دور أسعار الصرف وأسعار النفط وتأثيرهما في الموازنة العامة بالعراق

م.م زاهدة علي ياسين
الجامعة التقنية الشمالية / المعهد التقني نينوى
Zahidaay@ntu.edu.iq

ISSN 2709-6475 DOI: https://dx.doi.org/10.37940/BEJAR.2021.S.42

تأريخ استلام البحث 2021/5/16 **تأريخ قبول النشر 2021/7/26**

المستخلص

تُعد دراسة الموازنة العامة للبلدان من المواضيع المهمة لأنها تبين ما سيكون عليه حال هذه البلدان مستقبلاً، وذلك من خلال ما تقوم به هذه البلدان من تخصيص الموارد وتوزيعها بين مختلف الحاجات والأغراض العامة، وبسبب تركيز الحكومات العراقية المتوالية على تمويل الجانب التشغيلي للموازنات أكثر من الجانب الاستثماري فقد عانى العراق على الدوام من العجز في هذه الموازنات. جاء البحث في ثلاثة مباحث تناول الأول منها الموازنة العامة وتطرق الثاني إلى الأسعار النفطية وناقش الثالث أسعار الصرف، ولقد توصل البحث إلى عدد من النتائج المهمة، لعل أهمها هو أن تخفيض سعر صرف الدينار أمام الدولار عمل على تخفيض قيمة الدخل الحقيقي للأفراد وزيادة نسبة الأفراد دون خط الفقر، لكنه من ناحية أخرى سيعمل ذلك على تشجيع الصناعات المحلية وكذلك تنويع مصادر الدخل القومي، وسيكون لهذا الأمر آثار مهمة في تقليص حجم الاستيراد وخلق فرص عمل محلية. وقد أوصى البحث بضرورة تفعيل دور الايرادات الحكومية الأخرى غير الريعية، من مثل الايرادات الضريبية والايرادات الاستثمارية، وذلك لتحسين هيكل الايرادات الحكومية، ولتقليل الاعتماد على العائدات النفطية غير المنتظمة.

الكلمات الافتتاحية: سعر الصرف، سعر النفط ، الموازنة العامة، العجز.

مجلة اقتصاديات الأعمال
العدد (خاص- ج2) أيلول / 2021
الصفحات: 293-304

The role of exchange rates and oil prices and their effect on the public budgeting in Iraq

Abstract

The study of the Public Budgeting of countries is one of the important topics, because it shows what will be the situation of these countries in the future, through what these countries do in allocating resources and distributing them among the various needs and public purposes, and through the focus of successive Iraqi governments on financing the operational side of the Public Budgeting more than The investment side, Iraq has always suffered from a deficit in these Budgeting. The research came in three topics, the first of which dealt with the Public Budgeting, the second dealt with oil prices, and the third discussed the exchange rate.

The research has reached a number of results, perhaps the most important of which is that lowering the exchange rate of the dinar against the dollar worked to reduce the value of real income for individuals and increase the proportion of individuals below the poverty line, but on the other hand it will encourage local industries as well as diversify sources of national income, and this matter will have implications Mission in reducing the volume of imports and creating local job opportunities. The research recommended the necessity of activating the role of other non-rent government revenues, such as tax revenues and investment revenues, in order to improve the structure of government revenues, and to reduce dependence on irregular oil revenues.

Keywords: exchange rate, oil price, public budget, deficit.

المقدمة:

تعد دراسة الموازنة العامة للدولة في جوهرها دراسة للاقتصاد التطبيقي، وأن موضوعها الأساس هو تخصيص الموارد وتوزيعها بين مختلف الحاجات والأغراض العامة، إن أغلب البلدان المتقدمة وعلى اختلاف انظمتها متفقة على أن تسير نشاطاتها وفقاً لبرنامج محدد يشمل مجموع النفقات والايرادات التي تقررها مسبقاً هذه البلدان لعام واحد في بيانات تقترن بالصفة الاجبارية عن طريق السلطة التشريعية، وأنه غالباً ما يطلق على هذه الموازنة تسمية الموازنة العامة التي هي انعكاس لدور الدولة في النشاط الاقتصادي، فبعدما كان للموازنة العامة هدف مالي أصبح الآن لديها أهداف أخرى منها ما هو اقتصادي واجتماعي.

عند الحديث عن سعر الصرف سنجده من المتغيرات الاقتصادية المهمة في أداء اقتصادات العديد من البلدان سواء أكانت بلداناً نامية أم بلداناً متقدمة، ذلك أن معظم الاقتصادات أصبحت مفتوحة في الوقت الحاضر على العالم الخارجي، ولم يعد للاقتصاد المغلق مكان في عالم تسوده العولمة والتكتلات الاقتصادية، وفي ظل الاقتصاد المفتوح فإن التعامل مع البلدان الأخرى يتطلب أداة تربط الاقتصادات المحلية بالاقتصادات الدولية، وهنا يبرز دور سعر الصرف بوصفه أداةً تقوم بهذه المهمة.

إن البلدان النفطية ومنها العراق تتصف الإيرادات النفطية فيها بالتذبذب واللايقين وأنها ذات مصدر خارجي، فضلاً عن كون الأصل أو المصدر المُشتقة منه يُعد مصدراً ناضباً، لذلك فإن الخصائص الثلاث الأولى تؤثر في مسار الإنفاق العام وكيفية تحييد آثار التذبذب واللايقين ضمن الأجل القصير في ذلك الإنفاق، ومن ثم فإنها تؤثر في النمو والاستقرار الاقتصادي، وهكذا فإن البُلدان التي تتمتع بميزة نسبية للمورد الطبيعي تسعى إلى تحقيق التنوع الإنتاجي، وذلك عن طريق استخدام الإيرادات الناتجة عن تصدير هذه السلعة في الاستثمار الداخلي أو في الاستثمار الخارجي أو في كليهما معاً، وهي تهدف من ذلك خلق اقتصاد مُتنوع يكون أداؤه أفضل على المدى البعيد.

مشكلة البحث:

تُعد مشكلة عجز الموازنات العامة واحدة من أهم المشكلات الاقتصادية التي تواجه العديد من الاقتصادات سواء أكانت نامية منها أم متقدمة، ولقد لقي هذا الموضوع اهتماماً كبيراً في العديد من البلدان، إذ أصبح العجز سمة أساسية من سمات اقتصاديات البلدان مع اختلاف درجة العجز وطبيعته من بلد لآخر بحسب طبيعة الهيكل الاقتصادي لكل بلد ودرجة تقدمه والسياسات المالية المتبعة فيه، وفي هذا السياق انبرى الكثير من الباحثين والمؤسسات البحثية في العديد من البلدان في وضع حلول لذلك.

أهداف البحث:

يسعى البحث إلى تسليط الضوء على تطور عجز الموازنة العامة في العراق، وتبيان توجه المعنيين بالأمر نحو تطبيق تدابير احترازية تتمثل بخفض سعر الصرف من أجل تحسين الأداء الاقتصادي، ودراسة أسباب العجز في ظل تطورات أسعار النفط العالمية وسبل معالجته.

أهمية البحث:

تأتي أهمية البحث من دور العائدات النفطية في توفير الموارد المالية للموازنة العامة للدولة، وما اتخذته السلطة النقدية في العراق متمثلة بالبنك المركزي العراقي من إجراءات في تقليل سعر صرف العملة المحلية تجاه الدولار الأمريكي.

فرضية البحث:

يفترض البحث إن الاعتماد على المصادر الريعية المتمثلة بالعائدات النفطية بشكل كبير في تمويل الموازنة العامة يشكل خطراً كبيراً على أداء الاقتصاد العراقي، ذلك أن حجم هذه العائدات يتأثر سلباً بانخفاض سعر النفط في السوق العالمية للنفط، كما يفترض البحث أن الاجراءات التي اتخذها البنك المركزي كان لها تأثيرها الايجابي في تقليص حجم هذا العجز.

منهج البحث:

اعتمد البحث الأسلوب الوصفي في التحليل، سعياً منه لإثبات فرضية البحث من عدمها.

بيانات البحث:

اعتمد البحث على البيانات الصادرة عن وزارة المالية وجريدة الوقائع العراقية بيانات البنك الدولي للأعوام (2007-2021).

المبحث الأول: الموازنة العامة:

1. تطور فكرة الموازنة العامة:

لم تكن الموازنة العامة فكرة حديثة العهد عرفتها البشرية، إذ أن الفكر المالي كان قد عرف الموازنة بين ايرادات الدولة ونفقاتها منذ قديم الأزل، إذ ارتبطت فكرة الموازنة وتطورها بوجود الدولة وتطور وظيفتها، ذلك أن الموازنة بين ما تجبيه الدولة من موارد وما تنفقه من أموال لتوفير ما تشبع به المجتمع من حاجات عامة كان قد عرف عملياً منذ أن عرف الانسان الدولة، إذ أن عدداً من مؤلفات أرسطو وأفلاطون كانت قد احتوت على فقرات عدة تتعلق بمالية الدولة والأصول التي ينبغي أن تقوم عليها.

عند الحديث عن الحضارة المصرية القديمة نجد أن هناك اشارات واضحة للنظرة المستقبلية للأمور، وهذا ما أوضحه القرآن الكريم في سورة يوسف والدور الذي قام به في تسيير الأمور المالية للدولة، إذ تمت التوصية بأمور من شأنها العمل على توفير السلع الضرورية لإشباع الحاجات العامة المستقبلية.

بقيت البلدان الأوربية إلى بداية القرن الثامن عشر جاهلة للمفهوم الشائع للموازنة العامة، إذ أنها لم تفصل بين المالية العامة للدولة والمالية الخاصة للحاكم وأسرته وحاشيته، وتلك التي تستعمل لتمويل الحاجات العامة لأفراد المجتمع. إن التعسف في فرض الضرائب وارهاق الشعوب والتضييق عليهم من قبل الحكام في اوروبا أدى الى تنامي احتجاج الشعوب وزيادة غضبهم على الحكام وقيام الثورات ضدهم، الأمر الذي أدى إلى نشوء حق الشعوب في مناقشة محتويات الموازنة العامة واعتمادها، ولقد كان لهذا الأمر أثره البالغ في تطور الموازنة العامة في هذه البلدان بالشكل الذي نعرفه اليوم (لعمارة، 2001: 102-103).

2. مفهوم الموازنة العامة:

تعد الموازنة العامة وساطة مالية بين مكونين من مكونات السياسة المالية اللذين هما الإنفاق العام والإيرادات العامة، والانفاق العام هو مجموعة من المصروفات التي تقوم الدولة بإنفاقها في شكل كمية معينة من المال خلال مدة زمنية (هي في الغالب سنة واحدة) وذلك بهدف إشباع حاجات معينة للمجتمع الذي تنظمه الدولة (الجبوري والزاملي، 2014: 192).

فهي تهتم بتخصيص الموارد التي سوف يتم الحصول عليها (الإيرادات العامة) على جوانب الإنفاق العام المختلفة، لذلك كان أبسط تعريف للموازنة هو: تخصيص الموارد التي يتم الحصول عليها في سنة قادمة بما يحقق أفضل استخدام لهذه الموارد. تتباين مفاهيم الموازنة وذلك بحسب طبيعة الأفكار التي تنطلق منها، فهي تمثل وثيقة مالية تبين إنفاق الحكومة وإيراداتها والموازنة بينهما بما يحقق أهداف الدولة التي تعد من قبل السلطة المالية سنوياً وتصادق عليها السلطة التشريعية (خلف، 2008: 277)، أو أنها الترجمة الرقمية للسياسة المالية المتمثلة بالإيرادات العامة والنفقات العامة لسنة مالية قادمة، تضعها الدولة لتحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية ضمن الإطار العام للدولة (العركوب، 1997: 12)، فالموازنة العامة هي عبارة عن خطة مالية سنوية تُعرض على السلطة التشريعية في البلاد وذلك من أجل إقرارها (العبيدي، 2011: 186).

إذن فإن الموازنة العامة تتضمن نفقات عامة وإيرادات مالية عامة بشكل رقمي لسنة مالية قادمة، وهي تختلف عن الميزانية في أن الأخيرة تكون لسنة مالية منصرمة، كما أن الموازنة العامة تكون وفق مستوى كلي في حين أن الميزانية تكون وفق مستوى جزئي من مثل وحدة إنتاجية، وتهدف الموازنة العامة لتحقيق أهداف سياساتها المالية، فتستخدم لتحقيق الاستقرار الاقتصادي، وفي تحقيق التنمية الاقتصادية بما تستلزمه الأخيرة من تعبئة الادخارات وترشيد الاستهلاك ورفع قدرة الفرد ورغبته في العمل (العلي، 2002: 586)، لذا فإن الموازنة العامة للدولة هي عنصر مهم في السياسة المالية العامة، إذ أنها تشكل الخطة المالية للدولة لسنة قادمة، فهي مرآة تعكس النشاط المالي للدولة من خلال الأرقام التقديرية للنفقات العامة والإيرادات العامة.

3. خصائص الموازنة العامة للدولة:

تتمثل خصائص الموازنة العامة للدولة فيما يأتي: (عليوي، 2009: 3)

أ. احتمالية التقدير: أي تخمين التقديرات المستقبلية، ولا يمكن اثبات إمكانية حصولها من أم عدم حصولها، لذلك ينبغي توخي الدقة والحذر في تقديراتها.

ب. سنوية الموازنة: تحدد الموازنة من ناحية نفقاتها وإيراداتها لمدة معينة (عادة سنة).

ت. إقرار الموازنة: أي إن إعداد الموازنة من قبل الحكومة لا يكسبها الصفة الرسمية، إلا بعد إقرارها وتصديقها من قبل البرلمان عليها والسماح للحكومة بتطبيقها.

4. مفهوم عجز الموازنة العامة:

يعد عجز الموازنة من المفاهيم النسبية وهو يحدث بعامة عندما يكون حجم الإنفاق أكبر من حجم الإيرادات، وهذا لا يحدث دائماً وإنما في ظروف محددة، فعند حدوث من مثل هذه الحالة سوف يغطى عجز الموازنة من خلال الدين، فمعدل التغير في الدين الحقيقي يساوي الفرق بين مشتريات الحكومة وإيراداتها، زائداً الفائدة الحقيقية على دينها. الجدير بالذكر أن هناك أنواع مختلفة من العجز، ولكل نوع مفهومه الخاص واستخدامه الخاص، إلا أن الأكثر شيوعاً وأهمية هو العجز

الأساسي والعجز الإجمالي، والعجز المؤقت (المنظم) والعجز الدائم والعجز الهيكلي (حمادي، 2012: 9).

5. أسباب عجز الموازنة العامة:

يمكن تقسيم الأسباب المؤدية إلى حدوث عجز في الموازنة العامة إلى نوعين من الأسباب هما الأسباب الداخلية والأسباب الخارجية، وعند الحديث عن الأسباب الداخلية نجدها تتضمن ما يأتي: (حمادي، 2012: 11)

أ. أسباب سياسية: ترغب الحكومات بزيادة الإنفاق العام وبخاصة قبل الانتخابات لتبين للناخبين أنها جديرة بالحكم، كما أنها قد تؤخر تمويل العجز وذلك لتجنب تبعات هذا التمويل.

ب. ضعف النظام الضريبي: إن ضعف النظام الضريبي يعد أحد أسباب تزايد العجز في الموازنة العامة، وذلك لعدم إمكانية تغطيته من خلال الضرائب، وأن هذا الوهن في النظام الضريبي يكون نتيجة لتخلف الجهاز الضريبي أو التهرب الضريبي أو ضيق الوعاء الضريبي أو الفساد الإداري أو عدم كفاءة الإنفاق الحكومي.

ت. التضخم: إن ارتفاع الأسعار إلى مستويات عالية يؤدي إلى زيادة الأموال التي ينبغي أن تخصص للإنفاق، ولما كان الإنفاق بحاجة إلى موارد مالية لتمويله، فقد يكون من الصعب الحصول على هذه الموارد، وذلك نتيجة لعدم إمكانية زيادة الضريبة أو بيع السندات التي يقل الطلب عليها في حال التضخم بسبب شعور الأفراد أن التضخم سوف يخفض القيمة الحقيقية للسندات.

ث. ارتفاع أسعار الفائدة: إن ارتفاع أسعار الفائدة يؤدي إلى زيادة الإيرادات المطلوب توفيرها لتسديد فوائد الدين العام، مما يساهم في تفاقم العجز في حال عدم إمكانية توفير الإيراد المناسب.

ج. برامج التنمية الطموحة: يعد هذا الأمر من أبرز الأسباب لعجز الموازنة العامة في البلدان النامية بخاصةً، إذ أدت هذه البرامج إلى زيادة الإنفاق العام بشكل هائل الذي لم يُقابل بإيرادات عامة من خلال اقتصادات هذه البلدان، مما أدى إلى وقوعها في العجز.

أما الأسباب الخارجية فهي تتضمن ما يأتي:

أ. المديونية الخارجية: عند عدم مقدرة الاقتصاد القومي عن تلبية عجز الموازنة العامة فإنه يتم اللجوء إلى الخارج عن طريق الدين، ففي حال معاناة البلد من المديونية الخارجية فإنه سوف يقوم بإصدار السندات للإيفاء بهذه الديون والفائدة المستحقة عليها، مما يؤدي إلى استبدال دين خارجي بدين داخلي، الأمر الذي يعني زيادة عجز الموازنة العامة.

ب. تقلبات أسعار الصرف: تعمل تقلبات أسعار الصرف على عدم استقرار الاقتصاد المحلي وعدم الإقبال على الاستثمار في هذا البلد كون أن الصادرات والاستيرادات بدورها سوف تكون غير مستقرة، ومن ثم سيكون الطلب على السلع المحلية متذبذباً، مما يؤدي إلى خفض الإنتاج المحلي وزيادة البطالة وانخفاض الدخل اللذين يؤديان إلى ارتفاع مستوى الإنفاق العام وذلك لارتفاع حجم المعونات المقدمة من لدن الدولة، كما أن الضرائب ستكون منخفضة بفعل انخفاض الدخل.

6. سمات الموازنة العامة في العراق للفترة (2003-2021):

تعكس الموازنات بعد عام 2003 هيمنة العوائد النفطية على الايرادات العامة وتدني مساهمة الأنشطة غير النفطية، ويؤشر هذا الأمر طبيعة الاختلال الكبير والمستديم الذي تعاني منه الموازنات العراقية بعد 2003 التي تشير بدورها إلى مدى هشاشة الاقتصاد العراقي وتبعيته المتزايدة للنفط.

ولكون أن الموازنة تعتمد على ايرادات النفط في تمويلها، إذ تشكل هذه الايرادات أكثر من (90%) من اجمالي الايرادات، وأن هذا الأمر يجعل الموازنة العامة تتأثر بتقلبات أسعار النفط العالمية، فأي هبوط في أسعار النفط سيلقي بظلاله على الواقع الاقتصادي في البلد، مما ينعكس سلباً على رفاهية المواطن وامكانيات عيشه (شندي، 2019: 3).

إن ما يميز الموازنة في العراق بعد عام 2003 هو ارتفاع نسبة المخصص منها للنفقات التشغيلية، مع قلة في التخصيصات للنفقات الاستثمارية في ظل حاجة البلاد التي تمر بمرحلة إعادة البناء والإعمار، وأن هذه النسبة لا تحقق الأهداف المفترضة من إعادة البناء أو مكافحة البطالة (الذبحاوي، 2017: 13-14)، إذ تشكل الرواتب والأجور مكوناً كبيراً ضمن النفقات العامة، وذلك نظراً لكبر حجم القطاع العام أولاً وبسبب الترهل الاداري ثانياً، فضلاً عن وجود حالات الفساد الإداري وكبر حجم النفقات الأمنية.

كذلك تتميز الموازنة بكبر حجم النفقات التحويلية التي تشكل عبء على الموازنة، وهي تتكون من مفردات عدة ومن أهمها : البطاقة التموينية، ودعم المشتقات النفطية ودعم الشركات ودعم المزارعين، وتسديد الفوائد وإطفاء الديون وشبكة الحماية الاجتماعية، والمنح الموزعة على جهات متعددة، والاحتياط العام، وتعويضات الدولة للأفراد (حمد والمجمعي، 2018: 7-8).

ومن المميزات الأخرى للموازنة العامة هو انخفاض العبء الضريبي في العراق، وهذا يؤشر على ضعف الأداء الضريبي ومن ثم ضعف الايرادات الضريبية في العراق، وأن معظم الايرادات غير النفطية من مثل الضرائب والرسوم الجمركية مرتبطة أساساً بإيرادات النفط، فالضرائب تفرض على دخول ممولة بإيرادات النفط وأن الرسوم الجمركية هي الأخرى تفرض على السلع المستوردة الممولة بإيرادات النفط العراقية، وقِس على ذلك فإن النفط هو محور الموازنات العامة في العراق (العتابي، 2018: 13).

المبحث الثاني: السعر النفطي:

1. مفهوم السعر النفطي:

يُراد بالسعر الإشارة إلى كمية النقود التي تُستخدم للتعبير عن القيمة التي تُحددها عمليات البيع أو الشراء للسلع والخدمات الداخلة في التداول، فالسعر يَتحدد بفعل قوى الطلب والعرض في السوق (سبينداري، 2010: 1)، وهذا ما يُشير إلى وجود علاقة بين قيمة السلعة أو الخدمة والسعر المُحدد لها، وهذه العلاقة ليست ثابتة بل تتغير وتتأثر بالعديد من العوامل منها اقتصادية واجتماعية وسياسية، عليه فإن سعر النفط يُمثل أيضاً قيمة النفط بوحدة قياس مُعينة معبراً عنه بوحدة نقدية مُحددة في زمان ومكان معلومين. أما العلاقة بين سعر النفط وقيمته فليست مُتعادلة وليست ثابتة، إذ أنه ولمدد زمنية مضت كان السعر أقل من قيمة النفط مُقاساً بوحدة مُعينة من مثل الطن أو البرميل (الدوري، 2003: 347-348).

2. محددات سعر النفط:

هناك مُحددات عدة لسعر برميل النفط الخام منها ما هو اقتصادي ومنها ما هو غير اقتصادي، من مثل أسعار بدائل النفط والتضخم الاقتصادي والطلب على المُشتقات والندرة والدعم الحكومي وتكاليف الاستخراج والتقدم التقني والأسواق المالية (العبادي، 2020: 298-302).

إن السوق النفطية يسودها حال من عدم اليقين بخصوص المُستقبل فلا أحد يستطيع أن يتنبأ ماذا سيحصل لها عاماً بعد آخر، كذلك لا أحد يستطيع أن يعرف ماذا سيحصل للطلب العالمي على

النفط الخام، لكنه سيتلمس ذلك من خلال عدد من المُعطيات المُتمثلة في أن المعروض من النفط الخام سيصل إلى أقصاه في بدايات القرن الواحد والعشرين. كما تتصف الإيرادات النفطية بالتذبذب واللايقين وأنها ذات مصدر خارجي، فضلاً عن كون الأصل أو المصدر المُشتقة منه يُعد مصدراً ناضباً، إن الخصائص الثلاث الأولى تؤثر في مسار الإنفاق العام وكيفية تحييد آثار التذبذب واللايقين ضمن الأجل القصير في ذلك الإنفاق، ومن ثم في النمو والاستقرار الاقتصادي. أما خاصية النُضوب فهي ترتبط بتحويل الإنتاج والعائدات من الأصل الناضب إلى أصول مُنتجة أكثر ديمومة، وبشكل أكثر عُمومياً ترتبط بموضوع العدالة بين الأجيال. إن البُلدان التي تتمتع بميزة نسبية للمورد الطبيعي تسعى إلى تحقيق التنوع الإنتاجي، وذلك عن طريق استخدام الإيرادات الناتجة عن تصدير هذه السلعة في الاستثمار الداخلي أو في أفضل على المدى البعيد (العبادي، 2020: 345).

المبحث الثالث: سعر الصرف:

1. مفهوم سعر الصرف:

إن قيام التجارة بين البلدان باستخدام عملاتها الوطنية، إنما يترتب عليه عامل اقتصادي جديد ألا هو سعر الصرف الأجنبي، الذي يقوم بربط جهازي الأثمان لبلدين مختلفين، إذ تعد إحدى العمليتين سلعة والأخرى هي النقد الذي يقيس قيمة تلك السلعة، وبذلك فإن سعر الصرف يعبر عن عدد الوحدات من عملة ما أو أجزاء منها الواجب دفعها للحصول على وحدة واحدة من عملة أخرى (ظريفة، 2017: 5).

توجد وظائف عدة لسعر الصرف، نوجزها فيما يأتي: الوظيفة القياسية - يستخدم سعر الصرف لغرض قياس ومقارنة الأسعار المحلية لسلعة معينة مع أسعار السوق العالمية، وهكذا فإن سعر الصرف يمثل حلقة الوصل بين الأسعار المحلية والأسعار العالمية. الوظيفة التطويرية: - هنا يعمل سعر الصرف على تطوير صادرات معينة إلى مناطق معينة من خلال دوره في تشجيع تلك الصادرات، ومن جانب آخر يمكن أن يؤدي سعر الصرف إلى الاستغناء أو تعطيل فروع صناعية معينة واستبدالها بالواردات التي تكون أسعارها أقل من الأسعار المحلية، في حين يمكن الاعتماد على سعر صرف ملائم لتشجيع واردات معينة، ومن ثم يؤثر سعر الصرف في التركيب السلعي الجغرافي للتجارة الخارجية للبلدان. الوظيفة التوزيعية: وفيها يقوم سعر الصرف بحكم ارتباطه بالتجارة الخارجية بإعادة توزيع الدخل الوطني العالمي والثروات الوطنية بين مختلف البلدان (الحسيني، 2002: 149-150).

2. تطور سعر الصرف:

تزايدت الاهتمامات بشدة بعد الحرب العالمية الثانية في موضوعة سعر الصرف، إذ أكد نيركسه في عام 1945 على ضرورة استقرار سعر الصرف محذراً من العواقب التي قد تواجه الاقتصاد إذا لم يسد حال الاستقرار في أسواق صرف العملات، لذا فإنه يساند قيام البلدان بتثبيت أسعار صرف عملاتها المحلية تجاه العملة الأجنبية، وفي هذا السياق يدلي المساندون لسعر الصرف الثابت بدلوهم ويقدمون حججاً تعزز وجهات نظرهم التي من ضمنها تحقيق الاستقرار على مستوى الاقتصاد الكلي وتوفير الامان للمستثمرين المحليين والأجانب على حد سواء، ولقد ساد هذا الفكر المدة التي أعقبت الحرب العالمية الثانية وحتى انهيار نظام بريتون وودز في عام 1971، وخروج كثير من البلدان عن نظام سعر الصرف الثابت والتحول إلى نظام سعر الصرف المرن.

لقد كان على النقيض من ذلك أفكار ميلتون فريدمان التي جاء بها في عام 1953 وهي تعد في الحقيقة استثناءً عن المألوف في ذلك الوقت الذي كانت تسوده الافكار المؤيدة لسعر الصرف الثابت، إذ يؤكد الأخير على ضرورة إعطاء قدر من المرونة لسعر الصرف لمواجهة الخلل الحاصل في ميزان المدفوعات الذي قد يحصل كنتيجة للمعاملات مع البلدان الأخرى، وتعد أفكار فريدمان اللبنة الأساس للنهج الكلاسيكي المحدث المؤيد لسعر الصرف المرن بوصفه ركيزة أساس لمعالجة الاختلال في ميزان المدفوعات، إن هذا الجدل والنقاش ولد نقاط اختلاف أساسية ليس في اختيار نظام سعر الصرف (ثابت أم مرن) فحسب، وإنما بالكيفية التي يتحدد فيها سعر الصرف، فظهرت نماذج عديدة لتحديد سعر الصرف (العنزي، 2006: 8).

3. أسعار الصرف في العراق:

بقيت اسعار الصرف الرسمية في العراق ثابتة لمدة ليست بالقصيرة وقد عانى فيها الدينار العراقي الكثير من عدم الاستقرار، لكن بعد اجتياح العراق في عام 2003 بدأ الدينار يحافظ على استقراره، وذلك بفضل سياسة سعر الصرف التي انتهجها البنك المركزي العراقي والاستقلالية التي تمتع بها إلى حدٍ ما، على الرغم من بقاء معدلات التضخم مرتفعة، إذ استطاع البنك المركزي السيطرة شبه التامة على تحركات الصرف الأجنبي ورفع قيمته بهدوء، وبما لا يحدث صدمات للاقتصاد العراقي (العلاف، 2012: 55).

ربما تكون الخطوة التي لجأ إليها البنك المركزي عندما قام بتخفيض سعر صرف الدينار العراقي تجاه الدولار الأمريكي قد تأخرت كثيراً، لكون أن هذا الأمر كان قد ساهم في حماية المنتج المحلي، فضلاً عن أن عملية التخفيض هذه كانت قد زادت من الكلف المالية للبلدان المصدرة للعراق، مما أسهم في زيادة التنافس بين المنتج المستورد والمنتج المحلي، وربما يكون السبب في ذلك هو حماية الصناعة العراقية والمنتجات العراقية من المنافسة الدولية.

لكن لكل قرار هناك من يسانده وفي الوقت نفسه هناك من يعارضه، وذلك من خلال استغلال النقمة والسخط الذي تولد لدى الطبقات الفقيرة في المجتمع وبخاصة تلك التي تصنف تحت خط الفقر بسبب هذا القرار، وذلك لخدمة الأطراف الخارجية التي كانت مستفيدة من انخفاض سعر صرف الدينار تجاه الدولار في العراق سابقاً. معللين ذلك بقولهم إن القدرة الشرائية للمواطن العراقي قد انخفضت بشكل كبير، كما أن نسباً أكبر من العراقيين بدأت تفقد القدرة على شراء المواد الغذائية الأساسية.

إن خطوة تخفيض سعر صرف الدينار أمام الدولار هي خطوة "مهمة" لكنها "غير مكتملة"، وذلك بسبب "عدم تمكن الحكومة من إدارة هذا الملف بشكل جيد"، ويعتقد داعمو هذا القرار أنه وعلى الرغم من تأثيراته في أسعار السلع والخدمات الأساسية فإنه "يحمل أبعاداً إيجابية يمكن أن تعود بالنفع على الاقتصاد العراقي"، إذ أن تخفيض قيمة الدينار أمام الدولار سيشجع الصناعات المحلية وكذلك الاستثمار في الزراعة، وسيكون لهذا الأمر آثار مهمة في تقليص حجم الاستيراد وخلق فرص عمل محلية، أما بالنسبة لمعارضون القرارات يرون أن "الخطوات غير المكتملة من قبل حكومة العراق، تمنع من الاستفادة من قرار خفض سعر صرف الدينار، إذ أنه من دون وجود مشاريع ستراتيجية من مثل صناعة الحديد والصلب وصناعات البتروكيمياويات، لن يكون لقرار الحكومة فائدة في دعم الصناعة العراقية، وذلك لأن المصنعين العراقيين يستوردون المواد الأولية ويتأثرون بارتفاع سعر الدولار.

الجدول (1) الفائض أو العجز في الموازنة العامة العراقية

الأعوام	الإيرادات	النفقات	الفائض أو العجز في الموازنة العامة	سعر الصرف	سعر النفط العالمي
2007	420564530267	5172748005	-9,662,937,738	1254.567	71.07
2008	193 081 775 50	548 973 861 59	-9,086,892,355	1193.083	97.073
2009	50408215839	69165523835	-9,453,757,709	1170	62.45
2010	61735312500	23676772604	38,058,539,896	1170	78.25
2011	80934790500	96662766700	-15,727,976,200	1170	103.65
2012	102326898000	117122930150	-14,796,032,150	1166.167	104.49
2013	119296663096	138424608000	-19,127,944,904	1166	104.93
2014	139640628585	163416518003	-23,775,889,418	1166	97.263
2015	94048364139	119462429549	- 25414065410	1167.333	51.67
2016	81700803138	105895722619	-24,194,919,481	1182	43.95
2017	79011421000	100671160790	-21,659,739,790	1184	53.27
2018	91643667236	104158183734	-12514516498	1182.75	69.53
2019	105569686870	133107616412	-27.537.929.542	1182	42.57
2020	67425220454	148606809164	-81,181,588,710	1460	39.19
2021	101320141984	129993009291	- 28,672,867,307	1450	59.67

المصدر: الجدول من إعداد الباحثة اعتماداً على البيانات الصادرة عن وزارة المالية وجريدة الوقائع العراقية.

من خلال مقارنة الموازنة العامة لعام 2021 التي اقرها البرلمان مؤخراً مع نظيرتها للعام السابق التي لم يتم اقرارها، نجد أنها كانت قد قللت العجز بنسبة كبيرة (نحو 35.32% في عام 2021 قياساً بالعام 2020)، وهذا يعني أن الاجراءات التي اتخذها البنك المركزي في تقليل سعر الصرف، فضلاً عن دور الحكومة في تقليص حجم الانفاق العام (الذي بلغ نحو 130 تريليون دينار في عام 2021 مقارنة بنحو 149 تريليون في عام 2020) كانت قد أتت بنتائجها الايجابية في هذا الميدان، ولا ننسى دور الاسعار النفطية العالمية التي ارتفعت إلى نحو (60) دولار للبرميل في الشهور الثلاثة الأولى من عام 2021 التي زادت من حجم العوائد النفطية للبلد، كون أن أغلب الايرادات العامة هي ايرادات نفطية وبحسب الموازنة العامة لعام 2021 كانت قد بلغت هذه الايرادات نحو (80.09%) من الايرادات العامة.

النتائج والتوصيات:

النتائج:

1. هناك عدد من الأسباب تؤدي إلى حدوث عجز في الموازنة العامة، وهي تقسم إلى نوعين من الأسباب، هما الأسباب الداخلية المتمثلة في الاسباب السياسية وضعف النظام الضريبي والتضخم وارتفاع أسعار الفائدة وبرامج التنمية الطموحة، وكذلك الأسباب الخارجية المتمثلة في المديونية الخارجية وتقلبات أسعار الصرف.
2. تعاني الموازنة العامة في العراق من اختلال كبير ومستديم في هيكلها يتأتى من زيادة الاعتماد على العائدات النفطية التي تتسم بحال من عدم اليقين وعدم الاستقرار والتذبذب، وهو يشير بدوره إلى مدى هشاشة الاقتصاد العراقي وتبعيته المتزايدة للنفط.
3. لا يمكن التعويل دائماً على العائدات النفطية في تمويل الموازنة العامة للعراق، وذلك لتأثر هذه العائدات بالأسعار العالمية للنفط في الأسواق الدولية التي تتسم بالكثير من الغموض وعدم اليقين.

4. إن اختيار نظام سعر الصرف يعتمد على الأهداف التي تسعى الدول إلى تحقيقها، لذا فإن اختيار نظام معين لسعر الصرف يمثل قراراً مرحلياً وليس نهائياً، إذ أن التغيرات التي تطرأ على هذه الأهداف التي تسعى الدولة إلى تحقيقها، تفرض ضغوطاً من أجل الانتقال إلى نظام سعر صرف آخر بديل يضمن تحقيق تلك الاهداف. إن ما نخلص إليه هو أنه ليس هناك نظام لسعر الصرف يصلح لمختلف الأوقات، ولكافة الظروف التي تمر بها الدولة.
5. استطاع البنك المركزي السيطرة شبه التامة على تحركات الصرف الأجنبي بهدوء بعد عام 2003، وذلك بفضل سياسة سعر الصرف التي انتهجها البنك المركزي العراقي والاستقلالية التي تمتع بها إلى حدٍ ما على الرغم من بقاء معدلات التضخم مرتفعة.
6. إن تخفيض سعر صرف الدينار أمام الدولار عمل على تخفيض قيمة الدخل الحقيقي للأفراد وزيادة نسبة الأفراد دون خط الفقر، لكنه من ناحية أخرى سيعمل على تشجيع الصناعات المحلية وكذلك تنويع مصادر الدخل القومي، وسيكون لهذا الأمر آثار مهمة في تقليص حجم الاستيراد وخلق فرص عمل محلية، وهنا تحققت فرضية البحث.
7. إن الخطوات غير المكتملة للحكومة العراقية، تمنع من الاستفادة من قرار خفض سعر صرف الدينار، إذ أنه من دون وجود مشاريع ستراتيجية لن يكون لقرار الحكومة فائدة في دعم الصناعة العراقية، وذلك لأن المصنعين العراقيين يستوردون المواد الأولية ويتأثرون بارتفاع سعر الدولار في الوقت نفسه.

التوصيات:

1. ضرورة تجنب الانتقال المفاجئ من نظام سعر صرف معين إلى آخر لما له من آثار مباشرة وغير مباشرة في مجمل النشاطات الاقتصادية، وكذلك ينبغي عدم النظر إلى تقلبات أسعار الصرف بكونها ظاهرة سلبية ينبغي تجنبها دوماً، بل التأكيد على مقارنة العوائد المترتبة على تقلبات أسعار الصرف المتمثلة في إعادة التوازن إلى ميزان المدفوعات وتحقيق أرباح غير متوقعة وإعادة تخصيص الموارد نحو استخدامها البديلة.
2. ينبغي التركيز على الكلف المترتبة على تقلبات أسعار الصرف سواء أكانت اقتصادية منها أم اجتماعية، لأنها ستعمل على تخفيض حجم التبادل التجاري وتخفيض حجم الاستثمارات الأجنبية في البلد، وانخفاض القيمة الحقيقية لسعر صرف العملة المحلية الذي يؤثر في حجم الاستهلاك وكذلك الادخار والاستثمار وانخفاض الدخل الحقيقي للأفراد.
3. تفعيل دور الايرادات الحكومية الأخرى غير الريعية، من مثل الايرادات الضريبية والايرادات الاستثمارية، وذلك لتحسين هيكل الايرادات الحكومية، ولتقليل الاعتماد على العائدات النفطية غير المنتظمة.

المصادر:

1. الجبوري، بتول مطر والزاملي، دعاء محمد، (2014)، دور الانفاق العام في تحقيق الاستقرار الاقتصادي في العراق للمدة (2003-2012)، مجلة القادسية للعلوم الإدارية والاقتصادية، المجلد 16، العدد 1.
2. الحسيني، عرفان تقي، (2002)، التمويل الدولي، ط2، دار مجدلاوي، عمان، الأردن.
3. حمادي، مصطفى فاضل، (2012)، قياس تأثير عجز الموازنة العامة في بعض متغيرات الاقتصاد الكلي لعينة من البلدان المتقدمة والنامية للمدة (1980-2009)، أطروحة دكتوراه غير منشورة، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة الموصل.
4. حمد، مخيف جاسم والمجمعي، حسن زيدان خلف، (2018)، تمويل عجز الموازنة العامة العراقية للمدة (2003-2015)، مجلة تكريت للعلوم الإدارية والاقتصادية، المجلد 1، العدد41، الجزء 2.

5. خلف، فليح حسن، (2008)، المالية العامة، عالم الكتب الحديث للنشر والتوزيع، إربد، الأردن.
6. الدوري، محمد أحمد ، (2003)، مبادئ اقتصاد النفط، دار شموع الثقافة، ليبيا.
7. الذبحاوي، فرحان محمد حسن، (2017)، اتجاهات السياسة المالية في العراق، مجلة الغري للعلوم الاقتصادية والإدارية، المجلد 14، العدد 1.
8. سبينداري، خبات عبدالكريم.، (2010)، سعيد أثر تقلبات أسعار النفط الخام في الطلب على مصادر الطاقة البديلة للمدة "1973-2008"، رسالة ماجستير (غير منشورة)، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة دهوك.
9. شندي، أديب قاسم، (2019)، إصلاح الموازنة العامة للدولة العراقية جزءاً من الإصلاح الاقتصادي، مجلة جامعة الانبار للعلوم الاقتصادية والإدارية، العدد 27.
10. ظريفة، سلايمية، (2017)، محاضرات في اقتصاد أسعار الصرف.
https://fsecg.univ-guelma.dz/sites/default/files/m5.pdf
11. العبيدي، سعيد علي، (2011)، اقتصاديات المالية العامة، دار دجلة للطباعة والنشر، عمان، الأردن.
12. العتابي، صادق جعفر كاظم، (2018)، أثر الضرائب الجمركية في دعم الموازنة العامة للدولة، مجلة المثنى للعلوم الإدارية والاقتصادية، جامعة المثنى، العدد 8.
13. العركوب، هاشم محمد، (1997)، عجز الموازنة العامة للدولة: دراسة في أسبابه وآثاره ومعالجته لبلدان مختارة، مع إشارة خاصة للعراق للمدة (1973-1993)، أطروحة دكتوراه غير منشورة، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة الموصل.
14. العلاف، رعد سليمان ذنون، (2012)، القيود والممكنات أمام جمهورية العراق للانتماء إلى منظمة التجارة العالمية، رسالة ماجستير (غير منشورة)، كلية الادارة والاقتصاد، جامعة الموصل.
15. العلي، عادل فليح، (2002)، المالية العامة والتشريع المالي، الدار الجامعية للطباعة والنشر والترجمة، الموصل، العراق.
16. عليوي، نجم عبد، (2009)، دراسة وتحليل هيكل الموازنة العامة لدولة العراق من 2003-2007، مجلة الغري للعلوم الاقتصادية والإدارية، المجلد 4، العدد 13 (30 سبتمبر/ أيلول).
17. العنزي، سعدون حسين فرحان، (2006)، أثر تقلبات سعر الصرف على بعض متغيرات الاقتصاد الكلي في عدد من الدول النامية، أطروحة دكتوراه (غير منشورة)، كلية الادارة والاقتصاد، جامعة الموصل.
18. لعمارة، جمال، (2001)، تطور فكرة ومفهوم الموازنة العامة للدولة، مجلة العلوم الانسانية، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد الأول، الجزائر، نوفمبر.