تدهور البنى التحتية التي تساند القطاعات الانتاجية ، والاهم من ذلك الوضع الامني وعدم توفر مناخ مناسب للاستثمار الملائم ، من

أجل النهوض بالاقتصاد الوطني، كذلك افتقار البلد الى قاعدة معلومات متكاملة ودقيقة من اجل الاعتماد عليها (الصوري :2009) ونتيجة للأحداث الطائفية والعنف الاجتماعي والسياسي وانعدام الامن بعد 2004 واستمرار هذه الاضطرابات ، فشلت الحكومة في تحسين الوضع الاقتصادي المتدهور في البلد وعلى الرغم من وفرة الموارد المالية ، ويعزى ذلك الى انخفاض كفاءة الانفاق العام ودور السياسة المالية السلبي بالاضافة الى البنك المركزي وسياسته النقدية المتشددة ، والتي كان هدفها وتركيزها الاساس هو معالجة التضخم ، وأهملت تقريبا هدف التشغيل والنمو ، وايضا غياب التكامل والتنسيق بين كلا السياستين .

ومن أهم مؤشرات اداء الاقتصاد العراقي هي:-

(1)- الناتج المحلي الاجمالي

يعد الناتج المحلي الاجمالي أحد أهم مؤشرات الاداء الاقتصادي لأي بلد ، أذ يعمل الاقتصاد الكلي بعدد كبير من المتغيرات ، ويسعى من خلالها الى تحقيق الاهداف الاقتصادية من نمو اقتصادي ، وتشغيل كامل، واستقرار اقتصادي وكذلك الحد من التضخم وغيرها من الاهداف ، ويتم ذلك من خلال السياسات الاقتصادية النقدية والمالية ، فقد تناول عدد كبير من الباحثين الاقتصاد العراقي منذ اربعينيات القرن الماضي ، أذ كان تركيزهم على الناتج المحلي الاجمالي بوصفه المؤشر الاهم ،

(الجميل واخرون ، تقرير :2018) والجدول (4) يبين الناتج المحلي الاجمالي من (2004-2019)

جدول (4)

الناتج المحلي الاجمالي ونصيب الفرد منه ونموه السنوي (2004-2019)

السنة	الناتج المحلي الاجمالي مليار دولار	نصيب الفرد من الناتج المحلي الاجمالي دولار	نسبة النمو السنوي في الناتج المحلي الاجمالي	السنة	الناتج المحلي الاجمالي مليار دولار	نصيب الفرد من الناتج المحلي الاجمالي دولار	نسبة النمو السنوي في الناتج المحلي الاجمالي
2004	36,6	1391	48	2012	212	6650	2,7
2005	50,1	1849	2,8	2013	232,5	6882	0,1
2006	65,1	2350	6,2	2014	223	6420	-1,8
2007	88,8	2125	1,5	2015	172,4	4900	-24,1
2008	131,6	4513	9,8	2016	172,2	4940	-5,3
2009	111,7	3725	7,7	2017	207	5602	8,4
2010	135,5	4487	5,9	2018	231	6086	4
2011	180,5	5839	8,6	2019	254	6528	2,7

المصدر /منشورات صندوق النقد الدولي 2008 ، 2013 ، 2015 ، 2016 2- وزارة المالية/الموازنة العامة لسنوات مختلفة

(2)- ظاهرة التضخم

(أ)- التضخم في العراق بعد 2003

كان سبب ارتفاع معدلات التضخم في العراق بعد عام 2003 هو ارتفاع أسعار المشتقات النفطية أذ بلغت (75,30)، اما في عامي 2005 و2006 ارتفعت معدلات التضخم كان لسببين أساسيين هما (صالح ،2008: 2) : **الأول** كان الاختناقات في العرض الكلي في القطاع الحقيقي والتي كانت تركز على عجز قطاع الوقود والطاقة والانعكاسات السلبية على التكاليف كـ(تكاليف الانتاج والنقل والمواصلات)، اما السبب **الثاني** فهو الاتساع في ظاهرة الانفاق الحكومي الجاري وذلك

بسبب الرواتب والاجور ، كذلك المدفوعات التحويلية نسبة الى الناتج الاجمالي غير النفطي التي كانت (35%) للأعوام من 2005 الى 2008 ، هذا ماساهم في زيادة الطلب الكلي والارتفاع في معدلات التضخم ، ألا أنه في عام 2009 أخذت بالانخفاض نتيجة لانخفاض أسعار المشتقات النفطية وتوفرها ، كما أن هذا الانخفاض يعود الى تحسن سعر الصرف الدينار العراقي مقابل الدولار الامريكي ، مع انعدام القيود الجمركية على استيراد السلع . (ياس ،2013: 55) كذلك شهد معدل التضخم في عام 2011 تراجعا من 5,6% الى اقل من 0,2% في عام 2017 وهذا الانخفاض كان نتيجة السياسة التي اتبعتها السلطة النقدية ، كذلك نتيجة لنافذة بيع العملة ، والتي يقوم بها البنك المركزي العراقي بشكل يومي كونها جزء من أداة عمليات السوق المفتوحة ، وعلى الرغم من النمو الذي شهده عرض النقود فان معدلات التضخم حافظت على بقاءها ضمن مستويات مقبولة ، ومسيطر عليها من قبل السلطة النقدية ، والمحافظة على معدل تضخم ضمن المعدلات المقبولة او المستهدفة بالرغم من النمو الواضح في عرض النقود في ظل غياب الية التعقيم ، وكذلك غياب الجهاز الانتاجي الوطني ، والاعتماد الكبير على الاستيراد ، فأن هذه الزيادة في عرض النقود تؤدي الى نمو في المستوى العام للأسعار ، والذي من شانه ان يؤدي الى ارتفاع في معدلات التضخم الى مستويات غير مسيطر عليها لان البنك المركزي يحافظ على معدل تضخم ضمن المستويات المقبولة وذلك عن طريق التدخل في سوق الصرف الاجنبي ، وتعقيم عرض النقود (البنك المركزي التقرير السنوي2016) . اما في عام 2015 فقد شهد عرض النقود انخفاضا كبيرا كان ذلك نتيجة لتراجع الانفاق الحكومي ويرجع ذلك الى الانخفاض الذي شهدته اسعار النفط ومن ثم تراجع الايرادات العامة للدولة اما معدل التضخم في عام 2015 ، كان ضمن معدل مقبول (1,44%) وكان منخفضا قياسا بالعام الذي سبقه (2,24%) ، وذلك يمكن اعتباره مؤشرا على نجاح السلطة النقدية في احتواءها للاقتصاد العراقي بعد الصدمة التي شهدها في النصف الثاني من عام 2014 . ثم أستمر معدل التضخم بالانخفاض ففي عامي 2016 و2017 اذ بلغ(1,46-%)و(0,19%) (البنك المركزي العراقي، 2017))، اما في عامي 2018 و2019 كان معدل التضخم (0,4%)و(0,2-%) ويعزى ذلك بالدرجة الاولى الى سياسة البنك المركزي العراقي في الحفاظ على سعر صرف مثالي ،والذي انعكس على انخفاض اسعار السلع المستوردة والتي قومت بالعملة المحلية ، هذا ما ساعد وبصورة فاعلة في منع ارتفاع الاسعار.(البنك المركزي العراقي ، 2019) ، ويمكن بيان تطور معدلات التضخم في العراق للمدة من 2003 – 2019 بالجدول (5) الاتي :-

جدول (5)

تطور معدلات التضخم في العراق للمدة من 2003-2019

السنة	معدل التضخم	السنة	معدل التضخم
2003	-------	2012	6,06
2004	75,30	2013	1,86
2005	36,95	2014	2,24
2006	53,23	2015	1,44
2007	30,83	2016	-1,46

2008	2,66	2017	0,19
2009	-2,80	2018	0,4
2010	2,45	2019	-0,2
2011	5,60		

المصدر/البنك المركزي العراقي ،المديرية العامة للإحصاء والابحاث ، نشرات متفرقة

(ب)- عوامل ظهور التضخم في العراق

يعتبر التضخم من أحد أهم معطيات السياسة الاقتصادية الكلية في اقتصادات دول العالم ، أذ كان الاقتصاد العراقي في تسعينات القرن الماضي قد بدأت فيه سياقات التضخم تأخذ دورها وذلك بسبب الظروف التي مر بها البلد من حروب وعقوبات اقتصادية فرضت عليه ، أذ انفرد العراق وكان حالة خاصة تختلف عن الدول الاخرى ، أي أنه بعد انتهاء العمليات العسكرية لم يتبعها انتهاء للأثر الأقتصادي وأنما فرضت عليه عقوبات أقتصادية استمرت لسنوات (زكي ،2001 :79).

هناك عدة عوامل أدت الى ظهور وأستمرار ظاهرة التضخم في العراق منها:- (الهيتي واخرون ، www.lasj.net)

1- تزايد النفقات العسكرية : خاض العراق ثلاثة حروب من عام 1980والى 2003 أدت تلك الحروب الى استنزاف إيرادات الدولة وتحويل الجزء الأكبر من تلك الإيرادات الى المؤسسات العسكرية ، أضافة الى أيقاف كافة المشاريع العاملة في العراق وانخفاض الاستثمار وهروب رؤوس الأموال الكبيرة للبحث عن بيئة استثمار أمنة ومستقرة خارج البلد.

2- العقوبات الاقتصادية : ادت هذه العقوبات الى تدمير البنى التحتية للبلد ، بالاضافة الى انعدام الاستيراد والتصدير ، وانخفاض قيمة العملة المحلية مقابل الدولار ، مما أدى الى تعطيل الاقتصاد وتراجع معدلات النمو الاقتصادي بشكل كبير.

3- انعدام النهج الاقتصادي : لم يكن الاقتصاد في العراق اقتصاد حر بشكل كامل ، ولم يكن مدارا بشكل كامل ، بل كان اقتصادا هجينا ، لأعتماده على آليات ومناهج متناقضة فيما بينها ، وخاصة بعد عام 2003 ، بالاضافة الى عدم وجود برامج أقتصادية واضحة المعالم من قبل الدولة ، هذا بدوره الى عدم اعادة اعمار البنى التحتية .

4- الانفاق الحكومي : بسبب قرارات الدولة بزيادة المرتبات والاجور للعاملين والموظفين في كل مفاصل الدولة ، الامر الذي أدى الى الارتفاع في الاسعار وانخفاض في القدرة الشرائية للنقود ، مما أدى الى ارتفاع معدلات التضخم في الاقتصاد العراقي .

5- عرض النقد : من اهم العوامل التي أدت الى ارتفاع معدلات التضخم ، أي ان زيادة عرض النقد خلال مدة الدراسة هو ما سبب ارتفاع كبير في معدلات التضخم وايضا لعدم وجود مرونة بالجهاز الانتاجي في العراق .

6- الانعدام في التوازن بين الطلب الكلي والعرض الكلي :أي أن الجهاز الانتاجي العراقي يوصف بأنه جهازغير مرن تجاه التغيرات التي تحصل في

الطلب هذا ما يؤدي الى الارتفاع في أسعار السلع والخدمات في البلد،

(3)- سعر الصرف

يستورد العراق أغلب السلع من خارج البلد ، نتيجة تراجع وتخلف الجهاز الانتاجي ، وأن أغلب الانفاق على السلع والخدمات ينعكس على الطلب على العملة الاجنبية من أجل تمويل الاستيرادات ، أن الحكومة تقوم بتصدير النفط الخام وتستلم مقابل هذه الصادرات عملة اجنبية متمثلة بالدولار الامريكي ، ومن أجل سداد نفقاتها (والتي معظمها يكون بالعملة المحلية) ، تقوم بتنقيد العملة الاجنبية لدى البنك المركزي العراقي لكونه الجهة الوحيدة والمحتكرة لإصدار العملة المحلية ، اذ تقوم وزارة المالية ببيع ما تحصل عليه من دولارات ، لأنها تنوي انفاق هذه الاموال محليا بالدينار العراقي ويكون ذلك التنقيد مقابل سعر صرف يحدده البنك المركزي وحسب سياسته (البنك المركزي العراقي ، 2018)

فتقوم وزارة المالية بتمويل انفاقها بواسطة الدينار المستلم من البنك المركزي ، فان الانفاق الجاري يشكل الجزء الاكبر من الانفاق الحكومي ، وان الرواتب تشكل الجزء الاعظم منه ، هذا الانفاق بالعملة المحلية سيتحول الى قوة شرائية بيد الوحدات الاقتصادية المقيمة ، وهذه سوف تولد طلبا على السلع والخدمات ، علما ان اغلبها مستوردة ، وايضا سيزداد الطلب على العملة الاجنبية لغرض تمويل الاستيراد ، فيقوم البنك المركزي بتمويل هذه الاستيرادات ، وهذا عن طريق نافذة العملة أي يقوم ببيع الدولار الامريكي للوحدات الاقتصادية مقابل الدينار العراقي ، وبسعر صرف معين وبعدة طرق منها (الاعتمادات المستندية ، الحوالات ، النقد)، ويتحدد سعر صرف الدولار في السوق (سعر الصرف التوازني) وفق اليات العرض والطلب ، فكلما ارتفع هذا السعر مقابل مقارنة بسعر النافذة ، وان ذلك سوف يعكس الطلب المحلي على الدولار الامريكي ، أي ان السلطة النقدية لم تغطي الطلب على الدولار بصورة تامة ، لذا فان بعض القرارات التي يقوم بها البنك المركزي مقابل حجم مبيعاته من الدولار الامريكي ، سوف تؤثر وبصورة مباشرة على سعر الصرف في السوق الموازي ، فكلما انخفض حجم المبيعات ، ارتفع سعر الدولار الامريكي ، وان هذه الالية تضمن (تعقيم)عرض النقود الناتج عن الزيادة التي يشهدها الانفاق الحكومي بسبب الزيادة في العائدات النفطية ، وفي ظل غياب هذه الالية فان معدل التضخم سوف يرتفع بصورة لا نهائية (البنك المركزي العراقي ، 2018)

- سعر الصرف في العراق بعد 2003

أن الظروف التي مربها العراق خلفت العديد من الاثار السلبية ، والتي ظهرت بشكل واضح في تدني قيمة العملة المحلية (الدينار العراقي) امام الدولار ، وظاهرة التضخم التي بلغت غاية في الارتفاع ، كذلك العوامل الخارجية الكثيرة التي ساعدت على تدني سعر صرف الدينار العراقي ، بالرغم من تدخل القطاع العام والدور الذي لعبه للحد من الاثار المترتبة بالارتفاع المستمر في المستوى العام للأسعار، وخاصة السلع الاساسية ، وذلك عن طريق فرض قيود كثيرة على الاسعار وتوفير السلع الاساسية بأسعارا مناسبة ، ألا أن اسعار الصرف لم تكن مستقرة ، وعدم الاستقرار هذا ناتجا من عدة أسباب ، منها اعتماد سياسة الاصدار النقدي من اجل تمويل عجز الحكومة وهذا بدوره يزيد من عرض النقد ، كذلك

خروج كميات كبيرة من العملة المحلية بسبب استخدام اسلوب الاستيراد بدون تحويل خارجي وخروج الاموال الى اسواق الدول المستورد منها ، بالاضافة الى المضاربة بالعملات ، هذا ما أسهم في فقدان العملة المحلية وظيفتها كمخزن للقيمة ، وايضا برزت ظاهرة السوق الموازي من جراء استبدال العملة المحلية بالعملة الاجنبية ، والسماح للتجار العراقيين بتمويل السلع المستوردة بالعملة المحلية هذا ما دفعهم الى اخراج كميات كبيرة من الدينار ، وإيداعها في البنوك الاجنبية او بيعها وأسهم ذلك في زيادة المعروض منها ، ونتيجة لزيادة المعروض انخفضت قيمة الدينار العراقي مقابل الدولار ، علما ان العملة المحلية مرتبطة بالدولار وبسعر ثابت نسبيا لمدة طويلة من الزمن ، كما أن الدولار كان يتخذ وسيطا لغرض تسعير الدينار العراقي امام العملات الاخرى ، هذا ما جعل سعر صرف الدينار يتأثر بالتغيرات التي تحصل في العملات الاخرى وبالنسبة نفسها ، وهذا نتيجة لارتفاع او انخفاض الدولار تجاهه.

ويوضح الجدول رقم (6) تقلبات سعر صرف الدينار العراقي مقابل الدولار الامريكي خلال مدة الدراسة ، أذ كان سعر الصرف في عام 2003 هو (1896) دينار لكل دولار امريكي واستمر بالانخفاض للأعوام التي تلت 2003 حتى بلغ في عام 2010 (1170) دينار لكل دولار امريكي ويظهر جليا ان سعر الصرف مقابل الدولار شهد انخفاضا كبيرا بعد عام 2014 ، رافقه ايضا تراجعا في مشتريات البنك المركزي من العملة الاجنبية من وزارة المالية ، واستمر الانخفاض في سعر الصرف حتى عام 2016 ، شهد بعدها تحسنا كنتيجة لتحسن اسعار النفط والتي انعكست بصورة زيادة في مبيعات وزارة المالية من العملة الاجنبية للبنك المركزي العراقي . وحافظ سعر بيع الدولار للمصارف عبر نافذة بيع العملة الاجنبية على قيمته البالغة (1190)، دينار لكل دولار لعام 2019 ، بالمقابل بلغ معدل سعر صرف الدينار العراقي تجاه الدولار الامريكي في السوق المحلية (1196) دينار لكل دولار امريكي عام 2019 مقابل (1209) دينار عام 2018.

جدول رقم (6)

سعر صرف الدينار العراقي مقابل الدولار للمدة من 2003-2019

السنة	سعر الصرف	السنة	سعر الصرف
2003	1896	2012	1166
2004	1453	2013	1166
2005	1469	2014	1214
2006	1467	2015	1247
2007	1255	2016	1275
2008	1180	2017	1258
2009	1170	2018	1209
2010	1170	2019	1196
2011	1170		

المصدر/البنك المركزي العراقي ،المديرية العامة للإحصاء والابحاث ، نشرات متفرقة.

ان قانون البنك المركزي لسنة 2004 ، تحدد بمهام متعددة يأتي في مقدمتها " صياغة السياسة النقدية وتنفيذها في العراق بما في ذلك ، سياسة الصرف الاجنبي وحيازة جميع الاحتياطي الرسمي الاجنبي للعراق، وادارته فيما عدا رصيد التشغيل

الخاص بالحكومة" (قانون البنك المركزي العراقي، 2004: 9-10)

رابعا //الاستنتاجات

1- تعرض الاقتصاد العراقي للحروب والعقوبات الاقتصادية في تسعينيات القرن الماضي وايضا ما تعرض له العراق بعد 2003 قد القى بظلاله على الوضع الاقتصادي ، أذ عانى الكثير من الازمات المالية والاختلالات التي لاتزال متجذرة في البلد.

2- الارتفاع المستمر والمفرط في النفقات العامة طيلة مدة البحث ، أذ أخذت منحا تصاعديا وذلك بفعل استمرار تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية باعتبار النفقات العامة جزءا اساسيا من السياسة المالية للدولة .

3- ان الحكومات المتعاقبة على العراق قد ربطت توجهاتها الفكرية وميولها بالسياسة المالية والتي زادت من تركيزها على الاقتصاد الريعي(قطاع النفط) لأنه القطاع المضمون والمجرب وذو العائد السريع.

4- الموازنة العامة لم تستطيع التقليل من الفوارق الطبقية وحل مشكلة الفقر والبطالة أي انها لم تتمكن من تحقيق التوازن الاجتماعي كأحد الاهداف التي تسعى اليها السياسة المالية من خلال الموازنة العامة.

5- الفساد الاداري والمالي الذي انتشر وبشكل واسع بعد عام 2003 في جميع مؤسسات الدولة ، وهدر الاموال وضياع موارد البلد الى جهات ومؤسسات متنفذة في الدولة ولمصالحهم الشخصية .

خامسا //التوصيات

1- يتطلب الأمر ان تتوجه السياسة المالية نحو العناصر الاكثر تحفيزاً للنمو الاقتصادي من خلال عناصر الإيرادات والنفقات والموازنة وفق اليات منسجمة مع السياسة النقدية.

2- تنويع مصادر الايرادات العامة للدولة وعدم الاعتماد على النفط فقط كونه من المصادر الناضبة مستقبلا ، والعمل على تحديث النظام الضريبي وفرض الضرائب والرسوم وجعلها من أهم مصادر تمويل موازنة الدولة .

3- دعم القطاع الخاص المحلي والاجنبي من اجل النهوض بالواقع الاقتصادي ، والاستفادة من رؤوس الاموال والتكنلوجية الحديثة المتاحة من اجل توفير فرص العمل وتخفيض معدلات البطالة وتقليل الاعتماد على القطاع الحكومي وترشيد النفقات العامة من جهة وضمان تنويع ايرادات الدولة .

4- الاستغلال الامثل للموارد المالية للدولة وتغير نمط الموازنة العامة من موازنة تقليدية (موازنة البنود) الى موازنة البرامج والاداء ، وبما يسهم في تصحيح وتنويع هيكل الاقتصاد العراقي .

5- ضرورة دعم وتنسيق عمل الجهات الرقابية وخصوصا هيئة النزاهة وديوان الرقابة المالية من خلال متابعة التقارير واتخاذ الاجراءات القانونية بحق الفاسدين والمتجاوزين على المال العام ومكافحة الفساد بكل اشكاله.

المصادر

1. اسماء خضير ياس. (2013). تحليل معدلات التضخم في العراق للفترة 2000-2010. *مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية ، السادس والثلثون.*
2. البنك الدولي . (بلا تاريخ). *دراسة لمستقبل نظام التوزيع العام العراقي* . دائرة الشرق الاوسط ، منطقة الشرق الاوسط وشمال افريقيا : وحدة التنمية الاقتصادية والاجتماعية .
3. البنك المركزي . (بلا تاريخ). *التقارير السنوية لسنوات مختلفة.*
4. الجهاز المركزي للاحصاء وتكنلوجيا المعلومات واخرون . (2008). *التحليل الشامل للامن الغذائي والفئات الهشة* . برنامج الاغذية العالمي للامم المتحدة.
5. العراق. (2019). التقرير التطوعي الاول حول اهداف التنمية المستدامة.
6. حبيب جابر جابر . (2005/10/11). *جدل النظام الانتخابي.* الشرق الاوسط.
7. حسن فارس عبود. (2014). *تقييم حجم ظاهرة الفساد في المؤسسات الحكومية العراقية لمكافحة الفساد* . الاكادمية العراقية .
8. حسين احمد دخيل السرحان . (2003). *اثر عدم الاستقرار السياسي على مؤشرات التنمية البشرية في العراق بعد عام 2003.*
9. خطة التنمية الوطنية . (2013-2017).
10. سرمد كوكب الجميل، نمير امير الصائغ، و عدي سالم . (2018/8/11). *تقرير الاقتصاد العراقي : التحديات والخيارات* . مركز صنع السياسات للدراسات الدولية والاستراتيجية .
11. ضيدان طويرش هاشم المالكي . (2014). *واقع السياسة المالية واثرها بالتوازن الاقتصادي في العراق للمدة (1990-2010)* (الإصدار اطروحة دكتوراه). جامعة البصرة ، كلية الادارة والاقتصاد .
12. قانون الموازنة العامة الاتحادية للسنةالمالية. (2009). الوقائع العراقية.
13. ماجد الصوري . (15 3، 2009). الاقتصاد العراقي والسياسة المالية بين النظرية والتطبيق. *جريدة الصباح.* (http:www.alsabaah.com/paper.php?source=akbar&mlf=copy&sid=79144)
14. مظهر محمد صالح. (2008). السياسة النقدية للبنك المركزي ومتطلبات الاستقرار والنمو الاقتصادي. *البنك المركزي العراقي.*
15. وزارة التخطيط الجهاز المركزي للاحصاء . (2009). تعديل نظام الاستهداف للبطاقة التموينية . (www.cosit.cov.iq-2009)
16. وزارة التخطيط والتعاون الانمائي . (2008). *التقرير الوطني لحال التنمية البشرية في العراق -الاردن* . المطابع المركزية 2009: بيت الحكمة .

وزارة المالية ،دائرة الموازنة . (2007). الموازنة العامة الفيدرالية