



مركز الرفادين للحوار  
Al-Rafidain Center for Dialogue  
R . C . D

3

## تحديات السياسة المالية في ظل الأزمة الثلاثية (السياسية - الصحية - المالية)



أ.د. كامل علاوي كاظم الفتلاوي

أ.د. حسن لطيف كاظم الزبيدي

**دراسة حالة:**  
**تحديات السياسة المالية في**  
**ظل الأزمة الثلاثية**  
**(السياسية – الصحية – المالية)**

**أ.د. كامل علاوي كاظم الفتلاوي**  
**أ.د. حسن لطيف كاظم الزبيدي**

**أيار (مايو) 2020**

③

تحديات السياسة المالية في ظل الأزمة الثلاثية  
(السياسية – الصحية – المالية)

أ.د. كامل علاوي كاظم الفتلاوي  
أ.د. حسن لطيف كاظم الزبيدي

الطبعة الأولى 2020 م

القياس: 21×14.5

عدد الصفحات: 58

نشر وتوزيع

مركز الرافدين للحوار RCD



مركز الرافدين للحوار  
Al-Rafidain Center for Dialogue  
R. C. D.

**جميع الحقوق محفوظة لـ مركز الرافدين للحوار RCD**  
**لا يجوز النسخ أو إعادة النشر من دون موافقة خطية من المركز**

## المحتويات

الصفحة	الموضوع
7	نبذة عن مركز الرافدين للحوار
9	الرؤية والرسالة والاهداف
13	أولاً: المقدمة
17	أزمة إدارة المال العام في الاقتصاد العراقي
20	الاقتصاد العراقي وأزمة كورونا
23	التقشف بدل التوسع في مواجهة الركود
27	الموازنات العامة 2015-2020: قراءة من منظور الازمة
41	تأثيرات كورونا في الاقتصاد العراقي
44	توقعات الموازنة العامة في ظل جائحة كورونا
53	سيناريو النهوض
57	متطلبات الاصلاح
57	أولاً: إجراءات الأجل القصير
61	ثانياً: إجراءات الأجل الطويل
63	الهوامش والمراجع

## نبذة عن مركز الرافدين للحوار

يُعدُّ مركزُ الرافدين للحوار من المراكز النوعية في العراق التي تجمعُ على منبرها النخبَ السياسيَّة والاقتصادية والأكاديمية الناشطة في توجيه الرؤى والمؤثرة في صناعة القرار والرأي العام. فهو مركز فكري مستقل (THINK TANK)، يعمل على تشجيع الحوارات في الشؤون السياسيَّة والثقافية والاقتصادية بين النخب العراقية؛ بهدف تعزيز التجربة الديمقراطية، وتحقيق السِّلم المجتمعي، ومساعدة مؤسسات الدولة في تطوير ذاتها، من خلال تقديم الخبرات والرؤى الإستراتيجية؛ لذا يمثل المركز صالوناً للحوار يتَّسم بالموضوعية والحياد ويوظف مخرجاته للضغط على صناع القرار وتوجيه الرأي العام نحو بناء دولة المؤسسات، في اطار النظام الديمقراطي، وسيادة القانون، واحترام حقوق الانسان.

تأسس المركز في الاول من شباط (فبراير) 2014 في مدينة النجف الأشرف على شكل مجموعة افتراضية في الفضاء الالكتروني تضم عدداً محدوداً من السياسيين والأكاديميين والمثقفين، وقد تطورت الفكرة لاحقاً، ليتم

إكسابها الصفة القانونية عن طريق تسجيل المركز في دائرة المنظمات غير الحكومية NGO التابعة للأمانة العامة لمجلس الوزراء العراقي.

يضم "مركز الرافدين للحوار" اليوم في جنباته الحوارية أكثر من سبعمائة عضو عراقي من التوجهات السياسية والاختصاصات الأكاديمية والمذاهب الدينية كافة، إذ يمكن تشبيهه بـ "عراق مصغر" اتفق فيه الجميع على اعتماد الحوار ركيزة أساسية لمواجهة المشاكل، وإنتاج حلول استراتيجية، تتناغم ورؤية المركز في بناء الوطن المزدهر. كما يعمل في أقسام المركز الإدارية 30 موظفاً من مختلف الاختصاصات.

وقد استطاع المركز خلال مدة وجيزة تحقيق مجموعة من الإنجازات عبر تسخير الطاقات المختلفة وتوظيف مخرجاتها لصالح القضية العراقية، مستفيداً بذلك من التقنيات الحديثة في التواصل الإلكتروني مع النخب في مركز القرار ومتجاوزاً حواجز الجغرافيا والزمن والضرورات الأمنية، التي لربما تعيق الحوار المباشر.

لم يكتفِ المركز بالتواصل الإلكتروني، بل أقام مجموعة من النشاطات على أرض الواقع شملت عدداً من الندوات والمؤتمرات وورش العمل والجلسات الحوارية

التخصصية وفي مجالات متعددة منها على سبيل المثال لا الحصر: تطوير القطاع المصرفي وسوق الأوراق المالية، إنضاج مشاريع المصالحة الوطنية والتسوية بين الفرقاء والتوسط في الأزمات بين حكومتي المركز والإقليم، تحسين القطاعات الخدمية والتخلص من البيروقراطية الإدارية والروتين، تحقيق الأمن المائي والغذائي، إضافة إلى استقراء العديد من الملفات الشائكة كالدستور والبترول والعلاقات الخارجية والحشد الشعبي والمنافذ الحدودية والاستثمار والرعاية الاجتماعية وغيرها.

فيما يعد ملتقى الرافدين للحوار معلما بارزا ضمن أنشطة المركز والذي يعد الاول من نوعه في العراق، والاكثر سعة وتنظيما، ويهدف الى اثراء الحوار بين صناع القرار في القضايا التي تهم البلد، وتعزيز النقاشات بشأنها، وتبادل الخبرات مع الخبراء والأكاديميين.

## الرؤية والرسالة والاهداف

### رؤية المركز

المركز هو المحطة التي تتلاقح عندها آراء النخب وصناع القرار بجميع أطيافها السياسية والدينية والقومية، وبما يوفر من بيئة حوارية إيجابية تُحسِّنُ إيجاد الفضاءات المشتركة بين تلك الآراء، وتسهم في بناء بلدٍ مزدهر.

## رسالة المركز

تشجيع وتنمية الحوارات الموضوعية والجادة بين النخب العراقية وصناع القرار بما يعزز التجربة الديمقراطية، ويحقق السلم المجتمعي، والتنمية المستدامة في العراق.

## أهداف المركز

يسعى المركز الى تحقيق جملة من الاهداف منها:

- تحقيق السلم الاجتماعي والعمل على ادامته، عن طريق تشجيع الحوار البناء والتبادل الفكري بين النخب العراقية، ضمن قواعد واطر وطنية شاملة.
- تعزيز الشعور بالمسؤولية الوطنية في المجتمع، عن طريق صناعة رأي عام باتجاه ادامة التجربة الديمقراطية، والحفاظ على علاقة متوازنة، وثقة متبادلة بين النخب من جهة، وبين اجهزة الدولة ومؤسساتها من جهة أخرى.
- مساعدة مؤسسات الدولة وهيئاتها في وضع حلول للمشكلات التي تواجه عملها، من خلال تقديم الدراسات والاستشارات والرؤى الاستراتيجية من قبل باحثين متخصصين.



- توسيع قاعدة المشتريات بين الكيانات السياسية والاجتماعية، عن طريق توفير بيئة حوارية محايدة وموضوعية، توجه الحوار بما يصب في الصالح العام للوطن والمواطن.

### الوسائل

من أجل تحقيق أهداف المركز فإنه يتوسل

الوسائل الآتية:

- إقامة المؤتمرات والندوات والملتقيات التخصصية في المجالات السياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية، وتوفير التغطية الإعلامية المناسبة لها ومتابعة مخرجاتها.
- إصدار الكتب المؤلفة والمترجمة والمجلات والصحف والمنشورات والبحوث باللغة العربية او باللغات الأخرى، ونشرها ورقياً، أو إلكترونياً.
- عقد اتفاقات وشراكات للتعاون وتوقيع مذكرات تفاهم مع المؤسسات والمنظمات والمراكز المحلية والدولية التي تحمل توجهات وأهدافاً تشترك مع توجهات المركز.

- عقد اتفاقيات مع الجامعات والكليات رفيعة المستوى في العراق وخارجه؛ لإقامة فعاليات علمية مشتركة تسهم في تحقيق اهداف المركز.
- إنشاء دوائر البحوث والدراسات العلمية والفكرية والثقافية، وتشكيل اللجان المتخصصة الدائمة او المؤقتة، التي تعزز حركة البحث العلمي بما يسهم في تحقيق أهداف المركز في القضايا التي تخص العراق ومنطقة الشرق الأوسط.
- عقد حلقات الحوار والتفاهم بين المختلفين، سواء أكان اختلافهم إثنيا أم عرقياً أم سياسياً؛ لتطوير آليات فهم الاخر كمقدمة لاكتشاف المشتركات الوطنية، وجعلها قاعدة الانطلاق في حوار بناء خلاق لتحقيق الاندماج الاجتماعي.

## المقدمة

يُعد الاقتصاد العراقي اقتصاد أزمة منذ تشكل الدولة العراقية وحتى الوقت الحاضر، سواء أكانت الازمات داخلية أم أزمات خارجية، وجل المشكلات التي يواجهها الاقتصاد العراقي بعد نيسان/أبريل 2003 هي نتاج لعملية التحول السياسي الذي تم بموجبه خلخلة أركان الاقتصاد العراقي الذي يفترق الى الفلسفة الاقتصادية التي يستند إليها في إدارته. لذا فإن توصيف النظام الاقتصادي هو شرط ضروري لتشخيص مستوى التحول في السياسة الاقتصادية وتحديد السياسات الاقتصادية الكفيلة بتجاوز الازمات التي يعاني منها وآخرها الازمة الحالية التي تعد صدمة ثلاثية جاءت الصدمة الأولى من التظاهرات التي اندلعت في تشرين الثاني 2019، والصدمة الثانية أنتجها انهيار اسعار النفط وتخفيض انتاجه بموجب اتفاق أوبك+، والصدمة الثالثة تتعلق بجائحة كورونا وما نتج عنها من صدمة عرض وطلب في آن واحد ومن ثم أدت الى تباطؤ النمو الاقتصادي.

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

تم تجيير الفلسفة الاقتصادية بعد نيسان (ابريل) 2003 لصالح الاقتصاد السوق، وقد حاول المحتل الأمريكي أن يرسم ملامح هذا النظام الاقتصادي على واقع الاقتصاد العراقي المدمر، فانتهى الأمر إلى مزيد من الفوضى الاقتصادية. وفي الدستور العراقي الحالي لا نجد تصوراً واضحاً عن الفلسفة الاقتصادية؛ إذ تفصح المادة (25) منه عن ضبابية طبيعة النظام الاقتصادي الجديدة في العراق، اذ نصت على: «تكفل الدولة إصلاح الاقتصاد العراقي وفق أسس اقتصادية حديثة، وبما يضمن استثمار كامل موارده، وتنويع مصادره، وتشجيع القطاع الخاص وتنميته». وهو ما يعني ضمناً توفير أسس الانتقال من الاقتصاد المركزي إلى اقتصاد السوق، من خلال تبني إستراتيجية تنمية اقتصادية طويلة الأمد تهدف إلى إعادة هيكلة الاقتصاد الوطني وتوسيع القاعدة الإنتاجية والتنوع الاقتصادي، وأن يُصار إلى التحول تدريجياً، فضلاً عن إعطاء دور أكثر فاعلية للقطاع الخاص في ريادة العملية التنموية، والسماح للاستثمارات المباشرة لرؤوس الأموال الخاصة بكل أشكالها وجنسياتها من الاستثمار، وتحرير الاقتصاد من قيود المتمثلة بالصراف والأسعار والتجارة وجذب الاستثمار الأجنبي عبر تهيئة المناخات التي توفر الشروط المواتية لعملية التنمية.

أدت البنية المالية التي تتوافر عليها الدولة الريعية إلى شخصنة عملية الإنفاق العام، وكرست مفاهيم تقليدية

للسلطة، وأدت إلى تسييس الإنفاق العام، وتعزيز ميول السياسيين لطلب الربح. وقد ظهر ذلك على مناهج التخطيط المالي في البلد، والإغراق في تبني المناهج التقليدية في إعداد الموازنة العامة، والقبول بعجز متنام في الموازنة دون اعتبار للأولويات الإستراتيجية وحالة الاقتصاد وأوضاع المالية العامة، الأمر الذي ابعث الموازنة العامة عن ترجمة أهداف السياسة الاقتصادية إلى واقع ملموس. فضلاً عن أنه أثر في عدم عقلنة المالية العامة بشقيها الإنفاقي والإيرادي، وأدى إلى تدنية كفاءة الصرف الحكومي، وتدنية مردود وفاعلية ذلك الصرف، في الوقت الذي تراجعت فيه باضطراد جودة الخدمات العامة والأداء الحكومي برغم غزارة الإيرادات النفطية.

ومن المظاهر المصاحبة لذلك هو ضعف الشفافية في العمليات المالية الحكومية، بخاصة تلك المرتبطة بالمشتريات الحكومية ومنح المناقصات والعطاءات، وتزايد حالات الفساد والإفساد المالي، لاسيما وأن هذه العمليات ترتبط بنشاط القطاع الخاص الذي بات يرتبط بعلاقات نفعية غير سوية مع مؤسسات الدولة.

لقد تزامن انتشار فايروس كورونا في العراق مع انخفاض تاريخي في أسعار النفط الخام، لقد سجلت اول اصابة في العراق في 24 شباط (فبراير) 2020، وهي لم تكن مفاجئة على أكثر من صعيد، بسبب قرب العراق من إيران التي كانت في

حينه ثاني أكبر بؤر الفايروس في العالم، فالجميع كان يعتقد ان ظهور الفايروس في العراق وانتشاره هو مسألة وقت ليس إلا. وخلال المدة الماضية (ما بين 24 شباط وحتى 8 تموز 2020) بلغ عدد الاصابات في العراق 67442 اصابة، فيما بلغ مجموع حالات الشفاء 37879 حالة، وما يزال عدد الراقدين الكلي كبيرا ويبلغ 26784 حالة، فضلا عن 403 حالة في العناية المركزة، فيما يبلغ مجموع الوفيات 2779 شخصا.

وبذلك فقد تفاعلت الصدمات الثلاث في تأثيرها في الاقتصاد العراقي، فأدت الى تنامي العجز في الموازنة بشكل خطير بسبب انهيار أسعار النفط بسبب كورونا وتخفيض الإنتاج من النفط، الذي تشكل إيراداته أكثر من 90 في المائة من إيرادات الموازنة، وحوالي نصف الناتج المحلي الإجمالي يأتي من النفط، فضلاً عن أن الصادرات النفطية تشكل 98 من إجمالي الصادرات، بمعنى أن حركة الاقتصاد تعتمد على النفط.

## أزمة إدارة المال العام في الاقتصاد العراقي

منح قانون وزارة المالية رقم (92) لسنة 1981 أهدافاً مالية محددة، تنحصر في التخطيط المالي الذي لا يخرج عن "إطار السياسة العامة للدولة وخطط التنمية القومية وتهيئة وسائل اعداد الخطة والاشراف على تنفيذها" (الباب الاول/ المادة 1/ أولاً). ومنحها وسائل "مالية" محدودة لتحقيق ذلك، إلا أن ما منحها قوة كبيرة في التأثير في النشاط الاقتصادي هو ارتباط البنك المركزي بها، وجعله ضمن تقسيماتها الادارية (الباب الثاني/ المادة 2)، وهذا ما جعل قراراتها تتضمن البعدين المالي والنقدي في السياسة الاقتصادية، لاسيما خلال حقبة الثمانينات والتسعينات.

وفقدت الوزارة هذا التأثير مع استقلال البنك المركزي عنها، وعن الحكومة، فيما لم يُفلح قرار مجلس الوزراء المرقم ق6\1\46\2812 في 4 نيسان (ابريل) 2005، الذي تأسست بموجبه الدائرة الاقتصادية في الوزارة بزيادة تأثيرها في الاقتصاد الوطني، واستمرت بممارسة دور "محاسب الحكومة" المالي، من دون أن تتمكن من ربط الموازنة العامة بحركة الاقتصاد الوطني، والتنسيق مع البنك المركزي الذي نأى بنفسه بعيداً عنها.

إن قيام وزارة المالية بدورها "الحساباتي" جعلها أسيرة هذا الدور، فهي مدبر شؤون المصرف الصارم، الذي تمكنت عبره من استتباع الوزارات الاخرى لما تجود به من

التخصيصات المقررة لها ضمن الموازنة الاتحادية، ففي كل شهر تقوم وزارة المالية بتمويل رواتب الوزارات والمؤسسات عبر مصرفي الرافدين والرشيد بمبالغ ترى أنها مناسبة، وفي الاوقات التي لا يكون فيها قانون موازنة، مثلما هو حاصل خلال عام 2020 فإنها تملك سلطة اكبر في تحديد قاعدة الصرف 1/2، وكثيرا ما تشتكي المؤسسات الحكومية من آلية حساب الوزارة لتخصيصاتها السابقة وما صرف منها، فتترك تلك المؤسسات تعاني من العسر الشديد، وايقاف العلاوات والترفيعات وعدم الوفاء بالتزاماتها تجاه الغير، حتى في ظل وجود أحكام وقرارات واجبة التنفيذ مثل الاحكام القضائية بالتعويض لصالح المواطنين الذين يطالبون مئات المؤسسات بانتهاك حقوق الملكية الخاصة لهم منذ عقود النظام المباد، حتى أن قرارات وزارة المالية اصبحت تمتلك غلواً "عملياً" على قرارات السلطة القضائية في واقع لا يمكن تبريره وفهمه في دولة ديمقراطية تقوم على مبدأ فصل السلطات.

لازالت وزارة المالية تُعدُّ الموازنة على وفق أسلوب موازنة البنود التي اعتمدها البريطانيون منذ تأسيس الدولة العراقية في عام 1921، والتي تركز على سلامة الصرف من حيث توافقها مع التعليمات والقوانين النافذة، وعلى الرغم من تشكيل اللجان والمطالبة بالتحول الى أنواع أخرى من أساليب أعداد الموازنات بخاصة موازنة البرامج والأداء والتي كانت من ضمن برنامج الحكومة السابقة، إلا أنه لم يكن هناك أي تطبيق



عملي على أرض الواقع، وقد غادرت اغلب الدول أسلوب موازنة البنود؛ كونه لا يركز على أهداف السياسة المالية وقد يكون باباً سهلاً من أبواب الفساد الذي ينخر في جسد الدولة.

## الاقتصاد العراقي وأزمة كورونا

منذ بداية انتشار جائحة كورونا، لم تقدم الحكومة خطتها لمواجهة تداعيات الأزمة المركبة، واستمرت في تبني قرارات ارتجالية وردود افعال لما فرضته الازمة، بل ان بعض من تلك القرارات كان أقل من مستوى الحدث. وبسبب ان حكومة السيد عادل عبد المهدي المستقيلة كانت حكومة تصريف أعمال لا تملك الصلاحيات المالية لمواجهة التداعيات المالية والصحية والسياسية، ولم تستكمل اجراءات اعداد الموازنة العامة، وهذا ما شكل قييداً على الانفاق في مواجهة متطلبات الانفاق الملحة، الذي لم تتعامل معه كمرحلة من مراحل الدورة الاقتصادية بل نظرت الى العجز وكيفية مواجهته. فضلاً عن أن التصريحات المتشائمة سواءً من السلطة التنفيذية أم من التشريعية بأن الحكومة غير قادرة على دفع رواتب موظفيها أو القيام بالادخار الاجباري أو الاستقطاع من الرواتب قد أحدثت حالة من الذعر والإحباط وعدم التأكد، كما سادت حالة من التشاؤم التي خلقت وضعاً مبهماً عن مستقبل الاقتصاد الوطني.

إن الاقتصاد العراقي بوصفه اقتصادا ريعيا ويتصف بحالة مرتفعة من الانكشاف الاقتصادي، فهو يتأثر بالأزمات التي تحدث في الاقتصاد العالمي؛ وبما أن جائحة كورونا أدت الى انهيار أسعار النفط والى انخفاض الطلب العالمي عليه، فإن الإيرادات النفطية العراقية هي الاخرى انخفضت بشكل خطير

الى الحد الذي اصبحت معه الحكومة غير قادرة على ديمومة دفع الاجور والرواتب بافتراض استمرار الجائحة.

وعلى ما يبدو أن الحكومة قد نظرت للضرورة بوضعها أزمة صحية صرفه، لذا شكلت لجنة الامر الديواني 55 سنة 2020 في بداية شباط (فبراير) 2020، إلا ان مجلس الوزراء اعاد النظر في ذلك، وقرر في جلسته الاعتيادية الثانية عشر (26 آذار/ مارس) "تعديل قرار مجلس الوزراء رقم (64) لسنة 2020 وتأليف لجنة عليا للصحة والسلامة الوطنية بهدف مكافحة فيروس كورونا". تتولى "وضع السياسات والخطط العامة والإشراف على تنفيذها وأخذ القرارات الرئيسية وتعزيز التكامل بين الجهات التنفيذية كافة، والتنسيق مع السلطات التشريعية والقضائية، والجهات الدولية ذات الصلة بمكافحة انتشار الفيروس". ومنحها تخويلاً ب"صلاحيات مجلس الوزراء، وتكون هي الجهة العليا المعنية بمكافحة انتشار الفيروس وترتبط بها جميع الخلايا واللجان والتشكيلات الأخرى ذات الصلة". وضمت في عضويتها 12 وزيراً، إضافة الى 16 عضواً آخرين بينهم محافظ البنك المركزي ومستشار الامن الوطني. وأما قراراتها في الشأن الاقتصادي ذي الصلة بأزمة كورونا فهي بحسب الموقع الرسمي للحكومة العراقية (https://gds.gov.iq)<sup>(1)</sup>:

- قرارها في 12 نيسان/ ابريل تقديم المنحة الطارئة للفئات المتضررة من حظر التجول. وحددت وزارة

التخطيط المشمولين بـ 2.4 مليون عائلة وعهدت الى وزارة العمل والشؤون الاجتماعية صرف مبلغ المنحة بالتعاون مع وزارة المالية والبنك المركزي العراقي، وقد بدأ صرف مبلغ مقطوع لكل شخص هو 30000 دينار.

- إعفاء مستأجري العقارات التجارية أو الصناعية أو غيرها التي تعود إلى المؤسسات البلدية من بدلات الايجار المترتبة بذمتهم طيلة مدة الظرف الطارئ.

- تأجيل استيفاء مبالغ الأقساط المستحقة عن بدلات قطع الأراضي السكنية المباعة أو المؤجرة الى المواطنين من المؤسسات الحكومية كافة لحين زوال الظرف الطارئ مع اعفاء المواطن من الفائدة التأخيرية بمدة لا تزيد عن 31 تموز (يوليو) 2020.

- إعفاء شاغلي ومستأجري العقارات التجارية أو الصناعية وغيرها التي تعود ملكيتها إلى المؤسسات البلدية كافة أو للغير من تسديد أجور خدمات التنظيف طيلة مدة الظرف الطارئ.

إن ضعف هذه القرارات ومحدودية أثرها في مواجهة أزمة كورونا ليست بحاجة الى مناقشة، فأما أن الحكومة لم تدرك لحدّ الآن خطورة التداعيات الاقتصادية، أو أنها تعتقد ان الاقتصاد العراقي اصيب نفسه بكورونا، وأن اجراءات الحجر كفيلة بعلاجه، وربما سيتمكن ادخاله في واحدة من ردهات العزل لحين خروجه معافئ! وإلا كيف يُمكن تفسير عدم

الاعلان عن خطة انقاذ شاملة وتفصيلية لمواجهة التداعيات الاقتصادية للآزمة؟

## التكشف بدل التوسع في مواجهة الركود

يعاني الاقتصاد العراقي من الركود الاقتصادي وهذا يستلزم اتباع سياسات نقدية ومالية توسعية، لكن توجهات الدولة هو اتخاذ إجراءات تكشفية وتبرر ذلك بأنه يؤدي الى دعم الاقتصاد؟ ولنتأمل أكثر في تصريح وزير المالية الجديد من تبني الحكومة قرارات بتخفيض رواتب الموظفين والقيام بالادخار الاجباري، فإن الحكومة بهذا الاجراء تتجه نحو تبني سياسة تكشفية لمواجهة تداعيات كورونا. اذ يشير تقرير صندوق النقد الدولي بأن الاقتصاد العراقي سوف ينكمش بنسبة 4.7%<sup>(2)</sup> فيما يقدر البنك الدولي معدل التضهور بنسبة 9.7% من الناتج المحلي الإجمالي<sup>(3)</sup>. وقد برزت جملة من المشاكل نتيجة تداعيات الآزمة الثلاثية منها:

- أدت اجراءات الحظر الكامل والجزئي الى شلل يكاد يكون تاماً لأغلب الأنشطة الاقتصادية، ما خلا بعض الأنشطة التي استمرت لارتباطها بحياة الناس مثل بيع المواد التموينية والغذائية.
- فقد الملايين اعمالهم، وفرضت بطالة اجبارية على ملايين الناس، الذين تركوا خلال هذه المدة دون دخل، مع وعود الحكومة بمنحة نقدية بمبلغ 30 ألف دينار للفرد شهريا (حوالي 25 دولار)، وهنا ينبغي توقع انخفاض هائل في

الطلب الكلي على السلع والخدمات، يكفي أن نشير الى أن 2.4 مليون أسرة يستحقون المنحة أي حوالي ثلث سكان العراق المقدر عددهم بحوالي 40 مليون نسمة.

- فرض انخفاض أسعار النفط نتيجة انخفاض الطلب العالمي عليه وتداعيات حرب الاسعار السعودية – الروسية مزيداً من الصعوبات بالنسبة للاقتصاد العراقي الذي خسر ثلثي عوائده النفطية التي تمول حوالي 92% من موازنته، ويجري الحديث عن اعتماد سعر 30 دولار للبرميل كأساس لموازنة 2020، وهو ما يعني فقدان أكثر من نصف عوائد النفط، اذ اعدت موازنة العام الماضي على أساس 56 دولار للبرميل.

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

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

وبالنتيجة فان الاقتصاد العراقي سيدخل حالة غير مسبوقة من الركود الاقتصادي، في وقت تعمل الحكومة فيه على مزيد من الاجراءات التي تعمق ركوده ولا تخرجه من الازمة، ولا ينبغي بالحكومة أن تأتي على الثلث المتبقي من

الطلب الكلي لنتهيه بإجراءات تقشفية غير محسوبة، وأن عليها أن تُعيد قراءة الأدب الاقتصادي الخاص بالأزمات، وان تحايي تجارب الدول الاخرى التي اعدت خططاً لمواجهة تداعيات هذه الازمة الاقتصادية؛ اذ ان التبريرات الاقتصادية التي سيقى لمعالجة الازمة تتضمن أخطاء معرفية تكلف عن فهم الواقع، وتستبطن تسطيحا لما يجري، وتصوراً خاطئاً بأن الازمة الحالية هي ككل الازمات السابقة التي اختبرتها النخبة السياسية الحالية، لذا نقول يخطئ من يتصور اننا في وضع يشبه حالة سابقة مررنا بها، فهي أزمة ليست تقليدية وجديدة تماماً على وعينا.

اننا نرى اليوم أن أغلب الدول والمنظمات الدولية كصندوق والبنك الدوليين والبنوك المركزية قامت بتقديم حزم تحفيزية كان أكبرها (4):

- إجراءات الإدارة الامريكية وبلغت أكثر من تريليوني دولار.
- قدمت الحكومة الفرنسية حزمة مالية بقيمة 45 مليار يورو لدعم السيولة في الاقتصاد ومبلغ 300 مليار يورو كضمانات للقروض المصرفية الممنوحة للقطاع الخاص بهدف تبسيط وتعزيز التأمين الصحي ومقدمي الرعاية الصحية والدعم النقدي للمشاريع الصغيرة والمتوسطة، فضلاً عن تأجيل مدفوعات الضمان الاجتماعي والضرائب على الشركات.

- وعدت الحكومة الأسترالية بتقديم ما يعادل 9.7% من ناتجها القومي.
- قدمت الحكومة الكندية حزمة تحفيزات ضريبية بنسبة 0.05% لدعم النظام الصحي، فضلا عن تقديمها دعما للأسر الفقيرة بقيمة 23.6 مليار دولار.
- قدمت الكاميرون حزمة مالية تشكل 0.1% من الناتج المحلي الإجمالي عبر البرنامج الإسعافي الطارئ لزيادة الانفاق الصحي بسبب انخفاض إيرادات النفطية.
- أما صندوق النقد الدولي فقد قدم ما بين 0.750-1 تريليون دولار في إطار التسهيلات التمويلية الطارئة التي يقدمها للدول الأعضاء منخفضة الدخل والدول الناشئة.
- في حين وعد البنك الدولي بحزمة مالية تصل الى 160 مليار دولار.
- وعلى الصعيد العربي تبنت الامارات حزمة تحفيز بقيمة 77 مليار دولار، وتبنت السعودية حزمة بقيمة تصل الى 48 مليار دولار، فيما اعلنت قطر عن اجراءات عدة تتضمن دعما للقطاع الخاص بحوالي 23.4 مليار دولار، فيما وصلت قيمة حزمة التحفيز البحرينية الى 12 مليار دولار. أما في البلدان العربية غير النفطية فقد تبنت مصر حزمة تصل الى 7.7 مليار دولار، والاردن قدمت دعما للاقتصاد يصل الى 1.6 مليار دولار<sup>(5)</sup>.



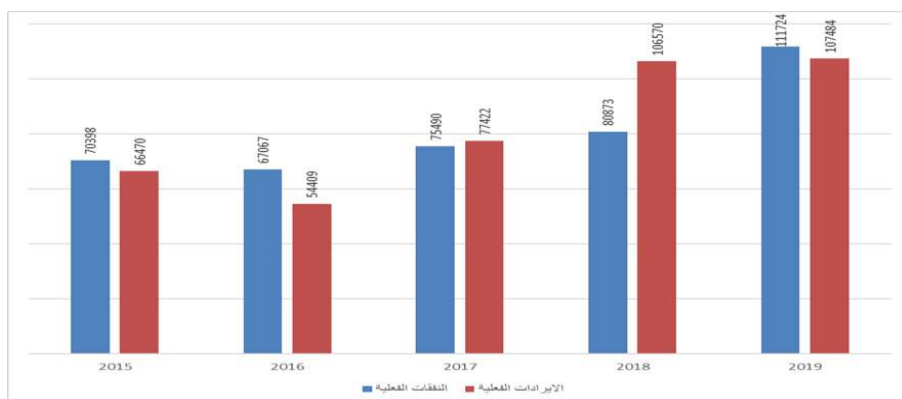
**الموازنات العامة 2015-2020: قراءة من منظور الازمة**  
 بغية تقديم صورة عن حال الموازنة العامة للدولة العراقية في العام 2020 لابد من الاستفادة من تجربة السنوات الخمسة السابقة؛ كونها تضم من حالات التقشف وحالات التوسع، ونظر كيف تم التعامل مع حال الاقتصاد العراقي، ولا ننسى. أنه في حال العجز في الموازنة الحكومة تنظر الى الكيفية التي تغطي فيه العجز بغض النظر عن المرحلة التي يمر بها الاقتصاد فتكون إجراءاتها مسايرة لاتجاه الدورة الاقتصادية وليس مواجعتها عبر اتباع السياسة المالية الاستنسابية.

تُشير الموازنات العراقية الى عدم الدقة سواءً في تقدير النفقات العامة أو في تقدير الإيرادات العامة، وكسياق سنوي أصبحت الموازنات تُعد بعجز مهما كانت حالة الاقتصاد، إلا أنها تنتهي في أغلبها بفائض عدا سنوات الازمات فخلال المدة 2015-2019 (ينظر الشكل 1) فإن سنتي 2017 و2018 كانتا تتمتعان بفائض لاسيما 2018 التي بلغ الفائض فيها 25.696 تريليون دينار، وحتى بالنسبة لسنة 2019 فإن حساب الدولة المنشور في موقع وزارة المالية يُشير الى التذبذب في الفائض أو العجز الشهري الا أنها انتهت بعجز قدره 4.239 تريليون دينار، ولم تصدر وزارة المالية ايضاحات حول الانفاق العام المتزايد في تلك السنة سوى ذكر بيانات صماء تفتقر الى الدقة والمصدقية. أما عن الكيفية التي تم التصرف بها بفائض 2018، فان وزارة المالية لم تقدم بيانات شاملة لأوضاع تلك

السنة، علماً اقليم كردستان طالب الحكومة بحصته من الفائض المتحقق الذي قدره بمبلغ 4.0 تريليون وحصته البالغة 507 مليار دينار<sup>(6)</sup>.

شكل (1): النفقات العامة الفعلية

والايرادات العامة الفعلية للمدة 2015-2019



المصدر: من عمل الباحثين بالاعتماد على حساب الدولة المنشور في موقع وزارة المالية

يوضح الجدول الآتي النفقات الفعلية والنفقات المخططة ونسبة التحقق منها. فقد تحقق من النفقات العامة المخططة ما نسبته 87.3 في المائة في موازنة 2019، وكانت أقل نسبة تحقق في سنة 2015 التي بلغت حينها 58.9 في

المائة. وبشكل عام لم تنفذ النفقات العامة خلال المدة 2015-2019، وهذا يدل على أحد الأمور الآتية: فأما أن الأهداف الموضوعية لا تتناسب مع إمكانيات التنفيذ، أو أن الجهات التنفيذية غير راغبة في إنفاق ما يخصص من نفقات عامة، أو أن هناك جهة عليا قيّدت إمكانية الصرف.

أما في جانب الإيرادات العامة فهي تعتمد في تقديرها على الكميات المنتجة من النفط وأسعارها التي تقدر على وفق رأي وزارة النفط، فنجد أن السنوات 2015-2017 كانت الإيرادات المتحققة أقل من الإيرادات المتوقعة، في حين كانت الإيرادات المتحققة في السنتين 2018-2019 أعلى من الإيرادات المخططة، ويرجع السبب في ذلك الى التحفظ في اعتماد أسعار النفط والى الارتفاع الذي حصل فيها. وبالنسبة الى تغطية الإيرادات الى النفقات فقد أظهرت السنوات 2015 و2016 و2019 وجود عجز في الموازنة في حين أن السنتين 2017 و2018 قد حققتا فائضاً، ولم يكن العجز مشكلة في الاقتصاد العراقي إلا في عام 2016 لكون نسبته الى الناتج المحلي الإجمالي بلغت (-6.5) في المائة في حين أن النسبة المعيارية تبلغ (3) في المائة، أما السنوات الأخرى فلم تكن هناك مشكلة في النسبة.

جدول (1): النفقات واليرادات الفعلية والمخططة ونسب  
التحقق للسنوات 2015-2019 (مليار دينار)

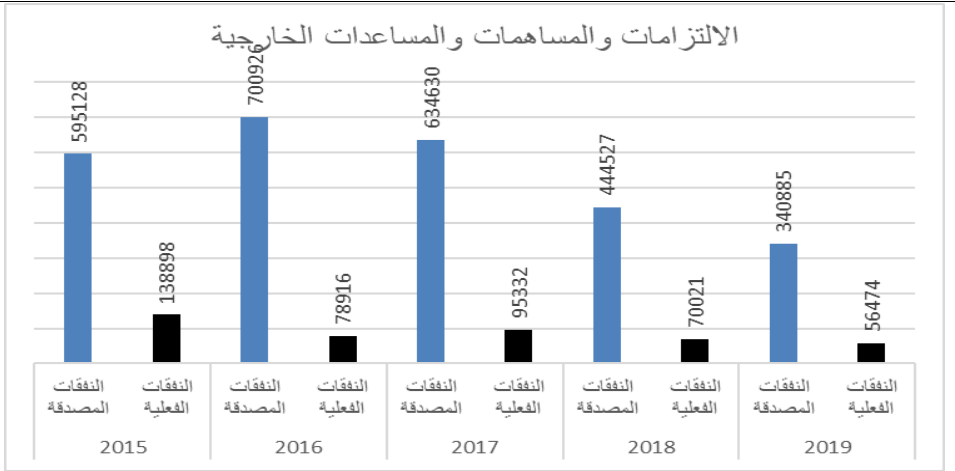
					السنة	
128005167	102771435	96634507	105895722	119462431	المصدقة	النفقات (مليار دينار)
111723523	80873189	75490115	67067434	70397515	الفعلية	
87.28	78.69	78.12	63.33	58.93	نسب التحقق (%)	
105569686	91643668	79011421	81700802	94048363	المخمن	الإيرادات (مليار دينار)
107483586	106569835	77422173	54409269	66470253	الفعلي	
101.81	116.29	97.99	66.6	70.68	نسب التحقق (%)	
-22435481	-11127767	-17623086	-24194920	-25414068	المخطط	العجز (الفائض)
-4239937	25696646	1932058	-12658165	-3927262	الفعلي	
262917000	221665710	196924142	194680972	266332655	الناتج المحلي الإجمالي (مليار دينار)	
-1.61	11.59	0.98	-6.5	-1.47	نسبة العجز (أو الفائض) /الناتج (%)	

المصدر من عمل الباحثين بالاعتماد على:

- الموازنات العامة المنشورة في الوقائع العراقية.
- الموازنة المفتوحة متاح على موقع وزارة المالية.
- حساب الدولة متاح على موقع وزارة المالية.
- الناتج المحلي الاجمالي ووزارة التخطيط، دائرة الحسابات القومية.
- نسب التحقق والعجز أو الفائض ونسبة العجز الى الناتج من عمل لباحثين.

ويشير الشكل البياني الآتي الى الإيرادات الفعلية والنفقات الفعلية والتفاوت بينهما حيث تشير السنوات 2015 و2016 و2019 الى العجز والسنتين 2017 و2018 الى الفائض.

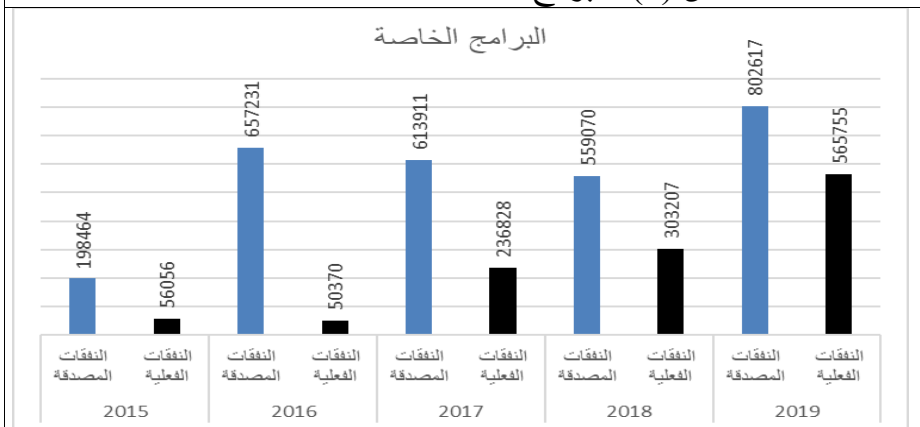
شكل (2): الالتزامات والمساهمات  
والمساعدات الخارجية للمدة 2015-2019



المصدر: من عمل الباحثين بالاعتماد على حساب الدولة المنشور في موقع وزارة المالية

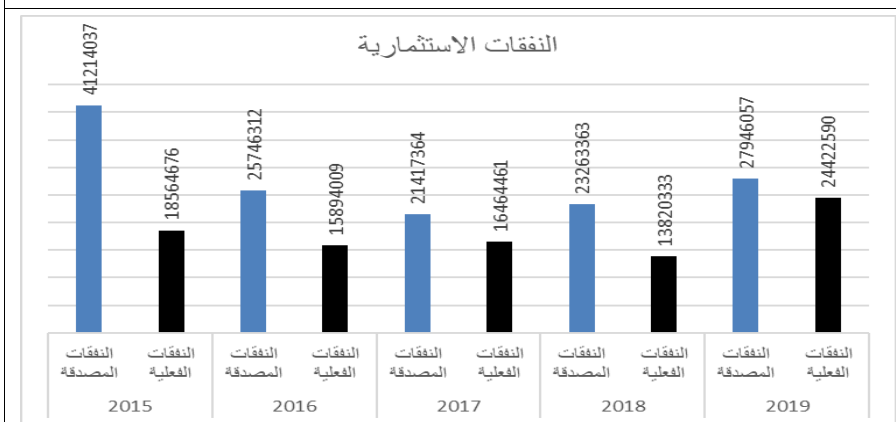
إن عدم الدقة ينصرف أيضاً الى تقدير النفقات العامة بحسب التصنيف الاقتصادي، اذ تشير الاشكال البيانية الآتية الى التباين بين النفقات المخططة والنفقات الفعلية، وحتى الأجور والرواتب التي يجب أن تتحقق بأكملها، إلا أننا نرى أن هناك تفاوتاً بين ما خصص لتعويضات الموظفين وما أنفق فعلاً.

شكل (3): البرامج الخاصة للمدة 2015-2019



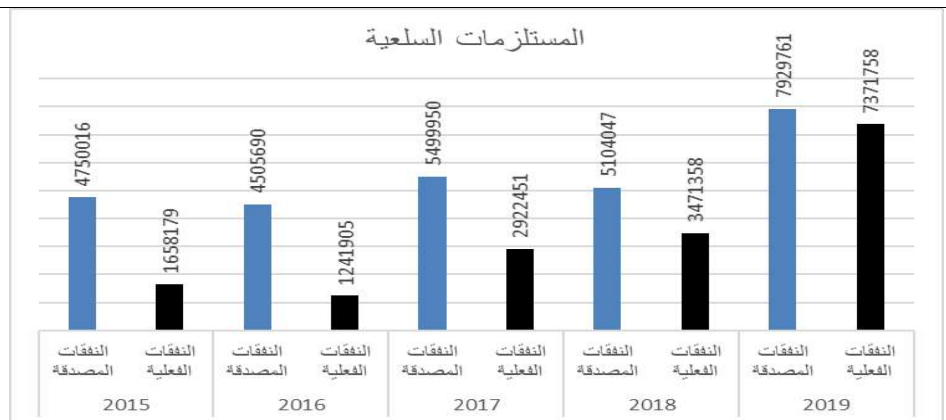
المصدر: من عمل الباحثين بالاعتماد على حساب الدولة المنشور في موقع وزارة المالية

شكل (4) المستلزمات الخدمية الفعلية والمصدقة للمدة 2015-2019



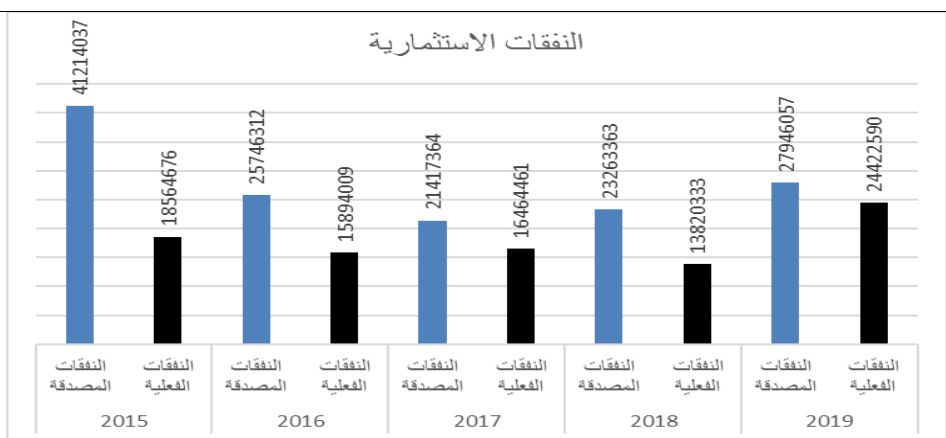
المصدر: من عمل الباحثين بالاعتماد على حساب الدولة المنشور في موقع وزارة المالية

شكل (5): المستلزمات السلعية المصدقة والفعلية للمدة 2015-2019



المصدر: من عمل الباحثين بالاعتماد على حساب الدولة المنشور في موقع وزارة المالية

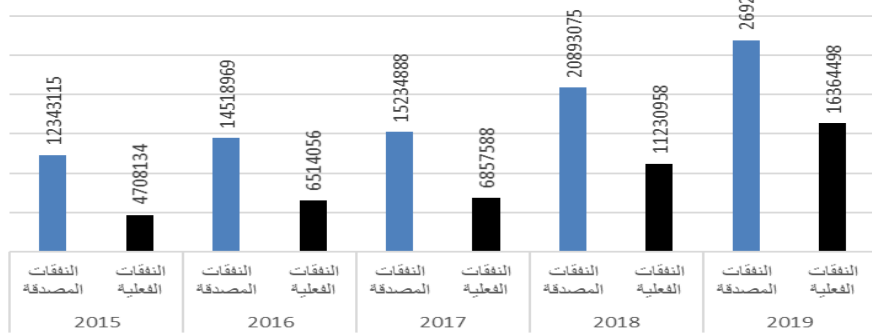
شكل (6): النفقات الاستثمارية المصدقة والفعلية للمدة 2015-2019



المصدر: من عمل الباحثين بالاعتماد على حساب الدولة المنشور في موقع وزارة المالية

### شكل (7): المنح والاعانات وخدمة الدين والفوائد والمصرفوات الأخرى للمدة 2015-2019

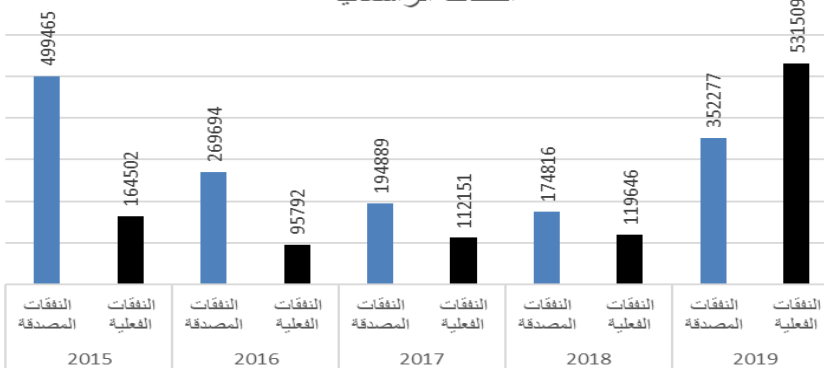
المنح والاعانات وخدمة الدين والفوائد والمصرفوات الأخرى



المصدر: من عمل الباحثين بالاعتماد على حساب الدولة المنشور في موقع وزارة المالية

### شكل (8): النفقات الرأسمالية للمدة 2015-2019

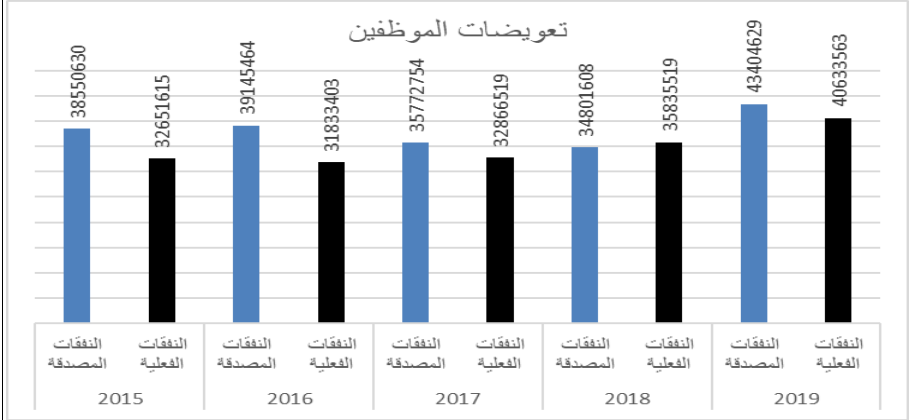
النفقات الرأسمالية



المصدر: من عمل الباحثين بالاعتماد على حساب الدولة المنشور في موقع وزارة المالية

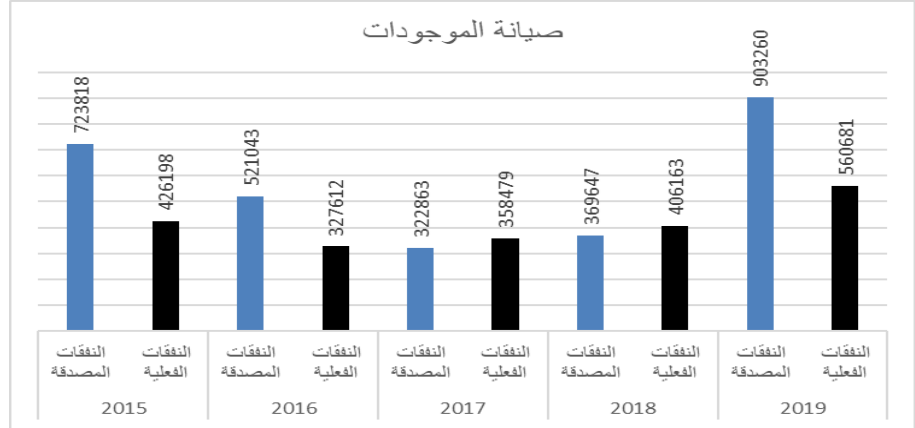


شكل (9): تعويضات الموظفين للمدة 2015-2019



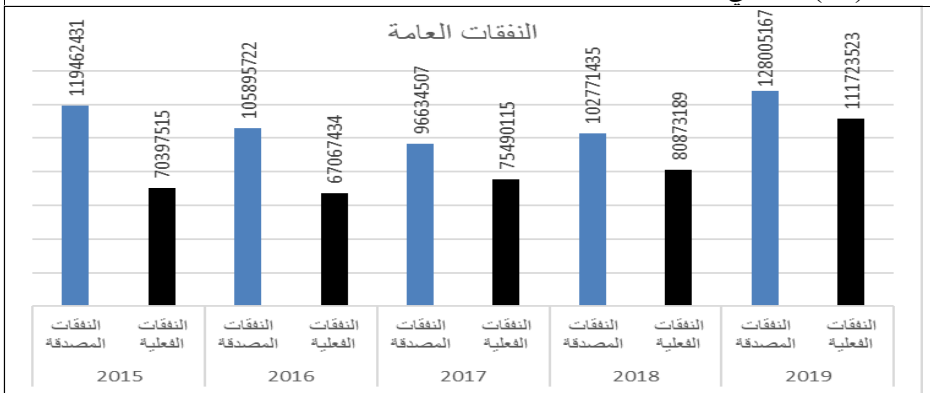
المصدر: من عمل الباحثين بالاعتماد على حساب الدولة المنشور في موقع وزارة المالية

شكل (10): صيانة الموجودات للمدة 2015-2019



المصدر: من عمل الباحثين بالاعتماد على حساب الدولة المنشور في موقع وزارة المالية

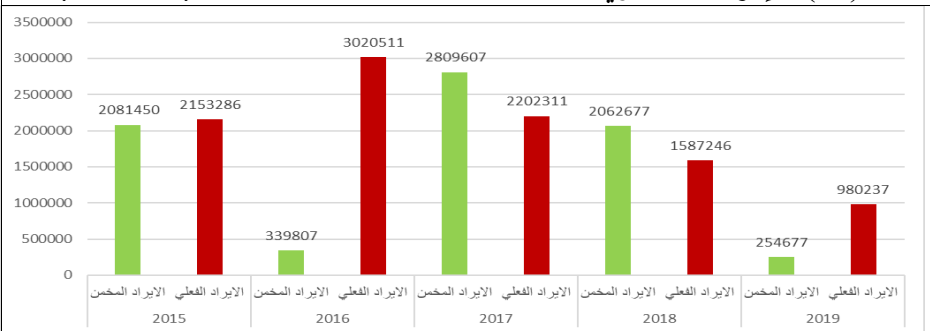
شكل (11): اجمالي النفقات العامة المصدقة والنفقات الفعلية للمدة 2015-2019



المصدر: من عمل الباحثين بالاعتماد على حساب الدولة المنشور في موقع وزارة المالية

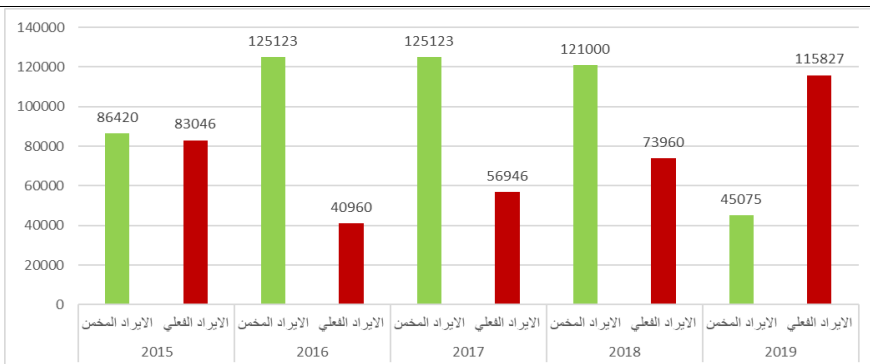
ولا يقتصر الامر على التباين في تقدير النفقات بل أيضاً يشمل التباين في تقدير الإيرادات العامة بحسب التصنيف الاقتصادي وكما توضحه الاشكال البيانية الآتية:

شكل (12): الإيرادات التحويلية الفعلية والمخططة 2015-2019 (مليار دينار)



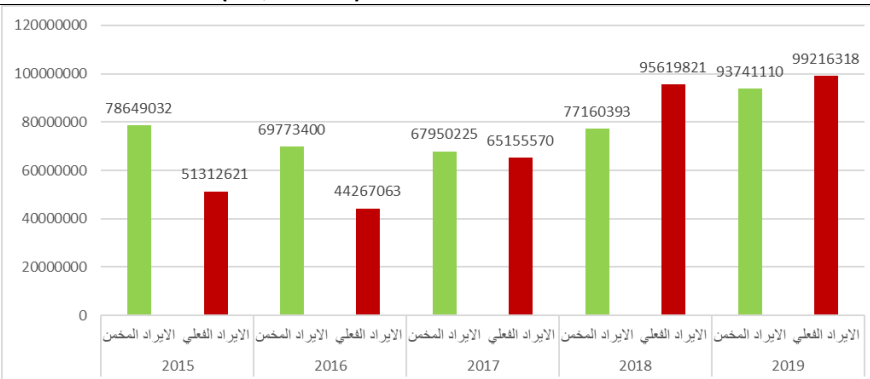
المصدر: من عمل الباحثين بالاعتماد على حساب الدولة المنشور في موقع وزارة المالية

شكل (13): الإيرادات الرأسمالية الفعلية والمخططة 2015-2019 (مليار دينار)



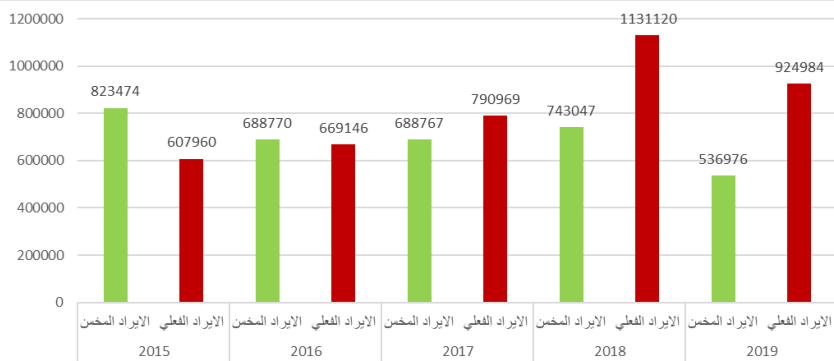
المصدر: من عمل الباحثين بالاعتماد على حساب الدولة المنشور في موقع وزارة المالية

شكل (14): الإيرادات النفطية والثروات المعدنية الفعلية والمخططة 2015-2019 (مليار دينار)



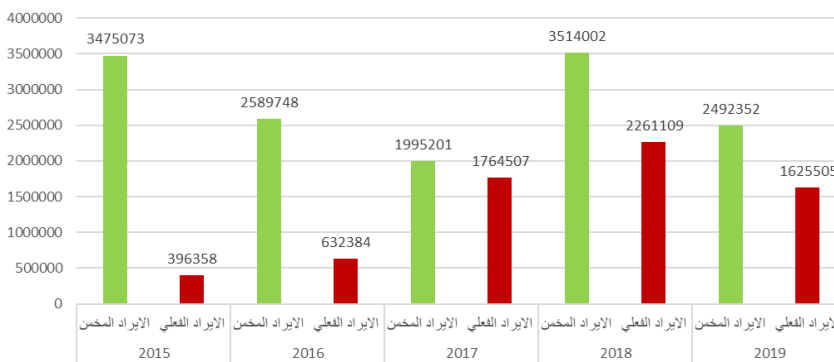
المصدر: من عمل الباحثين بالاعتماد على حساب الدولة المنشور في موقع وزارة المالية

### شكل (15): الإيرادات من الرسوم الفعلية والمخططة 2015-2019 (مليار دينار)



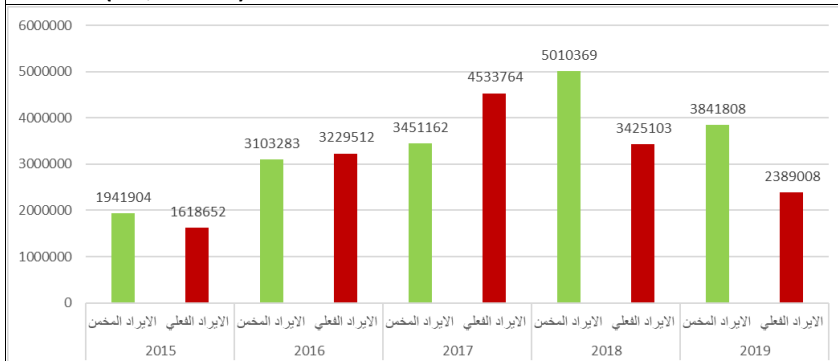
المصدر: من عمل الباحثين بالاعتماد على حساب الدولة المنشور في موقع وزارة المالية

### شكل (16): الإيرادات من الضرائب السلعية ورسوم الإنتاج الفعلية والمخططة 2015-2019 (مليار دينار)



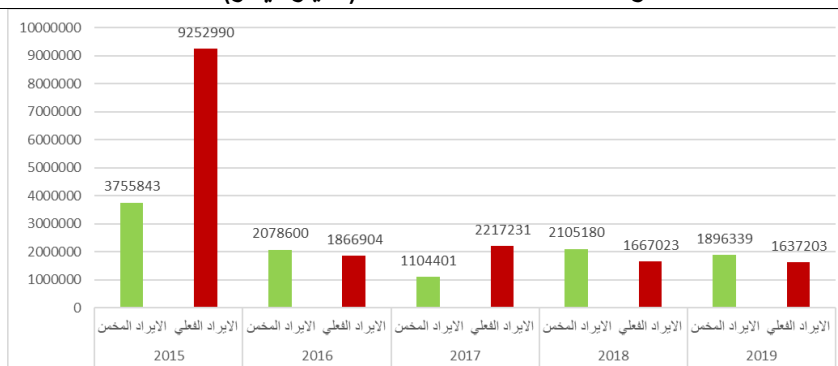
المصدر: من عمل الباحثين بالاعتماد على حساب الدولة المنشور في موقع وزارة المالية

### شكل (17): الإيرادات من الضرائب على الدخل والثروات الفعلية والمخططة 2015-2019 (مليار دينار)



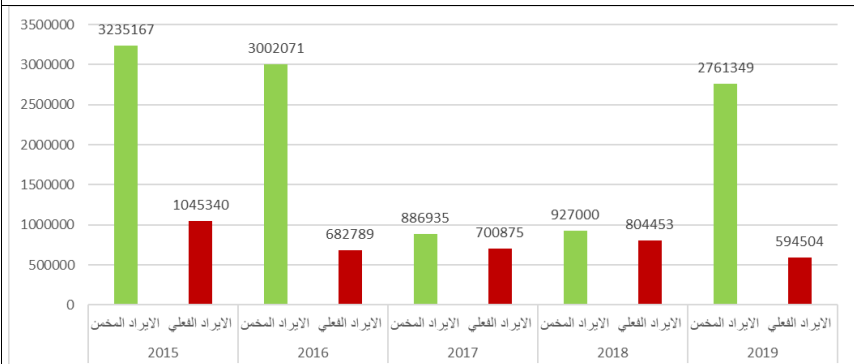
المصدر: من عمل الباحثين بالاعتماد على حساب الدولة المنشور في موقع وزارة المالية

### شكل (18): الإيرادات الأخرى الفعلية والمخططة 2015-2019 (مليار دينار)



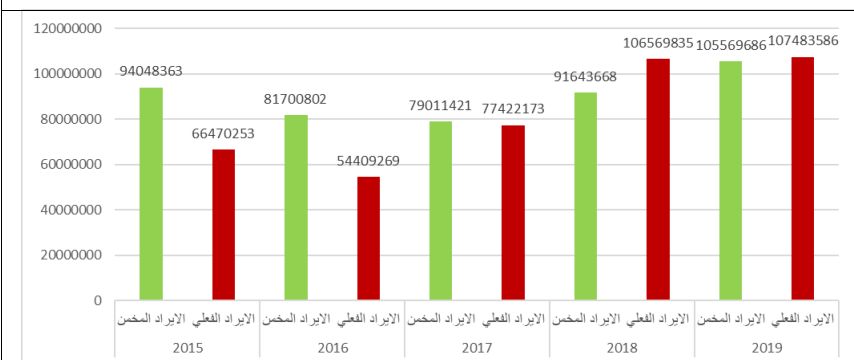
المصدر: من عمل الباحثين بالاعتماد على حساب الدولة المنشور في موقع وزارة المالية

### شكل (19): الإيرادات من حصة الموازنة من ارباح القطاع العام الفعلية والمخططة 2015-2019 (مليار دينار)



المصدر: من عمل الباحثين بالاعتماد على حساب الدولة المنشور في موقع وزارة المالية

### شكل (20): مجموع الإيرادات الفعلية والمخططة 2015-2019 (مليار دينار)



المصدر: من عمل الباحثين بالاعتماد على حساب الدولة المنشور في موقع وزارة المالية

## تأثيرات كورونا في الاقتصاد العراقي

تأثر الاقتصاد العراقي بجائحة كورونا بشكل كبير من عدة زوايا، لكن سوف نقتصر على أثرها في أسعار النفط، ومن ثم في الإيرادات النفطية التي تعد الممول الأساس لإيرادات الموازنة العامة في العراق.

لعل أهم آثار جائحة كورونا في الاقتصاد العراقي هو انهيار أسعار النفط بدءاً من شهر شباط 2020، إذ يشير الجدول الآتي الى أن الاسعار والاييرادات النفطية قد هبطا بمعدل شهري بحدود (8.74) و (10.72) في المائة على التوالي، في حين كانت الكميات المصدرة قد هبطت بنسبة (2.96) في المائة. ويبلغ مجموع الايرادات النفطية للنصف الأول من العام 2020 حوالي 20.342 مليار دولار أي 24.207 تريليون دينار.

جدول (2): سعر البرميل والايادات النفطية ومعدل التصدير  
خلال الربع الاربعة أشهر الاولى 2020

الشهر	متوسط السعر في الشهر (دولار/برميل)	الإيرادات النفطية (مليار دولار)	معدل التصدير اليومي
كانون الثاني	60.139	6.163	3.306
شباط	49.232	4.842	3.391
آذار	28.182	2.962	3.391
نيسان	13.801	1.423	3.351
مايس	21.005	2.091	3.212
حزيران	33.864	2.861	2.816
النمو الشهري	(8.74)	(10.72)	(2.96)

- معدلات النمو احتسبت من قبل الباحثين.

- القيم بين القوسين سالبة.

المصدر: من عمل الباحثين بالاعتماد على: الموقع الرسمي لوزارة النفط العراقية (<https://www.oil.gov.iq>).

وبما أن قانون الادارة المالية رقم 6 لسنة 2019 يجيز

الصرف بنسبة 12/1 من الموازنة الجارية في حال عدم اقرار الموازنة<sup>(7)</sup>، فضلاً عن الفقرة ثالثاً من المادة نفسها التي تنص (في حال عدم إقرار الموازنة الاتحادية لسنة مالية معينة تعد البيانات المالية النهائية للسنة السابقة اساساً للبيانات المالية لهذه السنة وتقدم الى مجلس النواب لغرض إقرارها)، فإنه يكون أساس الصرف في هذه السنة وهو سنة 2019، ولا يعتقد



الباحثان توفر الإرادة عند الحكومة في إقرار الموازنة، وفي ضوء حساب الدولة الصادر من وزارة المالية للأربعة أشهر الاولى من عام 2020 بلغت الاجور والرواتب 13.630 تريليون دينار<sup>(8)</sup>، وهي تشكل ما نسبته 60 في المائة من اجمالي النفقات الجارية للمدة المذكورة والبالغة 22.564 تريليون دينار، وارتفاع النسبة هو بسبب قيد الصرف 12/1 لعدم إقرار الموازنة واقتصار الصرف على الأبواب الاساسية، واذا تم حساب صادرات النفط الاقليم بموجب اسعار النفط المعلنة من قبل وزارة النفط الاتحادية ومبيعات تقدر بحوالي 250 ألف برميل يبلغ عوائدها 1.349 تريليون دينار، وحساب ما تم صرفه للإقليم في الأربعة أشهر الاولى 1.359 تريليون دينار، منها 1.148 تريليون دينار كرواتب وأجور. علما أن عدد موظفي الإقليم بحسب موازنة عام 2019 يبلغ 682021 موظفا يشكلون 13.2 في المائة من سكان الاقليم في حين بلغ عدد موظفي 15 محافظة عراقية 2941890 موظفا يشكلون 7.07 في المائة من سكانهم والنسبة لعموم البلد تبلغ 7.9 في المائة، وتزداد النسبة إذا تمت اضافة الذين يستلمون الرواتب من المركز.

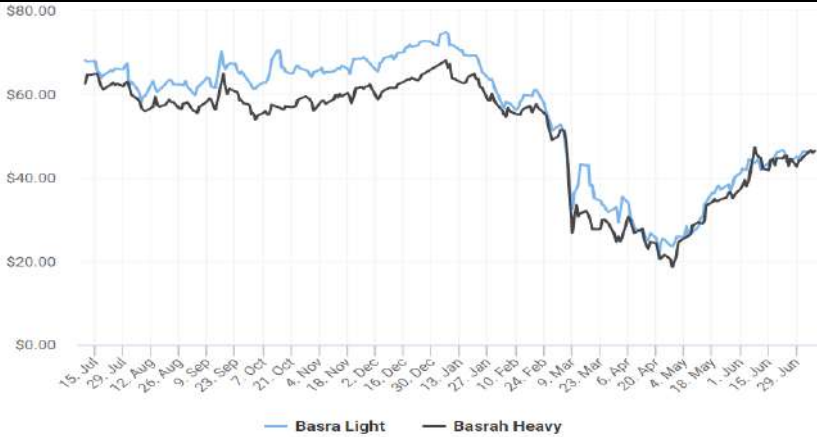
## توقعات الموازنة العامة في ظل جائحة كورونا

عندما سجلت الاصابة الاولى بجائحة كورونا في العراق كان سعر خام البصرة الخفيف يبلغ حوالي 54.5 دولار للبرميل. إلا انه بدأ بالانخفاض تدريجياً ليصل الى 46.45 دولار في الثامن من شهر تموز (يوليو)، أما نפט البصرة الثقيل فقد هبط على نحو مماثل في الاتجاه من 52.8 دولاراً في 26 آذار الى 46.45 دولاراً في 8 تموز (يوليو)<sup>(9)</sup>.

فيما يتوقع حصول ارتفاع في أسعار النفط بعدما أعلنت أغلب الدول الاوربية الرفع الجزئي لحالة الاغلاق التام، إلا أن تراجع الطلب العالمي وفائض العرض الكبير يمكن أن يؤثر بشكل كبير في الأسعار وتحتاج الى مزيد من التعاون في تحقيق نوع من التوازن في سوق النفط ، بعد نفاذ آليات الدفاع عن انهيارات جديدة في أسعار النفط من كبار المنتجين وتحقيق الاستقرار في سوق النفط المضطربة بتداعيات جائحة كورونا وسياسات السعودية وروسيا ذات الصلة بحرب الأسعار، وهذا ما أثر في سعر خام برينت، وسله اوبك أو باقي النفوط<sup>(10)</sup>. وقد أعلنت السعودية والكويت والامارات العربية المتحدة في 11 أيار/مايو 2020 عن تخفيض إضافي طوعي في انتاجها النفطي<sup>(11)</sup>، فقد خفضت السعودية مليون برميل يومياً ليكون انتاجها 7.492 مليون برميل يومياً تبعتها الكويت بتخفيض قدره 80 ألف برميل يومياً والامارات العربية المتحدة 100 ألف برميل يومياً. وهذا أثر في الأسعار بشكل بسيط جداً

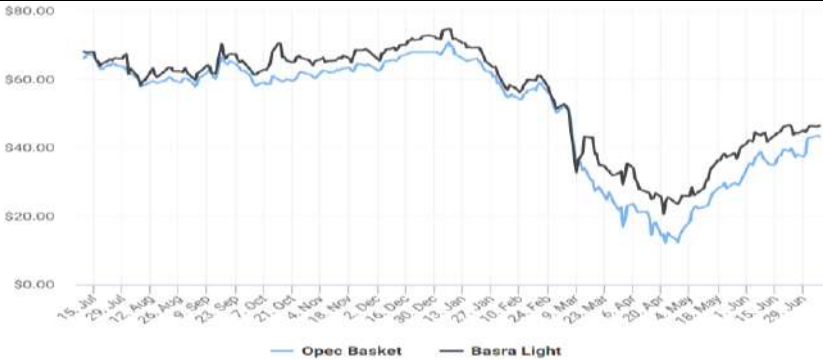
وذلك لوجود الفائض الكبير من المعروض النفطي لكن قد تكون له نتائج إيجابية على الأسعار في الأمد المتوسط.

شكل (21): أسعار نفط البصرة الخفيف والثقيل (تحديث 8 تموز/ يوليو 2020)



[https://oilprice.com/freewidgets/get\\_oilprices\\_comparison\\_chart/4187-4400#](https://oilprice.com/freewidgets/get_oilprices_comparison_chart/4187-4400#)

شكل (22): أسعار نفط البصرة الخفيف مقارنة مع سلة أوبك (تحديث 8 تموز/ يوليو 2020)



[https://oilprice.com/freewidgets/get\\_oilprices\\_comparison\\_chart/29-4187#](https://oilprice.com/freewidgets/get_oilprices_comparison_chart/29-4187#)

ولتبيان تأثير الاقتصاد العراقي في جائحة كورونا سوف نستعمل الاربعة أشهر من عام 2020 كأساس للتحليل كونه يمثل واقع حال، والجدول الآتي يمثل النفقات العامة الفعلية بحسب أبواب الانفاق.

جدول (3): تقرير بالمصروفات بحسب التصنيف الاقتصادي للموازنة الجارية لغاية نيسان لسنة 2020

النسبة المئوية	الموازنة الجارية	الفصول
60.4	13,629,705,660,104	تعويضات الموظفين
0.3	56,755,579,432	المستلزمات الخدمية
1.5	343,743,731,835	المستلزمات السلعية
0.2	37,074,025,110	صيانة الموجودات
0.1	17,120,678,724	النفقات الرأسمالية
16.5	3,733,729,904,388	المنح والاعانات وخدمة الدين
0.0		الالتزامات والمساهمات
0.1	22,257,450,011	البرامج الخاصة
20.9	4,723,455,907,310	الرعاية الاجتماعية
100.0	22,563,842,936,913	المجموع العام

جدول (4): تقرير بالمصروفات بحسب القطاعات للموازنة  
الاستثمارية لغاية اذار لسنة 2020

النسبة المئوية	الموازنة الاستثمارية	القطاعات
4.5	8,594,861,802	القطاع الزراعي
17.8	34,337,107,792	القطاع الصناعي
49.8	95,813,706,203	قطاع النقل والاتصالات
22.6	43,482,711,889	مباني وخدمات
5.4	10,346,102,791	التربية والتعليم
100.0	192,574,490,477	المجموع العام

المصدر:

<http://mof.gov.iq/obs/ar/Pages/obsDocuments.aspx>

ويكون مجموع الموازنة العامة الجارية والاستثمارية  
22.756 تريليون دينار، في حين أن الإيرادات التي تحققت في  
الأربعة أشهر بلغت 22.571 تريليون دينار كما يظهرها الجدول  
الآتي.

## جدول (5): الإيرادات بحسب التصنيف الاقتصادي للموازنة الجارية والاستثمارية لغاية نيسان لسنة 2020

الموازنة الإجمالية		الموازنة الاستثمارية		الموازنة الجارية		الإيرادات
نسبة مئوية	تريليون دينار	نسبة مئوية	تريليون دينار	نسبة مئوية	تريليون دينار	
93.6	21,130	0	0	93.63	21,130	الإيرادات النفطية والثروات المعدنية
0.9	206	0.1	0	0.91	206	الضرائب على الدخل والثروات
1.4	325	0	0	1.44	325	الضرائب السلعية ورسوم الانتاج
0.9	208	9.7	0.33	0.92	208	الرسوم
1.7	386	0	0	1.71	386	حصة الموازنة من ارباح القطاع العام
0	9	0	0	0.04	9	الإيرادات الرأسمالية
0.4	84	1.3	0.04	0.37	84	الإيرادات التحويلية
1	223	89	2.98	0.97	220	إيرادات اخرى
100	22,571	100	3.35	100	22,567	المجموع

النسب محتسبة من قبل الباحثين.  
المصدر:

<http://mof.gov.iq/obs/ar/Pages/obsDocuments.aspx>

لقد استعرضنا سابقاً الموازنات العامة للسنوات 2015-2019 وتحليلها من جانب الإيرادات العامة والنفقات العامة، وتحليل النفقات العامة والإيرادات العامة خلال الأربعة أشهر الأولى من عام 2020، ولغرض تقدير الموازنة خلال ما تبقى من السنة (ثمانية أشهر) سوف نضع تقدير الموازنة التشغيلية والأجور والرواتب والموازنة الاستثمارية وفق البيانات للمدة المذكورة وضرئها بثلاثة نحصل على الموازنة

الجارية والاستثمارية وتبلغ 68268 تريليون دينار، منها 40890 تريليون دينار الأجور والرواتب وتشكل حوالي 60 في المائة من الموازنة بعد أن كانت تشكل بحدود 36 في المائة في السنوات السابقة، وتقدير النفقات بهذا الشكل يتلاءم مع حال الاقتصاد العراقي والمرحلة التي يمر بها، وهي متقاربة مع الموازنات العامة للسنوات 2015-2017.

أما الإيرادات العامة فقد تم احتسابها وفق الفرضيات

الآتية:

- تكون الإيرادات النفطية المتحققة خلال النصف الأول من عام 2020 حوالي 20.342 مليار دولار، أي 24.207 تريليون دينار، وهي واقع حال.
- لقد تجاوزت المدة الزمنية للتحليل التخفيض الأول للإنتاج والبالغ (1.061) مليون برميل يومياً بحسب اتفاق أوبك+. أما التخفيض الثاني الذي يبلغ 849 ألف برميل للنصف الثاني، وبما أن إجمالي الإنتاج النفطي يبلغ 4.500 مليون برميل يومياً وما يخصص للاستهلاك المحلي 644 ألف برميل، فإن حجم الصادرات سوف يكون 3007 برميل يومياً.
- إضافة الإيرادات الفعلية الأخرى التي بلغت 11.828 تريليون دينار في موازنة عام 2019.

- افتراض مدى من أسعار النفط (30، 35، 40، 45 دولاراً للبرميل)، ويعتقد الباحثين أن أسعار النفط سوف تتراوح حول 40 دولار لما تبقى من السنة؛ وهو افتراض أكثر واقعية كون أسعار نפט البصرة الخفيف والثقل تتراوح حول هذا السعر، وما دون هذا السعر يعد سعراً تشاؤمياً وما فوقه سعراً تفاؤلياً، لكن تبقى حالات التفاؤل والتشاؤم محكومة بقيود عدة، أهمها: استمرار أزمة جائحة كورونا والاستمرار بفرض الاغلاق الشامل، أو الإعلان عن الاغلاق الجزئي، وأن الحرب التجارية بين الصين والولايات المتحدة لها آثارها في اقتصاد العالمي والنمو الاقتصادي الذي يعد من العوامل المؤثرة في الطلب على النفط، فضلاً عن التزام العراق بالتخفيض في كميات النفط المنتج بغية التأثير في المعروض النفطي.

وفي ظل تلك الافتراضات فإن وضع الموازنة العامة في العراق يوضحها الجدول الآتي، والذي يظهر خطورة الوضع المالي في البلد؛ لكون الافتراضات التي وضعت هي لموازنة متشددة بشكل كبير، وهذا سوف يعمق حالة الركود في الاقتصاد العراقي، إذ حدد البنك الدولي معدل نمو سالب في الناتج المحلي الإجمالي نسبته (9.7)%. وفي ظل هذا الافتراض فإن العجز سيكون 13 مليار دولار. لإجمالي السنة وهو عجز حقيقي. ففي ظل سعر النفط 40 دولار سيكون

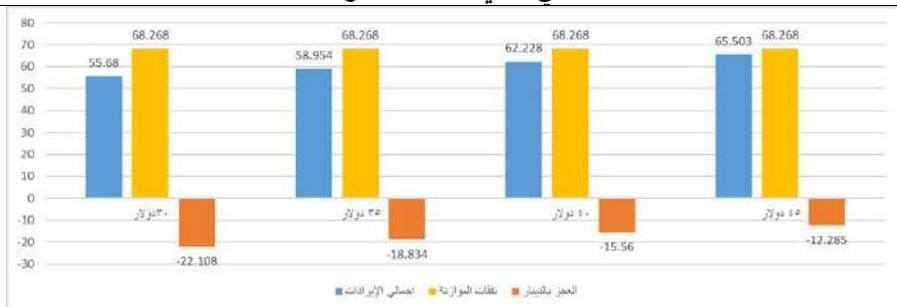


اجمالي الإيرادات 62.228 تريليون دينار منها 42 تريليون الأجرور والرواتب وفق موازنة 2019، لكون الأجرور والرواتب وفق ما هو مصروف في الأربعة أشهر يكون مجموعها للسنة المالية بأكملها 40.890 تريليون دينار لذلك سوف نختار المخصص الأكبر لاعتقادنا وجود استحقاقات لم تصرف خلال المدة السابقة.

جدول (6): الموازنة في حال التشدد: تقديرات الموازنة العامة والعجز لعام 2020 (على وفق افتراضات الأربع أشهر الأولى من عام 2020 وسيناريوهات أسعار النفط)

البيان	30 دولار	35 دولار	40 دولار	45 دولار
الإيرادات النفطية: النصف الأول	24.207	24.207	24.207	24.207
الإيرادات النفطية: النصف الثاني	19.645	22.919	26.193	29.468
الإيرادات غير النفطية	11.828	11.828	11.828	11.828
اجمالي الإيرادات	55.680	58.954	62.228	65.503
تكاليف انتاج النفط من قبل الشركات الاجنبية	9.520	9.520	9.520	9.520
نفقات الموازنة	68.268	68.268	68.268	68.268
اجمالي الموازنة	77.788	77.788	77.788	77.788
العجز بالدينار	-22.108	-18.834	-15.560	-12.285
العجز بالدولار	-18.578	-15.827	-13.076	-10.324

شكل (23): النفقات والإيرادات والعجز في ظل حال التشدد المالي الذي تتبناه الحكومة



المصدر: حسابات الباحثين على وفق الافتراضات الموضوعية من قبلهما.

ومما تجدر الإشارة إليه أن العجز في ظل هذه الافتراضات هو عجز حقيقي وليس عجزاً ظاهرياً كما في الموازنات السابقة.

## سيناريو النهوض

أما اذا لجأت الحكومة الى التوسع بالإنفاق الحكومي لمواجهة حالة الركود والاستفادة من تجربة السنوات السابقة لحال الموازنات التي كانت تعد بتقشف (2015-2016)، وبتوسع (2017-2019)، نفترض أن الموازنة التشغيلية والاستثمارية الفعلية لعام 2018 هي الأساس، والأجور والرواتب التي انفقت فعلاً في الأربعة أشهر الاولى من عام 2020 أيضاً هي الأساس لهذه الفقرة (الأجور والرواتب)، فإن الوضع المالي في البلد سيكون خطيراً جداً ويحتاج الى حلول جذرية تنظر من خلالها الحكومة الى تنمية الاقتصاد وليس الى تمويل العجز، ومهما تكن الافتراضات سواء المتفائلة أم المتشائمة فإن الموازنة تعاني من العجز، ولكن عجز يمكن تغطيته ولا يشكل خطراً على الوضع المالي في حال السياسة المالية المتشددة، لكون البلد يمتلك أدوات تجاوزها ولكنها بحاجة الى قرارات جريئة من الحكومة وهي تخص ضبط الانفاق بشكل كبير.

إن اعتماد سنة 2018 أساساً لسيناريو النهوض لكون موازنة 2019 تثير بعض الإشكاليات التي تدل على عدم الدقة في بياناتها؛ مثلاً من غير المقبول أن تكون إيرادات الشهر العاشر بحدود 400 مليون دينار، كما موضح بالجدول الآتي:

جدول (7): الإيرادات والنفقات الفعلية الشهرية لسنة 2019  
(تريليون دينار)

الشهر	النفقات العامة	الإيرادات الفعلية	الفائض/العجز
كانون الثاني	5.650	6.812	1.161
شباط	11.440	13.074	1.634
آذار	18.430	20.458	2.029
نيسان	24.629	27.936	3.307
أيار	31.433	35.415	3.982
حزيران	38.825	46.070	7.245
تموز	48.371	57.681	9.310
آب	57.626	66.164	8.537
أيلول	66.449	73.236	6.787
تشرين الأول	74.456	73.603	-0.853
تشرين الثاني	85.050	91.370	6.320
كانون الأول	111.724	107.567	-4.157

البنك المركزي العراقي: الموقع الاحصائي

<https://cbiraq.org/SubCategoriesTable.aspx?SubCatID=100>

والجدول الآتي يوضح حال الموازنة وفق الافتراضات السابقة وافتراض الموازنة التشغيلية لعام 2018.

جدول (8): الموازنة في حال التوسع: تقديرات الموازنة العامة  
والعجز لعام 2020 (على وفق افتراضات الموازنة التشغيلية  
لعام 2018 وسيناريوهات أسعار النفط) (تريليون دينار)

البيان	30 دولار	35 دولار	40 دولار	45 دولار
الإيرادات النفطية: النصف الأول	24.207	24.207	24.207	24.207
الإيرادات النفطية: النصف الثاني	19.645	22.919	26.193	29.468
الإيرادات غير النفطية	11.828	11.828	11.828	11.828
اجمالي الإيرادات	55.680	58.954	62.228	65.503
تكاليف انتاج النفط من قبل الشركات الاجنبية	9.520	9.520	9.520	9.520
نفقات الموازنة	68.268	68.268	68.268	68.268
اجمالي الموازنة	77.788	77.788	77.788	77.788
العجز بالدينار	-22.108	-18.834	-15.560	-12.285
العجز بالدولار	-18.578	-15.827	-13.076	-10.324

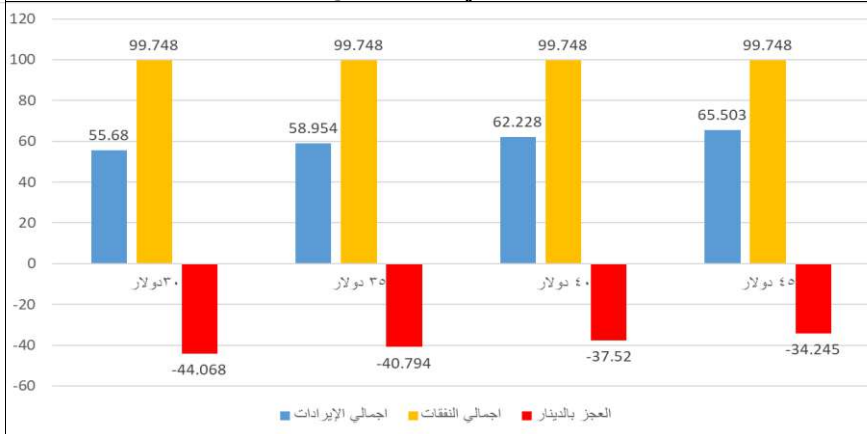
المصدر: حسابات الباحثين على وفق الافتراضات الموضوعية من قبلهما.

إن مشكلة الموازنة العراقية في هذا الظرف خاضعة لعوامل يمكن السيطرة عليها بشقيها الإنفاقي والإيرادي وعوامل لا يمكن السيطرة والتنبؤ بها، وهي تتعلق بجائحة كورونا وما تفرزه من آثار في الاقتصاد العالمي.

إن مواجهة العجز يجب أن لا ينظر له بمعزل عن الاقتصاد، فحال الاقتصاد العراقي شأنه شأن الاقتصاد العالمي يمر بحالة من الركود، لذا فإن معالجة الركود يجب أن تكون

هناك سياسة مالية توسعية تتكامل معها سياسة نقدية توسعية أيضاً، وقد عمل البنك المركزي على توجيه المصارف والشركات الضامنة على تخفيض أسعار الفائدة على الإقراض من 4.8 في المائة الى 3.5 في المائة ضمن شريحة 1-20 مليون، وتخفيض فائدة القروض المصرفية من شريحة 21- مليار دينار من 6.3 في المائة الى 4 في المائة، فضلاً عن قرار البنك المركزي تعزيز السيولة للمشروعات القائمة ضمن مبادرة (الواحد تريليون) وبمبلغ 5 مليون بضمان المشروع نفسه<sup>(12)</sup>. الا أن هذه الإجراءات غير كافية، وتتطلب سياسة مالية توسعية، على أن يصاحبها ضبط للإنفاق غير المبرر، وتعبئة للإيرادات المالية.

شكل (24): النفقات والايادات والعجز في حال التوسع (2020): سيناريو النهوض



المصدر: حسابات الباحثين وفق الافتراضات الموضوعية.

## متطلبات الاصلاح

إنّ اصلاح أوضاع المالية العامة في العراق لابد أن يكون على وفق المنظور الزمني، فتكون هناك إجراءات قصيرة المدى وإجراءات بعيدة المدى، تسهم في تصحيح حال الاقتصاد والنهوض به، والوضع الحالي يُعد جرس انذار للحكومة لإعادة النظر في سياساتها الاقتصادية للتغيير، وأولى الإجراءات في التصحيح مغادرة الأسلوب التقليدي في أعداد الموازنة واتباع أحد الأساليب الأخرى ونعتقد أن أفضلها في المرحلة الحالية هي موازنة البرامج والأداء، وأن تكون هناك مواجهة حقيقة ضد آفة الفساد التي تنخر في جسد الاقتصاد، فضلاً عن الإفصاح والشفافية في الإعلان عن الإيرادات وعن أوجه الانفاق :

### أولاً: إجراءات الأجل القصير

- مبيعات النفط المحلي الى المصافي والذي يقدر بـ 644 ألف برميل يومياً وإذا افترضنا أن يكون سعر بيع البرميل الواحد 15 دولارات سيكون الايراد السنوي منها 3.526 مليار دولار أي ما يعادل 4.196 تريليون دينار.
- إيرادات المنافذ الحدودية التي يجب أن تحسب على وفق حجم الاستيرادات ونسبة الضريبة المفروضة على السلع المستوردة، وهذا يتطلب إعادة النظر بعمل المنافذ واستخدام الوسائل الحديثة في ضبط الاستيراد وتحقيق الضرائب عليها. وغلق المنافذ غير الرسمية، والسيطرة على دخول السلع التي منعت من الاستيراد، بخاصة تلك

المنافذ الموجودة في الإقليم. علماً أن استيرادات العراق بلغت 45.736 مليار دولار عام 2019<sup>(13)</sup>. وإذا افترضنا أن معدل الضريبة الممنوحة مع الرسوم 15 في المائة تكون الحصيلة 6.860 مليار دولار بما يعادل 8.164 تريليون دينار، في حين بلغ إجمالي الضرائب السلعية ورسوم الإنتاج الفعلية 1.626 تريليون دينار في عام 2019<sup>(14)</sup>.

- جباية أجور الماء والكهرباء، والقيام بحملة وطنية شاملة لرفع التجاوزات على الشبكة، وجباية الرسوم بشكل سليم.
- استحصال حصة الدولة من أرباح شركات الهاتف النقال، والحد من التلاعب بتكاليف تلك الشركات بشكل يؤثر في ضريبة الأرباح.
- إلغاء ازدواجية الرواتب لكل الفئات وبدون استثناء.
- إعادة النظر بالرواتب الممنوحة وفقاً للاعتبارات السياسية، ومنح الراتب لمستحقه فقط.
- إلغاء المخصصات التي منحت بظروف معينة.
- إعادة النظر بالرواتب التقاعدية، ومنح الراتب التقاعدي لمن أدى خدمة فعلية وفق القوانين النافذة وحجبتها عن غير المستحقين.
- تفعيل نظام دفع الرواتب وفق أجهزة الدفع الالكترونية بغية حصر الموظفين (الفضائيين).
- ترشيد الانفاق غير المبرر سواءً في حالة التقشف أم في غيرها كونها نفقات غير مبررة، وخير شاهد عليها موازنة 2019. والموازنات السابقة لكون الحكومة لم تستغل الفوائض التي تحققت في سنوات الوفرة والتي كان ينبغي



عليها تأسيس صندوق سيادي يمكن الاستفادة منه في أوقات الازمات<sup>(15)</sup>.

- إيقاف استيراد السلع الكمالية وغير الضرورية وتشجيع المنتج المحلي.
- إعادة النظر في السفارات والقنصليات غير الضرورية، ودمجها مع السفارات والقنصليات الدول المجاورة. إن إجراءات القصير قد لا تكون كافية لمواجهة العجز من جهة والعمل على تجاوز حالة الركود من جهة ثانية؛ لأن بعض النفقات التي يتم المطالبة بالغاءها أو تقنينها تحتاج الى تشريع لأنها صادرة وفقاً لقوانين، وقد لا تنجح الحكومة في إقرار القوانين الضرورية التي تعمل على ضبط النفقات بخاصة تلك المتعلقة بالرواتب والمخصصات، لذا فإن على الحكومة- مع عدم القدرة على ضبط النفقات- فإنها تلجأ الى:

- أولاً: الاقتراض الداخلي من المصارف أو من المؤسسات المالية غير المصرفية مثل صندوق التقاعد أو مؤسسات الضمان بإصدار السندات، وبأسعار فائدة مجزية، أو طرح سندات وطنية للجمهور كما حدث في عام 2015 عندما تم الاقتراض 3 تريليون دينار، ومما تجدر الإشارة اليه أن الدين الداخلي يمكن أن يكون على شكل حوالات. ولم يشكل الدين الداخلي عبئاً بهذا المستوى على الاقتصاد فقد بلغ 38.134 تريليون دينار في أيار/مايو 2020<sup>(16)</sup>. انخفض الى 37.934 تريليون دينار في 30 حزيران (يونيو) 2020.

- ثانياً: أن تلجأ الحكومة الى الاقتراض الخارجي في حالة عدم ايفاء الخيار الأول، لكون هذا الخيار أكثر كلفة على الاقتصاد، علماً مديونية العراق في الوقت الحاضر لا تشكل خطراً عليه اذ يبلغ الدين الخارجي 23 مليار دولار، وإن الناتج المحلي الإجمالي يساوي 234 مليار دولار تقريباً في عام 2019، أي حوالي 10% من الناتج المحلي الإجمالي وهي نسبة منخفضة وضمن الحدود الآمنة. لكن المشكلة في الاقتراض الخارجي ليست اقتصادية وانما سياسية، إذ يعتقد أن توزيع القروض سوف لا يكون وفق المعايير الاقتصادية وانما وفق اعتبارات أخرى لعل أهمها الجانب الأمني والمناطق المحررة وغيرها.
- ثالثاً: لعل أخطر الحلول هو اللجوء الى تخفيض سعر الصرف في الوقت الحاضر ومع الاعتراف بالمغالاة بسعر الصرف ومرت عدة فرص الا إعادة النظر في سعر الصرف لكن صندوق النقد الدولي له رأي بعدم التخفيض الذي يدعو له بكل اتفاقياته مع الدول بأن يتم تحرير سعر الصرف، ومما تجدر الإشارة اليه أن أي تخفيض في قيمة العملة في الوقت الحاضر سوف يعطي اشارات تضخمية تؤثر على ذوي الدخل المحدود، لذا لا ينصح بهذا الخيار.

## ثانياً: إجراءات الأجل الطويل

- حصر أملاك الدولة واعادتها من الشاغلين غير القوانين لها؛ بغية تأجيرها أو بيعها أو أي اجراء آخر بحسب ما تترتأيه الحكومة وفق القوانين النافذة.
- دعم القطاع الزراعي وتصدير الفائض من بعض المنتجات بخاصة الأسماك والخضروات.
- دعم القطاع الصناعي وحماية المنتج المحلي وتطبيق مبدأ (صنع في العراق). وتشجيع الصناعات التي يمتلك فيها البلد ميزة تنافسية مثل الصناعات الكيماوية والبتروكيماويات وصناعة التمور وغيرها.
- العمل وفق مبدأ الشراكة بين القطاعين العام والخاص لأنها تجربة أثبتت نجاحها في كثير من الدول وفي العراق (الموائى، صناعة السمنت، الصناعات الكيماوية، وغيرها).
- العمل على إعادة التفاوض مع الشركات النفطية العاملة على وفق جولات التراخيص بما يضمن مصالح البلد بشكل سليم من حيث تكاليف الإنتاج أو كمياته.
- العمل على إعادة الهيكل الإداري للدولة، والعمل على تشجيع القطاع الخاص لاستيعاب العمالة، فضلاً عن

تشريع القوانين الضرورية وتفعيل الصادر منها لخلق حالة من الثقة والطمأنينة بشأن المستقبل.

- الإسراع بإكمال المصافي النفطية (مصفي كربلاء ومصفي بيجي) ليتم إيقاف استيراد المشتقات النفطية.

## الهوامش والمراجع

- (1) <https://gds.gov.iq/ar/cabinet-discusses-measures-to-mitigate-impact-of-covid-19-curfew/>
- (2) صندوق النقد الدولي، آفاق الاقتصاد الإقليمي الشرق الأوسط وآسيا الوسطى، نيسان/أبريل 2020، ص8.
- (3) World Bank Group, Iraq Economic Monitor Navigating the Perfect Storm (Redux)• Spring 2020, P.16.
- (4) الوليد أحمد طلحة، التداعيات الاقتصادية لفيروس كورونا المستجد على الدول العربية، صندوق النقد العربي، نيسان/أبريل 2020، ص15-19.
- (5) هبة عبد المنعم والوليد طلحة، موجز سياسات: العدد الثاني عشر، نيسان (ابريل) 2020، صندوق النقد العربي، ابو ظبي، 2020، ص4-5.
- (6) تقرير رئاسة مجلس وزراء إقليم كردستان، الجدول 3.
- (7) الوقائع العراقية العدد 4550 في 2019/8/5.
- (8) <http://mof.gov.iq/obs/ar/Pages/obsDocuments.aspx>
- (9) <https://oilprice.com/ar/oil-price-charts>
- (10) [https://oilprice.com/freewidgets/get\\_oilprices\\_chart/46#](https://oilprice.com/freewidgets/get_oilprices_chart/46#)
- (11) International Energy Agency, Oil Market Report, 14 May 2020,P.1.
- (12) <https://cbi.iq/news/view/1509>
- (13) البنك المركزي العراقي

<https://cbiraq.org/DataValues.aspx?dtFrm=12/31/2005&dtTo=06/05/2020&tmId=204&dtformat=MMM,yyyy>

(14) وزارة المالية، الموازنة المفتوحة.

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

[4&dthttps://cbiraq.org/DataValues.aspx?dtFrm=01/31/2001&dtTo=07/06/2020&tmId=187&dtformat=MMM,yyyy](https://cbiraq.org/DataValues.aspx?dtFrm=01/31/2001&dtTo=07/06/2020&tmId=187&dtformat=MMM,yyyy)

# تحديات السياسة المالية في ظل الأزمة الثلاثية (السياسية - الصحية - المالية)



جميع الحقوق محفوظة لـ مركز الرفادين للحوار RCD  
لا يجوز النسخ أو إعادة النشر من دون موافقة خطية من المركز

جمهورية العراق - النجف الأشرف - حي الحوراء - امتداد شارع الإسكان

[www.alrafidaincenter.com](http://www.alrafidaincenter.com)

[info@alrafidaincenter.com](mailto:info@alrafidaincenter.com)

009647826222246

ص.ب. 252

