الاقتصاد العراقي بين أزمتين :التداعيات والحلول الممكنة

The Iraqi economy is between two crises of reality and possible solutions

د. حسين علي الكرعاوي **Hussein Ali Abed** **كلية الامام الكاظم (ع) للعلوم الإسلامية الجامعة – اقسام النجف الاشرف** Hussein84ali@alkadhm-col.edu.iq	**د. سلطان جاسم النصراوي** **Sultan Jasem Alnasrawi** **جامعة كربلاء- كلية الإدارة والاقتصاد** Sultan.j@uokerbala.edu.iq

الملخص

عاش العراق خلال المدة 2014-2020 اضطرابات اقتصادية حادة، ووقع بين ازمتين تمثلت الأولى بما سميت بالأزمة او الصدمة المزدوجة بسبب سيطرة تنظيم داعش الارهابي على عدد من محافظات العراق بالتزامن مع هبوط لأسعار النفط في الاسواق العالمية، فما لبث ان تعافى من الازمة حتى وقع مرة أخرى في ازمة قوية ثلاثية (سياسية –صحية – اقتصادية)، وقد انعكست هذه الأزمات على مجمل نشاطات وقطاعات الاقتصاد، فتراجعت معدلات النمو، وارتفعت البطالة وازدادت فجوة الفقر، وارتفعت الديون الى مستويات عالية، وازداد عجز الموازنة العامة للبلد، وواجهت السياسة النقدية ضغوطات كبيرة وانخفضت حجم الاحتياطات بشكل كبير من أجل المحافظة على الاستقرار المالي والنقدي، بسبب تهاوي سعر برميل النفط وتراجع حجم الإيرادات المالية للبلد.

الكلمات المفتاحية :الازمة المزدوجة، ازمة ثلاثية متعددة الابعاد، ازمة كورونا، أسعار النفط، صدمة كورونا.

Abstract

The Iraqi economy witnessed during the six years ago 2014-2020 severe economic turmoil, and two crises, The first one called a crisis or double shock as a result of the ISIS occupation of large areas of Iraq in synchronized with a severe drop in oil prices, and when the Iraqi economy recovered gradually from the crisis until fell once again in a strong triple crisis (political – health – economic), and these crises were reflected in the overall activities and sectors of the economy, so economic growth rates declined, unemployment rates increased, poverty levels increased, debts rose to high levels, the country's public budget deficit increased, and the monetary policy encountered a great pressure and the reserves have decreased dramatically in order to maintain financial and monetary stability, that resulted of the drop oil prices and then decline in the country's financial revenues.

Key words: double crisis, multidimensional crisis, , Corona crisis, Oil prices, corona shock.

المقدمة:

واجه الاقتصاد العراقي منذ منتصف 2014–2020 مزيجاً من الازمات والصدمات انعكست على مجمل أوضاع الاقتصاد العراقي. فما لبث ان تعافى من ازمة مزدوجة خانقة تسبب بها احتلال تنظيم داعش لمناطق واسعة من العراق بالتزامن مع انهيار أسعار النفط والتي أدت الى زيادة الديون العامة للبلد وارتفاع مستويات عجز الموازنة، الى جانب تخريب البنية التحتية في المدن التي سيطر عليها الإرهاب، حتى عاد ليقع مرة أخرى في ازمة مركبة متعددة الابعاد على اثر تفشي جائحة كورونا Cvied–19 وإجراءات التباعد الاجتماعي والحجر والتي أدت الى تعطيل اغلب النشاطات الاقتصادية ، مما انعكس على أسواق النفط والتي فقدت نحو 50% من قيمتها لتشهد الإيرادات العامة للبلد تراجعاً حاداً واستنزاف ما تبقى من فوائض موازنة عام 2018، وقد اقترن ذلك باستمرار المظاهرات منذ تشرين الثاني 2019 بسبب سوء الأوضاع الاقتصادية، بالتزامن مع المأزق السياسي الذي مر به البلد.

وفي خضم هذه الأوضاع، يصبح البحث عن تنفيذ حزمة من الإصلاحات في الأمد القصير او في الأمد الطويل امراً أكثر الحاحاً لمواجه الازمات والتطلع نحو بناء اقتصاد متنوع يقوم على قاعدة واسعة من القطاعات الاقتصادية.

هدف البحث: يسعى البحث الى بيان تداعيات وانعكاسات واثار الازمات التي عاشها العراق خلال المدة 2014–2020 على أوضاع وافاق المؤشرات الكلية الرئيسة فيه، وتحليل نتائجها واقتراح جملة من الحلول للتقليل من آثارها السلبية.

مشكلة البحث: يمكن صياغة المشكلة في السؤال الاتي؟ ما هي الاثار التي ستُفرِزها الازمة الثلاثية على الاقتصاد العراقي في خضم تدهور أسعار النفط وعدم الاستقرار السياسي والصحي في البلد.

فرضية البحث: ينطلق البحث من فرضية مفادها في إن للازمات المالية ارتدادات سلبية على مجمل أوضاع الاقتصاد العراقي، أدت الى إعاقة نموه ودخوله في ركود ممتد وطويل، كونه اقتصاداً ريعي احادي الجانب يعتمد المورد النفطي.

المبحث الأول: الازمة المزدوجة وآثارها في الاقتصاد العراقي

واجه العراق في عام 2014 ازمة أُطلق عليها بالأزمة المزدوجة (تنظيم داعش الارهابي وانخفاض أسعار النفط)، ادت هجمات داعش الى فرض ضغوط على الموازنة بزيادة الانفاق على الاحتياجات العسكرية والإنسانية، كما هددت أمن المرافق النفطية، في حين اتسمت هبوط اسعار النفط بالقوة نظراً لطبيعة وهيكل الاقتصاد العراقي الذي لا يتسم بالتنوع، كما ان النفط يمثل صادرات العراق الوحيدة فعلياً، وقد بدأت آثار الازمة تتكشف فعليا بعد منتصف عام 2014 وبداية عام 2015.

وقد تركت الازمة المزدوجة آثاراً كبيرة عمقت من مشكلاته المتفاقمة، وكانت الخسائر الناجمة عن النزاع هائلة، إذ تسبب الصراع في انكماش GDP من دون النفط خلال المدة 2015–2018 وتمثل الضرر في تدمير البنى التحتية والأصول وتعطل التجارة، وتوقف الاستثمارات لانعدام الثقة لدى المستثمرين، وزيادة العجز، وبحلول عام2017 بلغت الخسائر التراكمية في الناتج غير النفطي ما يقارب 124 ترليون دينار عراقي، أي ما يعادل 72% من GDP لعام2013 و 142%من GDP غير النفطي.

1- الازمة المزدوجة: خسائر جسيمة في جميع القطاعات

تشير الإحصاءات الى إن إجمالي الاضرار التي خلفها داعش في المناطق التي طالتها عملياته الارهابية منذ منتصف عام 2014 نحو 45 مليار دولار، في حين بلغت الخسائر بنحو 63.8 مليار دولار، كان الضرر الأكبر فيها في قطاع الإسكان الى جانب قطاعي الصحة والتعليم، في حين كانت الصناعة والتجارة والزراعة الأكثر تضرراً، الى جانب ذلك تقدر الحكومة العراقية إن قطاع الأمن قد تكبد أضراراً بنحو 13 مليار دولار، وتُقدر احتياجات إعادة الاعمار والتعافي والتي

وضعها البنك الدولي في 2018 بنحو88.2 مليار دولار، مع حاجة الى ما يقارب 22.9 مليار دولار في الاجل القصير، ونحو 65.4 مليار دولار في الاجل المتوسط (World Bank,2018,p:127).

ومن جانب آخر، تكبد القطاع المصرفي العراقي خسائر كبيرة، اذ استطاع التنظيم الارهابي ان يستولي على المصارف العامة والخاصة وما فيها من ودائع عامة وخاصة الى جانب ارصدة بعض المؤسسات والشركات الصغيرة التي غادرها اصحابها بسبب الحرب.

كما سيطر تنظيم داعش نهاية عام 2014 على أربعة حقول نفط في شمال العراق، وكان يسيطر على سبعة حقول في منتصف العام ذاته، وعلى 3 ملايين برميل بعد استيلائه على المدن والاماكن المارة بها الانابيب عن طريق سحب ما في خطوط الانابيب والخزانات ومحطات الضخ، فقد كان تنظيم داعش يستخدم جانباً من النفط المنتج لتوفير ما يلزمه من إمدادات، كما استخدم داعش عائدات النفط التي يقوم بتهريبها وبيعها بخصم كبير في السوق السوداء ليدفع مكافآت عناصره المقاتلة وقياداته ولتمويل انشطته (كوبا غفينادزة وامجد حجازي، 2015، ص7)، وتقدر التقارير ان الايرادات التي جناها تنظيم داعش من النفط في عام 2015 بمبلغ يتراوح بين(400–500) مليون دولار(الأمم المتحدة، ص7).

من جانب اخر، تسبب تنظيم داعش بأزمة إنسانية كبيرة، اذ ارتفعت عدد الوفيات بين المدنيين بسبب العنف لتصل الى نحو17080 شخص عام 2015 بالمقارنة مع 9591 شخص عام 2013، فضلاً عن تهجير 4 ملايين عراقي داخليا ونحو 250 ألف لاجئ سوري، وتشير التقديرات الى ان هناك أكثر من 8.7 مليون عراقي (22.5% من مجموع السكان) بحاجة للمساعدة الإنسانية، مما تسبب بفرض ضغوطاً مالية كبيرة على الحكومة العراقية The World Bank,2016,p5).

2- اختلال الناتج المحلي الاجمالي: صادرات بدون تصدير

يعاني الناتج المحلي الاجمالي (GDP) في العراق اختلالاً هيكلياً كونه يعتمد على الصادرات النفطية فقط والذي يُشكل نحو 63% منه ونحو93% من موارد البلد، وقد شهد خلال الفترة 2005–2013 نمواً ملموساً وواضحاً، وتبعاً لذلك شهد الناتج المحلي من دون النفطي نمواً ملحوظاً بلغ ما يقارب 9.5% وكانت أكثر من نصفها من الأنشطة الخدمية، مما يعكس هشاشة واختلال الـ GDP وضعف مساهمة الانشطة الأخرى، وان تحليلها يبين اعتماده كلياً على الايرادات المتأتية من النفط، مما يدل على ان الاقتصاد العراقي بات دالة لسوق النفط، وادناه جدول يوضح مساهمة الأنشطة في الناتج غير النفطي.

جدول (1) مساهمة الأنشطة في الناتج غير النفطي خلال المدة2003–2017

الأنشطة الاقتصادية	الحصة في الناتج غير النفطي(%)	
	2013-2003	2017-2014
الزراعة والغابات والصيد	9.9	6.6
الأنواع الأخرى من التعدين	0.6	0.3
الصناعة التحويلية	4.4	3.4
الكهرباء والماء	2.9	4.4
البناء والتشييد	10.3	10.6
النقل والمواصلات والخزن	12.3	15.6
تجارة الجملة والمفرد.. الخ	13.9	14.1
البنوك والتامين	2.7	2.5
ملكية دور السكن	13.9	11.3
الحكومة العامة	25.0	27.7
الخدمات الشخصية	3.9	3.3
مجموع الأنشطة عدا النفط	100	100

المصدر :

- علي مرزا، قضايا اقتصادية في العراق 2003-2020: الهيكل الإنتاجي، السياسات المتبعة والأزمات الحالية، متوفر على الرباط http://iraqieconomists.net/ar

وما ان بدأت ملامح الازمة المزدوجة تظهر مع بداية عام 2015 بتدهور أسعار النفط واحتلال داعش لمناطق شاسعة من الأراضي وتخريبه للبنية التحتية والتي فرضت نفقات اضافية لتمويل هذه الحرب، الى جانب توفير الحاجات الاساسية للمتضررين من هذه الحرب، لينخفض GDP بشكل ملموس وواضح، وتراجعت ادوار قطاعات الصناعة التحويلية والزراعة، فقد انخفضت نسبة مساهمة الصناعات التحويلية من 4.4% في الـ GDP خلال 2003-2013 الى ما يقارب 3.4% خلال 2014- 2017، وانخفض نشاط القطاع الزراعي في الناتج غير النفطي الى نحو 6.6% خلال المدة 2014-2017 بالمقارنة مع ما يقارب 10% خلال المدة 2003-2013 ، في حين شهدت قطاعات تجارة الجملة والمفرد والنقل والمواصلات والحكومة العامة والكهرباء والماء ارتفاعات ملموسة.

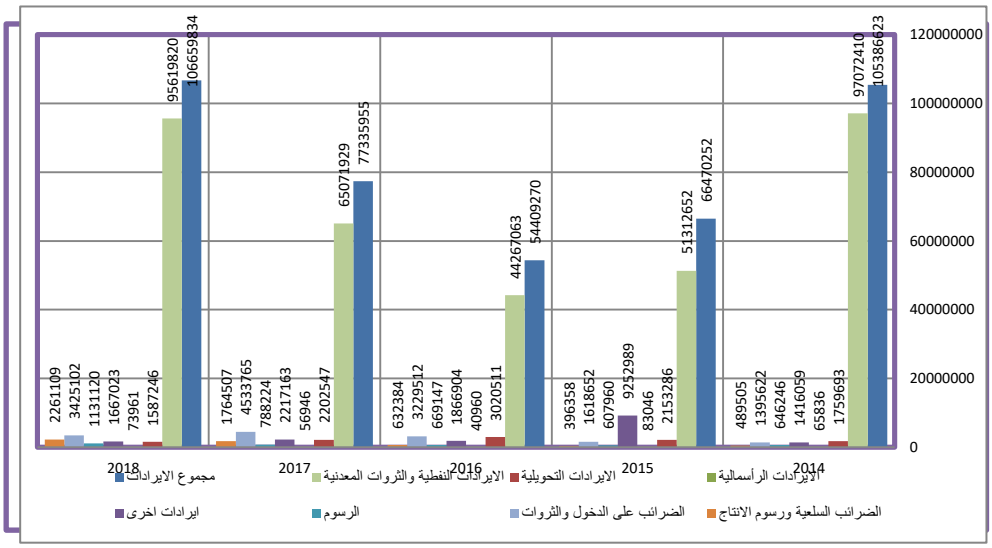
ومن جانب اخر، ان النظر الى الصادرات العراقية يبين ارتكازها بشكل أساسي على سلعة النفط، بل ان جُل الصادرات نفطية، إذ تُشكل نحو 99% وما تبقى هو للصادرات من غير النفط ، وان تحليل ميزان المدفوعات يبين ارتكازه بشكل مطلق على الصادرات النفطية، مما يعكس تشوهاً واختلالاً صارخاً في GDP.

3- النفط والموازنة والدين العام.

كانت ولازالت الموازنة تمثل وبشكل صارخ عن أحادية الجانب للاقتصاد، وأصبح عجز أو فائض الموازنة مرتبط بكميات النفط واسعاره، ومن ثَم فإن الموازنة العامة في البلد هي رهينة لسعر برميل النفط، وتدهورهُ يؤدي إلى حدوث اختلالات في الاقتصاد العراقي المختل أصلاً، والذي يواجه مشاكل على المستوى الأمني والسياسي والاجتماعي، الى جانب ما خلفه النظام السابق من مشاكل وتحديات كبيرة، وفي سياق الازمة المزدوجة شهدت الموازنات العراقية خلال المدة 2015-2017 عجوزات كبيرة جراء انخفاض جراء تدهور النفط والانفاق المتزايد نتيجة تزايد تكلفة الحرب على الإرهاب.

ومن الشكل (1) يتبين بشكل واضح مدى اعتماد موازنة العراق على المدخولات النفطية إذ كانت نحو 93% من ايرادات الموازنة لعام 2014، ومن ثم تراجعت لتصل الى 77% عام 2015 بسبب تأثيرات الازمة وتدهور أسعار النفط جراء الحرب مع داعش، وبعد ان استعاد العراق المناطق التي كانت تحت سيطرة داعش وعودة سعر برميل النفط الى مستويات ما قبل الازمة، بدأت تزداد تبعاً لذلك نسبة مساهمة موارد النفط في ايرادات الموازنة .

شكل (1) إيرادات الموازنة الاتحادية العراقية للمدة 2014-2018



الشكل من الباحثين بالاعتماد الى/ البنك المركزي العراقي، التقارير السنوية للمدة 2010-2018

وفي الوقت نفسه، نلاحظ مدى ضآلة باقي الايرادات المكونة لهيكل الايرادات العامة مقارنة مع الايرادات النفطية، وقد حاولت الدولة ان تزيد من هذه الايرادات كبديل للإيراد النفطي، لذلك بدأت بخطوات جدية لتفعيل الإيرادات الضريبية وزيادتها واستحداث ضرائب أخرى جديدة للتمويل، وبالرغم من ارتفاع اسهام الضرائب في توفير الموارد المالية لرفد الموازنة الا انها تبقى ضئيلة كونها لم تتجاوز نحو 1.8% من الإيرادات العامة للدولة لعام2014، ثم وصلت الى نحو 3% لعام 2015الا انها تبقى لا تمثل شيء بالمقارنة مع الايرادات المتأتية من النفط في تمويل الموازنة العامة والتي بلغت نحو 92%و 77% للأعوام 2014 و 2015على التوالي .

وفي هذا السياق، ارتفع عجز المالية العامة ارتفاعاً حاداً ليصل إلى نحو 14.3% من GDP في عام 2015 بسبب هبوط أسعار النفط بالرغم من إجراءات التقشف المتبعة، إلى جانب الإنفاق العسكري المتزايد والحرب على الإرهاب، وزيادة عجز الحساب الجاري ليصل إلى نحو 6.4% منGDP، وتشير الإحصاءات إلى أن العجز بلغ نحو 26 تريليون دينار عراقي، وجرى تمويله داخلياً وخارجياً، فالتمويل الداخلي للعجز يتمثل في تمويل مصرفي بلغ 16.6 تريليون دينار، فضلاً عن إصدار سندات للاكتتاب للجمهور بقيمة 5 تريليون دينار عراقي، في حين كان التمويل الخارجي في صورة قروض من المؤسسات المالية الدولية والدول الاوروبية(صندوق النقد الدولي، 2016، ص7-8).

وانحسرت مواطن الضعف في عام 2018 إذ أدى تحسن الأوضاع الأمنية وتعافي أسعار النفط إلى تحقيق انتعاش ملحوظ، فسجلت المالية العامة والحساب الجاري فوائض كبيرة في 2018 بلغت نحو 8% من الـ GDP، مما سمح للحكومة بتسديد الدين المحلي وتكوين هوامش أمان في المالية العامة، غير أن إعادة الإعمار وتعافي الاقتصاد بعد الحرب سارا بمعدل بطيء، واقتصر ارتفاع إجمالي الناتج غير النفطي على 0.8% في عام 2018 وانكمش GDP بنحو 0.6% مع خفض انتاج النفط إعمالاً لاتفاق أوبك. في حين تضمنت موازنة 2019 درجة كبيرة من التيسير المالي والذي من شأنها تقوية مواطن الضعف التي تراجعت في عام2018، فأرتفع الإنفاق الجاري بنسبة 27% على أساس سنوي بسبب ارتفاع فاتورة أجور القطاع العام (الانفاق الاستهلاكي)، بينما انخفضت الإيرادات الأخرى من دون النفط بسبب إلغاء بعض أنواع الضرائب .وقد فرضت تحديات الصراع مع داعش وانخفاض أسعار النفط وارتفاع العجز الموازنة الى اللجوء الى الاقتراض الداخلي والخارجي لتمويل العجز، اذ بلغ اجمالي الدين نحو 50.5% منGDP في عام 2015 وما يقارب 64.2% في عام 2016 ونحو 58.9% في عام2017، وإجمالا بلغ متوسط إجمالي الدين/GDP خلال المدة 2017-2015 نحو 59%وهي نسبة مرتفعة وخطرة لا سيما في بلد مثل العراق، وفي ضوء الاعتماد على النفط فإن ارتفاع مستويات الدين يشكل تهديداً لأوضاع المالية العامة. ويوضح الجدول الاتي الدين الداخلي والخارجي والالتزامات الأخرى على العراق.

جدول (2) الدين الداخلي والخارجي والالتزامات الأخرى على العراق

السنوات	الدين الخارجي	الدين الداخلي	التزامات مالية اخرى	اجمالي الدين والالتزامات	اجمالي الدين العام/ GDP (%)
2010	84582	10561	5225	100368	58.4
2011	85174	12196	3891	101261	47.9
2012	83314	15251	3392	98231	40.0
2013	86784	13020	1500	101304	37.9
2014	85086	19873	7065	112024	43.0
2015	81391	31864	19326	132589	69.2
2016	79744	46875	34460	162441	82.7
2017	79322	48659	34977	162985	72.1
2018	78384	43810	30366	153560	61.2

المصدر: عبد الرحمن نجم المشهداني، اقتصاد العراق بين ازمة كورونا وانهيار اسعار النفط العالمية وتأثيراتها على بناء الموازنة الاتحادية 2020، مركز صنع السياسات للدراسات الدولية والستراتيجية، اسطنبول تركيا، 2020، ص11.

4- السياسة النقدية والازمة المزدوجة: تراجع الاحتياطيات الاجنبية

سعى البنك المركزي بعد اعلان قانونه في عام 2004 ونيل استقلاله الى متابعة أوضاع التضخم واستقرار الأسعار، وقد تمكنت بالفعل من ذلك، وفي سياق تراجع أسعار النفط خلال المدة 2014-2017 حاول البنك الحفاظ على الاستقرار السعري وتقليل الفجوة بين السعرين الموازي والرسمي، من خلال نافذة بيع العملة، فضلاً عن قيامها بخصم حوالات الخزينة من الاسواق الثانوية بحوالي 16 ترليون دينار بهدف تمويل عجز الموازنة بشكل غير مباشر.

وفي ظل الازمة المزدوجة، حاول البنك المركزي تلبية الطلبات على العملة الأجنبية لأغراض التصدير وغيرها، مما سببا استنزاف واضح وكبير للاحتياطيات خلال المدة 2015-2017 نتيجة تراجع أسعار النفط الى جانب عدم الاستقرار الأمني والعسكري وتراجع الإيرادات المالية للدولة، اذ انخفضت الاحتياطيات من نحو 77.7 مليار دولار في عام 2013 لتصل الى ما يقارب 48.9 في عام 2017 وبمعدل انخفاض بلغ ما يقارب38%، ومن ثم ارتفعت لتصل الى تقريباً 62 مليار دولار في عام 2019، ويوضح الجدول الاتي تطور حجم الاحتياطيات خلال المدة 2012-2019

جدول (3) تطور حجم الاحتياطيات للمدة 2012-2019 مليار دولار

السنوات	الاحتياطيات
2012	70.3
2013	77.7
2014	66.3
2015	53.7
2016	44.5
2017	48.9
2018	52.7
2019	62.4

المصدر:

- البنك المركزي العراقي، التقارير السنوية، للمدة 2012-2019

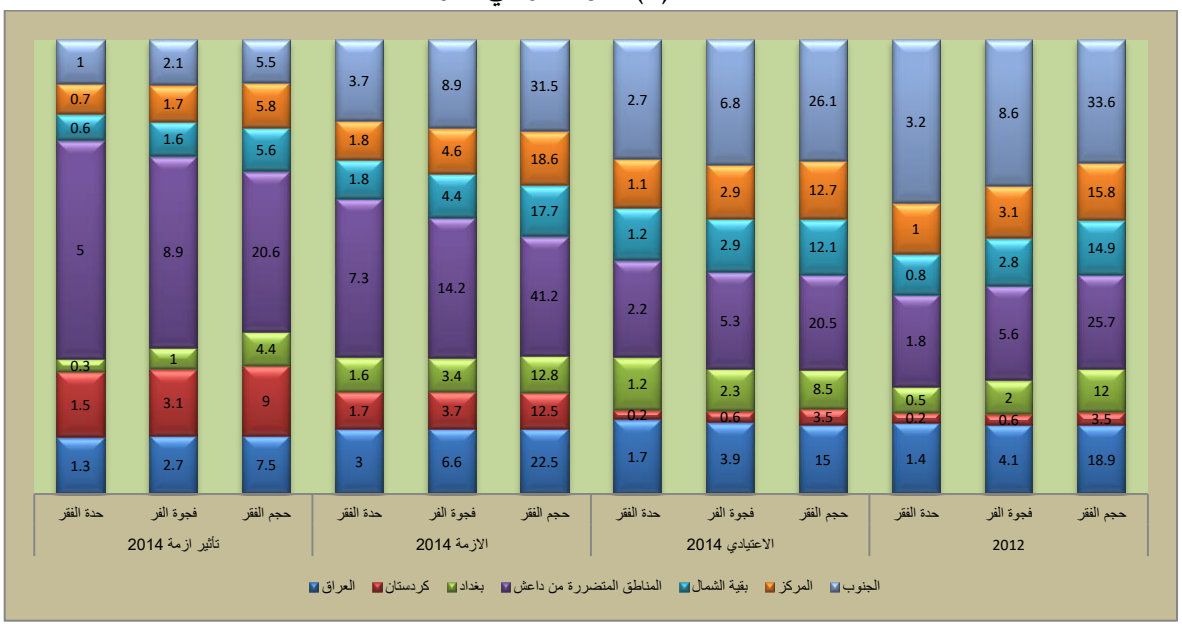
5- متلازمات الازمة والفقر والبطالة

لقد ادى الصراع مع داعش وانخفاض أسعار النفط والذي اقترن بالقيود الاقتصادية الذي فرضُه برنامج صندوق النقد الدولي 2015-2018 الى انعكاسات سلبية على المستوى المعاشي للمواطنين، وانعكست المكاسب التي تحققت في تخفيف الفقر خلال المدة 2007-2012، إذ انخفض معدل الفقر في العراق الى نحو 19.8% في عام 2012 بالمقارنة مع ما يقارب 23.6% في عام2007، إلا أن هذا الانخفاض في معدلات الفقر قد تم جرى عكسه بحلول عام 2014 لتبلغ معدلات البطالة نحو 22.5% وهو ما يقارب المستوى المسجل في العام 2007 ويشير ذلك الى ان الفقر يتناسب طردياً مع فقدان الامن والنزاع والعنف وكذلك تدهور اسعار النفط وهشاشة الأوضاع المالية في العراق (حسن لطيف، http://iraqieconomists.net/ar)

لقد تبين الاثر السلبي للازمة المزدوجة في العراق على جميع المناطق إلا ان شدتها اختلفت من منطقة الى أخرى، فقد كان التأثير اشد حدة في المناطق المتضررة من ارهاب داعش، اذ يقدر ان مستويات الفقر قد تضاعفت أربع مرات في تلك المناطق عما كانت عليه قبل الازمة، في حين زاد بالمركز بمقدار 6% وكانت زيادة الفقر في الجنوب مقارب للمركز، وكان التدهور في مستويات الرفاه للفقراء في اغلب المناطق وفقاً لفجوة الفقر وحدته كبيراً، والحال نفسه ينطبق على معدلات البطالة فقد عرفت هذه المحافظات الجنوبية وبغداد أعلى معدلات بطالة، ونجد ميسان الأعلى بطالة عام 2016 نحو 17%، وفي ذي قار والمثنى تقترب النسبة من15%، وفي البصرة تتجاوز نسبة البطالة 12% وتقترب من هذا الرقم الأخير في القادسية، أما بغداد فان فيها حوالي نصف عدد الفقراء، وتبلغ نسبة البطالة فيها 9.8% وقد تحملت خلال السنوات الماضية اغلب أعباء الإرهاب (حسن لطيف، http://iraqieconomists.net/ar)

ويتضح من الشكل (2) ان فجوة الفقر قد ازدادت بعد الازمة الى 14.2% عام 2014 بعد ان كانت 5.3% عام2012 ، في حين ارتفعت مؤشرات شدة الفقر بعد الازمة ليبلغ 7.3% بعد أن كان 2.2% لذات الاعوام على التوالي.

شكل (2) فجوة الفقر في العراق



المصدر: الشكل من عمل الباحثين بالاستناد الى:

- World Bank, Iraq Systematic Country Diagnostic, Report No. 112333-Iq Washington, 2017،p36.

في ضوء ما تقدم، واجه الاقتصاد العراقي ضغوطات قوية جراء الصدمة المزدوجة وتفاقم عبء الدين العام للبلد، واصيبت المالية العامة بهشاشة قوية، وواجهت السياسة النقدية تحديات كبيرة للحفاظ على استقرار الأسعار، مما تسبب في استنزاف كبير للاحتياطيات والأصول، وتراجعت المؤشرات الاقتصادية الكلية خلال الاعوام 2015-2017، وما ان بدأ عام 2020 حتى عاد ليقع الاقتصاد العراقي في خضم ازمة جديدة قوية، كانت لها انعكاسات سلبية.

المبحث الثاني :الاقتصاد العراقي في ظل ازمة ثلاثية متعددة الابعاد

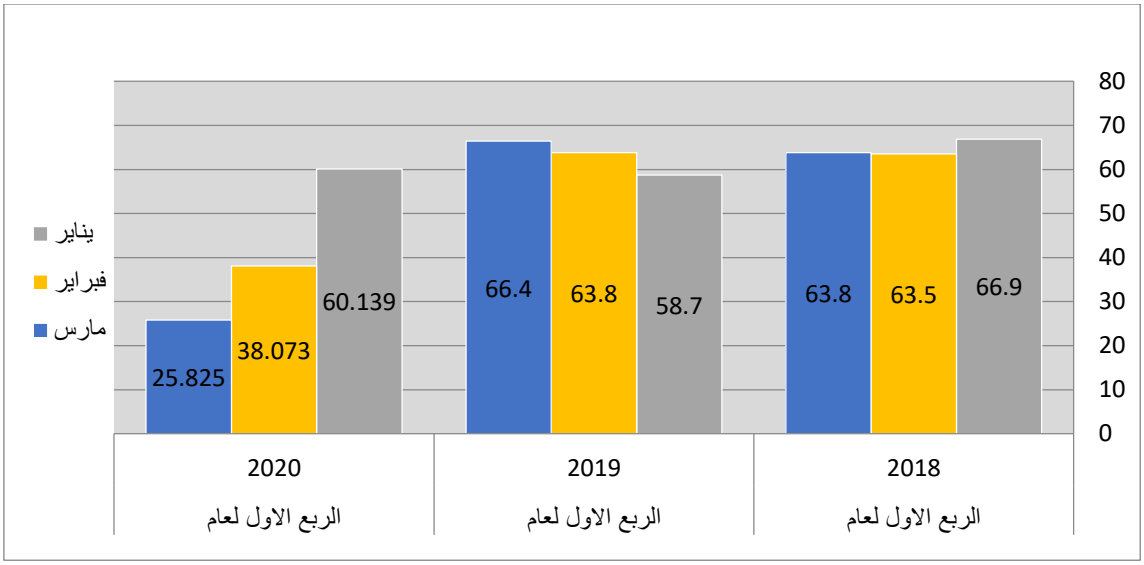
ما لبث الاقتصاد العراقي ان بدأ بالتعافي التدريجي والنسبي والبسيط من ازمة وصدمة مزدوجة خانقة خلال المدة-2018 2014وما ان عاودت أسعار النفط الارتفاع التدريجي لتستقر فوق حاجز الـ 60 دولار في عام 2019 وبداية عام 2020 الا ان هذا التعافي النسبي اصطدم بأزمة اشد قوة، فما ان بدأ الربع الأول من عام 2020 يشارف على الانتهاء عاد ليجد الاقتصاد العراقي نفسه امام ازمة وصدمة مركبة هذه المرة ثلاثية الابعاد صحية واقتصادية وسياسية، تمثلت الأولى في استقالة حكومة عادل عبد المهدي دون إقرار الموازنة العامة للبلد والدخول في دوامة عدم وجود حكومة وعدم وجود موازنة عامة، ومازالت الموازنة العراقية بين مطرقة الحكومة وسندان البرلمان، فضلا عن استمرار الأزمة السياسية-الاجتماعية بسبب سوء الأوضاع الاقتصادية وارتفاع معدلات الفقر وعدم وجود فرص عمل.

في حين تمثلت الازمة الصحية بانتقال فايروس كورنا الى العراق واصابة 27352 شخص (لغاية 2020/6/19 في مناطق متفرقة من البلد، ووجود حالات وفات جراء الإصابة بالفايروس، مما ولد حالة من الذعر والهلع بين الناس، في ظل عدم توفر بنية تحتية صحية وبيئة مناسبة للسيطرة على المرض والحد من تداعياته، وضعف القدرات الحكومية وقلة الموارد.

وستكون هذا الازمة الصحية تحدياً جسيماً وله اثار مدمرة على الاقتصاد العراقي كونه دوله هشة ومتأثرة بالصراعات والنزاعات، مما يسبب حدوث اضطرابات مجتمعية واقتصادية تكون عواقبها وخيمة وطويلة الأمد، وسيدخل الاقتصاد العراقي الراكد في ركود أعمق وستتحمل الدولة العراقية والشعب تبعات وانعكاسات تفشي فيروس كورنا .اذ اتخذت خلية الازمة المشكلة لمواجه تحديات انتشار الجائحة جملة من الإجراءات لعل أبرزها فرض حظر للتجوال شمل اغلب محافظات البلد وتوقفت رحلات الطيران، وأغلقت المحال والمتاجر والأسواق، وتوقفت الاعمال، وكانت الطبقات الهشة من ذوي الدخول المحدودة والأجور اليومية هي الأكثر تضرراً من ذلك.

اما الصدمة الاقتصادية، تمثلت في انزلاق النفط الى مستويات قياسية بسبب الوباء وانتقاله الى اغلب دول العالم، وتراجع الطلب العالمي، اضافة الى الخلاف الذي نشأ بين روسيا من جهة والسعودية من جهة اخرى، لتشهد أسواق النفط سقوطاً للأسعار بما يزيد عن 50% ليتراوح ما بين 33-26 دولار بين منتصف الشهر الثالث والرابع، ويوضح الجدول الاتي مقارنة لأسعار النفط خلال الربع الأول من عام 2018 و 2019و2020.

شكل (3) اسعار النفط خلال الربع الأول من الاعوام 2018-2020



المصدر: من عمل الباحثين بالاعتماد على:

- اوابك، نشرة شهرية صادرة عن منظمة الاقطار العربية المصدرة للبترول، السنة 45, العدد 6-7, يونيو-يوليو 2019,ص24.
- موقع وزارة النفط العراقية، متوفر على الرابط، http://oil.gov.iq

ان انخفاض أسعار النفط ادى الى ارباك أوضاع المالية العامة في البلد والذي تعد محرك النشاط الاقتصادي، وأصبح تمويل الانفاق العام في البلد يواجه تحديات وصعوبات كبيرة، وسيؤدي تشديد أوضاع المالية العامة الى الكشف عن مواطن ضعف كبيرة في المالية العامة، وسيؤدي ذلك الى اتساع عجز المالية، وتدهور مؤشرات الاقتصاد الكلي.

1- انعكاسات الازمة على أوضاع الاقتصاد الكلي

تواجه بيئة الاقتصاد العراقي تحديات جسيمة من أجل النهوض وتحقيق الاستقرار وإعادة البناء، وقد أدت الازمات المتكررة الى ظهور تداعيات سلبية كبيرة، وعلى صعيد ازمة كورونا لم تملك المالية العامة الحيز الكافي لمواجهة انتشار الفيروس، وتعرضت السياسة النقدية الى تحديات للحفاظ على استقرار أسعار الصرف والتي تعرضت الى تقلبات تجاوزت النسب المعيارية الى مستويات لم تصل لها منذ مدة طويلة وذلك بسبب اضطراب اسواق النفط العالمية، والتي ادت الى خسارة

الاقتصاد العراقي إيرادات مالية كبيرة وضخمة جداً، وتشير الإحصاءات الى ان انخفاض دولار واحد من سعر برميل النفط يفقد العراق سنوياً ما بين 1.4 –1 مليار دولار، الامر الذي فاقم من اوضاع وافاق الاقتصاد العراقي.

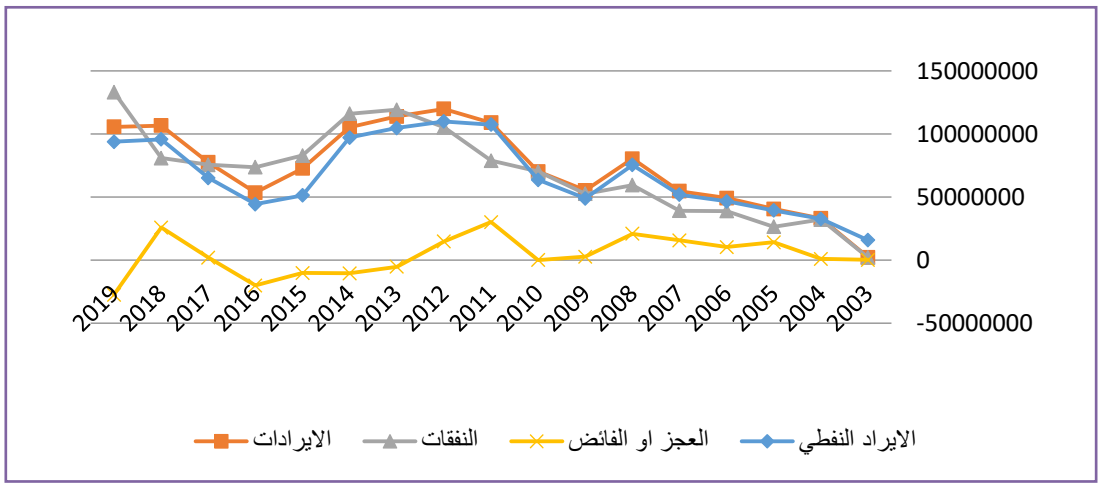
أ– المالية العامة في ظل الازمة المركبة

للحكومات تأثير كبير في تحصين مجتمعاتها اقتصاديا لا سيما في أوقات الركود والأزمات (على غرار تفشي وباء كورونا) بالانفاق العاجل وتقديم الحزم المالية لتجاوز الازمات أي كانت نوعها والتخفيف من حدتها وأثرها في المجتمع، وتُعد الموازنة العامة الأداة الجوهرية لذلك.

ان متابعة موازنات العراق ما بعد 2003 يلاحظ انها لم تقم على اساس تنمية الاقتصاد الكلي، وانما في جانب كبير منها توجه نحو الجانب التشغيلي، ويمكن ملاحظة تأثير الموازنة على الناتج المحلي الاجمالي عبر ما تعكسه نسب المتردية للقطاعات، فبيانات عام 2019 تشير الى ان الـ GDP بلغ نحو 251 تريليون دينار بالأسعار الجارية، كانت نسبة القطاع النفطي نحو62% والانشطة الخدمية 20%، اما التوزيعية فتصل الى 20% تقريباً ولا يتجاوز القطاعان الصناعي والزراعي نسبة 10% ، و بالنظر الى مكونات الصادرات العراقية يتضح الاختلال وبنحو كبير فيها، وتعكس هذه الصورة واقع الاقتصاد المشوه بكونه يعتمد بما نسبته 99% للصادرات النفطية (احمد حامد الهذال، 2020،ص4).

وعلى ما يبدو، ان الحكومات المتعاقبة لم تتعظ وتتعلم من دروس الازمات السابقة وليس آخرها الازمة المزدوجة، فلم تتخذ أي اجراء احترازي لوقوع أزمات مماثلة، فالنظر الى موازنات 2018 و2019 توضح حجم الخلل الذي اصاب الاقتصاد بسبب السياسات المالية التي ما انفكت معتمدة على المورد النفطي، وادخلتهُ في ركود عميق، بسبب ضآلة حجم الموارد المخصصة للإنفاق الاستثماري، بالإضافة الى ان موازنة 2019 قد استنزفت فوائض موازنة 2018، الى جانب إضافة نحو 0.5 مليون موظف، الامر الذي رفع من الانفاق الحكومي الى نحو 67% في موازنة عام 2020 ، ويوضح الشكل الاتي إيرادات الموازنة ونفقاتها ومسايرتها لإيرادات النفط للمدة 2003–2019

شكل (4) إيرادات الموازنة ونفقاتها ومسايرتها لإيرادات النفط للمدة 2003–2019



– المصدر: من الباحثين بالاستناد الى:–البنك المركزي العراقي، النشرة الاحصائية السنوية، اعداد مختلفة

اما فيما يتعلق بموازنة 2020 والتي لم تُناقش في مجلس النواب لغاية منتصف الشهر السادس فتشير الى اعتماد سعر 56 دولار للبرميل الواحد من النفط وبتصدير بلغ 3.8 مليون ب/ي وبعجز مخطط بلغ نحو 50 ترليون دينار .

ان عدم استقرار وتدهور سعر النفط وفشل السياسات والانفاق المُغالى فيه أدت الى وقوع البلد في منطقة الخطر الاقتصادي، فقد يتصاعد حجم الدين العام والذي بلغ نحو 120 مليار دولار، وقد تصبح الحكومة عاجزة عن توفير استحقاقات الرواتب والأجور للموظفين.

ان مزيجاً من تدهور أسعار النفط في ظل تراجع الطلب العالمي عليه وانتشار فايروس كورونا واضطراب الوضع السياسي بالبلد، قد ينذر بأزمة جديدة يكون فيها الشعب العراقي الخاسر الأكبر فيها، وسيظل الاقتصاد العراقي دالة لسعر برميل النفط مالم تتخذ إجراءات عاجلة وسياسات فعالة وعقلانية لمواجهتها، وقد تلجأ الحكومة الى اتخاذ إجراءات تقشفية حادة ستكون لها اثار وانعكاسات طويلة الأمد على الاقتصاد.

ب- السياسة النقدية والازمة المركبة.

واجهت السياسة النقدية بعد عام 2003 ضغوطات كبيرة بسبب أخطاء الفترة السابقة، إذ ورثت مديونية كبيرة وارصدة مجمدة وضغوط تضخمية جامحة عصفت بالاقتصاد، وبموجب القانون فان البنك المركزي بات مستقلاً منذ العام 2004 واصبح لا يمثل رافعة مالية لتمويل العجز على غرار ما كان يحدث قبل 2003 واستطاعت السيطرة على السيولة وتحقيق الاستقرار السعري والذي كان ولا زال الهدف الرئيس لها من خلال نافذة بيع العملة، وفي هذا السياق استطاع بناء احتياطيات كبيرة من العملة الأجنبية ادت الى تحقيق الاستقرار وتقليص احتمالات تدهور أسعار الصرف وتغطية الاستيرادات الى جانب كونها مؤشر على قدرة الدولة على أداء التزاماتها الخارجية.

وقد تعرضت هذه الاحتياطيات الى انخفاض الى نحو 48.9 بسبب الازمة المزدوجة (السابق الاشارة اليها) عام 2017 بالمقارنة مع نحو 78 مليار دولار في عام 2013 نتيجة لتدهور أسعار النفط الى أقل من 30 دولار وخلال الازمة الراهنة تعرضت أسعار الصرف الى تقلبات تجاوزت النسب المعيارية المقدرة 2%نتيجة لهبوط أسعار النفط وتوقعات الاقتصاد الكلي وانغلاقه تحت تأثير انتشار الوباء، وأدت الى عجز الحساب الجاري كنسبة من GDP وعجز الموازنة العامة وهذه الأخيرة أدت الى تعثر نمو الاحتياطات كون ان إيرادات النفط هي الأساس في تكوينها ودعم استقرار المستوى العام للأسعار(مظهر محمد صالح، http://iraqieconomists.net/ar)

وقد تشهد هذه الاحتياطيات انخفاضات اخرى في المرحلة المقبلة نتيجة تدهور أسعار النفط وسيكون الانخفاض هذه المرة اشدة وطأة من ذي قبل، كونها لم تصل بعد الى مستويات ما قبل الازمة المزدوجة2014 -2018

ت- الإجراءات المتخذة لمواجه الازمة الثلاثية:

تأثر الاقتصاد العراقي بشكل حاد من تداعيات هذه الصدمة فلا موازنة مالية تدير الوضع الاقتصادي للبلد، ولا موارد مالية متوفرة لمواجهة تفشي وباء كورنا ولا تخصيصات مالية لقطاع الصحة المتهالك لمواجهة الجائحة، ولا سياسة مالية قادرة على دعم الاقتصاد في ظل تراجع حاد وقوي لأسعار النفط (لمورد الوحيد تقريباً لتمويل الاقتصاد)، ولا توجد خطة للإنقاذ المالي في ظل الحاجة المتزايدة للإنفاق الاجتماعي والحاجة الى دعم المتضررين بفعل إجراءات الحضر وتعطيل الاعمال .

وفي هذا السياق، حاول البنك المركزي مواجه الصدمة والتقليل من حدتها بدعم جهود وزارة الصحة لمكافحة جائحةCOVID-19، إذ أنشأ صندوقاً لجمع التبرعات من المؤسسات المالية بتبرعات مبدئية بقيمة 20 مليون دولار من البنك المركزي العراقي نفسه و 5 ملايين دولار من البنك التجاري العراقي TBI، كما أعلن عن تجميد الفائدة والمدفوعات الرئيسة من الشركات الصغيرة والمتوسطة بمبادرة الإقراض الموجه مبادرة " تريليون دينار عراقي" وشجع البنوك على تمديد آجال استحقاق جميع القروض حسبما تراه مناسبًا، كما شجع على استخدام المدفوعات الإلكترونية لاحتواء انتقال الفيروس، وكلف البائعين بإلغاء العمولات على هذه المدفوعات للأشهر الستة المقبلة (International monetary fund https://www.imf.org

1- السيناريوهات المتوقعة في ظل صدمة كورونا

عند الإعلان عن اول مصاب في العراق في 24 شباط /فبراير، وبعد تزايد حالات الإصابات، واتخاذ الإجراءات الاحترازية، حتى بدأت التداعيات لتفشى المرض تنذر بالخطر في ظل الإجراءات المتبعة من الحكومة العراقية لمواجهة تفشي الفيروس، وبدأت الصدمة فعلاً عندما أخفق اجتماع أوبك + في الحفاظ على الاتفاق النفطي لتنحدر أسعار النفط بشكل مفزع، وليخسر خام نفط البصرة أكثر من 50% بالمتوسط، لينذر بتفشي ازمة وصدمة قوية لاقتصاد يعتمد كلياً على موارد النفط.

وفي ظل ضغوطات أمريكية لتعديل أوضاع الأسواق النفطية، اجتمعت دول أوبك+ برئاسة السعودية في 10 نيسان/ ابريل وتم الاتفاق على جملة من النقاط لعل أبرزها خفض الإنتاج العالمي بواقع 10 م/ب يومياً لشهرين ابتداءً من أيار/ مايو حتى حزيران / يونيو (وكانت حصة العراق من التخفيض هو مليون ب/ي) يتبعها انخفاض بمقدار 8 مليون ب/ي من 7/1 لغاية 12/ 2020، يتبعها تخفيض ثالث من كانون الثاني حتى نيسان 2021 (أوابك، 2020، ص1).

بيد ان هذا الاجراء قد لا يتلاءم مع أوضاع الأسواق النفطية وما خلفته جائحة كورونا من تداعيات وتراخي الطلب على النفط، ذلك ان انتاج النفط يبلغ 100 مليون ب/ي الطلب العالمي هو 70 مليون ب/ي، أي هناك فائض يبلغ 30 مليون، وتخفيض مقداره 10 مليون سيقلص فجوة المعروض الى 20 مليون، وعليه فان التخفيض لا يحقق الهدف المنشود وهو ارتفاع الأسعار، وهو ما تحقق فعلاً بانخفاض الأسعار بنفس اليوم اذ خسرت عقود خام برنت بنحو 1.36 دولار، وانخفضت عقود خام غرب تكساس بنحو 2.33 دولار، وفي سياق موافقة العراق على الاتفاق فإن انتاجه سينخفض من 3.8م/ب الى 2.6 م/ب في ظل تدهور اسعار النفط في الاسواق العالمية.

وازاء ذلك، وفي ضوء عدم إقرار الموازنة العامة لغاية منتصف الشهر السادس من عام 2020 وحتى يمكن التعرف على انعكاسات ازمة جائحة كورونا على أوضاع الاقتصاد، فإننا امام سيناريوهات تبين أوضاعه خلال الازمة.

أ- الناتج المحلي الإجمالي في خضم الصدمة

يشكل المورد النفطي أكثر من 60% من GDP، ومن ثم فأن تراجع أسعار النفط سيؤدي الى تراجعات حادة فيه، وبإزاء استمرار صدمة كورونا وعدم معرفة وقت لانتهائها وفي ضوء عدم استقرار أسواق النفط، فمن المتوقع ان يتراجع الـ GDP بشكل كبير، وسنحاول ان نضع سيناريوهات في سياق افتراضات هي:

- حجم GDP المقدر لعام 2019 حوالي 260 ترليون دينار عراقي، بحسب الارباع الثلاث المتوفرة في نشرات البنك المركزي العراقي.
- إن مستويات تصدير النفط في علم 2020 مماثلة لعام 2019 في الربعين الاول والثاني، الربعين الثالث والرابع فإن مستويات التصدير ستكون 2.88 بحسب اتفاق اوبك+ الجديد
- إن الانشطة الاقتصادية المكونة للـ GDP غير النفطية ستنخفض بنسبة 10% أو أو20.
- سعر الصرف 1182 كما في موازنة 2019
- عدم وجود سياسات جديدة بديلة لمعالجة الوضع الراهن. العمل بذات السياسات السابقة.

وفي ظل الافتراضات السابقة فإن الناتج المحلي يمكن ان يواجه الاحتمالات الاتية:

السيناريو الاول: سعر النفط عند 25 دولار

- إذا ما انخفضت نسبة مساهمة الانشطة غير النفطية بنسبة 10% بسبب صدمة كورونا، فان الناتج سينخفض بنحو 35% ليصل الى ما يقارب 168 ترليون دينار
- اما إذا انخفضت نسبة مساهمة هذه الانشطة بنسبة 20% بسبب الجائحة، فان GDP سيكون بنحو 153.7 ترليون دينار، مسجلاً نسبة انخفاض قدره 40% وفقاً لهذه المعطيات.

السيناريو الثاني: اسعار النفط عند 35 دولار

- إذا انخفضت مساهمة الانشطة غير النفطية بـ 10% كنتيجة للصدمة الثلاثية، فان الناتج المحلي وفقاً لهذه المعطيات سينخفض بنحو 29.8% ليبلغ ما يقارب 182.6 ترليون دينار.
- وإذا افترضنا ان هذه الانشطة قد انخفضت بنسبة 20%، سينخفض الناتج بنسبة قدرها 35% وسيصل تقريباً الى 168 ترليون دينار.

السيناريو الثالث: سعر النفط 40 دولار

- إذا افترضنا ان الانشطة غير النفطية المكونة للـ GDP ستنخفض بنسبة قدرها 10%، فان الناتج سينخفض بما مقداره 27%، وستبلغ قيمة الناتج وفقاً لهذه المعطيات 190 ترليون دينار تقريباً.
- اما إذا افترضنا انخفاض نسبة مساهمة هذه الانشطة في GDP بنسبة مقدارها 20%, فان الناتج سينخفض تبعاً لذلك بنسبة قدرها 32.7%، وبناءاً على هذه المعطيات فان الناتج سيكون مقداره 175 ترليون دينار تقريباً

ب- الموازنة العامة: العجز والايراد في سياق صدمة ثلاثية.

وفي سياق تدهور أسعار النفط واستمرار تداعيات فيروس كورنا الى جانب تراخي الطلب العالمي، وبافتراض ان انخفاض سعر النفط بمقدار دولار واحد يكلف خسارة مقدراها مليار دولار سنوياً وسنعتمد افتراضات اسعار الصرف 1182، ومعدل تصدير 3 م/ب بالمتوسط لطول العام، وعدم زيادة موظفي الدولة، وبقاء الانفاق العام على حاله لعام كما في موازنة 2019، الى جانب اعتماد سعر 56 دولار لبرميل النفط في الموازنة العامة لعام 2020، وعجز مخطط بلغ 50 ترليون دينار.

- السيناريو الأول: في حال احتساب سعر النفط 25 دولار فهذا يعني خسارة نحو 31 مليار دولار (تقريباً 35 ترليون دينار) مضافاً اليها 50 ترليون ليكون مجموع العجز 85 ترليون دينار وهو رقم كبير لا يمكن تحمله والاستمرار في سياقه.
- السيناريو الثاني: في حال احتساب سعر النفط 35 دولار فهذا يعني خسارة مقدارها 21 مليار دولار (تقريباً 25 ترليون دينار) مضافاً اليها 50 ترليون ليكون مجموع العجز نحو 75 ترليون.
- السيناريو الثالث: بافتراض سعر النفط 40 دولار، فهذا يعني خسارة مقدارها 16 مليار دولار (أي نحو 19 ترليون دينار) ليصبح مجموع العجز نحو 69 ترليون دينار.

وستظل الموازنة العامة الاتحادية بحاجة الى تعديلات واصلاحات في مختلف بنودها الانفاقية والايرادية إزاء ضغط هذه التحديات، فضلاً عن الضغوطات الكبيرة للإنفاق الحكومي وسيكون ديدن موازنة 2020 هو التقشف، وقد تلجأ الدولة الى استقطاعات من رواتب الموظفين، مما سيسبب اثاراً مجتمعية غير مرغوب بها فضلاً عن تراجع المستوى المعاشي لهذه الفئة الكبيرة في المجتمع.

ج- سيناريو البطالة والفقر

تتسبب الازمات والصدمات الاقتصادية وما يرافقها من تداعيات بنتائج سلبية على المجتمعات، ولعل أكثر الفئات المعرضة للخطر هي الفئات الهشة والفقيرة والقريبة من خط الفقر والعاملين في القطاع غير الرسمي، وما الاحتجاجات والمظاهرات الذي شهدها العراق منذ تشرين الثاني الا شاهداً على ارتفاع مستويات البطالة والفقر وعدم المساواة.

وقد تأثرت القوى العاملة والفقراء والمجموعات الهشة من تفشي فيروس كورونا في سياق التدابير والإجراءات الاحترازية التي أعلنتها الحكومة بفرض حظر كامل للتجوال وغلق المحال التجارية والأسواق والأماكن الترفيهية والمطاعم والفنادق وتوقف الاعمال الحرة والمهن المؤقتة، وبالفعل فقد أدت الازمة الى تسريح الكثير من العمال المؤقتين في قطاعات الفنادق

والمطاعم ومراكز التسوق والمولات والأماكن الترفيهية، الى جانب فقدان العاملين المؤقتين في القطاع العام والأجراء اليوميين لوظائفهم بسبب تعطيل الدوام الرسمي.

وفي سياق تراجع أسعار النفط وهشاشة الأوضاع المالية ومحدودية الموارد المالية لإعانة العاطلين، وعدم وجود شبكات امان وضمان تمنع الافراد من الوقوع في فخ الفقر، وفي ظل عدم توفر بيانات دقيقة عن اعداد العاطلين والمسرحين عن العمل، فقد كشفت الازمة عن ارتفاع معدلات البطالة (في بلد يعاني من ارتفاع نسب البطالة الى مستويات عالية) وسوف تتزايد اعداد الفقراء الى مستويات لا يمكن تحملها، وستدفع الازمة الافراد والاسر الذين هم على خط الفقر الى الوقوع في براثن الفقر .

إجمالاً، سيكون لهذه الازمة وتفاقمهما انعكاسات مؤلمة على الفرد وعلى الاسرة وعلى المجتمع ككل، في ظل بيئة هشة تعاني من عدم الاستقرار السياسي المتمثل بعدم وجود حكومة قادر على حماية الافراد والاسر في ظل الازمة، الى جانب تراجع أسعار النفط وانحسار موارد البلد المالية، وسيكون من الصعب تحمل آثارها وتقديرها.

المبحث الثالث: الاقتصاد العراقي في ظل تواتر الازمات: الحلول الممكنة

يمر الاقتصاد العراقي بمرحلة خطيرة جداً بسبب انزلاق أسعار النفط الى مستويات لا يمكن الاستمرار معها دون التوجه الى القروض او إجراءات أخرى في سياق الحاجة المتزايدة للتمويل لتوفير المستلزمات الطبية لمواجهة فيروس كورونا او لإعادة اعمار ما دمره الإرهاب.

ان المعاناة التي يمر بها اقتصاد العراق وآثارها السلبية على جميع الأصعدة سببها بشكل رئيس عدم قدرة مؤسسات الدولة على وضع خطط لهكذا أزمات والتخفيف من حدتها مما أدى الى تفاقم الأزمة، الى جانب الإنفاق غير المنضبط الذي ترافق مع الفساد المالي والإداري للعقد الذي سبق عام 2014، وعليه فإن الحكومة امام تحدي لوضع مزيج من الحلول قصيرة الاجل للتعامل مع آثار الازمة وتذبذب اسعار النفط وايراداته، وإصلاحات جذرية في الامد الطويل من اجل الاستعداد لوضع الاقتصاد العراقي على درب التطور والنمو والازدهار.

وأصبح الاقتصاد العراقي بلا حيلة امام التدهور المستمر لأسعار النفط ، كما ان التأقلم مع هذا الانخفاض يتطلب سياسات وإجراءات مالية ونقدية لتكريس مبدأ عدم الارتكاز على النفط كمصدر وحيد للموازنة والتوجه نحو التنويع الاقتصادي والذي أصبح حلاً جوهرياً لا مفر منه للتخلص من محنة النفط.

ان تواتر الازمات بشكل مستمر وانخفاض أسعار النفط وعدم استقرارها يمثلان دعوة وفرصة للاستفادة من تجاربها لبناء اقتصاد عراقي متنوع يقوم على قاعدة واسعة من القطاعات.

وعليه نقترح الاتي لوضع الاقتصاد العراقي على السكة الصحيحة والتخلص من محنة النفط.

1- حلول المدى القصير

أ- الإدارة الرشيدة للمالية العامة والكفؤة: والمتمثلة بحزم الإجراءات والتدابير السريعة اللازمة للتكيف مع تراجع أسعار النفط وانخفاض حجم الموارد المالية، واتخاذ كل الإجراءات اللازمة لحماية رواتب موظفي الدولة ومعالجة ارتفاع فاتورة بعض الأجور العامة للدولة من رواتب الدرجات الخاصة وغيرها. والتركيز على الموارد السيادية وعدم الذهاب باتجاه فرض ضرائب ورسوم على المواطنين الا في حالات معينة طالما إن السنة المالية لم يتبقى منها سوى 6 أشهر فقط، والاهم من ذلك هو إقرار موازنة للبلد لما تبقى من العام الحالي لمعرفة أوضاع الاقتصاد ومعرفة حجم العجز المخطط لاتخاذ الإجراءات اللازمة، والاستفادة من تجربة الصدمة المزدوجة والتوجه نحو الدين الداخلي بإصدار سندات وحوالات خزينة CDS ليأتي هنا عمل السياسة النقدية لمساندة السياسة المالية.

ب- تكييف السياسة النقدية: في ظل الأوضاع التي يعيشها البلد يبقى البنك المركزي الوحيد القادر على مجابهة الازمة والتخفيف من حدته آثارها، بإعادة خصم الحوالات في الاسواق الثانوية، وإصدار سندات حكومية عن طريق المصارف،

وإدارة حوالات الخزينة الحكومية للقطاع المصرفي على نظام الإيداع المركزي للأوراق المالية CDS، واتخاذ اجراءات مماثلة لتلك التي اتخذها في الازمة السابقة من تخفيض نسبة الاحتياطي وشراء حوالات الخزينة.. الخ. الى جانب ذلك يستطيع البنك تكييف أسعار الصرف على المدى القصير وضمن حدود معقولة ومقبولة لمواجه الازمة، بخاصة في ظل تراجع الطلب على الدولار خلال المدة الحالية بسبب إجراءات الحظر والتباعد الاجتماعي.

ت- القضاء على الفساد: لقد استشرت هذه الآفة في جسد الاقتصاد العراقي وهي آخذة بتدميره منذ عقود، وفي سياق الوضع الذي يعيشه البلد والحاجة الى موارد مالية لتسيير اموره، لابد للحكومة الجديدة ان تحد من ظاهرة الفساد كتلبية لمطالب الشعب من جهة، وكذلك لتوفير الايرادات المالية في ظل الازمة الخانقة التي يمر بها البلد من جهة اخرى، فالحد من هذه الظاهرة يؤدي الى تعظيم الايرادات من غير النفط وبخاصة الايرادات من المنافذ الحدودية (الكمارك وغيرها) التي من المفترض انها توفر اكثر من 13 مليار دولار سنوياً، ولا تدر حاليا سوى اقل من 2 مليار دولار. وايضا يدخل بضمن ذلك ايقاف العمل بازدواجية الرواتب، هناك من يتقاضى أكثر من مرتب في ان واحد من الدولة العراقية ومن مؤسسات مختلفة، ويقدر صندوق النقد الولي اعدادهم بأكثر من 250 ألف شخص تقدر اجملي رواتبهم بأكثر من 18 مليار دولار.

2- حلول المدى الطويل

أ- سياسة مالية رشيدة ذات ركائز سليمة: لطالما أكد البنك الدولي على البلدان ضع اسس الادارة الرشيدة للمالية العامة لتحقيق الاستدامة، والعراق اليوم في ظل هذه الازمات احوج ما يكون لوضع اسس رشيدة لإدارة المالية العامة، وهي تعني مجموعة القوانين والترتيبات المؤسسية والاجراءات اللازمة لتحقيق مبتغيات السياسة المالية لبلد ما، وهذا الإطار يسمح للحكومات بالتخطيط المتوسط والطويل بصورة تعكس اهدافاً واضحة ومتناسقة وذات مصداقية, وتعد مصداقية المالية العامة من اهم ركائز السياسة المالية الرشيدة، فمثلاً مبالغ الإنفاق الكبيرة الذي لا يدرج في الموازنة وضعف إدارة المخاطر وتوجيه موارد الثروة السيادية لتمويل اهداف ومشروعات بشكل مباشر غير ذي جدوى تستنزف الكثير من موارد الدولة، وليس من شأن معالجة هذه المخاطر التي تواجه المالية العامة أن تعزز مصداقية الميزانية وشفافيتها فقط، بل تساعد على كبح الفساد أيضاً، الى جانب كل ذلك ضرورة العمل على وضع موازنة أكثر شمولاً تقوم على تنبؤات واقعية.

والركيزة الأخرى التي تحتاجها الادارة الرشيدة للمالية العامة، هي الحوكمة الرشيدة، اذ تشير الحوكمة الى الاطر والممارسات المؤسسية العامة، والمؤسسات القوية تمثل عاملاً حيوياً لتعزيز فهم المواطنين لأهداف السياسات بصورة أوضح وإعطائهم صوتاً أقوى للتعبير عن الرأي، وكسب مساندتهم، من جانب آخر، فإن المؤسسات الضعيفة تعني سياسات ضعيفة يمكن ان يتفشى الفساد في ثناياها، والفساد هو عامل الإرباك الأكبر لسياسة المالية العامة. فبدون ثقة في عدالة النظام الضريبي، تزداد صعوبة تعبئة الإيرادات اللازمة للإنفاق على الاحتياجات الضرورية في مجالات الصحة والتعليم والحماية الاجتماعية، وقد تنزع الحكومات إلى العمل على مشاريع ضخمة ظاهرياً بدلاً من الاستثمار في تنمية راس المال البشري والموارد البشرية والإمكانات الإنتاجية.

ب- **سياسات التنويع الاقتصادي:**

طالما بقي العراق معتمداً على الموارد المتأتية من القطاع الاستخراجي في تكوين مداخيله وناتجه المحلي، فانه لن ينفك من الوقوع في الازمة تلو الاخرى متأثراً بالصدمات الخارجية الناتجة عن تقلب الاسعار في الاسواق العالمية لهذا المورد، لذا فإن البحث عن البدائل او المداخيل الساندة لهذا القطاع اصبحت ضرورة لابد منها، في ظل توالي الازمات وضمن مدد زمنية قصيرة، ولا بد للاقتصاد العراقي من السير وفق استراتيجية فعالة على المديين المتوسط والطويل تعتمد سياسات التنويع الاقتصادي كحجر الزاوية في محور اصلاحات اقتصادية متعددة افقياً وعمودياً.

يتضمن مفهوم التنويع الاقتصادي، عملية تنويع الهيكل الانتاجي وخلق قطاعات جديدة مولدة للدخل بحيث ينخفض الاعتماد الكلي على ايرادات القطاع الرئيس في الاقتصاد، اذ تؤدي هذه العملية الى فتح مجالات جديدة ذات قيمة مضافة اعلى وقادرة على توفير فرص عمل أكثر انتاجية للأيدي العاملة الوطنية وهذا سيؤدي الى رفع معدلات النمو في الاجل الطويل. والتنويع الاقتصادي هو عملية توسيع نطاق الأنشطة الاقتصادية سواء في الإنتاج او التوزيع للسلع والخدمات مما يعزز استقرار الاقتصادات بتنويع قاعدتها الاقتصادية، وينبغي النظر إلى مسألة التنوع الاقتصادي من منظور التنمية المستدامة لضمان الاستقرار على المدى الطويل، وإذا نظرنا إليها من هذه الزاوية، فإن التنويع الاقتصادي يعمل على تقوية قدرة الاقتصاد على التكيف بصورة أساسية وحماية آفاقه الطويلة الأجل في مواجهة نضوب الموارد الطبيعية الأساسية والتقلبات والصدمات الاقتصادية تحت ضغط المنافسة في زمن العولمة. وللتنويع الاقتصادي ميل إلى تلبية الاحتياجات الأساسية للتنمية المستدامة، مثل توفير فرص العمل والغذاء والصحة والملبس والمأوى عن طريق فتح مجالات متنوعة للنشاط الاقتصادي الذي يستوعب طائفة واسعة من الناس(Michael Chugozie Anyaehie, Anthony ،2015, p89 Chukwudi Areji).

ان الحديث عن التنوع الاقتصادي لا يعني البته تحييد او الاستغناء عن واردات القطاع النفطي، بل على العكس فانه لابد من استخدامها في تطوير باقي القطاعات الاقتصادية لتكون هي الاخرى رائدة في سد حاجات السوق المحلي ومن ثم التصدير الى الخارج، وفي هذا المضمار فإن هناك العديد من التجارب الناجحة لبلدان كانت تعتمد على الريع المتولد من القطاعات الاستخراجية على اختلاف اشكالها تمكنت من استخدامه في تطوير البنى التحتية والتأسيس لصناعات رائدة في اقتصاداتها وحققت مراحل متطورة في التنمية المستدامة كما في استراليا وكندا والتشيلي وغيرها.

ويتمتع الاقتصاد العراقي بخيارات واسعة ومتنوعة في امكانية تنمية وتطوير صناعات وقطاعات اخرى غير القطاع الاستخراجي، فمن جانب يتمتع العراق بالأراضي الزراعية الخصبة والتي لم يستغل منها سوى 27% وبالإمكان استغلالها بمحاصيل زراعية عن طريق الاستثمار المحلي والاستفادة من التطورات الحديثة والتكنلوجيا المتقدمة في زيادة انتاج هذا القطاع مما سيزيد من نسبة مساهمته في الناتج المحلي الجمالي فضلاً عن المدخولات التي سيدرها كإيراد للموازنة، الى جانب توفيره لوظائف كثيرة ستقلل من مشكلة البطالة التي استشرت في الاقتصاد العراقي، والاهتمام بالثروة الحيوانية والعمل على تنميتها بالاستثمار العام والخاص في هذا المجال....

ومن اليات التنويع الاقتصادي الشراكة مع القطاع الخاص وتفعيل اثره في الاقتصاد، اذ يجب العمل على اتاحة الفرصة للقطاع الخاص ليكون قطاعاً رائداً وقائداً باليات الشراكة والخصخصة، فبإمكان هذا القطاع العمل في مختلف المجالات الانتاجية في الاقتصاد وسيوفر ذلك جزء كبير من حاجة السوق، بالإضافة الى امكانية هذا القطاع من الاستفادة من التكنولوجيا الحديثة والابتكار، ويمكن البدء على المدى القصير والمتوسط بشركات القطاع العام وتحويلها الى شركات مساهمة او خصخصتها بالكامل وبما يضمن عملها بشكل كفوء ومنافس للسلع المستوردة سواء عن طريق الاستثمار المحلي او الاستثمار الأجنبي، اذ ان الاقتصاد العراقي في مرحلته الراهنة بحاجة كبيرة الى تلاحم القوى بين الدولة والقطاع الخاص عبر تركيبة فكرية ومنهجية تبنى على اسس صحيحة وفقاً لاستراتيجية تحاكي الواقع بعيداً عن البيروقراطية والمحسوبية والحسابات السياسية الأخرى، ولابد من بناء اسس التواصل والثقة بين الدولة والقطاع الخاص ومن ثمَ تكوين تحالفات بين القطاعين تؤدي الى تحول بالأداء الاقتصادي وبما يضمن ديمومته وتطويره، الامر الذي سينعكس على مجمل الاقتصاد ايجابياً، ومن جانب اخر تمثل الشراكة أحد القنوات الرئيسة لتوفير التمويل اللازم للقيام بالاستثمارات في ظل التحديات والمصاعب التي يواجهها العراق، لا سيما بعد كبح الاستثمار والانفاق الاستثماري العام في إطار الجهود الرامية الى تصحيح وضبط أوضاع المالية العامة استجابة للازمة المزدوجة التي مر بها البلد بعد العام 2014، فضلاً عن انخفاض المدخرات العامة وزيادة الانفاق العام الجاري (الرواتب والأجور)، مما يجعل البلد غير قادر توفير احتياجات البنية

التحتية ما يكفل استمرارية أوضاع المالية العامة، اضافة الى ذلك إن الازمة المركبة التي يمر بها البلد حالياً قد وضعته في موقف صعب ازاء التزاماته الداخلية في توفير متطلبات الانفاق الجاري ناهيك عن توفير متطلبات الاستثمار مضافاً اليها ما فرضته الازمة الصحية (جائحة كورونا) من ضغوط متزايدة على نفقات الموازنة العامة لتوفير المستلزمات الصحية لديمومة الحياة لعامة المواطنين وخاصة المصابين منهم بهذا الفايروس، وعليه، يتمثل إمكانية تعبئة موارد القطاعين العام والخاص للإنفاق على مجالات الاستثمار وضمن إطار اقتصادي كلي سليم يضمن تحقيق التنمية الاقتصادية المستدامة.

واخيراً، عن طريق العرض السابق تبين بشكل واضح مدى الخلل الذي تعاني منه الموازنة العامة، وبات لازماً تنويع هيكل الايرادات العامة، اذ ترتبط الايرادات العامة بشكل كبير بهيكل الانتاج وبمستوى التجارة، وذلك لأنهما يشكلان الوعاء الاساسي لإيرادات الضرائب سواء كانت الضرائب المباشرة او غير المباشرة، فكلما كانت القاعدة الانتاجية والتجارة الخارجية للدولة متركزة على عدد قليل ومحدود من القطاعات والأنشطة والمنتجات تراجع عدد الاوعية والمصادر المالية للدولة، ومن ثم زاد احتمال تعرض الموازنة وإيراداتها للانخفاض والتقلب لاسيما في حالة مواجهة ظروف غير متوقعة كالصدمات والازمات الداخلية او الخارجية، وقد اتضح جلياً مدى اعتماد الموازنة العامة على الايراد النفطي وحتى عند ارتفاع الحصيلة الضريبية في ايرادات الموازنة فقد كان نتيجة لانخفاض الاهمية النسبية للإيرادات النفطية بسبب انخفاض الاسعار في الاسواق العامية للنفط وليس لاتساع القاعدة الضريبية.

الاستنتاجات والتوصيات

1- الاستنتاجات

أ- لم يستطع الاقتصاد العراقي الاستفادة من الفوائض المالية بعد عام 2003 والتي تكونت نتيجة ارتفاع اسعار النفط، كما انه لم يتمكن من تأسيس بنى تحتية مناسبة لتكوين صناعات متطورة او الاستثمار في قطاعات غير القطاع الاستخراجي لرفد الموازنة بإيرادات من غير الايراد النفطي.

ب- ان تواتر الازمات في الاقتصاد العراقي ما هو الا نتاج لاعتماده المطلق على الايراد النفطي، حتى أصبح الاقتصاد العراقي دالة لأسعار النفط وعرضة للصدمات المتأتية من تذبذب اسعار النفط في الاسواق العالمية، مما جعل باقي القطاعات متخلفة ولا تشكل الا نسب ضئيلة في الناتج المحلي الاجمالي وفي رفد الموازنة بالإيرادات.

ت- تراجع مؤشرات الاقتصاد العراقي الكلي بشكل كبير نتيجة الازمة التي تعرض لها العراق منتصف العام 2014، كما خلفت هذه الازمة دماراً كبيراً في البنى التحتية وتوقف الاستثمارات بسبب الحرب على الارهاب، فضلا عما خلفته من خسائر بشرية في صفوف المدنيين والقوات الامنية، الى جانب الاثار النفسية التي اصابت الاطفال والنساء في المناطق محل الحرب.

ث- بينت الازمة الثلاثية التي يمر بها العراق الان مدى هشاشة النظام السياسي والصحي والاقتصادي على حدٍ سواء، فترابط هذه المتغيرات الثلاث مع وجود فلول الارهاب في الاراضي العراقية، ولد ضغوطاً على الاقتصاد العراقي ستؤدي الى انهياره قريباً مالم توضع حزمة عاجلة من الاصلاحات لتغيير واقعه على الأمد القصير والطويل لديمومة الاقتصاد وتنميته.

2- التوصيات

أ- ضرورة العمل على وضع برامج ممكنة التطبيق على المدى القصير والمتوسط للنهوض بالاقتصاد معتمد في مراحلهُ الأولى على المورد النفطي، ومن ثم التخلي التدريجي عنه بعد تنويع القاعدة الإنتاجية ليكون اقتصاد قادر على مواجه الصدمات وتجاوزها.

ب- تشجيع ودعم القطاع الخاص وبمختلف الأساليب والاليات (الشراكة بمختلف اشكالها والخصخصة بأنواعها) لما لها من تأثير فاعل وقوي في توفير إيرادات للدولة عن طريق الضرائب والرسوم وغيرها، الى جانب كونه قطاع موفر لفرص العمل وداعم للتشغيل.

ت- العمل على معالجة المعوقات والاشكالات التي تقف بوجه تحقيق التنويع الاقتصادي وإصلاح النظام المالي وتوفير مناخ ملائم للاستثمار وممارسة الاعمال.

ث- التوجه نحو تنمية قطاعات السياحة (بخاصة السياحة الدينية) وصناعة البتروكيماويات والصناعات الأخرى التي تتوفر فيها ميزة نسبية والنهوض بها كقطاعات رائدة لتوفير مداخيل متنوعة من غير مدخولات النفط.

المصادر

اولاً: المصادر العربية

1- احمد حامد الهذال، الصدمة المركبة في موازنة 2020 (نتائج. وحلول)، مركز البيان للدراسات والتخطيط,2020,

2- الامم المتحدة، مجلس الامن، تقرير الامين العام عن التهديد الذي يشكله تنظيم الدولة الاسلامية في العراق والشام (تنظيم داعش) على السلام والامن الدوليين،2016.

3- البنك المركزي العراقي، النشرات الفصلية للمدة2018-2010

4- تقرير التنمية العربية، التنويع الاقتصادي: مدخل لتصويب وإرساء الاستدامة في الاقتصادات العربية، المعهد العربي للتخطيط، الكويت, 2018.

5- عبد الرحمن نجم المشهداني، اقتصاد العراق بين ازمة كورونا وانهيار اسعار النفط العالمية وتأثيراتها على بناء الموازنة الاتحادية 2020، مركز صنع السياسات للدراسات الدولية والاستراتيجية، اسطنبول تركيا، 2020.

6- عبير محمد جاسم وسهيلة عبد الزهرة، التنويع الاقتصادي في العراق والتحديات الراهنة، مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية الجامعة، العدد السابع والخمسون, 2019,

7- العراق: المراجعتان الأولى والثانية للبرنامج الذ يتابعه خبراء الصندوق، وطلب عقد اتفاق للاستعداد الائتماني مدته ثلاث سنوات: بيان صحفي وبيان المدير التنفيذي الممثل للعراق، التقرير القطري رقم 255/ 16، (واشنطن: صندوق النقد الدولي)، 2016.

8- حسن لطيف الزبيدي، الاقتصاد السياسي لانتفاضة الشباب في العراق 2019 (رؤية لإصلاح الإدارة الاقتصادية)، متوفر على الرابط، http://iraqieconomists.net/ar

9- علي ميرزا، قضايا اقتصادية في العراق :2020-2003 الهيكل الإنتاجي، السياسات المتبعة والأزمات الحالية، شبكة الاقتصاديين العراقيين، متوفر على الرابط http://iraqieconomists.net/ar

10- كوبا غفيناذزة وأمجد حجازي، العراق: قضايا مختارة، التقرير القطري رقم 236/15، واشنطن: صندوق النقد الدولي، 2015.

11- مظهر محمد صالح، التحركات الراهنة لسوق الصرف في السوق الموازية: لماذا وكيف؟ شبكة الاقتصاديين العراقيين، متوفر على الرابط، http://iraqieconomists.net/ar

12- منظمة الأقطار المصدرة للبترول (اوابك)، احاطة يومية عن مؤشرات السوق النفطية العالمية، الإدارة الاقتصادية، 10 ابريل 2020.

13- موقع وزارة النفط العراقية، متوفر على الرابط، http://oil.gov.iq.

ثانياً: المصادر الاجنبية

14- Iraq Systematic Country Diagnostic Februar 3و Report No. 112333-Iq, World Bank Group، 2017

15- The World Bank, Iraq Economic Monitor: Labouring Through the Crisis, Washington D.C, 2016.

16- World Bank, Iraq Systematic Country Diagnostic, Report No. 112333-Iq Washington, 2017.

17- International monetary fund, متوفر على الربط https://www.imf.org

18- Michael Chugozie Anyaehie, Anthony Chukwudi Areji, Economic Diversification for Sustainable Development in Nigeria, Open Journal of Political Science, Nigeria, 2015,