

# السياسات الاقتصادية في العراق التحديات والفرص

يمر العراق بأزمة قد تكون هي الأخطر خلال العقدين الماضيين تقريباً، أزمة مركبة (مالية-صحية-سياسية) إلا أن التحدي الأكبر يتمثل في الجانب المالي وذلك في ظل تراجع العوائد المالية نتيجة صدمة الطلب السالبة للنفط والناجمة عن أزمة فيروس كورونا.

والسؤال الذي تحاول هذه الورقة الإجابة عليه: ما هو الحجم المتوقع للأزمة المالية في العراق؟ لاسيما في ظل عدد من التحديات الأخرى، وما هي الحلول والسياسات الاقتصادية الممكنة لمعالجتها؟ لاسيما في ظل حكومة جديدة ووضع سياسي غير مستقر فضل عن تحدي صحي يتمثل في مواجهة فيروس كورونا، ومن أجل دراسة المشكلة تم استخدام الأسلوب الوصفي التحليلي من خلال اعتماد البيانات والمؤشرات المتعلقة بالموضوع في محاولة لتفكيك المشكلة ووضع الحلول المناسبة لها لتجاوز الأزمة المركبة خلال هذا العام.

د. باسم عبد الهادي حسن

تموز 2020





المملكة الأردنية الهاشمية

رقم الإيداع لدى دائرة المكتبة الوطنية  
(2020/7/2441)

يتحمل المؤلف كامل المسؤولية القانونية عن محتوى مصنفه ولا يعبر هذا المصنف  
عن رأي دائرة المكتبة الوطنية أو أي جهة حكومية أخرى.

الإبراهيمي، باسم عبد الهادي حسن

السياسات الاقتصادية في العراق: تحديات وفرص / باسم عبد الهادي حسن الإبراهيمي. - عمان: مؤسسة  
فريدريش إبيرت، 2020،

(26) صفحة.  
ر. ل.: 2020/7/2441

الناشر: مؤسسة فريدريش إبيرت، مكتب الأردن والعراق

مؤسسة فريدريش إبيرت - مكتب عمان

صندوق بريد: 941876 عمان 11194 الأردن

البريد الإلكتروني: [fes@fes-jordan.org](mailto:fes@fes-jordan.org)

الموقع الإلكتروني: [www.fes-jordan.org](http://www.fes-jordan.org)

غير مخصص للبيع

مؤسسة فريدريش إبيرت - مكتب عمان ©

جميع الحقوق محفوظة. لا يسمح بإعادة إصدار هذا الكتاب أو أي جزء منه أو تخزينه أو استنساخه أو نقله، كلياً أو جزئياً، في أي شكل  
وبأي وسيلة، سواء بطريقة إلكترونية أو آلية، بما في ذلك الاستنساخ الفوتوغرافي، أو التسجيل أو استخدام أي نظام من نظم تخزين  
المعلومات واسترجاعها، دون الحصول على إذن خطي مسبق من الناشر.

الآراء الواردة في هذه الدراسة لا تعتبر بالضرورة وجهات نظر مؤسسة فريدريش إبيرت أو المحرر، ويتحمل كل كاتب مسؤولية ذاتية  
عما عبر عنه مضمون الجزء الذي كتبه.

• تصميم الغلاف و التصميم الداخلي: كمال قاسم

الرقم المعياري الدولي: 978-9923-759-07-3

## المحتويات

<b>6</b>	<b>تمهيد:</b>
<b>7</b>	<b>المحور الأول: تحديات الاقتصاد العراقي</b>
7	اولا: الفساد المالي والاداري.
7	ثانيا: احادية الاقتصاد.
9	ثالثا: البطالة والفقر.
10	رابعا: صعوبة البيئة الاستثمارية.
<b>11</b>	<b>المحور الثاني: الصدمة المالية والعجز المحتمل</b>
11	اولا: تقدير الايرادات.
12	ثانيا: تقدير النفقات.
<b>13</b>	<b>المحور الثالث: السياسة المالية بين العجز والإصلاح</b>
13	اولا: تخفيض النفقات.
13	ثانيا: زيادة الايرادات.
<b>15</b>	<b>المحور الرابع: السياسة النقدية والحلول الصعبة</b>
15	أولا: تخفيض سعر صرف الدينار.
16	ثانيا: التمويل غير المباشر.
<b>18</b>	<b>المحور الخامس: الخلاصة والتوصيات</b>
18	اولا: الخلاصة والاستنتاجات.
18	ثانيا: التوصيات.
<b>20</b>	<b>الملاحق</b>
20	ملحق (1): الايرادات العامة لشهر كانون الثاني لسنة 2020
21	ملحق (2): النفقات الجارية لشهر كانون الثاني لسنة 2020
22	ملحق (3): الانفاق العام والمبيعات السنوية من العملة الاجنبية للمدة (2006-2020)
23	ملحق (4): بعض المؤشرات الاقتصادية الكلية للمدة (2017-2020)
23	ملحق (5): الدين الداخلي ونسبته الناتج المحلي الاجمالي للمدة (2010-2019)

# 1

## تمهيد:

في العراق بأزمة قد تكون هي الاخطر خلال العقدين الماضيين تقريبا، ازمة مركبة (مالية- صحية- سياسية) الا ان التحدي الأكبر يتمثل في الجانب المالي وذلك في ظل تراجع العوائد المالية نتيجة صدمة الطلب السالبة للنفط والناجمة عن ازمة فايروس كورونا الامر الذي وضع الحكومة امام مشكلة عدم القدرة على الاستدامة المالية (Financial sustainability) مع توقعات تراجع الإيرادات الى النصف او اقل خلال هذا العام، وبالتالي وصول الخزينة العامة الى ما يعرف بـ «الفجوة المالية» (Financial gap) بعد ان أصبحت الإيرادات لا تغطي النفقات العامة، وستكون المشكلة الاساسية القدرة على استدامة الرواتب والأجور التي تشكل بحدود (60) تريليون دينار عراقي سنويا تقريبا.

السؤال الذي تحاول هذه الورقة الاجابة عليه: ما هو الحجم المتوقع للازمة المالية في العراق؟ لاسيما في ظل عددا من التحديات الاخرى، وما هي الحلول والسياسات الاقتصادية الممكنة لمعالجتها؟ لاسيما في ظل حكومة جديدة ووضع سياسي غير مستقر فضلا عن تحدي صحي يتمثل في مواجهة فايروس كورونا، ومن اجل دراسة المشكلة تم استخدام الأسلوب الوصفي التحليلي من خلال اعتماد البيانات والمؤشرات المتعلقة بالموضوع في محاولة لتفكيك المشكلة ووضع الحلول المناسبة لها لتجاوز الازمة المركبة خلال هذا العام.

التوقعات الحالية تشير الى ان الجائحة يمكن ان تتجلى (نسبيا) مع نهاية الربع الثالث من هذا العام، وفي ظل الاتفاق بين دول اوبك والدول المتحالفة معها (OPEC-Plus) على تخفيض الانتاج فضلا عن نمو الطلب المتوقع على السلع لسد فجوة الخزين التي سببتها جائحة كورونا، والعودة الجزئية للممارسة الاعمال في معظم الدول، فان اسعار النفط يتوقع لها ان ترتفع الى مشارف الخمسين دولار مع نهاية هذا العام، وبالتالي يمكن ان يستفيد العراق من هذا الارتفاع وتحقيق زيادة

## المحور الأول: تحديات الاقتصاد العراقي

وعلى الرغم من تحسن ترتيبه عن العام السابق الا ان العراق لازال يحتل مراتب متأخرة في مؤشرات الفساد الصادرة عن منظمة الشفافية الدولية فقد جاء في المرتبة (162) من اصل (180) دولة في مؤشر مدركات الفساد للعام 2019<sup>2</sup>، وحسب التقرير نفسه فان الفساد السياسي يعد السبب الاول للفساد في منطقة الشرق الأوسط ومن بينها العراق، وفي هذا الصدد اشارت التقارير السنوية لهيئة النزاهة الى صدور (14) حكم بالإدانة في قضايا فساد بحق موظفين هم وزير او بدرجته فضلا عن (124) حكم لدرجة مدير عام والدرجات الخاصة للسنوات الثلاثة (2017-2019) فقط، فضلا عن ذلك فقد تدنت نسبة البرلمانين الذين افصحوا عن ذمهم المالية الى حدود (38%، 16%، 35%) للسنوات المذكورة على التوالي، وهذا يدل على ضعف الجهة الرقابية نفسها<sup>3</sup>.

### ثانياً: احادية الاقتصاد.

تؤكد المؤشرات عدم قدرة الاقتصاد العراقي على التخلص من مشكلة الريعية التي لازمتها اثناء العقود المنصرمة، اذ شكلت العوائد النفطية بحدود (95%) من اجمالي الايرادات السنوية

يواجه الاقتصاد العراقي عددا من التحديات التي تعوق تحقيق التنمية، وعلى الرغم من ارتفاع العوائد المالية المتحققة خلال السنوات الماضية نتيجة ارتفاع اسعار النفط الا انها لم تستغل بالشكل الامثل لتجاوز تلك التحديات، والتي نشير في هذا المحور الى أبرزها:

### اولاً: الفساد المالي والاداري.

يعد الفساد المالي والاداري من ابرز التحديات في العراق، وقد تمت الاشارة اليه من قبل اعلى المستويات الحكومية اذ ذكره معظم رؤساء الوزراء بما فيهم رئيس الوزراء الحالي (السيد الكاظمي)، وتبقى المشكلة الأساسية في دراسة الموضوع هي صعوبة تحديد الحجم الفعلي للفساد، الا ان الاستعانة ببعض التقارير والمؤشرات يمكن ان توضح بعض جوانبه، حيث اشارت التقارير السنوية الصادرة عن هيئة النزاهة العراقية الى استرجاع ما يقرب من (10) مليار دولار خلال المدة (2009-2019) من قيمة مبالغ الفساد المرصودة من قبل الهيئة، ومن جهة اخرى اشار تقرير للأمم المتحدة عن الفساد ان هناك مبالغ تقدر بـ (17) مليار دولار سرقت من خلال تهريب النفط والشركات الوهمية والعقود غير المنفذة<sup>1</sup>.

1 انظر في ذلك:

- التقرير السنوي، هيئة النزاهة، سنوات مختلفة، المنشورة على موقع الهيئة على الانترنت: <http://nazaha.iq/>  
- الجميل، سرمد كوكب، وآخرون، الاقتصاد العراقي: التحديات والخيارات، <https://www.makingpolicies.org/ar/posts/economy.arabic.php>

2 تقرير مدركات الفساد لعام 2019، منظمة الشفافية الدولية على الموقع الالكتروني: <https://www.transparency.org/en/cpi/2019/results>

3 التقرير السنوي، هيئة النزاهة، سنوات مختلفة، مصدر سبق ذكره.

ضريبة إعادة الاعمار عوضا عنها في العام 2003، وعلى الرغم من ارتفاع المساهمة النسبية للضرائب الى حدود (6%) في العام 2009، فان ذلك لا يعود الى تحسن في الحصيللة الضريبية بقدر ما يعود الى تغير نسبي نتيجة انخفاض العوائد النفطية بفعل الازمة المالية العالمية، لتتخفف فيما بعد وتصل الى حوالي (4%) خلال العام 2019، الامر الذي يؤكد ضعف الدور التمويلي للإيرادات الضريبية في تكوين الإيرادات العامة فضلا عن الحاجة الى الاصلاح الضريبي بما يتناسب مع هدف تنويع الإيرادات العامة.

ان تدني الاسهام النسبي للضريبة الى اجمالي الإيرادات العامة يمكن ان نعزیه الى مجموعتين من العوامل، الاولى على المستوى الكلي والتي من بينها:

1. انعدام الاستقرار الأمني والسياسي التي شهدتها معظم السنوات الماضية والتي قوّضت القدرة على استحصال وجباية الإيرادات الضريبية في الكثير من مفاصلها، فضلا عن التداعيات السلبية لتلك الاوضاع على الاقتصاد وبالتالي على حجم الاوعية الضريبية.
2. اهمال الضرائب والاعتماد على الإيرادات النفطية او ما يمكن ان نسميه بالنوم على «وسادة النفط» cushion of oil بعد تزايد حجم الإيرادات النفطية بفعل ارتفاع الأسعار الى اكثر من مائة دولار في بعض السنوات.
3. ضعف الرقابة وارتفاع حجم التهرب الضريبي نتيجة لتفاقم ظاهرة الفساد الاداري والمالي.

(كمتوسط)، ويمكن توصيف العلاقة بين الإيرادات النفطية والإيرادات العامة في اطار ما يعرف في الادبيات المالية الحديثة بـ «نظرية حوض الاستحمام» (Bathtub Theory)<sup>4</sup>، حيث تتعافى الإيرادات العامة كلما حقنت بالموارد المالية العالية التي تفرزها الصدمات الخارجية الموجبة (ارتفاع اسعار النفط)، وبالعكس تتراجع عندما تتعرض الى صدمات خارجية سالبة (انخفاض اسعار النفط)، وهو ما يؤشر حقيقة ضيق قاعدة الإيرادات العامة واستمرار أحادية الاقتصاد العراقي وعدم القدرة على تنويعه، فضلا عن انكشافه على الخارج بنسبة تقارب (99%) نظرا لاعتماده على الاستيرادات وتعطل القاعدة الانتاجية، ومن الجدير بالإشارة إلى أن الإنفاق الاستثماري للعقد والنصف الماضي عانى من مشكلتي تدني نسب التنفيذ وتذبذبه، وذلك بدلالة نسب الإنفاق الفعلي إلى المخطط في الموازنات العامة، حيث نلاحظ انخفاض نسب التنفيذ بسبب سوء الأوضاع الأمنية فضلا عن سوء الادارة والفساد وقد بلغ متوسطة نسب التنفيذ نحو (60%) للمدة المذكورة، الأمر الذي انعكس سلبا في نمو القطاعات الإنتاجية غير النفطية بشكل خاص والاقتصاد العراقي بشكل عام، اذ لا تزال نسب مساهمة القطاعات غير النفطية في الناتج المحلي الاجمالي ضعيفة جدا، ففي الزراعة كانت النسبة (2%) والصناعة شكلت بحدود (1%)<sup>5</sup>.

من جانب اخر فان ارتفاع حجم الإيرادات الضريبية بالقيم المطلقة خلال السنوات الماضية لا ينفي ان اهميتها النسبية الى اجمالي الإيرادات العامة لا تزال ضعيفة جدا فضلا عن كونها غير مستقرة لا سيما بعد تعليق الضرائب الجمركية واعتماد

4 انظر:

<https://www.universalcargo.com/the-bathtub-theory-of-economics-and-life/>

5 تقرير الإحصاءات السنوية، سنوات مختلفة، المنشورة على موقع وزارة التخطيط/ الجهاز المركزي للإحصاء على الانترنت: <http://www.cosit.gov.iq/ar>



تم اتباعها فضلا عن تتابع الازمات الاقتصادية والامنية خلال السنوات الماضية، وتشير احداث الإحصاءات الرسمية المتوفرة الى ان نسبة البطالة في العراق تشكل (14%) من قوة العمل وهي تزداد بين الشباب (15-24 سنة) لتصل الى أكثر من (34%)، وإذا ما اضمنا لها البطالة الناقصة فأنها ترتفع الى حوالي (40%)<sup>7</sup>، بالمقابل فان نسبة الفقر شكلت بحدود (20%) من اجمالي السكان<sup>8</sup>، وهذه المؤشرات مع عدم عدالة توزيع الدخل من جهة وعدم عدالة توزيع فرص العمل في القطاع العام (المترهل بأكثر من ثلاثة ملايين موظف)، كلها دفعت الشباب الى أوسع مظاهرات شعبية يشهدها العراق بعد عام 2003 والتي انطلقت في تشرين الأول من العام الماضي ولا زالت مستمرة في وسط العاصمة ومراكز المحافظات الجنوبية (الأكثر فقرا حسب التقارير الاحصائية) مما عطل النقل واثّر على مجمل الحياة الاقتصادية لهذه المدن.

هذا التحدي أصبح أكثر صعوبة خلال هذا العام مع انتشار جائحة كورونا وما شكلته من تحدي حكومي في القطاع الصحي، بعد ان وصل عدد المصابين بالفايروس الى حوالي خمسة وثلاثون ألف إصابة لغاية اواخر شهر حزيران وبمعدل اصابات يومية تجاوزت (2000) شخص، ومع تراجع الايرادات العامة نتيجة انخفاض اسعار النفط وقلّة التخصيصات للقطاع الصحي فان التحدي الاجتماعي سيصبح ربما التحدي الاول الذي يواجه الحكومة الجديدة.

7 انظر في ذلك:

- <https://raseef22.com/article/33155-surprises-arab-unemployment-the-report-of-the-arab-monetary-fund>

- [http://cosit.gov.iq/ar/?option=com\\_content&view=article&layout=edit&id=1220](http://cosit.gov.iq/ar/?option=com_content&view=article&layout=edit&id=1220)

8 انظر في ذلك: <https://www.arab48.com>

اقتصاد/اخبار-وتقارير/16/02/2020/العراق-تراجع-معدل-الفقر-إلى-20-

فضلا عن ذلك هنالك مجموعة ثانية من الاسباب والخاصة بالواقع الضريبي نفسه يقف في المقدمة منها<sup>6</sup>:

1. التعديلات التشريعية التي ظهرت اثناء السنوات السابقة والتي تضمنت منح المكلفين المزيد من الاعفاءات الضريبية من جهة، فضلا عن الاتجاه نحو تخفيض السعر الضريبي لضرائب الدخل، من جهة اخرى.

2. عدم ايجاد اوعية ضريبية جديدة فضلا عن عدم دقة عملية حصر المكلفين، اذ لا تزال العديد من الاوعية الضريبية خارج نطاق التحاسب الضريبي مثل (مكاتب الصيرفة، محلات الموبايل، مقاهي الانترنت).

3. الاعتماد على الطرائق التقليدية في تقدير الضرائب لاسيما المظاهر الخارجية بالمكلف او النشاط الخاضع لها مثل ايجار السكن الذي يقطنه المكلف، ايجار المكان او النشاط الذي يباشر فيه نشاطه الاقتصادي، عدد الآلات المستخدمة.

4. الغاء الرسوم الجمركية واقتصارها على رسم اعمار العراق فقط (بنسبة 5%) منذ العام 2003 واستمرار العمل به لغاية العام 2016 على الرغم من صدور قانون التعرف الجمركية رقم 22 لسنة 2010 والذي بقي معطلا لمدة ستة سنوات تقريبا، مما أهدر موارد ضريبية كبيرة.

### ثالثا: البطالة والفقر.

تعد مشكلتي البطالة والفقر من التحديات الاقتصادية والاجتماعية في العراق وهي نتاج طبيعي لعدم فاعلية السياسات الاقتصادية والاستراتيجيات التي

6 انظر في ذلك:

- جمهورية العراق، الاستراتيجية الضريبية لعام 2004، امر سلطة الائتلاف ذي الرقم 49 في 2004/12/19.  
- التقارير المالية العامة، موقع وزارة المالية العراقية على الانترنت:

<http://mof.gov.iq/Pages/MainMof.aspx>

## رابعاً: صعوبة البيئة الاستثمارية.

القرار الاستثماري للشركات ومالكي رأس المال، والشفافية هنا هي المعلومات التي تساعد الشركات والمستثمرين على إمكانية التنبؤ المستقبلي بالظروف الاقتصادية الداخلية والتي يمكن في ضوءها صياغة وتوجيه خطط الاستثمار واتخاذ القرارات المستقبلية المناسبة.

3. مشكلة تخصيص الارض للمشروع الاستثماري. اذ تعاني هيئات الاستثمار عموماً من هذه المشكلة ولأسباب مختلفة (تغيير جنس الارض، عدم تحديث التصميم الاساس للمدن، وجود نزاعات ملكية على بعض الاراضي، الخ) علماً ان الاراضي مملوكة من قبل جهات اخرى وليس هيئات الاستثمار.

4. عدم فاعلية مديرية النافذة الواحدة (التي شكلتها هيئات الاستثمار) بسبب عدم حصول ممثلي الوزارات في هذه المديرية على الصلاحيات المطلوبة من وزاراتهم لتسهيل عملية منح الاجازة، وهذا ادى الى تأخر الموافقات القطاعية المطلوبة من الوزارات المعنية عن المدة المحددة في القانون (قانون الاستثمار حدد مدة خمسة عشر يوماً للوزارة لبيان الراي) مما يؤخر منح الاجازة الاستثمارية.

5. تردي مستوى البنية التحتية في اغلب المحافظات بشكل كبير والتي تعد من اهم مرتكزات البيئة الاستثمارية.

6. التجاذبات السياسية التي اثرت سلباً على عمل هيئات الاستثمار لاسيما على اختيار الادارات العليا، علماً ان العديد من كوادر الهيئات الاستثمارية من تخصصات بعيدة عن متطلبات عمل الاستثمار.

احتل العراق المرتبة (172) من بين (190) دولة وبواقع (44,7) نقطة فقط (من 100 نقطة) في تقرير ممارسة أنشطة الأعمال (Doing Business) لعام 2020<sup>9</sup>، اذ تراجع تصنيف العراق في معظم محاور التقرير سواء التنفيذية مثل: بدء النشاط التجاري، واستخراج تراخيص البناء، والحصول على الكهرباء، وتسجيل الملكية، ودفع الضرائب، والتجارة عبر الحدود، وكذلك التشريعية مثل حماية المستثمرين، وإنفاذ العقود، والحصول على الائتمان وتصفية النشاط التجاري. وعلى الرغم من كل المزايا التي تضمنها قانون الاستثمار رقم (13) لسنة 2006 المعدل والتحسين الامني الا ان العراق لم ينجح في جذب رؤوس الاموال الأجنبية، وهذا يدل على ان المشكلة الاساسية تتمثل في ادارة ملف الاستثمار من قبل الهيئة الوطنية (الاتحادية) وهيئات الاستثمار في المحافظات التي تشكلت بموجب القانون المذكور، فضلاً عن عدد من المعوقات الاخرى والتي من أبرزها<sup>10</sup>:

1. المعوقات المؤسسية. حيث تبرز مشكلة الروتين والبيروقراطية فضلاً عن عدم تفهم طبيعة المشاريع الاستثمارية والتعامل معها بطريقة سلبية سواء من حيث الالتزام بالتوقيتات الزمنية المحددة وفق قانون الاستثمار النافذ في مرحلة ما قبل الاجازة او من حيث التسهيلات المطلوبة في مرحلة ما بعد الاجازة.

2. انعدام الشفافية والوضوح. إن البيئة الاقتصادية تفتقر إلى الشفافية والتي لها أهمية كبيرة في

9 تقرير ممارسة الاعمال:

<https://arabic.doingbusiness.org/>

10 حسن، د. باسم عبد الهادي، معوقات الاستثمار الاجنبي في العراق والفرص الممكنة، بحث مقدم إلى مؤتمر حوار بغداد المعد من قبل المعهد العراقي لحوار الفكر برعاية رئاسة مجلس النواب العراقي، بغداد 14-15/1/2017.

## المحور الثاني: الصدمة المالية والعجز المحتمل

(24,2) و(28,2) و(32,2) تريليون دينار عراقي لثمانية أشهر للسيناريوهات الأول والثاني والثالث على التوالي.

اما الإيرادات الأخرى فقد شكلت حوالي (300) مليار دينار عراقي من مجموع الإيرادات المقدرة من قبل وزارة المالية لشهر كانون الثاني للعام الحالي (انظر الملحق 1)، وبالتالي إذا ما افترضنا انها ستحافظ على هذا المستوى شهريا فان مجموع الإيرادات غير النفطية للثمانية أشهر المتبقية ستصل الى حوالي (2,4) تريليون دينار عراقي.

وعليه فان مجموع الإيرادات العامة النفطية والإيرادات الأخرى المتوقعة للأشهر الثمانية القادمة ستصل الى حوالي (26,6) و(30,6) و(34,6) تريليون دينار عراقي للسيناريوهات الثلاث على التوالي (انظر جدول 1).

نظرا لتأخر اقرار الموازنة العامة لهذا العام فقد تم صرف النفقات وفقا لقاعدة (12/1) من موازنة العام السابق المنصوص عليها في قانون الادارة المالية<sup>11</sup>، وقد مرت الشهور الاربعة الاولى بسلام بعد ان غطت الإيرادات النفقات الا ان الازمة المالية لهذا العام ستظهر مع بداية الشهر الخامس وهذه الازمة يمكن استشراف حجمها من خلال الوضع المالي المتوقع للأشهر الثمانية المتبقية من العام الحالي (من الشهر الخامس حتى نهاية العام) وفقا للأثار التي خلفتها جائحة كورونا وهبوط اسعار النفط الى ما دون العشرين دولار.

### اولا: تقدير الإيرادات.

الإيرادات المتوقعة للخرينة العامة للأشهر الثمانية القادمة يمكن استشرافها من خلال بناء ثلاث سيناريوهات للإيرادات النفطية الأول يعتمد سعر (30) دولار لبرميل النفط كمتوسط والثاني (35) دولار والثالث (40) دولار<sup>12</sup>، وصادرات بواقع (2,8) مليون برميل يوميا (وفقا لحصة العراق بعد اتفاق أوبك الأخير)، وهذه الافتراضات توصلنا الى الإيرادات النفطية المتوقعة والتي تقدر بحدود

11 قانون الادارة المالية رقم 6 لسنة 2019، المادة (13/اولا).

12 لا بد من الإشارة الى ان حوالي عشرة دولار من كل برميل منتج في العراق تذهب الى الشركات الاجنبية المستخرجة للنفط ولا تعود الى الخزينة ومن اجل عدم تعقيد التحليل تم التحفظ في الاسعار المتوقعة من دون استبعاد حصة الشركات النفطية، انظر:

علي محسن اسماعيل، الاحتياطات الدولية ونافذة بيع العملة الاجنبية في البنك المركزي العراقي، ص 6، دراسة معدة من قبل محافظ البنك المركزي العراقي ومنشورة على موقع البنك المركزي على الانترنت:

<https://cbi.iq/static/uploads/up/file-152214572823873.pdf>

جدول (1): سيناريوهات النفقات والإيرادات المتوقعة (تريليون دينار عراقي)\*

السيناريو الثالث (المتفائل)	السيناريو الثاني (الوسط)	السيناريو الأول (المتشائم)	توقعات لثمانية اشهر (2020/12-5)
34,6	30,6	26,6	الإيرادات
40,7	40,7	40,7	النفقات
6,1	10,1	14,1	العجز

\* تم احتساب سعر صرف (1200) دينار للدولار وهو السعر المعلن من قبل البنك المركزي العراقي.

### ثانياً: تقدير النفقات.

دينار لتغطية النفقات الجارية للأشهر الثمانية المتبقية من الشهر الخامس وحتى نهاية العام مع افتراض تجميد النفقات الاستثمارية.

وعليه يتضح وجود عجز محتمل يصل الى حوالي (14,1) و(10,1) و(6,1) تريليون دينار عراقي وفقاً للسيناريو الأول والثاني والثالث على التوالي. والسؤال هنا كيف يمكن تغطية هذا العجز؟ وما هي الحلول التي يمكن ان تقدمها السياستين المالية والنقدية لذلك؟

من خلال الملحق (2) الذي يتضمن تقدير وزارة المالية للنفقات الجارية لشهر كانون الثاني من هذا العام يتضح ان النفقات الجارية بلغت (5088) مليار دينار علماً ان فقرتي الرواتب والأجور وتخصيصات الرعاية الاجتماعية تشكل (85%) من تلك النفقات وتصل الى حوالي (4,4) تريليون دينار، وهذا يدل على حاكمية هذه النفقات وبالتالي فان الموازنة بحاجة الى حوالي (40,7) تريليون

## المحور الثالث: السياسة المالية بين العجز والإصلاح

السياسة المالية يمكن ان تساهم في معالجة الازمة من خلال اعادة هيكلة النفقات والايرادات في الموازنة العامة وكما يأتي:

### اولا: تخفيض النفقات.

وفق المعطيات اعلاه نقترح ان يتم تجميد النفقات الاستثمارية (خلال هذا العام) فضلا عن تخفيض النفقات الجارية وفق الآتي:

1. تخفيض رواتب الدرجات الوظيفية الخاصة بنسبة (25%). فضلا عن تسنيد (10%) من رواتب الدرجات الوظيفية من السابعة صعودا (تحويلها الى سندات Bonds) لغرض تمويل الحكومة بدين داخلي من خارج الجهاز المصرفي وعدم مزاحمة (Crowding out) القطاع الخاص على الائتمان المصرفي وتكون السندات لمدد مختلفة (3 سنوات للدرجات من السابعة الى الخامسة) (4 سنوات للدرجات من الرابعة الى الاولى) على ان تكون تلك السندات قابلة للتداول في سوق العراق للأوراق المالية، وهذا سيوفر مع النقطة الاولى (10%) تقريبا من اجمالي الرواتب والاجور اي حوالي (2,6) ترليون للأشهر الثمانية.
2. دفع الرواتب كل (35) يوم بدلا من ثلاثين يوم وهذا سيوفر حتى نهاية العام رواتب شهر كامل تقريبا (اي حوالي 3,3 ترليون دينار) تعلن الحكومة عن دفعه في وقت لاحق من السنة القادمة مع تحسن العائدات المالية.

3. الغاء تعدد الرواتب فضلا عن الغاء الراتب التقاعدي لأعضاء مجلس النواب ومجالس المحافظات (من الصعب تقدير حجم المبالغ المتحققة من ذلك بسبب عدم توفر البيانات الخاصة بها).

4. التفاوض مع الدول الدائنة للعراق من اجل تأجيل دفع اقساط الدين لهذا العام.

5. الغاء البطاقة التموينية لمن يزيد راتبه عن مليون دينار وإلغاء البطاقة التموينية لكامل العائلة التي يزيد راتب رب الاسرة فيها عن مليوني دينار.

6. الغاء بعض السفارات والملحقيات التجارية والعسكرية والثقافية (لمدة لا تقل عن خمسة سنوات) والابقاء على عدد محدود جدا منها، فضلا عن تقليص العدد الموجود في السفارات الاخرى الى الحدود الدنيا.

### ثانيا: زيادة الإيرادات.

العمل على زيادة الإيرادات العامة من خلال الآتي:

1. خصخصة شركات القطاع العام الخاسرة وغير المنتجة حاليا وعددها (157) شركة عامة<sup>13</sup>، اما الشركات الربحية وعددها (44) شركة يمكن الذهاب الى خيار الشراكة مع القطاع الخاص في ادارتها، وهذا الامر سيوفر موارد

<sup>13</sup> تقرير إعادة هيكلة الشركات العامة: الواقع رؤية نحو الإصلاح، هيئة المستشارين في رئاسة الوزراء،

من اية رسوم سيادية كونها من اختصاص وزارة المالية وسيعتمد في استردادها على اجور بعض الخدمات التي اقترتها هيئة المنافذ الحدودية فضلا عن مشاركة المستثمر لبعض الجهات العاملة في المنفذ بأجورها مقابل توفير البنى التحتية لها من مختبرات او مخازن. ان الادارة المشتركة للمرفق العام امر تتبعه العديد من الدول التي تؤمن بالشراكة الحقيقية بين القطاع العام والقطاع الخاص، وبناء على ذلك سينهض الاستثمار بواقع البنى التحتية للمنافذ الحدودية من خلال انشاء منافذ نموذجية وفق مخططات عصرية تتضمن كل الخدمات المطلوبة في المنفذ وهو يعد أحد المكاسب المتحققة للحكومة من الاستثمار لاسيما في ظل الشحة المالية التي تعاني منها. اما من جانب المنافع التي يجنيها المستثمر فتتمثل في عائدات ساحات وقوف وانتظار الشاحنات بالإضافة الى اجور النقل الداخلي وانشاء مراكز تجارية وفندق بالإضافة الى توفير العمالة داخل المنفذ الحدودي لتحميل وتفريغ الشاحنات ويمكن ان تكون عائدات تلك النشاطات وفقا لمبدأ المشاركة مما يحقق مكسب للحكومة ايضا.

ب. تفعيل العمل بنافذة التبادل التجاري الواحدة في المنافذ والتي ستكون مهامها تحقيق الربط الالكتروني وأتمتة (Automatization) اجراءات العمل داخل المنفذ الحدودي وصولاً الى معاملة بلا ورق لما لها من اهمية في سرعة انجاز المعاملات وتحسين طرق الرقابة والحماية وتقليل الفساد، علما بان اجراءات الهيئة العامة للجمارك لاتخاذ خطوات فعلية باتجاه أتمتة عملها قد تأخرت رغم صدور قرارات من مجلس الوزراء بذلك.

مالية للخرينة العامة فضلا عن تقليل العبء الإداري والفساد المستشري في هذه الشركات. 2. استحصال الديون العالقة بذمة شركات الهاتف النقال والمقدرة بحدود (1,4) مليار دولار<sup>14</sup>، وتحديد موعد سنوي ثابت لتسديد ما ترتب عليها من مبالغ إلى الحكومة.

3. تحويل ارباح المؤسسات والشركات الحكومية كافة الى الخزينة العامة خلال هذا العام (حيث يتم تحويل نصفها وفق الموازنات العامة السابقة).

4. تفعيل مشروع الجباية الالكترونية للماء والكهرباء والضرائب وخدمات وزارة الداخلية الذي بدأ الاعداد له منذ أكثر من عامين ولم يتم العمل به لحد الان.

5. بيع برميل النفط الى المصافي بسعر لا يقل عن (75%) من سعر البرميل المباع دوليا، علما ان البرميل يباع الى المصافي حاليا بما يعادل (4) دولار، والارباح المتحققة توزع على منتسبي المصافي ولا تعود الى الخزينة العامة<sup>15</sup>.

6. استثمار الغاز المصاحب للنفط المنتج والذي تقدر الخسائر السنوية لحرقه وعدم الاستفادة منه بحدود (45) مليار دولار<sup>16</sup>.

7. ضبط المنافذ الحدودية، علما ان هذه العملية مع المقترح رقم (4) أعلاه توفر ضائعات في عوائد الخزينة العامة تصل الى حوالي (10) تريليون دينار سنويا. عبر تطوير عمل المنافذ الحدودية من خلال:

أ. الاعلان عن المنافذ كفرص استثمارية علما ان المستثمر لن يستعيد رأس مال المشروع وارباحه

14 تصريح النائبة زينون الدليمي، عضو لجنة الاقتصاد والاستثمار النيابية،

<https://www.zawya.com/mena/ar/story/ZAWYA20151216090927/>

15 محسن حسن، القدرات العراقية المتاحة لتعويض الخسائر النفطية في ظل تداعيات كورونا تقدير موقف، مركز البيان للدراسات، 2020، ص 12،

<https://www.bayancenter.org/20206142/06//>

16 شذى خليل، ثروة العراق من الغاز كلما زاد انتاج النفط زاد حرق الغاز،

<https://rawabetcenter.com/archives/99513>

## المحور الرابع: السياسة النقدية والحلول الصعبة

- الايجابيات المحتملة من عملية التخفيض:**
1. انخفاض الطلب الكلي وبالتالي انخفاض الاستيرادات وتحسن وضع ميزان المدفوعات.
  2. تقليل الطلب على الدولار لارتفاع السعر وبالتالي تعزيز الاحتياطيات الاجنبية.
  3. انخفاض حجم الانفاق العام المقوم بالعملية المحلية بنسبة تساوي قيمة التخفيض.
  4. تعزيز القدرة التنافسية للمنتج المحلي، مما يقلل البطالة من خلال عودة المشاريع بفعل تحسن قدرتها التنافسية (بنسبة تعتمد على مستوى التخفيض).

- في المقابل هنالك عدد من السلبيات المحتملة:**
1. زيادة الانفاق الحكومي بالدينار بمستوى الارتفاع في مستوى الاسعار.
  2. التأثير على الطبقات الفقيرة من المجتمع وحسب نسبة الارتفاع المحتمل للمستوى العام للأسعار.

عادة ما تترك الحلول المالية اثارا اجتماعية غير مرغوبا فيها سياسيا، فضلا عن ذلك فان عمق هذه الازمة يتطلب تدخل أكثر من سياسة واحدة لذا فان السياسة النقدية يمكن ان تقدم حلول بالتنسيق مع السياسة المالية عبر اداتين، وكما يأتي:

### أولا: تخفيض سعر صرف الدينار.

تشير بعض التوقعات الى استمرار الازمة لما بعد العام الحالي<sup>17</sup>، وبالتالي لا يمكن الاستمرار بخيار الاستدانة او تقليل الرواتب ولذلك نقترح الذهاب الى خيار تخفيض سعر الصرف لتغطية العجز فضلا عن دوره في معالجة اختلال الموازنة العامة الناجم عن ارتفاع تخصيصات الرواتب والاجور الى اجمالي النفقات العامة وعدم قدرة الحكومة على استدامة هذه التخصيصات الامر الذي يؤثر سلبا على استدامة الدين العام. كما ان اهمية هذا التوقيت تكمن في وجود حالة من الانكماش الامر الذي يخفف من اثر التخفيض على الأسعار وبالتالي استغلال هذه المرحلة بسبب مرونة الطلب نتيجة الازمة المالية وقبول التجار بتحمل جزء من ارتفاع الأسعار عبر تقليل هامش الربح الامر الذي يخفف من الإثر التضخمي للتخفيض على الفئات الهشة.

<sup>17</sup> أفاق الاقتصاد الاقليمي: الشرق الاوسط واسيا الوسطى، صندوق النقد الدولي، 2020 - على الموقع الالكتروني: <file:///C:/Users/User/Downloads/mreo0420-full-report-arabic.pdf>

## السيناريوهات المقترحة<sup>18</sup>:

(على عكس عملية تخفيض الرواتب)، وهذا ينسحب على القروض المصرفية التي بذمة الموظف فان تخفيض الرواتب يجعل الموظف امام مشكلة في سداد القروض وإذا قامت الحكومة بإطفاء القروض او جزء منها فأنها لن تستفيد من تخفيض الرواتب كثيرا.

بالمقابل فان تأثير تخفيض سعر الصرف على الطبقات الهشة يمكن معالجته من خلال دعمهم بجزء من الزيادة التي تحققها الحكومة من فارق سعر الصرف وفق السعر الجديد اي استخدام جزء من عوائد التخفيض لدعم الافراد تحت خط الفقر. كما اننا نعتقد ان الاسعار لن ترتفع بنسبة كبيرة حيث ان التجار سيضجون بجزء من هوامش الارباح من اجل مواجهة انكماش الطلب وتراجع المبيعات كما ذكرنا انفا.

## ثانيا: التمويل غير المباشر.

استنادا الى المادة (26) من قانونه رقم 56 لسنة 2004 المعدل<sup>19</sup>، فان البنك المركزي لا يمكنه ان يقرض الحكومة ولكن يستطيع ان يشتري الاوراق المالية الحكومية من السوق الثانوي اي تقديم التمويل غير المباشر. الا ان حجم التمويل الذي يمكن ان يقدمه البنك المركزي سيعتمد على عدد من المؤشرات والتي من أبرزها الاثر التضخمي، استدامة الدين، الاثر على حجم الاحتياطات الاجنبية. وفيما يتعلق بالمؤشر الاول فان تراجع المستوى العام للأسعار المتوقع ان يصل الى (0,8%) خلال هذا العام نتيجة الازمة (كما مبين في ملحق 4) يبدد المخاوف التضخمية، وعليه فان استدامة الدين والاثار على الاحتياطات ستكون العوامل المؤثرة في حجم التمويل الذي يمكن تقديمه من قبل البنك المركزي.

**السيناريو الأول:** تخفيض سعر الصرف من (1200) دينار للدولار الى (1400) بما يحقق ارتفاع في العوائد المالية للحكومة بنسبة (17%) تقريبا، ومع افتراض سعر برميل النفط (35) دولار لهذا العام وصادرات بحجم (2,4) مليون برميل يوميا فان عائدات الحكومة ستزيد وفق السعر المقترح الى حوالي (28,2) تريليون دينار بدلا من (24,2) تريليون وفق السعر الحالي اي اضافة (4) تريليون دينار للثمانية أشهر.

**السيناريو الثاني:** تخفيض سعر الصرف من (1200) دينار للدولار الى (1600) بما يحقق ارتفاع في العوائد المالية للحكومة بنسبة (33%) تقريبا، ومع نفس الافتراضات السابقة فان عوائد الحكومة ستزيد الى حوالي (32,2) تريليون دينار بدلا من (24,2) تريليون وفق السعر الحالي اي اضافة (8) تريليون دينار.

ان تخفيض سعر الصرف لن يؤثر على العقود المبرمة بين الافراد أنفسهم وبين الافراد والحكومة

**18** تجدر الإشارة الى ان فئات العملة العراقية الحالية وهي (250دينار، 500دينار، 1000دينار، 5000دينار، 10000دينار، 25000دينار، 50000دينار)، تحدد الاسعار وفق هذه الفئات نظرا لعدم وجود فئات نقدية صغيرة، وبالتالي فان سعر الصرف الحالي (1200دينار/ دولار) لا يسمح للتاجر بان يبيع السلعة المستوردة بدولار بأقل من (1500) لعدم وجود فئات من العملة تمكنه من البيع بأقل من ذلك. وبالمقابل نعتقد ان عملية تخفيض سعر الصرف المقترحة (وفق السيناريو الاول) لن ترفع الاسعار (للسلع الدنيا) اذ ان السلعة التي يستوردها التاجر بدولار سيستمر ببيعها بـ (1500) نتيجة عدم مرونة الطلب وانخفاض الانفاق وبالتالي سينخفض ربح التاجر الى (100) دينار بدلا من (300) دينار. اما وفق السيناريو الثاني فان عملية تخفيض سعر الصرف المقترحة سترفع الاسعار بنسبة معينة وبالتالي السلعة التي يستوردها التاجر بدولار سيبيعها بـ (1750) بدل (1500) وبالتالي سينخفض ربح التاجر الى (150) دينار بدلا من (300) دينار علما انه لن يستطيع بيعها بـ (2000) دينار بسبب انخفاض الطلب وعدم مرونته كما ذكرنا اعلاه. وبالتأكيد فان نسبة الارتفاع بالنسبة للسلع الاخرى (ذات القيم الاعلى) فان نسبة الارتفاع في السعر ستكون اقل من السلع الدنيا.

**19** قانون البنك المركزي العراقي رقم (56) لسنة 2004 المعدل.



يمكن اعتماد تحليل العلاقة بين الانفاق الحكومي ومبيعات العملة الأجنبية في البنك المركزي، وكما مبين في بيانات الملحق (3). وبهذا الصدد يتضح ان نسبة تأثير الانفاق الحكومي على نافذة بيع العملة الأجنبية غير ثابتة وتختلف باختلاف الطلب الكلي على العملة الأجنبية (وهو محكوم بعدة عوامل)، الا اننا نلاحظ ان متوسط هذه النسبة تقدر بـ (65%) تقريبا للسنوات (2010-2013) والتي شهدت استقرارا نسبيا في الاسعار والعوائد المالية، اما في السنوات التي اتسمت بالصدمات الخارجية السالبة وهي كل من 2009 (نتيجة الازمة المالية العالمية)، وكذلك سنوات (2014 - 2018) نجد ان متوسط الطلب على العملة الأجنبية ارتفع الى ما يقارب (75%) من حجم الانفاق الحكومي وهذا الامر يفسر كنتيجة لعدم وجود انفاق حكومي كبير بالدولار يخفف من الطلب المحلي، وبالتالي انتقل كل الطلب الى نافذة بيع العملة، فضلا عن مساهمة التوقعات المتشائمة من قبل الافراد في التحوط بالدولار في موجوداتهم المالية. عليه نتوقع ان تمويل الحكومة من قبل البنك المركزي سينعكس سلبا على حجم الاحتياطيات الأجنبية بنسبة تقارب (75%) منه، فاذا قام البنك المركزي بخصم حوالات خزانة بمقدار (10) مليار دولار (على سبيل المثال) فانه سيساهم في انخفاض الاحتياطي (المقدر حاليا بـ 64 مليار دولار) بما يساوي (7,5) مليار دولار.

بالمقابل وعلى الرغم من ارتفاع العملة المحلية المصدرة الى حوالي (57) تريليون دينار في الربع الاول من هذا العام فان الاحتياطيات الأجنبية لا تزال تغطي حجم العملة المصدرة بنسبة تقارب (130%) وهذه النسبة تعد مرتفعة وفقا للمؤشرات الدولية الخاصة بكفاية الاحتياطيات (Adequacy of reserves) الامر الذي يسمح للبنك المركزي بتقديم تمويل غير مباشر استنادا الى المعطيات اعلاه.

اما بخصوص المؤشر الثاني المتعلق باستدامة الدين (Debt sustainability) فان الإحصاءات المتوفرة تشير الى ان نسبة الدين الداخلي الى الناتج المحلي الإجمالي في العراق شكلت حدود (15%) خلال عام 2019 بعد ان كانت تشكل حدود (7%) في العام 2010، وعلى الرغم من انخفاض حجم الدين الداخلي الى حوالي (38,3) ترليون دينار في بداية العام الحالي الا ان نسبته الى الناتج ستكون أكبر مع توقعات انخفاض الأخير بنسبة (-4,7%) بسبب الازمة الاقتصادية (انظر ملحق 4)، واذا ما اضفنا له الدين الخارجي والذي يبلغ حدود (25) مليار دولار فان النسبة سترتفع. ولكن في المقابل فان بعض الدراسات الحديثة التي أجريت حول موضوع عبء الدين تشير الى عدم وجود سقف محدد يمكن اعتماده وان ذلك يعتمد على خصوصية كل بلد لاسيما من حيث تنوع الاقتصاد<sup>20</sup>، وإذا ما نظرنا الى العراق من هذه الزاوية يصبح السقف المنظور للدين منخفضا جدا نتيجة عدم تنوع الاقتصاد والطبيعة الربيعية (Rentier) فيه، وبالتالي لا يمكن الذهاب باتجاه المزيد من الدين، اما إذا نظرنا الى الموضوع من زاوية أخرى تتمثل في ان الازمة غير تقليدية وبالتالي هي بحاجة الى حلول غير تقليدية فان ذلك يسمح بإعادة التفكير بالاستدانة الداخلية تحديدا لتجاوز الازمة، اذ ان الظرف الحالي المتمثل بانكماش الطلب والتحوط الذي يتبعه الافراد نتيجة ضبابية المستقبل يجعل من الصعب طرح سندات موجهة الى الجمهور كما حصل عامي 2015 و2016، فضلا عن صعوبة الاستدانة من الخارج ايضا.

اما بالنسبة للمؤشر الثالث ومن اجل احتساب أثر التمويل المحتمل على حجم الاحتياطيات الأجنبية

20 المصطفى بنتور، حدود الدين العام القابل للاستمرار والنمو الاقتصادي بين النظرية والواقع: اسقاطات على حالة الدول العربية، صندوق النقد العربي، 2018.

## المحور الخامس: الخلاصة والتوصيات

- يعاني الاقتصاد العراقي من تحديات عديدة واختلالات واسعة لاسيما احادية الاقتصاد وعدم التنوع فضلا عن تفشي الفساد المالي والاداري وارتفاع نسب البطالة والفقر، وفي ظل الازمة المالية الحالية (الازمة المركبة) اصبحت التحديات امام الحكومة الجديدة أكبر وعملية الاصلاح أكثر صعوبة، وقد حاولت هذه الورقة ان تقدم عددا من الحلول لمواجهة الازمة وتوصلت الى مجموعة من الاستنتاجات والتوصيات نذكر منها:
4. من المتوقع ان يصل العجز في الموازنة العامة (وفق السيناريو الوسط) الى حوالي (10,1) تريليون دينار عراقي خلال هذا العام.
5. ان حصول الموازنة العامة على تمويل غير مباشر من البنك المركزي يعد أفضل حل للامانة لتتمويل العجز في ظل الظروف الحالية، نظرا لصعوبة الاشكال الاخرى من الاستدانة.

### اولا: الخلاصة والاستنتاجات.

6. ان الازمة الحالية تعد أفضل وقت لإعادة النظر بسعر صرف الدينار العراقي، حيث ان الركود الحالي سيقبل أثر تخفيض قيمة العملة على الاسعار.
7. هنالك هدرا في بعض الايرادات غير النفطية، يعود السبب فيه الى سوء ادارة تلك الموارد او عدم القدرة على تحصيلها لأسباب عديدة.
1. يعاني العراق من ازمة مركبة (اقتصادية-صحية-سياسية) هي الأكثر خطورة منذ عقدين لاسيما مع اختلال هيكل الموازنة العامة المعتمدة على الربيع النفطي بنسبة تقارب (95%) تقريبا.
2. تقدر الإيرادات النفطية والاييرادات الأخرى المتوقعة للأشهر الثمانية من الشهر الخامس حتى نهاية هذا العام (وفق السيناريو الوسط) بحدود (30,6) تريليون دينار عراقي.

### ثانيا: التوصيات.

1. اعتماد عددا من الإصلاحات المالية لإعادة هيكل الموازنة العامة وتحقيق الاستدامة المالية من خلال ضغط النفقات لاسيما تعويضات العاملين لكونها تشكل حوالي (65%) من النفقات الجارية، سواء عبر تسديد الرواتب او دفع الرواتب كل (35) يوم.
3. تقدر النفقات الجارية للأشهر الثمانية من الشهر الخامس حتى نهاية العام بحوالي (40,7) تريليون دينار مع افتراض تجميد النفقات الاستثمارية حتى نهاية هذا العام.

2. تطبيق مشروع الجباية الالكترونية وانفاذ القانون في المنافذ الحدودية والضرائب بما يعزز مساهمة الإيرادات غير النفطية في الموازنة العامة بإيرادات تصل الى حوالي (10) تريليون دينار عراقي.
3. تقديم تمويل غير مباشر (عبر السوق الثانوي) من قبل السلطة النقدية لمواجهة العجز في الموازنة وشراء الوقت لحين تحقق الاصلاح الاقتصادي.
4. تخفيض سعر صرف الدينار العراقي لتوفير إيرادات أكبر للخرينة في الاجل القصير فضلا عن دوره في تحقيق التوازن في ميزان المدفوعات في الاجل المتوسط.
5. تشكيل هيئة ترتبط برئاسة الوزراء تعمل على احالة ومتابعة المشاريع الاستثمارية ضمن الموازنة العامة بدلا من الوزارات، اي تختص الوزارات بالتخطيط للمشاريع الاستثمارية التي تحتاجها ضمن مجالها فيما تختص الهيئة المقترحة بإجراءات التنفيذ وبالتالي فان فصل
- التخطيط عن التنفيذ سيؤدي الى ضرب الفساد في المشاريع الحكومية.
6. إعادة النظر بتجربة هيئات الاستثمار في العراق (الإدارات وآليات العمل) لكونها مفتاح الإصلاح الاقتصادي من خلال خلق بيئة استثمارية جاذبة. فضلا عن الاهتمام بتحسين موقع العراق في المؤشرات الدولية الخاصة بالاستثمار الأجنبي ومؤشر سهولة الاعمال والمؤشرات الاخرى لدورها في تعزيز ثقة المستثمر الاجنبي بالاقتصاد.
7. العمل على زيادة الإيرادات العامة غير النفطية عبر عددا من الاجراءات في السياسة المالية (والتي تم الاشارة لها في متن البحث).
8. خلق شراكات اقتصادية مع دول الجوار وحسب حاجة الاقتصاد العراقي لاسيما في قطاعي الزراعة والنقل لتكون بمثابة المصدات التلقائية للدفاع عن المنتج المحلي في ضوء المنافسة غير العادلة التي يتعرض لها حاليا ومواجهة سياسية الاغراق التي تتبعها تلك الدول.

## 7

### الملاحق

#### ملحق (1): الإيرادات العامة لشهر كانون الثاني لسنة 2020

نسبة الى مجموع الإيرادات %	اجمالي الإيراد (مليار دينار)	المكونات
95,0	6390	الإيرادات النفطية والثروات المعدنية
0,5	31,7	الضرائب على الدخل والثروات
1,5	97,6	الضرائب السلعية ورسوم الانتاج
1,3	85,9	الرسوم
0,3	19,1	حصة الموازنة من ارباح القطاع العام
0,0	0,9	الإيرادات الرأسمالية
0,4	25,9	الإيرادات التحويلية
1,1	76,3	ايرادات أخرى
<b>100,0</b>	<b>6727</b>	<b>المجموع</b>

المصدر: موقع وزارة المالية العراقية. <https://bit.ly/31XNecS>

## ملحق (2): النفقات الجارية لشهر كانون الثاني لسنة 2020

نسبة الى مجموع الانفاق %	الانفاق (مليار دينار)	المكونات
65,5	3334	تعويضات الموظفين
0,2	8,8	المستلزمات الخدمية
1,2	59,1	المستلزمات السلعية
0,1	5,9	صيانة الموجودات
00	2,3	النفقات الرأسمالية
12,7	644,8	المنح والاعانات وخدمة الدين
00	00	الالتزامات والمساعدات الخارجية
00	1,4	البرامج الخاصة
20,3	1032	الرعاية الاجتماعية
<b>100,0</b>	<b>5088</b>	<b>المجموع</b>

المصدر: موقع وزارة المالية العراقية. <https://bit.ly/2ZP9BPi>

### ملحق (3): الانفاق العام والمبيعات السنوية من العملة الأجنبية للمدة (2006-2020)

السنة	الانفاق العام	نسبة الى مجموع الانفاق %	الانفاق (مليار دينار)	نسبة الى مجموع الانفاق %
(تريليون دينار)	مبيعات العملة الأجنبية (مليار دولار)		3334	65,5
(سعر 1200)	تأثير الانفاق العام على مبيعات العملة (1/3)	0,2	8,8	0,2
2006	38,8	11,1	13,3	34%
2007	39	15,9	19,1	49%
2008	59,4	25,8	30,9	52%
2009	52,5	33,9	40,7	77%
2010	64,3	36,1	43,3	67%
2011	69,6	39,8	47,7	68%
2012	90,3	48,6	58,3	64%
2013	106,8	55,7	66,8	62%
2014	83,5	54,4	65,3	78%
2015	70,4	44,3	53,3	75%
2016	76	33,5	40,2	52%
2017	75,5	46,5	55,8	74%
2018	80,9	47,1	56,5	70%
2019	111,7	51,1	61,3	55%
2020 / الربع الاول	17,4	13,6	16,3	93%

المصدر: الجدول من اعداد الباحث اعتمادا على: التقرير الاقتصادي السنوي، البنك المركزي العراقي، سنوات مختلفة.

## ملحق (4): بعض المؤشرات الاقتصادية الكلية للمدة (2020-2017)

السنوات	2017	2018	2019	2020(*)
نمو الناتج المحلي الحقيقي	-2,5	-0,6	3,9	-4,7
التضخم	0,1	0,4	-0,2	0,8
رصيد المالية العامة الكلي للحكومات العامة (نسب من الناتج المحلي الاجمالي)	-1,6	7,9	-0,8	-22,3
رصيد الحساب الجاري (نسب من الناتج المحلي الاجمالي)	1,8	6,9	-1,2	-21,7

المصدر: الجدول من عمل الباحث اعتمادا على تقرير افاق الاقتصاد الاقليمي، صندوق النقد الدولي على الموقع الالكتروني:  
file:///C:/Users/User/Downloads/mreo0420-full-report-arabic.pdf

(\*) الارقام متوقعة.

## ملحق (5): الدين الداخلي ونسبته الناتج المحلي الاجمالي للمدة (2019-2010)

السنوات	الدين الداخلي (مليار دولار)	الناتج المحلي الاجمالي (GDP) (مليار دولار)	نسبة الدين الداخلي الى GDP
2010	9,9	138,5	7%
2011	12,4	185,7	6%
2012	15,4	218,0	7%
2013	13,9	234,6	6%
2014	17,0	228,4	7%
2015	33,5	164,7	20%
2016	39,4	166,6	23%
2017	39,6	190,6	21%
2018	34,8	212,4	16%
2019	31,9	219,1	15%

المصدر: الجدول من اعداد الباحث اعتمادا على البيانات المتوفرة على موقع البنك المركزي على الانترنت:  
<https://cbiraq.org/Default.aspx>

### عن مؤسسة فريدريش إيبيرت - الأردن والعراق

تعتبر مؤسسة فريدريش إيبيرت منظمة غير ربحية ملتزمة بقيم الديمقراطية الاجتماعية، كما تعتبر أقدم مؤسسة سياسية ألمانية، حيث تأسست عام 1925 كإرث سياسي لأول رئيس ألماني منتخب ديمقراطياً (فريدريش إيبيرت).

تهدف مؤسسة فريدريش إيبيرت - الأردن والعراق إلى تعزيز وتشجيع الديمقراطية والمشاركة السياسية، ودعم التقدم نحو العدالة الاجتماعية ومساواة النوع الاجتماعي. فضلاً عن المساهمة في الاستدامة البيئية والسلام والأمن في المنطقة.

إضافة إلى ذلك يدعم مكتب فريدريش إيبيرت - الأردن والعراق بناء وتقوية المجتمع المدني والمؤسسات العامة في الأردن والعراق. كما تعمل مؤسسة فريدريش إيبيرت - الأردن والعراق من خلال مشاركة واسعة النطاق مع مؤسسات المجتمع المدني وأطراف سياسية مختلفة إلى إنشاء منابر للحوار الديمقراطي، وعقد المؤتمرات وورش العمل، وإصدار أوراق سياسية متعلقة بالأسئلة السياسية الحالية.

### دكتور باسم عبد الهادي حسن

عمل د. باسم على كتابة ونشر العديد من البحوث والمقالات الاقتصادية المنشورة في المجالات العلمية والصحف المحلية والعربية، وله العديد من الكتب التي تم نشرها؛ ومنها كتاب «رؤية في مستقبل الاقتصاد العراقي» مع مركز العراق للدراسات في بغداد عام 2006، وكتاب «تقييم سياسة الإصلاح الاقتصادي في العراق» مع المعهد العراقي للإصلاح الاقتصادي في بغداد عام 2010، وكتاب «البعد المالي في تطور بعض المتغيرات النقدية في العراق للمدة (2003 - 2013)» وتم نشر هذا الكتاب مع مركز البيان للدراسات الاستراتيجية في بغداد عام 2016 وكتاب «الآثار النقدية للسياسة المالية في العراق بعد عام 2003» مع دار الشؤون الثقافية في بغداد عام 2018 وكتاب «اضاءات اقتصادية» مع مركز باليت للطباعة والنشر في بغداد عام 2019.







الأزمة التي يمر بها العراق قد تكون هي الأخطر خلال العقدين الماضيين تقريباً، بسبب تراجع العوائد المالية نتيجة صدمة الطلب السالبة للنفط والناجمة بعد أزمة فايروس كورونا وبالتالي أصبحت الحكومة غير قادرة على الاستدامة المالية، مع توقع تراجع الإيرادات الى النصف أو أقل من ذلك خلال هذا العام، وبالتالي فإن الخزينة العامة ستصل إلى «الفجوة المالية».



التوقعات الحالية تشير الى ان الجائحة يمكن ان تنجلي (نسبياً) مع نهاية الربع الثالث من هذا العام، وفي ظل الاتفاق بين دول اوبك والدول المتحالفة معها (OPEC-Plus) على تخفيض الانتاج فضلاً عن نمو الطلب المتوقع على السلع لسد فجوة الخزين التي سببتها جائحة كورونا، والعودة الجزئية للممارسة الاعمال في معظم الدول، فان اسعار النفط يتوقع لها ان ترتفع الى مشارف الخمسين دولار مع نهاية هذا العام، وبالتالي يمكن ان يستفيد العراق من هذا الارتفاع وتحقيق زيادة في العوائد المالية، الا ان هذه النتائج تبقى مرهونة بتحقق المعطيات التي تم افتراضها.



لكن ما هو الحجم المتوقع للازمة المالية في العراق؟ لاسيما في ظل عددا من التحديات الاخرى، وما هي الحلول والسياسات الاقتصادية الممكنة لمعالجتها؟ لاسيما في ظل حكومة جديدة ووضع سياسي غير مستقر فضلاً عن تحدي صحي يتمثل في مواجهة فايروس كورونا، ومن اجل دراسة المشكلة تم استخدام الأسلوب الوصفي التحليلي من خلال اعتماد البيانات والمؤشرات المتعلقة بالموضوع في محاولة لتفكيك المشكلة ووضع الحلول المناسبة لها لتجاوز الازمة المركبة خلال هذا العام.

لمزيد من المعلومات حول هذا الموضوع:

[www.fes-jordan.org](http://www.fes-jordan.org)