موارد العراق ونفقاته في ظل التغيرات الأخيرة

جائحة كورونا، انخفاض أسعار النفط، حكومة الكاظمي الجديدة

خالد التركاوي

ماجستير علاقات اقتصادية دولية

آب/أغسطس 2020

IDRAK للدراسات والاستشارات FOR STUDIES & CONSULTATIONS

www.idraksy.net

موارد العراق ونفقاته في ظل التغيرات الأخيرة

جائحة كورونا، انخفاض أسعار النفط، حكومة الكاظمي الجديدة

خالد التركاوي[1]

آب/أغسطس 2020

مركز إدراك للدراسات والاستشارات
IDRAK CENTER FOR STUDIES & CONSULTATIONS

[1] حاصل على ماجستير في العلاقات الاقتصادية الدولية من جامعة دمشق, محاضر في جامعتي حلب و إدلب, وجامعة رشد الافتراضية, باحث مشارك في عدة مراكز أبحاث وصدر له عدد من الدراسات والأبحاث.

فهرس

مدخل 3

أولاً: الموارد المالية العراقية الراهنة: النفط في مواجهة موارد ضعيفة 4

ثانياً: النفقات العامة للدولة 11

ثالثاً: الانفاق العسكري والأمني في العراق 14

رابعاً: الرعاية الاجتماعية والإنفاق على المواطنين: نفق بلا نهاية 16

خلاصة 17

مدخل

منذ مطلع العام 2020 راح سعر النفط ينخفض أمام تراجع الطلب بسبب الظروف الاقتصادية التي حكمت العالم جراء انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد-19)، وبدا أن العراق -الذي لا يمتلك خيارات كثيرة لتمويل الدولة سوى النفط- أحد أبرز المتأثرين جراء انخفاض أسعار النفط خاصة وأنها أتت في ظل انتشار الوباء داخل العراق وبشكل كبير فعدد الإصابات فاق 150 ألفاً و بأكثر من 5000 وفاة ولا يزال الفيروس يصيب حالات جديدة بشكل يومي بمعدلات متزايدة مما يفرض قيوداً على الحركة الاقتصادية فتأثرت الأسواق و ضعفت السياحة الدينية و تأجلت بعض المشاريع والشراكات.

هذه الظروف الاقتصادية الصعبة أتت بعد أسابيع من استقالة حكومة عادل عبد المهدي و الفشل في التوافق على حكومة جديدة، وكذلك التوترات السياسية و الأمنية المتزايدة في العراق نتيجة تأثره بالظروف الإقليمية علاوة على الظروف الداخلية التي يمر بها، كل ذلك دفع بالعراق ليبقى دون موازنة رسمية للعام 2020 وليمضي نحو إتمام الربع الثالث من العام 2020 دون تحقيق أي تقدم في دراسة الموارد والنفقات على ضوء الظروف والتغيرات الأخيرة، ورغم المصادقة على حكومة مصطفى الكاظمي مطلع أيار من العام 2020،

إلا أن أولويات الحكومة راحت في اتجاه توافقات داخلية، إقليمية ودولية من أجل إجراء انتخابات مبكرة تساهم في وضع العراق على سكة استقلال القرار السياسي لضبط الفوضى الأمنية والمضي في إعمار العراق، أولويات تتعلق بإجراء انتخابات مبكرة، ووضع العراق على سكة استقلال القرار السياسي، وضبط الفوضى الأمنية وتحقيق علاقات إقليمية ودولية متوازنة.

هذه الأولويات الطموحة تحتاج لموازنة مالية مرافقة تترجم الرغبة الصادقة في تحقيق هذه المسائل، فالموازنات المالية السابقة عكست واقع العراق بمشاكله الأمنية و السياسية والاقتصادية وكذلك الإدارية ولابد للحكومة العراقية الحالية التي ستقدم الموازنة في غضون الأشهر المقبلة أن تأخذ بعين الاعتبار هذه الأولويات.

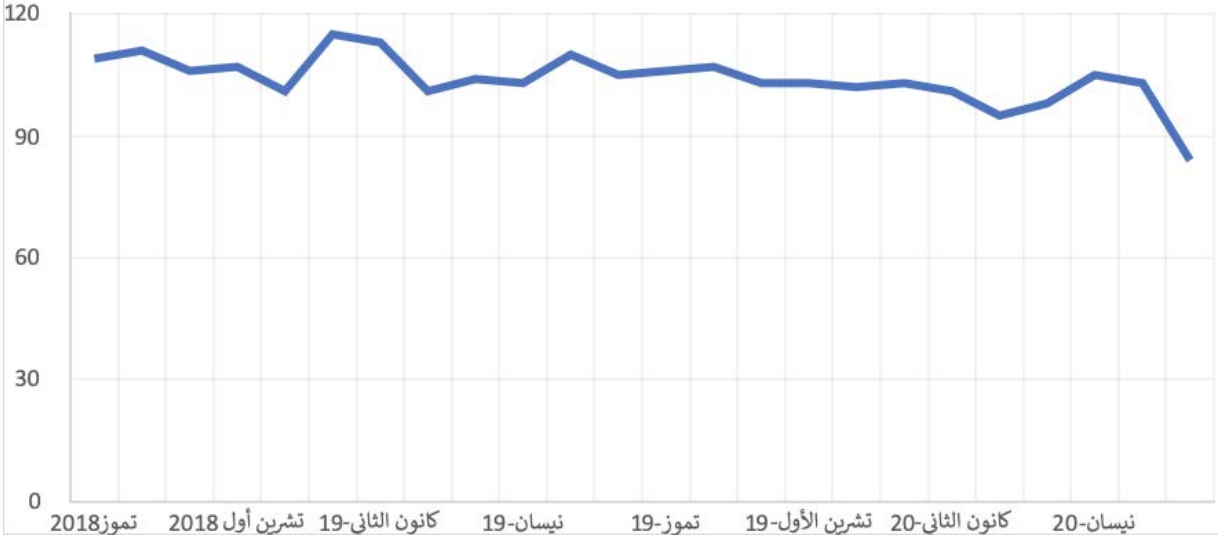
في سبيل هذا تسعى هذه الورقة لنقاش الموارد والنفقات العراقية في الموازنات السابقة وأبرز البنود والإجراءات الممكن أن تطرأ على موازنة العراق لدعم أولويات العراق الراهنة في ظل الظروف التي تعصف بالبلاد، وتحاول أن ترصد أبرز المؤشرات المالية على تحقيق تقدم في مجال الأولويات التي أعلنت الحكومة أنها تنوي العمل عليها.

أولاً: الموارد المالية العراقية الراهنة: النفط في مواجهة موارد ضعيفة

تقدر موارد العراق الداخلية السنوية بما يزيد عن 100 تريليون دينار عراقي[2] (90 مليار دولار أميركي) يضاف لها بعض الموارد التي تأتي من خلال الهبات والقروض المحلية والأجنبية و التي تستخدمها الحكومة في تمويل موازنة الدولة والصرف على بنود الموازنة العامة لتصل الموازنة إلى قرابة 120 مليار دولار أميركي وهو ما يوازي تقريباً موازنة مصر لنفس الفترة[3] ويزيد عن موازنة الأردن بأكثر من 8 مرات[4]، ويبلغ ضعفي موازنة الجزائر[5].

وتعتمد موازنة العراق في تركيبها الرئيسي على الموارد النفطية مقابل ضعف في بقية أنواع الموارد حيث نستطيع أن نلاحظ أن إيرادات النفط للعام 2019 قاربت 80 مليار دولار أميركي (93 ترليون دينار عراقي) على أساس تصدير كمية 1.3 مليار برميل من النفط للعام 2019[6] (الشكل رقم 1)[7].

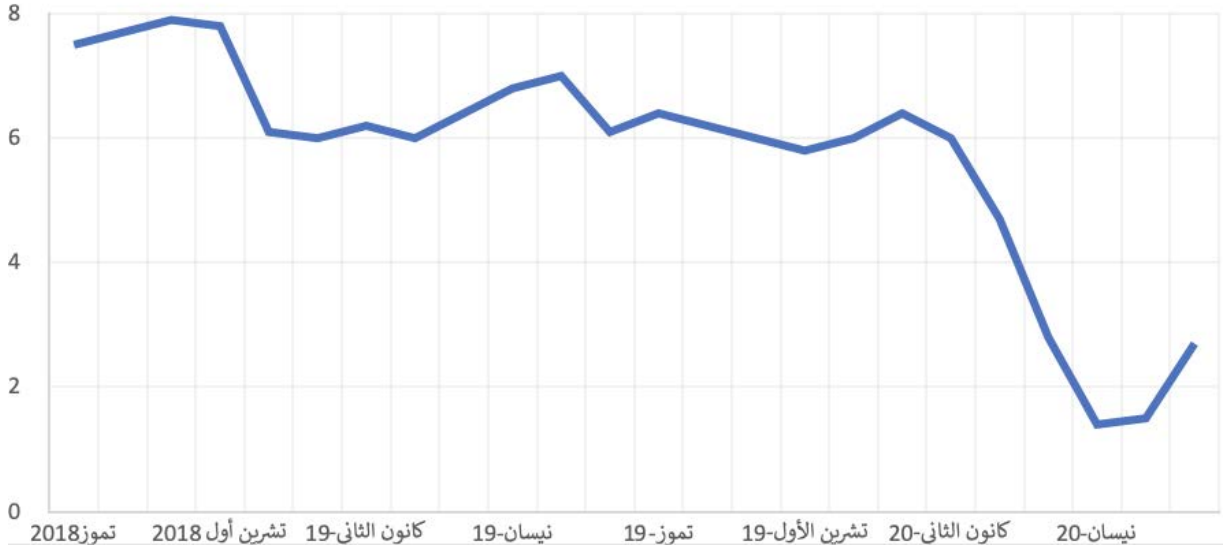
الشكل رقم (1) انتاج النفط العراقي الشهري بمليون برميل خلال العامين الأخيرين



[2] الوقائع العراقية، العدد 4529، قانون رقم1، الموازنة العامة للعام 2019، ص6.
[3] راجع موقع العربية، حول الموازنة المصرية للعام 2020-2021، الرابط: https://ara.tv/458xb
[4] راجع دائرة الموازنة العامة الأردنية، قانون رقم4 للعام 2020، https://bit.ly/3iw15fC
[5] رويترز، عجز الموازنة في الجزائر يرتفع 10%، 26 مايو 2020، الرابط: https://bit.ly/31K6fhd
[6] وكالة الأناضول، النفط العراقية تصدر 1.289 مليار برميل في 2019، 1 فبراير 2020، الرابط: https://bit.ly/3fQbBfP
[7] وزارة النفط العراقية، بيانات السنوات الأخيرة، الرابط: https://bit.ly/3kBAq2X

وتبلغ نسبة هذه الإيرادات النفطية ما يزيد عن 90% من إجمالي موازنات السنوات الأخيرة السابقة ومن المعروف أن الموارد النفطية تتأثر دائماً بأسعار النفط العالمية و يعيبها تذبذبها و عدم ثباتها عند مستوى معروف سلفاً (الشكل رقم 2)[8] فالنفط سلعة عالمية تخضع لظروف سياسية واقتصادية دولية تؤثر بالتالي على ظروف البلدان المصدرة و المستوردة لهذه السلعة.

الشكل (2)إيرادات النفط العراقي الشهري بمليار دولار أميركي خلال العامين الأخيرين

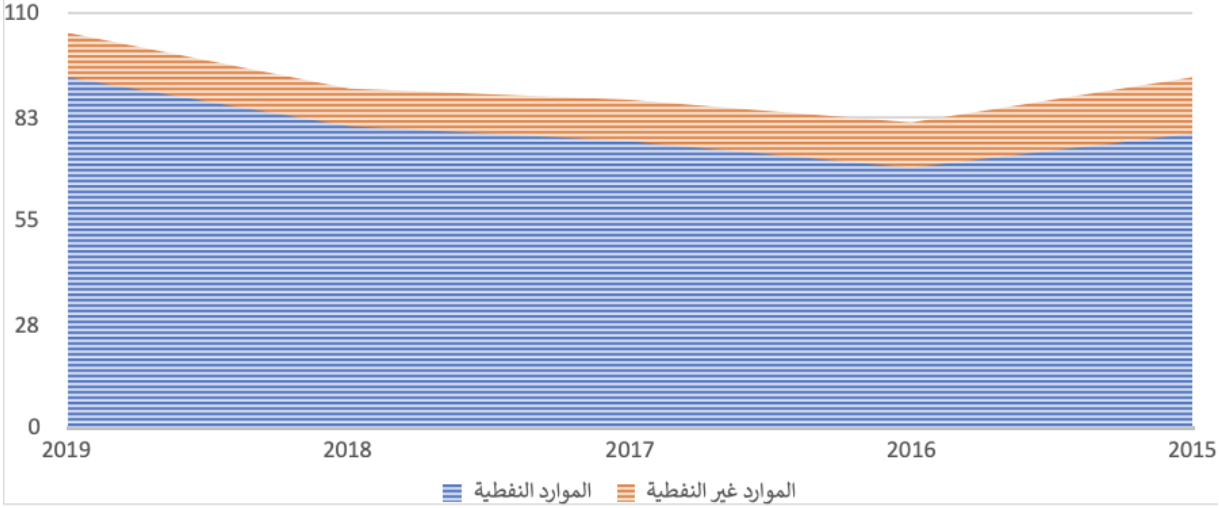


حيث نستطيع من الشكل رقم (2) أن نلاحظ أن الموارد النفطية خلال النصف الأول من العام الجاري تأثرت بالسعر العالمي المنخفض الذي هيمن نتيجة لتراجع الطلب بسبب عوامل وظروف انتشار جائحة كوفيد-19 رغم أن العراق حافظ على الكميات المنتجة عند نفس المستويات تقريباً (الشكل رقم 1).

وفي الوقت الذي تخطت فيه -أو قاربت أن تتخطى- الموارد السنوية النفطية حاجز 90 ترليون دينار عراقي فإن الموارد غير النفطية بالكاد تجاوزت حدود 10 ترليون دينار، حيث نلاحظ أن السنوات الخمس الماضية سجل العام 2015 مواردا غير نفطية بلغت 15 ترليون دينار ثم أخذت بالانخفاض إلى 12 ترليوناً في العام 2016 حتى وصلت إلى قرابة 10 ترليون دينار في 2019 (الشكل رقم 3)[9].

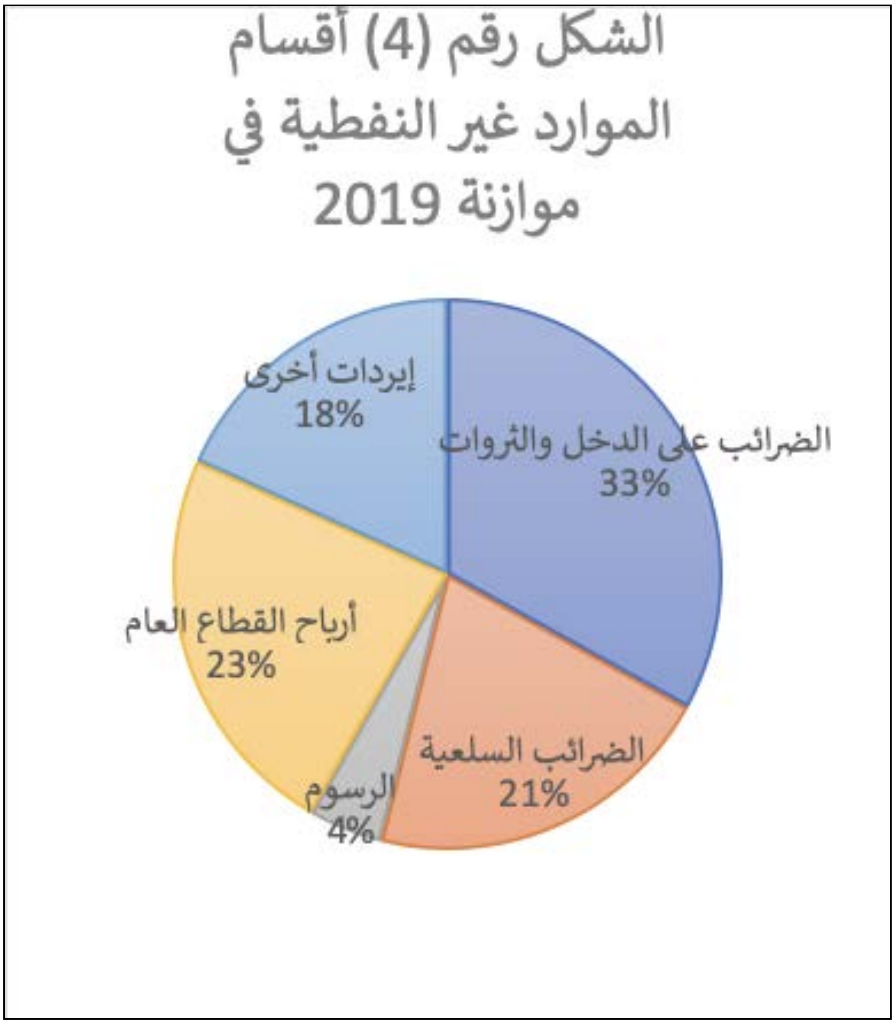
[8] وزارة النفط العراقية، بيانات السنوات الأخيرة، الرابط: https://bit.ly/33U3UTU
[9] تم إعداد الشكل بالاستناد إلى موازنات العراق للأعوام المذكورة في الشكل.

الشكل رقم (3) تطور الموارد النفطية مقابل الموارد اللانفطية العراقية خلال عدة سنوات



وفي الوقت الذي تعتمد صادرات العراق النفطية على منتجات نفطية خام في معظمها رغم امتلاكها لعدد كبير من المصافي و الخبرة التاريخية في التعامل مع الموارد النفطية، إضافة لاحتراق نصف الغاز العراقي المنتج بسبب عدم استغلاله، وفي المقابل استيراد يومي قدره 32 مليون متر مكعب من الغاز من إيران إضافة لاستيراد الكهرباء[10] من نفس البلد، رغم هذه التركيبة البسيطة التي لم تتطور خلال السنوات الماضية فإننا نستطيع أن نلاحظ ارتفاع رقم الموارد النفطية الكلية، على جانب أخر تتنوع الموارد غير النفطية حيث تشكل الضرائب على الدخل و الضرائب السلعية قرابة 55% من إجمالي الموارد غير النفطية فيما تشكل أرباح القطاع العام 24% بما لا يزيد عن 3 ترليون دينار عراقي سنوياً، رغم أن القطاع العام العراقي يعمل به قرابة نصف مليون موظف موزعين على 192 منشأة معظمها منشآت ضخمة[11]، وتشكل الرسوم نسبة تصل إلى 5% من الموارد غير النفطية (الشكل رقم 4)، ورقم الموارد غير النفطية رغم ضآلته إلا أنه يشكل أرضية يمكن أن يستند لها العراق في تطوير موارده.

[10] العراق يحرق ملايين الدولارات في الهواء، عراق24، 12 مايو 2020، الرابط: https://bit.ly/30JmSKD
[11] القطاع العام في العراق بين التطوير و الخصخصة، كلية العلوم الاقتصادية، جامعة بغداد، الدكتور حسين عجلان، الرابط: https://bit.ly/2Fcx1ap



تواجه الحكومة مشكلة كبيرة في تحصيل الرسوم والضرائب بما في ذلك رسوم الكهرباء و المياه وذلك بناءً على محسوبيات تعكس الواقع الإثني و المناطقي العراقي مما يحرم الخزينة من مبالغ كبيرة.

وبالمجمل فإن الموارد تفتقد لمزيد من التنوع، حيث يضعف في موازنة العراق استخدام أدوات الدين العام بطريقة فعالة وبما يضمن للدولة تحقيق أهدافها و تعزيز ارتباطها بالجمهور والمؤسسات المالية العراقية حيث تغيب أدوات مهمة كالسندات العامة التي لا يتجاوز قيمتها 82 مليار دينار مقابل الاعتماد على مؤسسات دولية مختلفة لتمويل بعض المشاريع.

كما نلاحظ اقتراض الحكومة من البنك الياباني للتنمية و وكالة التعاون اليابانية (جايكا) بمبلغ يصل إلى مليار دولار أميركي لصالح تمويل مشاريع استثمارية في بعض الوزارات و المناطق.

كما تقترض الحكومة من البنك الألمانية للتنمية ومؤسسة التمويل الإيطالي مبلغ يقارب من نصف مليار دولار لتأهيل المناطق المتضررة من العمليات العسكرية. كذلك اقترضت الحكومة أكثر من مليار دولار من وكالة التعاون الأمني الأميركي والبنك الدولي للإنشاء والتعمير لصالح عدة وزارات و مناطق في سبيل استكمال مشاريع استثمارية، كما أن هناك قروض من وكالات بريطانية وسويدية علاوة على صناديق سعودية و كويتية بمبالغ تزيد عن 3 مليار دولار أميركي لصالح تنفيذ مشاريع استثمارية، كذلك هناك قرض صيني بحوالي مليار دولار، وأبرز المشاريع التي تمولها الحكومة عبر هذه القروض هي مشاريع تأهيل وبناء محطات كهرباء و مشاريع مياه و بناء مشافي.

ويخصص ما نسبته الثلث من موارد السياحة الدينية لصالح المحافظات التي تتم فيها الزيارة وهو الأمر الذي يعزز من قدرات هذه المحافظات على تطوير القطاعات السياحية الدينية و لكنه يأتي على حساب تنمية السياحة الدينية في محافظات أخرى، حيث تستفيد من هذه الموارد المناطق ذات الغالبية الشيعية بالدرجة الأولى.

كما يتم تخصيص نسبة للمحافظات المنتجة للنفط (5%) من إنتاج النفط أو الغاز أو تكريره مما يجعل من محافظات معينة بحد ذاتها أغنى وأكثر تطور نسبياً من غيرها و يمنح المحافظة قدرة أكبر على الاستقلالية في التخطيط لمشاريعها وإعانة أبناء المحافظة.

ومنذ مطلع 2020 تعرضت أسعار النفط لانخفاض غير مسبوق مما انعكس على الفور على موارد الدول النفطية حيث انخفضت موارد العراق في شهري نيسان-أبريل وأيار-مايو إلى قرابة مليار دولار في الشهر بعد أن كانت قرابة 7 مليار في نفس الفترة من السنة السابقة، هذا التطور غير المسبوق سيترك أثر في موارد العراق للسنة الحالية و المقبلة حيث لا يتوقع أن ترتفع أسعار النفط إلى مستويات سابقة على المدى القصير، ربما يشهد الربع الثاني من العام 2021 تحسناً للأسعار ولكن على الحكومة أن تأخذ بعين الاعتبار ما هو أسوأ، فسيناريو موجة ثانية من الفيروس هو سيناريو قائم وبالتالي تراجع أسعار النفط أمر ممكن على هذا الأساس.

خيارات التنويع في الموارد ليست كبيرة ولكنها ستكون مفيدة اقتصادياً وكذلك سياسياً وأمنياً، فالسعي لطلب قروض من بعض دول الخليج أو من المجتمع الدولي سيكون أساسه السياسي توافق حول مسائل معينة تضمن تحسين علاقة العراق مع هذه الدول و ابتعاده عن إيران نسبياً، كما إن الموارد الممكن أن تأتي من ضبط المعابر و تقليل التهريب ستضمن للعراق فرصة تعزيز المتانة الأمنية

ومعرفة ما يدخل البلاد من سلع ومواد ورفع رضى المواطن تجاه مراقبة السعر و الجودة.

وبشكل أكثر تفصيلاً يمكن للحكومة أن تستهدف البنود الآتية لتعزيز مواردها الاقتصادية وتحقيق أهداف أخرى مكملة:

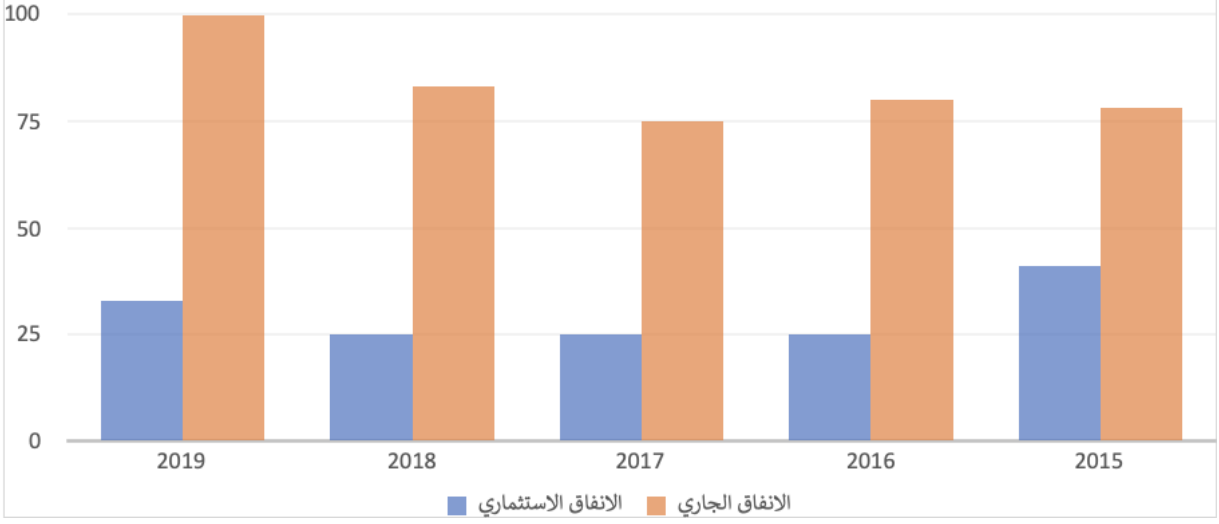
- زيادة الإيرادات المتأتية من المعابر والموانئ وبالتالي ضبط عمليات التهريب السلعي والسيطرة على الحدود خاصة من جهة إيران وسورية مما يضمن زيادة في المورد وتحسين الوضع الأمني و تحسين رضى المواطن العراقي عن السلع المتوفرة و نوعيتها و الرقابة عليها.
- زيادة الرسوم والضرائب الرسمية خاصة لجهة تحسين عمليات تحصيل هذه الرسوم والضرائب -وليس رفعها في الوقت الراهن- وذلك عن طريق ربط عمليات التحصيل بالمكافآت والترقية الوظيفية و اتباع برنامج إعلامي يساعد على تحسين تحصيل هذه الرسوم و الضرائب، ذلك سيضمن رفع حصة هذين البندين في الموازنة و تحسين رقابة الدولة على المؤسسات والأسواق.
- تحسين الاستفادة من أملاك الدولة العامة كالأراضي والمنشآت الإنتاجية عن طريق إعادة تقييمها في ضوء الظروف الراهنة و تقليل الفساد من خلال زيادة الرقابة و تقوية الكفاءة الإدارية لتطوير هذه الأملاك مما يضمن زيادة في الموارد وتحسين رضى المواطن.
- زيادة الاستثمار في الغاز للاستفادة من هذا المورد على المدى المتوسط وبالتالي إضافة عنصر آخر غير النفط يمكن الاستفادة منه في تقليل استيراد الطاقة وتحقيق المزيد من الموارد مما يضمن تقليل الاعتماد على إيران وتوفير الأموال وتطوير موارد داخلية.
- تحسين وصول العراق للقروض الإقليمية والدولية عن طريق تطوير علاقاته مع كل من دول الخليج والدول الغربية وبالتالي ضمان إطلاق عمليات إعمار واسعة وإضافية بقروض أكبر وفوائد أقل، ويعتبر هذا البند أحد أبرز المؤشرات على نجاح الجولات الإقليمية و الدولية للرئيس الكاظمي و قياس الرضا عن أدائه و المحادثات التي أجراها.
- إن تحسين الوضع الأمني وزيادة عدد الاستثمارات والمنشآت العاملة في العراق أمران مرتبطان بمعنى أنه كل ما توفر الأمن والاستقرار للعراق فهذا سيعني تدفق لمزيد من الاستثمارات الإقليمية و الدولية و هذا سيمنح العراق مزيداً من الموارد على المدى المتوسط و البعيد.

ثانياً: النفقات العامة للدولة: إنفاق لضمان توافقات سياسية ودعم النواب

يقدر إجمالي الإنفاق العام العراقي بأكثر من 135 ترليون دينار عراقي (112 مليار دولار) وهو رقم يصنع فرقاً واضحاً ونقلة نوعية للبلاد لو أنه وضع في مكانه الصحيح، فباستعراض بنود الإنفاق العام مبدئياً نلحظ أن الإنفاق الجاري (غير التراكمي) يشكل ما يزيد عن 75% من إجمالي الإنفاق العام، فمائة ترليون دينار خصصت للإنفاق الجاري في 2019 مقابل 33 ترليوناً للإنفاق الاستثماري (الشكل رقم 5[12]).

نستطيع أن نلاحظ أن نسبة الرواتب و الأجور تشكل ما يقارب من 45% من إجمالي الإنفاق الحكومي وهو رقم كبير للغاية إذا ما تمت مقارنته بمصر التي لا يزيد نسبة الرواتب فيها عن 20% من إجمالي الإنفاق العام حيث بلغ عدد عاملي القطاع العام في مصر 6 ملايين موظف لدولة عدد سكانها قرابة 100 مليون نسمة[13]، ولم يتجاوز عدد السكان العراقيين 40 مليوناً[14] إلا أن قوة العمل التي تحصل على رواتب تجاوزت 6.5 مليون عامل بمن فيهم المتقاعدين[15] ومتلقي الرواتب من الفئات الاجتماعية المختلفة، هذا يعني أن واحداً من أصل كل ست عراقيين يتقاضى راتباً أي أن مجمل الأسر العراقية تعتمد في دخلها على الدولة العراقية.

الشكل رقم (5) تطور النفقات العراقية الجارية والاستثمارية خلال بضعة سنوات



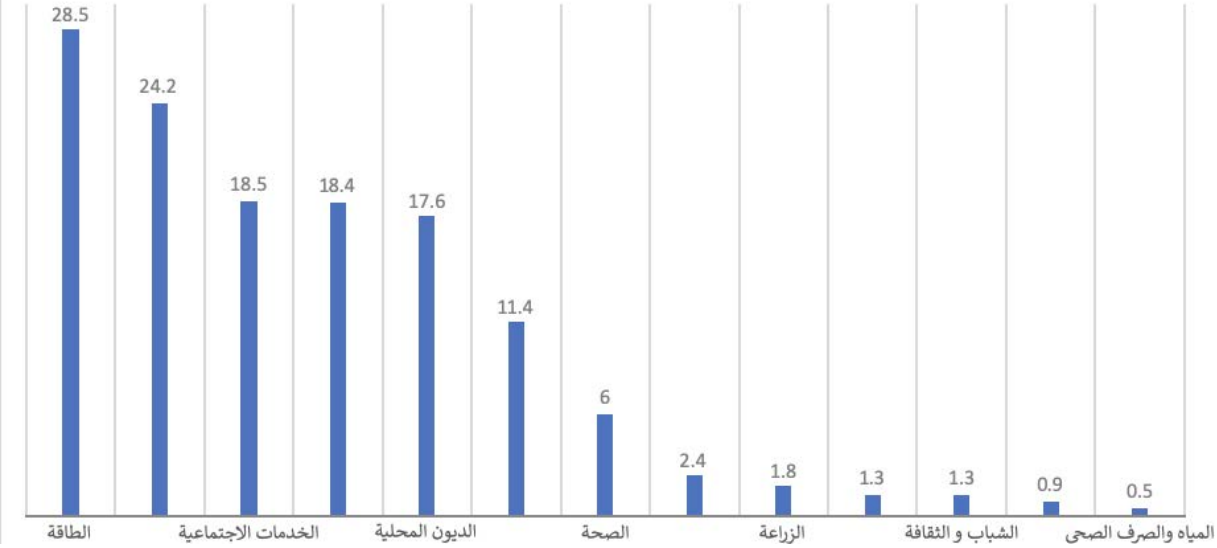
[12] تم اعداده بالاستناد إلى موازنات عدة سنوات.
[13] راجع بيان الميزانية المصرية للعام 2021-202، وزارة المالية، ص17، الرابط: https://bit.ly/3ail0dR
[14] بيانات البنك الدولي، الرابط: https://bit.ly/3iAi1BQ
[15] قراءة في موازنة العراق للعام 2019، كاظم علاوي، ص25، الرابط: https://bit.ly/2XQi04F

ومن ناحية القطاعات فإن قطاع الطاقة المدر للدخل يعتبر الأكثر استهلاكاً لبنود الميزانية العراقية حيث تصرف العراق على الكهرباء أكثر من 10 ترليون دينار عراقي (8.5 مليار دولار) سنوياً ويعاني العراق من انقطاع شبه دائم في الكهرباء ومشاكل كبيرة رغم الإنفاق المرتفع والإمكانيات الجيدة نسبياً لامتلاك قطاع كهرباء متطور[16]، في وقت تدفع العراق لإيران مبالغ كبيرة لقاء استجرار الكهرباء و الغاز.

ويأتي على قائمة النفقات المرتفعة بشكل كبير نفقات الدفاع والأمن لصالح وزارة الدفاع و الداخلية و هيئة الحشد الشعبي و فرقة مكافحة الإرهاب و غيرها من القوات العراقية، حيث ينفق العراق على هذا البنك أكثر من 24 ترليون دينار عراقي (20 مليار دولار)، كما ينفق على الخدمات الاجتماعية مبلغاً يصل إلى 19 ترليون ديناراً.

في الوقت ذاته نجد أن البنود الرئيسية الواجب الإنفاق عليها من قبل الحكومة ضعيفة حتى الساعة، فالإنفاق على الصحة لا يتعدى 6 ترليون دينار أي أقل من 5% من الموازنة وهو رقم منخفض للغاية إذا ما قورن بموازنات الدول المجاورة حيث يزيد عن 15% في معظم دول الخليج العربي، وأكثر من 16% في الأردن، أما الإنفاق على التربية و التعليم فيقل عن 12 ترليوناً وبما نسبته 9% من إجمالي الإنفاق وهو رقم ضعيف نسبياً (الشكل رقم 6)[17].

الشكل رقم (6) الإنفاق بحسب القطاعات للعام 2019 - ترليون دينار عراقي



في ضوء المتغيرات الأخيرة لابد للحكومة أن تسعى لضبط وترشيد النفقات وخاصة في إطار الآتي:

[16] انقطاع دائم في الكهرباء العراقية، بي بي سي عربية، 20 مايو 2020، الرابط: https://bbc.in/3irggXw
[17] موازنة العراق للعام 2019، وزارة المالية العراقية.

- **الطاقة**: يسعى العراق حالياً لربط الشبكة الكهربائية العراقية بالشبكة الخليجية وهذا سيساهم في تقليل النفقات بشكل كبير في قطاع الطاقة و كذلك تحسين العلاقة مع الجوار و تحقيق توازن في العلاقات العراقية بين إيران و دول الخليج لجهة تقليص الارتكاز على إيران، الأمر إن تم فسيحقق وفر كبير في النفقات العامة.
- **تحسين عمليات الرقابة** على الإنفاق في الوزارات و الهيئات و الإدارات المحلية، وذلك من أجل زيادة ضبط الإنفاق الحكومي وترشيده وتحسين مركزية الحكومة المالية و هو أمر سيواجه الكثير من الصعوبات خاصة مع إقليم كردستان العراق ولكنه ممكن في إطار التوافقات السياسية المحلية و الدولية، مما يضمن في النهاية تقليل عمليات الإنفاق.
- **الأموال المخصصة للإصلاح**: لابد للحكومة من زيادة المخصصات للقطاعات الرئيسية، فقطاع الصحة العراقي واجه ظروف عصيبة في الفترة الماضية ولابد من إعادة تقييم أدائه بما يضمن الارتقاء به في ظل انتشار الوباء داخل العراق، وقطاع التعليم و الخدمات البلدية كذلك يجب زيادة الصرف عليهما، وعلى جانب أخر فالعملية الانتخابية تحتاج الكثير من الأموال لتنظيمها وهذه الأموال يمكن تأمينها ولكن بشكل عام فإن برامج الإصلاح التي ستقودها الحكومة قد تتضمن التوسع في الإنفاق في بعض البنود لجهة تأسيس لجان و هيئات رقابية أو إصلاحية.

ثالثاً: الانفاق العسكري والأمني في العراق: أموال تنفق على جماعات عسكرية غير منضبطة

يمثل الإنفاق على قطاع الأمن والدفاع في العراق ما نسبته 18% من إجمالي الإنفاق العام وهو رقم مرتفع يمكن تبريره على أساس الواقع الأمني و العسكري السائد في العراق والذي لم يشهد استقراراً حتى هذه اللحظة و يتميز بالتوتر و عشوائية السلاح و عدم قدرة الدولة على التحكم بالجماعات العسكرية رغم الإنفاق عليها مركزياً.

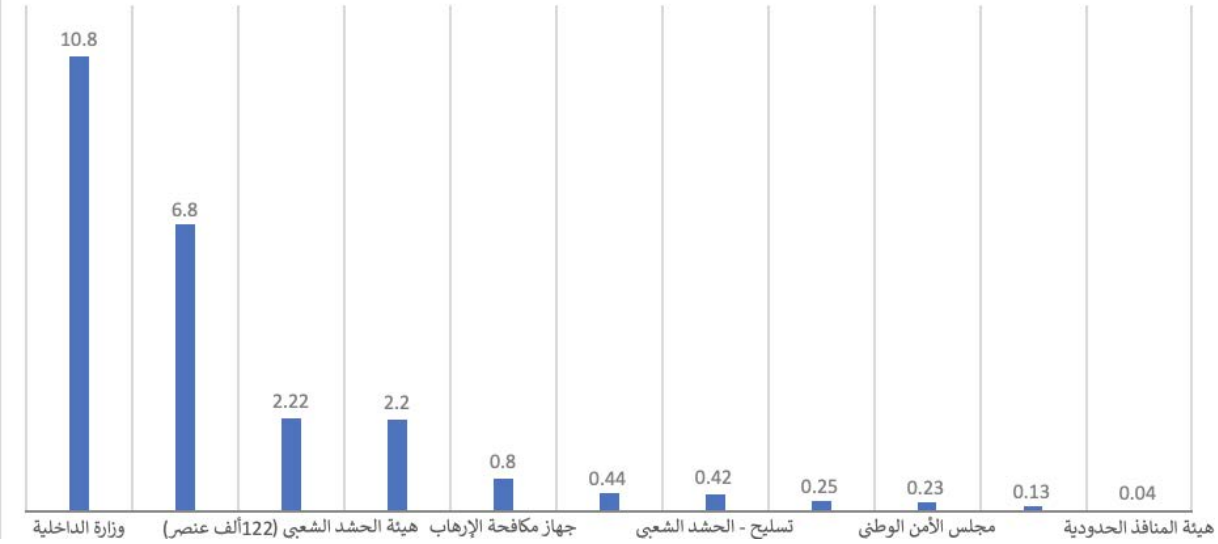
فوزارة الداخلية التي تم تخصيص 11 تريليون دينار لصالحها في 2019 لم تستطع حتى اللحظة أن تضبط الوضع الأمني، و الصواريخ تطلب على المربع الأمني بشكل متكرر و تشهد بعض معظم مناطق العراق فوضى أمنية، و المختفين قسرياً منذ 2014 حتى اليوم يفوق عددهم عن 250 ألف شخص[18] دون أن تفلح الوزارة في الكشف عن مصيرهم، وقد شهد العام 2019 ضربات عسكرية لقواعد أجنبية و استهدافاً لشؤون ومؤسسات الدولة في غير مناسبة من قبل جهات لم يتم الكشف عنها.

لقد استطاع العراق فعلياً التخلص من تنظيم داعش ولكن ذلك ربما يعود بنسبة كبيرة إلى مساهمة القوات الأجنبية الدولية التي قادت العمليات ضد التنظيم في كل من سورية والعراق و التي يتحتم تقوية الشراكة معها وضمان الاستفادة منها.

وعلى الرغم من هدوء الحرب ضد داعش إلا أن مخصصات الحشد الشعبي العراقي الذي تأسس عام 2014 رسمياً للحرب ضد داعش لا تزال مرتفعة للغاية وفي طور التنامي فقد استحدثت 6500 وظيفة في 2019 لصالح الحشد الشعبي، و قد تم تخصيص ما قيمته 3 ترليون دينار عراقي تقريباً (2.3مليار دولار أميركي) لصالح الإنفاق على هذه القوات بما في ذلك التسليح، فيما خصص للجهاز الوطني للمخابرات أقل من 255 مليار دينار عراقي (214 مليون دولار)، وتشكل مخصصات الحشد الشعبي العراقي ما نسبته 12.5% من إجمالي الإنفاق على القطاع الأمني و العسكري و ما يزيد عن ثلث المخصص للجيش العراقي (الشكل رقم 7[19]) كما يمثل هذا المبلغ ضعف مخصصات الإعمار للمحافظات المتضررة بمرة و نصف.

[18] راجع تقرير هيومن رايتس وتش، https://bit.ly/31FqWuO
[19] موازنة العراق للعام 2019، وزارة المالية العراقية.

الشكل رقم (7) الإنفاق على قطاع الأمن و الدفاع العراقي للعام 2019 - ترليون دينار

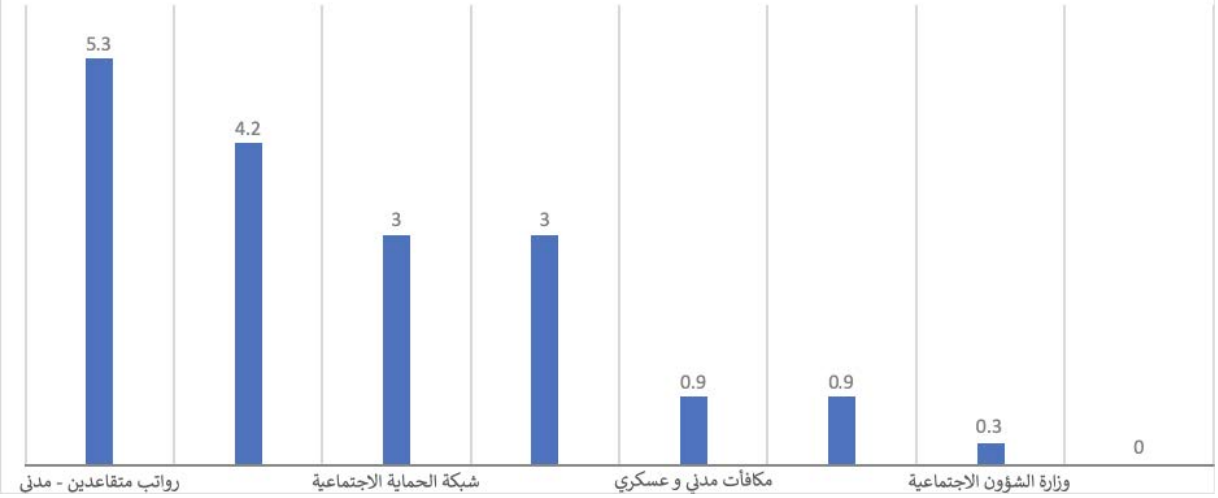


ولتحسين و ضبط عمليات الإنفاق العسكري والأمني بما يحقق أولويات الحكومة، المستهدف هنا قد يكون ضبط عمليات الصرف على كل من الجيش و القوى الأمنية و خاصة وزارة الداخلية من خلال تفعيل الرقابة الحكومية بشكل أكبر على المصروفات وكذلك تقليل المبلغ المخصص للحشد الشعبي وذلك في سبيل إرضاء التوجه الدولي و تقليل الاعتماد على هذه الفصائل المتفلتة وعلى الأرجح فإن التدرج هو ما سيتبع في عملية التعامل مع البند الخاص بالإنفاق على الحشد الشعبي بمعنى أنه سيتم تقليل المبالغ المرصودة خلال الفترة المقبلة و من ثم إلغاءها وذلك جنباً إلى جنب مع حل سياسي و توافق مع الكتل السياسية العراقية.

رابعاً: الرعاية الاجتماعية والإنفاق على المواطنين: نفق بلا نهاية

حصة كبيرة من موارد العراق كذلك تخصص للرعاية الاجتماعية فتصرف على رواتب المتقاعدين وأسر الشهداء و الأسر المتضررة فيتم تخصص 18.5 ترليون دينار من موازنة 2019 لصالح هذه الحزمة و يتم توزيع المبلغ بالدرجة الرئيسية على رواتب المتقاعدين (9.5 ترليون دينار) و بدرجة أقل على دعم السلع الرئيسية (4 ترليون دينار) , كما هو موضح في الشكل رقم (8).

الشكل رقم (8) أبرز بنود الانفاق في الخدمات الاجتماعية للعام 2019 - ترليون دينار



تشكل مسألة الإعانات الاجتماعية لأسر الشهداء والمفقودين والجرحى والمتضررين عبئ كبير على خزينة الدولة لا يعرف نهايته فهو لا يزال مرتبط بمسائل إثنية ويستخدم كرافعة في العمليات الانتخابية، فما إن تحصل منطقة أو مدينة على ميزة حتى يطالب بتعميمها على بقية المناطق لتصبح عرفاً يجب أخذه بعين الاعتبار في بقية الموازنات.

ولتحسين عمليات الإنفاق في إطار الإعانات الاجتماعية، يجب الأخذ بعين الاعتبار معضلة إرضاء الجماهير العراقية عن طريق توسيع عمليات الإنفاق على سبيل المثال شمل شهداء المظاهرات في الشهداء الذين يمنحون رواتب من صندوق الشهداء، هذا الأمر تعهد به ولكن من جهة أخرى يجب العمل على ضبط الفقاعة الوظيفية وملاحقة الوظائف الوهمية وشطب آلاف الأسماء غير الحقيقية من الجداول الرسمية في سبيل تقليل المبلغ المدفوع في هذا الجانب.

خلاصة

- يمر العراق حالياً بأحد أبرز أزماته المالية التي تتمثل بانخفاض موارده النفطية جراء انعكاسات فيروس كورونا، في الوقت الذي ينتشر فيه الوباء داخل العراق نفسه ليحقق 150 ألف إصابة و أكثر من خمسة ألاف وفاة منذ شباط 2020، كما يواجه العراق مشاكل أمنية متراكمة تتمثل باغتيالات وقصف و استهداف قوافل و سيارات ومشاكل أخرى سياسية متراكمة، و في وسط كل هذه الأزمات يتم اعتماد حكومة مرضي عنها من جميع الأطراف تقريباً بما فيها الولايات المتحدة الأميركية وإيران لتسعى لتحقيق إصلاحات سياسية وأمنية علاوة عن الاقتصادية مما يجعلها بحاجة لمراجعة مواردها و نفقاتها في ضوء الأولويات التي تتبناها، بحيث تنعكس برامج الحكومة في مختلف النواحي على شكل الموازنة المقبلة في 2021.
- تعتمد موارد العراق بشكل رئيسي على النفط الذي يشكل 90% من إجمالي موارد الموازنة، وتتميز هذه الموارد النفطية بتعلقها بسعر النفط وبالتالي عدم ثباتها وإمكانية أن تتعرض لهزات سعرية في أي وقت، فيما نجد أن الموارد غير النفطية تشكل أرضية مقبولة للبناء عليها رغم ضعفها النسبي ولكن يمنع تطويرها قضايا المحسوبية و الفساد إضافة لعدم امتلاك الإرادة الحكومية لتطويرها، كما يحصل العراق على موارد مكلفة نسبياً على شكل قروض دولية و إقليمية معظمها تستخدم في المشاريع الخدمية الرئيسية و تجهيز البنى التحتية.
- في ظل الظروف الراهنة لابد للحكومة أن تتجه صوب تعزيز الموارد من مصادر محددة مما يجعلها تحقق أهداف اقتصادية وأخرى أمنية و سياسية، فمثلاً ضبط المعابر والموانئ يساعد على تعزيز الموارد في هذا البند و كذلك يعزز من الوضع الأمني و يحسن من رضى المواطن على السلع الموجودة في الأسواق و معايير إدخالها، كذلك فإن الاستثمار في قطاع الغاز و الكهرباء سيقلل من اعتماد العراق على إيران و يزيد من موارده و يحسن من العلاقات الإقليمية و الدولية اتجاهه.
- يتميز الإنفاق العام العراقي بالتضخم خاصة لجهة الرواتب والنفقات الرسمية على الهيئات و الوزارات المختلفة فمثلاً يتم الصرف على دواوين الأوقاف الثلاث التي حلت بدل من وزارة الأوقاف مبلغاً يصل إلى ترليون دينار عراقي (قرابة 80 مليون دولار) قرابة 60% من إجمالي المبلغ للوقف الشيعي وحوالي 31% للوقف السني و أقل من 9% لوقف الديانات الأخرى ويعمل في هذه الأوقاف الثلاث قرابة 30 ألف موظف وهو رقم كبير يتكرر في مختلف الهيئات و الوزارات و المؤسسات العراقية بحيث أن أسر العراق كلها تقريباً تعتمد على الدولة و الراتب الممنوح من طرف

الحكومة فواحد من أصل ست عراقيين يتقاضى راتباً شهرياً من الحكومة، وتدعم الكتل السياسية هذا التوجه في سبيل إرضاء الناخبين.

- من جهة القطاعات نجد أن قطاعي الطاقة والأمن هما القطاعين الأكثر استهلاكاً لموارد الدولة بما يقرب من 55 ترليون دينار عراقي سنوياً (46 مليار دولار أميركي تقريباً) فيما يأتي قطاع الخدمات الاجتماعية و الإعانات الممنوحة للمواطنين ثالثاً باستهلاك مبلغ يصل إلى 19 ترليون دينار (15 مليار دولار)، ولابد للحكومة في حال أرادت تحقيق أولوياتها من إعادة توزيع هذه النفقات بشكل سليم بما يضمن أن يحصل قطاع الصحة مثلاً-الذي يخضع لضغط كبير حالياً -وقطاع التعليم و الخدمات البلدية على حصص أكبر، كما أن التوجه صوب الاعتماد على شبكة كهرباء الخليج و الاستثمار في هذا القطاع محلياً سيوفر مليارات الدولارات سنوياً على العراق.
- إن الإنفاق على هيئة الحشد الشعبي والفصائل والجماعات التي في صفها يأتي كأحد أبرز التحديات كونه يشكل رقماً كبيراً من مبلغ الإنفاق على الدفاع و الأمن المتضخم أصلاً في ظل تراجع العمليات العسكرية و التخلص بنسبة كبيرة من تهديد تنظيم الدولة، فالصرف على الحشد الشعبي لا يزال يتزايد و يشكل 12.5% من بند الدفاع و الأمن ويجب أن تسعى الحكومة لإيجاد حل لهذا الرقم الكبير مما يحقق لها وفراً في الموازنة و يضمن لها أهداف سياسية و أمنية تتحقق من ضبط هذه الفصائل والجماعات.
- ويعتبر التحدي الأكبر قادماً من الإعانات الاجتماعية المتضخمة والمتزايدة يوماً بعد يوم لإرضاء الحراك الشعبي تارة و لضمان أصوات الناخبين من جهة أخرى، مما يكبد الخزانة مبلغاً كبيراً و يجعل نسبة من الشعب العراقي تركن للإنفاق العام مما يقلل الإنتاج و يزيد من فرص البطالة.

لا شك أن البرامج التي تعمل عليها الحكومة في مختلف النواحي ستظهر على شكل مؤشرات في الموازنة المقبلة التي يتوقع إرسالها خلال الأسابيع المقبلة للبرلمان وبالتالي تكون دليلاً على جدية الحكومة في المضي قدماً في عمليات الإصلاح، كما يجب أن تظهر هذه النوايا في موازنات السنوات التي تلي 2021 في حال استمرت الحكومة الحالية في السلطة دون تغيير أولوياتها.

موارد العراق ونفقاته في ظل التغيرات الأخيرة

تحاول هذه الورقة نقاش الموارد والنفقات العراقية في الموازنات السابقة وأبرز البنود والإجراءات الممكن أن تطرأ على موازنة العراق لدعم أولويات العراق الراهنة في ظل الظروف التي تعصف بالبلاد، وتحاول أن ترصد أبرز المؤشرات المالية على تحقيق تقدم في مجال الأولويات التي أعلنت الحكومة أنها تنوي العمل عليها.

خالد تركاوي:

حاصل على ماجستير في العلاقات الاقتصادية الدولية من جامعة دمشق, محاضر في جامعتي حلب و إدلب, وجامعة رشد الافتراضية, باحث مشارك في عدة مراكز بحث علمي عربية, صدر له عدد من الدراسات والأبحاث.

مركز إدراك للدراسات والاستشارات
IDRAK CENTER FOR STUDIES & CONSULTATIONS

IDRAK

www.idraksy.net