



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

فيروس كورونا والاقتصاد العراقي من سيهزم الآخر؟

رأفت البلداوي



سلسلة إصدارات مركز البيان للدراسات والتخطيط

عن المركز

مركز البيان للدراسات والتخطيط مركز مستقلٌ، غيرٌ ربحيٌّ، مقره 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 مستقلٌ، وإيجاد حلول عملية لقضايا معقدة تهمّ الحقلين السياسي والأكاديمي.

ملاحظة:

الآراء الواردة في المقال لا تعبّر بالضرورة عن اتجاهات يتبناها المركز، وإنما تعبّر عن رأي كتابها.

© حقوق النشر محفوظة 2020

www.bayancenter.org

info@bayancenter.org

Since 2014

فيروس كورونا والاقتصاد العراقي .. من سيهزم الآخر؟

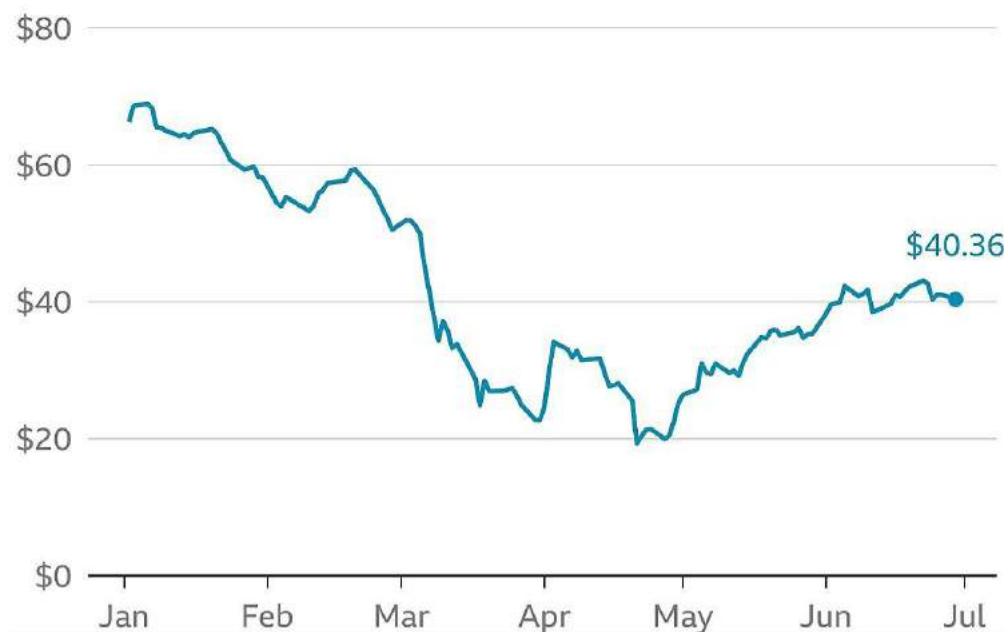
رأفت البلداوي *

شنّ فيروس كورونا حرباً ضروسأً على معظم اقتصادات العالم، هذه الحرب لم تنته حتى الآن، ولم يعلن عن هوية المنتصر فيها بعد، وما زالت كفة الحرب تميّل نحو طرف ما، مقابل طرف آخر أشد مقاومة. وعلى الرغم من الخسائر الفادحة، التي ألحقها الفيروس ببعض الاقتصادات في مختلف دول العالم، إلا أنها ما زالت تقاوم، من خلال مصادر أنشأها أيام الوفرة، التي بعضها قد يكون آيلاً للسقوط قريباً، أو إجراءات سريعة استطاعت من خلالها تخفيف الأزمة وتدعيمها.

إحدى هذه الاقتصادات المتأثرة كثيراً، هو الاقتصاد العراقي، فما إن بدأ الفيروس التاجي بالانتشار، وبدأت معه قيود الإغلاق الكلّي والجزئي في العالم، وما لحقه من انخفاض في أسعار النفط الدولية، حتى لاحت أزمة حادة في المالية العامة، سرعان ما ألقت بظلالها على الواقع العراقي. فلم تعد الإيرادات النفطية على وفق معدلات الأسعار الحالية، قادرة حتى على تغطية النفقات الحكومية التشغيلية، بما فيها رواتب الموظفين والمتقاعدين الذين يتسلّمون رواتبهم من خزينة الدولة المركزية، فضلاً عن الالتزامات الأخرى التي تتضمن التزامات مالية جراء القروض الخارجية.

* باحث متخصص في الشأن الاقتصادي العراقي.

شكل 1 أسعار النفط الخام بمنت من شهر كانون الثاني وحتى 30 تموز 2020



Source: Lora Jones, Daniele Palumbo & David Brown, *Coronavirus: A visual guide to the economic impact*, BBC News.
<https://www.bbc.com/news/business-51706225>

لم تقف تبعات وتأثيرات الفيروس عند هذا الحد، فبعد فرض قيود الإغلاق الكلي والجزئي في العراق، تأثرت معظم القطاعات الاقتصادية الأخرى بما فيها قطاع النقل والتجارة والخدمات والمصارف والسياحة الدينية، التي تشكل ما يقارب نصف الاقتصاد غير النفطي.

عمقت هذه التأثيرات إجراءات حكومية غير حقيقة، اتخذتها حكومة عبد المهدي المستقيلة (2018-2020) قبل الأزمة، عدّها البنك الدولي سلسلة من المحفزات غير المستدامة، التي مثلت زيادة التوظيف في القطاع العام، وخفض سن التقاعد، والتحويلات المالية المختلفة. بعدما

استطاعت حكومة العبادي (2014-2018) ترشيقها وتقليلها، فارتفعت تعويضات الموظفين في موازنة عام 2019 بواقع (7)¹ مليارات دولار عما كانت عليه عام 2018.

وإن هناك أزمة أخرى في ميزان المدفوعات ما تزال صامتة، فمع الفجوة في التدفقات الدولارية الداخلة، مقابل التدفقات الدولارية الخارجة، التي يستمر البنك المركزي في ردمها، قد تظهر مشكلةً حقيقةً أخرى، هذه المشكلة قد تدفع بضغوطٍ تصخميةٍ عالية، في اللحظة التي يتوقف فيها البنك المركزي عن تغطية الفجوة في هذه التدفقات، على اعتبار أن البنك المركزي هو المصدر الوحيد للعملة الأجنبية، وإن أي احتلال في توسيع السوق بالدولار، يؤدي إلى ارتفاعه؛ مما يعني زيادة في أسعار السلع المستوردة، التي بلغت قيمتها (45.7)² مليار دولار في عام 2018 فقط. فضلاً عن الأزمة الصحية وضغوطها المالية والاجتماعية والتي صعبت المهمة الحكومية أكثر، مع نظام صحي لا يتناسب وحجم الجائحة، فضلاً عن تزايد معدلات الاصابات والوفيات؛ مما ولد ضغوطاً شعبيةً على الحكومة الحالية ونقطة حادة على الحكومات السابقة، لعدم قدرتها طيلة السنوات السابقة على تطوير النظام الصحي، فضلاً عن الجوانب الأخرى.

على صعيد آخر، هناك أزمة لا تقل أهمية عن الأزمات الأخرى، وهي أزمة سياسية، فتوالى الحكومة الجديدة برئاسة الكاظمي عدة تحديات، أهمها صراع المحاور الذي يستضيفه العراق بنحو خارج عن إرادته، بين الولايات المتحدة الأمريكية وجمهورية إيران الإسلامية، هذا الصراع مستمر بشكل معلن، منذ مقتل قائد فيلق القدس الإيراني ونائب رئيس هيئة الحشد الشعبي بصواريخ أمريكية قرب مطار بغداد. إذ تقوم بعض الجهات باستهداف مستمر للسفارة الأمريكية فضلاً عن أرتال قوات التحالف الدولي والبعثات الدبلوماسية، هذا الاستهداف جعل الأمريكيين يفكرون بغلق سفارتهم في بغداد ونقلها إلى أربيل، فضلاً عن بعض البعثات الدبلوماسية الحليفة، مع تهديد

1. الميزانية العامة للدولة لسنة 2019، جريدة الواقع العراقية.

2. البنك المركزي العراقي، دائرة الإحصاء والأبحاث، النشرة السنوية لسنة 2019.

مبطن بفرض عقوبات اقتصادية فيما لو استمرت الحكومة العراقية بالتعاضي عن هكذا اعتداءات.

وهنالك تحدٍ سياسي آخر يواجه الحكومة الحالية، هو احتجاجات تشرين 2019، هذه الاحتجاجات التي رافقتها أحداث أمنية فظيعة، لها مطالب حقة، أهمها تحسين الخدمات، وفرص العمل، لكن التأثيرات الاقتصادية للفيروس جعل هذين المطلبين من الصعوبة بمكان تحقيقهما، مع الضائقة المالية الحالية، والضعف الواضح في دور القطاع الخاص بالاقتصاد؛ لذا فإن الضغوطات الشعبية ذات الأهداف الاقتصادية ستبقى عاملاً ضاغطاً مستمراً، مع استمرار الوضع الحالي على ما هو عليه الآن.

وبلغة الأرقام فإن الآثار المالية للجائحة وتأثيراتها المباشرة على الاقتصاد العراقي مع التوقعات باستمرارها كانت كبيرة، فانخفضت مؤشرات مالية متعددة يوضحها الجدول الآتي:

جدول 1 بعض المؤشرات المالية حسب تقديرات البنك الدولي³ (مليار دولار)

المؤشر/ ³ السنة	2019	2020
الناتج المحلي الإجمالي	234.1	171.3
إجمالي الإيرادات والمحج الحكومية	91	37.6
الإيرادات النفطية	84	31.2
الإيرادات غير النفطية	7	6.7
إجمالي النفقات	88.7	⁴ 88
النفقات الجارية	67.4	77.6
الرواتب والمعاشات	35	44.5
النفقات السلعية والخدامية	2.6	3.4
أخرى	23	25.7

3. تمثل بيانات سنة 2020، بيانات فعلية وتقديرية حسب تقرير البنك الدولي.

4. لا تتضمن تفاصيل الإنفاق بجملة النفقات بل أهم المؤشرات.

3.4	2.6	الفوائد المدفوعة
11.1	20.6	النفقات الاستثمارية
9.1	16.2	الاستثمارات النفطية
2	4.7	الاستثمارات غير النفطية

Source: World Bank Group, Iraq Economic Monitor Navigating the Perfect Storm (Redux), SPRING 2020, P 16.

ومع هذا العجز الواضح في الإيرادات مقابل النفقات العالمية، التي تمثل معظمها نفقات حاكمة لا مناص منها، فإن اللجوء للاقتراض لتغطية هذا العجز سريعاً هو الحل، وهذا ما حدث فعلاً عند نهاية شهر حزيران 2020 الذي شهد إقرار قانون الاقتراض المحلي والخارجي، لتمويل العجز المالي لعام 2020 الذي خول الحكومة الاقتراض بواقع (12.5) مليار دولار للاقتراض الداخلي و(5) مليار دولار للاقتراض الخارجي؛ لكن هذه المبالغ المقترضة سرعان ما نفذت، لتقديم وزارة المالية مقتراحاً لقانون آخر للاقتراض، وهو على طاولة مجلس النواب حتى الآن، وسبباً تأخر إقراره هو المبالغة التي أعدها غريبة، فطلبت الحكومة تمويلاً بمقدار (41) تريليون دينار عدا ما ستحصل عليه من الإيرادات النفطية وغير النفطية، لتغطية نفقات الثلاثة أشهر القادمة، وهو مبلغ كبير جداً إذا ما قارناه بنفقات الحكومة خلال التسعة أشهر المنصرمة بل إنه قد يقترب منها.

تقف أمام الاقتراض الداخلي عقبات عديدة أخرى، فمع عدم وجود إمكانية لبيع السندات الوطنية إلى الجمهور بسبب ضعف الثقة بالحكومة، فضلاً عن المصارف الحكومية والخاصة؛ بسبب عدم امتلاكها السيولة المالية الكافية، لم يتبقى أمام الحكومة سوى البنك المركزي الذي يمثل الملاجأ الأخير للإقراض، لكن قانون البنك المركزي رقم (56 لسنة 2004) لا يسمح للحكومة بالاقتراض المباشر منه، لذا فإن تجاوز هذه العقبة تتم عبر قيام المصارف الحكومية بشراء السندات الوطنية

شكلياً من الحكومة، ل تقوم المصارف في ذات الوقت بخصمها لدى البنك المركزي، ليتم التخلص من العوائق القانونية.

هذه المصد الذي تمثله احتياطيات البنك المركزي مع استمرار أسعار النفط ضمن نفس المعدلات الحالية قد ينهار خلال أشهر محدودة؛ لأنها بالأساس احتياطيات لتغطية العملة المحلية المصدرة، وإن إنخفاض هذه الاحتياطيات، إلى ما دون العملة المصدرة، سيؤدي إلى إنهاصار تدريجي في العملة المحلية؛ الأمر الذي سيدفع إلى ضغوطات تضخمية عالية، فضلاً عن قساوة القرارات الاقتصادية التي قد تصدر بعدها على كثير من شرائح المجتمع.

لقد أدى انتشار الفيروس السريع والآثار الاقتصادية والاجتماعية الناتجة عنه، إلى زيادة المفوة والفجوة بين الحكومة والشعب، ولاسيما بعد عجز الحكومة في دفع التزاماتها المتمثلة برواتب الموظفين العاملين في القطاع العام لشهر أيلول إلى حد (50) يوماً وربما تتكرر هذه المدة لشهر تشرين الأول أيضاً، هذا التأخر في دفع الرواتب، جعل معظم المواطنين متيقنون من سوء إدارة الحكومة للأزمة الحالية، وإن الإصلاحات الحقيقة، يجب أن تشمل الفساد الحكومي أولاً، واسترداد الأموال، واستحصال إيرادات الدولة المختلفة بصورة شفافة ونزيفة. هذه البداية بالإصلاحات ربما تحيي بيئة صالحة وإعادة للثقة بين الحكومة والشعب من شأنه أن يسهل عملية الانتقال إلى إصلاحات هيكلية واسعة، نحو تنويع الاقتصاد وتفعيل دور القطاع الخاص بكافة جوانبه.

إن قيام الحكومات المتعاقبة باتباع أسلوب ردات الفعل، مع كل أزمة، من شأنه أن يولد أزمات أخرى على أصعدة أخرى، وهذا ما حصل فعلاً، لأن غياب التخطيط الاقتصادي واعتماد إيرادات الدولة على مصدر شبه أحادي للتمويل كفيل بالخسار الخبارات المتاحة كافة، فلا مناص من التخطيط المسبق ودعم القطاع الخاص، لزيادة الانتاج المحلي، والأخذ بعين الجدية كافة التوقعات الاقتصادية على المستوى المحلي الدولي لتجاوز الأزمات الحالية والمستقبلية.

وللانتقال إلى اقتصاد متنوع وتجاوز الأزمة الحالية طرح وزير المالية العراقي، الذي يقود خلية الطوارئ المالية، ما سميت مجازاً بالورقة البيضاء، تضمنت الورقة عرضاً مفصلاً للمشكلات التي يعاني منها الاقتصاد العراقي، فضلاً عن محاور الإصلاح المقترحة وفق مجموعة محاور، ركز المحور الأول على تحقيق الاستقرار المالي المستدام من خلال تعظيم الإيرادات وترشيد النفقات، أما المحور الثاني فرکز على إصلاحات اقتصادية كافية على مستوى الجهاز المالي والتأميني، والزراعة والنفط والغاز، فضلاً عن القطاع الخاص وهيكلة الشركات العامة والتنمية البشرية. وركز المحور الثالث على تحسين البنية التحتية من الطاقة الكهربائية والاتصالات والنقل، وركز المحور الرابع والخامس على توفير الخدمات الأساسية بإعادة رسم نظام الحماية الاجتماعية، ونظام التقاعد، وتطوير الحكومة والبيئة القانونية.

طرحت الورقة مجموعة من الحلول لتحقيق المحاور المذكورة آنفًا، أولها ترشيد الإنفاق عبر تخفيض عجز الموازنة العامة إلى 3% من الناتج المحلي الإجمالي، وتخفيض فاتورة الرواتب من 25% إلى 12.5% من الناتج المحلي الإجمالي أيضاً، فضلاً عن إصلاح صندوق التقاعد وإيقاف تمويله من الخزينة العامة، وفي سبيل تعظيم الإيرادات ركزت الورقة على تحصيل إيرادات الطاقة الكهربائية، وتخفيض دعم الوقود للشركات العامة، وتفعيل برنامج استرداد الأموال المنهوبة والمسروقة.

أما الحلول التي قدمت في المحور الثاني، فطرحت الورقة زيادة رؤوس أموال المصارف الحكومية، وتسريع و Ting the services الإلكترونية، وتفعيل نظام التأمين على الودائع وتشريع قانون جديد للأوراق المالية، وفتح الأسواق التخصصية كسوق السلع وسوق تداول العملات، فضلاً عن إعداد قانون جديد للزراعة، وتفعيل الصناديق الزراعية الميسرة، وتوجيه الاهتمام إلى التنمية الريفية الشاملة، فضلاً عن تعزيز القابلية الإنتاجية لحقول النفط والغاز وإصلاح البنية التحتية لشبكات نقل الغاز واستقطاب المستثمرين لإنشاء مشاريع البيتكيمياويات، وتأسيس شركة غاز وطنية، ودعم القطاع الخاص وتنمية سياسات حماية المستهلك وهيكلة الشركات العامة المملوكة ذاتياً بإعادة

تصنيفها وتشريع قانون هيكلتها.

وركزت حلول المحور الثالث على استخدام عدادات ذكية لجباية أجور الطاقة الكهربائية، وتوسيع شبكة نقل الطاقة، واستقطاب أصحاب المولدات الأهلية وإدخالهم في مشاريع إصلاح قطاع الكهرباء، وركز على توفير البنية التحتية الرقمية، وإنهاء حالات التهريب لساعات الانترنت، أما فيما يخص قطاع النقل فتمثلت الحلول بتحديث الإطار القانوني والتنظيمي لقطاع النقل وتطوير الطرق الرئيسية وتطوير استراتيجية للمطارات، فضلاً عن تجفيف مناطق حرة ومدن صناعية قادرة على جذب الاستثمارات وتوفير فرص العمل.

أما حلول المحور الرابع فركزت على وضع خطة شاملة لقطاعي خدمات المياه والصرف الصحي، وإعادة هيكلة دوائر البلديات وإرساء الشراكة بين القطاعين العام والخاص، فضلاً عن استكمال تشريع قانون الضمان الصحي، وإصلاح الخلل في نظام البطاقة التموينية، وإعادة هيكلة صندوق التقاعد من طريق تحقيق الاستدامة المالية.

وبشأن حلول المحور الخامس، فقد تركزت على تعديل لائحة تنفيذ العقود الحكومية، وتشكيل فريق لمراجعة العقود الحكومية، ومتابعة العقود الكبرى، فضلاً عن ترسیخ مبادئ التوظيف على أساس الجدارة، واعتماد نهج الإدارة القائم على النتائج، وغيرها من الحلول.

لقد أشارت الورقة إلى مشكلات الاقتصاد العراقي، بل مشكلات الدولة العراقية ككل، وهي ورقة طموحة جداً، ربما تحتاج سنوات طويلة لتنفيذها بجدية، لكن المشكلة الحقيقة ليست هنا، فكل المشكلات التي طرحتها الورقة ليست بعيدة عن الحكومة، ولا عن الخبراء المحليين والدوليين، بل إن هذه المشكلات دائماً ما طرحت في مناسبات كثيرة، فموضوع هيكلة الشركات العامة ليس بجديد، وترشيد الإنفاق الجاري تطبيقه كل حكومة جديدة تتسلم مهامها، وجرت عدة محاولات

إصلاح على مستوى الطاقة الكهربائية والقطاع الخاص وغيرها؛ وهذا دليل واضح على أن المشكلة الحقيقية التي يعاني منها العراق، هي في تنفيذ الخطط وليس في كتابتها، ولاسيما أن تنفيذ أي إصلاح اقتصادي يصيّب الفتور مع تحسّن الوضع الاقتصادي وأسعار النفط تحديداً، على الرغم من أن العكس هو الذي من المفترض أن يحصل؛ لأن الإصلاحات الاقتصادية التي لم تحرر في أوقات الرخاء، فكيف سنجريها في أوقات الأزمات وتباطئ النمو؟

وتقف أمام الورقة عقبات أخرى عديدة، فالفريق الحكومي يسعى إلى مصادقة مجلس النواب على الورقة، الذي رفض الورقة بشكل غير رسمي حتى الآن، وهذا ما أعلنه صراحة الكثير من أعضائه؛ لما تحمله الورقة من إصلاحات ربما تكون قاسية، مما قد يجعله في حال القبول، أمام مواجهة شعبية، ولاسيما مع قرب موعد الانتخابات المفترضة في منتصف العام القادم.

أما العقبة الثانية فإن الورقة تضمنت مشاريع إصلاحية قصيرة ومتوسطة وطويلة الأمد، وهذا يتطلب خطة واستراتيجية أخرى للتنفيذ وتحديد الأولويات، وماهية المشاريع التي يمكن تنفيذها، الأمر الذي ربما يستغرقأشهراً، وإن الحكومة الحالية ووزير ماليتها علي علاوي لم يتبق من عمرهما الوظيفي إلا مدة محددة.

أما العقبة الثالثة فتتمثل بأن بعض الإصلاحات تحتاج إلى مبالغ طائلة، لا تمتلكها الحكومة حالياً، ولن تمتلكها في الأمد المنظور، وإن تحفيز الاستثمار بحاجة إلى إجراءات متعددة وطويلة حتى تستطيع توفير بيئة استثمارية آمنة للمستثمرين.

لقد حكمت هذا الورقة على نفسها بالفشل ابتداءً؛ بسبب عدم وجود مقومات تحقيقها، وإن نماذج الإصلاح من هذا النوع لا تمتلك الأرضية المناسبة حالياً لتدفعها نحو النجاح، لكن هذا لا يعني فشل الورقة بأجمعها، فهناك بعض الحلول الإجرائية التي من الممكن أن تنفذ بسرعة عبر

قرارات وزارية أو من طريق مجلس الوزراء، وإن اعتماد الورقة كمسار للإصلاح، يمثل أهم الطرق لتنفيذ إصلاحات مستقبلية.

لقد أطلقت حكومة الكاظمي أيضاً مبادرة «توظيف» ضمن مبادرة تفعيل مجلس الخدمة الاتحادي، التي هي أشبه بقاعدة معلومات شاملة للعاطلين عن العمل، مع وعود بتوفير فرص عمل في القطاع العام، والقطاع الخاص الذي ما زال ميت سريرياً، هذه المبادرة ستتقلب على حكومة الكاظمي عاجلاً أم آجلاً؛ لأنها خلال مدة محدودة ستعج بعشرات الآلاف من الشباب الذين يأملون الحصول على وظائف دون جدوى.

ومع كل هذه التحديات، يقف العراق الآن في مفترق طرق، ومع دخول الموجة الثانية من فيروس كورونا، فإن الخطر أصبح مهدداً أكبر، وربما تعاود أسعار النفط الانخفاض إلى مستويات متدنية، وهذا ما سيجعل الأزمة تعمق بشكل أكبر من ذي قبل، وإن التغيرات الصحية التي ستحصل في المدة القادمة على الصعيد العالمي، سترسم ربما صورة أوضح وتوقعات أدق، عن وضع الاقتصاد العراقي، والتي ربما ستعلن عن هوية المنتصر أخيراً.