

## الموازنة الوطنية التوقعات على المدى القصير والمتوسط

احمد الطبقلي  
حمزة الشديدي  
علي الصفار

## نبذة عن آيرس

معهد الدراسات الإقليمية والدولية (آيرس) هو مركز بحثي مقره العراق يلتزم بإنتاج تحليلات سياسية مستقلة وعملية ودقيقة حول العراق ومنطقة الشرق الأوسط عموماً. من مقره في الجامعة الأمريكية في العراق، السليمانية، يعمل المعهد بالشراكة مع مؤسسات أكاديمية ووكالات تمويل من مختلف أنحاء العالم ممن يتشاركون مهمته في تأسيس محادثات السياسات في العراق على البحث العملي والخبرات المحلية. يقيم المعهد فعاليات على مدار العام، من بينها ملتقى السليمانية السنوي، بغرض تعميم نتائج الأبحاث وتعزيز الحوار بين مختلف الجهات المعنية حول التحديات السياسية الأكثر تعقيداً التي تواجه العراق والمنطقة. وأخيراً، يعمل آيرس على بناء قدرات ومهارات الباحثين وصانعي السياسات والقادة الشباب من أجل تسخير أبحاث السياسات في عملية التغيير السياسي والاجتماعي.

## حول نشرة العراق الاقتصادية

لطالما كان خطاب السياسات العامة في العراق وبما يتعلق بالتنمية الاقتصادية قائماً على افتراض وجوب توسيع القطاع الخاص غير النفطي الذي من شأنه أن يمنح الشعب بأكمله قوة واستقلالاً اقتصادياً. إلا أن ما سيترتب على هذا التوسع في العراق وهو البلد الذي يرنح تحت موجات دورية من الصرع وعدم الاستقرار، ما يزال غير محدد المعالم. واليوم، إذ يواجه العراق والشرق الأوسط بأكمله احتمالية انخفاض طويل الأمد في الطلب على النفط، فإن الحاجة إلى فهم الديناميات والتحديات الاقتصادية في العراق باتت ملحة للغاية. تهدف نشرة العراق الاقتصادية التي يمولها الصندوق الوطني للديمقراطية (NED) إلى توجيه المحادثة الوطنية حول السياسات نحو رؤية اقتصادية مستدامة، وإلى تزويد جهات المجتمع المدني المحلي بالوسائل والمعلومات اللازمة للضغط على النهج الحكومي فيما يخص الاقتصاد. هذه النشرة الصادرة عن معهد الدراسات الإقليمية والدولية (آيرس) في الجامعة الأمريكية في العراق، السليمانية، هي بمثابة مصدر معلومات شامل لفهم التوجهات الاقتصادية الرئيسية. يجمع الاستعراض بين تحليل المجالات الرئيسية المحتملة للنمو الاقتصادي، ودراسة دقيقة للأطر الاقتصادية والبنى التحتية العمومية والأنظمة الاقتصادية المطلوبة لضمان حدوث النمو على نحو شامل.

## Institute of Regional and International Studies (IRIS)

American University of Iraq, Sulaimani

Kirkuk Main Road, Raparin Sulaimani, Iraq

[www.auis.edu.krd/iris](http://www.auis.edu.krd/iris)

[iris@auis.edu.krd](mailto:iris@auis.edu.krd)

[@IRISmideast](https://www.facebook.com/IRISmideast)

[/IRISmideast](https://www.instagram.com/IRISmideast)

## نشرة العراق الاقتصادية

شباط ٢٠٢١

فريق المؤلفين والمساهمين

### أحمد الطبقجلي، رئيس مشروع البحث



خبير في أسواق رأس المال وعمل لأكثر من 25 عاماً في أسواق الولايات المتحدة ومنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، وهو مدير الاستثمار في صندوق AFC العراق. ويشغل أيضاً منصب أستاذ مساعد في الجامعة الأمريكية في العراق، السلیمانية، وهو زميل أقدم غير مقيم في المجلس الأطلسي – مبادرة العراق في مركز رفيق الحريري وبرامج الشرق الأوسط. إضافة إلى ما سبق، يعمل أحمد الطبقجلي عضواً في مجلس إدارة مصرف الائتمان العراقي، وفي شركة كابيتال للاستثمارات، وهي الذراع الاستثمارية المصرفية لبنك كابيتال في الأردن. عمل سابقاً مديراً تنفيذياً لشركة الوطني للاستثمار، وهي الذراع الاستثمارية المصرفية لبنك الكويت الوطني، ومديراً إدارياً ورئيساً للمبيعات المؤسسية الدولية في شركة دلبو آر هامبرخت وشركاه، ومديراً في كي بانك لندن، ومديراً ورئيساً لأسواق رأس المال والمبيعات المؤسسية في شركة جيفريز إنترناشنال في لندن. وقد بدأ مسيرته المهنية في شركة دين ووتر الدولية في لندن. حاز أحمد الطبقجلي على درجة الماجستير في الرياضيات من جامعة أوكسفورد في المملكة المتحدة، ودرجة البكالوريوس (مرتبة الشرف، الدرجة الأولى) في الرياضيات من جامعة فيكتوريا في ويلينغتون، نيوزيلندا، ودرجة البكالوريوس في الرياضيات من جامعة كانتربري في نيوزيلندا.

### حمزة الشديدي، باحث



باحث سياسات في معهد السياسات الإقليمية والدولية (آيرس). يركز في عمله الحالي على قضايا الاقتصاد والأمن وسيادة القانون في العراق. وقبل انضمامه إلى آيرس، عمل حمزة في وحدة أبحاث الصرلعات في معهد كلينجنديل حيث قام بإجراء الأبحاث حول الحوكمة المحلية وإصلاح القطاع الأمني في ليبيا. حصل على درجة البكالوريوس في إدارة الأعمال من الجامعة الأمريكية في العراق، السلیمانية، وعلى درجة الماجستير في دراسات الشرق الأوسط من جامعة لايدن.

### علي الصفار



مدير برنامج الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في الوكالة الدولية للطاقة حيث يقوم بقيادة التزامات الوكالة في المنطقة ويعمل مستشاراً رئيسياً لإدارتها التنفيذية. قبل توليه هذا المنصب، شغل الصفار منصب محلل طاقة في دائرة الاستدامة والتكنولوجيا والتوقعات حيث شارك في كتابة سبعة أعداد من التنبؤات الرئيسية طويلة الأمد (توقعات الطاقة العالمية) التي تصدرها الوكالة. كما كان المؤلف الرئيسي للدراسة الأخيرة التي أصدرتها الوكالة عن العراق، والتي نشرت في بغداد في شهر نيسان من عام 2019، وأيضاً التوقعات حول اقتصاد المنتجين في 2018. وقبل انضمامه إلى الوكالة الدولية للطاقة عام 2012، عمل في وحدة الاستخبارات الاقتصادية في لندن كخبير اقتصادي في الشرق الأوسط وكبير محللي الائتمنة. وهو حائز على شهادات في الاقتصاد ودراسات التنمية.

### ترجمة: اطياف مهدي

تنويه:

ملحوظة: إن محتوى هذه النشرة لا يعكس بالضرورة الآراء الرسمية لمعهد الدراسات الإقليمية والدولية أو الصندوق الوطني للديمقراطية. وإن مسؤولية المعلومات والآراء المعبر عنها في هذه النشرة تقع كلياً على عاتق المؤلفين.

## مقدمة

يتعاطم الشعور بين أفراد الشعب العراقي بأن الاقتصاد قد تدهور بحيث لم يعد من الممكن إصلاحه. على مر السنوات الخمس الأخيرة، كانت الاحتجاجات الشعبية تندلع بشكل دوري بسبب البطالة واستشراء الفساد، بينما تحاول الحكومة والأحزاب السياسية المهيمنة بدورها، لجم تلك الأصوات المعارضة عن طريق زيادة الرواتب والرواتب التقاعدية. في عام 2005، بلغت النسبة المئوية لعائدات النفط الموجهة إلى رواتب القطاع العام والرواتب التقاعدية 26%. وفي 2016، وفي ذروة مرحلة من الضغط الاقتصادي الشديد، فقد استهلكت الرواتب والرواتب التقاعدية نسبة 88% من عائدات الدولة النفطية. أما في أزمة 2020 الاقتصادية فقد تجاوزت التزامات سداد الرواتب مدخول الدولة الكلي من النفط، إذ ارتفعت لتصل إلى 120% من عائدات النفط. وتشير توقعات الموازنة الأخيرة إلى أن الأمر سيتكرر في عام 2021<sup>1</sup> وفي الوقت الحالي، يوجد أكثر من ستة ملايين شخص يتقاضون أجورهم من القطاع العام.<sup>2</sup>

تحدد المصالح السياسية وعلاقات التخادم شكل التوظيف في القطاع العام في العراق، إذ يحصل الكثير من العراقيين على مناصبهم في القطاع العام بدعم من هذا الحزب السياسي أو ذاك. لكن استراتيجية المحسوبية هذه قد شارفت على النفاذ مع ظهور ضعفها البيئي واضحاً للعيان خلال فترات الازمات المالية والاقتصادية. لقد وضعت الأزمة الاقتصادية الأخيرة – التي نتجت عن جائحة كوفيد-19 والانخفاض العالمي لأسعار النفط – الحكومة على حافة الإعسار. ففي تشرين الأول 2020، لم تعد الحكومة قادرة على دفع رواتب موظفي القطاع العام دون اللجوء إلى الاقتراض.<sup>3</sup> ونتيجة لذلك، من المحتمل أن يستسلم العراق الغني بالموارد – الذي لطالما اعتبر بلداً متوسط الدخل – في النهاية إلى أزمة مالية وأزمة في السيولة قد تدفع بملايين الناس إلى ما تحت خط الفقر. بالتزامن مع ذلك، ما يزال معظم العراقيين يعانون من الغياب المستمر للاحتياجات الرئيسية كالماء والكهرباء والرعاية الصحية... إلخ. والعراق باختصار ليس دولة تستعمل موارد النفط لتوفير الخدمات، بل دولة ريعية مدعومة بالنفط تقوم بدفع الأجور دون تقديم خدمات فعالة. واليوم، أصبحت قدرة العراق على دفع الرواتب نفسها محل تساؤل.

خلال الأشهر الماضية، تعرضت الحكومة لضغوط من أجل تقديم موازنة تتصدى لهذه التحديات. سيتناول الجزء الأول من نشرة العراق الاقتصادية تطور عملية الموازنة، والتي ما تزال غير مكتملة حتى تاريخ النشر. ويركز الاستعراض على ثلاثة مراحل: (1) تشكيل الفلسفة الاقتصادية العامة للحكومة من خلال نشر الورقة البيضاء حول الاقتصاد؛ (2) دور وزارة المالية في تفسير الورقة البيضاء وتقديم موازنة أولية؛ (3) التعديلات الأخيرة التي أجراها مجلس الوزراء على الموازنة. كما تضع هذه النشرة بعض التكهّنات حول المزيد من التعديلات المحتملة التي قد يجريها البرلمان العراقي. وبعد مناقشة الموازنة، سيتناول الجزء الثاني من النشرة تحليلاً لقطاع النفط، إذ إن تطورات على المدى القصير والمتوسط مهمة كي نستطيع فهم تحديات الموازنة.<sup>4</sup>

## الجزء الأول: معالجة أزمة الموازنة

من التحديات التي تواجهنا في فهم الموازنة الاتحادية لعام 2021 هي أن موازنة عام 2020 لم توضع أبداً. فبسبب الاحتجاجات التي اندلعت في أنحاء البلاد خريف عام 2019، لم يتم تسليم مشروع قانون الموازنة عام 2020 للبرلمان في موعدها المجدول في أوائل تشرين الأول 2019. وبعد استقالة رئيس الوزراء السابق عادل عبد المهدي بضغط من المتظاهرين، لم تعد حكومة تصريف الأعمال تمتلك صلاحية اقتراح مشاريع القوانين على البرلمان، بما فيها وضع الموازنة. وقد ورث رئيس مجلس الوزراء الحالي مصطفى الكاظمي حالة العجز هذه، واستمرت حكومته بالإفناق في عام 2020 بموجب "قاعدة 1 من 12". وهذه القاعدة تتلخص

<sup>1</sup> خلية الطوارئ للإصلاح المالي "أهداف ورؤى الورقة البيضاء للإصلاح الاقتصادي في العراق"، حكومة العراق، 22 تشرين الأول 2020، <https://gds.gov.iq/iraqs-white-paper-for-economic-reforms-vision-and-key-objectives/>، بالإنجليزية: <https://gds.gov.iq/ar/iraqs-white-paper-for-economic-reforms-vision-and-key-objectives/>.  
تقديرات محدثة مبنية على آخر البيانات التي نشرتها وزارة المالية على الرابط: <http://www.mof.gov.iq/obs/ar/Pages/obsDocuments.aspx> وشركة تسويق النفط: <https://somooil.gov.iq/exports>. وقد انخفضت النسبة المئوية في 2021 نظراً لتغير سعر الصرف، وكانت ستبلغ 124% من عائدات النفط حسب سعر الصرف السابق. ومبالغ الرواتب والرواتب التقاعدية لا تتضمن موظفي الشركات المملوكة للدولة نظراً لقلّة البيانات الموثوقة.  
<sup>2</sup> وزير المالية: عدد الموظفين والمتقاعدين بلغ 6.5 مليون. "صحيفة المدى، ٢٩ أيار ٢٠١٩، <https://almadapaper.net/view.php?cat=218954>.  
<sup>3</sup> الكاظمي يوجه بصرف رواتب الموظفين لشهري تشرين الأول وتشرين الثاني بعد تمرير قانون تمويل العجز المالي، روداو (العربية)، 12 تشرين الثاني، <https://www.rudaw.net/arabic/middleeast/iraq/1211202011-2020>  
<sup>4</sup> سيتضمن العدد القادم من استعراض العراق الاقتصادي مناقشة لأزمة الموازنة بين أربيل وبغداد، وموقع إقليم كردستان ضمن الميزانية الاتحادية فيما يتعلق بالتزامات الإقليم ومخصصاته.

في أن الحكومة تستطيع إنفاق جزء واحد فقط شهرياً من اثني عشر جزءاً من المخصصات التي وضعت عام 2019<sup>5</sup> ومشكلة هذه المنهجية، من وجهة نظر سياساتية، أن انخفاض العائدات وزيادة النفقات في عام 2020 لم تكن متوافقة مع مستويات عام 2019.

### الجدول (1) إنفاق ميزانية عامي 2019 و2020<sup>6</sup>

السنة	القيمة الفعلية 2019 (وزارة المالية)	القيمة الفعلية يناير-أكتوبر 2020 (وزارة المالية)	تقديرات نوفمبر-ديسمبر 2020	تقديرات 2020	العائدات			الانفاق		الانفاق		الرواتب		التقاعدية		الانفاق الجاري		الانفاق الإجمالي	
					العائدات الكلية (مليار دينار عراقى)	العائدات غير النفطية (مليار دينار عراقى)	العائدات النفطية (مليار دينار عراقى)	الانفاق الاستثماري (مليار دينار عراقى)	الانفاق التشغيلي (مليار دينار عراقى)	الانفاق الاستثماري (مليار دينار عراقى)	الانفاق التشغيلي (مليار دينار عراقى)	الرواتب (مليار دينار عراقى)	التقاعدية (مليار دينار عراقى)	الانفاق الجاري (مليار دينار عراقى)	الانفاق الإجمالي (مليار دينار عراقى)	الانفاق الجاري (مليار دينار عراقى)	الانفاق الإجمالي (مليار دينار عراقى)	الانفاق الجاري (مليار دينار عراقى)	الانفاق الإجمالي (مليار دينار عراقى)
2019	111,724	87,301	87,301	87,301	107,567	8,076	99,491	18,986	5,437	24,423	10,544	40,634	40,634	87,301	111,724	111,724	111,724	111,724	111,724
2020	57,865	56,368	56,368	56,368	43,094	4,316	38,778	169	1,328	1,498	11,268	33,435	33,435	56,368	57,865	56,368	56,368	56,368	56,368
2020	22,500	21,901	21,901	21,901	10,710	1,500	9,210	68	531	599	2,254	7,200	7,200	22,500	22,500	21,901	21,901	21,901	21,901
2020	80,365	78,269	78,269	78,269	53,804	5,816	47,988	237	1,860	2,097	13,522	40,635	40,635	80,365	80,365	78,269	78,269	78,269	78,269

لقد أجبر هبوط عائدات النفط الحكومة على الاقتصاد في معظم المصاريف، عدا تلك التي تشكل مكونات أساسية من الموازنة - وتحديداً: الرواتب والرواتب التقاعدية والضمان الاجتماعي. ومع ذلك، تجاوزت تلك النفقات المخفضة مجمل العائدات بـ 26.6 ترليون دينار عراقي، أو ما يعادل 22.4 مليون دولار أمريكي تقريباً.<sup>7</sup> وشكلت هذه الفجوة حاجة إلى التمويل، والذي لم يكن ممكناً إلا عن طريق الاقتراض. وفي غياب قانون الموازنة، لجأت وزارة المالية إلى البرلمان ليأذن بالاقتراض. وقد أقر البرلمان قانونين لتمويل العجز في شهري حزيران وتشيرين الأول 2020، مما سمح للحكومة باقتراض 27.0 ترليون دينار عراقي (22.7 مليار دولار أمريكي). ولم يكن ذلك ممكناً إلا عن طريق التمويل النقدي غير المباشر من البنك المركزي العراقي عبر إصدار سندات الخزينة التي اشترتها المصارف المملوكة للدولة كي تتبعها لاحقاً إلى البنك المركزي العراقي. ومع ذلك، كان هذا المبلغ أقل بكثير مما تحتاجه الحكومة للوفاء بالتزاماتها المتزايدة التي تجاوزت تلك المنصوص عليها حسب القاعدة "1 من 12". كما كافتحت حكومة الكاظمي للوفاء بالتزامات التي قطعتها الحكومات السابقة أمام الشهداء وضحايا الاضطهاد السياسي، إضافة إلى الزيادات على سجلات الرواتب التي أجريت لإرضاء المتظاهرين في تشيرين الأول 2019.<sup>8</sup> ستصبح الكثير من التزامات الدولة التي لم يكن ممكناً الوفاء بها عام 2020 مستحقة السداد في عام 2021.

### 1. الورقة البيضاء التي أصدرتها الحكومة

مع تشكيل حكومة الكاظمي في شهر أيار، كانت عائدات النفط قد انهارت بنسبة 50% عن معدلاتها في أول شهرين من عام 2020. وقد توقع المحللون استمراراً في انخفاض عائدات النفط نظراً لانهايار الطلب على النفط الذي جاء نتيجة عمليات الحظر الشاملة التي فرضت في مختلف أنحاء العالم. وفي مواجهة احتمال حقيقي لحدوث الاعسار المالي، أعلن رئيس مجلس الوزراء بشكل سريع تشكيل خلية الطوارئ للإصلاح المالي.<sup>9</sup> وتم تكليف الخلية، والتي تتألف من فريق من المستشارين، بوضع ورقة بيضاء لرسم خطة اقتصادية مستقبلية من شأنها مواجهة الأزمة المباشرة وأيضاً أوجه الضعف الأوسع في الاقتصاد.<sup>10</sup> ونُشرت الورقة البيضاء أخيراً في

<sup>5</sup> Ahmed Tabaqchali, 'Gone with the Muhasasa: Iraq's static budget process, and the loss of financial control,' the Atlantic Council, January 6, 2021, <https://www.atlanticcouncil.org/in-depth-research-reports/report/gone-with-the-muhasasa-iraqs-static-budget-process-and-the-loss-of-financial-control/>

<sup>6</sup> بيانات فعلية لعام 2019 و كانون الثاني حتى تشيرين الأول 2020، تم الحصول عليها من وزارة المالية (<http://www.mof.gov.iq/obs/ar/Pages/obsDocuments.aspx>)، ووزارة النفط (<https://oil.gov.iq>)، وشركة ستاتيسستا (<https://www.statista.com/statistics/262861/uk-brent-crude-oil-monthly-price-development/>). أما تقديرات شهري تشيرين الثاني وكانون الأول فهي مستندة على طلبات الحكومة لتمويل العجز والتشريعات اللاحقة لمجلس النواب لتمويل العجز.

<sup>7</sup> قمنا بتقريب القيم الرقمية إلى عشر واحد للتبسيط. يرجى مراعاة أثر ذلك على قيم الدولار الأمريكي. وقيم الدولار المصروفة/المدرجة في الميزانية قبل كانون الأول 2020 قائمة على سعر الصرف السابق (1 دولار أمريكي = 1190 دينار عراقي). بعد ذلك، تستند القيم إلى السعر الجديد (1 دولار أمريكي = 1460 دينار عراقي).

<sup>8</sup> رغبة منها في استرضاء المتظاهرين، قامت الحكومة السابقة بتخفيض سن التقاعد إلى 60 عاماً، مما أتاح 200,000 شاغراً وأضاف 300,000 وظيفة جديدة إلى 500,000 وظيفة في المجمل. كرم سعدي، "قانون التقاعد الجديد يثير الجدل في العراق" العربي الجديد، 22 شباط 2020. <https://www.alaraby.co.uk/> قانون-التقاعد-الجديد-يثير-الجدل-في-العراق. فرح الخفاف. "مستشار رئيس الوزراء: تأمين كامل لرواتب الموظفين والمتقاعدين." جريدة الصباح. 17 شباط 2020. <https://alsabaah.iq/22006/>

<sup>9</sup> سمير النصيري، "خلية الطوارئ للإصلاح المالي" جريدة الصباح، 16 أيار 2020، <https://alsabaah.iq/25528/> خلية-الطوارئ-للاصلاح-المالي

<sup>10</sup> تُعرّف الورقة البيضاء اصطلاحاً على أنها تقرير أو دليل يخبر القراء بإيجاز عن قضية معقدة، ويقدم مفهوم الكاتب في هذا الشأن. ويُراد بها مساعدة القارئ على فهم مسألة أو حل مشكلة أو اتخاذ قرار. وغالباً ما تستخدم في مجالين: الحكومي والأعمال. نشأ مصطلح الورقة البيضاء في الحكومة، حيث يعتبر الكثيرون أن ورقة تشرشل البيضاء في عام 1922 هي أول مثال شهير يقع تحت هذا الاسم. الأوراق البيضاء هي أداة للديموقراطية التشاركية وليست التزاماً بسياسة غير قابلة للتعديل. وكان للأوراق البيضاء في الحكومة دور مزدوج في تقديم سياسات الحكومة الصارمة والدعوة لإبداء الآراء حولها في الحين ذاته. انظر تعريف الموسوعة الحرة ويكيبيديا، [https://ar.wikipedia.org/wiki/ورقة\\_بيضاء](https://ar.wikipedia.org/wiki/ورقة_بيضاء)

22 تشرين الأول 2020 مع الكثير من الصخب،<sup>11</sup> إذ أعلنت بثقة بأنها سوف "تعيد تعريف دور الحكومة في الاقتصاد والمجتمع". وتنص الورقة على التالي:

" ان الخلل في الهيكل الاقتصادي هو حاصل تراكم السياسات العامة والاقتصادية منذ سبعينيات القرن الماضي والمتمثلة بتوظيف عوائد إيرادات النفط المتزايدة للبلاد كأداة لتضخيم دور الدولة في الاقتصاد والمجتمع من خلال توسيع: (1) القطاع العام؛ (2) سيطرة الدولة المباشرة وغير المباشرة على الاقتصاد؛ (3) الدور الريعي للدولة في تقديم الخدمات العامة للمجتمع. وقد توافرت الفرص لتغيير المسار ما بعد عام 2003 إلا أن النظام السياسي الجديد أضعفها وأساء استغلالها إذ لم يتمكن من خلق اقتصاد حر ومتنوع وفقاً للمبادئ التي أقرها الدستور؛ واستمر بتطبيق الفلسفة السابقة، مع بروز مراكز القوى الجديدة والاتجاه نحو استخدام المحاصصة الطائفية أداة له فكانت نتيجة تلك السياسات اقتصاداً هشاً مما أسهم في انتاج الظروف التي أدت إلى الأزمة الاقتصادية الحالية"

وتقدم الورقة البيضاء أفكاراً لأربع سياسات رئيسية. أولاً، تناقش الورقة البيضاء أن الاعتماد الزائد على المدخولات القائمة على النفط المترافق مع التوسيع الزائد للالتزامات الموازنة بنفقات دفع الرواتب يكمن في صميم الأزمة المالية الحالية. فعدم القدرة على التنبؤ بعائدات النفط والزيادة المستمرة في التزامات سداد الرواتب والرواتب التقاعدية يشكلان باجتماعهما دينامية شديدة الخطورة. والدولة لا سيطرة لديها على وجهة عائدات النفط أو حجمها، كما أن العائدات غير النفطية ستحتاج أعواماً لتشهد ارتفاعاً كبيراً حتى في أفضل الحالات. وبناء على ذلك، تقترح الورقة بأن الخيار المعقول أولاً هو مواءمة نفقات دفع الرواتب مع التغيرات المحتملة في عائدات النفط. وتدعو الورقة بشكل خاص إلى إجراء تخفيضات كبيرة في إطار زمني مدته ثلاث سنوات لنفقات الدولة الكبرى. وهذا ينطبق بشكل خاص على أجور القطاع العام، والتي ستُخفض من 25% من الناتج المحلي الإجمالي إلى 12.5% منه، ونظام الإعانات الذي سيُخفض من 13% إلى 5% من الناتج المحلي الإجمالي.

ثانياً، تشير الورقة البيضاء إلى أن تقليل النفقات العامة المتعلقة بالرواتب والرواتب التقاعدية والإعانات ينبغي أن يترافق مع زيادة في استثمار البنى التحتية والمنصات التي تفيد تطوير القطاع الخاص - الكهرباء، الاتصالات، النقل، المدن الصناعية، والمناطق الحرة - والتي تعرضت لإهمال كبير منذ عام 2003<sup>12</sup> وثالثاً، تجادل الورقة بأن العقبات القانونية والبيروقراطية أمام القطاع الخاص ينبغي أن تختصر بشكل كبير. وأخيراً، تؤكد الورقة البيضاء على أن الإصلاحات الاقتصادية ينبغي أن تجرى مع ضمان توفير الخدمات الأساسية والمزايا الاجتماعية المباشرة بشكل فعال للفئات الأكثر حاجة في المجتمع.

في حال التنفيذ، سيتعين على البرنامج الذي تقترحه الورقة البيضاء أن يواجه أكثر من واقع صعب في آن معاً. مع الأخذ بنظر الاعتبار بأن الاقتصاد العراقي يتغذى على رواتب القطاع العام مع قطاع خاص ضئيل نسبياً، فإن المستوى الكلي للنشاط في السوق سوف ينخفض على المدى القصير عندما لا يعود لدى الموظفين الكثير من المال لينفقوه على السلع الاستهلاكية. ورغم إن إجمالي الرواتب كبير للغاية، إلا إن الأجور الفردية ومدخولات الأسرة، في المتوسط، متواضعة جداً. ولذلك سوف يتسبب تقليل رواتب القطاع العام في ضغوط المصاريف ويولد صعوبات مالية على مستوى الأفراد والعائلات.. وأخيراً، تتطلب البنية التحتية المؤسساتية التي دمرها الصراع في البلاد استثماراً كبيراً، ما يعني أن مواءمة نفقات الدولة مع العائدات ستكون صعبة حتى في أفضل الظروف. وبالتالي، من الضروري أن تتم التحولات التي تقترحها الورقة البيضاء بشكل تدريجي وبمعايرة دقيقة.

ولعل العيب الأكبر في الورقة البيضاء يكمن في محدوديتها بطبيعتها كونها مسودة للإصلاح الاقتصادي، في حين أن مشاكل العراق الرئيسية تنبع من الاختلالات البنوية في اقتصاد البلاد السياسي. فمنذ عام 2003، أضحى الموازنة العامة الاتحادية الوسيلة الأساسية التي تمارس بها الأحزاب السياسية المحسوبية وتحشيد المناصرين. وبالتالي، فإن كل الجهود لإحداث تغيير كبير في السياسات الاقتصادية سوف تواجه عقبات كبيرة إن لم تكن متوازنة مع أجندة الإصلاح السياسي تتناول صلب نظام المحسوبية نفسه.<sup>13</sup>

<sup>11</sup> خلية الطوارئ للإصلاح المالي " أهداف ورؤى الورقة البيضاء للإصلاح الاقتصادي في العراق"، حكومة العراق، 22 تشرين الأول 2020، <https://gds.gov.iq/ar/iraqs-white-paper-for-economic-reforms-vision-and-key-objectives> , ترجمة غير رسمية بالإنجليزية: <https://gds.gov.iq/iraqs-white-paper-for-economic-reforms-vision-and-key-objectives>.

<sup>12</sup> Ahmed Tabaqchali, 'Iraq's investment Spending Deficit: An Analysis of Chronic Failures,' Institute of Regional and International Studies (IRIS), December, 2018, <https://ais.edu.krd/iris/latest-iris-publications/iraqs-investment-spending-deficit-analysis-chronic-failures>

<sup>13</sup> أحمد الطبقجلي: "هل سيؤخّر كوفيد-19 لنهاية لعبة المحاصصة الطائفية في العراق؟"، مبادرة الإصلاح العربي، 24 نيسان 2020

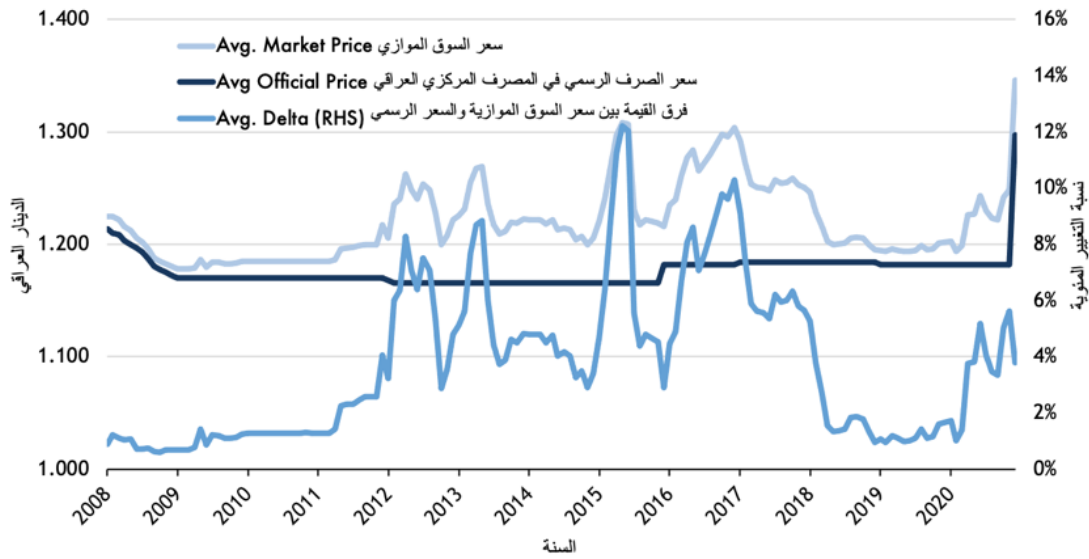
ولهذا، فقد كان من المتوقع أن يتم تمهيد الأفكار الرئيسية المطروحة في الورقة البيضاء خلال عملية وضع موازنة عام 2021 مع تمرير قانون الموازنة المقترح من وزارة المالية إلى مجلس الوزراء وأخيراً إلى البرلمان. فالطبقة السياسية بشكل خاص معادية لفكرة دعم القطاعات غير المرغوبة شعبياً مع اقتراب الانتخابات الوطنية في خريف 2021. ستتولى الأقسام اللاحقة شرح عملية الموازنة وتحليلها.

## 2. مشروع قانون الموازنة العامة الاتحادية لعام 2021 الذي قدمته وزارة المالية

إن الجانب الأبعد أثراً والأكثر إثارة للجدل في موازنة وزارة المالية لعام 2021 هو توصيتها بخفض قيمة الدينار العراقي بنسبة 23% تقريباً. وقد ناقشت الورقة البيضاء التأثيرات السلبية لزيادة قيمة سعر الصرف على تنافسية المنتجات الزراعية والصناعية العراقية.<sup>14</sup> لكن الورقة حاجت بأن خفض القيمة، رغم كونه أمراً إيجابياً ظاهرياً فيما يتعلق بقدرة الحكومة على دفع الرواتب والرواتب التقاعدية، إلا أنه سوف يرفع تكاليف المعيشة وبالتالي سيخفض من المستوى المعاشي لغالبية الشعب نظراً لاعتماد البلاد الكبير على الاستيراد لتلبية الاستهلاك.<sup>15</sup> أضف إلى ذلك أن مؤلفي الورقة البيضاء شعروا بالقلق من أن العمل على خفض قيمة العملة كحل رئيسي لضمان دفع الرواتب والرواتب التقاعدية سيمكّن الطبقة السياسية من تفادي الشروع في الإصلاحات البنوية الضرورية. فبدون الإصلاحات، ستجد البلاد نفسها مجبرة على خفض القيمة مرة أخرى في نهاية المطاف.

ومن المتوقع أن الحاجة إلى حماية احتياطي العملات الأجنبية كانت أحد الأمور الرئيسية التي دفعت بوزارة المالية إلى التوصية بخفض قيمة الدينار. (في نهاية عام 2020، بلغ احتياطي العملات الأجنبية 54.0 مليار دولار أمريكي مقارنة بـ 67.5 مليار دولار أمريكي في نهاية عام 2019). وفي 19 كانون الأول 2020، عدّل البنك المركزي العراقي سعر صرف الدينار من 1,190 دينار عراقي للدولار الواحد إلى 1,460 دينار عراقي للدولار الواحد.<sup>16</sup> ومن النتائج الجانبية لهذا التغيير تحفيز السلع التجارية للبلاد وقطاع الخدمات – وخاصة القطاعات الزراعية التي تمثل 20% تقريباً من الوظائف في البلد الذي يعيش ثلث سكانه تقريباً في المناطق الريفية.<sup>17</sup> ومع أن هذا يعد تطوراً إيجابياً، إلا أنه سيتطلب المزيد من الوقت لحصد الثمار.

سعر صرف الدولار الأمريكي مقابل الدينار العراقي منذ عام 2008



المصدر: انظر الحاشية 18.

<https://www.arab-reform.net/ar/publication/> هل-سيؤخ-كوفيد-19-لنهاية-لعبة-المحاصصة /

<sup>14</sup> هذه الحالة هي ظاهرة "المرض الهولندي" والتي تعرّف بأنها "مصطلح اقتصادي يستخدم للدلالة على العواقب السلبية التي قد تنشأ من ارتفاع في قيمة العملة الوطنية. وهو مرتبط بشكل أساسي باكتشاف أو استغلال حديث لأحد الموارد الطبيعية القيمة والعقبات غير المتوقعة التي قد تنتج عن اكتشاف كهذا على اقتصاد الأمة".

James Chen, Investopedia, November 22, 2020, <https://www.investopedia.com/terms/d/dutchdisease.asp>

<sup>15</sup> بما أن معظم عائدات الدولة تأتي من مبيعات النفط بالدولار الأمريكي، فإن خفض قيمة الدينار العراقي سيمكّن الدولة من الوفاء بالتزاماتها المحلية في العراق دون المخاطرة باستنزاف مخزونات البلاد من العملة الأجنبية.

<sup>16</sup> بيان صادر عن البنك المركزي العراقي حول تعديل سعر الصرف، 21 كانون الأول 2020، <https://cbi.iq/news/view/1624>

<sup>17</sup> للاطلاع على مراجعة حول أهمية القطاع الزراعي في الاقتصاد، انظر الفصل الثالث من تقرير البنك الدولي "النهوض من واقع الهشاشة: مذكرة اقتصادية للتنوع والنمو في العراق" البنك الدولي، 30 أيلول 2020،

<https://www.worldbank.org/en/country/iraq/publication/breaking-out-of-fragility-a-country-economic-memorandum-for-diversification-and-growth-in-iraq>

<sup>18</sup> المعدلات الشهرية لسعر الصرف الرسمي في المصرف المركزي العراقي (ازرق غامق)، سعر السوق الموازي (ازرق سمائي)، فرق القيمة بين سعر السوق الموازي مقابل السعر الرسمي (ازرق، المقياس الجاني على اليمين). ملاحظة: خفض قيمة الدينار حصل يوم 19 كانون الأول، وبالتالي فإن جدول ذلك الشهر يضم متوسط السعرين القديم

وقد تضمن مشروع قانون موازنة وزارة المالية عناصر أخرى من الورقة البيضاء. فعلى سبيل المثال، ركزت وزارة المالية على زيادة مصادر العائدات غير النفطية.<sup>19</sup> وتقتراح الموازنة إضافة 9.3 ترليون دينار عراقي (6.4 مليار دولار أمريكي) في العائدات غير النفطية، على العائدات الحالية، و1.2 ترليون دينار عراقي (822.0 مليون دولار أمريكي) في العائدات النفطية.<sup>20</sup> وتأتي الـ 9.3 ترليون دينار من زيادة ضرائب الاستهلاك (مراكز التسوق، المطاعم، مواد التجميل، الكحول، التبغ، وشراء السيارات) والخدمات (الفنادق، محال الحلاقة، السفر الجوي، التجميل ومراكز المساج) وزيادة الأسعار وتعجيل بيع الأصول الحكومية. وهذه الـ 9.3 ترليون دينار تتضمن 1.9 ترليون دينار (1.3 مليار دولار) من زيادة ضرائب الاستهلاك على المنتجات النفطية المكررة. أما الـ 1.2 ترليون دينار في العائدات النفطية فتأتي من زيادة أسعار مبيعات النفط الخام إلى المصافي المحلية، وبالتالي إزالة بعض الدعم لأسعار الوقود، بالإضافة إلى حجز إيرادات بيع النفط الخام للمصافي المحلية، والتي كانت حتى الآن مستخدمة من قبل شركات النفط المملوكة للدولة بغرض دفع الحوافز لموظفيها.

ثانياً، يشمل مشروع القانون زيادة في الضرائب الحالية على مبالغ الرواتب الكلية تبلغ 1.5 ترليون دينار عراقي (1.0 مليار دولار أمريكي)، وتفرض سقوفاً على البدلات والاستحقاقات (مثلاً: مخصصات الزوجية والأولاد، مخصصات الشهادة،... إلخ). ولكن الراتب الأساسي نفسه قليل نسبياً لدى أغلبية موظفي القطاع العام، وهذه الزيادات تمثل معظم الدخل الكلي. وتتوقع وزارة المالية أن خفض هذه الفوائد سيولد سنوياً 12 ترليون دينار عراقي (8.2 مليار دولار أمريكي)، لكي يبلغ صافي المبالغ مجتمعة 13.5 ترليون دينار عراقي (9.2 مليار دولار أمريكي). ولكي نضع هذه الأرقام في المنظور الصحيح، فإن الرواتب والرواتب التقاعدية قبل الضرائب والسقف كانت ستبلغ 74.3 ترليون دينار عراقي (50.9 مليار دولار أمريكي) لعام 2021، أي أنها كانت سترتفع بمقدار 43% عن عام 2019 حيث بلغت 52.0 ترليون دينار عراقي (43.7 مليار دولار أمريكي).<sup>21</sup>

وأخيراً، فإن اقتراح الموازنة حدد ميزانية قدرها 9.6 ترليون دينار عراقي تقريباً (6.6 مليار دولار أمريكي) لمساعدة أكثر أفراد المجتمع حاجة. وهذا يتضمن زيادة نفقات الضمان الاجتماعي من 1.8 ترليون دينار عراقي (1.2 مليار دولار أمريكي) إلى 5.0 ترليون دينار عراقي (3.4 مليار دولار أمريكي) وإنفاق 648 مليار دينار عراقي (443.8 مليون دولار أمريكي) لتحسين فعالية نظام البطاقة التموينية من خلال شمول الذين لا يتجاوز دخلهم 1.5 مليون دينار عراقي (1027.4 دولار أمريكي) شهرياً.<sup>22</sup>

وعلى الرغم من هذه الإجراءات، فإن الفجوة بين العائدات والنفقات في موازنة وزارة المالية ما تزال بنفس مستوى السنوات السابقة أو تزيد عنها، نظراً للهبوط الحاد في عائدات نفط الدولة والارتفاع الحاد في النفقات. وهذا العجز المتوقع، ومقداره 58.3 ترليون دينار عراقي (39.9 مليار دولار أمريكي) يمثل 39% من الإنفاق الكلي مقارنة بـ 21% في عام 2019. ومع انتقال الموازنة من وزارة المالية للحصول على الموافقة والخضوع لتعديلات مجلس الوزراء، فمن المتوقع أن يزداد العجز أكثر.

### 3. تعديلات مجلس الوزراء على مشروع قانون الموازنة العامة الاتحادية لعام 2021

قامت وزارة المالية بتقديم مشروع قانون الموازنة إلى مجلس الوزراء للمراجعة في منتصف شهر كانون الأول 2020<sup>23</sup> ومع أن مجلس الوزراء قد أبقى على الأجزاء المتعلقة بالدعم المجتمعي وعزز بعضاً منها مقارنة بمقترح موازنة وزارة المالية، لكن لم يجر

والجديد. إضافة على ذلك، فإن سعر السوق الموازية كان بين 3-12% أكثر من السعر الرسمي لعامي 2012-2013، وكان فرق القيمة المنخفض سمة حديثة انتهت مع عودة المخاوف من الصراع في بدايات 2020 والاضطرابات التي سببها فيروس كورونا.

<sup>19</sup> انظر المسودة الكاملة لمشروع قانون الموازنة لعام 2021 من وزارة المالية، الرشيد، 17 كانون الأول 2020

<sup>20</sup> جميع القيم اللاحقة للدولار الأمريكي فيما يتعلق في ميزانية 2021 تستند إلى سعر الصرف الجديد وقدره 1 دولار أمريكي = 1460 دينار عراقي.

<sup>21</sup> الزيادة في الإنفاق مصدرها زيادة مناصب القطاع العام - وهو قراراً اتخذته الحكومة السابقة. وتتضمن هذه الإضافات 312,237 منصباً جديداً ما رفع العدد الكلي لموظفي القطاع العام ليبلغ 2,250,838.

<sup>22</sup> تتضمن خدمات الضمان الاجتماعي الأخرى تخصيص مبلغ ٦٠٠ مليار دينار عراقي ضمن الصندوق الاجتماعي للتنمية لتشجيع الشباب على تنفيذ المشاريع الصغرى والمتوسطة وبدعم من البنك الدولي، و ٨٠٠ مليار دينار عراقي للإجراءات الصحية الموجهة لمحاربة نتائج كوفيد-19. وإضافة إلى ذلك، تخصص الميزانية مبلغ 4.2 ترليون دينار عراقي لزيادة دفعات الرواتب التقاعدية في 2021، و1.5 ترليون دينار لتصحيح النقص السابق في الالتزامات مع شهداء وضحايا الاضطهاد السياسي وورثتهم.

<sup>23</sup> مسودة كاملة مشروع قانون موازنة مجلس الوزراء لعام 2021:

<https://drive.google.com/file/d/1ezNiFZVEJtG6MP5TYZONxzhqR3HORzGM/view>



المجلس أي تعديلات على خطة خفض قيمة الدينار،<sup>24</sup> ومع ذلك فإن مجلس الوزراء غير آلية تقليل النفقات الكلية للدولة بشكل جوهري.

بعيداً عن موازنة وزارة المالية، كان التغيير الأول الذي أجراه مجلس الوزراء هو خفض بعض ضرائب الاستهلاك المقترحة على المنتجات النفطية. ومن التغييرات المهمة التي أجراها المجلس إزالة 1.9 ترليون دينار عراقي (1.3 مليار دولار) من الضرائب على منتجات النفط المكرر. إلا أن مجلس الوزراء قام برفع قيمة أسعار النفط الخام المباع للمصافي، مما يؤدي إلى زيادة مقدارها 900 مليار دينار عراقي (616.4 مليون دولار أمريكي) في العائدات النفطية الكلية.

ثانياً، وبدلاً من استقطاع الاستحقاقات والبدلات بشكل كبير، قدم مجلس الوزراء ضريبة دخل تصاعديّة على الراتب الكلي (بمعنى آخر: الراتب الأساسي إضافة إلى الاستحقاقات). وبهذا، تبدأ الضرائب عند 1% تقريباً من الدخل الذي يتجاوز 500,000 دينار عراقي (342 دولار أمريكي) شهرياً وتزداد تناسبياً حتى 27% للدخل الذي يتجاوز 10 مليون دينار عراقي (6849.3 دولار أمريكي) شهرياً.<sup>25</sup> ولأن الاستحقاقات تمثل نسبة كبيرة في الكثير من رواتب القطاع العام، فإن الانتقال من فرض سقف صعبة على هذه البدلات نحو ضرائب الدخل التصاعديّة من شأنه أن يحافظ على نسبة أكبر من الدخل الإجمالي لأفراد الطبقة المتوسطة الذين يتلقون رواتبهم من الحكومة.<sup>26</sup> وهذه الإجراءات كانت ستزيد من العائدات غير النفطية بمقدار 4.1 ترليون دينار عراقي (2.8 مليار دولار أمريكي). وخطة الضرائب الجديدة تولد مدخرات أقل بكثير، إذ تصبح المدخرات الصافية 4.1 ترليون دينار عراقي (2.8 مليار دولار أمريكي) بدلاً من 13.5 ترليون دينار عراقي (9.2 مليار دولار أمريكي).

وهذان التغييران الرئيسيان في موازنة وزارة المالية بعد مراجعتها من مجلس الوزراء يعكسان الاعتبارات السياسية، وخاصة خلال سنة انتخابية التي عادة ما يكون السياسيون فيها أكثر حساسية تجاه الرأي العام. وهذه الاعتبارات نفسها ستؤثر على نحو كبير على مجلس النواب كذلك، وكلها تعطي فكرة عن حجم العقبات السياسية أمام تنفيذ الإصلاح المالي والاقتصادي.

#### 4. تمويل عجز الموازنة

##### الجدول (2): اقتراح موازنة عام 2021 والسيناريو الأكثر احتمالاً<sup>27</sup>

السنه	اجمالي الانفاق (مليار دينار عراقي)	الانفاق الجاري (مليار دينار عراقي)	الرواتب (مليار دينار عراقي)	الانفاق الاستثماري (مليار دينار عراقي)	الانفاق الاستثماري (مليار دينار عراقي)	العائدات غير النفطية (مليار دينار عراقي)	العائدات غير النفطية (مليار دينار عراقي)	العائدات غير النفطية (مليار دينار عراقي)	متوسط سعر النفط العراقي (دولارات لكل برميل)	متوسط سعر نفط برنت (مليارات دينار عراقي)	الفاصل/العجز (مليار دينار عراقي)
سروع قانون الموازنة لعام 2021 عدا إقليم كردستان	150,302	125,538	47,479	18,455	24,764	11,142	19,424	67,454	42.00	1,095	-63,425
سروع قانون الموازنة لعام 2021 - إقليم كردستان	13,903	10,912	6,360	2,991	2,991	725	5,557	42.00	91	-7,621	
سروع قانون الموازنة لعام 2021	164,205	136,450	53,839	20,455	27,755	20,149	73,011	42.00	1,185	-71,045	
تقديرات 2021	148,571	129,378	51,319	18,455	19,193	16,119	74,624	47.00	50.00	-57,828	

ونتيجة لتعديلات مجلس الوزراء، يتوقع أن يزداد الإنفاق الكلي في مسودة موازنة المجلس ليصل إلى 164.2 ترليون دينار عراقي (112.5 مليار دولار أمريكي) في حين يزداد العجز المتوقع ليصل 71.0 ترليون دينار عراقي (48.6 مليار دولار أمريكي)، بعد أن كان 150.0 ترليون دينار عراقي و 58.3 ترليون دينار عراقي (102.7 و 39.9 مليار دولار أمريكي) على التوالي في موازنة وزارة المالية.

ومن الممكن أن يتم تمويل هذا العجز المتوقع وقدره 71.0 ترليون دينار عراقي جزئياً بمبلغ 23.2 ترليون دينار عراقي (15.9 مليار دولار أمريكي) من خلال خدمات الديون المحلية (أي الفوائد والتسديدات) بالإضافة إلى إعادة هيكلة المديونية الداخلية لمصارف

<sup>24</sup> تخصص موازنة مجلس الوزراء مبلغ 9.6 ترليون دينار عراقي لدعم المجتمع والاقتصاد خلال أزمة كوفيد-19 و 5.7 ترليون دينار عراقي لاحتواء زيادة دفعات الرواتب التقاعدية (4.2 ترليون دينار عراقي) وللوفاء بالتزامات الحكومة السابقة مع شهداء الاضطهاد السياسي وورثتهم (1.5 ترليون دينار عراقي).

<sup>25</sup> المقياس، لجميع موظفي القطاع العام باستثناء المناصب العليا، يبدأ من 10% للدخل الذي يتجاوز 500.000 دينار عراقي، و 20% للدخل الذي يتجاوز 1.000.000 دينار عراقي، و 30% للدخل فوق 1.500.000 دينار عراقي. يترجم هذا فعلياً إلى حوالي 1% للدخل الذي يزيد عن 500.000 دينار عراقي (342.5 دولار أمريكي) شهرياً ويبدأ بشكل متناسب إلى 27% للدخل الذي يزيد عن 10 ملايين دينار عراقي (6849.3 دولار أمريكي) شهرياً.

<sup>26</sup> في بادئة لكسب الثقة كان الهدف منها تجنب الرضا العام، وضع مجلس الوزراء ضريبة ثابتة قدرها 40% على الرواتب الكلية لرئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء ورئيس البرلمان ورؤساء المحكمة الاتحادية العليا والمجلس القضائي الأعلى، ونوابهم. وتم فرض ضريبة ماثلة بقيمة 30% على مدخولات الوزراء وأعضاء البرلمان والمدراء العائين.

<sup>27</sup> بيانات تستند إلى اقتراح موازنة عام 2021 بعد تعديلات مجلس الوزراء، ومشروع قانون موازنة وزارة المالية الأولى الذي تم تسريبه على وسائل التواصل الاجتماعي. والأرقام المتعلقة بإقليم كردستان مأخوذة من اقتراح الموازنة، وتقديرات مبيعات النفط المستقلة لحكومة إقليم كردستان المضافة إلى كمية الـ 250,000 برميل في اليوم المطلوبة ليطم بيعها عبر شركة تسويق النفط. وهذه التقديرات تستند إلى توقعات بأن صفقة حكومة إقليم كردستان والحكومة الاتحادية لن تتحقق، وبالتالي فإن الحكومة الاتحادية سوف تدفع جزءاً من رواتب إقليم كردستان تماشياً مع ما تم دفعه عامي 2019 و 2020.

الدولة والتي يمكن للحكومة إعادة هيكلتها بسهولة، وسندات الخزينة التي يمكن إصدارها بسهولة)، وإعادة هيكلة خدمات الديون الأجنبية المخطط لها (ومعظمها ديون ثنائية تم منحها للعراق بشروط ودية خلال أزمة 2014 – 2017، وبالتالي فإنه من المتوقع كثيراً أن يتم الموافقة على تعديلها). إضافة إلى ذلك، من الممكن أن تتمكن الحكومة إنتاج بعض المدخرات من خلال تأجيل متأخرات اجور الطاقة المجهزة من قبل المستثمرين المحليين ومتأخرات استيراد الطاقة والغاز ومستحقات المقاولين. وأخيراً، من المتوقع أن تجمع الحكومة 5.6 ترليون دينار عراقي (3.8 مليار دولار أمريكي) من مشاريع القروض الأجنبية والمحلية القائمة (ومعظمها مشاريع أجنبية). وبعد أن يتم تمويل الـ 23.2 ترليون دينار عراقي (15.9 مليار دولار أمريكي) من مصادر المذكورة، سيتبقى من العجز 47.8 ترليون دينار عراقي (33.0 مليار دولار أمريكي). وغالباً سوف يتم سده بتمويل نقدي غير مباشر من البنك المركزي العراقي، مما سيؤدي في النهاية إلى شح احتياطي العملة الأجنبية في البلاد.<sup>28</sup>

كشفت الحكومة عن أنها تخوض محادثات مع صندوق النقد الدولي بشأن حزمة قروض قدرها 6 مليار دولار أمريكي.<sup>29</sup> وقد أفاد صندوق النقد الدولي بأن "السلطات العراقية قد طلبت مساعدة طارئة من صندوق النقد الدولي بموجب أداة التمويل السريع، وعبرت عن نيتها بأن تطلب أيضاً ترتيباً طويلاً الأمد مع الصندوق لدعم الإصلاحات الاقتصادية المخطط لها". إلا أن هذه المساعدة الطارئة تتضمن سيناريوهين مختلفين تماماً. فأداة التمويل السريع هي عبارة عن مساعدة مالية عاجلة تقدم إلى الدول الأعضاء في صندوق النقد الدولي التي هي بحاجة إلى موازنة عاجلة بين الدفعات دون الشروط أو المراقبة التي تخضع لها البرامج الاعتيادية الكاملة لصندوق النقد الدولي.<sup>30</sup> علاوة على ذلك، إن المبالغ المقدمة تحت أداة التمويل السريع هي أقل بكثير من الأرقام المفترضة في مشروع قانون الموازنة (انظر الحاشية 27). وإن برامج صندوق النقد الدولي الشاملة، مثل إطار الترتيب البديل،<sup>31</sup> أو مرفق الصندوق الموسع،<sup>32</sup> ستتضمن شروطاً لإجراء الإصلاح الاقتصادي لمعالجة المشاكل الاقتصادية والبنوية التي جعلت البلاد تحتاج لطلب المساعدة من صندوق البنك الدولي أساساً. ومع أن صندوق النقد الدولي أصدر بياناً إيجابياً دعماً لموافقة مجلس الوزراء على الموازنة، فإن ذلك كان قبل نشر تفاصيل التعديلات التي أجراها المجلس.<sup>33</sup> كما أن صندوق النقد الدولي كان واضحاً في تعبيره عن حاجة العراق إلى تنفيذ إصلاحات بنوية ملموسة،<sup>34</sup> إلا أن سجل العراق ضعيف في هذا المجال.

##### 5. استشراف المستقبل: ما الذي نتوقعه من عملية الموازنة؟

بما أن مجلس النواب – أي البرلمان – يناقش حالياً مشروع قانون موازنة مجلس الوزراء، فإنه من المتوقع أن يقلل أكثر من إجراءات تخفيض النفقات. ومع أن مجلس النواب لا صلاحية لديه في زيادة النفقات الكلية، فإن بإمكانه إعادة تخصيص بنود إنفاق الميزانية قبل المصادقة على مشروع القانون ليصبح قانوناً. ومن الجدير بالملاحظة أن مجلس النواب، مع احتمال إجراء الانتخابات الاتحادية في وقت قريب، من غير المرجح أن يفرض الضرائب على موظفي القطاع العام، إذ إن هؤلاء يشكلون قاعدة انتخابية كبيرة للأحزاب السياسية المهيمنة. وبالتالي، فإن البرلمان سوف يلغي معظم ضرائب الدخل الإضافي وقدرها 4.1 ترليون دينار عراقي (2.8 مليار

<sup>28</sup> من المثير للاهتمام أن وزارة المالية افترضت تقليل الطلب من البنك المركزي بمقدار 17.1 ترليون دينار عراقي (11.7 مليار دولار أمريكي) أي أن الطلب على البنك سينخفض ليصبح 30.1 ترليون دينار عراقي (20.6 مليار أمريكي). ومع أن التفاصيل ليست مذكورة، فإن مبلغ 17.1 ترليون دينار عراقي يتألف غالباً من 8.5 ترليون دينار عراقي (5.8 مليار دولار أمريكي) من السندات الوطنية، رغم أن مبيعات هذه السندات في السابق نادراً ما كانت تتجاوز 0.5 ترليون دينار عراقي (342.5 مليون دولار أمريكي)؛ ومن قروض بقيمة 1.8 ترليون دينار عراقي (1.2 مليار دولار أمريكي) و5.9 ترليون دينار عراقي (40.4 مليار دولار) من البنك الدولي وصندوق النقد الدولي، على التوالي.

<sup>29</sup> 'IMF says Iraq seeking emergency loans after oil price plunge,' Al-Jazeera, January 25, 2021,

<https://www.aljazeera.com/economy/2021/1/25/imf-says-iraq-seeking-emergency-loans-after-oil-price-plunge>

<sup>30</sup> 'The IMF's Rapid Financing Instrument,' International Monetary Fund Factsheet, April 9, 2020,

<https://www.imf.org/en/About/Factsheets/Sheets/2016/08/02/19/55/Rapid-Financing-Instrument>

<sup>31</sup> 'IMF Stand-By Agreement,' International Monetary Fund Factsheet, March 27, 2020,

<https://www.imf.org/en/About/Factsheets/Sheets/2016/08/01/20/33/Stand-By-Arrangement>

<sup>32</sup> 'IMF Extended Fund Facility,' International Monetary Fund Factsheet, June 5, 2020,

<https://www.imf.org/en/About/Factsheets/Sheets/2016/08/01/20/56/Extended-Fund-Facility>

<sup>33</sup> Deena Kamel, 'IMF calls for structural reforms in Iraq as economy set to contract,' The National News – Business, December 14, 2020,

<https://www.thenationalnews.com/business/economy/imf-calls-for-structural-reforms-in-iraq-as-economy-set-to-contract-1.1127637>

<sup>34</sup> IMF Staff Completes 2020 Article IV Mission with Iraq, December 20, 2020,

<https://www.imf.org/en/News/Articles/2020/12/13/pr20372-imf-staff-completes-2020-article-iv-mission-with-iraq?cid=em-COM-123-42420>

دولار أمريكي) ويبقى فقط على ضرائب الدخل التي سيكون من الملائم سياسياً تطبيقها على المناصب العليا. ومن المتوقع أيضاً أن يقوم المجلس بتقليل ضرائب الاستهلاك.

وكدلالة على الصحة المالية، من المتوقع أن يعمل البرلمان على تقليل العجز بإجراءات تجمع بين خفض التكاليف وزيادة العائدات. ولكن بالنظر إلى الاعتبارات السياسية لكون هذه السنة سنة انتخابية، فإن عدداً كبيراً من تلك الإجراءات سيقبل مقدار العجز على الورق فقط. فعلى سبيل المثال، تشير بعض التقارير إلى إن البرلمان يدرس زيادة العائدات إلى أكثر من 98 ترليون دينار عراقي (67.1 مليار دولار أمريكي) بعد أن كانت 93.2 ترليون دينار عراقي (63.8 مليار دولار أمريكي)، وتخفيض النفقات إلى أقل من 130.0 ترليون دينار عراقي (89.0 مليار دولار أمريكي) بعد أن كانت 164.2 ترليون دينار عراقي (112.5 مليار دولار أمريكي)، مما يخفض نسبة العجز بمقدار 57% لتصبح 30.5 ترليون دينار عراقي (20.9 مليار دولار أمريكي) بعد أن كانت 71.0 ترليون دينار عراقي (48.6 مليار دولار أمريكي).<sup>35</sup>

إن تقليل النفقات إلى 130 ترليون دينار عراقي يتماشى بشكل أفضل مع التزامات الموازنة، إلا أن تخفيضات الموازنة من المحتمل أن تتحقق بشكل شبه كامل من خلال التخفيض في توفير السلع والخدمات وأيضاً عن طريق تأجيل دفع ديون الغاز والكهرباء والمقاولين – مما سيخلق التزامات مستقبلية ينبغي دفعها في الموازونات اللاحقة. والتزامات دفع الرواتب ما تزال تشكل مبلغاً غير متكافئ من الإنفاق الكلي.<sup>36</sup>

وزيادة العائدات المتوقعة إلى أكثر من 98.0 ترليون دينار عراقي ستم عبر زيادة تقديرات العائدات النفطية وغير النفطية. وقد رفعت الموازنة التي اقترحها مجلس الوزراء تقديرات أسعار النفط من 42 دولار أمريكي للبرميل إلى 45 دولار أمريكي للبرميل، وهو افتراض معقول إذا نظرنا إلى احتمالات تغير الطلب على النفط نتيجة لتوفر لقاحات كوفيد-19، فالورقة البيضاء أيضاً افترضت أن يصل سعر برميل النفط إلى 47 دولار أمريكي في عام 2021. إلا أن الزيادة في العائدات التي تنتج عن هذا ستكون بمقدار 5.1 ترليون دينار عراقي (3.5 مليار دولار أمريكي) فقط. وبالتالي، فإن معظم الزيادات المأمولة المتوقعة في العائدات ينبغي أن تأتي من عائدات الصادرات غير النفطية، خصوصاً مع فقدان العائدات من ضريبة الدخل. وذلك إضافة إلى الزيادات ضمن الموازنة المقترحة، وهذا أمر غير متوقع بتاتاً نظراً إلى سوء سجل البلاد في توليد الصادرات غير النفطية.

على الرغم من ذلك، هناك عنصر لن يتغير على المدى القريب: فقرار خفض قيمة العملة قد نُقذ سلفاً. والسؤال الآن هو ما إذا كان البرلمان سيمارس ضغطاً سياسياً على البنك المركزي العراقي ويطالب بالتعدلات على سعر الصرف المخفض. وبما أن الهم الرئيسي لدى أعضاء البرلمان هو الدعم الشعبي، وخاصة خلال السنة الانتخابية، إذ أنهم سيحاولون ان يقرروا رأي الشارع عن كئيب. وتقدير من المناطق العراقية الجنوبية كالبصرة وذي قار بارتفاع أسعار المواد الغذائية حتى قبل إعلان البنك المركزي رسمياً عن خفض سعر العملة. وأشارت مقابلات أجريت مع مواطنين من الطبقة المتوسطة في العاصمة العراقية بغداد، ومديني النجف والسليمانية إلى ارتفاعات حادة في أسعار السلع المستوردة كالرز والحبوب وحليب الرضع والسكر والزيت والطحين والحفاضات ومنتجات الألبان. ومن المتوقع أن يستمر أعضاء البرلمان في انتقاد خفض قيمة العملة ويجعلوها منها قضية انتخابية. وبالمختصر، يرتقب أن تكون النسخة النهائية من الموازنة التي يوافق عليها البرلمان مختلفة جداً من الموازنة الحالية المقترحة.

وبما أن نقاش الموازنة ومراجعتها يتمان في البرلمان، فإنه من المهم أن نتذكر اطار الوضع العام: فالموازنة كما هي الآن لا تختلف كثيراً عن سابقتها في الأعوام المنصرمة. وإن أكثر أوجه قصورها أهمية هو هيمنة النفقات الحالية على حساب الإنفاق الاستثماري.<sup>37</sup> وإن النقص التاريخي الحاصل في الإنفاق الاستثماري، وخاصة في مشاريع البنى التحتية غير النفطية، هو أمر مقلق

<sup>35</sup> لمعرفة المزيد عن نقاشات البرلمان للموازنة، انظر: فراس عدنان، "اللجنة المالية: النقاشات خفضت 57% من عجز موازنة 2021" جريدة المدى، 27 كانون الثاني 2021. <https://almadapaper.net/view.php?cat=233284>، ومحمد صباح "نقاشات موازنة 2021 تصل مراحل متقدمة: خياران أمام استقطاعات الرواتب" جريدة المدى، 30 كانون الثاني 2021، <https://almadapaper.net/view.php?cat=233331>.

<sup>36</sup> في تطور مفاجئ، تخطط اللجنة المالية لمجلس النواب إلى عكس سياسة الحكومة السابقة بإضافة ٣٢١,٩٤٤ درجة وظيفة في القطاع العام لتهدئة مظاهرات ٢٠١٩. وسيؤدي ذلك إلى خفض عنصر الرواتب بنحو ١١,٠ ترليون دينار (٧,٥ مليار دولار أمريكي) من ٥٣,٨ ترليون دينار عراقي (٣٦,٨ مليار دولار أمريكي) إلى ٤٢,٨ ترليون دينار عراقي (٢٩,٣ مليار دولار أمريكي).

<sup>37</sup> Ahmed Tabaqchali, 'Iraq's investment Spending Deficit: An Analysis of Chronic Failures,' Institute of Regional and International Studies (IRIS), December, 2018, <https://auis.edu.krd/iris/latest-iris-publications/iraqs-investment-spending-deficit-analysis-chronic-failures>

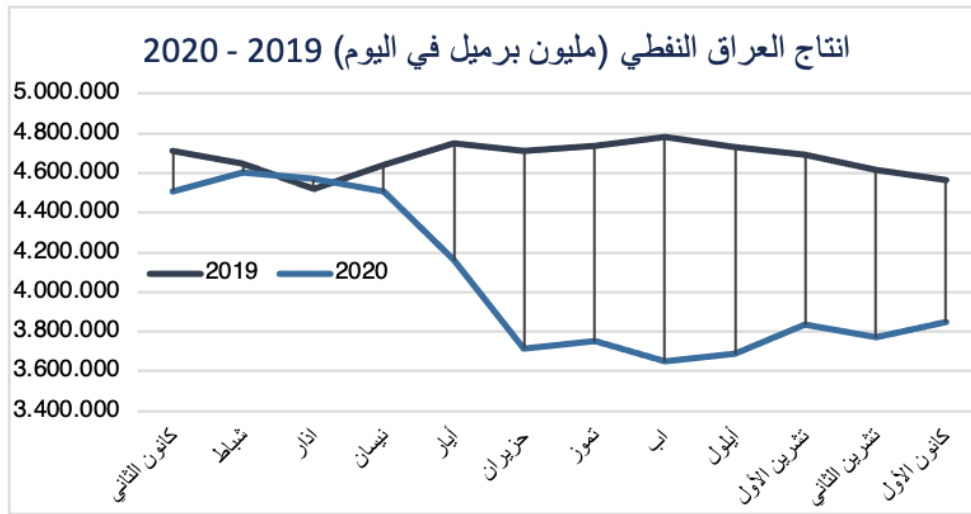
بشكل خاص إذ إن ثلاث سنوات قد مرت على خروج العراق من الحرب ضد داعش دون أن تتم إعادة بناء المناطق المدمرة بعد.<sup>38</sup> ناهيك عن أن القطاعات التي يعتقد الخبراء الاقتصاديون أنها ستحفز النمو طويل الأمد (كالزراعة والصناعة والاتصالات والرعاية الصحية) لا تتلقى إلا القليل من الإنفاق الاستثماري.

وهناك مسألة بنوية رئيسية أخرى وهي أن دفعات الرواتب والرواتب التقاعدية تشكل معظم الإنفاق الحالي. ومن ضمن ذلك، يبرز القطاع الأمني الذي يتلقى مخصصات أكبر بكثير في موازنة 2021 قياساً بموازنة 2019. فالرواتب المخصصة لقوات الحشد الشعبي في الموازنة، على سبيل المثال، قد استمرت في الازدياد عبر السنوات من 1.3 ترليون دينار عراقي (1.1 مليار دولار أمريكي) في 2018، ثم 2.1 ترليون دينار عراقي (1.8 مليار دولار أمريكي) في 2019، ثم 3.1 ترليون دينار عراقي (2.6 مليار دولار أمريكي) في 2020، لتصل إلى 3.5 ترليون دينار عراقي (2.4 مليار دولار أمريكي) في 2021. وقد عملت عدة دراسات صدرت مؤخراً على تحليل الكيفية التي تستند فيها الأحزاب السياسية في العراق إلى القطاع الأمني كمصدر للوظائف وأيضاً القوة القسرية، ويبدو أنها ما زالت أولوية على الرغم من الأزمة الاقتصادية.<sup>39</sup>

## الجزء الثاني: قطاع النفط

### 1. إنتاج النفط وصادراته، نظرة عن كثب

كان هناك انخفاض حاد في إنتاج وتصدير العراق للنفط في عام 2020 مقارنة بعام 2019 (انظر الرسوم أدناه). في شهر نيسان، وافق العراق على الالتزام باتفاقية أوبك بلس لخفض إنتاج النفط. وتعين على العراق خفض الإنتاج بمقدار 1.06 مليون برميل يومياً في شهري أيار وحزيران، وبمقدار 0.85 مليون برميل يومياً بين شهري تموز وكانون الأول. وكانت النتيجة انخفاضاً سنوياً بمقدار 17% تقريباً. ومع أن العراق لم يلتزم بالاتفاقية بشكل كامل في البداية، فإن البيانات الشهرية تظهر التزاماً متزايداً. فحتى نهاية كانون الأول، تظهر بيانات معدل الإنتاج اليومي أن إنتاج العراق في 2020 كان أقل بنسبة 13% من الفترة نفسها في عام 2019. والالتزام الكامل باتفاقية أوبك بلس أمر معقد لأن الحكومة الاتحادية لا سيطرة فعلية لديها على مستويات إنتاج وصادرات النفط في إقليم كردستان.

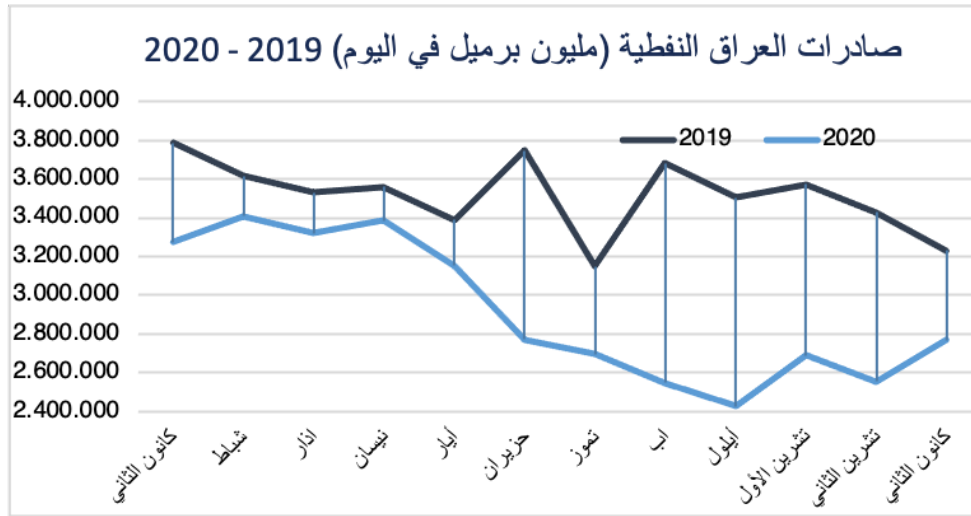


المصدر: <https://www.ceicdata.com/en/indicator/iraq/crude-oil-production>

<sup>38</sup> Zmkan Ali Saleem and Mac Skelton, 'The Failures of Reconstruction in Mosul: Root Causes from 2003 to the Post-ISIS period,' Institute of Regional and International Studies (IRIS), October, 2019, <https://auis.edu.krd/iris/frontpage-slider-publications/failure-reconstruction-mosul-root-causes-2003-post-isis-period>

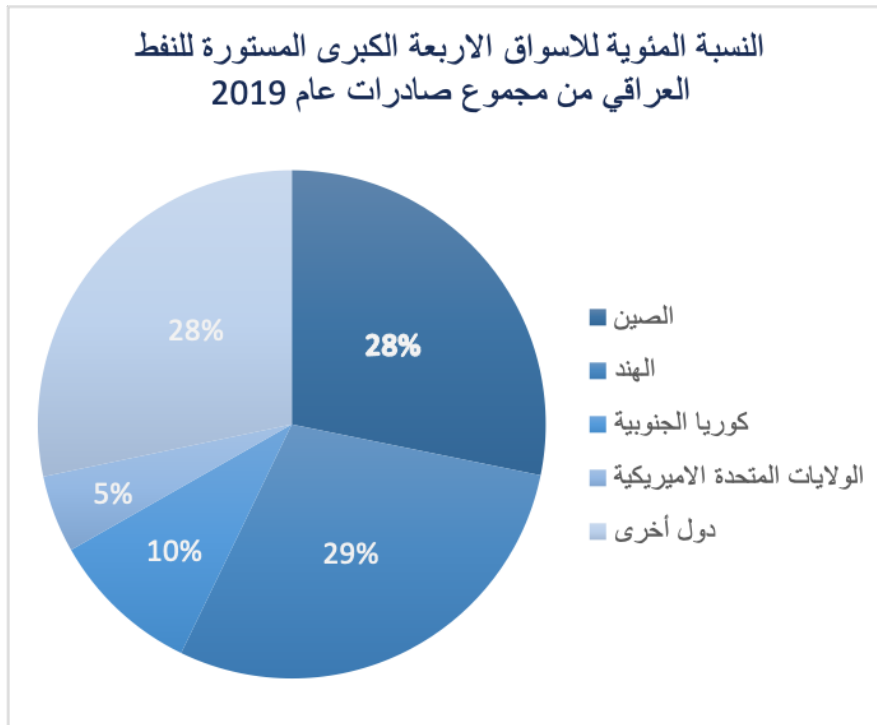
<sup>39</sup> Renad Mansour, 'More than militias: Iraq's popular mobilization forces are here to stay,' War on the Rocks, April 3, 2018, <https://warontherocks.com/2018/04/more-than-militias-iraqs-popular-mobilization-forces-are-here-to-stay/> and Mac Skelton and Zmkan Ali Saleem, 'Iraq's political marketplace at the subnational level: The struggle for power in three provinces, LSE Conflict Research Programme and IRIS, June 2020, <https://auis.edu.krd/iris/frontpage-slider-publications/iraq-s-political-marketplace-subnational-level-struggle-power-three>

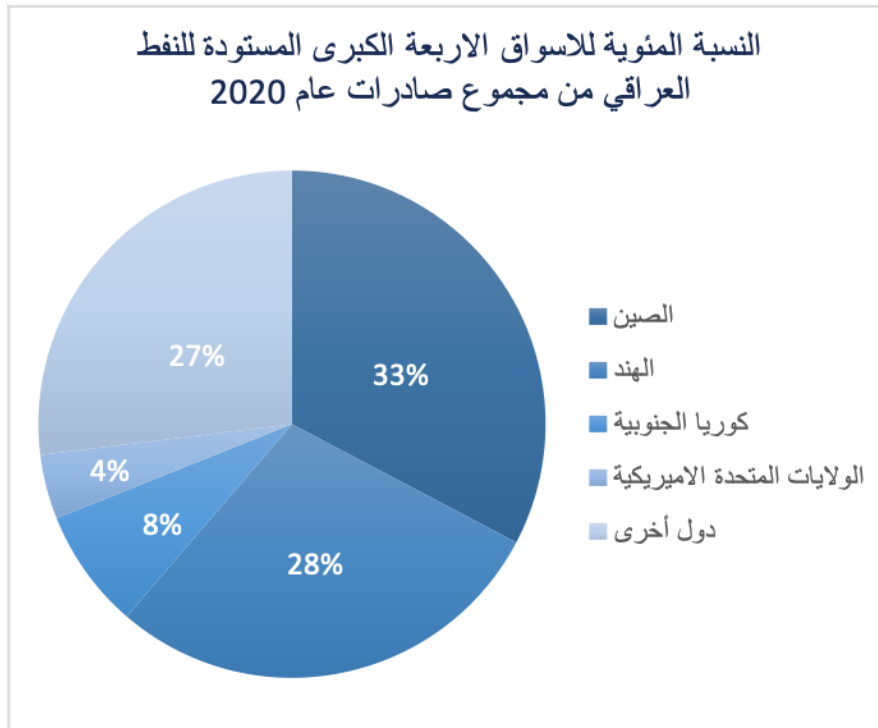
انخفضت صادرات النفط الاتحادي (باستثناء إقليم كردستان) بشكل كبير في عام 2020. فكان معدل الصادرات لذلك العام أقل بنسبة 17.3% من صادرات عام 2019.



المصدر: Tanker Trackers, <https://tankertrackers.com>

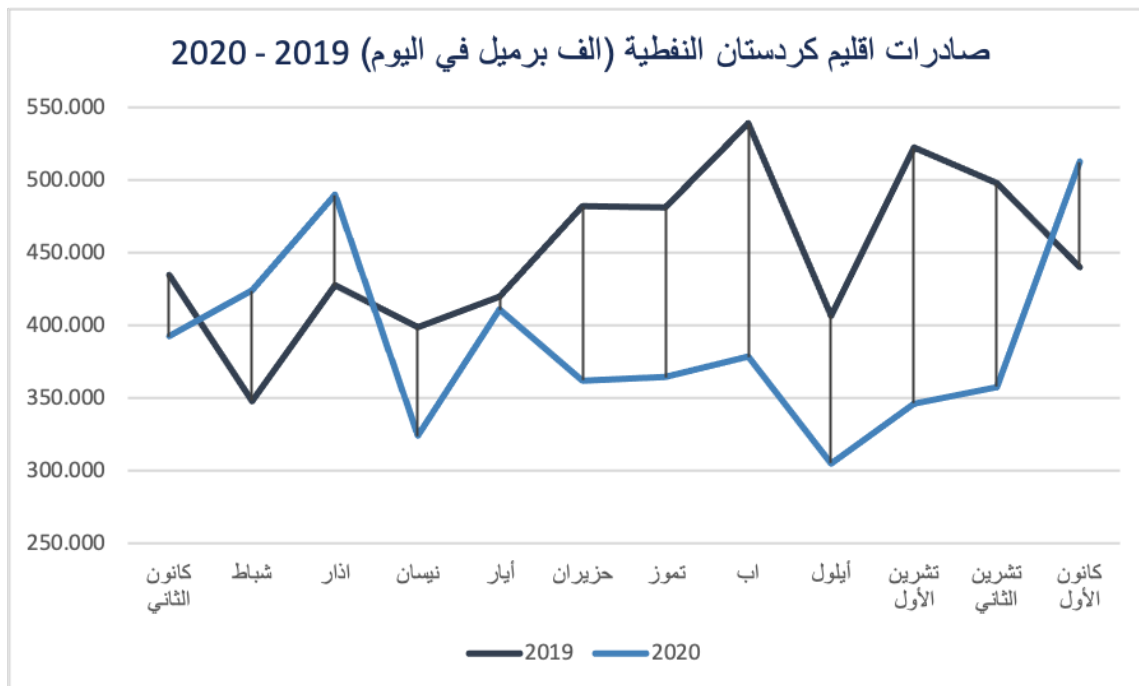
والدول الأربع الأكثر شراءً للنفط من العراق – وهي الصين، والهند، وكوريا الجنوبية، والولايات المتحدة الأمريكية – بقيت ثابتة في نشاطها خلال العامين الأخيرين. إلا أنه لوحظ أن حصة الهند والصين قد ازدادت بشكل كبير في تلك الفترة، مما يسלט الضوء على أهمية هذين السوقين بالنسبة للعراق.





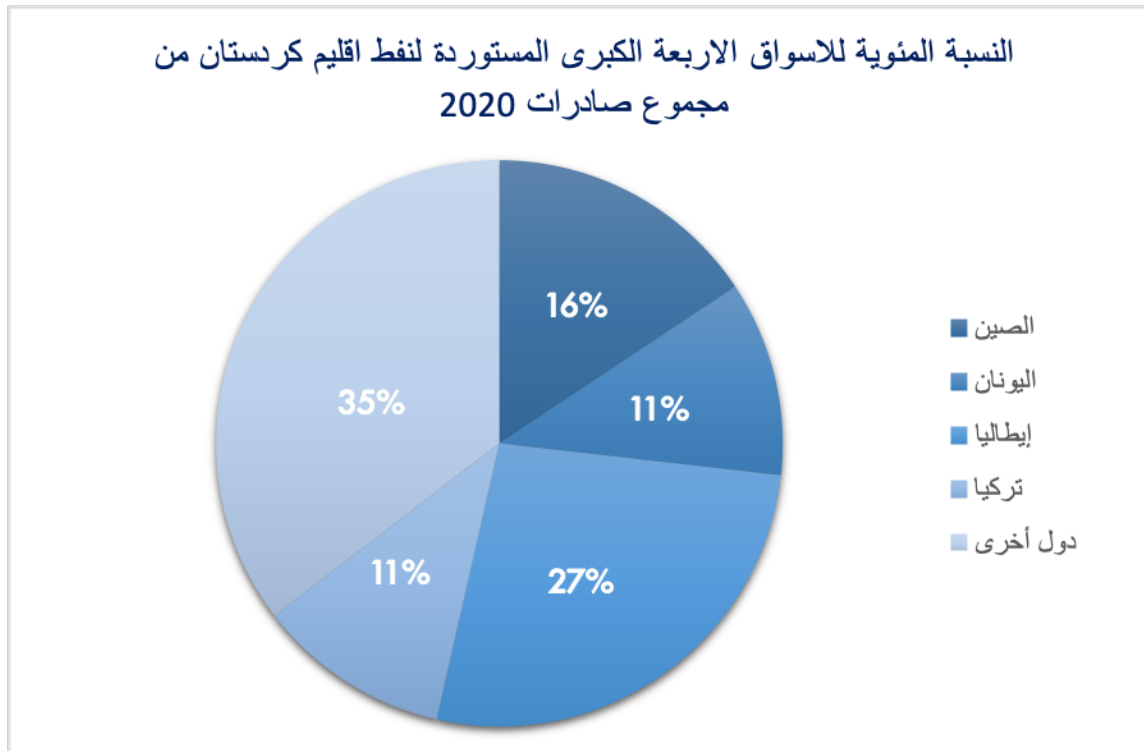
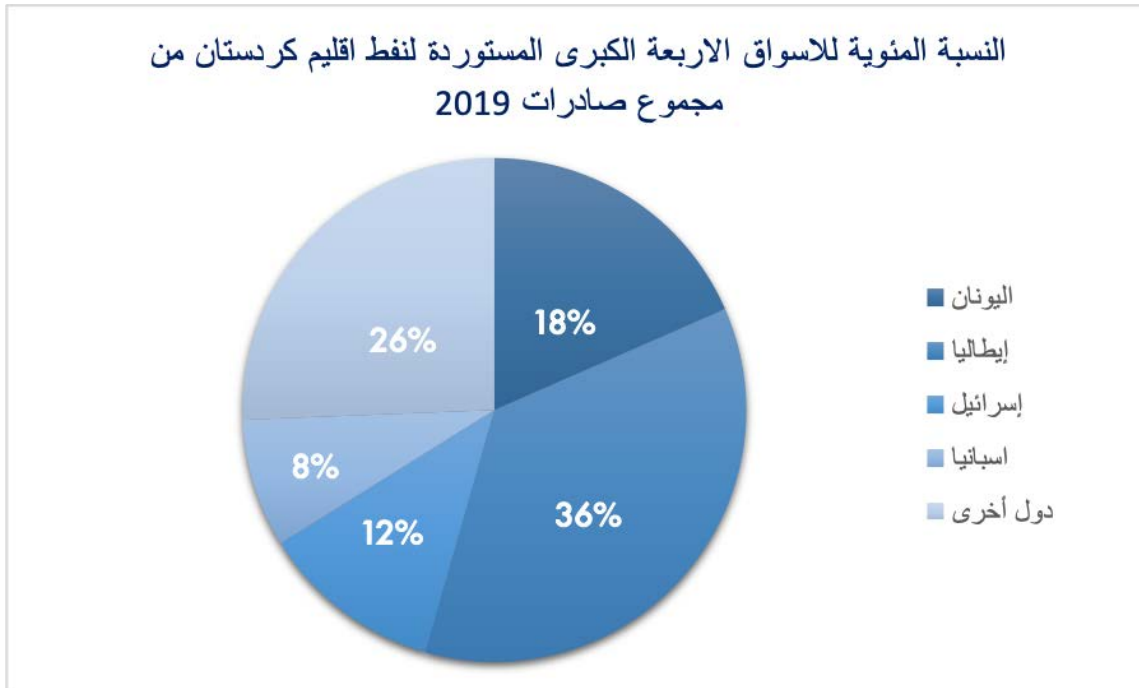
البيانات على أساس المتوسط الشهري، المصدر: Tanker Trackers, <https://tankertrackers.com>

أما صادرات إقليم كردستان العراق من النفط فقد انخفضت عام 2020، ليصبح المعدل اليومي أقل بنسبة 16.2% عنه في عام 2019.



المصدر: Tanker Trackers, <https://tankertrackers.com>

وقد تغيرت وجهات الصادرات النفطية لإقليم كردستان بشكل كبير في عام 2020. فقد ازدادت أهمية الصين وتركيا كثيراً كمشتريين ل النفط إقليم كردستان، إذ اشترت كل منهما 731,127 و 513,969 برميلاً من نطف الإقليم في عام 2020.



البيانات على أساس المتوسط الشهري، المصدر: Tanker Trackers, <https://tankertrackers.com>

## 2. تعليقات الخبراء: العراق وآفاق أسواق النفط على المدى المتوسط

بقلم: علي الصفار

نتج عن ظهور جائحة كوفيد-19 تمزقات لا مثيل لها في سوق الطاقة. والانخفاض في إجمالي الطلب على الطاقة في هذا العام هو أكبر بسبعة أضعاف من انخفاض عام 2009 عندما كان الركود الاقتصادي العالمي في أسوأ حالاته. والإجراءات المتنوعة التي تراوحت بين قيود السفر والإغلاقات للحد من تفشي الفيروس قد أثرت بشكل كبير على الطلب على النفط. ففي نيسان، حين بلغ عدد الأشخاص الخاضعين لشكل أو آخر من الحجر قرابة 4.5 مليار في كافة أنحاء العالم، انخفض الطلب العالمي على النفط بمقدار 22 مليون برميل في اليوم الواحد قياساً بالشهر نفسه في العام السابق. وعلى الرغم أن بعض الانتعاش قد حدث منذ ذلك الوقت، فإن الطلب في 2020 كان أقل بـ 8.8 مليون برميل عنه في عام 2019. ونتيجة لذلك، تسببت الجائحة في مسح عقد كامل من النمو تقريباً. وترافق الانخفاض في الإنتاج مع هبوط كبير في أسعار النفط. وبالمقابل، أثر ذلك على عائدات الدولة في البلدان التي تعتمد بشكل كبير على صادرات النفط مما سلط الضوء من جديد على هشاشة الاقتصادات أحادية المورد المعتمدة على النفط. وموضع العراق على هذا الطيف هو في النقطة القصوى، حيث يشكل المدخول النفطي نسبة 90% من عائدات الدولة الكلية. وما يحدث في الخطوة التالية في سوق الطاقة سوف يؤثر بشكل كبير على حظوظ العراق الاقتصادية والمالية المباشرة.

## التوقعات قصيرة الأمد للإمدادات والطلب والموازن

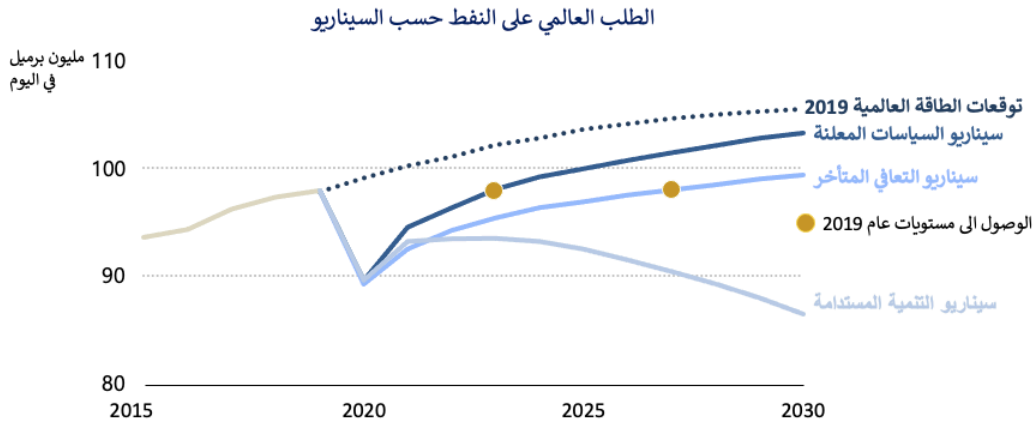
إن تقدم مسار انتعاش الطلب على النفط، إذا نظرنا إليه على المستوى العالمي، يعتمد كثيراً على مدى استعادة الأنشطة الاقتصادية في أعقاب الجائحة. وعلى افتراض أن التحسن سيحدث تدريجياً على مدار السنة القادمة، تتوقع الوكالة الدولية للطاقة أن الطلب العالمي سوف يزداد بمقدار 5.7 مليون برميل يومياً في 2021، مما يعني استعادة ثلثي خسارة عام 2020. والطلب سيبقى أقل بـ 3.1 مليون برميل يومياً في 2021 مقارنة بـ 2021، ويعود السبب الرئيسي في ذلك إلى ضعف الطلب على وقود الطائرات.

وضعف الطلب الذي أثر على الأسعار سيكون له تأثير مشابه على التطورات المستقبلية للإمدادات، وخاصة بالعلاقة مع قرار بلدان أوبك بلس بتمديد أو عدم تمديد اتفاقيات خفض إنتاج النفط. ولكن التأكد من الوقت الذي ستستغرقه عودة مخزونات النفط الخام إلى مستوياتها قبل الجائحة هو عامل رئيسي في تقييم احتمالات تقلبات الأسعار في المستقبل. فوفقاً للوكالة الدولية للطاقة، أظهرت موازين أسواق النفط الخام العالمية زيادة تدريجية قاربت 840 مليون برميل بين كانون الأول 2019 وأيار 2020. وفي عام 2020 ككل، بلغت الزيادة الضمنية في المخزون 1.7 مليون برميل يومياً. ويتوقع أن ينعكس هذا الاتجاه في عام 2021، بتراجع أسهم قدره 1.8 مليون برميل في اليوم. وهذا الاتجاه العكسي من شأنه أن يجعل المستويات الكلية قريبة لما كانت عليه قبل الجائحة بحلول شهر كانون الأول 2021. بمعنى آخر، إن استبعدنا حدوث أمر يقلل الإمدادات حتى ذلك الحين، فإن أساسيات السوق الحالية تجعل ارتفاع أسعار النفط أمراً غير مرجح قبل نهاية العام الحالي.

## على المدى الطويل: متى سوف ينتعش الطلب؟

إن افترضنا أن الجائحة ستصبح تحت السيطرة في عام 2021، فإن الانتعاش الكامل في الطلب على النفط (أي أن يصل مستويات 2019 ويتجاوزها) سيحدث على الأرجح في عام 2023. على الرغم من ذلك، فإن الاضطراب الذي حدث في تلك الفترة سوف يولد آثاراً دائمة. ففي عام 2030، يتوقع أن يكون الطلب على النفط أقل بمليوني برميل يومياً مما كان سيكون عليه لو أن الجائحة لم تحدث على الإطلاق. لكن هذه التقديرات متفائلة نسبياً، ومن الضروري أن نطرح السؤال التالي: ماذا سيحدث إذا تأخر الشفاء من كوفيد-19 – والتوقعات الاقتصادية العالمية بناء عليه – بشكل كبير؟ في هذا السيناريو، تتوقع الوكالة الدولية للطاقة أن العودة إلى مستويات ما قبل الجائحة قد لا تحدث قبل عام 2027.

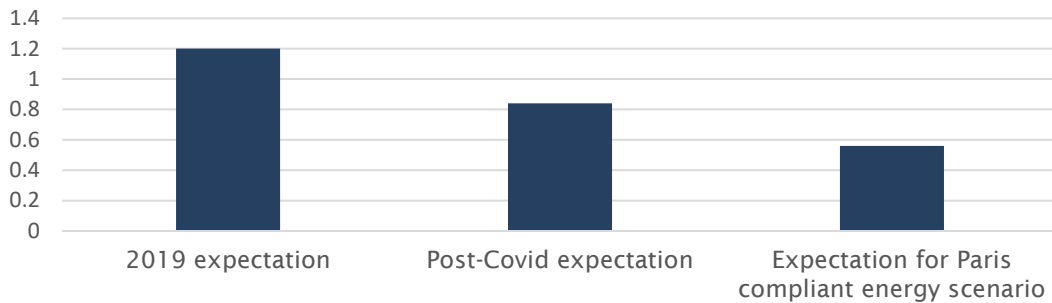




المصدر: IEA World Energy Outlook, 2020

### التأثيرات على الأسعار والعائدات: ما هي الدروس المستقبلية؟

في عام 2020، انخفض إنفاق المستهلك على منتجات النفط بمقدار 1 ترليون دولار أمريكي مقارنة بعام 2019، مما شكل ضغطاً هائلاً على اقتصادات المنتجين التي تعتمد على عائدات صادرات النفط والغاز. إلا أن تأثير الصدمة غير المسبوقة على أسواق النفط في عام 2020 ليس ثابتاً ولا يمكن حصره في هذه السنة لوحدها. فقد غيرت الجائحة توقعات الطلب بشكل كبير، وستؤثر بالتالي على الأسعار المستقبلية. وقد هبطت قيمة الإنتاج التراكمي العالمي المتوقع للنفط والغاز في كافة أنحاء العام بمقدار الربع تقريباً بسبب صدمة الجائحة. أما في العراق، فالتأثير ما يزال أكبر، فقد انخفضت التوقعات بنسبة 30% مقارنة بعام 2019، من 1.2 ترليون دولار بحلول عام 2040 إلى أقل من 850 مليار دولار خلال الفترة نفسها.



المصدر: الوكالة الدولية للطاقة

إن الضرورة العالمية لدفع تحولات الطاقة نحو مصادر الطاقة المتجددة سوف تتسارع في السنوات المقبلة، رافعة من احتمالات استمرار بيئة انخفاض الطلب/ انخفاض الأسعار التي نشهدها اليوم. وسيكون لهذا تأثير كبير على انخفاض تدفقات العائدات لاقتصادات المنتجين، كإقتصاد العراق. ولا شك في أن هذه الضغوطات سوف تتراكم إن لم تكن هناك إعادة توجيه كبيرة للبنية الاقتصادية، وتنوع ذو مغزى لتدفقات عائدات الحكومة. إن فداحة الأزمة المالية في العراق مقلقة بشكل خاص باعتبار أن البلاد شهدت سنوات من الأسعار المرتفعة لكي تبني احتياطياً مالياً، لكنها فشلت في ذلك. وإن استمرار ضعف الطلب المتوقع على النفط سيعني أن العائدات ستبقى منخفضة، مما يلغي عودة احتمالات استقرار الأسعار في المستقبل.

### ماذا يعني التغيير في الطلب بالنسبة للعراق

لقد تسبب التأثير المزلزل الذي جلبته جائحة كوفيد-19 على سوق الطاقة بإجهااد الاقتصاد العراقي بشدة. وهذه الآثار ستكون طويلة الأمد، وستقلل من قيمة صادرات البلاد من النفط في المستقبل. كما أن احتمالية التحول في الطلب العالمي على الطاقة

باتجاه مصادر الطاقة المتجددة تضيف عنصراً آخر من الغموض. وهذه الهشاشة متوسطة وطويلة الأمد في سوق الطاقة تشير إلى أن ليس لدى العراق المزيد من الوقت ليخسر في السعي إلى الإصلاح الاقتصادي. وإذا استمر الشلل السياسي الحالي في العراق كما هو، فإن التحولات في أسواق الطاقة العالمية سوف تتجاوز في سرعتها - على نحو شبه مؤكد - قدرة العراق على القيام بالإصلاح الاقتصادي. وهذا سوف يفاقم الإجهاد المالي والاقتصادي الذي تعيشه البلاد، وسيضع فئات أكبر من المجتمع العراقي في خطر الفقر. إن طريق الإصلاح طويل ومضن، لكنه أكثر جاذبية من الخيار البديل.

### الجزء الثالث: الاستنتاجات والتداعيات السياسية

ن التطور الذي مرت به موازنة عام 2021 منذ نسختها الأولى التي اقترحتها وزارة المالية وحتى نسختها الحالية التي مازالت قيد النقاش في مجلس النواب يعكس وقائع وتحديات الاقتصاد السياسي في العراق. فقد مرت هذه الموازنة - وسوف تمر - بعملية لا يستهان بها لتميم برنامج الإصلاح المذكور في النسخة الأولى من الموازنة. وهذا التميم لا يعكس المنهجيات المختلفة في تنفيذ الإصلاح بقدر ما يعكس الحسابات السياسية للسنة الانتخابية. فالسياسيون سيكونون شديدي المراعاة للرأي العام وهم في منافسة شرسة لتأمين المقاعد في الانتخابات البرلمانية - فحستهم من تلك المقاعد ستحدد سيطرتهم النسبية على موارد الدولة والتي تميز النظام السياسي لعراق ما بعد 2003. كما أن هذا التميم لن يغيّر من طبيعة المشاكل الكامنة التي جعلت الإصلاحات ضرورة في المقام الأول، وما سينتج عنه ليس إلا تأجيلاً للحاجة إلى تنفيذ الإصلاحات، كما سيخلق التزامات على الدولة في السنوات اللاحقة. وهذا سيؤثر على الموازنات المستقبلية، وعلى البلاد في نهاية المطاف.

ولم يكن من المخطط أن يتم تخفيض مخصصات وعلاوات موظفي القطاع العام، وزيادة ضريبة الدخل الكلية في غضون سنة واحدة. بل تلك كانت الخطوة الأولى في خطة مدتها عدة سنوات تهدف إلى إعادة بناء التصدعات الرئيسية في الموازنة والاقتصاد. وتتضمن الخطة أن تتطور ضريبة الدخل التصاعدية بحيث توائم - على مدار ثلاثة سنوات - بين دفع رواتب القطاع العام والتغير في عائدات النفط. وبالتالي، فإن إزالة مجلس الوزراء لمقترح تخفيض التخصيصات والعلاوات، وأرجحية إزالة أو تخفيف خطة الضرائب التصاعدية، يقوّضان هذه الخطة بشكل كبير. وفي نهاية المطاف، سوف تتسبب هذه التغييرات على حزمة الإصلاحات الاقتصادية في تحويلها إلى إجراء تجميلي بدون اثر حقيقي.

وفي الحين الذي تركز فيه الطبقة السياسية على إجراءات تهدف إلى ضمان الدعم الشعبي، فإن تلك الاعتبارات تتغاضى عن تناقص الثقة الكبير بهذه الطبقة السياسية. وعبر السنوات فقد تطور هذا التناقص خلال سلسلة من التظاهرات التي حصلت في مختلف أنحاء البلاد في 2011 و 2015 و 2018 و 2019. ومع حلول صيف 2018، أبرزت التظاهرات الفجوة الكبيرة بين غالبية الشعب والطبقة السياسية.<sup>40</sup> وقد توجّجت هذه الفجوة بحركة تشرين 2019 بطريقة "جعلت نفس النخبة السياسية مفلسة أيديولوجياً في أعين الشعب."<sup>41</sup> إن هذا التناقص في الثقة يعني انعدام أحد المتطلبات الأساسية في موازنة 2021، وهي تأييد الشعب للإجراءات الواردة فيها، ولمشروع الإصلاح الذي وضعت الورقة البيضاء ككل.

وأخيراً، هناك مشكلات بنوية كبرى يواجهها الاقتصاد العراقي، ولن تستطيع الموازنة، بصفتها جزءاً من برنامج الإصلاح الاقتصادي، أن تقوم بحلها. ومن أهم تلك المشاكل عدم قدرة الدولة على الحد من العنف، وضعفها في فرض سيادة القانون. وإن النهج طويل الأمد للإصلاح الاقتصادي في العراق كبلد يعيش نزاعاً لن يكون مشابهاً لما هو عليه في البلدان الأخرى. وبالتالي، فإنه يجب أن يدمج مع تغييرات أوسع في النظم السياسية والأمنية والقانونية.

Renad Mansour, 'Protests Reveal Iraq's New Fault Line: The People vs. the Ruling Class,' World Politics Review, July 20, 2018, <sup>40</sup> <https://www.worldpoliticsreview.com/articles/25161/protests-reveal-iraq-s-new-fault-line-the-people-vs-the-ruling-class>  
Renad Mansour, 'Running Out of Options: Why Iraq's Elite Fails to Address Protests Demands,' Institute of Regional and International Studies (IRIS), October, 2020 <https://auis.edu.krd/iris/sites/default/files/Running%20Out%20of%20Options%20-%20RM%20-%202022%20Oct%202020.pdf>

# IRIS

American University of Iraq, Sulaimani  
**Institute of Regional &  
International Studies**