



مركز البيان للدراسات والتخطيط
Al-Bayan Center for Planning and Studies

مأزق الطبقة السياسية في العراق بين حقائق الموازنة ومطالب المحتجين

أحمد الطبقجلي



ترجمة وتحرير مركز البيان للدراسات والتخطيط

عن المركز

مركزُ البيان للدراسات والتخطيط مركزٌ مستقلٌّ، غيرُ ربحيٍّ، مقرّه الرئيس في بغداد، مهمته الرئيسة -فضلاً عن قضايا أخرى- تقديم وجهة نظر ذات مصداقية حول قضايا السياسات العامة والخارجية التي تخصّ العراق بنحو خاصٍ ومنطقة الشرق الأوسط بنحو عام. ويسعى المركز إلى إجراء تحليل مستقلٍّ، وإيجاد حلولٍ عمليّةٍ جليّةٍ لقضايا معقدةٍ تمّم الحقلين السياسي والأكاديمي.

ترجمة وتحرير مركز البيان للدراسات والتخطيط

حقوق النشر محفوظة © 2020

www.bayancenter.org

info@bayancenter.org

مأزق الطبقة السياسية في العراق بين حقائق الموازنة ومطالب المحتجين

أحمد الطبقجلي *

سيفرض تأثير فيروس كورونا على الاقتصاد العالمي وحرب أسعار النفط الحالية الضغط على موازنة العراق إلى الحد الأقصى، وقد يؤدي إلى أزمة اقتصادية إذا استمرت هذه العوامل لمدة طويلة.

وفي حين أن هذه الصدمات غير الاعتيادية لم تكن مأخوذة بالحسبان، بيد أن الخلل الهيكلي في الموازنة العراقية كان سيؤدي حتماً إلى أزمة اقتصادية، والسؤال الوحيد الذي يفرض نفسه هو متى ستحدث هذه الأزمة.

يكشف انخفاض أسعار النفط عن الخلل الهيكلي للموازنة، إذ لا تغطي الإيرادات المتوقعة الإنفاق الحالي، الذي يتكون في معظمه من الرواتب، والمعاشات التقاعدية، والإنفاق على الرعاية الاجتماعية. وزادت هذه النفقات من 50% من جميع النفقات التشغيلية في عام 2004 إلى ما يقدر بـ 81% في عام 2019، ومن المرجح أن تتجاوز 85% في عام 2020¹. وعلى هذا النحو، سيكون الخيار الافتراضي للحكومة هو إلغاء جميع الإنفاق الاستثماري، ولاسيما الإنفاق الاستثماري غير النفطي، واللجوء إلى الاقتراض. وقد سمحت مثل هذه الإجراءات في الماضي للحكومة بمواصلة العمل، ولكنها جاءت بتكلفة كبيرة على الاقتصاد كما يوضح الجدول 1.

إن أسواق الديون العالمية ليست متعاونة كما كانت في المدة 2014 - 2017 بالنظر إلى علاقة العراق المتوترة مع الولايات المتحدة وتغير موقف صندوق النقد الدولي تجاه العراق.

1. تتكون الأرقام المئوية من الرواتب، والمعاشات التقاعدية، والحوالات التي تشمل الإنفاق على الرعاية الاجتماعية والحوالات إلى الشركات المملوكة للدولة التي بدورها تهدف في المقام الأول إلى دفع الرواتب ودعم الشركات المملوكة للدولة. المصدر: التقارير القطرية لصندوق النقد الدولي في العراق، 2004 - 2019.

* زميل أقدم في «معهد الدراسات الإقليمية والدولية» في الجامعة الأمريكية في السليمانية بالعراق.

وعلى هذا النحو، يتعين على الحكومة اللجوء إلى المصادر المحلية؛ مما يعني في النهاية العمليات النقدية غير المباشرة التي يقوم بها البنك المركزي العراقي على حساب احتياطياته الأجنبية كما حدث في المدة 2014-2016.

وفضلاً عن ذلك، فإن هذه التدابير ستؤجل الأزمة فقط ولن تحلها، إذ سنحتاج إلى أسعار نفط أعلى بكثير لاحتواء الأزمة أو حجبها كما هو الحال في 2019-2017. ومن المحتمل أن تستقر أسعار النفط على المدى المتوسط (بالنسبة لأسعار برنت²) ضمن نطاق يتراوح بين 50 و60 دولاراً للبرميل؛ الأمر الذي من شأنه أن يخفف جزئياً من الضغط على الموازنة، وليس الحاجة إلى معالجة اختلال التوازن في الموازنة.

تحتوي موازنة العراق لعام 2019، التي أُقرت من قبل الحكومة السابقة، وقُدمت مع تغييرات طفيفة من قبل الحكومة الحالية، ووافق عليها البرلمان الحالي، أوجه القصور ونقاط الضعف نفسيهما في جميع موازنات العراق منذ عام 2003، وقد عمقت الاختلال الهيكلي بين الموازنة الحالية ونفقات الاستثمار، إذ استهلكت أجور القطاع العام حصة متزايدة باستمرار من الإيرادات الحكومية. وقُوضت معظم الإصلاحات المالية الصغيرة -الضرورية- التي تم الاتفاق عليها مع صندوق النقد الدولي في اتفاق الاستعداد الائتماني لعام 2016 (SBA) لمعالجة هذا الخلل الهيكلي، الذي كان بحاجة إلى إصلاحات متتابعة وكبيرة على مر السنين؛ لوضع البلد على طريق مستدام نحو النمو وتقليل نقاط ضعف الاقتصاد أمام سوق النفط المتقلبة. وظهر مدى تأثير هذه الثغرات في الواجهة خلال انهيار أسعار النفط في عام 2014، فضلاً عن تكلفة صراع داعش، فأدى ذلك إلى انكماش حاد في الاقتصاد غير النفطي في المدة 2014-2017.

2. https://en.wikipedia.org/wiki/Brent_Crude

السنة	2014	2015	2016	2017
تغير الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي غير النفطي %	-3.9 %	-14.40 %	1.30 %	-0.60 %

الجدول 1: التغير الحقيقي في الناتج المحلي الإجمالي غير النفطي 2014-2017. المصدر: أخبار العراق الاقتصادية³.

بدأ مخطوطو الموازنة- الذين تناسوا مخاطر اسعار النفط- بإعداد موازنات توسعية تضخم نقاط الضعف هذه ابتداءً من أواخر عام 2017. وقد تحقق ذلك عبر عكس نمو الإيرادات غير النفطية وزيادة الإنفاق الحالي. ولقد انخفضت الإيرادات غير النفطية بالقيمة المطلقة وكنسبة مئوية من إجمالي الإيرادات: -18% و -29% على التوالي في عامي 2018 و 2019. وفضلاً عن ذلك، كانت 25% من هذه الإيرادات غير النفطية مرتبطة بالنفط على شكل ضرائب على شركات النفط الأجنبية وحصص الموازنة من أرباح شركات النفط التابعة للدولة. وزاد الإنفاق الحالي بنسبة 15% مع زيادة الرواتب والمعاشات التقاعدية بنسبة 7.5% بدلاً من أن تنخفض باستمرار.

إن الزيادة الكبيرة في الإنفاق الاستثماري التي بلغت 29% من الموازنة تخفي حقيقة أن 43% فقط من إجمالي الإنفاق لعام 2019 كان مخصصاً للاستثمار غير النفطي، والذي سيزيد مع ذلك بنسبة 43% في عام 2019، مع معدل تنفيذ أقل من 65%⁴، وتجدر الإشارة إلى أن هذه الاستثمارات موجودة على الورق فقط. كان الأداء في عام 2019 أسوأ بكثير من المعدل الطبيعي، إذ بلغ الإنفاق الاستثماري غير النفطي نحو 3.3 تريليون دينار عراقي بنهاية تشرين الثاني

3. <https://www.iraq-businessnews.com/2019/08/11/market-review-imf-revises-growth-estimates-higher-2/>

4. http://www.auis.edu.krd/iris/sites/default/files/Investment_Spending_Deficit_Final_for_Publication_0.pdf

عام 2019⁵ من الحصة المخصصة له في الموازنة التي مقدارها 14.0 تريليون دينار عراقي⁶؛ مما يعني استخدام 24% من مخصصات الموازنة.

كانت أهداف مخطط الموازنة لعام 2020 هي استمرار الموازنة التوسعية لعام 2019، التي أخافت صندوق النقد الدولي بما يكفي لإصدار تقرير انتقادي مهم⁷ (19/248) - الأول منذ عام 2004. وفضلاً عن هذا الهلع، استندت خطة الحكومة للاستقامة المالية إلى توقعات استمرار ارتفاع أسعار النفط، وكذلك التمسك بعدم الاستغلال الكامل للموازنة. تم تسويق الإصلاحات الأساسية في الموازنة لمعالجة الخلل الهيكلي لإدراجها في تخطيط الاستراتيجية المالية على المدى المتوسط. ثم وضع صندوق النقد الدولي نموذجاً لموازنة عام 2020، إذ بلغت إيراداتها 113.1 تريليون دينار عراقي بناءً على افتراضات أن سعر النفط 55.8 دولاراً للبرميل، وقدرت النفقات بمبلغ 123.2 تريليون دينار عراقي، وهي تتألف من نفقات جارية بلغت 99.1 تريليون دينار عراقي، بينما قدرت نفقات الاستثمار النفطي بمبلغ 15.5 تريليون دينار عراقي، وبلغ الإنفاق الاستثماري غير النفطي 8.6 تريليون دينار عراقي. وكان هذا سيحتاج إلى دين بقيمة 10.0 تريليون دينار عراقي؛ للقضاء على العجز في الموازنة، ونظراً لاستحالة خفض الإنفاق الحالي، لا بد من توقع الحكومة وضعاً أفضل للموازنة، معتبرة أن أسعار النفط العراقية ستزيد عن 55.8 دولاراً للبرميل، مع عدم الأخذ بالحسبان ما يحتاج إليه الاستثمار غير النفطي وإعادة الإعمار.

بحلول شهر تشرين الأول، ارتفعت خطط الإنفاق في الموازنة بنسبة 31% لتصل إلى 162.0 تريليون دينار عراقي⁸؛ مما يستلزم تمويل ديون بقيمة 48.9 تريليون دينار عراقي. وعلى الرغم من عدم وجود تفاصيل غير أرقام الإنفاق والعجز، فإن الشلل السياسي الذي أعقب فشل رئيس الوزراء المكلف بتشكيل الحكومة في أوائل شهر آذار قد أوقف خطط الإنفاق هذه.

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

6. <https://1001iraqithoughts.com/2018/11/18/a-review-of-iraqs-2019-budget-proposal/>

7. <https://www.imf.org/~media/Files/Publications/CR/2019/1IRQEA2019001.aspx>

8. <https://www.iraqoilreport.com/news/2020-budget-delayed-amidst-political-chaos-42312>

طالما أن الخوف الوجودي للطبقة السياسية من المظاهرات التي يقودها الشباب على مدى خمسة أشهر سيستمر بالمد والجزر، فمن المحتمل أن يستمر هذا الشلل السياسي أيضاً. ومع ذلك، فإن العواقب الاقتصادية الرئيسة ستكون هي نفسها سواء تشكلت حكومة جديدة بقيادة رئيس وزراء جديد، أو إذا استمرت الحكومة المؤقتة الحالية في التعثر. وستكون النتيجة في كلتا الحالتين عدم تمرير أي موازنة جديدة، مع استمرار الحكومة في تنفيذ الأجزاء المنفذة من موازنة عام 2019 طوال عام 2020 على وفق «القاعدة 1/12». وهذا يعني أن الحكومة ستواصل إنفاق 1/12 من الإنفاق الفعلي في عام 2019 شهرياً؛ مما يمدد فعلياً عنصر الإنفاق الحالي لعام 2019 فضلاً عن زيادة الإنفاق بمقدار 10.5 تريليون دينار عراقي؛ نتيجة لتدابير حكومية لإرضاء المتظاهرين في شهر تشرين الأول عام 2019⁹، وستواصل الحكومة العمل على المشاريع الاستثمارية التي بدأت في عام 2019.

إن تقدير آثار الأحداث الحالية على الموازنة العراقية محفوف بعدم اليقين، إذ تعكس التنبؤات الحالية بشأن مدى انخفاض أسعار النفط تلك التي تمت في أعقاب حرب أسعار النفط لعام 2014¹⁰، والتي افترضت استمرار الانخفاض في المستقبل؛ أثبت هذا في الوقت نفسه أنه مفرط في التشاؤم، وكذلك توقعات «أسوأ الحالات» الحالية. وعلى الرغم من أن تأثيرات فيروس كورونا الجديد على الاقتصاد العالمي سيكون كبيراً في الربع الأول من عام 2020، إلا أن مدى هذه الآثار واستمرارها لبقية العام ما تزال غير مؤكدة. ومع ذلك، ستتضاعف الآثار السلبية لأسعار النفط من خلال زيادة العرض بنحو حاد في بيئة تعاني من ضعف الطلب، وستكون النتيجة استمرار انخفاض أسعار النفط. ينظر الجدول أدناه في الموازنات للفترة 2015-2019 والتقديرات لعام 2020 بناءً على أسعار النفط المختلفة لعام 2020 ككل (يرجى قراءة الحاشية للاطلاع على الملاحظات والافتراضات المستخدمة).

9. <http://alsabaah.iq/22006/>

10. <https://www.investopedia.com/ask/answers/030315/why-did-oil-prices-drop-so-much-2014.asp>

Year	Total Spending IQD bn	Current Spending IQD bn	Non-oil Investment Spending IQD bn	Oil Investment Spending IQD bn	Total Revenues IQD bn	Non-oil Revenues IQD bn	Oil Revenues IQD bn	Avg Iraqi oil price \$/bbl	Avg Brent price \$/bbl	Oil Exports mmbbl	Surplus IQD bn	Cumulative IQD bn	CBI Foreign Reserves IQD bn
2015	70,398	51,833	4,883	13,681	66,391	14,600	51,790	44.70	52.32	1,097	-4,007		62,810
2016	67,067	51,173	3,463	12,431	54,328	9,675	44,653	35.96	43.67	1,208	-12,739		52,618
2017	75,480	59,024	3,964	12,492	77,195	11,782	65,413	49.32	54.25	1,208	1,715	1,715	57,326
2018	80,927	67,053	3,325	10,549	106,467	10,404	96,063	65.66	71.34	1,277	25,541	27,256	75,429
2019 Project	95,288	78,581	16,707	13,379	101,206	7,758	93,447	61.01	64.36	1,287	5,918	33,174	79,918
2020 Estima	105,788	89,081	16,707	13,379	77,454	7,758	69,695	45.50	50.00	1,287	-28,334	4,840	
2020 Estima	105,788	89,081	16,707	13,379	69,795	7,758	62,036	40.50	45.00	1,287	-35,993	-35,993	
2020 Estima	105,788	89,081	16,707	13,379	62,136	7,758	54,378	35.50	40.00	1,287	-43,652	-38,812	
2020 Estima	105,788	89,081	16,707	13,379	54,477	7,758	46,719	30.50	35.00	1,287	-51,311	-87,304	

Year	2014	2015	2016	2017
Real non-oil GDP change %	-3.90%	-14.40%	1.30%	-0.60%

الجدول 2: موازنة العراق 2015-2020. المصدر: وزارة المالية العراقية 11

11. الإيرادات والنفقات للفترة 2015-2019 من مصادر من وزارة المالية. هذه الأرقام تشكل إيرادات ونفقات تم استلامها / صنعها بالفعل في ذلك الوقت ولم يتم حجزها. على هذا النحو، فإنها تختلف في بعض الأحيان عن تلك التي يقدمها صندوق النقد الدولي، والفرق الحاسم هو أنها تشبه بيان التدفق النقدي الفعلي وليس بيان الدخل، ويمكن ملاحظة ذلك من خلال الفرق بين بيانات إيرادات وزارة النفط التي تظهر المبيعات المحققة وبيانات وزارة المالية التي توضح كيفية تلقي الأموال والتي يمكن أن تختلف عن المبيعات الفعلية.

مبيعات النفط العراقي ومتوسط سعر النفط العراقي مأخوذة من موقع وزارة النفط على الانترنت، بينما يمكن العثور على متوسط أسعار خام برنت هنا، ويمكن الاطلاع على احتياطيات البنك التجاري الدولي الأجنبي في نهاية عام 2019 هنا. تبدأ أرقام موازنة عام 2019 في تشرين الثاني عام 2019 ويتوقع أن تستمر حتى نهاية عام 2019. تعتمد إيرادات النفط على بيانات وزارة النفط المتاحة اعتباراً من نهاية كانون الأول عام 2019. وتفتقر أرقام موازنة عام 2020 استمرار الموازنة المنفقة لعام 2019، ومن المفترض أن يحافظ العراق على حصته في السوق من خلال التسعير العدواني، وبالتالي فإن الخصم على برنت سيرتفع من 3.35 دولار لعام 2019 إلى 4.50 دولار.

إن السياسات السابقة المتمثلة في إنفاق عائدات النفط على زيادة رواتب القطاع العام، والإنفاق على الرفاهية الاجتماعية، في عملية استنفاد لثروة البلاد دون بناء بنيتها التحتية، أدى إلى تكوين اقتصاد يعتمد على واردات السلع والخدمات، وقطاع خاص متوقف، وسوق عمل متجهة نحو العمل في القطاع العام؛ وهذا هو السبب الجذري لاندلاع المظاهرات المتتالية في جميع أنحاء البلاد.

إن الحاجة إلى إعادة النظر في الاختلالات الهيكلية في الموازنة على وجه السرعة سيتطلب إصلاحات مؤلمة، ومدة تكيف طويلة؛ وبالتالي ستحتاج إلى موافقة عامة السكان. وبالنظر إلى مدى حركة الاحتجاج الحالية المناهضة للسياسة الحالية، وحجم قمعها، فمن غير المرجح حدوث ذلك دون إصلاح سياسي كبير.

المصدر:

<https://blogs.lse.ac.uk/mec/2020/03/11/between-a-rock-and-a-hard-place-iraqs-political-class-dilemma-between-budget-realities-and-protestor-demands/>