د. سهام يوسف علي:* في ضوء تقرير صندوق النقد الدولي هل ينبغي لنا أن نقلق بشأن حالة الاقتصاد العراقي؟

هذا النوع من الأسئلة وغيرها تطرح نفسها بين الحين والآخر في ظل التغيرات الاقتصادية والتحديات التي يواجهها الاقتصاد العراقي، الذي لم تنجح حكوماته المتعاقبة في ترسيخ دعائم اقتصاد حيوي ومتنوع. في الظاهر قد تبدو الأمور في الاقتصاد العراقي جيدة بناءً على بعض المؤشرات التي شهدت تطورًا إيجابيًا، كما أشار لذلك التقرير الأخير الذي قدمه صندوق النقد الدولي (IMF)— منها انخفاض التضخم، من 7.5% في يناير 2023 إلى 4% بحلول نهاية العام، وارتفاع احتياطي النقد الأجنبي إلى 12.5 مليار دولار، وكذلك ارتفاع معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي غير النفطي للعراق بنحو 6٪ في عام 2023، بعد فترة من الركود في عام 2022. إيجابية تعكس تحسنًا، ولكن في الوقت نفسه، ما زالت الأزمات الهيكلية عميقة وتستدعي التدابير الشاملة للتغلب عليها.

إذا نظرنا إلى الأرقام والبيانات، سنجد أن هناك جوانب كثيرة في الوضع الاقتصادي تشير إلى أن الأمور ليست بالإيجابية التي يُصوّرها البعض، وهناك عوامل كثيرة قد تجعل الاقتصاد يبدو بخير في السطح، ولكن هناك تحديات خفية قد تظهر في وقت لاحق.

إذن ما هي أهم التحديات التي تواجه الاقتصاد العراقي؟

أولاً - تضخم الإنفاق العام التشغيلي

على مدى العشرين سنة الماضية، شهد الإنفاق العام في العراق توجهاً متزايداً نحو تخصيص الجزء الأكبر من موازنته للنفقات التشغيلية. معظم هذا الإنفاق كان في شكل مرتبات وأجور ودعم ونفقات أخرى لا تتصف بالكفاءة ولم تتحسن في ظلها الخدمات العامة، ولم ترتفع معها معدلات تشغيل القوة العاملة باستثناء التوظيف بدون فرص عمل حقيقية في القطاع العام. فقد استحوذت النفقات التشغيلية على نسبة لا تقل عن 75% كمعدل من مخصصات الموازنة في العراق، وبلغت أوجها خلال الفترة 2020-2023 كما هو واضح في الجدول رقم (1) في الملحق.

إن هذا الارتفاع في الإنفاق يؤشر إلى إن الاقتصاد العراقي ينمو بشكل غير مستدام، مدفوعًا بالاستهلاك وذلك من خلال استمرار النهج الريعي للحكومات المتعاقبة والمتمثل بارتفاع النفقات التشغيلية، إذ ان تخصيص هذه النسب العالية من الموازنة للنفقات التشغيلية يعني تخفيض الإنفاق الاستثماري الذي يُعدُّ الركيزة الأساسية لتحقيق التراكم الرأسمالي وبالتالي يؤدي ذلك إلى انخفاض الطاقة الإنتاجية ومن ثم ضعف القدرة على إنتاج المزيد من السلع والخدمات مما يترتب على ذلك انخفاض في الدخل القومي الحقيقي للمجتمع وبالتالي تنخفض قدرة الاقتصاد على خلق فرص العمل وقدرة الاقتصاد الذاتية على التطور.

إن ارتفاع النفقات التشغيلية في العراق يرجع إلى عدة أسباب رئيسية:

أوراق في الاقتصاد السياسي العراقي

أولاً، الزيادة الكبيرة في عدد الموظفين الحكوميين بعد عام 2003 نتيجة التوظيف بدون فرص عمل حقيقية ليصل عددهم إلى أكثر من 4 مليون شخص حتى أصبح القطاع العام حائزًا على النسبة الأعلى في العالم من حيث نسبة استيعابه للعمالة وهي 40 بالمائة[1] مما أدى إلى تضخم الرواتب والأجور حتى بلغت 85.740 ترليون دينار وفقًا لموازنة 2024.

ثانيًا، عدم فعالية القطاع الخاص في استيعاب العدد المتزايد من القوى العاملة وعدم المساواة بين الرواتب بين القطاع العام والخاص مما جعل القطاع العام نقطة جذب واستقطاب للقوى العاملة نظراً لكون الرواتب فيه أعلى من القطاع الخاص.

ثالثًا، ارتفاع إعداد المشمولين برواتب الرعاية الاجتماعية حتى وصل إلى 7.600 مليون شخص.[2]

رابعًا: الفساد وسوء إدارة الأموال العامة ساهما بشكل كبير جدا في ارتفاع هذه النفقات.

وكانت نتيجة الارتفاع القياسي للإنفاق العام التشغيلي الذي بلغ تقريبًا 120 مليار دولار أن أصبحت الحكومة تواجه صعوبة وعاجزة عن تمويل مشاريع البنى التحتية وحل أزمة الطاقة وأصبح البلد يعتمد على الاستثمار الأجنبي كمصدر لتمويل مشاريعه وتطوير اقتصاده.

[1] https://www.mawazin.net/Details.aspx?jimare=245577
[2] https://www.molsa.gov.iq/?article=3175

إن الاتجاه المتزايد لرفع نسبة النفقات التشغيلية يمكن أن يجعل الموازنة أقل مرونة وأقل قدرة على التكيف مع الصدمات الاقتصادية أو التغيرات في الإيرادات النفطية، إضافة إلى انه قد يصبح من الصعب تحسين أو توسيع الخدمات العامة أو إطلاق برامج جديدة تلبي احتياجات المواطنين.

ثانياً- السياسة المالية المسايرة للاتجاهات الدورية

غالبًا ما يتبنى العراق سياسات مالية مسايرة للاتجاهات الدورية للدخل (pro cyclical) وتشير الأدلة التجريبية بشكل متزايد إلى سوء إدارة العائدات النفطية العراقية حيث تشهد السياسة المالية انتعاشًا وكسادًا مع ارتفاع أسعار النفط وهبوطها أو مع تغير حجم الإنتاج، دون الأخذ بنظر الاعتبار تقلبات أسعار النفط وانخفاض الإيرادات النفطية المحتملة. فقد ارتفع الإنفاق العام من 7.51 ترليون دينار عام 2007 إلى 138.4 ترليون دينار عام 2013 بعد ان ارتفعت أسعار النفط وارتفعت معها الإيرادات النفطية، والعكس حصل خلال الفترة 2014-2016،[3] حين انخفضت أسعار النفط واثر ذلك وبشكل كبير في الإيرادات النفطية والتي انعكست على تخفيض الإنفاق العام وإعلان حالة التقشف. وقد فقدت الحكومة القدرة على توفير تمويل لدفع رواتب الموظفين خلال الأزمة المالية الخانقة التي تعرضت لها في سنة 2020 عندما تدنت أسعار النفط وانخفضت العوائد النفطية. إن ارتفاع أسعار النفط ينبغي أن لا يكون حافزاً للحكومة العراقية لتضخيم ميزانياتها وزيادة معدلات الإنفاق، لأن الارتفاع في السعر سيعقبه حتمًا انخفاض في السعر ويكون من العبث رفع الإنفاق اعتمادا على الارتفاع الآني في سعر برميل النفط.

[3] h ttps://cosit.gov.iq/ar/national-accounts/income

أن السياسة الاقتصادية المسايرة للتقلبات الدورية، والتي ظلت تنتهجها الحكومات العراقية لسنوات عديدة سوف تبدأ بمرور الوقت في التحول إلى السبب وراء اختلال توازن الاقتصاد الكلي ويجعل المالية العامة غير قابلة للاستدامة وقد يؤدي ذلك إلى زيادة الديون الحكومية وتفاقم العجز المالي. وبدلاً من إتباع سياسة المسايرة يفترض إن تكون السياسة المالية معاكسة للاتجاهات الدورية للدخل (countercyclical) بهدف المحافظة على استقرار الاقتصاد والاستفادة من الوفرة المالية الناتجة عن ارتفاع أسعار النفط في **إنشاء صندوق سيادي** لتكوين احتياطيات قادرة على مواجهة التعرض لصدمات نفطية سالبة قد تحدث مستقبلاً، حيث يتم استخدامه في فترات الانخفاض لدعم الاقتصاد وتجنب التقلبات الحادة.

على المدى الطويل، يمكن أن يؤدي عجز الميزانية وارتفاع مستوى الدين العام إلى زيادة تكاليف الفائدة، وتقليل الثقة في الاقتصاد، وتقييد القدرة على الاستثمار في البنية التحتية والخدمات العامة، مما يؤثر سلباً على النمو الاقتصادي وجودة حياة المواطنين.

ثالثاً- ارتفاع معدل النمو السكاني والبطالة

ان تزايد معدلات النمو السكاني وارتفاع معدلات البطالة يشكل تحدياً آخر على الاقتصاد العراقي، إذ إن توفير فرص العمل لكل فرد من أفراد المجتمع هو تحدٍ كبير في ظل النمو السكاني في العراق بمعدل 2.5% بسبب الطبيعة الريعية للاقتصاد العراقي ذلك لان النمو الاقتصادي لم ينجح لحد كبير في إنتاج حقيقي من السلع والخدمات وهو ما يكون له تأثير كبير على مستوى التوظيف. كما إن التذبذب في الدخل النفطي وعدم الاستقرار نتيجة للتقلبات في أسعار النفط يساهم في إعاقة وتمويل الخطط التنموية والاستثمارية وبالتالي ينعكس سلبًا على التشغيل، وبدلا من إن تعمل الحكومة على البدء في

إتباع استراتيجيات فاعلة وحقيقية تسهم في القضاء على تضخم الجهاز الحكومي بإعداد تفوق حاجته ولا تتناسب مع احتياجاته، نجدها تقوم بتشغيل أكثر من مليون موظف في سنة 2023، يضاف الجزء الأكبر منهم إلى الأعداد المتزايدة من البطالة المقنعة. إن توفير فرص العمل يتطلب تنمية شاملة في الاقتصاد العراقي قادرة على رفع مستوى التشغيل والكف عن سياسات التعيين والتشغيل لأعداد كبيرة من القوى العاملة مع تدني مستوياتهم الإنتاجية لمجرد خلق مرتبات للإفراد. ان هذه الآلية في معالجة مشكلة البطالة تعتبر عائقًا يحول دون تحقيق التنمية المستدامة وذلك من خلال الهدر والتبذير في الموارد المالية والبشرية دون إنتاجية تذكر. إذ أن ذلك يعني ارتفاع متوسط كلف الإنتاج وبالتالي تناقص عائد العملية الإنتاجية وفقا لقانون تناقص الغلة.

لذا يفترض البدء في إتباع استراتيجيات فاعلة وحقيقية تسهم في القضاء على تضخم الجهاز الحكومي بإعداد تفوق حاجته ولا تتناسب مع احتياجاته. وهذا يتطلب تصحيح الخلل والمتمثل في: عدم تنوع الاقتصاد العراقي وضيق القاعدة الإنتاجية، ضعف القدرة على تنظيم القطاع غير المنظم من سوق العمل والذي تشكل العمالة الأجنبية جزءًا لا يستهان به، عدم تشجيع القطاع الخاص على القيام بدوره في استيعاب العمالة، وفي الأخير عدم الاستثمار في اقتصاد المعرفة.

كما يمكن أن يشكل النمو السكاني ضغطا على الإنفاق المرتبط بالرعاية الصحية والتعليمية والتشغيل وتوزيع الدخل والفقر والرعاية الاجتماعية، إذ ينعكس التأثير المباشر للنمو السكاني المرتفع على النظامين التعليمي والصحي، خاصة وان العراق يواجه حاليًا تحديات كبيرة في توفير عدد كافٍ من المدارس والمستشفيات لتلبية الطلب المتزايد، فكيف إذا ارتفع عدد السكان سنويًا إلى مليون وخمسين ألف بافتراض ثبات نسبة النمو

السكاني؟ بهذه النسبة يعني زيادة عدد المدارس سنويا بنحو 1,050 مدرسة ابتدائية، وقد تم احتساب العدد المطلوب من المدارس وفقا للصيغة التالية:

حساب عدد المدارس الابتدائية المطلوبة=عدد الأطفال في سن الدراسة الابتدائية/عدد الطلاب لكل مدرسة

عدد الأطفال في سن الدراسة الابتدائية = الزيادة في عدد السكان x نسبة الأطفال في سن الدراسة الابتدائية (من 6 إلى 12 سنة)

وحيث ان نسبة الأطفال في سن الدراسة الابتدائية في العراق يساوي 40% ونفترض ان كل مدرسة ابتدائية في العراق تستوعب حوالي 400 طالب

= 1,050,000×0.40=420,000 عدد الأطفال في سن الدراسة الابتدائية ونفترض إن كل مدرسة ابتدائية في العراق تستوعب حوالي 400 طالب فإن عدد المدارس الابتدائية المطلوبة = 420,000/400= 1,050

أما على صعيد المستشفيات المطلوب إقامتها سنويا ستكون 21 مستشفى. وقد تم احتساب العدد المطلوب من المستشفيات وفقا للصيغة التالية: عدد المستشفيات المطلوبة=الزيادة في عدد السكان/عدد الأشخاص لكل مستشفى

اذا افترضنا 500,000 الف شخص لكل مستشفى في العراق فإن عدد المستشفيات المطلوبة = 1,050,000/500,000 =21 مستشفى سنوياً

زيادة حجم السكان بنسبة 2.5% سنويا هي المشكلة الأكبر التي ستواجه العراق، اذا لا يتم معالجتها وفق القواعد والمبادئ السليمة.

رابعاً- الاعتماد شبه المطلق على النفط

يُعد العراق أحد أكثر الدول اعتماداً على النفط في العالم، وشكّلت عائدات النفط أكثر من 99% من صادراته، و85% من موازنته الحكومية، و42% من إجمالي إنتاجه المحلي الإجمالي على مدار العِقد الماضي.[4] بحسب بيانات البنك الدولي عادةً ما تشكل عوائد النفط نسبة كبيرة من إجمالي الإيرادات الفعلية السنوية في الموازنة الحكومية العراقية. وفي السنوات الأخيرة قبل عام 2022، كانت تتراوح هذه النسبة بين 90% إلى 95% تقريبًا. عندما تنخفض هذه الإيرادات بسبب تقلبات أسعار النفط العالمية أو تراجع الإنتاج، تواجه الحكومة خيارات صعبة فيما يتعلق بإدارة المالية العامة.

إن الاعتماد الكلي على العوائد النفطية يجعل المالية العامة معرضة للصدمات بسبب تقلبات أسعار النفط وانخفاض إيرادات الحكومة نتيجة تدني الدخل من النفط، مما يضع الحكومات أمام خيارات صعبة: إما تقليص النفقات العامة وتأجيل الإنفاق على المشاريع الضرورية أو اللجوء إلى الاقتراض لتغطية العجز المالي. ولكن خيار الاقتراض يترتب عليه تكاليف وفوائد طويلة الأجل. كما أن تراكم الديون يزيد من أعباء خدمة الدين في المستقبل، مما يضع ضغوطًا إضافية على الموازنة ويقلل من الموارد المتاحة للإنفاق الاستثماري، وهو ما يتعارض مع القواعد الأساسية لإدارة المالية العامة المستدامة، والمتمثلة بالحفاظ على مستوى معقول من الدين العام بحيث لا يتجاوز قدرة الدولة على السداد، وكذلك الكفاءة في استخدام الموارد المالية لتحقيق أقصى فائدة ممكنة.

[4] . https://www.rudawarabia.net/arabic/middleeast/iraq

كما أن الاعتماد الكبير على النفط أدى إلى تهميش القطاعات الأخرى غير النفطية، وخصوصا الصناعة التحويلية والزراعة منها، فلا يمكن لهذه القطاعات النمو والتطور بشكل فعّال في ظل الفجوة المزمنة المتعلقة بقلة التمويل لهذه القطاعات، سواء التمويل المحلي أو الأجنبي، فالقطاع النفطي يجذب الجزء الأكبر من الاستثمارات بسبب عوائده المرتفعة.

يُضاف إلى ذلك ان الضعف في البنية التحتية يشكل عائقًا للعمليات الإنتاجية والتوزيعية في القطاعات غير النفطية. وهناك عامل النقص في المهارات الفنية والإدارية اللازمة لتطوير القطاعات غير النفطية الذي أصبح يساهم في ضعف هذا القطاع، فبرامج التعليم والتدريب غير موجهة بشكل كافٍ نحو تطوير المهارات المطلوبة في هذه القطاعات بعد إلغاء المعاهد الفنية التي كانت ترفد سوق العمل العراقي بالكوادر الفنية الوسطية.

في التقرير الأخير لصندوق النقد الدولي هناك إشادة إلى ارتفاع معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي غير النفطي للعراق بنحو 6٪ في عام 2023 ولكن لم يُشر بشكل واضح إلى القطاعات الاقتصادية التي ساهمت في هذا النمو بشكل أكثر دقة، إذ توجد هناك عدة قطاعات غير نفطية يمكن أن تكون السبب في هذا الارتفاع، ولكن الفرق يكمن في القدرة التحفيزية لهذه القطاعات. فعلى سبيل المثال، ارتفاع الرسوم الجمركية والضرائب ليس لها القدرة التحفيزية للنمو الاقتصادي بشكل مماثل لارتفاع الناتج الزراعي أو الصناعي.

تبقى عملية رفع مساهمة القطاع غير النفطي في الناتج المحلي الإجمالي العراقي ضرورة ملحة لتحقيق تنمية اقتصادية مستدامة.

في ظل هذه التحديات والهشاشة التي يعاني منها الاقتصاد العراقي، هل نحن مستعدون لصدمة خارجية متمثلة بانخفاض أسعار النفط في السوق العالمية، وما هي هوامش الأمان التي نمتلكها؟

هناك العديد من الحواجز الوقائية وهوامش الأمان المالية الأساسية التي يمكن استخدامها في حالة حدوث صدمة خارجية متمثلة بانخفاض أسعار النفط من شأنها أن تقلل بشكل كبير من تأثير هذه الصدمة تتمثل بالاحتياطيات من العملات الأجنبية والذهب، صناديق سيادية، السياسات المالية الاحترازية، الاستقرار المالي، السياسات النقدية، تنويع الاقتصاد.

ماذا يمتلك العراق من هذه الحواجز الوقائية وهوامش الأمان؟ لا يمتلك سوى احتياطي جيد من العملات الأجنبية والذهب[5] لمواجهة أي أزمة في ميزان المدفوعات أو تقلبات سعر الصرف. فليس لدينا صندوق سيادي لضمان تمويل النفقات العامة في حال حدوث تقلبات في الإيرادات العامة، وسياستنا المالية غير احترازية، فهي سياسة مسايرة للاتجاهات الدورية ولدينا عدم استقرار مالي. فهناك ضعف في وضع قوانين وقواعد صارمة للإشراف على القطاع المالي ومنع حدوث الأزمات المالية، وفرض شروط ومتطلبات على البنوك لضمان قدرتها على تحمل الصدمات المالية. ولا نمتلك تنويع اقتصادي، فلا توجد إمكانية للاعتماد على قطاعات الإنتاج غير النفطية، فالعراق يعاني من تدهور كبير في القطاع الصناعي والزراعي

[5] اعلماً انه محضور قانونًا إقراض الحكومة من قبل البنك المركزي وفقا للمادة 26 من القانون، التي لا تجيز منح أية اعتمادات للحكومة، وقد جاء النص بشكلٍ مطلق، أي ان عدم المنح هذا شمل الأوضاع الاعتيادية للبلد، أو أوقات الأزمات المالية - كالظرف الحالي - على حد سواء. واعماماً للفائدة ندرج ذات النص القانوني تحت عنوان [يحظر إقراض الحكومة]، وبالشكل الآتي: (المادة 26 / 1: لا يمنح البنك المركزي العراقي أية اعتمادات مباشرة أو غير مباشرة للحكومة أو لأية هيئة عامة أو جهة مملوكة للدولة.

والقطاع المالي. وهذا يعني أن معظم الحواجز وهوامش الأمان لا يمتلكها الاقتصاد العراقي لمواجهة الصدمات.

الحلول المقترحة

1. القيام بدفعة قوية (Big Push) من الاستثمارات من خلال تنفيذ برامج استثمارية تنموية متكاملة في مختلف المجالات وفي مختلف مناطق العراق لتعزيز التنمية المكانية المتوازنة.
2. اعادة هيكلة الاقتصاد العراقي بهدف تحقيق التنمية الاقتصادية المستدامة وتحسين أداء الاقتصاد بشكل عام، من خلال تحويله من اقتصاد يعتمد بشكل كبير على قطاع واحد إلى اقتصاد أكثر تنوعًا واستدامة، والتخلص من التشوهات الاقتصادية والاجتماعية المرتبطة بالطبيعة الريعية للاقتصاد.
3. التزام الحكومة بضمان توزيع الثروة والفرص بشكل عادل لتحقيق المساواة وتقليل الفجوات الاجتماعية وتوفير الخدمات الأساسية مثل المياه والكهرباء والنقل والبنية التحتية الأخرى، وغيرها من الخدمات التي يكفلها الدستور والقانون والمواثيق الدولية.
4. العمل على إدارة الأموال العامة بكفاءة من خلال تحديد الأولويات في الإنفاق العام لتحقيق أقصى منفعة وتعزيز الكفاءة والشفافية لتقليل الهدر والتبذير والفساد.
5. خلق بيئة استثمارية ملائمة لتعزيز دور القطاع الخاص وجذب رأس المال المحلي والأجنبي للمساهمة في رفع معدل الإنفاق الاستثماري.
7. حل مشكلة التفاوت بين رواتب القطاع العام والخاص لتشجيع قوى العمل العراقية للعمل في القطاع الخاص.
8. تحسين جودة التعليم وتوفير التدريب المهني لزيادة مهارات العمالة وتلبية احتياجات سوق العمل.■

أوراق في الاقتصاد السياسي العراقي

اتقدم بجزيل الشكر والعرفان لهيئة تحرير موقع شبكة الاقتصاديين العراقيين وبالأخص للزميلين الفاضلين ، استاذ مصباح كمال والأستاذ همام مسكوني على مراجعتهم للنص وملاحظاتهم القيمة.

(*) دكتوراه في الاقتصاد الدولي، المدرسة العليا للإحصاء والتخطيط، وارشو، بولندا. تقيم حالياً في المغرب.

حقوق النشر محفوظة لشبكة الاقتصاديين العراقيين. يسمح بإعادة النشر بشرط الإشارة إلى المصدر. 9 حزيران 2024

http://iraqieconomists.net/

الملحق

جدول رقم (1) القيم بالدينار العراقي

السنة	النفقات التشغيلية	النفقات الاستثمارية	اجمالي النفقات العامة	نسبة النفقات التشغيلية%	نسبة النفقات الاستثمارية
2005	40677531.72	8529884.328	49207416	82.67	17.34
2006	60144952.29	11059963.3	71204916	84.47	15.53
2007	43849002.8	10816588.24	54665591	80.21	19.79
2008	59107835.82	14776958.96	73884795	80	20
2009	48226628.44	12056657.11	60283286	80	20
2010	60474058.23	18063679.73	78537738	77	23
2011	64608222.69	18909981.97	83518205	77.36	22.64
2012	75788623	29350952	105139575	72.08	27.92
2013	76901177.73	39434326.17	116335504	66.1	33.9
2014	75533142.72	34892178.15	110425321	68.4	31.6
2015	49839268.27	17869880.77	67709149	73.61	26.39
2016	49157951.97	15268020.17	64425972	76.3	23.7
2017	56592242.57	15785628.95	72377872	78.19	21.81
2018	64042842.41	13199936.01	77242778	82.91	17.09
2019	83541562.68	23370899.52	106912462	78.14	21.86
2020	68619150.66	3021567.797	71640718	95.78	4.22
2021	66127602.12	9966823.464	76094425.59	86.9	13.09
2022	79,738,531	6,951,845	86,690,377	91.98	8.01
2023	98,159,104	20,083,674	118,242,777	83.01	16.98

المصدر: من اعداد الباحث بالاعتماد على وزارة المالية، دائرة الموازنة، قسم النشرات، من 2005- 2023، 8 حزيران 2024