

## تحيتان للعراق (إنجازات للعراق): تحديات سعر الصرف في العراق

9 مايو، 2024

### ملخص تنفيذي

تكشفت بداية عام 2024 عن أخبار جيدة للعراق في مجالين مهمين حيث انخرطت الحكومة العراقية في جهد جاد لمكافحة الفساد من شأنه أن يقلل من "ضريبة الفساد" التي تثقل كاهل الشعب. وكما نوقش في تقرير مجلس الأعمال العراقي البريطاني لعام 2021 بعنوان "الفساد أسوأ من داعش: أسباب وعلاجات الفساد في العراق"<sup>1</sup>، فإن الحرب ضد الفساد ستستغرق سنوات إن لم يكن عقوداً وستتطلب إرادة سياسية كبيرة. ولكن إذا أمكن الحد من الفساد بشكل كبير، فإن الفوائد التي ستعود على الشعب العراقي ستكون كبيرة جداً.

والخبر السار الآخر هو أن هناك محاولة لإحياء النظام المصرفي المحتضر حتى الآن في العراق من خلال إعادة رسملة البنوك المملوكة للدولة، ووضع لوائح مصرفية جديدة، وإنشاء إطار للعمل المصرفي الإلكتروني. ويعد ذلك خطة جريئة إن تم تنفيذها بنجاح فستؤدي إلى توسع تدريجي للقطاع الخاص مما سيوفر فرص عمل جديدة وسيقلل أيضاً من اعتماد الاقتصاد العراقي المفرط على صادرات النفط الخام.

ومع ذلك، فإن الاقتصاد السياسي للعراق لا يحصل إلا على اثنتين من أصل ثلاث تحيات (إنجازات). حيث أدى الانتعاش القوي لأسعار النفط، بعد انهيار عام 2020، إلى إقرار موازنة سخية مدتها ثلاث سنوات مع زيادات كبيرة في كل من النفقات الجارية - الرواتب والمعاشات التقاعدية - والاستثمار في البنى التحتية. ولا

<sup>1</sup> مجلس الأعمال العراقي البريطاني (2021) "الفساد أسوأ من داعش: أسباب وعلاج الفساد العراقي" نشر باللغتين الإنجليزية والعربية. أبريل.

تعزز الموازنة اعتماد البلد على النفط فحسب بل وتفترض أسعار نفط وأحجام صادرات غير واقعية، كما سيناقش لاحقاً.

ستخلق هذه القوى الثلاث - جهود مكافحة الفساد، وتحديث النظام المصرفي، وموازنة 2023-2025 الضخمة - تحديات للسيطرة على سعر صرف الدينار في العراق. ويمكن للمرء أن يجادل بأنه على مدى العقدين الماضيين لم يكن لحكومة العراق أي سيطرة تذكر على أسعار الصرف ولكن كانت سياسة سعر الصرف تحدد من قبل قطاعات أخرى من الاقتصاد السياسي في العراق. وحتى وان كان هذا الامر صحيحاً، فإن مستوى سعر الصرف والتغيرات في هذا المستوى توفر نظرة ثاقبة وقيمة لنوعية الإدارة الاقتصادية في العراق، كما يعتقد العديد من العراقيين والأجانب. وتتجلى هذه الأهمية في الجهود المبذولة حالياً للتخلص من الدولار في الاقتصاد العراقي مع وجود طلب متزايد على الدولار. ويظهر هذا الطلب الزائد من خلال سعر الصرف الموازي البالغ حوالي 1500 دينار لكل دولار مقارنة بسعر الصرف الرسمي البالغ 1310 دينار لكل دولار.

ان أحد الأسباب المهمة لهذه الفجوة في سعر الصرف هو أن الحكومة العراقية تحاول وبتشجيع قوي من الاحتياطي الفيدرالي الأمريكي الحد من استخدام الدولار الأمريكي في كل من الاقتصاد الداخلي والتعاملات الخارجية للعراق. ومنذ عام 2003، سهل الدولار الأمريكي النمو الاقتصادي في العراق من خلال توفير وسيلة مقبولة على نطاق واسع لتبادل المشتريات بالإضافة إلى كونه مخزن موثوق القيمة للادخار. وعلى المدى الطويل، سيعتمد حجم التأثير السلبي لعملية إلغاء الدولار على مدى سرعة الحكومة العراقية في زيادة كفاءة وسائل التبادل البديلة ومدى الثقة في مخازن القيمة البديلة.

بعد ملخص قصير عن "دورة تدفق" الدينار والدولار في الاقتصاد العراقي، سيتناول هذا التقرير العوامل المؤسسية الأكثر أهمية والتي أدت إلى الطلب المفرط على الدولار الأمريكي في العراق وبالتالي إلى فجوة واسعة بين الأسعار الرسمية وأسعار السوق الموازي، مما يزيد من عدم استقرار سعر الصرف ويسهل الفساد ويبطئ النمو الاقتصادي. وسيتبع ذلك استعراض لخيارات السياسة العامة للحد من الطلب الزائد على الدولار. وسينتهي هذا التقرير بالصعوبات متوسطة الأجل لإدارة سعر الصرف الناجمة عن موازنة 2023-2025 الطموحة.

## دورة تدفق الدينار والدولار في العراق: العلاقات بين السياسة النقدية وسياسة سعر الصرف والسياسة المالية

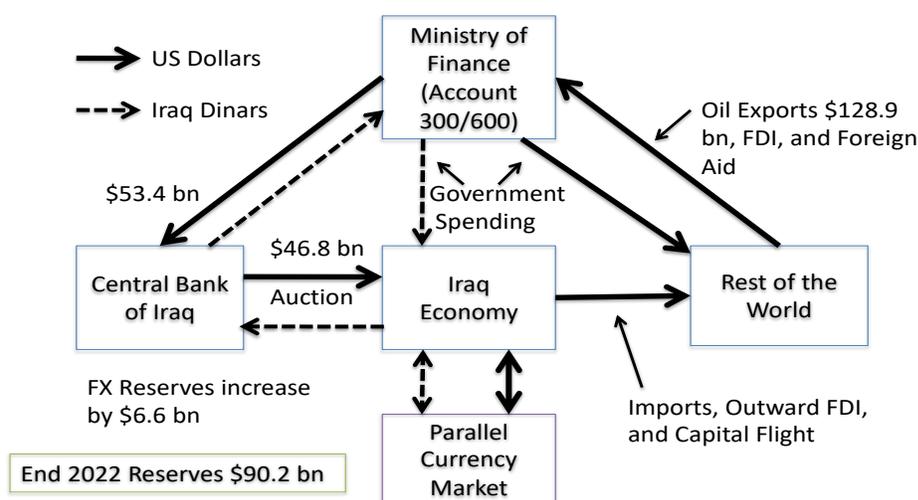
الشكل 1.1<sup>2</sup> يوضح العلاقة المعقدة بين السياسة النقدية وسياسة سعر الصرف والسياسة المالية في العراق باستخدام بيانات عام 2022، حيث تم تحويل عائدات تصدير النفط بالدولار – التي بلغت 128.9 مليار دولار في عام 2022 - بالإضافة إلى الاستثمارات الأجنبية المباشرة وغير المباشرة وكمية صغيرة من المساعدات الخارجية إما مباشرة إلى وزارة المالية العراقية أو إلى أحد حسابي وزارة المالية في الاحتياطي الفيدرالي في نيويورك

وبناء على طلب وزارة المالية العراقية، أطلق الاحتياطي الفيدرالي في نيويورك أموالاً استخدمت الوزارة بعضها لدفع نفقات الحكومة العراقية المترتبة على الاستيراد ولدفع الديون ولبعض المعاملات الخارجية الأخرى. وباعت وزارة المالية مبلغاً قدره 53.4 مليار دولار إلى البنك المركزي العراقي مقابل الدينار بسعر

<sup>2</sup> الرقم مأخوذ من فرانك آر غونتر (2021) *الاقتصاد السياسي للعراق* ، ص 285-286 بينما بيانات 2022 مأخوذة من أحمد طبعجالي (2024) *حفنة من الننانير: إزالة الغموض عن مزاد الدولار العراقي* ، سلسلة أوراق مركز الشرق الأوسط في كلية لندن للاقتصاد ، 85 ، أبريل ، الجدول 1 ، ص.

الصرف الرسمي آنذاك البالغ 1450 ديناراً عراقياً للدولار الواحد وذلك للحصول على العملة المحلية التي تحتاجها الحكومة العراقية لدفع النفقات الداخلية، مما زاد صافي الأصول الأجنبية للبنك المركزي العراقي والمتمثلة بما تحت حيازته من الدولار الأمريكي.

الشكل 1: تدفق الدينار والدولار



لتوفير الدولار للقطاع الخاص، يعقد البنك المركزي العراقي مزاداً يومياً للعملة حيث يدعو مجموعة محددة من البنوك والمؤسسات المالية الأخرى لشراء أو بيع الدولار الأمريكي بسعر الصرف الرسمي.<sup>3</sup> ومن النادر جداً ان تسعى هذه المؤسسات إلى بيع الدولارات إلى البنك المركزي العراقي. وفي عام 2022، اشترت هذه المؤسسات ما قيمته 46.8 مليار دولار من البنك المركزي العراقي. وكان الفرق بين مبيعات وزارة المالية من الدولار الأمريكي إلى البنك المركزي العراقي ومبيعات الدولار من قبل البنك المركزي العراقي إلى

<sup>3</sup> للحصول على تحليل مفصل لمزاد العملة في البنك المركزي العراقي، انظر أحمد طباقجالي (2024) حفنة من الدنانير: إزالة الغموض عن مزاد الدولار العراقي، سلسلة أوراق مركز الشرق الأوسط في كلية لندن للاقتصاد 85، أبريل؛ وكابيتا (2023) "معضلة الدينار العراقي: موجز عن سير عمل العملة وعواقب الأنظمة الحالية" أبريل، ص 15-18.

المؤسسات المالية يزيد أو ينقص احتياطات البنك المركزي العراقي. وفي عام 2022، ادت هذه التعاملات الى زيادة الاحتياطات الأجنبية بمقدار 6.6 مليار دولار: وهو ناتج الفرق بين 53.4 مليار دولار استلمها البنك المركزي العراقي من وزارة المالية و 46.8 مليار دولار التي تم بيعها في مزاد العملة للبنك المركزي العراقي. ومن الجدير بالذكر أن هذا ليس المحدد الوحيد للتغيرات في الاحتياطات الدولية للعراق التي زادت بنحو 26 مليار دولار في عام 2022.

تشتري الشركات المالية وغير المالية التي لا يسمح لها بشراء الدولار في مزاد البنك المركزي العراقي من السوق أو سوق العملة الموازية. وفي حين أن السعر الموازي يتحدد في الغالب من خلال العرض والطلب على الدولار في العراق، الا انه يذكر ان هناك اتهامات لبعض شركات الصرافة الكبيرة بقيامها وربما بمساعدة بعض الوكالات الحكومية بالتلاعب بسعر الصرف الموازي - على المدى القصير على الأقل - وذلك لزيادة أرباحها.

يوفر الفرق بين سعر الصرف الرسمي وسعر الصرف في السوق الموازية معلومات مهمة عن القيمة الحقيقية للدينار. وفي الحالات الطبيعية يكون الفرق بين المعدلين اقل من 2٪ مما يوفر ربحاً غير محفوف بالمخاطر لتلك المؤسسات المالية التي لديها إمكانية الوصول إلى مزاد العملة لشراء الدولار وإعادة بيعه في السوق الموازية. ولكن منذ إعادة تقييم الدينار بنسبة 10.3٪ في شباط/فبراير 2023، اتسعت الفجوة بين السعر الرسمي والسعر في السوق الموازية بشكل كبير. ففي تشرين الثاني/نوفمبر 2023 وصل السعر الموازي إلى

<sup>4</sup> تسمى الزيادة في قيمة الدينار إعادة التقييم إذا كان التعزيز نتيجة لقرار سياسي ولكن يسمى التقدير إذا كان التعزيز نتيجة لتغيير في العرض والطلب في السوق للدينار. وبالمثل، فإن تخفيض قيمة العملة هو نتيجة للسياسة بينما يعكس انخفاض القيمة التغيرات في الطلب أو العرض في السوق.

1,650 دينار عراقي/ دولار - فجوة تقارب 26%. وفي الآونة الأخيرة استقر المعدل الموازي حيث بلغ بحلول منتصف اذار/مارس 2024 حوالي 1,520-1,530 دينار عراقي / دولار - فجوة تقارب 16%.

## محددات الطلب المتزايد على الدولار

### سعر النفط:

على الرغم من أن العراق شهد زيادة تدريجية في حجم صادرات النفط الا ان إيراداته تهيمن عليها التغيرات في أسعار النفط. على سبيل المثال، في عام 2020 بلغ سعر النفط العراقي 38.4 دولارا للبرميل مما أدى إلى عائدات تصدير النفط الخام بقيمة 42 مليار دولار. ونتيجة لذلك، لم تكن الإيرادات الحكومية في عام 2020 كافية لدفع الرواتب والمعاشات التقاعدية ناهيك عن النفقات الجارية والاستثمارية الأخرى.

ومع تضاعف أسعار النفط ثلاث مرات تقريبا لتصل إلى 95.60 دولارا للبرميل في عام 2022 بلغت إيرادات التصدير رقما قياسيا قدره 116 مليار دولار<sup>5</sup> قبل أن تنخفض أسعار النفط مرة أخرى إلى 79.10 دولارا للبرميل في عام 2023 مما أدى إلى انخفاض بنسبة 16% في عائدات التصدير إلى 100 مليار دولار. ومع صادرات النفط الحالية البالغة 3.5 مليون برميل يوميا، تؤدي زيادة سعر النفط بمقدار دولار واحد إلى ارتفاع في عائدات تصدير النفط بنحو 1.3 مليار دولار (1.7 تريليون دينار). وتؤدي عائدات تصدير النفط المرتفعة إلى زيادة في الاحتياطيات الدولية للبلاد مما يزيد من الثقة في أن القيمة الدولية للدينار ستبقى مستقرة أو حتى إلى ارتفاع في القيمة. وعلى العكس من ذلك، فإن انخفاض عائدات تصدير النفط يؤدي إلى تناقص الاحتياطيات الدولية مما يثير مخاوف من انخفاض كبير في قيمة الدينار كما حدث في كانون الأول/ديسمبر 2020.

<sup>5</sup> البنك الدولي (2023) المرصد الاقتصادي للعراق، ربيع / صيف، ص 4-5.

تعتمد الكثير من الأمور على سعر النفط الخام وحجم صادرات النفط العراقي على مدى السنوات القليلة المقبلة. ففي كانون الثاني/يناير 2024 بلغ متوسط السعر 77.54 دولارا أمريكيا للبرميل وبلغ حجم التصدير 3.34 مليون برميل في اليوم.<sup>6</sup> وأدى ذلك إلى زيادة بمقدار 400 مليون دولار رفي عائدات التصدير عما هو مدرج في الموازنة، إلا أنه لم يكن كافيا لمنع زيادة العجز في الموازنة. حيث يقدر صندوق النقد الدولي أنه حتى لو ارتفعت صادرات النفط إلى 3.5 مليون برميل في اليوم في عام 2024، فإن سعر النفط اللازم لسد الحاجة سيكون حوالي 90 دولارا للبرميل هذا العام، وهو ما يعادل حوالي 98 دولارا للبرميل لمزيج برنت.<sup>7</sup> وعلى الرغم من الزيادات السخية في نفقات الحكومة العراقية في موازنة السنوات الثلاث، فهناك حاليا ضغوط سياسية لزيادة هذه النفقات على مدى العامين المقبلين. وبطبيعة الحال، إذا التزمت الحكومة العراقية بمثل هذه الزيادات في الإنفاق فإن سعر النفط اللازم لسد الحاجة يجب ان يكون أعلى من 90 دولارا للبرميل. ان التنبؤ بأسعار النفط غالبا ما يكون جهدا غير مجدي. وهناك محركات لتغير اسعار النفط في المستقبل مثل سياسات أوبك +، والتأثير المستمر للعقوبات على روسيا وإيران ومعدلات النمو في الصين والهند وأوروبا والولايات المتحدة والتغيرات في التكنولوجيا. وفي الوقت الحالي، فإن أكبر مصدر لعدم اليقين بالنسبة لأسعار النفط هو الصراعات العديدة في الشرق الأوسط وأوكرانيا. حيث تبادلت إيران وإسرائيل الهجمات بالصواريخ والطائرات المسييرة في أبريل 2024 وقد يؤدي إلى زيادة العقوبات على صادرات النفط الإيرانية - مما يقلل من إمدادات النفط العالمية. وقد يؤدي الغزو الروسي المستمر لأوكرانيا إلى مزيد من الجهود الدولية لزيادة خفض تمويل موسكو من خلال تقييد صادراتها من الطاقة.

<sup>6</sup> حتى 1 مايو 2024 ، لم تنشر وزارة النفط العراقية التقدير الشهري لمتوسط سعر النفط المصدر لشهري فبراير ومارس. هذا التأخير في إصدار هذه القطعة الهامة من البيانات غير مسبوق وربما يكون محاولة لإخفاء الأخبار السيئة - الحكومات لا تؤخر إصدار البيانات المواتية.  
<sup>7</sup> صندوق النقد الدولي (2024) "العراق: البيان الختامي لبعثة المادة الرابعة لصندوق النقد الدولي لعام 2024" 3 مارس.

على الرغم من هذه الاحداث، تشير العقود الآجلة لخام برنت، حيث يخاطر المضاربون بأموالهم الخاصة بناء على توقعاتهم، إلى انخفاض تدريجي في أسعار النفط. من 86 دولارا متوقعا للبرميل في منتصف عام 2024 إلى 81 دولارا للبرميل في عام 2025، وإلى 76 دولارا للبرميل في عام 2026.<sup>8</sup> وبما أن العراق يبيع بحوالي 92٪ من سعر مزيج برنت؛ فإن كانت هذه العقود الآجلة دقيقة، فيمكن للحكومة العراقية أن تتوقع كسب ما يقرب من 79 دولارا للبرميل هذا العام، و 75 دولارا للبرميل في عام 2025، و 70 دولارا للبرميل في عام 2026. هذه الأسعار أقل بكثير من سعر النفط اللازم لسد الحاجة والبالغ 90 دولارا للبرميل. ونتيجة لذلك، من المتوقع أن يؤدي تنفيذ موازنة 2023-2025 إلى انخفاض في الاحتياطيات الدولية للبلاد وتجدد الضغوط المالية خاصة إذا انخفضت أسعار النفط العالمية. وإذا أصبحت هذه الضغوط المالية خطيرة بما فيه الكفاية فإنها ستعزز التوقعات بأن الحكومة العراقية ستخفض قيمة الدينار كما فعلت في ظل ظروف مماثلة في عام 2020.

### قيود الحكومة الأمريكية على شحنات العملة:

حتى وقت قريب، كان الاحتياطي الفيدرالي في نيويورك يوفر الدولار إما بشكل تحويلات إلكترونية أو كعملة نقدية فعلية. وبلغ متوسط شحنات العملة حوالي 10 مليارات دولار في السنة. وكجزء من الجهود لفرض العقوبات على إيران، خفضت الحكومة الأمريكية توريد العملة النقدية مع السماح بالتحويلات الإلكترونية للأموال. وفي تموز/يوليو 2023، حظرت الحكومة الأمريكية التعامل مع 14 مصرفا عراقيا بزعم انتهاكها لقواعدها المتعلقة بوثائق العميل.<sup>9</sup> وتم حظر ثمانية بنوك أخرى في شباط/فبراير 2024.<sup>10</sup>

<sup>8</sup> وول ستريت جورنال (2024) "عقد خام برنت المستمر" عقود يونيو ، 18 أبريل.

<sup>9</sup> روبرتو (2023) "العراق يطلق خدمة Visa Direct لمكافحة الفساد والتمويل غير المشروع" 1 نوفمبر.

<sup>10</sup> آدم لوستنتي (2024) "لماذا يتم تداول الدينار العراقي دون سعر الدولار الرسمي وسط قيود جديدة" 5 فبراير.

وفي حين أن القيود المفروضة على التعامل بالدولار من شأنها أن تزيد من التكلفة التي تتحملها إيران وسوريا للحصول على الدولارات، فمن المتوقع أيضا أن تؤدي تلك القيود إلى إبطاء النمو الاقتصادي في العراق من خلال زيادة تكاليف التعاملات والتمويل. ولتجنب الآثار السلبية على الاقتصاد العراقي، ينبغي أن تقترن هذه القيود الأكثر صرامة على المعاملات بالدولار التي تشمل سوريا وإيران بترشيد الأسواق المصرفية وأسواق الأسهم العراقية لضمان ألا يؤدي نقص السيولة إلى تعطيل الاقتصاد العراقي.

إن اعتماد الاقتصاد العراقي بصورة كبيرة على الصادرات والواردات الأجنبية بالإضافة الى احتياجه إلى رأس المال الأجنبي لتمويل التنمية الاقتصادية للبلاد يؤكد على أهمية استقرار سعر الصرف. ولسوء الحظ، لم يكن هناك فقط تذبذب في أسعار الصرف بما يخص التجارة والتمويل، بما في ذلك خفض قيمة الدينار بنسبة 22.7% في كانون الأول/ديسمبر 2020 ثم إعادة تقييمه بنسبة 10.3% في شباط/فبراير 2023 ولكن اقتصاد العراق حاليا هو اقتصاد ذو سعر صرف مزدوج. فسعر مزاد العملة الرسمي هو 1310 دينار عراقي/ دولار، بينما عند كتابة هذا التقرير كان السعر في السوق الموازية حوالي 1500 دينار عراقي/ دولار.

هذه الفجوة بين أسعار الصرف الرسمية والموازية لها العديد من الآثار السلبية. أولا، تعقيد المعاملات التجارية حيث يتعين على المدراء في كثير من الأحيان التعامل مع الحسابات بسعرين مختلفين أو أكثر من أسعار الصرف. ثانيا، تسهل أسعار الصرف المتعددة ممارسات الفساد، حيث سيسعى المسؤولون إلى الحصول على أموال مقومة بالدولار من العملاء بينما يقومون هم بدفع الأموال الى الحكومة بالدينار. وهذا سيسمح لهؤلاء المسؤولين بالاستفادة من الفرق بين أسعار الصرف الرسمية والموازية. وأخيرا، فإن كان الفرق بين السعر الموازي والسعر الرسمي كبيرا فان ذلك سيؤخذ كعلامة تنذر بتخفيض مستقبلي لقيمة الدينار.

سيكون للقلق بشأن تخفيض قيمة العملة في المستقبل تأثير واسع لأنه قد تدفع مخاطر سعر الصرف المتزايدة المستثمرين الأجانب المحتملين الى التردد في الدخول الى السوق العراقية وسيكون لدى شركات القطاع العام والخاص التي تخطط لبدا مشروع ما أفق تخطيط أقصر مما سيؤدي الى تقليل الكفاءة. وسيعمل الأفراد والكيانات العراقية الى زيادة حيازاتهم من الأصول الحقيقية مثل المعادن الثمينة والعقارات وكذلك الدولار الأمريكي.

إن التحوط المباشر ضد انخفاض قيمة الدينار في المستقبل هو امر غير واضح ومكلف. ومع ذلك، فإن التحوط غير المباشر ممكن حيث ان ارتفاع أسعار النفط يؤدي إلى زيادة في احتياطات العراق الدولية وبالتالي يقلل من احتمال تخفيض قيمة العملة. وعلى العكس من ذلك، فإن انخفاض أسعار النفط يقلل من الاحتياطات ويزيد من احتمال انخفاض قيمة العملة. وتعتبر العقود الآجلة والتي تستفيد من انخفاض أسعار النفط نوعا من التحوط غير مباشر ضد انخفاض قيمة الدينار. ومع ذلك من الممكن أن تكون العلاقة بين أسعار النفط وتخفيض قيمة العملة أكثر مرونة مما كان متوقعا. على سبيل المثال، قد يكون هناك ارتفاع وتوسع في صادرات العراق غير النفطية مما قد يؤدي الى فك ارتباط قيمة الدينار بأسعار النفط.

### **استيرادات العراق وخدمة الديون:**

لدى وزارة المالية واردات كبيرة مقومة بالدولار الامريكي. وفي عام 2022 ازدادت واردات القطاع العام هذه بنسبة 66%. بسبب زيادة الواردات الغذائية والمنتجات ذات الصلة الممولة من برنامج الأمن الغذائي بموجب قانون الطوارئ. كما اضطر العراق إلى دفع أسعار أعلى في عام 2022 لواردات الحبوب الضرورية بسبب الغزو الروسي لأوكرانيا الذي قيد صادرات الحبوب من الحقول الأوكرانية الواسعة. وشكلت واردات الحكومة العراقية ما نسبته 30% من جميع واردات البلاد في عام 2022.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> البنك الدولي (2023) المرصد الاقتصادي للعراق، ربيع / صيف، ص. 14.

بالإضافة إلى ذلك ارتفعت واردات القطاع الخاص أيضا بنسبة تقدر بنحو 24% بسبب زيادة الواردات والسلع الرأسمالية المتعلقة بالبناء. وأدت الزيادات مجتمعة في الواردات العامة والخاصة إلى ارتفاع حاد في الطلب على الدولار، مما ساهم في انشاء الفجوة بين أسعار الصرف الرسمية والموازية.

### تغيرات أسعار الصرف

إن سعر الصرف الذي تعتمد عليه وزارة المالية لبيع الدولار إلى البنك المركزي العراقي له تأثير مالي مهم. وعندما تم تخفيض قيمة الدينار في كانون الأول/ديسمبر 2020 إلى 1450 دينار/دولارا، أضاف كل دولار متأتي من عائدات تصدير النفط ما نسبته 22.7% من الدينار الى وزارة المالية أكثر من السابق مما خفف بشكل كبير من حدة الأزمة المالية. وعلى العكس من ذلك، عندما أعادت الحكومة العراقية تقييم الدينار لسبب غير مفهوم إلى 1310 دينار/دولار في شباط/فبراير 2023، أدى ذلك الى انخفاض كبير في إيرادات وزارة المالية.

كانت الحجة الاقتصادية لرفع قيمة العملة ضعيفة ولا يمكن للمراقب إلا أن يستنتج أن دافعها الأساسي كان الضغط السياسي من الجماعات المؤثرة. ان الكيانات العامة والخاصة المشاركة في الواردات والتعامل مع الديون الخارجية المقومة بالدولار وتهريب الدولار إلى إيران وسوريا، كل هذه الأمور اجبرت الحكومة العراقية على إعادة تقييم الدينار بغرض الاستفادة على الرغم من الأضرار الجسيمة التي لحقت ببقية الاقتصاد العراقي. ومع ذلك يبدو أن الزيادة في قيمة الدينار قد خفضت التضخم في العراق.

لاحظ أن سعر الصرف الرسمي يعتمد على طبيعة المعاملة المالية. وحسب الوضع الحالي فان وزارة المالية تتبع الدولار إلى البنك المركزي العراقي بمعدل 1300 دينار/ دولار ويقوم البنك المركزي العراقي بعد ذلك ببيع الدولارات الى المؤسسات المالية المصرح لها بمعدل 1,310 دينار / دولار ومن المتوقع أن تتبع هذه المؤسسات المالية المرخصة هذه الدولارات لعملائها بمعدل 1,320 دينار / دولار.<sup>12</sup> وحتى لو افترضنا عدم وجود "تسرب" للدولار إلى السوق الموازية، فإن هذه الصفقة توفر للبنوك وغيرها من المؤسسات التي لديها إمكانية الوصول إلى مزاد العملة عائدا بين عشية وضحاها بنسبة 0.7% بدون أي مخاطر. وبوجود ما يقرب من 270 يوم مزاد في السنة فان ذلك أن يوفر لتلك المؤسسات عائدا تراكميا سنويا مقداره 700% تقريبا!

يتم تحديد السياسة النقدية للعراق إلى حد كبير من قبل بنك الاحتياطي الفيدرالي في نيويورك منذ أن قام العراق بتثبيت الدينار مقابل الدولار الأمريكي. ولمكافحة التضخم في الولايات المتحدة، رفع بنك الاحتياطي الفيدرالي في نيويورك أسعار الفائدة الأمريكية مما أدى إلى تعزيز - ارتفاع - الدولار. وبما أن الدينار مرتبط بالدولار فقد تعززت القيمة الحقيقية للدينار أيضا حتى مع عدم تغيير سعر الصرف الرسمي للدينار مقابل الدولار. ومن بين الخاسرين من إعادة تقييم الدينار هم التجار الذين يتعين عليهم شراء المنتجات بالدولار وبيعها بالدينار حيث لم يؤد رفع قيمة العملة إلى زيادة تكاليفهم فحسب بل أدى أيضا إلى زيادة عدم اليقين وتحفيز هؤلاء التجار على تأخير عمليات الشراء حتى مع خطر احتمال ترك رفوف محلاتهم خالية.<sup>13</sup>

كما أن إعادة تقييم الدينار والقيود المفروضة على التعامل بالدولار قد أضرت بشكل خطير بشركات القطاع الخاص التي تعمل في مجال التصدير. ففي السابق، كانت العديد من العقود بين الشركات الدولية مثل شركات

<sup>12</sup> بالنسبة لبقية هذا التقرير ، سيتم إعطاء سعر الصرف الرسمي على أنه 1,310 ID / \$.

<sup>13</sup> أمواج ميديا (2023) "الغوص العميق: هل سيضع البنك المركزي العراقي حدا لأزمة الدينار؟" 7 فبراير/شباط.

النفط وموظفيها ومجهزيها العراقيين غالبا ما تدفع بالدولار. وكان يمكن للموظفين والشركات العراقية بعد ذلك تحويل هذه الدولارات إلى دنانير بالسعر الموازي - حاليا حوالي 1,500 دينار/ دولار. ولكن بدءا من عام 2024، طلبت الحكومة العراقية أن يتم الدفع بالدينار فقط وبالسعر الرسمي - 1,310 دينار عراقي/ دولار - بغض النظر عن العملة المحددة في العقود. وبين عشية وضحاها عانى العديد من الموظفين والشركات العراقية من انخفاض بنسبة 16% في الواردات. وقد لا يحدث تعديل المدفوعات لتعكس القيمة الحقيقية للعملة حتى يتم تجديد العقود أي بعد مدة قد تصل إلى خمس سنوات.

والأمر الأكثر صعوبة يكمن في تحديد وقياس مدى تأثير القوانين الجديدة المعدلة على استعداد المستهلك للإنفاق. وبعبارة أخرى، شجعت حالة عدم اليقين المتزايدة الشركات والأفراد العراقيين على خفض الإنفاق وتخزين كل من الدولار والدينار. وقد يعوض هذا الاكتناز في العملة جزئيا تأثير ارتفاع أسعار النفط على الاقتصاد.

وأخيرا، فإن حدوث تغييرين كبيرين في أسعار الصرف في غضون أربع سنوات يزيد من توقع حدوث تغييرات في المستقبل، وبالتالي ازدياد مخاطر العقود الطويلة الأجل. وذلك يمكن أن يشكل عائقا أمام الاستثمار الأجنبي غير النفطي المباشر حيث تفضل الشركات الأجنبية فترة طويلة من أسعار الصرف المستقرة لكي تكون واثقة من قدرتها على استرداد التكاليف الأولية لتأسيس عملها في العراق.

في حين أن الفجوة الكبيرة بين أسعار الصرف الرسمية وأسعار الصرف في السوق الموازي هي دليل واضح على الطلب المفرط على الدولار الأمريكي في العراق، إلا أن هناك جدلا حول المسببات. ففي حين يتم تحليل قضايا سعر الصرف بشكل عام كدالة للسياسات النقدية وسياسات سعر الصرف في بلد ما (سياسات الاقتصاد

الكلية) فإن الخصائص الفريدة للاقتصاد السياسي العراقي تعني أنه قد يكون من الأفضل النظر في العوامل المؤسسية (الاقتصاد الجزئي في العراق) التي تدفع الأفراد والمنظمات إلى تفضيل الدولار على الدينار في المعاملات المحلية بما في ذلك التجارة المحلية والمدخرات والاستثمارات.

### *الطلب الأجنبي على الدولار*

يتعرض سعر الصرف الرسمي الثابت في العراق لضغوط من الكيانات والأشخاص خاصة من سوريا وإيران، وبدرجة أقل من الأردن ولبنان وتركيا وحتى الإمارات العربية المتحدة. ففي هذه البلدان يكون الحصول على الدولارات من العراق أرخص عموماً (يتطلب إنفاق موارد حقيقية أقل) من الحصول عليها من خلال الصادرات أو الاستثمارات من ومع الولايات المتحدة الأمريكية وغيرها. وتأتي أقوى الضغوطات للحصول على الدولارات من سوريا وإيران.

منذ عام 2011، استخدمت الحكومة السورية القوة العسكرية لسحق احتجاج شعبي واسع النطاق. وأدى العنف الناتج، إلى جانب العقوبات الدولية، إلى انكماش اقتصادي حاد وانهايار الليرة السورية. حيث خسرت الليرة ما يقرب من 99% من قيمتها وانخفضت من معدل ما قبل الأزمة البالغ 47 ليرة سورية / دولار إلى 13001 ليرة / دولار في نيسان/أبريل 2024.

كما تعاني إيران من صعوبات اقتصادية وانهايار عملتها، الريال، ويرجع ذلك جزئياً إلى العقوبات الدولية التي تهدف إلى تضييق البلاد عن مواصلة برنامجها النووي. ونتيجة لذلك، خسر الريال 75% من قيمته حيث انخفض من 10,500 ريال/ دولار في كانون الأول/ديسمبر 2011 إلى حوالي 42,000 ريال/ دولار في نيسان/أبريل 2024.

وقد أدى انهيار عملات هذين البلدين إلى طلب متزايد على الدولار الأمريكي. فبالإضافة إلى حاجة حكومات هذين البلدين إلى العملات الصعبة لاستيراد المواد المسموح لها باستيرادها ولخدمة الديون وللتحويلات الخارجية يسعى القطاع غير الحكومي للحصول على الدولارات أيضا. هذا الطلب من القطاع الخاص له عدة أسباب ومنها استعمال الدولار الأمريكي كتحوط في كلا البلدين ضد التضخم وما يصاحبه من انخفاض في قيمة العملة المحلية. كما أن حيازة الدولارات تسهل على سكان هذه البلدان نقل ثرواتهم خارج البلاد (هروب رأس المال). وبالنسبة للمقيمين ذوي الدخل المنخفض أو الأقل نفوذا في سوريا وإيران، يمكن استخدام الدولار كهروب رأس المال "المحلي". وفي هذه الحالة يحتفظ الفقراء السوريون والإيرانيون بالدولارات كتأمين ضد مستقبل غامض. أن البيانات المتعلقة بتهريب الدولار غير موثوقة على الاغلب الا ان أحد المصادر يقدر أنه يتم تهريب ما بين 100 الى 260 مليون دولار إلى إيران وسوريا من العراق كل أسبوع.<sup>14</sup>

وفي حين تستطيع هذه الحكومات استخدام أموال الائتمان مثل التحويلات من بنك إلى آخر لدفع جزء من المبالغ لاستيراد المواد المسموح لها باستيرادها ولخدمة الديون وللتحويلات الخارجية الا ان هذه الحكومات تفضل اقتناء العملة الأمريكية النقدية وكذلك الامر بالنسبة للقطاع الخاص بشكل عام - قطع خضراء من الورق مع صور رؤساء الولايات المتحدة المتوفين. يتم قبول الدولار الأمريكي في كل مكان، والعملية النقدية لا يمكن تتبعها وهي ميزة قيمة لمن يحاول تجنب العقوبات الدولية أو انتباه الحكومة.

يتم حصول إيران وسوريا على الدولارات الأمريكية من العراق بعملية تتكون من ثلاث خطوات.

<sup>14</sup> أمواج ميديا (2023) "الغوص العميق: هل سيضع البنك المركزي العراقي حدا لأزمة الدينار؟" 7 فبراير/شباط.

أولاً، الحصول على الدنانير. وقد يتم ذلك عبر معاملات مشروعة مثل أرباح الشركات والأفراد الإيرانيين أو السوريين الناشطين في العراق. ولكن من المرجح أن يتم الحصول على هذه الدنانير من السوق غير الرسمية أو السوق السوداء. فعلى سبيل المثال، ينتشر تهريب السلع عبر الحدود الغربية والشرقية للعراق على نطاق واسع، وعلى الرغم من إمكانية بيع السلع المهربة مباشرة مقابل الدولار إلا أنها غالباً ما تباع بالدينار. وبما أن الدافع المهم للتهريب هو الحصول على الدولارات في نهاية المطاف فإن سعر هذه السلع غالباً ما يكون أقل من سعر المنتجات العراقية المماثلة.

ثانياً، يجب تحويل الدينار إلى دولار. يتطلب الحصول على أفضل سعر تحويل الوصول مباشرة إلى مزاد البنك المركزي وهناك عدد قليل نسبياً من المؤسسات المالية التي لديها إمكانية الوصول إلى هذا المزاد والتي يجب عليها أن تقيم وتوثق بدقة احتياجات عملائها من الدولارات. وبالرغم من الحملة الأخيرة على المتعاملين بالدولار إلا أن العديد من هذه التقييمات كانت روتينية وتستند إلى وثائق غير كاملة أو غير دقيقة. وتجدر الإشارة إلى أن رفع قيمة الدينار بنسبة 10.3% في فبراير 2023 قلل من كمية الدنانير الذي تحتاجها الكيانات أو الأفراد المرتبطون بإيران أو سوريا للحصول على الدولار مما قد يفسر سبب دعم بعض الميليشيات المرتبطة بإيران لإعادة تقييم الدينار.

يمكن الحصول على أسعار صرف أعلى في السوق الموازية حيث تقوم المؤسسات المالية التي لديها إمكانية الوصول إلى مزاد البنك المركزي بإعادة بيع الدولارات التي اشترتها من المزاد. وبما أن الدولار في السوق الموازية يمكن أن يباع بـ 16% أكثر من الدنانير مقارنة بمزاد البنك المركزي العراقي، فإن العديد من البنوك

الصغيرة تركز على الاستفادة من هذه العملية الخالية من المخاطر تقريبا بدلا من الأعمال الأكثر تحديا المتمثلة في تقديم القروض.

وأخيرا، يجب نقل العملة المادية عبر الحدود. اتخذت الحكومة العراقية إجراءات صارمة ضد خيار استخدام بطاقات الدفع المسبق. وسمح للبنوك بإصدار تلك البطاقات للمودعين بقيمة 10 آلاف دولار بالسعر الرسمي. وكان يتم نقل هذه البطاقات إلى بلدان أخرى واستخدامها لسحب الدولارات. وفي إحدى الحالات، ألقى القبض على عراقي كان يستعد لمغادرة البلاد وبحوزته 300 بطاقة مصرفية مسبقة الدفع. الطريقة الأخرى هي شراء تذاكر الطيران في العراق بالسعر الرسمي ثم صرفها بالدولار في بلدان أخرى.<sup>15</sup> في حين أن الأساليب المعقدة قد تنطوي على بطاقات مسبقة الدفع أو فواتير كاذبة لمواد يسمح باستيرادها، إلا أنه يعتقد أن معظم العملة يتم تهريبها ببساطة عبر حدود العراق التي يسهل اختراقها، علما أن المعاملات الدولية باستخدام نظام الحوالة لا تحول بالضرورة الدولارات بصورة مادية عبر الحدود.

### **الطلب المحلي على الدولار**

يمكن النظر إلى الطلب على الدولار الأمريكي داخل العراق على أنه دالة على العائد والمخاطر وتكاليف التعاملات ووجود الأصول البديلة. ولنتأمل هذه العوامل بالنسبة لشخص أو كيان عراقي يمتلك دينارا أو دولارا أو حسابا مصرفيا كوسيلة للتبادل - تستخدم في التعاملات - ومخزن للقيمة - كشكل من أشكال الادخار. *وسيلة التبادل*: تم قبول الدولار الأمريكي على نطاق واسع في العراق ليس فقط من قبل الشركات الخاصة ولكن أيضا من قبل الوكالات الحكومية. وحتى وقت قريب، نادرا ما تم رفض الدولار كدفعة في مجموعة

<sup>15</sup> وول ستريت جورنال (2023) "العراقيون يسافرون إلى البلدان المجاورة للحصول على الدولارات بينما تتخذ الولايات المتحدة إجراءات صارمة ضد غسل الأموال" 8 أيار/مايو.

متنوعة من الشركات، ولم يكن من غير المؤلف أن تطلب الشركة الدولارات بدلا من الدينير عندما يحاول المرء إجراء الدفع. حتى الوكالات الحكومية فضلت الدولار. فعلى سبيل المثال، شجعت شركات الشحن على دفع الرسوم الجمركية وغيرها من الرسوم بالدولار.<sup>16</sup> وقيل لمسافر دولي يحاول الحصول على تأشيرة عند وصوله إلى مطار بغداد الدولي إنه لا يمكنه دفع رسوم التأشيرة بالدينار - فقط الدولار الأمريكي مقبول. يعود هذا التفضيل للدولار بصورة جزئية لكونه أكثر ملاءمة حيث ان أكبر عملة عراقية هي فئة 50,000 دينار (حوالي 39 دولارا) بينما تتوفر أوراق الدولار الأمريكي بقيمة 100 دولار.

واعتبارا من 1 يناير 2024، تحاول سلسلة من اللوائح تهيئ الاستخدام التجاري والفردى للدولار الأمريكي. وفقا لتوضيح البنك المركزي العراقي الصادر في 5 أكتوبر 2023 والذي ينص على انه بدءا من 1 يناير 2024؛ سيكون هناك اختلاف في حقوق السحب المصرفي حيث يمكن للأشخاص الذين أودعوا الدولارات في البنوك قبل نهاية عام 2023 سحب هذه الأموال إما بالدولار أو الدينار في عام 2024. ولكن لا يجوز سحب ودائع الدولار التي تمت بعد 1 يناير 2024 إلا بالدينار وبسعر الصرف الرسمي.

وبالإضافة إلى ذلك، وكما نوقش أعلاه، يجب تسوية جميع العقود المقومة بالدولار في العراق، سواء كانت تشمل أفرادا أو منظمات، بالدينار وبسعر الصرف الرسمي.

على الفور تقريبا، تم إنشاء طرق لتجنب التعامل بالدينار فقط. "المسافرين الوهميين" هو أحد هذه الطرق. حيث كشفت التحقيقات أن أكثر من 150 ألف عراقي حصلوا على ما يقدر بنحو 600 مليون دولار بالسعر

<sup>16</sup> مجلس الأعمال العراقي البريطاني (2023) "الموانئ البحرية والمطارات في العراق: القواعد مقابل البنية التحتية". نشرت باللغتين الإنجليزية والعربية. يونيو.

الرسمي المفترض للسفر الدولي لكنهم لم يغادروا البلاد مطلقاً وتم تحويل هذه الدولارات إلى سوق العملة الموازية.<sup>17</sup>

الخيار الآخر لتجنب التعامل بسعر الصرف الرسمي هو من خلال الفواتير الكاذبة للتعاملات الدولية.<sup>18</sup> ومن خلال خفض فواتير الصادرات والمغالاة في فواتير الاستيراد، يمكن لشركة عراقية نقل الدولارات إلى خارج البلاد بالسعر الموازي. وكمثال على المبالغة في فواتير الواردات، يمكن للأعمال التجارية العراقية إصدار فاتورة معاملة بقيمة 1 مليون دولار وتقديم هذه الوثائق المزورة إلى مصرفهم للحصول على الدولارات. ولكن إذا كانت القيمة الفعلية للمعاملة هي 800,000 دولار فإن المبلغ المتبقي البالغ 200,000 دولار يمكن إيداعه من قبل شريك التصدير الأجنبي للشركة العراقية في حساب تسيطر عليه الشركة أو الفرد العراقي.

*مخزن القيمة:* يعتمد ما إذا كان سيتم استخدام أصل معين لتخزين القيمة على مدى السيولة وقلة المخاطر وزيادة العائد. لسوء الحظ، فإن عملة الدولار "تهيمن" حالياً على السيولة / المخاطر / العائد مقارنة بأي من الأصول البديلة الأخرى في العراق. السيولة هي سهولة وقلة تكلفة عملية تحويل الأصل إلى عملة أي إلى دينار ورقي. وعلى الرغم من الجهود الأخيرة لتقييد استخدام الدولار في العراق لا تزال عملة الدولار أصولاً سائلة للغاية على الرغم من أنها ليست بالسيولة التي كانت عليها حتى قبل بضعة أشهر.

وكما نوقش أعلاه، فإن عدم اليقين بشأن مستقبل أسعار صرف الدينار مقابل الدولار يدفع الكثيرين في العراق إلى تفضيل الدولار الأقل مخاطرة. وأخيراً، شهدت مدخرات الدينار والدولار فترات طويلة من العائدات

<sup>17</sup> دينمي، دانا طبيب (2024) "ديوان الرقابة المالية الاتحادية في العراق يكشف عن فساد بقيمة 600 مليون دولار أمريكي يشمل "مسافرين أشباح" العربي/الحديد، 24 أبريل.

<sup>18</sup> Kapita (2023) "معضلة الدينار العراقي: موجز عن سير عمل العملة وعواقب الأنظمة الحالية" أبريل ، ص. 24.

السلبية حيث فقد كلاهما قيمته بسبب التضخم. ومع ذلك، وعلى مدى العقد الماضي، كان تضخم الدينار أعلى وأكثر تقلبا من تضخم الدولار. وفي عام 2023، كان التضخم مرتفعا بنسبة 7.5٪ في كانون الثاني/يناير الا انه انخفض تدريجيا ليصل إلى حوالي 4.0٪ في نهاية العام.<sup>19</sup>

في العديد من البلدان المماثلة للعراق في مستوى التنمية الاقتصادية، تتنافس الودائع المصرفية مع العملة كمخزن للقيمة. ففي هذه البلدان تكون الودائع المصرفية سائلة وهي منخفضة المخاطر بسبب التأمين على الودائع، وغالبا ما تحقق عائدا إيجابيا (سعر الفائدة أعلى من التضخم). ولكن في العراق، تهيمن البنوك المملوكة للدولة على الصناعة المصرفية ويؤدي نقص الخدمات المصرفية الأساسية في هذه البنوك ونقص أجهزة الصراف الآلي إلى انخفاض مستويات السيولة، وبعدم وجود تأمين صريح على الودائع، وبعد دفع الرسوم واحتساب التضخم، عادة ما يكون العائد سلبيا. وعلى الرغم من ذلك فقد يوفر القرار الأخير بزيادة أسعار الفائدة على الودائع المصرفية عائدا إيجابيا في المستقبل.

إن عدم وجود تأمين على الودائع يدفع المودعين إلى تفضيل البنوك السبعة المملوكة للدولة بما في ذلك الرافدين (أكبر بنك في العراق) والرشيد (3 أكبر بنك في العراق) نظرا لوجود ضمان ضمني من الدولة. وباستثناء المصرف العراقي للتجارة (ثاني أكبر بنك في العراق) فإن البنوك المملوكة للدولة هي منظمات بيروقراطية تركز على خدمة الشركات المملوكة للدولة. ونتيجة لذلك فإن 26٪ فقط من السكان لديهم حساب ودائع وهو واحد من أدنى معدلات الفائدة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا.

<sup>19</sup> صندوق النقد الدولي (2024) "العراق: البيان الختامي لبعثة المادة الرابعة لصندوق النقد الدولي لعام 2024" 3 مارس.

إن التغييرات الأخيرة في القواعد التي تحكم تحويل العملات من قبل البنوك قد تزيد من هيمنة عملة الدولار على الودائع المصرفية! في السابق، كما نوقش أعلاه، كان لدى المودعين خيار سحب وداائعهم المصرفية إما في شكل دينار أو دولار بغض النظر عن عملة الإيداع الأصلي. لكن اللوائح الجديدة التي تهدف إلى الحد من إساءة استخدام الدولارات أنشأت نظاماً من مستويين. قد يستمر سحب الودائع بالدولار التي تم إيداعها في البنوك قبل نهاية عام 2023 بالدولار ولكن اعتباراً من 1 كانون الثاني/يناير 2024، لا يمكن سحب وداائع الدولار التي اودعت بعد هذا التاريخ إلا بالدينار وبسعر الصرف الرسمي.<sup>20</sup>

من المتوقع أن يكون للقيود المفروضة على سحب الدولار العديد من الآثار المتناقضة حيث سيصبح تحويل الدينار إلى الدولار للمؤسسات غير المالية أكثر صعوبة وبذلك سيكون من الصعب الحصول على الدولارات لتهديتها إلى سوريا وإيران. ومن المحتمل أن يوفر ذلك حوافز متزايدة للاحتفاظ بعملة الدولار الورقية في خزنة المنزل أو العمل كمخزن آمن للقيمة لأن الودائع الإضافية بالدولار في البنوك محاصرة حيث لا يمكن سحبها كدولار. وفي النهاية قد يقلل من الودائع بالدينار أيضاً. إن استعداد البنك المركزي العراقي لتغيير القواعد السابقة لتقييد العملات المسحوبة قد يثير المخاوف من أنه خلال بعض الأزمات المالية المستقبلية، قد يحذو البنك المركزي العراقي حذو مصرف لبنان المركزي في عام 2019 ويحد بشكل تعسفي من الوصول إلى جميع الودائع المصرفية بغض النظر عن العملة المعنية.

كما أن القيود المفروضة على التعامل بالدولار ستفرض تغييراً كبيراً في خطط أعمال البنوك الخاصة حيث كان البنوك الخاصة لا تمنح إلا عدد قليل من القروض للفترة ما قبل فرض القيود على البنوك التي تتعامل في مزاد العملة لانهم يحصلون على عائد ثابت من خلال شراء الدولارات من البنك المركزي العراقي في المزاد

<sup>20</sup> أزهرى ، تيمور (2023) "العراق ينهي جميع السحوبات النقدية بالدولار بحلول 1 يناير 2024" رويترز ، 5 أكتوبر.

اليومي والتي يعيدون بيعها على الفور في السوق الموازية و يربح يتراوح بين 2% - 15% بين عشية وضحاها في صفقة خالية من المخاطر تقريبا. وإذا أريد للودائع في المصارف العراقية، سواء كانت مصارف حكومية أو خاصة، أن توفر عائدات معقولة للتنافس مع الدولار كمخزن للقيمة، فيجب أن تكون هذه المصارف قادرة على إقراض الودائع بنسبة مخاطر معقولة مع عائد كاف وسيطلب ذلك اجراء تغييرين أساسيين هامين تتم مناقشتهما في أدناه.

*الأسهم والسندات كمخازن للقيمة:* في العديد من البلدان ذات الدخل الفردي المماثل للعراق، يعد الاستثمار في السندات الحكومية وأسهم الشركات مخزنا مهما للقيمة ولكن مثل هذه الاستثمارات نادرة في العراق.

ان سوق السندات الحكومية ضعيف حيث ان الهدف من إصدار معظم السندات الحكومية هو لشرائها في البداية من قبل البنوك ثم إعادة بيعها إلى البنك المركزي العراقي وبالكاد توجد سوق ثانوية للسندات، حيث أنه باستثناء المصارف العراقية لا يوجد اهتمام كبير من القطاع الخاص المحلي أو الدولي بسندات الحكومة العراقية. هذا الافتقار إلى الاهتمام لم يأتي من مخاوف بشأن الديون الحكومية المفرطة حيث وفقا للتصحيح الأخير لبيانات الديون المبلغ عنها لعام 2022 فإن نسبة الدين إلى الناتج المحلي الإجمالي في العراق تبلغ 40.8% فقط<sup>21</sup> وهي نسبة جيدة جدا لبلد مثل العراق ومستوى التنمية الاقتصادية فيه.

تأسس سوق العراق لتداول الأسهم (ISX) في عام 2004 وهو يحتكر جميع التداولات في العراق وهو سوق ضعيف لعدد قليل نسبيا من الشركات المسجلة. ان نسبة القيمة السوقية إلى الناتج المحلي الإجمالي في العراق

<sup>21</sup> البنك الدولي (2023) "بيان حول الراصد الاقتصادي للعراق لربيع وصيف 2023" لاحظ أن هذا تصحيح ، فقد ذكر تقرير البنك الدولي الأصلي بشكل غير صحيح أن نسبة الدين إلى الناتج المحلي الإجمالي كانت 53.8%.

منخفضة بشكل غير عادي مقارنة بدول الشرق الأوسط وشمال إفريقيا الأخرى. وتهيمن أسهم البنوك والاتصالات على أحجام التداول وقيمتها وقد لا تحظى بعض الشركات الأخرى ولو بصفقة واحدة في الشهر. ويتمثل القيد المانع لنمو سوق الاسهم بعدم وجود بيانات دخل وميزانية عمومية مدققة للشركات الأعضاء. وهذا يؤدي إلى عدم تناسق شديد في المعلومات وبالتالي هناك عدم تكافؤ في الحصول على المعلومات وبذلك ينحصر الاطلاع الفعال بالمتنفذين من داخل المؤسسة نفسها. ونتيجة لذلك، فإن اعتبار سوق الاسهم كمخزن للقيمة في العراق ليس خيار جيدا.

تستخدم الحكومة العراقية حاليا "العصا" بمعنى التهديد بالعقوبات لتقليل الطلب على الدولار. ولكن ان ما قد يؤدي إلى خفض سريع للضغوطات التي قد تدفع إلى تخفيض قيمة الدينار هو استفادة الحكومة العراقية بشكل أكبر من الجزرة (فرص استفادة القطاع الخاص) بتشجيع القطاع الخاص على زيادة الاعتماد على الدينار. وسيشمل ذلك تحسين العمليات المصرفية لتوفير وسيلة بديلة للتبادل وسد فجوة البيانات التي تمنع البنوك وسوق السندات وسوق الأوراق المالية من توفير مخازن قيمة غير الدولار.

#### لوائح مزاد العملات:

يحدد البنك المركزي العراقي كلا من المؤسسات المالية التي يمكنها الوصول إلى مزادات العملات والأغراض التي يمكن لأجلها شراء الدولارات. وقامت الحكومة الأمريكية، كجزء من جهودها لفرض عقوبات على إيران، بإقناع الحكومة العراقية بتقليل عدد المؤسسات التي قد تصل إلى المزاد وكذلك طالبت الحكومة الأمريكية هذه المؤسسات بتوفير وثائق أكثر تفصيلا لتعاملاتها التجارية. وقد أدى ذلك إلى انخفاض حجم الدولارات المعروضة في المزاد العلني وساهم أيضا في اتساع الفجوة بين أسعار الصرف الرسمية وأسعار الصرف في السوق الموازية.

ولم تؤثر الشروط الأكثر صرامة الخاصة بتوفير الوثائق المطلوبة على حجم تعاملات العملة فحسب، بل أدت أيضا في كثير من الأحيان إلى زيادة الوقت اللازم للتسوية. فهناك حالات اضطرت فيها الشركات إلى الانتظار شهورا حتى تتم الموافقة على وثائقها ثم كان هناك المزيد من التأخير حتى تم استلام الدولارات. ونتيجة لذلك، وجدت الشركات العاملة في مجال التجارة والتمويل الدوليين نفسها مضطرة للدفع بالدولار للموردين والممولين الأجانب قبل أن تتلقى الدولارات من شركائها العراقيين بدلا من المخاطرة بإلغاء العقود. وفي الصناعات ذات الهامش المنخفض مثل إعادة التأمين، غالبا ما يؤدي التأخير في الدفع إلى جعل المعاملات غير مربحة مما يؤدي إلى انسحاب الشركات الأجنبية من السوق العراقية.

لفهم حجم مزادات العملة التي جرت مؤخرا، نلاحظ على سبيل المثال انه على مدى يومين في شهر اذار/مارس 2024 باع البنك المركزي العراقي حوالي 412 مليون دولار لحوالي 50 شركة صرافة ووساطة ومن مجموع المبيعات كان هناك حوالي 90 ٪ على شكل تحويلات ومعاملات ائتمانية في حين أن 10 ٪ المتبقية كانت لصفقات العملة نقدا وبلغ سعر بيع البنك المركزي العراقي 1305 د.ع/دولار للاعتمادات المستندية والتسويات الدولية للبطاقات الإلكترونية و1310 د.ع/دولار للتحويلات الخارجية والمعاملات النقدية.<sup>22</sup> وفي حين يصعب الحصول على البيانات وتحليلها، تشير التقديرات إلى أن 30٪ فقط من الدولارات التي تم الحصول عليها في المزاد تستخدم لشراء المستوردات المسموح بها.

<sup>22</sup> تقرير CBI عن معاملات العملة يومي الأحد 10 مارس 2024 والاثنين 11 مارس 2024.

ملخص: المصدر الأساسي لعدم الاستقرار الذي يواجه نظام سعر الصرف في العراق هو أن الطلب الأجنبي والمحلي على الدولار أكبر من العرض.

### ما الذي يمكن عمله؟

ان من الممكن بطبيعة الحال فرض اللوائح الحالية بشكل أكثر صرامة أو كتابة لوائح جديدة لمكافحة الطرق الممكن ايجادها لتجنب التعامل بالسعر الرسمي لكن من الصعب فرض أو إنشاء لائحة تتعامل مع فجوة سعر الصرف دون أن يكون لها تأثير سلبي مفاجئ على الشركات العراقية. بدلا من عصا العقوبات بما في ذلك اعتقال منتهكي ضوابط العملة قد يكون من الافضل استخدام الجزرة بتوفير الحوافز لمن يستخدم بدائل غير الدولار.

في البداية على الأقل، نجحت ضوابط العملة هذه في التشجيع على عدم استخدام الدولار في معاملات التجزئة ولكن إذا كان الدولار أقل استخداما كوسيلة للتبادل في العراق فما هي البدائل؟

في معظم البلدان، يعد النظام المصرفي في المقام الأول مصدرا للوسيلة الرئيسية للتبادل بواسطة ودائع تحت الطلب. حيث يمكن تحويل هذه الودائع تحت الطلب (أموال الائتمان) بسهولة بين الأشخاص او الكيانات عن طريق الشيكات أو التحويل الإلكتروني للأموال ويمكن لعملاء البنوك تحويل ودائعهم تحت الطلب إلى عملة نقدية بسهولة من خلال فروع البنوك وأجهزة الصراف الآلي.

اما بالنسبة للنظام المصرفي العراقي فيمكن القول بانه يحتضر اذ ان هناك عدد قليل نسبيا من البنوك وان خدماتها محدودة. ونتيجة لذلك، تفضل المصارف وغيرها من الوسطاء الماليين العراقيين في توفير وسيلة تبادل مفيدة والسبب الرئيسي هو أن العراق يعاني من نقص حاد في البنوك مقارنة ببقية بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. حيث لا يوجد سوى 4 فروع للبنوك و5 أجهزة صراف آلي لكل 100000 نسمة. وهذه هي أدنى نسبة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا حيث يبلغ المتوسط 14 و37 على التوالي.<sup>23</sup> هناك مدن أصغر تفتقر حتى إلى فرع بنك واحد أو ماكينة صراف آلي واحدة. وحتى وان كان هناك فرع بنك يسهل الوصول اليه فغالبا ما يكون من الصعب فتح حساب مصرفي خاصة للمودعين المحتملين الذين يفتقرون إلى الوثائق المطلوبة أو لديهم معرفة محدودة بالقراءة والكتابة. وحتى عندما يتم فتح حساب بنجاح، فإن البنوك الكبرى بما في ذلك الرافدين والرشيدي لا تبذل سوى القليل من الجهد لتلبية احتياجات عملائها من الأفراد.

وتشجع نقاط الضعف في النظام المصرفي العراقي العراقيين على الاستمرار في الاعتماد على التعاملات النقدية. ووفقا للبنك المركزي العراقي في يناير 2024، تم الاحتفاظ بحوالي 92 تريليون دينار عراقي أي ما يعادل (حوالي 61 مليار دولار بسعر السوق الموازية) من العملة النقدية خارج البنوك. وزادت هذه العملة خارج البنوك بشكل حاد منذ عام 2022.<sup>24</sup> وقد بذل البنك المركزي العراقي بعض الجهود لتشجيع تحويل هذه الأموال إلى النظام المصرفي بما في ذلك رفع سعر الفائدة المدفوع على الودائع ولكن لم يكن هناك نجاح يذكر.

<sup>23</sup> البنك الدولي (2023) المرصد الاقتصادي للعراق، ربيع/صيف، ص 10-11.  
<sup>24</sup> (2024) CBI الرسم البياني "العملة خارج البنوك" الموقع الإلكتروني:  
<https://www.cbiraq.org/Serieschart.aspx?TseriesID=156>

تتمثل إحدى الصعوبات الرئيسية في تحفيز استخدام أكبر للنظام المصرفي في محدودية الخدمات المصرفية مثل الافتقار إلى الخدمات المصرفية الأساسية في البنوك المملوكة للدولة والتي تمكن أي شخص أو شركة من إيداع الأموال في فرع وسحب هذه الأموال من أي فرع آخر لنفس البنك. بدون الخدمات المصرفية الأساسية هذه لا يمكن إجراء عمليات السحب إلا من نفس فرع الإيداع. ونتيجة لذلك، إذا احتاجت شركة عراقية إلى إجراء دفعة ما فمن المتوقع أن يتم استخدام العملة نقداً. وعلى الرغم من أن موظفي الخدمة المدنية يتلقون رواتبهم المودعة مباشرة في حساباتهم المصرفية إلا أن العديد منهم سيسحبون هذه الأموال على الفور لدفع الفواتير وما إلى ذلك نقداً. لقد أدت ذكريات التضخم المرتفع في عهد صدام الذي أنهى نمط حياة الطبقة الوسطى للعديد من العراقيين بالإضافة إلى التباين الكبير في معدلات التضخم بعد ذلك إلى تفضيل العديد من العراقيين لعملة الدولار بدلاً من الدينار الورقي. ويعزز هذا التفضيل معرفة أن الدينار ليس له قيمة تذكر خارج حدود العراق.

تبذل الحكومة العراقية بعض الجهود لتحسين السيولة وتقليل المخاطر وزيادة العائد على الودائع المصرفية. وكجزء من حزمة الإصلاح الاقتصادي الشاملة طلبت الحكومة العراقية من البنوك المملوكة للدولة اعتماد التكنولوجيا الحديثة في جميع التعاملات المصرفية. ويجب أن يؤدي ذلك إلى إنجاز الخدمات المصرفية الأساسية على الأقل في اليوم التالي.<sup>25</sup>

بالإضافة إلى ذلك، يمتلك العراق القدرة على استبدال الاعتماد على المراجعات الفعلية إلى مباني المكاتب المصرفية التقليدية لإنجاز المعاملات من خلال تسهيل الخدمات المصرفية الإلكترونية من خلال الهواتف المحمولة. إن ما يقرب من 90 ٪ من سكان العراق لديهم إمكانية الوصول إلى الهواتف المحمولة وحوالي

<sup>25</sup> جون لي (2023) "رئيس الوزراء العراقي يأمر بإصلاح القطاع المصرفي" / أخبار العراق للأعمال، 16 نوفمبر.

نصف هذه الهواتف "ذكية" مما يسمح باستخدامها لإجراء عمليات الشراء وتحويل الأموال. في عام 2016، أذن البنك المركزي العراقي بمحافظ الهاتف المحمول مثل زين كاش ZainCash و AsiaPay (آسيا حوالة سابقا) ومع ذلك، لا يزال ربط محافظ الهاتف المحمول بالبنوك الحقيقية يمثل تحديا كبيرا مما يحد من استخدام الخدمات المصرفية الإلكترونية.

بهدف إحداث تحسن كبير في النظام المالي العراقي، قرر البنك المركزي العراقي إنشاء "شركة وطنية لأنظمة الدفع الإلكتروني في العراق". ستكون هذه الشركة مسؤولة عن "تطوير وتشغيل وإدارة أنظمة الدفع والتسوية الإلكترونية الوطنية بكفاءة".<sup>26</sup> وقد ينتابنا الشك فيما إذا كانت هذه الشركة الجديدة ستنتج في جهودها الرامية إلى تحسين الوساطة المالية في العراق بشكل كبير. على مدى عقدين تقريبا، عرقل مصرفا الرافدين والرشيد المملوكان للدولة محاولات متعددة لتحديث إجراءاتهما واستخدامهما العلاقات السياسية القوية لإسكات الأصوات المطالبة بالتجديد وسيطلب التغلب على تكتيكات التأخير هذه إرادة سياسية كبيرة.

بالإضافة إلى ذلك، أذن البنك المركزي العراقي للمصارف العراقية بإقامة علاقات مراسلة مع البنوك التركية لتسهيل التجارة المقومة باليورو كبديل للمعاملات بالدولار.<sup>27</sup>

تشجع الحكومة العراقية حاليا على زيادة استخدام بطاقات الدفع المسبق كبديل للعملة النقدية. على سبيل المثال، تتجه وزارة النفط نحو اشتراط استخدام بطاقات الدفع أو الائتمان المدفوعة مسبقا لشراء الوقود. وهذا من شأنه

<sup>26</sup> جون لي (2023) "قرر البنك المركزي العراقي تأسيس الشركة الوطنية لنظم الدفع الإلكتروني في العراق" أخبار العراق المصرفية والمالية، 14 كانون الأول/ديسمبر.  
<sup>27</sup> أبحاث RS (2023) "النشرة الأسبوعية"، 16 نوفمبر.

أن يؤدي إلى بيانات أكثر دقة عن التعاملات وسيحد كذلك من السرقات لأن العراقيين سيحملون كمية اقل من العملة النقدية.

وهناك بعض العيوب التي تبطئ اعتماد استخدام هذه البطاقات. حيث ان هناك عمولات يتم تحصيلها عند استخدام البطاقات المدفوعة مسبقا. وتفتقر العديد من شركات الوقود وغيرها من الشركات إلى معدات نقاط البيع اللازمة للتعامل مع بطاقات الدفع والعراقيون الأقل تعليما غير مرتاحون لاستخدام هذه البطاقات بدلا من العملة المادية. وأخيرا، قد يؤدي استخدام البطاقات المدفوعة مسبقا في بعض الأحيان إلى تعطيل وسائل الدفع التقليدية. ففي بعض المناطق، كان من المعتاد أن يقوم المشتري بترك مبلغ بسيط للمحاسب او للعامل أثناء الدفع ربما عن طريق تقريب المبلغ إلى أقرب 100 أو 500 دينار ولكن باستعمال البطاقة المدفوعة مسبقا يدفع بالضبط المبلغ المحدد للمعاملة ويكون من الصعب ترك أي مبلغ اخر للمحاسب او العامل.

بالإضافة إلى ذلك، أعلن البنك العراقي الأول وفيزا جلوبال First Iraqi Bank and Visa Global عن إنشاء خدمة تحويل الأموال فيزا دايركت في العراق والتي تمكن العراقيين من تحويل الأموال إلى أكثر من 160 دولة. إذا تم قبول Visa Direct على نطاق واسع، فيجب أن يساعد ذلك في الحد من غسل الأموال من خلال توفير مسار إلكتروني للتعاملات الدولية.<sup>28</sup> وان خفض حجم المعاملات المشروعة بالعملة الدولية خارج النظام المصرفي يجعل من الصعب إخفاء التعاملات غير المشروعة.

لا يزال الفساد منتشرا على نطاق واسع في العراق على الرغم من إحراز تقدم في مكافحته، وبما أنه لا يوجد سوق للدينار خارج العراق، يميل المسؤولون الفاسدون إلى تكديس الدولارات إما كجزء من ممتلكاتهم المحلية

<sup>28</sup> رووداو (2023) "العراق يطلق خدمة Visa Direct لمكافحة الفساد والتمويل غير المشروع" 1 نوفمبر.

أو كخطوة في نقل مكاسبهم غير المشروعة إلى ملاذ خارج البلاد. وبعبارة أخرى، ينبغي أن يؤدي الحد من الفساد أيضا إلى انخفاض الطلب المحلي على الدولار.

إن اعتماد الخدمات المصرفية الأساسية بين البنوك التقليدية والتوسع في استخدام الخدمات المصرفية الإلكترونية وتوفير عدد أكبر من أجهزة الصراف الآلي سيزيد من فائدة الدينار كوسيلة للتبادل مما سيقبل من الأضرار الناجمة من الابتعاد عن استعمال الدولار.

أولا، نظام تسجيل فعال للأصول المقدمة كضمان للقروض لمنع المقترض من تقديم نفس الضمان للقروض في عدة مصارف. أدت الثغرات في نظام التسجيل الحالي إلى أن العقارات والمجوهرات هي الشكل الأكثر شيوعا لضمانات القروض حيث يمكن للبنوك تسجيل معاملات القروض العقارية مع السجل العقاري وكذلك يمكن للبنوك تأمين المجوهرات في خزائنها.

ثانيا، عدد قليل نسبيا من الأفراد والشركات في العراق لديهم بياناتهم الائتمانية الأساسية موثقة في وكالات الائتمان العامة أو الخاصة وهذا يجعل من الصعب الحصول على معلومات موثوقة عن الوضع المالي لمعظم الأفراد والشركات. لذلك تميل البنوك العراقية إلى التركيز على القروض المقدمة للموظفين الحكوميين والشركات المملوكة للدولة نظرا لعدم قدرتها على الفصل بين مخاطر الائتمان الجيدة والسيئة، ونتيجة لذلك يكون وصول الأشخاص والكيانات الذين ليس لديهم صلة حكومية مباشرة إلى النظام المالي محدود ويقتصر عملهم على الاقتصاد النقدي.

### مخاوف متوسطة الأجل (3-5 سنوات)

بعد التأخير الكبير في تشكيل الحكومة، اقترحت الحكومة العراقية موازنة مدتها ثلاث سنوات تتضمن زيادة غير مسبوقه في النفقات.<sup>29</sup> ومن المتوقع أن يرتفع إجمالي الإنفاق الجاري والاستثماري في الموازنة بنسبة 31٪ تقريباً ومن بين النفقات المتزايدة هي زيادة مخطط لها بنسبة 26٪ في عدد موظفي القطاع العام مع عودة الحكومة العراقية إلى كونها "صاحب رب العمل الأول". حتى لو تمكنت البلاد من تحقيق هدفها لتصدير النفط للفترة 2023-2025 والبالغ 3.5 مليون برميل يوميا بمتوسط سعر 70 دولارا للبرميل (أي ما يعادل حوالي 76 دولارا للبرميل من مزيج برنت) فمن المتوقع أن تؤدي هذه الغزارة في الإنفاق إلى عجز كبير يتم تمويله بشكل أساسي من خلال مخزون البنك المركزي العراقي. ولتوضيح حجم المسألة، ذكر البنك الدولي أن السعر المطلوب للنفط لتغطية جميع النفقات المخطط لها بدون عجز هو ما يقرب من 90 دولارا للبرميل (أي ما يعادل حوالي 98 دولارا للبرميل من مزيج برنت)!<sup>30</sup>

ان المشكلة في موازنة 2023-2025 لا تكمن في المقام الأول في جانب الإيرادات. حيث تفترض موازنة السنوات الثلاث أن يبلغ سعر النفط 70 دولارا للبرميل و3.5 مليون برميل يوميا من صادرات النفط ليبلغ إجمالي عائدات تصدير النفط السنوية 89.4 مليار دولار. وفي السنة الأولى من هذه الموازنة بلغت أسعار النفط 79.20 دولارا للبرميل، وهو ما عوض من حجم صادرات النفط التي تقل عن المتوقع البالغ 3.5 مليون برميل في اليوم مما أدى إلى عائدات تصدير بقيمة 100.2 مليار دولار لعام 2023.

<sup>29</sup> أحمد طبعلي (2023) "الديون وأفكار أذار/مارس: نظرة عامة على مقترح الموازنة الاتحادية العراقية لعام 2023"، 8 أيار/مايو.  
<sup>30</sup> صندوق النقد الدولي (2024) "العراق: البيان الختامي لبعثة المادة الرابعة لصندوق النقد الدولي لعام 2024" 3 مارس.

ومن المتوقع أن تنمو النفقات المخطط لها بشكل حاد مقارنة بعام 2022 حيث ان من المقرر أن تزيد النفقات الجارية بنسبة 22٪ تقريبا ويرجع ذلك جزئيا إلى زيادة بنسبة 26٪ في عدد موظفي القطاع العام ليلعب العدد 3.4 مليون موظف، بالإضافة إلى زيادات كبيرة في الرواتب والمعاشات التقاعدية. ومن المتوقع أن تزيد النفقات الرأسمالية بنسبة 53٪ حيث أن الزيادة الكبيرة في الاستثمارات غير النفطية ستعوض الانخفاض المتوقع في الاستثمارات النفطية. بالإضافة إلى مضاعفة خدمة الديون، وباحتساب إجمالي النفقات يضاف إليه خدمة الدين في الموازنة ستصبح الزيادة بنسبة 37٪ تقريبا عن مستويات عام 2022.<sup>31</sup>

وكما هو متوقع، كانت النتيجة المالية الفعلية في عام 2023 مرضية حسب ما توقعته الموازنة ويرجع ذلك أساسا إلى الصعوبة التي واجهتها الوزارات في إنفاق الزيادة في التخصيصات الاستثمارية في الموازنة. ومع ذلك، فإن الرصيد المالي الذي أظهر فائضا يعادل 10.8٪ من الناتج المحلي الإجمالي للعراق في عام 2022 انخفض إلى عجز متوقع بنسبة 1.3٪ في عام 2023.<sup>32</sup> ومع تطبيق الوزارات تدريجيا لزيادة الاستثمارات المدرجة في الموازنة فمن المتوقع أن يتسع عجز الموازنة إلى حوالي 8٪ من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2024.

ومما يزيد من تفاقم الوضع المالي في العراق، أن أسعار النفط المتوقعة هي أقل بكثير من السعر اللازم لتغطية الميزانية والبالغ 90 دولارا للبرميل، والذي سيسمح للحكومة العراقية بدفع نفقاتها الجارية والاستثمارية المدرجة في الموازنة. وعلى الرغم من أن الحكومة العراقية قد لا تمر بمنحدر خطير على الفور كما حدث

<sup>31</sup> أحمد طبجالي (2023) "الديون وأفكار آذار/مارس: نظرة عامة على مقترح الموازنة الاتحادية للعراق لعام 2023"، مدونة كلية لندن للاقتصاد، 8 أيار/مايو.

<sup>32</sup> صندوق النقد الدولي (2024) "العراق: البيان الختامي لبعثة المادة الرابعة لصندوق النقد الدولي لعام 2024" 3 مارس.

في عام 2020، إلا أنها يمكن أن تتوقع تدهورا مطردا في الوضع المالي في المستقبل المنظور. وبطبيعة الحال فإن أي انخفاض غير متوقع في الإيرادات أو زيادة في النفقات من شأنه أن يعجل بهذا التدهور المالي.

في نهاية المطاف يمكن توقع تدهور الوضع إلى الوضع الموصوف في كل من تقرير مجلس الأعمال العراقي البريطاني لعام 2020 "العراق 2020: بلد على مفترق الطرق"<sup>33</sup> و "الورقة البيضاء" الصادر عن الحكومة العراقية لعام 2020.<sup>34</sup> كما أن خيارات خفض العجز المتزايد أو الحصول على مبالغ اكبر لتمويل العجز ستكون محدودة جدا.

إن تحدي تمويل العجز في العراق معقد بسبب عدم وجود حساب موحد للخزينة. حيث بدلا من ان تكون هناك سلطة مركزية واحدة تنفذ جميع الودائع والمدفوعات يتم الاحتفاظ بالأموال الحكومية في عشرات الوزارات وفي بعض المؤسسات غير التابعة للوزارات مما يجعل من الصعب تحديد التوازن المالي الحقيقي. بالإضافة الى ذلك فان عدم وجود حساب موحد للخزينة ووجود حسابات متعددة دون رقابة يسهل بشكل كبير ممارسات الهدر والفساد.

ولأسباب سياسية، لن تنخفض النفقات الجارية حتى لو انهارت أسعار النفط وبعبارة أخرى، فإن تجميد الأجور والمعاشات التقاعدية أو حتى التناقص التدريجي للتوظيف الحكومي من خلال عدم استبدال المتقاعدين هي نتائج غير مرجحة. وبدلا من ذلك فمن المرجح أن يستمر الاستثمار في امتصاص الصدمات في السياسة المالية في العراق. فمنذ عام 2005، أدى أي انخفاض في عائدات تصدير النفط إلى انخفاض غير متناسب

<sup>33</sup> تقرير مجلس الأعمال العراقي البريطاني (2020) "العراق 2020: البلد على مفترق الطرق" المؤلفون المشاركون: محمد الازري، وربناد منصور، وهاني عكاوي، وحسين العزري، وشوان عزيز أحمد، وكريستوف ميشيلز، وفرانك غونتر. نشرت باللغتين الإنجليزية والعربية. مايو.

<sup>34</sup> خلية الطوارئ التابعة للحكومة العراقية للإصلاحات المالية (2020) "الكتاب الأبيض"، أكتوبر.

في الاستثمار والضحية هنا هو مستقبل البلاد. سوف تتباطأ أو تتوقف معظم مشاريع البنى التحتية وغيرها من الاستثمارات في النقل والكهرباء والمدارس والعيادات وإمدادات المياه مع كل الخسائر المرتبطة بذلك حتى يتم استعادة الإنفاق الاستثماري في موازنة مستقبلية وإذا لم تتغير النفقات الجارية والتي تبلغ نحو 73% من إجمالي النفقات المدرجة في الموازنة في عام 2023 فإن حتى الانخفاض الحاد في النفقات الاستثمارية لن يكون كافياً لسد العجز الناجم عن انخفاض أسعار النفط. وهناك العديد من الخيارات لزيادة الإيرادات غير النفطية وخفض النفقات غير المتعلقة بالرواتب والمعاشات التقاعدية ولكن كما في بعض الأمثلة فإن كل هذه الخيارات لها تعقيداتها.

ومن بين إمكانيات زيادة الإيرادات غير النفطية البدء في تحصيل مدفوعات خدمة الكهرباء والماء. حالياً، يتم دفع حوالي 5% فقط من رسوم تعريفه الكهرباء والماء وهذا يقلل من الإيرادات الحكومية ويشجع على الهدر لأن المستخدمين يتعاملون مع ما ليس له سعر على أنه مجاني ولا يكلف شيئاً. لسوء الحظ، في عهد صدام، كانت الكهرباء والمياه مجانية تقريباً لذلك يتوقع العديد من العراقيين أن يواصل المسؤولون المنتخبون الحاليون هذه الدعم المكلف للغاية.

خيار آخر هو فرض رسوم على منح تأشيرات الدخول لعشرات الملايين من السياح الدينيين. ومرة أخرى، سيعتبر ذلك امراً مثيراً للجدل داخل العراق وإيران التي تعد موطن معظم هؤلاء السياح. ومن المصادر المحتملة ذات الصلة بالإيرادات ليس فقط تحصيل الرسوم الجمركية ولكن أيضاً تحويل الأموال المحصلة إلى وزارة المالية. ففي الوقت الراهن لا يتم تحصيل سوى جزء ضئيل من الرسوم الجمركية ويحتفظ مسؤولو الجمارك والوكالات الحكومية الأخرى بنسبة كبيرة من الرسوم التي يتم تحصيلها.

وهناك أيضا بعض الخيارات لخفض النفقات غير المتعلقة بالمرتبات والمعاشات التقاعدية، ولكن جميعها لها آثار سلبية طويلة الأجل. على سبيل المثال، فقدان الثقة والضائقة المالية التي حدثت في عام 2020 عندما توقفت الحكومة العراقية عن سداد المدفوعات في الموعد المحدد لشركات النفط الدولية وكذلك تأخير رواتب الموظفين الحكوميين، فمن المأمول أن يتم تجنب تأخير الدفع.

ولكن حتى وان تم تبني بعض هذه المبادرات لزيادة الإيرادات أو خفض النفقات، فان انخفضت أسعار النفط فمن المرجح أن تواجه الحكومة العراقية عجزا ماليا متزايدا. كيف يمكن للحكومة العراقية تمويل أي عجز متبقي؟

ان لم تكن هناك زيادة كبيرة في استعداد الكيانات العراقية والأجنبية لشراء سندات الحكومة العراقية، سيتعين على البنك المركزي العراقي مرة أخرى تشجيع المصارف المملوكة للدولة والخاصة على شراء هذه السندات مع توقع أن البنك المركزي العراقي سيعيد شرائها من المصارف. كما يتضح من مخطط دورة تدفق الدينار والدولار، وإن انخرط البنك المركزي العراقي مرة أخرى في اتفاقيات إعادة الشراء هذه فسيؤدي ذلك إلى انخفاض في الاحتياطيات الدولية للبلاد ومن المحتمل أن ينتج عنه خفض ثقة العراقيين والأجانب على حد سواء في قدرة العراق على تجنب خفض قيمة الدينار.

ولتجنب المضاربات ولزيادة عدد الدينانير المتاحة لوزارة المالية مقابل كل دولار يتم تلقيه من مبيعات النفط، قد تقرر الحكومة العراقية خفض قيمة الدينار كما فعلت في ديسمبر 2020. من شأن ذلك أن يخفف من الضغوط المالية على المدى القصير وسيسهم في سد الفجوة بين أسعار الصرف الرسمية والموازية. ولكن هذه الفوائد ستكون مؤقتة في حالة عدم وجود ارتفاع حاد في اسعار النفط.

ومن شأن أي تخفيض من هذا القبيل أن يؤدي إلى زيادة في التضخم، وبالتالي سيكون هناك مطالبة بزيادة الإنفاق الحكومي على المرتبات والمعاشات التقاعدية. بالإضافة إلى ذلك، فإن التخفيضات المتتالية لقيمة الدينار تعزز التوقع بحدوث تخفيض آخر في المستقبل مما يؤدي إلى مضاربة خالية من المخاطر ضد الدينار.<sup>35</sup> ومن شأن سلسلة من التخفيضات في قيمة الدينار أن تثبط الاستثمار الأجنبي المباشر بسبب زيادة مخاطر مثل هذه الاستثمارات.

*ستزيد موازنة 2023-2025 من اعتماد البلاد على النفط، وستؤدي إلى اتساع العجز المالي وزيادة احتمال انخفاض قيمة العملة.*

### الاستنتاجات

تشارك الحكومة العراقية حالياً في المبادرات التي تشدد الحاجة إليها للحد من الفساد وتحسين الوساطة المالية من قبل المصارف العراقية. وقد تعقدت هذه الجهود بسبب الاجراءات التي تتخذها الحكومة الأمريكية للحد من تدفق العملة الأمريكية إلى إيران وسوريا. وستستغرق مبادرات الحكومة العراقية هذه وقتاً ليكون لها تأثيرها الكامل على الاقتصاد وفي غضون ذلك سيكون للعراق سعران للصرف مع وجود فجوة كبيرة بين السعر الرسمي أو سعر المزاد وسعر السوق أو السعر الموازي. إن وجود سعرين للصرف يثير قضايا تتعلق بالعدالة ويعيق جهود مكافحة الفساد ويؤدي إلى عدم كفاءة السوق التي من شأنها أن تبطئ التنمية الاقتصادية.

<sup>35</sup> أحد الخيارات التي لا تحظى بشعبية سياسية هو عودة العراق إلى مجلس العملة مثل الذي كان عليه الحال في الفترة 1930-1949. انظر فرانك ر. غونتر (2021) الاقتصاد السياسي للعراق ، ص 292-296.

ولإزالة الدولار من الاقتصاد العراقي دون التسبب في تباطؤ اقتصادي، ينبغي على الحكومة العراقية أن تتحرك بقوة لتحسين الوساطة المالية من قبل البنوك وسوق تبادل الاسهم.

بالإضافة إلى ذلك، فإن استقرار سعر الصرف على المدى المتوسط مهدد بميزانية الحكومة العراقية غير الواقعية لثلاث سنوات، 2023-2025. واستنادا إلى توقعات السوق لأسعار النفط يمكن للحكومة العراقية أن تتوقع عجزا ماليا أوسع نطاقا وانخفاضا في الاحتياطيات الدولية وضغوطا متزايدة لخفض قيمة الدينار. وكما تمت الدعوة إليه خلال الأزمة المالية لعام 2020، يجب على العراق أن يتحرك بقوة للحد من الاعتماد على النفط من خلال السماح بتوسيع القطاع الخاص ووضع موازنة وطنية واقعية.

استفاد التحليل الوارد في هذا التقرير بشكل كبير من التصحيحات والانتقادات والتعليقات التي قدمها أعضاء المجلس الاستشاري لمجلس الأعمال العراقي البريطاني (IBBC). وكما هو الحال دائما، استفاد الكاتب من قراءة تقارير أحمد طباقلي، عميد المحللين الماليين العراقيين. ومع ذلك، فإن أي أخطاء متبقية هي مسؤولية المؤلف وحده. للأفضل أو للأسوأ، لم يتم استخدام برنامج ChatGPT أو م يماثله في أي مرحلة من مراحل إنشاء هذا التقرير.

فرانك ر. غونتر

أستاذ الاقتصاد

جامعة ليهاي

[Frg2@lehigh.edu](mailto:Frg2@lehigh.edu)

مؤلف: الإقتصاد السياسي للعراق: استعادة التوازن في مجتمع ما بعد الصراع، (الطبعة الثانية، 2021)  
إدوارد إغار للنشر: شلتنهام، المملكة المتحدة.