السياسة المالية في العراق في ظل الصدمات بعد عام 2003

أ. د. كامل علاوي الفتلاوي
كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة الكوفة، العراق.

المستخلص

يعاني الاقتصاد العراقي من صدمة ثلاثية تمثلت الصدمة الأولى في التظاهرات التي اندلعت في تشرين الثاني 2019، والصدمة الثانية تتعلق بانهيار أسعار النفط وتخفيض انتاجه بموجب اتفاق أوبك+، والصدمة الثالثة تتمثل بجائحة كورونا وما نتج عنها من صدمة عرض وطلب في آن واحد ومن ثم أدت الى تباطؤ النمو الاقتصادي.

إن مشكلات الاقتصاد العراقي تتعلق بنمط الاقتصاد الريعي، الذي جعل الدولة تتحكم بعلاقاتها مع المجتمع بوجود ريع النفط والاعتماد عليه مما جعلها تبتعد عن مجتمعها، ومن ثم أضعفت فاعلية دور مؤسسات المجتمع المدني أو دورها الرقابي، وبخاصة في الشأن الاقتصادي.

إن اعتماد الاقتصاد العراقي على النفط في حركته أصبح حساساً للصدمات الخارجية والداخلية، لذا فإن البحث سوف يركز على تطور السياسة المالية في العراق بعد 2003 في ظل الصدمات التي تعرض لها وآثارها في النشاط الاقتصادي.

الكلمات المفتاحية: الصدمات الاقتصادية، السياسة المالية، الاقتصاد العراقي.

المقدمة

يعد الاقتصاد العراقي اقتصاد أزمة منذ تشكل الدولة العراقية، سواء أكانت الازمات داخلية أم أزمات خارجية، وجل المشكلات التي يواجهها الاقتصاد العراقي اليوم هي نتاج لعملية التحول السياسي الذي تم بموجبه خلخلة بعض أركان الاقتصاد العراقي الذي يفتقد الى الفلسفة الاقتصادية التي يستند إليها في إدارته. لذا فإن توصيف النظام الاقتصادي شرطاً ضرورياً لتشخيص مستوى التحول في السياسة الاقتصادية وتحديد السياسات الاقتصادية الكفيلة بتجاوز الازمات التي يعاني منها وآخرها الازمة الحالية التي تعد صدمة ثلاثية جاءت الصدمة الأولى من التظاهرات التي اندلعت في تشرين الثاني 2019، والصدمة الثانية أنتجها انهيار اسعار النفط وتخفيض انتاجه بموجب اتفاق أوبك +، والصدمة الثالثة تتعلق بجائحة كورونا وما نتج عنها من صدمة عرض وطلب في آن واحد ومن ثم أدت الى تباطؤ النمو الاقتصادي.

إن جل مشكلات الاقتصاد العراقي تتعلق بنمط الاقتصاد الريعي، الذي جعل الدولة تتحكم بعلاقاتها مع المجتمع بوجود ريع النفط والاعتماد عليه مما جعلها تبتعد عنه؛ ومن ثم أضعفت فاعلية دور مؤسسات المجتمع المدني أو دورها الرقابي، وبخاصة في الشأن الاقتصادي.

إن البنية المالية التي تتوافر عليها الدولة الريعية أدت إلى شخصنة عملية الإنفاق العام، وكرست مفاهيم تقليدية للسلطة، وأدت إلى تسييس الإنفاق العام، وتعزيز ميول السياسيين لطلب الريع. وقد ظهر ذلك على مناهج التخطيط المالي في البلد، والإغراق في تبني المناهج التقليدية في إعداد الموازنة العامة القائمة، والقبول بعجز

Access this article online	DOI: https://doi.org/10.21928/uhdicearnc/30
Corresponding author's e-mail:	alfatlawikamel@gmail.com

Copyright © 2022 Kamil Alawi Kazim.

متنام في الموازنة دون اعتبار للأولويات الإستراتيجية وحالة الاقتصاد وأوضاع المالية العامة؛ الأمر الذي ابعد الموازنة العامة عن ترجمة أهداف السياسة الاقتصادية إلى واقع ملموس. فضلاً عن أنه أثر في عدم عقلنة المالية العامة بشقيها الإنفاقي والايرادي، وأدى إلى تدنية كفاءة الصرف الحكومي وتدنية مردود وفاعلية ذلك الصرف، في الوقت الذي تراجعت فيه باطراد جودة الخدمات العامة والأداء الحكومي برغم غزارة الإيرادات النفطية.

ومن المشاكل الخاصة بالموازنة العامة هي عدم الإفصاح وضعف الشفافية في العمليات المالية الحكومية، بخاصة تلك المرتبطة بالمشتريات الحكومية ومنح المناقصات والعطاءات، وتزايد حالات الفساد والإفساد المالي، لاسيما وأن هذه العمليات ترتبط بنشاط القطاع الخاص الذي بات يرتبط بعلاقات نفعية غير سوية مع مؤسسات الدولة.

السياسة المالية في ظل الصدمات بعد 2003

عدم وضوح الفلسفة الاقتصادية

تعد المدة بعد 2003 مدة أزمات، سواء اقتصادية أم غير اقتصادية، ففي الجانب الاقتصادي، يعد التحول في فلسفة الدولة الاقتصادية أولى الصدمات التي تعرض لها البلد، لكن حتى إقرار دستور لم يكن هناك وضوح لفسلة الدولة الاقتصادية سواء خلال مدة سلطة الاحتلال التي تمتع بها الحاكم الأمريكي بالسلطات الثلاث أم حكومة المرحلة الانتقالية، بيد أن إقرار الدستور شكل صدمة لكونه لم يحدد فلسفة الاقتصاد، لقد حاول المحتل الأمريكي أن يرسم ملامح هذا النظام الاقتصادي على واقع الاقتصاد العراقي المدمر، فانتهى الأمر إلى مزيد من الفوضى الاقتصادية. وفي الدستور العراقي الحالي لا نجد تصوراً واضحاً عن الفلسفة الاقتصادية؛ إذ تفصح المادة (25) من الدستور عن ضبابية طبيعة النظام الاقتصادي الجديدة في العراق، اذ نصت على: «تكفل الدولة إصلاح الاقتصاد العراقي وفق أسس اقتصادية حديثة، وبما يضمن استثمار كامل موارده، وتنويع مصادره، وتشجيع القطاع الخاص وتنميته». وهو ما يعني ضمناً توفير أسس الانتقال من الاقتصاد المركزي إلى اقتصاد السوق، من خلال تبني إستراتيجية تنموية اقتصادية طويلة الأمد تهدف إلى إعادة هيكلة الاقتصاد الوطني وتوسيع القاعدة الإنتاجية والتنوع الاقتصادي، وأن يُصار إلى التحول تدريجياً، فضلا عن إعطاء دور أكثر فاعلية للقطاع الخاص في ريادة العملية التنموية، والسماح للاستثمارات المباشرة لرؤوس الأموال الخاصة بكل إشكالها وجنسياتها من الاستثمار، وتحرير الاقتصاد من قيود المتمثلة بالصرف والأسعار والتجارة وجذب الاستثمار الأجنبي عبر تهيئة المناخات التي توفر الشروط المواتية لعملية التنمية الجارية في العراق.

تحليل الموازنات العامة بعد 2003

يشير الجدول (1) الى أن الانفاق الفعلي بلغ 31522 مليار دينار سنة 2004 ارتفع الى 199128 مليار دينار سنة 2013، لينخفض بشكل كبير الى 76082 مليار دينار سنة 2020، ويرجع التذبذب الحاد في الانفاق العام الى التذبذب في أسعار النفط ومن ثم في الإيرادات النفطية لكون حال الموازنة الاتحادية تعتمد بشكل كبير على أسعار النفط فهو يشكل بحدود 90 في المائة من اجمالي الإيرادات العامة. لذلك تكون النفقات العامة دالة في أسعار النفط.

جدول (1)
الموازنة العامة للدولة العراقية للمدة 2004-2021

(مليار دينار)

السنة	النفقات الفعلية	الإيرادات الفعلية	العجز الفعلي
2004	31522	32983	1461
2005	30831	40503	9672
2006	37495	49056	11561
2007	39308	54965	15657
2008	67277	80641	13364
2009	55590	55244	346-
2010	70134	70178	44
2011	78747	108807	30060
2012	105140	119817	14677
2013	119128	113840	5288-
*2014	113474	105610	7864-
2015	70397	66470	3927-
2016	67067	54409	12658-

2017	75490	77422	1932
2018	80873	106570	25697
2019	111724	107567	4157-
*2020	76082	63200	12882-
معدل النمو السنوي			

المصدر: - البنك المركزي العراقي، الموقع الاحصائي.

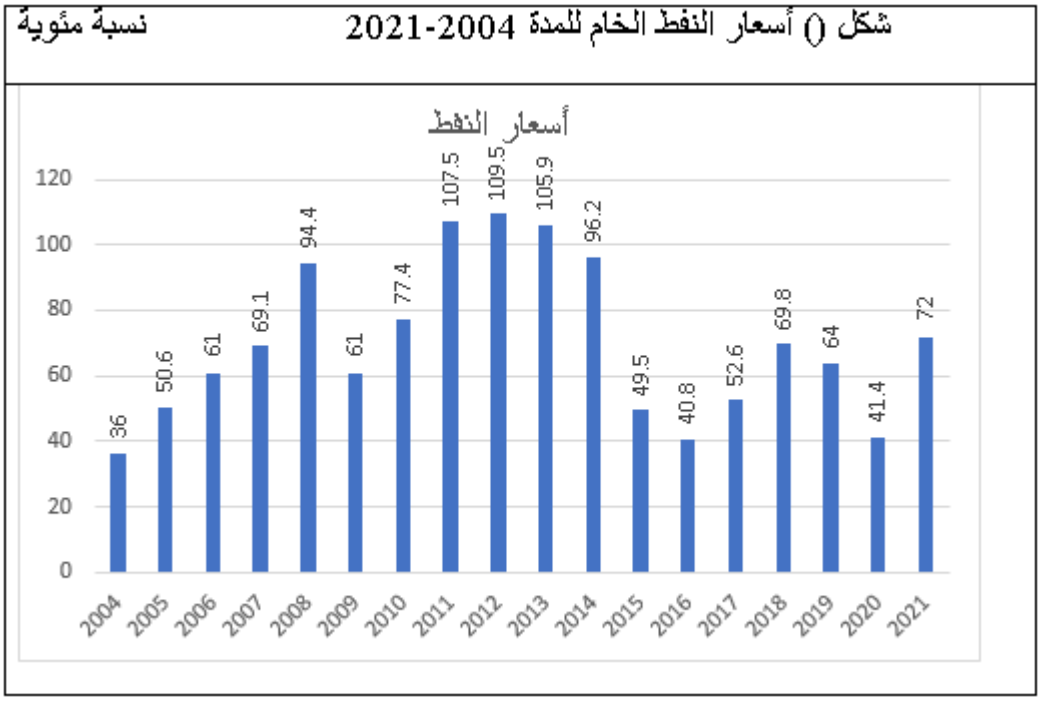
-وزارة المالية، الموازنة المفتوحة.

*لم تقر الموازنة

ومن جانب آخر بلغت الإيرادات العامة 1461 مليار دينار عام 2004 ارتفعت الى 119817 مليار دينار سنة 2010 لترجع الى الانخفاض لتصبح 63200 مليار دينار سنة 2020 وذلك بسبب تدهور أسعار النفط، التي بلغت 36 دولار للبرميل الواحد سنة 2004 لترتفع الى أعلى مستوياتها 109.5 دولار/برميل سنة 2012، وقدر ترتب على هذا الارتفاع تذبذب في النفقات العامة، وكانت أسعار النفط حافزاً للسلطة المالية وفقاً لأسعار النفط وليس وفقاً لمتطلبات الاقتصاد، ففي الوقت الذي يعاني منه الاقتصاد من معدلات مرتفعة من التضخم كما في الشكل(2) نجد سلوك السياسة المالية سلوكاً توسعياً يقابل ذلك سياسة نقدية متشددة لذا نلحظ أن الانخفاض في معدلات التضخم بسبب السياسة النقدية المتشددة. ويشير التحليل الاقتصادي الكلي أن تكون السياسة المالية متشددة في أوقات التضخم من خلال فرض الضرائب أن من خلال تخفيض الانفاق العام(1).

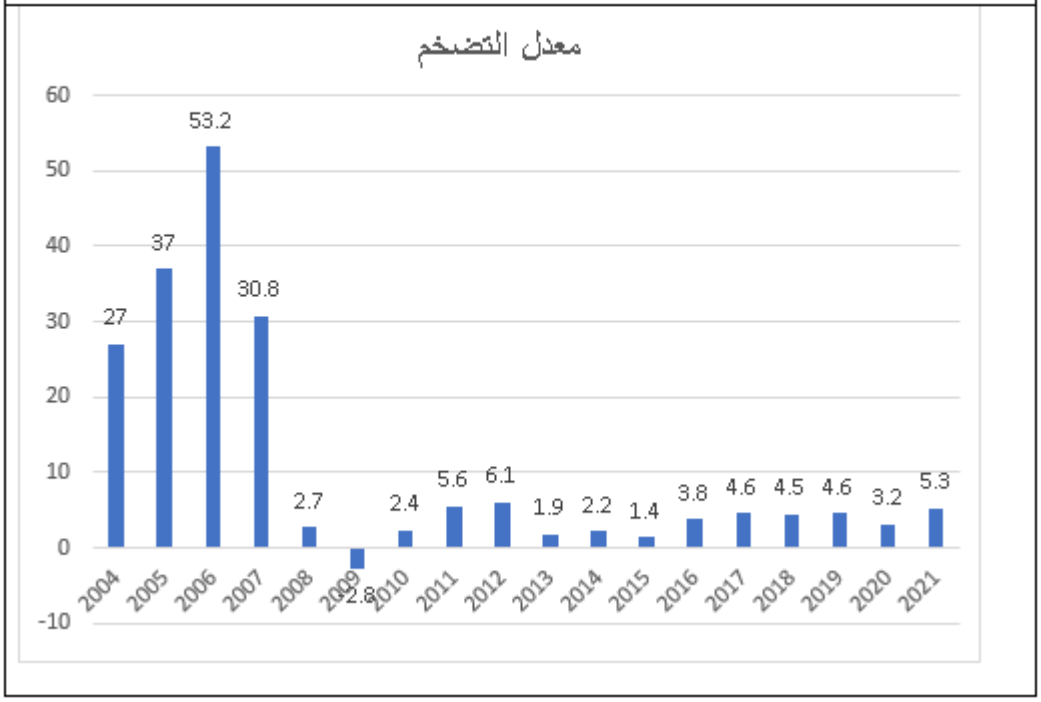
ويشير الجدول أعلاه الى وضع الموازنة، إذ أن الموازنات الاتحادية أجمعها تعد بعجز، بيد أنه عجز ظاهري لكون أغلب السنوات ينتهي وضع الموازنة بفائض.

ومن الجدير بالذكر أن سنة 2014 لم تقر الموازنة الاتحادية وهي المرة الأولى في تاريخ الدولة العراقية الحديثة لم تقر بها الموازنة وذلك بسبب الصراع السياسي بين الأحزاب والكتل السياسية لكونه كان عام انتخابات، وتبع ذلك سنة 2020 لم تقر به الموازنة الاتحادية للمرة الثانية وذلك بسبب الازمة السياسية والاقتصادية. (1) Gregory N. Mankiw, Macroeconomics, Worth Publishers, New York, 2016. P.317.



المصدر: https://cbiraq.org/SubCategoriesTable.aspx?SubCatID=98

شكل () معدل التضخم في العراق للمدة 2004-2021 نسب مئوية



المصدر: http://cosit.gov.iq/ar/stat-index

صدمة 2008-2009

تعرض الاقتصاد الى ما يسمى بأزمة الرهن العقاري كانت بداياتها في عام 2007 الا أنها أصبحت صدمة في عام 2008 بعدما تأثر القطاع المالي والقطاع الحقيقي معاً، وقد تأثر الاقتصاد العراقي بتداعيات هذه الصدمة كونها أدت الى تراجع أسعار النفط ليظهر عجز الموازنة لأول مرة في الموازنة الاتحادية في عام 2009، وما أن عادت أسعار النفط بالارتفاع حتى طلبت الحكومة المصادقة على موازنة تكميلية في عام 2009، الا أن مجلس النواب لم يوافق على تلك الموازنة، بلغت أسعار النفط 94.4 دولار/برميل سنة 2008 انخفض الى 61 دولار/برميل سنة 2009 وهذا أدى الى أن يكون حال الموازنة عجز لأول مرة قدره 346 مليار دينار فضلاً عن أنه الصدمة أدت الى أن ينخفض معدل التضخم بحيث أصبح سالباً بمعدل (2.9) في عام 2009

الصدمة المزدوجة 2014

وهي صدمة حقيقية تمثلت بصدمتين: الأولى، صدمة أسعار النفط حيث تدهورت الأسعار فقد وصلت الى 96.2 دولار/برميل سنة 2014 بعد أن كانت 105.9 دولار/برميل سنة 2013، لذا انخفضت الإيرادات من 113840 مليار دينار سنة 2013 الى 105610 مليار دينار سنة 2014، وهذا أدى الى زيادة العجز الفعلي من 5288 مليار دينار سنة 2013 الى 7864 سنة 2014، ومن جهة أخرى أصبح معدل التضخم 2.2 في المائة وهو معدل منخفض قد يؤدي الى مزيد من الركود لكونه لا يعطي حافز لرجال الاعمال للتوسع في الاستثمار(2).

والصدمة الأخرى التي تعرض لها البلد وهي صدمة (داعش) التي أدت الى احتلال ثلاث محافظات عراقية من قبل التنظيم الإرهابي مما أثر في وضع البلد الاقتصادي وتوجه الموارد الى النفقات العسكرية واستمر التدهور في حال الموازنة بسبب استمرار صدمة داعش الى عام 2016 حيث بلغ العجز أعلى مستوى 12658 مليار دينار، وبعد الانتصار على داعش وعودة المحافظات من التنظيم الإرهابي وقيام الحكومة بالضغط على النفقات تحول وضع الموازنة الى حالة الفائض بلغ 25697 مليار دينار أعلى مستوى له في عام 2018 وذلك بسبب الضغط على النفقات بشكل كبير إذ بلغ 80873 مليار دينار، يقابل ذلك ارتفاع في الإيرادات العامة التي بلغت 106570 مليار دينار، بعد ذلك تحول حال الموازنة الاتحادية الى العجز.

السياسة المالية في ظل الصدمة الثلاثية

تمثلت الصدمة الثلاثية؛ الصدمة السياسية التي بدأت في تشرين 2019 المطالبة بتحسين الخدمات وتطورت للمطالبة بإسقاط الحكومة، ولم يستطيع أثنين من المرشحين تشكيل الحكومة الى أن استطاع اليد مصطفى الكاظمي بتشكيلها في أيار 2020، لذلك لم تستطيع حكومة السيد عادل عبد المهدي مواجهة الازمة، لم تقدم الحكومة خطتها لمواجهة تداعيات الأزمة المركبة، واستمرت في تبني قرارات ارتجالية وردود افعال لما فرضته الازمة، بل ان بعض من تلك القرارات كان أقل من مستوى الحدث. وبسبب ان حكومة السيد عادل عبد المهدي المستقيلة كانت حكومة تصريف أعمال لا تملك

الصلاحيات المالية لمواجهة التداعيات المالية والصحية والسياسية، ولم تستكمل اجراءات اعداد الموازنة العامة، وهذا ما شكل قيداً على الانفاق في مواجهة متطلبات الانفاق الملحة، التي لم تتعامل معه كمرحلة من مراحل الدورة الاقتصادية بل نظرت الى العجز وكيفية مواجهته. والازمة الثانية تمثلت بأزمة جائحة كورونا التي فرضت الاغلاق التام ومن ثم الاغلاق الجزئي وسجلت أول إصابة يوم 24 شباط(فبراير) 2020، وكان لها أبعاد لم تقتصر على البعد الاقتصادي بل كان لها أبعاد اجتماعية(3)، وأدت هذه الصدمة التي ضربت دول العالم أجمع الى الصدمة الاقتصادية، التي تمثلت في إحدى حالاتها انهيار أسعار النفط فقد وصل أدنى مستوى للنفط العراقي الى 13.801 دولار/برميل في شهر نيسان(أبريل) 2020، وعاودت الأسعار بالارتفاع، والجدول (2) يوضح تطور أسعار النفط العراقي الشهرية في عام 2020.

إن انهيار أسعار النفط وعدم تقديم مشروع الموازنة الى مجلس النواب، وحتى تقوم الحكومة بوظائفها ومواجهة أزمة كورونا، قدمت الحكومة مشروع قانون الاقتراض طلبت بموجبه تمويلاً بمقدار 15 ترليون دينار كاقتراض داخلي و5 مليار دولار كاقتراض خارجي، وقد وافق مجلس النواب على القانون وطلب من الحكومة تقديم برنامج للإصلاح المالي خلال شهرين(4)، الا أن الحكومة قدمت الورقة البيضاء في تشرين الأول 2020، التي لاقت قبولاً من قبل المؤسسات الدولية وانتقادات من قبل الأوساط الاكاديمية والعلمية المحلية، لقد كانت مهمة الحكومة عند تشكيلها الاعداد لإجراء انتخابات مبكرة.

(2)كامل علاوي كاظم الفتلاوي وحسن لطيف الزبيدي، تحديات السياسة المالية في ظل الازمة الثلاثية(السياسية-الصحية-المالية) مركز الرافدين للحوار، 2020، ص 23. (3) عدنان ياسين مصطفى، جائحة كورونا وبناء المنعة في العراق دروس وفرص، الطبعة الأولى، 2020، ص123.

(4) الوقائع العراقية، العدد 4590 في 2020/7/6.

جدول (2)

سعر البرميل والايرادات النفطية ومعدل التصدير خلال الربع الاربعة أشهر الاولى 2020

الشهر	متوسط السعر في الشهر(دولار/برميل)	الإيرادات النفطية (مليار دولار)	معدل التصدير اليومي
كانون الثاني	60.139	6.163	3.306
شباط	49.232	4.842	3.391
آذار	28.182	2.962	3.391
نيسان	13.801	1.423	3.351
مايس	21.005	2.091	3.212
حزيران	33.864	2.861	2.816
تموز	40.708	3.487	2.763
آب	43.693	3.492	2.597
أيلول	40.707	3.167	2.613
تشرين الأول	38.48	3.431	2.876
تشرين الثاني	41.778	3.395	2.709
كانون الأول 2020	47.765	4.213	2.846

المصدر: وزارة النفط، https://oil.gov.iq/

وجاء بالمادة 7 من قانون الاقتراض رقم 5 لسنة 2020 (على مجلس الوزراء تقديم برنامج للإصلاح الاقتصادي الى مجلس النواب خلال فترة لا تتجاوز 60 يوماً من تاريخ إقرار القانون، ومن جانب آخر، شكل مجلس الوزراء بموجب القرار 12المتخذ بجلسته المنعقدة بتاريخ 12 مايس/مايو خلية الطوارئ للإصلاح المالي لمواجهة الازمة المالية التي يمر بها البلد، ولم تقدم الحكومة ورقة الإصلاح في الوقت المحدد في قانون الاقتراض، بل قدمت بدلاً عنها الورقة البيضاء في تشرين الأول 2020، ولم تقتصر الورقة البيضاء على الإصلاح المالي بل شملت الإصلاح الاقتصادي، وثار جدل كبير بين الاقتصاديين والسياسيين حولها بين مؤيد وعارض ومصحح لها، ولكن القاسم المشترك بين الآراء كلها بأن الاقتصاد بحاجة الى اصلاح جذري. وقد افتقدت الورقة الى الاليات المطلوبة في تحقيق الأهداف الواردة فيها.

وبتاريخ 2020/9/1 أرسلت وزارة المالية بموجبها كتابها XMR لا تعبر عن الأوضاع الراهنة والتي يمر بها الاقتصاد العالمي بشكل عام والاقتصاد العراقي بشكل خاص بسبب انهيار أسعار النفط والركود الاقتصادي، بلغت النفقات العامة المقدرة حوالي 148 ترليون دينار ولم يتبقى من السنة سوى أربعة أشهر وثار جدل واسع حولها مما اضطرت الحكومة الى سحبها وعملت بالصرف 12/1 ولم تقدم بعدها موازنة وتعد هذه السنة هي ثاني سنة لم تقدم بها موازنة بعد عام 2014، ويستنتج من الموازنة بهذا الشكل بأن الحكومة غير راغبة في تقديم موازنة تتلاءم مع الوضع الاقتصادي، وهذا ولد لها مشكلة وهي الغطاء القانوني للاقتراض لتمويل العجز الناتج من انخفاض الإيرادات النفطية، وهذا دفع الحكومة الى تقديم قانون تمويل العجز، والذي أثير حوله الجدل أيضاً لعدم الدقة في تقدير النفقات العامة والايرادات والعجز لما تبقى من سنة 2020.فقد قدرت الحكومة

العجز حوالي XMR تمويل العجز في 2020/11/12 وهو تاريخ التصويت عليه، الا أنه لم ينشر في الجريدة الرسمية الا في 5 تموز 2021 (5).

وقد برزت جملة من المشاكل نتيجة تداعيات الازمة الثلاثية منها:

• ادت اجراءات الحظر الكامل والجزئي الى شلل يكاد يكون تاماً لأغلب الانشطة الاقتصادية، ما خلا بعض الانشطة التي استمرت لارتباطها بحياة الناس مثل بيع المواد التموينية والغذائية.

• فقد الملايين اعمالهم، وفرضت بطالة اجبارية على ملايين الناس، الذين تركوا خلال هذه المدة دون دخل، مع وعود الحكومة بمنحة نقدية بمبلغ 30 ألف دينار للفرد شهريا (حوالي 25 دولار)، وهنا ينبغي توقع انخفاض هائل في الطلب الكلي على السلع والخدمات، يكفي أن نشير الى أن 2.4 مليون اسرة يستحقون المنحة أي حوالي ثلث سكان العراق المقدر عددهم بحوالي 40 مليون نسمة.

• فرض انخفاض أسعار النفط نتيجة انخفاض الطلب العالمي لما تبقى من عام 2020، وهو ما يعني فقدان أكثر من نصف عوائد النفط.

• وافق العراق على خفض صادراته من النفط الخام لوقف تهاوي الاسعار بكمية 1.06 مليون برميل يوميا خلال شهري أيار (مايو) وحزيران (يونيو) وتخفيض 849 ألف برميل خلال الأشهر الستة المتبقية من السنة الحالية، وتخفيض قدره 637 ألف برميل بدءً من 1 كانون الثاني (يناير) 2021 لغاية نيسان (ابريل) 2022. يعني خسارة العراق لثلث اخر من عوائده النفطية.

• إن المناخ الاقتصادي العام غير محفز في ظل سيادة التوقعات التشاؤمية، لذا فان ذلك سيلقي بظلاله على معدلات الاستثمار والاستهلاك والاسعار.

وبالنتيجة فان الاقتصاد العراقي سيدخل حالة غير مسبوقة من الركود الاقتصادي، في وقت تعمل الحكومة فيه على مزيد من الاجراءات التي تعمق ركوده ولا تخرجه من الازمة، ولا ينبغي بالحكومة أن تأتي على الثلث المتبقي من الطلب الكلي لتنهيه بإجراءات تقشفية غير محسوبة، وأن عليها أن تُعيد قراءة الأدب الاقتصادي الخاص بالأزمات، وان تحاكي تجارب الدول الاخرى التي اعدت خططاً لمواجهة تداعيات هذه الازمة الاقتصادية؛ اذ ان التبريرات الاقتصادية التي سيقت لمعالجة الازمة تتضمن أخطاء معرفية تكلُّ عن فهم الواقع، وتستبطن تسطيحا لما يجري، وتصوراً خاطئاً بأنّ الازمة الحالة هي ككل الازمات السابقة التي اختبرتها النخبة السياسية الحالية، لذا نقول يخطئ من يتصور اننا في وضع يشبه حالة سابقة مررنا بها، فهي أزمة ليست تقليدية وجديدة تماماً على وعينا.

كيفية مواجهة الصدمات المالية:

إعادة النظر بأسلوب اعداد الموازنة

إنّ اصلاح أوضاع المالية العامة في العراق لابد أن يكون على وفق المنظور الزمني، فتكون هناك إجراءات قصيرة المدى وإجراءات بعيدة المدى، تسهم في تصحيح حال الاقتصاد والنهوض به، والوضع الحالي يُعد جرس انذار للحكومة لإعادة النظر في سياساتها الاقتصادية للتغيير، وأولى الإجراءات في التصحيح مغادرة الأسلوب التقليدي في أعداد الموازنة واتباع أحد الأساليب الأخرى ونعتقد أن أفضلها في المرحلة الحالية هي موازنة البرامج والأداء.

مواجهة الفساد

يشير الجدول الآتي الى أن العراق احتل المراتب الأولى في مؤشر مدركات الفساد الذي تصدره منظمة الشفافية الدولية، مما يعني أنه يمثل أهم التحديات التي تواجه البلد، فقد احتل المرتبة 170 من مجموع 194 دولة في سنة 2005 المرتبة 160 من 180 دولة في عام 2020. وتحسن الوضع قليلاً اذ احتل المرتبة 157، وعلى الرغم من تعدد الأجهزة الرقابية، إلا أن البلد لازال يعاني من القصور في بعض التشريعات التي يُمكن أن تستغل من قبل الفاسدين، فضلاً عن عدم استقلالية أغلب الجهات الرقابية. (5) الوقائع العراقية، العدد 4641 في 2021/7/5.

جدول (3)

ترتيب العراق بحسب مؤشر مدركات الفساد 2005-2021

السنة	تسلسل العراق	قيمة مؤشر مدركات الفساد	عدد الدول المشتركة
2005	170	22	194
2010	175	15	178
2015	165	16	169
2019	162	20	180
2020	160	21	180
2021	157	23	180

.Source: www.icgg.org: transparency international (TI) corruption perception index(cpi)

تعظيم الإيرادات

هناك أزمة مالية في البلد، وما هو معروف أن العراق هو بلد أزمات وقد مر بأكثر من أزمة، والان يواجه أزمة متعددة، لكن صاحب القرار ينظر اليها أزمة تتعلق بالعجز الحكومي وكيفية مواجهته، لذلك نحتاج الى إعادة التفكير في إدارة الاقتصاد وفق متطلبات الوضع الراهن ورسم مستقبل يكون البلد فيه قادر على مواجهة الصدمات التي قد يتعرض اليها، ان إعادة بناء الاقتصاد العراقي لكن يكون في إجراءات الاجل القصير بل في إجراءات الاجل الطويل والمتوسط التي تؤسس للإصلاح الاقتصاد، وبالتركيز على مواجهة العجز الحكومي، لابد وأن

تسعى الحكومة الى تعظيم الإيرادات وترشيد النفقات بشكل كبير، ففي مجال تعظيم الإيرادات لابد من القيام بما يأتي:

• مبيعات النفط المحلي الى المصافي والذي يقدر بـ 644 ألف برميل يومياً تقريباً، فضلاً عن الأرباح المتحددة من إعادة التكرير يتطلب الامر إعادة الحساب، وتسلم الأرباح المتحققة الى وزارة المالية من قبل وزارة النفط والتي لم تسلم لحد الان.

• إيرادات المنافذ الحدودية التي يجب أن تحسب على وفق حجم الاستيرادات ونسبة الضريبة المفروضة على السلع المستوردة، وهذا يتطلب إعادة النظر بعمل المنافذ واستخدام الوسائل الحديثة في ضبط الاستيراد وتحقيق الضرائب عليها. وغلق المنافذ غير الرسمية، والسيطرة على دخول السلع التي منعت من الاستيراد، بخاصة تلك المنافذ الموجودة في الإقليم.

• جباية أجور الماء والكهرباء، والقيام بحملة وطنية شاملة لرفع التجاوزات على الشبكة، وجباية الرسوم بشكل سليم.

• استحصال حصة الدولة من أرباح شركات الهاتف النقال، والحد من التلاعب بتكاليف تلك الشركات بشكل يؤثر في ضريبة الأرباح. وقد صرح أحد أعضاء مجلس النواب وهو عضو باللجنة المالية بأن الشركات مدينة بمبلغ 7 مليار دولار في حين صرح عضو آخر بأن المبالغ هي مليار دولار فقط وهنا نعيد التأكيد على الإفصاح عن البيانات من مصادرها الأساسية حتى يسهل التعامل معها.

• إلغاء ازدواجية الرواتب لكل الفئات وبدون استثناء. فقد صرح عضو اللجنة المالية في مجلس النواب بأنها تقدر حوالي 18 مليار دولار سنوياً وهو رقم غير مقبول مما يدل على عدم الدقة وقد يستبطن وراء التصريح أمور سياسية، فضلاً عن أن السيد وزير المالية قد صرح بأن هناك حوالي 200-300ألف (فضائي) يستلمون رواتب من الدولة. وقبلها صرح السيد وزير العمل والشؤون الاجتماعية بأن هناك ما يربو على 300 ألف عائلة غير مستحقة ضمن شبكة الرعاية الاجتماعية.

• إعادة النظر بالرواتب الممنوحة وفقاً للاعتبارات السياسية، ومنح الراتب لمستحقيه فقط.

• إلغاء المخصصات التي منحت بظروف معينة.

• إعادة النظر بالرواتب التقاعدية، ومنح الراتب التقاعدي لمن أدى خدمة فعلية وفق القوانين النافذة وحجبها عن غير المستحقين.

• تفعيل نظام دفع الرواتب وفق أجهزة الدفع الالكترونية بغية حصر الموظفين (الفضائيين).

ترشيد النفقات

• ايقاف استيراد السلع الكمالية وغير الضرورية وتشجيع المنتج المحلي.

• إعادة النظر في السفارات والقنصليات غبر الضرورية، ودمجها مع السفارات والقنصليات الدول المجاورة.

• ترشيد الانفاق غير المبرر سواءً في حالة التقشف أم في غيرها كونها نفقات غير مبررة، وخير شاهد عليها موازنة 2019. والموازنات السابقة لكون الحكومة لم تستغل الفوائض التي تحققت في سنوات الوفرة والتي كان ينبغي عليها تأسيس صندوق سيادي يمكن الاستفادة منه في أوقات الازمات (6).

• حل المشكلة المالية مع الإقليم.

إجراءات الاجل القصير

إن إجراءات القصير قد لا تكون كافية لمواجهة العجز من جهة والعمل على تجاوز حالة الركود من جهة ثانية؛ لأن بعض النفقات التي يتم المطالبة بإلغائها أو تقنينها تحتاج الى تشريع لأنها صادرة وفقاً لقوانين، وقد لا تنجح الحكومة في إقرار القوانين الضرورية التي تعمل على ضبط النفقات بخاصة تلك المتعلقة بالرواتب والمخصصات، لذا فإن على الحكومة- مع عدم القدرة على ضبط النفقات- فإنها تلجأ الى: الاقتراض سواء الداخلي أو الخارجي وهو ما عملت به عندما قدمت قانونين للاقتراض ليكونا بدلين عن الموازنة العامة لتكون هذه السنة ثاني لم تقر بها الموازنة بعد عام 2014.

• أولاً: الاقتراض الداخلي من المصارف أو من المؤسسات المالية غير المصرفية مثل صندوق التقاعد أو مؤسسات الضمان بإصدار السندات، وبأسعار فائدة مجزية، أو طرح سندات وطنية للجمهور كما حدث في عام 2015 عندما تم الاقتراض 3 تريليون دينار، ومما تجدر الإشارة اليه أن الدين الداخلي يمكن أن يكون على شكل حوالات. ولم يشكل الدين الداخلي عبئاً بهذا المستوى على الاقتصاد بحسب النظرية النقدية الحديثة.

• ثانياً: أن تلجأ الحكومة الى الاقتراض الخارجي في حالة عدم ايفاء الخيار الأول، لكون هذا الخيار أكثر كلفة على الاقتصاد، فقد بلغ صافي الدين 53 مليار دولار في عام 2019 وهو يشكل نسبة 23 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي(7)، علماً مديونية العراق في الوقت الحاضر لا تشكل خطراً عليه اذ يبلغ الدين الخارجي 26. XMR 11.3% من الناتج المحلي الإجمالي وهي نسبة منخفضة وضمن الحدود الآمنة. وقد انخفض الدين الخارجي الى 20 مليار دولار في عام 2021 بسبب تحسن أسعار النفط، لكن المشكلة في الاقتراض الخارجي ليست اقتصادية وانما سياسية، إذ يعتقد أن توزيع القروض سوف لا يكون وفق المعايير الاقتصادية وانما وفق اعتبارات أخرى لعل أهمها الجانب الأمني والمناطق المحررة وغيرها.

• ثالثاً: اللجوء الى تخفيض سعر الصرف، ومع الاعتراف بالمغالاة بسعر الصرف ومرت عدة فرص الا إعادة النظر في سعر الصرف لكن صندوق النقد الدولي له رأي بعدم التخفيض الذي يدعو له بكل اتفاقياته مع الدول بأن يتم تحرير سعر الصرف، وقد أقدم البنك المركزي في نهاية عام 2020 الى رفع سعر الصرف الأجنبي من 1190 دينار لكل دولار الى 1450 دينار لكل دولار، وعلى الرغم من تصحيح سعر الصرف الا أن البنك المركزي لم يكن موفقاً في اختيار التوقيت أو الحجم.

ثانياً: إجراءات الأجل الطويل

• حصر أملاك الدولة واعادتها من الشاغلين غير القوانين لها؛ بغية تأجيرها أو بيعها أو أي اجراء آخر بحسب ما ترتأيه الحكومة وفق القوانين النافذة.

• دعم القطاع الزراعي وتصدير الفائض من بعض المنتجات بخاصة الأسماك والخضروات.

• دعم القطاع الصناعي وحماية المنتج المحلي وتطبيق مبدأ (صنع في العراق). وتشجيع الصناعات التي يمتلك فيها البلد ميزة تنافسية مثل الصناعات الكيمياوية والبتروكيمياويات وصناعة التمور وغيرها.
• تنشيط قطاع السياحة
• قطاع النقل والمواصلات (ميناء الفاو والربط السككي)
• وضع سياسة للقطاع التجاري بما يتلاءم مع وضع البلد الاقتصاد.
• العمل وفق مبدأ الشراكة بين القطاعين العام والخاص لأنها تجربة أثبتت نجاحها في كثير من الدول وفي العراق (الموانئ، صناعة السمنت، الصناعات الكيمياوية، وغيرها).
• العمل على إعادة التفاوض مع الشركات النفطية العاملة على وفق جولات التراخيص بما يضمن مصالح البلد بشكل سليم من حيث تكاليف الإنتاج أو كمياته.
• العمل على إعادة الهيكل الإداري للدولة، والعمل على تشجيع القطاع الخاص لاستيعاب العمالة، فضلاً عن تشريع القوانين الضرورية وتفعيل الصادر منها لخلق حالة من الثقة والطمأنينة بشأن المستقبل.
• الإسراع بإكمال المصافي النفطية (مصفى كربلاء ومصفى بيجي) ليتم إيقاف استيراد المشتقات النفطية.

(6) لم يحدد قانون الإدارة المالية ذي الرقم 6 لسنة 2019، وجوب تأسيس صندوق سيادي، إذ جاءت الفقرة ثانياً من المادة 19، أنه في حال حصول زيادة في الإيرادات الفعلية، وبعد تغطية العجز الفعلي ان وجد يتم توفير الفائض لاستخدامه في موازنات السنوات التالية في صندوق سيادي، أنظر الوقائع العراقية العدد 4550 في 2019/8/5.

(7)سايمن هنريكسن، مسيرة الدين السيادي العراقي من التخلف عن السداد الى إعادة الهيكلة، ترجمة علي الحارس، مركز الرافدين للحوار، 2019، ص 94.

الخاتمة

تشير الوقائع التاريخية بعد 2003 أن الاقتصاد العراقي اقتصاد أزمات بسبب الإدارة غير الجيدة للاقتصاد، لكونها لحد الآن لم تستطيع أن تغادر الريع النفطي في إدارة الاقتصاد الوطني، لذا نجد أن الأحزاب والكتل السياسية لا تمتلك برامج اقتصادية في الانتخابات، وهذا أدى الى تعميق التشوهات في الاقتصاد، فضلاً عن عدم وضوح الفلسفة الاقتصادية في إدارة الاقتصاد، لكون المادة 25 من الدستور لم توضح آلية عمل الاقتصاد، لذا لازال حجم الدولة كبير ولا يتسق مع التوجهات الفكرية التي ينادي بها أصحاب الشأن السياسي. ومن جهة أخرى تستعمل الأحزاب السياسية الموازنة العامة للتأثير في الناخبين وكسب المزيد من الأصوات لذا فإن الموازنات أغلبها تعد بجز وتنتهي بفائض عدا السنوات التي تنخفض فيها أسعار النفط، ومن جهة أخرى عندما ترتفع الإيرادات النفطية يحتدم الصراع السياسي الذي ينعكس على إقرار الموازنة، إذ لم تقر أي من الموازنات منذ 2003 ولغاية موازنة 2021 في مواعيدها المحددة في القوانين والتشريعات بخاصة قانون الإدارة المالية.

إن مواجهة الصدمات تتطلب أولاً إعادة النظر في اعداد الموازنة وتأسيس صندوق سيادي تخصص له نسبة من إيرادات النفط فضلاً عن الفوائض لبتي تتحقق في الموازنة، ويمكن أن يتضمن الصندوق السيادي صناديق فرعية مثل صندوق الأجيال وصندوق التنمية وصندوق الاستقرار الذي يستعمل في مواجهة الصدمات التي يتعرض لها الاقتصاد. وأخيراً يمكن للحلول القصيرة الاجل والطويلة الاجل التي ذكرت سابقاً من شأنها أن تعمل على اصلاح الاقتصاد العراقي يكون قادراً على مواجهة الصدمات بأدنى الخسائر.

المصادر بحسب ورودها بالبحث

( ) Gregory N. Mankiw, Macroeconomics, Worth Publishers, New York, 2016. P.317.
(2) كامل علاوي كاظم الفتلاوي وحسن لطيف الزبيدي، تحديات السياسة المالية في ظل الازمة الثلاثية(السياسية-الصحية-المالية) مركز الرافدين للحوار، 2020، ص 23.
(3) عدنان ياسين مصطفى، جائحة كورونا وبناء المنعة في العراق دروس وفرص، الطبعة الأولى، 2020، ص123.
(4) الوقائع العراقية، العدد 4590 في 2020/7/6.
(5) الوقائع العراقية، العدد 4641 في 2021/7/5.
(6) سايمن هنريكسن، مسيرة الدين السيادي العراقي من التخلف عن السداد الى إعادة الهيكلة، ترجمة علي الحارس، مركز الرافدين للحوار، 2019، ص 94.
(7) www.icgg.org: transparency international (TI) corruption perception index(cpi).
(8) وزارة النفط، https://oil.gov.iq/
(9) البنك المركزي العراقي، الموقع الاحصائي
(10) وزارة المالية، الموازنة المفتوحة.