

مزايا العملة الأجنبية والاحتياطيات الدولية واستقلالية البنك المركزي في العراق

دكتور علي مرزا

مقدمة¹

لقد اشتملت الدعاوى والانتقادات تجاه البنك المركزي والجهاز المصرفي قبل وبعد إقالة محافظ البنك في تشرين أول 2012 على احتمال "سوء استخدام" بعض البنوك لمبيعات مزايا العملة الأجنبية والمحاباة في مبيعات المزايا وغسيل الأموال والفشل في مراقبة الاستخدامات النهائية للمبيعات و"تهريب" العملة الأجنبية وإدارة الاحتياطيات الدولية. وينطوي العديد من الدعاوى/الانتقادات، بجزء كبير منها، على سوء فهم للصيرفة المركزية في ظل منظومة أكثر تحراً للصرف الخارجي وكذلك لطبيعة الاحتياطيات الدولية وعناصرها والالتزامات عليها ووظائفها.²

ولكن الأمر يتخطى الدعاوى/الانتقادات الموجهة ويصب أساساً في استقلالية البنك المركزي عن السلطة التنفيذية والسيطرة على الإحتياطيات الدولية، من ناحية، والخلاف بين السلطة التنفيذية والبنك المركزي، من ناحية أخرى. لذلك سنتعرض في الفقرة التالية إلى جذور الخلاف خلال السنوات الثلاث الماضية. وبغية تقييم أداء البنك المركزي في إدارة الصرف الخارجي سنتعرض، بعد ذلك، أولاً إلى مزايا البنك للعملة الأجنبية، الذي برزت أهميته في الانتقادات الموجهة للبنك، قبل أن تنتقل إلى بعض القضايا المؤسسية في ترتيبات الصرف الخارجي والاحتياطيات الدولية ثم نختم المقال ببعض النتائج. ومن ضمن السياق سنتعرض إلى بعض الدعاوى الموجهة للبنك والنظام المصرفي.

جذور الخلاف بين السلطة التنفيذية والبنك المركزي

يمكن إيراد ثلاثة عوامل أساسية مترابطة للخلاف الذي ثار بين البنك المركزي والسلطة التنفيذية خلال السنوات الثلاث الأخيرة. الأول استقلالية البنك المركزي عن السلطة التنفيذية (والتي يكفلها الدستور، مادة 103، وقانون البنك، مادة 2)، والثاني موقف المحافظ من إقراض السلطة التنفيذية، والثالث الحجم المتنامي للاحتياطيات الدولية.

ولعل محاولة السلطة التنفيذية تأمين الحصول على قروض من البنك المركزي تحسباً لحدوث عجز في الميزانية العامة في 2009، بعد انهيار أسعار النفط في 2008/2009، وتكرار المحاولة في سنة لاحقة، ورفض محافظ البنك تقديم القروض (بسبب قانون البنك الذي يمنعه من ذلك في المادة 26) كان قد زرع بوادر الخلاف بين السلطة التنفيذية والبنك. ومنذ ذلك الوقت تكثفت محاولات تقييد استقلالية البنك وتوجت بصدور قرار المحكمة الاتحادية العليا، في كانون ثان 2011، في الحاق تبعية البنك، مع هيئات مستقلة أخرى، برئاسة الوزراء، ولكن القرار لم ينفذ. ويؤكد ذلك حقيقة مفادها أنه

¹ أشكر د. كامل مهدي والسيد موفق حسن محمود ود. نبيل النواب على اقتراحاتهم القيمة.

² إن دعاوى احتمال "سوء الاستخدام" والمحاباة وغسيل الأموال خارج نطاق هذا المقال.

بالرغم مما ينص عليه الدستور، فإن وجود جهة (أو جهات) مستقلة عن السلطة التنفيذية مسألة غير مسبوقة في تقاليد الحكم في العراق، خاصة بعد أن أصبح لدى هذه الجهة احتياطات دولية متنامية (يُتداول الآن رقم 67 مليار دولار).

إذن من الواضح أن الخلاف تحول من هدف الاقتراض من البنك إلى محاولة إلغاء استقلاليته والتحكم في احتياطاته الدولية. ومما يعطي بعض الإسناد لهذه الفرضية هو أن السلطة التنفيذية (وبالأخص الميزانية العامة) لم تكن بحاجة إلى الاقتراض في معظم الفترة الماضية، وبالذات خلال السنتين الأخيرتين، وذلك بسبب فوائض الميزانية العامة المتجمعة. وبالرغم من مشاكل تقدير هذه الفوائض تدل الشواهد المتوفرة على أن حجمها كبير بدرجة ملموسة. حيث تضعها التقديرات المحافظة بحدود 26-32 مليار دولار في نهاية 2011. وأغلب الظن أنها تتخطى هذا المقدار. وبخلاف ما خُطِّطَ له من عجز محتمل في موازنة 2012 (12.6 مليار دولار)، فإنه في ضوء أسعار النفط والتصدير النفطي وعوائده الفعلية لعام 2012 فإن من غير المتوقع حصول عجز في 2012 حتى مع صرف جميع تخصيصات نفقات موازنة 2012.³

وربما ساهم عاملان إضافيان في العلاقة المتأزمة بين البنك المركزي والسلطة التنفيذية، واستخدما فيما بعد في الدعاوى/الانتقادات الموجهة ضد البنك. يتعلق الأول بما يشير إلى احتمال وجود سوء فهم لطبيعة الاحتياطات الدولية وتصويرها، خطأً، بأنها مخزون (مجنب) للاستخدام المستقبلي في "وقت الحاجة" فقط. مما أثار في ذهن الساسة وغير الاختصاصيين إلى أن هذا المخزون جاهز للاستخدام المباشر دون مقابل. في حين أن الاحتياطات الدولية دائمة الاستخدام وليست مجنباً لا يستخدم، وهي تزداد أو تتخفف تبعاً لزيادة الإضافة إليها على المسحوب منها وبالعكس. على سبيل المثال، إذا أُسْتُرِيَ (أو استلم) البنك المركزي دولارات تزداد الاحتياطات وإذا باعها تتخفف الاحتياطات. كما أن الاحتياطات هي موجودات مقابل التزامات محددة ويقود استخدام هذه الاحتياطات في غير وظيفتها الأساسية، خارج هذه الالتزامات، إلى عدم توازن في سوق الصرف وفي الاقتصاد.⁴

³ بلغت العوائد الفعلية لتصدير النفط في 2012 حوالي 94 مليار دولار، وتعادل 109.6 ترليون دينار. وكانت الإيرادات غير النفطية في موازنة 2012 قدرت بحوالي 7.9 ترليون دينار. وبافتراض تحققها يصبح مجموع الإيرادات الفعلية: 117.5 ترليون دينار. أما تخصيصات النفقات فقد وردت في الموازنة بحوالي 117.1 ترليون دينار. بهذا حتى لو صرفت جميع تخصيصات النفقات، وهذا مستبعد، لا يتحقق عجز في ميزانية 2012. وهذه النتيجة تصح حتى مع زيادة تعويضات حرب الكويت لنتناسب مع ارتفاع عوائد تصدير النفط عما ورد في الموازنة. قيمة عوائد التصدير الفعلية هي تجميع لقيم التصدير الشهرية بالدولار لعام 2012 التي وردت في موقع وزارة النفط www.oil.gov.iq.

⁴ أنظر، د. علي مرزا (2012) "استخدام الاحتياطات الدولية في غير وظيفتها الأساسية"، موقع شبكة الاقتصاديين العراقيين، 18 أيار، www.iraqieconomists.net.

أما العامل الإضافي الآخر فيتعلق باستمرار "مزاد" البنك المركزي للعملة الأجنبية في بيع الدولار إلى المصارف، التي بدورها تشبع طلب القطاع الخاص، وظهور البنك المركزي وكأنه أساساً يشبع طلب القطاع الخاص فقط. ولقد ساهم في ظهور هذا العامل الوضع غير الاعتيادي، النابع من استمرار سريان أحكام الفصل السابع لعقوبات الأمم المتحدة لحرب الكويت. فحسب العقوبات تودع عوائد العراق النفطية في صندوق تطوير العراق *Development Fund of Iraq, DFI* (في بنك الاحتياطي الفدرالي في نيويورك) وليس البنك المركزي العراقي. ووزارة المالية هي التي تقرر توزيع هذه العوائد بما فيها ما تبيعه للبنك المركزي. حيث تقوم في كل سنة ببيع جزء من العوائد إلى البنك المركزي مقابل الدينار. وحين تحتاج وزارة المالية العملة الأجنبية فإنها تستخدم عادة ودائعها في صندوق تطوير العراق. لذلك بدأ خلال التسع سنوات الماضية وكأن وزارة المالية تزود البنك المركزي بالدولار ولا تطلب منه ذلك.⁵ وهذا التصور يخالف مبدأ أساس ينبغي إبرازه وهو أن الاحتياطات الدولية هي موجودات بالعملة الأجنبية مقابل مطلوبات محددة (التزامات) كما أُشير إليه أعلاه. ومن أهم هذه المطلوبات ودائع الحكومة بالدينار لدى البنك المركزي والبنوك التجارية بالإضافة لودائع القطاع الخاص في الجهاز المصرفي بالدينار والعملة المصدرة. بحيث لو طلبت الحكومة تحويل ودائعها بالدينار لدى البنك المركزي أو البنوك الأخرى إلى الدولار فإن البنك المركزي (الجهاز المصرفي) ينفذ ذلك.

مزاد البنك المركزي للعملة الأجنبية

من المناسب ابتداءً ملاحظة أنه بالرغم مما يُطلق عليه "مزاد" العملة، فإن العراق أخذ، منذ بداية 2009، يتبع ترتيب سعر صرف الدينار الثابت مقابل عملة الإشارة (الدولار) مثل جميع الدول النفطية في المنطقة تجاه عملة الإشارة فيها. وفي هذا المجال سنطلق على سعر صرف المزاد السعر "الرسمي" تمييزاً له عن سعر صرف السوق وهو سعر بيع الدولار من قبل المصارف والصرافين.

ولإشباع الطلب ببيع الدولار في المزاد بطريقتين: التحويلات الدولية ومبيعات النقد. تشمل الطريقة الأولى، وهي الغالبة، التحويل إلى حسابات خارجية للمصارف المشاركة في المزاد لتمويل استيرادات القطاع الخاص بصورة رئيسة. والثانية تشمل مبيعات نقدية إلى المصارف لتمويل حاجات متعددة لعل أهمها السفر والعلاج وغيرها. إن الحاجات المذكورة التي تشبعها الطريقتين تحدد ما يمكن

⁵ لقد فاق ما اشتراه البنك المركزي من وزارة المالية من دولار (لقاء الدينار) ما باعه البنك إلى المصارف في مزاد العملة الأجنبية. ففيما بين بداية 2004 ونهاية 2011 اشترى البنك المركزي من وزارة المالية حوالي 227 مليار دولار (65% من العوائد النفطية) في حين بلغ مجموع مبيعات البنك في المزاد لنفس الفترة 177 مليار دولار. والفرق البالغ 49 مليار دولار يمثل زيادة في الاحتياطات الدولية. أرقام مبيعات الدولار مستلة من النشرات الإحصائية السنوية للبنك المركزي 2007، 2009، 2011. مجموع العوائد النفطية محتسب من مصادر مختلفة بما فيها الموقع الإلكتروني لوزارة النفط www.oil.gov.iq.

أن يطلق عليه "قواعد المزاد"، التي تؤمن اشباع المبيعات للطلب "الاعتيادي".⁶ ومن حقيقة التباعد الذي حصل في 2012 بين سعري الصرف الرسمي والسوق، من ناحية، وتطبيق قواعد المزاد، من ناحية أخرى، يمكن الاستنتاج أن البنك المركزي لا يستجيب لكل الطلبات المقدمة وأنه يضع حداً أعلى على المبيعات اليومية للدولار.

ومع هذا التقرير للعرض فإن التوازن في سوق الصرف تحقق حتى منتصف 2011. ففيما بين بداية 2004 ونهاية 2010 كان متوسط الفرق بين سعر الصرف الرسمي وسعر السوق نسبة إلى السعر الرسمي (نطلق عليه "معدل الفجوة")، حوالي 0.7%. وبمعدل الفجوة هذا يمكن القول أن سوق الصرف الخارجي كان يتسم بالتوازن خلال تلك الفترة. ولكن بعد سنة 2010 اخذ معدل الفجوة بالتصاعد. فقد بلغ 1.6% خلال النصف الاول من 2011 (ومع ذلك لا زال السوق في توازن) و2.8% في النصف الثاني ليرتفع إلى 6.4% خلال التسعة اشهر الأولى من 2012 (وهذا يبين اختلالاً في السوق). مع العلم ان المعدل وصل ذروته في 10 نيسان 2012 (10%) قبل أن ينخفض ببطء نحو توازن تقريبي في تشرين اول (2.9%)، أنظر جدول (1) ادناه.⁷

ولا يبدو، من جدول (1)، أن تصاعد معدل الفجوة وانخفاضه خلال 2012 يتناسب (عكسياً) تماماً مع تغير حجم عرض (مبيعات) الدولار في المزاد. فبالرغم من أن معدل المبيعات اليومية خلال الأربعة أشهر الأولى من 2012 لم يختلف كثيراً عنه خلال النصف الثاني من 2011، تصاعد معدل الفجوة بشكل سريع خلال هذه الأشهر. من ناحية أخرى، بالرغم من ارتفاع المبيعات اليومية بشكل ملموس منذ ايار 2012 وحتى آب فإن انخفاض معدل الفجوة خلال تلك الفترة، بالرغم من حدوثه، لم يتناسب مع هذا الارتفاع. ويشير ذلك إلى احتمال وجود متغيرات اخرى مؤثرة في معدل الفجوة. ولقد تبين من استطلاع إحصائي/إيكنوميتري، لنشاط المزاد اليومي خلال كانون-ثان 2009/تشرين-أول 2012، أن أهم متغير خلال 2012، كان ما يظهر أنه طلب "غير اعتيادي"، الذي زاد أثره منذ تشرين-ثان/كانون-أول 2011، نتيجة لعدة عوامل أهمها: ضبابية المنظور الاقتصادي، توقع تدهور الاستقرار السياسي والأمني في أعقاب انسحاب القوات الأمريكية، تخلخل الاستقرار الإقليمي. إضافة لذلك تبين من الاستطلاع وجود استجابة مرتفعة لمعدل الفجوة بتغير الطلب غير الاعتيادي ولكن استجابة منخفضة لتغير عرض الدولار. ويتضمن ذلك انه لإحداث التوازن، من خلال زيادة العرض،

⁶ يمكن تقسيم الطلب إلى نوعين: الاعتيادي وغير الاعتيادي. الأول ينجم عن تطور النشاط الاقتصادي ومستوى الدخل (استيرادات، دخل الاستثمار، سفر، علاج، الخ). والثاني يُستخدم للخرن والمضاربة وحركة رأس المال للخارج، الخ، انظر ملحق (1).

⁷ لقد ساهم أنساع الفجوة منذ أواخر 2011 في تزايد دوافع المتاجرة بالدولار في السوق (استغلال الفرق في أسعار الصرف arbitrage).

كان ينبغي زيادة مبيعات الدولار إلى مستويات عالية جداً غير ممكنة حسب قواعد المزاد، التي تقوم أساساً على تمويل الطلب الاعتيادي خاصة تمويل استيرادات القطاع الخاص بشكل رئيس، وربما غير مقبولة سياسياً. (انظر ملحق 1). لهذا السبب لم تكن للزيادة الفعلية في العرض فعالية ملموسة خلال التسعة أشهر الأولى من 2012 في الطريق نحو التوازن وإنما كان العامل الأهم، كما يبدو، هو انخفاض الطلب في أواخر الربع الثالث.⁸ ومما قد يساند هذه الفرضية أن معدل الفجوة أخذ بالانخفاض ببطء نسبياً بين نيسان وآب ولكنه تسارع بعد ذلك كما يبينه جدول (1).

جدول (1) الفجوة بين سعري صرف السوق والرسمي

المعدل اليومي لمبيعات المزاد مليون دولار	سعر الصرف			
	معدل الفجوة: نسبة الفرق بين سعري السوق والرسمي إلى الرسمي، %	دنانير للدولار		
		السوق	الرسمي (المزاد)	
45	0.4	1,417	1,411	2007-2004
132	1.1	1,190	1,178	2010-2008
				2011
151	1.6	1,189	1,170	النصف الأول
179	2.8	1,202	1,170	النصف الثاني
				2012
218	3.2	1,205	1,168	كانون ثان
106	6.0	1,236	1,166	شباط
230	6.3	1,240	1,166	آذار
148	8.3	1,263	1,166	نيسان
179	7.1	1,249	1,166	أيار
186	6.4	1,240	1,166	حزيران
227	7.5	1,254	1,166	تموز
275	7.0	1,248	1,166	آب
271	5.3	1,228	1,166	أيلول
258	2.9	1,200	1,166	تشرين اول

المصادر: محتسبة من بيانات وردت في المصادر التالية:

البنك المركزي العراقي: النشرات الإحصائية السنوية 2007، 2009، 2011.

Central Bank of Iraq (212) Central Bank of Iraq Foreign Exchange Auction, 2 November.

http://www.cbi.iq/documents/CBI_FOREIGN_EXCHANGE_AUCTIONS.pdf.

⁸ يعتمد الاستطلاع الإيكنوميتري على ارتباطات إحصائية وافتراضات لشكل العلاقة بين فجوة سوق الصرف والعوامل المؤثرة فيها. لهذا فإن المطلوب لتدقيق نتائجه القيام باستطلاع ميداني تفصيلي فعلي لمكونات ودور الطلب غير الاعتيادي في توازن السوق خلال العشرة أشهر الأولى من 2012.

يتبين من العرض أعلاه جانب جوهري لآلية التوازن في سوق الصرف في الوقت الحاضر. فبعد التخلي عن الآلية السابقة في التحديد الكمي لتحويل العملة الأجنبية فإن الوسيلة الأساسية المتوفرة للبنك المركزي لتقليل الفرق بين سعري الصرف الرسمي والسوق هي في تغيير عرض الدولار تجاه الطلب عليه. ولكن ما يبدو أنه تصاعد في الطلب غير الاعتيادي منذ أواخر 2011، أدى إلى تقييد فعالية هذه الوسيلة في معالجة الفجوة خلال التسعة أشهر الأولى من 2012 في الطريق نحو التوازن، كما مر ذكره. ويثير هذا الوضع مشكلة أساسية في كيفية التعامل مع سوق الصرف عند حدوث صدمة كبيرة فيه، كارتفاع الطلب غير الاعتيادي. ويمكن القول إن العبرة المستمدة من اختلال 2012 هي ضرورة إيجاد وسائل أخرى لمواجهة الصدمة إضافة لما في جعبة البنك المركزي من وسائل. وتعتمد هذه الوسائل على نوع الصدمة وطبيعتها.

إن اعتياد العديد من الساسة والمهتمين بشؤون الاقتصاد والإعلام في العراق على الآلية السابقة (قبل 2003) في الصرف الخارجي دفعهم إلى الاعتراض على البنك المركزي حين يزيد عرض الدولار في السوق لتقريب الفرق بين سعري الصرف الرسمي والسوق، والإشارة، ضمناً، إلى أن المزاد قد يسهل "تهريب" العملة الأجنبية.⁹ وربما زاد ذلك من محدودية هذه الوسيلة في التأثير في توازن سوق الصرف. وفي هذا المجال من المناسب الإشارة إلى وثيقتين رسميتين نشرتا حديثاً تشيران، ضمناً، إلى دعاوى التهريب والمحابة في المزاد. الأولى أعدها ديوان الرقابة المالية، والتي توصلت إلى أن 18% فقط من مبيعات المزاد في 2012 مَوَّلَ استيراد القطاع الخاص، أما الباقي فلم تُحدد استخداماته، فيما عدا عن ذكر نقص التوثيق لجزء منه وتكرار ذات الاستخدام لجزء آخر. أنظر ملحق (2). كما وردت الإشارة في وثيقة الديوان إلى استئثار بعض البنوك والأشخاص لنسبة غالبية من مبيعات المزاد. وبالاعتماد على وثيقة الديوان كررت وثيقة ثانية، هي تقرير للجنة برلمانية، من بين أشياء أخرى، ذات الدعاوى.¹⁰

ولقد أثرنا شكوكاً على دقة البيانات التي اعتمدت عليها وثيقة الديوان في حساب استيراد القطاع الخاص في ملحق (2).

⁹ بالرغم من أن سعر الصرف الرسمي، قبل 2003، كان ثابتاً أيضاً تجاه الدولار ولكنه لم يكن متاحاً بهذا السعر إلا لجهات واستخدامات محدودة ومحددة مسبقاً. وكانت السوق الموازية هي المجال لإشباع حاجة الجهات والاستخدامات الأخرى. ووصل معدل الفجوة بين سعري الصرف الرسمي والموازي، حينذاك، مئات ثم آلاف النسب المئوية. ولقد خلقت ازدواجية اسواق الصرف، في ذلك الحين، انطباعاً بعدم القانونية أو التهريب عند تحويل الدينار مقابل الدولار، والذي يبدو أنه (أي الانطباع) لا زال سائداً، الآن، بالرغم من وجود سوق صرف قانونية أكثر حرية. وفي الحقيقة فإنه، فيما عدا غسل الأموال، يفقد "التهريب" معناه في سوق صرف قانونية حرة.

¹⁰ نُشرت الوثيقتان، تبعاً، في 7 تشرين ثان و 13 كانون أول، 2012 في موقع "المسلة"، <http://www.almasalah.com>

سياسة ومؤسسات الصرف الخارجي: تقييم

1. بالرغم من تقلب مبيعات الدولار خلال الأربعة اشهر الأولى من 2012 فإن البنك المركزي بادر منذ أيار إلى زيادتها. وبحلول تشرين الأول كان سوق الصرف في حالة توازن، (جدول 1). غير أن من الواضح أيضاً أن الاختلال في السوق استغرق فترة ليست بالقصيرة خلال 2012. وهذا الأمر بحاجة إلى تفسير. هل فوجئ البنك المركزي بحجم طلب غير اعتيادي، وما هي عناصر هذا الطلب؟ لماذا لم يزيد البنك المركزي مبيعات الدولار باستجابة أسرع وبحجم أكبر لتضييق معدل الفجوة، هل كان يتوقع معارضة سياسية، أم هل منعتة قواعد المزاد من ذلك؟ هل التأخر بالاستجابة يعود إلى مشكلة مؤسسية/إدارية داخل البنك؟ وحتى يتم الحصول على إجابة أو تحليل أكثر تفصيلاً فإن تقديرنا هو إن التأخر النسبي في استعادة التوازن لم يكن المسؤولية الرئيسية للبنك المركزي. ففي وجه ما يبدو انه ارتفاع كبير للطلب على الدولار خلال التسعة أشهر الأولى من 2012 والذي كان يقتضي زيادة مبيعات/عرض الدولار بحجم كبير لإشباعه، فإن التقاليد/العادات المؤسسية والإعلامية المتأصلة في العراق تنظر بريية إلى زيادة عرض الدولار وعمل السوق الأكثر حرية. ولقد لاحظنا أن الحجم المطلوب للزيادة في العرض نفسه غير ممكن حسب قواعد مزاد العملة وربما غير مقبول سياسياً. لهذا كان البنك يواجه معضلة منذ بداية 2012 وواجه ظروفاً تتخطى قدرته على التحكم بها، ربما أثرت جميعها في سرعة استعادة التوازن. وبأخذ هذه المحددات والظروف بالاعتبار، يمكن القول أن البنك المركزي استطاع، في النهاية، في الوصول للتوازن في سوق الصرف الخارجي.

2. خلافاً لفوائض الميزانية العامة المتجمعة والتي لا يُعرف لحد الآن على وجه الدقة حجمها أو مكان الاحتفاظ بها أو كيفية إدارتها فإن الاحتياطات الدولية (فوائض ميزان المدفوعات) واضحة المعالم من حيث حجمها أو مكان الاحتفاظ بها أو شفافية إدارتها. هذا إضافة إلى وجود قواعد تحد من سوء استخدامها طالما استمرت استقلالية وصدقية البنك المركزي، من ناحية، وطالما توفرت رقابة برلمانية ومهنية رصينة، من ناحية أخرى. ومن المناسب الإشارة الى ان البنك المركزي قام

- بتوزيع جزء مهم من الاحتياطات الدولية على عدد من البنوك المركزية خاصة الأوربية منها بعد ان كانت هذه الاحتياطات محفوظة بالكامل لدى بنك الاحتياطي الفدرالي الأمريكي في نيويورك.
3. مع وجود قيود تتعلق بغسيل الأموال وقيود فرعية أخرى فلقد وصفت منظومة الصرف الخارجي في العراق في بداية 2011 على أنها تتسم "بحساب جاري لميزان المدفوعات غير مقيد (على العموم)... مع حساب رأسمال حر بشكل كبير". ومع أن هذا الوصف لا زال صحيحاً غير ان قواعد المزاد لا بد أنها فرضت شيء من القيود منذ تشرين ثان/كانون أول/2011 على معاملات القطاع الخاص في حسابي ميزان المدفوعات، وبالذات إشباع الطلب الاعتيادي وليس الطلب الكلي. ونعتقد أن منظومة الصرف الخارجي كما وصفت أعلاه ينبغي ان تستمر في المستقبل ولكن في ظل بعض الاشتراطات. إن استدامة ترتيب سعر الصرف الثابت في سوق متوازنة يتطلب عوائد نفطية واحتياطات دولية كافية. فإذا تدهورت اسعار النفط وانخفضت الاحتياطات تحت حد حرج معين يصبح ترتيب سعر الصرف الثابت غير قابل للاستدامة. في هذه الحالة يحتاج البنك المركزي للعودة إلى ترتيب سعر الصرف المثبت الزاحف *crawling-peg* وربما فرض قيود إضافية وبالذات على حساب راس المال. كما أن من المناسب استمرار ترتيب قواعد اشباع الطلب الاعتيادي على العملة الاجنبية والحفاظ على استقلالية البنك المركزي وإيقاف التدخلات السياسية وغير القانونية.
4. بما ان "المزاد" قد أدى غرضه منذ وقت طويل فإن من المناسب التفكير بترتيب جديد. ويفضل بدلاً منه استحداث تنظيم لعرض الدولار بما يخدم طلب القطاعين العام والخاص مقابل الدينار الذي يقدمانه. إن استلام البنك المركزي لكافة عوائد النفط بدلاً من صندوق تطوير العراق سينهي الازدواج القائم ويساعد على جعل البنك المركزي الجهة الرئيسية في تلبية طلب القطاع العام على العملة الأجنبية. إن خروج العراق من قفص الفصل السابع لعقوبات الأمم المتحدة لحرب الكويت سيقوي الدور الجديد للبنك.
5. إن مؤسسية وآلية الصرف الخارجي بحاجة إلى مراجعة خاصة ما يتعلق بالمسائل الإجرائية والتوثيق وتوفير البيانات ونشرها بالإضافة الى تحسين كفاءة المراقبة وإمكانية تشخيص حالات الاختلال في السوق مبكراً ومن ثم المرونة والسرعة والاستقلالية في معالجتها. ويتضمن ذلك

ايضاً العمل على تأمين التطابق بين تكاليف الاستيراد الواردة في وثائق الاستيراد والتكاليف الفعلية. كل ذلك في سبيل تحسين كفاءة آلية الصرف الخارجي وإغلاق منافذ سوء استغلالها.

نتائج

أ. في وجه ما يبدو انه ارتفاع كبير للطلب على الدولار خلال التسعة أشهر الأولى من 2012 والذي كان يقتضي زيادة مبيعات/عرض الدولار بحجم كبير لإشباعه، فإن التقاليد/العادات المؤسسية والإعلامية المتأصلة في العراق تنظر بريية إلى زيادة عرض الدولار وعمل السوق الأكثر حرية. ولقد لاحظنا أن الحجم المطلوب للزيادة في العرض نفسه غير ممكن حسب قواعد مزاد العملة وربما غير مقبول سياسياً. لهذا كان البنك يواجه معضلة منذ بداية 2012 وواجه ظروفاً تتخطى قدرته على التحكم بها، ربما أثرت جميعها في سرعة استعادة التوازن.

ب. بعد استبدال محافظ البنك المركزي، في تشرين أول 2012، بينت تصريحات اعلامية أن مواقف السلطة التنفيذية وأصوات في السلطة التشريعية تشكك في فعالية عناصر السياسة النقدية المتعلقة بمزاد العملة الأجنبية وإدارة الاحتياطيات الدولية. ولقد احتوت وثيقتان رسميتان، أشرنا إليهما آنفاً، أعدتا من قبل ديوان الرقابة المالية ولجنة برلمانية ونشرتتا حديثاً، المواقف المتعلقة بالمزاد. غير أننا أشرنا في ملحق (2) شكوكاً حول حساب الديوان لاستيراد القطاع الخاص (التي مولتها مبيعات المزاد) لعام 2012. ويثير ذلك ظلالاً من الشك حول النتائج المستخلصة التي اعتمدت على رقم الديوان.

ج. إن المحاولة السابقة لتحديد تبعية البنك المركزي (قرار المحكمة الاتحادية العليا في كانون ثان 2011) وما تم تداوله منذ بداية 2012 من الدعوة لاستخدام الاحتياطيات الدولية في غير وظيفتها الأساسية (والالتزامات المترتبة عليها)، والدعوات السابقة لقيام البنك المركزي بإقراض الحكومة بالرغم من وجود فوائض متجمعة في الميزانية العامة، لا تبشر باتجاه يقود إلى الحفاظ على استقلالية البنك المركزي مستقبلاً. وبهذا قد تخضع الاحتياطيات الدولية لاستخدامات وإدارة غير شفافه مشابهة لاستخدامات وإدارة فوائض الميزانية العامة المتجمعة.

February, 2013. merza.ali@gmail.com.

ملحق (1)

المتغيرات المؤثرة في سوق الصرف الخارجي

استُطِعت حالة سوق الصرف الخارجي في العراق من خلال تقدير علاقة إيكونومترية بين المتغيرات الذي يقرر تفاعلها حالة الاختلال أو التوازن في السوق. ولقد استُخدمت في عملية التقدير البيانات اليومية المتاحة عن سعر صرف مزاد العملة الأجنبية (السعر الرسمي) ومبيعاته من الدولار وسعر صرف السوق للفترة بداية 2009 إلى نهاية تشرين الأول 2012. وأُستخدِمت أشكال رياضية مختلفة للعلاقة، وأُجريت تقديرات متعددة للفترة ككل وللفترة الفرعية 2011-2012 إلى أن حصلنا على معادلة تحقق ارتباط عال (R^2) وفي ذات الوقت معنوية إحصائية عالية لمعاملات العلاقة (t -values). لذلك سنورد في هذا الملحق شكل واحد لهذه العلاقة أُختير بموجب المعيارين المذكورين من بين مجموعة من أشكال العلاقة تم التجربة معها في الاستطلاع للفترتين 2009-2012 و 2011-2012. مع العلم أن عدد المشاهدات بلغ 924 مشاهدة للفترة الأولى و 440 للفترة الثانية، وهي تمثل عدد الأيام التي جرى فيها مزاد العملة الأجنبية (أي باستثناء العطل الرسمية).

نُعرّف حالة التوازن في سوق الصرف الخارجي في هذه العلاقة بأنها الحالة التي لا تتخطى فيها نسبة الفرق بين سعر صرف السوق وسعر الصرف الرسمي إلى سعر الصرف الرسمي (لنطلق على ذلك "معدل الفجوة") المدى 0.7%-1.0%. أما إذا تخطى معدل الفجوة هذا المدى بهامش كبير فهذا يعني وجود حالة عدم توازن.

إن المتغيرات التي يؤثر أو يقرر تفاعلها معدل الفجوة في سوق الصرف هي ذات المتغيرات التي يقرر تفاعلها سعر صرف السوق (حيث أن سعر الصرف الرسمي مثبت). وهذه العوامل تتمثل بالعرض من الدولار وطلب القطاع الخاص عليه. ولعل أهم مصدر لعرض الدولار في العراق هو عرض أو مبيعات الدولار في مزاد العملة الأجنبية. وتتمثل المصادر الأخرى للعرض التحويلات من الخارج وبعض الصادرات غير النفطية. غير أننا أهملنا هذه المصادر لانخفاض أهميتها النسبية. أما طلب القطاع الخاص على الدولار فإنه يُشَبَّع في السوق عن طريق المصارف والصرافين. وينقسم الطلب إلى نوعين الاعتيادي وغير الاعتيادي. الأول ينجم عن تطور النشاط الاقتصادي ومستوى الدخل، الخ. والثاني يُستَخدم للخرن والمضاربة وحركة رأس المال للخارج. ونتيجة لتوقع تدهور الاستقرار السياسي والأمني، في أعقاب انسحاب القوات الأمريكية، فلقد ارتفعت وتيرة حركة رأس المال للخارج منذ أواخر 2011. وربما لعب الطلب الإقليمي الذي نتج عن النزاع المسلح في سوريا والعقوبات الدولية على إيران، دوراً مماثلاً.

وبما أن بيانات فعلية عن نوعي الطلب غير متوفرة فلقد استخدمنا ممثلين عنهم *proxies*. فتطور الطلب (اعتيادي وغير اعتيادي) يمثل اتجاه زمني من بداية كل فترة. وفيما يظهر، برز طلب إضافي غير اعتيادي منذ نهاية 2011، وتم تمثيله بمتغير "دمية"، *dummy variable*. لهذا فإن الطلب خلال الفترة 2009-2011 يمثل اتجاه زمني في حين خلال 2012 يمثل الاتجاه الزمني ومتغير الدمية.

وفي الشكل الرياضي المدرج أدناه، من المناسب أن يلاحظ أن أفضل تقدير تم الحصول عليه عندما وصفت العلاقة بشكل لوغاريتمي-مزدوج وأيضاً عندما يتأثر التوازن في أي يوم بعرض الدولار في المزاد قبل سبعة أيام.

الفترة الكلية: 2009-2012

$$(1) \ln(GAP_t) = -4.46 + 0.642 \ln(D) + 0.0012(t) - 0.083 \ln(SS_{t-7}), \quad R^2=0.91.$$

t-value (-61.8) (28.9) (50.0) (-5.6) D-W=0.19.

t = 12 January 2009- 31 October 2012, daily, N=924.

$$D = \begin{cases} 1, & 12 \text{ January } 2009-30 \text{ November } 2011; 1-31 \text{ October, } 2012, \\ e, & 1 \text{ December } 2011-30 \text{ September } 2012. \end{cases}$$

الفترة الفرعية: 2011-2012

$$(2) \ln(GAP_t) = -3.43 + 0.647 \ln(D) + 0.0011(t) - 0.11 \ln(SS_{t-7}), \quad R^2=0.83.$$

t-value (-35.3) (21.0) (12.8) (-5.5) D-W=0.22.

t = 3 January 2011- 31 October 2012, daily, N=440.

$$D = \begin{cases} 1, & 3 \text{ January } 2011-30 \text{ November } 2011; 1-31 \text{ October, } 2012, \\ e, & 1 \text{ December } 2011-30 \text{ September } 2012. \end{cases}$$

حيث أن:

GAP: معدل الفجوة، ويساوي نسبة الفرق بين سعري صرف السوق والرسمي (المزاد) منسوباً إلى السعر الرسمي، مقياس بنسبة مئوية.

SS: عرض (مبيعات) الدولار في المزاد اليومي، مقياس بالمليون دولار.

D: متغير دمية، يمثل الطلب غير الاعتيادي.

e: أساس اللوغارتم الطبيعي ($e = 2.7183$).

N: عدد المشاهدات.

وباستخدام مؤشر *D-W* في طريقة *CRDW* لاختبار *co-integration* يتبين أن الانحدار للمعادلتين

(1) و(2) غير زائف *non-spurious*.¹¹

¹¹ تتوفر، في المراجع المتاحة، قيم حرجة لمؤشر *D-W* في اختبار *CRDW* لعدد مشاهدات 200 فأقل. فلحالة اربع متغيرات (كما في المعادلتين 1 و2) ونسبة أهمية 5% تتوفر القيم الحرجة التالية: 50 مشاهدة : 1.05، 100 مشاهدة: 0.58، 200 مشاهدة: 0.3. أنظر:

Verbeek, M. (2008) *A Guide to Modern Econometrics*, John Wiley & Sons Ltd, London, P. 330. ومن نمط هذه القيم يمكن إسقاط قيمة حرجة لعدد مشاهدات 400 بما يساوي 0.15 وأقل من ذلك لعدد مشاهدات أكبر. على هذا فإن *D-W* في المعادلتين هما أكبر من القيمة الحرجة. وبذلك فإن الانحدار للمعادلتين (1) و(2) غير زائف. ومن المناسب أن يلاحظ أنه في حالة الانحدار الزائف *spurious regression* تتخضع اعتمادية المعلمات المقدر.

يلاحظ من المعادلتين أن استجابة التغير النسبي لمعدل الفجوة للتغير في عرض الدولار منخفضة كما يتضح من قيمة المرونة (-0.083) في المعادلة الأولى و(-0.11) في الثانية في حين أنها مرتفعة للتغير في الطلب غير الاعتيادي كما يتبين من مرونة متغير الدمية (حوالي 0.64) في كلا المعادلتين.

لنحتسب الآن التغير النسبي لتغير عرض الدولار من قبل البنك المركزي الذي يتطلبه الاقتراب من التوازن في سوق الصرف من خلال طرح التساؤل التالي: لو أردنا تخفيض معدل الفجوة من 8.3% كما كان في نيسان 2012 إلى 2.9% (كما وصل إليه في تشرين أول) ما هي نسبة الزيادة المطلوبة في عرض (مبيعات) الدولار؟ بافتراض ثبات جميع المتغيرات الأخرى عدا متغير معدل الفجوة وعرض الدولار وبإجراء عملية التفاضل على معادلة (2) توصلنا للمعادلة التالية، التي تم تقريبها باستخدام رمز الفروق Δ بدلاً من التفاضل:

$$(3) \quad \frac{\Delta S\$}{S\$} = \frac{1}{-0.11} \times \frac{\Delta GAP}{GAP} = -9 \frac{\Delta GAP}{GAP}$$

أي ان التغير النسبي في عرض الدولار ينبغي أن يكون تسعة مرات بحجم التغير النسبي في معدل الفجوة. وبما اننا بصدد تقليل معدل الفجوة من 8.3% إلى 2.9% فإن التعويض في المعادلة (2) ينتج عنه ما يلي:

$$(4) \quad \frac{\Delta S\$}{S\$} = -9 \frac{(2.9\% - 8.3\%)}{8.3\%} = -9 \times -65\% = 585\%$$

أي ان مبيعات الدولار في مزاد العملة ينبغي ان تزداد بنسبة 585% عن مستواها في نيسان، من 148 مليون دولار (جدول 1 في المتن) إلى 1,014 مليون دولار، يومياً حتى يمكن تخفيض معدل الفجوة بين سعري الصرف إلى 2.9% في أيار. ومن الواضح أن هذه الزيادة الكبيرة غير ممكنة حسب قواعد المزاد، التي تقوم أساساً على تمويل الطلب الاعتيادي خاصة تمويل استيرادات القطاع الخاص. كما أنها قد لا تكون مقبولة سياسياً. ومن ذلك نتضح محدودية وسيلة تغيير العرض في إزالة أو تضيق الفجوة. ويقارن هذا مع مرونة أكبر لاستجابة الفجوة إلى التغير في الطلب غير الاعتيادي. بعبارة أخرى فإن انخفاض الطلب غير الاعتيادي هو أكثر فعالية في هذا المجال.

وربما يفسر ذلك عدم استطاعة البنك المركزي إزالة أو تضيق الفجوة خلال عام 2012 بشكل سريع، أولاً لأن الزيادة الفعلية التي حدثت في المبيعات اليومية للدولار كانت أقل من المطلوب. وثانياً، فيما يظهر، فإن الطلب غير الاعتيادي أستمر عالياً لمعظم أشهر 2012 ولم يأخذ بالانخفاض المحسوس إلا في أواخر الربع الثالث. وعندما انخفض الطلب أنخفض معدل الفجوة بحدّة. إن الدرس الذي تبينه حالة سوق الصرف في 2012 هو أن تخلخله نتيجة لصدّات كبيرة يتطلب لإعادته للتوازن ضرورة إيجاد وسائل أخرى لمواجهة الصدمة إضافة لما في جعبة البنك المركزي من وسائل.

إن الاستطلاع الإيكونومتري، مع ذلك، يعتمد على ارتباطات إحصائية وافتراسات عامة. لهذا ينبغي استكمالها باستطلاع وتحليل اقتصادي تفصيلي ميداني أكثر معرفة بما حدث فعلاً في سوق الصرف وحقيقة وحجم ومكونات الطلب غير الاعتيادي في عام 2012.

ملحق (2)

مبيعات المزداد واستيرادات القطاع الخاص

كما أشير إليه في المتن، تتصرف مبيعات الدولار في مزاد البنك المركزي إلى اشباع الطلب الاعتيادي للقطاع الخاص (الاستيرادات وحاجات أخرى) من خلال البيع للمصارف. وتقوم هذه المصارف بتزويد الدولار إلى الأفراد والصرافين. وفي ضوء تزايد معدل الفجوة بين سعري صرف السوق والرسمي ظهرت دعوات تفيد أن هذه المبيعات أخذت تمول ليس فقط الطلب الاعتيادي وإنما انصرفت أيضاً إلى تمويل الطلب غير الاعتيادي لغرض الخزن والمضاربة وحركة راس المال للخارج، ما يطلق عليه "التهريب"، بما في ذلك غسل الأموال. هذا إضافة لدعاوى استغلال المصارف وجهات سياسية متنفذة ورجال أعمال لجزء من مبيعات المزداد في تمويل استيرادات مضخمة/وهمية وفي عمليات المتاجرة في استغلال الفرق بين أسعار الصرف، الخ.

وفي مجال استطلاع مقدار استيرادات القطاع الخاص، التي تُعْتَبَر أهم هدف لمبيعات المزداد، نُشِرَ في تشرين ثان خطاب رسمي من ديوان الرقابة المالية إلى مجلس النواب مؤرخ في 2012/9/25 (15 صفحة) يحتوي في ثناياه على تقدير لقيمة استيرادات هذا القطاع ومقارنتها مع مبيعات المزداد.¹²

فمن عينة تبلغ 2,298 مليون دولار والتي تُؤلف 11% من مبيعات الدولار في المزداد خلال الفترة 2012/8/31-1/1 حاول الديوان معرفة قيم الاستيرادات الخاصة الفعلية التي مولتها هذه العينة من المبيعات. ووجد من خلال استخدام قاعدة بيانات الهيئة العامة للكمارك إن ما أستورد فعلاً بلغ 22.5 مليون دولار فقط أي أقل من 1% من قيمة هذه العينة. وبإضافة ما استورد من خلال كردستان والبالغ 393 مليون دولار (والذي يبدو أنه غير مشمول بقاعدة بيانات الهيئة)، يتبين أن مجموع ما استورده القطاع الخاص لهذه العينة بلغ حوالي 415.5 مليون دولار أو 18% فقط من العينة.

ونثار هنا نقطتان للشك بمعقولية هذه الأرقام ودقتها. الأولى هي عدم استكمال بيانات الهيئة العامة للكمارك والثانية عدم شموليتها. أولاً: إن عدم الاستكمال ينبع من حقيقة أن تجميع كافة وثائق الاستيراد لدى الهيئة يستغرق وقتاً طويلاً. لهذا السبب فإن استيرادات عام 2012 بدت ضئيلة جداً. ولا ادل على عدم الاستكمال من التوزيع النسبي لاستيرادات القطاع الخاص بين كردستان وباقي أنحاء العراق الذي تبينه حسابات الديوان. إن من غير المعقول، في حسابات العينة التي تابعها الديوان، أن يتم تنفيذ 94.6% من استيرادات القطاع الخاص للعراق (393 من 415.5 مليون دولار) من خلال كردستان و5.4% فقط (22.5 من 415.5 مليون دولار) من خلال كافة منافذ الاستيراد الأخرى في العراق. أي أن ارقام الاستيرادات نفسها التي توصل لها الديوان للعينة المعنية تنير الشك في دقتها.

ومما يؤكد عدم الاستكمال أيضاً أن آخر بيانات عن الاستيرادات التي نشرها الجهاز المركزي للإحصاء في المجموعة الإحصائية السنوية 2011/2010 (وتستخدم، من ضمن مصادرها قاعدة بيانات الهيئة العامة للكمارك) تعود إلى عام 2009 ولم تغطي 2010 ولا 2011. وهذا يدل على أن البيانات المتوفرة لدى الهيئة لا زالت لم تستكمل لعامي 2010 و2011 فكيف بعام 2012. وعند النظر لاستيرادات عام 2009 كما

¹² نُشِرَ الخطاب في موقع "المسلة" في 7 تشرين ثان، 2012 على الرابط التالي: <http://www.almasalah.com>

تبينها أرقام الجهاز المركزي للإحصاء (المعتمدة على قاعدة بيانات الهيئة العامة للكمارك) في جدول (2) أدناه، يلاحظ أن نسبة الاستيرادات الخاصة إلى مبيعات المزداد بلغت 46% وكانت أقل من ذلك للعامين السابقين. وبالرغم من أن النسبة الواردة في هذا الجدول لعام 2009 تختلف بشكل جوهري عن النسبة الواردة في خطاب الديوان لعام 2012 (18%)، غير أن انخفاضها للعامين 2007 و2008 يثير الشك في استكمال الوثائق في قاعدة بيانات الهيئة العامة للكمارك للسنوات 2007-2009 أيضاً.

جدول (2) مبيعات مزاد العملة الأجنبية من الدولار واستيرادات القطاع الخاص

نسبة الاستيرادات إلى مبيعات المزداد %		استيرادات القطاع الخاص من السلع والخدمات مليار دولار		مبيعات المزداد مليار دولار	
إحصائيات التجارة الخارجية	ميزان المدفوعات	إحصائيات التجارة الخارجية	ميزان المدفوعات		
29	75	4.6	12.0	16.0	2007
9	66	2.2	16.8	25.4	2008
46	78	15.7	26.5	34.0	2009
	90	غير متوفرة	32.7	36.3	2010
	88	غير متوفرة	34.9	39.8	2011

المصادر:

مبيعات المزداد:

Central Bank of Iraq (212) Central Bank of Iraq Foreign Exchange Auction, 2 November 2012, http://www.cbi.iq/documents/CBI_FOREIGN_EXCHANGE_AUCTIONS.pdf.

الاستيرادات:

ميزان المدفوعات: النشرات الإحصائية السنوية للبنك المركزي، 2007 - 2011.

إحصائيات التجارة الخارجية، الجهاز المركزي للإحصاء: المجموعة الإحصائية السنوية 2010/2011،

http://cosit.gov.iq/annual_abstract_of_statistics_ar.php.

ملاحظة: لا تتوفر بيانات عن الاستيرادات للسنوات 2004-2006 في المجموعة الإحصائية السنوية 2010-2011.

ثانياً: أما النقطة الأخرى فهي تتعلق بالشمول. إذ أنه حتى لو أُستكملت بيانات الهيئة العامة للكمارك فلقد أثبتت التجربة الإحصائية في العراق ودول أخرى أن البيانات المستقاة عن الاستيرادات من إدارات الجمارك هي أقل من تلك المستقاة من ميزان المدفوعات. ولقد ظهر هذا الاختلاف في العراق منذ أواسط سبعينات القرن الماضي ولم يتم حل إشكاله لحد الآن. ومن المناسب هنا أيضاً أن نورد مثلاً من دولة أخرى هي ليبيا. فلقد بلغ متوسط نسبة قيمة الاستيرادات كما تبينها إحصائيات التجارة الخارجية (التي تعتمد على بيانات الجمارك) حوالي 55% فقط من قيمة الاستيرادات كما يبينها ميزان المدفوعات للسنوات 2003 و2006 و2009.¹³

¹³ أنظر الجدولين (1-4) و(4-4) في، علي خضير مرزا (2012) ليبيا: الفرص الضائعة والأمال المتجددة، المؤسسة العربية للدراسات والنشر، بيروت، آب.