# كتاب وقائع المؤتمر الدولي الرابع:

## التوجهات الحديثة في العلاقات الدولية والاعلام والعلوم الاجتماعية والتربوية (ITIRMSE-22)

١-٢ اب اغسطس ٢٠٢٢

أنقرة- تركيا

**Organized by:**

ARAB AMERICAN UNIVERSITY- PALESTINE

Scholar Worldwide (Schwlar)

# تخفيض قيمة الدينار العراقي في سنة عصيبة
# والمعالجات البديلة

أ. م. د. نوفل قاسم علي[1]

**مقدمة:**

واجه اقتصاد العراق في السنة العصيبة 2020 أكبر انكماش في عقدين بلغ 11٪. إذ هبط الناتج المحلي الإجمالي إلى أكبر قدر بين بلدان أوبك بحسب حصة النفط. واتسع عجز الموازنة إلى أكثر من 20٪ من حجم الموازنة منذ 2004، ليصل زهاء 40٪ لعام 2021.

**مشكلة البحث:**

بدل إجراءات التقشف الحكومية لمعالجة عجز الموازنة العامة تلقت الفئات الضعيفة موجة الغلاء التي نجمت عن تخفيض وزارة المالية قيمة الدينار، وليس من البنك المركزي وهذه مشكلة ثانية بحكم التخصص.

**أسئلة البحث:**

عالج تخفيض قيمة الدينار العراقي نسبة من عجز الموازنة العامة للدولة عام 2021. وقالت وزارة المالية: إن أثر التخفيض على الناس والمجتمع طفيف. فهل كان ذلك صحيحا؟ وكيف أمكن التغاضي عن السنة العصيبة مع تراجع اقتصادات العالم، ومنها اقتصاد العراق، مع جائحة كورونا؟

**أهداف البحث:**

هدف هذه الورقة تقييم عملية التخفيض الذي أجرته الحكومة في قيمة الدينار العراقي مطلع 2021، وتحليل المترتبات الاقتصادية والاجتماعية على الناس ومناقشة المعالجات البديلة، إذ جاء التخفيض في سنة عصيبة، من الركود الذي سببه اجتياح Covid-19.

**أهمية البحث:**

تعمل الدولة من حيث الأساس على تعظيم مواردها. والموارد ريعية كبيرة، بدل تخفيض النفقات الحكومية العامة والاستثمارية كذلك، إلى الحد الذي يمكنها من تخطي العجز المالي للموازنة العامة على 2021. وعلى الرغم من كل شيء، قررت الحكومة تبني الإجراء النقدي خلافا لكل التوقعات. إذ أضافت أرقاما إلى أموال الدولة، تسهم في تخفيض العجز المالي. إلا أنها في الوقت نفسه، أضافت مأساة اقتصادية-اجتماعية عصفت بالطبقة الفقيرة وضاعفت الناس الواقعين تحت خط الفقر المعيشي.

---

[1] أستاذ مساعد، قسم الاقتصاد. كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة الموصل، مدير مركز الدراسات الإقليمية ، جامعة الموصل.

**منهج البحث:**

ارتأت الورقة تحليل أبعاد التراجع الاقتصادي في العراق إثر جائحة كورونا واحتمالات التداعي الاقتصادي، ومآلات الأوضاع المجتمعية، وتقييم إجراء تخفيض سعر صرف الدينار لإنقاذ اقتصاد العراق، ومركز العجز المالي والنفقات مفتاح المعالجة، وصولا إلى نتائج التقييم والمقترحات.

أبرزها، من بين الكثير، تطبيق مبدأ اقتصاد النفقات العامة، الاستهلاكية والاستثمارية لهذه السنة العصيبة وتغليب مصلحة المجتمع على مكاسب الدولة والرسميين المسؤولين فيها، فضلا عن التوغل بالمعالجات في السياستين النقدية والمالية، والتعظيم الحقيقي والجاد للإيرادات العامة وتطبيق السياسات السيادية قبل كل شيء.

**الكلمات المفتاحية**: التمويل بالتضخم، تخفيض العملة، عجز الموازنة العامة، السياسة النقدية، السياسة المالية

الرمز بحسب JEL: E62 / E5 / H6 / E4 / G3

# Devaluating the Iraqi Dinar in Tough Year, Alternative Treatments

**Dr. Nawfal Kasim Ali**

**Abstract:**

This paper aims to assess the devaluation made by the government in the Iraqi dinar in early 2021, analyze the economic and social consequences for people in a tough year in addition to Covid-19 pandemic, and discuss alternative treatments. This sistuation added a substantial catastrophe to Iraq's already dilapidated economy, subsequent to a series of security-political fluctuations ended with the disposal of ISIS gangs with a calamity effects of the cities and provinces destruction, controlled for triple years.

This work supposes the state to maximize its worthy resources and reduce government public and investment expenditures to an extent can overcome the fiscal deficit of public budget 2021. Despite everything, the government decided to adopt the monetary measure, contrary to all expectations, to add figures to state funds that reduce the fiscal deficit and add to the socio-economic tragedy as well.

**Keywords**: Currency Devaluation, Public Budget Deficit, Monetary policy, Fiscal Policy

**مقدمة**

واجه اقتصاد العراق لسنة عصيبة في 2020 وأوائل السنة التالية، وشهد أكبر انكماش خلال عقدين بلغ 11٪، وهبط الناتج المحلي الإجمالي بأكبر قدر من بين بلدان أوبك حسب حصة النفط. اتسع عجز الموازنة بأكثر من 20٪ من حجم الموازنة منذ 2004، ليصل زهاء 40٪ لعام 2021 [1]. نسبة الدين إلى الناتج المحلي الإجمالي من بين أعلى المعدلات في أوبك+ ارتفعت أكثر من 20٪، عام 2020، لتصل 60٪ منه، وهو الارتفاع المرتفع الوحيد في ارقام العراق. ومن المزمع أن تنخفض قيمة الأصول الأجنبية الصافية كثيرا من 50 مليار دولار عام 2020 الى 10 مليار دولار عام 2024.

تخفيض قيمة الدينار العراقي كان حلا غير كافيا لسد عجز الموازنة، على أمل ان يكون التخفيض الأخير. لذا كان من المفترض ان يتعين على الحكومة اللجوء الى معالجة الطرف الآخر من الموازنة بدلا من تخفيض قيمة الدينار الذي هو في الأساس مهمة البنك المركزي. وكان عليها التركيز على السياسة المالية بدل السياسة النقدية في المعالجة، ولكن هذا لم يحصل لدواعي كشفت عنها هذه الدراسة.

للتثبت من أبعاد وآثار تخفيض قيمة العملة، ارتأت الورقة تحديد ابعاد التراجع اقتصادي في العراق اثر جائحة كورونا واحتمالات التداعي الاقتصادي. استدعى التحليل الوقوف على الأوضاع المجتمعية، وتقييم اجراء تخفيض سعر صرف الدينار لإنقاذ اقتصاد العراق. ولا بد من مراجعة الموازنة العامة 2020 تحليليا، لتحديد مركز العجز المالي. من تلك المقترحات، وأبرزها، من بين الكثير، هو تطبيق مبدأ اقتصاد النفقات العامة، الاستهلاكية والاستثمارية لهذه السنة العصيبة. كذلك تغليب مصلحة المجتمع على مكاسب الدولة والرسميين المسؤولين فيها، المستفيدين من الموازنة الاستثمارية. فضلا عن التوغل بالمعالجات في السياستين النقدية والمالية، والتعظيم الحقيقي والجاد للإيرادات العامة وتطبيق السياسات السيادية قبل كل شيء. اتضح ان النفقات العامة هي مفتاح المعالجة. وهذا يكفي الى حد ما من الوصول الى نتائج التقييم وتحديد المقترحات اللازمة.

توزعت التحليلات والمعالجات في ثلاثة مباحث. بدأت مع تراجع الاقتصاد مع خلاصة الأوضاع الداخلية، والسؤال هل كان تخفيض سعر صرف الدينار اجراء ناجحا لإنقاذ اقتصاد العراق؟ وماذا عن النفقات؟ خرجت الورقة بمقترحات حاسمة. انتظم التحليل الاستقرائي للورقة في: تحديد ابعاد التراجع اقتصادي في العراق اثر جائحة كورونا واحتمالات التداعي الاقتصادي؛ الأوضاع المجتمعية لتنتهي بانهيار موشك على الانهيار؛ وأخيرا، تقييم اجراء

[1] UNDP (20210), Arab Development Portal, https://arabdevelopmentportal.com/country/iraq

تخفيض سعر صرف الدينار لإنقاذ اقتصاد العراق مع التأكيد على مركز العجز المالي والنفقات مفتاح المعالجة فيه.

ومع ذلك، فإن أبرز النتائج تقترح التراجع عن التخفيض الكبير في قيمة الدينار، واعتماد سعر صرف وسطي بين التخفيض المعلن والسعر السابق، أي الى 1300 دينار للدولار. تقترح الأفضل من ذلك كله وهو الإجراء المالي بالتقشف وضغط النفقات العامة الجارية وتجميد النفقات الاستثمارية. اتضح ان النفقات العامة هي مفتاح المعالجة. وهذا يكفي الى حد ما من الوصول الى نتائج التقييم وتحديد المقترحات اللازمة.

## تراجع الاقتصاد

اتخذت الحكومة العراقية قرارا حاولت من طريقه تعديل مسار الاقتصاد والخروج من مأزق مالي خطير. وقد اتسعت جائحة كوفيد-19 اجتاحت العالم ومعها ركود اقتصادي عراقي بأكثر من 20٪، ومعظم الاقتصادات تعافت باستثناء العراق الذي أخذ بالانهيار المفاجئ. على الرغم أن العراق هو أحد أغنى عشر دول بالعالم بالثروات الطبيعية كالنفط والغاز الطبيعي والنحاس واليورانيوم والفوسفات والكبريت والحديد. كذلك بالعوائد التجارية من المطارات والاتصالات والمنافذ الحدودية وعوائد مليارية من ايرادات الخدمات العامة. واردات هيئة المنافذ الحدودية مثلا، في الشهر الواحد تفوق المائة مليون دينار، ولكن لا يصل منها الى خزينة الدولة سوى 10٪ منها فقط. واردات هيئة الاتصالات قد لا تعلم وزارة المالية عن حساباتها شيئا، تستحوذ الوزارات على تخصيصات الموازنة الاعتيادية بعقود وهمية 100٪. تلاعب رئاسة البرلمان بتخصيصات الخزينة الاستثمارية ومشاريع الاعمار.

تسربت مسودة مشروع قانون الموازنة العامة العراقية للدولة الاتحادية مطلع 2021 بعد تأخر كبير. تأخرت أكثر لدى البرلمان العراقي نحو شهرين لغرض التعديل و/ أو اقرارها، وكانت بحجم 150 ترليون دينار تعادل 120 مليار دولار. وكانت الضجة الكبيرة التي أثارت الرأي العام المحلي أكبر من أن تمرر الموازنة.

عانى اقتصاد العراق، وهو ثاني مصدر للنفط في أوبك، من انخفاض أسعار النفط بسبب جائحة كوفيد-19. فضلا عن معاناته في الآثار الاقتصادية-الصحية-الاقتصادية لانتشار الفايروس الى درجة البدء بالتفكك الاقتصادي [1]. مع التهميش الذي عانت منه معظم

[1] Al Ansary, Khalid and Nour Al Ali (2020), Iraq Devalues Its Currency as Economy Unravels, December 19, https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-12-19/iraq-devalues-currency-by-record-against-dollar-as-economy-wilts

القطاعات الانتاجية على مدى العقدين الأخيرين تقريبا انكشف الاقتصاد سريعا على عجز مريع وبات على شفا الانهيار[1].

لذلك وقفت الدولة في عام 2020 عاجزة عن الحفاظ على مداخيلها او اقرار موازنة بالحد الادنى او دفع المرتبات بدون قروض. تجاوزت الموازنة المائة وعشرين مليار دولار، تتصاعد وتيرتها سنويا. فيها تسديد سنوي يفوق الخمسة مليارات دولار كفوائد فقط، بلغ عجز الموازنة حدا لا يمكن تجاوزه حتى بالقروض، وقد عجز البنك المركزي عن سداد ديونه.

السبب الأول، بحسب دراسة لأحد المواقع الدولية المتخصصة هو "ان العراق لا يشكل دولة حقيقية او اقتصادية موحدة سياسيا. هو عبارة عن اجزاء جغرافية متناثرة غنية بالموارد، تجثم عليها مجموعات تمتص الثروات بتواطؤ او بتهديد او ابتزاز، ولا وجود للدولة العراقية سياسيا واقتصادية وعسكريا لا وجود لها. وهذا مصدر سوء الادارة العاجزة وفسادها وفشلها عن ادارة الموارد. الأخطر من ذلك ان تستمر التركيبة نفسها بالسيطرة، والخطر الأكبر هو ان يعيد الشعب تدويرها."[2]

جاء تخفيض قيمة الدينار محاولة يائسة في معالجة العجز. لكنه أضاف مشكلة ثالثة الى معاناة الناس، كما ذكر في أعلاه. فبات الحال مع تراجع البترو–دولار مع اضافة تباطؤ ركودي مع التضخم المفتعل، للتمويل بالتضخم. بدأت الحكومة العراقية تواجه ضائقة مالية تبعتها أزمة اقتصادية نجمتا عن انخفاض أسعار النفط وتخفيضات في مستويات إنتاج النفط الخام[3] وبحسب الحصة الانتاجية ضمن منظمة الأوبك. مع الأسباب المشار اليها في أعلاه عمدت الحكومة، وتحديدا وزارة المالية الى التنسيق مع البنك المركزي والبرلمان العراقي واقناعهما بتخفيض السعر الرسمي للدينار العراقي من حوالي 1190 إلى 1450 للدولار الواحد[4]. هذا يعني تخفيض للدينار بنسبة 22٪ مقابل الدولار. يوم السبت الموافق 19 كانون أول 2020 أعلنت الحكومة أنها تخفض قيمة العملة للمرة الأولى منذ الغزو الذي قادته الولايات

---

[1] صالح، د. مظهر محمد (2021)، إشكالية الاقتصاد الانتقالي في العراق – استقطاب مالي أم اغتراب اقتصادي ؟، شبكة الاقتصاديين العراقيين، 16/06: http://iraqieconomists.net/ar/2012/06/21/د-مظهر-محمد-صالح-إشكالية-الاقتصاد-الا-5/

[2] ريكرز، بوب و نافذ زوك (2021)، أسباب العجز المالي للبنك المركزي العراقي، موقع Oxford Economics، تشرين أول 2020، تقرير منشور في 6 شباط.

[3] الجلبي، عصام (2020)، رؤيتنا في هبوط سعر النفط الأمريكي، موقع الناقد العراقي، 04/28: https://www.alnaked-aliraqi.net/article/76270.php

[4] وزارة المالية العراقية (2020)، القانون المقترح للموازنة العامة، البيان الاعلامي، ص2، ك1، ص101.

المتحدة عام 2003، لتقليل الضغط على المالية العامة في الوقت الذي تحاول فيه تأمين مساعدات خارجية بمليارات الدولارات.

برر البنك المركزي العراقي في بيان له ان هذا هو أول تخفيض لقيمة العملة منذ 2003. وسيعاد بيع الدولار للبنوك المحلية بسعر 1460 دينارا للدولار الواحد. وطالب العراق الذي بات يعاني من نقص السيولة الشركات بدفع ملياري دولار مقدما مقابل النفط. وهي خطوات لتجنب استنزاف احتياطاته من العملات الأجنبية. جاء التبرير بأن السبب هو استنزاف فيروس كورونا الطلب على الطاقة وتسببه في انهيار الأسعار، سعت الحكومة أواخر 2020 إلى الحصول على مدفوعات مقدمة مقابل عقد توريد خام طويل-الأجل للمساعدة في التخفيف من وضعها المالي المتردي.

الأمر من ذلك، الحكومة وقعت في تناقض مع خطأ الإجراء الذي أقدمت عليه. وهو من الحلول التي نسبت الى وزير المالية ولم يستطيع نفيه. للخروج من المأزق اقترح الوزير اجراءات بديلة! منها تخفيض رواتب أساتذة الجامعات والتعليم العالي الحكومي، بدعوى انها رواتب مرتفعة. لكن بعدما جوبه بالتنديد والشجب ووصف بأنه غير مهني ولا علاقة له بالأمور المالية للدولة، اقترح فرض ضريبة الدخل على مجمل موظفي الدولة العراقية! التبرير هو أن احتياطي الحكومة للرواتب القابلة للدفع تكفي لعدة أشهر فقط. وقد تعرضت هذه المقترحات للنقد الشديد محليا وعالميا. فمثلا، نشرت مؤسسة بلومبرج مقالا ذكر فيه: "كان تخفيض قيمة العملة أسلوبا لا مفر منه بسبب انخفاض أسعار النفط العالمية وضغوط الميزانية التي تواجه العراق".[1]

على اي محلل التوقف قليلا عند العبارة الأخيرة؛ (وضغوط الميزانية التي يواجهها العراق). فما هي تلك الضغوط؟ الحكومة لم تعلن أية اجراءات تقشفية حكومية في موازنة النفقات العامة ولا تخفيضات في موازنة النفقات الاستثمارية. والمشروعات الاستثمارية وبرامجها التنموية، لمن يعلم، هي أقرب الى الصفر، وهي سبب رئيس للانتفاضة الشعبية، تشرين 2019. الحكومات العالمية أول ما لجأت اليه هو تخفيض جانب النفقات العامة. وهو أسلوب بدهي لا يحتاج الى علم او تخصص مهني. وارتفعت مبالغ الموازنة في العراق ارتفعت مبالغ الموازنة، بشقيها الجاري والاستثماري واتسع العجز أكثر وأكثر، برغم كل التداعيات.

الحكومة قالت إن هذا التخفيض حصل لمرة واحدة ولن يتكرر. لكن المؤشرات المنشورة تشير الى ان الأمر ليس كذلك. النتيجة كانت مع رد الفعل الشعبي مع الزيادة الناتجة في تكاليف

[1] Bloomberg (2020), Professional Solution, https://www.bloomberg.com/news/terminal/QLPEWXT0G1KZ, On Terminal Page.

المعيشة وارتفاع التضخم بمقدار 20-22٪ وفقدان الدخل الفردي الحقيقي لخمسه، مع عدم التقشف الحكومي.

حذر رئيس الحكومة (السيد مصطفى الكاظمي، الذي تسلم رئاسة الوزراء في مايو 2020-ت1 2022)، أن الحكومة ستكافح لتسديد رواتب الموظفين دون زيادة الديون. هذا يهدد بتكرار الاضطرابات التي أسقطت حكومة السابقة برئاسة السيد عادل عبد المهدي في ذلك العام، وشهد مقتل مئات المتظاهرين.

كان المتظاهرون قد أعربوا في ميدان التحرير ببغداد نهاية تشرين أول 2019 عن أسفهم لسياسات المسؤولين الفاسدين، مع تردي الخدمات الحكومية العامة، مثل تردي امدادات الطاقة الكهربائية والخدمات الصحية المتداعية وتردي البنى التحتية المتهرئة أصلا ونقص الوظائف. وحثوا الحكومة على تجاهل تخفيضات حصص إنتاج أوبك، خلافا للتوجهات الدولية.

الاقتصاد العراقي يتدهور وبات يتحول إلى تهديد لأوبك، فصندوق النقد الدولي توقع أن يتقلص اقتصاد العراق بنسبة 12٪ عام 2020، أكثر من أي دولة عضو أخرى في أوبك بموجب حصة إنتاجية. عجز ميزانيته سيبلغ 22٪ من الناتج المحلي الإجمالي. في وقت راهن فيه رئيس وزراء العراق على الإصلاحات الاقتصادية، والمقترح الغربي يفيد أنه "لتحقيق النجاح، يجب عليه استمالة المحتجين الشباب في البلاد وإطلاق العنان للمساعدات الأجنبية من المانحين المترددين لتحاشي تصعيد الأمور!". [1]

قدر ارتفاع مستوى التضخم بمقدار التخفيض بأكثر من 23٪ خلال أيام، أكثر مما ذكر في أعلاه من نسبة تخفيض قيمة الدينار، جاءت هذه الخطوة جزءا من خطة أوسع لما سمي إصلاح اقتصاد العراق المعتمد على النفط. وأن الحكومة سوف تعمد الى تقليص الرواتب العامة، كما أشير. لكن ما أنقذ الوضع أن هذه الإجراءات الحكومية المقترحة قوبلت بالفعل بمعارضة من أعضاء البرلمان الذين خشوا من إثارة غضب الناخبين بعد الاحتجاجات الحاشدة التي هزت البلاد.

الغريب أن الحكومة العراقية أصرت على تخفض قيمة الدينار وأقنعت البرلمان باقرار ذلك، في الوقت الذي يتداعى فيه الاقتصاد. قالت الحكومة إن تخفيض قيمة العملة سيكون لمرة واحدة. وأنه بعد اقرار تخفيض قيمة الدينار، لم يتسبب التنفيذ بتكرار اضطرابات قاتلة، ولكن

[1] Ghosh, Bobby (2020), Iraq's Prime Minister Bets Big on Economic Reforms, https://www.bloomberg.com/view/articles/2020-10-26/iraq-s-prime-minister-kadhimi-bets-big-on-economic-reforms

هناك توقعات أنها بداية لتعديل مؤلم 1. كيف؟ سيكون تخفيض قيمة الدينار مؤلما للناس البسطاء، وأنه لا يرجح أن يكون التخفيض لمرة واحدة. فمن المحتمل أن يؤدي الانخفاض في احتياطيات النقد الأجنبي التي تصدرت الموازنة إلى مزيد من التعديل والتخفيض في قيمة الدينار، إما رسميا أو على الأرجح في السوق2. فجاءت تحليلات هذه الدراسة لتؤشر جذور المشكلة، لا مظاهرها وآثارها3.

## الوضع المالي

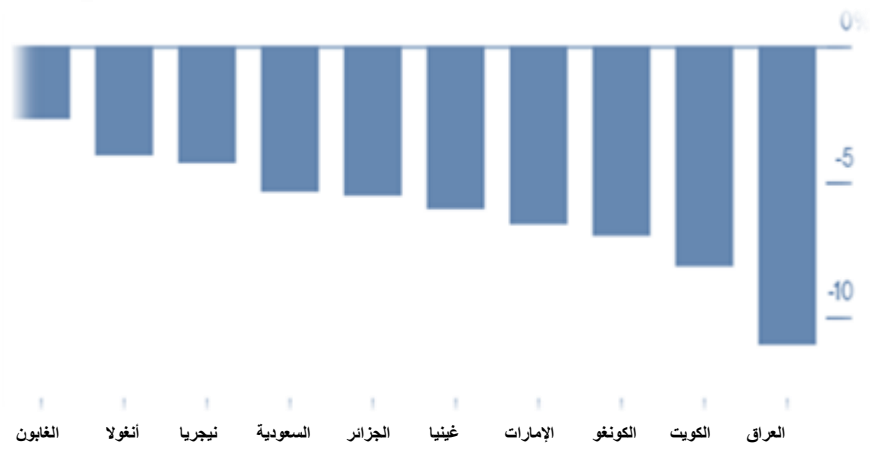
على الرغم من أن العراق هو ثالث أكبر مصدر للنفط في العالم، إلا أن اقتصاده عانى من جائحة فايروس كورونا التي أضعفت الطلب العالمي والحصص المتفق عليها مع مصدري النفط الآخرين لتحقيق الاستقرار في السوق أيضا أن سقف صادراته النفطية التي يمكن للعراق تحقيقه مقيد، مما يضيق خياراته لزيادة الإيرادات وبحسب آخر تقديرات لصندوق النقد الدولي 4 تقلص اقتصاد العراق في 2020 بنسبة 11٪. وعلى الرغم أن هذا الانخفاض هو أقل من التوقعات الأولية للصندوق 12.1٪، لكنه لا يزال يترك العراق مع أكبر انكماش بين أعضاء أوبك الخاضعين للحدود القصوى للإنتاج، مما يسلط الضوء على اعتماده المفرط على النفط. وأن نمو الناتج المحلي الاجمالي الحقيقي بات من أكثر معدلات النمو سالبية وتباطؤا بين بلدان مجموعة أوبك (الشكل 1). والسؤال هو عن الاتجاه المحتمل لهذا التراجع المريع.

[1] Al Ansary, Khalid and Nour Al Ali (2020), Iraq Devalues Its Currency as Economy Unravels, Dec 19, https://financialpost.com/pmn/business-pmn/iraq-devalues-its-currency-by-a-record-as-economy-unravels

[2] منصة بلومبرج (2020)، الشؤون المالية وأدوات البرمجيات، تداول الأسهم وخبرة الأسواق المالية ومؤسساتها على الصعيد العالمي: https://www.bloomberg.com/profile/company/5350Z:US

[3] تاريخ هذا التحليل أواخر كانون الثاني (يناير) 2021.

[4] Abeer Abu Omar and Khalid Al Ansary(2020), Iraq's Currency Devaluation May Not Be Enough to Salvage Sinking Economy, Dec 24, https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-12-24/iraq-s-devaluation-may-not-be-enough-to-salvage-sinking-economy




الشكل 1: تباطؤ اقتصاد العراق، الأكبر بين بلدان أوبك ونمو الناتج المحلي الإجمالي في عام 2020، المصدر: صندوق النقد الدولي

**هل يتداعى اقتصاد العراق؟**

في هذه السنة العصيبة ينخفض اقتصاد العراق بأكبر قدر بين أعضاء أوبك بموجب الحصة النفطية. يتوقع صندوق النقد الدولي أن يستمر صافي الأصول الأجنبية للعراق في الانخفاض بشكل حاد حتى عام 2024. السؤال مع هذه الحالة، هل يمكن لاقتصاد العراق ان ينهض من جديد؟ [1].

نسبة الدين إلى الناتج المحلي الإجمالي تعد من بين أعلى المعدلات في أوبك+ ، وهي مجموعة تضم مصدرين للنفط من خارج أوبك مثل روسيا. على المستوى الدولي الاقتصاد المنهار في العراق يتحول إلى تهديد لأوبك. كما يلاحظ نسبة الدين الحكومي إلى الناتج المحلي الإجمالي والمؤشرات التوضيحية في العراق (الشكل 2).

[1] Wallace, Paul and Khalid Al Ansary (2020), Iraq's Crumbling Economy Is Becoming a Threat to OPEC, Oct 28, https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-10-28/iraq-s-crumbling-economy-is-becoming-a-threat-to-opec

| القيمة المتوسطة | القيمة السابقة | اعلى قيمة | أقل قيمة | الفترة | الوحدة |
|---|---|---|---|---|---|
| 68.30 | 46.90 | 344.30 | 32.00 | 2020-2010 | ٪ من GDP |

الشكل 2: نسبة الدين الحكومي إلى الناتج المحلي الإجمالي والمؤشرات في العراق 2010-2020

المصدر: بيانات صندوق النقد الدولي، اقتصاديات التجارة

https://tradingeconomics.com/iraq/government-debt-to-gdp

## المشكلات المالية

كان من المقرر أن يتوسع عجز الميزانية العراقية في ذلك العام عند أكبر قدر منذ 2004 ليتجاوز 20٪. تم تسريب مسودة موازنة الدولة لعام 2021 قبل تخفيض قيمة العملة واطلع عليها المجتمع والعالم. وبات يتوقع للعراق عاما صعبا آخر [1]. قدرت صادرات النفط في الموازنة بمتوسط 3.25 مليون برميل يوميا، بمتوسط سعر آني مفترض يبلغ 42 دولار. تتبنى الموازنة عجزا يبلغ نحو 58 تريليون دينار (45 مليار دولار). هذا اذا وفقط اذا صحت السياسات وأصابت الأهداف. والإطار الآتي يوضح تفصيل النفقات التشغيلية والاستثمارية لخطة الموازنة العامة المقترحة للحكومة العراقية 2021، (الاطار 1).

في خطة الموازنة المقترحة، التي وافق عليها مجلس الوزراء [2] بتاريخ الأحد 29 كانون أول 2020 على أمل أن يقرها البرلمان في كانون أول 2021، تبلغ أسعار الدعم من صندوق النقد الدولي نحو ستة تريليونات دينار، وهو جزء يسير من العجز، ذكر بعض المحللين أن تخفيض قيمة العملة كان ضروريا لكي يثبت للمقرضين الدوليين أن العراق جاد بشأن الإصلاح. لكنه غير كاف لإطلاق المساعدة التي تريدها الحكومة. قال مارك بوهلوند، كبير محللي أبحاث الائتمان في REDD Intelligence: "ستكون هناك حاجة لخفض الموازنة للحصول على دعم مالي كبير".

| |
|---|
| النفقات التشغيلية 122.676 ترليون دينار<br>النفقات الرأسمالية 27.375 ترليون دينار موجودات ومشاريع<br>البرامج الخاصة 967 مليار (نحو ترليون) دينار<br>المجموع للنفقات الرأسمالية 27.375 ترليون + البرامج الخاصة 967 مليار (0.967 ترليون) = 28.342 ترليون. يضاف 2 ترليون دينار اعمار وتنمية مشاريع المحافظات كافة = 30.342 ترليون للموازنة الاستثمارية، والحقيقة هي اكبر تسريب في الموازنة العراقية.<br>هذا مع حقيقة مؤلمة تتمثل بالمديونية، وهي اقساط الدين العام الداخلي والخارجي البالغة 14.762 ترليون دينار مطلع 2021. |
| الإطار 1: النفقات التشغيلية والاستثمارية لخطة الموازنة العامة المقترحة للحكومة العراقية 2021 |

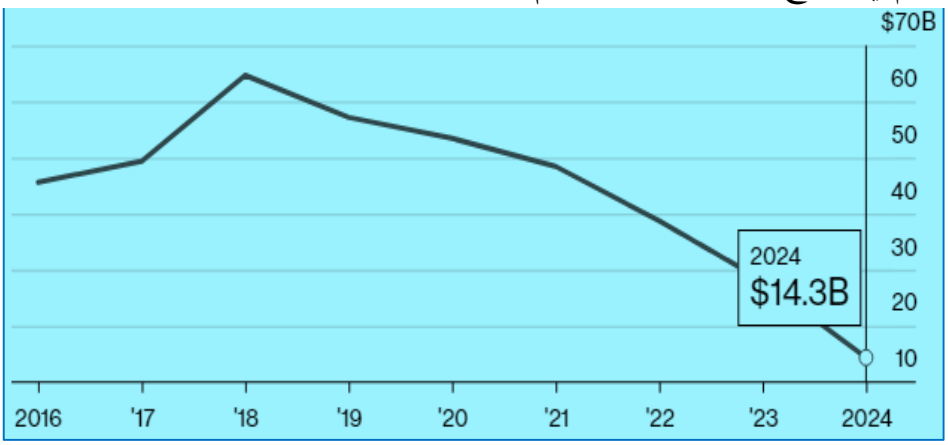
[1] منصة بلومبرج (2021)، https://www.bloomberg.com/news/terminal/QLPIENT0AFB4

[2] مجلس النواب العراقي (2021)، معلومات مسربة من اجتماعات 2019-2020 بصدد موازنة عام 2021.

2.سقوط حر

بدأت الأصول الأجنبية الصافية تنخفض لدى البنك المركزي منذ العام 2018، واستمرت بالانخفاض في السنوات التالية (الشكل 3). من الطبيعي المتوقع أن يستمر صاف الأصول الأجنبية بالانخفاض كثيرا حتى عام 2024. فمنذ الإعلان عن تخفيض قيمة الدينار في 19 كانون أول 2020، ضاقت الفجوة بين سعر الصرف الرسمي وسعر الدينار في السوق السوداء، مما يشير إلى أن التعديل ساعد في تخفيف الضغط عن أسواق المال في وقته.

لكن الحكومة التي تشكلت بعد احتجاجات العام 2019، والتي أطاحت برئيس الوزراء السابق عادل عبد المهدي لا تزال هشة وطفقت تكافح وطأة المعارضة لخطط دحر القطاع العام في بلد باع فيه السياسيون ولاءهم للمال لعقود، بتوفير الوظائف الحكومية.

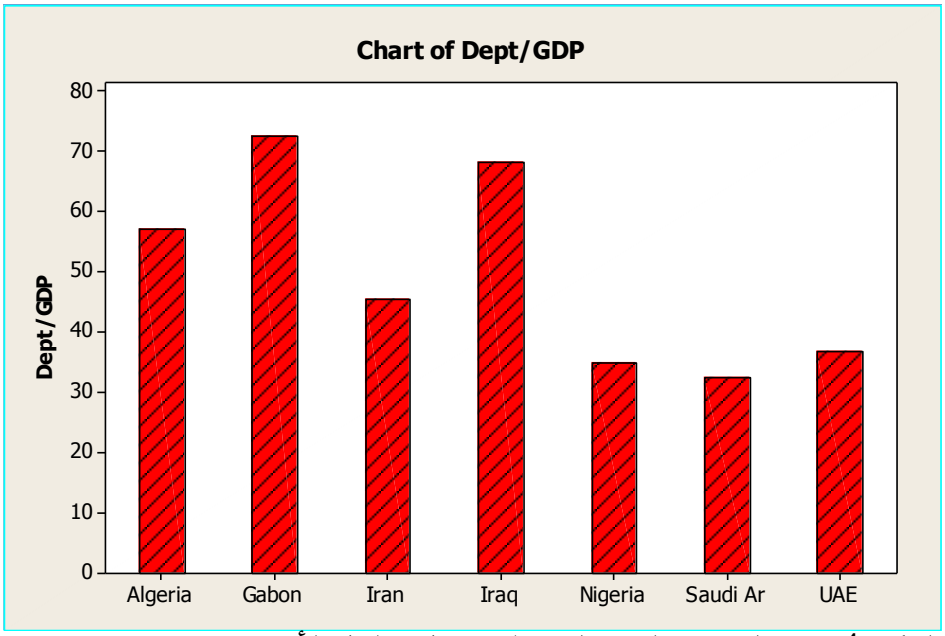



الشكل 3: هبوط صافي الأصول الأجنبية في العراق منذ 2018 وتوقعاتها لغاية 2024

المصدر: بيانات صندوق النقد الدولي

هناك حقائق متداولة بين المحللين حول الأوضاع المالية للدولة العراقية، تشير الى انه: "ستكون لدى الحكومة العراقية مشكلة الاستجابة للأوضاع الطارئة التي يشهدها العراق بعض المشكلات مع تمرير الإصلاحات في الميزانية من خلال البرلمان" [1].

[1] الطبقجلي، أحمد (2020)، كبير مسؤولي الاستثمار للعراق في شركة آسيا فرونتير كابيتال وأستاذ مساعد في الجامعة الأمريكية في السليمانية في العراق: https://www.bloomberg.com/opinion-economics




الشكل 4: نسبة الدين إلى الناتج المحلي الإجمالي في دول في الأوبك

المصدر: بيانات صندوق النقد الدولي

وهذا انطباع متوقع، لأنه سيتعين على تلك الحكومة الانتقالية التعامل مع تلكم المشكلات. قد يتساءل البعض عما اذا كان، أو سيكون هناك صعود في وقت آخر، أو بمعنى هناك تخفيض حكومي آخر في قيمة الدينار العراقي. الارتفاع البارز للأسف في العراق، تمثل بتحليق عالي يقبع في نسبة ديون العراق إلى الناتج المحلي الإجمالي. وهذا التحليق هو من بين أعلى المعدلات بين أعضاء أوبك، كما يوضح (الشكل 4). عليه، لا مناص من تبني اجراءات مالية بديلة أنسب من قبل البنك المركزي، وهو راعي السياسة النقدية، بدل الحكومة.

الانعكاسات المجتمعية

ضائقة مالية نتيجة انخفاض أسعار النفط العالمية. تقلص حصص البلدان المصدرة الذي أفضى الى تباطؤ وركود كبيرين وانخفاض الطلب العالمي، انعكس هذا الأمران مباشرة على العراق. تراجع محلي للنشاط الاقتصادي بسبب جائحة كورونا، من جانب ومن ناحية ثانية، كان هناك تضخم مكبوت بفعل السيطرة على سعر صرف الدينار لأكثر من عشر سنوات وبخاصة بين 2010 و2020. والعراق كان خارجا لتوه من حرب ضد الإرهاب استنزفت قدراته المادية والبشرية.

وهذه الدراسة تتوقع ان أسعار النفط العالمية ستعاود حركتها مع/ أو بدون الإجراءات بخصوص أساليب الوقاية من فايروس Covid-19. وسوف تعاود الأسواق أنشطتها، أو 70-80 منها على الأقل.

ليس من المعقول أن تكون ايرادات الدولة 91 ترليون دينار، (72 ترليون دينار من النفط والباقي من موارد أخرى) والنفقات العامة 122 ترليون دينار. أي عجز متعمد أربعون ترليون دينار. وعجز مضاف ومفروض من التزامات العراق الدولية من أقساط قروض وفوائد سنوية وببنود كثيرة جدا، خارجية وداخلية بحدود ثلاثين ترليون دينار، ليبلغ العجز الكلي في الموازنة سبعون ترليون دينار.

الإطار 2: العجز المخطط في الموازنة العراقية لسنة 2021

تخفيض قيمة الدينار كان ملاذا لشيء من التعديل في مقدار العجز المالي لموازنة 2021. ولكن هذا التخفيض غير كاف لسد عجز الموازنة. فضلا عن ذلك لن يكون التخفيض الوحيد أو الأخير (الإطار 2). يصعب النبؤ بالتطورات في الوقائع الاقتصادية لكن الدلائل تشير وبصورة كبيرة الى أن هذا الإجراء هو الملاذ الوحيد أمام وزارة المالية، وسيبقى كذلك ما لم ينظر في الإجراءات البديلة. أبرزها إجراء تخفيضات كبيرة في الإنفاق، لن يكون ذلك كافيا لمنع حدوث ألم اقتصادي أكبر. وما أوفر مجالات المعالجة التي تقترح البدائل تاليا.

المقترح البديل

خيار يفرض نفسه، هو إعادة النظر ببنود موازنة 2021. تحديدا، تخفيض النفقات. خيار بدهي لكن قراره من أصعب القرارات على الحكومة. ميزته انه يبعد مخاطر التضخم عن 62٪ من الأفراد المجتمع من الطبقتين الوسطى والفقيرة. هناك قائمة جرد واسعم البنود التي يقع على عاتق الحكومة تخفيض نفقاتها.

| مالية الحكومة العراقية | المؤشر المالي | أقل قيمة | أعلى قيمة | القيمة السابقة | القيمة الأخيرة |
|---|---|---|---|---|---|
| الدين الحكومي إلى الناتج المحلي الإجمالي | نسبة مئوية من GDP | 32.00 | 344.30 | 46.90 | 68.30 |
| ميزانية الحكومة | نسبة مئوية من GDP | -34.90 | 10.70 | -0.90 | -17.50 |
| قيمة الميزانية الحكومية | مليون دينار عراقي | -16599895.00 | 61244368.00 | -131747.00 | 1472988.00 |
| الإيرادات الحكومية | مليون دينار عراقي | 1119448.00 | 119466403.00 | 17311942.00 | 24994967.00 |
| النفقات المالية | مليون دينار عراقي | 468749.00 | 111723523.00 | 17443689.00 | 23521979.00 |

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| الإنفاق العسكري | مليون دينار عراقي | 217.00 | 9493.00 | 7599.00 | 6994.00 |
| التصنيف الائتماني | | | | | 23.00 |

الجدول 1: المؤشرات المالية الرئيسة للحكومة العراقية لسنة 2020

تخفيض النفقات العامة اجراء قاس على الحكومة لكنه يجنب الاقتصاد ويلات، ويحتاج الى شجاعة كبيرة في تبنيه وتنفيذه. القائمة يمكن التوصل اليها. وستنشر ضمن تفصيل المقترحات. هذه السطور كتبت مطلع كانون الثاني 2021. بعد احالة الموازنة من أمانة مجلس الوزراء الى البرلمان العراقي. الأخير صرح بحاجته الى ما بين 20-30 يوم لقراءتها والمداولة بشأن اقرارها. الندوة التي قدمت فيها هذه الورقة يوم 10 كانون ثان 2021. يمكن ان تسهم الرؤية بتقديم المقترحات العلمية والعملية الأكثر ملاءمة للاقتصاد. المقترح هو ايقاف كل المشاريع والنفقات الاستثمارية يوفر 30.342 ترليون دينار عراقي. وبالتالي تخفيض العجز أو ربما تجنبه كليا.

في الوقت ذاته ايقاف عمليات الفساد المباح للطبقة الحاكمة والنخب السياسية تجهز على جانب من الموازنة. ليس هذا حسب، ان معظم الجهات والمستويات في الحكومة التنفيذية تقتدي وتتطفل، في الغالب الأعم، على بنود وتفريعات الموازنة الجارية. حتى المرتبات أصابها نسب مريعة من عمليات الفساد الاداري الذي طال الأموال العامة.

التقييم الاقتصادي للتخفيض

في إنقاذ اقتصاد العراق جاء تخفيض سعر الصرف بعد جائحة كوفيد-19 وانخفاض اسعار النفط. لقد تسببا بركود يضاف اليه عامل التضخم فتولد في الاقتصاد ركود تضخمي. والسؤال هو: هل ان تخفيض قيمة العملة في اقتصاد متداعي هو قرار صائب؟

الايرادات

تم في الفصل الأول من الموازنة المقترحة احتساب الايرادات من تصدير النفط الخام على اساس معدل سعر (42) دولار للبرميل ومعدل تصدير يومي 3.250 مليون برميل، بضمنها 250 الف برميل يوميا "من كميات النفط الخام المنتج في اقليم كردستان" وعلى اساس سعر صرف (1450) دينار لكل دولار. (المادة-1-اولا-ب)

قدرت الايرادات 92 تريليون دينار، 73 تريليون منها من النفط، والبقية ايرادات غير نفطية بمقدار 17.78 تريليون. وقد نصت المسودة "تلتزم حكومة اقليم كردستان بتسليم معدل (250000) برميل خام يوميا من النفط الخام المنتج من حقولها، تسوق هذه الكمية عن طريق شركة تسويق النفط، سومو. على ان تسلم الايرادات النفطية وغير النفطية الى الخزينة العامة للدولة حصرا" (المادة-11-ثانيا-أ).

والسؤال كذلك: هل تتضمن فقرة "الثروات المعدنية" عوائد الصادرات وعوائد بيعها في السوق المحلية؟

حسب البيانات الرسمية لوزارة النفط فان معدل صادرات الاقليم (احادية الجانب) في الفترة (من آذار الى نهاية تشرين اول 2020) بلغ صادرات النفط حوالي 432 الف برميل يوميا. بافتراض استمرار المعدل نفسه فان حكومة الاقليم ستستمر في التصدير والاحتفاظ بعوائد 182 الف برميل يوميا، فضلا عن حصتها من الموازنة الاتحادية.

بما ان انتاج النفط في الاقليم يحتسب ضمن انتاج العراق فيما يتعلق باتفاقات (اوبك+). وان حصة العراق حسب الاتفاق الاخير ستكون في شهر كانون ثاني 2021 بحدود 3.857 مليون برميل يوميا فان استمرار الاقليم في "تصدير" 432 الف برميل يوميا، ستجعل من الصعب على العراق تصدير 3 مليون برميل يوميا وذلك بسبب تغطية متطلبات المصافي العراقية التي تقدر بحدود 550 الف برميل يوميا، كما في شهر تشرين ثاني الماضي. ومع ذلك لم تتناول وزارة المالية هذا الموضوع ولم تضعه في الحسبان عند اعداد مسودة الموازنة.

سبق ان اعدت دراسة رسمية وقدمت الى مجلس الوزراء بتاريخ 31 كانون اول 2019، قدرت مجموع الاضرار الناتجة عن كميات النفط التي تصرف بها الاقليم ولم تقم حكومة الاقليم بتسليمها الى الحكومة الاتحادية قد تجاوز 128 مليار دولار، فكيف انقلب الامر؟

بسبب القرارات الخاطئة والفساد فقد خسرت حكومة الاقليم العديد من القضايا امام محكمة لندن للتحكيم الدولي مما ترتب عليها دفع البلايين لخسارتها الدعوات وساهمت هذه الغرامات في العجز المالي.

ان "البيع المسبق" لنفط الاقليم ساهم في تراكم ديون الاقليم والفوائد العالية عليها، وغير ذلك.

من ضمن الامور الغريبة جدا والمحيرة للغاية التي وردت في مسودة الموازنة اعتبار "الكلفة التشغيلية لنقل النفط الخام المصدر من قبل الاقليم" ضمن "النفقات السيادية" (المادة 10- ثانيا)! يتبين ان الاقليم صدر 432 الف برميل يوميا دون موافقة الحكومة الاتحادية. ولم يسلم دولارا واحدا لخزينة الدولة فكيف يمكن اعتبار كلف تصدير تلك الكمية ضمن النفقات السيادية!؟

يتكرر الامر نفسه عندما "تلتزم الحكومة الاتحادية بتسديد الكلف التشغيلية عن النقل بحدود (350) الف برميل يوميا من النفط الخام المصدر عن طريق انبوب التصدير. منها (250) الف برميل من نفط الاقليم و(100) الف برميل ..." (المادة 11- رابعا). وهنا يلاحظ خلل صياغة. خلل غير متوقع من وزارة المالية: الرقم (350) يشير الى الف برميل يوميا بينما

الرقمين (250) و(100) يشيران الى الف برميل (بدون يوميا)! وقد يكون هذا خطأ مطبعيا، ولكن من اين تأتي ولمن تعود الكمية (100) الف برميل يوميا؟

النفقات مفتاح الأزمة

أشار الفصل الثاني الى تخصيص 150 تريليون دينار نفقات عامة، منها 122 تريليون نفقات تشغيلية والباقي نفقات رأسمالية للمشاريع الاستثمارية. فيكون العجز 58 تريليون دينار عن الإيرادات المقدرة بـ 92 ترليون دينار. وللتذكير، فان القانون المقترح لموازنة العراق الاتحادية لعام 2020 أشار الى ان مقدار العجز، هو للدعم الاجتماعي للطبقات الفقيرة واصحاب الدخل المحدود، وفي الحقيقة ان جزء كبير منه هو لرواتب وامتيازات كبار موظفي الدولة والرئاسات الثلاث، النفقات الاستثمارية وتمويل المشاريع المتلكئة وغيرها. فأين الخلل؟

بداية، قالت الحكومة على لسان وزير المالية ان هذا التخفيض في قيمة الدينار هو لمرة واحدة. والحقائق تشير الى غير ذلك، وأن توجه البلد مع التضخم-الركودي سيتكرر لاحقا. وأن تخفيض قيمة العملة ثبت وبشكل مباشر بساعات انه مؤلم للناس البسطاء في شتى معاملاتهم، ومؤلم كذلك للحكومة لأنه سوف يؤدي الى تخفيض احتياطي النفط الاجنبي الذي تتكئ عليه الميزانية والذي سيتطلب المزيد من التعديل، اما رسميا او في السوق، هذا التعديل وبكل وضوح هو مقدمة لتخفيضات لاحقة. والتخفيض من حيث المبدأ مناقض لهدف التثبيت الاقتصادي الذي درجت عليه معظم البلدان النفطية، للحفاظ على الاستقرار الاقتصادي. فالحكومة العراقية بهذا التوجه قوضت هذه القاعدة ولم تخالفها فحسب، ذلك أن المسألة تقول:

اقتصاد العراق يمر بأصعب الاوقات العصيبة 2020-2021، وان النمو الاقتصادي هو الأشد انخفاضا بين بلدان الاوبك في عام 2020، اذ ناهز 11٪ وهو اقل حتى من التوقعات الاولية لصندوق النقد الدولي بنسبة 12.01. نسبة الدين الى GDP للعراق هي الاعلى بين اعضاء الدول المصدرة للنفط. فتخفيض قيمة الدينار لم يساهم بتخفيض العجز. لا بل أضاف مآسي مجتمعية وتضليل للسياسات النقدية الحكومية للبنك المركزي العراقي. وهنا، يتطرق التحليل لزاما الى تركيبة النفقات.

**هيكل النفقات**

ثلاث جهات تستحوذ على 54٪ من اجمالي الرواتب شهريا، بمقدار كلي 1.8 تريليون دينار: وزارة الداخلية 28٪ (934 مليار دينار)؛ وزارة الدفاع 16٪ (556 مليار دينار)؛ مجلس

الوزراء والرئاسة والامانة العامة والهيئات المرتبطة بها 10٪ (316 مليار دينار)؛ البرلمان والبرلمانين المتقاعدين بأكثر من 16٪ [1].

وبإضافة الاخيرة الـ 45٪ تصبح نسبة رواتب الجهات السيادية والامنية 70٪ من الرواتب الكلية. وكل الوزارات المتبقة تشترك بالـ 30٪ المتبقية، وهنا يمكن تصور شكل سلم الرواتب في الدولة العراقية، وهذا الموضوع ليس نقطة بحث هنا.

الأهم هنا، ربما هو التعرف على توزيع تخصيصات المحافظات. حظيت العاصمة بغداد بنسبة 6.5٪ (بمقدار 218 مليار دينار)؛ وكردستان 6.34٪ (213 مليار)؛ فالتعليم العالي 5.16٪ (172 مليار)؛ والتربية 4.15٪ (138 مليار)؛ ثم الصحة 2.44٪ (81.5 مليار). توزيع يحتاج الى تبرير وتوضيح في مقدمة ملف مشروع الموازنة. وعلى الرغم من ذلك يتوقف المحلل عند عديد النقاط التي لا توجد فرصة لمناقشة من وضع توزيع النفقات الذي تضمنته الموازنة، ولا الكيفية التي وضعت فيها. ولنلاحظ الآت على النفقات، على سبيل المثال لا الحصر:

هناك بند تحت عنوان الرعاية الاجتماعية في وزارة الدفاع!

الرواتب المتراكمة للشهداء والادارة العامة المركزية والمحلية (المركزية وردت مرتين)

ديوان الرقابة المالية ومجلس القضاء الاعلى والمحكمة الاتحادية، يشغلون تبويبا خاصا، وكأن القضاء له بيت مال خاص به. في حين المفروض الموازنة المالية تغطي نفقاتهم ضمن نفقات وزارة العدل. فهل هذه الخصوصية تطمئن تلك الجهات على موازناتها لقاء رضاهم عن الموازنة العامة! أم لهم سلطة مالية فوق سلطة البنك المركزي، الدولة المالية داخل الدولة العراقية! هذه حالة من حالات الخلل الهيكلي في التوزيع، فضلا عن التضخمات المعتادة في هيكلية الدولة ذاتها.

سمحت الحكومات المتعاقبة منذ ما يقرب من العقدين من السنوات بتفاقم المشكلات ونقلتها بالوراثة مع عدم المعالجة لأي منها، للحفاظ على ما عرف بالاستقرار الكلي وضمانا لاستدامة الخدمات الاساسية التي تسأل عنها الحكومة. وهذا ما سمح لرواتب الدولة وللمعاشات التقاعدية أن تصل نسبتها الى ما يربو على الـ 120٪ من عائدات النفط.

التخصيصات وتحتاج الى وضعها أمام مسؤول مالي في وزارة المالية لمناقشتها، والوقوف على تفصيلاتها، والمراجعة مع أسس الرقابة المالية المخططة بعناية مع أهداف تنموية. المقصود بها، معرفة مدى وجود ترابط للتخصيصات مع العوائد المرجوة منها.

[1] البرلمانيون غير مشمولين بتخفيض الراتب على أساس أنهم غير موظفين، ولكنهم يحصلون على تقاعد مدى الحياة بعد أربع سنوات خدمة برلمانية.

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي اقل من تلك للحشد الشعبي: 2.2 مقابل 2.5 ترليون دينار. هذه اليد البانية لأجيال البلاد تحظى بأقل مما هو للكيان الساند لوزارة الدفاع، فضلا عن الجهات الأمنية الأخرى. ومع ذلك يموج الاقتصاد بأمواج من تهرؤ النظام الأمني سابقا وحاضرا، ولأماد لاحقة ربما.

وزارة المالية تخصص لكيانها 46 تريليون دينار، في حين أن محافظة بغداد حظيت بنحو 3.3 تريليون دينار فقط.

المحافظات، ذي قار و بابل و واسط و نينوى نفسها خصص لكل منها جزافا النفقات نفسها وهي تريليون دينار واحد لكل منها. المحافظات الثلاث الأولى تشترك بانتشار الفقر مع البطالة وهذا يعود الى الإهمال المتراكم لها ولسنوات. أما نينوى فهي تعاني من اهمال الحكومة المركزية في التخصيصات الاستثمارية، ولكنها المحافظة الثانية سكانا بعد بغداد.. والأولى دمارا بعد سيطرة داعش، والدمار الذي خلفته حرب التحرير المحتمة.

في التوزيع للوزارات تستهلك كل من وزارة النفط و زارة الكهرباء، ملا على حدة ما خصص للإنفاق على البرلمان والبرلمانيين المتقاعدين بمبلغ 16 تريليون دينار. رواتب ومخصصات وانفاق بصلاحيات واسعة للموظفين، جعل منهما وجهتا تفضيل واستقطاب لطلب التعيين فيهما على غيرهما. وما يوضح ذلك هي التخصيصات للوزارات الأخرى. فمثلا:

وزارة التربية 2 ترليون دينار ؛ الصحة 3.4 ترليون دينار، وهما بمجموع تخصيصاتهما البالغة 5.4 ترليون دينار اقل مما خصص لوزارة العمل والشؤون الاجتماعية البالغ 5.8 تريليون دينار. ولوزارة التجارة 4 تريليون دينار.

ومن ناحية ثانية ان كانت وزارة الصحة والتجارة مؤسسات تحقق عوائد وايرادات مالية لقاء خدمات الأولى ومنافذ للثانية، فوزارة التربية الخدماتية العامة والركنية في الإسهام التنموي للتعليم تحظى بأقل التخصيصات. يقابل ذلك وزارة الشؤون الاجتماعية المماثلة لوزارة التربية في الخدمات تحظى بأعلى التخصيصات على الوزارات الأربع. على الأغلب ضخامة نفقات الرعاية الاجتماعية السبب. ومع ذلك معدلات الفقر المسجلة في العراق هي الأعلى في المنطقة العربية، عدا اقليم كردستان. تستدعي مؤشراتها سياسات تنمية اكثر من التخصيصات.

لمحافظة البصرة 1.54 ترليون دينار، يقابلها لـ نينوى 0.4 تر وللأنبار 0.225 تر ولصلاح الدين 0.184 تر. وبمجموعها 0.809 تريليون تمثل نصف ما لمحافظة البصرة، بسبب البترودولار، ما يبعث عن السؤال عن التنمية في البصرة وعن الإعمار في الثلاث الأخرى، وبخاصة نينوى وصلاح الدين.

لديوان الوقف الشيعي 0.8 ترليون دينار + لنظيره السني 0.23 ترليون + ما لأوقاف الديانات والطوائف الاخرى 0.008 ترليون دينار المجموع يساوي 1.038 تريليون.
لوزارة المالية 45 تر + للنفط 16.4 تر + للكهرباء تر 16.8 = 78 تريليون دينار لهذه الوزارات، وهي أكثر من نصف الموازنة العامة الكلية.
بإضافة تخصيصات اقليم كردستان 12.5 تر المجموع يكون 90.5 تريليون.
المقترح هو تخفيض النفقات الرأسمالية (الاستثمارية والجارية) وايقاف مؤقت للبرامج الخاصة.
في تصريح لوزير المالية في شهر كانون أول 2020: لقد لجأنا عند اعداد الموازنة الى وضع اسس وآليات جديدة لزيادة الايرادات العامة (كيف؟)... من خلال وضع نصوص يمكن من خلالها تعظيم الايرادات، وكذلك حاولنا قدر المستطاع ايجاد الحلول لتقليص النفقات الى ابعد حد ممكن[1].
واعترف البيان: ان العراق ظل يعيش ما هو ابعد من امكانياته في السنوات الماضية وكان لعدم صدور قانون موازنة اتحادية لعام 2020 اعباء اضافية باعتماد1/ 12 لسنة 2019. فما كان من الحكومة الجديدة الا الاعتراف بحجم المشكلة. ابرز القيود للسيطرة على المالية العامة تمثل بإبقاء العجز في حدود مقبولة. وهذا يتعارض مع امور عديدة (من البيان نفسه ص104).
المعالجة: تمت المعالجة بالاقتراض الداخلي الاول بمقدار 15 تريليون دينار في حزيران 2019 والاقتراض الثاني بمقدار 12 تريليون في تشرين الثاني 2019. عمدت اجراءات الحكومة الى تبني دعم الزراعة بشراء الحبوب بأسعار اعلى من الاسعار الدولية وبكلف بلغت 2.5 تريليون دينار لعام 2020 عدا دعم المدخلات بمقدار نصف تريليون دينار، زائدا: اعانات مدخلات أخرى مثل موارد مياه الري ومياه الآبار والكميات والمنافذ والافراد وحركة المواد والمالية العامة.
طبيعي بذلت جهود كبيرة في توزيع التخصيصات والأخذ بالمقترحات الوزارية المختلفة والاستشارات المالية في معالجة التبويبات الكبيرة لبنود نفقات غير مخططة. انما التقت المقترحات الاستشارية مع التوصيات الوزارية وفق موازنة كل وزارة على حدة للنهوض بالأعباء المجدولة. بعبارات أخرى بذلت جهود كبيرة من قبل المختصين في وزارة المالية لتحاشي مشكلات موروثة من جانب، وعدم المساس ببنود انفاق عام ثابتة تحت الحسابات

[1] وزارة المالية العراقية (2020)، مسودة قانون الموازنة العامة الاتحادية للسنة المالية 2021، بغداد.

التي أشار اليها المبحث السابق، وهي تبويبات لا تخضع للمناقشات. لا وجود لأهداف اقتصادية سنوية محددة ولا خطط لها علاقة بالنمو الاقتصادي.

قدمت المسودة الأولى للورقة البحثية الحالية كورقة عمل 1 في الندوة الاقتصادية القانونية 2. وأحد أبرز توصياتها، تخفيض النفقات وتعظيم الإيرادات بفقرات تفصيلية. بعد مداولات برلمانية-حكومية أقرت الحكومة العراقية موازنة 2021 في نيسان منه بتخفيض مهم وكبير فيها 3 لتصل بحجم 101 ترليون دينار4.

[1] علي، نوفل قاسم (2022)، خلاصة: تخفيض قيمة الدينار العراقي في سنة عصيبة والمعالجات البديلة، في: نوفل قاسم علي و زياد عبد الوهاب النعيمي، تمويل العجز المالي في موازنة العراق 2021: رؤية اقتصادية-قانونية، أوراق عمل الندوة العلمية لمركز الدراسات الإقليمية، الموصل، 10/ 1/ 2022، 26-48.

[2] المشتركة لقسم الدراسات الاقتصادية مع قسم السياسات العامة لمركز الدراسات الإقليمية، أرسلت أصوليا الى المسؤولين، عن طريق جامعة الموصل ووزارة التعليم العالي والبحث العلمي، ومنهم الى صانعي القرار في الحكومة المركزية. ولم يعلم ما تم بصددها لغاية اعداد هذه الورقة البحثية الحالية للنشر أواخر العام 2021.

[3] وزارة المالية العراقية (2021)، قانون الموازنة العامة الاتحادية رقم 23، الوقائع العراقية، العدد 4625، بغداد.

[4] لم يتسن الاطلاع عليها الا بعد اكمال هذه الدراسة. أعلن عن المصادقة على موازنة معدلة. وهو تخفيض كبير بنسبة الثلث عما اقترحته النسخة المسربة. وهذه مشكلة في عدم اكتمال المعلومات بين توصيات البحوث العلمية وقرارات السياسات ذات الصلة. وجاءت المعدلة منسجمة الى حد كبير ونتائج هذه الورقة مع تحليلاتها والمقترحات.

## الخاتمة والمقترحات

بدءا، استقت الدراسة التوجهات العامة لأصداء الموازنة شعبيا من التصريحات والمنشورات الرسمية للبنك المركزي العراقي ووزارة المالية العراقية ومعلومات مسربة من اجتماعات مجلس النواب العراقي 2019-2020 بصدد موازنة 2021، فضلا عن لقاءات أعضاء اللجنة النيابية البرلمانية 2020 والسياقات النظرية من المراجع العلمية في السياسات الكلية. ولو أريد معالجة عجز الموازنة حقا، ولدولة ريعية مثل العراق لاقتضى الاهتمام ان يتركز على المعالجات الاقتصادية لمشكلة عجز موازنة 2021 وكل العجوزات الأخرى قبلها او بعدها على جانبين، هما: (1) تخفيض النفقات؛ و(2) تعظيم الإيرادات غير النفطية. ثبت لاحقا الأخذ بهذه السطور نصا، كما ورد في توضيح اللجنة المالية النيابية بتاريخ 6/ 7/ 2021 كيفية تغطية عجز الموازنة بالكامل من فائض إيرادات النفط بعد ارتفاعه إلى 77 دولار في حال ثبات اسعار النفط على هذا المستوى لتكون موازنة 2021 بدون عجز نهائيا، وسيتم تغطية جميع العجز الحاصل في الموازنة من فائض إيرادات النفط بعد ارتفاع الأسعار [1].

يشمل تخفيض النفقات: معالجات اشكاليات رواتب الموظفين الوهميين ومزدوجي او ثلاثيي الرواتب؛ وضبط قاعدة بيانات الموظفين الفعليين من ناحية؛ وتخفيض النفقات الأخرى الثانوية والثالثية لموازنة 2021، وهي جد كثيرة وخطيرة ضمن النفقات الجارية، فضلا عن الميل الكبير في منحنى سلم الرواتب للدولة والتباين الهائل بين أدنى راتب وأعلى راتب. يفترض ان لا يزيد حجة راتب أعلى درجة في الدولة عن أدنى درجة فيها عن (20) عشرين ضعفا. وأقل راتب لأدنى درجة مليون دينار (يعادل 800 دولار شهريا) بأسعار ما قبل تخفيض قيمة الدينار العراقي، أو 600 دولار بعد التخفيض). هذه من وجهة نظر تنموية تقضي على فقر الدخل وفقر المعيشة معا.

وبالمقابل ايقاف كل نفقات الموازنات الاستثمارية، بوابة الفساد الكبيرة، في ظل عدم تقديم اية مشروعات حقيقية او جوهرية تخدم الاقتصاد، والاقتصاد لوحده طيلة ما يقارب العقدين من السنوات. باختصار الكف عن عمليات الاستنزاف التي هوت بالاقتصاد الى الحضيض، وشوهت سمعته كبلد ليس فاقد المقومات الحقيقية للتنمية أو النهوض حسب بل ومقبل على انهيار خطير. وهي اضافة الى الملاحظات المذكورة في المتن كما يأتي:

[1] موقع بغداد اليوم، 06/ 07/ 2021: https://baghdadtoday.news/news/158264/

**1. السياسات النقدية**

1. تحديد السعر الرسمي لصرف الدينار العراقي عند 1300 دينار/ دولار.
2. الغاء مزاد بيع العملة الذي عد سابقة لا مثيل لها في العالم واصبح منفذا لتهريب العملة إلى خارج العراق.
3. سيطرة البنك المركزي على سعر صرف الدولار مقابل الدينار العراقي في الاسواق العراقية.
4. اعادة تقييم المصارف الأهلية وشركات الصيرفة وتقليص عدد المصارف الأهلية التي باتت منافذ لتهريب العملة وغسيل الأموال.
5. رفع سعر الفائدة على الأموال المودعة لدى المصارف لتشجيع المواطنين على الادخار.

2. السياسات المالية

**أولا: ترشيد الرواتب**

1. رواتب الموظفين والمتقاعدين: عدم المساس برواتب الموظفين تحت اي ذريعة ولأي سبب كان ويشمل ذلك العلاوات والترفيع
2. رواتب الرئاسات الضخمة: تخفيض رواتب الرئاسات الثلاث بنسبة خمسين بالمائة
3. امتيازات الرئاسات الضخمة: الغاء الامتيازات والمخصصات والمنافع الاجتماعية للرئاسات الثلاث.
4. ظاهرة الحمايات: تقليص عدد حماياتهم إلى ما لا يتجاوز مائة وعشرون فردا.
5. رواتب الوزراء : تخفيض رواتب الوزراء بنسبة خمسة وعشرون.
6. امتيازات الهيئات: الغاء الامتيازات والحمايات للدرجات الخاصة من رؤساء الهيئات المستقلة والمدراء العامين.
7. تحديد أعداد حماياتهم بما لا يزيد عن ثمانية افراد وثلاث عجلات.
8. الجمعية الوطنية ومجلس الحكم: تجميد الرواتب التقاعدية لأعضاء الجمعية الوطنية ومجلس الحكم لحين تشريع قانون من مجلس النواب بإلغائها
9. تعدد الرواتب: الغاء تعدد الرواتب نهائيا واقتصار المستفيدين على راتب واحد يحدد على وفق الاستحقاق

10. سقف رواتب الدرجات الخاصة: تحديد رواتب الدرجات الخاصة العليا بما لا يزيد عن اربعة ملايين دينار للصنف الف و ثلاثة ملايين دينار للصنف باء.
11. رواتب تقاعدية وحماية اجتماعية: تجميد رواتب المتقاعدين من الأجهزة الامنية المقيمين خارج العراق المتمتعين برواتب الرعاية الاجتماعية في بلدان اقامتهم
12. الإمتيازات: الغاء الامتيازات والمنافع الاجتماعية الممنوحة للوزراء ورؤساء الكتل السياسية.
13. رواتب الرفحاوية: تجميد تعددية الرواتب التقاعدية لمجاهدي رفحاء في الأسرة الواحدة لحين تقديم مجلس الوزراء مشروع قانون الغائها يصدر عن مجلس النواب.
14. اجازات خمس-سنوات براتب اسمي: تسهيل اجراءات منح الاجازة لخمس سنوات بالراتب الاسمي للموظف مع استيفاء التوقيفات التقاعدية منه ليتم احتساب الإجازة لأغراض التقاعد.
15. التعيينات الجديدة: تجميد التعيينات لمدة سنة واحدة.

**ثانيا: تخفيض النفقات**

1. ايقاف استيراد المشتقات النفطية وإعادة العمل بمصافي النفط الموجودة في العراق.
2. ايقاف استيراد السيارات لمدة عامين عدا السيارات الإنتاجية.
3. ايقاف استيراد المواد الكمالية ومواد التجميل والاكسسوارات بأنواعها لمدة سنة.
4. اغلاق السفارات العراقية في الدول التي لا توجد فيها جالية عراقية والتي ليس لنا معها علاقات تجارية.
5. تخفيض عدد موظفي البعثات الدبلوماسية في السفارات والملحقيات بنسبة خمسين بالمائة.
6. ايقاف الايفادات إلى خارج العراق الا بموافقة مجلس الوزراء للحالات الحرجة والحكومية.
7. التقاعد المبكر او الاحالة للتقاعد لمن لديه خدمة خمسة وعشرون سنة منصوص عليها في المادة تاسعا-أ- من قانون التعديل الاول لقانون التقاعد الموحد.
8. الغاء مخصصات الضيافة في جميع دوائر الدولة.
9. تخفيض مخصصات الوقود والصيانة للعجلات الحكومية بنسبة خمسون بالمائة.
10. إيقاف شراء العجلات للمسؤولين لمدة سنتين قادمتين.
11. ايقاف الصرف على شراء الاثاث لمكاتب المسؤولين من درجة مدير عام فما فوق لمدة سنتين.

12. مساءلة كل من تسبب في تمرير كارثة جولات التراخيص التي رهنت النفط العراقي للشركات الأجنبية وتسببت في خسارة العراق لمليارات الدولارات سنويا دون اي مبرر والعمل على اعادة النظر بها على امل الغائها مستقبلا بقرار حكومي جريء.
13. تشكيل لجنة لتدقيق مساحات الاراضي الزراعية وتحديد المستثمر منها في الزراعة وعرض غير المستثمر للإيجار وفق القانون.
14. تقديم الحكومة التسهيلات للمزارعين وحماية المنتج المحلي وايقاف استيراد المنتجات الزراعية.
15. حماية الثروة الحيوانية في العراق ومنع استيراد منتجاتها عند تحقيق الاكتفاء الذاتي لأي منتج منها.
16. العمل على دعم القطاع الخاص وتوفير سبل ومقومات نجاحه.
17. تأمين بيئة آمنة للاستثمار وتشجيع المستثمرين الاجانب على جلب رؤوس اموالهم إلى داخل العراق.

**ثالثا: تعظيم الإيرادات**

1. الانتاج المحلي: إعادة تشغيل الشركات والمصانع والمعامل الحكومية التي يمكن استخدامها وبيع القسم الاخر لمستثمرين شرط تحديد موعد نهائي لهم لإعادة تشغيلها على ان تكون الأولوية في العمل فيها للعمالة العراقية.
2. ايرادات الخدمات العامة: جباية اجور الماء والكهرباء وتحديد سقف لسعر الامبير للمولدات الاهلية وفرض غرامات على المتجاوزين.
3. الأموال المنهوبة: فتح باب التسوية مع المتهمين بقضايا الفساد وسرقة المال العام بدءا بحيتان الفساد الكبيرة وملاحقة من هرب منهم إلى خارج العراق على ان تعود الاموال المسروقة إلى خزينة الدولة.
4. السيطرة على المنافذ الحدودية: إحكام سيطرة الدولة على المنافذ الحدودية في جميع المحافظات وتحويل مواردها إلى الخزينة المركزية.
5. الرقابة على المنافذ الحدودية: تشكيل لجنة عليا للرقابة والتدقيق على المنافذ الحدودية من ممثلين عن ديوان الرقابة المالية وهيئة النزاهة وممثل عن الدائرة الأمنية وعضو عن الامانة العامة لمجلس الوزراء وعضو عن قيادة حرس الحدود.

6. عقارات الدولة: فتح ملف عقارات الدولة واعادة تقييم اسعارها على وفق سعر السوق ومنح مكافأة لا تزيد عن خمسة بالمائة من قيمة العقار لكل من يبلغ عن عقارات تم تحويلها إلى اشخاص بالتزوير وإعادتها إلى الدولة لبيعها او ايجارها حسب القانون.
7. ديون الدولة: استيفاء الديون المترتبة على شركات الهاتف المحمول وتحديد موعد سنوي ثابت لتسديد ما يترتب عليها من مبالغ إلى الحكومة والا تلغى إجازتها.
8. الغاز الطبيعي الطليق (الحر والمصاحب): العمل على استثمار الغاز الطبيعي.
9. الاموال العراقية المجمدة: تشكيل لجنة من القضاة والمحامين وديوان الرقابة المالية ووزارة المالية والبنك المركزي ومصرفي الرافدين والرشيد لمتابعة الاموال العراقية المجمدة خارج العراق وكذلك الأموال المهربة إلى الخارج وبمساعدة وزارة الخزانة الامريكية ، والتفاوض مع الكويت لإطفاء ما تبقى من اموال تخص التعويضات.
10. الإختلاسات والإستحواذات: تشكيل لجنة لتدقيق الاموال المنقولة وغير المنقولة لكل من استلم منصب بدءا من مدير عام صعودا إلى رئيس الجمهورية واخضاعهم لقانون ( من أين لك هذا؟).

### 3. السياسات السيادية للدولة

1. تحريم المال الحرام: استصدار فتوى من المراجع الدينية الموقرة بتحريم المال العام، وتطبيق أشد الأحكام لقضايا الفساد بكل أنواعه، تعد وزارة المالية بيت المال الإسلامي لجميع طوائف السكان.
2. الولاء: العمل على تحريم مشاركة غير حملة الجنسية العراقية فقط في أي من السلطات السياسية والإدارية.
3. إجماع النخب الحاكمة على حتمية العمل لصالح الاقتصاد، وتفضيل ذلك على المنافع الشخصية اذا وفقط اذا يصرحون بخدمة العراق والنهوض باقتصاده وخدمة مجتمعه.

## المصادر والمراجع


1. الجلبي، عصام (2020)، رؤيتنا في هبوط سعر النفط الأمريكي، موقع الناقد العراقي، 04/28: https://www.alnaked-aliraqi.net/article/76270.php
2. الطبقجلي، أحمد (2020)، كبير مسؤولي الاستثمار للعراق في شركة آسيا فرونتير كابيتال وأستاذ مساعد في الجامعة الأمريكية في السليمانية في العراق: https://www.bloomberg.com/opinion-economics
3. ريكرز، بوب و نافذ زوك (2021)، أسباب العجز المالي للبنك المركزي العراقي، موقع Oxford Economics، تشرين أول 2020، تقرير منشور في 6 شباط.
4. صالح، د. مظهر محمد (2021)، إشكالية الاقتصاد الانتقالي في العراق – استقطاب مالي أم اغتراب اقتصادي ؟، شبكة الاقتصاديين العراقيين، 16/ 06: http://iraqieconomists.net/ar/2012/06/21/د-مظهر-محمد-صالح-إشكالية-الاقتصاد-الا-5/
5. علي، نوفل قاسم (2022)، خلاصة: تخفيض قيمة الدينار العراقي في سنة عصيبة والمعالجات البديلة، في: نوفل قاسم علي و زياد عبد الوهاب النعيمي، تمويل العجز المالي في موازنة العراق 2021: رؤية اقتصادية-قانونية، أوراق عمل الندوة العلمية لمركز الدراسات الإقليمية، الموصل، 10/ 1/ 2022، 26-48.
6. مجلس النواب العراقي (2021)، معلومات مسربة من اجتماعات 2019-2020 بصدد موازنة عام 2021.
7. منصة بلومبرج (2020)، الشؤون المالية وأدوات البرمجيات، تداول الأسهم وخبرة الأسواق المالية ومؤسساتها على الصعيد العالمي: https://www.bloomberg.com/profile/company/5350Z:US
8. منصة بلومبرج (2021)، https://www.bloomberg.com/news/terminal/QLPIENT0AFB4
9. موقع بغداد اليوم، 06/ 07/ 2021: https://baghdadtoday.news/news/158264/
10. وزارة المالية العراقية (2020)، القانون المقترح للموازنة العامة، البيان الاعلامي، ص2، ك1، ص101.
11. وزارة المالية العراقية (2020)، مسودة قانون الموازنة العامة الاتحادية للسنة المالية 2021، بغداد.
12. وزارة المالية العراقية (2021)، قانون الموازنة العامة الاتحادية رقم 23، الوقائع العراقية، العدد 4625، بغداد.

13. Abeer Abu Omar and Khalid Al Ansary(2020), Iraq's Currency Devaluation May Not Be Enough to Salvage Sinking Economy, Dec 24, https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-12-24/iraq-s-devaluation-may-not-be-enough-to-salvage-sinking-economy
14. Al Ansary, Khalid and Nour Al Ali (2020), Iraq Devalues Its Currency as Economy Unravels, December 19, https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-12-19/iraq-devalues-currency-by-record-against-dollar-as-economy-wilts
15. Bloomberg (2020), Professional Solution, https://www.bloomberg.com/news/terminal/QLPEWXT0G1KZ, On Terminal Page,
16. Ghosh, Bobby (2020), Iraq's Prime Minister Bets Big on Economic Reforms,
17. https://www.bloomberg.com/view/articles/2020-10-26/iraq-s-prime-minister-kadhimi-bets-big-on-economic-reforms
18. Khalid Al Ansary and Nour Al Ali (2020), Iraq Devalues Its Currency as Economy Unravels, Dec 19, https://financialpost.com/pmn/business-pmn/iraq-devalues-its-currency-by-a-record-as-economy-unravels
19. UNDP (20210), Arab Development Portal, https://arabdevelopmentportal.com/country/iraq
20. Wallace, Paul and Khalid Al Ansary (2020), Iraq's Crumbling Economy Is Becoming a Threat to OPEC, Oct 28, https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-10-28/iraq-s-crumbling-economy-is-becoming-a-threat-to-opec