



# الامتثال لقواعد الصيرفة الدولية أسواق الصرف والسلع والخدمات في العراق

د. علي مرزا

شباط/فبراير 2023

## المحتويات

1	أولاً: مقدمة.
2	ثانياً: تَقْلُبُ في سوق الصرف في العراق.
4	ثالثاً: أثر الأساسيات والتوقعات في تحديد سعر صرف السوق.
4	(1-3) الطلب والعرض والتوقعات.
7	(2-3) الطلب الممكن وأثره في سوق الصرف.
8	رابعاً: آفاق تنفيذ الطلب على الاستيرادات في 24/2023.
10	خامساً: السياسات والإجراءات المتخذة.
12	سادساً: مفاوضات لحل الأزمة.
14	سابعاً: استنتاجات وتوصيات.
19	مصادر الورقة.

## الأشكال والجداول

7	الشكل (1) مبيعات نافذة البنك المركزي العراقي وسعر صرف السوق للدولار 23/2022.
17	الجدول (1) مبيعات نافذة البنك المركزي العراقي ومشترياته والعوائد النفطية وأسعار الصرف 23/2022-2010.
18	الجدول (2) استيرادات العراق حسب ميزان المدفوعات 2022-2013.

## الامتثال لقواعد الصيرفة الدولية أسواق الصرف والسلع والخدمات في العراق

د. علي مرزا

### أولاً: مقدمة<sup>1</sup>

تحاول هذه الورقة بيان/استعراض آثار وتبعات مسألة، لا زالت في طور التكوين، وهي الرقابة التي أتبعها، مؤخراً، الاحتياطي الفدرالي الأمريكي/وزارة الخزانة على تنفيذ مبيعات البنك المركزي، من الدولار، للمصارف الخاصة العراقية، بما يتعلق بوصول الدولار للمستفيد النهائي. وتتصرف هذه الرقابة إلى متابعة وتدقيق مدى امتثال *compliance* هذه المصارف للقواعد والممارسات المصرفية الدولية، بما فيها "قانونية" المستفيد/الاستفادة النهائية.

وفي مجال الامتثال المصرفي يلاحظ، كما في مجالات عديدة أخرى، تَطَوَّرَ، خلال القرن المنصرم، توصيف قواعد وإجراءات وممارسات في الصيرفة والمصارف في الدول المتقدمة، وبسبب تزايد الدول التي أصبحت تلتزم بها، اقتربت في كونها واجبة الالتزام في المعاملات الدولية، (Franklin (2005). ونتيجة لزيادة نشاطات غسيل الأموال والفساد وتمويل الإرهاب، وبدفع من الحكومات لتبني قواعد وإجراءات لمكافحة هذه النشاطات، تَطَوَّرَتْ قواعد وممارسات مصرفية أُطلق عليها تعبير "مكافحة غسيل الأموال وتمويل الإرهاب" *Anti-Money Laundering and Counter Financing of Terrorism (AML/CFT)*. وفي سبيل توحيد هذه القواعد دولياً قامت لجان حكومية مشتركة *Intergovernmental committees*، بين مختلف الدول، بتنسيق وتوحيد قوانين وممارسات مصرفية محلية وعبر الدول، حيث أصبح الامتثال بها مطلوباً أيضاً في المعاملات الدولية. هذا إضافة لممارسات منظمات ودول/مجموعات اقليمية في فرض عقوبات ضد دول أخرى والطلب من الدول المتعاملة معها وقف أو تحديد التعامل المصرفي/المالي مع الدول "المُعاقبة".

بهذا يلاحظ أن "الامتثال" ينطوي على "وظائف/اهداف" تشمل واحد أو مجموعة أو جميع ما يلي:

(1) الامتثال للوظائف/الأهداف العامة، ويشمل:

(أ) الأداء المصرفي المقبول دولياً في خدمة الزبائن وتسهيل العملية الإنتاجية والتجارية وتسهيل التبادل الدولي، بكفاءة، الخ.

<sup>1</sup> أشكر المشاركين في ندوة Zoom عُرضت فيها مسودة هذه الورقة، في 21 شباط/فبراير، على ملاحظاتهم القيمة التي ساهمت في تحسينها.

(ب) مكافحة غسيل الأموال بما فيها تهريب أموال الفساد.

(ج) مكافحة تمويل الارهاب.

(2) الامتثال لعقوبات تفرضها منظمات دولية ودول، على دول أخرى.

## ثانياً: تَقْلُبُ فِي سَوْقِ الصَّرْفِ فِي الْعِرَاقِ

استُحْدِثَ "مَزَادُ الْعَمَلَةِ" فِي الْبَنْكِ الْمَرْكَزِيِّ، بَعْدَ تَغْيِيرِ 2003، كإجراءٍ وِقتي كان هدفه، كما طُبِقَ فِي دَوْلٍ أُخْرَى مَرَّتَ بِاضْطِرَابَاتٍ اجْتِمَاعِيَّة/سِيَّاسِيَّة وَنَقْدِيَّة/مَالِيَّة، التَّوَصَّلَ إِلَى سَعْرِ صَرْفٍ "تَوَازُنِي"، أَي الَّذِي يَحْقُقُ التَّوَازُنَ بَيْنَ الْعَرْضِ وَالطَّلْبِ عَلَى الدُّوَلَارِ. وَفِي الْحَقِيقَةِ بَعْدَ مَرُورِ فِتْرَةٍ قَصِيرَةٍ تَوَقَّفَ "الْمَزَادُ" أَنْ يَكُونَ "مَزَاداً"، وَإِنَّمَا أُنْصَبَ عَمَلُهُ عَلَى تَزْوِيدِ الدُّوَلَارِ، بِسَعْرِ صَرْفٍ ثَابِتٍ تَجَاهَ الدِّينَارِ (يَتِمُّ تَعْدِيلُهُ بِفِتْرَاتٍ مُتَبَاعِدَةٍ، عَادَةً)، لِتَمْوِيلِ الْاِسْتِيرَادَاتِ عَنِ طَرِيقِ التَّحْوِيلَاتِ *transfers* وَتَوْفِيرِ النِّقْدِ *cash* مَحَلِيًّا لِأَغْرَاضِ السَّفْرِ، وَالدِّرَاسَةِ، وَالْعِلَاجِ الْخ. بَعْدَ ذَلِكَ غُيِّرَتِ تَسْمِيَتُهُ إِلَى "النَّافِذَةِ"، وَلَكِنْ أَسْتَمَرَ بِالْوِظَائِفِ ذَاتِهَا. وَبِالرَّغْمِ مِنْ قُصُورِ الْمَزَادِ/النَّافِذَةِ فِي تَأْمِينِ تَمْوِيلِ كَفُوءٍ لِلْاِسْتِيرَادَاتِ وَظُهُورِ شَوَاهِدٍ مُتَكَرِّرَةٍ عَلَى "تَغْشِي" الْفَسَادِ فِي اسْتِخْدَامِ مَبِيعَاتِ تَحْوِيلَاتِ الْاِسْتِيرَادِ مِنْ خِلَالِهِ، لَمْ يَتِمَّ اقْتِرَاحُ بَدِيلٍ لَهُ، مُتَقَقٍ عَلَيْهِ.<sup>2</sup>

لَقَدْ تَصَاعَدَ الْفَسَادُ فِي الْعِرَاقِ مِنْذَ أَوَاخِرِ الْحَرْبِ الْعِرَاقِيَّةِ-الْإِيرَانِيَّةِ وَأَزْدَادَ بَعْدَ احْتِلَالِ الْكُوَيْتِ وَخِرَاجِ الْعِرَاقِ وَفَرَضِ الْعُقُوبَاتِ الدُّوَلِيَّةِ. وَبَعْدَ تَغْيِيرِ 2003 قَادَتِ آلِيَّةُ تَقَاسِمِ السُّلْطَةِ، بَيْنَ الْمَكُونَاتِ وَالْجَمَاعَاتِ الْاجْتِمَاعِيَّةِ/السِّيَاسِيَّةِ/الْأَثْنِيَّةِ، وَمَأْسَسَةِ الْمَحَاصِصَةِ، إِلَى تَرْكَزِ الْفَسَادِ وَانْتِشَارِهِ بِحَيْثُ أَصْبَحَ الْعِرَاقُ يَحْتَلُّ مَرْتَبَةً عَالِيَةً فِي تَغْشِي الْفَسَادِ، فِي الْمَقَايِيسِ الْمَتَوَفَّرَةِ، سِوَا الَّذِي تَعْدُهُ مَنظَمَةُ الشَّفَافِيَّةِ الدُّوَلِيَّةِ،<sup>3</sup> أَوْ مَا أَصْبَحَ يَظْهَرُ فِي الْمَجَالِ الْعَامِ بِكثَافَةٍ وَاسْتِمْرَارٍ، لِأَسِيْمَا مِنْذَ مُنْتَصَفِ 2022 وَلِحَدِّ الْآنِ، مِنْ حَالَاتٍ وَتَقَارِيرٍ وَوِثَائِقٍ مَسْرُوبَةٍ، تَبَيَّنَ تَعَاوُنٌ وَاضِحٌ بَيْنَ اشْخَاصٍ/مُؤَسَّسَاتٍ فِي الْقَطَاعِينَ الْعَامِ وَالْخَاصِّ فِي نَهْبِ الْأَمْوَالِ الْعَامَةِ. وَتَحْتَلُّ

<sup>2</sup> يُلاحَظُ أَنَّ صَنْدُوقَ النِّقْدِ الدُّوَلِيِّ، لَمْ يَتَطَّرَقْ لِإِحْلَالِ آلِيَّةِ أُخْرَى مَحَلِّ "الْمَزَادِ/النَّافِذَةِ"، فِي تَقَارِيرِ مَشَاوِرَةِ الْمَادَةِ الرَّابِعَةِ *Article IV Consultation* السَّنَوِيَّةِ مَعَ الْعِرَاقِ، طَيْلَةَ الْفِتْرَةِ الْمَاضِيَّةِ.

<sup>3</sup> بِالرَّغْمِ مِنْ أَنَّ مَقْيَاسَ مُؤَشِّرِ مُدْرَكَاتِ الْفَسَادِ *Corruption Perception Index, CPI* الَّذِي تَعْدُهُ مَنظَمَةُ الشَّفَافِيَّةِ الدُّوَلِيَّةِ *Transparency International* يَبِينُ تَرْتِيباً مُتَدَنِيًّا لِلْعِرَاقِ (أَي ذُو فَسَادٍ عَالِي) فِي قَائِمَةِ الدُّوَلِ الْمَشْمُولَةِ فِي بَيَانَاتِهِ غَيْرِ أَنَّهُ فِي الْوَقْتِ ذَاتِهِ يَبِينُ "تَحْسَنًا" دَرَجَةً وَمَوْقِعَ الْعِرَاقِ خِلَالَ الْعِشْرِ سَنَوَاتِ الْمَاضِيَّةِ. فَيَبِينُ أَنَّ دَرَجَةَ *score* مُؤَشِّرِ الْفَسَادِ لِلْعِرَاقِ تَسَاوَى 16 (مِنْ 100) فِي 2013 أَصْبَحَتْ تَسَاوَى 23 فِي 2021 وَ2022. وَبَيْنَمَا كَانَ تَرْتِيبُهُ 169 مِنْ 180 دَوْلَةٍ فِي 2017 أَصْبَحَ تَرْتِيبُهُ 157 فِي 2021 وَ2022. أَنْظُرْ: <https://www.transparency.org/en/cpi/2022/index/irq>. غَيْرِ أَنَّ مِنَ الصَّعُوبَةِ تَصَوُّرَ تَحْسَنِ مَوْقِعِ الْعِرَاقِ، مِنْ نَاحِيَةِ الْفَسَادِ، فِي ضَوْءِ مَا أَخَذَ يَظْهَرُ وَيَتِمُّ تَدَاوُلُهُ وَمَتَابَعَتُهُ بِكثَافَةٍ، مُؤَخَّرًا، فِي وَسَائِلِ الْأَعْلَامِ وَالتَّوَاصُلِ الْاجْتِمَاعِيِّ، حَوْلَ انْتِشَارِ وَزِيَادَةِ نَهْبِ الْمَالِ الْعَامِ.

مؤسسات في القطاع المصرفي منزلة بارزة في تسهيل هذا النهب وغسيل الأموال، بما فيها "تهريب" أموال الفساد، عموماً، إلى الخارج.

ومنذ تغيير 2003 كَرَّرت التوصيات والمشاورات الدولية (لا سيما صندوق النقد والبنك الدوليين) ضرورة اصلاح القطاع المصرفي (ومن ضمنه البنك المركزي) ليلتزم بالمقاييس الدولية للصيرفة بما فيها قواعد الامتثال. ولكن كما أصبح واضحاً، بمرور الوقت، تَرَدَّد لا بل مقاومة التركيبة المؤسسية (لا سيما المستفيدين فيها من استمرار وضع المصارف القائم) للقيام بإصلاح ملموس لهذا القطاع. فبالرغم من أن العراق كان في طليعة الدول العربية التي أُسس فيها "بنك" مركزي (مجلس العملة في 1931، المصرف الوطني في 1947 والبنك المركزي، في 1956) وقطاع مصرفي يتسم بالكفاءة، عموماً، ولكن منذ بداية الحرب العراقية-الإيرانية، ونتيجة للسرية المفرطة، عانى هذا القطاع من التخلف، بالمعايير الدولية، في تسهيل التعامل وخدمة المودعين وإسناد العملية الاستثمارية والتنمية الاقتصادية. وبعد تغيير 2003 أصبح أغلب القطاع المصرفي، لا سيما الخاص المتختم بعدد المصارف، يتبنى معايير غير شفافة ويتجنب الالتزام بمعظم القواعد الدولية، ويستهدف الربح الريعي، بما فيه استغلال فرق سعر صرف الدولار الذي يحصل عليه من المزداد/النافذة وذلك الذي يتعامل به في السوق الموازية، بطرق مباشرة أو غير مباشرة.

لقد بينت الأزمة الحالية الناشئة من ممارسة الاحتياطي الفدرالي (أي البنك المركزي) الأمريكي/الخزانة، في تشرين الثاني/نوفمبر 2022، تدقيق ومراقبة تحويلات الدولار عن طريق المزداد/النافذة، القيود التي يمكن أن يواجهها العراق في استخدام عوائده النفطية واحتياطاته الدولية. ولكنها أظهرت أيضاً، في الوقت ذاته، انخفاض صدقية الجهاز المصرفي في العراق (مصارف خاصة وعامة)، عموماً. ولقد ساهم ذلك، منذ تغيير 2003، مساهمة فعالة في انخفاض صدقية البنى المؤسسية والإدارة الاقتصادية في العراق. لذلك لتجنب وتقليل التدخل الدولي مستقبلاً، ينبغي العمل على تفعيل الإصلاح النقدي/المالي، وغيره من الإصلاحات الاقتصادية والمؤسسية التي طال انتظارها، وإلا سوف يستمر العجز المؤسسي لهذا القطاع لينعكس على عجز مؤسسي عام مستمر، يقود بدوره لاستمرار التدخل.

وفي ما يلي سأعرض إلى تبعات اشتراط تطبيق قواعد الامتثال وما ينجم عنه، في ظل تأخر في التطبيق/الإصلاح المصرفي في العراق، من اضطراب في توازن سوق الصرف ليمتد إلى سوق/أسواق السلع والخدمات. كما سأعرض إلى الإجراءات التي اتخذتها الإدارة الحكومية، لحد الآن، في مجال زيادة عرض الدولار والإجراءات الإضافية الممكنة لتحسين قواعد الامتثال وإزالة الفساد في القطاع المصرفي، لآنتهي باستنتاجات وتوصيات.

## ثالثاً: أثر الأساسيات والتوقعات في تحديد سعر صرف السوق

### (1-3) الطلب والعرض والتوقعات

بالرغم من تغير/نقل مبيعات نافذة البنك المركزي خلال العشرة أشهر الأولى من عام 2022 ولكن سعر صرف السوق الموازية للدولار تجاه الدينار بقي مستقراً خلال تلك الفترة. أنظر [الشكل \(1\)](#). غير أن انخفاض المبيعات الحاد بعد ذلك، أي منذ تشرين الثاني/نوفمبر، رافقه ارتفاع ولكن "معتدل"، نسبياً، في سعر صرف الدولار في السوق الموازية. فبينما انخفضت المبيعات الشهرية بين تشرين الأول/أكتوبر وكانون الأول/ديسمبر بحوالي 76% (من 4.8 مليار دولار في تشرين الأول إلى 1.2 مليار دولار في كانون الأول 2022) ارتفعت قيمة الدولار تجاه الدينار بنسبة 3.7% فقط (من 1,475 إلى 1,530 دينار للدولار). من جانب آخر، بالرغم من مضاعفة المبيعات، تقريباً، بين كانون الأول 2022 وكانون الثاني/يناير 2023، أستمّر ارتفاع سعر صرف الدولار. ويمكن تفسير استقرار سعر صرف الدولار خلال العشرة أشهر الأولى وارتفاعه خلال الأربعة أشهر المنصرمة بتفاعل قوى العرض والطلب والتوقعات في السوق الموازية. فخلال العشرة أشهر الأولى كان تغير المبيعات (تغير موقع منحنى العرض) يقابله تغير "مُعَوَّض"، تقريباً، في الطلب (تغير موقع منحنى الطلب، لا سيما الطلب المضاربي وغسيل الأموال، الخ)، بحيث لم يتأثر سعر الصرف، عموماً. بعبارة أخرى، لم يعكس تغير العرض قيوداً على العرض وإنما تغيراً في الطلب. كما أن المتعاملين لم يتوقعوا قيوداً على العرض في ضوء العوائد المتزايدة لصادرات النفط وارتفاع الاحتياطيات الدولية لدى البنك المركزي، خلال تلك الفترة.

ولكن منذ تشرين الثاني/نوفمبر طرأ عامل مهم وهو متابعة دولية، في مراقبة المصارف المشاركة في مبيعات نافذة البنك المركزي العراقي والمستفيدين النهائيين منها، من ناحية، وفي تطبيق قواعد الامتثال *compliance* المصرفية، من ناحية أخرى، في الموافقة على تنفيذ تحويلات النافذة، بحيث قاد ذلك إلى إيقاف تنفيذ تحويلات الدولار التي مارسها عدد من المصارف الخاصة العراقية. فمنذ ذلك الشهر، أصبحت المتابعة/المراقبة المتسقة/المزدوجة الدوليتين تتم كما يلي من قبل:

(أ) الاحتياطي الفدرالي، لحركة دولارات العراق المودعة في الولايات المتحدة (عوائد تصدير النفط وجانب من رصيد الاحتياطيات الدولية).

(ب) منظمة (أو كما يصفها موقعها الإلكتروني "تعاونية" cooperative) خدمات التراسل المالية سوفت SWIFT، لحركة تحويلات العملات الأجنبية في العالم عموماً (ومن ضمنها الدولار). ومن الجدير ملاحظة أن هذه المنظمة/التعاونية تلتزم "بالعقوبات" التي تفرضها الدول الأحد عشر المشرفة عليها، من خلال بنوكها المركزية، والتي من ضمنها الاحتياطي الفدرالي.<sup>4</sup>

لقد نتج عن هذه المراقبة توقعات المتعاملين في سوق الصرف العراقي باستمرار تقييد العرض (الذي حدث منذ تشرين الثاني/نوفمبر 2022) لفترة مطولة، بحيث أدى ذلك لزيادة الطلب في السوق الموازية (لا سيما من قبل المصارف التي لم يُسمح لها المشاركة بالنافذة أو أوقف تنفيذ تحويلاتها الدولية). وبالنتيجة قاد تفاعل قوى العرض والطلب والتوقعات المستقبلية إلى ارتفاع سعر صرف الدولار (انخفاض سعر صرف الدينار)، في السوق منذ تشرين الثاني.<sup>5</sup> واعتماداً على توقعات التوصل لحل مقبول، دولياً، من عدمه أصبح سعر الصرف يتأثر، بدرجة متصاعدة، بهذه التوقعات. لذلك فإن أثر هذه التوقعات، كل في وقته، يمكن أن يساهم في تفسير الارتفاع المعتدل، نسبياً، في سعر صرف الدولار تجاه الدينار بالرغم من الانخفاض الحاد في مبيعات نافذة البنك المركزي (العرض) بين تشرين الأول/أكتوبر وكانون الأول/ديسمبر 2022 وكذلك استمرار ارتفاع سعر صرف الدولار تجاه الدينار بالرغم من الزيادة في مبيعات النافذة بين كانون الأول 2022 وكانون الثاني/يناير-شباط/فبراير 2023. وفي السياق ذاته، إذا كان الانخفاض الحاد في مبيعات النافذة هو العامل الأهم (مسانداً بالتوقعات) في تفسير ارتفاع نسبة الفجوة بين سعر صرف السوق والرسمي (الأساس) من 1.7% في تشرين الأول/أكتوبر 2022 إلى 11.3% في كانون الثاني/يناير، فإن التوقعات تصبح هي العامل الأهم في تفسير ارتفاع نسبة الفجوة إلى 15.4% خلال 1-23 شباط/فبراير، 2023 بالرغم من زيادة مبيعات النافذة. [الجدول \(1\)](#).

<sup>4</sup> كما ورد في الموقع الإلكتروني لمنظمة/تعاونية SWIFT، أنظر: <https://www.swift.com/about-us/legal/compliance-0/swift-and-sanctions#:~:text=Swift%20implemented%20the%20regulatory%20obligation.related%20EU%2Dsanctioned%20Iranian%20banks>

<sup>5</sup> "صرح أحد مستشاري رئيس الوزراء أنه منذ منتصف تشرين الثاني/نوفمبر 2022، فإن المصارف العراقية التي ترغب في استخدام ودائع الدولار لدى الولايات المتحدة ينبغي أن تستخدم المنظومة الإلكترونية لتحويل الدولار. ويقوم الاحتياطي الفدرالي بتدقيق طلبات المصارف فإذا وجد أنها مثيرة للشك فسوف يوقف تحويلها. وحسب هذا المستشار فإن الاحتياطي الفدرالي رفض لحد الآن 80% من طلبات التحويل بسبب القلق حول من هم مستلمي التحويل [وأخطاء أخرى]". أنظر:

AlArabiya News (2023) 'Iraq banking reforms reveal fraudulent Dollar transactions, says PM al-Sudani', February 1, 2023. <https://english.alarabiya.net/business/banking-and-finance/2023/02/01/Iraq-banking-reforms-reveal-fraudulent-dollar-transactions-says-PM-al-Sudani>, and Cloud (2023).

ومن المناسب الإشارة إلى أن التسبب الذي لجأت إليه لتفسير استقرار سعر صرف الدولار في السوق بالرغم من تقلب مبيعات النافذة، خلال العشرة أشهر الأولى من 2022، يعتمد على فرضية ان حركة هذه المبيعات (العرض)، في ظل كفاية العوائد النفطية و/أو الاحتياطيات الدولية، كانت تتبع حركة الطلب، عموماً، أي طلب المصارف المشاركة بالشراء من النافذة بحيث يتم اشباع هذا الطلب بدون تأثير يذكر على سعر صرف السوق. بالطبع هذه فرضية خاضعة للنقاش والتدقيق التجريبي. وأحد وسائل هذا التدقيق، في اعتقادي، هو الرجوع إلى سنوات سابقة حدث فيها انخفاض ملموس في عوائد تصدير النفط نتيجة لانخفاض أسعاره. ولقد أخترت السنوات 2015-2017 و2020. إذ يتضح من بيانات السنوات 2015-2017 أن متوسط نسبة الفجوة بين سعر صرف الدولار الرسمي الأساس وسعر صرف السوق (إلى السعر الأساس) ارتفعت، مقارنة بالسنوات الأخرى، بحيث تراوحت بين 6% و8% في هذه السنوات (مع تخطي هذه النسب بهامش ملموس في بعض شهورها) في الوقت الذي تراوحت فيه بين 1-4% في معظم السنوات الأخرى، عموماً. أنظر [الجدول \(1\)](#).<sup>6</sup>

وتعطي هذه النتائج بعض الاسناد للفرضية التي استخدمتها في التسبب أعلاه.

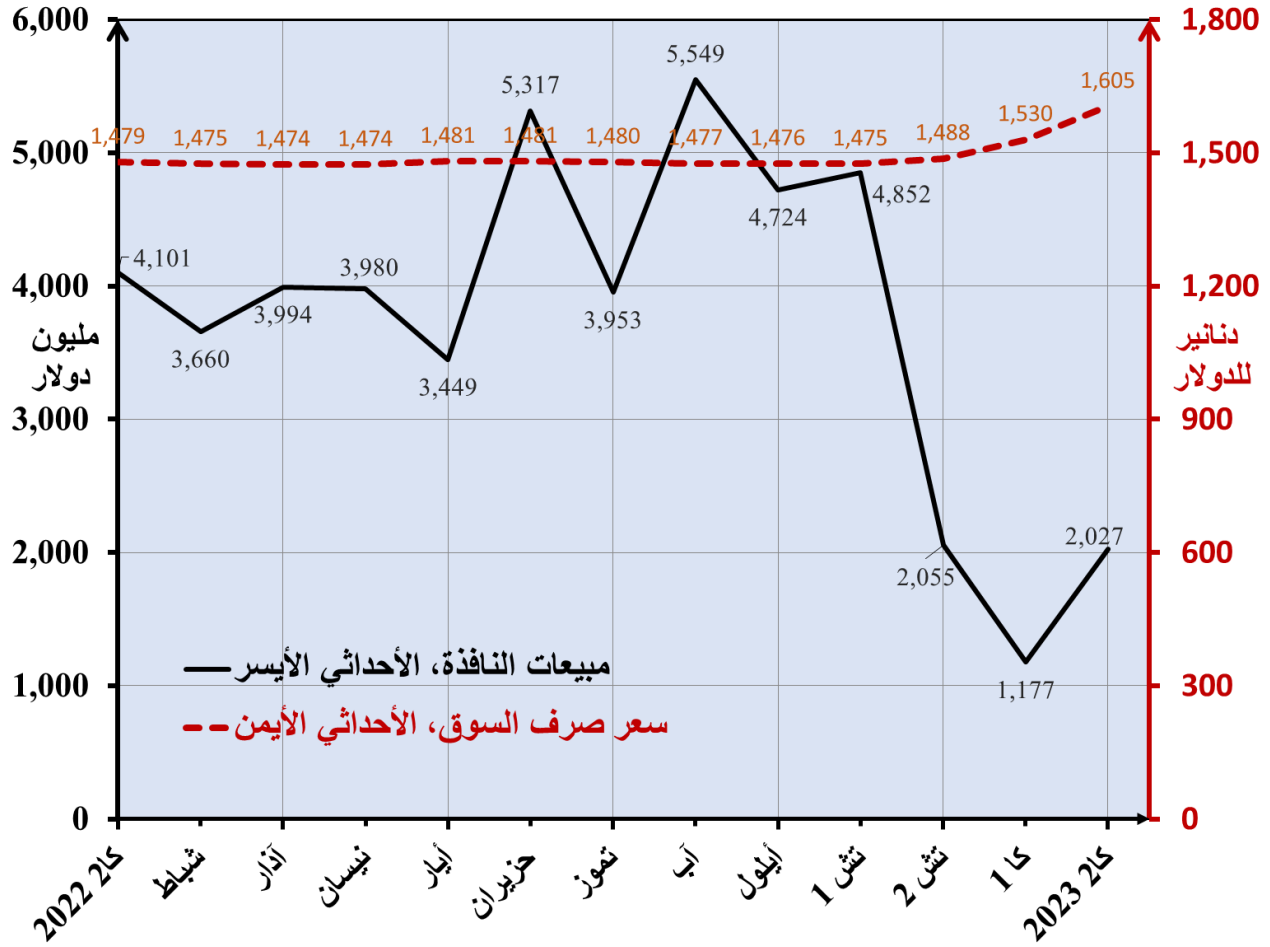
أما سنة 2020 فلها ظروف أخرى.<sup>7</sup> أنظر [الجدول \(1\)](#).

<sup>6</sup> في عامي 2012 و2013 وصلت عوائد تصدير النفط (والاحتياطيات الدولية) مستويات قياسية في الارتفاع مقارنة بالسنوات التي سبقتها، وكذلك الحال بالنسبة لمشتريات البنك المركزي للدولار من وزارة المالية، أي أن العوائد النفطية وما هو متاح للبنك المركزي لتمويل مبيعات النافذة كانت تتسم بالكفاية. ولكن في كلا السنتين وصلت الفجوة بين سعري الصرف الرسمي والسوق حوالي 6% كمتوسط مع تخطي هذه النسبة في العديد من شهور السنتين. أنظر [الجدول \(1\)](#). وفي اعتقادي أن مما ساهم في ارتفاع نسبة الفجوة، مقارنة بالسنوات السابقة، الخلاف الذي نشأ في نهاية سنة 2009 بين رئيس الوزراء ومحافظ البنك المركزي حول تمويل العجز المتوقع لموازنة 2010 والحاجة المتوقعة لوزارة المالية للاقتراض من البنك المركزي بعد انخفاض أسعار وعوائد النفط في 2009 وتوقع استمرار الانخفاض في 2010. ولقد وُلدَ هذا الخلاف توقعات ساهمت في زيادة الطلب على العرض في سوق الصرف الموازي مما وسع الفجوة بين سعري الصرف الرسمي والسوق. هذا في الوقت الذي يبين فيه [الجدول \(1\)](#) إن عوائد تصدير النفط ارتفعت في عام 2010 عنها في 2009 بحيث لم تكن هناك حاجة لاقتراض وزارة المالية من البنك المركزي. كما أن وزارة المالية كان لديها في نهاية 2009 فائض متراكم بشكل عمالات أجنبية بحوالي 9.9 مليار دولار (تُعاذل 11.6 ترليون دينار) كان يمكن استخدامها في ما لو انخفضت عوائد النفط؛ أنظر مرزا (2018، ص. 396).

<sup>7</sup> لقد حدث انخفاض ملموس في عوائد تصدير النفط في عام 2020، لا سيما بعد آذار/مارس إلى نهاية السنة. ولكن بالرغم من ألتساع الفجوة بين سعري الصرف الرسمي والسوق في شهور النصف الثاني مقارنة بالنصف الأول من العام، غير أن نسبة هذا الألتساع لم تصل لما وصلت إليه في السنوات 2015-2017. ويعود ذلك إلى انخفاض الطلب على الدولار، عموماً، والذي كان يعكس انخفاض الطلب على السلع والخدمات، بدوره نتيجة لانخفاض الدخل بسبب وباء كوفيد 19. انظر [الجدول \(1\)](#).



الشكل (1) مبيعات نافذة البنك المركزي العراقي وسعر صرف السوق للدولار 23/2022



المصدر: رُسم الشكل باستخدام بيانات الجدول (1).

### (2-3) الطلب الممكن وأثره في سوق الصرف

بالرغم من تصاعد أهمية التوقعات في تفسير تغير سعر صرف السوق ونسبة الفجوة بين سعري صرف السوق والرسمي، في ظل استمرار مراقبة تطبيق قواعد الامتثال والإصلاح المصرفي، لفترة مطولة، بدون حل مقبول، ولكن من المناسب أيضاً الإشارة إلى حجم وتأثير الطلب الممكن على الدولار في سوق الصرف العراقي. إن حجم الطلب الممكن لا يقتصر على المعاملات المتعلقة بالاستهلاك والاستثمار والإنتاج وإنما يشمل أيضاً طلب المضاربة والطلب الذي ينطوي على غسيل الأموال وتهريب أموال الفساد، الخ من المعاملات غير القانونية. ويبلغ حجم الطلب الممكن (وفي ذات الوقت الفعّال) المرتفع، في هذه السوق (النافذة والموازية) نسبة مهمة من حجم العملة العراقية المُصدّرة منذ 2003، مقابل عرض مقيد، حالياً، من الدولار. في ضوء ذلك تثار النقطة المهمة التالية، وهي أنه حتى لو نجحت الإدارة الحكومية في مراقبة وفرض تطبيق شروط الامتثال في مبيعات النافذة وربما حتى اصلاح النظام المصرفي، سيستمر الطلب الممكن عالياً، لا سيما في

سوق الصرف الموازي. فالطلب الذي لا تشبعه مبيعات النافذة يتجه، كما هو حالياً، إلى هذه السوق. وفي نظام صرف "مفتوح" فإن هذا يحتاج للسيطرة عليه وتدقيقه بنى مؤسسية وإدارية مقتدرة قد لا تتوفر بالحجم والنوعية المطلوبة في العراق. فبالإضافة لطلب الأفراد فإنه يشمل أيضاً كل أو جزء من طلب المصارف غير المشبع وطلب المضاربين والمصالح، التي تحميها بعض القوى السياسية، ومتعاملي الدول المُعاقبة، الخ، مما سيقود إلى زيادة احتمال استمرار تصاعد سعر صرف السوق للدولار في ظل عرض مقيد، ومن ثم زيادة نسبة الفجوة بين سعري الصرف الرسمي والسوق. لذلك فإن المشكلة لن تحل فقط بالامتثال والإصلاح المصرفي وإنما تتخطاها إلى مكافحة جذور الفساد المستشري، الذي يغذي عمليات غسيل الأموال والممارسات غير القانونية الأخرى، التي تؤثر في سوق الصرف.

### رابعاً: آفاق تنفيذ الطلب على الاستيرادات في 2023/24

بالرغم من إمكانية استطلاع مسارات متعددة في ما يخص الناتج المحلي الإجمالي، في جانبي الإنتاج والإنفاق الكليين، ومن ثم العرض والطلب الكليين من السلع والخدمات وانعكاسهما على الطلب على الاستيرادات (ومن ثم على الدولار)، لنستعرض المسار الممكن التالي خلال 2023، وربما ما بعده. فبالإضافة لأنفاق القطاع الخاص، فإن ما يحدد هذا المسار، أساساً، هو تخصيصات الإنفاق العام في الموازنة العامة الاتحادية 2023، من ناحية، واستمرار المراقبة والتدقيق الدوليين على سوق الصرف وتحويلات المصارف واحتمالات التوصل لحل مقبول، ببرنامج زمني محدد، من ناحية أخرى.

وحسب ما ورد في الإعلام فإن مشروع موازنة 2023 ينطوي على توسع في الإنفاق العام (مقارنة مع موازنة 2021)، لا سيما في مجال تعيينات الموظفين والرعاية الاجتماعية/الحصة التموينية، والنفقات الاستثمارية، الخ، وبما يتوافق مع المنهاج الوزاري للحكومة عند تأليفها، في 27 تشرين الأول/أكتوبر 2022، وكذلك التصريحات الصادرة عنها، خلال الأربعة أشهر الماضية، في النية للتوسع بالإنفاق.<sup>8</sup> ويقود هذا الإنفاق إلى توليد دخول تساهم هي والنفقات الأخرى في الموازنة (وطلب القطاع الخاص) في توليد طلب عالي، على السلع والخدمات ومن ثم على الاستيرادات، بما يفوق السنتين السابقتين. إن تحقق حجم الاستيرادات المطلوبة

<sup>8</sup> ورد في الموقع الإلكتروني "صوت العراق"، في 7 شباط/فبراير 2023، ما يلي، "رجحت اللجنة المالية النيابية وصول موازنة 2023 من الحكومة الى البرلمان خلال الأسبوع الحالي، ... ويقول عضو [في] اللجنة المالية النيابية، ...، إن 'مسودة مشروع قانون الموازنة المالية لعام 2023 المقترح من قبل الحكومة ذات سقف مالي بحوالي 200 ترليون دينار عراقي'. " أنظر: <https://www.sotaliraq.com/المالية-النيابية-و-عود-جديدة-بأرسال>. هذا مقارنة مع تخصيصات النفقات في موازنة 2021 قدرها 130 ترليون دينار. وبسعر الصرف الرسمي، يعادل الرقم، المنقول عن عضو اللجنة المالية النيابية، لسقف نفقات موازنة 2023 حوالي 154 مليار دولار مقارنة مع 90 مليار دولار في موازنة 2021، أي بزيادة قدرها 71% بين السنتين. (مع العلم أن مشروع موازنة 2022 لم يقر).

ومستوى كلفها سيعتمد على آلية تحويلات الدولار لتنفيذها، والقطاع الذي يقوم بعملية الاستيراد (خاص أو عام) والمصارف التي ستنفذها، ومدى امتثالها للقواعد المصرفية الدولية. وفي ظل الظروف الحالية، من المستبعد تحققها بشفافية وكفاءة وانتظام، لا سيما في ظل توقع انفصال أسواق الصرف والسلع والخدمات، كما سألين في أدناه.

في ضوء بيانات ميزان المدفوعات التي تبين أن حوالي 76% من السلع المستوردة جهزها القطاع الخاص، خلال السنوات 2013-2022، [الجدول \(2\)](#)، فإن ارتفاع سعر صرف السوق الموازية، في حالة استمرار امتثال ضعيف من قبل المصارف التي تمول الاستيرادات، سينعكس في ارتفاع أسعار السلع المستوردة من قبل هذا القطاع، مقاسة بالدينار العراقي، حتى ولو كان الدولار الذي مولها مصدره نافذة البنك المركزي بسعر الصرف الرسمي. ويقود ذلك إلى تأثر السلع المنتجة محلياً، بعد حين، بنسبة ارتفاع مقارنة/مماثلة. وبمرور الوقت واستمرار الطلب العالي على الدولار (من قبل محتفظي الدينار داخلياً وخارجياً) سيستمر تدهور قيمة الدينار في السوق وبالتالي ترتفع أسعار الاستيرادات مقاسة بالدينار. أما الاستيرادات الحكومية (وإلى مدى معين إنتاج المنشآت العامة) فإن تم الالتزام ببيعها بما يتناسب والحصول عليها بسعر الصرف الرسمي فسيكون ذلك عامل استقرار في السوق. ولكن قيام القطاع الخاص بعرض سلع مماثلة بسعر أعلى (على أساس سعر الصرف الموازي) سيقود إلى تسرب السلع الحكومية (المستوردة والمنتجة محلياً) إلى السوق الموازية للسلع والخدمات) التي تنشأ لبيع استيرادات وإنتاج القطاع الخاص.

وينطبق ذات الأمر عند تطبيق المقترح المطروح حالياً (والمعقول من وجهة نظري) بتوسيع استيرادات القطاع العام لحل جانب من مشكلة الفساد وغسيل الأموال في القطاع/المصارف الخاصة. إذ على فرضية إمكانية القضاء على الفساد في الجهات الحكومية التي سيتم زيادة الاستيراد من خلالها فإن زيادة الاستيرادات الحكومية سيزيد من تأثير تسعير السلع والخدمات حسب سعر الصرف الرسمي. ولكن، هنا أيضاً، بالرغم من زيادة حصة القطاع العام في الاستيرادات فإن استمرار القطاع الخاص بالاستيراد والبيع على أساس سعر صرف السوق الموازية، أي وجود مصدرين لعرض نفس السلع (ولكن بأسعار مختلفة)، سيقود أيضاً إلى تسرب السلع من السوق الرسمي إلى السوق الموازي. وسواء زادت حصة القطاع العام من الاستيراد أو بقيت على حالها فستتسم سوق الصرف وسوق السلع والخدمات بالازدواج/الانفصال. أي سينفصل كل منها إلى سوق رسمية وسوق موازية. وفي ظل طلب مستمر على الدولار في سوق الصرف الموازية ممولاً من دنانير مخزونة لدى أفراد/جهات خاصة عديدة، ستزداد الفجوة بين سعر الصرف الرسمي وسعر صرف السوق الموازية ويستمر ارتفاع أسعار السلع والخدمات.

وهذه الحالة تشبه حالة انفصال أسواق الصرف والسلع والخدمات، وتسرب السلع من السوق الرسمية إلى الموازية، للسلع والخدمات، في ثمانينيات وتسعينيات القرن الماضي حتى تغيير 2003.<sup>9</sup> ومن الجدير ملاحظة أن نسبة تجهيز القطاع الخاص للاستيرادات التي تبينها البيانات أعلاه (76%) مبالغ بها. إذ تبين الشواهد أن نسبة مهمة من مبيعات تحويلات النافذة، التي تستهدف تمويل استيرادات القطاع الخاص، قد استُخدمت في تمويل تحويلاته في حساب رأس المال، بل ربما حتى مدفوعات بدون مقابل *unrequited transfers* في الحساب الجاري، بما في كلاهما من غسيل الأموال وتهريب أموال الفساد.<sup>10</sup>

### خامساً: السياسات والإجراءات المتخذة

بالرغم من أن الإدارة الحكومية تستطيع، في سبيل معالجة الانفصال المحتمل في الأسواق وما ينتج عنه من تضخم في أسعار السلع والخدمات، من مراقبة سوق الدولار ومعاقبه من يبيع فوق التسعيرة الحكومية (مصارف ومكاتب صرافة وافراد، الخ)، غير ان هذه الإجراءات الأمنية، بالرغم من أهميتها، لا تحل المشكلة وإنما بعض من مظاهرها ولفترة قصيرة. إذن ماذا ينبغي على الإدارة الاقتصادية ان تقوم به لإيقاف/تقليل الطلب على الدولار لاستعمالات غير قانونية، إضافة للإجراءات الأمنية؟ في ما يلي، سأعرض، في هذه الفقرة، لما تم تعجيله من إجراءات إدارية/مؤسسية/اقتصادية، وفي الفقرة سابعاً أدناه، لما يمكن اتخاذه من إجراءات إضافية أخرى، في هذا السبيل.

<sup>9</sup> ذكرت وكالة اسوشيتد برس الاخبارية، أن أحد السياسيين أخبرها، أن غالبية المصارف العراقية [الخاصة] مملوكة بشكل غير مباشر لسياسيين وأحزاب سياسية التي استخدمت أيضاً دولارات المزاد [النافذة] لاستفادتهم"، أنظر: Associated Press، February 2, 2023، <https://apnews.com/article/united-states-government-iraq-business-0628bad5e4d46315951c90681baba202>.

ولقد أكد ذلك قاضي محكمة تحقيق الكرخ/بغداد، في لقاء خاص مع القناة الفضائية *Sharqia News* بتاريخ 27 كانون الثاني/يناير 2023، في مجال متصل يتعلق بتوسط سياسيين وبعضهم مسؤولين كبار في الدولة والأحزاب وإعلاميين، لمصلحة متهمين بالفساد، بما في ذلك متهمين "بسرقة القرن". من جانب آخر، ذكر القاضي دور الدوائر القانونية وكذلك الوزراء في طمس الشواهد والوثائق عن الفساد في وزاراتهم. أنظر: قناة الشارقة نيوز، "لقاء خاص/ قاضي محكمة تحقيق الكرخ المختصة في النزاهة"، 27 كانون الثاني/يناير، 2023: <https://www.youtube.com/watch?v=t1gDIHUbSS0>.

<sup>10</sup> يتبين من بيانات ميزان المدفوعات تقارب كبير (وتطابق في بعض السنوات) بين مبيعات النافذة (التحويلات *transfers*)، من ناحية، واستيرادات القطاع الخاص، من ناحية أخرى. وفيها يتبين أن حصة القطاع الخاص من الاستيرادات، حسب هذه البيانات بلغت حوالي 76% في حين بلغت حصة استيرادات القطاع العام 24%، كمتوسط، خلال السنوات 2013-2022؛ أنظر [الجدول \(2\)](#). غير أن الشواهد تشير إلى أن نسبة مهمة من هذه التحويلات يمثل غسيل أموال نتيجة الفساد والسرقة من الأموال العامة، مما يلقي شكاً على تقارب/مساواة كامل التحويلات بالاستيرادات. أي لو صحت هذه الشواهد فأن نسبة ما يشبعه القطاع الخاص من السلع المستوردة هي أقل من 76% بهامش ملموس وبالنتيجة ترتفع حصة القطاع العام بهامش ملموس.

للمساهمة في معالجة عدم التزام مصارف (ومكاتب صرافة) عديدة بقواعد الامتثال للصيرفة الدولية لجأت الإدارة الحكومية إلى مجموعة من الإجراءات كما يلي:

- (1) تكوين منصة الكترونية تستقبل طلبات التحويل باشتراط ارفاق وثائق أصولية ومقنعة للاستيراد.
- (2) منع عدد من المصارف من الاشتراك بمبيعات نافذة البنك المركزي.
- (3) إغلاق مكاتب/محلات صرافة عديدة.
- (4) تركيب أجهزة سونار في مناطق حدودية.
- (5) إعفاء محافظ البنك المركزي من منصبه (في 23 كانون الثاني/يناير).

وفي 3 شباط/فبراير 2023 أصدر البنك المركزي الحزمة الأولى من إجراءات تنطوي على تفصيلات تمويل البنك المركزي لاستثمارات متعددة، بحدود قد تختلف عنها في السابق، بما فيها الاستيراد، وتحويلات دخول عوامل الإنتاج، وبيع العقارات، والعلاج، والدراسة، والسفر، الخ. وهي تشمل الشركات الخاصة المحلية والأجنبية والأفراد (والمؤسسات العامة التي ليست لها تخصيصات بالدولار ضمن الموازنة الاتحادية). وبسبب عدم النص على عكس ذلك سيستمر تزويد الدولار من النافذة عن طريق المصارف المشاركة فيها. وبغية السيطرة على وصول الدولار للمستفيد النهائي "القانوني"، فبالإضافة للتحويل مباشرة للجهة المقصودة في الخارج (جامعة، مستشفى، الخ) حددت الحزمة المؤسسات المالية الدولية التي ينبغي أن يتم من خلالها التحويل كوكلاء شركات التحويل المالي (ويسترن يونين وموني غرام) وشركات الدفع الإلكتروني المفتوحة لدى مصرف جي بي مورغان والتي تمتلك عضوية رئيسية مع شركات البطاقات العالمية (فيزا وماستر-كارد)، وحسابات المؤسسات العراقية المفتوحة لدى سيتي بانك/ويسترن يونين، الخ. إضافة لذلك، تم التكرار في هذه الحزمة على أرفاق وثائق شهادات ثبوتية مع كل طلب للدولار. من جانب آخر، ورد في الحزمة ما يتعلق بالنية لتغيير سعر صرف النافذة الأساس (الرسمي) والذي تم فعلاً صدور قرار بتغييره في 7 شباط 2023، من 1,450 إلى 1,300 دينار للدولار.

وفي 22 شباط/فبراير أصدر البنك المركزي الحزمة الثانية التي بجانب تنظيم تمويل التجارة الخارجية مع الصين باستخدام عملة اليوان الصيني<sup>11</sup>، فقد انطوت على إجراءات تفصيلية حول تحويلات الأفراد بالدولار عموماً، والحد الأعلى الشهري لهذه التحويلات، وتوسيع منافذ البيع النقدي، والوكالات وشركات الصرافة

<sup>11</sup> في ما يخص التجارة مع الصين ورد في الحزمة الثانية ما يلي: "سيتم تنظيم تمويل التجارة الخارجية من الصين بشكل مباشر وبعملة اليوان الصيني عبر خيارين: (أ) الخيار الأول: تعزيز أرصدة المصارف العراقية التي لديها حسابات مع مصارف صينية بعملة اليوان الصيني، (ب) الخيار الثاني: تعزيز أرصدة المصارف العراقية من خلال حسابات البنك المركزي إلى المستفيد النهائي بعملة اليوان الصيني من خلال حساباتنا لدى مصرف (جي بي مورغان)، وبنك التنمية في سنغافورة". ولكن في ما عدا "تعزيز" الأرصدة عن طريق تحويل الدولار إلى اليوان لم تذكر الحزمة طريقة أو طرق أخرى.

المعتمدة من قبل البنك المركزي التي توفر الدولار بسعر الصرف الرسمي، الخ. وهذه الحزمة بمجملها، في ما عدا التجارة مع الصين، هي امتداد للحزمة الأولى. ويبدو أنها تهدف لتضييق الفجوة بين سعر صرف السوق والسعر الرسمي.

غير أن هاتين الحزمتين تجنبنا مطلباً مهماً، أثير مراراً، في ضرورة تبني أسلوب الاعتمادات المستندية *Letters of Credit, LC* في عملية الاستيراد بدلاً من الأسلوب الحالي المتبع في تحويلات النافذة. إذ يتسم أسلوب الاعتمادات المستندية، بشفافية أكبر وإمكانية أفضل لمتابعة وتدقيق وتعقب كامل عملية الاستيراد من طلب تمويل الاستيرادات حتى وصول البضاعة إلى العراق، مقارنة بالأسلوب الحالي. كما أنه يساهم بفعالية أكبر في مكافحة غسيل الأموال بما فيه تهريب أموال الفساد والإرهاب والاستخدامات الأخرى غير القانونية. أنظر محمود و مرزا (2017).

من جانب آخر، بالرغم من أن تخفيض سعر النافذة الأساس (الرسمي) لصرف الدولار تجاه الدينار (من 1,450 إلى 1,300 دينار للدولار) يرسل إشارة مطمئنة للداخل العراقي حول توجه الإدارة الحكومية في معالجة مشكلة التضخم غير أن تحسن عرض الدولار ووصوله للمستفيد سيعتمد، بعد استفاد المتوفر تحت تصرف البنك المركزي، على مدى الاستجابة الدولية أيضاً. من جانب آخر، فأن تخفيض سعر الصرف الرسمي للدولار (أي رفع سعر صرف الدينار) أصبح ممكناً الآن طالما استمرت عوائد تصدير النفط والاحتياطيات الدولية بمستوياتها العالية الحالية. ولكن الأفق المستقبلية تشير إلى اتجاه انخفاضي للعوائد النفطية/الاحتياطيات الدولية، مرزا (2022)، بحيث ستثار مستقبلاً مجدداً مسألة رفع سعر الصرف الرسمي للدولار تجاه الدينار لأسباب تعود إلى تمويل عجز الميزانية العامة الاتحادية، من ناحية، والمساهمة، مع حزمة اصلاحات هيكلية اقتصادية، في تحسين آفاق تنافسية الصادرات غير النفطية في السوق الدولية، من ناحية أخرى.

## سادساً: مفاوضات لحل الأزمة

لإيجاد حل/تسوية مقبولة اجتمع محافظ البنك المركزي العراقي مع كيل وزارة الخزانة الأمريكية، لشؤون الإرهاب والاستخبارات المالية، الذي كان يزور إسطنبول/تركيا في 3 شباط/فبراير 2023. و صدر عن الاجتماع بيانات مشتركة "عامة تفاؤلية" من كلا الطرفين.<sup>12</sup> ولقد أعقب اجتماع اسطنبول والبيانات المشتركة بشأنه، إثارة التوقعات لتسوية قادمة في اجتماع في واشنطن تخفف فيها المراقبة والمتابعة، بحيث أدى ذلك إلى تباطؤ ارتفاع سعر صرف الدولار في السوق الموازية، إلى حين؛ أنظر [الجدول \(1\)](#). وخلال الفترة 9-15 شباط، رأس وزير

<sup>12</sup> بعد التصريحات المتقابلة عقب اجتماع اسطنبول انخفض سعر صرف الدولار في السوق من 1,700 دينار للدولار يوم الخميس 2 شباط/فبراير، إلى 1,630 دينار للدولار يوم السبت 4 شباط، انظر: الموقع الإلكتروني "شفق نيوز"، 5 شباط/فبراير، 2023، <https://shafaq.com/ar/> اقتصاد/ارتفاع-اسعار-صرف-الدولار-في-بغداد-واربيل.

الخارجية العراقية وفد إلى واشنطن، شمل محافظ البنك المركزي، وقابل وفد برئاسة وزير خارجية الولايات المتحدة، شمل وكيل وزارة الخزانة، وجرت الاجتماعات في إطار "لجنة التنسيق العليا بين الولايات المتحدة والعراق لاتفاقية الإطار الاستراتيجي لعلاقة الصداقة والتعاون بين البلدين". ولقد صدر في نهاية الاجتماعات بيان مشترك يشمل مجالات التعاون المختلفة بين البلدين. ولقد احتل سوق الصرف والقطاع المصرفي في العراق حيزاً مهماً في البيان. إذ أشار إلى مشاكل سوق الصرف في العراق وشدد على ضرورة أن يحقق هذا القطاع المصرفي ما يمكن اعتباره وضائف/أهداف الامتثال، المشار إليها في المقدمة؛ بالذات إصلاحه وتحديثه ليصبح جهاز مصرفي كفوء، ويلتزم بمكافحة غسيل الأموال وتهريب أموال الفساد، ومكافحة تمويل الارهاب. وفي ذات السياق، فإنه ركّز على ضرورة الاكتفاء الذاتي في استهلاك الغاز الطبيعي، من خلال تطوير تجميعه ومعالجته، وبالنتيجة وقف استيراده، وكذلك تشجيع الربط الكهربائي بالدول العربية.<sup>13</sup>

مما ورد في البيان، يمكن القول أن المراقبة والمتابعة المشتركة للجهاز المصرفي العراقي ستستمر، بغية تأمين وقف استخدام مبيعات النافذة، من الدولار، في الاستخدامات غير القانونية. وبعد الحزمتين الأولى والثانية، من المتوقع صدور حزمة/حزم جديدة من الإجراءات التي يتخذها الجانب العراقي لمراقبة وتدقيق طلبات التحويل والنقد على الدولار في العراق.

ولكن من غير الواضح المدى الذي ستذهب إليه الإدارة الأمريكية في التشدد في تطبيق المراقبة والمتابعة والامتثال. فبينما "تراخت" وانتظرت فترة طويلة لتفعيل هذه المراقبة والامتثال التي كان متفقاً على بداية تطبيقها قبل سنتين مع العراق، يبدو الآن أنها أكثر تصميمياً، فالبيان المشترك كان واضحاً في أن القطاع المصرفي في العراق بحاجة للامتثال والإصلاح والتحديث من خلال نصه على: "وقرر الجانبان مواصلة العمل

---

<sup>13</sup> ورد في البيان، في ما يتعلق بالقطاع المصرفي، وفي إشارة ضمنية، لقواعد الامتثال، ما يلي: "وناقش الجانبان التحديات التي تواجه الاقتصاد العراقي، بما في ذلك أسواق صرف العملات الموازية، حيث رحبت الولايات المتحدة بجهود الحكومة العراقية لسن إصلاحات اقتصادية وإصلاحات في السياسة النقدية، وتحديث النظام المالي والمصرفي، ومكافحة الفساد، ومنع التلاعب بالنظام المالي - وهي إجراءات يمكن أن تساعد في تعزيز الأفاق الاقتصادية للعراق، بما في ذلك تعزيز الأسواق المالية وأسواق العملات. وجدد الوفد الأمريكي دعمه لجهود العراق المستمرة لبناء القدرات الفنية وتنفيذ المعايير الدولية لحماية النظام المصرفي من الجرائم المالية وغسل الأموال وتمويل الإرهاب. وقرر الجانبان مواصلة العمل معاً لتحديث النظام المالي العراقي من أجل تحسين أحوال الشعب العراقي... وتشاطر الوفدان الأمريكي والعراقي الرأي القائل بأن اتباع أجندة طموحة لاستقلال الطاقة أمر ضروري لتحقيق أقصى قدر من الازدهار الاقتصادي للعراق وحماية سيادته...". [التأكيد مضاف]، أنظر:

<https://www.state.gov/joint-statement-on-the-u-s-iraq-higher-coordinating-committee/>.

معا لتحديث النظام المالي العراقي". وفي السياق ذاته يمكن أن يثار التساؤل التالي: ضمن هذا "التصميم"، هل تشمل جميع أهداف/وظائف الامتثال، المشار إليها في المقدمة، بالتساوي، أم تُبَرِّز، من بينها، ما يخص الدول المعاقبة من قبلها؟

لذلك وحتى يتم تحقيق هذه التحديث وتأمين التزام القطاع المصرفي العراقي بقواعد الامتثال، سيكون سوق الصرف عرضة لتغير التوقعات والمضاربة، ومن ثم تقلب سعر الصرف في السوق الموازي، الناتجان عن عدم اليقين من تطور موقف الإدارة الأمريكية.

وفي كل الأحوال، فإن من مصلحة العراق تحديث نظامه المصرفي، الذي طال انتظاره، والعمل على التطبيق الجدي للمعايير الدولية في الصيرفة الكفوءة، ومكافحة الاستخدامات غير القانونية. هذا إضافة لتجفيف منابع الفساد نفسها ومعاقبة مروجيه. وعند تحقيق ذلك يزداد احتمال استقرار سعر صرف السوق، ويصبح الفرق بين سعر صرف السوق والرسمي ضئيلاً بحيث لا تتم الإشارة لأسعار صرف متعددة و/أو أسواق منفصلة. وبعبارة أخرى سيستمر طلب الاستعمالات "غير القانونية" مؤثراً في السوق، وتستمر وتتصاعد الفجوة بين سعري الصرف ويستمر انفصال الأسواق، كما أشير له في الفقرة ثالثاً أعلاه، من ناحية، والتدخل الدولي، من ناحية أخرى.

### سابعاً: استنتاجات وتوصيات

في ضوء البيان المشترك المشار إليه أعلاه، يمكن التوصية بإجراءات إضافية لما ورد آنفاً، والتي، بدورها، تزيد احتمال التوصل إلى موقف مشترك، يلتزم به كلا الطرفين، ويقود لزيادة عرض الدولار، من ناحية، ويساهم جدياً في التزام القطاع المصرفي/المصارف بقواعد الامتثال المصرفية الدولية لتحقيق أفضل الممارسات/الخدمات المصرفية، وكذلك مكافحة الاستخدامات غير القانونية، من ناحية ثانية، والتخلص من تبعات استمرار أسلوب تحويلات النافذة وما انطوى عليه من ممارسات ساهمت في استمرار الفساد والتسيب، من ناحية ثالثة. ولعل الإجراءات التالية تمثل جانباً منها:

(1) جانب الطلب على الدولار:

(أ) العمل الدؤوب من جهة الإدارات الحكومية والقضائية والقانونية لاسترجاع منهوبات المال العام في الداخل والخارج. إذ يساهم استرجاع المنهوبات المودعة في الخارج في زيادة عرض الدولار في حين



يساهم استرجاع الأموال العامة المنهوبة والمودعة في الداخل (النقد والأصول التي يمكن بيعها لقاء الدينار) في تقليل الطلب على الدولار (مقابل الدينار المسترجع)، لا سيما الذي يمول المعاملات غير القانونية.

(ب) إتباع أسلوب الاعتمادات المستندية *Letters of Credit, LC* بغية ترشيد استيرادات القطاع الخاص. ويوفر هذا الأسلوب رقابة ومتابعة وتدقيق أفضل من الأسلوب الحالي لتحويلات النافذة، من ناحية، وتأمين إيصال البضائع المستوردة بوقت أسرع، من ناحية أخرى. ويمكن تطبيقه سواء استمر البيع من خلال مؤسسية النافذة أو أي مؤسسية أخرى. أنظر محمود و مرزا (2017).

(ج) حصر التعامل في سوق العملة الأجنبية بمصارف/مكاتب مرخصة ومراقبة، وخاضعة للتفتيش الدوري، وتلتزم بالحفاظ على سجلات لتعاملاتها بحيث تسجل كل بائع ومشتري يتعامل معها، فوق حد أدنى من قيمة المعاملة، بسجل منظم يقدم للسلطات الرسمية. وبهذه الطريقة يمكن معرفة ومعاينة أهم الأشخاص والشركات والمصارف التي يمكن أن يستعملوا هذه المكاتب للمعاملات غير القانونية.

(د) مراقبة المعايير الحدودية بدقة وفرض حد أعلى على أذخالات العملة، سواء كانت الدينار أو العملات الأخرى، والالتزام بإعلانها عند الدخول.

## (2) جانب عرض الدولار:

(أ) إن التشدد الدولي في المراقبة والمتابعة، وفي ذات الوقت، عدم تطبيق قواعد الامتثال المصرفية الدولية في العراق، بقدر ما بيّن القيود التي يمكن أن يواجهها العراق في استخدام عوائده النفطية واحتياطياته الدولية، فإنه بيّن، أيضاً، عجزه المؤسسي في التنظيم والإدارة بما فيها الاقتصادية والمالية. نتيجة لذلك برزت واستمرت المعضلة التالية: فالوجه الأول للمعضلة يتمثل في تواضع قدرة الإدارة الاقتصادية والسياسية والقانونية على الحد من اسناد شخصيات وجماعات سياسية، في التركيبة المؤسسية، في حماية المصالح الخاصة التي تمثل أهم المتعاملين في سوق الصرف لأغراض غير قانونية. في الوقت ذاته، وهذا هو الوجه الثاني للمعضلة، فأن استمرار هذا الوضع في ظل تقييد عرض الدولار سيقود إلى تصاعد في معدلات التضخم، مما يهدد باستقطاب حاد في المجتمع.

(ب) إن إيجاد تسوية لهذه المعضلة بواسطة إدارة محكومة بالمحاصصة صعب للغاية. ولكن هذه فرصة تستطيع هذه الإدارة الآن مصارحة المواطنين بمخاطر استمرار هذه المعضلة وفي ذات الوقت الصعوبة الكبرى التي تواجهها، في حلها لارتباطها، أو اعتمادها في الاستمرار، على المحاصصة. ويستدعي ذلك ان تبدأ الإدارة بإجراءات جذرية تطال رؤوس الفساد، وتجفيف منابعه، في القطاعين العام والخاص، ورسم خطة للخروج من المعضلة الحالية خلال فترة محددة، تستطيع خلالها البدء، جدياً، بإصلاح اقتصادي، وبذل الجهود لتحقيق تنمية مستدامة، ومقبولة دولياً، من حيث مصادر تمويلها ونفقاتها وتنفيذها بعيداً عن الفساد.

(ج) ولكن عدم زيادة عرض الدولار بما يتماشى مع العوائد النفطية سيقوض هذه الجهود. في هذا السياق ينبغي العمل على التوصل لاقتناع دولي، سياسي ومالي، بتخفيف شروط المراقبة والمتابعة. وفي ظل وجود إجراءات جديّة من قبل الإدارة الحكومية وبرنامج تنموي مستدام له صدقية، وجهود واضحة في مكافحة الفساد وتطبيق القانون والتزام مختلف الجماعات والكتل السياسية به، فإن احتمال تحقق الاقتناع الدولي بجديّة الإدارة الاقتصادية سيقود إلى تخفيف المراقبة والمتابعة خلال فترة انتقالية يتم فيها تجفيف الطلب "غير القانوني"، ومن ثم الرجوع إلى حالة سوقية أكثر استقراراً.

(3) النظر بمقترح توسيع استيرادات الدولة/القطاع العام للمساهمة في معالجة مشكلة الفساد وغسيل الأموال في القطاع/المصارف الخاصة، على أن يتم القضاء على الفساد في الجهات الحكومية التي سيتم زيادة الاستيراد من خلالها. ذلك أن زيادة الاستيرادات الحكومية سيزيد من تأثير تسعير السلع والخدمات، في السوق المحلية، حسب سعر الصرف الرسمي.

(4) في هذا الوقت ينبغي أن يستمر القطاع العام بدوره الأساس، في بناء وتطوير إدارة اقتصادية وطنية لها صدقية، ودور في الإنتاج والتجارة، وتشريع القوانين والاجراءات اللازمة لتحقيق مناخ اقتصادي واجتماعي منظم يساند ويقود إلى الالتزام بالامتثال لقواعد الصيرفة والأداء الدوليين وفي ذات الوقت تأمين رعاية وتطور قطاع خاص ذو اهداف تنموية بعيداً عن الفساد والسلوك الريعي والتأثير الخارجي.

الجدول (1) مبيعات نافذة البنك المركزي العراقي ومشترياته والعوائد النفطية وأسعار الصرف 2010-2022/23

نسبة الفجوة بين سعري الصرف %	سعر الصرف		مشتريات البنك المركزي من وزارة المالية مليون دولار	نسبة المبيعات إلى العوائد %	عوائد تصدير النفط الخام مليون دولار	مبيعات النافذة مليون دولار			
	دنانير للدولار	النافذة (الأساس)				المجموع	التحويلات Transfers	النقد Cash	
1.3	1,185	1,170	41,000	69	52,202	36,170	33,977	2,193	2010
2.2	1,196	1,170	51,000	48	82,988	39,798	38,339	1,459	2011
5.7	1,233	1,166	57,000	52	94,025	48,649	44,985	3,664	2012
5.7	1,232	1,166	62,000	60	89,221	53,229	41,004	12,225	2013
4.1	1,214	1,166	47,515	61	84,130	51,728	37,165	14,563	2014
6.9	1,247	1,167	32,450	90	49,024	44,304	38,315	5,989	2015
7.9	1,275	1,182	25,653	47	43,597	20,400	15,710	4,690	2016
6.3	1,258	1,184	40,355	68	59,560	40,727	31,375	9,352	2017
2.2	1,209	1,183	52,229	56	83,811	47,133	38,345	8,788	2018
1.2	1,196	1,182	58,851	65	78,596	51,125	45,351	5,774	2019
3.6	1,234	1,191	30,730	104	41,882	43,668	40,711	3,369	2020
1.7	1,474	1,450	45,997	49	75,609	37,094	30,475	6,619	2021
2.2	1,482	1,450	53,355	41	115,569	46,811	37,735	9,076	2022
2.0	1,479	1,450	5,405	49	8,323	4,101	3,132	969	كانون الثاني
1.7	1,475	1,450	3,050	42	8,809	3,660	2,862	798	شباط
1.6	1,474	1,450	5,200	37	10,913	3,994	3,134	860	آذار
1.6	1,474	1,450	4,950	38	10,609	3,980	3,270	710	نيسان
2.1	1,481	1,450	5,750	30	11,477	3,449	2,845	604	أيار
2.2	1,481	1,450	5,000	47	11,355	5,317	4,507	810	حزيران
2.0	1,480	1,450	4,500	38	10,368	3,953	3,410	543	تموز
1.8	1,477	1,450	6,500	57	9,689	5,549	4,715	834	أب
1.8	1,476	1,450	2,500	53	8,845	4,724	3,971	753	أيلول
1.7	1,475	1,450	3,500	52	9,282	4,852	4,094	758	تشرين الأول
2.6	1,488	1,450	1,000	25	8,190	2,055	1,478	577	تشرين الثاني
5.5	1,530	1,450	6,000	15	7,709	1,177	317	860	كانون الأول
									2023
11.3	1,614	1,450		26	7,690	2,027	964	1,063	كانون الثاني
15.4	1,554	1,347				2,032	1,171	862	شباط 23-1

المصادر: (1) 2010-2022 وكانون الثاني/يناير 2023:

الأرقام السنوية والشهرية لمبيعات النافذة ومشترياتها وأسعار الصرف الرسمية والسوق، الموقع الإلكتروني للبنك المركزي العراقي، <https://www.cbi.iq/?pid=Home&lang=ar>، الموقع الإحصائي.

عوائد تصدير النفط الخام: الموقعين الإلكترونيين لوزارة النفط وشركة تصدير النفط، سومو SOMO. <https://somooil.gov.iq>، <https://oil.gov.iq/verify/index.php?url>، على التوالي.

(2) شباط/فبراير 2023:

مبيعات النافذة: مجمعة من المبيعات اليومية الواردة في الموقع الإلكتروني للبنك المركزي.

سعر الصرف الرسمي: الموقع الإلكتروني للبنك المركزي.

سعر صرف السوق: الموقع الإلكتروني "شفق نيوز" الإخبارية.

ملاحظات: (أ) بيانات مبيعات النافذة للنقد والتحويلات والمجموع ترد في موقع البنك المركزي بشكل منفصل لكل منها، وأدرجت كما هي في هذا الجدول عدا سنة 2016. ففي هذه السنة لا يساوي حاصل جمع النقد والتحويلات المجموع الواردة في

الموقع. لذلك يحتوي هذا الجدول مجموع مبيعات النافذة ومبيعات النقد لسنة 2016 كما وردا في الموقع. أما التحويلات فتساوي حاصل الفرق بينهما.

(ب) تم تغيير سعر صرف النافذة الأساس (الرسمي) للدولار في 7 شباط/فبراير 2023، من 1,450 إلى 1,300 دينار للدولار، على أن يطبق ابتداءً من 8 شباط. لذلك فإن متوسط السعر الأساس للفترة 1-23 شباط، في هذا الجدول، يساوي متوسط موزون (بعدد الأيام) لهذين السعيرين.

## الجدول (2) استيرادات العراق حسب ميزان المدفوعات 2013-2022 سيف cif

الأهمية النسبية، %			مليون دولار			
المجموع	القطاع الخاص	القطاع العام	المجموع	القطاع الخاص	القطاع العام	
100	64.8	35.2	63,320	41,006	22,314	2013
100	63.4	36.6	58,602	37,165	21,437	2014
100	79.3	20.7	47,467	37,641	9,827	2015
100	84.3	15.7	34,208	28,834	5,374	2016
100	81.8	18.2	37,866	30,986	6,880	2017
100	83.9	16.1	38,876	32,601	6,275	2018
100	78.0	22.0	49,418	38,550	10,868	2019
100	84.6	15.4	48,150	40,714	7,436	2020
100	74.4	25.6	40,736	30,304	10,432	2021
100	72.6	27.4	43,845	31,847	11,998	ثلاثة فصول 2022
100	75.6	24.4	462,487	349,647	112,840	2022-2013

المصدر: الموقع الإلكتروني للبنك المركزي العراقي، <https://cbi.iq/news/view/725>، مُنزَّلة في 3 شباط/فبراير، 2023.

**ملاحظة:** يتبين من بيانات ميزان المدفوعات تقارب كبير (وتطابق في بعض السنوات) بين مبيعات النافذة (التحويلات)، من ناحية، واستيرادات القطاع الخاص، من ناحية أخرى. قارن بيانات هذا الجدول للسنوات من 2013 إلى الفصول الثلاثة 2022 بتحويلات النافذة للفترة ذاتها في **الجدول (1)** أعلاه. غير أن الشواهد تشير إلى أن نسبة مهمة من هذه التحويلات يمثل غسل أموال نتيجة الفساد والسرقة من الأموال العامة، الخ، مما يلقي شكاً على تقارب/مساواة التحويلات في الجدول (1)، بالاستيرادات الواردة في هذا الجدول.

## مصادر الورقة:

محمود، موفق حسن، و علي مرزا (2017) "أسلوب تمويل استيرادات القطاع الخاص وسوق الصرف العراقي: تحليل وتوصيات"، ورقة نُشرت في شوقي جواد وخالد الشمري (2017) *أحاديث الثلاثاء*، كتابات لمتقنين عراقيين، الجزء الثامن، الذاكرة للنشر والتوزيع، بغداد. وأعيد نشرها في علي مرزا (2021) *أوراق اقتصادية ونفطية - العراق والعالم*، المجلد الثاني، كتاب إلكتروني مجاني من منشورات شبكة الاقتصاديين العراقيين:

[http://iraqieconomists.net/ar/wp-content/uploads/sites/2/2021/02/Merza\\_Vol\\_2\\_Economic\\_Energy\\_Iraq.pdf](http://iraqieconomists.net/ar/wp-content/uploads/sites/2/2021/02/Merza_Vol_2_Economic_Energy_Iraq.pdf).

مرزا، علي خضير (2018) *الاقتصاد العراقي - الأزمات والتنمية*، الدار العربية للعلوم ناشرون، آب/أغسطس، بيروت.

مرزا، علي (2022) " جوانب من سياسات واستراتيجية النفط والغاز/الطاقة في العراق 2003-2022: أن الأوان لمسار مستدام"، شبكة الاقتصاديين العراقيين، 2 كانون الأول/ديسمبر.

[على مرزا: جوانب من سياسات واستراتيجية النفط والغاز/الطاقة في العراق 2003-2022 - أن الأوان لمسار مستدام.](#)

Cloud, D. (2023) 'Iraq Economy Reels as U.S. Moves Against Money Flows to Iran', *Wall Street Journal*, January 19.

Franklin, J. (2005) 'Risk-driven global compliance regimes in banking and accounting: the new Law Merchant', *Law, Probability and Risk* (2005) 4.