بوصلة إنعاش الإقتصاد العراقي في ظل سوء الإدارة الإقتصادية

أ.د. جواد كاظم البكري*
باحث وآكاديمي من العراق

* ـ جامعة بابل ـ كلية الإدارة والإقتصاد

مقدمة

يتطلب الحديث عن أزمة الاقتصاد العراقي اليوم الرجوع بالذاكرة إلى بداية نشوء الدولة العراقية بداية العشرينات من القرن الماضي، فقد ظل الاقتصاد العراقي طوال تسعة عقود حبيساً للاختلالات الهيكلية، ولو بنسب مختلفة، وسبب هذه الاختلالات هو القطاع النفطي الذي ظل قطاعاً قائداً ولكن دون رعاية، فلم يستطع هذا القطاع من قيادة القطاعات الاخرى إلى النمو بل كانت جُلّ عائداته تذهب إلى الاستهلاك، وبخاصة النفقات الدفاعية والامنية التي رافقت مسيرة الاقتصاد العراقي حتى يومنا هذا.

فما زالت عوائد النفط تضل طريق العقلانية في التوزيع، ومازالت معدلات النمو منخفضة، ومعدات البطالة مرتفعة، والنسب بين نمو القطاعات الاقتصادية المختلفة متفاوتة، والعلاقات بين متغيرات الاقتصاد الكلي متباينة، فكانت الصفة المميزة لهذا الاقتصاد هي الاختلالات الهيكلية المزمنة التي ظلت بدون حلول واقعية حتى استفحلت لتجهز على آخر بقايا القطاع الصناعي بعد عام 2003.

فقد ظل الاقتصاد العراقي يعتمد بنسب مرتفعة، تكاد تصل إلى 95%، على عائدات النفط، وهي السلعة التي تحولت منذ ثمانينيات القرن الماضي من سلعة محتكرة من قلة منتجين، إلى سلعة محتكرة من مشترين، الامر الذي جعل الاقتصاد العراقي في مهب الريح، يتمايل مع أسعار النفط ليؤشر إلى مستقبل يشوبه الكثير من الغموض، إذا لم تتوافر الارادة الحقيقية من صانعي

القرار لتغيير بوصلة هذا الاقتصاد، بما يحقق توازناً في القطاعات الحقيقية وعدم الاعتماد التام على المورد النفطي.

هذا البحث يهدف إلى توضيح اسباب الأزمة المالية الحالية التي يمر بها الاقتصاد العراقي، فضلاً عن بيان أهم السبل التي من الممكن ان تحدّ من هذه الأزمة في ظل محدودية الامكانات وضيق الوقت.

وقد انطلق البحث من فرضية مفادها أن أزمة الاقتصاد العراقي ليست وليدة اليوم، تفاقمت ليست بسبب انخفاض أسعار النفط فقط، إنما هي أزمة عميقة ولّدتها السياسات الاقتصادية غير الرشيدة منذ عدة عقود وحتى اليوم، وهي أزمة تشوهات هيكلية زادتها حدة انخفاض أسعار النفط.

أولاً: أبعاد الأزمة المالية

يمر الاقتصاد العراقي اليوم بأزمة مالية خانقة، سببها الظاهر هو انخفاض أسعار النفط، ولكن سببها الحقيقي هو الاختلال الهيكلي المزمن، إذ أدّت أزمة انخفاض أسعار النفط إلى الإجهاز على الاقتصاد العراقي دون رادع، فلو كانت القطاعات الاقتصادية، من غير القطاع النفطي، تسير بوتيرة واحدة لاستطاعت صد الرياح العاتية التي سببتها تلك الأزمة، كما حدث مع اقتصادات الدول النفطية الاخرى التي لم تتأثر بمستوى تأثر الاقتصاد العراقي.

وبغض النظر عن كون أزمة انخفاض أسعار النفط متوقعة أم مفاجئة، وعلى الرغم من ان الكثير من مراكز الابحاث، والباحثين العراقيين قد حذروا من انخفاض أسعار النفط في وقت مبكر، إلا ان صانعي القرار في العراق لم يحركوا ساكناً، الامر الذي أدى إلى استفحال هذه الأزمة دون حلول حقيقية في الافق.

بداية دعنا نسلط الضوء بعض الشيء على الآلية التي تسير بها ايرادات النفط في الاقتصاد العراقي ليتسنى لنا فيما بعد فهم الحلول، التي من الممكن اتخاذها لتذليل بعض من آثار هذه الأزمة، فقد تولى البنك المركزي العراقي منذ عام 2003 مسؤولية (حيازة) النفط العراقي المصدر إلى اسواق العالم، إذ يتسلم البنك المركزي العراقي (خطاب اعتماد LC) من المصرف الاجنبي بالإنابة عن الشركة المستوردة ولمصلحة شركة تسويق النفط العراقية (سومو)

بموجب عقود توقع مسبقا بين الشركة المستوردة للنفط، وشركة تسويق النفط العراقية (سومو)[1].

(1) للمزيد انظر: مظهر محمد صالح، إدارة الموارد المالية النفطية للعراق: الدورة المستندية، صحيفة الصباح، 24 كانون الثاني 2016.

تقدم شركة تسويق النفط مستندات الشحن (شحن النفط الخام) كاملة إلى البنك المركزي العراقي، ويقوم البنك المركزي العراقي بإرسال رسالة سويفت ـ SWIFT إلى المصرف المراسل الفاتح للاعتماد يُعلمه بتأييد تسلّمه مستندات الشحن وانها مطابقة لشروط الاعتماد.

يتسلم البنك الاحتياطي الفيدرالي في نيويورك من خلال حساب المقبوضات النفطية المشار إليه، المبلغ كاملا في اول يوم عمل لاحق لتسلم رسالة (SWIFT) المرسلة من البنك المركزي العراقي إلى المصرف المراسل للشركة المستوردة للنفط، ويستقطع البنك الاحتياطي الفيدرالي نسبة (5%) من كل شحنة نفطية عن كل برميل نفط خام جرى تصديره ولمصلحة صندوق الامم المتحدة للتعويضات، ومن ثم تحويل مبلغ 95% المتبقي إلى حساب DFI الذي يسمى حساب العراق (2) في الوقت الحاضر، وهناك حساب آخر يسمى حساب العراق (1) وهو حساب خاص باحتياطات البنك المركزي العراقي.

يزود البنك الاحتياطي الفيدرالي/ نيويورك البنك المركزي العراقي بكشف اسبوعي بالمبالغ المودعة بالحساب رقم (2). إذ يتولى البنك المركزي العراقي من جانبه إرسال تلك الكشوفات إلى دائرة المحاسبة في وزارة المالية ويعد ذلك ايرادا نهائيا إلى الخزينة.

اما آلية التصرف بالعوائد المالية (DFI) سابقاً أو حساب البنك المركزي (2) حاليا فتعدّ هذه الصلاحية حصرية برئيس السلطة التنفيذية (رئيس الوزراء) في اصدار أوامر الدفع والتصرف بالأموال. وقد جرى العرف ان يتم ارسال رسالة أمر دفع موقعة من رئيس الوزراء أو من يخوله إضافة إلى توقيع وزير المالية (إلى جانبه). إذ يرسل امر الدفع بالتوقيعين المذكورين آنفاً إلى السيد محافظ البنك المركزي العراقي، ويطلب فيه على تحويل مبلغ معين بالدولار الامريكي إلى الدينار العراقي وتقيد مما يقابله في حساب وزارة المالية المفتوح بالدينار لدى البنك المركزي العراقي في بغداد وذلك لتامين المدفوعات النقدية المحلية للموازنة بالدينار العراقي.

يقوم البنك المركزي العراقي هنا من جانبه بسحب العملة الاجنبية من

(حساب رقم 2) ويحوّله إلى حسابه المفتوح ايضا لدى الاحتياطي الفيدرالي في نيويورك (حساب رقم 1) ويسجل مقابل ذلك التحويل المبلغ المعادل بالدينار لحساب وزارة المالية لدى البنك المركزي العراقي في بغداد.

كان سعر برميل النفط الواحد حتى تشرين الاول من عام 2014 يبلغ قرابة (100) دولار، انخفض نهاية نفس العام إلى اقل من (50) دولاراً للبرميل، ليصل مطلع عام 2016 إلى أقل من (30) دولاراً، هذا يعني أن (70%) من ايرادات الموازنة العراقية قد تم فقدانها جراء ذلك الانخفاض، إذا ما أخذنا بنظر الاعتبار ان الاقتصاد العراقي يعتمد على (96%) من ايراداته على النفط.

جدول ـ 1 ـ

الأهمية النسبية للإيرادات النفطية والايرادات الضريبية من الايرادات العامة في العراق للمدة (2004 ـ 2014)

(مليون دينار)

السنة	الايرادات العامة	الايرادات النفطية	نسبة الايرادات النفطية إلى الايرادات العامة (%)	الايرادات الضريبية	نسبة الايرادات الضريبية إلى الايرادات العامة (%)
2004	32982739	32627203	98,9	159644	0,48
2005	40502890	39480069	97,5	495282	1,22
2006	49055545	46534310	94,9	591229	1,21
2007	5499451	51701300	94,7	1228336	2,25
2008	80252182	75358291	93,9	985837	1,23
2009	55209353	48871708	88,5	3334809	6,1
2010	70178253	60131401	85,7	1503516	5,14
2011	108807392	95298476	96,9	4486976	4,12
2012	119817224	116159697	97,1	3350312	2,8
2013	113840076	110590480	89,7	5236643	4,6
2014	115442332	103551772	93,2	4041982	3,5

المصادر: مظهر محمد صالح، إدارة الموارد المالية النفطية للعراق: الدورة المستندية، صحيفة الصباح، 24 كانون الثاني 2016. وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للإحصاء وتكنولوجيا المعلومات، المجاميع الاحصائية السنوية، سنوات مختلفة. وزارة المالية، الدائرة الاقتصادية، تقارير لسنوات مختلفة. العراق تاريخ اقتصادي، الاختلالات الهيكلية.

جدول ـ 2 ـ
الايرادات والنفقات العامة في العراق للمدة (2004 ـ 2014)
(مليون دينار)

السنة	الايرادات العامة	النفقات العامة	الفائض أو العجز
2004	32982739	32117491	865248
2005	40502890	26375175	14127715
2006	49055545	38806679	10248866
2007	5499451	39031232	15568219
2008	80252182	59403375	20848807
2009	55209353	52567025	2642328
2010	70178253	70134201	44052
2011	108807392	78757666	30049726
2012	119817224	105139576	14677648
2013	113840076	119127556	ـ 5287480
2014	115442332	390278858	ـ 274836526

المصدر: وزارة المالية، الدائرة الاقتصادية، تقارير لسنوات مختلفة.

ثانياً: السياسات الإقتصادية الحكومية.. الإتجاه الخاطئ

أدّت هذه الأزمة ـ إذن ـ إلى انكماش الاقتصاد العراقي، ومن معالم هذا الانكماش هي نقص السيولة، إنخفاض الأعمال، إنخفاض كبير في عمليات البيع والشراء، إنخفاض معدلات النمو في الناتج المحلي الاجمالي الحقيقي إلى 1%، معدلات بطالة مرتفعة بنحو 28%، ومن المعروف إن السياسات الاقتصادية (المالية أو النقدية) التي من الممكن ان تتخذها السلطات في حالة الانكماش هي سياسات توسعية، أي في الجانب المالي هي زيادة الانفاق الحكومي أو تخفيض الضرائب أو الاثنين معاً، وفي الجانب النقدي خفض سعر الفائدة على القروض أو خفض نسبة الاحتياطي القانوني أو نزول البنك المركزي كمشترٍ للسندات، والغرض من هذه السياسات هو زيادة المعروض النقدي في الاقتصاد لأن الإنكماش أصلاً هو انخفاض المعروض النقدي، فالاقتصاد يتكون من جانبين: جانب

أدّت هذه الأزمة ـ إذن ـ إلى انكماش الاقتصاد العراقي، ومن معالم هذا الانكماش هي نقص السيولة، إنخفاض الأعمال، إنخفاض كبير في عمليات البيع والشراء.

عيني وجانب نقدي، فالجانب العيني هي السلع الموجودة داخل الاقتصاد، والجانب النقدي هو أثمان تلك السلع، أي ما يقابلها من نقود، وزيادة الجانب النقدي على الجانب العيني يسبب فجوة تضخمية، أما زيادة الجانب العيني على الجانب النقدي فيسبب فجوة انكماشية، وهو ما يعاني منه الاقتصاد العراقي اليوم، ولغرض ردم هذه الفجوة يراد اتخاذ سياسات اقتصادية توسعية.

ولكنْ ما الإجراءات التي قامت بها الحكومة العراقية اليوم؟ لقد قامت باتخاذ سياسات انكماشية وهو عكس ما يحتاجه الاقتصاد العراقي، وهذه السياسات ستزيد الانكماش انكماشاً، فهي قامت بخفض الانفاق الحكومي، زيادة الضرائب وهي سياسات خاطئة بالتأكيد.

ولكن رُبَّ سائل يسأل من أين تأتي الحكومة بالسيولة لزيادة الانفاق الحكومي؟، الجواب هو من خلال سياسة التمويل بالعجز وهو استدانة الحكومة من الجهاز المصرفي (البنك المركزي) وذلك لسد العجز الذي يحدث في ميزانيه الدولة، وعلى الرغم من أن هذا التمويل له آثار سلبية في الاقتصاد، أهمها مشكلة التضخم، إلا أن هذه المشكلة لن تحصل إلا بعد ردم كل الفجوة الانكماشية في الاقتصاد، واذا ما عاد الاقتصاد إلى حالة الاستقرار من جديد وظلت السلطات تستخدم سياسة التمويل بالعجز، ولكن في حالة الاقتصاد العراقي فإن حالة التمويل بالعجز من المؤكد أنها لن تسبب ارتفاع معدلات التضخم لأن حجم الفجوة الانكماشية كبير جداً، فضلاً عن امكانية ضبط ايقاع السياسات المالية والنقدية لإيصال الاقتصاد إلى حالة الاستقرار ومن ثم ايقاف سياسة التمويل بالعجز، فضلاً عن أن أسعار النفط من غير المتوقع ان تستمر بهذا المستوى إلى أمد بعيد فكل التنبؤات تشير إلى ان عام 2017 سيحمل معه بشرى ارتفاع أسعار النفط من جديد، ولو ليس بالمستوى السابق وبذلك نكون ليس بحاجة إلى الاستمرار في سياسة التمويل بالعجز.

ثالثاً: الحلول المطروحة

طُرحت مجموعة من الحلول، سواء من اصحاب الاختصاص أم من السياسيين، بخصوص الأزمة الراهنة، وعلينا أن نميِّز بين نوعين من الحلول، وهي الحلول طويلة الأجل والحلول قصيرة الأجل، ونحن هنا

ليس بصدد الحلول طويلة الاجل، لكون الأزمة حدثاً مفاجئاً، إدارته تكون في ظل محدودية الامكانات وضيق الوقت، لذا فإن جميع الحلول المطروحة لحل هذه الأزمة ينبغي أن تبقى في إطار الحلول قصيرة الاجل، ونعتقد أن السياسات المالية والنقدية هي فقط من يلبي هذا المسعى، لذا من الممكن ايجاز أهم الحلول كما يأتي:

- خفض سعر صرف الرسمي للدينار العراقي أمام الدولار الاميركي، أي، وحسب الآلية التي تمّ الحديث عنها في بداية البحث، فإنه إذا تغيّر سعر الصرف من (118) ديناراً لكل دولار واحد إلى (150) ديناراً لكل دولار، فهذا يعني أن وزارة المالية ستحصل على (150) مليون دينار من البنك المركزي مقابل (1) مليون دولار، بينما تحصل على (118) مليون دينار مقابل (1) مليون قبل تغيير سعر الصرف.

  وهذا المقترح سيزيد من السيولة لدى الوزارة بنسبة (21%)، ولكن من جانب آخر يؤدي إلى زيادة معدلات التضخم في الاقتصاد بسبب أن أغلب السلع داخل الاقتصاد هي مستوردة، وعند خفض سعر صرف الدينار سيؤدي ذلك إلى زيادة كلف الاستيراد، وينتقل عبء هذه الزيادة إلى المستهلك العراقي على شكل زيادة أسعار السلع المحلية.

  ولكن من الممكن حل هذه الاشكالية بالعودة إلى تعدد أسعار الصرف، فيبقى سعر الصرف القديم للتجار فقط حتى تتمّ المحافظة على المستوى العام للأسعار، ولكن هذه السياسة ستواجه مجموعة من العقبات من أهمها الفساد المالي الذي يلقي بظلاله على التعاملات في مزاد العملة والذي لم يجد حلولاً جذرية حتى الوقت الحاضر، فلا توجد ضمانات بذهاب العملة الصعبة للتجار فقط، فضلاً عن عدم وجود ضمانات بقيام التجار باستيراد السلع بكل العملة الصعبة التي يحصلون عليها من مزاد البنك المركزي، والعقبة الثانية هي أن اغلب العملة المباعة في المزاد هي لغرض التجارة، وبذلك فإن تتدنَ تستفدْ وزارة المالية من فرق سعر الصرف إلى ادنى حد.

- بيع ممتلكات الدولة وبخاصة العقارات، وهذا المقترح يتناسب مع توجهات العراق بعد عام 2003 للسير باتجاه اقتصاد السوق، فالدولة العراقية متخمة بالأملاك والعقارات التي ورثتها من النظام السابق، وهذا

يتنافى مع مبادئ الاقتصاد الحر، ولكن هذا المقترح يواجه تحدياً كبيراً وهو ضمان عدم الإستحواذ على هذه الممتلكات من الاحزاب والمتنفذين السياسيين بأبخس الاثمان، وبذلك سيفقد البلد فرصة اخرى للتذليل من وقع الأزمة على المواطن، فعلى الرغم من تأييدنا لهذا المقترح إلا أن المدة الحالية، في ظل الفساد المستشري في أجهزة الدولة، هي مدة غير مناسبة لهذا الاجراء.

- الاستدانة الخارجية أو الداخلية، بالنسبة للاستدانة ممن الخارج، فقد عانى العراق منذ نهاية الثمانينات من ديون هائلة اثقلت كاهل اقتصاده، وترتب عليها خدمة دونما قاربت حجم الديون ذاتها، الامر الذي أدى دوراً كبيراً في ظهور العديد من المشكلات الاقتصادية من مثل ارتفاع معدلات التضخم ومن ثم انخفاض مستوى المعيشة، والديون في هذه الحالة يكون مصدرها أما الدول الدائنة أو المؤسسات الدولية من مثل صندوق النقد الدولي والبنك الدولي، فالحالة الاولى سيترتب عليها رهن مستقبل الاجيال القادمة بديون تتزايد يومياً نتيجة ارتفاع فوائدها، أما النوع الثاني فيجبر العراق على تطبيق السياسات الجاهزة لتلك المؤسسات والتي غالباً ما سببت الكثير من المعاناة للمواطن العراقي، أما الاستدانة الداخلية فهي تُعد من السياسات الانكماشية التي لا يُنصح بإجرائها في هذا الوقت وكما تم بيانه في متن البحث .

تمتلك الدولة العراقية اليوم الكثير من الشركات الانتاجية الموزعة على محافظات العراق، وهذه الشركات اغلبها خاسرة وتشكل عبئاً على الدولة، بسبب ترهل الهيكل الاداري واستشراء الفساد المالي.

- تمتلك الدولة العراقية اليوم الكثير من الشركات الانتاجية الموزعة على محافظات العراق، وهذه الشركات اغلبها خاسرة وتشكل عبئاً على الدولة، بسبب ترهل الهيكل الاداري واستشراء الفساد المالي، وبذلك تكون منتجاتها غير تنافسية أمام مثيلاتها الاجنبية، ومن الممكن هنا أن تقوم الحكومة بتعيين هيآت من الخبراء لدراسة أسباب ومعوقات العمل في مثل هذه الشركات الخاسرة، لتشخيص الأسباب ومعالجتها بشكل علمي وفعال، فهي قد تفتقد إلى كفاءات إدارية، أو تعاني سوء إدارة العمليات الإنتاجية، أو بسبب إحباط العاملين في خطوط الإنتاج في هذه الشركات، مما قد يعالج بطرح حلول لإشراك هؤلاء العاملين في ملكية الشركات التي يعملون بها، عن طريق تخصيص نسبة من الأسهم لهم،

حسب مواقعهم الفنية ومسؤولياتهم الإنتاجية، مما يُشعرهم بأنهم يعملون من أجل نجاح شركات يملكونها، أو قد يُقترح وضع خطط لتحديد نسب من ارباح هذه الشركات لتوزيعها على العاملين، حسب مواقعهم الفنية ومسؤولياتهم الإنتاجية، أو أن يصار إلى تحويل بعض صناعات القطاع العام الخاسرة أو المتلكئة أو المتوقفة إلى شركات مختلطة يُساهم فيها القطاع الخاص بنسبة مهمة في رؤوس أموالها وفي تشغيلها وإدارتها.

- يرى الباحث من المفيد التفكير بتنويع مصادر ايرادات الموازنة العراقية بدلاً من التفكير بخفض الانفاق أو وزيادة الضرائب للأسباب الموضحة في متن البحث، لذا نجد من الضروري الاستفادة من المصادر الاخرى المتوفرة في الاقتصاد العراقي والتي لا يتطلب اعدادها لأغراض تصديرية المزيد من الوقت، من مثل قطاع السياحة الدينية الذي يتطلب في الوقت الحالي اعادة هيكلة القوانين الحاكمة له بما يضمن الحصول على المزيد من العوائد بالعملة الصعبة، فضلاً عن التدخل الحكومي في ترتيب أوضاع بعض السلع الزراعية الرائجة في العراق من مثل التمور، فمن الممكن تشجيع بعض المستثمرين على انشاء معامل تعليب حديثة مخصصة لأغراض تعليب وتعبئة التمور عالية الجودة وتصديرها إلى الخارج مع تقديم اعفاءات ضريبية على تلك التجارة، والامر ينطبق ايضاً على الجلود ومنتجات الالبان، فكل هذه الصناعات لا تحتاج إلى وقت طويل لغرض تهيئتها وتمكينها من التصدير.

- السياسة التجارية العراقية على وضعها الحالي تعدّ معرقلة في طريق التنمية الاقتصادية في البلد، لما تؤديه من هدر للواردات النفطية المتحققة وبالتالي ضياع فرصة قد لا تتكرر في المستقبل في مجال استغلال النفط كدفعة قوية لتحقيق التطور الاقتصادي، وعليه يتطلب إصلاح تلك السياسة بالسرعة الممكنة، من خلال اتباع سياسة تحمل نوعا من انواع الحماية من خلال تفعيل سياسة للتعريفة الجمركية متوازنة تؤدي إلى الحد من الاستيرادات العشوائية من جانب، ومن جانب آخر عدم المساس بالقدرة الشرائية للمستهلك العراقي إضافة إلى دعم القطاعات الاقتصادية المحلية التي تتمتع بقدرة ما من الميزة التنافسية عن طريق أسلوب (الإعانة) للتمكن من تحقيق حالات

السياسة التجارية العراقية على وضعها الحالي تعدّ معرقلة في طريق التنمية الاقتصادية في البلد.

تصدير لبعض السلع في تلك القطاعات وبالتالي سياسة تجارية متوازنة من شأنها دعم الاقتصاد العراقي.

- تبرز أهمية الاستثمار الأجنبي كأحد أهم الوسائل الفاعلة لإنقاذ الاقتصاد العراقي من الأزمات المتفاقمة، فتفعيل الاستثمار وتشجيع القطاع الخاص هما من الحلول السحرية لأزمات الاقتصاد العراقي، فالبلد يمتلك قانون استثمار يُعدّ من أفضل قوانين الاستثمار في المنطقة، وعلى الرغم من عدم توفر المناخ الاستثماري الملائم بكل جوانبه في العراق، إلا أن المستثمرين الاجانب لازالوا يتوافدون للحصول على الفرص الاستثمارية، ولكنهم يواجهون البيروقراطية والفساد الاداري اللذين يُعدّان من أهم عوائق الاستثمار، وهاتان المشكلتان يمكن حلّهما من خلال إصدار مجموعة من القرارات السريعة لتغيير آلية الحصول على الرخص الإستثمارية بعيداً عن البيروقراطية وأيدي المرتشين.

تبرز أهمية الاستثمار الأجنبي كأحد أهم الوسائل الفاعلة لإنقاذ الاقتصاد العراقي من الأزمات المتفاقمة.