الاقتصاد العراقي والأزمات المزدوجة للمدة (٢٠١٤-٢٠٢٠)
تداعيات التأثير ومقاربات التغيير

م.م هاني مالك العسكري
مديرية تربية ذي قار
haniimalekk@gmail.com

ISSN 2709-6475 DOI: https://dx.doi.org/10.37940/BEJAR.2021.S.45

تأريخ استلام البحث ٢٠٢١/٥/١٦ **تأريخ قبول النشر ٢٠٢١/٧/٢٦**

المستخلص

تعرض الاقتصاد العراقي خلال المدة (2014-2020) إلى أزمتين، إذ استولى التنظيم الإرهابي على مساحات شاسعة من البلد وقد تزامن ذلك مع الهبوط الحاد لأسعار النفط، وقد اطلق على هذه المرحلة بالأزمة أو الصدمة المزدوجة. وما أن تعافى الاقتصاد من هذه الأزمة حتى تعرض إلى أزمة ثلاثية متعدد الأبعاد (سياسية - صحية - اقتصادية)، انعكست على مجمل الأنشطة الاقتصادية، فتراجعت معدلات النمو، وزاد عجز الموازنة للبلد، وتصاعد الدين العام إلى مستويات قياسية، وأثارت مخاوف كبيرة بشأن عملية استحصال الايرادات النفطية. وقد كشفت هذه الأزمة عن هشاشة النظام الاقتصادي، والسياسي في البلد.

الكلمات الافتتاحية: الصدمات المزدوجة، الأزمة المركبة، بنية الناتج المحلي الإجمالي، أسعار النفط، سياسات الإصلاح الاقتصادي.

مجلة اقتصاديات الأعمال
العدد (خاص- ج٢) أيلول / ٢٠٢١
الصفحات: ٣٣٣-٣٥١

The Iraqi economy and the dual crises of the period (2014-2020) Implications of impact and approaches to change

Abstract

During the period (2014-2020), the Iraqi economy was exposed to two crises, as the terrorist organization seized large areas of the country and this coincided with the sharp drop in oil prices, and this stage was called a crisis or double shock. As soon as the economy recovered from this crisis, it was exposed to a multi-dimensional triple crisis (political-health-economic), which was reflected in the overall economic activities, so growth rates decreased, the country's budget deficit increased, the public debt rose to record levels, and great concerns raised about the process of obtaining Oil revenues. This crisis revealed the fragility of the country's economic and political system.

Keywords: double shocks, complex crisis, GDP structure, oil prices, economic reform policies.

المقدمة:

هناك مظهران مهمان لأحادية الاقتصاد العراقي، يتمثل الاول بالأحادية التقليدية التي تعني هيمنة قطاع النفط على الأنشطة الاقتصادية الأخرى، بحيث أصبح النشاط الرئيس والمولد الأكبر للدخل في البلد، وهو أمر واضح من خلال استمرار تعاظم أهمية قطاع النفط مقارنة مع بقية قطاعات الاقتصاد الإنتاجية الأخرى، وبخاصة قطاعي الزراعة والصناعة.

فيما يتمثل المظهر الآخر لأحادية الاقتصاد في هيمنة القطاع العام على توليد الدخل الوطني، بوصفه المصدر الرئيس للدخل والمستوعب الأكبر لقوة العمل، هذه الهيمنة أفرزت أنماط معينة من النمو متأتية أساساً من القطاع النفطي على حساب معدلات نمو بسيطة في القطاعات الاقتصادية الإنتاجية، وإن هذه الأنماط تعرضت في كثير من الأحيان إلى الانهيار السريع والمفاجئ والتذبذب الشديد نتيجة الاعتماد المفرط على النفط، وزيادة حساسية الناتج المحلي الإجمالي للتقلبات الحاصلة في أسعار النفط ومعدلات الصادرات النفطية، وأصبح الاقتصاد أكثر عرضة لهذه التقلبات مع استمرار موجات التذبذب والهبوط التي تشهدها أسواق النفط العالمية.

وهنا لابد أن يعي صناع القرار على أن التجارب السابقة والحالية بالنسبة للعراق أثبتت بأن الاعتماد على نمو القطاع القائم على الايرادات النفطية في تنمية الاقتصاد الوطني غير مجدية، وهي ركيزة هشة، فارتباط التنمية الاقتصادية بما يتحقق من الايرادات النفطية المرتبطة بالأسعار العالمية يشكل عقبة كأداء أمام جهود تحقيق التنمية، لأن الاقتصاد يتحرك ولكن ليس نتيجة سياسات تابعة للاقتصاد المحلي وإنما نتيجة أو انعكاس لعوامل خارجية تؤثر وتتحكم فيه أسعار النفط والصادرات النفطية.

مشكلة البحث:

هيمنة القطاع النفطي على الاقتصاد، وهيمنة الدولة على النشاط الاقتصادي ولد أنماط من النمو الاقتصادي متأتية من نمو القطاع النفطي على حساب معدلات نمو بسيطة في القطاعات الإنتاجية، إن هذه الأنماط من النمو تحمل في طياتها بذور الانهيار المفاجئ والسريع، لأن الاقتصاد يتحرك ولكن ليس نتيجة سياسات تابعة للاقتصاد المحلي وإنما نتيجة أو انعكاس لعوامل خارجية تؤثر وتتحكم فيه أسعار النفط والصادرات النفطية.

أهمية البحث:

تبرز أهمية البحث من خلال طبيعة الآثار التي يمكن أن تتركها الأزمات المزدوجة نتيجة تقلبات أسعار النفط في النمو والاستقرار الاقتصادي، عبر تأثيرها في سياسات الانفاق العام الذي يعد محرك النمو والاستقرار في الاقتصاد العراقي. وفي هذا السياق تبرز أهمية تفكيك العلاقة البنيوية بين النفط وسياسات الاقتصاد الكلي في الاقتصاد العراقي لأجل رسم سياسات قادرة على تقليص الأضرار وتعزيز الفرص التي يوفرها دفق الريع النفطي.

أهداف البحث:

يسعى البحث إلى رصد الآثار السلبية التي خلفها الاتكال المفرط على ما يتحقق من الايرادات النفطية وما أفرزته من اختلالات على مستوى الاقتصاد المحلي ثم تكوين إطار منهجي ضمن جملة من المقاربات الاقتصادية تتمثل في تحديد الكيفية أو المقومات الأساسية التي ينبغي أن تطبق بفاعلية في هذه المرحلة مستوعبة جوانب الإصلاح المالي والنقدي وسياسات إصلاح تدريجية تطال كافة القطاعات تؤسس بمرور الوقت إلى فك الارتباط بنموذج النمو القائم على القطاع العام المرتبط بالقطاع النفطي.

فرضية البحث:

الاعتماد على نمو القطاع القائم على الايرادات النفطية في تنمية الاقتصاد الوطني يخلف جملة من التحديات والاختلالات الهيكلية والتي تعيق فرص البلد في تحقيق تنمية اقتصادية مستدامة نظراً لتسلل أزمات الاقتصاد العالمي إلى الاقتصاد المحلي عبر قنوات الأسعار والايرادات النفطية.

الحدود المكانية والزمانية للبحث:

اقتصرت الحدود المكانية للبحث على الاقتصاد العراقي، أما الحدود الزمانية للبحث فقد شملت المدة المحصورة بين (2014-2020).

أسلوب البحث:

لقد اعتمد البحث منهج الاستقراء عبر تحليل البيانات والجداول الإحصائية.

المبحث الأول: الصدمات المزدوجة في الاقتصاد العراقي للمدة (2014-2020):

لاشك في أن الاقتصاد العراقي يعد واحداً من أكثر الاقتصاديات النفطية اعتماداً على القطاع النفطي في تمويل الموازنة والاقتصاد، إذ تشكل الايرادات النفطية في الموازنة العامة قرابة (95%)، وأكثر من نحو (55%) من إجمالي الناتج المحلي الإجمالي، إذ أن أسعار النفط الخام متقلبة كثيراً الأمر الذي تسبب بوجود أزمات حقيقية للعراق، أثرت بنحو مباشر على الاقتصاد العراقي، إذ أنه غالباً ما تنخفض أسعار النفط ونادراً ما ترتفع إلى المستويات التي تطبع عليها الاقتصاد، وهو ما يؤثر على المصدر الرئيس في تمويل الموازنة، وبالتالي سيحد من فاعلية الموازنة العامة والإنفاق الحكومي في تحقيق أهداف النمو والاستقرار.

أولاً: الصدمة المزدوجة للمدة (2014-2017):

١. النفط والمالية العامة المسار والاتجاهات:

عصفت بالاقتصاد العراقي أزمة مزدوجة في نهاية عام 2014، إذ احتلت داعش ثلث أرض العراق، وانهيار أسعار النفط في السوق الدولية التي تهاوت إلى (39.2) دولار للبرميل، وهو ما سبب أزمة حقيقية أدت إلى حدوث عجز في الموازنة العامة، بسبب الانخفاض الحاد والمستمر للإيرادات النفطية، التي انعكست على انخفاض الايرادات العامة من (97.478) مليار دولار عام 2013 إلى (45.722) مليار دولار عام 2016. هذه الأزمة الحقيقية ترتب عليها عدم وجود موازنة للبلد في هذا العام، الأمر الذي تسبب بانكماش النمو الاقتصادي. ويبين الجدول (1) الهيكل المالي للموازنة العامة للمدة (2013-2020) مليار دولار.

الجدول (1) هيكل الموازنة العراقية العامة للمدة (2013- 2020) مليار دولار

السنة	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
الايرادات النفطية	92.902	81.624	58.051	37.199	54.682	64.300	78.117	89.185
الايرادات الأخرى	4.576	8.902	2.912	8.523	10.306	12.069	9.857	11.236
الايرادات العامة	97.478	90.526	57.291	45.722	64.988	76.369	87.974	100.421
النفقات العامة	102.167	94.437	69.591	61.824	63.437	86.798	110.923	153.488
العجز/ الفائض	(4.689)	(6.792)	(8.628)	(10.637)	1.551	(10.429)	(22.949)	(53.067)

المصدر:

- وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للإحصاء، مديرية الحسابات القومية.
- وزارة المالية، دائرة الموازنة العامة، أعداد وسنوات مختلفة.
- الأرقام بين الاقواس تشير إلى حالة العجز في الموازنة.

تفصح لنا معطيات الجدول (1) مظهر الأحادية الشديدة في الاقتصاد العراقي، التي تعني هيمنة القطاع النفطي على الأنشطة الاقتصادية الأخرى، بحيث أصبحت الايرادات المتحققة من تصدير النفط الخام المحرك الحقيقي للاقتصاد وقاطرة النمو. إن هذا الاعتماد المفرط على الايرادات النفطية في رفد الموازنة العامة بالأموال قد انعكس بصورة سلبية على بيئة الاقتصاد العراقي، إذ أن الصدمة المزدوجة المتمثلة بالركود الاقتصادي، وانخفاض أسعار النفط العالمية، وارتفاع حجم الانفاق الحكومي على الحرب مع تنظيم داعش أدت إلى اختلال الموازنة وحصول حالة العجز فيها والذي بلغ (10.637) مليار دولار عام 2016. وبعد أن تحسنت الأسعار في عام 2017 حققت الموازنة فائضاً مالياً بنحو (1.551) مليار دولار، إلا أن هذه الفوائض في ظل الخطط الانفاقية غير المخطط لها ذهبت هدراً ولم تستثمر في عمليات التنمية الاقتصادية في البلد.

وفي هذا السياق سجلت المالية العامة عجزاً كبيراً وصل الى نحو (14.3%) من GDP في عام 2015، بسبب هبوط أسعار النفط بالرغم من إجراءات التقشف التي تم اتخاذها، إلى جانب الانفاق العسكري المتزايد من جراء الحرب مع داعش، كما وقد وصل عجز الحساب الجاري إلى نحو (6.4%) GDP، إذ بلغ (26) ترليون دينار عراقي، وجرى تمويل هذا العجز داخلياً بقيمة (16.6) ترليون دينار عراقي، فضلاً عن إصدار سندات للاكتتاب طرحت للجمهور بقيمة (5) ترليون دينار، في حين كان التمويل الخارجي بصورة قروض من المؤسسات المالية الدولية (صندوق النقد الدولي، ٢٠١٦: ٧).

إن التحسن الملحوظ في أسعار النفط للمدة (2017-2019) انعكس بنحو مهم على واقع الايرادات العامة لتبلغ قرابة (100) مليار دولار عام 2020 وبسبب السياسات غير المدروسة ذات الطبيعة التشغيلية والمتمثلة بالتعينات وزيادة أجور ورواتب موظفي بعض الوزارات ومحاباة البقاء في المناصب السيادية، فما كان من الحكومة إلا أن رفعت من حجم النفقات العامة لتبلغ (153.488) مليار دولار عام 2020 وهو ما أدى إلى وجود عجز في الموازنة وصل قرابة (53) مليار دولار وهو عجز لم يشهده العراق مسبقاً.

٢. الأنشطة الاقتصادية المكونة لـGDP ومظلة الريع النفطي:

تركت الأزمة المزدوجة في العام 2014 أزمة التنظيم الإرهابي وانخفاض أسعار النفط آثاراً كبيرة على الاقتصاد العراقي، إذ وصف هذا العام بأنه العام الأسوأ في تاريخ الاقتصاد العراقي، إذ عمقت من مشكلاته المتفاقمة، إذ تسببت بانكماش الناتج المحلي وتدمير البنى التحتية والأصول، وتعطيل التجارة، وتوقف الاستثمارات لانعدام الثقة لدى المستثمرين، كما إن عدم إقرار الموازنة كان له الأثر الكبير على كافة القطاعات سواء من ناحية تعطيل الخطة الخمسية (2013-2017)، وتوقف عملية التنمية، فضلاً عن التلكؤ في تنفيذ المشاريع الخدمية والاستثمارية (التقرير الاقتصادي السنوي، ٢٠١٤: ١٥).

وتبعاً لذلك شهدت جميع الانشطة الاقتصادية المكونة للناتج تدهوراً ملحوظاً، كما يوضحه الجدول (2). وما أن بدأت ملامح الأزمة تظهر بوضوح مع بداية عام 2015 بتدهور أسعار النفط واستيلاء التنظيم الإرهابي على مساحات شاسعة من البلد وما خلفه من أضرار في البنية التحتية والتي تطلبت مزيد من التمويل لتوفير الاحتياجات الأساسية، وفي ظل الانخفاض الحاصل في أسعار النفط الخام وانحسار موارد التمويل انخفض الناتج المحلي وتراجعت أدوار قطاعي الصناعة والزراعة، فقد انخفضت نسبة مساهمتهما من (6.9%، 3.1%) عام 2014 على التولي إلى (1.4%

و0.9%) على التوالي لعام 2018. في حين شهدت قطاعات تجارة الجملة والمفرد والنقل والمواصلات وخدمات التنمية الاجتماعية ارتفاعات ملموسة. وهو ما يعكس هشاشة واختلال الـGDP واعتماده على القطاع النفطي.

الجدول (2) مساهمة الانشطة الاقتصادية في GDP للمدة (2014-2019) بالأسعار الثابتة

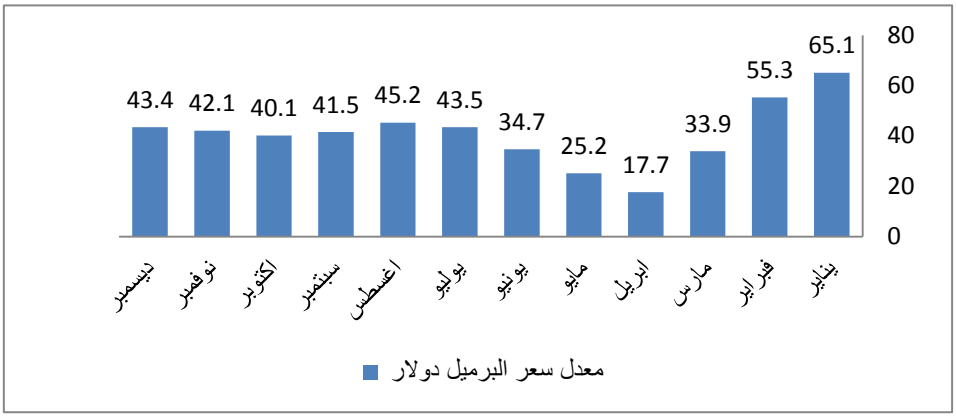
الانشطة الاقتصادية	الزراعة والغابات والصيد	النفط الخام	الصناعة التحويلية	الكهرباء والماء	البناء والتشييد	النقل والمواصلات	تجارة الجملة والمفرد	المال والتامين	خدمات التنمية الاجتماعية
2013	6.6	41.5	3.0	2.1	6.8	2.7	6.5	12.6	17.6
2014	6.9	43.7	3.1	2.5	5.9	2.7	6.4	12.8	16.0
2015	3.0	59.9	0.9	1.2	3.1	6.1	7.7	6.8	11.2
2.16	3.0	62.5	0.8	1.1	3.8	5.3	7.7	6.6	9.6
2017	2.2	61.4	1.0	1.2	5.0	7.8	7.3	4.6	9.4
2018	1.4	63.7	0.9	1.0	2.2	8.9	7.1	5.2	9.5
2019	2.8	62.2	1.0	1.1	3.3	8.2	7.0	5.1	9.2

المصدر: الجدول من عمل الباحث بالاعتماد على: البنك المركزي العراقي، التقرير الاقتصادي السنوي للسنوات (2014-2019).

ثانياً: الصدمة المزدوجة الثانية (2020) صدمة ثلاثية متعددة الأبعاد:

بعد أن بدأ الاقتصاد العراقي يتعافى تدريجياً من أزمته المزدوجة (2014-2016) نتيجة التحسن الملحوظ في أسعار النفط والتي لامست حاجز (60) دولار للبرميل عام 2019 وبداية عام 2020، إلا أن هذه التحسن النسبي اصطدم بأزمة ثلاثية متعددة الأبعاد صحية واقتصادية وسياسية، السياسية تمثلت باستقالة حكومة عادل عبدالمهدي دون إقرار موازنة للبلد الأمر، الذي انعكس على سوء الأوضاع الاقتصادية وارتفاع معدلات الفقر وعدم وجود فرص للعمل، مما ولد أزمة سياسية اجتماعية. في حين تمثلت الأزمة الصحية بظهور جائحة كورونا التي تحولت إلى وباء عالمي في بداية عام 2020 وانتقاله إلى العراق وتفشيه في مناطق متفرقة من البلد، وفي ظل عدم توفر بنية تحتية صحية مناسبة للسيطرة على المرض والحد من تداعياته ولد ذلك حالة من الهلع بين الناس.

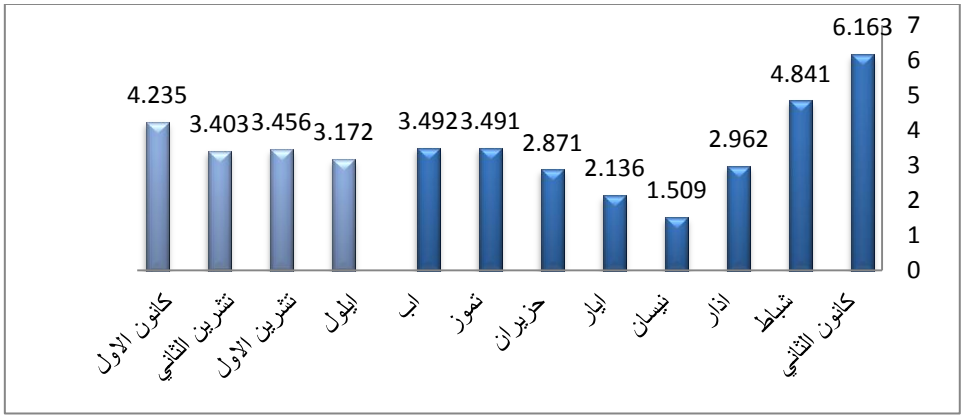
أما الأزمة الاقتصادية فقد تمثلت بتوقف حركة العالم بصورة مهولة بسبب انتشار الوباء مسببة انخفاضاً في أسعار النفط، إذ فقد سعر البرميل من قيمته بما يزيد على (50%) لتسقط أسعار النفط من (65.1) دولار للبرميل خلال شهر يناير من العام 2020 إلى (17.7) دولار للبرميل خلال شهر ابريل، والشكل (1) يوضح المعدلات الشهرية لأسعار النفط الخام.



الشكل (1) المعدلات الشهرية لأسعار النفط الخام خلال العام 2020

المصدر: الشكل من عمل الباحث بالاعتماد على: اوابك، (٢٠٢٠)، النشرة الشهرية صادرة عن منظمة الأقطار العربية المصدرة للبترول، أعداد مختلفة.

هذا السقوط الكبير والمفاجئ لأسعار النفط في الاسواق الدولية، أدى إلى إرباك أوضاع المالية العامة في البلد والتي تعد قاطرة النمو ومحرك النشاط الاقتصادي، إذ أصبح تمويل الإنفاق العام الممول بالإيرادات النفطية يواجه تحديات وصعوبات كبيرة، إذ كشف تشديد أوضاع المالية العامة عن مواطن ضعف كبيرة في البنية المالية للاقتصاد، واتساع عجز المالية العامة، وتدهور مؤشرات الاقتصاد الكلي. إذ انخفضت الايرادات النفطية من (6.1) مليار دولار في كانون الثاني إلى (1.5) مليار دولار في نيسان بحسب بيانات وزارة النفط العراقية. ينظر الشكل (2).



الشكل (2) عوائد الصادرات النفطية الشهرية لعام 2020 مليار دولار

المصدر: الشكل من عمل الباحث بالاعتماد على: بيانات وزارة النفط العراقية.

المبحث الثاني: أداء الاقتصاد العراقي في ظل الأزمة المركبة:

لا يمكن عزل التنمية الاقتصادية في العراق عن النفط بوصف الإيرادات النفطية هي الممول الرئيس للأنشطة الإقتصادية المختلفة، وبالتالي فهي المحرك الأساسي لنمو الأنشطة الاقتصادية الأخرى (غير النفطية)، لأن الخطط التنموية في العراق قد اعتمدت في تمويلها على الإيرادات النفطية، الأمر الذي نتج عنه العديد من التحديات الاقتصادية الداخلية والخارجية. يولد النموذج

التنموي القائم على الايرادات النفطية في تمويل الموازنة والاقتصاد جملة من التحديات والاختلالات الهيكلية التي تعيق فرص البلد في تحقيق تنمية اقتصادية مستدامة، وتزيد من تسلل مخاطر الاقتصاد العالمي إلى البلد عبر قناة الايراد النفطي. وللوقوف على أداء الاقتصاد العراقي وتطوره خلال الأزمة المركبة لعام 2020 نستعرض الجدول (3).

الجدول (3) الناتج المحلي الإجمالي للفصول الثلاثة لسنة 2020 مقارنة بالفصل الأول والرابع لعام 2019 بالأسعار الثابتة مليون دينار سنة الأساس (2007)

الأنشطة الاقتصادية	2020			2019		التغير للفصل الثالث عن 2020	
	الفصل الأول	الفصل الثاني	الفصل الثالث	الفصل الأول	الفصل الرابع	2019 الفصل الأول	2019 الفصل الرابع
	القيمة المضافة	القيمة المضافة	القيمة المضافة	القيمة المضافة	القيمة المضافة		
الزراعة والغابات	1.299.671.9	2.843.032.3	2.193.196.3	967.737.8	1.330.639.5	55.8	39.3
التعدين والمقالع	32.491.840.0	29.606.431.5	26.532.310.9	32.497.294.2	33.478.710.6	-22.4	-26.1
النفط الخام	32.457.017.7	29.568.343.1	26.493.235.4	32.461.028.9	33.388.140.2	-22.5	-26.0
الأنواع الأخرى من التعدين	34.822.3	38.088.4	39.075.5	36.265.3	90.750.4	7.1	-132.2
الصناعة التحويلية	420.196.9	404.968.5	765.237.2	428.436.2	586.150.0	44.0	23.4
الكهرباء والماء	498.378.0	717.178.1	742.967.0	477.081.6	555.039.0	35.7	25.2
البناء والتشيد	926.148.1	1.013.109.5	1.009.668.6	964.280.4	2.409.363.2	4.4	-138.6
النقل والمواصلات والخزن	3.500.426.4	2.702.524.6	3.543.487.3	4.019.955.2	4.460.332.4	-13.4	-25.8
تجارة الجملة والمفرد والفنادق	3.311.489.0	3.287.653.5	3.696.323.1	3.743.815.7	3.744.725.7	-1.2	-1.3
المال والتأمين وخدمات العقارات	2.392.909.1	2.300.642.6	2.643.201.4	2.656.108.5	2.776.524.5	-0.4	-5.0
البنوك والتأمين	526.623.5	436.550.0	521.182.7	625.280.0	696.268.1	-19.9	-33.5
ملكية دور السكن	1.866.276.6	1.864.092.6	2.122.018.7	2.030.828.5	2.080.256.4	-4.2	1.9
خدمات التنمية الاجتماعية	4.475.061.0	4.452.679.2	4.805.713.1	4.513.903.7	5.150.893.1	6.0	-13.3
الحكومة العامة	3.453.046.1	3.552.862.6	3.634.028.7	3.425.955.7	4.018.403.1	5.9	-10.5
الخدمات الشخصية	1.022.014.9	899.816.6	1.171.684.4	1.087.984.0	1.132.490.0	7.1	3.3
الناتج المحلي الإجمالي	48.988.262.3	47.050.137.5	45.600.111.6	49.870.349.9	54.048.882.2	-9.3	-18.5
الناتج المحلي الإجمالي عدا النفط	16.531.247.6	17.481.794.4	19.106.876.2	17.409.321.0	20.660.742.0	8.8	-8.1

المصدر: الجدول من عمل الباحث بالاعتماد على: وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للإحصاء، مديرية الحسابات القومية.

بالنظر للجدول (3) نجد أن أغلب الأنشطة الاقتصادية المكونة للناتج المحلي الإجمالي في الفصل الثالث من العام 2020 قد حققت نمواً سالباً مقارنة بالفصلين الأول والرابع لعام 2019، فعند مقارنة النمو الحاصل في الأنشطة المكونة للناتج خلال الفصل الثالث مع الفصل الرابع لعام 2019، نجد أن هناك أربعة أنشطة فقط حققت نمو موجب، وهي الزراعة، الصناعة التحويلية، الكهرباء والماء، والخدمات الشخصية، إذ بلغت معدلات نموها (39.3%، 23.4%، 25.2%، 3.3%) على التوالي.

أما على مستوى الناتج المحلي الإجمالي فقد انخفض الناتج للفصل الثالث لعام 2020 عن الفصل الأول لعام 2019 بنسبة (9.3%) وبنسبة (18.5%) عن الفصل الرابع لعام 2.19. كما وانخفض الناتج غير النفطي بنسبة (8.1%) عن الفصل الرابع لعام 2019. تفصح لنا معطيات الجدول السابق عن تطبع الاقتصاد العراقي على نموذج نمو فريد، إذ تكون النفقات الحكومية الممولة بالإيراد النفطي محركاً لمعظم قطاعات الاقتصاد الوطني، إذ يلاحظ أن أغلب الأنشطة المكونة للناتج المحلي الإجمالي للفصول الثلاث لعام 2020 تتكل على المورد النفطي، الأمر الذي ولد في الاقتصاد العراقي تلازماً محكماً بين حركة القطاع النفطي والقطاعات غير النفطية.

كشف انحسار تدفق الايرادات النفطية خلال الأزمة المزدوجة لعام 2020 عن عمق الاختلال الهيكلي الذي يعاني منه الاقتصاد العراقي، وأخذ مأزق الاقتصاد يتسع مع صعوبة تدبير موارد بديلة خارج القطاع النفطي، وأصبح سعر النفط يتحكم في مسار الناتج المحلي وميزان المدفوعات والمالية العامة، كون الاقتصاد يعتمد على الصادرات النفطية فقط والتي تشكل نحو (60%) من الناتج المحلي وبنحو (95%) من الموارد المالية للبلد، وقد شهد الناتج المحلي الإجمالي تدهوراً ملموساً خلال الفصول الثلاث من العام 2020 مقارنة مع الفصل الرابع من العام 2019. وتبعاً لذلك تراجع الناتج المحلي من دون النفط تراجعاً ملحوظاً بلغ ما يقرب (-8.1%). أما بخصوص معدلات النمو الموجبة المتحققة خلال الفصلين الأول والثاني من العام 2020، فقد كانت أكثر من نصفها من الأنشطة الخدمية. الأمر الذي يعكس هشاشة واختلال بنية الناتج والمساهمات المتواضعة للأنشطة الاقتصادية الأخرى، وإن تحليلها يبين الاعتماد الكلي على الصادرات النفطية والايرادات المتأتية منها، إذ احتل نشاط النفط الخام المرتبة الأولى من حيث الأهمية بنسبة مساهمة بلغت (57.77%) يليه نشاط خدمات التنمية الاجتماعية بنسبة (10.46%) وبالمرتبة الثالثة جاء نشاط الحكومة العامة بنسبة مساهمة (10.91%) وهو ما يكشف عنه الجدول (4).

الجدول (4) الأهمية النسبية للأنشطة الاقتصادية المكونة للناتج المحلي الإجمالي للفصول الثلاث من العام 2020 بالأسعار الثابتة

الأنشطة الاقتصادية	2020		
	الفصل الأول	الفصل الثاني	الفصل الثالث
	الأهمية النسبية	الأهمية النسبية	الأهمية النسبية
الزراعة والغابات والصيد	2.64	6.01	4.77
التعدين والمقالع	65.87	62.55	57.77
النفط الخام	65.80	62.47	57.68
الأنواع الأخرى من التعدين	0.07	0.08	0.09
الصناعة التحويلة	0.85	0.86	1.67
الكهرباء والماء	1.01	1.51	1.62
البناء والتشيد	1.90	2.14	2.20
النقل والمواصلات والخزن	7.10	5.71	7.71
تجارة الجملة والمفرد والفنادق	6.71	6.95	8.05
المال والتأمين وخدمات العقارات	4.85	4.86	5.75
البنوك والتأمين	1.07	0.92	1.13
ملكية دور السكن	3.78	3.94	4.62
خدمات التنمية الاجتماعية	9.07	9.41	10.46
الحكومة العامة	7.00	7.51	7.91
الخدمات الشخصية	2.07	1.90	2.55
المجموع حسب الأنشطة	100	100	100

المصدر: وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للإحصاء، مديرية الحسابات القومية.

المبحث الثالث: مقاربات الإصلاح والسياسات المطلوبة:

إن التعويل على تعافي أسعار النفط في الأسواق العالمية لتوفير التمويل اللازم للموازنة والاقتصاد يشكل ركيزة هشة تهدد مجمل الأنشطة الاقتصادية في العراق خصوصاً مع ارهاصات الاقتصاد العالمي. ومن شأن استمرار الهبوط السعري لأسعار النفط أن يضاعف الأعباء على كاهل الاقتصاد الوطني بالتزامن مع اعباء داخلية متعددة أهمها الاضطراب الأمني والسياسي، إلا أن اعتماد سياسات حصيفة قد تحول التحديات إلى فرص لإعادة هيكلة الاقتصاد والانسلاخ عن النموذج الريعي في النمو لصالح تنويع القاعدة الإنتاجية وتعزيز النمو والاستقرار الاقتصادي المستدام. وهنا لابد من التذكير قبل الإشارة إلى السياسات المطلوبة بأن نجاح هذه السياسات يعتمد على إرادة وجدية الأحزاب الحاكمة في الشروع بعملية إصلاح الاقتصاد العراقي.

أولاً: إصلاح دور السياسة المالية:

يفتقر الاقتصاد العراقي إلى سياسة مالية بالمعنى الحقيقي إذا تم اختزال خطوات وزارة المالية في إعداد ورسم السياسة المالية على تقيد الايرادات العامة في سجلات محاسبية وإعادة تخصيص النفقات حسب احتياجات الوزارات والهيئات غير المرتبطة بوزارة ويتم تقدير الإنفاق في هذه الوزارات على أساس حصة كل وزارة في الموازنة في السنة السابقة مع الأخذ بالحسبان التغيرات التي حصلت في الايرادات العامة التي ترتبط بحصيلة الصادرات النفطية وأسعار النفط، وبعد أن تحصل وزارة المالية على هذه الايرادات تحول إلى البنك المركزي لتنقيدها بصورة تكاد أن تكون آلية. وحسب هذه الآلية تغيب البرامج والخطط الاقتصادية في الموازنة العامة واتكال معظم فقراتها على اتجاه أسعار النفط الخام في السوق الدولية على حساب غياب الاستراتيجية المالية المطلوبة لتحقيق النمو والاستقرار الاقتصادي المستدام (داغر وصلال، ٢٠١٨: ٢). هذه الحقائق تلزم اعادة النظر بإعداد الموازنة لصالح تفعيل السياسات والبرامج الاقتصادية وهذا يتم من خلال الآتي:

١. من الضروري أن تتضمن الموازنة العامة برامج اقتصادية تحاكي واقع الاقتصاد العراقي وطبيعة الأزمات التي أخذت تعصف به بسبب أحادية المورد تؤسس هذه البرامج لنمط جديد في إدارة الموارد النفطية تستهدف تحفيز النمو في قطاعات الزراعة والصناعة والسياحة والنهوض بالقطاع الخاص وفك ارتباط النمو في هذه القطاعات بما يوفره القطاع النفطي من إيرادات.
٢. إصلاح بنية المالية العامة وبالخصوص ضبط الانفاق الحكومي وإصلاح النظام الضريبي بتبني جملة من القوانين التي تسهم في زيادة وتوسيع الأوعية الضريبية وتحديد أسعار جديدة للضرائب تنسجم والمقدرة التكليفية للمواطن مع الأخذ بنظر الاعتبار عدم اثقال كاهل المواطن في الطبقات الفقيرة والمتوسطة والعمل على إعادة هيكلة الصناعات المملوكة للدولة والتحول التدريجي نحو القطاع الخاص، إذ يكشف الواقع أن دعم وتمويل هذه الصناعات لم يحسن من أدائها الاقتصادي فمازالت الموازنة تعيل الكثير من مؤسسات القطاع العام وهي غارقة بالديون والخسائر، فضلاً عن ذلك لابد من تفعيل القطاعات غير النفطية لتنويع مصادر الايرادات العامة (صالح، ٢٠٢٠: ٩).
٣. لابد من إعادة النظر بهيكل الاقتصاد العراقي القائم على النفط وإبعاد قطاعات الاقتصاد المحلي من الاتكال على التدفقات التي يوفرها القطاع الخارجي ووضع آلية لتحفيز ودعم النمو الذاتي للقطاع الخاص بعيداً عن مؤسسات الدولة، كما يتطلب الأمر تفعيل الايرادات غير النفطية والحد من الهدر والاسراف الذي يلازم الانفاق العام عبر اعتماد مبدأ العائد الكلفة في الإنفاق لضمان

الترشيد والضبط المالي، كما ينبغي أن تتضمن الموازنة العامة خطط وسياسات للتنمية والإصلاح الاقتصادي وزيادة الرقابة والشفافية على الأداء المالي للحكومة (صندوق النقد الدولي، ٢٠١٧: ١٥).

ثانياً: تفعيل أدوات السياسة النقدية:

من أجل إعادة الفاعلية لأدوات السياسة النقدية ومنحها مزيداً من الاستقلال الحقيقي وتوجيه بوصلتها نحو تحقيق الأهداف المرغوبة لابد من الأخذ بالآتي: (اسماعيل، ٢٠١٧: ٧)

١. ضرورة تحقيق الاستقرار المالي والنقدي الأمثل عن طريق تقليص العجز غير النفطي وتعظيم الايرادات المحلية وضبط النفقات المحلية، ووضع سقف محدد للنفقات التشغيلية.
٢. التكيف مع أسعار النفط المنخفضة عبر إعداد الموازنة العامة للدولة على أساس سعر محدد ومتحفظ للنفط المصدر، نظراً لتراجع التوقعات حول تعافي قريب للأسعار.
٣. تحديد سقف محدد وضيق لمقدار عجز الموازنة العامة سنوياً وممارسة رقابة فعالة على تنفيذها وإدارة فعالة للاحتياطي النقدي للخزينة.
٤. إدارة الدين العام وضبطه بما يحقق استدامة الوضع المالي مع الأخذ بالحسبان عدم توفر موارد إضافية ومصادر للدين العام خلال السنوات المقبلة.
٥. احتساب الآثار المحتملة على الاحتياطيات الأجنبية عند إعداد الموازنة العامة لتبقى بمستوى الكفاية وعدم تعريضها لمخاطر الانخفاض الحاد.
٦. استمرار البنك المركزي بمبادراته بدعم القطاعات الحقيقية عبر الاقراض الزراعي والصناعي والاسكاني لتحفيز القطاعات غير النفطية وامتصاص جزء من زخم الركود الاقتصادي في البلد.
٧. الحد من تراكم ديون القطاع الخاص المحلي والأجنبي المنفذ للمشاريع الحكومية لما يولده ذلك من مناخ غير مستقر وغير آمن للعمل والاستثمار في العراق.
٨. أهمية إشراك البنك المركزي في إعداد الموازنات السنوية من أجل رفع الضغط عن احتياطي البنك ومواجهة التحديات المالية والنقدية.
٩. لأجل الحفاظ على الاستقرار النقدي ينبغي تقنين حجم الاستيرادات والسيطرة على المنافذ الحدودية وتشجيع الاستثمار الأجنبي وتحفيزه وتوفير الظروف المناسبة لنموه، فضلاً عن بسط الاستقرار سياسياً وأمنياً واجتماعياً وقانونياً للحيلولة دون هجرة الأموال للخارج.

ثالثاً: تفعيل خطط التنمية الاقتصادية:

لابد أن يتنبه واضعي السياسة الاقتصادية وأصحاب القرار في هذا البلد إلى خطورة الاعتماد المفرط على ما يوفره القطاع النفطي من ايرادات مرتبطة بأسعار السوق الدولية للنفط الخام ذات الطابع المتقلب والتي كرست من عمق الاختلالات الهيكلية وعززت من أحادية الاقتصاد العراقي، لابد من وجود سياسة اقتصادية فعالة تجنح إلى تصحيح الانحراف التنموي الذي خلفه الاتكال المفرط على النفط الخام. وفي هذا السياق استوعبت خطة التنمية الثالثة (2018-2022) معظم التحديات التي تواجه الاقتصاد العراقي كالتحدي الأمني ومحدودية الموارد والعجز عن تمويل المشاريع الاستثمارية وشيوع ظاهرة الفساد الإداري والمالي والتحديات المؤسساتية. وقد اعتمدت الخطة على مجموعة أهداف عامة وواسعة منها ترسيخ الحكم الرشيد والشراكة بين القطاع العام والخاص وتوفير بيئة استثمارية ملائمة وإصلاح القطاع المصرف وتبني سياسات التنمية المستدامة وحماية البيئة وتأمين حقوق الأجيال، فضلاً عن التمكين المجتمعي وتكافؤ الفرص (وزارة التخطيط، (٣٤٣)

٢٠١٩: ١٢). إن نجاح هذه الخطة في تحقيق الأهداف التي تضمنتها لا يمكن أن يكتب لها النجاح إذا لم تكن هناك آلية تعالج المشاكل التي رافقت الخطط التنموية السابقة مستوعبة أهم جوانب القصور فيها وخصوصاً فيما يتعلق بمراحل التنفيذ والمراقبة.

رابعاً: حوكمة مؤسسات الدولة:

إن هيمنة الاحزاب السياسية على عملية صنع القرار الاقتصادي في البلد بما يتوافق مع برامجها السياسية ومصالحها الانتخابية وعلى حساب تحقيق التنمية والاستقرار الاقتصادي لابد من أن تتوفر مظلة رقابية دولية على أداء الحكومة ومؤسساتها لتجنب العراق الانزلاق نحو الهاوية وتصحيح الانحراف الذي تسلل لكافة مؤسسات الدولة بسبب المحسوبية والفساد، وفي هذا المجال يمكن الاستفادة من الحزم والمساعدات المالية والفنية التي يقدمها صندوق النقد الدولي، وبذلك يمكن أن تساعد حزم الإصلاح هذه في تصميم إطار اقتصادي جديد يتناسب مع واقع الاقتصاد العراقي، إذ يمكن أن يوفر برنامج إصلاح المالية العامة أملاً في تصحيح خطط وبرامج الموازنة العامة بما يخدم التوازن الاقتصادي في البلد عبر تحفيز قطاعات الاقتصاد المختلفة ودعم الفئات محدودة الدخل وتفعيل منافذ تحصيل الايرادات المالية البديلة للنفط لتساهم في رفد الموازنة، وهذا يتم عبر الإصلاح الضريبي وإصلاح السوق المالية من أجل امتصاص الفوائض المالية لدى الجمهور وتحويلها لقنوات استثمارية بدلاً من تبديدها في أنماط استهلاكية، وفي هذا السياق يهدف برنامج الإصلاح الاقتصادي العراقي الذي يدعمه استعداد الاتفاق الائتماني برعاية صندوق النقد الدولي إلى معالجة احتياجات ميزان المدفوعات العاجلة والوصول بالإنفاق إلى مستوى يتناسب مع انخفاض أسعار النفط وضمان استمرارية الدين العام في حدود يمكن تحملها. ويرى خبراء صندوق النقد الدولي أنه يتعين على الحكومات العراقية وعلى مستوى الموازنة العامة أن تجري أو تقوم بعملية التصحيح المالي عبر خفض الإنفاق الرأسمالي غير الكفوء مع حماية الإنفاق الاجتماعي، وينبغي أن تتم بالتدريج عملية التصحيح المالي عن طريق زيادة الايرادات غير النفطية وتخفيض الإنفاق الجاري وإصلاح قطاع الكهرباء ودعم المؤسسات المملوكة للدولة لإفساح المجال أمام إنفاق استثماري أكبر وأكثر فاعلية بما يدعم تحقيق النمو الاقتصادي.

أما بالنسبة لإجراءات دعم استقرار القطاع المالي فيتم ذلك عبر تعزيز الإطار القانوني للبنك المركزي وإعادة هيكلة البنوك المملوكة للدولة وإلغاء قيود الصرف مع استقرار أسعار الصرف دون إحداث تغيير كونها تمثل ركيزة أساسية لاستقرار الاقتصاد ومقاومة الضغوط التضخمية (صندوق النقد الدولي، ٢٠١٦: ١-٢).

خامساً: تفعيل آليات القضاء على الفساد الإداري والمالي:

ينبغي على الحكومات القادمة التي ستفرزها الانتخابات المقبلة أن تضع عملية الإصلاح الاقتصادي والقضاء على الفاسد الإداري والمالي في سلم أولوياتها، لأن هذه الظاهرة التي أصبحت تتزايد باستمرار في أغلب مؤسسات الدولة تعد من أكثر أزمات الاقتصاد العراقي وسبباً رئيسياً في هدر المال العام وتبديد ايرادات الخزينة العامة، وهذا يعيق التنمية ويضعف أداء القطاعات الاقتصادية ويقوض النمو الاقتصادي في البلد. وفي هذا المجال يمكن انتهاج جملة من السياسات والإجراءات التي يمكن تقوض هذه الظاهرة:

١. دعم انظمة الحوكمة الالكترونية إذ تعد هذه الأنظمة من الوسائل المتطورة في مكافحة الفساد وتطوير سير الإجراءات الحكومية وتمكين أكبر عدد من الموظفين من حيازة المعلومات، إن مثل

هذه التكنلوجيا كالأنترنت والاتصالات تساعد في الانطلاق نحو شفافية أكبر وفساد إداري أقل، كونها تحد من بعض الممارسات الاجتهادية التي تولد الفساد، فهي مدخل للكشف عن حالات الفساد من خلال الاحتفاظ بمعلومات مفصلة بشأن الصفقات المالية، مما يمكن من ملاحقة المفسدين ومتابعتهم والربط بينهم وبين تصرفاتهم وأعمالهم الموحية إلى الفساد، فضلاً عن ذلك أنها تساعد المواطنين على كشف الفساد والاعتراض على السياسات الاقتصادية الخاطئة وغير الرشيد في إدارة المشاريع بما يخدم تصحيح المسار في تحقيق أهداف التنمية (علي المولوي، ٢٠١٨: ٢٣).

٢. إنشاء مرجعية موحدة لإبرام وتنفيذ العقود الحكومية إذ تعاني الدولة العراقية من الفوضى في هذا المجال، إذ أن لكل وزارة أو جهة غير مرتبطة بوزارة صلاحية التعاقد وإحالة المشاريع ومتابعة تنفيذها مع إشراف يسير وغير مباشر لوزارة التخطيط، وهو ما أدى إلى وجود عدد كبير من المشاريع المتلكئة وغير المجدية، لذا فإن الحد من فساد العقود الحكومية يتطلب إنشاء مرجعية موحدة لإبرام وتنفيذ العقود الحكومية ومتابعة تنفيذها على أن تكون خاضعة لمجلس إدارة مرتبط برئيس الوزراء مباشرة، وتكون آلية عمل هذه المرجعية هي استلام طلبات الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة والجامعات وغيرها من المؤسسات الحكومية بشأن المشاريع المراد إنجازها، وإعداد خطة تعاقدات موحدة وشاملة لكل طلبات العقود هذه ولسقف زمني محدد (سنة فأكثر) مع توحيد العقود المتناظرة بعقد موحد على المستوى الوطني، وتتولى هذه المرجعية جميع الإجراءات من قبيل تحديد المواصفات والإعلان والتعاقد والإشراف على التنفيذ وصولاً إلى استلام المشروع بنحو متكامل وتسليمه إلى الجهة ذات العلاقة على أن تنشر هذه الإجراءات على شبكة المعلومات الدولية لضمان شفافية التعاقد والسرعة بالإنجاز (المولوي، ٢٠١٨: ١٧).

٣. تفعيل الدور الرقابي لمجلس الوزراء، فعلى الرغم من تعدد المنظومات الرقابية في العراق سواء تلك المرتبطة بالسلطتين التشريعية والتنفيذية أو المستقلة التي تعمل تحت إشراف مجلس الوزراء، إلا أن تعدد هذه الجهات لم يحد من ممارسات الفساد الذي ضرب كل مفاصل الدولة وأجهزتها والذي بات يهدد الأمن الوطني والسبب هو في البنية الهيكلية لهذه الجهات الرقابية، فمكتب المفتش العام لوزارة ما مثلاً يكون مرتبطاً بالوزير كأي تشكيلات التدقيق والرقابة الداخلية الأخرى، وهنا لا يمكن اتخاذ أي إجراء لمكافحة الفساد إلا بموافقة الوزير، فضلاً عن سلطة الوزير على موظفي مكتب المفتش العام فبإماكنه نقل الموظفين من وإلى المكتب، وعليه فمن أجل تفعيل الدور الرقابي لرئيس مجلس الوزراء كونه المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة، وتمكين مكتب المفتش العام من أداء مهامه بكل استقلالية لابد من ربط منظومة المفتشين العموميين برئيس مجلس الوزراء ليشكل رقابة إدارية لاحقة على الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة بإكمالها بما فيها الوزير ويكون أداة رقابية في تشخيص مواطن الخلل وشبهات الفساد في هذه الوزارات والهيئات، الأمر الذي يستدعي قيام مجلس النواب بتشريع قانون مكاتب المفتشين العموميين على أن يتضمن ربطها برئيس مجلس الوزراء وبما يناظر العمل القطاعي لديوان الرقابة المالية الاتحادية (عويد، ٢٠١٨: ٣).

٤. إعادة النظر بالحاصنة الوظيفية التي يمارسها رؤساء الدوار في حماية موظفيهم والتي أصبحت حجر عثرة في طريق الجهود الرامية إلى محاسبة هؤلاء الموظفين، فالحصانة الوظيفية ضرورة لتوفير الحماية القانونية للموظفين ضد الدعاوي الكيدية، ولكن ينبغي أن لا تستغل لحماية المفسدين من الموظفين، إذ لابد أن يتحقق التوازن بين ضرورة خضوع الموظفين لسيادة القانون

ومسائلتهم عن الجرائم التي يرتكبونها كالرشى والاختلاس وبين توفير الحماية للموظفين النزيهين.

٥. فتح ملفات الفساد السابقة والحالية وبإشراف لجنة علياء من القضاة المختصين والمعروفين بالنزاهة للتحقيق فيها ومحاكمة المفسدين مع وضع سقف زمني لحسم القضايا الرقابية وكشف الفساد والإعلان عنها طبقاً للقانون بوسائل مختلفة تشتمل على الندوات والإعلانات والتحقيقات مع المتهمين وغيرها من البرامج الهادفة إلى تطويق هذه الظاهرة والتعريف بمرتكبيها (سلمان، ٢٠١٨: ١٣).

سادساً: إصلاح الإدارة المالية العامة وتحقيق الاستدامة المالية:

تعد شفافية الموازنة العامة ركيزة أساسية في حوكمة الإدارة المالية ورفع كفاءة الأداء العام ومحاربة الفساد المالي والإداري الذي تسلل لمعظم فقرات الموازنة العامة في العراق، إذ يعاني العراق من ضعف ملحوظ في مستويات الشفافية والإفصاح بحسب منظمات دولية متخصصة وحقق نسب متدنية جداً في هذا المجال، إذ ما تزل المؤسسات الحكومية لا تعلن عن الكيفية التي يدار بها التمويل والمشتريات العامة، وهذا يمثل أحد أهم التحديات التي تمنع من تتبع الإنفاق عبر المراحل المختلفة لدورة الموازنة العامة وكثيراً ما تفتقر الوزارات المختصة والمؤسسات التابعة إلى بيانات موثوقة بشأن توافر الأموال وعدم القدرة على ربطها بالنفقات، إن تعزيز الإدارة المالية العامة هو أمر حاسم في بناء شرعية الدولة، فضلاً عن ضمان المساءلة والكفاءة في إدارة الموارد العامة (وزارة التخطيط، ٢٠١٩: ٢٨). مما يتطلب الشروع في تعزيز شفافية الموازنة عبر الجوانب الآتية: (البصري، ٢٠١٥)

١. إصدار تقرير ما قبل الموازنة (استراتيجية الموازنة) الذي يتضمن عرض أهداف السياسات الاقتصادية والضريبية للحكومة على المدى المتوسط والبعيد يوضح توقعات الايرادات والنفقات والعجز أو الفائض والدين العام (ويجب أن ينشر هذا التقرير قبل شهر على الأقل من تقديم مشروع الموازنة).

٢. إصدار التقارير الشهرية: إذ تظهر هذه التقارير مدى التقدم في تطبيق الموازنة والتي يجب أن تصدر في غضون (ثلاثة أسابيع) من نهاية كل شهر ويجب مقارنة الأرقام بما هو متوقع من ايرادات ونفقات شهرية، كما ويجب أن تتضمن التقارير معلومات مفصلة عن النشاط الاقراضي للحكومة.

٣. إصدار تقرير منتصف العام: الهدف منه تقديم فكرة شاملة عن تنفيذ الموازنة وأدائها للسنة الجارية ويجب أن يصدر في غضون ستة أسابيع من نهاية النصف الأول من السنة المالية متضمناً مناقشة شاملة للموجودات والمطلوبات المالية للحكومة والموجودات غير المالية ومخصصات رواتب المتقاعدين والطوارئ.

٤. إصدار تقرير نهاية العام: فهو وثيقة المساءلة الأساسية للحكومة ويجب أن يخضع للتدقيق من قبل أعلى مؤسسة في مجال تدقيق الحسابات وأن يصدر في غضون ستة أشهر قبل نهاية السنة المالية، كما ويجب أن يظهر التقرير مدى الالتزام بمستوى الإيرادات والنفقات التي أقرها البرلمان في الموازنة وأي تعديل على الموازنة الأصلية خلال العام وأن يقدم على الصيغة المطابقة تماماً لصيغة تقديم الموازنة.

سابعاً: زيادة كفاءة القطاع النفطي:

يكتسب القطاع النفطي اهمية كبيرة في الاقتصاد العراقي، إذ تعد الايرادات المستحصلة من هذا القطاع المصدر الرئيس لعائدات البلد من العملة الأجنبية وتمارس مدفوعاته تأثيراً بالغ الأهمية على مختلف قطاعات الاقتصاد المحلي، فضلاً عن دوره في تمويل الموازنة العامة وتؤشر البيانات والدراسات المتاحة. إن القطاع النفطي سيواصل الصدارة في الاقتصاد العراقي كمصدر للتنمية والتمويل لكافة القطاعات الإنتاجية والخدمية (العباس، ٢٠١٧: ٤٦)، إلا أن انتاج العراق من النفط الخام لا يظهر اتساع احتياطه النفطي ففي عام 2016 بلغ معدل احتياطي العراق إلى الإنتاج السنوي (93.6) عاماً، وهذا ضعف المتوسط العالمي البالغ (50.6) عاماً. هذه الإمكانيات تتيح للعراق أن ينتج أكثر من ثمانية ملاين برميل من النفط الخام، وفي مجال احتياطيات الغاز الطبيعي يقدر الاحتياطي بحوالي (112) تريليون قدم مكعب قياسي، لكنه بالمرتبة (65) عالمياً من حيث الإنتاج، إذ مازالت مناطق كثيرة غير مكتشفة، لذا يتعين استكشاف العديد من حقول الغاز في أعماق أكبر، وبلغ إنتاج الغاز الطبيعي حوالي (2.8) مليار قدم مكعب قياسي في اليوم عام 2016 وهو معدل منخفض قياساً بحجم الاحتياطي، وقد أدى نقص الغاز الطبيعي المنتج محلياً إلى الاعتماد على الخارج لتشغيل المحطات الكهربائية الغازية، لذا فإن استبدال الغاز بالنفط سيسمح للعراق بتقليل الاستيرادات وزيادة الصادرات النفطية وتوفير مبلغ اجمالي يقدر بحوالي (5.1) مليار دولار سنوياً، لذا لا يمكن إغفال أهمية الدور الكبير الذي يلعبه القطاع النفطي في توفير التمويل وتحريك قاطرة التنمية وتحفيز القطاعات الأخرى بما يوفره من موارد ومدخلات وطاقة وعليه يبرز في هذا الإطار القيام بمضاعفة الإنتاج النفطي وزيادة الصادرات، وخدمات النقل والتوزيع، مضاعفة طاقات التصفية والتكرير من أجل تحقيق الاكتفاء الذاتي من المشتقات النفطية وتوفير التمويل لاتجاهات أخرى تساعد على تحفيز النمو في قطاعات أخرى (وزارة التخطيط، ٢٠١٩: ٣٤).

ثامناً: تهيئة بيئة مناسبة لقطاع خاص قوي وتنموي:

لا يمكن تنويع الاقتصاد العراقي في ظل هيمنة القطاع العام على القطاع النفطي، إن التوسع في القطاعات الأخرى غير النفطية في النشاط الاقتصادي، إنما يقوم على توسيع نشاط القطاع الخاص، وهذا يتطلب معالجة القيود الكثيرة التي تعيق تطوير القطاع الخاص بما في ذلك حوكمة الشركات والهيئات المملوكة للدولة وتوفير إطار جديد للسياسات والتنظيم لاستثمارات القطاع الخاص وسياسة تحديد الأسعار، وستمكن إصلاحات القطاع المالي والبنية التحتية المالية أيضاً من دعم الأنشطة الاقتصادية الخاصة، وهذا يتطلب القيام بالآتي:

١. دعم القدرات الاستثمارية للقطاع الخاص:

إن قرارات الاستثمار يجب أن تبنى بحسابات وأمزجة اقتصادية ومالية مدروسة كونها جزء لا يتجزأ من حركة المتغيرات الاقتصادية وهذه الآلية مفقودة لدى متخذي ومنفذي المشاريع الاستثمارية التي قامت بها مؤسسات الدولة العراقية (الهيئة الوطنية للاستثمار، ٢٠١٠). ويمكن متابعة ذلك من خلال التمعن بالموارد المالية التي وجهتها الدولة من خلال الموازنات المالية منذ عام 2003 ولغاية الآن نحو القنوات الاستثمارية على مستوى القطاعات الاقتصادية التي لم يتحقق منها شيء ينعكس على واقع الاقتصاد العراقي، إذ أنها لم تتم بطرق ووسائل علمية مدروسة، إذ أن الآلية المعتمدة في قرارات الاستثمار لأغلب المشاريع الاستثمارية كانت تعتمد فقط على تهيئة استمارة معينة تظم معاير أو مؤشرات شكلية في تحديد نسب الانجاز أو التنفيذ، وهو ما أكدته وزارت

التخطيط في إحدى الدراسات من أن (30) وزارة في ضوء اعتماد هذه الآلية لم تنفذ مشاريعها الاستثمارية. في حين إن آلية تنفيذ المشاريع الاستثمارية على مستوى القطاع الخاص تختلف عن القطاع العام، لأن القطاع الخاص يأخذ بنظر الاعتبار مبدا الكفاءة الاقتصادية والحسابات الاقتصادية الفنية الدقيقة المبنية أساساً على تحقيق العوائد المالية الكبيرة والسريعة. وفي الحقيقة فإن هناك انشطة استثمارية كثيرة في الاقتصاد العراقي على مستوى القطاع الخاص في مجال الصناعة والزراعة وهي أنشطة مجدية تساهم في حل الأزمة المالية الحالية، ويمكن أن تكون أداة فاعلة في طريق الإصلاح الاقتصادي فيما إذا حصلت على الدعم والمساندة من قبل الدولة متمثلة بسن القوانين والتشريعات الضرورية لحماية المستثمر الخاص (حسن، ٢٠١٧: ١٧).

إن تنمية القطاع الخاص ينبغي منحها الأولوية فهناك عدد من المجالات الرئيسية التي يمكن أن تخلق قطاع خاص قوي وتنموي تتمثل بالآتي: (حسن، ٢٠١٩: ٢٤٤)

أ. إشراك القطاع الخاص في جهود إعادة البناء والإعمار وتكوين شراكة حقيقية بين القطاعين العام والخاص في جميع المجالات ولاسيما تقديم السلع العامة.

ب. دعم القطاعات ذات الأولوية في النمو التي تشمل البناء والأشغال العامة والزراعة والأعمال التجارية والسياحة.

ت. وضع مجموعة مستهدفة من الإصلاحات لتنمية القطاع الخاص تشمل تعزيز المشتريات الحكومية وحماية المستثمرين والحد من انتشار الفساد من خلال زيادة مستوى الشفافية في بيئة الأعمال وتشديد عمليات الرقابة وحوكمة الشركات وإصلاح الشركات المملوكة للدولة والتي من شأنها تعزيز مشاركة القطاع الخاص.

ث. تحسين التكامل التجاري من خلال الاتفاقيات التجارية وتطوير سياسة تجارية أكثر شمولاً للعراق وذات أهداف استراتيجية واضحة بما في ذلك ابرام اتفاقيات الاستثمار الثنائية واتفاقيات التجارة التفضيلية واتفاقيات الاستثمار الدولية، فضلاً عن تحسين بيئة الأعمال والاستثمار وتوفير بيئة مناسبة وجاذبة للاستثمار الأجنبي.

٢. وضع برنامج لدعم المؤسسات الصغيرة والمتوسطة:

ويتم عن طريق الأنشطة الآتية:

أ. تكوين صندوق لتوفير رأس مال أولي من أجل ايجاد مصادر تمويل ميسرة وضمانات قروض للقطاع الخاص تعمل على توسعة انشطته وزيادة القدرة التنافسية وتدعيم عمليات الابتكار والعمل على إقامة مؤسسات جديدة.

ب. إعداد برنامج خاص لإتاحة الفرص للقطاع الخاص بما فيها الشركات الكبرى والمتوسطة والصغيرة للعمل مع الشركات العامة الحكومية وتطوير المراكز الصناعية والتكنلوجية ومراكز الأعمال التجارية وحاضنات الأعمال إنشاء وحدة متخصصة الهدف منها تعزيز الوعي بالمساواة بين الجنسين في القطاع الخاص وزيادة فرصة العمل للنساء في هذا القطاع، فضلاً عن القيام بحملة توعوية شاملة وتقديم الخدمات الاستشارية وخدمات التوجيه وتخطيط الأعمال والتدريبات للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة.

ت. يجب أن تقوم السلطات التشريعية والتنفيذية بفتح حوار مع القطاع الخاص عند الشروع بقوانين أو تشريعات تخص القطاع الخاص عبر لقاءات أو ندوات لمراجعة وتبسيط الأطر القانونية والتنظيمية التي تتعلق بنشاط القطاع الخاص وإصدار قوانين جديدة تنصب في مصلحة هذا القطاع وتوفير الحوافز للاستثمارات الجديدة والابتكارات وتسجيل الأعمال، ولابد من أن تقوم

السلطتين التشريعية والتنفيذية بالعمل على اقتراح وتطوير خطط استراتيجية وسياسات حديثة تتوجه نحو المجالات ذات الأسبقية التي تدعم القطاع الخاص (عبدالحسين وعبدالعالي، ٢٠١٧: ١٥٤).

ث. توفير التمويل الكافي للقطاع الخاص عبر إصدار قوانين جديد وإزالة العوائق الروتينية وتحسين فرص هذا القطاع في الحصول على التمويل اللازم الذي يتناسب والفرص الاستثمارية في البلد والعمل على استحداث آليات تمويل جديدة تكون متاحة لكل مؤسسات القطاع الخاص لاسيما المتوسطة والصغيرة.

ج. تبني برامج متقدمة للتدريب والتأهيل تساهم في تمكين قوة العمل العراقية من رفع مهاراتهم بحث تكون هذه البرامج متناغمة مع متطلبات سوق العمل لأجل رفد القطاع الخاص بما يحتاجه من مهارات تتلاءم ومتطلبات عمله.

ح. العمل على تذليل العقبات التي تقف بوجه منح إجازات الاستثمار وتخصص الأراضي اللازمة لإقامه المشاريع الاستثمارية ومنح الاعفاءات الضريبية وحماية كمركية للسلع المماثلة لأجل تمكين القطاع الخاص من النفاذ إلى السوق المحلية ومنافسة المستورد الأجنبي (حسن، ٢٠١٩: ٢٤٥).

خ. بسبب انحسار الايرادات النفطية وما ترتب عليه من ضعف المركز المالي للدولة أصبحت في وضع صعب أن تدعم أو تعيل مؤسسات القطاع العام التي هي بالغلب مؤسسات تعاني من تراجع أدائها الاقتصاد ومثقلة بالديون والخسائر. وهذا يترتب عليه الترتيب لمحركات جديدة لتنمية هذه القطاعات أو الصناعات ويعد البدء بالقطاع الصناعي الحكومي خطوة باتجاه مشروع الشراكة بين القطاع العام والخاص، إذ تعاني المنشئات الحكومية من انعدام الجدوى الاقتصادية والتوقف والإهمال وضعف الإنتاجية. وعليه لابد من توفر الاطر والصيغ المناسبة لإدخال القطاع الخاص كشريك في إدارة واستغلال هذه المشاريع مع وضع هذه العملية تحت رقابة صارمة وشفافية كبيرة توخياً من تسلل مافيات الفساد الحكومي لهذه المشاريع واجهاضها (حسن، ٢٠١٧: ١٩).

الخلاصة والاستنتاجات:

يلزم الواقع الجديد الذي تشهده اسواق النفط العالمية الحكومة العراقية وأصحاب القرار إلى ضرورة تبني استراتيجية اقتصادية واضحة المعالم تحاكي بيئة الاقتصاد العراقي تهدف إلى تصحيح الانحراف التنموي الذي خلفه الاتكال المفرط على النفط وحماية الاقتصاد والموازنة من التقلبات الكبيرة والمفاجئة في اسعار النفط والتأكد من استخدام الايرادات النفطية بكفاءة لأغراض التنمية أي إن تقلبات الايرادات النفطية لا ينبغي أن تنتقل إلى الاقتصاد المحلي من خلال قرارات الانفاق المسايرة للاتجاهات الدورية، فهذا الاتكال عمق الاختلالات الهيكلية وعزز من أحادية الاقتصاد وتبعيته للخارج، إذ زاحم الاتكال المفرط على النفط مصادر الايرادات الأخرى كالضرائب والرسوم وعوائد المؤسسات الاقتصادية العامة وأضعف من نسب مساهمتها في تمويل الموازنة العامة، وبالتالي أفضى إلى عدم استقرار مصادر التمويل وهو الأمر الذي نتج عنه نموذج نمو فريد إذا يكون الايراد النفطي محركاً لمعظم القطاعات الحكومية. الاعتماد على نمو القطاع القائم على الايرادات النفطية في تنمية الاقتصاد الوطني غير مجدية وقائمة على قواعد وركائز هشة فارتباط التنمية الاقتصادية بما يتحقق من الايرادات النفطية المرتبطة بالأسعار العالمية للنفط الخام لا يمكن أن يخلق نمو اقتصادي مستدام لأن الاقتصاد يتحرك، ولكن ليس نتيجة سياسات تابعة للاقتصاد المحلي وإنما

نتيجة أو انعكاس لعوامل خارجية تؤثر وتتحكم فيه أسعار النفط والصادرات النفطية. إن إعادة هيكلة الاقتصاد العراقي من خلال إصلاح كافة القطاعات المالية والنقدية وتنويع القطاعات المساهمة في الناتج المحلي الإجمالي وإدامة النمو الاقتصادي بعيداً عن النفط وتقلباته المستمرة هو ضرورة استراتيجية وليس خياراً للحكومات أن تنتهجه. الاعتماد المفرط على النفط في تمويل الموازنة والاقتصاد أدى إلى ظهور العديد من السلبيات في الاقتصاد العراقي أبرزها.

١. الاختلال الهيكلي، إذ تبين من تحليل الأهمية النسبية للقطاعات الاقتصادية المكونة للنتاج المحلي انخفاض مساهمة القطاعات الإنتاجية الأخرى لصالح مساهمة القطاع النفطي، وهذا يؤشر إلى العلاقة العكسية بين تطور قطاع التصدير المزدهر وقطاعات التصدير التقليدية.
٢. هناك مظهران مهمان لأحادية الاقتصاد، الأول يتمثل بهيمنة القطاع النفطي على الأنشطة الاقتصادية، وبخاصة قطاعي الصناعة والزراعة، والثاني هيمنة القطاع العام على توليد الدخل الوطني، بوصفه المصدر الرئيس للدخل والمستوعب الأكبر لقوة العمل.
٣. التذبذب الشديد في معدل النمو الاقتصادي نتيجة الاعتماد المفرط على النفط، وزيادة حساسية الناتج المحلي للتقلبات في أسعار النفط ومعدل الصادرات النفطية، وأصبح الاقتصاد أكثر عرضة لهذه التقلبات مع مرور الزمن في ظل عدم اعتماد سياسة تستهدف فك الارتباط بنموذج النمو القائم على النفط، وتخفيف آثار الصدمات النفطية وغير النفطية.
٤. إن الاقتصاد العراقي يتعرض للأزمات والصدمات بسهولة، وذلك بسبب وجود سعلة وحيدة في جانب الصادرات، وقد أدت الصدمات المزدوجة للمدة (2014-2020) إلى توليد عجز مالي كبير وزيادة حدة الدين العام وأثارت مخاوف كبيرة بشأن عملية استحصال الايرادات النفطية.

التوصيات:

لم يتعرض البحث الى ذكر التوصيات ، حيث ان ما جاء في المبحث الثالث هي بمثابة توصيات فعلية تتناسب وواقع الاقتصاد العراقي ولها علاقة مباشرة بإعادة هيكلته .

المصادر:

١. إسماعيل، علي محسن، (٢٠١٧)، السياسة النقدية: التحديات وسبل مواجهتها، البنك المركزي العراقي، تموز ص٦-٧.
٢. البصري، كمال، شفافية الموازنة الاتحادية، جريدة الصباح ٢٠١٥/٢/١٦.
٣. البنك المركزي العراقي، (٢٠١٤)، التقرير الاقتصادي السنوي.
٤. حسن، حسين عجلان، (٢٠١٧)، تنويع قدرات الاقتصاد العراقي في ظل الهيمنة الريعية، الواقع الراهن والحسابات المستقبلية، مجلة المنصور، كلية المنصور الأهلية، المجلد، العدد ٢٧.
٥. حسن، نشأت مجيد، (٢٠١٩)، مساهمة القطاع الخاص في النشاط الاقتصادي العراقي وسبل النهوض بواقعه الحالي، مجلة تكريت للعلوم الإدارية والاقتصادية، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة تكريت، المجلد ١٥، العدد ٤٦، ص٢٤٤.
٦. داغر، محمود محمد وصلال، شاكر حمود، (٢٠١٨)، تأثير قواعد السياسة المالية على فاعلية السياسة النقدية في العراق للمدة (١٩٩٠-٢٠١٥)، مجلة جامعة الانبار للعلوم الاقتصادية والإدارية، المجلد ٩، العدد ١٨، ص٢.
٧. سلمان، هيثم عبدالله، (٢٠١٨)، الإصلاح الاقتصادي والفساد في العراق، سلسلة إصدارات مركز البيان للدراسات والتخطيط، ص١٣.
٨. صالح، مظهر محمد، التعزيز المالي للعراق: رؤية للأعوام (٢٠١٨-٢٠٢٢)، شبكة الاقتصادين العراقين.
٩. صندوق النقد الدولي، (٢٠١٦)، تقرير المراجعة الأولى لتنفيذ اتفاق الاستعداد الائتماني في العراق، التقرير القطري رقم (٣٧٩/١٦) ديسمبر، ص١-٢.
١٠. صندوق النقد الدولي، (٢٠١٦)، تقرير المراجعة الأولى لتنفيذ اتفاق الاستعداد الائتماني في العراق، التقرير القطري رقم (٢٥٥/١٦)، ص٧.

١١.صندوق النقد الدولي، (٢٠١٧)، تقرير المراجعة الأولى لتنفيذ اتفاق الاستعداد الائتماني في العراق، التقرير القطري رقم (٢٥١/١٧) أغسطس ، ص١٥.
١٢.عبدالحسين، سالم وعبدالعالي، مصعب، (٢٠١٧)، الاقتصاد العراقي في ظل الهيمنة الريعية ومتطلبات التنويع الاقتصادي للمدة (٢٠٠٣-٢٠١٥)، مجلة الاقتصاد الخليجي، جامعة البصرة، المجلد ٣٣، العدد ٣٤، ص١٥٤.
١٣.عبدالعباس، سلام عبدالرحمن، (٢٠١٧)، مستقبل القطاع النفطي في العراق في ظل الأزمات العالمية، مجلة كلية الإدارة والاقتصاد للدراسات الاقتصادية والإدارية والمالية، جامعة بابل، المجلد ٩، العدد ٣، ص٤٦.
١٤.عويد، غزوان رفيق، (٢٠١٨)، آليات عملية لمكافحة الفساد في العراق، سلسلة إصدارات مركز البيان للدراسات والتخطيط، ص٣.
١٥.المولوي، علي وآخرون، (٢٠١٨)، نحو استراتيجية وطنية لمكافحة الفساد في العراق، سلسلة إصدارات مركز البيان للدراسات والتخطيط، ص٢٣.
١٦.الهيئة الوطنية للاستثمار، جريدة المدى اليومية، في ٢٠١٠/٨/٢. شبكة الانترنت العالمية.
١٧.وزارة التخطيط، المستقبل الذي نصبو إليه رؤية العراق للتنمية المستدامة ٢٠٣٠، ص٣٤.
١٨.وزارة التخطيط، خطة التنمية الوطنية للسنوات (٢٠١٨-٢٠٢٢)، ص١٢.