

موازنة 2015 وتحديدها لسقف لمبيعات الدولار في مزاد العملة التبعات المحتملة للتطبيق

د. علي مرزا*

أولاً: تحديد سقف لمبيعات الدولار في مزاد العملة¹

بالإضافة لتمويل تكاليف العمليات العسكرية واجه إعداد الموازنة الاتحادية 2015 وسيواجه تنفيذها ظروفاً مالية غير يقينية نتيجة لانخفاض/ركود حالي في أسعار النفط ومنظور رسمي غير واضح المعالم ولكنه انعكس بأمل ضمني بارتفاعها خلال السنة. وفي ضوء الكمية المتوقعة للتصدير لسنة 2015 (3.3 مليون برميل يومياً) فإن مستوى أسعار النفط سيقدر مستويات أهم المصادر التمويلية والاحتياطية، وهي كما يلي:

(أ) العوائد النفطية.

(ب) رصيد وزارة المالية من فوائض الميزانية المتجمعة من السنوات السابقة. لقد انخفض هذا الرصيد (في صندوق تطوير العراق *DFI*) من أكثر من 18 مليار دولار في بداية 2013 إلى 6.5 مليار دولار في بداية 2014 وإلى 4 مليار دولار في نهاية تشرين ثان 2014، (IMF (2014).

(ج) رصيد الاحتياطيات من العملات الأجنبية والذهب لدى البنك المركزي. بعد أن وصل الرصيد إلى حوالي 76 مليار دولار في نهاية 2013 (أو ما يساوي 15.5 شهر/استيراد بقياس استيرادات 2013 من السلع والخدمات)، كما يظهر من بيانات البنك المركزي²، فإنه انخفض إلى 67 مليار دولار في نهاية تشرين ثان/نوفمبر 2014 (حوالي 13.7 شهر/استيراد بقياس استيرادات 2013)، كما ورد في (IMF (2014). ونعتقد أنه استمر بالانخفاض خلال الشهرين المنصرمين.

وفي ظل هذه الظروف أعدت وزارة المالية موازنة 2015 وأحالتها كمسودة قانون إلى مجلس النواب العراقي في أواخر كانون أول/ديسمبر من 2014. ولقد صادق المجلس في 2015/1/29 على مسودة القانون بعد إجراء بعض التعديلات وإضافة عدد من المواد لم تكن موجودة في المسودة، أنظر مجلس النواب (2014، 2015). ولقد أنصبت التعديلات أساساً على تخفيض تقدير الإيرادات النفطية

¹ أشكر موفق حسن محمود على المناقشة التي جرت معه حول هذه الورقة.

² من الجدول (3) في النشرة السنوية 2013، الصادرة عن البنك المركزي، والمعنون "الموجودات والمطلوبات الأجنبية" يتبين أن صافي الأصول الأجنبية (الموجودات ناقصاً المطلوبات، بما فيها الذهب) لدى البنك المركزي في نهاية 2013 بلغ 88.6 ترليون دينار والذي يعادل 76 مليار دولار. ويقارن ذلك مع 77 مليار دولار للاحتياطيات الدولية *International Reserves* وردت في (IMF (2014).

لعام 2015 من 84.3 ترليون دينار إلى 78.7 ترليون وفي المقابل تخفيض مجموع النفقات بنفس المقدار من 125.2 ترليون دينار إلى 119.6 ترليون. ونتيجة لبقاء الإيرادات النفطية على حالها بقي "العجز المخطط" عند نفس مستواه (حوالي 25.4 ترليون دينار).³

ومن ضمن المواد الإضافية في النسخة المصادق عليها لقانون الموازنة، فإن ما يهم موضوع هذه الورقة مادة تتعلق بمزاد العملة للبنك المركزي، هي المادة 50، والتي حُدِّدَ فيها سقفاً للمبيعات اليومية للدولار في المزاد. فلقد ورد في هذه المادة ما يلي: "تلتزم البنك المركزي بتحديد مبيعاته من العملة الصعبة (الدولار) في مزاده اليومي بسقف لا يتجاوز 75 مليون دولار يومياً مع توخي العدالة في عملية البيع، ويطلب المصرف المشارك في المزاد تقديم مستندات ادخال البضائع وبيانات التحاسب الضريبي والادخال الكمركي خلال 30 يوماً من تاريخ شراءه للمبلغ وبخلافه تطبق على المصرف العقوبات المنصوص عليها في قانون البنك المركزي أو التعليمات الصادرة منه، واستخدام الأدوات المصرفية الأخرى للحفاظ على قوة الدينار تجاه الدولار"، مجلس النواب (2015).

وربما كان الانخفاض المشار إليه في رصيد الاحتياطيات من العملات الأجنبية تحديداً والخشية من "استنزافه" ومن ثم الرغبة في اتخاذ إجراء للحد من الانخفاض الجاري والمتوقع في هذا الرصيد أو أبطاء معدل انخفاضه دافعاً لإضافة المادة 50 في النسخة المصادق عليها. ومع امكانية تفهم هذا الدافع، وبغض النظر عن كون هذه المادة تتعارض مع استقلالية البنك المركزي (المادة 2 من قانون البنك الصادر في 2004) ومسؤوليته عن إدارة الاحتياطيات من العملات الأجنبية (المادة 27 من قانون البنك) فإن تطبيق ما ورد في المادة 50، أي التزام البنك المركزي بالسقف المحدد، سيؤدي، بدرجة عالية من الاحتمال، إلى تبعات سلبية جدية. لذلك سنبين أهم هذه التبعات في الفقرة التالية.

ثانياً: التبعات المحتملة لتطبيق سقف مبيعات الدولار في مزاد العملة

(1) لقد حافظ البنك المركزي على استقرار سعر الصرف، عموماً، خلال 2014 والشهر الأول من 2015. حيث بلغ معدل الفجوة بين سعر الصرف الرسمي وسعر صرف السوق حوالي 4.1% (من السعر الرسمي) خلال 2014. وبالرغم من تصاعد هذا المعدل إلى 4.7% في كانون ثان 2015 يمكن القول أن السوق استمرت في حالة توازن خلال هذا الشهر. مع العلم أن معدل المبيعات اليومية بلغ 204 مليون دولار في 2014، ولكنه أنخفض إلى 170 مليون دولار في

³ بالإضافة لتخصيصات النفقات البالغة 119.6 ترليون دينار أُدرجت في الموازنة تخصيصات "متبقية" لنفقات جارية بمقدار 18.2 ترليون دينار يجري تنفيذها "عند تحقق سيولة نقدية إضافية عن زيادة كميات ... النفط الخام المصدر [أي زيادة على 3.3 مليون برميل يومياً] أو الزيادة في أسعار بيع النفط الخام المصدر [أي زيادة على 56 دولار/برميل المفترض في حسابات الموازنة]"، كما ورد في ثالثاً من المادة 2 من قانون الميزانية.

كانون أول/ديسمبر 2014 وإلى 157 مليون دولار في كانون ثان/يناير 2015 (أنظر جدول 1، أدناه).

(2) إن تحديد سقف لمبيعات الدولار في مزاد العملة (75 مليون دولار يومياً، والذي يساوي حوالي ثلث المعدل اليومي في 2014) مع التزام البنك المركزي بهذا السقف، يطلق إشارة سيفسرها أغلب المتعاملون في السوق إلى أن السياستين المالية والنقدية غير ملتزمتان جيداً بالحفاظ على مستوى مستقر للأسعار وعن تأمين مستوى مستقر لسعر صرف الدينار تجاه الدولار. وسيؤثر ذلك سلباً في توقعاتهم ويدفعهم إلى اللجوء للتحوط من خلال زيادة الطلب على الدولار بأكثر من الحاجات التي يبررها مستوى الدخل والإنتاج (الطلب الاعتيادي). ويقود ذلك، من بين نتائج أخرى، إلى المضاربة وقلقلة التوازن في سوق الصرف. لقد أثبت التاريخ الاقتصادي في العراق كما في غيره من الدول أن للتوقعات أثر كبير في التطورات الاقتصادية والمالية والنقدية، سلباً أو إيجاباً.

(3) سيقود تفاعل الطلب الاعتيادي والطلب الناتج عن التوقع/المضاربة في ظل عرض مُقَيَّد (بسقف) للدولار إلى توسع السوق الموازية في العملة والعودة فعلياً إلى أسلوب إدارة للصرف مقارب لذلك الذي ساد قبل 2003، وسيقود ذلك بالنتيجة إلى توسع متزايد للفجوة بين سعر الصرف الرسمي وسعر صرف السوق.

(4) ستكون محصلة تنامي السوق الموازية للعملة تنامي متصل في السوق الموازية لتسعير السلع المستوردة. وسيصبح مجال استخدام سعر الصرف الرسمي مقتصرًا على المعاملات و"الاسواق" الحكومية أو الرسمية في حين سيتعامل القطاعان العائلي والخاص بسعر صرف السوق. ولكن التواصل بين هذين السوقين سيتقوى بمرور الوقت. حيث سيزداد تأثير السوق الموازية للعملة والأسواق الموازية للسلع والخدمات على التسعير للاقتصاد ككل. ويسري جزء من هذا التأثير على السوق الرسمية أيضاً، ولكن بشكل غير مباشر. إذ سيكون من خلال تزايد تسرب السلع من السوق الرسمية إلى السوق الموازية وشحها في قنوات التصريف الرسمية. من ناحية أخرى، في ظل الازدواجية في التسعير الرسمي/الموازي تتصاعد ممارسات الاسترباح *rent seeking*. وبسبب محصلة هذه العوامل سيتصاعد معدل التضخم بشكل حاد. وبالنتيجة ستُقَيَّد قدرة البنك المركزي (والسياسات الاقتصادية عموماً بما فيها السياسة المالية) على إنجاز أحد أهم أهدافه الأساسية وهو المساهمة في تأمين استقرار أسعار السلع والخدمات (المادة 3 من قانون البنك المركزي) وتأمين قيمة مستقرة لسعر صرف الدينار.

(5) إن أهم وسيلة للحفاظ على استقرار سعر صرف الدينار لدى البنك المركزي، بالإضافة لأدوات السياسة النقدية، هي اشباع الطلب على العملة الأجنبية بسعر الصرف السائد (الذي يدافع عنه

البنك). وفي ضوء حقيقة أن أدوات السياسة النقدية لا زالت محدودة الفعالية في العراق، فإن إشباع الطلب على العملة الأجنبية هي الوسيلة المعول عليها أساساً للحفاظ على استقرار سعر صرف الدينار والمساهمة في استقرار أسعار السلع المستوردة. ومن الواضح أن تطبيق المادة 50 من قانون موازنة 2015 سيحد من فعالية هذه الوسيلة بشكل جدي.

(6) ومما يعقد الأمر، في ظل الالتزام بسقف مبيعات الدولار، منح المصارف المشاركة في المزاد صلاحية التصرف بالمبالغ المباعة مقابل مستندات للاستيراد أثبتت الوقائع سهولة اتاحتها سواء كانت أصيلة أو مفتعلة. ولعل ما حدث في 2012، في أعقاب انسحاب الجيش الأمريكي في أواخر 2011، حالة جديرة بالتحليل. فمذ أوائل 2012، أدت زيادة الطلب على الدولار في وجه عرض لم يوازيه في الزيادة إلى اتساع الفجوة بين سعر الصرف الرسمي وسعر صرف السوق حتى وصل معدلها إلى أكثر من 8% في نيسان/أبريل 2012، مع العلم أنه لم يكن هناك سقف معن للمبيعات من الدولار. ومع انخفاضه بعد ذلك، استمر معدل الفجوة عالياً. ولقد شهد سوق الصرف، حينئذ، حالات كثيرة من استفادة عدد من المصارف من هذا الوضع ببيع الدولار للزبائن بسعر أعلى بكثير من الهامش الذي حدده البنك المركزي مما قد يكون ساهم في اتساع الفجوة بين السعرين. لذلك فإن وضع سقف للمبيعات سيقود إلى استغلال واضح من خلال الاسترباح بعيداً عن هدف تمويل الاستيرادات الذي حددته المادة 50 من قانون الموازنة.

(7) وفي ظل منظومة متداعية لتوزيع الحصة التموينية فإن المستهلك سيعاني من انخفاض قيمة الدينار (من خلال انخفاض القوة الشرائية لدخله) وانتشار تسعير السوق الموازية للسلع والخدمات وامتداد تأثيرها إلى السوق الرسمية. ومن المناسب التذكير أن استمرار الحصة التموينية قبل عام 2003 بالرغم من انهيار سعر صرف الدينار، من ناحية، والانخفاض الشديد في الدخل والثروات، من ناحية أخرى، كان فعالاً نسبياً في تأمين حد أدنى من الغذاء لفئات عديدة من المجتمع.

ثالثاً: معضلة السياسة الاقتصادية في ظل انخفاض الموارد المالية واستمرار العمليات العسكرية
إذا كان فرض سقف لمبيعات البنك المركزي يقود لاختلال في الأسواق وتضخم معدل التضخم وكلف المعاملات الاقتصادية وزيادة حدة الفساد (الاسترباح) ولكن، في المقابل، فإن من غير الممكن اطلاق بيع العملة الأجنبية في مزاد العملة بدون مراقبة حالة رصيد احتياطات العملات الأجنبية واحتمال تدهور مستواه ومن ثم تعريض الموقع الاقتصادي للبلاد (أي قابليته في الاستيراد ومقابلة التزاماته الخارجية الأخرى) وجهوده في محاربة الارهاب، للخطر. لذلك ينبغي العمل على تأمين الحفاظ على حد أدنى من احتياطات العملات الأجنبية وإسناد الجهد العسكري، من ناحية، وتأمين أكبر قدر ممكن من الاستقرار في أسعار السلع والخدمات وفي سعر صرف الدينار، من ناحية أخرى.

وللوصول إلى تسوية مناسبة في هذا المجال يمكن اقتراح ما يلي:

(أ) تجنب فرض سقف على مبيعات الدولار في مزاد العملة مع اعلان استعداد البنك المركزي لإشباع الطلب على الدولار بقدر التزام الطلب بحاجات أساسية يجري تحديدها ابتداءً بمهنية عالية وبشكل دوري، حسب الحاجة. على أن يراعى في تقرير الكمية المعروضة من الدولار للبيع في كل يوم مستوى رصيد الاحتياطيات من العملات الأجنبية، صعوداً ونزولاً. ومن الجدير أن يذكر أن توقع عدم تنفيذ كامل التخصيصات الإنفاقية الواردة في الموازنة قد يقود نفسه إلى تحديد الطلب الاعتيادي (غير المضاربي) على العملة الأجنبية.

(ب) في حالة استمرار انخفاض رصيد الاحتياطيات ونزوله عن حد حرج معين ولفترة غير قصيرة (على سبيل المثال، تمويل حاجات ثلاثة أشهر من الاستيرادات) قد يتم اللجوء إلى تخفيض سعر صرف الدينار تجاه الدولار كملجأً أخيراً. ومع أن الجهود ينبغي أن تبذل لتجنب تخفيض سعر صرف الدينار لما لذلك من تبعات تتعكس سلباً على الثقة بالاقتصاد العراقي، من ناحية، والتبعات التضخمية الضارة بالمستهلك والتوقعات السلبية لمستقبل التعامل الاقتصادي، من ناحية أخرى، إلا أن هذه التبعات الضارة ربما تكون أقل من تلك التي تنتج عن فرض سقف (منخفض) لمبيعات الدولار. إذ بالإضافة للتبعات المماثلة التي تنطوي على تخفيض رسمي لسعر صرف الدينار، فكما ذكر أعلاه فإن سيادة الانفصال في الأسواق، التي يؤدي إليها فرض السقف، تزيد من كلفة العملية الاقتصادية نتيجة للاسترباح في اسواق العملة والسلع وبالنتيجة تحقق تضخم أكثر حدة. كما يؤدي هذا الانفصال إلى عزل الاقتصاد العراقي عن الاقتصادات والمنظومات المالية/النقدية العالمية.

(ج) مراقبة المصارف المستلمة للدولار من مزاد العملة لتأمين التزامها بتمويل الاستيرادات المبينة في الوثائق التي تقدمها. ويقوم بذلك الجهات الرقابية المعنية خاصة أجهزة وزارة التجارة والأجهزة الرقابية الأخرى. وبعد انتهاء العمليات المسلحة ودحر الارهاب واستقرار مستوى الاحتياطيات من العملات الأجنبية واستقرار أسعار النفط ينبغي إعادة النظر بمؤسسية ووظائف وحتى جدوى استمرار المزاد باتجاه تبنى منظومة أكثر شفافية وفعالية لإدارة الصرف.

(د) العناية بتحسين البنية المؤسسية والأساسية واللوجستية لتوزيع الحصص التموينية وإدارتها والقضاء على الفساد فيها.

(هـ) تكوين فرق سياسة اقتصادية تابعة لمجلس الوزراء وعضوية خبراء مهنيون وممثلون من وزارات المالية والتجارة والنقل والنفط والبنك المركزي والوزارات المعنية الأخرى في بغداد وفرق مناطقية في المحافظات مرتبطة بالفرق المركزية. وتقوم هذه الفرق بشكل منسق بمراقبة

الاسواق وتوجهات الطلب والعرض على السلع والخدمات والدولار وحالة المخزون من السلع والبنى الأساسية والمؤسسية للنقل والخرن والموائى بصورة مستمرة وتقترح الحلول الاقتصادية الكفوءة لفك الاختناقات ومكافحة الفساد والاسترباح بغية الحفاظ على انسيابية مناسبة في عرض العملة الأجنبية وعرض السلع والخدمات بأقل شح ممكن.

جدول (1) مبيعات الدولار في مزاد العملة للبنك المركزي وأسعار الصرف

المبيعات، مليون دولار		سعر الصرف			
سنة/شهر	المعدل اليومي	معدل الفجوة بين سعري الصرف (%)	دنانير لكل دولار واحد		
			سعر صرف السوق	سعر الصرف الرسمي (المزاد)	
48,655	204	5.7	1,232	1,166	2012
53,149	195	5.6	1,231	1,166	2013
51,728	204	4.1	1,214	1,166	2014
3,992	190	4.8	1,222	1,166	كانون ثان
3,527	153	4.8	1,222	1,166	شباط
4,609	192	4.8	1,222	1,166	آذار
4,232	202	4.5	1,218	1,166	نيسان
4,266	203	4.8	1,221	1,166	أيار
4,721	197	3.8	1,210	1,166	حزيران
3,660	229	4.2	1,215	1,166	تموز
5,153	234	4.1	1,213	1,166	أب
4,931	224	3.2	1,204	1,166	أيلول
4,143	244	3.5	1,207	1,166	تشرين أول
4,573	229	2.9	1,200	1,166	تشرين ثان
3,920	170	3.4	1,206	1,166	كانون أول
					2015
2,828	157	4.7	1,221	1,166	كانون ثان

المصدر: مجمعة من ملف "أسعار الصرف" اليومية للفترة 2004-نهاية كانون ثان 2015، مُنَزَّل من الموقع الإلكتروني للبنك المركزي العراقي، CBI_FOREIGN_EXCHANGE_AUCTIONS.pdf.

ملاحظة: إن تطابق المعدل اليومي للمبيعات لسنتي 2012 و 2014 مع اختلاف مجاميعهما يعود لاختلاف عدد أيام المزاد الفعلية في كل من السنتين. ويمكن معرفة عدد الأيام الفعلية للمزاد لكل سنة أو شهر في الجدول وذلك بقسمة القيم في العمود الأخير على القيم في العمود الواقع على يمينه.

المصادر:

مجلس النواب (2014) قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية /2015، [مسودة القانون المحالة من قبل وزارة المالية إلى مجلس النواب]. نزلت من موقع المجلس في 2014/12/28: <http://ar.parliament.iq/LiveWebsites/Arabic/LawsFirstRead.aspx>

_____ (2015) قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية /2015، [النسخة المصادق عليها]. نزلت من موقع مجلس النواب في 2015/1/30.
البنك المركزي العراقي (2014) النشرة الإحصائية السنوية 2013, مُنَزَّلَةٌ من الموقع الإلكتروني للبنك المركزي العراقي.

International Monetary Fund, IMF (2014) *Statement at the End of an IMF Mission on Iraq*, Press Release No. 14/560, December 9,
<http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2014/pr14560.htm>.

* باحث وكاتب اقتصادي، February 1, 2015، merza.ali@gmail.com.

يسمح بإعادة النشر بشرط الإشارة إلى موقع شبكة الاقتصاديين العراقيين.