



تمويل الميزانية و"الإصلاح الاقتصادي الهيكلي"
في العراق
الورقة البيضاء وتقرير البنك الدولي

د. علي مرزا

كانون الأول/ديسمبر 2020

تمويل الميزانية و"الإصلاح الاقتصادي الهيكلي" في العراق
الورقة البيضاء وتقرير البنك الدولي

د. علي مرزا

المحتويات

1	أولاً: مقدمة.
2	ثانياً: التمويل الآني والإصلاحات الهيكلية.
3	ثالثاً: تمويل عجز الميزانية 2021/2020.
4	(1-3) الإجراءات المقترحة لتمويل العجز.
6	(2-3) العاملون في الجهاز الحكومي والمتقاعدون.
9	(3-3) عجز الميزانية وميزان المدفوعات والاحتياطيات الدولية.
14	(4-3) التضخم وسعر الصرف.
17	رابعاً: "خراطئط طريق" للمدى المتوسط/البعيد.
17	خامساً: الورقة البيضاء لوزارة المالية العراقية.
18	(1-5) الأهداف العامة - توجهات وإصلاحات جذرية.
19	(2-5) نقاط خلافية في الورقة البيضاء.
23	سادساً: تقرير البنك الدولي.
23	(1-6) توجهات وإصلاحات جذرية.
24	(2-6) نقاط خلافية في تقرير البنك الدولي.
26	سابعاً: الطريق المستقبلي - الإصلاح الهيكلي بإطار تخطيطي يعتمد الحوافز للقطاعين الخاص والعام بإدارة اقتصادية متمكنة.
26	(1-7) الفترة الانتقالية.
27	(2-7) الحاجة لإدارة اقتصادية وطنية متمكنة.
28	الملحق (1) الجداول
34	مصادر الورقة.

الأشكال والجداول

- 7 الشكل (1) عدد العاملين في الجهاز الحكومي الممولين من الميزانية الاتحادية.
- 8 الشكل (2) عدد المتقاعدين.
- 10 الشكل (3) فائض/عجز ميزان المدفوعات والتغير في الاحتياطيات الدولية.
- 12 الشكل (4) نسبة وقيمة الفائض/العجز في الميزانية الاتحادية المخططة والمنفذة 2018-2020.
- 13 الشكل (5) أرصدة الاقتراض العام الداخلي والاحتياطيات الدولية.
- 15 الشكل (6) معدل التضخم السنوي (أسعار المستهلك) في العراق 2018-2020.
- 16 الشكل (7) أسعار الصرف في العراق 2008-2020.
- 28 الجدول (1) عدد العاملين في الجهاز الحكومي الممولين من الميزانية الاتحادية.
- 29 تابع الجدول (1) نسبة الاستخدام في الجهاز الحكومي والمنشآت العامة إلى الاستخدام الكلي.
- 29 الجدول (2) عدد المتقاعدين.
- 30 الجدول (3) فائض/عجز ميزان المدفوعات والتغير في الاحتياطيات الدولية.
- 31 الجدول (4) نسبة وقيمة الفائض/العجز في الميزانية الاتحادية المخططة والمنفذة 2018-2020.
- 32 الجدول (5) أرصدة الاقتراض العام الداخلي والاحتياطيات الدولية.
- 33 الجدول (6) معدل التضخم السنوي (أسعار المستهلك) في العراق 2018-2020.
- 33 الجدول (7) أسعار الصرف في العراق 2008-2020.

تمويل الميزانية و"الإصلاح الاقتصادي الهيكلي" في العراق

الورقة البيضاء وتقرير البنك الدولي

د. علي مرزا

أولاً: مقدمة

منذ أواخر 2019 ظهرت مؤشرات ركود اقتصادي في العالم شمل انخفاض الطلب على النفط وانخفاض اسعاره. ولقد تسارع الانخفاض بعد شباط 2020، في أعقاب إجراءات الإغلاق في العالم بسبب وباء كورونا Covid-19؛ مرزا (2020-أ، 2020-ب). نتيجة لذلك، من ناحية، والتزام العراق باتفاق أوبك+ في 10-12 نيسان 2020، لتخفيض إنتاج النفط ومن ثم صادراته، من ناحية ثانية، انخفضت عوائد تصدير النفط العراقي بشكل حاد في 2020. على سبيل المثال، بلغت العوائد خلال الأحد عشر شهر الأولى حوالي نصف مستواها مقارنة بالفترة المماثلة من 2019.¹ لذلك فإن أهم ما يواجه العراق الان كمسألة عاجلة هو كيفية تمويل العجز في ميزان المدفوعات وفي الميزانية الاتحادية خلال 2021/2020.

ولقد حلت هذه الأزمة في أعقاب الاحتجاجات الشعبية الواسعة التي عمت وسط وجنوب العراق التي بدأت في تشرين الأول 2019، احتجاجاً على تواضع فرص الاستخدام وانتشار الفساد وممارسات المحاصصة، الخ. ونتيجة لهذه الاحتجاجات لجأت الإدارة السابقة خلال الأشهر الثلاثة الأخيرة من 2019 والأشهر الأربعة الأولى من 2020 إلى اتخاذ إجراءات متعددة تتصرف إلى التوسع في الاستخدام في الجهاز الحكومي (الإدارة العامة والقوات المسلحة، الخ) ونفقات الرعاية الاجتماعية والإسكان والاقراض، الخ. ولقد كان لهذه الإجراءات تأثير ملموس في زيادة العجز في الميزانية في أواخر 2019 والمساهمة في استمراره في 2020 بحيث زادت أعباء التمويل على الإدارة الجديدة التي شكّلت في 7 أيار 2020.²

¹ بلغت قيمة النفط الخام المُصدَّر 71.9 مليار دولار للأحد عشر شهر الأولى من 2019 انخفضت إلى 37.7 مليار دولار للاحد عشر شهر الأولى من 2020؛ الموقع الإلكتروني لوزارة النفط؛ <https://oil.gov.iq>.

² تشير بيانات النفقات والإيرادات الفعلية لسنة 2019 حدوث فائض في الميزانية خلال كانون الثاني-أيلول بحوالي 6.8 ترليون دينار وعجز خلال تشرين الأول - كانون الأول بحوالي -10.9 ترليون دينار. وكانت المحصلة للسنة 2019 ككل عجز مقداره -4.1 ترليون دينار. وبالإضافة للتسويات المعتادة في آخر السنة، فلا شك ان جزء ملموس من عجز تشرين الأول-كانون الأول يمثل النفقات الإضافية التي ترتبت على إجراءات التشغيل والإنفاق التي اتخذتها الإدارة السابقة في أعقاب الاحتجاجات. البيانات محتسبة من "حسابات الدولة الشهرية" المنشورة لغاية كانون الأول 2019 ولغاية تشرين الأول 2020 في موقع وزارة المالية بملفات اكسيل. أنظر أيضاً الجدول (4) في الملحق (1) في هذه الورقة.

وفي هذا المنعطف الخطير، وبعد سنوات من تواضع الإدارة الاقتصادية، والتوسع في النفقات الجارية والفوضى والتقطع في جباية الإيرادات غير النفطية، والفشل في تجميع مدخرات، خلال سنوات الوفرة المالية النفطية 2010-2014، تفيد في وقت الشدة، على سبيل المثال في صندوق سيادي على غرار العديد من الدول النفطية، أصبح العراق يعتمد حصراً تقريباً، على عوائد تصدير النفط وعلى الاحتياطيات الدولية (أساساً احتياطيات العملات الأجنبية) لدى البنك المركزي، سواء في تمويل ميزان المدفوعات أو الميزانية الاتحادية.

ثانياً: التمويل الآني والإصلاحات الهيكلية

انطلاقاً من هذا المنعطف الخطير، تبنت الإدارة الجديدة المُشكَّلة في 7 أيار 2020، توجهاً للإصلاح الهيكلي، الاقتصادي والمؤسسي، لتحقيق التنوع الاقتصادي"، شُملت خطوطه العامة في الورقة البيضاء لوزارة المالية، مع وجود ما يماثله في تقرير البنك الدولي عن العراق، اللذان نُشرا في تشرين الأول وأيلول، 2020؛ وزارة المالية (2020-أ) و World Bank (2020)، تبعاً. وهنا تثار الملاحظات التالية:

(1) إن أهم اسبقية الآن للإدارة الجديدة تتصرف إلى التمويل "الآني" لسد العجز المتوقع في الميزانية الاتحادية وميزان المدفوعات، في 2020 و 2021.

(2) وحتى إجراء الانتخابات النيابية في حزيران 2021، لم يبق للإدارة الجديدة من مدى زمني يتيح لها تطبيق الإصلاحات الهيكلية، لا سيما في ظل معارضة في مجلس النواب للعديد من الإجراءات التي اقترحت لتمويل عجز الميزانية في 2020، فكيف بإصلاحات هيكلية طال امد انتظارها واقترحت منذ 2003، وتطال السياسات والمؤسسات والتشريعات.

(3) إن الورقة البيضاء وتقرير البنك الدولي هما ليسا خطط ذات برامج وخطوات بمديات زمنية للتطبيق والمتابعة والتقييم وإنما توجهات عامة تنطوي على عدد من "الإصلاحات"؛ فهما "خرائط طريق" أكثر منهما خطط تفصيلية. ويعني ذلك، في الحقيقة، ليس هناك، في هاتين الوثيقتين، برامج وخطوات ومديات زمنية واضحة لتحقيق "الاتصال والاستمرارية" المتداخلة و/أو المتتابعة بين المدى القريب، الذي يمثل الحاجات الآنية لتمويل العجز، والأمدن المتوسط والبعيد لتطبيق الإصلاحات الهيكلية بشكل منهجي وبمتابعات زمنية وتقييمية. صحيح، هناك العديد من الإصلاحات، التي ورد ذكرها في الورقة البيضاء وتقرير البنك الدولي، التي لا تتطلب خططاً تفصيلية "متصلة" ويمكن تطبيقها من خلال التشريعات والقوانين والاجراءات. لكن في غياب خطط تفصيلية وبرامج زمنية وخطوات معلنة حول التنفيذ، لا يُعرف متى يتم تطبيق الإصلاحات الهيكلية المقترحة في الورقة البيضاء وتقرير البنك الدولي: هل في النصف الأول من سنة

2021، أم بعد الانتخابات؟ وكيف يمكن الانتقال من التمويل "الطارئ/الآني" الآن إلى التمويل "المستدام" والإصلاح متوسط/بعيد المدى مستقبلاً، سواء بالتدخل أو المتابعة؟

(4) لا شك أن الاعلان عن التوصل إلى عدد من اللقاحات ضد وباء كورونا وترخيص استعمالها والبدء باستخدامها في عدد من الدول (في تشرين الأول/كانون الأول 2020) ووضوح آفاق تطعيم سكان العالم بها، بحيث يُتوقع أن يتم تحييد الوباء قبل نهاية 2021، سيقود إلى عودة الحياة الاقتصادية لما يقرب من الوضع الاعتيادي في العالم والعراق. وسيقود ذلك إلى زيادة الطلب على النفط وتحسن أسعاره وعوائده مما سيخفف حالة الطوارئ في التمويل و يتيح المجال لتطبيق الإصلاحات الهيكلية.

(5) غير أن تطبيق هذه الإصلاحات سيعتمد على مدى الاسناد المؤسسي/السياسي الذي يمكن أن تحصل عليه الإدارة الحاضرة في هذا المجال، وربما كان في قرارها التعجيل في الانتخابات أنها لا تتوقع تأييداً كبيراً حالياً.

(6) نتيجة لهذه الظروف والأسباب، وفي غياب خطة أو خطط وبرامج "لتوصيل" المدى القريب الذي يُموّل خلاله عجز الميزانية/ميزان المدفوعات والمدى المتوسط/البعيد، الذي تطبق خلاله الإصلاحات الهيكلية، يتسم تناول التمويل الآني، من ناحية، والإصلاحات الهيكلية، من ناحية أخرى، بشيء من "الانعزال"، كما سيتضح في أدناه.

ثالثاً: تمويل عجز الميزانية 2021/2020

قبل التعرض للورقة البيضاء وتقرير البنك الدولي في الفقرات رابعاً-سادساً، ادناه، من المناسب أن أبدأ بعرض وصف لأهم المؤشرات التي تعود لسنة 2020 وبعض السنوات قبلها كخلفية للتحليل. ذلك أن استعراض أهم المتغيرات الفاعلة ولا سيما تلك التي تساهم في حجم وتمويل العجز في الميزانية الاتحادية وفي ميزان المدفوعات، خلال 2021/2020، يساهم في تقدير أبعاد مشكلة التواصل بين الأمدين القريب والمتوسط/البعيد. ولعل من أهم ما يمكن أن نبدأ به، بعد عرض الإجراءات المقترحة للتمويل، هو عدد العاملين الذين يستلمون أجوراً ورواتباً من الميزانية والمتقاعدين. ذلك أن تضخم هذه الأعداد وما تتطوي عليه من بطالة مقنعة وازدواج في الرواتب، في ما يخص العاملين، وشمول أعداد واسعة ممن ليس لهم خدمة تقاعدية فعلية، في ما يخص المتقاعدين، يمثل واحداً من أهم التحديات التي تواجهها الإدارة الاقتصادية في الأمدين القريب والمتوسط/البعيد. من ناحية أخرى، سأعرض فقط لما يؤثر مباشرة في الميزانية/ميزان المدفوعات في هذه الفقرة. أما مسائل الهيكل الإنتاجي والبطالة والفقر، الخ، فلقد تناولتها في ورقتي، مرزا (2020-أ).

(1-3) الإجراءات المقترحة لتمويل العجز

بالإضافة للاقتراض، شُخصت الإجراءات والمصادر الإضافية التالية التي تعيد في زيادة إيرادات الميزانية غير النفطية وإجراءات ومجالات تعيد في تخفيض نفقاتها. وبالإضافة لتقليل عجز الميزانية، تساهم هذه الإجراءات في تقليل العجز المتوقع في ميزان المدفوعات (تتاقص الاحتياطيات الدولية):

(1) إعلان توجهات واتخاذ إجراءات جديّة لمكافحة الفساد والمحاصصة على مختلف الأصعدة واثبات الجديّة في هذا المجال. وفي جانب متصل، مراقبة وتدقيق إجراءات وخطوات ومتابعة المشتريات والعقود والمشاريع الاستثمارية الحكومية.

(2) حصر عدد المتقاعدين في الجهاز الحكومي والمنشآت العامة، والتدقيق في أسباب الزيادة المفرطة في العدد منذ 2014 (أنظر الفقرة التالية)، وإيجاد حل لعبء التمويل.

(3) حصر وتشخيص الموظفين الفضائيين (الوهميين) وذوي الرواتب المزدوجة وإيجاد حل لعبء التمويل.

(4) في سبيل حصول وزارة المالية على كامل العوائد الجمركية ينبغي إزالة سيطرة السلطات غير الاتحادية والجماعات المختلفة على المنافذ الحدودية الرسمية وإزالة المنافذ الحدودية غير الرسمية. ومن الجدير أن يذكر أن وزير المالية صرّح في تشرين الثاني 2020 أن العوائد الجمركية السنوية لهذه المنافذ تُقدَّر بحوالي 8 مليار دولار (حوالي 20% من عوائد تصدير النفط لعام 2020، حسب تقديري، انظر الفقرة 3-3، أدناه) في حين تستلم وزارة المالية 10% منها فقط.³

(5) استخدام ما يتيسر من الودائع الحكومية التي تعود لوزارة المالية أو مسجلة باسم فروعها أو الوحدات العائدة لها والتي لم يتم تشخيصها/استخدامها لحد الآن.

(6) التشدد في جباية بدل الخدمات خاصة الكهرباء ومكافحة سرقة التيار الكهربائي وزيادة معدل الضريبة على استخدام الانترنت والاتصالات والتدخين والمشروبات الكحولية، الخ.

(7) تخفيض اعداد الحماية والسيارات والسكن وغيرها والمخصصات المتعلقة بها وبرواتب اصحاب الدرجات العليا ومن في حكمهم بشكل ملموس.

³ Allawi said only a tenth of the \$8bn due annually to the Iraqi treasury arrived from border customs, He said border customs "are riddled with corruption to the point where minor clerks' jobs in some outposts change there for \$50,000 to \$100,000 and sometimes it goes up to multiples of that", The Guardian (2020) 'Iraqi deputy PM says economy in crisis and riddled with corruption', November 24.

(8) تخفيض المخصصات كنسبة من الراتب للموظف، بشكل تصاعدي، بحيث تكون أعلى مخصصات لا تزيد عن 100-150%.

(9) الخ. 4

لقد كان توجه الإدارة الجديدة، التي شُكلت في 7 أيار، يتمثل في تفعيل إجراءات محددة، كالتالي ذُكرت أعلاه، على المدى القريب، تساهم في تمويل العجز العاجل في الميزانية الاتحادية. ولكن يبدو أن هذا التوجه واجه معارضة في مجلس النواب بحيث لم ينفذ، فعلياً، أي من الإجراءات العاجلة بشكل ملموس. ففي بيان لوزارة المالية صادر في 30 تشرين الأول 2020، ورد فيه أن تمويل الميزانية، حتى نهاية 2020 وفي ما يبدو خلال 2021، يعتمد بالإضافة لعوائد النفط والإيرادات غير النفطية، على الاقتراض من البنك المركزي (من خلال السوق الثانوية).⁵ وفي ذات البيان كررت وزارة المالية حاجتها، التي أشارت في البيان أنها ذكرتها سابقاً، للاقتراض من البنك المركزي بمقدار 41 ترليون دينار لما تبقى من 2020.⁶

⁴ ورد في وسائل الاعلام، نقلاً عن وكالة رويترز، ان العراق يحاول بيع "نפט مستقبلي" للحصول على تمويل إضافي لا يتبحه له التزامه بقرارات تحديد اوبك+ للإنتاج: "قالت وزارة النفط العراقية يوم الاثنين إن العراق يسعى لإبرام أول صفقة على الإطلاق للدفع المسبق للنفط الخام لدعم ماليته في ظل سعيه لمواجهة تراجع أسعار النفط والطلب بسبب جائحة فيروس كورونا. وتسعى البلاد إلى دفع مسبق لخمس سنوات بدءاً من يناير/كانون الثاني 2021 حتى ديسمبر/كانون الأول 2025 يتم رده بشحنات من خام البصرة، بحسب رسالة أرسلتها شركة تسويق النفط الحكومية (سومو) إلى عملائها واطلعت عليها رويترز". <https://sa.investing.com/news/commodities-news/article-2090184>. ومثل هذه الصفقات، إن تمت فعلاً، فهي نوع من القرض الخارجي يدفع بالنفط مستقبلاً بأسعار منخفضة. وهنا يثار التساؤل هل من المناسب اللجوء إلى هذه الطريقة في الاقتراض في الوقت الذي يتسم الاقتراض الدولي حالياً بأسعار فائدة منخفضة، نسبياً؟

⁵ أي ليس هناك خيار سوى الاقتراض من البنك المركزي. فلقد ورد في بيان وزارة المالية، وزارة المالية (2020-ب)، ما يلي: "بالنسبة إلى الفترة القصيرة جداً، من الآن وحتى نهاية عام 2020، لا ترى وزارة المالية أي خيار سوى اللجوء إلى قروض قصيرة الأجل من البنوك الحكومية، والتي سيتم خصمها بعد ذلك من البنك المركزي [أي الاقتراض من البنك المركزي]. جميع الخيارات الأخرى، مثل زيادة الإيرادات من الكمارك أو الضرائب أو الجبايات من قطاع الكهرباء، ببساطة غير ممكنة على المدى القصير. علاوة على ذلك، على الرغم من ضرورة ترشيد وتفعيل توليد الإيرادات الأخرى الغير نفطية، فإن مثل هذه الإجراءات لن تعوض، على المدى القصير، عن النقص في عائدات النفط، بالنظر إلى هيكل اقتصادنا. تتطلب جميع الإجراءات الأخرى المتعلقة بإدارة كشوف رواتب القطاع العام موافقة تسريعية قبل أن تُترجم إلى تخفيضات في الإنفاق أو توليد إيرادات".

⁶ هذا الرقم هو أكبر من رقم الاقتراض العام الداخلي الذي ورد في مشروع الموازنة الاتحادية الذي قدم لمجلس النواب في 10 أيلول وسُحب في 21 أيلول 2020. حيث ورد فيه اقتراض داخلي بمقدار 32.4 ترليون دينار منها 30 ترليون دينار من البنك المركزي (عن طريق السوق الثانوية). أنظر: الأمانة العامة لمجلس الوزراء (2020، ص 5-7).

واستجابة لهذا البيان من ناحية، والضغط الشعبي لاستلام الرواتب المتأخرة، من ناحية ثانية، صدر، في تشرين الثاني، قانون تمويل العجز للثلاثة أشهر الأخيرة من عام 2020 والبالغ، حسب القانون، حوالي 15.6 ترليون دينار، كما ورد فيه. ويخول هذا القانون وزارة المالية تمويل 12 ترليون دينار عن طريق الاقتراض الداخلي والخارجي؛ مجلس النواب العراقي (2020).

وبهذا يلاحظ أن الإدارة الحالية بعد الآمال التي ظهرت في بداية تكوين الطاقم الوزاري في أيار 2020 في القيام بإصلاحات هيكلية تحرر الاقتصاد من اعتماده على النفط، كما سيظهر في الفقرات رابعاً-سادساً، أدناه، وجدت أن الهيكل المؤسسي الحالي لا يسمح، في الأقل في الأمد القصير، 2020/منتصف 2021، بغير الاعتماد على الاقتراض من البنك المركزي. كل ذلك، في ما يبدو، على أمل أن يتم القيام بالإصلاحات في "المستقبل" من خلال تشكيل مؤسسي، بعد انتخابات منتصف 2021، يسهم في رحلة التخلص من الفخ الريعي المؤسسي الاقتصادي/الاجتماعي.

(2-3) العاملون في الجهاز الحكومي والمتقاعدون

العاملون في الجهاز الحكومي

يثار التساؤل حول عدد العاملين/الموظفين (في الإدارة العامة والتعليم والصحة والقوات المسلحة والضمان الاجتماعي، الخ، دون المنشآت العامة) الذين جرى تمويل رواتبهم في 2019 و2020 مباشرة من خلال الميزانية الاتحادية وعدد المتقاعدين. ويعود السبب لهذا التساؤل إلى عدم اليقين حول العدد لكل منهما سواء في البيانات المتاحة أو تصريحات المسؤولين. فحتى بداية 2019 كان من الممكن معرفة عدد العاملين في الجهاز الحكومي من ما يظهر في قوانين "الموازنات" الاتحادية السنوية السابقة على 2019. وبالرغم من ظهور العدد، أيضاً، في قانون موازنة 2019 بحوالي 2.94 مليون كما يتبين من الشكل (1)، أدناه، غير أن احتجاجات تشرين الأول 2019 دفعت الإدارة، من بين إجراءات أخرى، إلى استحداث عدد كبير من الدرجات الوظيفية، بحيث أصبح من الصعوبة معرفة العدد الفعلي في نهاية 2019، وبالتالي خلال 2020. ومع ابقاء رقم موازنة 2019 ليشير إلى العدد في 2019 بالرغم من تغييره في نهاية السنة، يبين الشكل (1) درجة عدم اليقين في العدد لسنة 2020، حيث يمكن اقتراح ثلاثة أرقام مبينة في الشكل: 2020-أ و2020-ب و2020-ج، وهي، على التوالي، 3.16 مليون، 3.54 مليون، 3.95 مليون. وفي ضوء حقيقة أن الرقم الأخير

مستخلص من تصريح لوزير المالية في تشرين الأول 2020 فربما هو أقرب للصحة. وبالرغم من ذلك فإن تضارب التصريحات يجعل هذا الأمر غير يقيني.⁷ من ناحية أخرى، بلغت الأهمية النسبية للاستخدام الحكومي من الاستخدام الكلي في الاقتصاد خلال الفترة 2017-2019 حوالي 32%. وترتفع هذه النسبة إلى 38% عند إضافة مستخدمي المنشآت العامة (الشركات العامة). مع العلم أن هذه النسب كانت أكبر سابقاً، إذ خلال الفترة 2012-2014 بلغت 36% و43%، على التوالي؛ أنظر: تابع الجدول (1) في الملحق (1). ويعود سبب الانخفاض إلى تحديد الاستخدام الحكومي خلال الفترة 2016-2018 نتيجة الالتزام ببرنامج صندوق النقد الدولي 2016-2019؛ مرزا (2018-أ). وبالرغم من ذلك لا زال الاستخدام الحكومي (والمنشآت العامة) من أهم مصادر الاستخدام في العراق.

الشكل (1) عدد العاملين في الجهاز الحكومي الممولين من الميزانية الاتحادية، مليون



المصادر: رُسمَ هذا الشكل على أساس بيانات الجدول (1) وتابع الجدول (1) في الملحق (1).

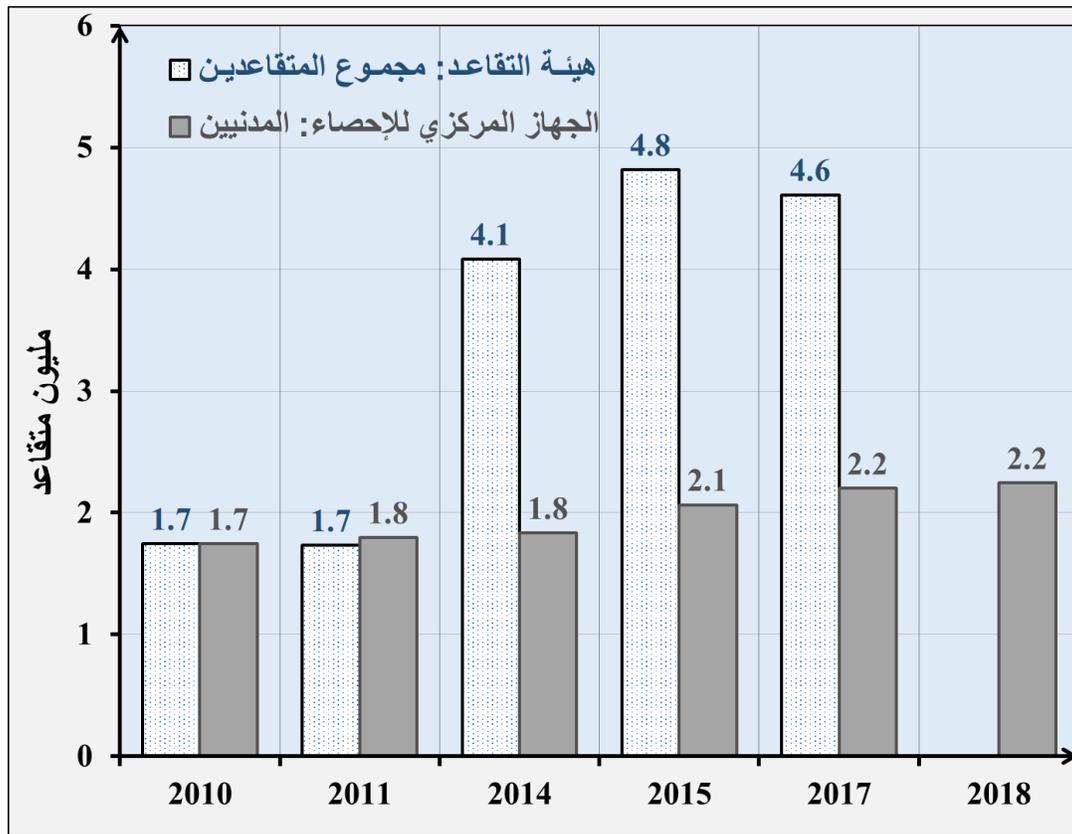
ملاحظة: يشمل الجهاز الحكومي: الإدارة العامة والتعليم والصحة والقوات المسلحة، الخ (ولكن ليس المنشآت العامة/الشركات الحكومية) بما فيهم في كردستان.

⁷ أنظر مصادر الجدول (1) في الملحق (1) لكيفية حساب أرقام الاستخدام في الجهاز الحكومي لسنة 2020: (أ)، (ب)، (ج)، الواردة في الشكل (1)، والتي تبين أيضاً، في الوقت ذاته، تضارب التصريحات حول عدد العاملين/الموظفين في هذه السنة.

عدد المتقاعدين

يزداد عدم اليقين حول عدد المتقاعدين ويصل حداً كبيراً جداً خلال السنوات 2014 فما بعد. ويساهم في ذلك ما يبدو من ضعف التنسيق بين الجهاز المركزي للإحصاء وهيئة التقاعد الوطنية في شرح الاختلاف بين أرقامهما وفي عدم وجود ملاحظات توضيحية لهذه الأرقام. هذا بالرغم من أن جداول الجهاز المركزي لعدد المتقاعدين تشير إلى أن مصدرها هيئة التقاعد الوطنية ("دائرة التقاعد" كما يشار لها في المجموعات الإحصائية السنوية، الباب 12). لا بل أن عدد المتقاعدين في بيانات الهيئة، المنشورة في موقعها الإلكتروني، يقفز من 1.7 مليون في سنة 2011 إلى 4.6 مليون في سنة 2014 بدون أن تبين أو تشير الهيئة إلى سبب هذه القفزة. في هذا الوقت تستمر أرقام الجهاز المركزي للإحصاء بالإشارة "لدائرة التقاعد" بدون وجود قفزة في أرقام الجهاز لتتماشى مع القفزة في أرقام الهيئة. ويبين الشكل (2)، أدناه، عدد المتقاعدين المدنيين حسب الجهاز المركزي للإحصاء ومجموع المتقاعدين حسب هيئة التقاعد الوطنية. وكمثال على عدم التنسيق يلاحظ أن عدد المتقاعدين المدنيين في بيانات الجهاز يساوي مجموع عدد المتقاعدين في بيانات هيئة التقاعد للسنتين 2010 و2011 ليختلف الأمر بعد ذلك بالنسبة لبيانات 2014-2017.

الشكل (2) عدد المتقاعدين، مليون



المصدر: رُسم الشكل على أساس بيانات الجدول (2) في الملحق (1).

(3-3) عجز الميزانية وميزان المدفوعات والاحتياطيات الدولية

يرتبط التغيير في الاحتياطيات الدولية بحالة ميزان المدفوعات من خلال حقيقة أن هذا التغيير يساوي مجموع صافي الحساب الجاري وصافي حساب رأس المال/الحساب المالي (بدون فقرة التغيير في الاحتياطيات) في الميزان. من ناحية أخرى، يرتبط التغيير في الاحتياطيات الدولية بصافي الميزانية الاتحادية (وصافي باقي ميزانيات القطاع الحكومي/العام والقطاع الخاص/العائلي) كما بينت ذلك في الملحق (2) في الفصل السادس عشر من كتابي: مزا (2018-أ). ويظهر ذلك العلاقة الوثيقة والمتفاعلة بين ميزان المدفوعات والميزانية الاتحادية. وقبل بيان علاقة التغيير في الاحتياطيات الدولية بكل منهما، من المناسب أن يُذكر أن الاحتياطيات الدولية بلغت حوالي 67.6 مليار دولار في نهاية 2019. ونتيجة لعدم كفاية عوائد تصدير النفط أخذت بالانخفاض التدريجي المعتدل لتصل إلى حوالي 65.6 مليار دولار في نهاية حزيران 2020. ولكن نتيجة التركيز على الاقتراض من البنك المركزي، الذي بلغ حوالي 14 ترليون دينار خلال حزيران-تشرين الأول، الشكل (5) أدناه (هذا بالطبع إضافة لمدفوعات أخرى تتضمن خدمة الدين الخارجي والتعويضات ومدفوعات الشركات النفطية، الخ) انخفضت الاحتياطيات، بتسارع أكبر، لتصل إلى 57.6 مليار دولار في نهاية تشرين الأول⁸. ولو اسقطنا ذلك لنهاية 2020، نتيجة لاستمرار الاقتراض الداخلي بحوالي 12 ترليون دينار لما تبقى من 2020⁹، مع افتراض سرعة أكبر نسبياً في السحب من الاحتياطيات، فهذا يعني ربما وصولها إلى حوالي 53 مليار دولار، في نهاية السنة. أي سيبلغ "السحب" منها حوالي -14.6 مليار دولار (بين نهاية 2019 ونهاية 2020). أنظر الشكلين (3) و(5) أدناه. وفي اعتقادي سيستمر بعد ذلك بالانخفاض حتى منتصف 2021، في الأقل.

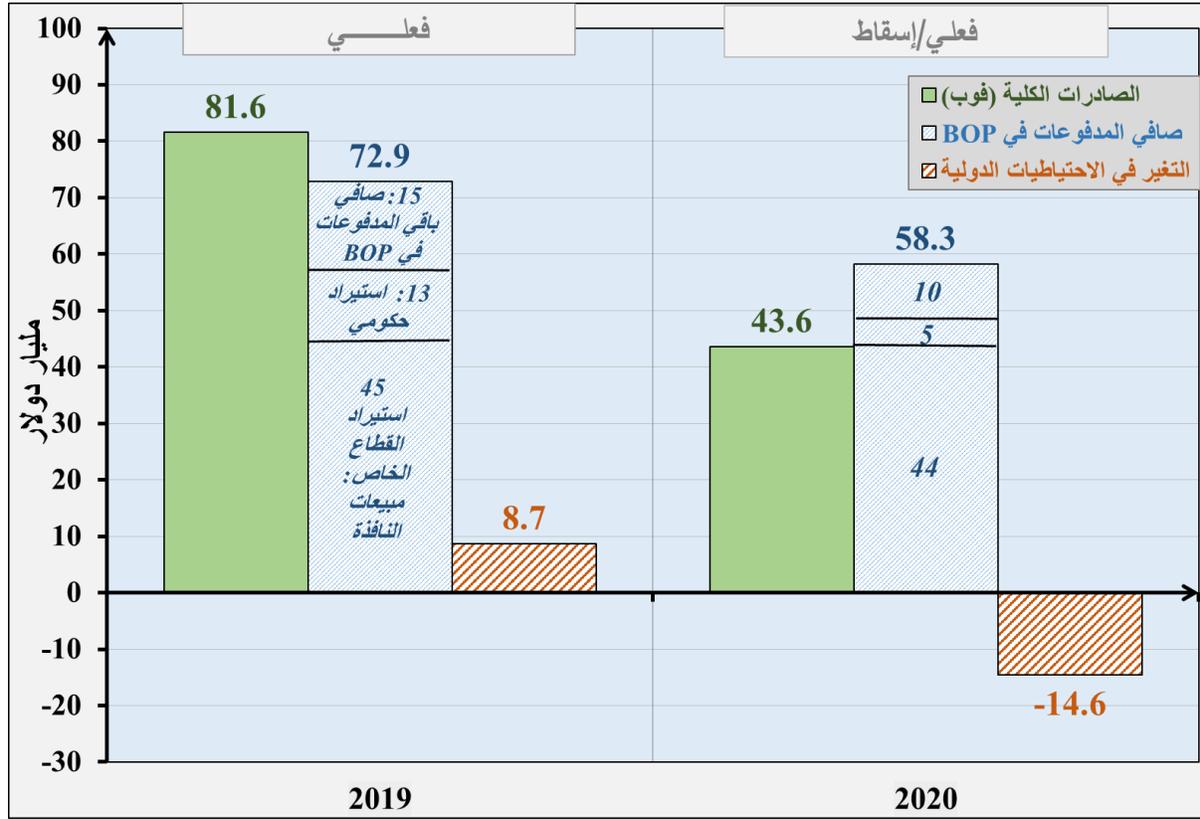
عجز ميزان المدفوعات والاحتياطيات الدولية

بالرغم من انخفاض استيرادات السلع والخدمات وباقي المدفوعات، عموماً، في 2020 عنها في 2019، فإن استمرار مدفوعات أخرى جارية واستثمارية (كخدمة الدين الخارجي والتعويضات، الخ)، من ناحية، والانخفاض الحاد في صادرات النفط الخام وضآلة الصادرات غير النفطية، من ناحية أخرى، سيقود إلى عجز ملموس في ميزان المدفوعات. وفي ضوء محدودية القروض والمساعدات الخارجية فأن جُل، إن لم يكن جميع، عجز الميزان لا يمكن تمويله إلا من خلال السحب من الاحتياطيات الدولية. ويبين الشكل (3) ملخص بأهم المتغيرات في ميزان المدفوعات، بما فيها تطابق العجز في الميزان والسحب من الاحتياطيات الدولية في سنة 2020.

⁸ ورد في موقع "بغداد اليوم"، <https://baghdadtoday.news>، ما يلي: كشف الخبير المالي د. محمود داغر الخميس 19 تشرين الثاني 2020.... أن العراق لديه الآن 55 مليار دولار من احتياطي البنك المركزي العراقي موزعة في الداخل والبنوك العالمية... من ناحية أخرى، نشر البنك المركزي في موقعه الإلكتروني، بعد هذا التاريخ، أن رصيد إجمالي الموجودات الأجنبية لديه (الذي استخدمه في هذه الورقة كمعادل للاحتياطيات الدولية، لعدم توفر مؤشر أفضل) بلغ حوالي 68 ترليون دينار (57.6 مليار دولار) في نهاية تشرين الأول 2020؛ الشكل (5) في المتن، أدناه. وبالإضافة لاختلاف التواريخ، فقد يعود الفرق إلى اختلاف التعريف. وأرجح أنه بحكم عمله في البنك المركزي وخبرته، فأن الرقم المنقول عن د. داغر هو الأكثر دقة للاحتياطيات الدولية. أنظر أيضاً الملاحظة في الجدول (5) الملحق (1).

⁹ حسب قانون تمويل العجز الصادر في تشرين الثاني 2020، والمشار إليه آنفاً.

الشكل (3) فائض/عجز ميزان المدفوعات والتغير في الاحتياطات الدولية، مليار دولار



المصادر: رسم الشكل على أساس بيانات الجدول (3) في الملحق (1). الأرقام في الشكل مقربة.

ملاحظات: (أ) عمود صافي المدفوعات = استيراد القطاع الخاص + الاستيراد الحكومي + صافي باقي المدفوعات في BOP.

(ب) عمود التغير في الاحتياطات الدولية = عمود الصادرات - عمود صافي المدفوعات.

وفي هذا الشكل، يلاحظ أن العمود الأول، على اليسار لكل سنة، يمثل الصادرات النفطية وغير النفطية. وبلي ذلك، "عمود صافي المدفوعات" المقسم إلى ثلاثة أقسام: استيراد القطاع الخاص من السلع والخدمات (والذي يساوي مبيعات نافذة البنك المركزي، التحويل *transfer*، كما يظهر في ميزان المدفوعات)، والاستيراد الحكومي، وصافي باقي المدفوعات الجارية والرأسمالية بما فيها السهو والحذف في ميزان المدفوعات ¹⁰. وبذلك يمثل هذان العمودان جمع فقرات المقبوضات والمدفوعات في الميزان (عدا التغير في الاحتياطات الدولية). ويساوي الفرق بين العمودين عمود التغير في الاحتياطات. على سبيل المثال، يلاحظ من الشكل أنه في 2019 كانت عوائد تصدير النفط (والصادرات الأخرى) تتخطى حاجات إشباع الاستيرادات والمدفوعات الأخرى مما نتج عنه زيادة في الاحتياطات الدولية بحوالي 8.7 مليار دولار والتي يمثلها عمود

¹⁰ يساوي استيراد القطاع الخاص، كما يظهر في ميزان المدفوعات، مبيعات نافذة البنك المركزي من "التحويل، *transfer*" ولا يشمل مبيعاتها من "النقد، *cash*". ولكن في الشكل (3) شملنا مجموع المبيعات (تحويل ونقد) وذلك حتى لا نزيد من تقسيم العمود، من ناحية، ولأن مبيعات النقد صغيرة نسبياً، من ناحية أخرى.

التغير في الاحتياطات الدولية في الشكل (3). وفي سنة 2020، وبالرغم من انخفاضه، قليلاً، فإن استيراد القطاع الخاص من السلع والخدمات (مبيعات النافذة) وحده يتخطى قيمة صادرات النفط الخام لهذه السنة.¹¹ وبأخذ المدفوعات الأخرى بالاعتبار، فإن الفرق بين المقبوضات والمدفوعات في الميزان سيبلغ عجزاً مقداره حوالي -14.6 مليار دولار. وسيمول هذا العجز بالسحب من الاحتياطات الدولية، كما يبينه عمود الاحتياطات لسنة 2020 في الشكل (5).

وبمقارنة السنتين 2019 و2020 يلاحظ (من الجدولين 4 و5 في الملحق 1) انخفاض ما تموله الاحتياطات الدولية من استيراد السلع والخدمات (القطاع الخاص والحكومي) من 14 شهر في 2019 إلى 13 شهر في 2020. ولا شك أن عدم انخفاض عدد الأشهر بشكل أكبر بالرغم من الانخفاض الكبير في الاحتياطات يعود إلى انخفاض الاستيرادات في 2020 مقارنة مع 2019.

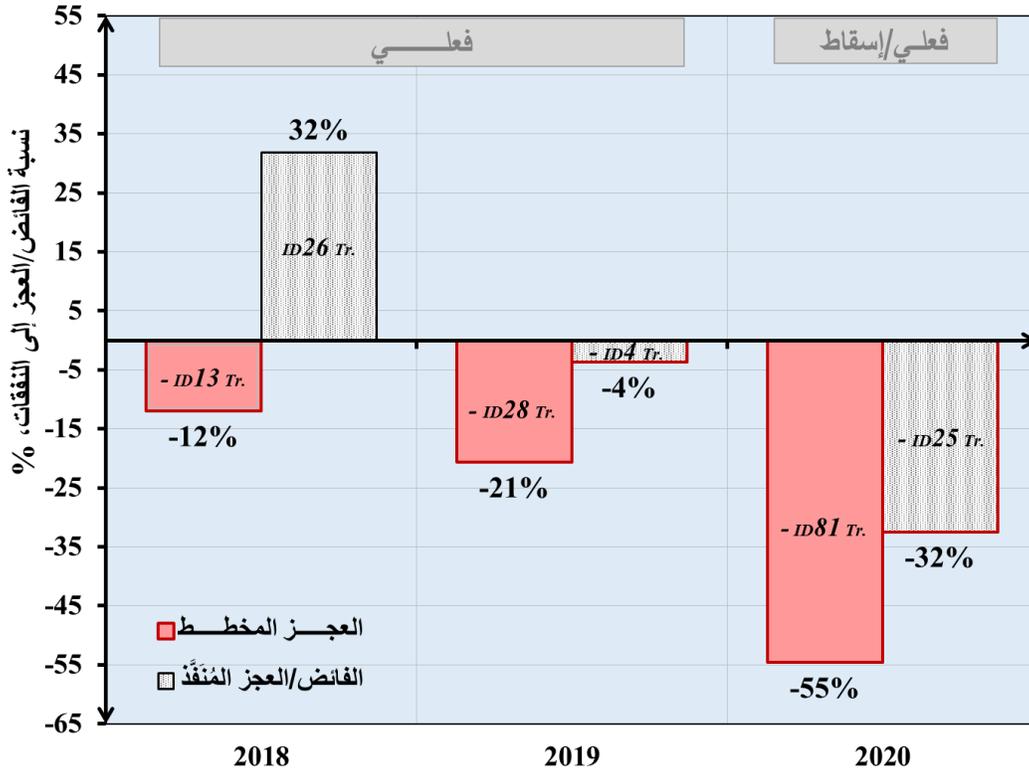
ومن المناسب الإشارة إلى أن اقتصار استيراد القطاع الخاص الذي يظهر في ميزان المدفوعات على مبيعات النافذة (التحويل) لا يأخذ بالاعتبار استيراد هذا القطاع الممول من مصادر أخرى غير مبيعات النافذة. وليس لدينا مؤشر حول حجم هذا الاستيراد. ولكن حقيقة استمرار فقرة "السهم والحذف" في ميزان المدفوعات بإشارة سالبة بقيمة مطلقة كبيرة جداً، تراوحت بين (- 2.6) مليار دولار في 2019 و(-39.9) مليار دولار في 2014 وبلغ متوسطها (- 11.6) مليار دولار سنوياً خلال السنوات 2007-2019، قد يؤشر شمول هذه الفقرة، من بين مدفوعات عديدة أخرى، استيراداً لهذا القطاع ممول من مصادر غير مبيعات النافذة. من ناحية أخرى، فإن بعض من مبيعات النافذة (التحويل) قد لا يتحقق فعلاً كاستيراد. أرقام السهم والحذف في ميزان المدفوعات مأخوذة من النشرات الإحصائية السنوية للبنك المركزي للسنوات 2008-2019.

عجز الميزانية والاحتياطات الدولية

في ضوء ما يتيسر من تفاصيل بيانات فعلية للنفقات والإيرادات ("المنفذة") حتى تشرين الأول 2020 والإيرادات النفطية حتى تشرين الثاني وإسقاطها لنهاية السنة، من ناحية، والاقتراض الداخلي حتى نهاية تشرين الأول وبرنامج الاقتراض حتى نهاية السنة، من ناحية أخرى، قمت بتقدير/إسقاط العجز المتوقع في الميزانية الاتحادية لسنة 2020 ككل؛ الجدول (4) في الملحق (1). تبعاً لذلك يتبين من الشكل (4)، أدناه، أن نسبة العجز إلى النفقات في سنة 2020 ستصل إلى حوالي 32% كما مبين في أسفل عمود العجز المنفذ في الشكل وبمبلغ مقداره حوالي -25.4 ترليون دينار، كما يتبين (مقرباً) داخل العمود.

¹¹ خلال الأحد عشر شهر الأولى من 2020 بلغت مبيعات النافذة (تحويل ونقد) 39.9 مليار دولار في الوقت الذي بلغت فيه قيمة صادرات النفط الخام 37.7 مليار دولار خلال الفترة ذاتها. أرقام مبيعات النافذة من الموقع الإلكتروني للبنك المركزي، https://www.cbi.iq/currency_auction. أما قيمة صادرات النفط الخام فمن الموقع الإلكتروني لوزارة النفط،

الشكل (4) نسبة وقيمة الفائض/العجز في الميزانية الاتحادية المخططة والمُنفَّذة 2018-2020



المصادر: رُسم الشكل على أساس بيانات الجدول (3) في الملحق (1). الأرقام في الشكل مقربة.
ملاحظة: الرقم خارج كل عمود، في الشكل، يمثل نسبة الفائض/العجز إلى النفقات (%). أما الرقم داخل كل عمود فيمثل قيمة الفائض/العجز مقاس بترليون دينار (ID Tr.).

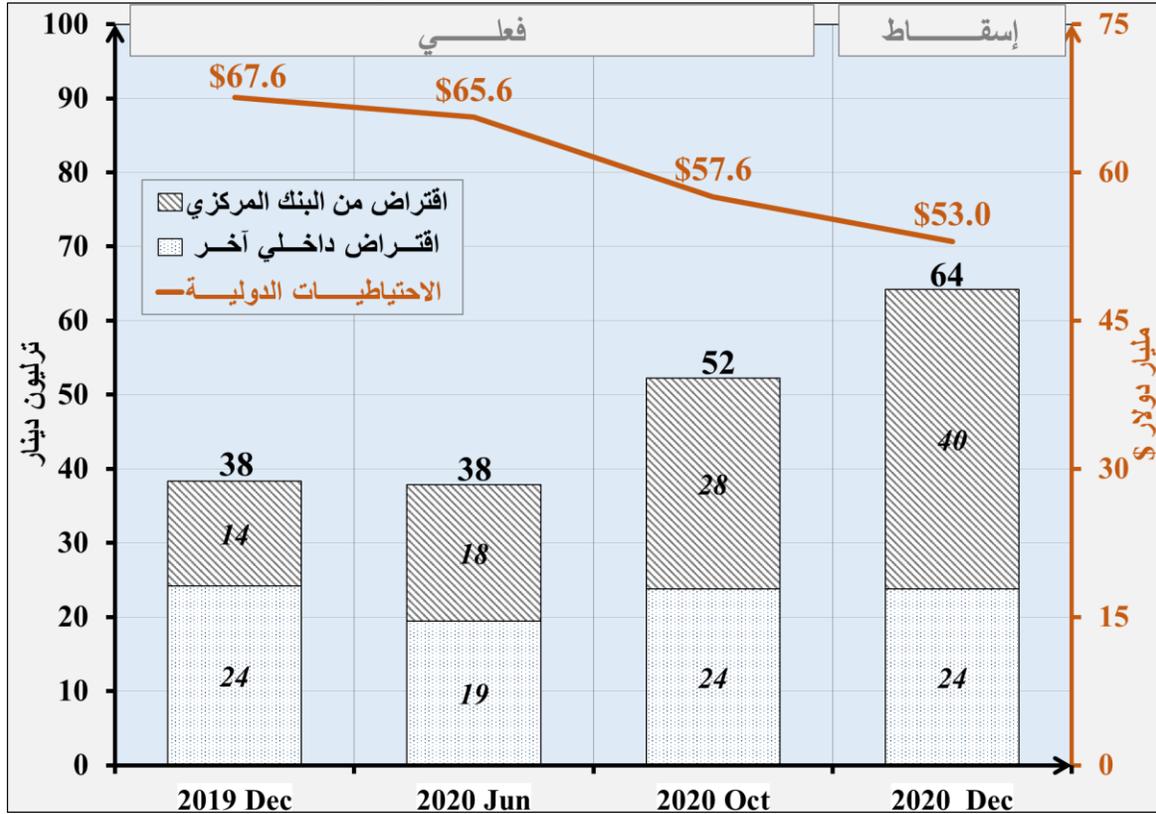
ويتم تمويل هذا العجز من خلال الاقتراض الداخلي. إذ يتوقع زيادة حجم رصيد الاقتراض الداخلي بحوالي 25.9 ترليون دينار بين نهاية 2019 ونهاية 2020 (وهو قريب من العجز) وجميعه من البنك المركزي، حيث سيزداد رصيد الاقتراض من البنك المركزي بحوالي 26.3 ترليون دينار وينقص رصيده من الجمهور والمصارف بحوالي -0.4 ترليون دينار خلال الفترة ذاتها؛ أنظر الشكل (5) أدناه، والجدول (5) في الملحق (1). قارن نسبة ومقدار العجز المنفذ المتوقع في 2020 مع مقابله في 2018 و2019، حيث بلغ نسبة صغيرة في 2019 وحقق فائضاً ملموساً في 2018. أما العجز المخطط فهو على عادة الموازنات الاتحادية تخطط دائماً للعجز كما يتضح في الشكل (4).

إن تأثير تمويل عجز الميزانية، بالاقتراض من البنك المركزي، على الاحتياطيات الدولية يمكن بيانه من خلال الآلية التالية. إن اتفاق مستلمي الأجور والرواتب الحكومية ومتعاقدى توريد السلع والخدمات للجهاز الحكومي، الخ، الذي ساهم هذا الاقتراض بتمويله، وباقي اتفاق القطاع الخاص/العائلي وغيره، على السلع والخدمات المستوردة أو المحلية التي تستخدم مستخدمة مستوردة بشكل مباشر أو غير مباشر، سيجزم إلى

طلب على الدولار من البنك المركزي. وبالإضافة للطلب على الدولار الناتج عن خدمة الدين الخارجي والتعويضات وباقي المدفوعات، الخ، فإن كل ذلك سيؤدي إلى تخطى الطلب على الدولار، لعوائد البنك المركزي منه (الناتج بدوره أساساً من انخفاض العوائد النفطية)، مما يعود إلى تناقص الاحتياطيات الدولية. ففي الوقت الذي يتزايد فيه رصيد الاقتراض العام الداخلي من حوالي 38 ترليون دينار في نهاية 2019 إلى حوالي 64 ترليون دينار في نهاية 2020 (أي اقتراض حوالي 26 ترليون دينار خلال 2020، وهذا هو تقريب لـ 25.9 ترليون دينار المذكورة اعلاه) فإن رصيد الاحتياطيات الدولية سيتناقص من حوالي 67.6 مليار دولار في نهاية 2019 إلى حوالي 53 مليار دولار في نهاية 2020. أي سينخفض رصيد الاحتياطيات بحوالي -14.6 مليار دولار؛ الشكل (5) أدناه.

الشكل (5) أرصدة الاقتراض العام الداخلي والاحتياطيات الدولية

الاقتراض (الاحداثي الأيسر)، الاحتياطيات (الاحداثي الأيمن)



المصادر: رسم الشكل على أساس بيانات الجدول (5) في الملحق (1). الأرقام في الشكل مقربة.

ملاحظة: الرصيد لكل من الاقتراض والاحتياطيات في نهاية التاريخ المبين.

وهنا من المناسب ملاحظة العلاقة بين ميزان المدفوعات والميزانية الاتحادية من خلال دور التغير في رصيد الاحتياطيات الدولية (انخفاض -14.6 مليار دولار). ففي حالة ميزان المدفوعات يمثل هذا التغير

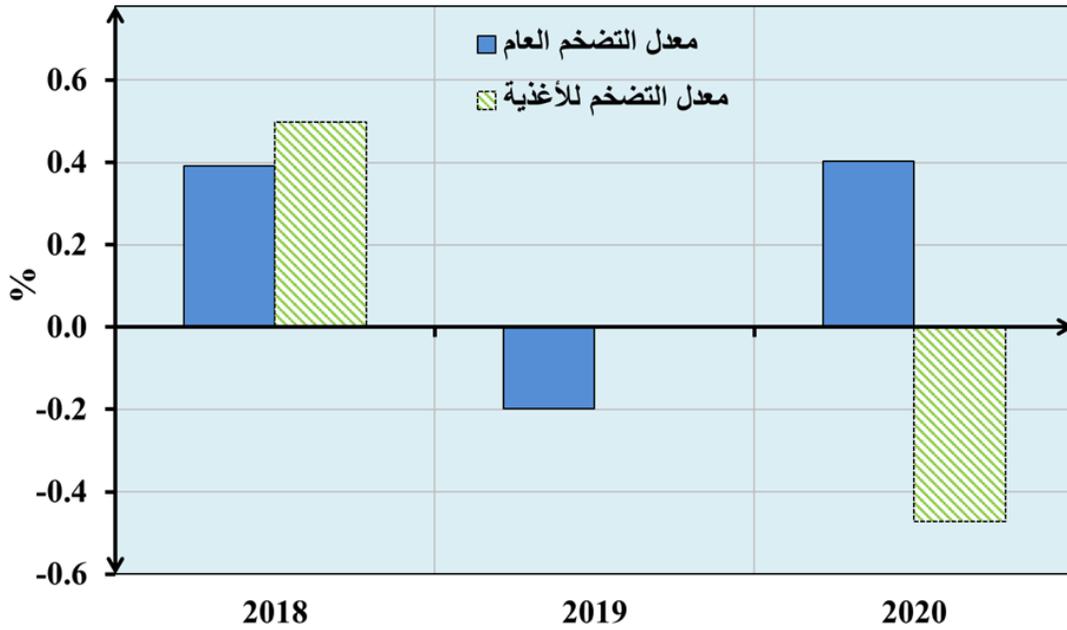
(الانخفاض) المتوقع في نهاية 2020 وسيلة لسد جميع العجز في الميزان، كما أُشير إليه آنفاً. أما في حالة الميزانية الاتحادية فإن هذا الانخفاض في الاحتياطي سيمثل أهم وسيلة لسد العجز في الميزانية. ويعود الفرق في دور الاحتياطات الدولية في حالة الميزانية إلى عاملين. الأول، هو أن الاقتراض في سنة 2020 لا يساوي كل العجز في الميزانية بالرغم من أنه قريب جداً منه. والثاني، هو أن التغير في الاحتياطات الدولية لا يساوي صافي الميزانية الاتحادية فقط، وإنما بالإضافة لذلك صافي باقي ميزانيات القطاع الحكومي/العام زائداً ميزانية القطاع الخاص/العائلي. أنظر مرزا (2018-أ) الملحق (2) في الفصل 16. لذلك بسبب هذين العاملين فإن الانخفاض في الاحتياطات الدولية لا يساوي العجز في الميزانية الاتحادية تماماً ولكن من الممكن أن يزيد عليه أو يقل عنه.

وبالإضافة لتبعاته التضخمية المستقبلية، في ظل تناقص حاد في العوائد النفطية والاحتياطات الدولية، فإن الاقتراض الداخلي عموماً (والخارجي بالطبع) يرتب تزايد العجز في الميزانية الاتحادية مستقبلاً بسبب تراكم خدمة الدين. ويكتسب هذا الأمر أهمية في ضوء حقيقة أن سعر الفائدة في العراق ليس منخفضاً بالمعايير الدولية. ففي الوقت الذي بلغ فيه سعر فائدة البنوك المركزية في دول *OECD* أقل من 1% وفي بعضها سالباً، على سبيل المثال، فإن سعر السياسة *policy rate* للبنك المركزي العراقي بلغ، في أواخر 2020، 4% وللاتئمان الأولي 6% وللتانوي 7% (الموقع الإلكتروني للبنك المركزي العراقي). مع العلم أن سعر السياسة في العراق يقارب ذلك في الصين والمكسيك وروسيا؛ أنظر: <https://www.global-rates.com/en/interest-rates/central-banks/central-banks.aspx>

(3-4) التضخم وسعر الصرف

اتسم التضخم في العراق في العقد الماضي باعتداله، مع انخفاض قيمته المطلقة، خلال الثلاث سنوات المنصرمة، في المتوسط، إلى أقل من 1% سنوياً. ففي سنة 2018 بلغ التضخم في أسعار المستهلك معدلاً ضئيلاً مقداره 0.4% سنوياً وفي أسعار الأغذية 0.5% سنوياً. لا بل أن الأسعار انخفضت قليلاً، في المتوسط، في 2019 حيث بلغ معدل تضخم أسعار المستهلك حوالي -0.2% والأغذية صفر%. ولقد استمر هذا الاتجاه، في المتوسط، خلال الفترة كانون الثاني - تشرين الأول 2020 مقارنة مع الفترة المماثلة من 2019. لا بل أن أسعار الأغذية انخفضت، كما يتبين من الشكل (6) أدناه. أي يمكن القول أن متوسط أسعار المستهلك ومن ضمنها الأغذية كانت مستقرة خلال 2018- تشرين الأول 2020.

الشكل (6) معدل التضخم السنوي (أسعار المستهلك) في العراق 2018-2020، %



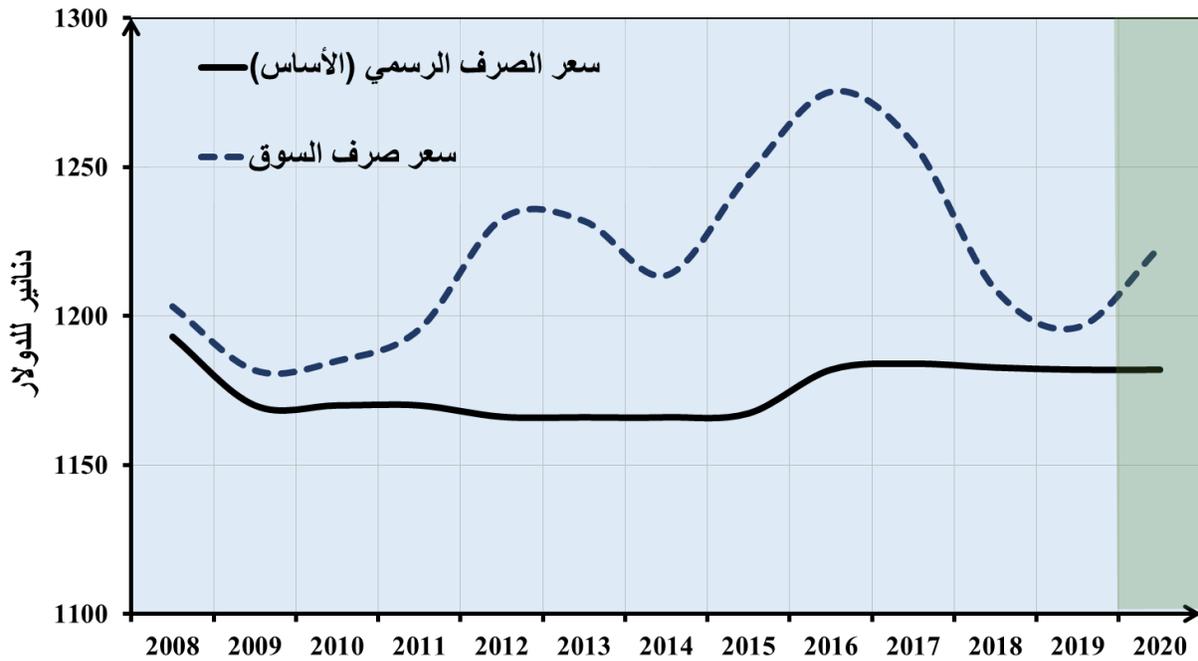
المصدر: رُسم الشكل على أساس بيانات الجدول (6) في الملحق (1).

ملاحظة: معدل التضخم لسنة 2020 يساوي نسبة التغير بين متوسط الرقم القياسي للعشرة أشهر الأولى من 2020 مع متوسطه لفترة المماثلة من عام 2019 (y-on-y).

ويعود تدني معدل التضخم إلى عاملين أساسيين. العامل الأول هو أن معدل التضخم في العالم اتسم باستقراره عند مستويات متدنية، في المتوسط. وفي ظل سعر صرف رسمي للدينار مرتبط بالدولار (سعر نافذة البنك المركزي الأساس)، مع عدم حصول تغييرات جوهرية في سعر صرف الدولار تجاه العملات الأخرى، إضافة لتسعير العديد من منتجات العالم بالدولار، فلقد قاد ذلك إلى معدل تضخم "مستورد" منخفض جداً للعراق. أما العامل الثاني فينصرف إلى غياب نقص داخلي محسوس في عرض السلع والخدمات، عموماً، مما لم يؤدي إلى معدل تضخم محلي يشابه ما حدث في السنوات 2002-2007؛ مزا (2018-أ). ومن المناسب ملاحظة أن سعر صرف النافذة الأساس (الرسمي) هو الذي يُستخدم في العراق لتحويل المدفوعات الخارجية (ومنها لغرض الاستيراد) التي تتم من خلال البنك المركزي من الدينار إلى الدولار. على سبيل المثال، بلغ سعر صرف النافذة الأساس 1,182 دينار للدولار في عامي 2019 و2020. ولقد استخدم هذا السعر في الاستيراد الحكومي وباقي المدفوعات الحكومية الخارجية. أما استيراد القطاع الخاص/العائلي وباقي مدفوعات هذا القطاع (مبيعات النافذة، من خلال المصارف لهذا القطاع) فيستخدم فيها سعر صرف 1,190 دينار للدولار (السعر الأساس زائداً عمولة اقل من 1%).

وفي ما يخص المعاملات من خلال سعر صرف السوق، فبالرغم من عدم وجود تقديرات لها فيعتقد أنها لا تتطوي على مبالغ وأسعار تؤثر جوهرياً في معدل التضخم "المستورد"، طالما استمرت مبيعات نافذة البنك المركزي بمستوى مناسب. وبالرغم من ذلك يبقى سعر صرف السوق مؤشراً لمدى عدم التوازن بين عرض النافذة للدولار والطلب عليه. مع ملاحظة أن الفرق بين السعر الرسمي وسعر السوق، بقي ضمن حدود منخفضة نسبياً خلال السنوات السابقة. حيث تراوح بين 1% و8% (نسبة للسعر الرسمي) خلال الفترة 2008-2020، مع وصوله إلى 1% في 2019 وحوالي 4% في 2020، كما يلاحظ من الشكل (7) أدناه.

الشكل (7) أسعار الصرف في العراق 2008-2020، دنانير للدولار



المصدر: رسم الشكل على أساس بيانات الجدول (7) في الملحق (1).

ملاحظة: 2020: سعري الصرف الرسمي والسوق يساويان متوسطيهما خلال الفترة كانون الثاني-تشرين الثاني 2020.

من هذا يتبين إن استمرار تدني معدل التضخم (كما تبينه بيانات الجهاز المركزي للإحصاء) في 2020 كما في السنتين المنصرمتين، ساهم في تحققة استمرار سياسة البنك المركزي في الحفاظ على مستوى مستقر لسعر صرف الدينار تجاه الدولار، من خلال استخدام الاحتياطات الدولية، أن تطلب الأمر، لمقابلة الطلب على الدولار بسعر قريب جداً من سعر صرف النافذة. غير ان الخشية الأساسية في تصاعد معدل التضخم ستتحقق عندما ينخفض مستوى الاحتياطات الدولية إلى حد أدنى حرج، بحيث عنده يضطر البنك المركزي إلى تقييد التحويل الخارجي أو تخفيض سعر صرف الدينار أو كلاهما. وهذا سيقود، بدوره، إلى تقييد عرض الاستيرادات ومن ثم ارتفاع معدل التضخم في حالة بقاء عوائد تصدير النفط قريبة من مستواها المتدني

الحالي. وبالرغم من انتعاش الآمال، بظهور وترخيص والبدائية في التلقيح ضد فايروس كورونا في العالم، في زيادة الطلب على النفط ومن ثم زيادة أسعاره وعوائد تصديره، فهذا تخوف جدي، لا سيما خلال 2021، ويعيد للأذهان فترة التضخم الجامح خلال 1991-1995، ربما ليس بالحدة ذاتها ولكن بمستويات تؤثر بشكل ملموس في ارتفاع كلفة المعيشة وزيادة عبئها، خاصة على الفئات المحتاجة ومتوسطة الدخل، ومن ثم على السلم والاستقرار الاجتماعيين. انظر: مزا (2018-أ).

رابعاً: "خرائط طريق" للمدى المتوسط/البعيد

كما أشير إليه آنفاً، نُشِرت وثيقتين تمثلان "خطط طريق" للمدى المتوسط/البعيد للإصلاح الهيكلي في العراق، وهما الورقة البيضاء لوزارة المالية في تشرين الأول 2020، وتقرير البنك الدولي عن العراق في أيلول 2020. وهناك تشابه ملموس في بعض المواضيع المطروحة فيهما. كما يبدو أن الورقة البيضاء استندت في العديد من تحليلاتها وتوصياتها/إجراءاتها المقترحة على ما ورد في تقرير البنك الدولي، كما يتبين من الإشارات المتكررة فيها للتقرير.¹² وبملاحظة محتوياتهما، التي بالرغم من اختلاف مسميات العناوين والترتيب، فإن العديد منها يكشف الصلة بين الورقة والتقرير، لا سيما ما يتعلق بالمحاور الثلاثة التالية (ولكن لا يقتصر عليها):

- (أ) عدد كبير من الإجراءات (الإصلاحات) المقترحة.
- (ب) ضرورة تحقيق التنوع الاقتصادي، وتركيزه على الزراعة والصناعات المتصلة بالزراعة وبالطاقة.
- (ج) التعويل على القطاع الخاص في تحقيق التنوع الاقتصادي.

وستتناول هاتين الوثيقتين في الفقرتين خامساً وستاساً، أدناه، تباعاً.

خامساً: الورقة البيضاء لوزارة المالية العراقية

تمثل هذه الورقة "خطة طريق" تغطي، أساساً، الآماد المتوسطة والبعيدة. ولا شك أن الكثير مما ورد فيها ينطوي على خطوات مطلوبة وذات ضرورة اقتصادية واجتماعية، طال انتظار تطبيقها.

وقد يكون من المناسب أن ابدأ، أولاً، ببيان الأهداف والتوجهات والإصلاحات العامة للورقة كما وردت فيها. ولكن قبل ذلك ينبغي توضيح ما تطلق عليه الورقة البيضاء "القطاع العام". ففي هامش في ص 9، يتبين أن المقصود بتعبير "القطاع العام"، المستخدم فيها، هو "الجهاز الحكومي"، أي: الإدارة العامة والتعليم والصحة والقوات المسلحة والضمان الاجتماعي، الخ، ولكنه لا يشمل "المنشآت (الشركات) العامة".¹³ هذا الاستخدام

¹² تشير الورقة البيضاء إلى تقرير البنك الدولي هذا كما يلي: "البنك الدولي، مذكرة اقتصادية للعراق، أيلول 2020". وهذه

الإشارة هي ترجمة لجزء من العنوان الفرعي للتقرير، 'A Country Economic Memorandum, ..., Iraq'.

¹³ ورد في الورقة البيضاء، في نفس الهامش، أن مجموع عدد العاملين في "الشركات العامة" يساوي حوالي 0.6 مليون.

لتعبير "القطاع العام"، في الورقة، قد يثير سوء فهم بالنسبة لبعض الاقتصاديين العراقيين إذ أن تعبير القطاع العام بالنسبة للعديد منهم يشير إلى تعبير "الشركات العامة" الذي تستخدمه الورقة (المنشآت العامة). وبالرغم من أنها بينت الأداء المتدني "للشركات العامة" وكونها عبئاً على الميزانية، بحيث يتضمن ذلك عدم وجود فرق في الأداء، بين الجهاز الحكومي وهذه الشركات، إلا أن استخدامها لتعبير القطاع العام ليشير للجهاز الحكومي فقط قد يربك النقاش.

(1-5) الأهداف العامة - توجهات وإصلاحات جذرية

ورد في الورقة البيضاء أنها تستهدف إعادة تعريف دور الدولة في الاقتصاد والمجتمع، من خلال تغيير مساره تدريجياً:

- (1) من دور السيطرة إلى دور التنظيم، من خلال ما يلي:
 - (أ) ضمان فرض القانون والنظام،
 - (ب) ايجاد البنية التحتية العامة،
 - (ج) ضمان توفير التعليم والرعاية الصحية والحماية الاجتماعية للفئات الهشة.
 - (2) ادخال التحسينات الجذرية على إدارة الدولة لنظام المالية العامة.
 - (3) إحياء الاقتصاد الحالي المتهاك، والمعتمد بصورة اساسية على الدولة، وخلق اقتصاد حيوي ديناميكي تنافسي، بمعالجة بعض المعوقات الهيكلية.
 - (4) إعادة هيكلة النظام المالي والمصرفي.
 - (5) الانتقال من المستوى الحالي المتدني الإنتاجية والمتدني الدخل، إلى مستوى عالي، عبر معالجة العوامل التي أدت إلى تدني إنتاجية العمل في البلاد، بسب:
 - (أ) هيمنة القطاع العام غير المنتج،
 - (ب) تراجع قطاع السلع القابلة للتداول،
 - (ج) الآثار السلبية لسعر الصرف غير التنافسي للدينار العراقي.
 - (6) حماية الفئات الهشة في المجتمع اثناء وبعد مدة تطبيق الإصلاحات.
- ومن وجهة نظري فإن العديد من الإصلاحات المقترحة، التي طال انتظارها، والتي وردت في الورقة، تستحق التطبيق العاجل خاصة وأن معظمها طُبقت في دول مجاورة وأخرى بعيدة وأثبتت نجاعتها في تحقيق مناخ اقتصادي واجتماعي مساند للنمو وخدمة المستهلكين والمنتجين.

غير ان هناك نقاط خلافية حول بعض "الإصلاحات" المقترحة أو في تفاصيلها سأناقش بعضها في

ما يلي.

(2-5) نقاط خلافية في الورقة البيضاء

(1) ورد في الورقة البيضاء في أنها صدرت عن "خلية الطوارئ للإصلاح المالي" والذي قد يُفهم منه مشاركة، في نقاشها و/أو إعدادها من قبل باقي الوزارات والمؤسسات الأخرى. ولكن من التمعن في أسلوب الورقة ومصادرها وبياناتها يتبين أن جُلها أُعد بمعزل عن أو بمشاركة محدودة من قبل الوزارات والمؤسسات. في المقابل، عند النظر إلى خطط التنمية السابقة في العراق، فإن مسودات هذه الخطط كانت تناقش من قبل مختلف الوزارات وجهات أخرى وترسل ملاحظاتها إلى وزارة التخطيط التي تقوم بتعديل توجهاتها، بدرجة أو بأخرى، تبعاً لهذه الملاحظات. ومهما كان الحكم على الأداء الإداري والاقتصادي في السابق غير أن وجود نقاش للخطط والتوجهات يخلق رأياً عاماً داخل وزارات الدولة ودوائرها بحيث تكون التوجهات أكثر وضوحاً وأدوار الوزارات والدوائر المختفة أكثر تحديداً تبعاً للخطط. صحيح، أن بعض الوزارات والدوائر في الوقت الحاضر أصبحت أقرب إلى اقطاعات تعتمد، في بعض جوانبها، على الولاء أكثر من اعتمادها على الأداء والمهنية مما قد يعطي بعض التبرير لتوجه أعداد الورقة البيضاء بمشاركة محدودة من قبل هذه الوزارات والدوائر. غير أن ذلك لا يبرر بشكل مقنع إعداد الورقة، بهذا الشكل، في وزارة المالية والتي ليس لها تجربة واسعة في العملية التنموية. كما أن من الواضح أن الورقة أُعدت بالتعاون مع البنك الدولي. ومع أن للبنك الدولي تجربة وخبرة دولية على درجة عالية من المهنية، من ناحية، وله تجربة في إعداد تقارير عن العراق، من ناحية أخرى، غير أن خطط التنمية ليست فقط توجهات تنموية عامة وإنما مشاركة اقتصادية اجتماعية سياسية وإدارية. إضافة لذلك فإن للبنك الدولي أيديولوجية معينة في التطور والتنمية قد لا تتفق بالضرورة، في جميع أبعادها، مع التوجهات الوطنية. وهذا ما بينته تجارب الدول النامية المختلفة مع البنك. فكون العراق ينبغي أن يستعين بمؤسسات دولية لها صدقية مهنية لا يبرر تخليه عن إعداد برامج التنمية بما يعكس أولياته وتجاريه، وتجاربه مناسبة لدول نامية وصاعدة أخرى.

(2) تنطلق الورقة البيضاء صراحة وضمناً من حقيقة تواضع الإدارة العامة للاقتصاد بحيث تفاقمت طبيعته الريعية ودرجة اعتماده على النفط. إضافة لذلك وبالارتباط بتواضع الإدارة الاقتصادية لم تستطع المنشآت العامة (الشركات العامة) تحسين كفاءتها شديدة التدني، أو تقليل البطالة المقنعة فيها، ويشمل ذلك المشاريع الصناعية والتجارية والخدمية. وهذه ملاحظة صحيحة، بالرغم من عدم وجود تحليل موثق وشامل لمسبباتها. مع العلم، من ناحيته، يُرجع تقرير البنك الدولي عن العراق، (World Bank 2020)، العديد من أسباب هذا التواضع والتدني، من خلال تحليل اقتصادي سياسي، إلى طبيعة أداء وعمل المؤسسة "الريعية" التي سادت منذ 2003 من استمرار النزاع السياسي/الاجتماعي والمحاصصة والفساد، مما لم تتطرق إليه الورقة البيضاء. لذلك تستنتج الورقة البيضاء أن تبعات هذا التواضع والتدني العام، تستدعي تنشيط القطاع

الخاص في مختلف المجالات، بما في ذلك، ولكن لا يقتصر عليه، الإعداد لتمليك أكبر ما يمكن من المنشآت العامة (الشركات العامة)، وذلك بغية تحقيق التنوع والنهوض الاقتصادي الذي عجزت الإدارة الاقتصادية العامة والقطاع العام تحقيقه. ولقد قاد هذا الاستنتاج، في الورقة البيضاء، إلى إجراءات/توصيات متعددة حول أحلال القطاع الخاص كلاً أو جزءاً محل القطاع العام. وهنا تثار الملاحظات التالية:

(أ) في الوقت الذي فعلاً اثبتت فيه الإدارة الاقتصادية العامة تواضعها والقطاع العام عجزه عن الانطلاق في طريق التنوع الاقتصادي فهل يستطيع القطاع الخاص في العراق انجاز هذه المهمة؟ هل جرت دراسة عن قابلية القطاع الخاص سابقاً أو في الأقل منذ 2003 في إمكانية أو احتمال مقدرته في تحقيق متطلبات التنوع الاقتصادي المنشود؟

(ب) إن الشواهد الانطباعية في العراق تشير إلى أن الهيكل المؤسسي القائم أدى إلى قطاع خاص يرتبط، بدرجة ملموسة، بنفقات الميزانية العامة، بشكل مباشر أم غير مباشر، بالإضافة لارتباط نسبة مهمة من الوحدات الخاصة "الكبيرة" نسبياً بالفئات المستفيدة والفساد العام. وتشير نفس الشواهد إلى أن غالبية هذا القطاع في ممارساته وحوافزه، عموماً، لا يبين توجه تنموي فعّال بقدر توجهه لتحقيق الربح السريع واستغلال الفرص.

(ج) على سبيل المثال، لم تستطيع المصارف الخاصة في احداث قفزة نوعية في تطوير العمل المصرفي واستقطاب المدخرات المحلية لتوجيهها للتنمية. وانصرف العديد منها في استخدام تحويلات نافذة البنك المركزي في تمويل الاستيرادات، وبعضها في الاسترباح من خلال تمرير مستندات استيراد ليس لها صدقية، الخ. وتتوفر شواهد من ان القطاع الخاص في بنائه للمحطات الكهربائية الحديثة نتج عنه وحدات تشكو من نواقص فنية. كما أن من المعروف أن مالكي وحدات توليد الكهرباء المحلية الصغيرة، يفرضون أسعار عالية جداً على الكهرباء المجهز للمستهلكين تفوق بكثير الأسعار في الدول المجاورة والعالم، حسب تقرير وكالة الطاقة الدولية عن العراق في 2019، (IEA 2019)، الخ من هذه الأمثلة. ولكن هذه الشواهد الانطباعية لا تغني عن دراسة متأنية ومنظمة لاستكشاف حقيقة إمكانيات هذا القطاع ومدى توجهه التنموي.

(د) وإذا كان جزءاً مهماً من الأداء المتدني للقطاع الخاص، ومن ضمنه الوحدات الكبيرة، يعود للقوانين المعرّقة والممارسات السلبية التي يتبعها الجهاز الإداري العام والفساد فيه، وهو فعلاً واقع الحال، يمكن القول أن مكافحة الفساد وتحسين قابلية الإدارة الاقتصادية العامة والقضاء على المحاصصة، الخ، ستقود كلها إلى مناخ استثماري واقتصادي ملائم لتطور كلاً من القطاعين الخاص والعام.

(هـ) وهذا يقود للنتيجة الواضحة وهي أنه بدلاً من بعض الإجراءات المقترحة في الورقة البيضاء حول الاحلال الكبير جداً للقطاع الخاص محل العام من المناسب أن يكون التوجه هو تعاون القطاعين العام والخاص بطرق تقود إلى أفضل النتائج في سبيل التنويع الاقتصادي.¹⁴

(3) كما في تقرير البنك الدولي، تعتمد الورقة البيضاء على الزراعة والصناعات المتصلة بالزراعة وبالطاقة لأحداث التنويع الاقتصادي. ومع أهمية هذه الصناعات، فإن إهمال الصناعات الأخرى غير مُفسر أو مُبرر في الورقة. ومن ناحية الزراعة، فإن تطورها الذي تعول عليه الورقة البيضاء (وتطور قطاعات أخرى بما فيها النفط) يستدعي التعرض لمشكلة توفر المياه، من ناحية، ولإدارة أفضل للطلب على المياه، من ناحية أخرى. وهذا غير مُعالج في الورقة.

(4) بالرغم من النص على ضرورة مكافحة الفساد في الورقة البيضاء، ليس هناك خطوات أو مبادئ عامة واضحة وتفصيلية حول مكافحة الفساد فيها، في الوقت الذي يكون فيه الوضوح والتفصيل مؤشراً لمدى الجدية في مكافحة هذه الآفة المدمرة.

(5) وردت توصية تتعلق بمراجعة "السياسات التعاقدية مع الشركات العالمية" النفطية (أي مراجعة عقود التراخيص النفطية الحالية) بعبارات عامة غير محددة. فقط النص على ما يحقق "مصلحة البلد" والذي يتقبل اجتهادات واسعة. على سبيل المثال، هل يستمر المقاول في عقود التراخيص بتلقي رسم أتعاب ثابت للبرميل كما في الجولات 1-4 أم يُشرك في الأرباح كما في الجولة الخامسة، وأي من هاذين الترتيبين يحقق "مصلحة البلد" من وجهة نظر معدي الورقة؟ كما لم يرد في الورقة ذكر إقامة شركة نفط وطنية.¹⁵

(6) تُشير الورقة في ص 42 إلى أن سعر صرف الدينار يتسم بارتفاعه، مما يضر بالقابلية التنافسية للاقتصاد في تشجيع قطاع التصدير. وهذا صحيح، عموماً، وستتار الحاجة لمرونة أكبر في تغيير سعر الصرف مستقبلاً عندما يبدأ الهيكل الإنتاجي بالتحول من احاديته الحالية نحو التنويع. أما على المدى القريب/المتوسط، فهناك وسائل وإجراءات أخرى ربما أكثر فعالية لتشجيع التصدير، لا سيما تلك المتعلقة بتحسين الجو الاستثماري والقضاء على الفساد وإزالة الكلف المرتبطة بتدخل الجهاز الإداري وطول

¹⁴ من المناسب أتباع طرق براغماتية في الإدارة الاقتصادية، في ادخال إصلاحات مؤثرة بناءة. وفي هذا المجال يرى الاقتصادي المعروف، (Stiglitz (2018)، أن ما اتبعته الصين في بعض اصلاحاتها "للقطاع العام" وتبنى حوافز السوق كان أكثر فعالية من "الإصلاح" الذي قاد إلى إثراء طبقة خاصة على حساب القطاع العام في روسيا. هذا بالرغم من أن هناك طبقة منتفعة أيضاً في الصين.

¹⁵ أنظر مرزا (2018-ب) لبيان عائد المقاول حسب الجولات (1-4)، من ناحية، والجولة 5، من ناحية أخرى، والمفاضلة بينها.

اجراءاته، من ناحية، والدعم الذي ينبغي أن تقدمه الدولة من خلال الحوافز والاسناد الفني والمالي للمصدرين، الخ، من ناحية أخرى. وتكتسب هذه الوسائل أهمية كبيرة لأن تغيير سعر الصرف لا يتعلق فقط بتشجيع التصدير وإنما ينبغي أن تتم الموازنة، في تغييره، بين تشجيع التصدير، من ناحية، والاستقرار السعري/الاقتصادي، من ناحية ثانية، وتوازن ميزان المدفوعات، من ناحية ثالثة.

(7) مما يلاحظ في سياق دعم وحماية الصناعات والتصنيع وغيرها من الوحدات الإنتاجية التي تتسم بإمكانيات واعدة في التصدير غير النفطية، لم تتطرق الورقة بشكل جدي إلى موضوع الحماية.

(8) وردت توصية في ص 57 كما يلي: "تبني آليات السوق في تحديد سعر الفائدة والأرباح للأسواق المالية العراقية". ويثار هنا تساؤلين¹⁶:

(أ) ماذا عن دور البنك المركزي كقريب على "السوق المالية" ودوره في تحديد سعر الفائدة وتوحيد السياسة النقدية؟

(ب) هل المقصود في هذه التوصية ترك "الأسواق المالية" في العراق لتقلبات "آليات السوق" كما يحدث في الأسواق المالية العالمية لا سيما في مجال المضاربة وتراكم الثروات بعيداً عن تحقيق متطلبات التنمية والاستخدام والعدالة في توزيع الدخل؟

(9) ليس هناك دور بارز لوزارة التخطيط في الورقة البيضاء، في الوقت الذي تحتل الوزارة مركزاً مهماً في مسؤوليتها عن تنسيق استثمارات المشاريع العامة من ناحية، ومنظورها التنموي طويل الأمد للاقتصاد، من ناحية أخرى.

(10) ملاحظة تفصيلية - عدد العاملين في الجهاز الحكومي:

ورد في ص 12 شكل بياني للاستخدام (عدد العاملين) في "القطاع العام"، 2004-2020. وهناك تشوش في مصادر هذا الشكل ومعنى الاستخدام فيه. فتحت الشكل ورد ان المصدر هو تقرير للبنك الدولي صادر في 2017. ولكن هامش رقم 7 في نفس الصفحة يذكر أن البنك الدولي هو مصدر السنوات 2001-2015 و"الموازنة النهائية" هي مصدر السنوات 2016-2020، في الشكل. السؤال هو لماذا الاعتماد على البنك الدولي للسنوات 2004-2015 في الوقت الذي تتوفر الأعداد لهذه السنوات في قوانين الموازنات الاتحادية مباشرة كما بينته في الشكل (1) في الفقرة (3-2) أعلاه؟ إضافة لذلك، يبين الشكل في الورقة البيضاء أن عدد العاملين في سنة 2020 هو 3.2 مليون، اعتماداً على "الموازنة النهائية"، في الوقت

¹⁶ من المناسب في هذا المجال ملاحظة أن العديد من الاقتصاديين في العالم منذ القرن الماضي دعوا إلى أهمية رقابة البنك المركزي على عمل الأسواق المالية بما في ذلك تحديد سعر الفائدة، لما لذلك من أهمية في كبح المضاربات والعوامل المخلفة في أداء هذه الأسواق.

الذي ليس هناك "موازنة نهائية" لسنة 2020. كما أن التصريحات المختلفة بشأن عدد العاملين في 2020، المشار لها، سابقاً، وكذلك في الجدول (1) في الملحق (1) أدناه، تثير درجة من عدم اليقين. لماذا هذا التشوش في المصادر وعدم اليقين من رقم 2020؟ وفي ما يخص معنى الاستخدام، لماذا النص على أن عدد القوى العاملة في هذا الشكل يعود إلى "القطاع العام" في الوقت الذي يعود فيه للجهاز الحكومي فقط ولا يشمل العاملين في الشركات العامة التي يتعارف عليها في العراق بتعبير "القطاع العام"، كما أشرت إليه سابقاً؟

سادساً: تقرير البنك الدولي عن العراق

(1-6) توجهات وإصلاحات جذرية

يعلن التقرير أن العراق "على شفا كارثة، تتمثل بإمكانية انهيار اقتصادي *economic meltdown* ودورة جديدة من العنف والنزاع، الخ، إذا لم تُتخذ إصلاحات هيكلية جادة لتجنبها"، ص 19. ويعود ذلك إلى "فخ الهشاشة" *fragility trap* الذي وقع به منذ 2003، في ظل انخفاض شديد حالي ومتوقع لعوائد النفط. وينصرف "فخ الهشاشة"، حسب التقرير، إلى: "تزايد عدم الاستقرار السياسي والاضطرابات الاجتماعية وانعزال الدولة عن المواطنين، إضافة للفساد وتواضع الإدارة الاقتصادية والإصلاح"، ص 17.

لقد توسع التقرير في تحليل جوانب من الاقتصاد السياسي والريعي في العراق خاصة طبيعة الحوكمة/العقد الاجتماعي والمصالح المتأصلة التي قادت، حسب التقرير، إلى استمرار الفساد وتواضع الإدارة الاقتصادية وتدني الأداء وبالنتيجة عدم تحقيق تنويع اقتصادي وتحسن مستدام في المستوى المعيشي. وخلافاً لتقريره السابقة، في تجنب اصدار احكام مباشرة/قاطعة على مجمل الأداء السياسي/الاقتصادي/الاجتماعي، لجأ البنك الدولي هذه المرة إلى اطلاق وصف: "شفا كارثة". وبالرغم من مبالغة الوصف، فإن له بعض ما يبرره نتيجة لاستمرار البطالة، خاصة بين الشباب، والفقر والتفاوت في الدخل والثروات، والاحتمال العالي لتفاقمها. ولتجنب "الكارثة"، يقترح التقرير توصيات/إجراءات "للإصلاح الهيكلي"، على الأمدين المتوسط والبعيد، أساساً، تتعلق بالجوانب المؤسسية السياسية/الاجتماعية، كالعقد الاجتماعي وتوزيع الربح النفطي (كما يراها التقرير) ومكافحة الفساد المؤسسي/السياسي والإداري، من ناحية، وبالجوانب الاقتصادية/المالية والاجتماعية والإدارية العامة المتشعبة، من ناحية ثانية، وشروط تحقيق التنويع الاقتصادي (حسب تعريف التقرير له)، من ناحية ثالثة، الخ.

¹⁷ في المقابل، تنصرف الهشاشة في مرزا (2020-أ) إلى ما يلي: بالإضافة لتواضع الإدارة الاقتصادية، تنصرف الهشاشة إلى ضعف إمكانية الهيكل الإنتاجي غير النفطي، في العراق، في توفير العملة الأجنبية وفرص العمل الكافية المستدامة".

وبسبب أن جانباً مهماً من الإجراءات المقترحة "للإصلاح الهيكلي" يشابه/يقابل مع ما عُرض أعلاه في الورقة البيضاء، والتي أتفق مع الكثير منها، فسوف لن اكرر التعليق عليها هنا. بدلاً من ذلك سأتناول بعض القضايا الخلافية، التي وردت في التقرير.

(6-2) نقاط خلافية في تقرير البنك الدولي

لتجنب الإطالة، ففي ما عدا الإشارة في النقطتين (1) و(2) في أدناه، سوف لن اكرر نقاش أو الإشارة إلى نقاط وردت في التقرير ولكنني تناولت ما يماثلها/يشابهها عند نقاشي للورقة البيضاء:

(1) كما في الورقة البيضاء، يتبنى التقرير مجالاً محدوداً للتنوع الاقتصادي ومن يقوم به. فالتنوع حسب وجهة نظر التقرير سيقوم به القطاع الخاص إذا قامت الحكومة بتوفير الإصلاحات الجذرية. حيث ورد في ص 5 ما يلي: "ثلاثة أعمدة لترويج التنوع: تطوير القطاع الخاص، تكامل الإنفاق العام غير النفطي مع أهداف التنوع، تقوية الروابط *linkages* بين الاقتصاد ككل وقطاع الطاقة". وفي ما يخص مجال التنوع، يُستشف من التقرير أن التنوع الاقتصادي ينصرف، بجانب كبير منه، إلى تطوير الزراعة والصناعات المرتبطة بالزراعة وبالطاقة وما يتفق مع معايير ربحية القطاع الخاص. هذا بدون الغوص في مشكلة توفر المياه، من ناحية، وإدارة الطلب على المياه، من ناحية أخرى. كما لم يتطرق التقرير جدياً لدور التصنيع في التنوع الاقتصادي خارج الارتباط بالزراعة والطاقة.

(2) كما في الورقة البيضاء أيضاً، وفي ما عدا اشارات عامة، في الصفحات 13 و152 و155 لم يتم إعطاء دور لوزارة التخطيط في التقرير بما يتناسب مع مسؤوليتها عن تنسيق وتمويل استثمارات المشاريع العامة.

(3) يقترح التقرير، بشكل غير مقنع، أن يتم توزيع عوائد نفطية على السكان كافة، ص 9. وفي هذا المجال تثار الملاحظات التالية:

(أ) يرى التقرير أن التوزيع على كافة السكان يؤدي إلى الشعور بالموطنة، من ناحية، ويساعد على ممارسة دفع الضرائب (الدخل)، من ناحية أخرى. في ذات الوقت ينتقد التقرير توزيع الحصص التموينية على كافة السكان لأن ذلك يفيد الأغنياء والفقراء في الوقت الذي ينبغي استهداف الفقراء فقط. وهذا معيار مزدوج. لماذا لا يقود توزيع الحصص التموينية بشكلها الحالي أو بعد تحويله إلى مدفوعات نقدية إلى الشعور بالموطنة في حين يقود توزيع عوائد نفطية للشعور بالموطنة؟ ثم أليس هناك أسلوب آخر لتعويد الناس على دفع الضرائب غير توزيع عوائد نفط عليهم؟

(ب) في تبنيه لخيار توزيع عوائد نفطية على السكان، في ص 9، يستشهد التقرير ببحث كُتب في سنة 2012، Devarajan, et al (2012)، عندما كان سعر النفط أكثر من 105 دولار للبرميل (خلال

2011/2012) وكان هناك شعور بالوفرة المالية. من ناحية أخرى، ورد في هامش 5 لنفس الصفحة (وَضِعَ بشكل *endnote* في ص 17) العبارة التالية: "هناك ما يبين أن التوزيع المباشر أجراء فعال لمنع النزاع"، ويُستشهد بالبحث (Onder & Cordella (2020). مع العلم أن ملخص *abstract* هذا البحث يبين ما يلي: "... إن تحويل حصة كبيرة من الثروة النفطية يمنع النزاع في حين أن تحويل حصة صغيرة يثير النزاع". أي أنه ينصب على تحويل مبالغ كبيرة وليست صغيرة من العوائد النفطية لأن المبالغ الصغيرة تقود لتأجيج النزاع. كما يتبين أن المصدر لا يتعلق فقط بالتوزيع على السكان وإنما أساساً على سلطات الأقاليم/المحافظات.

(ج) هذا مثال على انتقائية في تقرير البنك في تفضيل لمشروع معين (توزيع عوائد نفطية) والاستشهاد بوجهات نظر تؤيد التوزيع مع عدم الدقة في الاستشهاد، وكان الأجدر به عرض وجهات نظر متعددة. فالآراء تختلف في هذا المجال. إضافة لذلك لا يوجد توزيع مماثل في العالم يُعتمد به، في ما خلا ولاية أسكا والتي تختلف ظروفها وتركيبها الاجتماعي والسياسي عن العراق، كما أن تجربتها لم تدفع أي من دول اوبك لتقليدها. أنظر: مرزا (2017).

(د) وفي كل الأحوال لم يستشهد التقرير بالنقاش الذي جرى بين كتاب عراقيين والذي يوجد بينهم من لا يتفق هذا الاقتراح. كما أن هناك أوراق لصندوق النقد الدولي تقدم آراء لا تؤيد التوزيع. على سبيل المثال، الورقة التالية: (Gupta, et al (2014).

(4) يتوسع التقرير في الفصل الأول (44 صفحة) في قياس وتحليل مختلف المؤشرات حسب تركيبة العراق الطائفية/الأثنية. وإذا كان ذلك مفيداً كأحد العوامل التي تساهم في تفسير أسس النزاع أو التوافق، في العراق، فإن التوسع فيه يفاقم أثر أحد الخطابات/العوامل المثيرة للانقسام والنزاع والتي عانى العراق منها، خلال العقدين المنصرمين، وهو أحوج إلى إبراز عوامل الوحدة الوطنية والتوافق. ولا أدل من قلة فائدتها من غيابها في معظم مقترحات تقرير البنك حول الإصلاح الهيكلي. لا بل أن تقرير البنك نفسه يبين أنه: "في تنافس النخبة السياسية تراجعت أهمية التقسيم الطائفي/الأثني لمصلحة التقسيم السياسي الحزبي،...، [ثم ليتحول التنافس إلى معايير أخرى غير الطائفية/الأثنية] كالمطالب الشعبية في تقديم الخدمات، محاربة الفساد، وانعدام الفرص"، ص 159.

(5) ملاحظات تفصيلية:

(أ) ورد في ص 10 أن نينوى وديالى وكركوك هي مناطق متنازع عليها في حين أن ما هو متنازع عليه هو بعض النواحي/الاقضية في نينوى وديالى. أما كركوك فلها وضع خاص (المادة 140 من الدستور).

(ب) ورد في ص 39 أن معدل بطالة الشباب في العراق يبلغ 36% والمعدل الوطني 16%. وأشار التقرير إلى أن هذين المعدلين وردا في ورقة صدرت عن البنك الدولي؛ (World Bank (2018). وفي

الحقيقة، تشير هذه الورقة، التي تحدد فئة الشباب ب 15-24 سنة، إلى أن هذين المعدلين يعودان لسنة 2016 (Jobs in Iraq، Figure 1B، ص 4 و8). وبالإضافة لتخطيها لمعدلي البطالة لسنة 2016 في بيانات الجهاز المركزي للإحصاء، بهامش كبير، فإنهما يختلفان عن البيانات المُنزَّلة عن العراق، من الموقع الإلكتروني للبنك الدولي نفسه، باستخدام الرابط التالي (في 10 تشرين الأول، 2020): <https://data.worldbank.org/country/iraq>. ففي بيانات البنك هذه فإن كلاً من معدل بطالة الشباب والمعدل الوطني لسنة 2016 ينطبقان على بيانات البطالة الصادرة عن الجهاز المركزي للإحصاء (22.7% و10.8%، على التوالي). وهذا مثال في ضعف التنسيق في التقرير للبيانات المستخدمة فيه، بما فيها عدم استخدام مصادر البنك الدولي نفسه.

سابعاً: الطريق المستقبلي - الإصلاح الهيكلي بإطار تخطيطي يعتمد الحوافز للقطاعين الخاص والعام بإدارة اقتصادية متمكنة

(7-1) الفترة الانتقالية

كما أشرت في ثانياً، أعلاه، فإن الانتقال من المدى القصير، 2021/2020، الذي يمثل الحاجة الملحة/الآنية لتمويل عجز الميزانية/ميزان المدفوعات، وفي ذات الوقت، كما تبين خلال الأشهر الماضية، عدم القابلية للبدء خلاله في تفعيل إصلاحات هيكلية طال انتظارها، إلى المدى الأبعد، الذي يمكن تفعيل هذه الإصلاحات خلاله، يعتمد على عدة عوامل. ولعل في مقدمة هذه العوامل، تشكيل هيكل مؤسسي يعقب انتخابات منتصف 2021، مساند لهذه الإصلاحات. من ناحية أخرى، ينبغي وجود عملية "مواصلة" بين الأمدين القصير والمتوسط/البعيد. ويمكن القيام بذلك من خلال خطط وميزانيات قصيرة ومتوسطة المدى. على سبيل المثال، في ما يخص الاتصال بين الأمدين القصير والمتوسط، وجود خطة تنموية خمسية تقابلها موازنة اتحادية خمسية تتضمن التفاصيل المالية ل "خرائط طريق" بالإضافة لبرامج تفصيلية للإصلاحات المنشودة وتشخيص تبعاتها، بحيث يمكن الانتقال من التمويل الآني للفترة 2021/2020 إلى التمويل التنموي بشكل متصل. ويفيد ذلك في تقليل الآثار السلبية الاقتصادية والاجتماعية/السياسية للإصلاحات. ذلك أن الإدارة الجديدة بعد حل إشكال التمويل الآني، ستواجه استمرار الضيق المالي نتيجة لاستمرار عدم كفاية العوائد النفطية. ويصح ذلك حتى ولو زادت عوائد تصدير النفط بعد زوال الخطر الحالي لوباء كورونا، الذي من المتوقع أن يعقب تلقيح سكان العالم باللقاحات الجديدة المعلنة في تشرين الثاني/كانون الأول 2020، وما يتبعها من عودة الطلب على النفط بأعلى مما ساد خلال فترة الوباء.

(7-2) الحاجة لإدارة اقتصادية وطنية متمكنة

لقد اثبتت تجربة العراق في مختلف عهوده، بما فيها بعد تغيير 2003، وكذلك في مختلف دول العالم، إن دور الإدارة الاقتصادية في تحفيز أو ردع التقدم الاقتصادي هو دور جوهري ويكاد يكون الأهم، أنظر: مزا (2018-أ)، (World Bank 1993). لذلك بدون إدارة اقتصادية وطنية متمكنة، من ناحية، وجهاز إداري في الوزارات له صدقية وتوجهات وطنية بعيداً عن الفساد والمحاصصة، من ناحية ثانية، وعقد اجتماعي يقوم على دستور معدل أو جديد، من ناحية ثالثة، لا يمكن القيام بتغيير وإصلاح جذري. لذلك مع أهمية الطروحات و"الإصلاحات" المقترحة في الورقة البيضاء وتقرير البنك الدولي، في ما خلا النقاط الخلافية المثارة في هذه الورقة، فإن الاعتماد على وزارة واحدة هي وزارة المالية وجهاز استشاري منعزل، عموماً، عن باقي أجزاء المنظومة الحكومية للوزارات، سينتج عنه تنفيذ ناقص لهذه "الإصلاحات"، في أحسن الأحوال.

لذلك إذا اعقب الانتخابات هيكل مؤسسي وإدارة اقتصادية لهما صدقية وتوجهات تنموية مستديمة، لا بد من الشروع بوضع خطة/خطط خمسية تنموية، للتنوع الاقتصادي المشار إليها أعلاه، تناقش على أوسع المستويات بغية خلق رأي عام داخل الدولة (بوزاراتها وأجهزتها التنفيذية) وداخل المجتمع لتكون من ضمن العقد الاجتماعي/الدستور الجديد، بحيث تتضمن هذه الخطط ما ينطوي عليها من تضحيات من المجتمع في مقابل مصلحة حقيقية متوقعة للمواطنين. على أن تقوم هذه الخطط على تعاون القطاعين العام والخاص لتحقيق التنوع الاقتصادي المنشود، في إطار حوافز السوق، من ناحية، واسناد إيجابي من قبل الدولة في تشجيع الاستثمارات في أفضل المجالات الإنتاجية خدمة لهذا الهدف، من ناحية ثانية، وتحقيق العدالة الاجتماعية ومنع التفاوت الكبير في الدخول والثروات، من ناحية ثالثة.

الملحق (1)

الجدول

الجدول (1) عدد العاملين في الجهاز الحكومي الممولين من الميزانية الاتحادية

مليون شخص

0.92	2001
1.91	2006
2.66	2011
3.03	2015
2.91	2016
2.89	2017
2.89	2018
2.94	2019
	2020
3.16	أ - 2020
3.54	ب - 2020
3.95	ج - 2020

المصادر: 2001: الجهاز المركزي للإحصاء، المجموعة الإحصائية السنوية 2007/2006.

2006-2019: قوانين الموازنات الاتحادية للسنوات المبينة في الجدول.

2020:

2020-أ (3.16 مليون) يساوي رقم الاستخدام الحكومي في 2019 زائداً الدرجات المستحدثة الواردة في مشروع موازنة 2020، الأمانة العامة لمجلس الوزراء (2020)، وهذا الرقم قريب من رقم 3 مليون موظف ذكره وزير المالية في مقابلة مع القناة الفضائية "العراقية" في 22 أيار 2020. مع ملاحظة أنه، خلافاً للموازنات السابقة، ذُكر في مشروع موازنة 2020 الدرجات المستحدثة فقط وليس العدد الكلي للدرجات.

2020-ب (3.54 مليون) يساوي رقم الاستخدام الحكومي في 2019 زائداً الدرجات التي استحدثتها إدارة السيد عبد المهدي في أواخر 2019/أوائل 2020 وهذا الرقم يتوافق مع ما أشار إليه وزير المالية في مؤتمر صحفي في 7 حزيران 2020 في أن عدد العاملين في الجهاز الحكومي يبلغ 3.5 مليون.

2020-ج (3.95 مليون) مستخلص من مقابلة وزير المالية مع القناة الفضائية "الفرات"، في 10/10/2020، حيث ذكر أن عدد "موظفي الدولة" يبلغ 4.5 مليون مع إشارة إلى "توظيف مئات الآلاف خلال السنة الأخيرة من فترة الوزارة السابقة". ولكنه لم يبين في ما إذا يمثل هذا الرقم الاستخدام الحكومي فقط أم يشمل موظفي المنشآت العامة في القطاع العام أيضاً. فإذا افترضنا أنه يشمل 0.55 مليون يعملون في المنشآت العامة، مرزا (2018-أ، ص 66)، يصبح الاستخدام الحكومي 3.95 مليون كما مبين هذا الجدول.

ملاحظة: يشمل الجهاز الحكومي: الإدارة العامة والتعليم والصحة والقوات المسلحة، الخ، بما فيهم في كردستان. ولكن ليس المنشآت العامة.

تابع الجدول (1) نسبة الاستخدام في الجهاز الحكومي والمنشآت العامة إلى الاستخدام الكلي

نسبة الاستخدام العام إلى الاستخدام الكلي %		الاستخدام العام: الجهاز الحكومي والمنشآت العامة ألف شخص			الاستخدام الكلي في الاقتصاد	معدل البطالة	قوة العمل	
المجموع	الجهاز الحكومي	المجموع	المنشآت العامة	الجهاز الحكومي	ألف شخص	%	ألف شخص	
43	36	3,300	550	2,750	7,629	11.9	8,659	2012
43	36	3,554	550	3,004	8,296	10.6	9,280	2014
39	33	3,436	550	2,886	8,734	13.8	10,132	2017
37	31	3,436	550	2,886	9,178	13.8	10,647	2018
36	31	3,492	550	2,942	9,645	13.8	11,189	2019
43	36	3,427	550	2,877	7,962	11.3	8,969	متوسط 2012-14
38	32	3,455	550	2,905	9,186	13.8	10,656	متوسط 2017-19

المصادر: معدل البطالة والاستخدام في المنشآت العامة 2012-2014 وقوة العمل 2012-2019: مرزا (2018، ص 62، 63).
 الاستخدام في الجهاز الحكومي: مرزا (2018، ص 63)، والجدول (1) أعلاه.
 معدل البطالة لسنة 2017: الجهاز المركزي للإحصاء (2019) العراق- الموجز الإحصائي 2018.
 ملاحظة: افترضت أن عدد العاملين في المنشآت العامة للسنوات 2014-2014 استمر كذلك في 2017-2019. كما افترضت أن معدل البطالة في 2017 استمر كذلك في 2018-2019.

الجدول (2) عدد المتقاعدين

مليون شخص

الجهاز المركزي للإحصاء المتقاعدين المدنيين	هيئة التقاعد الوطنية مجموع المتقاعدين	
1.74	1.74	2010
1.80	1.73	2011
1.83	4.08	2014
2.07	4.82	2015
2.20	4.61	2017
2.24		2018

المصادر: هيئة التقاعد الوطنية [هيئة التقاعد العامة] - الموقع الإلكتروني للهيئة، مُنزل في 2020/10/31،
<http://www.mof.gov.iq/pages/ar/StatisticsAuthority.aspx>.

الجهاز المركزي للإحصاء - الموقع الإلكتروني للجهاز، مُنزل في 2020/10/11، <http://cosit.gov.iq/ar>

2010-2015: المجموعة الإحصائية السنوية 2016/2014، الباب الثاني عشر.

2017-2018: المجموعة الإحصائية السنوية 2019/2018، الباب الثاني عشر.

الجدول (3) فائض/عجز ميزان المدفوعات والتغير في الاحتياطيات الدولية

مليار دولار

2020 فعلي/إسقاط	2019 فعلي	
		المدفوعات
43.7	45.4	استيراد القطاع الخاص
4.6	12.8	الاستيراد الحكومي
9.9	14.7	صافي باقي المدفوعات الجارية والرأسمالية والمالية في BOP
58.3	72.9	مجموع المدفوعات
43.6	81.6	الصادرات
-14.6	8.7	التغير في الاحتياطيات الدولية (الصادرات - مجموع المدفوعات)

المصادر:

فعلي:

استيراد القطاع الخاص والاستيراد الحكومي والصادرات (نفطية وغير نفطية) والتغير في الاحتياطيات الدولية وصافي باقي المدفوعات في BOP، 2019-حزيران 2020: بيانات ميزان المدفوعات العراقي لسنة 2019 (مقسم إلى أربعة فصول) والفصلين 1 و2 من سنة 2020، الموقع الإلكتروني للبنك المركزي العراقي، <https://cbi.iq/news/view/725>.

استيراد القطاع الخاص 2020/11/30-7/1: مبيعات "نافذة العملة" في البنك المركزي، الموقع الإلكتروني للبنك المركزي العراقي، https://www.cbi.iq/currency_auction.

الصادرات النفطية: 2020/11/30 -7/1: الموقع الإلكتروني لوزارة النفط العراقية، <https://oil.gov.iq>. ملاحظات: (أ) صافي باقي المدفوعات في BOP: = صافي المدفوعات في الحساب الجاري (عدا الاستيرادات من السلع والخدمات) + حساب رأس المال والحساب المالي (عدا التغير في الاحتياطيات الدولية) + حساب السهو والحذف. ويعني صافي المدفوعات: المدفوعات - المقيوضات (عدا الصادرات).

(ب) بالرغم من أن استيراد القطاع الخاص كما يظهر في ميزان المدفوعات يشمل التحويل فقط في مبيعات النافذة ولكن لغرض السهولة في التصنيف، في الشكل (4) في المتن، فإنه يشمل في هذا الجدول جميع مبيعات النافذة (التحويل والنقد).

إسقاط:

استيراد القطاع الخاص كانون الأول 2020: إسقاط على أساس استمرار اتجاه المبيعات الشهرية لنافذة العملة كما في الأشهر السابقة. استيراد حكومي تموز-كانون الأول 2020: نسبة الاستيراد الحكومي في النصف الثاني إلى النصف الأول من 2019 مضروبة بالاستيراد الحكومي في النصف الأول 2020.

صادرات النفط الخام كانون الأول 2020: سعر 46.5 دولار/برميل × تصدير 2.8 مليون برميل/يوم × 31. الصادرات غير النفطية تموز-كانون الأول 2020: نسبة الصادرات غير النفطية في النصف الثاني إلى النصف الأول من 2019 مضروبة بصادرات النصف الأول 2020.

التغير في الاحتياطيات الدولية لسنة 2020 ككل: يساوي الفرق بين الاحتياطيات الدولية في نهاية سنة 2019 (67.6 مليار دولار) ونهاية 2020 (53.0 مليار دولار)، كما مبينة في الجدول (5) أدناه.

صافي باقي المدفوعات في BOP لسنة 2020 ككل: متبقي = الصادرات - استيراد القطاع الخاص والحكومي - التغير في الاحتياطيات الدولية.

الجدول (4) نسبة وقيمة الفائض/العجز في الميزانية الاتحادية المخططة والمنفذة 2018-2020، ترليون دينار

نسبة العجز/الفائض إلى النفقات، %		الفائض/العجز (الإيرادات - النفقات)		الإيرادات		النفقات		
المنفذ	المخطط (الموازنة)	المنفذ	المخطط (الموازنة)	المنفذ	المخطط (الموازنة)	المنفذ	المخطط (الموازنة)	
31.8	-12.0	25.7	-12.5	106.6	91.6	80.9	104.2	2018 (فعلي)
40.3		25.5		88.6		63.2		كانون الثاني - تشرين الأول
1.3		0.2		17.9		17.7		تشرين الثاني - كانون الأول
-3.7	-20.7	-4.2	-27.5	107.6	105.6	111.7	133.1	2019 (فعلي)
-1.1		-0.9		73.6		74.5		كانون الثاني - تشرين الأول
-8.9		-3.3		34.0		37.3		تشرين الثاني - كانون الأول
-32.5	-54.6	-25.5	-81.2	52.9	67.4	78.3	148.6	2020
-25.5		-14.8		43.1		57.9		كانون الثاني - تشرين الأول (فعلي)
-52.2		-10.7		9.8		20.5		تشرين الثاني - كانون الأول (فعلي/إسقاط)

المصادر:

فعلي:

النفقات والإيرادات المخططة مأخوذة من الموازنات الاتحادية 2018 و2019 ومشروع موازنة 2020 (الذي تم سحبه). النفقات والإيرادات المنفذة مأخوذة من ملفات اكسيل الشهرية المنزلة من الموقع الإلكتروني لوزارة المالية للسنوات 2018 إلى تشرين الأول 2020 والمعونة "حساب الدولة لغاية ... للموازنة الاتحادية" عدا رقمي مجموع الإيرادات ومجموع النفقات لشهر كانون الأول 2018 اللذان أخذنا من الموقع الإلكتروني للبنك المركزي العراقي (الموقع الاحصائي) لعدم وجود حساب الدولة لغاية كانون الأول 2018 في الموقع الإلكتروني لوزارة المالية. الإيرادات النفطية تشرين الثاني 2020: قيمة صادرات النفط الخام، الموقع الإلكتروني لوزارة النفط × سعر الصرف الرسمي.

إسقاط:

النفقات تشرين الثاني - كانون الأول 2020: تم أولاً حساب نسبة نفقات تشرين الثاني - كانون الأول إلى نفقات كانون الثاني - تشرين الأول في عامي 2018 و2019 (حتى يتم الأخذ بالاعتبار تسويات النفقات الاضافية في نهاية السنة) ثم استخدم متوسط موزون لهاتين النسبتين لاحتساب إسقاط للنفقات خلال تشرين الثاني - كانون الأول 2020 بدلالة النفقات الفعلية كانون الثاني - تشرين الأول 2020. والأوزان هي ثلثين لنسبة سنة 2018 وثلث لنسبة سنة 2019. ويعود وزن أعلى لسنة 2018 لأن النفقات في سنة 2019، خلال الأشهر تشرين الثاني - كانون الأول شملت، بالإضافة لتسويات نهاية السنة، على نفقات املتتها الإجراءات الحكومية نتيجة للاحتجاجات. وهذه إن تكررت في 2020 فسوف لن تكون بنفس مقدارها أو نسبتها في 2019.

الإيرادات:

الإيرادات غير النفطية تشرين الثاني - كانون الأول 2020: لإسقاط هذه الإيرادات، استخدمت نسبة الإيرادات غير النفطية في تشرين الثاني - كانون الأول إلى هذه الإيرادات في كانون الثاني - تشرين الأول 2019، وضربت بالإيرادات غير النفطية الفعلية كانون الثاني - تشرين الأول 2020.

الإيرادات النفطية كانون الأول 2020: سعر 46.5 دولار/برميل × تصدير 2.8 مليون برميل/يوم × 31 × سعر الصرف الرسمي (1,182 دنائير للدولار).

الجدول (5) أرصدة الاقتراض العام الداخلي والاحتياطيات الدولية

رصيد الاقتراض الداخلي، ترليون دينار			رصيد الاحتياطيات الدولية		نهاية الفترة
من البنك المركزي (السوق الثانوية)	من الجمهور والمصارف	المجموع	ترليون دينار	مليار دولار	
14.1	24.2	38.3	79.9	67.6	2019 (فعلي)
40.5	23.8	64.2	62.7	53.0	2020
18.4	19.4	37.9	77.5	65.6	حزيران (فعلي)
28.5	23.8	52.2	68.0	57.6	تشرين الأول (فعلي)
40.5	23.8	64.2	62.7	53.0	كانون الأول (إسقاط)

المصادر:

فعلي:

رصيد الاقتراض الداخلي: 2019- تشرين الأول 2020، الموقع الإلكتروني للبنك المركزي العراقي،

<https://cbiraq.org/DataValues.aspx?dtFrm=01/31/2015&dtTo=09/28/2020&tmId=346&dtformat=MMM,yyyy>.

رصيد الاحتياطيات الدولية : 2019- تشرين الأول 2020: "إجمالي الموجودات الأجنبية [لدى البنك المركزي] Gross

"Foreign Assets of CBI"، الموقع الإلكتروني للبنك المركزي العراقي،

<https://cbiraq.org/DataValues.aspx?dtFrm=12/31/2004&dtTo=09/28/2020&tmId=392&dtformat=MM,yyyy>.

إسقاط:

رصيد الاقتراض الداخلي: تشرين الثاني -كانون الأول 2020: قانون مجلس النواب بتحويل وزارة المالية الاقتراض الداخلي

والخارجي بمقدار 12 ترليون دينار في هذين الشهرين؛ مجلس النواب (2020). ولقد افترضت أن وزارة المالية

ستلجأ لاقتراض جميع هذا المبلغ من البنك المركزي (السوق الثانوية)، ولقد وزع بالتساوي على الشهرين.

رصيد الاحتياطيات الدولية كانون الأول 2020: = الاحتياطيات الدولية في نهاية تشرين الأول 2020 + ما يقود إليه

استمرار الاقتراض الداخلي بحوالي 12 ترليون دينار لما تبقى من 2020، مع افتراض سرعة أكبر في السحب من

الاحتياطيات الدولية. وهذا يعني ربما وصول هذه الاحتياطيات إلى حوالي 53.0 مليار دولار في نهاية 2020،

مبينة في هذا الجدول.

ملاحظة: بسبب عدم نشر بيانات عن "الاحتياطيات الدولية" في النشرة الإحصائية السنوية للبنك المركزي أو في موقعه الإلكتروني

استخدمت "بديل" لها هو بيانات "إجمالي الموجودات الأجنبية [لدى البنك المركزي]". من ناحية أخرى، يلاحظ إن الفرق

بين سنة وأخرى، لهذا الإجمالي، لا ينطبق دائماً على التغيير في الاحتياطيات الدولية التي تظهر كفقرة في "صافي

الحساب المالي" لميزان المدفوعات العراقي: أي فقرة "4- الأصول الاحتياطية". على سبيل المثال، فأن فرق الإجمالي

بين سنتي 2019 (67.6 مليار دولار) و2018 (64.3 مليار دولار) يساوي 3.3 مليار دولار في الوقت الذي يظهر

فيه "التغيير في الاحتياطيات" (أي فقرة "4- الأصول الاحتياطية") بمقدار 8.7 مليار دولار في بيانات ميزان المدفوعات

لسنة 2019 الواردة في النشرة الإحصائية السنوية 2019. ولكن في إسقاطي لميزان المدفوعات لسنة 2020، في

الجدول (3) أعلاه، والشكل (3) في المتن، تنطبق فقرة التغيير في الاحتياطيات الدولية في الميزان على الفرق بين

إجمالي الموجودات الأجنبية بين 2019 و2020 في هذا للجدول (-14.6 مليار دولار).

الجدول (6) معدل التضخم السنوي (أسعار المستهلك) في العراق 2018-2020

معدل التضخم، %		الرقم القياسي، 100=2012		
الرقم القياسي العام	الأغذية والمشروبات غير الكحولية	الرقم القياسي العام	الأغذية والمشروبات غير الكحولية	
		104.3	97.0	2017
0.4	0.5	104.7	97.5	2018
-0.2	0.0	104.5	97.5	2019
0.4	-0.5	104.9	97.1	2020

المصدر: الجهاز المركزي للإحصاء: البيانات الشهرية للأرقام القياسية لأسعار المستهلك (CPI)، كانون الثاني 2017 - تشرين الأول 2020، الموقع الإلكتروني للجهاز، <http://cosit.gov.iq/ar/stat-index/index-number/cpi>.

ملاحظة: الرقم القياسي لسنة 2020 يساوي متوسط العشرة أشهر الأولى من السنة. أما معدل التضخم لسنة 2020 فيساوي نسبة التغير في هذا الرقم إلى متوسط الرقم القياسي للعشرة أشهر الأولى من 2019.

الجدول (7) أسعار الصرف في العراق 2008-2020، دنانير للدولار

سعر السوق	سعر نافذة البنك المركزي الأساس (سعر الصرف الرسمي)	
1,203	1,193	2008
1,182	1,170	2009
1,185	1,170	2010
1,196	1,170	2011
1,233	1,166	2012
1,232	1,166	2013
1,214	1,166	2014
1,247	1,167	2015
1,275	1,182	2016
1,258	1,184	2017
1,209	1,183	2018
1,196	1,182	2019
1,227	1,182	2020

المصدر: الموقع الإلكتروني للبنك المركزي العراقي، بيانات مُنزَّلة في 2020/12/2: <https://cbi.iq/news/view/1137> سعر نافذة البنك المركزي الأساس (سعر الصرف الرسمي): <https://cbi.iq/news/view/1128> سعر صرف السوق:

ملاحظة: 2020: سعري الصرف الرسمي والسوق يساويان متوسطيهما خلال الفترة كانون الثاني-تشرين الثاني 2020.

مصادر الورقة

الأمانة العامة لمجلس الوزراء (2020) "مشروع قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية/2020"، دائرة شؤون مجلس الوزراء واللجان، 10 أيلول، الموقع الإلكتروني لشبكة الاقتصاديين العراقيين، 12 أيلول، 2020.

وزارة المالية (2020-أ) *الورقة البيضاء: التقرير النهائي لخلية الطوارئ للإصلاح المالي*، 10 تشرين الأول، نُزِلت الورقة في 2020/10/12،

[https://media.shafaq.com/media/arcella_files/1602585316356\(\)2020-10-11-2350%20WP.pdf](https://media.shafaq.com/media/arcella_files/1602585316356()2020-10-11-2350%20WP.pdf).

_____ (2020-ب) "بيان وزارة المالية بشأن رواتب شهر تشرين الأول"، 30 تشرين الأول، <http://mof.gov.iq/Pages/MOFBannerHeadlineDetail.aspx?BannerNewsID=864#>.

مجلس النواب العراقي (2020) *قانون تمويل العجز المالي*، 12 تشرين الثاني، 2020، <https://parliament.iq/wp-content/uploads/2020/11/%D9%82%D8%A7%D9%86%D9%88%D9%86-%D8%AA%D9%85%D9%88%D9%8A%D9%84-%D8%A7%D9%84%D8%B9%D8%AC%D8%B2-%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%A7%D9%84%D9%8A-1.pdf>.

مرزا، علي (2017) "ملاحظات على مقترح توزيع عوائد من النفط على السكان في العراق"، كتاب *"الحديث الثلاثاء"*، الجزء الثامن، الذاكرة للنشر والتوزيع، بغداد.

_____ (2018-أ) *الاقتصاد العراقي، الأزمات والتنمية*، الدار العربية للعلوم ناشرون، بيروت، آب/أغسطس.

_____ (2018-ب) "مسائل اقتصادية-نفطية، معدل عائد المقاول في عقود التراخيص النفطية في العراق- ملاحظات استطلاعية أولية"، شبكة الاقتصاديين العراقيين، 3 تشرين الثاني/نوفمبر.

_____ (2020-أ) "قضايا اقتصادية في العراق 2003-2020، الهيكل الإنتاجي، السياسات المتبّعة والأزمات الحالية"، شبكة الاقتصاديين العراقيين، 14 نيسان/أبريل.

_____ (2020-ب) "تأثير وباء كورونا في سوق النفط العالمية والتبعات المتوقعة على الدول المنتجة في المنطقة العربية"، شبكة الاقتصاديين العراقيين، 20 آب/أغسطس.

Cordella, T., and H. Onder (2020) 'Sharing Oil Rents and Political Violence.' *European Journal of Political Economy* 63: 101882.

Devarajan, S., G. Raballand, and T. M. Le. (2012) 'Direct Distribution, Taxation, and Accountability in Oil-Rich Economies: A Proposal.' Working Paper 281, Center for Global Development, Washington, DC.

Gupta, S, A. Alex Segura-Ubiergo, and E. Flores (2014) 'Direct Distribution of Resource Revenues: Worth Considering?' IMF Staff Discussion Paper.

International Energy Agency, IEA (2019) *A Roadmap to a Brighter Future: Iraq's Energy Sector*, April.

Stiglitz, J. (2018) 'How Did China Succeed', Lecture at Norwegian Business School', September 14, <https://www.youtube.com/watch?v=Iaw4n9IZDdc>.

World Bank (1993) *The East Asian Miracle, Economic Growth and Public Policy*, Published for the World Bank, Oxford University Press.

_____ (2018) 'Jobs in Iraq: A Primer on Job Creation in the Short-Term', Washington, DC.

_____ (2020) *Breaking Out of Fragility: A Country Economic Memorandum for Diversification and Growth in Iraq*, September. Downloaded in October 7, 2020, <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/34416/9781464816376.pdf?sequence=4&isAllowed=y>.