



أوراق في السياسة النقدية

أ.د. حيدر حسين آل طعمة: العواقب الاقتصادية لإعادة تغيير سعر الصرف

عانى الاقتصاد العراقي، منذ عقود، من اتساع الاختلالات الهيكلية نتيجة تراكم تداعيات ضعف السياسات العامة في ادارة الثروة النفطية بشكل يناسب متطلبات التنمية والتنوع لتحقيق الاستقرار والنمو الاقتصادي. بدلا من ذلك، وظفت الوفرة المالية النفطية في تضخيم دور الدولة في الاقتصاد عبر توسيع مؤسسات القطاع العام على حساب القطاع الخاص، ليس في تقديم الخدمات العامة فحسب بل في توفير السلع وفرص العمل ايضا. ونتيجة لربط الاقتصاد والموازنة بإيرادات النفط المتقلبة، وضعف الجهود الحكومية في ضبط النفقات العامة او تعظيم الإيرادات غير النفطية، بات اهتمام دوائر القرار بتوقيت حدوث الازمة، وليس امكانية حدوثها.

عام 2020 ونتيجة تداعيات جائحة كورونا والاعلاق الكبير للاقتصاد العالمي وتراجع اسعار النفط بشكل حاد، تم خفض قيمة الدينار العراقي استجابةً لضغوط التمويل الحرج لموازنة عام 2021. وقد خُفضت قيمة الدينار العراقي من (1182) الى (1450) دينار للدولار الواحد، لتعظيم الإيرادات النفطية وتقليص العجز المالي الحكومي. ورغم التداعيات الاقتصادية والاجتماعية لسياسة خفض قيمة العملة وما تتطلبه من شروط مسبقة لنجاحها، تبقى سياسة مألوفة في العديد من البلدان، وخصوصا الناهضة منها. وقد استجابت الاسواق لصدمة سعر الصرف بشكل افضل من المتوقع. اما رفع قيمة العملة فهي سياسة غير مألوفة، نظرا لعواقب تلك السياسة على النمو والاستقرار الاقتصادي من جهة، واضعاف مصداقية السياسة النقدية ودورها في تحقيق الاستقرار المالي والنقدي من جهة اخرى.

دوافع تغيير سعر الصرف عام 2020

رغم ان سياسة تخفيض قيمة الدينار جزء من برنامج الاصلاح الاقتصادي والمالي المضمن في الورقة البيضاء الا أن قرار خفض سعر صرف الدينار جاء على خلفية تدهور أسعار النفط العالمية وتراجع الإيرادات النفطية الى قرابة النصف عام 2020 مقارنة بإيرادات النفط عام 2019. مما اعاق تمرير



أوراق في السياسة النقدية

مشروع قانون الموازنة الاتحادية 2020، واضطرار الحكومة للاقتراض العام الداخلي بقرابة (27) ترليون دينار من البنك المركزي (بدفعتين وبعد تشريع قانونين)، بشكل غير مباشر، عبر خصم حوالات الخزينة المباشرة للمصارف، من أجل تمويل رواتب الموظفين وبعض النفقات الحكومية الضرورية. وقد انعكس هذا الاقتراض الداخلي سلباً على حجم احتياطي البنك المركزي من العملة الأجنبية كما مبين لاحقاً.

وقد تكرر المأزق المالي مجدداً عند اعداد مشروع الموازنة الاتحادية 2021، ولم تمتلك الحكومة آنذاك ووفرة من الخيارات لمواجهة صدمة اسعار النفط والصدمة الصحية معاً، خصوصاً مع انحسار افق الاقتصاد والاسواق العالمية واتساع القيود الصحية على الشركات والافراد وتنازل موجات Covid-19. وقد نوقشت ثلاث خيارات:

- اتباع وزارة المالية سياسة مالية تشفوية قائمة على تقليص النفقات العامة، خصوصاً بند الرواتب ورفع معدلات الضريبة بمختلف انواعها، اضافة الى رفع الدعم عن الوقود وبعض السلع الاساسية. ولم تحظى هذه السياسة بالقبول نظراً لتصاعد موجة الاحتجاجات التي شهدتها البلد اواخر عام 2019 احتجاجاً على الازمة الاقتصادية وارتفاع معدلات البطالة والفساد المستشري في مختلف المؤسسات الحكومية في العراق، فضلاً عن ركود الاقتصاد الوطني واهمية المحافظة على استمرار الانفاق الحكومي لتجنب الاقتصاد مخاطر صدمة مالية جديدة.
- اللجوء الى الاقتراض العام، وخصوصاً الداخلي، وقد تم اعتماده في ازمات متعددة منها الازمة المزدوجة عام 2014 وازمة كورونا والرواتب عام 2020. لكنه اجراء غير مستدام ويراكم من اجمالي الدين العام. فقد وصل الدين العام الداخلي فقط الى (70) ترليون دينار نهاية عام 2021 تشكل حوالات الخزينة (50) ترليون دينار، وهي اصول تثقل ميزانية البنك المركزي. كما لا يمكن الاعتماد على هذه الاداة في تمويل العجز بشكل مستمر.

- رفع سعر صرف الدولار لتعظيم الايرادات النفطية بالدينار وتقليص عجز الموازنة العامة من جهة، وتقليص مبيعات الدولار والحفاظ على الاحتياطي الدولارى لدى البنك المركزي لمدة اطول،



أوراق في السياسة النقدية

إذا ما استمرت تداعيات جائحة كورونا وبقيت اسعار النفط دون (50) دولار للبرميل، من جهة اخرى.

الاحتياطات الاجنبية وتغيير سعر صرف

تراجعت الاحتياطات الاجنبية بقرابة (20%) نهاية عام 2020، فقد انخفضت احتياطات العملة الاجنبية لدى البنك المركزي من (67.9) مليار دولار في كانون الاول 2019 الى (54) مليار دولار في كانون الاول 2020، ونتيجة لعدة اسباب اهمها:

- تراجع مبيعات وزارة المالية من الدولار الى البنك المركزي بشكل حاد نتيجة تراجع الصادرات النفطية بسبب تراجع الاسعار وانخفاض الكميات المصدرة نتيجة قيود تحالف (اوبك+) الذي قلص حصص الدول الاعضاء لضبط المعروض النفطي. وفقد هبطت الايرادات النفطية الى قرابة النصف عام 2020 مقارنة بعام 2019.
- ارتفاع الكتلة النقدية في البلد على اثر اتساع الاقتراض الحكومي من المصارف عبر حوالات الخزينة واعادة خصمها لدى البنك المركزي. مما زاد الكتلة النقدية من (52) ترليون دينار عام 2019 الى (66) ترليون دينار عام 2020، وتشكل تلك الزيادة عامل ضغط اخر على مبيعات الدولار في السوق، خصوصا في الظروف الاقتصادية المضطربة آنذاك.
- زخم توقعات المصارف ورجال الاعمال والجمهور بانخفاض قريب في قيمة الدينار، بسبب حرجة الوضع المالي، ضاعف من عمليات استبدال الدينار بالدولار لغرض المضاربة وكمخزن للقيمة، مما زاد من معدلات الطلب على الدولار في اسواق الصرف.

وقد ساهم قرار رفع سعر صرف الدولار في تقليص العجز المالي الحكومي عبر زيادة الايرادات الحكومية بنسبة (23%)، نظرا لتعظيم الايرادات النفطية بالدينار حين تباع دولارات الحكومة الى البنك المركزي بـ (1450) بدلا من (1182). وايضا للحفاظ على الاحتياطي الاجنبي وتقادي



أوراق في السياسة النقدية

تعريضه لمستويات الخطر اذا ما استمرت الاسعار في التدهور عام 2021. فقد كانت توقعات اسعار النفط ومعدلات النمو الاقتصادي في تراجع سيما بعد ظهور متحور دلتا وتوقع هبوط الاحتياطيات الى (27) مليار دولار بحلول نهاية عام 2021. فبحسب توقعات صندوق النقد لأسواق النفط نهاية عام 2020 فان الاحتياطيات الاجنبية كانت ستصل الى مستويات الخطر، أي دون (30) مليار دولار(علي علاوي).

مبررات اعادة تغيير سعر الصرف

راجت منذ مدة العديد من الآراء غير المدروسة لإعادة سعر صرف الدينار الى مستواه السابق، وقد سوقت جملة من الحجج لتبرير رفع قيمة الدينار من جديد، نناقش منها ما يلي:

الحجة الاولى : تحسن اسعار النفط

دفع تحسن اسعار النفط في الاسواق العالمية العديد من الاطراف على إثارة الجدل مجددا حول موضوعة تغيير سعر الصرف، وهذه المرة صوب تخفيض سعر صرف الدولار، نظرا لانقضاء الحاجة الى سياسة خفض قيمة العملة المحلية بعد تحسن الإيرادات النفطية وتنامي الاحتياطيات الاجنبية الى معدلات قريبة لمستويات ما قبل الصدمة. غير ان المراهنة على اسعار نفط مرتفعة ومستدامة لتبرير تغيير سعر الصرف امر غير معقول، بل احتمال العكس اعلى. كما ان بنية الاقتصاد والاسواق لا تقوى على اضافة قناة جديدة لنقل الصدمات الخارجية الى الداخل وبشكل مزدوج. فبدلا من خشية تسلسل الصدمات النفطية الى الاقتصاد الوطني عبر الموازنة العامة، كما يحدث في كل ازمة، على صناعات القرار والمواطن الترقب ايضا لصدمة نقدية نتيجة تغيير اسعار الصرف حين يؤدي تراجع الإيرادات النفطية الى خفض قيمة الدينار من جديد، ورفعها عندما تتحسن الاسعار تماما كما يحدث في الموازنة الاتحادية سنويا. وعدا ذلك مهما ستكون الزيادة في العائدات النفطية فسوف تكفي بالكاد لردم فجوات وتمويل عجوزات مالية كثيرة على سبيل المثال دفع مستحقات المزارعين وتعويضات المقاولين عن فرق سعر صرف الدولار وتسديد



أوراق في السياسة النقدية

الديون الداخلية والخارجية فضلا على تمويل المشاريع الكثيرة المتعثرة وإعادة اعمار المناطق المتضررة من العمليات الإرهابية الخ

الحجة الثانية: تخفيض التضخم

نهاية عام 2020 تغير سعر الصرف إلى (1450) دينار مقابل الدولار، بزيادة قدرها (21.6%) عن السعر الرسمي السابق (1192) دينار للدولار. على اثر ذلك ارتفعت مستويات الاسعار وفقا للرقم القياسي المحسوب في ايلول 2021 بنسبة (7.3%) عن أيلول 2020، وهي زيادة واطنة مقارنة بتغير سعر الصرف وتدل على ميل الاقتصاد العراقي نحو الاستقرار السعري (احمد ابراهيمي). واما عن ارتفاع بعض اسعار السلع بشكل مضاعف فيعود الى جملة من العوامل منها:

- ارتفع مؤشر اسعار المستهلك في العراق بعد تخفيض قيمة الدينار بحوالي (8%) نهاية عام 2021 واستقراره في الأشهر الماضية. وتماثل هذه النسبة ارتفاع الاسعار في العديد من بلدان العالم بسبب تداعيات جائحة كورونا، مما يقلص دور سعر الصرف في حركة الاسعار التي شهدتها الاسواق العراقية مؤخرا (علي علاوي).

- ارتفع معدل التضخم العالمي بشكل ملموس في 2021 عنه في 2020 والسنوات السابقة بسبب تأثير ظروف محلية وعالمية طالت جانبي العرض والطلب، لا سيما ما يتعلق بأسعار السلع. ففي جانب العرض تمثلت مقيدات العرض المترتبة على تداعيات جائحة كورونا، بانخفاض عرض العمل وتقطع الانتاج ومحدودية الطاقة الانتاجية. اما في جانب الطلب، ادى ارتفاعه بنسب كبيرة مقارنة بعام 2020، الى ارتفاع اسعار السلع، خصوصا بعد تفاعله بمقيدات العرض. ويمكن معرفة تأثير التضخم العالمي على العراق من خلال معدل التضخم المستورد، والذي يمثل التغير النسبي السنوي في متوسط اسعار استيرادات العراق. ويقدر معدل التضخم المستورد في العراق بحوالي (8.5%) عام 2021 عند قياس الاسعار بالدولار. في الوقت الذي كان هذا المعدل سالبا



أوراق في السياسة النقدية

او واطئا او معتدلا خلال السنوات العشر الماضية باستثناء عام 2013 حين بلغ (13.6%)
(علي ميرزا).

- ارتفاع اسعار العديد من المواد الاولية بسبب توقف الاستثمار نتيجة قيود العمل والتوقعات المترتبة على جائحة كورونا. فقد اسهم ارتفاع اسعار النفط في ارتفاع تكاليف النقل عبر المحيطات وزيادة اسعار الاسمدة والكميويات.

الحجة الثالثة: دعم النمو الاقتصادي

وهذه حجة غريبة إذ المعروف، والمتفق عليه، أن رفع قيمة العملة الوطنية لا تساعد في النمو الاقتصادي أبدا لأنها تنطوي على خفض القدرة التنافسية الدولية. أما تخفيض قيمة العملة الوطنية فهذه سياسة مألوفة وقد زاولتها العديد من الدول، وهي مشروطة بحزمة من الاجراءات لكي تتجح في الواقع (أحمد إبريهي).

الحجة الرابعة: تحسين مستوى معيشة الفقراء

لا يختلف اثنان بان خفض قيمة الدينار قلص الدخل الحقيقي للمواطن العراقي، وتضررت بشكل كبير الطبقات الفقيرة نظرا لانخفاض دخولها اصلا، غير ان خفض سعر الدولار يعني تقديم إعانة، متناسبة مع مستوى الدخل، من مورد النفط للجميع، يصيب الأغنياء منها أضعاف ما يصل إلى الفقراء (أحمد إبريهي). ان مشكلة الفقر في العراق نتيجة لضعف سياسات توزيع الثروة الوطنية واستئثار قلة على موارد البلد بشكل مشروع وغير مشروع. وايضا نتيجة لضعف سياسات اعادة توزيع الدخل وانعاش الطبقات الفقيرة من خلال استخدام حزمة من الادوات المالية تغرس في قوام الموازنة الاتحادية.



أوراق في السياسة النقدية

تداعيات اعادة تغيير سعر الصرف

رغم تعدد الجهات الداعية الى خفض قيمة الدينار لتنويع الاقتصاد وتحقيق النمو الاقتصادي، التزم البنك المركزي العراقي بسعر صرف ثابت عند (1192) دينار مقابل الدولار لاعتبارات عديدة اهمها ضرورة توفر شروط مسبقة لنجاح سياسة خفض قيمة الدينار لتحفيز نمو القطاعات غير النفطية في البلد. مع ذلك، عجل الوضع المالي الحرج في تخفيض سعر صرف العملة المحلية، وهي سياسة معتمدة في العديد من الدول. اما سياسة رفع سعر صرف العملة المحلية فهي سياسة غير مألوفة ومحفوفة بالمخاطر والصعوبات ولا توجد مبررات علمية رصينة للحث عليها، بل العكس، توجد وفرة من الاسباب المانعة لاعتماد مثل هذه السياسة، منها:

- 1- سعر الصرف مؤشر اساس في قطاع الأعمال تبنى عليه توقعات الأسعار والقوة الشرائية لعوائد المستقبل، ولذا يساعد ثباته في تحسين بيئة الاستثمار.
- 2- تعني سياسة رفع قيمة الدينار تقديم إعانة، متناسبة مع مستوى الدخل، من مورد النفط للجميع، يصيب الأغنياء منها أضعاف ما يصل إلى الفقراء (أحمد إبريهي). بدلا من ذلك يمكن تعويض مكاسب هذه السياسة على الفقراء بتدابير اخرى اكثر فائدة وتركيز منها على سبيل المثال زيادة مخصصات الحماية الاجتماعية وتعزيز البطاقة التموينية للأسر الفقيرة.
- 3- يؤدي تكرار تغيير سعر الصرف خلال أوقات قصيرة الى اضطراب النشاط الاقتصادي والمالي في البلد، ويربك عمل الأسواق المحلية وقد يؤدي إلى ركود اقتصادي طويل.
- 4- تغيير سعر الصرف بضغط سياسية قد يفقد البنك المركزي الاستقلالية ويضعف مصداقية السياسة النقدية ودورها في تحقيق الاستقرار النقدي والمالي في البلد.. وهو مؤشر سلبي على الاستثمار والتصنيف الدولي للاقتصاد العراقي.



أوراق في السياسة النقدية

- 5- يعد التغيير المتكرر لسعر الصرف احد الدوافع الاساسية للمضاربة على العملة والتوجه صوب الاصول الحقيقية والعينية لحفظ القيمة، مما يزيد من ارتفاع اسعار هذه الاصول على حساب الادخار والاستثمار في قطاعات الاقتصاد الانتاجية.
- 6- اعتادت الموازنة الاتحادية على سعر صرف (1450) دينار للدولار من اجل تمويل النفقات العامة، خصوصا مع ضعف الايرادات غير النفطية. ويعني عودة سعر صرف مبيعات وزارة المالية الى البنك المركزي الى (1182) دينار للدولار تقليص الايرادات النفطية بأكثر من (20) ترليون دينار وهو رقم صعب، قد لا تقوى عليه الموازنة العامة في ظل تقلبات اسعار النفط في الأسواق العالمية.
- 7- يزيد خفض سعر صرف الدولار من اعباء الدين العام الداخلي على الموازنة والاقتصاد، خصوصا مع ارتفاع الدين العام الداخلي الى اكثر من (70) ترليون دينار نهاية عام 2021، وهو مرشح للزيادة في ظل النهم الحكومي للاقتراض العام الداخلي من اجل تمويل العجز المالي الحكومي.
- 8- تفرض الطبيعة الربعية للاقتصاد ان تكون الموازنة العامة قناة مالية لانتقال صدمات اسواق النفط العالمية الى الاقتصاد المحلي بسبب انكشاف الموازنة على الايرادات النفطية بشكل كبير يقارب (90%)، خصوصا مع عدم وجود حيز مالي مناسب لامتصاص الصدمات كما متاح في دول الخليج. ويعني ربط سعر الصرف بأسعار النفط (خفض قيمة العملة عند انهيار اسعار النفط ورفعها عند ارتفاع الاسعار) نقل الصدمات النفطية الى الاقتصاد المحلي عبر القناة النقدية اضافة للقناة المالية المعتادة.
- 9- لا يتوقع ان تستجيب الاسعار المحلية لرفع قيمة الدينار كثيرا كون الاسعار غير مرنة تجاه هبوط سعر صرف الدولار ومرنة تجاه ارتفاعه بسبب لزوجة الاسعار وغياب شروط المنافسة التامة في الاسواق العراقية. كما ان الارتفاع الذي شهدته اسعار بعض السلع لا يعود الى ارتفاع سعر صرف الدولار بل الى ارتفاع تكاليف الانتاج العالمية وتضاعف كلف النقل والتامين نتيجة انهيار سلاسل التوريد، فضلا على ضعف قدرة بعض الشركات والمصانع على مواجهة الطلب العالمي المتزايد نتيجة تعاف الاقتصاد العالمي.



أوراق في السياسة النقدية

10- يعني رفع قيمة الدينار العراقي زيادة مخاطر سعر الصرف غير التنافسي للدينار على فرص انعاش القطاعات غير النفطية والمباشرة بالتصنيع لتحقيق التنمية الاقتصادية. بدلا من ذلك تزداد الاستيرادات من دول الجوار (ايران وتركيا)، التي تعتمد على سياسة خفض سعر صرف العملة المحلية لتشجيع الصادرات وكسب الاسواق. وفي الغالب تكون زيادة صادرات هذه البلدان على حساب القطاع الزراعي العراقي الذي يوفر قرابة (20%) من فرص العمل، وحيث يعيش ثلث السكان في المناطق الريفية(علي علاوي).

11- يؤدي التغيير المستمر والمتقارب في سعر الصرف الدينار الى فقدان ثقة الشركات والافراد في النظام المصرفي مما يعطل حركة الودائع والقروض ويضغط على الجهاز المصرفي العراقي.

واخيرا نود الاشادة بدور الامين العام لشبكة الاقتصاديين العراقيين الدكتور بارق شبر على جهوده القيمة في متابعة وتحليل الأحداث الاقتصادية في العراق من خلال مساعي الشبكة في نشر الدراسات الاقتصادية الرصينة حفاظا على سلامة المعرفة الاقتصادية والتحليل الاقتصادي الرصين للأحداث والتطورات الاقتصادية في العراق والعالم.

المصادر

1- أحمد إبرهبي علي، سعر الصرف، الموازنة، واحتياطيات البنك المركزي في العراق، شبكة الاقتصاديين العراقيين، تشرين الثاني، 2021

2- علي علاوي، تغيير سعر صرف الدينار العراقي في سياق عملية الاصلاح الاقتصادي وتأثيره في زيادة الاسعار، ورقة مقدمة الى مجلس النواب العراقي، 28 شباط، 2022

3- علي ميرزا، ملاحظات على التضخم في العراق في 2021 واهم العوامل المؤثرة ، شبكة الاقتصاديين العراقيين، تشرين الثاني، شباط 2020

(* استاذ الاقتصاد / كلية الادارة والاقتصاد / جامعة كربلاء

حقوق النشر محفوظة لشبكة الاقتصاديين العراقيين. يسمح بالنشر بشرط الاشارة الى المصدر. 3 اذار 2022.

[Iraqi Economists Network – شبكة الاقتصاديين العراقيين](http://www.iraqieconomists.net)