

أسلوب تمويل استيرادات القطاع الخاص وسوق الصرف الأجنبي في العراق - تحليل وتوصيات

The method of financing private sector imports and the foreign exchange market in Iraq - analysis and recommendations

د. موفق حسن محمود
Dr. Muwaffaq Hassan Mahmoud

د. علي خضير مرزا
Dr.Ali Khudair Mirza

أولاً: المقدمة

تتألف منظومة المؤسسات التي تتعامل بالقطاع الأجنبي في سوق الصرف في العراق من البنك المركزي والمصارف التجارية ومكاتب الصيرفة والتحويل. ويحصل البنك المركزي على معظم إيراداته من الدولار من مبيعات الدينار إلى وزارة المالية مقابل دولار يتأتى من عوائد تصدير النفط، التي تستلمها الوزارة. ولإشباع طلب القطاع الخاص/العائلي على الدولار يقوم البنك المركزي ببيع الدولار يومياً إلى مصارف مرخصة من خلال نافذة العملة. بدوره يقوم القطاع الخاص/العائلي بشراء الدولار من هذه المصارف ومكاتب الصيرفة التي تتعامل معها. وتشمل النافذة نوعين من المبيعات التي تشبع حاجات "قانونية". الأول، تمويل الاستيراد الخاص من خلال "التحويلات transfers"، والثاني، البيع النقدي للدولار لتغطية حاجات متنوعة، كالسفر والعلاج... الخ. ويقصد بال حاجات القانونية هي تلك التي تستثني تبييض الأموال (من ضمنها أموال الفساد) وتمويل الإرهاب وحاجات أخرى تبرر الدواعي الاقتصادية/الاجتماعية/البيئية استثناءها. على سبيل المثال، اعتماد على مستوى عوائد البنك المركزي من الدولار من ناحية، ومستوى احتياطياته الدولية، من ناحية أخرى، يمكن توسيع أو تضيق قائمة الحاجات غير "القانونية" الأخرى. وتمثل التحويلات النسبة الغالبة من مبيعات النافذة حيث بلغت 94% من المبيعات خلال 2010-2012 لتتخفص إلى 74% خلال 2013-2014 ولتعود إلى الارتفاع إلى 86% خلال 2015-2016 أوائل. مع العلم أن طلب القطاع العام والقطاع الحكومي على الدولار يتم اشباعه مباشرة من قبل البنك المركزي بدون اللجوء إلى النافذة.

ثانياً: تحويلات النافذة واستيرادات القطاع الخاص: ومع أن التحويلات في مبيعات النافذة تهدف حصراً تمويل الاستيرادات الخاصة فلقد أثّرت تساؤلات حول حقيقة هذا التمويل وهل يوجه جل هذه التحويلات فعلاً لتمويل الاستيرادات الخاصة، في ظل استمرار انخفاض نسبة الاستيرادات الخاصة مقارنة بتحويلات النافذة خلال المدة (2011-2014)، فضلاً عن خضوع أرقام الاستيرادات الخاصة هذه، للتساؤل لكونها أرقام مبالغ بها. ولقد قام ديوان الرقابة المالية بالتحقيق في 2012 لمعرفة مدى مطابقة قيم الاستيرادات الخاصة الفعلية مع تحويلات النافذة. غير أن نتائج التحقيق ومنهجه كانت موضع تساؤل أيضاً نتيجة لانخفاض نسبة الشمول، باعتمادها على عينة صغيرة نسبياً من التحويلات وكذلك لتغطيتها لمنافذ حدودية قليلة. هذا بالإضافة إلى أن التحقيق لم يأخذ بالاعتبار الاحتمالات الواردة لتأخر وصول الاستيرادات وتأخر تسجيلها في سجلات الجمارك،

(Merza 2013). غير أن حقيقة القيام بالتحقيق كانت تعكس القلق السائد من احتمالات أساءة استخدام بعض التحويلات في المجالات غير القانونية. وفي هذا السياق، تشير تقارير تم تداولها في الإعلام، إلى أن عدد غير قليل من محلات الصيرفة مجازة وغير مجازة في العراق تستخدم بعض من مبيعات البنك المركزي اليومية بشقيها التحويلات والبيع النقدي في معاملات غير قانونية، بما فيها تبويض الأموال وتمويل الإرهاب. أنظر، على سبيل المثال، مقال الكاتبة (Coker 2016) التي تورد معلومات وبيانات، في هذا الخصوص، من خلال تحقيق ميداني مباشر وكذلك نقلاً عن مصادر رسمية أمريكية. إن حقيقة انتفاء آلية وشفافية مناسبة للتأكد من تحقق الاستيرادات في الترتيب الحالي لمبيعات "تحويلات" النافذة يسهم في استغلال هذه "التحويلات" لأغراض غير قانونية. ولقد دفع ذلك بعض الكتاب لاقتراح أسلوب الاعتماد المستندي *Letters of Credit, LOC* في التمويل. ويتسم هذا الأسلوب بالشفافية في هذا المجال مقارنة بأسلوب التحويلات، (محمود 2016)، وبالإضافة لشفافيته فأن تبني هذا الأسلوب يمكن أن يخدم هدفين في آن واحد. الأول يتمثل بإمكانية متابعة تحقق تنفيذ الاستيرادات الخاصة والثاني إمكانية ترشيد متطلبات الدولار اللازمة لتمويل هذه الاستيرادات. ولكن في كل الأحوال، بدون مكافحة الفساد وتقوية الجهاز المصرفي ورقابة البنك المركزي والتنظيمات والقواعد المصرفية، فإن أساليب التحويل الخارجي المتبعة تكون عرضة للاستغلال غير القانوني.

ثالثاً: التوازن في سوق الصرف: يخضع الجهاز المصرفي، في اقتصادات السوق المستقرة (المتقدمة والصاعدة) لقواعد وتنظيمات تقررهما وتشرف على تطبيقها السلطة النقدية (بنك مركزي أو بنك احتياطي). بحيث تقوم هذه السلطة بعملية المراقبة والمتابعة لتأمين تطبيق قواعد وتنظيمات الصرف ومعاينة من يخالفها. ويبين قانون البنك المركزي العراقي لسنة 2004 في المادة الرابعة وقانون المصارف لسنة 2005 (معظم المواد، خاصة 26-33) أن البنك المركزي هو السلطة النقدية المسؤولة عن الاشراف على الجهاز المصرفي ومراقبته وإصدار التعليمات المتعلقة بالعمليات النقدية/المالية والصرف ومتابعة تنفيذها. ولكن منذ صدور هذين القانونين اتسم أداء البنك المركزي في هذا المجال بضعف الفعالية (IMF, rticle IV) نتيجة لضعف البنية الأساسية والمؤسسية للجهاز المصرفي/المالي. (Consultations 2004-2015). نتيجة لذلك تتسم السوق النقدية وسوق الصرف في العراق بممارسات لا تتلاءم بالضرورة مع تعليمات وقواعد الصرف المحددة في القانونين المشار إليهما. وقاد هذا الوضع إلى ضعف تنفيذ السياسات المختلفة وضعف الاستجابة لمؤشرات وقواعد وتنظيمات السلطة النقدية.

وأدى هذا الوضع إلى تحميل البنك المركزي عبئاً كبيراً في تحقيق التوازن في سوق الصرف بسعر صرف "النافذة/المزاد"، كما يعني "العبء الأكبر" الاضطرار إلى إشباع طلب أكبر على العملة الأجنبية لغرض تحقيق التوازن مقارنة بمنظومة مصرفية منضبطة.

وتعود علة ذلك إلى أنه طالما يمكن إشباع الطلب "غير القانوني" من قبل وحدات مصرفية وصيرفية لا يمكن مراقبتها بفعالية فإن حجم الطلب في سوق ضعيفة التنظيم يكون أكبر من

حجم الطلب في سوق عالية التنظيم، والفرق بينهما يتمثل بمقدار الطلب غير القانوني. ومن ثم يكون العرض اللازم للإشباع أكبر في السوق غير المنضبطة منه في السوق الأكثر انضباطاً. ويتضمن ذلك أن الطلب غير القانوني هو عامل أساسي في التأثير في سعر الصرف التوازي في العراق. في المقابل، فإنه نتيجة لفعالية التطبيق والرقابة والمتابعة للبنوك ومكاتب الصيرفة في الدول المتقدمة والصاعدة فإن الطلب غير القانوني لا يمثل جزءاً يذكر من الطلب الكلي الذي يؤثر في السعر التوازي. ويعود ذلك إلى أن هذا الطلب لا يمكن إشباعه إلا خارج السوق المنضبطة وبحدود ضيقة جداً تخضع لطائلة القانون وعقابه الفعال، وفي ظل ذلك يصعب تكوين سوق موازية تؤثر جدياً على سعر الصرف التوازي. لهذا السبب فإن التفكير في تضيق مجالات التحويل بفرض قيود عليها ينعكس بشكل أسرع في سوق الصرف ومن ثم في سعر الصرف التوازي في العراق. وهذه مشكلة تبين أحد وجهين لمعضلة سياسة الصرف في العراق كما سيتبين في الفقرة التالية.

رابعاً: معضلة سياسة الصرف وبرنامج صندوق النقد الدولي: نتيجة لانخفاض أسعار وعوائد النفط منذ منتصف 2014 واجه العراق وضعاً مالياً متدهوراً انعكس في تزايد عجز الميزانية (إضافة للعجز المخطط)، في موازنات 2015 و2016، الذي فاقمه استمرار العمليات العسكرية ضد التنظيمات الارهابية. في ظل هذه الأوضاع تواجه سياسة الصرف معضلة تحتاج إلى تسوية مناسبة. وتتمثل هذه المعضلة بمحاولة تحقيق هدفين ليسا، بالضرورة، متوافقين في الأمد المنظور. الأول، هو تحقيق التوازن في سوق الصرف بسعر صرف النافذة والثاني الحفاظ على حد أدنى أو حد "كاف" من الاحتياطات الدولية (الذي يتطلب، من بين إجراءات أخرى، تقييد إشباع الطلب). وفي ظل تدني عوائد النفط، أصبح تحقيق أحد الهدفين يؤثر سلباً على الثاني. وبالإضافة للمساعدة في الإشراف على تمويل البنك المركزي لجانب من عجز الميزانية، فإن صعوبة إيجاد تسوية مناسبة لهذه المعضلة كانت أحد الأسباب الأساسية التي حدت بالبنك المركزي للاستعانة بصندوق النقد الدولي، في أواخر 2015، للإشراف على إدارة عملية الصرف من خلال ما أطلق عليه "البرنامج الذي يتابعه خبراء الصندوق" *Staff Monitored Program, SMP* الذي يمتد إلى نهاية 2016، (IMF 2015). ويخضع تنفيذ هذا البرنامج لمتابعة فصلية في ضوء أهداف كمية يضعها الصندوق. ويتضح من تقرير الصندوق، حول البرنامج، الصادر في كانون الثاني (2016، IMF) أن الصندوق يفضل استمرار الترتيب الحالي في ربط الدينار بالدولار بمستوى سعر صرف النافذة الحالي واستمرار بيع الدولار في نافذة البنك المركزي ورفع القيود على التحويل. على أن يجري ذلك من ضمن حزمة السياسات والإجراءات الآتية:

- 1- إتباع سياسات مالية تقشفية بغية تخفيض العجز في الميزانية العامة وتحسين الإدارة المالية الحكومية.
- 2- اتخاذ الإجراءات اللازمة لمكافحة تبييض الأموال وتمويل الإرهاب.

3- تفعيل سياسات هيكلية وإجرائية ورقابية مالية ومصرفية بما فيها إعادة هيكلة مصرفي الرافدين والرشيد، طالما دعا إلى تطبيقها وتفعيلها الصندوق خلال العقد المنصرم في مشاورات المادة الرابعة وغيرها من المشاورات والمداولات مع الجانب العراقي.

4- قيام البنك المركزي بإقراض وزارة المالية بطريق غير مباشر وذلك بشراء حوالات الخزينة التي تشتريها المصارف من الوازرة من السوق الثانوية ، ولكن ضمن حدود عليا شهرية.

5- القبول بانخفاض مستوى الاحتياطات الذي يترتب على كل من استمرار بيع الدولار من نافذة البنك المركزي بدون قيود واقراض الخزينة غير المباشر إلى حين أن يصل هذا المستوى حداً يترتب عليه اتخاذ إجراءات أخرى.

إن تفضيل الصندوق، بموافقة البنك المركزي، لاستمرار بيع الدولار من خلال نافذته يعود إلى خشية الصندوق من أن فرض القيود (عدا ما يتعلق بتبييض الأموال وتمويل الإرهاب) يقود إلى نشوء أسواق موازية مما يعرض الاستقرار الاقتصادي للاهتزاز، (IMF, 2016, P. P. 11, 12). وفي هذا السياق، يعود قبول البنك المركزي والصندوق للاستمرار في مبيعات الدولار لا تساندها إيرادات العملة الأجنبية إلى عاملين. الأول، اعتقادهما "بكفاية" الاحتياطات الدولية الحالية، والثاني، الأمل بعودة أسعار النفط للارتفاع بحيث يمكن إعادة تجميع ما تم فقده من الاحتياطي أو جله. (تصريحات المحافظ الواردة في IOR2016) وكذلك إسقاطات الصندوق بهذا الاتجاه الواردة في (IMF2016 P.15). ولكن آفاق السنتين القادمتين قد لا تساند هذا الأمل، بشكل ملموس، كما أن الاحتياطي أخذ بالانخفاض مما يؤثر سلباً في الوجه الآخر من المعضلة. فلقد انخفضت هذه الاحتياطات والمتكونة من الاحتياطات الدولية لدى البنك المركزي زائداً رصيد متلاشي لحساب وازرة المالية بالدولار الذي كان لدى الاحتياطي الفدرالي في نيويورك ونقل للبنك المركزي (من 67 مليار دولاراً في نهاية 2014 إلى 53 مليار دولاراً في نهاية 2015. ونقدر أنها قد بلغت 48.2 مليار دولاراً في نهاية شباط 2016، ا. وإذا استمر هذا الانخفاض حتى تتخطى الاحتياطات الحد الأدنى أو الكاف المرغوب فإن ذلك سيتطلب، عاجلاً أم آجلاً، تخفيض عرض الدولار من نافذة البنك المركزي، ربما بشدة، لتقليل هذا التدهور، سواء كان ذلك من خلال إجراءات إدارية أو سعرية أو كليهما.

لذلك تهدف هذه الورقة إلى المساهمة بتلافي الوصول إلى هذه النقطة، قدر الإمكان، وذلك باقتراح أسلوب لتمويل الاستيرادات الخاصة بالدولار من خلال الاعتمادات المستندية وتقديم توصيات أخرى يؤدي تبنيها إلى المساهمة في ترشيد عملية تمويل هذه الاستيرادات من ضمن الآلية الحالية للبيع من نافذة البنك المركزي، أي إلى متطلبات أقل من الدولار في تمويل الاستيرادات القطاع الخاص وحاجاته الأخرى. كما نعتقد أن الأسلوب المقترح، في هذه الورقة، زائداً التوصيات الأخرى، ستحقق تسوية مناسبة للمعضلة المشار إليها، أي تسوية بين الحفاظ على حد أدنى أو كاف من الاحتياطات وفي ذات الوقت الحفاظ على درجة من التوازن في سوق الصرف.

خامساً: أسلوب الاعتمادات المستندية كوسيلة لترشيد الاستيرادات القطاع الخاص ومتطلباتها من الدولار تفرض الآلية المصرفية لفتح الاعتماد المستندي وتنفيذه مقيدات مهمة من شأنها الحد

من التحايل والتزوير الذي يمكن أن ينتاب الأسلوب الحالي للتحويلات المتبع في نافذة البنك المركزي. ويبين الشكل (1) مخطط عام لآلية الاعتمادات المستندية في عملية الاستيرادات. حيث بعد التعاقد بين المستورد والمصدر تبدأ الآلية بفتح الاعتماد المستندي في مصرف المستورد (الفاصح) وتبليغه الى المصدر المجهز عبر مصرف مراسل (مصرف المبلغ) في بلد المصدر. ويتم تدقيق المستندات التي تقدم لهذا المصرف للتحقق من مطابقتها لشروط الاعتماد. وبعد تجهيز المصدر السلعة للشحن تفحص شركة مختصة السلعة، في ميناء الشحن، لتقرير مدى مطابقتها للمواصفات المثبتة في الاعتماد المستندي وتصدر شهادة بذلك. ويقوم مصرف المستورد بتدقيق مستندات الاعتماد بما في ذلك وثيقة الشحن (billof lading) للتحقق من مطابقتها للشروط قبل تظهيرها لصالح المستورد لتمكينه من إخراج البضاعة من حوزة الجمارك في بلد التسليم، أي بلد المستورد. كل هذه المراحل والخطوات تزيد من صعوبة خداع مصرف المستورد والأجهزة الحكومية في موانئ التسليم. وبالرغم أن من الممكن حصول تواطؤ بين المستورد والمصدر لتقييم البضاعة في الفواتير التجارية commercial invoices بأعلى من قيمتها الحقيقية بنسبة معينة غير أن هذه الممارسة لا تشكل الا نسبة محدودة من فاتورة الاستيرادات يمكن التعايش معها إذا ما قورنت بالضياعات والهدر الذي يصاحب أسلوب التحويلات. من ناحية أخرى، وكما يتبين من الشكل 1 فإن وجود وثيقة الشحن والاعتماد المستندي وشهادات المطابقة في بلدي المصدر والمستورد تساعد كلها على إمكانية متابعة الاعتمادات التي تستخدم نافذة البنك المركزي في تمويلها بالدولار ومن ثم إمكانية المسائلة في حالة تأخير الاستيرادات أو عدم تنفيذها. ويكتسب الأمر فعالية وسرعة وشمول أكبر في حالة تبني السجلات والربط الإلكتروني بين الجهات الرسمية المستلمة والفاحصة (الجمارك)، من ناحية، والممولة (البنك المركزي)، من ناحية أخرى.

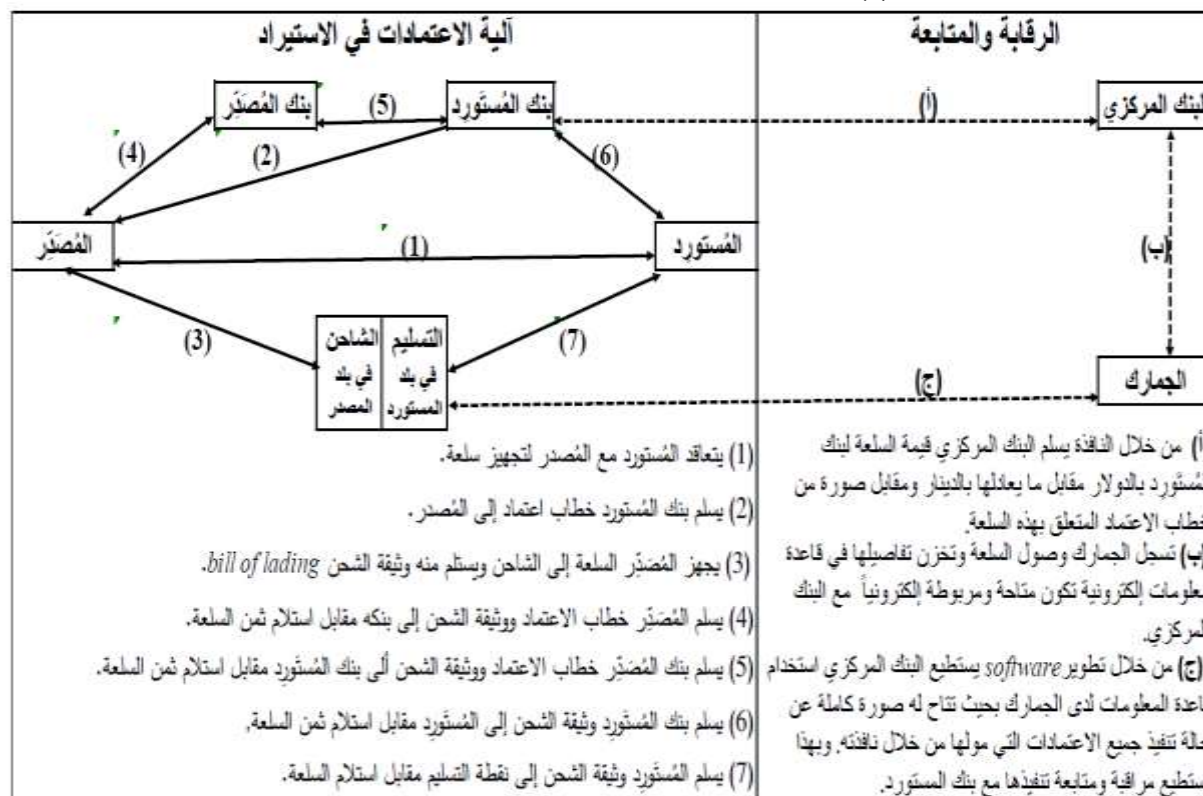
سادساً: التوصيات: بغية تقليل تدهور الاحتياطات الدولية من خلال تطبيق اسلوب الاعتمادات المستندية في تنفيذ الاستيرادات الخاصة، من ناحية، والحد من تبويض الأموال وتمويل الإرهاب، من ناحية أخرى، والحد من إمكانية تكون سوق موازية للصرف، من ناحية ثالثة، نقترح التوصيات التالية:

1- تقسيم "التحويلات transfers" في مبيعات النافذة إلى قسمين. الأول هو الاستيرادات من خلال الاعتمادات، والذي يشمل معظم أن لم يكن جميع الاستيرادات الخاصة. والثاني هو ما يتبقى من الاستيرادات والخدمات الأخرى التي تطبق عليها قواعد أكثر صرامة في تبويض الأموال وتمويل الارهاب. مع العلم ان الاعتمادات ينبغي أن تكون عن طريق بنوك مراسلة (بنوك المصدرين) مشهوداً لها بالصدقية. وإذا كانت أحوال العراق تقود إلى امتناع المصارف الرصينة بالتعامل معه فلا بد أن تساعد الدول المتقدمة في هذا المجال خاصة وأن لها مصلحة في تجفيف منابع الإرهاب وفي استقرار العراق السياسي والاقتصادي.

2- إصدار قائمتين negative lists لنوعي التحويل. الأولى تبين الاستيرادات غير المسموح بها والثانية التحويلات الأخرى غير المسموح بها.

- 3- فرض رقابة أكثر صرامة على البنوك ومكاتب الصيرفة والتحويل في تطبيق قوانين وتعليمات الصرف والتحويل الصادرة عن البنك المركزي.
- 4- تنظيم عملية فحص البضائع والسلع المصدرة للعراق في موانئ الشحن والمطارات للتحقق من مطابقتها لوصف البضاعة المثبت في وثائق الاعتماد وكذلك فحصها عند الاستلام في العراق. وفي هذا المجال يمكن التعاقد مع عدد من الشركات العالمية الرصينة لهذا الغرض.
- 5- إلزام المصارف بتطبيق قواعد اعرف زبونك قبل بدء التعامل مع أي شخص طبيعي أو معنوي من طالبي فتح اعتمادات الاستيراد بهدف التحقق من هوياتهم وتصنيفهم من قبل غرفة التجارة وطبيعة مهنتهم والسلع التي يتاجرون بها.
- 6- تكوين منظومة معلومات إلكترونية مترابطة خاصة بين إدارات الجمارك والبنك المركزي بما يتيح التأكد من استلام السلع التي تنطوي عليها الاعتمادات بشكل شامل لجميع الاعتمادات التي يمولها البنك المركزي بالدولار. حيث يساعد وجود وثائق الشحن والوثائق الأخرى التي ينطوي عليها أسلوب الاعتمادات، والتي تنعدم في أسلوب التحويلات الحالي للاستيرادات، بمتابعة الشحن والتجهيز لكل اعتماد.

الشكل (1) آلية الاعتمادات المستندية ومتابعة الاستيرادات الخاصة



المصادر:

محمود، موفق حسن (2016) "مفترق طرق: حوالات مصرفية تنهب البلاد بزعم الاستيراد أم اعتمادات مستنديه؟"، الصباح الجديد، 29 شباط.

Coker, M. (2016) 'How Islamic State's Secret Banking Prosper', Wall Street Journal, February 24 .

IMF (2015) 'IMF Mission Reaches Agreement on Staff Monitored Program with Iraq', Press Release No. 15/509, November 10 .

IMF (2016) Iraq: Staff-Monitored Program—Press Release; And Staff Report, IMF Country Report No. 16/11, January .

Iraq Oil Report, IOR (2016) 'Q&A; Ali al-Allaq Governor of the Central Bank of Iraq', March 8 .

Merza, A. (2013) 'Examining the CBI-Iraq Government Conflict – A Focus on Forex', Middle East Economic Survey, February 11 .

ملاحظة : المقال منشور في موقع شبكة الاقتصادية العراقيين على الرابط الاتي

:<http://iraqieconomists.net/ar/2023/02/06/%d9%85%d9%88%d9%81%d9%82-%d8%ad%d8%b3%d9%86-%d9%85%d8%ad%d9%85%d9%88%d8%af-%d9%88-%d8%af-%d8%b9%d9%84%d9%8a-%d9%85%d8%b1%d8%b2%d8%a7%d8%a3%d8%b3%d9%84%d9%88%d8%a8-%d8%aa%d9%85%d9%88%d9%8a%d9%84/>