مركز البيان للدراسات والتخطيط
Al-Bayan Center for Planning and Studies

نافذة بيع العملة الأجنبية في العراق بين الاستجابة والضرورة

د. علي عبدالرحيم العبوديّ

سلسلة إصدارات مركز البيان للدراسات والتخطيط

عن المركز

مركزُ البيان للدراسات والتخطيط مركز مستقلٌّ، غيرُ ربحيّ، مقرُّه الرئيس في بغداد، مهمته الرئيسة -فضلاً عن قضايا أخرى- تقديم وجهة نظر ذات مصداقية حولَ قضايا السياسات العامة والخارجية التي تخصّ العراق بنحو خاصٍ، ومنطقة الشرق الأوسط بنحو عام. ويسعى المركز إلى إجراء تحليلٍ مستقلٍّ، وإيجاد حلول عمليَّة جليَّة لقضايا معقدة تهمُّ الحقليْنِ السياسي والأكاديمي.

ملحوظة:

لا تعبِّر الآراء الواردة في المقال بالضرورة عن اتجاهات يتبناها المركز، وإنَّما تعبِّر عن رأي كتابِها.

حقوق النشر محفوظة © 2023

www.bayancenter.org
info@bayancenter.org

Since 2014

نافذة بيع العملة الأجنبية في العراق بين الاستجابة والضرورة

د. علي عبدالرحيم العبودي* *

ا. الملخص:

1. أدَّى اتكاء صانعي القرار العراقي على دالة واحدة لبيع العملات الصعبة وَفْقاً لسعر الصرف الثابت إلى تكوين فكرة مغالطة مفادها أنَّ الإيرادات النفطية سوف تحافظ على استدامة أسعار النفط، قاد إلى أن أصبحت نافذة العملة هي دالة للريع النفطي.

2. كانت نافذة العملة ذا أثر سلبي على التحول الاقتصادي في العراق، إذ إنَّها كأجراء مؤقت كان الأجدى العمل على تقليل أثرها في السياسة النقدية في العراق.

3. بعد عام 2003 خرجت السياسة النقدية في العراق من عباءة السلطة والقرارات الحكومية التي لم تكن تراعي استقلالية السياسة النقدية.

4. السياسة النقدية أسرة الهيكل السلعي للصادرات والاستيرادات، إذ إنَّه مشوَّه تشويهاً كبيرةً فصادرات النفط تشكل (99.7%) من الصادرات الكلية في العراق، في حين يستورد العراق كل شيء من الخارج من المواد الغذائية إلى السلع المصنعة والخدمات.

5. امتلاك الدولة العراقية للمصدر للدولار بفعل بيع النفط، جعلها أمام خيار أن تقوم الحكومة بتوفير الدولار للقطاع الخاص، إذ يكون الدولار متوافراً دائماً متى وجد الطلب عليه لإشباع احتياجات القطاع الخاص، ومن ثَمَّ تمكينه من إشباع معظم الطلب المحلي.

6. نافذة بيع العملة من الأدوات اليسيرة التي تُستَخدم في البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية، ومع مرور (20) عاماً على مزاد العملة إلا أنَّ هذه الطريقة ما زالت قائمة في العراق.

7. تمكَّنت نافذة بيع العملة من إشباع احتياجات القطاع الخاص من العملة الأجنبية، والحفاظ على استقرار سعر صرف الدينار العراقي، وتقليل الفجوة بين السوق الرسمية والسوق الموازية.

* باحث متخصص في شؤون الاقتصاد السياسي.

8. تُعدُّ الخزانة الأمريكية المسؤول الرئيس للحفاظ على قيمة الدولار عالمياً، وقدِ اتبعت الإجراءات الجديدة في تطبيق آلية جديدة أكثر صرامة في عملية بيع الدولار؛ بسبب عمليات التحايل التي كانت تجري على التعليمات المتبعة من البنك المركزي العراقي من المتعاملين المحليين.

II. المقدمة

يحمل الخوض في فضاء السياسة النقدية كثيراً من الصعوبات، ويسحب معه في الوقت نفسه كثيراً من المتغيرات ذات العلاقة الترابطية والتكاملية بأهداف السياسة النقدية، إذ تُعدُّ السياسة النقدية جزءاً لا يتجزأ من السياسة الاقتصادية الكلية للبلد، وهكذا تُصاغ السياسة النقدية في العراق تبَلور وَفْقاً لمعطيات الاقتصاد الكلي ومتغيراته، وتعزز ذلك بصورة أكبر بعد التغيير الذي حصل عام 2003، إذِ اتجهت السياسة النقدية في العراق إلى الاستقلالية، واستطاعت الخروج من تحت عباءة القرارات الحكومية التي كانت لا تؤمن باستقلال السياسة النقدية، ممَّا دفع بإدارة السلطة النقدية لما بعد عام 2003 المتمثلة بـ(البنك المركزي) باتخاذ سياسة جديدة في تحقيق أهدافها المنشودة، وإحدى أهم أدواتها الجديدة هي نافذة بيع العملة الأجنبية (مزاد العملة)، ومع الانتقادات والشبهات التي تدور حول هذه النافذة، فقد تمكَّن البنك المركزي عبرها من تحقيق أبرز أهدافه، ألَا وهي الحفاظ على استقرار السوق، وكبح جماح التضخُّم، والحفاظ على القوة الشرائية للدينار العراقي، لكن الأمر أصبح مختلفاً الآن، إذ مع مرور نحو شهرين من تشكيل الحكومة الجديدة، وتحديداً مع بداية عام 2023، بدأت الأمور تخرج عن سيطرة نافذة بيع العملة، ممَّا تسبَّب في فقدان الثقة بالعملة المحلية، وعدم استقرار الأسواق بأنواعها بصورة أعم.

وتبعاً لذلك ستناقش هذه الورقة –وَفْق منهج استقرائي– آليات عمل نافذة بيع العملة الأجنبية، ودورها منذ عام 2003، وأهم الأسباب التي أدَّت إلى ضعف سيطرتها، وعدم تمكُّنها من ضبط السوق في الوقت الراهن. لكن قبل الخوض في ذلك، ولكي تتضح الصورة، يجب علينا معرفة بعض الحقائق عن طبيعة الاقتصاد العراقي.

III. العلاقة بين السياسة النقدية والمالية في الاقتصاد العراقي

إنَّ السياسة النقدية والسياسة المالية وعلاقتهما ببعض ما هما إلا أداتان لتحقيق أهداف اقتصادية أكبر، وقدر تعلَّق الأمر بالسياسة النقدية هنا فينبغي معرفة ماذا ينتج الاقتصاد العراقي؟ وماذا يستورد؟

1. **ماذا ينتج؟** يُعدُّ الاقتصاد العراقي من الاقتصادات النفطية، أي: إنَّ النفط يُعدُّ المحرك الأساس لمجمل الأنشطة الاقتصادية في العراق، فهو يستحوذ على النسبة الأكبر من إجمالي الناتج المحلي، والنسبة الكبر من إيرادات الموازنة العامة[1]، وكذا يكاد يكون المصدر الوحيد للصادرات العراقية، ويبرهن الجدول رقم (1) على ذلك.

جدول رقم (1) الهيكل السلعي للصادرات العراقية للأعوام 2020 – 2021 (مليون دولار)

السنوات / السلعة	حجم الصادرات 2020	الأهمية النسبية %	حجم الصادرات 2021	الأهمية النسبية %
سلع مصنعة	92	0.20	146	0.20
المواد الغذائية والحيوانية	12	0.03	22	0.03
النفط الخام ومشتقاته	46,692	99.7	72,603	99.7
السلع الأخرى	33	0.07	51	0.07
المجموع	46,829	100	72,822	100

المصدر: البنك المركزي العراقي، التقرير الاقتصادي السنوي، (دائرة الإحصاء والبحوث، 2021). ص56.

وتبعاً للجدول في أعلاه، ونظراً إلى ضعف الاستثمار الأجنبي في العراق، فإنَّ الصادرات النفطية تُعدُّ المصدر الوحيد للعملة الأجنبية الداخلة إلى العراق وبواقع أكثر من (99.7%).

2. **ماذا يستورد؟** أصبح العراق سوقاً استهلاكية واسعة جداً بعد عام 2003، ويعود ذلك لسببين رئيسين: الأول، ضعف القاعدة الإنتاجية في الداخل، وما شهدتها من اندثار وتدمير، والثاني، سياسة الباب المفتوح التي تبنتها الحكومات المتعاقبة بعد عام 2003[2]. لذا كان من الطبيعي أن يتجه الاقتصاد الوطني بشقية العام والخاص إلى الاستيراد من الخارج لسد الطلب المحلي المتزايد على السلع والخدمات، حتى وصل الأمر في أن يصبح الاقتصاد العراقي مستورداً لكل شيء،

1. للمزيد يُنظر: البنك المركزي العراقي، التقرير الاقتصادي السنوي، (دائرة الإحصاء والبحوث، 2021).
2. للمزيد يُنظر: مظهر محمد صالح، جدل الدولة والطبقة في العراق: تطور الرأسمالية من الزبائنية إلى الاغتراب، (سلسلة إصدارات شبكة الاقتصاديين العراقيين، 2021).

ويوضِّح الجدول رقم (2) ذلك توضيحاً جلياً.

إنَّ الحاجة هذه إلى الاستيراد كانت بحاجة إلى دولار كعملة تسوية دولية، إذ تقدر الحاجة الفعلية للعملة الصعبة (الدولار) للوفاء باستيرادات القطاعين العام والخاص نحو (50) مليار دولار سنوياً[3].

جدول رقم (2) الهيكل السلعي للواردات العراقية للأعوام 2020 – 2021 (مليون دولار)

السنوات / السلعة	حجم الواردات 2020	الأهمية النسبية %	حجم الواردات 2021	الأهمية النسبية %
المواد الغذائية والحيوانية	2,600	5.40	2,199	5.40
المشروبات والتبغ	626	1.30	530	1.30
المواد الخام ما عدا النفط	867	1.80	733	1.80
وقود معدنية وزيوت	4,718	9.80	3,992	9.80
زيوت وشحوم متنوعة	3,082	6.40	2,607	6.40
مواد كيمياوية	3,226	6.70	2,729	6.70
سلع مصنعة	5.489	11.40	4,644	11.40
مواد ومعدات نقل	18,538	38.50	15,684	38.50
مصنوعات متنوعة	7,608	15.80	6,437	15.80
سلع غير مصنفة	1,396	2.90	1,181	2.90
المجموع	48,150	100	40,736	100

المصدر: البنك المركزي العراقي، التقرير الاقتصادي السنوي، (دائرة الإحصاء والبحوث، 2021). ص57.

3. للمزيد ينظر: البنك المركزي العراقي، قاعدة بيانات ميزان المدفوعات العراقي للأعوام 2010 – 2021. متوفر على الرابط: https://cbi.iq/news/view/725.

IV. آلية عمل نافذة بيع العملة الأجنبية

إنَّ احتكار الحكومة العراقية للمصدر الوحيد لواردات العملة الأجنبية (الدولار) المتأتِّي من عملية استخراج النفط وتصديرها، جعلها أمام خيارين، الأول، أن تلبِّي جميع احتياجات الطلب الداخلي من الاستيرادات بنفسها وهذا أمر صعب، والثاني، أن تقوم الحكومة بتوفير الدولار للقطاع الخاص، بحيث يكون الدولار متوافر دائماً متى وجد الطلب عليه لإشباع احتياجات القطاع الخاص، ومن ثَمَّ تمكينه من إشباع معظم الطلب المحلي.

وتبعاً لذلك بدأ البنك المركزي العراقي في 4/تشرين الأول 2003، وبتوجيه من سلطة الائتلاف المؤقتة المنحلة بالعمل بـ(نافذة بيع العملة الأجنبية)، أو ما سُمِّيَ سابقاً (بمزاد العملة) كأداة غير مباشرة، وذلك وَفْقاً لقانون البنك المركزي رقم (56) لسنة 2004 المعدل، إذ نص القسم الأول منه على «إنشاء بنك مركزي عراقي أمناً وقويماً ومستقلاً؛ لتحقيق استقرار الأسعار في البلاد والمحافظة على ثباتها، والعمل على إيجاد نظام مالي يعتمد على السوق وعلى المنافسة ويكون مستقراً، فضلاً عن تعزيز التنمية المستدامة والرفاهية في العراق»، فيما نص القسم السادس منه على «إجازة البنك المركزي بالقيام بعملية السوق المفتوح مع المصارف التجارية المرخصة عبر شراء الأوراق المالية والنقد الأجنبي وبيعهن».

لذا كان قرار البنك المركزي بفتح نافذة أو مزاد لبيع العملة الأجنبية (الدولار) بهدف تحقيق مجموعة من الأهداف، يمكن تلخيصها بالنقط الآتية:

1. تلبية الطلب المتزايد على العملة الأجنبية بعد عام 2003، وإلغاء التعامل بأسلوب سعر الصرف المتعدد الذي اتبعه النظام السابق.

2. الحفاظ على قيمة الدينار العراقي، وذلك عبر تحقيق التوازن في عرض النقد والطلب عليه في السوق المحلية.

3. ضبط التضخم والحد من ارتفاع الأسعار فوق المستوى الطبيعي، وذلك عبر تحقيق سعر صرف توازني في السوق المحلية (صرف ثابت).

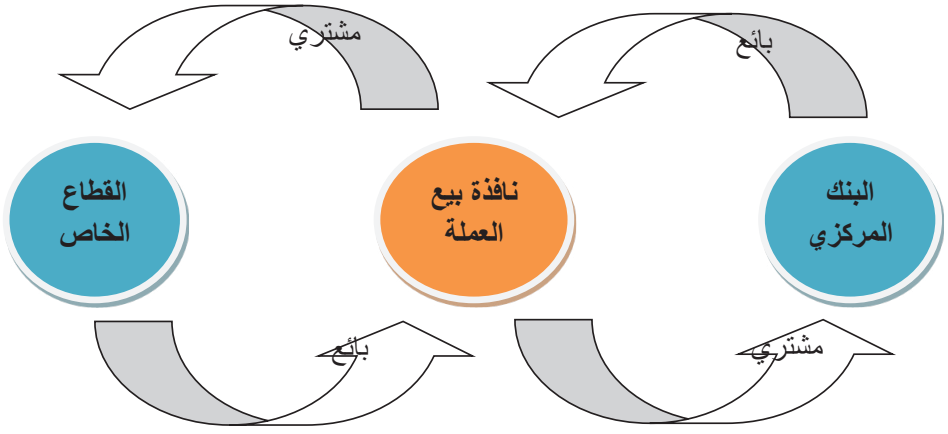
4. سد احتياجات القطاع الخاص من العملة الأجنبية؛ لغرض تلبية الاستيراد.

5. تمكين المصارف من فتح حسابات مصرفية بالعملة الأجنبية، وإمكانية إجراء تحولات خارجية.

وبصورة عامة تحتوي آلية عمل نافذة بيع العملة على نوعين من السياسات، هما:

النوع الأول: مزادات العملة ذات الاتجاهين: وفي هذا النوع يقوم البنك المركزي بالتدخُّل في سوق الصرف بائعاً أم مشترياً للعملة بصورة مباشرة، وبالنسبة التي تحدِّد تحقيق الهدف مع ضمان الاستقرار في سعر الصرف، وعلى وَفْق هذا الاتجاه فإنَّ سوق الصرف عموماً تتصف بأنَّها سوق احتكار، إذ إنَّ مصادر عرض العملة الأجنبية تكون محدودة متمثلة في قطاع التصدير الحكومي والخاص وبنسبة متفاوتة من اقتصاد إلى آخر، فضلاً عن أنَّ الأعضاء المشاركين في هذه المزادات محدودين يتكوَّنون عادة من البنك المركزي والمصارف الودائعية وبعض المؤسسات المالية الأخرى، ويقوم المزاد على تقديم مزايدات عروض للبيع أو الشراء من قبل البنك المركزي، وبهذه الحالة سيكون للبنك المركزي قدرة على التأثير على المزاد، وتختلف هذه القدرة باختلاف عدد المشاركين في المزاد ونسبتهم، ويمكن التعبير عن هذا النوع وَفْق الشكل رقم (1).

شكل رقم (1) نافذة آلية عمل مزاد العملة ذات الاتجاهين



المصدر: محمود محمد داغير وبلال فاسم محمد، تأثير نافذة بيع العملة في تغيير سعر الصرف في العراق للمدة 2004–2015، (مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية، المجلد 23، العدد 99، 2017)، ص299.

النوع الثاني: مزادات العملة ذات الاتجاه الواحد (نافذة العملة): في الدول الريعية التي يكون فيها مصدر العملة الأجنبية متأتياً من إيرادات الحكومة مع غياب المصادر الأخرى مثل صادرات القطاع الخاص والتحويلات من المقيمين في الخارج، في هذه الحالة يكون دور البنك المركزي هو بيع العملة الأجنبية في السوق؛ لتلبية الطلب المحلي على العملة الأجنبية بكل صوره، لذا فهو يمثِّل الطرف الرئيس والمحتكر لعرض العملة الأجنبية في السوق، ويمكن التعبير عنه بالشكل رقم (2).

شكل رقم (2) مزاد العملة ذات الاتجاه الواحد

المصدر: محمود محمد داغير وبلال فاسم محمد، تأثير نافذة بيع العملة في تغيير سعر الصرف في العراق للمدة 2004–2015، (مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية، المجلد 23، العدد 99، 2017)، ص299.

نظراً إلى العجز الإنتاجي الذي يعاني منه الاقتصاد العراقي، ازداد الطلب زيادةً كبيرةً على الدولار الأمريكي من قبل القطاع الخاص لتلبية الاحتياجات المحلية المتزايدة عبر الاستيراد من الخارج، ممَّا دفع بالبنك المركزي العراقي مضطراً للتعامل وَفْقاً لمزاد عملة ذات اتجاه واحد، وتبعاً لذلك يكون عمل نافذة بيع العملة الأجنبية في العراق وَفْقاً للآلية الآتية:

– تقوم الحكومة العراقية ببيع النفط إلى الخارج بالدولار الأمريكي، واستلام إيراداته في حساب خاص بها لدى البنك الفيدرالي الأمريكي.

– يقوم البنك المركزي العراقي بوصفه المدير التنفيذي للسياسة النقدية في العراق بمبادلة الدولار الذي في حوزة الحكومة بالدينار العراقي (وزارة المالية حصراً)، لتتمكن الحكومة من إنجاز واجباتها والتزاماتها، من مثل دفع الأجور، والرواتب التقاعدية، والرعاية الاجتماعية... إلخ.

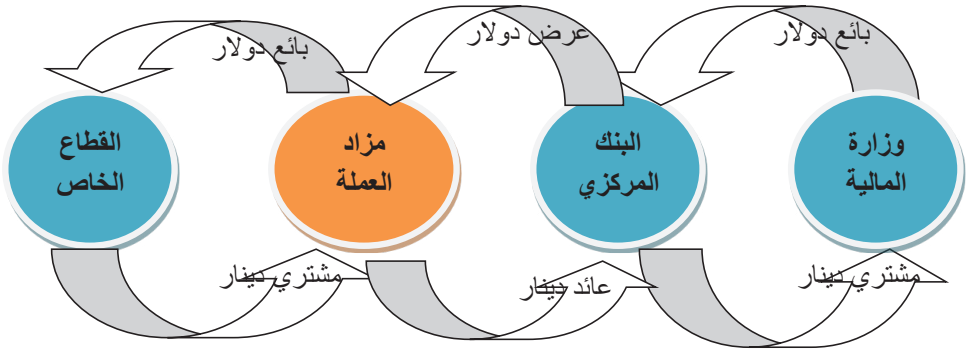
– يقوم البنك المركزي يومياً، ووَفْقاً لخطة معدَّه بعرض جزء محدد زاد أو نقص من الدولار الذي

بحوزته في مزاد العملة (نافذة بيع العملة الأجنبية).

– يقوم القطاع الخاص بتقديم طلبات لشراء الدولار من نافذة بيع العملة الأجنبية.

وللتوضيح أكثر، يمكن التعبير عن آلية عمل نافذة بيع العملة الأجنبية في العراق وَفْق الشكل رقم (3).

شكل رقم (3) آلية عمل مزاد العملة في العراق



المصدر: الشكل من إعداد الباحث.

وعلى وَفْق ذلك يمكن تعريف نافذة العملة الأجنبية على أنَّها: «المزاد الذي يمارس وظيفة عمليات السوق المفتوحة في مبادلة الدولار بالدينار ليس لتمويل التجارة الخارجية للقطاع الخاص واحتياجاته من النقد الأجنبي فحسب، وإنَّما يمارسها كسياسة نقدية للتدخل لاستقرار سعر الصرف وللسيطرة على مناسيب السيولة المحلية واحتواء قوة النفقات العامة التي تولدها الموازنة العامة، وبصورة خاصة النفقات الجارية، وتوليد قوة طلب محلية متنوعة جداً على السلع والخدمات الخارجية أمام هشاشة التنويع الاقتصادي المحلي، وتعاظم الإنفاق الفردي المستمد من قوة النفقات العامة في الموازنة العامة الذي يمثِّل أساس التضخم الناجم عن ضغوط الطلب أو الإنفاق الكلي»[4].

4. مروة محمود عودة، وأديب قاسم شندي، مصدر ذُكِرَ سابقاً، ص36.

V. تقييم عمل نافذة بيع العملة وإدارتها

تمثِّل نافذة بيع العملة آلية يسيرة ومباشرة للتحكم والتأثير في سوق الصرف، إذ تم اعْتُمِدَت في معظم الدول الناشئة التي مرت بمرحلة انتقالية نحو تبنِّي آليات السوق في إدارة اقتصادها، ومعالجة التضخُّم، إذ تمثِّل هذه الآلية جزءاً من عمليات السوق المفتوحة، إلا أنَّها تتبع أسلوباً مغايراً في توجيه مؤشرات الاقتصاد القومي، وذلك عبر التدخل للتأثير في سعر الصرف بدل التأثير على الوساطة المالية المتمثلة (بسعر الفائدة المصرفية ونسبة الاحتياطي القانوني والمجاميع النقدية)[5].

ونظراً إلى أنَّ العراق يُعدُّ من الدول التي تمر بمرحلة انتقالية نحو نظام السوق وَفْق المادة (25) من الدستور العراقي، فإنَّه يكاد ينفرد بهذا الأسلوب بعد عام 2003 في التعامل مع العملة الأجنبية على مستوى الشرق الأوسط[6]. وبصورة عامة توجد أربعة قوانين يسير وَفْقها عمل نافذة بيع العملة الأجنبية في العراق وإدارتها، وهي على وَفْق الآتي:

1. الدستور العراقي لعام 2005: إذ نصَّت المادة (25) منه على أن تكفل الدولة إصلاح الاقتصاد العراقي وَفْق أسس اقتصادية حديثة بما يضمن استثمار كامل موارده وتشجيع القطاع الخاص[7].

2. قانون البنك المركزي: نصَّت المادة (2) من قانون البنك المركزي رقم (56) لسنة 2004 المعدل على استقلالية البنك المركزي، وسمحت له بكامل الصلاحيات بالقيام بعمليات السوق المفتوحة، كما سمحت المادة (28) منه على قيام البنك المركزي ببيع النقد الأجنبي غير المشروط وشرائه[8].

3. قانون مكافحة غسيل الأموال وتمويل الإرهاب: ألزم قانون مكافحة غسيل الأموال وتمويل الإرهاب رقم (39) لسنة 2015، المؤسسات المالية بالإفصاح والشفافية التامة، وذلك عبر مبدأ اعرف زبونك والتبليغ

5. محمود محمد داغير، وبلال فاسم محمد، تأثير نافذة بيع العملة في تغيير سعر الصرف في العراق للمدة 2004-2015، (مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية، المجلد 23، العدد 99، 2017)، ص301.

6. ذكرى محمد حسين الياسين، وعبد الخالق غالي مهدي، أساليب بيع البنك المركزي للعملة الأجنبية: دراسة مقارنة، (مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد 4، 2021)، ص1468

7. دستور جمهورية العراق 2005، المادة (25).

8. قانون البنك المركزي العراقي رقم (56) لسنة 2004 المعدل، مصدر ذُكِرَ سابقاً. المادة 2، 28.

عن أي تعاملات أو حسابات مشبوها[9].

4. المبادئ التوجيهية لصندوق النقد الدولي، التي تقتضي تحرير عمليات البيع والشراء للعملة الأجنبية من أي قيود مفروضة[10].

والحقيقة أنَّ العملية المتبعة في إدارة نافذة العملة الأجنبية منذ افتتاحها قد تمكَّنت من تحقيق الجزء الأكبر من أهدافها، إذ تُباع عملية العملة الأجنبية (الدولار) في النافذة وَفْق مجموعة من المبادئ والآليات الموضوعة من قبل البنك المركزي، إذ لا تكون عملية بيع العملة بطريقة فوضوية، بل هناك مجموعة من القواعد الواجب توافرها في المصارف سواءً المحلية أو الأجنبية العاملة في البلد للدخول في نافذة بيع وشراء العملة الأجنبية وشرائها، يأتي في مقدمتها الحصول على ترخيص من البنك المركزي، والالتزام الكامل بعملية الإفصاح والشفافية، والالتزام بقواعد المالية

الدولية[11]. وبعد توافر جميع هذه الشروط يقوم البنك المركزي بإشباع طلبات المصارف من النقد الأجنبي بسعر موحد وثابت (السعر الرسمي[12*])، وَفْقاً لأسلوبين، هما[13]:

الأسلوب الأول–الحوالات الخارجية: ويُحوَّل عبرها المبلغ المباع مباشرة إلى حساب المصرف في الخارج؛ لتمويل استيرادات القطاع الخاص.

الأسلوب الثاني–المبيعات النقدية: يكون عبرها الدفع نقداً إلى المصارف لتلبية حاجات عديدة، لعل أهمها

9. يُنظر في ذلك: قانون مكافحة غسيل الأموال وتمويل الإرهاب رقم (39) لسنة 2015. متوفر على الرابط:

https://www.cbi.iq/

10. ذكرى محمد حسين الياسين، وعبدالخالق غالي مهدي، مصدر ذُكِرَ سابقاً، ص 146.

11. لمزيد ينظر: البنك المركزي العراقي، تعليمات بيع العملة الأجنبية وشرائها لسنة 2021. متوفر على الرابط:

https://cbi.iq/static/uploads/up/file-163273797050497.pdf

12.* يوجد الآن ثلاث نظم للصرف على المستوى العالمي، وهي كالآتي:

- نظام الصرف الثابت: وهو عبارة عن أسعار صرف مثبته إلى عملة واحدة أو سلة عملات.
- نظام الصرف المدار: وهو عبارة عن تحديد سعر أدنى وسعر أعلى لصرف العملة، والتحكم بهما على وَفْق الحالة الاقتصادية للبلد.
- نظام الصرف المعوَّم: وهنا يتحدَّد سعر الصرف وَفْق آليات السوق (العرض والطلب). للمزيد يُنظر: هشام الشماع، وآخرون، دراسات في الاقتصاد العراقي، (بغداد: بيت الحكمة، 2002)، ص14.

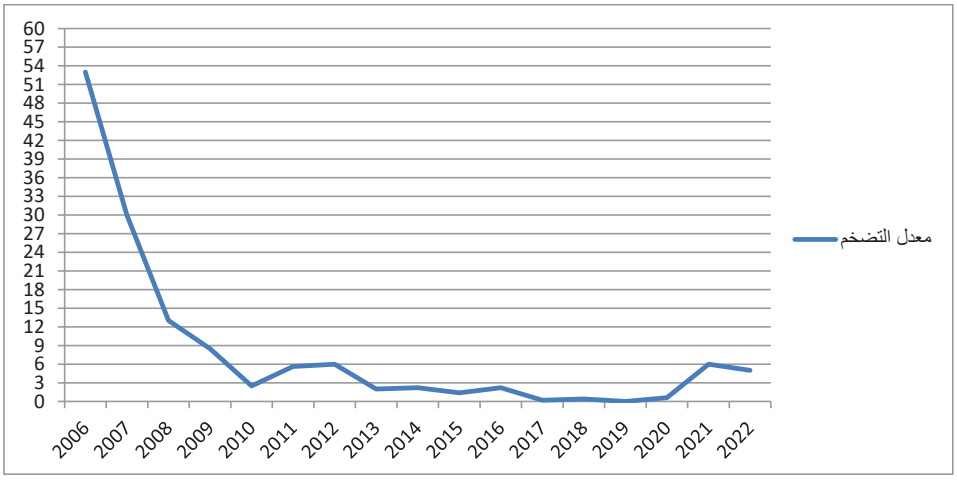
13. هجير عدنان زكي أمين، وأحمد حسين لطيف، الفجوة بين سعر صرف الدينار المعلن من قبل البنك المركزي العراقي مثيله السوقي للمدة 2003 – 2016، (مجلة الإدارة والاقتصاد، العدد 118، 2019)، ص8.

السفر، والعلاج.

تبعاً لهذه الآلية تمكَّن البنك المركزي عبر ذراعه التنفيذي (نافذة بيع العملة) من تحقيق الأهداف الرئيسة للسياسة النقدية في العراق، والمتمثلة في الحد من التضخم والحفاظ على سعر صرف مستقر، فعلى مستوى الأسعار نرى أنَّها قدِ ارتفعت ارتفاعاً غير طبيعيٍ بين المدة الممتدة من 2004 – 2006، حتى سجَّل مستوى التضخم نسبة (53%) في عام 2006، ولعل ذلك يعود إلى التوسُّع في الإنفاق الحكومي وزيادة الطلب الاستهلاكي المحلي، ومع ذلك فقدِ استطاعت السياسة النقدية عبر مجموعة من السياسات والتي أهمها نافذة بيع العملة من خفض مستوى التضخم في البلاد حتى وصل إلى (0%)، وكما هو موضَّح في الشكل رقم (4).

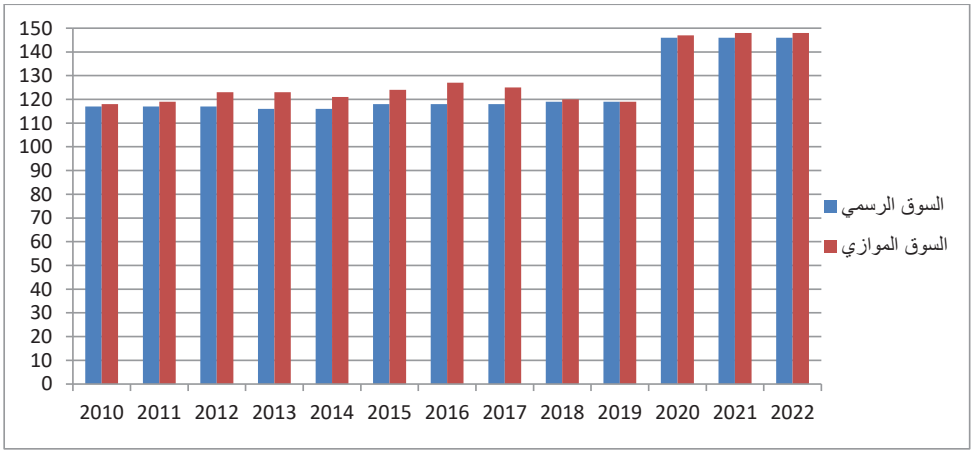
أمَّا على مستوى استقرار سعر صرف الدينار العراقي مقابل الدولار، فمنذ قرار تثبيت سعر صرف الدينار عام 2009، والتخلي عن سياسة السعر المدار، تمكَّنت نافذة بيع العملة الأجنبية في البنك المركزي، وعبر التحكُّم فيما لديها من احتياطي أجنبي، فضلاً عن الانسيابية في إشباع احتياجات القطاع الخاص من العملة الأجنبية في الحفاظ على استقرار سعر صرف الدينار العراقي، وتقليل الفجوة بين السوق الرسمية والسوق الموازية، وكما هو موضَّح في الشكل رقم (5).

شكل رقم (4) مستوى التضخم في العراق للمدة 2006 – 2022



المصدر: البنك المركز العراقي، التقرير الاقتصادي السنوي، (دائرة الإحصاء والأبحاث، 2006–2022).

شكل رقم (5) سعر صرف الدولار في نافذة بيع العملة والسوق الموازية



المصدر: البنك المركز العراقي، التقرير الاقتصادي السنوي، (دائرة الإحصاء والأبحاث، 2010–2022). صفحات متفرقة.

VI. رابعاً: نافذة العملة والإجراءات الجديدة

إنَّ نافذة بيع العملة هي سوق مفتوحة، لذا يكون الدخول إلى هذه النافذة والخروج منها متاح للمصارف العاملة في العراق كله، بعد حصولها على ترخيص من البنك المركزي والالتزام بالشروط واللوائح الخاصة بشراء الدولار من النافذة، ومن دون الدخول في تفاصيل تصنيف المصارف في نافذة العملة وكيفية التعامل مع كل صنف، تخضع هذه المصارف كلها إلى مجموعة من الإجراءات والشروط الواجبة التحقيق، ويمكن إجمالها بالآتي[14]:

1. تقديم طلب لشراء الدولار إلى البنك المركزي، في قسم نافذة بيع العملة؛ لتعزيز أرصدة المصرف تتضمن المعلومات المرتبطة بجميع الأطراف ذات العلاقة بالتحويلات بما فيهم المستفيد النهائي.

2. فتح حساب لكل مصرف لدى البنك المركزي، ويقيَّد فيه المبلغ بالدينار العراقي؛ لشراء الدولار.

14. البنك المركزي العراقي، تعليمات بيع العملة الأجنبية وشرائها لسنة 2021. متوفر على الرابط:
https://cbi.iq/static/uploads/up/file-163273797050497.pdf.

3. يعزِّز المصرف طلب الاشتراك في نافذة بيع العملة بالمرفقات الآتية:

أ. كشف إلكتروني بأسماء شركات الصرافة التي ترغب بشراء الدولار نقداً عن طريق المصرف وَفْق نموذج معد مسبقاً.

ب. تعهُّد وَفْق نموذج معد مسبقاً من قبل البنك المركزي يرفق مع كل طلب اشتراك يتعهد المصرف بمقتضاه بالتحقق من سلامة مصادر أموال زبائنه المستوردين ومشروعيتها والالتزام بمتطلبات قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب رقم (39) لسنة 2015، وبخلافه يتحمَّل المصرف كل التبعات القانونية المترتبة على ذلك، ويُوقِّع الإقرار (المدير المفوض، أو المدير الإقليمي، أو مَن ينوب عنهما)، ويُراقب الامتثال كلاً مِن (مسؤول مكافحة غسل الأموال، ومسؤول إدارة المخاطر).

ت. تعهُّد خطي وَفْق نموذج معين معد مسبقاً يُرفق مع كل طلب تعزيز خارجي (اعتماد مستندي، أو حوالة خارجية) بأنَّه أجرى عملية البحث والتحري والتحقق من جميع الأطراف ذات العلاقة بعملية التعزيز الخارجي بما فيها المستفيد النهائي على قوائم العقوبات المحلية والدولية، لا سيَّما قوائم (مكتب مراقبة الأصول الأجنبية OFAC) وقوائم تجميد أموال الإرهابيين، وذلك قبل تقديم طلب الاشتراك في نافذة بيع العملة الأجنبية وشرائها.

ث. قيد إيداع بواسطة نظام التسويات الإجمالية الآنية (RTGS) بالدينار العراقي مودع في الحساب المخصص لعمليات شراء العملة الأجنبية على أن يكون قبل مدة خمسة أيام عمل من تاريخ تنفيذ عملية البيع، أو وَفْق ما يقرِّره البنك المركزي، ويوضَّح فيه تاريخ المشاركة ونوعها.

4. ينبغي أن تلتزم المصارف بتزويد الهيئة العامة للضرائب والهيئة العامة للجمارك، فضلاً عن البنك المركزي دائرة العمليات المالية وإدارة الدين في قسم نافذة بيع العملة الأجنبية وشرائها بكشف إلكتروني يتضمن تفاصيل المبالغ المباعة؛ لأغراض التعزيز الخارجي وَفْق نموذج معد مسبقاً، على أن يكون تقديمه في عشرة أيام عمل من كل شهر بعد انتهاء الشهر المعني.

5. تلتزم المصارف بتطبيق ما يلي:

أ. متطلبات الإفصاح عن مصادر أموال الزبائن وتطبيق مبدأ (اعرف زبونك) والتحقق منها وتوثيقها وَفْق ما هو منصوص عليه في قانون مكافحة غسل الأموال، وتمويل الإرهاب رقم (39) لسنة 2015 عن طريق التعرُّف على هوية العميل وأوضاعه القانونية وملاءَته المالية معزَّزة برأي

المصرف بها قبل السماح بإشراك زبونه في نافذة بيع العملة الأجنبية وشرائها، ولآخر بيانات مالية مدققة مع الإفصاح عن نشاطاته والغاية من علاقة العمل وطبيعتها والمتابعة المستمرة في كل ما يتعلَّق بعلاقة المصرف مع العميل (العناية الواجبة، أو العناية الواجبة المشددة) المستندة إلى القانون في أعلاه، وضوابط الامتثال ذات الصلة.

ب. اتخاذ إجراءات التحقق من صحة البيانات والمعلومات التي حصل عليها المصرف من العميل عن استخدامات الأموال المعززة، وفي حال تحقق أي شبهة بعدم صحتها يُبْلَغ مكتب مكافحة غسل الأموال، وتمويل الإرهاب بذلك من قبل المصرف.

6. تحتفظ المصارف بكشوفات حساباتها المفتوحة لدى المصارف المراسلة متضمنة تفاصيل حركة الحساب التي تفصح عن أوجه استخدام المبالغ المعززة من قبل البنك المركزي.

7. لأغراض الاعتمادات المستندية والحوالات الخارجية المستخدمة لتمويل استيراد السلع أو الخدمات تقوم المصارف بفتح ملف يتضمن:

أ. ما يؤيد شراء البضاعة أو تقديم الخدمة ومستندات الشحن والتصاريح الجمركية والوثائق الرسمية الثبوتية للزبون.

ب. ما يؤيد تحويل المبلغ من حساب المصرف المفتوح لدى المصرف المراسل إلى حساب المستفيد (مجهز البضاعة، أو الخدمة حصراً)، سواءً كان حساب المستفيد في ذات المصرف المراسل أم كان في مصرف آخر.

ت. ما يؤيد قيام المصرف بإجراء عمليات البحث والتحري والتحقق من جميع الأطراف ذات العلاقة بالتحويلات بما فيها المستفيد على قوائم العقوبات المحلية والدولية، لا سيَّما قوائم (OFAC) وقوائم تجميع أموال الإرهابيين، وذلك قبل تنفيذ عملية التحويل على أن تكون عملية البحث والتحري عن أسماء الأطراف ذات العلاقة باللغة الإنكليزية المثبتة في استمارة طلب الاشتراك بالنافذة.

8. تلتزم المصارف بتحويل المبالغ التي اشترتها من البنك المركزي لصالح زبائنها، وعزَّزت بها أرصدتها لدى مراسليها في الخارج بصورة مباشرة إلى حسابات المستفيدين المفتوحة لدى المصارف الخارجية، مع الالتزام بالإفصاح عن ذلك معزَّزاً بالوثائق المطلوبة، على أن يكون رقم حساب

المستفيد المجهز للبضاعة أو مقدم الخدمة المستوردة والداخلة إلى العراق مذكوراً في رسالة نظام (السويفت).

9. تلتزم المصارف باستحصال تعهُّد من المدير المفوَّض للشركة التجارية قبل المشاركة في النافذة؛ لأغراض التعزيز الخارجي، وتتعهَّد الشركة بمقتضاه بعدم الاشتراك في النافذة عن طريق أكثر من مصرف واحد في التاريخ نفسه، وفي حال وجود مبررات لاشتراك الشركة التجارية عن طريق أكثر من مصرف واحد في التاريخ نفسه يُعْلَم البنك المركزي مسبقاً بذلك، مع بيان الأسباب الموجبة ليتسنَّى لهذا البنك النظر فيها؛ لمنح الموافقة في حال وجود ما يستدعي ذلك، أو رفض الطلب.

10. تلتزم المصارف قبل تقديمها لطلب الاشتراك في النافذة بإجراء الاستعلام الائتماني عن طريق نظام (CBS) لزبائن المصرف الذين يرومون المشاركة في النافذة، مع الاحتفاظ بنسخة من تقرير الاستعلام الائتماني ضمن الملف الخاص بالزبون على أن يُحَدَّث التقرير تحديثاً شهرياً.

11. تحتفظ المصارف أو شركات الصرافة المشاركة في النافذة بكشف تفصيلي يبيِّن أوجه دفع المبالغ النقدية، مع الاحتفاظ بنسخة إلكترونية من أوليات الزبائن، وتحديد الغرض من الصرف، والتأكُّد من عدم وجود شبه في الأسماء، والامتثال للمعايير ذات العلاقة بعدم بيع المبالغ النقدية للجهات والأشخاص المدرجين ضمن قوائم العقوبات المحلية والدولية، فضلاً عن قائمة تجميد أموال الإرهابيين.

12. ينبغي للمصارف تسليم النقد من العملة الأجنبية لشركات الصرافة فور استلامها من البنك المركزي وَفْق تسلسلات الأوراق النقدية لكل شركة؛ ليتسنَّى تسليم الحصة المقرَّرة لكل مستحق.

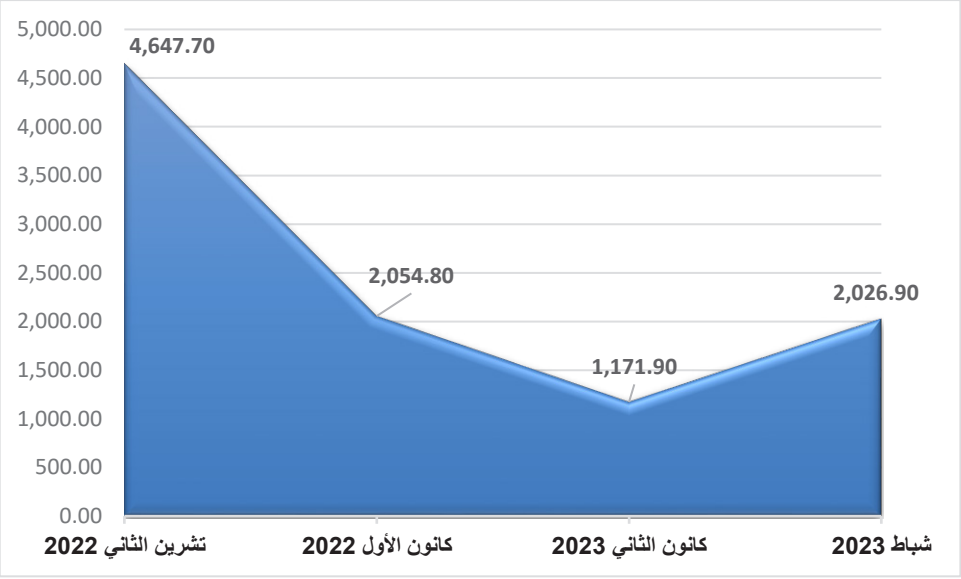
13. تلتزم المصارف وشركات الصيرفة بعدم تقديم أكثر من طلب واحد للمشاركة في النافذة؛ لأغراض البيع النقدي في الأسبوع نفسه.

ومع هذه الشروط واللوائح، فإنَّ كثيراً منها يُتَحَايل عليها بطرائق كثيرة، خصوصاً عملية الوثائق والمستندات الثبوتية لعملية الاستيراد من الخارج، ممَّا دفع البنك المركزي العراقي مع نهاية عام 2022 وبداية عام 2023 مشفوعاً بضغط من قبل الخزانة الأمريكية بوصفها المسؤول الرئيس للحفاظ على قيمة الدولار عالمياً إلى تطبيق آلية جديدة أكثر صرامة في عملية بيع الدولار، وتتلخص هذه الإجراءات الجديدة بعملية أتمتة نافذة بيع العملة الأجنبية وَفْقاً لنظام «سويفت»

العالمي، والذي يتطلب تفاصيل أكثر عن عملية تحويل الدولار إلى الخارج أو بيعه نقداً[15].

قد أحدثت هذه الإجراءات الجديدة نوعاً من الاختلال في السوقين النقدية والسلعية في البلد، ويُعزَى ذلك إلى سببين رئيسين: الأول، هو عدم استعداد معظم المصارف العاملة في العراق للتعامل مع هذه الآلية الجديدة، والثاني، هو خروج مصارف كان لها الدول البارز في عملية شراء الدولار من نافذة العملة الأجنبية؛ بسبب شبهات فساد[16]؛ ممَّا نتج عنه انخفاض في حجم مبيعات نافذة العملة، ينظر الجدول الرقم (3).

شكل رقم (6) نتائج بيع نافذة العملة قبل تطبيق الإجراءات الجديدة وبعدها (مليون دولار)



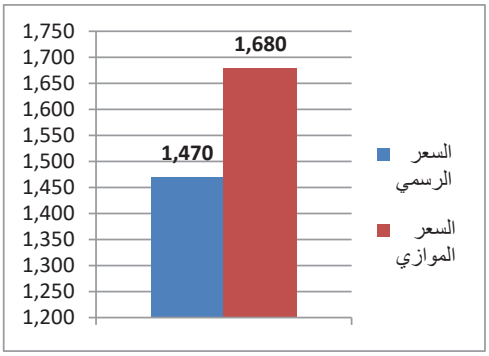
المصدر: البنك المركزي نتائج نافذة بيع العملة الأجنبية. متوفر على الرابط: https://cbi.iq/auction_currency/view/1449.

15. ينظر: وكالة الأنباء العراقية (واع): متوفر على الرابط: https://www.ina.iq/172282--.html.
16. ينظر: وكالة الأنباء العراقية (واع): متوفر على الرابط: https://www.ina.iq/175836--.html.

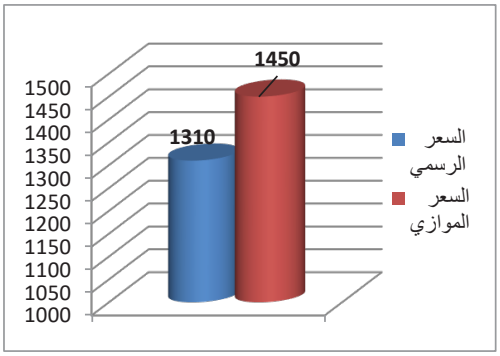
يلحظ من الشكل رقم (6) وبصورة جلية الفرق الكبير في حجم مبيعات نافذة العملة من النقد الأجنبي، إذِ انخفضت المبيعات والحوالات والنقد بأنواعها إلى أكثر من (50%)، إذ بعدما كانت تلامس (5) مليار دولار شهرياً، انخفضت لتتراوح بين (1.5 – 2) مليار دولار شهرياً في الأشهر الثلاثة الأخيرة. أدَّى هذا الانخفاض الكبير في عرض العملة الأجنبية إلى ارتفاع الفجوة السعرية بين السعر الرسمي في نافذة العملة وسعر السوق الموازية، وهذا نتيجة طبيعة إذا ما علمنا أنَّ هناك عملياتٍ لتهريب العملة إلى دول محظورة دولياً، ممَّا دفع بالمهربين والمضاربين الماليين إلى البحث عن الدولار في السوق السوداء، وأدَّى إلى ارتفاع قيمته بنحو (14%) عن السعر الرسمي، ومن ثَمَّ ارتفاع مستوى التضخم بالنسبة نفسها، ينظر الشكل (6).

ومع اتخاذ الحكومة العراقية مجموعة من الإجراءات الرامية إلى تقليل الفجوة بين سعر الصرف الرسمي ونظيرة الموازي، والذي كان أبرزها تخفيض قيمة صرف الدولار مقابل الدينار العراقي في نافذة بيع العملة إلى (1,310) دينار، بعد أن كان (1,460) دينار لكل دولار، فإنَّ سعر الصرف في السوق الموازية ما زال مرتفعاً، وبفارق كبير عن السعر الرسمي[17]، وكما موضَّح في الشكلين رقمي (7 و8).

شكل رقم (7) فجوة سعر صرف الدولار مقابل الدينار في السوق الرسمية والسوق الموازية



شكل رقم (8) فجوة سعر الصرف بعد تخفيض قيمة الدولار مقابل الدينار العراقي



المصدر: إعداد الباحث بالاعتماد على البنك المركزي العراقي، نافذة بيع العملة الأجنبية، وأيضاً البورصات المحلية.

17. ينظر: مظهر محمد صالح، رفع القيمة الخارجية للدينار العراقي، (شبكة الاقتصاديين العراقيين، 2023)، ص1.

VII. خاتمة

أتت نافذة بيع العملة ذات الاتجاه الواحد بعد عام 2003 كإجراء مؤقت وانتقالي، لكن بسبب السياسات غير المدروسة، وافتقار العراق إلى خطط طويلة الأمد، وتعامل الحكومات المتعاقبة وَفْق مبدأ «الفعل وردة الفعل»، أخذت هذه النافذة دوراً أكبر فأكبر على حساب تصحيح الاقتصاد والقطاعات الإنتاجية، إذ أدَّى إلى اتكاء صانعي القرار العراقي على الإيرادات النفطية الضخمة إلى تكوين فكرة مغالطة التي مفادها أنَّ الإيرادات النفطية سوف تحافظ على استدامتها، ممَّا أنتجت لنا علاقة دالية بين الإيرادات النفطية وكل المتغيرات الاقتصادية في البلد، بما فيها السياسة النقدية، إذ أصبحت نافذة العملة هي دالة للريع النفطي، فمع الدور الذي أدَّته نافذة بيع العملة في تثبيت الأزمات المالية والاقتصادية التي كانت مُمكن أن تحدث لولا ضخ البنك المركزي للدولار المتأتِّي من بيع النفط، إلا أنَّها كانت ذات آثار سلبية على عملية التحول الاقتصادي، لذا سوف تبقى نافذة العملة هي ضرورة وليست سياسة نقدية بحكم الواقع الاقتصادي ما دام الاقتصاد ريعياً، ويعتمد في سد احتياجاته على الخارج، وسوف تبقى عملية التهديد بسعر الصرف ما دامتِ الحكومة عاجزة عن ضبط حدودها، ومحاسبة كبار الفاسدين.