The Administration & Economic College Journal
For Economics & Administration & Financial Studies
Vol. 12,N.2, P P. 214-242
ISSN PRINT 2312-7813
ISSN ONLINE 2313-1012
مجلة كلية الإدارة والاقتصاد للدراسات الاقتصادية
والإدارية والمالية
المجلد ١٢، العدد٢، ٢٠٢٠ ص ص ٢١٤-٢٤٢

The twin crisis and the problem of achieving sustainability in Iraq financial

الازمة المزدوجة واشكالية تحقيق الاستدامة المالية في العراق

*م.د سلطان جاسم النصراوي **م.د حسين علي الكرعاوي *م.م علي عايد ناصر

Abstract: Based on the utmost importance of financial sustainability and its relation to public debt, especially in light of the frequency of crises and economic difficulties, this research looking for knowing the financial situation and public debt in Iraq after 2003, with particular emphasis on the conditions of public financial and sustainability in light of the dual crisis because of its utmost importance of the Iraq economy And try to explore other financial resources besides oil resources, and spurt budget with new financial revenues, as well as to leave dependence on oil, through creating long-term strategy aims to diverts to a diversified economy based on wide base of sectors Economic.

Keywords: double crisis, double shock, public debt, financial sustainability, economic diversification

* جامعة كربلاء– كلية الإدارة والاقتصاد

** جامعة الامام الكاظم (ع)– النجف الاشرف

المستخلص:انطلاقاً من الأهمية القصوى لموضوع الاستدامة المالية وعلاقتها بالدين العام لاسيما في ظل تواتر الازمات والصعوبات الاقتصادية، يحاول هذا البحث الالمام بالوضع المالي والدين العام في العراق بعد عام ٢٠٠٣ مع التركيز بشكل خاص على أوضاع المالية العامة واستدامتها في ظل الازمة المزدوجة لما له من اهمية قصوى للاقتصاد العراقي، ومحاولة استكشاف موارد مالية اخرى الى جانب الموارد النفطية، ورفد الموازنة بإيرادات مالية جديدة، ومحاولة مغادرة الاعتماد على النفط، من خلال وضع استراتيجية طويلة الأمد تهدف الى الانتقال الى اقتصاد متنوع يعتمد على قاعدة عريضة من القطاعات الاقتصادية.

الكلمات المفتاحية: الازمة المزدوجة، الصدمة المزدوجة، الدين العام، الاستدامة المالية، التنويع الاقتصادي

المقدمة:واجه الاقتصاد العراقي منذ منتصف عام ٢٠١٤ أزمة مزدوجة (صدمة مزدوجة) من جراء هجمات داعش والهبوط الحاد في أسعار النفط في الأسواق العالمية. وقد أدت تلك الصدمة إلى الحاق ضرر كبير في الاقتصاد العراقي.

إذ أدت الهجمات الإرهابية لتنظيم داعش إلى موجات من نزوح الملايين من سكان البلد ووقوعهم تحت وطأة الفقر والجوع والحرمان، إلى جانب تدمير البنية التحتية للمدن والمحافظات التي سقطت بيد التنظيم الإرهابي، مما أدى إلى فرض ضغوط على الموازنة العامة للبلد من خلال زيادة الإنفاق على الاحتياجات العسكرية والإنسانية، وقد خلفت هذه الهجمات تركة ثقيلة، وتعرض الشعب إلى مختلف أشكال الرعب والتعذيب والقتل والتشريد، وأورثت خراباً مؤسسياً. وتشير التقارير إلى إن الاقتصاد العراقي خسر نحو ٤٧ مليار دولار جراء الحرب ضد داعش، وانه بحاجة إلى نحو ٨٨ مليار دولار لإعادة أعمار المدن المتضررة خلال السنوات العشرة القادمة.

بالمقابل أدى انخفاض أسعار النفط إلى تدني واضح وكبير في حجم الإيرادات المالية للموازنة العامة للبلد، الأمر الذي ترتب عليه زيادة عجز الموازنة إلى مستويات لا يمكن الاستمرار في تحملها. وقد اتسمت هبوط أسعار النفط بآثارها السلبية القوية على الاقتصاد العراقي، لأن هيكل الاقتصاد العراقي لا يتسم بالتنوع، كون ان النفط يمثل فعلياً صادرات العراق الوحيدة.

وقد دخل الاقتصاد العراقي عام ٢٠١٩ وهو يواجه مستقبل تشوبه الكثير من علامات الاستفهام حول وضعه الاقتصادي، بسبب انخفاض أسعار النفط، والفساد المالي والإداري، وعجز كبير في الموازنة العامة للبلد، فضلاً عن تكاليف الحروب وموجات النزوح والتهجير القسري التي استنزفت اغلب إيرادات البلد، مما انعكس بشكل سلبي على استدامة المالية العامة في البلد، اذ وصلت مؤشرات الاستدامة الى مستويات لا يمكن تحملها وازداد حجم الدين العام (الداخلي والخارجي) وارتفعت نسب

المديونية. إلى جانب كل ذلك، يواجه العراق تحدي آخر يتمثل بالانتقال من اقتصادي أحادي مبني على النفط إلى اقتصاد متنوع يقوم على قاعدة عريضة من القطاعات الاقتصادية.

وفي هذا السياق، تشير الدلائل التاريخية إلى إن الوفرة النفطية لم تكن كافية لضمان تنمية مستدامة ولم تؤدي دورها في تحقيق التنمية الاقتصادية، والقضاء على مظاهر التخلف والفقر والحرمان، فبدلاً من أن تكون هذه الوفرة النفطية نعمةً وسبباً رئيساً لتطور البلد تحولت إلى نقمة على البلد، وأصبح مصير الفرد العراقي مرتبط بسعر برميل النفط، الأمر الذي يترتب عليه آثار خطيرة على حياة ومعيشة الفرد.

هدف البحث: يهدف البحث الى الوقوف على تداعيات هاتين الأزمتين والانعكاسات السلبية التي أفرزتها على أوضاع المالية العامة والتي عانى منها الاقتصاد العراقي بشكل كبير لا سيما خلال المدة ٢٠١٤-٢٠١٨.

فرضية البحث: ينطلق البحث من فرضية مفادها ان الازمة المزدوجة التي مر بها الاقتصاد العراقي قد انعكست بشكل سلبي على الاقتصاد، فتزايدت المديونية، وارتفع العجز في الموازنة، وتزايدت نسبة الفقر، وشهدت جميع مؤشراته الاقتصادية والاجتماعية تراجعاً ملحوظاً.

مشكلة البحث: يمكن صياغة مشكلة البحث بالسؤال الاتي: ما مدى قدرة الاقتصاد العراقي على تحمل اعباء الدين بالشكل الذي لا يؤثر على استقرار المالية العامة وتحقيق الاستدامة المالية، في ظل انخفاض أسعار النفط وتزايد الانفاق الحكومي لتمويل الحرب على الإرهاب.

الحدود الزمانية والمكانية: تتمثل الحدود الزمانية للبحث بالمدة ٢٠٠٣- ٢٠١٧ وبحسب البيانات المتوفرة عن الدين العام في العراق، في حين تتمثل الحدود المكانية في دراسة أوضاع المالية العامة والاستدامة المالية والدين العام وتحليل مؤشراتها.

هيكلية البحث: في ضوء مشكلة البحث ولإثبات صحة الفرضية، فقد تم تقسيم البحث الى ثلاث مباحث رئيسة فضلاً عن المقدمة والاستنتاجات والتوصيات، تناول المبحث الأول الازمة المزدوجة التي مر بها الاقتصاد العراقي خلال المدة ٢٠١٤-٢٠١٨، وذهب المبحث الثاني ليتناول موضوع الاستدامة المالية وتحليل مؤشراتها، في حين انصرف المبحث الثالث ليتناول الحاجة الى تعديل مسار الاقتصادي العراقي من خلال وضع استراتيجية للتنويع الاقتصادي.

المبحث الأول: الاقتصاد العراقي بين مطرقة انخفاض أسعار النفط وسندان الارهاب

ثمة ظاهرة ملفتة للنظر يطلق عليها الاقتصاديون أسم "لعنة الموارد" أو مفارقة الوفرة، إذ يبدو عموماً إن الدول الغنية بالموارد الطبيعية كان أداؤها أسوء من الدول الأقل غنى بالموارد، وكانت السمة البارزة لهذه الدول الغنية بالموارد هو اللا مساواة الفاحشة، إذ هناك دول غنية وشعوب فقيرة.

وتشير الدلائل التاريخية إلى إن تجربة الاعتماد على النفط لا يحول الدول الفقيرة إلى دول مزدهرة، وإن هذه الدول هي من الاكثر اضطراباً سياسياً واقتصادياً واجتماعياً، إذ تتسم هذه الدول ببطء النمو الاقتصادي وضعف التنوع الاقتصادي، وبؤس مؤشرات الرفاه الاجتماعي، وارتفاع مستويات الفقر وعدم المساواة في توزيع الدخول والفساد المستشري والحكم الفاسد والصراعات والحروب، إلى جانب ضعف الرعاية الصحية وضعف مستويات التعليم وانتشار الجهل والتخلف، وهذه حقائق تثير الدهشة كونها تحصل في دول تتدفق عليها انهار من إيرادات النفط[١].

ولعل العراق أحد الدول التي تعاني من مشكلة لعنة الموارد أو مفارقة الوفرة النفطية، فمنذ اكتشاف النفط في العراق وحتى وقتنا الحاضر والاقتصاد العراقي يعاني من مشكلة "المرض الهولندي"، فلم يستطيع هذا البلد من النهوض باقتصاده والاستفادة من الإيرادات النفطية لبناء اقتصاد قوي ومتنوع يحقق التنمية المستدامة واللحاق بركب الدول المتقدمة أو المتطورة أو الناشئة. وبالرغم مما يمتلكه من إمكانيات وموارد هائلة سواء كانت بشرية أو طبيعية أو غيرها، فإن الاقتصاد العراقي يعاني من اختلالات بنوية كبيرة أدت إلى فشل كل برامج وخطط التنمية.

في حين استطاعت دول أخرى كانت تقف على خط شروع واحد مع العراق في التحول إلى نمط اقتصادي اكثر تطوراً وتقدماً[٢]. إن حالة الاقتصاد العراقي تقدم مثالاً فريداً ومتطرفاً عن طبيعة الظروف السياسية والاقتصادية المؤدية لنشوء التأثيرات السلبية للإيرادات النفطية وتحوله خلال مدة قصيرة من دولة لديها فوائض مالية إلى دولة تطلب التمويل الخارجي لمواجهة الضغوط التي ولدها العجز في الموازنة نتيجة انخفاض أسعار النفط وتمويل العمليات العسكرية[٣].

وقد واجه الاقتصاد العراقي منذ منتصف عام ٢٠١٤ أزمة (صدمة) مزدوجة تمثلت الأولى باحتلال تنظيم داعش لمناطق كثيرة من البلاد، في حين تمثلت الثانية بالانخفاض الحاد بأسعار النفط في الأسواق العالمية.

وكان لهذه الأزمة المزدوجة إلى جانب عدم الاستقرار السياسي في العراق آثار سلبية شديدة على الاقتصاد، فتنامت مواطن الضعف والاختلالات الهيكلية، وتراجعت وتيرة الاستهلاك والاستثمار في القطاع الخاص، وتقيَد الإنفاق الحكومي لا سيما على المشروعات الاستثمارية، وتدهورت أوضاع المالية العامة وميزان المعاملات الخارجية، وتفاقمت أوضاع الفقر، واتسع عجز الموازنة وعجز الحساب الجاري، وبحسب البنك الدولي فإن الآثار المباشرة للاضطرابات الاقتصادية والاجتماعية

---

(١) سفيتلانا تساليك، آنيا شيفرين، دليل الصحفي في مجال الطاقة والتنمية (الرقابة على النفط) ، ترجمة: راتب شعبو، معهد المجتمع المنفتح OSI بالتعاون مع بيت الحكمة، بغداد، بدون تاريخ، ص٢٧.

(٢) عماد عبد اللطيف سالم، العراق تاريخ اقتصادي: المقدمات، ج١، بيت الحكمة، بغداد، ٢٠١٤، ص٦.

(٣) نور شدهان عداي، تحليل مسارات الدين العام للمدة (٢٠١٠-٢٠١٤)، وزارة المالية العراقية، الدائرة الاقتصادية: قسم السياسات الاقتصادية، بغداد، ٢٠١٦، ص٢.

ضاعفت من معدلات الفقر في المحافظات التي سيطر عليها داعش لتصل إلى نحو ٤١.٢% في عام ٢٠١٤، فيما شكل المشردون والنازحون داخليا نصف مليون من فقراء العراق عام ٢٠١٤[٤].

وتشير تقديرات تقييم الاضرار والاحتياجات Damage and Needs Assessment (DNA)) الذي وضعه البنك الدولي في عام ٢٠١٨ والذي أُجري على المحافظات السبعة المتأثرة بشكل مباشر من الصراع الى ان اجمالي الاضرار بلغت نحو ٤٥.٧ مليار دولار (أي ما يقارب ٥٣.٣ تريليون دينار عراقي) مع نهاية عام ٢٠١٧، وبلغت الخسائر الحقيقية التراكمية بسبب الصراع مع داعش نحو ١٠٧ مليار دولار (تقريباً ١٢٤ تريليون دينار) أي ما يعادل ٧٢% من اجمالي الناتج المحلي الإجمالي لعام ٢٠١٣ ونحو ١٤٢% من الناتج المحلي الإجمالي غير النفطي لعام ٢٠١٣ ايضاً (بافتراض ان الاقتصاد غير النفطي كان سيستمر في النمو نفسة خلال مدة ما قبل الصراع وهو ٨%)[٥]. ويوضح الجدول الاتي حجم الاضرار التي لحقت بالقطاعات الاقتصادية في العراق وحجم الاحتياجات اللازمة.

جدول (١)

الاحتياجات والاضرار بحسب القطاع (مليون دولار)

القطاع القطاعات الاجتماعية	الاضرار	الاحتياجات	%من مجموع الاحتياجات

(٤) البنك الدولي، العراق: الآفاق الاقتصادية– ربيع ٢٠١٦، متوفر على الرابط ،
http://www.albankaldawli.org/ar/country/iraq/publication/economic-outlook-spring-2016
تم الاطلاع على الموقع في ٢٠١٩/٥/١

(5) The World Bank, Iraq Economic Monitor: Labouring Through The Crisis, Washington D.C, 2016, p1

الإسكان	١٦٠٧٧	١٧٤٤١	١٩.٨
الصحة	٢٣٢٤	٤٣٦٥	٤.٩
التعليم	٢٣٦٩	٤٥٦١	٥.٢
الحماية الاجتماعية	-	٦٣٧٣	٧.٢
السياحة والتراث	٨٥٨	١٧١٦	١.٩
القطاعات الانتاجية			
الزراعة	٢٠٨٠	٣٣٩٣	٣.٨
الموارد المائية	١١٥	٢٠٧	٠.٢
الصناعة والتجارة	٥١٠٧	١٠٥٨٠	١٢
التمويل والاسواق	٥٢	٩٢٥٤	١٠.٥
قطاع البنية التحتية			
الطاقة	٧٠٠٩	٩١١٢	١٠.٣
النفط والغاز	٤٢٦٢	٧٢٠٩	٨.٢
تكنولوجيا المعلومات والاتصالات	٤٠٠	٦٤٤	٠.٧
النقل	٢٧٩٤	٤٩٦٠	٤.٥
المياه والصرف الصحي	١٣٧٥	٢٤٤٢	٢.٨
خدمات البلدية	٨٨	١٢٦	٠.١
القطاعات الشاملة			
الحوكمة	٧٤٥	١٣٧٠	١.٦
البيئة	٧٣	٥٤٩٨	٦.٢
المجموع	٤٥.٧٢٧	٨٨.٢٤٨	%١٠٠

Source :IRAQ RECONSTRUCTION and INVESTMENT ،Damage and Needs Assessment of Affected Governorates ،World Bank Group ، Washington DC, 2018.p20

وعلى الرغم من حجم الاضرار الكبيرة التي تكبدها الاقتصاد العراقي جراء هجمات داعش والتي تجاوزت ٤٥ مليار دولار، فانه بحاجة الى ما يقارب ٨٨ مليار دولار لإعادة بناء قطاعاته الاقتصادية التي دمرها الإرهاب والتي كان فيها قطاع الإسكان الأشد تضرراً ثم قطاع الصناعة والتجارة ثم قطاع الطاقة (كما موضحة في الجدول أعلاه).

من جانب اخر، لم يجلب تمرد داعش تحديات اقتصادية وامنية فحسب، بل تسبب بأزمة إنسانية واجتماعية كبيرة، اذ ارتفعت عدد الوفيات بين المدنيين بسبب العنف بأكثر من الضعف من ٩٥٩١ عام ٢٠١٣ الى ٢٠٣٥ في عام ٢٠١٤ وأكثر من ١٧٠٨٠ في عام ٢٠١٥، فضلاً عن تهجير ٤ ملايين عراقي داخليا ونحو ٢٥٠ الف لاجئ سوري، وتشير التقديرات الى ان هناك اكثر من ٨.٧ مليون عراقي (٢٢.٥% من مجموع السكان يُنظر اليهم على انهم بحاجة لشكل من اشكال المساعدة الإنسانية، مما تسبب في فرض ضغوطاً مالية كبيرة على الحكومة العراقية[٦].

وقد تفاقمت أوجه الضعف الهيكلية (التي كانت موجودة قبل الازمة) بسبب العنف المستمر والاضطرابات الاجتماعية والسياسية، اذ ارتفع الفقر من ١٩.٨% في عام ٢٠١٢ الى ٢٢.٥% في عام ٢٠١٤، وكان الفقر مصحوباً بعجز هائل في رأس المال البشري (الصحة- التعليم- الوصول الى الخدمات الأساسية) وقد زادت الازمة من عدد الأشخاص الذين يعيشون تحت او قرب خط القر بما يقدر بنحو ٢.٨ مليون شخص مع نهاية عام ٢٠١٤[٧]. كما إن تدهور الأوضاع الأمنية وسقوط بعض المدن في أيدي تنظيم داعش الإرهابي أثر سلباً على نشاط القطاع النفطي في المناطق التي يسيطر عليها، مما أسفر عن توقف تام في عمليات التصدير عبر خط الأنابيب الشمالي بين كركوك وجيهان التركي، إذ انخفض إنتاج شمال العراق ليصل إلى ٤٠٠ ألف برميل يومياً وبنسبة انخفاض بلغت ٤٠% عن عام ٢٠١٣[٨]. وتفيد التقارير إلى إن تنظيم داعش وضع نظام متطور لتهريب النفط وبيعه بالسوق السوداء، من أجل تمويل نشاطاته في المناطق التي يسيطر عليها، الأمر الذي أثر سلباً على أسعار النفط في الأسواق العالمية.

أما الصدمة الثانية فكانت صدمة مالية تمثلت في الهبوط الحاد لأسعار النفط في الأسواق العالمية، إذ فقد نحو ٦٨% من قيمته الاسمية خلال يوليو/ ٢٠١٤- ديسمبر/ ٢٠١٥ فتراجع سعر برميل النفط لسلة أوبك من ٩٦.٢ دولار للبرميل في منتصف عام ٢٠١٤ ليصل إلى ٤٩.٥ دولار للبرميل في عام ٢٠١٥، ومن ثم إلى ٣٥.٥ دولار للبرميل في عام ٢٠١٦ مما تسبب في انخفاض قيمة الصادرات النفطية، وحدوث صدمة خارجية كبيرة لميزان المدفوعات وإيرادات الموازنة العامة الذي تعتمد بالأساس على عائدات تصدير النفط.

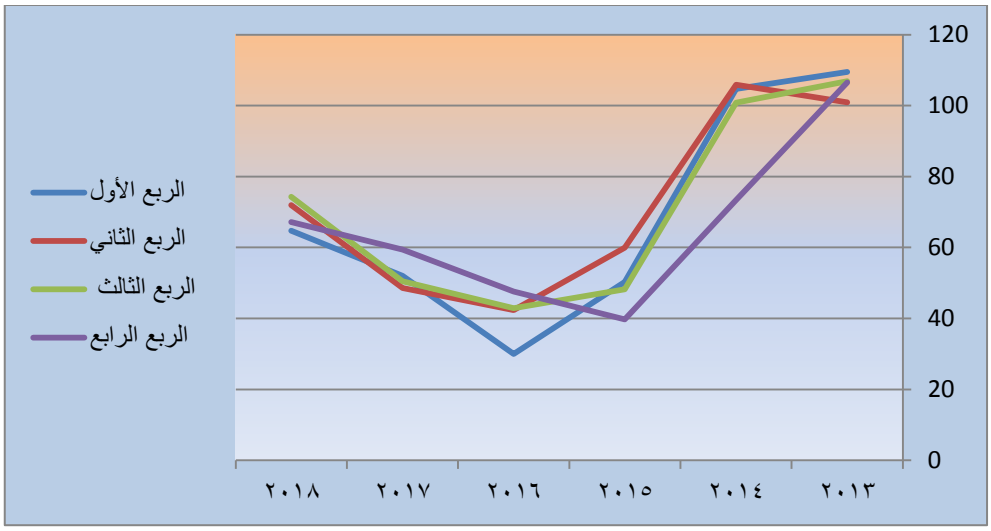
شكل (١)

([6]) **The World Bank, Iraq Economic Monitor: Labouring Through The Crisis, op.cit,p5.**

([7]) **Iraq Economic Monitor From War To Reconstruction And Economic Recovery: With a special Focus on Energy Subsidy Reform, World Bank Group, Washington DC 20433, 2018,p7**

([٨]) **صندوق النقد الدولي، العراق: تقرير القضايا المختارة، التقرير القطري رقم ١٥/٢٣٦، واشنطن، ٢٠١٥، ص٦-٧.**

أسعار النفط للمدة ٢٠١٣-٢٠١٨



الشكل من عمل الباحثين بالاستناد الى:

- الأمانة العامة لجامعة الدول العربية (وآخرون)، التقرير الاقتصادي العربي الموحد، صندوق النقد العربي، أبو ظبي، اعداد مختلفة

وفي هذا السياق، تم إعداد الموازنات العامة للبلد خلال السنوات ٢٠١٥-٢٠١٨ بشكل تقشفي وضغط كبير للإنفاق الحكومي لا سيما الاستثماري منه، في ظل مشاكل اقتصادية جمة بسبب انهيار أسعار النفط والتكاليف الباهظة لمحاربة داعش والإنفاق العسكري، فضلاً عن تكاليف تغطية نفقات النازحين على المستوى الداخلي، إلى جانب حالات الفساد المالي والإداري المستشري في مؤسسات الدولة، والذي أدى إلى فقدان مبالغ كبيرة من موازنات العراق[٩]. وقد عانت الموازنة العامة من وجود عجز كبير فيها نتيجة للصدمة المالية وقد بلغ العجز نحو ٢٥٥٠٠ مليار دينار في عام ٢٠١٥، وارتفع ليصل قرابة ٢٩٠٠٠ مليار دينار في عام ٢٠١٦، ومن ثم بلغ في عام ٢٠١٧ نحو ٢٠٠٠٠ مليار دينار. وقد حاولت الحكومة اللجوء إلى القروض الداخلية والخارجية من أجل سد الفجوة الحاصلة ما بين النفقات والإيرادات.

وانحسرت مواطن الضعف في عام ٢٠١٨ إذ أدى تحسن الأوضاع الأمنية وتعافي أسعار النفط إلى تقليص مواطن الضعف، فسجلت المالية العامة والحساب الجاري فوائض كبيرة في ٢٠١٨ – حوالي ٨% و٦% من إجمالي الناتج المحلي على الترتيب، مما سمح للحكومة بتسديد الدين المحلي وتكوين هوامش أمان في المالية العامة، كما بلغ إجمالي الاحتياطيات الدولية ٦٥ مليار دولار أمريكي،

---

(٩) **للمزيد، يُنظر في ذلك:**

– **نور شدهان عداي، حنان شاكر كامل، قراءة تحليلية للموازنة العامة الاتحادية لعام ٢٠١٦، وزارة المالية: الدائرة الاقتصادية، بغداد، ٢٠١٧، ص ٣-٤.**

غير أن إعادة الإعمار وتعافي الاقتصاد بعد الحرب سارا بمعدل بطيء، واقتصر ارتفاع إجمالي الناتج المحلي غير النفطي على نسبة ٠,٨% على أساس سنوي في ٢٠١٨، نظرا لضعف تنفيذ عمليات إعادة الإعمار وغيرها من الاستثمارات العامة. وانكمش إجمالي الناتج المحلي الكلي بنحو ٠,٦% مع خفض الإنتاج النفطي إعمالاً لاتفاق أوبك[١٠].

بالمقابل، تضمنت موازنة ٢٠١٩ درجة كبيرة من التيسير المالي والتي من شأنها زيادة مواطن الضعف التي تراجعت في عام ٢٠١٨، فأرتفع الإنفاق الجاري بنسبة ٢٧% على أساس سنوي، بسبب ارتفاع فاتورة أجور القطاع العام (الانفاق الاستهلاكي)، بينما انخفضت الإيرادات الأخرى غير بسبب إلغاء بعض أنواع الضرائب. ونتيجة لذلك، من المتوقع أن تعود الموازنة إلى تسجيل عجز قدره ٤% من إجمالي الناتج المحلي في ٢٠١٩، كما يُتوقع أن تنخفض الاحتياطيات الاجنبية، ومن المتوقع أن يستمر تراجع مركز المالية العامة والمركز الخارجي على المدى المتوسط ما لم تحدث تغييرات في السياسات مع هبوط الاحتياطيات الاجنبية إلى أقل من المستويات الكافية وتآكل هوامش الأمان في المالية العامة. وبالرغم من أن مستوى الدين العام سيظل في حدود يمكن تحملها، فسوف تزداد احتياجات التمويل الإجمالية، كما ومن المتوقع أن يصل النمو في إجمالي الناتج المحلي غير النفطي إلى ٥,٥% في ٢٠١٩، لكنه سيتراجع مجددا على المدى المتوسط في سياق التقلب الكبير الذي تشهده أسعار النفط، وينشأ الخطر الأساسي على الآفاق المتوقعة من احتمال هبوط أسعار النفط، مما يمكن أن يخفض الصادرات ويقلِّص إيرادات الموازنة، ومن ثم يؤدي إلى انخفاض أكثر حدة في الاحتياطيات أو ارتفاع أشد في الدين العام[١١].

إجمالا، لقد أدى الصراع مع تنظيم داعش إلى جانب انخفاض أسعار النفط إلى تراجع وتيرة النمو الاقتصادي في البلد، وانكماش الاقتصاد العراقي بشكل حاد، وازداد العجز في ميزان المدفوعات، وقد أدى تراجع أسعار النفط إلى حدوث نقص في التمويل، وتراجعت قدرة الحكومة على تقديم الخدمات للمواطنين، إلى جانب زيادة معدلات السحب من الاحتياطيات الأجنبية الرسمية للحفاظ على استقرار أسعار الصرف من الصدمات.

وفي ظل هذه الأوضاع المتفاقمة، والتقلبات المزمنة والمستمرة في أسعار النفط وانخفاض حجم الموارد المالية فإن الاقتصاد العراقي على مفترق طرق، وإن عملية التنمية الاقتصادية وإعادة بناء ما دمرته الحرب والإرهاب تمر بمرحلة صعبة تحتاج إلى إعادة النظر ووضع استراتيجية للنهوض به وإعادته إلى سكة التطور والازدهار الامر الذي يتطلب ضبط أوضاع المالية العامة

---

(١٠) المجلس التنفيذي يختتم مشاورات المادة الرابعة لعام ٢٠١٩ مع العراق، متزفر على الرابط،

https://www.imf.org/ar/News/Articles/2019/07/26/pr19301-iraq-imf-executive-board-concludes-2019-article-iv-consultation-with-iraq **تم الاطلاع في ٢٠١٩/٨/١**

(١١) المصدر السابق نفسه.

واستدامتها لتحقيق عملية النهوض والتطور. ومن ثمَ، فإن إحداث تغييرات في السّياسات الكلية وإجراء إصلاحات هيكلية ضرورية لإدامة استمرارية الاقتصاد والمالية العامة للبلد على المدى المتوسط، وإرساء الأُسس اللازمة للنمو المستدام.

المبحث الثاني: الدين العام والاستدامة المالية وعلاقتهما بالأزمة المزدوجة

افرزت التطورات الكبيرة التي شهدها الاقتصاد العالمي خلال بداية الالفية الثالثة والمتمثلة بالأزمة المالية العالمية ٢٠٠٧-٢٠٠٨ وأزمة الديون السيادية في منطقة اليورو ٢٠١١ ضغوطات كبيرة على أداء الاقتصاد العالمي بشكل عام وعلى أداء اقتصادات الدول بشكل فردي. ومثَل ارتفاع الدين العام الى مستويات لا يمكن تحملها العامل الأبرز في انفجار ازمة الديون السيادية في منطقة اليورو بسبب تزايد عجز الموازنة وعدم القدرة على استدامتهُ.

والعراق أحد الدول الذي واجه مشكلة ارتفاع عجز الموازنة خلال السنوات ٢٠١٥-٢٠١٨ وزيادة حجم المديونية بسبب انخفاض أسعار النفط والارهاب، الامر الذي أدى الى تردي أوضاع المالية العامة نتيجة لسياسة الانفاق العام وضخامة الأجور والرواتب، ناهيك عن الانفاق العسكري المتزايد لمواجه الإرهاب، فضلاً عن انتشار آفة الفساد المالي. وفي ظل هذه المؤشرات، أصبح تحليل مؤشرات الاستدامة المالية والقدرة على تحمل الديون، ومواجه العجز في الموازنة وآليات تمويلها يحتل أهمية قصوى في ظل اقتصاد يعاني من اختلالات هيكلية عميقة وخطيرة.

١- مفاهيم عامة عن الدين العام والاستدامة المالية

هناك علاقة وثيقة الصلة بين الدين والاستدامة، فالدين يترتب عليها مدفوعات واستحقاقات مستقبلية مع فوائدها، في حين تتمثل الاستدامة المالية بالقدرة على استمرار تحمل الديون دون الاضرار بالوضع الاقتصادي للبلد.

ويعرف صندوق النقد الدولي الدين العام على انه مطالبة مالية تقتضي قيام المدين بأداء كل من مدفوعات الفائدة أو المبلغ الأصلي أو كليهما إلى الدائن في تواريخ محددة في المستقبل. وتشمل أدوات الدين، حقوق السحب الخاصة، العملة والودائع، سندات الدين، القروض، نظم التأمين ومعاشات التقاعد والضمانات الموحدة، حسابات أخرى مستحقة الدفع[١٢].

في حين يعرفها البعض الاخر على انهُ دين الحكومة المركزية او الاتحادية او دين مجموع النظام الحكومي وقد يشمل الشركات العامة وسواها مما يتبع للدولة، ويتراكم الدين نتيجة تمويل عجوزات تلك الكيانات بالاقتراض، وإن المركز المالي للدولة محصلة لأوضاع جميع تلك الكيانات[١٣].

([١٢]) إحصاءات دين القطاع العام: مرشد لمعديها ومستخدميها، ط٢، واشنطن: صندوق النقد الدولي، ٢٠١٣، ص٤.

([١٣]) احمد ابريهي علي، سياسة الدين العام وخصائص الاقتصاد النفطي، البنك المركزي العراقي، بغداد، ٢٠١٥، ص٤.

اما الاستدامة المالية financial sustainability فهي قدرة الدولة على تحمل الديون ومواصلة خدمة ديونها دون تصحيح كبير في السياسات المالية بشكل غير واقعي في المستقبل لتحقيق التوازن بين الإيرادات والنفقات، والاستدامة تتضمن تحقيق الملاءة Solvency والسيولة Liquidity، والاستدامة هنا تستبعد أي حالة تحتاج فيها إلى إعادة هيكلة الديون (أو يتوقع أن تكون هناك حاجة إليها) وضع يواصل فيه المقترض تراكم الديون لأجل غير مسمى بشكل أسرع من قدرته على خدمة هذه الديون (لعبة بونزي او تمويل بونزي) أو حالة يعيش فيها المقترض بما يتجاوز إمكانياته من خلال تراكم الديون مع العلم بأن هناك حاجة إلى تخفيض كبير لخدمة هذه الديون[١٤].

ويعرفها البعض على انها دائما ما تشير الى قدرة السياسات المالية الحكومية والقطاع العام على سداد الديون وعلى سداد خدمة التزامات الديون بسلاسة وبدون تعثر[١٥].

ويُنظر إلى استدامة المالية العامة على أنها الحالة التي تكون فيها الحكومة قادرة على تنفيذ برامج عملها لمختلف النشاطات ضمن مدى معين دون أن يقوض ذلك قدرتها المستقبلية على الإنفاق. يقوم هذا المفهوم على أساس تحليل قدرة الحكومة على الوفاء بالتزاماتها المستقبلية أو ما يعرف بشرط الملاءة ففي حال رغبت الحكومة أو اضطرت للتوسع في إنفاقها على المدى القصير، يجب عليها ان تكون قادرة على التمويل من خلال مواردها الذاتية بما يضمن أداءها لمهامها بكل فاعلية وكفاءة من جهة، وبما يمكنها من مواجهة أي مخاطر أو تأثيرات غير مرغوب بها (سواء كانت حالية أو مستقبلية) خصوصًا على نمو الاقتصاد وتطوره من جهة أخرى. كما يستند هذا المفهوم على حقيقة مفادها أن الموازنة العامة لأي حكومة يمكن أن تتعرض لمجموعة متعددة من المخاطر، نتيجة لوجود عوامل ضعف كامنة فيها، أو نتيجة لعدم قدرتها على امتصاص آثار الصدمات المالية والاقتصادية، سواء المحلية أو العالمية[١٦].

تأسيسا على ما تقدم، تتمثل الفكرة الأساسية والجوهرية لمفهوم الاستدامة المالية على أساس إنه يجب ألا يستمر الدين العام بالزيادة والنمو بالمقارنة مع الدخل القومي، ذلك لان الزيادة في الدين العام يتطلب زيادة الحصول على موارد مالية سواء كان عن طريق الضرائب او الرسوم. الخ، في مقابل تخفيض الانفاق الاستهلاكي والاستثماري، مما يجعل الاقتصاد ينزلق في فخ الركود والكساد، وهناك الكثير من الشواهد والأدلة على ان الديون الخارجية أدت الى حدوث أزمات مالية حادة مثل (ازمة

([14])The Policy Development and Review Department, Assessing Sustainability, INTERNATIONAL MONETARY FUND, 2002,p4.

([15]) Craig Burnside, Assessing New Approaches to Fiscal Sustainability Analysis, World Bank Latin America and Caribbean Departments report, 2004, p1.

([١٦]) تقرير استدامة المالية العامة، سلطة النقد الفلسطينية: دائرة الأبحاث والسياسات النقدية، رام الله، ٢٠١٣، ص٨.

مديونية الدول النامية ١٩٨٢، ازمة الارجنتين، وأزمة المكسيك، وأزمة الديون في منطقة اليورو....الخ).

٢- الاستدامة المالية بين ثنايا المدارس الفكرية المتنازعة

حتى بدايات القرن السادس عشر كانت المناقشات الاقتصادية حول موضوع الدين العام مرتبطة بتعاليم الأديان السماوية، وارتبطت أفكارهم بالثمن العادل والاثار السلبية للربا على المجتمع وعلى الاقتصاد. ومع تطور الأفكار الاقتصادية وبداية نشوء الدولة القوية في القرن السادس عشر وظهور أفكار المدرسة التجارية، بدأ موضوع قوة الدولة تبرز من خلال ما تملكه من موارد مالية (ذهب وفضة).

وفي هذا السياق، اعتقد كتّاب الاقتصاد السياسي في عصر التجاريين، أن الدين يُعد احد أدوات التراكم الرأسمالي، ولكي تصبح الأمة أكثر ثراء يجب أن تكون أكثر دَيناً، أما عدم الثقة في الدين الوطني فيعد خطيئة لا تغتفر، ثمَ برزت آراء رواد الفكر التجاري عن الدين العام وبخاصة ميلون (Melon ١٦٧٥- ١٧٣٨) الذي رأى ان الدين العام هو دين اليد اليمنى على اليسرى، وأشاد فولتير في فرنسا برأي ميلون عن الدين العام، لكن بارون مونتسكيو Baron Montesquieu رفضها ورأى أن للدين العام عيوباً ولا يوجد مزايا له، وقد مهد الطريق لدافيد هيوم الذي أكد الدور التدميري للديون الحكومية، لكن ميلون وبينتو دافعا عن الآثار الاقتصادية التوسعية للاستخدام المعتدل للدين العام[١٧].

ومع ظهور أفكار المدرسة الكلاسيكية على يد آدم سميث، والذي آمن بوجود اليد الخفية والتوازن التلقائي للاقتصاد، فقد حذر من الدين العام، ورأى ان الدين الحكومي الكبير يؤدي الى آثار ضارة على الاقتصاد، فعندما تصدر الحكومة ديناً، فإنها تسحب رأس المال من نطاق الاستثمار والنمو وتوجهه نحو الاستهلاك الحالي مما يؤدي الى تعثر حتمي في النمو، لهذا فأن الدين القومي ليس مجرد انتقال حميد من مجموعة الى أخرى، وانما هو خطر حقيقي يهدد الازدهار والتقدم[١٨]. وقد رأى الكلاسيكيون إن الاستدامة المالية المتمثلة بقدرة الحكومة على الوفاء بالتزاماتها المالية بصفة دائمة وتحقيق الاستدامة المالية يتحدد في ضوء مجموعة من المحددات والمتمثلة بالمكافئ الريكاردي

---

(١٧) وحيد عبد الرحمن بانافع، عبد العزيز عبد المجيد علي، تقييم الاستدامة المالية في المملكة العربية السعودية، بحوث اقتصادية عربية، الجمعية العربية للبحوث الاقتصادية بالتعاون مع مركز دراسات الوحدة العربية، العدد ٧٤-٧٥، بيروت، ٢٠١٦، ص١٨٤.

(١٨) إيمون باتلر، آدم سميث: مقدمة قصيرة، ترجمة: علي الحارس، ط١، مؤسسة هنداوي للتعليم والثقافة، جمهورية مصر العربية، ٢٠١٤، ص٦٦-٦٧.

Ricardian Equivalence Theorem، وعدم التمويل البونزيNo Ponzi Games، والقيد الزمني للميزانية العامة Intertemporal Budget Constraint[١٩].

استمرت الأفكار الكلاسيكية ردحاً طويلاً من الزمن، وما ان سقط الاقتصاد العالمي في فخ الازمة المالية ١٩٢٩-١٩٣٣ وتعطل آلية عمل النظام الكلاسيكي، ظهرت أفكار المدرسة الكنزية التي رأت ان التوازن التلقائي حالة لا وجود لها على ارض الواقع، وان اليد الخفية هي وهم وقد آمن كينز بضرورة تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي، وأعطى وزناً كبيراً للسياسات المالية لتأخذ دورها في النشاط الاقتصادي لتحفيز الطلب الفعال، وهنا يرى كينز ضرورة توجيه الدين العام بما يعزز الطلب الفعال.

وحتى بداية سبعينيات القرن الماضي شهد الاقتصاد العالمي مدة من الانتعاش والرواج بفضل تطبيق السياسات الكنزية، الا ان هذا الانتعاش الطويل توقف على أثر دخول الاقتصاد العالمي في فخ التضخم الركودي وأصبح التضخم والبطالة يسيران باتجاه واحد وبعلاقة طردية، فعجزت السياسات الكنزية لمواجهة الازمة.

وهنا انبرى ملتون فريدمان (زعيم مدرسة شيكاغو) ليعيد الالق للأفكار الكلاسيكية، وخاض صراعاً أيديولوجياً شرساً مع المدرسة الكنزية، ورأى فريدمان ان التدخل الحكومي يشوه الاقتصاد وقد دعى الى ضرورة ضبط معدل كمية النقود بما يتوازن مع نمو الناتج، وهذا لا يتحقق الا من خلال القضاء على العجز في الموازنة العامة الناتجة عن تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي، وبشكل عام فريدمان يعتقد بضرورة تقليص الدين العام الناتج عن الزيادة في الانفاق العام من خلال السياسة النقدية وادواتها.

وخلال ثمانينات القرن الماضي برز تيار نيو كلاسيكي يدعم الأفكار الكلاسيكية أُطلق عليه اسم "اقتصاديات جانب العرض" والذي أكد على ما ذهب اليه فريدمان من ضرورة عدم تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي والتأكيد على جانب العرض الكلي، مدعمين أفكارهم بمنحى لافر الذي أكد على ان تقليل الضرائب سوف يزيد من حجم الإيرادات الضريبية.

اما مدرسة التوقعات العقلانية، فقد اعتقدت ان الوحدات الاقتصادية تأخذ قراراتها بناءً على المعلومات المتاحة في ظل عدم تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي، وقد وضَحت رؤيتهم للاستدامة المالية من خلال نموذج التداخل بين الأجيال Overlapping Generation Model ونموذج التوازن العام، من خلال نموذج دايموند Diamondوقد طبق زيZee نموذج تداخل الأجيال لدايموند، وعرّف الاستدامة بأنها القدرة على تحقيق الاستقرار الديناميكي لنسبة الدين/الناتج المحلي

---

(١٩) للمزيد من التفصيلات حول هذه المحددات، يُنظر في ذلك:

- **وحيد عبد الرحمن بانافع، عبد العزيز عبد المجيد علي، المصدر السابق، ص١٨٤-١٨٧**

الإجمالي، ويختبر نموذج تداخل الاجيال أثر الدين الحكومي في التوازن الاقتصادي في الأجل الطويل في ظل اقتصاد يسوده التداخل بين الأجيال. وعليه، فإن دايموند باستخدامه نموذج التداخل بين الأجيال، يتفق مع المدرسة الكلاسيكية بسداد الدين من الضرائب، والنجاح الاقتصادي للدولة يكمن في زيادة إنتاجيتها الحدية، وتأتي زيادة الإنتاجية الحدية من زيادة الإضافات إلى التراكم الرأسمالي المتمثل بزيادة الاستثمارات، وزيادة الطاقة الإنتاجية للاقتصاد تزيد الوعاء الضريبي وتعزز القدرة على سداد الدين[٢٠].

من خلال هذا الاستشراف الفكري للمدارس الفكرية المتنازعة، يتضح ان العراق لم ينتهج فكر أي من المدارس الفكرية الانفة الذكر، وانما ارتبطت استدامتهُ المالية وقدرته على سداد الديون بسعر برميل النفط، فمتى ما ارتفعت أسعار النفط انخفض عجز الموازنة بل أصبحت هناك فوائض مالية في الموازنة، ومتى ما انخفض سعر برميل النفط لم يستطيع العراق من تحقيق الاستدامة المالية، ولعل أبرز مثال على ذلك انخفاض أسعار النفط في نهاية عام ٢٠١٤ وما تلاها، والتي انعكست سلباً على الموازنة العامة للبلد مما استدعى الى عقد اتفاق الاستعداد الائتماني مع صندوق النقد الدولي لتوفير الموارد المالية للموازنة من أجل مواجهة العجز في الموازنة.

٣- تحليل مؤشرات المالية العامة في العراق وانعكاس الازمة المزدوجة فيها

لقد اثبتت تجارب الاقتصادات المتقدمة ان اسواق الدين العام يمكن ان تشكل اداة فاعلة لدعم القطاع المالي من خلال توفير الاموال واعادة توجيهها الى مختلف القطاعات، وبما يسهم في تعزيز نمو هذه القطاعات وانعكاس كل ذلك ايجابياً على معدل النمو الاقتصادي للبلد، ففي الوقت الذي نرى فيه ان القطاع المالي وهدف الاستدامة المالية بات ضرورياً من اجل استدامة النمو، الا انها تشكل تحدياً لارتباطه بقواعد عامة وهي.

١- قاعدة الدين: تسترشد اغلب دول العالم وفقاً لهذه القاعدة بقواعد معاهدة ماستريخت والتي تقرر ان اجمالي الدين الى الناتج المحلي الاجمالي يجب ان لا تتجاوز نسبة ٦٠%.

لقد كان حجم الديون الخارجية العراقية في نهاية عام ٢٠٠٣ من الكبر لدرجة انه كان يتعين تحويل اغلب ايرادات الحكومة العراقية الى خدمة الديون، فقد قدرت هذه الديون بين (١٢٠-١٢٧.٧) مليار دولار[٢١]، وذلك من شأنه ان يمنع استخدام ايرادات النفط لتمويل اعادة بناء البلاد لا سيما انه المصدر الاعظم لإيرادات العراق.

جدول (٢)

مؤشرات الاستدامة المالية ونسب المساهمة لبعض متغيرات الاقتصاد العراقي (%)

---

(٢٠) وحيد عبد الرحمن بانافع، عبد العزيز عبد المجيد علي، المصدر السابق، ص١٨٧.

(٢١) اونر اوزلو، تنمية واعادة بناء اعمار الاقتصاد العراقي، ترجمة: مركز العراق للأبحاث، بغداد، ٢٠٠٦، ص١٠٢

لسنوات	القاعدة الذهبية	الدين الداخلي الى الناتج المحلي الاجمالي	العجز او الفائض الى الناتج المحلي الاجمالي	الدين الداخلي الى الايرادات العامة	الدين الداخلي الى الانفاق العام	الايرادات العامة الى الانفاق العام	الايرادات الضريبي الى الايرادات العامة	الايرادات الضريبي الى الانفاق العام	الايرادات النفطي الى الايرادات العامة	اجمالي الدين الى الناتج المحلي الاجمالي
٢٠٠٣	٥٥٢٥.٩	١٨.٧	0.5	٢٥٨.٢	٢٧٩.٦	١٠٨.٢	١.٥	١.٦	٧٣٢.٦	٨٢٢.٧
٢٠٠٤	٣٥٩.٥	١١.١	1.6	١٧.٩	١٨.٤	١٠٢.٦	٠.٦	٠.٦	٩٨.٧	٣٨٨.٢
٢٠٠٥	١٩٧.٠	٨.٩	19.2	١٦.٢	٢٤.٩	١٥٣.٥	١.٥	٢.٤	٩٧.١	٢٠.٢
٢٠٠٦	١٤٧.١	٥.٩	10.7	١١.٥	١٤.٥	١٢٦.٤	١.٥	٢.٠	٩٤.٨	١٢٩.٥
٢٠٠٧	١٠٢.٤	٤.٦	13.9	٩.٥	١٣.٣	١٣٩.٨	٢.٢	٣.١	٩٤.٦	٩٥.٧
٢٠٠٨	٧٣.٩	٢.٨	13.2	٥.٥	٧.٥	١٣٥.٠	١.٢	١.٦	٩٣.٩	٥٦.٣
٢٠٠٩	٧٥.٨	٦.٤	2.0	١٥.٢	١٦.٠	١٠٥.٠	٦.٠	٦.٣	٨٨.٥	٦٦.٨
٢٠١٠	٣٨.٧	٥.٦	0.02	١٣.١	١٣.٠	١٠٠.٠	٢.١	٢.١	٩٠.٦	٤٧.٣
٢٠١١	٢٤.٢	٣.٤	13.8	٦.٨	٩.٤	١٣٨.١	١.٢	١.٧	٩٠.٠	٣٧.٠
٢٠١٢	١٧.٠	٢.٦	5.8	٥.٤	٦.٢	١١٣.٩	١.٩	٢.١	٩١.٦	٣٠.٧
٢٠١٣	١٠.٧	١.٥	-1.9	٣.٧	٣.٥	٩٥.٥	٢.٥	٢.٤	٩١.٩	٢٨.٨

٢٠١٤	١٤.٠	٣.٥	-3.9	٩.٠	٨.٢	٩٠.٨	١.٧	١.٦	٩٢.١	٢٩.٤
٢٠١٥	٦٧.٢	١٦.١	-5.1	٤٤.٣	٣٨.٨	٨٧.٦	٢.٧	٢.٤	٧١.٣	٥٠.٥
٢٠١٦	ـــــ	٢٣.٢	-9.8	٨٨.٦	٦٤.٣	٧٢.٦	٨.٤	٦.١	٨٢.٨	٦٤.٢
٢٠١٧	٣٤٠٦٦٠٦	٢١.١	0.8	٦١.٦	٦٣.١	١٠٢.٤	٩.١	٩.٣	٨٤.١	٥٨.٩

المصدر: من عمل الباحثين بالاعتماد على البيانات في الملحق (١)

يتضح من خلال الجدول اعلاه ان هذه النسبة قد تذبذبت في الاقتصاد العراقي منذ العام ٢٠٠٣ فقد شهدت بعض السنوات تجاوز هذه النسبة في حين ان البعض الاخر كان دونها، الا ان نسبة الدين الى الناتج المحلي الاجمالي بالمتوسط لهذه المدة قد بلغ ١٣٨.٧% وهي نسبة مرتفعة جدا، ولعل تراكم بعض الديون الخارجية وفوائدها من الحقبة السابقة وعدم قدرة الحكومات المتعاقبة في العراق بعد عام ٢٠٠٣ على سدادها نتيجة الحرب على الارهاب واعادة بناء الاقتصاد العراقي المنهك هي من اسباب ارتفاع هذه النسبة.

وشهدت المدة ٢٠١٠- ٢٠١٤ انخفاض كبير وواضح في هذا المؤشر لتصل الى أدنى مستوى لها وهو ٢٨.٨% في عام ٢٠١٣ وذلك بسبب ارتفاع أسعار النفط في الأسواق العالمية مصحوباً بالاستقرار النسبي بالأوضاع السياسية والاجتماعية.

الا ان تزامن هجمات داعش وانخفاض اسعار النفط بعد منتصف عام ٢٠١٤ أدى الى ارتفاع هذا المؤشر مرة أخرى ليصل الى نحو ٥٠.٥% في عام ٢٠١٥ و الى نحو ٦٤.٢% في عام ٢٠١٦ والى ٥٨.٩ في عام ٢٠١٧، وإجمالا بلغ متوسط إجمالي الدين الى الناتج المحلي الإجمالي خلال المدة ٢٠١٥-٢٠١٧ نحو ٥٩% وهي نسبة مرتفعة وخطرة لا سيما في بلد مثل العراق، وتشير توقعات صندوق النقد الدولي الى بقاء هذه النسبة ضمن هذه المستويات خلال السنوات الخمس القادمة، مما يشكل خطراً حقيقياً على أوضاع المالية وعلى الاستدامة المالية في العراق في ضوء الاعتماد على النفط كمورد وحيد لتمويل الموازنة العامة للبلد.

٢-قاعدة العجز الحكومي: وفقاً لمعاهدة ماستريخت يجب ان لا تزيد نسبة عجز الموازنة العامة عن ٣% من الناتج المحلي الإجمالي، وفي هذا الإطار فقد سجلت أغلب السنوات لغاية ٢٠١٣ فوائض مالية في الموازنة، بسبب زيادة الانتاج النفطي وارتفاع اسعاره في الاسواق العالمية.

وفي ظل قيود المورد النفطي، فقد سجلت الموازنة العامة للبلد خلال المدة ٢٠١٣ -٢٠١٦ عجزاً كبيراً نتيجة تزايد الانفاق العام لخدمة آلة الحرب ضد داعش بالتزامن مع انخفاض حاد بأسعار النفط، وقد كانت نسب العجز الى الناتج المحلي الاجمالي منذ عام ٢٠١٣ وما تلاها أكبر من النسبة

المعيارية وفقاً لمعاهدة ماستريخت، اذ بلغت تقريباً ٥.٢% من الناتج المحلي الإجمالي، مما أدى الى زيادة حجم اجمالي الديون، والتي كانت اغلبها موجه نحو الانفاق الاستهلاكي، فتدهورت أوضاع المالية العامة، وضعُف قدرة الدولة على تحقيق الاستدامة المالية.

٣-قاعدة ضبط النفقات: وفقاً لهذه القاعدة فان على الدولة ان توازن بين النفقات والايرادات، أي ان تكون تغطية الايرادات للنفقات مساوية ١٠٠%، ومن ملاحظة بيانات الجدول (٢) يتبين ان تغطية الايرادات للنفقات العامة في موازنات العراق للمدة قيد الدراسة قد تجاوزت النسب المعيارية، أي ان الايرادات كانت تغطي النفقات بشكل كامل، ويعود سبب ذلك لارتفاع كمية الصادرات النفطية وارتفاع سعر البرميل النفط في الاسواق العالمية، ما خلا الاعوام ٢٠١٣ و٢٠١٤ و٢٠١٥ و٢٠١٦ التي كانت فيها التغطية اقل من النسب المعيارية، ولعل العامل الامني السبب الرئيسي في هذا التدهور والذي ترافق مع انخفاض اسعار النفط كما ذكرنا سابقاً. وقد سجلت متوسط المدة قيد الدراسة ما قيمته ١١١.٥% وهي اعلى من النسبة المعيارية، والغريب في الامر نجد ان الحكومة العراقية لازالت تلجأ الى الاقتراض المحلي أو الاجنبي.

٤- القاعدة الذهبية: وفقاً لهذه القاعدة فإن الدولة تقترض لتغطية النفقات الاستثمارية دون النفقات الجارية، ولكن الملاحظ في الموازنات العراقية ان المخصص للاستثمار في الموازنات العراقية يستخدم لامتصاص التقلبات، فعندما تزداد الايرادات يزداد الاستثمار العام، وعندما تنخفض الايرادات لا تتأثر النفقات التشغيلية كثيرا بل يكون أكثر الاقتطاع من الاستثمار، ومن خلال ملاحظة الجدول (٢) يتبين ان القروض الداخلية والخارجية قد فاقت النفقات الاستثمارية.

الى جانب ان نسبة الدين الداخلي الى الناتج المحلي الاجمالي قد كانت متذبذبة ولكنها على العموم مرتفعة، وبالذات في السنوات ٢٠١٥ و٢٠١٦ و٢٠١٧، ويعود سبب هذا الارتفاع الى زيادة مديونية الدولة لسد النفقات العالية والتي يذهب جزء كبير منها الى تمويل الحرب على داعش، ويتضح ذلك جلياً عند النظر الى نسبة الدين الى الانفاق العام فقد كانت هذه النسبة مرتفعة في الاعوام المذكورة انفاً، ولكون العراق يعتمد بشكل اساسي على الايراد النفطي في تمويل ايراداته فانه اصبح عرضة للتقلبات والصدمات التي تحدث في اسعار النفط في الاسواق العالمية، فقد وصلت هذه النسبة ٩٨% في عام ٢٠٠٤ وانخفضت لتصل الى ٩٠% في عام٢٠١١ ثم ارتفعت في الاعوام الثلاث اللاحقة ثم عاودت الانخفاض للسنوات الثلاث الأخيرة، ويعود هذا التذبذب الى تغيرات اسعار النفط في الاسواق العالمية في ظل محدودية الايرادات الضريبية كمصدر تمويل للموازنة، اذ نلحظ من الجدول (٢) ان نسبة الايراد الضريبي الى الايرادات العامة(نسبة مساهمة الضريبة في تمويل الايرادات العامة) كانت منخفضة على العموم لسنوات الدراسة ما خلا السنوات الأخيرة بسب الإجراءات التي اتخذتها الحكومة لتوفير الموارد المالية نتيجة الازمة التي مر بها العراق منذ منتصف عام ٢٠١٤، اذ عملت الحكومة

على رفع اسعار بعض الضرائب (ولا سيما المباشرة) واستحداث ضرائب جديدة، كان من شأن هذه الاجراءات ان ترفع من الحصيلة الضريبية.

جدول (٣)

ايرادات الموازنة العامة العراقية للمدة ٢٠١٤-٢٠١٧

السنوات	مجموع الايرادات	إيرادات اخرى	الإيرادات التحويلية	الإيرادات الرأسمالية	حصة الموازنة من أرباح القطاع العام	الرسوم	الضرائب السلعية ورسوم الانتاج	الضرائب على الدخول والثروات	الإيرادات النفطية والثروات المعدنية
٢٠١٤	١٠٥٣٨٦٦٢٣	١٤١٦٠٥٩	١٧٥٩٦٩٣	٦٥٨٣٦	٢٥٤١٢٥٢	٦٤٦٢٤٦	٤٨٩٥٠٥	١٣٩٥٦٢٢	٩٧٠٧٢٤١٠
٢٠١٥	٦٦٤٧٠٢٥٢	٩٢٥٢٩٨٩	٢١٥٣٢٨٦	٨٣٠٤٦	١٠٤٥٣٤٠	٦٠٧٩٦٠	٣٩٦٣٥٨	١٦١٨٦٥٢	٥١٣١٢٦٥٢
٢٠١٦	٥٤٤٠٩٢٧٠	١٨٦٦٩٠٤	٣٠٢٠٥١١	٤٠٩٦٠	٦٨٢٧٨٩	٦٦٩١٤٧	٦٣٢٣٨٤	٣٢٢٩٥١٢	٤٤٢٦٧٠٦٣
٢٠١٧	٧٧٣٣٥٩٥٥	٢٢١٧١٦٣	٢٢٠٢٥٤٧	٥٦٩٤٦	٧٠٠٨٧٤	٧٨٨٢٢٤	١٧٦٤٥٠٧	٤٥٣٣٧٦٥	٦٥٠٧١٩٢٩

المصدر: البنك المركزي العراقي، المديرية العامة للإحصاء والأبحاث، النشرة السنوية، للسنوات ٢٠١٤-٢٠١٧.

وعلى العموم، فان استقراء موازنات العراق يلحظ انها قد اعتمدت بشكل كبير جدا على الايرادات النفطية في تمويل الانفاق العام، في حين شكلت باقي أنواع الإيرادات الأخرى كالضرائب والرسوم والايرادات الأخرى نسبة ضئيلة جداً، وتكاد لا تُذكر. ومن ثمَّ، فانه يمكن توصيف الموازنات العراقية بانها موازنات توزيعية مهمتها الرئيسية توزيع ايرادات النفط العراقي على ابواب الصرف التقليدية دون ان تؤدي الى تغيير نوعي او هيكلي في بنية الاقتصاد العراقي، والمثير للقلق في هذه الموازنات لا سيما خلال المدة ٢٠١٥-٢٠١٧ هو العجز الكبير فيها والممول اساساً من الاقتراض وبالذات الخارجي منه والذي اوقع العراق في فخ المديونية الكبيرة[٢٢].

([٢٢]) نبيل جعفر عبد الرضا، قراءة نقدية في موازنة العراق الاتحادية لعام ٢٠١٨، متاح على الموقع

المبحث الثالث: الحاجة الى تعديل المسار

ان مظاهر الازمة الاقتصادية في العراق (نقمة الموارد) ليست حديثة العهد، ولا تحتاج الى تحليل معمق، ولا الى تأصيل فكري لأنها واضحة للجميع، وهي حقيقة تعايش معها الفرد العراقي، الا ان الجديد فيها والمتمثلة بالأزمة المزدوجة وما نجم عنهما من تداعيات خطيرة أصبحت اكثراً تعقيداً واخذت منعطفات جديدة وخطيرة للغاية في ظل التحولات والتغيرات السياسية والاجتماعية والاقتصادية التي شهدها بعد عام ٢٠٠٣.

وثبت ان نموذج النمو الذي يعتمد على الإيرادات النفطية في العراق فشله، فلم يستطع هذا النموذج ان يبني اقتصاد قوي ومتين ينافس اقتصادات الدول الناشئة والمتقدمة، بل على العكس من ذلك أصبح الاقتصاد العراقي يعاني من انتكاسات خطيرة تتمثل في ارتفاع معدلات البطالة، وانخفاض مساهمة القطاعات الأخرى في الناتج المحلي الإجمالي وفي الموازنة العامة للبلد، وزيادة نسبة الفقر، ناهيك عن الانتكاسات السياسية والامنية والاجتماعية (سوء توزيع الدخل، الانقسام الطبقي، تركز الثروات بيد السياسيين...الخ).

ان معالجة الازمة المزدوجة التي يمر بها العراق لم تعد ممكنة بالخيارات التقليدية (استخدام الموارد النفطية او استخدام الاحتياطي الأجنبي لامتصاص الصدمات)، اذ انها أصبحت عاجزة وضعيفة جراء ضعف مؤسسات الدولة وعدم وجود منهج واضح لإدارة اقتصاد البلد، وتفاقم وطأة المشكلات البنيوية والهيكلية، وهجرة الكفاءات، كل ذلك بالتزامن مع بيئة سياسية واجتماعية غير مستقرة وضاغطة بقوة على الاقتصاد.

ان تجنب نقمة الموارد (مفارقة الوفرة) ينبغي ان يصبح مسؤولية أساسية للحكومات العراقية، اذا رغبت في الاستفادة من تجارب واخفاقات السياسات التنموية السابقة، فحتى نهاية عام ٢٠١٩ فان مسار التنمية في العراق يمر بطريق متعرج ينطوي على خلل كبير.

وحتى يمكن مواجه هذه التحديات ومعالجة أوجه القصور والخلل ينبغي وضع الخطط والاستراتيجيات لبناء اقتصاد قوي ومتنوع ومستدام، يستطيع اللحاق بركب الدول المتطورة او على الأقل اللحاق بالدول التي هي في طور التطور. وعليه، يمثل التنويع الاقتصادي Economic diversification الخيار الأمثل للاقتصاد العراقي من اجل التخلص من لعنة الريع النفطي ومساوئه، وبناء اقتصاد مستدام يقوم على أسس متينة وقوية.

فالتنويع الاقتصادي سياسة تنموية تهدف إلى التقليل من نسبة المخاطر الاقتصادية، ورفع القيمة المضافة، وتحسين مستوى الدخل، وذلك عن طريق توجيه الاقتصاد نحو قطاعات أو أسواق متنوعة أو جديدة عوض الاعتماد قطاع او سلعة واحدة فقط[٢٣].

والتنويع الاقتصادي هو عملية توسيع نطاق الأنشطة الاقتصادية سواء في الإنتاج او التوزيع للسلع والخدمات، مما يعزز استقرار الاقتصاد بتنويع قاعدتهِ الاقتصادية، وينبغي النظر إلى مسألة التنوع الاقتصادي من منظور التنمية المستدامة لضمان الاستقرار على المدى الطويل، وإذا نظرنا إليها من هذه الزاوية، فإن التنويع الاقتصادي يعمل على تقوية قدرة الاقتصاد على التكيف بصورة أساسية وحماية آفاقه الطويلة الأجل في مواجهة نضوب الموارد الطبيعية الأساسية والتقلبات والصدمات الاقتصادية تحت ضغط المنافسة في زمن العولمة.

وللتنويع الاقتصادي ميل إلى تلبية الاحتياجات الأساسية للتنمية المستدامة، مثل توفير فرص العمل والغذاء والصحة والملبس والمأوى عن طريق فتح مجالات متنوعة للنشاط الاقتصادي الذي يستوعب طائفة واسعة من الناس[٢٤].

ان التنويع الاقتصادي ذات القاعدة العريضة امر حاسم لتحقيق التنمية الاقتصادية وبناء اقتصاد مستدام لا سيما في الدول النامية التي تتصف بالريعية، وذلك لان ارتفاع تركز الصادرات على سلعة واحدة يجعل اقتصاد البلد عرضة لتقلبات أسعار هذه السلعة او المورد، مما يولد انكماش مفاجئ في الموارد المالية للبلد (لعل ما مر به الاقتصاد العراقي خلال المدة منتصف ٢٠١٤-٢٠١٨ بعد انخفاض أسعار النفط خير دليل على ذلك)، فضلاً عن ذلك تتسم القطاعات الاستخراجية بانها ذات كثافة رأسمالية عالية لكنها ذات روابط ضعيفة مع القطاعات الأخرى، ومن ثم فان حجم هذه الاستثمارات لها تأثير ضئيل على نمو وانتاجية القطاعات الأخرى، وعلى تحقيق التقدم والتطور، والمحصلة النهائية هي زيادة تركز الموازنة العامة للبلد على الريع النفطي.

ولكي يتحقق التنويع في الاقتصاد العراقي ينبغي وضع استراتيجية طويلة الأمد تهدف احداث تغيرات هيكلية عميقة وتقوم على قاعدة عريضة وواسعة من القطاعات الاقتصادية، وتتمثل اهم محاور هذه الاستراتيجية بالآتي:

اولاً: تنويع مصادر الطاقة وتفعيل دور الطاقة المتجددة:

اثبتت تجارب العقود الخمسة المنصرمة في العراق ان الاعتماد على النفط كسلعة وحيدة لم يحولهُ الى بلد متطور ومزدهر بل على العكس أصبح الاقتصاد العراقي يعاني من مفارقة او مشكلة

---

(٢٣) محمد عمر باطويح، علم الدين بانقا، الاستثمار في اقتصاد المعرفة مدخلاً للتنويع الاقتصادي (حالة دول مجلس التعاون الخليجي)، مجلة التنمية والسياسات الاقتصادية، المجلد(٢)، العدد(٢)، المعهد العربي للتخطيط، الكويت، ٢٠١٨، ص٤٨.

(24) Michael Chugozie Anyaehie, Anthony Chukwudi Areji, Economic Diversification for Sustainable Development in Nigeria, Open Journal of Political Science, Nigeria, 2015, p89.

الوفرة، إذ كانت نتائج الاعتماد على النفط قاتمة، وكان من النتائج السلبية ضعف معدلات النمو الاقتصادي، ارتفاع مستويات الفقر، ارتفاع معدلات البطالة، بؤس مؤشرات الرفاه الاجتماعي، انتشار الفساد واللا مساواة الاجتماعية، ضعف في مستويات التعليم والصحة، ناهيك عن الاضطرابات السياسية والاجتماعية والحروب والصراعات...الخ.

ومن ثمَ، يمثل تنويع مصادر الطاقة والطاقة المتجددة (كالغاز الطبيعي والطاقة الشمسية وطاقة الرياح وغيرها) فضلاً عن الاستفادة من الموارد الطبيعية الأخرى امراً ملحاً لبناء اقتصاد مستدام يحقق التنويع الاقتصادي ويضمن حقوق الأجيال المستقبلية.

وتشير التقارير الى ان الطلب العالمي على مصادر الطاقة سوف ينمو بنحو ٥٠% عن مستوياته من ٢٦٧ مليون برميل مكافئ (يشكل النفط منها أكثر من ٤٣% عام ٢٠١٤) الى ٤٠٠ مليون برميل نفط في عام ٢٠٤٠ (يشكل النفط منها حوالي ٢٥%)، ومن المتوقع ان يزداد الاعتماد على الغاز والطاقات المتجددة من ٢٤% و٦% لكل منهما في عام ٢٠١٤ الى نحو ٢٧% و١٤% في عام ٢٠٤٠[٢٥].

وفي ظل هذه المؤشرات أصبح لزاماً على القائمين على الاقتصاد العراقي مراجعة الوضع الراهن لقطاع الطاقة في العراق ومعالجة أوجه القصور والارهاصات الموجودة وتبني سياسات طويلة ومتوسطة الاجل لزيادة مساهمة مصادر الطاقة الأخرى من غير النفط في تمويل الموازنة وتنويع الاقتصاد العراقي، اذ يمتلك العراق إمكانيات هائلة من مصادر الطاقة المتجددة كالطاقة الشمسية (فهو يقع في منطقة جغرافية تمتاز بأعلى سطوع شمسي على الأرض) وطاقة رياح معتدلة، فضلاً عن مصادر الطاقة الأخرى والتي من شأنها تعظيم موارد الدخل ودعم الإيرادات العامة بعوائد إضافية، وخلق فرص جديدة للتنوع الاقتصادي.

ثانياً: تنويع الهيكل الإنتاجي وتنويع السياسات الصناعية

اظهر المسار التنموي للدول المتقدمة والدول الناشئة والتي اعتمدت على تطوير هياكلها الإنتاجية واتباع سياسات صناعية حديثة حيوية واهمية تطوير وتنويع الاقتصاد، ومن ثم بناء اقتصاد متطور ومتين يحقق شروط الاستدامة ويعزز التنافسية.

ويعاني العراق من اختلال عميق في الهيكل الإنتاجي، فهو اقتصاد ريعي يعتمد على سلعة واحدة فقط وهي (النفط) ومن ثم فهو يقع ضحية التقلبات المتفاجئة في أسعارها، مما ينعكس على هبوط في معدلات النمو وعدم استقرار وتقلبات الموارد المالية للبلد. وثمة اتفاق واسع بين الخبراء

([٢٥]) بلقاسم عباس، نواف أبو شمالة، تقرير: التنويع الاقتصادي: مدخل لتصويب المسار وإرساء الاستدامة في الاقتصادات العربية، مجلة التنمية والسياسات الاقتصادية، المجلد(٢١)، العدد(١)، المعهد العربي للتخطيط، الكويت، ٢٠١٩، ص٨٢.

والاقتصاديين على ان تنويع الاقتصاد وتحقيق التنافسية وضمان الاستدامة يتطلب وضع سياسات لتنويع وتطوير الهياكل الإنتاجية.

وعليه، ينبغي صياغة وتوظيف سياسات صناعية قطاعية (صناعية، زراعية، خدمية) تركز على اختيار قطاعات تستطيع تحقيق الريادة، تركز على الأنشطة الواجب تطويرها كنقطة انطلاق، من جانب، وسياسات صناعية تحقق الاستقرار الاقتصادي من جانب آخر.

وتجدر الإشارة الى ان هناك نوعين من السياسات الصناعية الحديثة، السياسات الصناعية الافقية Horizontal Industrial Policy والتي تؤثر في كافة القطاعات والأنشطة كالتعليم والصحة والاتصالات والبحث والتطوير والبنية التحتية وتوسيع وتعميق القطاع المالي، ومن ثم تحقيق الاستقرار الاقتصادي، والسياسات الصناعية الرأسية Vertical Industrial Policy والتي تركز على قطاع او نشاط معين دون غيرهُ بهدف تعزيز قدرتهُ التنافسية وزيادة مستويات انتاجيته وتائر نموهُ[٢٦].

ان اعتماد السياسات الصناعية الحديثة (الافقية والراسية) من خلال استنهاض القطاعات وتطويرها وزيادة انتاجيتها قادرة على تحقيق التنويع الاقتصادي وضمان بناء اقتصاد قوي ومستدام وقادر على المنافسة في الأسواق العالمية، ومواجه تحديات العولمة والمنافسة العالمية.

ثالثا: ضبط أوضاع المالية العامة وتنويع هيكل الموازنة العامة

يُعد موضوع ضبط أوضاع المالية العامة وتنويع مصادر وهيكل الموازنة العامة من أهم وأكبر التحديات التي تواجه الاقتصاد العراقي، وقد كشفت الازمة المزدوجة أوجه قصور واختلالات كبيرة في بنية الانفاق العام وفي أوضاع المالية العامة.

وقد أدى تراجع اسعار النفط خلال المدة منتصف ٢٠١٤- ٢٠١٨ مصحوباً بالصراع مع الإرهاب الى الحاق ضرراً بالغاً بالبنية التحتية للقطاع المالي وخسائر كبيرة في الأصول المالية، والى تفاقم أوجه الضعف الموجودة في القطاع المالي، وقد انعكس ذلك الى فقدان الكفاءة في القطاع المالي.

ويلعب القطاع المالي دوراً بارزاً في تحقيق التعافي والخروج التدريجي من براثن الازمة المزدوجة من خلال توفير التمويل اللازم لدعم الانتعاش الاقتصادي وتوفير بيئة اعمال مواتية للبناء وإعادة الاعمار.

وفي ظل ما تقدم، ينبغي اتباع نهج جديد لضبط أوضاع المالية العامة يتمثل في تعزيز الإدارة المالية، وضرورة الاعتماد على نظام ضريبي كفوء، وتحسين عملية الإدارة الضريبية، وتخفيض المصروفات التشغيلية وتحقيق الكفاءة في الانفاق، وإعادة توجيه النفقات نحو الاستثمارات الإنتاجية

---

(٢٦) نواف أبو شمالة، السياسات الصناعية الحديثة في تجارب الدول المتقدمة والناشئة، جسر التنمية: سلسة دورية تُعنى بقضايا التنمية في الدول العربية، المعهد العربي للتخطيط، العدد المائة والتاسع والثلاثون، الكويت، ٢٠١٧، ص٧.

وتكوين مدخرات احترازية لمواجهة تقلبات أسعار النفط، واعتماد نظام حديث لمتابعة إيرادات المنافذ الحدودية، والعمل على اتخاذ تدابير للمحافظة على استقرار القطاع المصرفي وتطويره، الى جانب العمل على مواجهة الفساد المالي، الامر الذي يترتب علية تحقيق عملية الاستدامة المالية وتنويع مصادر الإيرادات للموازنة.

رابعاً: تعبئة الموارد المحلية.

يتميز الاقتصاد العراقي بظاهرة فريدة من نوعها الا وهي (ظاهرة الاكتناز Hoarding) والتي كانت ولازالت مصدر قلق للاقتصاديين، لا سيما في ظل التطورات التقنية والتكنلوجية ورقمنه القطاع المالي.

والاكتناز هو حبس النقود عن التداول، وجعلها في سبات خارج دائرة الاستثمار والإنتاج، واقتطاع جزء من دورة الدخل مما ينعكس بشكل سلبي على الاقتصاد بسبب وجود ارصدة نقدية جامدة وغير مستغلة.

ويتمثل السبب الرئيس لاستفحال هذه الظاهرة في العراق هو ضعف أداء القطاع المصرفي وعدم الثقة به، وعدم مواكبته للتطورات التكنولوجية والرقمية التي يشهدها العالم. وقد أسهمت الصدمة المزدوجة في تفاقم هذه الظاهرة وتزايدها بسبب ازمة السيولة النقدية التي انتابت الأسواق العراقية.

وعليه، وحتى يتم تعبئة الموارد المحلية المُعطلة وإدخالها الى دائرة النشاط الاقتصادي المنتج لابد من العمل على تطوير القطاع المصرفي فنياً وتكنولوجياً، وبناء جسور الثقة بين المواطن والمصارف، ولابد من العمل على زيادة الكثافة المصرفية (النسبة المعيارية العالمية فرعاً مصرفياً لكل ١٠٠٠٠ شخص يقدم الخدمات المالية)، فالملاحظ انخفاض هذه النسبة في العراق (فرعاً لكل ٣٥٠٠٠ شخص) الامر الذي ينعكس بشكل سلبي على الاقتصاد العراقي.

من جانب اخر، ينبغي العمل على تحقيق الشمول المالي والذي يتمثل بإيصال الخدمات المالية والمصرفية الى جميع شرائح المجتمع والشركات والمؤسسات وتوظيفها لخدمة عملية التنمية المستدامة من خلال الوصول إلى مجموعة متنوعة من الخدمات المالية والمنتجات التي تدعم الاستثمار الخاص في الأنشطة الاقتصادية الجديدة.

وقد ظهر الشمول المالي بوصفه تحدياً كبيراً من اجل التنمية وقد تم دمج اساس الشمول المالي في سبعة من اهداف التنمية المستدامة السبعة عشر، لما له من أثر في تحسين فرص النمو وتحقيق الاستقرار المالي وتحقيق الكفاءة المالية، والوصول الى المشروعات الصغيرة والمتوسطة والمتناهية الصغر ودمجها في الاقتصاد، فضلاً عن تحقيق الاستقرار الاجتماعي من خلال الوصول الى شرائح متعددة من المجتمع كالشباب والنساء والفقراء.

وعليه، على البنك المركزي العراقي ان يقود جهود تحقيق الشمول المالي من خلال التثقيف المالي وزيادة الثقافة المالية للفرد، ومواجهة ظاهرة التهميش المالي التي يعاني منها المجتمع والتي

تؤدي الى مشاكل اقتصادية واجتماعية خطيرة، وتأسيس بنية تحتية مالية، وبناء نظام مالي متنوع وجيد التنظيم وشامل يعزز المدخرات ويوجهها إلى استثمارات منتجة من خلال أتمته النظام المالي والاستفادة من الثورة التكنولوجية في مجال الاتصالات، ومكافحة الامية المصرفية، وتحقيق الحماية المالية للمستهلك.

خامساً: الشراكة بين القطاع الخاص والقطاع العام Public–Private Partnership ((PPP

يحظى موضوع الشراكة بين القطاع العام والخاص (عقود الخدمة، عقود الإدارة، عقود الايجار، عقود الامتياز، عقود البناء والتشغيل ونقل الملكية BOTT) بأهمية كبيرة في الاقتصادات المعاصرة، اذ تشير الدلائل والتجارب التاريخية الى ان التنمية الاقتصادية والنمو لا يعتمد على القطاع العام فقط او على القطاع الخاص، وانما هي عملية تستلزم حشد كافة إمكانيات وموارد وخبرات المجتمع (القطاع العام والخاص) من اجل تحقيق الأهداف المنشودة، فالشراكة (وبحسب وجهة نظر البنك الدولي) من شأنها ان تخفف من الوطأة المالية التي يعاني منها القطاع العام، كما انها توفر راس مال القطاع الخاص وما يمتلكه من خبرة ومعرفة في إدارة المشاريع، الى جانب توزيع المخاطر الناجمة عن إقامة المشروعات، والشراكة تدعم المنافسة والابتكار.

وتمثل الشراكة أحد القنوات الرئيسة لتوفير التمويل اللازم للقيام بالاستثمارات في ظل التحديات والمصاعب التي يواجهها العراق، لا سيما بعدما تم كبح الاستثمار والانفاق الاستثماري العام في إطار الجهود الرامية الى تصحيح وضبط أوضاع المالية العامة استجابة للازمة المزدوجة التي مر بها البلد، فضلاً عن انخفاض المدخرات العامة وزيادة الانفاق العام الجاري، وتشير التقديرات الى ان العراق يحتاج الى أكثر من ٨٨ مليار دولار، مما يجعل البلد غير قادر توفير احتياجات البنية التحتية ما يكفل استمرارية أوضاع المالية العامة. وعليه، يتمثل إمكانية تعبئة موارد القطاعين العام والخاص للإنفاق على مجالات الاستثمار وضمن إطار اقتصادي كلي سليم يضمن تحقيق الاستدامة المالية.

وفي ضوء ذلك، ينبغي العمل على تبني هذا النمط في الاقتصاد العراقي من اجل تحقيق التنافسية وتعزيز الاستقرار الاقتصادي.

سادساً: تفعيل دور المشاريع الصغيرة والمتوسطة الحجم:

زادت قناعة الدول والمؤسسات المالية الدولية خلال السنوات الأخيرة بأهمية مساهمة المنشآت الصغيرة والمتوسطة في التشغيل فضلاً عن مساهمتها في زيادة القيمة المضافة ودعم الصناعات الكبيرة الوطنية، وتحسين الكفاءة والابتكار والإنتاجية من خلال تعزيز المنافسة، والمساهمة في جهود تنويع الهيكل الاقتصادي.

اذ تستهدف سياسات الدعم للمشاريع الصغيرة والمتوسطة الحجم توسيع وتعميق أنشطتها من اجل تحسين انتاجيتها وتطوير ريادية الاعمال فيها، ويتطلب ذلك بناء العناقيد الإنتاجية والحاضنات وزيادة مستويات التشابك الامامي والخلفي لأنشطتها الإنتاجية، وتوفير البنية التحتية لها[٢٧].

ان النهوض بالمنشآت الصغيرة والمتوسطة الحجم ينبغي ان يحتل أهمية قصوى في الاقتصاد العراقي، وان يكون هدف محوري لتفعيل دورها التنموي في العراق، ومن ثم المساهمة في التخفيف من الضغوط الكبيرة التي يواجهها الاقتصاد العراقي نتيجة الاعتماد على الصناعة النفطية، وتحقيق التنويع الاقتصادي.

ومن هنا، ينبغي العمل على مواجه أوجه القصور التي تعترض تطوير وتنشيط هذه المشاريع، وتوفير البيئة المناسبة من خلال وضع اللوائح والتشريعات والقوانين التي تسهل دخول المنشآت، ومعالجة مواطن الضعف في عمليات التمويل والنفاذ الى الخدمات المصرفية، والعمل على انشاء صناديق ومؤسسات مالية خاصة لتمويل هذه المشاريع وتوفير الأدوات المالية لها، وتحسين النفاذ الى الأسواق، وضرورة العمل على تحسين بيئة ممارسة الاعمال (إذ يحتل العراق مراتب متدنية جداً في مؤشر سهولة الاعمال الذي يصدره البنك الدولي (١٦٨ من أصل ١٩٠ بلد في عام ٢٠١٨)، وقد عملت الكثير من دول العالم على تغير البيئة التنظيمية للأعمال لما لها من دوراً بارزاً في تطوير القطاع التجاري. ان تحسين بيئة ممارسة الاعمال في العراق من خلال اصدار اللوائح التنظيمية سوف يؤدي الى تطوير قطاع التجارة في العراق بشكل كبير، مما ينعكس على تحقيق التنويع الاقتصادي.

الاستنتاجات والتوصيات

اولاً: الاستنتاجات:

١- دخل الاقتصاد العراقي في فخ ازمة (صدمة) مزدوجة بسبب الانخفاض الحاد في أسعار النفط وتنظيم داعش الإرهابي، والذي أدت الى تراجع كبير في اغلب مؤشراته، فارتفعت مستويات العجز في الموازنة وصلت الى نحو ٢٩ تريليون دينار في عام ٢٠١٦، وارتفع حجم الدين العام ليصل الى قرابة ١٠٠ مليار دولار في عام ٢٠١٥، كما ارتفعت مستويات الفقر من جديد وتدهورت أوضاع المالية العامة، ناهيك عن تدهور الوضع الاجتماعي للبلد.

([٢٧]) بلقاسم العباس، نواف أبو شمالة، المصدر السابق، ص٧٢.

٢- اثبتت الدلائل التاريخية ان نموذج النمو المعتمد على القطاع النفطي في الاقتصاد العراقي لم يساهم في إيجاد تطور ملموس في التنمية الاقتصادية، بل على العكس كانت ذات نتائج سلبية على الاقتصاد.

٣- أصبح موضوع الدين العام والاستدامة المالية والقدرة على تحمل الديون من أكثر المواضيع أهمية لا سيما في ظل تواتر الازمات المالية، وقد تناولتها المدراس الفكرية ما بين مؤيد له في سياق توفير الموارد المالية للدولة، وحشد الموارد، ومعارض له على أساس انه يمثل عبء تتحمله الأجيال المستقبلية.

٤- تشير الإحصاءات والبيانات المتوفرة عن الاقتصاد العراقي ان ارتفاع وانخفاض نسب الدين العام والقدرة على استدامته تعتمد على أسعار النفط فترتفع بارتفاعه وتنخفض بانخفاضه.

٥- تشير مؤشرات الدين الى ان الدين العام وصل الى مرحلة خطرة لغاية الان، وان استمرار العجز في الموازنة في سياق الازمة التي يمر بها البلد قد تجعل البلد يدخل في مرحلة اكثر خطورة قد يصعب التعامل معها مستقبلاً.

ثانياً: التوصيات

١- العمل على تطبيق برامج للإصلاح المالي وتخفيض عجز الموازنة والدين العام وتفعيل قواعد المالية العامة واستهداف نسب محددة لعجز الموازنة وفقاً للمعاهدات والمواثيق الاقتصادية الدولية.

٢- ضرورة العمل على وضع الخطط والاستراتيجيات التنموية الطويلة والمتوسطة الاجل من اجل بناء قاعدة اقتصادية متنوعة والتخلص التدريجي من لعنة الاعتماد على القطاع النفطي.

٣- ضرورة البحث عن مصادر بديلة للدخل من خلال التعاون بين القطاع الخاص والعام والنظام المالي من خلال السياسات المالية المحابية لزيادة نسبة مساهمة القطاعات الأخرى (الصناعة، التجارة، الزراعة، السياحة، النقل. الخ) في الناتج المحلي الإجمالي، ومن ثم رفد الموازنة بموارد مالية جديدة، الى جانب ضرورة تحسين كفاءة الجهاز الضريبي في البلد.

٤- ضرورة العمل على ربط الموازنة العامة للبلد بخطط التنمية الاقتصادية والتحول التدريجي نحو موازنة البرامج والأداء، من اجل رفع كفاءة الانفاق العام، وتوجيهه نحو القطاعات التي من شأنها تحقق التطور والتقدم.

٥- ضرورة العمل على جذب الاستثمارات الأجنبية وتحسين بيئة المناخ من خلال سن القوانين والتشريعات الكفيلة بجذب الاستثمارات الى جانب تحسين بيئة الاعمال للشركات والمنشآت التجارية.

المصادر

أولا: المصادر العربية

١- إبراهيم جاسم جبار الياسري، مصادر التمويل الداخلية والخارجية وأثرها على الاقتصاد العراقي، أطروحة دكتوراه غير منشورة، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة الكوفة، ٢٠١٧

٢- احمد ابريهي علي، سياسة الدين العام وخصائص الاقتصاد النفطي، البنك المركزي العراقي، بغداد، ٢٠١٥.

٣- إحصاءات دين القطاع العام: مرشد لمعديها ومستخدميها، ط٢، واشنطن: صندوق النقد الدولي، ٢٠١٣.

٤- إيمون باتلر، آدم سميث: مقدمة قصيرة، ترجمة: علي الحارس، ط١، مؤسسة هنداوي للتعليم والثقافة، جمهورية مصر العربية، ٢٠١٤.

٥- اونر اوزلو، تنمية واعادة بناء اعمار الاقتصاد العراقي، ترجمة: مركز العراق للأبحاث، بغداد، ٢٠٠٦.

٦- البنك المركزي العراقي، المديرية العامة للإحصاء والأبحاث، النشرة السنوية، للسنوات ٢٠١٤-٢٠١٧.

٧- الأمانة العامة لجامعة الدول العربية (وآخرون)، التقرير الاقتصادي العربي الموحد، صندوق النقد العربي، أبو ظبي، اعداد مختلفة

٨- بلقاسم عباس، نواف أبو شمالة، تقرير: التنويع الاقتصادي: مدخل لتصويب المسار وإرساء الاستدامة في الاقتصادات العربية، مجلة التنمية والسياسات الاقتصادية، المجلد (٢١)، العدد (١)، المعهد العربي للتخطيط، الكويت، ٢٠١٩.

٩- تقرير استدامة المالية العامة، سلطة النقد الفلسطينية: دائرة الأبحاث والسياسات النقدية، رام الله، ٢٠١٣.

١٠-سفيتلانا تساليك، آنيا شيفرين، دليل الصحفي في مجال الطاقة والتنمية (الرقابة على النفط)، ترجمة: راتب شعبو، معهد المجتمع المنفتح OSI بالتعاون مع بيت الحكمة، بغداد، بدون تاريخ.

١١-صندوق النقد الدولي، العراق: تقرير القضايا المختارة، التقرير القطري رقم ١٥/٢٣٦، واشنطن، ٢٠١٥.

١٢- عماد عبد اللطيف سالم، العراق تاريخ اقتصادي: المقدمات، ج١، بيت الحكمة، بغداد، ٢٠١٤.

١٣- فرانك كنتر، الاقتصاد السياسي للعراق: اعادة التوازن في مجتمع مرحلة ما بعد الصراع، ترجمة: مهند طالب الحمدي، دار ادور الكر، المملكة المتحدة، لبنان،٢٠١٣.

١٤- قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق المالية ٢٠١٧، الوقائع العراقية، العدد ٤٤٣٠

١٥- قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق المالية ٢٠١٦، الوقائع العراقية، العدد ٤٣٩٤.

١٦- محمد عمر باطويح، علم الدين بانقا، الاستثمار في اقتصاد المعرفة مدخلاً للتنويع الاقتصادي (حالة دول مجلس التعاون الخليجي)، مجلة التنمية والسياسات الاقتصادية، المجلد(٢)، العدد(٢)، المعهد العربي للتخطيط، الكويت، ٢٠١٨.

١٧- نور شدهان عداي، تحليل مسارات الدين العام للمدة (٢٠١٠-٢٠١٤)، وزارة المالية العراقية، الدائرة الاقتصادية: قسم السياسات الاقتصادية، بغداد، ٢٠١٦.

١٨- نور شدهان عداي، حنان شاكر كامل، قراءة تحليلية للموازنة العامة الاتحادية لعام ٢٠١٦، وزارة المالية: الدائرة الاقتصادية، بغداد، ٢٠١٧.

١٩- نواف أبو شمالة، السياسات الصناعية الحديثة في تجارب الدول المتقدمة والناشئة، جسر التنمية: سلسة دورية تُعنى بقضايا التنمية في الدول العربية، المعهد العربي للتخطيط، العدد ١٣٩، الكويت، ٢٠١٧

٢٠- وحيد عبد الرحمن بانافع، عبد العزيز عبد المجيد علي، تقييم الاستدامة المالية في المملكة العربية السعودية، بحوث اقتصادية عربية، الجمعية العربية للبحوث الاقتصادية بالتعاون مع مركز دراسات الوحدة العربية، العدد ٧٤-٧٥، بيروت، ٢٠١٦.

ثانيا: المصادر الاجنبية

21-IRAQ RECONSTRUCTION and INVESTMENT ،Damage and Needs Assessment of Affected Governorates, World Bank Group, Washington DC, 2018.

22- The World Bank, Iraq Economic Monitor: Labouring Through the Crisis, Washington D.C, 2016.

23- Iraq Economic Monitor From War To Reconstruction And Economic Recovery: With a special Focus on Energy Subsidy Reform, World Bank Group, Washington DC 20433, 2018.

24- The Policy Development and Review Department, Assessing Sustainability, INTERNATIONAL MONETARY FUND, 2002.

25- Craig Burnside, Assessing New Approaches to Fiscal Sustainability Analysis, World Bank Latin America and Caribbean Departments report, 2004.

26- Michael Chugozie Anyaehie, Anthony Chukwudi Areji, Economic Diversification for Sustainable Development in Nigeria, Open Journal of Political Science, Nigeria, 2015.

ثالثاً: الانترنيت

٢٧- نبيل جعفر عبد الرضا، قراءة نقدية في موازنة العراق الاتحادية لعام ٢٠١٨، متاح على الموقع www.m.ahewar.org/s.asp?aid=582832&r=0

٢٨- المجلس التنفيذي يختتم مشاورات المادة الرابعة لعام ٢٠١٩، صندوق النقد الدولي، واشنطن، متوفر على الرابط

https://www.imf.org/ar/News/Articles/2019/07/26/pr19301-iraq-imf-executive-board-concludes-2019-article-iv-consultation-with-iraq

٢٩- المجلس التنفيذي يختتم مشاورات المادة الرابعة لعام ٢٠١٩ مع العراق، متزفر على الرابط،

٣٠- البنك الدولي، العراق: الآفاق الاقتصادية- ربيع ٢٠١٦، متوفر على الرابط

http://www.albankaldawli.org/ar/country/iraq/publication/economic-outlook-spring-