عن المركز

مركز المنبر للدراسات والتنمية المستدامة، مركز مستقلٌ، مقرّه الرئيس في بغداد. رؤيته الرئيسة تقديم وجهة نظر ذات مصداقية حول قضايا السياسات العامة والخارجية التي تخصّ العراق بنحو خاص ومنطقة الشرق الأوسط بنحو عام -فضلاً عن قضايا أخرى- ويسعى المركز إلى إجراء تحليل مستقل، وإيجاد حلول عمليّة جليّة لقضايا تهمّ الشأن السياسي، الاقتصادي، الاجتماعي، والثقافي.

لا تعبر الآراء الواردة في المقال بالضرورة عن اتجاهات يتبناها المركز و انما تعبر عن رأي كتابها

حقوق النشر محفوظة لمركز المنبر للدراسات والتنمية المستدامة

www.almanbar.org

info@almanbar.org

بقلم الاستاذ حيدر الخفاجي - الباحث في شؤون الشرق الاوسط

بعد أجتياح العراق للكويت في 2 أغسطس/أب 1990، أصدر مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة في 6 أغسطس/أب 1990،قرارًا يحمل الرقم 661 [1].والذي فرض حظرًا اقتصاديًا على العراق. وفي هذا القرار، طالب مجلس الأمن جميع الدول بالامتناع عن أي تبادلات تجارية مع العراق، باستثناء الإمدادات الطبية والغذائية، وأيضًا قيودًا على الأصول والأموال العراقية في الخارج [2].بالنسبة

للبنك المركزي العراقي، فقد تم تطبيق قيود على حساباته وأنشطته المالية في الخارج. وكان البنك المركزي العراقي بحاجة إلى الحصول على موافقة من اللجنة الخاصة بإدارة الأصول العراقية للقيام بأي عمليات مالية كبيرة أو نقل أموال.

وبعد التدخل العسكري في مارس 2003، والذي أعقبه احتلال أراضيه، لم يتم الاعتراف بشرعية السلطات على رأس العراق، خاصة أنها لم تمارس أي سيادة حقيقية في ظل الدور الذي لعبه بول بريمر وسلطات الاحتلال [3].تم العمل بقرار مجلس الأمن 1483 في 2003/5/22، الذي ألغى الحظر الاقتصادي انذاك عن العراق وأعاده إلى وضعه السابق لعام 1990. كان من بين بنود القرار إنشاء صندوق تنمية العراق لايداع أموال العراق المستمدة من تصدير النفط والغاز وتلبية الاحتياجات الأخرى [4].وتم إيداع أموال صندوق التنمية في البنك الفدرالي الأمريكي في نيويورك، أيضا تم تعيين مدير البنك المركزي العراقي بالتعاون مع البنك الفدرالي الأمريكي لإدارة هذه الأموال[5].

لاحقًا تم توقيع اتفاقية الإطار الاستراتيجي في عام 2008 الخاصة بعلاقة الصداقة والتعاون بين العراق والولايات المتحدة الامريكية، والتي أدت تدريجياً إلى انسحاب القوات الأمريكية من العراق وانتهاء الاحتلال الرسمي، [6]صدر القرار رسمياً 1956 من مجلس الأمن في 15 ديسمبر 2010. أنهى هذا القرار وجود صندوق تنمية العراق بناءً على طلب الحكومة العراقية أنذاك عبر رسالة من رئيس الحكومة نوري المالكي، وأنهى أيضًا الرقابة والحصانة والإشراف على البنك المركزي العراقي[7].

وفيما يتعلق بالأموال العراقية المحتجزة لدى البنك الفيدرالي الأمريكي، تم تجديد الاتفاق بين البنك المركزي العراقي والبنك الفيدرالي للاحتفاظ بتلك الأموال، ولكن بشروط وشفافية يتحكم بها البنك الفيدرالي الأمريكي. أما سلطة الأموال وإدارتها فستكون بيد البنك المركزي العراقي[8].

فيما يخص الديون المستحقة على العراق للكويت، فقد أكمل صندوق التعويضات الذي أنشاه مجلس الأمن في قراره ذي الرقم 687 تحت الفصل السابع لميثاق الأمم المتحدة في عام 1991. حين تم سداد الدفعة الأخيرة المتبقية من التعويضات المستحقة لدولة الكويت في 22 فبراير 2022، والتي بلغت قيمتها 44 مليون دولار،

من إجمالي 52.4 مليار دولار. وبهذا، يكون العراق، قد أنهى سداد المبلغ بالكامل للتعويضات التي أشرفت عليها لجنة الأمم المتحدة بعد مضي أكثر من 31 عامًا على غزوه للكويت [9].وعلى الرغم من انتقال العراق من الفصل السابع إلى الفصل السادس من ميثاق الأمم المتحدة، ما سمح له بالوصول إلى أمواله المجمدة في الخارج، لكن الولايات المتحدة ماتزال تفرض حماية على تلك الأموال في البنك الفيدرالي الامريكي.

أين تذهب الإيرادات النفطية للعراقية ؟

منذ عام 2003، وضع العراق احتياطياته من العملات الأجنبية في الاحتياطي الفيدرالي الأمريكي، مما أعطى الولايات المتحدة سيطرة كبيرة على إمدادات العراق بالدولار. حيث يتم الاحتفاظ باحتياطيات العراق البالغة 120 مليار دولار من مبيعات النفط[10].

سابقا كان البنك المركزي العراقي، يبيع الدولار من الاحتياطي الفيدرالي للبنوك التجارية ومحال الصرافة من خلال آلية تعرف بـ "مزاد الدولار". وعلى مدى سنوات، تم تحويل كميات كبيرة من الدولار خارج العراق إلى تركيا والإمارات العربية المتحدة والأردن ولبنان وإيران وسورية عن طريق "تداول السوق الرمادية"، وذلك باستخدام فواتير مزورة لسلع ذات قيمة عالية. وفقًا لمسؤولين مصرفيين وسياسيين عراقيين، حيث سمح أن النظام السابق للتحويل المالي بذلك كونه كان مساميًا أذ تم استغلاله لذلك بسهولة[11].

وفي نهاية العام الماضي، بدأ بنك الاحتياطي الفيدرالي بفرض إجراءات صارمة أكثر. ومن بين هذه الإجراءات، طلبت الولايات المتحدة من البنك المركزي العراقي استخدام نظام إلكتروني للتحويلات يتطلب تقديم معلومات مفصلة عن المستلم النهائي للدولار[12].

ماذا يعني للعراق بقاء الحصانة الأمريكية على أمواله؟

كانت التوقعات تشير أنه إذا تم دفع تعويضات الكويت بالكامل، [13]فإن الحماية الأممية المفروضة ستسحب عن الأرصدة التي تعود للحكومة العراقية في الخارج. وفي نفس الوقت كان هناك العديد من طلبات الدائنين، سواء كانوا من الحكومات أو القطاع الخاص، الذين ينتظرون هذه الخطوة لكي يتم حجز تلك الأموال والحصول على تعويضات.

يعتبر بعض الاقتصادين أن بقاء الحماية الأمريكية والأممية على الأموال الحكومية مكسبًا للعراق. فهناك دائنون للعراق بأموال تقدر بحوالي ثمانية مليارات دولار لصالح شركات عالمية. وهذه الشركات كانت تنتظر

رفع الحصانة لتتمكن من الاستيلاء على الأموال العراقية، ولا يتعلق ذلك بالضرورة بأموال نقدية، فقد تكون عقارات أو أراضي أيضًا[14].

خلال زيارة رئيس الوزراء السابق مصطفى الكاظمي إلى واشنطن، تلقى تعهدًا من الرئيس الأمريكي جو بايدن بمواصلة الحماية على الأموال العراقية الموجودة في الخارج. ومن المتوقع أن تقوم الولايات المتحدة بطلب من الدول الأخرى في مجلس الأمن الدولي أن تتخذ نفس القرار بعدم رفع الحصانة عن تلك الأموال، خوفاً من أن تصبح موضع نزاع بين الدائنين[15].

ووفقًا لخبراء الاقتصاد، فإن الاستثمارات العراقية في السندات الأمريكية لا يُسمح بسحبها دفعة واحدة، وأنما يتم ذلك على مراحل. إذ يُعتبر وجود تلك السندات استثمارًا آمنًا للبلاد، حيث يُحتفظ بها في وزارة الخزانة والبنك الفيدرالي الأمريكي.

توضيح حول دورة النقد في العراق

في العراق، تتبع دورة النقد نظامًا يسمى "نظام سعر صرف العملة المرنة". وفيما يلي توضيح لهذه الدورة:

- 1إيرادات النفط: يُعد النفط مصدرًا رئيسيًا للإيرادات في العراق. فعندما يتم بيع النفط، تذهب الأموال إلى حساب البنك الفدرالي الأمريكي الخاص بالحكومة العراقية.

-2تحويل الأموال: بعد وصول الأموال إلى البنك الفدرالي الأمريكي، يتم تحويلها إلى البنك المركزي العراقي. يتولى البنك المركزي دور الخازن والحافظ على احتياطي العملات الأجنبية للبلاد.

-3مزاد العملة: يتم بيع الدولار الأمريكي في العراق من خلال مزادات العملة التي يديرها البنك المركزي. يقوم البنك بتحديد سعر صرف الدينار العراقي مقابل الدولار بناءً على العرض والطلب في السوق.

-4شراء الدولار: يتم شراء الدولار من قبل التجار العراقيين ومؤسسات الدولة، مثل المصارف والشركات والمؤسسات الحكومية الأخرى. لاستعماله في شراء السلع والخدمات من الخارج.

يجب ملاحظة أن هذه الدورة تعتمد على استخدام الدولار الأمريكي كعملة للتجارة الخارجية في العراق، وذلك بسبب اعتباره العملة الرئيسية المتداولة عالميًا. ومع ذلك، يتم تداول الدينار العراقي في الاقتصاد المحلي لإجراء المعاملات الداخلية.

الازمة المالية في مطلع عام 2023

بدأ المسؤلون في البنك المركزي العراقي، يعبرون عن قلقهم حين تم رفض 80% من المعاملات والفواتير التي تم اعتمادها من قبل البنك المركزي العراقي بسبب تطبيق النظام الجديد. من قبل البنك الاحتياطي الفدرالي وقد انخفضت كمية الدولارات المباعة يوميًا في المزاد بشكل كبير، من 257.8 مليون دولار في فترة سابقة إلى 69.6 مليون دولار في 31 يناير من هذا العام، وانخفضت نسبة الدولار التي تستخدم لشراء الواردات من حوالي 90% إلى حوالي 34%. [16]

تسببت هذه القيود، إلى أطالة مدة الحصول على الأموال الى 15 يوماً، بدلاً من الوقت السابق الذي كان يستغرق يومين أو ثلاثة أيام. وبسبب عدم القدرة على الحصول على الدولار بالسعر الرسمي عبر البنوك، فقد لجأ التجار إلى السوق السوداء لشراء الدولار، مما أدى إلى ارتفاع سعر الصرف[17] .

لمعالجة ذلك فقد اجتماع بين وفد البنك المركزي العراقي ووفد البنك الاحتياطي الفيدرالي الأمريكي ووزارة الخزانة الأمريكية في العاصمة واشنطن في 10 فبراير 2023، واستمر الاجتماع لساعات طويلة. وأعرب الطرفان عن رغبتهما في التصدي بشكل مشترك لتحديات العمل على المنصة الإلكترونية للحوالات المالية والنقدية. وتمت مناقشة عدد من آليات الدعم والتعزيز التي تساهم في تعزيز قدرات البنك المركزي العراقي للتعامل بمرونة مع الأزمة خلال هذه المرحلة، وأوضح البنك الفيدرالي الأمريكي ووزارة الخزانة الأمريكية، أنه يعتبر إجراءات البنك المركزي العراقي خطوة في الاتجاه الصحيح لبناء قطاع مصرفي قوي ومستقر [18].ولكنها لم تحل مشكلة عزوف التجار عن التعامل مع البنك المركزي واللجوء إلى الصرافة وشركات التحويل المالي في السوق السوداء.

أسباب نشوء الأزمة

تأتي هذه القيود الأمريكية الجديدة في ظل تصاعد مؤشرات الفساد في العراق، حيث ظهرت اتهامات في أكتوبر من العام الماضي بأن أكثر من 2.5 مليار دولار من أمانات الضرائب العراقية تم سرقتها من قبل

شبكة من الشركات والمسؤولين في هيئة الضرائب العراقية [19] .وقد جذبت هذه القضية اهتماما كبير في الولايات المتحدة، كونها أكدت المخاوف من توغل الفساد في العراق وكيف يمكن أن تستفيد بعض الدول المجاورة من هذا الفساد.

يعتقد البعض إن رئيس الوزراء العراقي الجديد محمد شياع السوداني، الذي تولى السلطة من خلال تحالف أحزاب قريبة من إيران، ليس لديه علاقة قوية مع الولايات المتحدة كي تمكنه من تخفيف تنفيذ التدابير المالية الجديدة. وفي وقت سابق خفض رئيس الوزراء محمد شياع السوداني من أهمية صعود صرف الدولار وتوقع ارتفاعاً مستمرًا في سعر صرف الدينار العراقي، وأشار إلى أنه يتوقع استقرار سعر الصرف عند السعر الرسمي المحدد بـ 1320 دينارا للدولار. وأضاف أن الدينار العراقي يعتبر قويًا وأن الوضع المالي للعراق يعد في أحسن حالاته، وأعرب عن ثقته الكبيرة بالعملة الوطنية[20] .

لكن هذه التدابير التي أتخذتها الحكومة العراقية لم تكن مجدية في ايقاف النزيف المالي، وإذا استمرت الحالة الى ماعليه فان معظم البنوك قد تعلن افلاسها في غضون عام واحد وربما تحدث اضطرابات وعصيان مدني جماعي. فيما يعتقد بعض الخبراء هذه الاجراءات الامريكية كانت ضغطًا على حكومة السودان بهدف تأجيج الاحتجاجات في العراق[21] .

بعض الحلول حلول البنك المركزي العراق

يرى بعض المهتمين بالشأن الاقتصادي، أن إدارة الاحتياطيات تقتصر عادةً على استثمارات مالية، تتضمن الودائع البنكية وأدوات الدين الحكومي بمختلف أنواعها. على الرغم من أن العائد من الأسهم قد يكون مرتفعًا على المدى البعيد، إلا أن المخاطر المصاحبة للاستثمار في الأسهم عالية أيضًا، ولذلك تتجنب إدارة الاحتياطيات تلك المخاطر وهذه القاعدة عامة. ويتعرض المستثمر في الأسهم لخسائر كبيرة عند الحاجة إلى السيوله، خاصة عند انخفاض أسعار الأسهم والتي قد تستمر لفترة طويلة. بالإضافة إلى ذلك، يستبعد الاستثمار في العقارات بشكل عام من قائمة أدوات الإستثمار للإحتياطيات[22] .

قد يستغرب بعض المهتمين الذين ليسوا على دراية بالضوابط المعتمدة في إدارة الاحتياطيات المالية، لماذا يستثمر العراق مبالغ كبيرة في سندات الدين الحكومي الأمريكي؟ سبب ذلك هو العائد الكبير المتنامي من الاستثمار في هذه السندات. كما أن الجدارة الإئتمانية للحكومة الأمريكية لا شك فيها. ومع ذلك، تتعلق المسألة بتنويع الاحتياطيات بدلاً من التفضيل بين الولايات المتحدة ودول أخرى. فصحيح أن الدولار هو العملة

الأولى في التجارة الدولية وأدوات الاستثمار، وأن الولايات المتحدة تعتبر المركز المالي المفضل للعالم ينبغي ان يحظى بالاهتمام. لكن تفادياً للمخاطر للابد من اضافة عملات إحتياطية دولية أخرى إلى جانب الدولار[23].

في الواقع، يمكن للحكومة العراقية استلام إيرادات النفط وايدعها في بنوك مركزية في مناطق مختلفة في العالم وليس في الإحتياطي الفدرالي الأمريكي وحده. لاشك أن قرارات الحكومة بشأن مكان استلام العائدات النفطية تعتمد على العديد من العوامل، بما في ذلك العلاقات الاقتصادية والسياسية والتجارية، فضلاً عن مستوى الثقة في النظام المصرفي والعملات المطروحة. وفيما يتعلق بإدارة الاحتياطيات، فإن البنك المركزي يتمتع بالقدرة على إدارة حساباته وتنفيذ تحويلات الى مختلف العملات الاجنبية. يسمح للدول بتنويع احتياطياتها بما في ذلك احتمالية بيع وتحويل عملات أخرى بالإضافة إلى الدولار. بالنسبة للعراق، فإنه بالتأكيد يمكنه بيع وتحويل عملات أخرى بجانب الدولار[24] .

أن إعادة تنظيم المصارف الخاصة وتعزيز العلاقات المصرفية الدولية هي خطوات هامة لتعزيز الاقتصاد والتجارة في العراق. من خلال تطوير قطاع المصارف الخاصة وتعزيز قدراتها، ويمكن للعراق أن يتواصل مع مصارف مراسلة مرموقة في جميع أنحاء العالم وبناء علاقات قوية معها .بالإضافة إلى ذلك، يمكن للحكومة اعتماد برامج لتطوير مهارات التجار وتعزيز فهمهم للعلاقات الدولية. يمكن توفير التدريب والتعليم المناسب للتجار لتمكينهم من التفاعل بشكل أكثر فعالية مع المناشئ الأصلية والأسواق البعيدة. هذا سيعزز قدرتهم على إدارة الصفقات التجارية وتطوير الشركات مباشرة دون الحاجة إلى وسطاء[25].

في الختام، أن تحقيق هذه الأهداف يتطلب وقتًا وجهودًا مستمرة، وقد تكون هناك حاجة إلى تعديلات قانونية وتنظيمية. ينبغي على الحكومة العراقية أن تعتمدها لتعزيز الاقتصاد وتطوير قطاع المصارف بشكل فعال، حيث يمكن العراق أن يحقيق وجود قوي ومستدام على الساحة العالمية. ويتطلب ذلك جهودًا متكاملة من الحكومة والقطاع الخاص. ويجب أن تتخذ الحكومة سياسات وإجراءات تشجع على الاستثمار وتوفر بيئة أعمال ملائمة للشركات والمصارف. كما يجب أن يتم تعزيز التعاون بين القطاعين العام والخاص لتعزيز القدرات وتطوير استراتيجيات تعزز مكانة العراق في الساحة الدولية.

[1] United Nations Iraq-Kuwait Observation Mission. http://unscr.com/en/resolutions/doc/661

[2] Ibid

[3] Toussaint Eric. 2005. Your Money or Your Life, The Tyranny of Global Finance, Haymarket Books, Chicago, chapter 16, p. 327-338.

[4] Resolution 1483 (2003) / adopted by the Security Council at its 4761st meeting, on 22 May 2003

.Security Council (58th year : 2003) .1 https://digitallibrary.un.org/record/495555?ln=en

[5] IRAQI FUNDS Obligated for Reconstruction Activity by CPA. https://www.globalsecurity.org/military/library/report/2006/sigir-jul06_appdx-e.pdf

[6] President Bush and Iraq Prime Minister Maliki Sign the Strategic Framework Agreement and Security Agreement. https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2008/12/20081214-2.html

[7] Resolution 1956 (2010) / adopted by the Security Council at its 6450th meeting, on 15 December 2010. https://digitallibrary.un.org/record/694961?ln=en

[8] Ibid

[9] Security Council Unanimously Adopts Resolution Confirming United Nations Compensation Commission Has Fulfilled Its Iraq-Kuwait Mandate. https://press.un.org/en/2022/sc14801.doc.htm

[10] Exclusive: Iraq to end all dollar cash withdrawals by Jan. 1 2024, central-bank official says. https://www.reuters.com/markets/currencies/iraq-end-all-dollar-cash-withdrawals-by-jan-1-2024-cbank-official-2023-10-05/

[11] Targeting Iran, US tightens Iraq's dollar flow, causing pain. https://apnews.com/article/united-states-government-iraq-business-0628bad5e4d46315951c90681baba202

[12] Ibid

[13] Ibid

[14] ماذا يعني بقاء الحصانة الأمريكية على أموال العراق؟ https://shorturl.at/swAZ0

[15] Ibid

[16] Ibid

[17] Ibid

[18] The CBI meets the US Federal Reserve and the US Treasury same time. https://cbi.iq/news/view/2236

[19] ‘Heist of the century’: how $2.5bn was plundered from Iraqi state funds. https://www.theguardian.com/world/2022/nov/20/heist-century-iraq-state-funds-tax-embezzlement

[20] رئيس الوزراء العراقي يتوقع انتعاش الدينار https://shorturl.at/lpuwW ..

[21] Targeting Iran, US tightens Iraq’s dollar flow, causing pain. https://apnews.com/article/united-states-government-iraq-business-0628bad5e4d46315951c90681baba202

[22] كتاب ألاقتصاد المالي الدولي والسياسة النقدية مراجعات وابحاث، الدكتور أحمد ابريهي علي، تموز 2011 https://cbi.iq/static/uploads/up/file-15141084216157.pdf

[23] Ibid

[24] Ibid

[25] Ibid