

# آفاق إنشاء صندوق الثروة السيادي في العراق

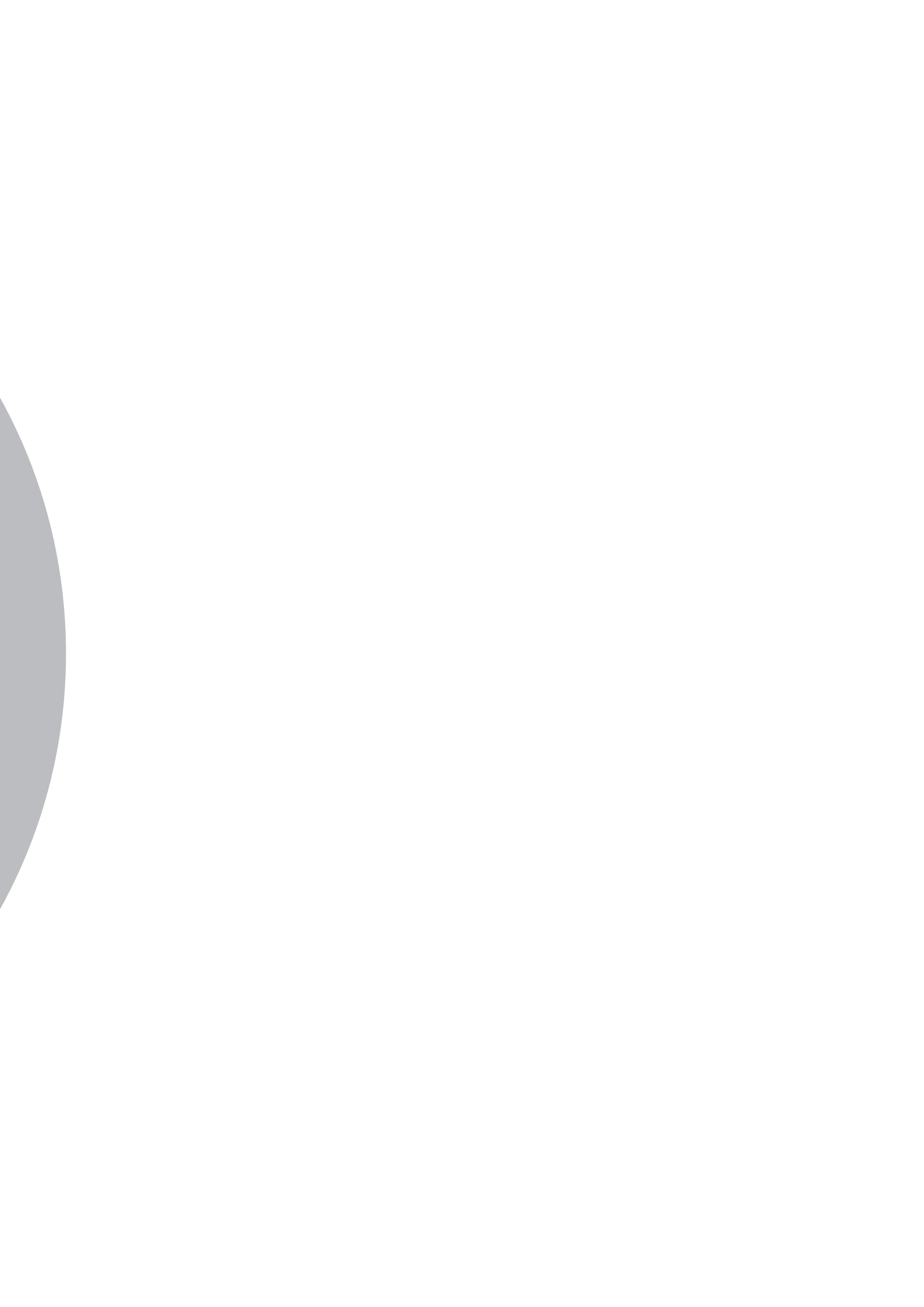
محمد حسين بركة

تشرين الاول / اكتوبر 2020

←  
على مر التاريخ، قوبلت  
الأزمات المالية بخطط إصلاح  
مبتكرة تساعد في تطوير مرونة  
النظام الاقتصادي للبلاد، إلا  
أن الأمر يختلف في العراق.

←  
المناخ السياسي والاجتماعي  
الصعب يعرقل أي خطط  
إصلاحية بدون وجود إرادة  
سياسية

←  
صناديق الثروة السيادية في  
العراق لا بد من أن تذهب إلى  
ما هو أبعد من الاستخدامات  
التقليدية التي نراها في العالم  
أجمع، وأن تستخدم بدلاً  
من ذلك كأداة للإصلاح  
الاقتصادي.



# آفاق إنشاء صندوق الثروة السيادي في العراق

محمد حسين بركة

تشرين الاول / اكتوبر 2020

## شكر وتقدير

كُتبت هذه الورقة السياسية بدعم من قبل فريدريش إيبيرت شتيفتونغ، عمان، الأردن. ونشكر شكراً خاصاً تم بيتشولات المدير المقيم لمؤسسة فريدريش إيبيرت الذي ساعد من خلال رؤيته وخبرته في هذا البحث، على الرغم من أن فريدريش إيبيرت قد لا تتفق مع جميع التفسيرات والاستنتاجات التي تقدمها هذه الورقة.

وشكر خاص إلى مركز البيان للدراسات والتخطيط، بغداد، العراق، وشكر خاص أيضاً إلى السيد أيمن الفيصل والدكتور علي طاهر الحمود على التعليقات التي حسّنت بنحو كبير من هذه الورقة.

**محمد بركة**، خبير في السياسات العامة في العراق. وتتركز أبحاثه على الحوكمة والإصلاح المؤسسي والتنمية الاقتصادية المستدامة. لديه خبرة واسعة في تطوير وتنفيذ السياسات السياسية والاقتصادية في العراق ، أثناء عمله في المؤسسات الرسمية والمنظمات الدولية ومراكز البحوث.

## إخلاء مسؤولية

أي شخص يستخدم هذا التقرير يقرُّ بشروط إخلاء المسؤولية ويوافق عليها، إذ أُعدَّ هذا التقرير بعناية فائقة للتأكد من أن جميع البيانات والحسابات المدرجة فيه دقيقة وكاملة قدر الإمكان، ولكن لا يمكننا تقديم أي ضمانات بشأن دقة أي أرقام، أو تحليلات، أو استنتاجات، أو توصيات، ولا سيما تلك البيانات التي تم الحصول عليها من أطراف ثالثة. إن البيانات الواردة في هذا التقرير صالحة للتواريخ الموضحة، وقد تؤثر التغييرات اللاحقة في جداول التعريفات، وأسعار الصرف، وأسعار الوقود، والمتغيرات الأخرى على الاستنتاجات العامة في التقرير، إلا إذا قدمنا على وجه التحديد تأكيداً كتابياً بخلاف ذلك. وإن الآراء الواردة في هذا التقرير ليست بالضرورة آراء مؤسسة فريدرش إيبيرت أو المنظمة التي يعمل المؤلف فيها، فلا تتبنى مؤسسة فريدرش إيبيرت ومركز البيان للدراسات والتخطيط أي بيان في هذا التقرير، ولا يتحمل المركزان أي مسؤولية عن أي خسارة، أو ضرر، أو نفقة من قبل أي طرف؛ نتيجة لاعتمادهم على أي مواد واردة في هذا التقرير. توافق جميع الأطراف التي تستخدم هذا التقرير على عدم تقديم أي مطالبة بأي تعويض من فريدرش إيبيرت ومركز البيان للدراسات والتخطيط أو أي من موظفيهما عن أي خسارة، أو ضرر يلحق بأي طرف، نتيجة اعتمادهم على أي مادة واردة في هذا التقرير.

## المحتويات

7	..... المقدمة
8	..... دراسة الأزمة الاقتصادية الحالية في العراق
11	..... صندوق الثروة الانسب لصالح العراق
11	..... (1) صناديق الادخار
11	..... (2) الصناديق الاحتياطية للرواتب التقاعدية
12	..... (3) صناديق الاستثمار الاحتياطية
12	..... (4) صناديق الاستقرار
12	..... (5) صناديق التنمية
14	..... ما فرص إنشاء صندوق ثروة سيادي في العراق؟
15	..... الخاتمة

## المقدمة:

الاقتصاد العراقي لا تكمن في الأزمة المباشرة، بل تكمن في أوجه القصور الهيكلية الأساسية، وأبرزها العلاقة بين الدولة والمواطن والاقتصاد.

ومن أجل القيام بذلك، سيدرس هذا البحث الأزمة المالية والاقتصادية في العراق لمحاولة التعرف على بعض القضايا الأكثر إزعاجاً التي ابتلي بها العراق منذ عام 2003. وهذا سيثبت أنه في حين أن الاقتصاد العراقي ما زال في مرحلة انتقالية، إلا أنه لن يتمكن من إحراز أي تقدم دون التعامل مع قضايا الاقتصاد السياسي المحددة التي تشكل شرطاً أساسياً للإصلاحات الدائمة. ومن الممكن أن يتحقق هذا من خلال ضخ الموارد المالية من الخارج إلى الميزانية حتى يتسنى للحكومة توجيه مواردها المحدودة نحو تنفيذ الإصلاح الاقتصادي. في البداية، لا بد من أن يكون هذا الصندوق الجديد تديراً قصير الأجل ليتم تطويره في وقت لاحق إلى آلية استثمارية طويلة الأجل لدعم مشاريع التنمية المستدامة. وعلى هذا فإن هذا البحث سيتطرق إلى الأنواع المختلفة من صناديق الثروة السيادية التي تدار في مختلف أنحاء العالم وقدرتها في التعامل مع التحديات الحالية التي تواجه العراق. وفي الختام، يوصي هذا البحث بأن تقوم الحكومة العراقية بتطوير صندوق الثروة السيادية المختلط الذي يبدأ كصندوق استقرار يتعامل مع التحديات القصيرة الأجل ثم يتحول إلى صندوق للتنمية يهدف إلى التغلب على التحديات الطويلة الأجل. ومن الصعب الترويج لبرنامج مستقل للإصلاح الاقتصادي إذا ما وضعنا في الاعتبار المناخ السياسي والاجتماعي في العراق، وهو ليس كافياً للتغلب على الأزمة الحالية ومنع نشوء مثل هذه المشاكل في المستقبل. وهذا هو السبب الرئيس لضرورة وجود صناديق الثروة السيادية، ولكن أيضاً السبب الذي يجعلها تساعد في استكمال أي برنامج للإصلاح الاقتصادي.

على مر التاريخ، قوبلت الأزمات المالية بخطط إصلاح مبتكرة تساعد في تطوير مرونة النظام الاقتصادي للبلد، إلا أن الأمر يختلف في العراق. نجحت جميع الدول الرئيسة المنتجة للنفط بإنشاء صناديق ثروة سيادية للمساعدة في التخفيف من آثار انخفاض الأسعار المحتمل على اقتصاداتها، إلا أن العراق لم يفعل ذلك بعد. ولم يسفر هذا عن قضايا مؤقتة تتعلق بالميزانية في العراق فحسب، بل لقد سمح أيضاً بترسيخ التحديات الاقتصادية الخطيرة في كل من الهياكل السياسية والاجتماعية في البلاد. للوهلة الأولى قد تشير الأزمة الاقتصادية الحالية للحاجة إلى صندوق ثروة سيادية للتغلب على التأثير الذي قد يخلفه هبوط أسعار النفط. بيد أن التحديات الاقتصادية التي تواجه العراق تتبع من قضايا قديمة. وعلى هذا، فهل من الممكن أن تساعد صناديق الثروة السيادية في تخفيف هذه التحديات التاريخية وتحقيق الإصلاح؟ وفي الواقع، هل يمكن أن تصبح أداة للتنوع المالي وسيلة للإصلاح السياسي والاجتماعي -الاقتصادي؟

ومثلها مثل الأزمات السابقة التي واجهها العراق، فقد قوبل هذا الموقف الحالي بوعد بالإصلاح الموجه نحو التغلب على القيود المالية الفورية، فضلاً عن المساعدة في إعادة توجيه الاقتصاد ككل. ولكن المناخ السياسي والاجتماعي الصعب يعرقل أي خطط إصلاحية بدون وجود إرادة سياسية. وبرغم أن المحاولات السابقة كانت مبنية على وعود كلامية، إلا أن جميع تلك المحاولات فشلت بسبب القضايا القديمة. ومع ذلك، فإن الأزمة الاقتصادية في عام 2020 لا تترك مجالاً للمناورة، إذ إن الإصلاحات المالية المطلوبة بشدة تتطلب أيضاً إصلاحات سياسية اقتصادية. وبالتالي فإن الإصلاحات السياسية والاقتصادية نفسها تحتاج إلى إصلاحات مالية حتى يتسنى لها النجاح. وهذا الغرض يستلزم بالتالي نهجاً مزدوجاً، وهو ما من شأنه أن يحل المشكلتين في آن واحد.

سيتطرق هذا البحث إلى مدى صلاحية تأسيس صناديق الثروة السيادية للمساعدة في خطة الإصلاح المقترحة التي تعتمدها الحكومة تنفيذها. إن صناديق الثروة السيادية في العراق لا بد من أن تذهب إلى ما هو أبعد من الاستخدامات التقليدية التي نراها في العالم أجمع، وأن تستخدم بدلاً من ذلك كأداة للإصلاح الاقتصادي. إن التحديات الرئيسة التي تواجه

## دراسة الأزمة الاقتصادية الحالية في العراق

وهذه ليست المرة الأولى التي يخضع فيها العراق لقيود اقتصادية بسبب انخفاض أسعار النفط أو التحديات الخارجية. كان انخيار أسعار النفط العالمية في عام 2014 وما صاحبه من حرب ضد ما يدعى بتنظيم داعش الإرهابي السبب في إجهاد الحكومة التي تأسست حديثاً آنذاك، والتي واجهت المهام المزدوجة المتمثلة في الإنفاق المحلي والعسكري. والواقع أن اعتماد العراق على النفط لتمويل ميزانيته كان سبباً في جعلها أكثر عُرضة للانخفاضات السابقة في أسعار النفط والأزمات الاقتصادية. وبرغم أوجه التشابه مع عام 2014، فإن الموقف الحالي أكثر إثارة للمشاكل بسبب عدد من الاختلافات. أولها هو التفاوت الكبير بين الدعم العسكري والمالي الدولي الذي حصل عليه العراق آنذاك، نتيجة للحرب ضد تنظيم داعش، مع الدعم الأقل الذي يتلقاه الآن. والثاني هو الاستقرار السياسي والاجتماعي النسبي الذي سمح للحكومة في عام 2014 بممارسة شكل من أشكال القيادة في مجالات الاقتصاد. وكلا هذين الأمرين غائبٌ في الأزمة الحالية. كما أدى تفشي وباء فيروس كورونا الذي تسبب في الركود العالمي إلى تقليل الدعم الدولي.

تكمن الطبيعة الحقيقية للأزمة الحالية وأهميتها في أوجه القصور الهيكلية التي يقوم عليها الاقتصاد العراقي. بعض هذه القضايا يتجاوز مداها تغيير النظام في عام 2003، لكنها بالتأكيد تفاقمت بسبب النظام السياسي الجديد الذي تأسس لاحقاً. تلخص القضية الأولى في تحديد دور الدولة في الاقتصاد. وبرغم أن هذا يتجاوز نطاق هذا البحث، فإن الفشل في التحول بنجاح من نظام اشتراكي إلى اقتصاد السوق الحرة لم يسفر إلا عن ترسيخ دور الدولة في الاقتصاد، وأدى إلى اتساع الفجوة الاقتصادية في المجتمع.

ويمكن أن يتسم ذلك بالنظام البيروقراطي المتضخم الذي طوره العراق ويقانون الأجور الشهرية الكبيرة الذي يتعين عليه أن يتعامل معه. ففي سبعينيات القرن العشرين، وأثناء الازدهار الاقتصادي في العراق، كانت البلاد تعمل بطريقة اشتراكية صارمة. وكانت الدولة تدير قادراً هائلاً من الشركات المملوكة للدولة وكانت تشارك في جميع القطاعات الاقتصادية وغير الاقتصادية. وهذا يتطلب استمرار تدفق رأس المال البشري للمحافظة على قدرته التشغيلية، ومن ثم، فقد نفذ العراق نظاماً مركزياً للتوظيف، حيث تم تخصيص وظائف حكومية لجميع خريجي الجامعات. وربما كان هذا

إن الاقتصاد العراقي يواجه الآن أزمة وجودية، وهي الأزمة التي نستطيع أن نصفها بالنظرة الأولى بأنها نتيجة لثلاث صدمات مترامنة. القضية الأولى هي تفشي وباء فيروس كورونا، الذي كانت له عواقب وخيمة على بلد مثل العراق. وقد أدى نقص الأموال العامة إلى إجهاد نظام الرعاية الصحية الذي كافح لاحتواء انتشار الفيروس مع تزايد أعداد الإصابات بنحو مستمر<sup>1</sup>. كما أثر على الاقتصاد ككل. وفي حين أن التحديات تتقاسمها العديد من الدول بسبب تقييد التجارة، فإن الأثر كان حاداً في العراق، الذي شهد زيادة حادة في معدل الفقر الوطني، من حوالي 20% قبل تفشي الوباء، إلى 34%، حسب تقديرات وزارة التخطيط<sup>2</sup>.

وتتمثل القضية الثانية بالانخفاض الحاد في أسعار النفط في بداية العام. بلغ متوسط عائدات النفط في العراق نحو 6.5 مليار دولار في عام 2019، في حين بلغ متوسط عائدات النفط في عام 2020 3.1 مليار دولار. هذه المبالغ -التي تشكل نحو 92% من العائدات الحكومية- لا تكفي لتغطية فاتورة أجور القطاع العام الشهرية، والتي تبلغ نحو 4.1 مليار دولار، ناهيك عن إجمالي الإنفاق الحكومي الشهري الذي يبلغ 6.9 مليار دولار. وهذه الأزمة بالذات تقود إلى القضية الثالثة، والتي تتمثل في اتفاقية منظمة الدول المصدرة للبترول (أوبك) لخفض إنتاج النفط بنسبة 23%. وكان هذا القرار بالغ الأهمية في استقرار أسعار النفط، ولكنه لم يضع في الحسبان أن العراق أكثر اعتماداً على عائدات النفط من أغلب المشاركين الآخرين. والواقع أنه في نيسان 2020، حينما تم التوصل إلى الاتفاق، كان العراق قد حقق أدنى عائدات له التي بلغت 1.5 مليار دولار<sup>3</sup>.

1. WHO COVID-19 Dashboard for Iraq, accessed via: <https://app.powerbi.com/view?r=e-yJrIjoiNjIjMDhiYmItZTlhMS00MDIhLT-g3MjItMDNmM2FhNzE5NmM4IiwidCI6ImY2MTBjMGI3LWJkMjQtNGIzOS04MTBiLTNkYzI4MGFmYjU5MCIsmMiOjh9>

2. وزارة التخطيط العراقية:

[https://mop.gov.iq/activities\\_minister/view/details?id=1216](https://mop.gov.iq/activities_minister/view/details?id=1216)

3. بيانات سومو، وزارة النفط، العراق، يمكن الوصول إليها عبر:

<https://somoil.gov.iq/exports>



عام 2005 وضع أسس إدارة المناطق شبه المستقلة ضمن هيكل فدرالي. ولكن غياب عدد من القوانين الحاسمة، مثل قانون النفط والغاز، أدى إلى الطعن في التفسيرات، الأمر الذي أدى إلى الافتقار إلى التعاون الاقتصادي. وترجع جذور هذه الاختلافات السياسية إلى جذور تاريخية، ولكن مع الأزمة الاقتصادية الأخيرة، كان التركيز الرئيس منصباً على الحقوق المالية والمسؤوليات التي يتحملها الجانبان (الحكومة الاتحادية وحكومة إقليم كردستان). والواقع أن أحدث المفاوضات بين بغداد وأربيل حول مخصصات الميزانية الاتحادية لعام 2020 كانت سبباً في التشكيك في جوهر هذه العلاقة. فمن ناحية، تعمل حكومة إقليم كردستان ككيان مستقل مالياً، مع عقود بيع النفط الخاصة بها، والتعريفات الجمركية والإدارة، بل وحتى الضرائب. ومن ناحية أخرى، فإنها لا تزال تطالب بحصة من الميزانية الاتحادية. وقد أصبحت هذه القضية أكثر تعقيداً مع الأزمة المالية الحالية، التي أدت إلى توتر الطرفين وطرح الشكوك حول مدى عدالة هذه الصفقة، ولا سيما بين المحافظات الجنوبية التي تشعر بأنها تدعم الإجراءات الاستقلالية لحكومة إقليم كردستان.

ومع تزايد حدة الخلاف السياسي، فإن القيد المالي الحقيقي المتمثل في التوصل إلى اتفاق طويل الأمد يتلخص في حقيقة مفادها أن حكومة إقليم كردستان أثقلت كاهلها بالديون المالية في مقابل المبيعات المتقدمة لتجار النفط. وهذه الالتزامات تجعل من غير الممكن على المستوى الاقتصادي أن تتولى الحكومة الاتحادية بيع نفط حكومة إقليم كردستان، والذي إذا تم من خلال مؤسسة تسويق النفط الحكومية (سومو) فمن الممكن أن يرفع سعر نفطها بما قد يصل إلى 8 دولارات للبرميل<sup>7</sup>. ومن ناحية أخرى، بدأت حكومة إقليم كردستان تتكبد خسارة هائلة وغير مستدامة. وعلى هذا فلا يوجد حافز مالي قد يدفع أياً من الجانبين إلى التنازل والتسوية، وهو ما يهدد باستمرار التوترات والخسائر المالية الضخمة بالنسبة لكليهما.

أما القضية الثالثة التي تعتمد على الاثنتين السابقتين فهي حالة نظام الإدارة المالية في العراق، وعلى وجه التحديد تنفيذ الميزانية الاتحادية. ويفتقر العراق إلى البيانات الدقيقة، وهي واحدة من الأدوات التي يحتاج إليها أي إصلاح لتطوير

<sup>7</sup>. بلغ متوسط سعر النفط في العراق 61 دولاراً للبرميل العام الماضي، في حين بلغ متوسط سعر النفط في حكومة إقليم كردستان حوالي 53 دولاراً للبرميل.

خياراً ممكناً في الوقت الذي كانت فيه الصناعة العراقية في أوج قوتها التنافسية في المنطقة، فضلاً عن أن سكانها يشكلون ربع حجمهم الحالي<sup>4</sup>. فبعد انهيار النظام السابق أصبح نظام التوظيف هذا غير قابل للاستمرار في ظل عشر سنوات من العقوبات، وإعادة توجيه مفاجئة نحو اقتصاد حر ونمو سكاني لا هوادة فيه.

استمرت الحكومات اللاحقة في الإفراط في توسيع قدرة القطاع العام من خلال الاستمرار في توظيف العمالة بما يتجاوز السعة المحددة، ناهيك عن غياب معايير الكفاءة<sup>5</sup>. وخلال السنوات من 2003 إلى 2015، ارتفع عدد موظفي القطاع العام من 1.2 مليون موظف إلى أكثر من 3 ملايين موظف<sup>6</sup>. ويُعتقد اليوم أن هذا الرقم قد وصل نحو 4.3 مليون موظف. في عام 2019، كانت الرواتب والمعاشات تشكل 55 تريليون دينار عراقي، والتي شكلت 83% من إجمالي العائدات، أو 92% من عائدات النفط. ولم يترك هذا إلا القليل للاستثمار أو غيره من النفقات الحكومية، مثل شبكة الحماية الاجتماعية، والبنية التحتية، ومشاريع إعادة البناء، والعديد من البرامج الحكومية الأكثر أهمية. في عام 2019، كانت الرواتب والمعاشات تشكل نحو 25% من الناتج المحلي الإجمالي في العراق. وبما أن النفط يشكل نسبة كبيرة من الناتج المحلي الإجمالي، في ضوء الهبوط الحالي في أسعار النفط، فإن هذه النسبة من شأنها أن ترتفع بشكل كبير في عام 2020. إن تخفيضات القطاع العام، وتخفيض الخدمة المدنية، وتعديلات رواتب الموظفين لا يتم التطرق لها في أي خطة إصلاح اقتصادي حكومي.

أما القضية الثانية التي أصبحت من مجالات الخلاف الاقتصادي والسياسي فهي العلاقة المالية بين الحكومة الاتحادية في بغداد وحكومة إقليم كردستان في أربيل. وقد حاول الدستور الذي تم الموافقة عليه من خلال استفتاء وطني

4. World Bank Data on Iraq, accessed via: <https://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL?end=2019&locations=IQ&start=1971>

5. Reports suggest that the efficiency of a public sector worker in Iraq stands at around 19 minutes per day.

6. Al-Mawlawi, Ali (2019), Public Payroll Expansion in Iraq, Causes and Consequences, LSE Middle East Centre Report.

استفاد المشهد السياسي الذي ساد العراق في مرحلة ما بعد عام 2003 من هذه العوائق، وذلك بإضفاء الطابع المؤسسي على أوجه القصور في الاقتصاد من أجل تحقيق مكاسب سياسية. وحينما كانت هناك محاولات لتنويع الاقتصاد وتطوير القطاع الخاص وحل النزاعات المالية بين الحكومة الاتحادية والسلطات المحلية، فإنها تعثرت نتيجة للقضايا المبينة أعلاه. إن التغلب على لعنة الموارد يتطلب سنوات من التحول، وهو ما لا يستطيع العراق أن يتحملة الآن. فضلاً عن ذلك، ومن أجل ضمان تنفيذ مثل هذه الإصلاحات، فلا بد أولاً من رفع الحواجز السياسية الاقتصادية الرئيسية.

مبادرات السياسات. وقد خلق ذلك صعوبات للحكومة العراقية في عدة مناسبات. على سبيل المثال، ظهرت صعوبات مع مراجعات ترتيبات الاستعداد الائتماني لصندوق النقد الدولي، وأيضاً في الآونة الأخيرة، حينما اضطرت الحكومة إلى سحب عدد من الإصلاحات المالية وتدابير خفض التكاليف التي تم تنفيذها مؤخراً. ولا توجد بيانات متسقة عن الموظفين الحكوميين، لذا فحينما خططت الحكومة لفرض ضريبة على علاوات موظفي الخدمة المدنية، لم يكن من الواضح مقدار الإيرادات التي سيحققها هذا. والواقع أن قضية القطاع العام الأكثر شهرة هي اعتراف الدولة بوجود «الموظفون الوهميون»، ولكنها برغم ذلك لا تعرف عددهم ولا تنفذ أي تدابير للقضاء على هذا الشكل من أشكال الفساد والإهدار المالي. وقد تسببت مشكلة نظام الإدارة المالية القديم هذه في مشاكل في تنفيذ الميزانيات الاتحادية، وزاد من تفاقمها انعدام التنسيق والاتصال بين الوزارات. فضلاً عن ذلك فإن وزارة المالية لا تملك فهماً واضحاً لأصولها السائلة. على سبيل المثال، لا يتم إيداع العائدات غير النفطية دوماً في الخزانة المالية، كما أن المشاريع الاستثمارية تعاني من نقص التمويل وسوء الإدارة.

وتتجلى هذه القضية أيضاً في النظام المصرفي، الذي يشكل السبب الرئيس وراء الافتقار إلى الاستثمار الأجنبي في العراق. وتعمل البنوك المملوكة للدولة كأجهزة صراف آلي حكومية، إذ يعمل نشاطها الرئيس على إقراض الحكومة الأموال عند الحاجة، ومن ثمّ فإنها كانت مثقلة بالديون المحلية من دون خطة قابلة للتطبيق لحل مشاكل التدفقات النقدية لديها. وينطبق هذا أيضاً على صندوق التقاعد الوطني الذي لا تزال أصوله ثابتة في هذه البنوك، وهو السبب الذي جعل الميزانية الاتحادية مثقلة بدفع رواتب التقاعد بدلاً من إحالتها إلى صندوق التقاعد. ولن تستمر قضية الديون هذه في النمو إلا في ضوء الميزانية الاتحادية المقترحة لعام 2020، والتي تتوقع عجزاً يبلغ 70 تريليون دينار عراقي، أي ما يقرب من 50% من الميزانية بأكملها<sup>8</sup>.

وهذه ليست بأي حال من الأحوال محاولة للاستخفاف بالتأثيرات السلبية لعنة الموارد التي يعاني منها العراق. وأن أي محاولة لحل هذه القضايا بنحو مستقل عن الخطاب الاقتصادي السياسي الشامل الذي اتخذه العراق محكوم عليها بالفشل. وقد

8. وذلك وفق مشروع موازنة 2020 الذي تم رفعه لمجلس النواب لإقراره.

للصندوق تسمح بتكوين أصول أوسع، وهو ما يساعد في خلق عائدات حقيقية متوقعة على استثماراتهم. وهذا من شأنه أن يساعد في تخفيف التحديات التي تفرضها لعنة الموارد، شريطة إدارتها على النحو اللائق وخلق مصادر بديلة للدخل ودعمها من قِبَل قطاعات صناعية ومالية أخرى.

تنشأ عدد من المشاكل عند تقييم قدرة صناديق الادخار على الاستمرار في العراق. فأولاً، قد يكون العراق دولة غنية بالنفط بمستويات عالية من الإنتاج والتصدير؛ ولكنه مبتلى بالإفراط في الاعتماد على عائدات النفط لتمويل ميزانية ضخمة. إن تقسيم أي من عائداته من النفط لن يؤدي إلا إلى تفاقم العجز الحالي في الميزانية. وثانياً، يتسبب هذا الاعتماد على النفط في تقويض صناعات أخرى في العراق وإنشاء صندوق ادخار الآن لن ينجح في التخلص من لعنة الموارد. وحين نسترجع الماضي الآن فسوف يتبين لنا أنه كان من المثالي إنشاء صندوق ادخار في سبعينيات القرن العشرين حين كان الاقتصاد العراقي مزدهراً، قبل أن يبدأ عصر الرعيعة. فضلاً عن ذلك فإن صندوق الادخار يتطلب قدرًا هائلاً من الانضباط من جانب الدولة حتى لا يتسنى الوصول للصندوق لأغراض أخرى، ومن المحتمل حدوثه في ظل أوضاع الضائقة المالية، كتلك التي يعيشها العراق الآن. وعلى هذا فإن إنشاء صندوق ادخار للعراق في ظل المناخ الحالي لن ينجح ولن يساعد في التغلب على التحديات الحالية التي تم توضيحها بالفعل.

**2) الصناديق الاحتياطية للرواتب التقاعدية** تشبه صناديق الادخار من حيث إنها استثمارات طويلة الأجل، ولكن لغرض محدد هو تكوين رأس المال لتلبية متطلبات التزامات المعاشات التقاعدية المستقبلية. كما أنها تختلف عن صناديق التقاعد التقليدية من حيث إنها لا تسعى إلى دفع رواتب تقاعدية على أساس منتظم، بل تسعى بدلاً من ذلك إلى التخفيف من ضغوط تزايد عدد المتقاعدين، والذي يتجاوز القوة العاملة الحالية. ومن الأمثلة على هذا الصندوق صندوق التقاعد النيوزيلندي، الذي أنشئ في عام 2001.

وعلى الرغم من النمو السكاني الحالي في العراق، فإن القوة العاملة الحالية تتجاوز بنحو كبير أعداد أصحاب رواتب التقاعد من كبار السن، إذ إن ما يقرب من 60% من نحو 40 مليون عراقي وُلدوا بعد عام 1991. وهذا يعني أن العراق يواجه تحدياً أعظم فيما يتعلق بخلق فرص العمل المستدامة ونمو اقتصاده. وقد يكون هناك سوء إدارة لصندوق الرواتب

## صندوق الثروة الأنسب لصالح العراق

هناك عدد من صناديق الثروة السيادية التي تدار إقليمياً وعالمياً، والتي يمكن دراستها حينما يتعلق الأمر بهيكل صندوق للعراق. ولكن النظر إلى هذه الصناديق وأهدافها الاقتصادية النهائية يتلخص في النظر إلى الأسباب التي أدت إلى إنشائها. وأحد الأسباب وراءها هو المساعدة في تجنب الأزمات الاقتصادية والمالية التي قد تنشأ عن عوامل داخلية وخارجية، ومن ثمَّ المساعدة في حماية اقتصاد الدولة أثناء أوقات الركود المماثلة للوضع الحالي في العراق. وهناك سبب آخر يتمثل في المساعدة في إعادة بناء البنية التحتية المتضررة أو تعزيز التنمية المستدامة من خلال استثمارات واسعة النطاق، وهو ما كان ليصعب تمويله لولا وجود صندوق الثروة. والسبب الثالث هو الادخار من أجل الأجيال المقبلة، وفي بعض الأحيان، وعلى وجه التحديد في صندوق رواتب التقاعد، تحسباً لتزايد عدد السكان الذي من شأنه أن يثقل ميزانية الدولة. والسبب الأخير، الذي كثيراً ما يكون موضع تجاهل وله علاقة وثيقة بالعراق، يتلخص في المساعدة في دعم الأنظمة الديمقراطية الهشة. إن صناديق الثروة السيادية قادرة على توفير المكاسب الاقتصادية والسياسية، والتي سوف تناقش في الأقسام اللاحقة.

هناك خمسة أنواع رئيسية من صناديق الثروة السيادية: صناديق الادخار، وصناديق احتياطي التقاعد، وصناديق الاستثمار الاحتياطية، وصناديق الاستقرار، وصناديق التنمية. ولكن الطريقة التي يتم بها تمويل هذه الصناديق وإدارتها تختلف أيضاً، إلا أن هذا البحث لن يفحصها بالتفصيل<sup>9</sup>، بل سينظر إلى بعض الأمثلة الإقليمية والعالمية وقيم مدى صلاحيتها حين يتعلق الأمر بالعراق.

**1) صناديق الادخار** التي تسعى إلى تحويل الثروة من موارد محدودة إلى أصول مالية متعددة، وهي تتمتع بشعبية بين البلدان الغنية بالنفط. وفي نهاية المطاف فإن هذه الصناديق طويلة الأجل التي تفترض الوفرة الحالية من النفط، أو أي سلعة أخرى، لن تدوم إلى الأبد، وهي بهذا تسعى إلى إنقاذ هذه الثروة الحالية من أجل المستقبل. ومن بين الأمثلة على صندوق الادخار هيئة الاستثمار الكويتية، التي تأسس في عام 1953، وهو أول صندوق للثروة السيادية<sup>10</sup>. إن الطبيعة الطويلة الأجل

9. تمت دراسة هذا مزيج من التفصيل في بحث سابق صدر من مركز البيان للدراسات والتخطيط.

10. <https://www.ifswf.org/member-profiles/kuwait-investment-authority>

ومن الممكن أن تمنح صناديق الاستقرار الدول النفطية ميزة حينما يتعلق الأمر بحروب الأسعار والتفاوض على الصفقات. ولقد شوهد هذا مؤخراً مع المبالغة في إنتاج النفط بين السعودية وروسيا في بداية عام 2020، والتي تسببت في انخفاض أسعار النفط العالمية إلى حد كبير، ولكنها تركت هذين البلدين سالمين بسبب الفائض في الاحتياطيات المالية على شكل صناديق استقرار، بسبب استغلالهما لهذه الاحتياطيات في حين كانت بلدان مثل العراق تعاني. وبسبب الإفراط في الاعتماد على النفط وضعف رأس المال، اضطر العراق إلى إبرام اتفاقية «أوبك+» التي جعلته عاجزاً عن التفاوض على أي شروط جيدة لنفسه. وربما كان امتلاك صندوق استقرار وشكل ما من أشكال أمن الميزانية من شأنه أن يسمح للعراق وبلدان أخرى بالمطالبة بتقسيم أكثر عدلاً للأعباء بدلاً من الاتفاق على توزيع متساو للخفض في الإنتاج بنسبة 23%.

**5) صناديق التنمية:** أصبحت هذه الصناديق ذات شعبية في الآونة الأخيرة فقط بعد الأزمة الاقتصادية العالمية لعام 2008. تتطلب هذا الصندوق الاستثمار في الأسواق المحلية بدلاً من السعي إلى الحصول على الأصول الأجنبية وتنوع مصادر الموارد. ولذلك، فإن الهدف الرئيس لصندوق التنمية هو تخصيص الموارد للمشاريع الاجتماعية-الاقتصادية التي ستساعد على تعزيز الاقتصاد، مثل مشاريع البنية التحتية. ومن الأمثلة على ذلك شركة مبادلة للاستثمار في الإمارات العربية المتحدة، التي تسعى إلى تحقيق أهداف الاقتصاد الكلي للدولة من خلال دعم مشاريع التنمية الرئيسة، كما شاركت في بيع الأصول الحكومية للقطاع الخاص لزيادة رأسمالها.

ليس هناك شك في أن العراق بحاجة ماسة إلى صندوق إنمائي لمعالجة آثار سنوات من المشاريع الاستثمارية الفاشلة، وعلى نحو أكثر إلحاحاً فيما يتعلق بتلبية احتياجات إعادة بناء المناطق المحررة، وإذا ما وضعنا في الاعتبار أن العراق يعاني من لعنة الموارد، فلسوف تكون الفائدة الواضحة المترتبة على صناديق الثروة السيادية هي المساعدة في تنوع اقتصادها. ولكن هناك عواقب أشد عمقاً فيما يتعلق بالاستقرار السياسي للاقتصاد الانتقالي. فعلى سبيل المثال، حينما يتعلق الأمر بلعنة الموارد، فإن زيادة قطاع النفط وانحدار قطاعات صناعية أخرى في العراق قد ولّد إيرادات كبيرة ولكنه فشل في إيجاد عمالة كبيرة. ونتيجة لمبيعات النفط، سعى العراق إلى تعزيز

التقاعدية الحالي، ولكن يمكن معالجة ذلك دون الحاجة إلى اللجوء إلى إنشاء صندوق احتياطي مخصص للرواتب التقاعدية في هذه اللحظة.

**3) صناديق الاستثمار الاحتياطية:** تحاول هذه الصناديق الاستفادة من الاحتياطيات الأجنبية المرتفعة التي تحتفظ بها البلدان من خلال استثمارات عالية المخاطر وذات عوائد عالية. عادة ما تقتزن هذه الأنواع من الصناديق بأشكال أخرى من الاستثمارات أو الصناديق، حتى لا تؤثر على المحفظة الاستثمارية الإجمالية في أي بلد، مع التغلب أيضاً على عبء الاحتفاظ بهذه الاحتياطيات دون أي عائد. ومن الأمثلة على هذا الصندوق الصندوق الاحتياطي العام للدولة في سلطنة عمان، الذي يستثمر الفائض في عائدات النفط والغاز لتحقيق عائدات مستدامة.

بيد أن مثل هذه الاستثمارات والأنشطة تتطلب خبرة كبيرة وبنية تحتية اقتصادية قوية يفتقر إليها العراق، فضلاً عن استخدام احتياطياته في البنك المركزي حالياً لتقليل العجز، ما يجعل صناديق الاستثمار الاحتياطية خياراً غير قابل للتطبيق.

**4) صناديق الاستقرار:** توفر هذه الصناديق إعانة قصيرة المدى للدول التي تمر بأزمات مالية مثل التي يواجهها العراق. يتم ذلك عن طريق عزل الاقتصاد عن انخفاض أسعار السلع عن طريق ضخ النقد في الميزانية حينما تنخفض الإيرادات. يساعد هذا الصندوق أيضاً في التغلب على أعباء لعنة الموارد من خلال سحب الإيرادات المكتسبة من ارتفاع أسعار السلع الأساسية وإعادة ضخها في الاقتصاد حينما تنخفض الأسعار<sup>11</sup>. سيساعد هذا في تطوير الصناعات الأخرى ويساعد الاقتصاد على النمو. يتم تمويل هذه الأموال من السلعة التي يعتمد عليها الاقتصاد الوطني، ومع ذلك، فإن الأسعار المنخفضة الحالية للنفط وعلاقتها بالميزانية الاتحادية المقترحة لعام 2020 لا تسمح بسحب أي إيرادات بهذه الطريقة. هذا يعني أن تمويل الصندوق لا بد من أن يتم بطريقة أخرى.

11. Al-Hassan, Abdullah et al. (2013), Sovereign Wealth Funds: Aspects of Governance Structures and Investment Management, International Monetary Fund (IMF) Paper.



المالية، ولا سيما مع حكومة إقليم كردستان، فضلاً عن تحديث النظام المالي والتصدي للاستغلال السياسي للاقتصاد.

والواقع أن هذه التحديات تتسم بديناميكية سياسية، وقد لا يكون تنفيذ أي من هذه الصناديق المذكورة آنفاً قادراً على تخفيف المأزق الذي يعيشه العراق حالياً. وعلى هذا فإن العراق في البداية يحتاج إلى نموذج صندوق ثروة مختلط يهدف إلى المساعدة في دعم تنفيذ الإصلاحات الاقتصادية. وفي البداية، سيبدأ هذا الصندوق كصندوق لتحقيق الاستقرار يعالج القضايا القصيرة الأجل ثم ينتقل إلى صندوق للتنمية للنظر في التغلب على التحديات الطويلة الأجل.

عملته الوطنية من خلال الحفاظ على قيمة مرتفعة للدinar العراقي، ما أدى إلى انخفاض ربحية الصناعات الأخرى وقدرتها التنافسية، وبالتالي إلى الفشل في التنوع. لقد تفاقم هذا الأمر بسبب ضعف الأسس المؤسسية التي يقوم عليها العراق، المبني على الريعية، ونتيجة لهذا فقد أدى ذلك إلى تأثير سلبي على الاستقرار الاجتماعي السياسي في البلاد، والذي يجسده تهمته السكان حينما يتعلق الأمر بالإصلاح السياسي<sup>12</sup>. وعلاوة على ذلك، فإن هذه الموارد الضخمة التي ينبغي لها أن تجلب الازدهار لبلد ما ينتهي بها الحال غالباً إلى القيام بالعكس تماماً، ولهذا السبب فإن 60% من أفقر سكان العالم يعيشون في بلدان غنية بالموارد.

غالباً ما تضمن الخطاب السياسي العراقي الوضع الاقتصادي للبلاد. قد استمرت النخبة السياسية في استغلالها لتحقيق مكاسب شخصية وحزبية، ولكنها خلقت أيضاً ثقافة اجتماعية اقتصادية تعتمد على الدولة استناداً إلى عقد اجتماعي عمق عليه الزمن. إن هذه القضايا السياسية تشكل إلى حد ما السبب وراء النظام الاقتصادي الفاشل ونتيجة له في الوقت نفسه. ومن الممكن أن يُقال إن وفرة النفط أدت إلى نمو اقتصادي أقل، ونواتج تنمية أقل، وديمقراطية أقل، وأن أي مبادرة من مبادرات صناديق الثروة السيادية في العراق لا بد من أن تحاول معالجة هذه القضايا الثلاث.

هناك حاجة ملحة لصندوق الثروة السيادية الذي يمكن أن يساعد في تمكين الإصلاح الاقتصادي في العراق. وهناك العديد من الفرص للإصلاح الاقتصادي من خلال الاستثمار والتنوع ونمو القطاع الخاص والتوافق الاقتصادي مع حكومة إقليم كردستان مما سيعزز التجارة فيه. بيد أن هذه التحديات السياسية الاقتصادية الحقيقية تهدد جميع تلك الفرص. ولكي تتم أي إصلاحات، فإن العراق يحتاج أولاً إلى خلق مساحة مالية معينة، بل يتعين عليه أيضاً أن يعالج هذه التحديات الحقيقية التي تواجه الاقتصاد السياسي. وهي تحتاج إلى خفض الإنفاق العام من خلال تنفيذ عدد من إصلاحات الإنفاق وتدابير بديلة لتوليد العائدات من شأنها أن تؤثر على عدد موظفي الخدمة المدنية في كشوف المرتبات الحكومية. كما يتعين عليها أيضاً أن تعمل على التوفيق بين قضايا الديون

<sup>12</sup> يقوم المحتجون حتى يومنا هذا بمظاهرات من أجل توفير وظائف في القطاع العام، غير مدركين أن مطالباتهم بالتوظيف العام تعمل على تمكين النخبة السياسية وفي نفس الوقت تزيد من حدة الأزمة الاقتصادية.

## ما فرص إنشاء صندوق ثروة سيادي في العراق؟

مكاسب شخصية/حزبية. إنه دليل على أن نظام السلطة التوافقية في العراق لم يؤثر على العملية السياسية فحسب، بل كان له أيضاً تأثير على الخطاب الاقتصادي في هذا البلد. فقد انقسمت الأحزاب السياسية فيما بينها بين مواقفها السياسية، ولكنها استخدمت أيضاً هذه المواقف للتأثير على القرارات الاقتصادية. وهذه واحدة من العقبات الرئيسة التي تواجه الإصلاح الاقتصادي والتي تم تسليط الضوء عليها بالفعل. وجميع هذه القضايا تشكل في استمرارية صناديق الثروة السيادية. وهذا هو السبب الذي يجعل العراق في حاجة إلى استغلال هذه الفرصة لإنشاء صندوق يعمل على كسب المال في هذه القضايا الرئيسة، وذلك لأن الحل السياسي لن يتحقق أبداً وقد يؤدي إلى نتائج عكسية. وكما تسلت العملية السياسية إلى الاقتصاد، فلا بد أيضاً من أن يتسلل الاقتصاد إلى النظام السياسي للمساعدة في إصلاحه.

وتتعلق القضية الأخيرة بكيفية تمويل هذا الصندوق، ولا سيما في ضوء الصعوبات المالية الحالية. ومن بين التدابير الفورية أن يتم هذا من خلال بيع الأصول الحكومية، في قطاعي النفط والكهرباء على وجه التحديد. وهذا من شأنه أن يساعد في توليد الأموال المباشرة على نطاق واسع وتقديم المساعدات في الخصخصة المطلوبة بشدة في هذه القطاعات. وهي وسيلة لتمويل هذا الصندوق، ولكنها تشكل أيضاً هدفاً لتنمية القطاع الخاص وتخفيف قبضة القطاع العام على الاقتصاد. بيد أن هذه العملية قد لا تمثل لمبادئ سانتياغو التي أيدها أعضاء المنتدى الدولي لصناديق الثروة السيادية، وكل ما ينتج من صناديق الثروة السيادية من فوائد، سيتم تسجيله كديون على الحكومة، وبإمكان الحكومة سداد هذا الدين في هيئة أصول. وقد لا تكون هذه العملية إلا مقياساً قصير الأجل، إذ إن عدد الأصول المربحة التي تحتفظ بها الحكومة محدودة حالياً، إلا أنها ستساعد في تمويل مرحلة الاستقرار الأولية للصندوق. وفي وقت لاحق، وبمجرد بدء تنفيذ الإصلاحات الاقتصادية وتبدأ إيرادات الدولة في التنوع، سيصبح من الممكن التخلص من عائدات النفط في مرحلة تطوير الصندوق.

إن هذه الأزمة المالية تُعد في هذا الصدد نعمة مستترة، لأنها سوف تعزز الإرادة السياسية المطلوبة لتفعيل الإصلاح الاقتصادي. ولكن صناديق الثروة السيادية ليست علاجاً سحرياً لكل داء، بل لا بد من أن تستخدم كوسيلة للتغلب على الحواجز الأكثر إزعاجاً حتى يتمكن الاقتصاد من البدء في عملية التحديث. أو بعبارة أخرى، لا بد من أن يقترن هذا الأمر بمبادرات أخرى مكمله للإصلاح الاقتصادي. وهذه الفرصة قائمة بالفعل في هيئة أجندة إصلاح الورقة البيضاء المقترحة التي تتولى الحكومة إعدادها.

وسوف تعمل هذه الورقة على توضيح الحيز المالي اللازم لتنفيذ إصلاحات اقتصادية أعظم، فضلاً عن وقف النزيف الفوري للنظام المالي<sup>13</sup>. وهناك أيضاً قانون مقترح هو الآن قيد النظر فيه في البرلمان. وسيساعد هذا القانون على إنشاء آلية سريعة المسار لمشاريع البناء الاستراتيجية المعجلة، ومن المقرر تمويلها من عائدات النفط<sup>14</sup>. وأخيراً، سوف تساعد شركة النفط الوطنية العراقية (INOC) المنشأة حديثاً في تنسيق صناعة النفط والمساعدة في جلب المزيد من الاستثمار إلى هذا القطاع الذي من شأنه أن يضيف المزيد من العائدات إلى الدولة. وقد تساعد كل هذه الفرص في حالة إنشاء صناديق الثروة السيادية من خلال القول بأن الصندوق سوف يساعد في تنفيذ مبادرات الورقة البيضاء. وسيساعد كتلة البناء بتمويل مشاريع محددة وسيكون مرتبطاً ارتباطاً وثيقاً بمؤسسة النفط الوطنية فيما يتعلق بتوفير المال لهذا الصندوق.

وهناك أيضاً عدد من التحديات التي قد تعوق إنشاء صناديق الثروة السيادية. يتلخص الأول في أسعار النفط المنخفضة نسبياً، وهو من شأنه أن يجعل من الصعب توجيه بعض العائدات المطلوبة إلى هذا الصندوق. وثانياً، التحديات السياسية، والتي يكاد يكون من المؤكد أنها سوف تؤخر هذه العملية، ولكنها تجازف أيضاً بالتلاعب بهذا الصندوق لتحقيق

13. Interview conducted with Minister of Finance Ali Allawi, accessed via: <https://gds.gov.iq/iraqs-deputy-prime-minister-and-minister-of-finance-outlines-fiscal-challenges-government-reforms/>

14. قدم مشروع القانون إلى مجلس النواب في عام 2019 وتمت قراءته مرة واحدة ومن المقرر التصويت عليه.

## الخاتمة

إن الاقتصاد العراقي لا يمكن أبداً أن يفصل تماماً عن سياسته. ومن الناحية التاريخية، فقد شهدت أواخر الخمسينيات إدخال إصلاحات زراعية، وكانت الستينيات بداية لسياسات اشتراكية، وكانت السبعينات ذروة صناعة النفط والمسار الريعي الذي سلكته البلاد، وكان اقتصاد الحرب هو الذي هيمن على الثمانينيات، وكانت التسعينيات مبتلاة بالعقوبات، ومن 2003 حتى هذا اليوم يواصل العراق الصراع مع التحول السياسي والاقتصادي.

ربما لم تتسبب هذه القرارات والمشاكل السياسية التراكمية في إحداث الأزمة الاقتصادية التي يواجهها العراق؛ ولكنها أدت إلى حتمية هذه الأزمة. وعلى هذا، وكما شهده العراق طيلة الأعوام الماضية، فإن أي خطة للإصلاح الاقتصادي محكوم عليها بالفشل ما لم تسع أيضاً إلى معالجة القضايا السياسية الاقتصادية. وهنا يأتي دور صناديق الثروة السيادية. إن امتلاك صناديق الثروة السيادية للتعامل مع بعض العقبات الصعبة، ولا سيما في بلد مثل العراق، من شأنه أن يساعد في تمهيد الطريق أمام إصلاح اقتصادي حقيقي ودائم.

إن العراق يحتاج إلى مثل هذا الصندوق المرن، الذي يستطيع أن يتحمل التكاليف المترتبة على القضايا الصعبة وتخفيف العبء عن الميزانية. بعبارة أخرى، يحتاج العراق إلى صناديق الثروة السيادية السياسية حتى يتسنى للنظام الاقتصادي أن يتخلص من التسلسل السياسي السلبي الذي يعرفه الآن. وسوف يبدأ هذا الصندوق كصندوق استقرار للمساعدة في تنفيذ برامج الإصلاح التي تنفذها الحكومة، وسوف ينتقل في وقت لاحق ليصبح صندوقاً إنمائيًا كاملاً. وأنداك يصبح اقتصاد العراق أكثر قوة وقدرة على الصمود في مواجهة الأزمات في المستقبل، والنمو المستدام لتلبية مطالب التوسع السكاني في العراق.







على مر التاريخ، قوبلت الأزمات المالية بخطة إصلاح مبتكرة تساعد في تطوير مرونة النظام الاقتصادي للبلاد، إلا أن الأمر يختلف في العراق. نجحت جميع الدول الرئيسة المنتجة للنفط بإنشاء صناديق ثروة سيادية للمساعدة في التخفيف من آثار انخفاض الأسعار المحتمل على اقتصاداتها، إلا أن العراق لم يفعل ذلك بعد. ولم يسفر هذا عن قضايا مؤقتة تتعلق بالميزانية في العراق فحسب، بل لقد سمح أيضاً بترسيخ التحديات الاقتصادية الخطيرة في كل من الهياكل السياسية والاجتماعية في البلاد. للوهلة الأولى قد تشير الأزمة الاقتصادية الحالية للحاجة إلى صندوق ثروة سيادية للتغلب على التأثير الذي قد يخلفه هبوط أسعار النفط. بيد أن التحديات الاقتصادية التي تواجه العراق تنبع من قضايا قديمة. وعلى هذا، فهل من الممكن أن تساعد صناديق الثروة السيادية في تخفيف هذه التحديات التاريخية وتحقيق الإصلاح؟



هذه ليست المرة الأولى التي يخضع فيها العراق لقيود اقتصادية بسبب انخفاض أسعار النفط أو التحديات الخارجية. كان انهيار أسعار النفط العالمية في عام 2014 وما صاحبه من حرب ضد ما يدعى بتنظيم داعش الإرهابي السبب في إجهاد الحكومة التي تأسست حديثاً آنذاك، والتي واجهت المهام المزدوجة المتمثلة في الإنفاق المحلي والعسكري. والواقع أن اعتماد العراق على النفط لتمويل ميزانيته كان سبباً في جعلها أكثر عُرضة للانخفاضات السابقة في أسعار النفط والأزمات الاقتصادية. وبرغم أوجه التشابه مع عام 2014، فإن الموقف الحالي أكثر إثارة للمشاكل بسبب عدد من الاختلافات. أولها هو التفاوت الكبير بين الدعم العسكري والمالي الدولي الذي حصل عليه العراق آنذاك، نتيجة للحرب ضد تنظيم داعش، مع الدعم الأقل الذي يتلقاه الآن.



استمرت الحكومات اللاحقة في الإفراط في توسيع قدرة القطاع العام من خلال الاستمرار في توظيف العمالة بما يتجاوز السعة المحددة، ناهيك عن غياب معايير الكفاءة. وخلال السنوات من 2003 إلى 2015، ارتفع عدد موظفي القطاع العام من 1.2 مليون موظف إلى أكثر من 3 ملايين موظف. ويُعتقد اليوم أن هذا الرقم قد وصل نحو 4.3 مليون موظف. في عام 2019، كانت الرواتب والمعاشات تشكل 55 تريليون دينار عراقي، والتي شكلت 83 % من إجمالي العائدات، أو 92 % من عائدات النفط. ولم يترك هذا إلا القليل للاستثمار أو غيره من النفقات الحكومية، مثل شبكة الحماية الاجتماعية، والبنية التحتية، ومشاريع إعادة البناء، والعديد من البرامج الحكومية الأكثر أهمية. في عام 2019، كانت الرواتب والمعاشات تشكل نحو 25 % من الناتج المحلي الإجمالي في العراق.