

أوراق سياسات في ادارة الاقتصاد الكلي



أ.د. كامل علاوي الفتلاوي (*): كورونا والنفط والنمو الاقتصادي في العراق

المقدمة

بدأت جائحة كورونا في الصين وانتقلت الى دول العالم أجمع، واتخذت الدول اجراءات الوقاية التي تمثلت بالإغلاق الشامل والجزئي، مما تسبب في توقف الانشطة الاقتصادية كالسياحة والطيران، وانهارت الاسواق المالية وسادت التوقعات التشاؤمية ازاء النمو الاقتصادي. لقد واجهت الدول الجائحة باتخاذ التدابير الاقتصادية للحد من آثار

أوراق سياسات في ادارة الاقتصاد الكلي

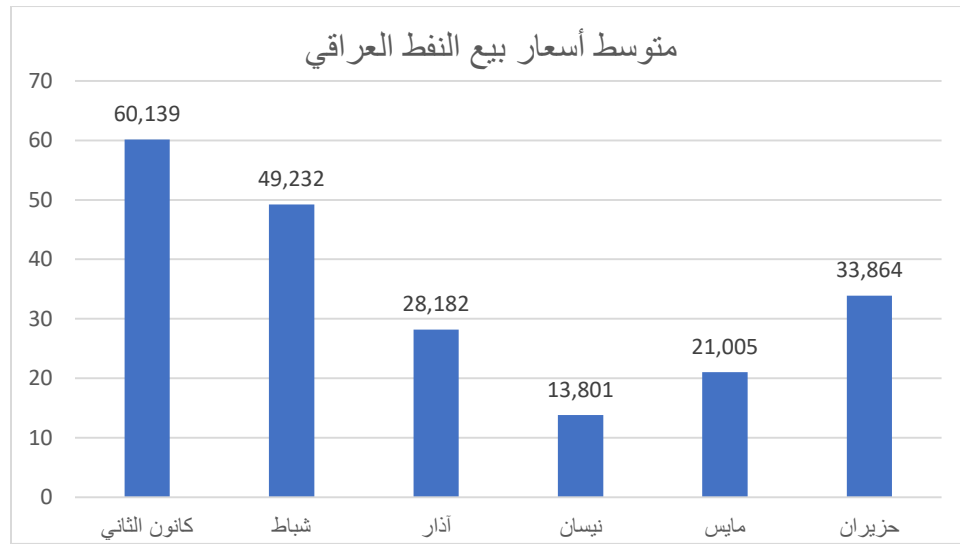
الجائحة بخاصة في الفئات الهشة، فقدمت الحكومات حزم تحفيز وقدمت المؤسسات الدولية المساعدات والقروض الميسرة، فضلاً عن اجراءات البنوك المركزية.

لقد أدت الجائحة الى انهيار اسعار النفط بشكل حاد، فقد انخفض سعر نפט البصرة الخفيف من 74.9 دولار في 6 كانون الثاني/يناير 2020 الى 20.59 في 20 نيسان/أبريل 2020، ليعاود الارتفاع الى 46.87 دولار للبرميل الواحد في 17 تموز/يوليو 2020. وتأثرت تبعاً لذلك الإيرادات النفطية.

يعد الاقتصاد العراقي اقتصاد أزمة منذ تشكل الدولة العراقية الحديثة، وكان آخرها الازمة المزدوجة عام 2014 المتمثلة باحتلال داعش الارهابي ثلاث محافظات عراقية وانهيار أسعار النفط، أما الازمة الحالية فهي أزمة ثلاثية، الازمة الاولى أزمة سياسية، تمثلت بالاحتجاجات التي بدأت في تشرين الاول 2019 وأسفرت عن استقالة السيد عادل عبد المهدي التي استمرت كحكومة تصريف اعمال الى أن تم الاتفاق على حكومة السيد مصطفى الكاظمي بعد أن فشل قبله مرشحين لتشكيل الحكومة، وبذلك لم تستطع حكومة السيد عادل عبد المهدي من اقرار الموازنة التي لا زال الجدول قائماً بين السير بالإنفاق 12/1 وفق قانون الادارة المالية 6 لسنة 2019 أو اقرار موازنة لما تبقى من السنة، والرأي الأرجح هو عدم رغبة الحكومة في اقرار الموازنة ويكون البلد بذلك للمرة الثانية لم يقر قانون الموازنة (الاولى كانت في عام 2014) ولأسباب سياسية لكون السنة كانت سنة انتخابات عامة، والازمة الثانية ، هي أزمة انهيار اسعار النفط التي تدهورت بشكل كبير، وأسهمت في تعميقها حرب الاسعار بين روسيا والمملكة العربية السعودية، فقد انخفض متوسط السعر من 60.139 دولار للبرميل الواحد في شهر كانون الثاني/يناير 2020 الى 13.801 دولار للبرميل في شهر

أوراق سياسات في ادارة الاقتصاد الكلي

نيسان/أبريل ليعود ويرتفع الى 33.864 دولار في حزيران/يونيو وبعده نمو سالب قدره (8.74) في المائة. (الشكل البياني الآتي)



المصدر: الموقع الرسمي لوزارة النفط العراقية (<https://oil.gov.iq/>)

والازمة الثالثة، هي الازمة الصحية (أزمة كورونا) والتي هي أشد فتكاً وتعد بذاتها أزمة مزدوجة لكونها تمثل أزمة طلب وأزمة عرض في آن واحد، ونظرت الحكومة العراقية الى أنها أزمة صحية دون النظر الى تداعياتها ومخاطرها الاقتصادية والاجتماعية؛ لذلك جاءت المعالجات غير متناسبة مع خطورة الجائحة، وكانت نتائجها تراكم الاصابات وتضاعف اعداد الوفيات. سوف اتناول فقرتين اثنتين فقط لآثار الجائحة بسبب تدهور اسعار النفط هما الأثر في الناتج والأثر في الموازنة العامة للدولة.

أوراق سياسات في ادارة الاقتصاد الكلي

تداعيات الجائحة على الناتج المحلي الاجمالي

قدر صندوق النقد الدولي بأن الاقتصاد سوف ينكمش بنسبة 4.7 في المائة خلال عام 2020 ليعود بالارتفاع في النمو الى 7.2 في المائة في عام 2021، في حين قدر البنك الدولي أن الاقتصاد العراقي سوف ينكمش بنسبة 9.7 في المائة، إلا أن وزارة التخطيط لها تقديرات مختلفة وأكثر تشاؤماً، ويشير الجدول الاتي أن قطاع البناء والتشييد الاكثر تضرراً فقد بلغت نسبة التدهور فيه 59.64 في المائة في الربع الاول عما كان عليه في الربع الرابع من 2019، والقطاع النفطي الذي يعد المحرك للاقتصاد العراقي فقد انكمش بنسبة 27.2 في المائة مقارنة بالربع الرابع وبنسبة أقل 25.6 في المائة مقارنة مع الربع الاول من عام 2019.

وبافتراض بقاء الحال كما هو فإن الناتج المحلي الاجمالي سوف يكون 212.535 تريليون دينار، في حين بلغ 262.917 ترليون دينار عام 2019 وبذلك يكون النمو السالب بنسبة 19.16 في المائة، واذا افترضنا أن القطاع الزراعي سوف ينتعش قليلاً الا أنه لن يحقق نمواً (النمو صفر) فإن النمو سوف لن يتأثر سوى يتحسن بنسبة 0.01 في المائة، والقطاع الذي حقق نمواً موجباً خلال الربع الاول هو قطاع الماء والكهرباء، وهذا النمو ليس نتاج وضع طبيعي؛ وانما جاء بسبب الازمة المالية التي يعيشها البلد، وفي ضوء بيانات الربع الاول فإن الاقتصاد من غير المرجح أن يتجاوز النمو السالب لهيمنة القطاع النفطي، والتوقعات لا تشير الى تحسن اسعاره فإن استمرار الوضع الحالي سوف يكون هو الوضع الملائم لتفسير النمو الاقتصادي في هذه السنة.

أوراق سياسات في ادارة الاقتصاد الكلي

جدول (1): تقديرات الناتج المحلي الاجمالي للربع الاول 2020 بالأسعار الجارية (مليون دينار)

التغير للفصل الاول 2020 (نسبة مئوية)		2020	2019	2019	الأنشطة الاقتصادية	رمز التصنيف الدولي
2019	2019	الفصل الاول	الفصل الرابع	الفصل الاول		
الفصل الرابع	الفصل الاول	1	4	1		
(6.21)	33.79	1,858,749.8	1,981,836.3	1,389,333.6	الزراعة والغابات والصيد وصيد الاسماك	1
(27.37)	(25.55)	20,605,531.5	28,368,756.4	27,677,957.9	التعدين والمقالع	2
(27.20)	(25.60)	20,548,529.1	28,227,526.1	27,618,120.2	النفط الخام	2-1
(59.64)	(4.74)	57,002.4	141,230.3	59,837.7	الانواع الأخرى من التعدين	2-2
(28.17)	(1.14)	1,077,464.8	1,500,000.0	1,089,846.8	الصناعة التحويلية	3
3.50	13.68	1,782,378.8	1,722,105.1	1,567,913.9	الكهرباء والماء	4
(59.64)	(4.74)	1,461,601.0	3,621,289.8	1,534,300.6	البناء والتشييد	5
(20.91)	(12.31)	5,255,536.9	6,645,394.2	5,993,176.8	النقل والموصلات والخزن	6
(10.91)	(11.42)	4,562,083.8	5,120,916.1	5,150,030.3	تجارة الجملة والمفرد والفنادق وما شابه	7
(12.90)	(8.46)	4,509,952.7	5,177,903.9	4,926,638.0	المال والتأمين وخدمات العقارات	8
(20.91)	(12.31)	1,038,519.3	1,313,161.7	1,184,280.4	البنوك والتأمين	8-1
(10.18)	(7.24)	3,471,433.4	3,864,742.2	3,742,357.6	ملكية دور السكن	8-2
(8.65)	5.54	12,682,052.7	13,883,643.3	12,016,590.4	خدمات التنمية الاجتماعية والشخصية	9

أوراق سياسات في ادارة الاقتصاد الكلي

(8.66)	7.14	10,869,177.4	11,899,518.7	10,145,130.5	الحكومة العامة	9-1
(8.63)	(3.13)	1,812,875.3	1,984,124.6	1,871,459.9	الخدمات الشخصية	9-2
(20.91)	(12.31)	53,795,352.0	68,021,845.1	61,345,788.3	المجموع حسب الأنشطة	
(20.91)	(12.31)	661,536.8	836,484.0	754,386.6	ناقصا: رسم الخدمة المحتسب	
(20.91)	(12.31)	53,133,815.2	67,185,361.1	60,591,401.7	الناتج المحلي الإجمالي	
(16.36)	(1.18)	32,585,286.1	38,957,835.0	32,973,281.5	الناتج المحلي الإجمالي عدا النفط	

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

تداعيات الجائحة على الموازنة العامة

تفتقر الحكومة العراقية الى السياسات الاقتصادية الكفيلة لتعافي الاقتصاد من حالة الركود السائدة، ويشير الادب الاقتصادي أنه عندما يمرّ الاقتصاد بحالة من الركود فإن الامر يتطلب اتباع سياسات نقدية ومالية توسعية تركز بشكل أساس على الانفاق الاستثماري، ففي الوقت الذي أصدر البنك المركزي قراره بتخفيض سعر الفائدة على القروض ضمن مبادرة (التريليون دينار) نجد أن الحكومة تنظر الى كيفية مواجهة العجز دون النظر الى حالة الاقتصاد، لا بل أنها عمقت من حالة الركود.

يشير قانون الادارة المالية رقم 6 لسنة 2019 في المادة 13 الى أنه في حال عدم اقرار الموازنة في وقتها المحدد يتم الصرف وفق قاعدة 12/1 من موازنة العام السابق، وإذا أخذنا متوسط الانفاق لعام 2019 فقد بلغ 9.310 ترليون دينار شهرياً، في حين متوسط الانفاق للخمسة أشهر الاولى من عام 2020 بلغ 5.496 يذهب 60 في المائة منه الى الرواتب، ويرجع السبب في ذلك الى السياسة التقشفية التي تنتهجها الحكومة، وتراجع قدرتها على حشد الموارد للقيام بالإنفاق العام، وبالإضافة الى حالة الركود السائدة نجد أن التصريحات السياسية تشاؤمية الى الحد الذي ولد الاحباط لدى المجتمع بأن الحكومة غير قادرة على دفع رواتب موظفيها وغير قادرة على تسيير شؤون الدولة، الا أننا نجد أن الوضع المالي الذي تعلنه وزارة

أوراق سياسات في ادارة الاقتصاد الكلي

المالية في حساب الدولة لا ينذر بالخطر الكبير لو كان هناك كفاءة في تعبئة الإيرادات وترشيد النفقات، فقد بلغت النفقات الكلية للخمسة أشهر الأولى من عام 2020 حوالي 27.478 تريليون دينار منها 16.472 ترليون دينار رواتب وأجور من ضمنها 1.478 رواتب وأجور إقليم كردستان، وتشكل الرواتب 60 في المائة منها، ولا تشكل النفقات الاستثمارية سوى 257 مليار دينار وهي منخفضة جداً لا تتلاءم مع طبيعة الاقتصاد، وهذا يدل على نظرة الحكومة إلى العجز فقط وكيفية تخفيضه أكثر مما تعمل على تمويل العجز الذي يتولد من سياسة توسعية.

ومن جانب آخر فإن الإيرادات بلغت 25.630 ترليون دينار للأشهر المذكورة بلغت إيرادات الصادرات النفطية 24.146 ترليون دينار وبنسبة 94 في المائة، والإيرادات غير النفطية 1.485 ترليون دينار، وفي ضوء ذلك فإن النفقات العامة أكبر من الإيرادات العامة بمقدار 1.848 ترليون دينار وهو ليس بالكبير الذي يدعو إلى التشاؤم المعلن.

إن استمرار الحكومة بالصرف وفق قاعدة 12/1 من الموازنة العامة لعام 2019 غير مبرر من الناحيتين الاقتصادية والحسابية؛ لسببين:

- الأول: أن موازنة 2019 لم تنفذ وفقاً للاعتبارات الاقتصادية لذلك جاءت كأضخم موازنة في تاريخ العراق، وبدون أهداف اقتصادية.
- الثاني: أن متوسط الانفاق بحسب قاعدة 12/1 مرتفع جداً قياساً على الموارد المالية المتاحة، لذا فمن المتعذر بلوغه.

لذا سوف نقوم بوضع سيناريو نسميه بالتشاؤمي وهو استمرار الحال بالصرف على وفق الأشهر الخمسة الأولى وتحويلها إلى سنة مع إضافة ما يُدفع إلى شركات جولات التراخيص، أما السيناريو التفاؤلي أو (سيناريو التعافي) الذي يعني تحريك الاقتصاد فيقوم على اعتماد موازنة 2018، ما عدا الرواتب فإنها تحسب وفق ما انفق فعلاً في الأشهر الخمسة الماضية من عام 2020 وتحويلها إلى سنة، وبذلك يكون مجموع الرواتب التي سوف تدفع خلال العام الحالي 39.533 ترليون دينار والنفقات الأخرى 45.037 ترليون دينار وبمجموع 84.570 ترليون دينار، أما جانب الإيرادات فهو يقوم على الافتراضات الآتية، سواء في

أوراق سياسات في ادارة الاقتصاد الكلي

السيناريو المتشائم الذي يعني الاستمرار بسياسة وزارة المالية باتباع سياسة مالية تكشفية على حساب الانفاق الاستثماري، أم في السيناريو المتفائل الذي يعني النهوض بالاقتصاد من خلال التوسع بالإنفاق بشكل علمي ومدروس بخاصة الانفاق الاستثماري مع ضبط النفقات الجارية ومن دون المساس بالنفقات التي تخص الفئات الهشة:

- 1- إيرادات النصف الاول من عام 2020 واقع حال وتبلغ 24.207 ترليون دينار.
- 2- الإيرادات الاخرى كما هو فعلي في موازنة 2019 بلغت 8.267 ترليون دينار.
- 3- وضع مدى سعري لبرميل النفط (35،40،45) ونعتقد أن سعر 40 هو الاكثر قبولاً.
- 4- نفترض أن الصادرات النفطية ثلاثة ملايين برميل يومياً بحسب اتفاق أوبك+. لأنه بحسب الاتفاق فإن العراق يجب أن يخفض من انتاجه البالغ 4.5 مليون برميل يومياً بحدود 894 ألف برميل يومياً في النصف الثاني من العام الحالي، وان الاستهلاك المحلي أكثر بقليل من 600 ألف برميل، لذلك سوف يكون معدل التصدير المتوقع يتراوح حول الثلاثة ملايين.

الجدول الآتي يوضح تقديرات الموازنة العامة لعام 2020

السيناريو التفاؤلي			السيناريو التشاؤمي			البيان
45 دولار	40 دولار	35 دولار	45 دولار	40 دولار	35 دولار	
24207	24207	24207	24207	24207	24207	النصف الأول
29468	26193	22919	29468	26193	22919	النصف الثاني
8267	8267	8267	8267	8267	8267	الإيرادات غير النفطية
61942	58667	55393	61942	58667	55393	اجمالي الإيرادات
9520	9520	9520	9520	9520	9520	نفقات جولات التراخيص
84570	84570	84570	65947	65947	65947	نفقات الموازنة
94090	94090	94090	75467	75467	75467	اجمالي الموازنة
-32148	-35423	-38697	-13525	-16800	-20074	العجز بالدينار
-27.015	-29.767	-32.519	-11.366	-14.11 8	-16.868	العجز بالدولار

المصدر: من أعداد الباحث وفق الافتراضات أعلاه.

أوراق سياسات في ادارة الاقتصاد الكلي

نلاحظ ان الإيرادات النفطية متساوية في كلا السيناريوهين. الافتراض للسيناريو المتشائم يجب ان يكون سعر برميل منخفض 30 او 35 دولار وليس 45 دولار وحجم تصدير منخفض. اما السيناريو المتفائل فيفترض سعر برميل جيد على سبيل المثال 45 دولار ومعدل تصدير عالي على سبيل المثال 3 مليون برميل في النصف الثاني من 2020.

وفق السيناريو التشاؤمي، اي تخفيض الانفاق الاستثماري سيكون مقدار العجز 16.8 ترليون دينار عراقي أي ما يعادل 14 مليار دولار، أما وفق سيناريو التفاؤل بمعنى تحفيز الاقتصاد من اجل استعادة عافيته سيكون 35.4 ترليون دينار وهو يعادل 30 مليار دولار وفق سعر 40 دولار.

التعافي

كثرت الدراسات والبحوث عن سبل النهوض في الاقتصاد العراقي والليات الواجب اتباعها، سواء من جانب الانطلاق بمحاربة الفساد أو التحول في اسلوب اعداد الموازنة من موازنة البنود التي تركز على سلامة الصرف على وفق القوانين والتعليمات المالية الصادرة الى موازنة البرامج والاداء والتي شكلت عدة لجان لهذا الغرض لكن لا زالت الموازنة تعد وفق الاسلوب الذي وضعه البريطانيون في عام 1921.

لكن ما تجدر الاشارة اليه هو التأكيد على الإطار الزمني للحلول التي تقدم لانتشال حالة الاقتصاد العراقي سواء من جانب الإيرادات وتنوع مصادر الدخل وتعظيمها أم من جانب النفقات وترشيدها بشكل صحيح بحيث لا تؤثر في الفئات الهشة والخدمات العامة وفي مقدمتها الصحة التي تهم الافراد.

ان تركيبة الحلول الممكنة لأوضاع الاقتصاد العراقي يمكن أن تكون مزيجاً من اجراءات الاجلين القصير والطويل، ففي الاجل القصير، ينبغي العمل على:

- اقرار موازنة لما تبقى من سنة 2020، حتى وان كانت تقوم على أساس متوسط المصروف الفعلي للأشهر الخمسة الماضية.

أوراق سياسات في ادارة الاقتصاد الكلي

- التحضير الجيد لموازنة عام 2021 تتخلى فيها عن الأسلوب التقليدي في اعداد الموازنة (موازنة البنود) والتحول الى موازنة البرامج والاداء أو الموازنة الصفرية.
- تحسين كفاءة الصرف والانفاق العام.
- تحسين كفاءة عملية تحصيل الايرادات غير النفطية كإيرادات النفط الخام المباع الى المصافي المحلية، وإيرادات الهاتف النقال، وإيرادات المنافذ الحدودية، وإصلاح هيكل الضرائب وتحسين جبايتها، وغيرها من الايرادات.

اما في الاجل الطويل فيمكن للحكومة الحالية ان تؤسس لما يأتي:

- الاستمرار في اعداد الموازنات العامة على وفق البرامج والاداء، على أن تأخذ هذه الموازنة بنظر الاعتبار حالة الاقتصاد وحاجته للخروج من الكساد الذي سببته الازمة الثلاثية.
- مواجهة الفساد في عمليات تحصيل الايرادات العامة والقيام بالإنفاق العام.
- ضبط الانفاق العام بشكل علمي ومدروس.
- تطوير النظام الضريبي وتحسين اليات جباية ضريبة الدخل وضرائب الاستهلاك.

يود الباحث ان يتقدم بالشكر الجزيل لهيأة التحرير في شبكة الاقتصاديين العراقيين، وأخص منهم الاستاذ المفضل الدكتور بارق شبر على مجهوداته، والتزامه العالي بهذا المشروع الكبير واثرائها الحوارات حول مختلف القضايا الاقتصادية.

(* أستاذ علم الاقتصاد في جامعة الكوفة

حقوق النشر محفوظة لشبكة الاقتصاديين العراقيين. يسمح بأعادة النشر بشرط الاشارة الى المصدر. 23 تموز 2020

<http://iraqieconomists.net/ar/>