

قيمة العملة العراقية والاختلالات الاقتصادية الهيكلية

د. كمال البصري*

د. احمد الحسيني*

المقدمة

تسعى المقال إلى دراسة تقلبات قيمة العملة العراقية وتفسيرها بالاختلالات الهيكلية وبضعف تطبيق مفردات الادارة الرشيدة والعوامل السلوكية الأخرى. وتستنتج ان العوامل التالية قد أدت إلى زيادة الطلب على العملات الأجنبية ونقص العرض: الخارجية السياسية، وضعف بيئة الأعمال الاقتصادية، والسياسة المالية العامة، وعدم الاستقرار السياسي والاقتصادي، وضعف القدرات الانتاجية المحلية، كما ان التحسن في معدل دخل الفرد العراقي كان عاملا هو الآخر، وضعف الادارة الرشيدة وسيادة القانون، وانحسار الحوالات العائلية من الخارج، وتعاضم وجود شركات التحويل المالي وشركات الوساطة المالية (السوق الموازي)، ونشوء مناطق التبادل التجاري في المنافذ الحدودية.

قيمة العملة العراقية والاختلال الاقتصادي الهيكلي

تسعى المقالة إلى دراسة تقلبات قيمة العملة العراقية وتفسيرها بالاختلالات الهيكلية وبضعف تطبيق مفردات الادارة الرشيدة والعوامل السلوكية الأخرى .

1. الاختلالات الهيكلية

تستمد العملة العراقية عافيتها من مضمون الاقتصاد، وعليه لا يمكن دراسة استقرار قيمة العملة بعيدا عن تناول الواقع الاقتصادي. حاليا يعاني الاقتصاد من ضعف في مقوماته الأساسية، ويتلخص واقع الاقتصاد العراقي من خلال التمعن في مكونات الناتج المحلي الاجمالي لعام 2011 حيث تشكل القطاعات المختلفة بالنسبة للناتج المحلي الاجمالي كما يلي: النفط 54.74% والزراعة 4,15% والصناعة حوالي 1.83% الخ ويتضح من ذلك اعتماد الاقتصاد العراقي على قطاع النفط. لقد ارتفعت قيمة الناتج المحلي الاجمالي بالأسعار

*المعهد العراقي للإصلاح الاقتصادي

الجارية من 53,499 إلى 211.310 مليار دينار عراقي للفترة 2004 -2011، ولنفس الفترة زادت قيمة الناتج المحلي الاجمالي بالأسعار الجارية عدا النفط من 22,691 إلى 95,822 مليار دينار.

المشكلة هي عندما تكون عوائد النفط اكبر بكثير من العوائد المالية المستحصلة من الضرائب، ستجد الحكومة عادة تحت تصرفها رصيذاً مالياً كبيراً سهل الكسب (لم يتحقق على حساب الموارد المالية للمواطنين). وهذه الظاهرة ستشجع في غياب الديمقراطية (بمعناها الكامل) على اعطاء الحكومة مساحة واسعة بالتصرف بالمال العام بشكل غير كفوء، ومن الامثلة على ذلك أن تلجأ الحكومات إلى تبني:

(1) سياسات اقتصادية عقيمة في اثارها: متمثلة بزيادة الرواتب والاجور بعيدا عن حسابات انتاجية العمل، وبالتوسع في خلق عمالة لاغراض غير انتاجية مما ينجم عنهما تضخم بالاسعار، وانتهاج سياسة دعم غير اقتصادية محدثة تشوه في بنية الاقتصاد ولمؤشرات السوق، والتوجه نحو انفاق غير منتج سياسي يهدف في جوهره إلى ربط المواطن بالسلطة.

(2) سياسات انفاق غير اقتصادية : متمثل بنشاطات ليس لها مبرر اقتصادي كالمنح والمساعدات وفتح دوائر خارجية دبلوماسية وثقافية لا تضيف قيمة حقيقية للاقتصاد ولا للمواطنين، ويكون ذلك على حساب مجالات اقتصادية ملحة تتصل بكرامة المواطن.

نتيجة لكل ماتقدم فان القطاع الخاص في هذه الدول يتمتع بوجود ضعيف وهامشي، ذلك لانه لا يتمتع بالدعم (كما هو الحال في القطاع العام) وهو يتركز في مجالات اقتصادية تجارية وخدمية. ان غياب الدور الحقيقي للقطاع الخاص يعني غياب الابداع وسرعة التكيّف لاحتياجات السوق وتوفير عماله خارج اطار القطاع العام. ان تفرد القطاع العام بالانتاج وغياب منافسة القطاع الخاص تؤدي إلى استمرار تردي كفاءة انتاج القطاع العام، الامر الذي يتطلب تدخل الحكومة وحماية القطاع العام من خلال الدعم المادي وسياسة الحماية الكمركية (حاليا معدل الدعم السنوي 3 مليار دولارا). وبالتالي فان الحكومة تعمل على حماية مؤسسات إنتاجية خاملة على حساب المواطن الذي يجد حاله مضطرا لشراء السلع أو الخدمات بسعر اعلى وبنوعية رديئة. ان هذه التضحية عادة وكما تؤكد التجارب العالمية لاتؤدي في الأمد القصير ولا البعيد إلى تحسن أداء وكفاءة إنتاج القطاع العام. سياسيا ان غياب دور القطاع

الخاص يحول المواطنين إلى كسبة وموظفين مأجورين للحكومة تابعين لتوجهات الحكومة، ومما لاشك فيه فإن ذلك يؤثر على استقلالية الفرد عن الحكومة ومن ثم على اتساع ساحة منظمات المجتمع المدني المستقلة. ان مضي الحكومة في تلك السياقات يؤدي بالنهاية إلى انقسام المواطنين إلى فصيلين مختلفين من المنتفعين وغيرهم.

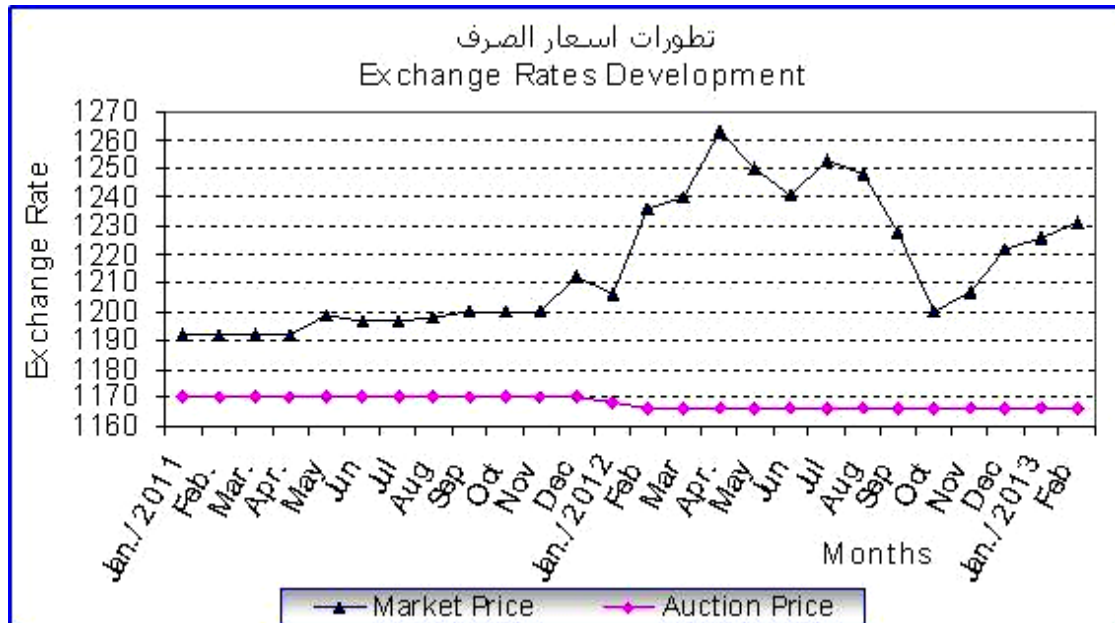
بسبب محدودية فرص العمل التي يمكن ان يخلقها القطاع العام، تسعى الحكومة إلى خلق فرص عمل عن طريق تعزيز دور السلطة الامني من خلال زيادة عدد منتسبي الشرطة والجيش والاستفادة من الفائض النقدي في شراء السلاح والمعدات العسكرية. ان نمو القدرات العسكرية يشجع على معالجة الخلافات الداخلية والخارجية عسكريا، ومن ثم اجهاض أي بوادر للنمو والتطور بشكل مطلق. من جانب اخر ان اعتماد العوائد النفطية على سعر النفط بالسوق العالمية يعرض اقتصاديات تلك الدول إلى موجات من المد والجزر والتي تنعكس من خلال التقلبات الحادة في الإيرادات النفطية (كما اعكس ذلك في تخطيط الموازنة الاتحادية 2008 - 2009). واخيرا فان العوائد النفطية للدول عادة ما تستفيد منها المدن اكثر من الريف، وهذا ما يسبب حالة هجرة من الريف إلى المدينة، ولاشك ان هذه الهجرة عادة ما تكون في فترة زمنية قصيرة ينجم عنها اختناقات حادة بسبب عدم كفاية عرض الخدمات بالنسبة إلى الطلب وإلى مشكلات اجتماعية واقتصادية متعددة. ولا يكفي تأثير هذه الحالة على مستوى الخدمات المتاحة بالمدينة ليتعدى إلى ضعف مساهمة الريف في الانتاج الزراعي والحيواني وحصول تغيرات في خصوبة الارض والتي تؤدي إلى خسائر جسيمة. الحقيقة ان ما تقدم يمكن أن نجد له مصداقية في الاقتصاد العراقي وبالاخص خلال الحقبة الزمنية 1968 - 2003، ولا شك ان اثار هذه السياسات وطبيعتها لم تتغير جذرياً، بسبب التجاذبات السياسية القائمة والتي تنعكس على ضعف الارادة السياسية للتغيير.

2. القيمة السوقية

للمللة العراقية

صدر في عام 1930 أول قانون خاص بإصدار الدينار كعملة عراقية، وفي عام 1932 تم إصدار الدينار العراقي وكان الدينار = 3.3 باون إسترليني، وفي عام 1958 تم فك إرتباط الدينار مع الباون وتم ربطه بالدولار الأمريكي على أساس الدينار = 3.3 دولار امريكي. خلال الفترة من 1932 لغاية 1990 تم إصدار 12 إصدارية للدينار، وبعد عام 1990 تم طبع

العملة محليا في مطابع النهرين وبسعر صرف متعدد، وبعد عام 2003 تم طبع إصدار عملات جديدة من الدينار، وأصبح سعر الصرف معوم مدار. الرسم البياني رقم (1) يوضح سعر الصرف للدينار العراقي مقابل الدولار الامريكي الرسمي لدى البنك المركزي (مزاو العملة) وفي السوق الموازي (تبادل المحلي بالسوق) للفترة من كانون ثاني 2011 وإلى شباط 2013.



المصدر : البنك المركزي العراقي

تعتبر العملة المحلية جزءاً من سيادة الدولة وكذلك هي تعكس مقدار الرفاهية الاقتصادية، ويلعب سعر الصرف دوراً مهماً في النشاطات الاقتصادية للدول سواء كان ذلك النشاط تجارياً أو استثمارياً، حيث يحتل سعر الصرف مركزاً محورياً في السياسة النقدية، حيث يمكن استخدامه كهدف أو أداة، وهو كذلك مؤشر على تنافسية الدولة من خلال تأثيره على مكونات النمو الاقتصادي، مثل الاستثمار ودرجة الإنفتاح على التجارة الدولية، والتدفقات الرأسمالية، وتطور القطاع المالي.

ويعرف سعر الصرف: هو النسبة التي يحصل على أساسها مبادلة النقد الأجنبي بالنقد الوطني. ويتحدد سعر الصرف بحسب قانون الطلب والعرض، فكلما زاد الطلب زاد سعر

العملة وكلما قل الطلب عليها قل سعرها. هناك نوعان من أنظمة الصرف تستخدمها الدول لتحديد قيمة عملتها:

أنظمة الصرف الثابتة: يتم فيه تثبيت سعر صرف العملة أما إلى عملة واحدة تتميز بمواصفات معينة كالقوة والاستقرار. وأما إلى سلة عملات انطلاقاً من عملات الشركاء التجاريين الأساسيين، أو العملات المكونة لوحدة حقوق السحب الخاص، أو المعادن الثمينة مثل الذهب والفضة .

أنظمة الصرف المرنة: تتميز بمرونتها وقابليتها للتعديل على أساس بعض المعايير مثل المؤشرات الاقتصادية. وقد تتبع الدولة نظام التمويل المدار حيث تقوم السلطات بتعديل أسعار صرفها بتواتر على أساس مستوى الاحتياطي لديها من العملات الأجنبية والذهب. أو تستخدم التمويل الحر الذي يسمح لقيمة العملات أن تتغير صعوداً وهبوطاً حسب السوق، وهذا النظام يسمح للسياسات الاقتصادية بالتححرر من قيود سعر الصرف.

يتأثر سعر الصرف أولاً بإجراءات البنك المركزي الذي يمثل الإدارة الرئيسية في الدولة لتحديد وإدارة السياسة النقدية بما يساهم في تحقيق الأهداف الاقتصادية التي تتطلع لها الدولة، وثانياً بالبنوك التجارية وشركات التحويل المالي حيث تتدخل في السوق لتنفيذ أوامر زبائنها أو لحسابها الخاص، حيث تقوم هذه المراكز بجمع أوامر الزبائن ويقومون بالمقاصات المصرفية ، وثالثاً شركات الوساطة المالية وهم وسطاء نشطون يقومون بتجميع أوامر الشراء أو البيع للعملات الصعبة لصالح عدة بنوك أو متعاملين آخرين بعيداً عن الشفافية .

العوامل المؤثرة على العملة في العراق

مؤخراً وعلى مدار الأشهر القليلة الماضية انخفضت قيمة الدينار العراقي أمام العملات الأجنبية حتى بلغ في بعض الأحيان بالسوق الموازي 1300 دينار لكل دولار بعد ان كانت مستقرة على معدل 1185 دينار لكل دولار بالرغم من ثبات سعر البيع للبنك المركزي والبالغ 1166 دينار مع عمولة 13 دينار للحوالات أي 1179 دينار و 1171 دينار للبيع النقدي وهذا يؤشر إلى ارتفاع الطلب على الدولار في السوق الداخلية وذلك للعوامل التالية:

1- العوامل الخارجية: شكلت الأزمات السياسية والاقتصادية في دول الجوار (سوريا وإيران) والمتجسدة في حاجة تلك الدول إلى عملة الدولار والعملات الأجنبية.

الذي حصل هو انخفاض العملة المحلية في تلك الدول وانعكس ذلك بانخفاض سعر الصادرات للعراق، وخلق نوافذ لاستقطاب الدولار من العراق إلى تلك الدول من خلال تعاملات مغرية للعراقيين وبنفس الوقت تمثل مصدر للعملة الصعبة للإيرانيين والسوريين. من جانب آخر هناك ترابط اجتماعي وأسري مع تلك الدول قد يكون أيضا منفذ لخروج الدولار ولكن يصعب التكهن بمقداره.

2- بيئة الأعمال الاقتصادية: متمثلة بالعوامل التي تؤدي بالنتيجة إلى هروب رأس المال المحلي وتراجع المستثمرين الأجانب، ومنها عدم الاستقرار السياسي وغياب سيادة القانون في التعاملات الاقتصادية. لاشك ان الفترة الزمنية التي اعقبت 2008 شهدت تحسن في الحالة الامنية ومن ثم في معدل التضخم وفي سعر الصرف. غير ان البيئة الاقتصادية لا زالت طاردة للأعمال فلا تشجع التخطيط للمشاريع المتوسطة أو بعيدة المدى. الأمر الذي أدى إلى اقتصار النشاطات على بعض رجال الأعمال وعلى المشاريع التجارية ذات المردود الربحي السريع، ولاشك ان نسبة منه تحول إلى دول أخرى تعاني من شحة السيولة النقدية المترتبة على أثر الأزمة المالية التي بدأت في أواخر 2008 (بلغت مرتبة العراق 165 من 183 دولة عام 2012)

3- السياسة المالية العامة: شهدت السنوات السابقة ارتفاع معدلات الاتفاق الحكومي بمعدلات اكبر من أي دولة أخرى في العالم (ارتفع الاتفاق العام من 34.6 ترليون دينار عام 2004 إلى 117.1 ترليون دينار عام 2012) وان معظم صور الاتفاق هي استهلاكية تؤدي إلى الارتفاع في الاتفاق العالم الخارجي (سفر، خدمات طبية ودراسية، واستيراد سلع واستثمارات في مشاريع عقارية وغيرها)، وكذلك أدت إلى ارتفاع في صافي العملة العراقية المتداولة لتبلغ 36 ترليون دينار في عام 2013 مما يرفع الطلب على العملات الأجنبية حيث ارتفعت قيمة الاستيرادات العراقية من 37302.7 مليون دولار عام 2010 إلى 40632.5 مليون دولار عام 2011 أي بنسبة تغير بلغت 8.9%.

4- ضعف السياسات الضريبية: وتشمل أيضا عدم تطبيق قانون التعرفة الكمركية وبطبيعة الحال التي يترتب عليها إغراق السوق بالسلع والخدمات مستحقة الدفع بالدولار في أغلب الاحيان. كما إن ضعف كفاءة جباية المستحقات الضريبية يضمن تحقق ارباح إضافية قد تجد طريقها بسبب ضعف الائتمان المصرفي العراقي إلى الخارج بهيئة دولارات.

- 5- الاستقرار السياسي والاقتصادي: بسبب ان العراق دول توصف بانها بالمرحلة الانتقالية وعدم الاستقرار السياسي والاقتصادي نجد نسبة من الأفراد يحتفظون بحسابات في مصارف أجنبية في الخارج وعادة ما يكونون من كبار المسؤولين والأثرياء، وتزداد هذه التحويلات طرديا مع ارتفاع العوائد النفطية.
- 6- ضعف القدرات الإنتاجية المحلية: إن التحسن في معدل دخل الفرد العراقي من 1670 دولار إلى 5400 دولار يجعله يبحث عن استهلاك أكثر من ناحية الكمية والنوعية. ينعكس هذا العامل في السوق من خلال الاتفاق الخارجي على استيراد مكائن ومواد جديدة أو من خلال زيادة الاتفاق على السلع الاستهلاكية الأجنبية.
- 7- ضعف الادارة الرشيدة وسيادة القانون: وتجسد ذلك بالهدر بالمال العام والفساد وكمثال على ذلك تحديد تخمينات للمشاريع بأكثر من قيمتها الحقيقية، تؤدي بطبيعة الحال ورفع وتيرة تحويل الدينار العراقي بالدولار.
- 8- الحوالات العائلية من الخارج : في السنوات السابقة كانت هناك نسبة لا بأس بها من الحوالات العائلية من الخارج تتم إلى الداخل وعلى أثر تحسن معدل دخل الفرد العراقي الا ان هذه الحوالات قد خفت حاليا إلى مديات كبيرة.
- 9- شركات التحويل المالي وشركات الوساطة المالية (السوق الموازي): أدى وجود هذه الشركات إلى تشجيع مزاولة التحويلات الخارجية النقدية والتي تشكل ضغط على الموجودات من الدولار وكان الأولى اعتماد التحويلات المستندية.
- 10- انخفاض مدخولات العملات الأجنبية غير النفطية بسبب انخفاض المنح والمساعدات الدولية لإعادة الإعمار وانحسار في الوجود الأمريكي في العراق بشكل اخاص.
- 11- مناطق التبادل التجاري في المنافذ الحدودية : ان وجود هذه المناطق شجع على الدفع النقدي بالدولار مباشرة عند نقاط التماس الحدودية، وهو بذلك يؤدي إلى ارتفاع الطلب المباشر على الدولار.

التوصيات

إن ما يحصل من تشوه في بنية الاقتصاد العراقي هو تحصيل حاصل للسياسة الاقتصادية الريعية، ولا يتوقع السيطرة على هذا التشوه بالمدى القريب. كما إن العمل المؤسسي يتطلب تطبيق مفردات الإدارة الرشيدة المتمثلة بإعتماد الكفاءات، الرؤية الاستراتيجية، الشعور بالمسؤولية، إعتماد الشفافية، تأمين سيادة القانون، ضمان المشاركة والقبول بالإجماع وتحقيق المساواة وهي أهداف لا يمكن تحقيقها أيضاً في الأمد القريب. عموماً إن الحلول في السياسة النقدية تتطلب وقت طويل لتحقيق النتائج المرجوة منها، واستناداً إلى العوامل المؤثرة على العملة المحلية في العراق نجد من الضروري تقسيم الحلول والإجراءات إلى قسمين: الحلول السريعة (قصيرة الأمد):

- 1- تقليل ضخ العملة الصعبة (البيع النقدي) في مزاد البنك المركزي وإعتماد زيادة الحوالات الخارجية.
- 2- زيادة سعر البيع النقدي في مزاد البنك المركزي ليوازي سعر البيع في مزاد الحوالات الخارجية بهدف إلغاء الربح المتحقق بسبب الاختلاف بين السعرين.
- 3- بيع وشراء العملة الأجنبية لشركات التحويل المالي وشركات التوسط يتم عن طريق المصارف المجازة في العراق بهدف الحد من التعاملات غير المستوفية من الشروط والاجراءات المعتمدة .
- 4- إلزام التجار والمتعاملين في مناطق التبادل التجاري بين العراق ودول الجوار بالتعامل بالتحويل المالي وخطابات الضمان بدلا عن الشراء النقدي.
- 5- الإلتزام بشفافية معلومات المزاد والتحويلات النقدية ووضع نظام إلكتروني بالمعلومات.

الحلول الجذرية (طويلة الأمد):

- 1- مراجعة السياسة المالية للدولة وخفض التضخم في الاتفاق التشغيلي.
- 2- ضرورة الإسراع بخطط الإصلاح المصرفي بهدف تسهيل إجراءات التبادل النقدي الخارجي.
- 3- تحسين قانون الضرائب والعمل على توسيعه أفقياً مع تقليل التهرب الضريبي.
- 4- تفعيل قانون التعرف الكمركية لما له من دور مهم في توفير الحوافز للمنتجين من ذوي الميزة الاقتصادية بما يؤدي إلى خفض حجم الاستيرادات وكذلك تحسين الإيرادات العاملة.
- 5- تحسين بيئة الأعمال الاقتصادية من أجل رفع كفاءة الانتاجية للشركات والمؤسسات الانتاجية المحلية التي من شأنها التقليل من الاستيرادات وزيادة المدخول من العملات الأجنبية عن طريق التصدير وكذلك جذب الاستثمارات الأجنبية.
- 6- استخدام الآليات الالكترونية الحديثة في توزيع الرواتب واستخدام الصكوك المصرفية والتشجيع على الادخار.
- 7- يمكن لإصدار عملة جديدة أو حذف الأصفار من العملة الحالية ان يكون له آثار إيجابية نفسية على المتعاملين بالعملة المحلية .