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

التعثر في فرص الإصلاح الاقتصادي: قراءة في تأثير قرارات وزارة الخزانة الأمريكية على جهود التعافي في العراق

قسم الأبحاث

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 © 2024

www.bayancenter.org
info@bayancenter.org

Since 2014

التعثر في فرص الإصلاح الاقتصادي: قراءة في تأثير قرارات وزارة الخزانة الأمريكية على جهود التعافي في العراق

قسم الأبحاث

الملخص:

- ستربك الإجراءات المتخذة من وزارة الخزانة الأمريكية الجهود الدولية في إجراءات التحول الاقتصادي في العراق نحو تبني نظام اقتصاد السوق، مما يجعل السوق العراقية قليلة الاستجابة لطرق الإصلاح الاقتصادي.

- سيكون على الحكومة العراقية الدخول في جهود تفاوضية نيابة عن القطاع الخاص الوطني، وبالتحديد تجاه الأطراف التي شملتها إجراءات الحظر، والتي ليس هناك ما يثبت الاتهامات الموجهة إليها.

- العراق أجل تقريباً كل الجهود الرامية إلى تعزيز الشمول المالي، وأصبحت أولوياته تبتعد تدريجياً عن أولويات الأجندة العالمية في الإصلاح الاقتصادي عبر إصلاح المنظومة المالية، ومنها الشمول المالي، والمناخ والتحول نحو الاقتصاد الأخضر والتحولات في الطاقة.

- سيتأثر قطاع النقل الجوي في العراق بفعل إجراءات الحظر على شركة فلاي بغداد، والتي تُعد أكبر ناقل وطني تابع إلى القطاع الخاص، كما أنها أثبتت نجاحها في توفير فرص عمل لأكثر من ألف موظف فيها، كما أنها تُعد بوابة إلى الجهات الاستثمارية الطامحة إلى الدخول إلى السوق المحلي، ولذلك ربما ستتأثر ظروف الاستثمار في العراق نتيجة إلى هذا القرار.

- متانة الارتباط المالي للعراق بالدولار الأمريكي، إلى جانب الارتباط الاقتصادي والثقة المفرطة من قبل صاحب القرار بالدولار الأمريكي أدى إلى خلق صدمة غير متوقعة يمكن معالجتها بتنويع سلة العملات المعتمدة في البنك المركزي مع الشركاء التجاريين الأساسيين للعراق.

- العراق ربما لن يكون قادراً على إدامة الزخم مع الجهات الدولية المختلفة في التنويع الاقتصادي عبر الإصلاحات المالية وسهولة الوصول إلى التمويل.

- ستدفع إجراءات وزارة الخزانة الأمريكية إلى تطبيع الأوضاع الاقتصادية في العراق مع الفواعل الاقتصادية الأخرى في العالم.

مقدمة

يعتمد العراق بشكل كامل على الدولار كعملة دولية قابلة إلى التسوية في التعاملات المحلية، هذا الاعتماد المتزايد هو وليد الأزمات التي مر بها العراق، بفعل الحروب والعقوبات الاقتصادية، والتي أدت إلى ضعف الثقة بالدينار العراقي لسنوات طويلة. ومن جانب آخر، فإن الاقتصاد العراقي يعد من الاقتصادات أحادية الجانب التي تعتمد على إيرادات الموارد الطبيعية في تمويل النشاط الاقتصادي. لقد وفرت سنوات الحرب والإرهاب والجريمة اعتماداً متصاعداً في وتائر الاعتماد على الدولار الأمريكي، وبفعل العقوبات الطويلة التي فرضت على العراق، وظروف الاحتلال والإرهاب، وعدم الاستقرار السياسي، فقد استطاع البنك الفيدرالي الأمريكي من توفير نفوذ على تدفق الدولار إلى العراق، تذهب معظم إيرادات العراق النفطية وودائعه إلى حساب خاص تابع لوزارة المالية العراقية في الولايات المتحدة، ويقوم البنك المركزي العراقي، المسؤول عن تحديد سعر الصرف وإدارة الاحتياطي المالي الأجنبي للعراق، بشراء هذا الدولار من وزارة المالية العراقية ليودعه في حساب البنك المركزي في البنك الفيدرالي الأمريكي.

وبالرغم من عدم خضوع أموال العراق إلى السلطة التعسفية من قبل الحكومة الأمريكية، إلا أن ما حصل خلال أكثر من عام أناط اللثام عن نية استخدام الدولار الأمريكي كأداة اقتصادية تعمل على كبح جهود التعافي في الاقتصاد العراقي، ومن المعروف أن البنك المركزي العراقي يحدد سعر صرف الدولار في السوق المحلية، ويعمل على الحفاظ على استقراره من خلال أدوات مختلفة أبرزها ضخ أو بيع العملة الأجنبية من خلال نافذة العملة، إلى جانب قبول التحويلات وما إلى ذلك من العمليات الأخرى. وعلى الرغم من أن الأدوات المستخدمة من قبل البنك المركزي لم تكن ذات كفاءة عالية قادرة على استيعاب النمو في التعاملات الاقتصادية الدولية، وفي التطورات التي تطرأ على أسواق النقد والمال، إلا أن تلك الإجراءات كانت تمثل واقع حال الأفضل، لأنها حافظت على سعر صرف مستقر إلى جانب تأمين المتطلبات اليومية للتعاملات بالدولار، والحفاظ على مستوى مقبول من الاستقرار الاقتصادي كسياسية نقدية تتوافق مع واقع البنى التحتية للنظام المالي في العراق.

على أية حال، فإن الإجراءات الحالية التي تتبعها وزارة الخزانة الأمريكية ستكون لها جملة من التداعيات قصيرة وبعيدة المدى على الأوضاع الاقتصادية في العراق. هذا يرجع إلى تغير الأولويات الاقتصادية بالنسبة للحكومة العراقية، حيث تعمل على اتخاذ إجراءات تتناسب مع نوع وتأثير الحظر أو العقوبة التي تفرض على المنشآت الاقتصادية، وذلك بهدف تفادي أية تأثيرات سلبية على الوضع العام في البلاد. ومن بين الأمور التي قد تتأثر بها الأوضاع الاقتصادية في العراق ما يلي:

إضعاف **قدرة القطاع الخاص على النمو**:

يعد القطاع الخاص رافداً أساسياً للتنمية الاقتصادية في البلاد، وبالرغم من الدور المحدود لهذا القطاع في العراق، إلا أنه يعد المشغل الأكبر للقوى العاملة في العراق، حيث يعمل حوالي 60% من العمالة العراقية، والتي تصل إلى 7-6.5 ملايين نسمة، من القوى العاملة في العراق تعمل في هذا القطاع، ولسنوات طوال يعتمد هذا القطاع بالدرجة الأساس على الأوضاع الاقتصادية العامة في البلاد، وعلى درجة الإنفاق الحكومي، كما أنه ينشط على القدرة الاستيرادية، والتي بدورها تعتمد على استقرار العملة المحلية، لقد ساهمت التقلبات في أسعار العملة الوطنية مقابل العملة الأساس في التعاملات الدولية إلى تراجع الأعمال الناشئة في الأسواق، كما تضررت المشاريع الكبيرة المملوكة للأفراد من التقلبات في أسعار الصرف، ومن العقوبات المفروضة على بعض المصارف الخاصة، نتيجة لذلك، لجأت الكثير من المشاريع التجارية إلى استبدال المصارف المعتمدة لديها، وإلى الدخول في إجراءات جديدة في مجال الاستيراد، مما أثر على سلاسة الأعمال في تلك المشروعات وحد في الغالب من النمو المخطط لديها.

إلى جانب ذلك، لجأت بعض المشروعات والمنشآت الصغيرة والمتوسطة لجأت إلى تسريح عدد من العاملين فيها نتيجة إلى تأثر مبيعاتها وتقلص معدل الأرباح المعتادة. تعتبر الإخفاقات التي تصيب القطاع الخاص، والتي تحد من القدرة على النمو ستنعكس بشكل دالة حسابية على الأعمال، بمعنى أن سلسلة الأعمال ذات القيمة المضافة ستتراجع بفعل الاضطرابات في السوق. ونظراً لأن الاستيرادات في العراق تشكل بحدود 40% من الناتج المحلي الإجمالي، فإن القدرة على الحفاظ على الأعمال القائمة في الأسواق، والتي تتناغم مع طبيعة النظام الاقتصادي المعتمد على الاستيرادات ستتراجع، مما يعني أن هناك فئات كبيرة ستدخل في ظروف البطالة مجبرة بفعل

التراجع الاقتصادي.

كما ارتفع مؤشر أسعار المستهلك في العراق إلى 122.80 نقطة في نوفمبر/تشرين الثاني بعد أن كان 122.60 نقطة في اكتوبر/تشرين الأول من عام 2023. وبلغ متوسط مؤشر أسعار المستهلك في العراق 103.85 نقطة من عام 2009 حتى عام 2023، ووصل إلى أعلى مستوى له على الإطلاق عند 123.20 نقطة في يناير/كانون الثاني من عام 2023 وأدنى مستوى قياسي. 86.50 نقطة لشهر مارس/آذار من عام 2009 وكما في الشكل.1.

المخاطر على قطاع النقل:

يمثل النمو في قطاع النقل شرطاً أساسياً ومحورياً في أي تنمية اقتصادية في العالم، ويعد ازدهار هذا القطاع مدخل نحو التنمية الشاملة، ومنها النقل البري والسككي والبحري والجوي، وفي واقع الأمر، فإن قطاع النقل الجوي العراقي يواجه تحديات جمة، ويحتاج إلى التطوير، ومن بينه تدريب الأشخاص المؤهلين في القيادة والسيطرة، ويعد النقل الجوي في العراق نسبياً مرتفعاً، إلا أن هناك شركات ناشئة خاصة في العراق استطاعت أن تنمو وتزدهر بفترات قياسية، منها شركة فلاي بغداد Fly Baghdad التي تضررت من إجراءات الحظر من قبل وزارة الخزانة الأمريكية، وشركة فلاي بغداد شركة عراقية خاصة، تتخذ من مطار بغداد الدولي مقراً رئيساً لنشاطاتها، ويمتلكها مستثمر عراقي ولديها 11 طائرة جميعها (بوينغ) أمريكية الصنع وحوالي ألف موظف. تأسست الشركة في عام 2015، وفي عام 2017 استخدمت الشركة أحدث التكنولوجيا والدفع الإلكتروني لتتخذ من عبارة «سعر أقل... سفر أكثر» شعاراً لها. ووفقاً لبيانات عام 2022 الشركة نقلت 961,948 مسافراً عبر 10,218رحلة جوية إلى 32 مطاراً دولياً خارجياً في 15 دولة منها لبنان، وسوريا، والإمارات العربية المتحدة، وتركيا، والهند. وفي عام 2023، وتشير التقديرات إلى أنها نقلت حوالي 1.5 مليون مسافر. وهي ثاني شركة طيران عراقية من حيث الأهمية. الشركة تعمل حسب قانون سلطة الطيران العراقي ومراقبة من حيث سلامة الطيران وأمن الطيران، إلا أن هذه الشركة أدرجت ضمن قائمة الحظر التابعة إلى وزارة الخزانة الأمريكية، بالرغم من أنها شركة لها تعاملاتها الدولية مع أطراف دولية، حتى تلك التي صدرت منها إجراءات الحظر.

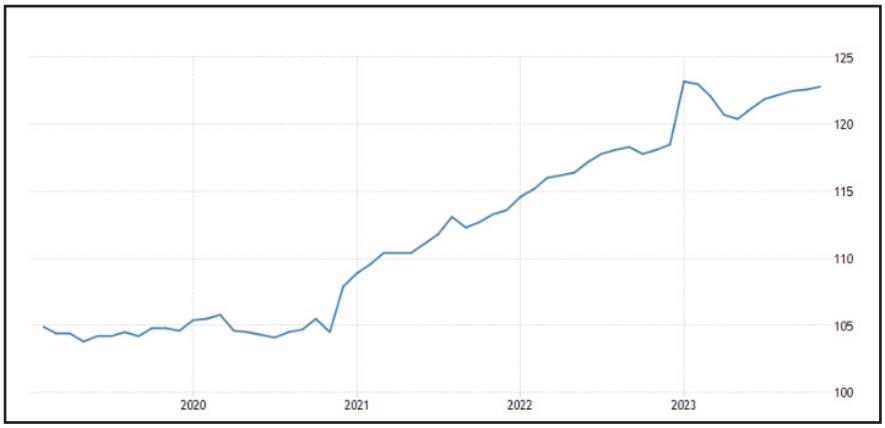
إن المخاطر المترتبة على قطاع النقل ممكن أن تقلص الرغبة في الدخول إلى السوق العراقي، كما أن استهداف أكبر شركة ناقل وطنية سيؤثر حتما على السمعة العامة لبيئة الأعمال في العراق، شركة بهذا الحجم والرصانة والموثوقية فيما لو استمرت العقوبات عليها، فإن الأمر سيترك تبعات

على بيئة الأعمال بصورة عامة في العراق، ناهيك بالإضافة إلى ذلك، ستتأثر تكلفة النقل في العراق وسيتضرر هذا القطاع الحيوي والمهم.

تطور الصفة اللا رسمية في الاقتصاد

واحدة من الاعتبارات التي تعمل الحكومة العراقية عليها بالتعاون مع الجهود الدولية، هو إنهاء الصفة غير الرسمية في أعمال القطاع الخاص، وتمكين المشروعات الخاصة الفردية من أن تكون أكثر نظامية ورسمية، وعادة ما تلجأ الحكومات إلى إلحاق أو تحويل المشروعات غير الرسمية إلى رسمية من خلال تقديم حوافز إلى تلك المشروعات، ومن بين تلك الحوافز هي الإجراءات المالية التي تسهم في القدرة على الوصول إلى التمويل، وتقديم القروض، إلى جانب تقديم المنح المالية والمعونة الفنية، ستربك إجراءات الحظر المفروض على أنشطة القطاع المالي الخاص في العراق إلى ضعف قدرة المصارف الخاصة على تقديم القروض، كما أن المصارف الحكومية ستكون من المحتمل غير قادرة على سد الفراغ من ذلك لعدة أسباب من بينها الإجراءات البيروقراطية الكبيرة التي تتبعها المصارف الحكومية إلى جانب عدم القدرة على توفير ملاذات مالية لهذه المشروعات، بسبب تبدل الأولويات بالنسبة إلى المصارف الحكومية.

شكل.1 تطور أسعار **المستهلك في العراق خلال 2020–2023**



Source: Trading economy, Iraq consumer price index, https://tradingeconomics.com/iraq/consumer-price-index-cpi

تراجع جهود الشمول المالي:

سعى العراق إلى تقديم أكثر من 30 مليون دولار في شكل قروض ومنح مباشرة لتوسيع رأس مال المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، مما أدى إلى زيادة تقدر بنحو 80% في إيرادات الأعمال، وقد خصص أكثر من 1.5 مليون دولار إلى قروض لدعم الشركات كجهود إلى التعافي من تأثير فيروس كورونا. وقد اجتذبت الاستثمارات الخاصة ما قيمته 41 مليون دولار لتوسيع الأعمال التجارية المحلية في مجالات التكنولوجيا والتجارة والقطاع الصناعي. وقد أنشأت أول منصة تنسيق غير رسمية، بالتنسيق مع مجتمع المانحين والمؤسسات المالية، لمعالجة قضايا الوصول إلى التمويل، وتوفير فرص تمويل جديدة للشركات الصغيرة والمتوسطة.

وفي نوفمبر/تشرين الثاني 2022، نفذ البنك المركزي العراقي تغييرات تنظيمية للتحويلات الدولية من خلال آلية المزاد العملة للدولار الأمريكي، وكانت تلك الإجراءات متبوعة بفعل الضغوط التي تعرض إليها البنك المركزي العراقي من قبل البنك الفيدرالي الأمريكي. وأدت التغييرات التنظيمية إلى زيادة الفارق بين سعر الصرف الرسمي والموازي في السوق؛ بسبب المضاربة على العملة والتلاعب بها وعوامل أخرى. في 7 فبراير/شباط 2023، وافق مجلس الوزراء على قرار مجلس إدارة البنك المركزي العراقي برفع سعر الصرف الرسمي للدينار العراقي مقابل الدولار الأمريكي من 1450 ديناراً للدولار الواحد إلى 1300. ولدت تلك الإجراءات غير المحسوبة ما يسمى بالسوق الموازي غير الرسمي، ونشط هذا السوق للمضاربة بعملة الدولار الأمريكي ما جعل الفجوة تتراوح بين 17%-11 بين السعر الرسمي والسعر غير الرسمي.

على الرغم من أن إصلاح القطاع المصرفي كان من أولويات اتفاق الاستعداد الائتماني لصندوق النقد الدولي في العراق، إلا أن الحكومة العراقية لم تعطِ الأولية لذلك بسبب تغير تلك الأولويات، وكانت الحكومة مضطرة إلى معالجة القضايا الملحة. ولذلك لم يتحقق سوى نجاح تدريجي في إصلاح أكبر مصرفين مملوكين للدولة، وهما الرافدين والرشيد.

في حقيقة الأمر، يظل الاقتصاد العراقي يعتمد في المقام الأول على النقد. ويواجه النظام المصرفي تحديات كبيرة، حيث لا تزال الخدمات المصرفية الورقية شائعة في بعض أكبر المصارف المملوكة للدولة في العراق. وقد احتل العراق المرتبة 186 من أصل 190 في سهولة الحصول على

الائتمان في تقرير البنك الدولي لممارسة الأعمال. على الرغم من أن حجم الإقراض من المصارف المملوكة للقطاع الخاص آخذ في النمو، إلا أن معظم المصارف المملوكة للقطاع الخاص تقوم بمزيد من التحويلات البرقية وغيرها من خدمات الصرف القائمة على الرسوم.

إن قدرة العراق في اللحاق واستكمال جهوده والتزاماته المالية في الشمول المالي، والقدرة على تمويل المشروعات ستنخفض، وأن التقدم المحرز في هذا الجانب سوف يكون من الصعوبة الاستمرار به، كون الأولويات التي تتعلق بالسياسة العامة في البلاد سوف تنصب وتتركز صوب تحقيق الاستقرار المالي وضمان المضي بالإجراءات المالية العامة التي لا تؤثر على الرضا الشعبي، أو التي يكون لها انعكاس سلبي على الأوضاع العامة. لذلك قضايا مثل العدالة في الوصول إلى التمويل، وإدراج المشروعات الخاصة الصغيرة والمتوسطة وسهولة الوصول إليها لن تكون ضمن الأولويات العامة في الوقت الراهن.

تراجع القدرة على إنهاء الصفة اللارسمية في الاقتصاد

إن الصفة غير الرسمية في الاقتصاد العراقي، تجعل القدرة على تتبع مسارات حركة الدولار في التعاملات اليومية في الأسواق المحلية عملية مستحيلة، يُعتبر القطاع الخاص في العراق قطاعاً ناشئاً، وظهور السوق الموازي للعملة المحلية مسعرة بالدولار تجعل القدرة على توسيع القطاع غير النظامي ممكناً، فبما أن معظم العمليات التي تجري في القطاع الخاص، وخصوصاً في المشروعات الصغيرة تكون غير نظامية، فإن إدراج تلك المشروعات ضمن الإطار الرسمي يصبح صعباً للحكومة، سينعكس التراجع في إجراءات الشمول المالي إلى تراجع رغبة المشروعات الخاصة في تنظيم أعمالها لدى الأطراف الحكومية، إلى جانب أن القدرة على تنظيم الأسواق ستتلكأ بفعل إعادة بلورة الأعمال الخاصة بسبب ظروف الهشاشة. أن القدرة الضعيفة للقطاع الخاص في إدارة أعماله ستكون حاضرة بفعل غياب القدرة التنظيمية، وازدياد أوضاع الهشاشة، يرافق ذلك دور محدود للجهات الحكومية في تقديم المزيد من الحوافز إلى تلك الأعمال.

محدودية القدرة على التنويع الإيرادات:

يلتزم العراق بتقديم بدائل مالية في الإيرادات إلى جانب إيرادات النفط، أن خلق الإيرادات المالية الجديدة يرتبط إلى حد كبير بالاستقرار المالي والنقدي، وهذا الأمر يخلق القدرة على تطبيق

برامج جديدة قادرة على تنويع الإيرادات. أن برامج التنويع المالي تعني بالطبع نتاجاً لجهود أطراف دولية عددية واتفاقات مالية، إلى جانب برامج محلية. وهذه العناصر إن لم يتم الإعداد لها وفقاً للأوضاع الاقتصادية المستقرة فلا يمكن المضي بها، ولذلك يتوقع أن العراق سيعمل على تأجيل تطبيق برامج التنويع الاقتصادي في الوقت الراهن نتيجة إلى الظروف غير المستقرة، وهذه الأمور ستكون لها أثر على الأوضاع المحلية في البلاد، وعلى الاستقرار الاجتماعي العام، إذ من غير المنطق أن يُسْتَمَرّ في الاعتماد على إيرادات الموارد الطبيعية خاصة مع زيادة أعداد العمالة، وقد تؤدي المخاطر المترتبة على هذا الأمر إلى عدم الاستقرار في البلاد والمنطقة بشكل عام.

تراجع في جهود الإصلاح وأجندة **المناخ**:

تمثل قرارات وزارة الخزانة الأمريكية أكبر التحديات التي تواجه حكومة السوداني في المجال الاقتصادي، وتنعكس بيانات الحظر تلك على تطبيق البرنامج الحكومي، وربما إلى تعثره، ستقود هذه الظروف إلى أن تكون الحكومة غير ملزمة بتطبيق أجندة الإصلاح الدولية، بما في ذلك جهود التحول الاقتصادي، ومنها الإصلاح التشريعي والقانوني والسياسات الواجب تطبيقها. قد تجد الحكومة صعوبة في تحقيق التوازن بين المتطلبات الدولية في جهود الإصلاح والشمول المالي، والقضايا التي تتعلق بالتغير المناخي ومنع النزوح بفعل التصحر.

ربما الحكومة العراقية ستكون غير قادرة على التوفيق في تدارك خطر التغيرات المناخية وتهيئة المساحة الكافية من البرامج والجهود والإجراءات لمعالجة التغيرات المناخية، وقد تدفع ظروف الهشاشة إلى غض الطرف من الحكومة عن الممارسات المجحفة للمياه في القطاع الزراعي، أو في الاستخدام غير النظامي لاستهلاك المياه، وربما حتى عن الممارسات الملوثة والهجرة وهي بالمحصلة عناصر تمثل مشكلة عابرة للحدود.