تقدير موقف

العدد/150 شهر نوفمبر 2020

ORSAM
Ortadoğu Araştırmaları Merkezi
مركز دراسات الشرق الأوسط
Center for Middle Eastern Studies

هل ستصمد حكومة الكاظِمي أمام التحديات التي يواجِهها الاقتصاد العراقي؟

رأفت البلداوي

Ortadoğu Araştırmaları Merkezi
مركز دراسات الشرق الأوسط
Center for Middle Eastern Studies

حقوق النشر والتأليف

أنقرة - تركيا / أورسام 2020 © ORSAM

حقوق طبع محتوى هذا المنشور هي حصرياً لأورسام .ORSAM باستثناء الاقتباسات المقبولة والجزئية، والتي يتم استخدامها بموجب قانون الأعمال الفكرية والفنية رقم 5846، عبر الاقتباس الصحيح، لا يجوز استخدام محتوى هذا المنشور، أو إعادة طبعه ونشره بدون إذن مسبق من أورسام ORSAM، الآراء الواردة في هذا المنشور تعبر عن وجهة نظر مؤلف هذا المنشور، ولا تعبر عن الرأي الرسمي لأورسام .ORSAM

Center for Middle Eastern Studies مركز دراسات الشرق الأوسط
العنو ان: أنقر ة/جنقايا/ محلة "مصطفى كمال"/ زقاق 2128 / بناية 3
هاتف: 20 15 888 850 90+
فاكس: 48 39 439 (312) 90+

مصدر الصور المنشورة: **Anadolu Agency**

تقدير موقف

Ortadoğu Araştırmaları Merkezi
مركز دراسات الشرق الأوسط
Center for Middle Eastern Studies

هل ستصمد حكومة الكاظِمي أمام التحديات التي يواجِهها الاقتصاد العراقي؟

بخصوص الكاتب

رأفت البلداوي

رأفت البلداوي: باحث عراقي، متخصص في الشأن الاقتصادي العراقي، مع التركيز على الاصلاح الاقتصادي والسياسات المالية والنقدية، حاصل على شهادة الماجستير في الدراسات المالية، من جامعة بغداد. له العديد من البحوث المنشورة في المجلات العلمية الاكاديمية، عمل عضواً في لجنة التنسيق الأكاديمي لدى رابطة المصارف الخاصة العراقية.

شهر نوفمبر 2020

المحتويات

مقدمة.....5

أزمة المالية العامة 6

رأي المنظمات الدولية.....8

الاقتصاد العراقي بين طهران وواشنطن.....10

الأزمة السياسية وإنعكاساتها على الاقتصاد العراقي 11

الصمود أو الانهيار.....12

مقدمة:

منذ عام 2003 ولغاية الآن، واجه العراق ثلاث أزمات اقتصادية، حدثت جميعها لذات السبب، وهو اعتماد الاقتصاد العراقي بشكل شبه كامل على النفط. هذا الاعتماد المفرط على النفط، جعل الاقتصاد العراقي رهينة لتقلباته، وجميع العوامل المؤثرة فيه، بما فيها قوانين العرض والطلب، والاحداث السياسية والأمنية، فضلاً عن الأسباب الصحية، كما حدث مؤخراً بعد ظهور فيروس Covid-19.

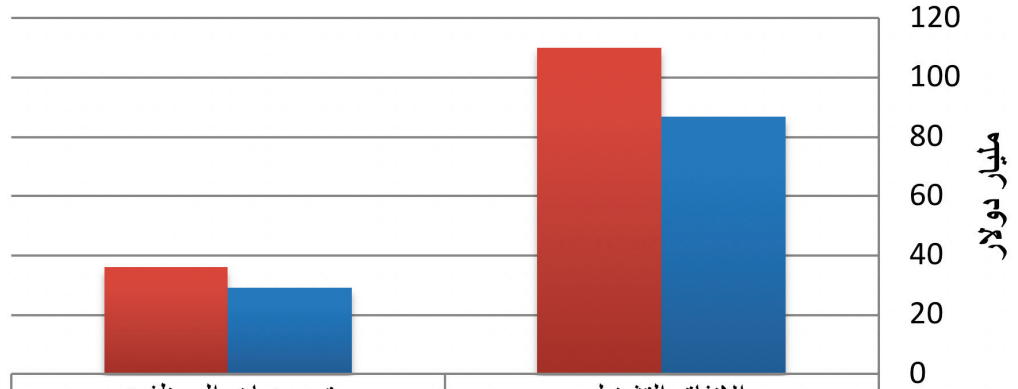
اختلفت الأزمات الثلاث من حيث درجة حدتها وتأثيرها، فلم يكن لأزمة (2008-2009)، ذلك التأثير الكبير، إذ سارعت الأسعار بالتعافي بعد مدة، فضلاً عن إن العراق ذلك الوقت، لم يكن يمتلك هيكلاً تنظيمياً مترهلاً بالمؤسسات والوظائف كما هو حاصل الآن.

أما أزمة عام 2014, فكانت حادة التأثير, إذ رافقها احتلال تنظيم داعش الارهابي, لحوالي الثلث من الأراضي العراقية, مما جعل حكومة العبادي (2014-2018) أمام تحدٍ مزدوج, الأول أمنيّ والثاني اقتصاديّ. فيما يتعلق بالملف الاقتصادي, فإن خطوات الحكومة آنذاك من خلال عمليات الترشيق المؤسسي, والتقشف الموازناتي, فضلاً عن الإمكانات المتاحة للاقتراض الداخلي والخارجي, أفضت إلى نجاح العبادي وفريقه في تجاوز الأزمة, مع فائض مدور إلى موازنة عام 2019, قدره (6.5) مليار دولار أمريكي تقريباً .

مع بداية عام 2020، كان الأمر مختلف قليلاً، ففضلاً عن التحدي الذي كانت تمر به حكومة عبد المهدي، بسبب الاحتجاجات الشعبية التي اجتاحت العاصمة وعديد من المحافظات، وما رافقها من أحداث أمنية فضيعة، بدأ الفيروس التاجيّ Covid-19 بالانتشار، فارضاً نفسه على العديد من الدول المستهلكة للنفط، حتى أجبرها على قيود كاملة وجزئية للإغلاق، مما جعل اختلال العرض النفطي مقابل الطلب عليه، أمر حتمي. هذا الاختلال سارع في جعل الأسعار تتهاوى بسرعة، مما أعاد الأزمة بشكل أقسى، خاصة مع سياسة حكومة عبد المهدي التوسعية في الإنفاق التشغيلي، إذ ارتفعت تعويضات الموظفين وحدها بمقدار (7) مليار دولار أمريكي تقريباً عما كانت عليه في موازنة عام 2018.

دفعت الاحتجاجات الشعبية ومطالبها بتحسين الخدمات وتوفير فرص العمل، فضلًا عن البيانات شديدة اللهجة، الصادرة عن المرجعية العليا في النجف،

شكل1التغير في الانفاق التشغيلي وتعويضات الموظفين 2018-2019



	الإنفاق التشغيلي	تعويضات الموظفين
2018	87	29
2019	110	36

المصدر: الموازنة العامة للدولة (2018 و2019) جريدة الوقائع العراقية.

الحكومة السابقة برئاسة عبد المهدي للاستقالة، مع ترحيلٍ لكافة المشكلات الاقتصادية إلى الحكومة القادمة، هذا الترحيل، صعَّب المهمة على الحكومة الجديدة أكثر، وجعلها قابَ قوسينِ أو أدنى من الصمود أو الانهيار.

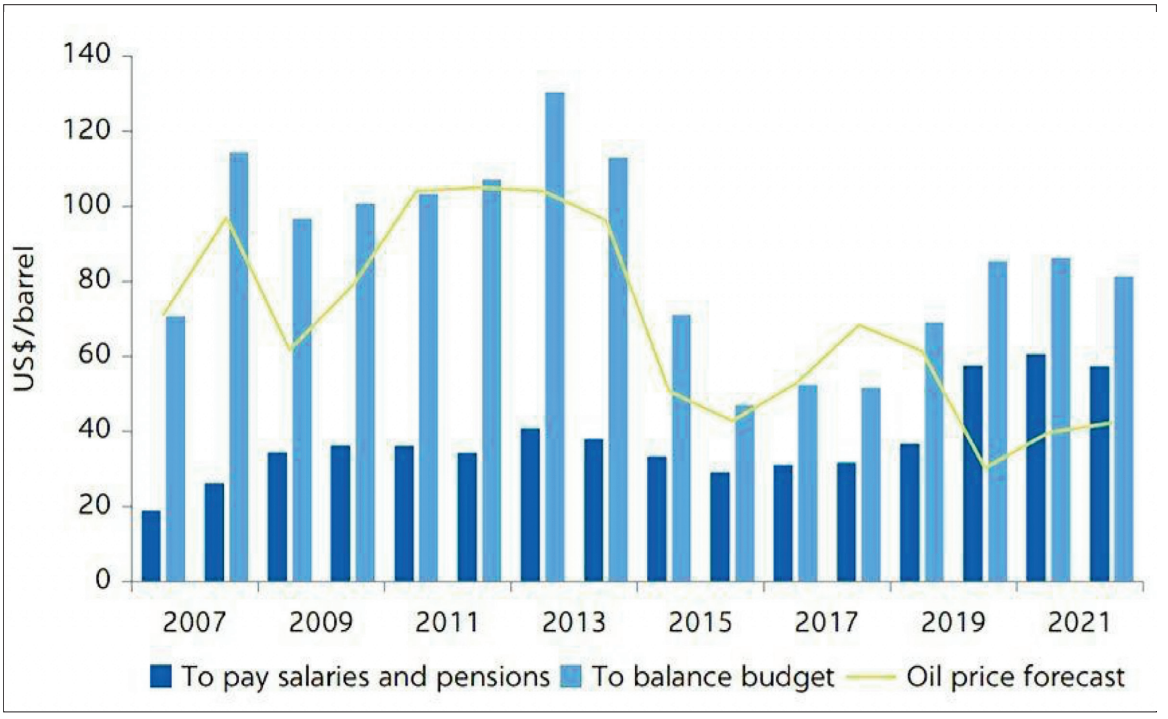
بتاريخ 7/آيار/2020، صوَّت مجلس النواب العراقي، على اختيار مصطفى الكاظمي رئيساً لمجلس الوزراء، فضلاً عن أعضاء حكومته، مع جعبة ثقيلة من المشكلات الاقتصادية، هذه المشكلات لم تكن وليدة اللحظة، لكنها بدأت تتعمق شيئاً فشيئاً، ولعلّ أهم تحدٍ اقتصاديٍّ نتج عن هذه المشكلات، هو أزمة المالية العامة.

أزمة المالية العامة

واجه الكاظِمي منذ شروعه بإدارة الحكومة العراقية، أزمةً حادةً، على مستوى المالية العامة، بسبب انخفاض أسعار النفط، الذي يمثل مصدراً شبه وحيد، لتمويل الموازنة العامة، مع ما يقارب (4) مليون موظف ومتقاعد يتسلم مرتبهُ من خزينة الدولة المركزية.

كبداية لفرض سياسة مالية جديدة، حاولت حكومة الكاظمي مواجهة هذه التحدي، بسلسلة من الاصلاحات، كان على رأسها تقليص الإنفاق التشغيلي لتوفير السيولة المالية، ولتحقيق ذلك، شكل مجلس الوزراء بجلسته الثانية المنعقدة بتاريخ 2020/5/12 خلية الطوارئ السباعية للإصلاح المالي برئاسة الكاظمي ، تتولى هذه الخلية أربع مهمات رئيسة، الأولى ضمان توفير السيولة المالية، والثانية أخذ التوصيات الخاصة بالإصلاح المالي، والثالثة وضع خطط تمويل لمشاريع الاعمار والتنمية والاستثمار، والرابعة تحسين الإجراءات وأتمتة الأنظمة في المؤسسات المالية.

شكل2 معدل أسعار النفط ونفقات الموازنة وتعويضات الموظفين



Source: world Bank Group, Breaking out of Fragility, A Country Economic Memorandum for Diversification and Growth in Iraq, P 64.

> مع استمرار انخفاض الايرادات، وعجز وزارة المالية عن دفع الاستحقاقات المالية لمستحقيها، والتي تتضمن فضلاً عن الرواتب، تسديدات قروض من المؤسسات المالية الدولية والمحلية، لم يكن أمام حكومة الكاظمي سوى خيار وحيد، وهو اللجوء للاقتراض الداخلي والخارجيّ.

بدأت أولى الإصلاحات التي اقترحتها خلية الطوارئ في العاشر من حزيران الماضي، بإجراء أقل ما يمكن أن يقال عنهُ (مجازفة)، إذ قامت الحكومة بتخفيض رواتب المتقاعدين المنخفضة أساساً، بنسبة 10%، هذا التخفيض أثار غضباً عارماً في مواقع التواصل الاجتماعي، مصحوباً بتعاطفٍ واضح مع الشريحة المتضررة، حتى من قبل غير المتأثرين بهذا الإجراء، مما دفع الحكومة إلى إلغاء قرارها، وإعادة المبالغ المستقطعة، في اليوم الذي تلا الاستقطاع.

مع استمرار انخفاض الايرادات، وعجز وزارة المالية عن دفع الاستحقاقات المالية لمستحقيها، والتي تتضمن فضلاً عن الرواتب، تسديدات قروض من المؤسسات المالية الدولية والمحلية، لم يكن أمام حكومة الكاظمي سوى خيار وحيد، وهو اللجوء للاقتراض الداخلي والخارجيّ.

في البداية، لم يلق الاقتراض الخارجي ترحيباً في الأوساط المحلية والدولية، بسبب حجم القروض السابقة، والتي اقترضتها حكومة رئيس الوزراء الأسبق حيدر العبادي، إبان الأزمة المالية السابقة، وتمويل الحرب على تنظيم داعش الارهابي.

لكن بتاريخ 25/حزيران/2020, أقرّ مجلس النواب العراقي " قانون الاقتراض المحلي والخارجي, لتمويل العجز المالي لعام 2020" تضمن القانون في المادة (1) منه, تخويلاً لوزير المالية الاتحادي صلاحية الاقتراض داخلياً وخارجياً, لكن هذا التخويل جاء وفق قيود محددة, أهم هذه القيود, تمثلت بتحديد سقف الاقتراض الذي يغطيه القانون, والذي بلغ (5) مليار دولار فقط, للاقتراض الخارجي, و(12.5) مليار دولار فقط، للاقتراض الداخلي.

نجحَ هذا التفويض بتسهيل المهمة الاقتصادية للحكومة لأشهرٍ محدودة، لكن سرعان ما أعادت الأزمة إنتاج نفسها، إذ أوشكت المبالغ المخول للحكومة اقتراضها على النفاد، فضلاً عن إن الأموال المقترضة، هي جزء من احتياطيات البنك المركزي ، التي يحتفظ بها البنك لتغطية العملة المحلية المصدرة، مما دفع اتجاه تفكير الحكومة، وكذلك البنك المركزي باعتباره السلطة النقدية للبلاد، نحو طرح مجموعة من الحلول، أهمها تخفيض سعر الدينار العراقي، مقابل سعر الدولار الأمريكي، كأحد الحلول الراهنة.

تنطوي حول هذا الإجراء عديد من المخاطر، وهي مخاطر ذات علاقة، بهيكلية الاقتصاد العراقي بالأساس، بسبب ضعف الإنتاج المحليّ، فيما يتعلق بكثير من السلع والخدمات، مما يعني، أن تخفيض الدينار العراقي، سينعكس بشكل مباشر على أسعار السلع المستوردة كافة، والذي بدوره سيؤثر على القوة الشرائية للمواطنين، بنفس نسبة التخفيض المزمع إجراؤها تقريباً.

جدول1 إجمالي الدين الحكومي مع توقعات نمو الدين (2017-2022)

المؤشر / السنة	2017	2018	2019	2020	2021	2022
إجمالي الدين الحكومي (مليار دولار)	115.2	110.4	104.4	139	163.9	184.3
إجمالي الدين / GDP	58.9	49.3	44.6	81.2	84.4	87.4

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

الداعون لهذا المقترح دائماً ما يستندون إلى أن القطاع الخاص سيستجيب بسرعة لهذا الارتفاع بأسعار السلع المستوردة، وقد تبدأ البلاد مستقبلاً بالإنتاج الذاتي، لكن في ذات الوقت، لم يفكر أحد بمدة هذه الاستجابة. هنا يجب طرح تساؤل مهم، ماذا إن لم يستجب القطاع الخاص، بالقدر الذي يجعل المواطن يتجاوز أزمته القاضية بتخفيض جزء من قوته الشرائية؟

كما إن هذا الإجراء يحمل في طياته الكثير من الأنانية المالية، إذ تسعى الحكومة من خلاله، إلى حل مشكلة تواجهها في المالية العامة، حتى تستطيع الاستمرار في دفع رواتب موظفيها والتزاماتها الأخرى، دون اقتراض، غير آبهةٍ بحوالي ثلاثة ملايين من القوى العاملة في القطاع الخاص، والذين قد يتأثرون بشكل مباشر بقرار التخفيض هذا.

وفق أدبيات الاقتصاد، هذا الإجراء القاضي بتخفيض سعر الدينار، يدفع نحو نمو القطاع الخاص، لكنه في ذاتِ الوقت، يدفع نحو ضغوطٍ تضخّمية، قد تكون غير مسيطر عليها، مع استمرار انخفاض الواردات الدولارية، هذه الضغوطات ستكون قاسية على الكثير من العائلات والشرائح، لذا قبل الشروع بهذا النوع من الإصلاحات، ومن منظور إنسانيّ، ينبغي أن يتم قياس الآثار الناتجة عنه بعناية، وأن تعرف الحكومة، فضلاً عن السلطة النقدية، حجم التضحية التي ستقدمها الشرائح المتضررة، وأمدها.

من جانب آخر فإن العجز في الموازنة العامة، لا يمثل العجز الوحيد، فهناك عجزٌ آخر في ميزان المدفوعات، لا يقلُّ أهميةً عن الأول، فمع الفجوة في التدفقات الدولارية الداخلة، مقابل التدفقات الدولارية الخارجة، والتي يستمر البنك المركزي في ردمها، قد تظهر مشكلةً حقيقيةً أخرى، هذه المشكلة قد تدفع بضغوطٍ تضخميةٍ عالية، في اللحظة التي يتوقف فيها البنك المركزي عن تغطية الفجوة في هذه التدفقات، على اعتبار أن البنك المركزي هو المصدر الوحيد للعملة الأجنبية، وإن أي اختلال في تمويل السوق بالدولار، يؤدي إلى إرتفاعه، مما يعني زيادة في أسعار السلع المستوردة، والتي بلغت قيمتها (45.7) مليار دولار في عام 2018 فقط.

رأي المنظمات الدولية

خلال السنوات الماضية، ولغاية الآن، عملت المنظمات الدولية كالبنك وصندوق النقد الدوليين، وبشكل حثيث، مع الحكومة العراقية على محاولة إعادة هيكلة الاقتصاد العراقي، والتقليل من اعتماده على الريعية النفطية، مقدمةً له، نصائح حصيفة كثيرة، فضلاً عن تقارير مفصّلة، عن الواقع الاقتصادي العراقي، وتوقعات النمو، وحجم الاحتياطيات. جزءٌ من هذه النصائح والإجراءات فرضتها ضوابط القروض الممنوحة من قبل هذه المؤسسات، لكن وللأسف الشديد، فإن المسؤولين العراقيين، لا يأخذون هذه النصائح بجدية، إلا خلال أوقات الأزمات. وعند الأزمات،

تكون الخيارات ضئيلة، والإصلاحات قاسية، والأوساط الشعبية ملتهبة، خوفاً من المساس بقوتها، خاصة مع انعدام الثقة بين الحكومة والشعب، لذا، فإن أي مبادرة إصلاحية للواقع، قد تجابه بالرفض العارم.

جاء وصف تقرير المرصد الاقتصادي للعراق التابع لمجموعة البنك الدولي، في تقريره الصادر في ربيع/2020، دقيقاً، عندما وصف العراق، بأنه يبحر في عاصفةٍ عاتيةٍ مرة أخرى، وإنه يجابهُ مجموعة من الصدمات الحادة، غير المستعد لها. كما بين بأن قيود الاغلاق الكامل والجزئي، وجهت ضربةً قاسيةً للأنشطة الاقتصادية، وخاصة قطاعات الخدمات، مثل النقل والتجارة والمصارف، والسياحة الدينية والتي تشكل حوالي نصف الاقتصاد غير النفطي.

كما انتقد التقرير، حزمة المحفزات غير المستدامة التي طرحتها الحكومة المستقيلة السابقة ، كزيادة التوظيف في القطاع العام، وخفض سن التقاعد، والتحويلات المالية المختلفة، إلى جانب عائدات النفط الضعيفة. كما توقع التقرير، في حال استقرار أسعار النفط ضمن حدود الثلاثين دولاراً، أن تصل احتياجات التمويل الاجمالية، إلى (67) مليار دولار، مع خيارات تمويل محدودة.

داعياً العراق مرة أخرى، نحو الشروع إلى أجندة إصلاح اقتصادي شاملة، تتطلع نحو المستقبل، من اجل تمكين القطاع الخاص نحو قيادة النمو وخلق التنوع وفرص العمل.

أسند التقرير هذا الاصلاح إلى ركيزتين أساسيتين، الأولى: معالجة المعوقات الشاملة التي تعترض التنويع الذي يقوده القطاع الخاص من خلال الاستدامة المالية والحوكمة الاقتصادية، وإصلاحات القطاع المالي، وإصلاحات بيئة الأعمال، وتحسين محصلات رأس المال البشري، فضلاً عن إصلاحات الحماية الاجتماعية ونظام العمل، والركيزة الثانية: تحسين الحوكمة وتعزيز مشاركة القطاع الخاص في قطاعات إنتاجية مختارة، مثل الزراعة والصناعات الغذائية والكهرباء والغاز.

جدول2 بعض مؤشرات المالية العامة نسبة إلى الناتج المحلي الإجمالي حسب تقديرات البنك الدولي

المؤشر/السنة	2017	2018	2019	2020	2021	2022
الناتج المحلي الإجمالي (مليار دولار)	195.5	224.2	234.1	171.3	194.3	210.9
إجمالي الإيرادات والمنح الحكومية	33.5	40.2	38.9	22.1	24.5	25.7
الايرادات النفطية	28.2	36.1	35.9	18.2	20.8	22.2
الايرادات غير النفطية	5.3	4.1	3.0	3.9	3.7	3.5
إجمالي النفقات	32.2	29.0	37.6	51.8	45.1	42.7
النفقات الجارية	25.1	23.8	28.8	45.3	39.4	37.4
الرواتب والمعاشات	14.2	13.5	14.7	25.7	23.4	22.2
السلع والخدمات	1.0	1.1	1.1	2.0	1.7	1.7
أخرى	8.2	7.7	9.8	14.7	12.5	11.9
النفقات الاستثمارية	7.1	5.2	8.8	6.5	5.7	5.3
الاستثمارات النفطية	5.4	4.0	6.9	5.3	4.6	4.3
الاستثمارات غير النفطية	1.7	1.3	2.0	1.2	1.1	1.0

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

بعد هذا التقرير أصدر البنك الدولي تقريراً آخر بتاريخ 30/أيلول/2020 تحت عنوان " النهوض من واقع الهشاشة، مذكرة اقتصادية حول التنويع والنمو في العراق" ، ركز التقرير على مجموعة من المحاور أولها أسباب فشل الخطوات الاصلاحية السابقة، عازياً الفشل الى الصراعات الأمنية والسياسية المتكررة في ظل اقتصاد نفطي متقلب، كما أشار إلى ضرورة وجود تسوية سياسية وتفاوض على عقد اجتماعي، كما ركز على الفجوة الحاصلة في مستوى الموارد البشرية، داعياً إلى اعتماد مجموعة من المسارات في الأمد القصير والمتوسط والبعيد نحو بلوغ النمو المستدام، والتي أوردها التقرير بالتفصيل.

لكن في ذات الوقت، الجميع يعلم، أن مجموعة هذه الاصلاحات المقترحة، لا يمكن تحقيقها بسرعة، وهي إصلاحات لطالما اقترحها البنك الدولي، فضلاً عن الخبراء المحليين والدوليين، لكن لغاية الآن لم يتحقق أيّ منها، لأن الإصلاحات التي لم تشرع الحكومة بتحقيقها في أوقات الرخاء وتحقيق الفوائض، كيف ستحققها في أوقات الأزمات وانعدام الثقة؟

الاقتصاد العراقي بين طهران وواشنطن

ربما زيارة العاصمتين المتحاربتين سياسياً، والفاعلين الخارجيين المهمين في الداخل العراقي، أصبح تقليداً، لدى كل رئيس وزراء يتسلم مهامه لإدارة الحكومة، ما عدا رئيس الوزراء المستقيل عادل عبد المهدي، الذي لم ترحب واشنطن بزيارته، بسبب قربه المفرط من طهران، رغم أن هذا الموقف غير معلن رسمياً.

في زيارته إلى طهران، ناقش الكاظمي ملفين مهمين، الأول سياسي، هادف إلى خلق علاقة متوازنة دون تدخلات مباشرة بالشأن العراقي، والثاني اقتصادي، هادف إلى بحث العلاقات الاقتصادية بين البلدين.

في الملف الاقتصادي، تطمح طهران كعادتها، إلى زيادة الصادرات الإيرانية نحو العراق، لكن هذه المرة أعلن روحاني صراحة، سعي إيران إلى مضاعفة صادراتها من (10) مليار دولار تقريباً, إلى (20) مليار دولار تقريباً . تسعى طهران من خلال هذه الزيادة، إلى تقليل تأثيرات العقوبات الأمريكية عليها.

لكن في ذات الوقت، فإن محاولات تخفيض سعر الدينار العراقي، قد يقلل أساساً، من حجم الصادرات الحالية، بسبب الارتفاع، الذي ستشهده أسعار السلع المستوردة. لذا فإن البعد السياسي لهذه لزيارة سيبقى هو الأهم.

في واشنطن، الأمر مختلف، الملفات التي تم مناقشتها تضمنت فضلًا عن البعد السياسي والاقتصادي، تواجد القوات الامريكية في العراق، ومحاربة الارهاب، ومجالات الأمن والصحة والطاقة، مع تركيز على توقيع اتفاقيات في مجالات النفط والطاقة، فضلًا عن التعاون في مجالات الحكومة الإلكترونية، وإصلاح القطاع المالي، وشراكات القطاع الخاص، لتعزيز التجارة والاستثمار بين الولايات المتحدة والعراق.

هذه المناقشات والاتفاقيات وأطر التعاون، لم تطرح لأول مرة، فقد سبق وتم طرحها في عهد حكومة رئيس الوزراء الأسبق، حيدر العبادي، لكن على أرض الواقع لم يتحقق منها سوى التعاون العسكري والأمني، رغم أن موضوعة الطاقة تعد الأهم الآن لدى الشارع العراقي.

> حاول الكاظمي فتح ملف لطالما تأخر، وهو الكمارك والمنافذ الحدودية الواقعة تحت سيطرة الحكومة الاتحادية. في الواقع هذه السيطرة صورية، الكمارك والمنافذ من ملفات الفساد الكبرى، تسيطر عليها مجموعات من المافيات السياسية والعشائرية، وتبتلع هذه المافيات جزء كبير من ايراداتها

واشنطن في هذا لا تعمد إلى تضييع الوقت، بل إنها ترى أن العراق سياسياً غير خاضع لها، وإن الدور الإيراني في السياسة العراقية فعال أكثر، وإن الأمن الداخلي المخترق لا يساعد على تواجد شركات إمريكية تعمل في بغداد، أو أي محافظة أخرى، ربما وجود الكاظمي كحليف أول لها، سيغير هذه السياسة، لكنه بحاجة إلى وقت، وجهود أكبر لتحييد الدور الإيراني، وإضعاف أذرعها في العراق.

الأزمة السياسية وإنعكاساتها على الاقتصاد العراقي

التحدي الذي يواجهه الكاظمي في حل الأزمة السياسية لا يقل أهمية على التحدي المالي. في العراق، الوضع الاقتصادي يتأثر بشكل مباشر بالسياسة، لأن السياسة هي التي تدفع عجلة الاقتصاد، وليس العكس. هذه الجزئية تحديداً، تجعل القرارات الاقتصادية، رهينة للوضع السياسي القائم، يمكن وصف السلوك السياسي بخصوص القرارات الاقتصادية، بالمتاجرة، الجميع يفكر بحجم الزخم الشعبي الذي سيحصل عليه، في حال تم اتخاذ هذا القرار أم ذاك.

في بداية تسنمه المنصب، حاول الكاظمي فتح ملف لطالما تأخر، وهو الكمارك والمنافذ الحدودية الواقعة تحت سيطرة الحكومة الاتحادية. في الواقع هذه السيطرة صورية، الكمارك والمنافذ من ملفات الفساد الكبرى، تسيطر عليها مجموعات من المافيات السياسية والعشائرية، وتبتلع هذه المافيات جزء كبير من ايراداتها، حصل الكاظمي من تحركه هذا، على دعم شعبي واضح، لكنه لغاية الآن بلا نتائج واضحة. لأن المنافذ بحاجة إلى أتمتة، والأتمتة لن تتحقق دون ارادة سياسية، بدون الأتمتة يجب أن نضع على كل موظف رقيب، وعلى الرقيب، رقيب آخر، وهذا مثير للسخرية مثلما هو مستحيل.

من جانب سياسي آخر، هناك أزمة واضحة مع إقليم كردستان، في الواقع الأزمة مع كردستان الآن مالية، لكنها نتائج أزمات سياسية سابقة، كما أن بعض مخرجاتها الآن سياسية أيضاً، مثلًا، الأزمة المالية الحالية، أنتجت السليمانية كحليف سياسي قوي لبغداد، حتى إنها لوحت بالانفصال عن الإقليم في حال لم يتم حل المشكلات العالقة مع بغداد.

الاقليم لديه مشكلات اقتصادية لا تقل عن تلك الموجودة في بغداد، فهو لم يستطع الوفاء بالتزاماته

المالية أمام موظفيه، فضلًا عن التزاماته مع شركات نفطية عالمية، هذه المشكلات، انتجها الاقليم قبل بغداد، مقابل تنازلات سياسية واضحة من قبل سياسيين فاعلين في بغداد. أساس هذه الأزمة هو سيطرة الاقليم على إيرادات النفط والكمارك، على الرغم من أنهما إيرادين اتحاديين، وعلى الاقليم تسليمها إلى خزينة الدولة، مقابل ذلك يحصل الاقليم على 13% تقريباً من موازنة الدولة العامة، استناداً إلى النسبة السكانية، لذا فكلما ضاق الوضع المالي، تتوقف بغداد عن تمويل كردستان بحصتها من الموازنة، لحين تسليم الايرادات الاتحادية المتحصلة عليها، إلى الخزينة.

من جهة أخرى، تواجه الكاظمي أزمة أخرى لم تكن معلنة حتى وقت قريب، وهي أزمة دبلوماسية، إذ لوّحت الولايات المتحدة الأميركية بإغلاق سفارتها في بغداد مع مجموعة من الدول الأخرى، بسبب الاعتداءات المتكررة على البعثات الدبلوماسية وتهديدها المستمر، من قبل بعض الجهات المسلحة خارج سلطة الدولة، هذه التهديدات كانت إنذار واضح للعراق، إذ من الممكن أن ينطوي على هذا الانسحاب عزلة دولية، مع دول لطالما كانت حليفة للعراق إبان حكم النظام السياسي الحالي، فضلًا عن ثقلها الدولي وقوتها الاقتصادية، كما من الممكن أن تتبع هذا العزلة عقوبات اقتصادية على تصدير النفط الخام، أو على الاقل الامتناع عن شرائه. حاول الكاظمي بمعية قادة بعض الكتل السياسية تحييد الولايات المتحدة عن هكذا قرار أو ربما تأجيله، لكن مع استمرار التجاوزات الامنية فإن هذه العزلة ستأتي في أي لحظة، مما قد يجعل الاقتصاد العراقي عرضة للانهيارات السريعة، على كافة الأصعدة.

الصمود أو الانهيار

يعقد وزير المالية العراقي الحالي وفريقه الآمال على ما سماها "الورقة البيضاء" ، والتي تم طرحها بشكلها النهائي وأرسلت إلى مجلس النواب في 13 تشرين الأول 2020 ، تضمنت الورقة مجموعة من الاصلاحات، والتي يرى الفريق الحكومي أنها ستكون قادرة على انتشال الاقتصاد العراقي من غرقه الحالي.

تكونت الورقة البيضاء من جزأين، الأول يتضمن عرضاً لواقع المشكلات التي يعيشها الاقتصاد العراقيّ، هذه المشكلات هي ذاتها التي شخصها البنك الدولي في مذكرته عن الهشاشة، والصادرة في أيلول/2020، حتى

إنها تضمنت ذات الجداول والأشكال والرسوم البيانية، وهي ذات المشاكل التي شخصها البنك وصندوق النقد الدوليين في تقارير سابقة عن العراق فضلاً عن دراسات الخبراء والباحثين، والتي تحدثت جلها عن سلبيات دور الدولة الواسع وتدخلها المفرط في النشاط الاقتصادي، وهو تشخيص أعده صائب تماماً.

أما الجزء الثاني من الورقة فتضمن مجموعة محاور للإصلاح، تضمن المحور الأول تحقيق الاستقرار المالي المستدام، من خلال ترشيد النفقات وتعزيز الإيرادات وإصلاح الأنظمة المالية، أما المحور الثاني فركز على السعي لتحقيق إصلاحات اقتصادية كلية كتأهيل القطاع المالي المصرفي والتأمينيّ، فضلاً عن القطاع الزراعي، وقطاع النفط والغاز، وتبسيط الإجراءات، وتوفير فرص العمل، ودعم المشاريع الصغيرة والمتوسطة، وهيكلة الشركات العامة والتنمية البشرية. أما المحور الثالث فتضمن تحسين البنى التحتية وإصلاحها، كقطاع الكهرباء والاتصالات والنقل والمناطق الحرة والمدن الصناعية، أما المحورين الرابع والخامس، فركزا على توفير الخدمات الأساسية وترشيد وتوجيه الرعاية الاجتماعية مع إعطاء الأولوية للشرائح الفقيرة، فضلاً عن إعادة رسم نظام الحماية الاجتماعية، ونظام التقاعد، وبناء المدارس، وتطوير الحوكمة والبيئة القانونية والادارية لتمكين المؤسسات وإصلاح الإدارة العامة.

هذه الآمال بتنفيذ مضامين الورقة ومحاورها بأمد قصير ومتوسط أعدها متفائلة، القرارات الحكومية من هذا النوع تخضع لتجاذبات سياسية كثيرة، وضغوطات شعبية حادة، بعض السياسيين يحاولون الاصطفاف مع الموظفين والمواطنين للمحافظة على رصيدهم الشعبي، والبعض الآخر لا يعي حجم الأزمة الحالية. فيما يتعلق بالموظفين وضغوطاتهم الناتجة عن تأثر مصالحهم، فضلاً عن عدم وعي البعض منهم بحجم الأزمة، فإن هذا ربما سيشكل عائقاً أساسياً أمام تنفيذ هكذا إصلاحات. خاصة أن العراق لديه تجربة ببعض الاصلاحات المذكورة في الورقة، فقد تم طرح ملف هيكلة الشركات العامة أكثر من مرة، وتم الاعداد لقوانين تتعلق بإصلاح نظام التقاعد والشراكة بين القطاع الخاص والعام، وتمت محاولات عديدة لإصلاح قطاع الكهرباء، فضلًا عن مقترحات بناء المدن الصناعية وترشيد النفقات التشغيلية وطرح نظام رواتب جديد، حتى إن ترشيد النفقات الذي سارت عليه حكومة العبادي كان له نتائج إيجابية، لولا سياسة حكومة عبد المهدي التوسعية، وهذا دليل واضح، على إن مشكلة الاقتصاد العراقي ليست في التشخيص ولا وضع الرؤى والحلول، بل بالتنفيذ وإمكانية الاصلاح والاستمرار به كبرنامج عمل متكامل لجميع الحكومات. كما ينبغي الإشارة إلى أن معظم الإصلاحات للمشكلات المذكورة قد طَرحت ذات الحلول التي طُرحت من قبل البنك وصندوق النقد الدوليين، خاصة تلك البرامج التي تعرف ببرامج التكييف الهيكلي وهي أشبه بالوصفة الجاهزة، التي يتم تقديمها إلى الدول النامية التي تحاول الاقتراض منهما، وهي حلول ومعالجات وفق طريقة الصدمة، لأن تنفيذها بصورة مجتمعة، تسبب صدمة اجتماعية، بسبب تأثيراتها السلبية على شرائح واسعة من المجتمع أهمها شريحتي الفقراء وذوي الدخل المحدود.

كما أطلقت حكومة الكاظمي مبادرة "توظيف" ضمن مبادرة تفعيل مجلس الخدمة الاتحادي، والتي هي أشبه بقاعدة معلومات شاملة للعاطلين عن العمل، مع وعود بتوفير فرص عمل في القطاع الخاص الذي ما زال ميت سريرياً، هذه المبادرة ستنقلب على الكاظمي عاجلاً أم آجلاً، لأنها خلال فترة محدودة ستعج بمئات الآلاف من الشباب الذين يأملون الحصول على وظائف دون جدوى.

إن السعي نحو الإصلاحات الجذرية، ينبغي أن يكون مرهوناً بفهم كامل للبيئة السياسية والاجتماعية، هذا الفهم للبيئة، سيؤدي بنا إلى طريق واضح، وهو استعادة الثقة بين المواطن والدولة. دون وجود ثقة فإن جميع القرارات ستكون صعبة التطبيق، وربما ترفض شعبياً وسياسياً.

ولاستعادة الثقة مقومات رئيسة على الرغم من أنها صعبة حالياً، أهمها أن تجد الاصلاحات طريقها أولاً نحو مكافحة الفساد بشكل جاد، والسيطرة على التغول المالي للأحزاب على حساب الشعب العراقي، فضلاً عن

استعادة أموال الدولة المنهوبة وأملاكها، وتحصيل إيراداتها، وتقديم الفاسدين إلى محاكم مختصة. كما يجب أن يكون دور القطاع الخاص واضحاً في الاقتصاد، وهذا لا يتم من خلال التنظير المتكرر، بل بإجراءات عملية واضحة وسريعة، أولها إقرار قانون المشاركة بين القطاع الخاص والعام، حتى تمكنه من النهوض والتعافي والنمو، فيما إذا تم تخفيض سعر الصرف كواحدة من أدوات الاصلاح، فضلاً عن جذب الاستثمارات الأجنبية، وتحريك القطاعات الاقتصادية المهمة وتوفير بيئة أمنية ومالية ملائمة، بعد هذا النوع من الاصلاح يمكننا أن ننتقل إلى إصلاحات أخرى مع مراعاة واضحة للشرائح الفقيرة والمتضررة.

ختاماً، ومع افتراض استمرار أسعار النفط العالمية، بنفس المستويات الحالية، فإن أمام الحكومة وفريقها خيارين محتملين:

الأول: طرح حزمة الاصلاحات المقترحة، والمجازفة بها، دون وجود أرضية مناسبة، تستطيع بناء نماذج الاصلاح عليها، وربما الفشل وبعده الانهيار.

والثاني: أن تسير الحكومة بطريق استعادة الثقة سياسياً وشعبياً، للخروج من الأزمة الخانقة الحالية، والمضي بعدها بإصلاحات واسعة ترضي معظم الشرائح، وتنقل الاقتصاد نحو التنويع والنمو المستدام.

الملاحظات

الملاحظات

ORTADOĞU ETÜTLERİ

MIDDLE EASTERN STUDIES

Peer-Reviewed Political Science and International Relations Journal

منشورات أورسام

المجلات الدورية "تحليلات الشرق الأوسط" و "دراسات الشرق الأوسط"، مجلة "تحليلات الشرق الأوسط" التي تصدر باللغة التركية كل شهرين، وهي تغطي آراء الباحثين والخبراء حول التطورات المعاصرة في الشرق الأوسط، مجلة "دراسات الشرق الأوسط"، وهي مجلة علمية محكمة مختصة بالعلاقات الدولية، تصدر بشكل بصف سنوي باللغتين التركية والإنكليزية، تقوم مجلة "دراسات الشرق الأوسط" بنشر الإسهامات البحثية للأكاديميين الذين يعدون خبراء في مجال تخصصاتهم. هنالك العديد من الأكاديميين المرموقين على المستويات المحلية والدولية ينشرون بحوثهم في مجلة "دراسات الشرق الأوسط". مجلة "دراسات الشرق الأوسط" مفهرسة من فهرس العلوم الاجتماعية التطبيقية والمخطوطات (ASSIA)، وموقع EBSCO Host، و Index Islamicus، والببليوغرافيا الدولية للعلوم الاجتماعية (IBBS)، وملخصات العلوم السياسية في جميع أنحاء العالم (WPSA).

Ortadoğu Araştırmaları Merkezi • Center for Middle Eastern Studies • مركز دراسات الشرق الأوسط
ORSAM

انقرة/جنقايا/ محلة "مصطفى كمال"
زقاق 2128/ بنية ر قم 3

info@orsam.org.tr
www.orsam.org.tr

+90 (850) 888 15 20
+90 (312) 430 39 48

orsamorgtr