

الجمهورية العراقية

الأوضاع والتحديات الرئيسية

موازنة 2021 تدابير تهدف إلى تعزيز مستويات تحصيل الإيرادات المحلية، والإدارة المالية العامة، وتعلن خفض قيمة الدينار العراقي مقابل الدولار الأمريكي بنسبة 18.5%. ويتوقف النجاح النهائي للإصلاحات على الإرادة السياسية والمساندة الجماهيرية لتنفيذ التدابير المقترحة وإخراج البلاد من شرك الهشاشة الذي طال أمده. وفي ظل تصورات تشي الفساد وضعف مستويات تقديم الخدمات العامة، قد تثير تدابير ضبط أوضاع المالية العامة توترات اجتماعية وتَقوض تنفيذ الإصلاحات. وتشمل الأولويات الأخرى الحد من انتشار الإصابة بفيروس كورونا، وضمان سرعة توزيع اللقاحات من أجل التغلب على الآثار الاقتصادية للجائحة.

التطورات الأخيرة

لقد أُلحقت هاتان الصدمتان أضرارا بالغة باقتصاد العراق، إذ سجل إجمالي الناتج المحلي (بتكلفة عوامل الإنتاج) انكماشاً نسبته 10.4% في عام 2020. وتراجع معدل النمو بفعل انخفاض الطلب العالمي على النفط والالتزام باتفاق أوبك+ على تخفيض الإنتاج الذي أدى إلى انكماش إجمالي الناتج المحلي النفطي بنسبة 17.6%. وسجل الاقتصاد غير النفطي أيضاً انكماشاً نسبته 9%، إذ إن الإغلاقات التي حُفّزت عليها الجائحة أضعفت الطلب المحلي بشدة، وكانت السياحة الدينية والخدمات أكثر القطاعات تضرراً. وساعد ضعف الطلب المحلي ورخص أسعار السلع المستوردة على الحد من الضغوط التضخمية، فارتفع معدلا التضخم الكلي والأساسي بنسبة 0.6 و 1.0% فقط على الترتيب في عام 2020.

وتعرضت المالية العامة للدولة لضغوط شديدة من جراء تخفيضات إنتاج النفط، إذ إن الإيرادات النفطية التي ساهمت بنسبة 92% من الإيرادات الكلية في 2019 انخفضت أكثر

تفاقت المصاعب الاقتصادية التي يمر بها العراق بسبب تقلبات أسعار النفط وتداعيات جائحة كورونا التي عكست اتجاه التعافي المطرد على مدار عامين. وقد أدت هاتان الصدمتان إلى تعميق عوامل الهشاشة الاقتصادية والاجتماعية القائمة، وهو ما زاد شكاوى المواطنين التي كانت قائمة قبل جائحة كورونا. وأضعف غياب حيز في المالية العامة من قدرة الحكومة العراقية على تقديم خطة تحفيز لاقتصاد يعتمد اعتماداً كبيراً على صادرات النفط من أجل دعم النمو وتعزيز إيرادات المالية العامة. ونتيجة لذلك، شهدت البلاد أكبر حالة انكماش لاقتصادها منذ عام 2003. وقد أثرت هذه الأزمات أيضاً على رفاهة الأسر العراقية، وزادت من الضغوط على البطالة لاسيما في صفوف العمالة غير المنتظمة وأصحاب الأعمال الحرة. وظل معدل البطالة مرتفعاً أكثر من 10 نقاط مئوية عن مستواه قبل الجائحة. وقد أثرت محدودية الحيز المتاح في المالية العامة على التحويلات المالية، بما في ذلك النظام الحكومي لتوزيع الحصص الغذائية وتحويلات المغتربين، حيث انخفضت نسبة التحويلات التي تتلقاها الأسر أكثر من 8 نقاط مئوية. ومع فقدان دخول الأسر والمساعدات الاجتماعية، زادت مخاطر التعرض لعدم الأمن الغذائي. كما حذت الجائحة بشدة من مستويات التعلّم لدى الأطفال كما يتضح في ضالة نسبة الطلاب المشاركين في أنشطة التعلّم في فترات إغلاق المدارس. وتَقوض هذه الآثار وما صاحبها من انحسار إمكانية الوصول إلى الأسواق والحصول على خدمات الرعاية الصحية معدلات تراكم رأس المال البشري والحراك الاقتصادي. وإدراكاً لشدة الأزمة، وضعت الحكومة العراقية خطة إصلاح وطني (الكتاب الأبيض) تنص على حزمة من الإصلاحات الرامية إلى تحقيق نمو مستدام في الأمد المتوسط. وتُقدّر

الجدول 1

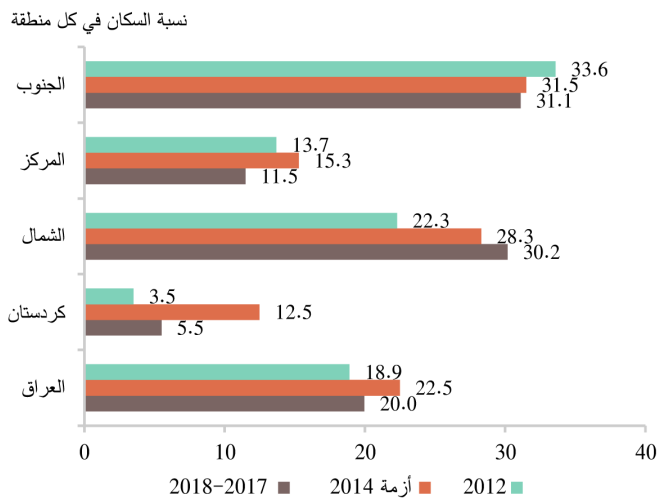
2020	عدد السكان، بالمليون
41.5	إجمالي الناتج المحلي، القيمة الحالية بالمليار دولار
166.9	نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي، بالأسعار الجارية للدولار
4019.5	معدل الفقر وفقاً لخط الفقر في الشريعة الدنيا من البلدان متوسطة الدخل (3.2 دولارات)
14.8	معدل الفقر وفقاً لخط الفقر في الشريعة العليا من البلدان متوسطة الدخل (5.5 دولارات)
52.4	معدل الفقر الوطني ^أ
22.5	مؤشر جيني ^أ
29.5	الالتحاق بالمدارس، التعليم الابتدائي (% من الإجمالي) ^ب
108.7	العمر المتوقع عند الولادة، بالسنوات ^ب
70.5	

المصدر: مؤشرات التنمية العالمية، آفاق الاقتصاد الكلي والفقر، والبيانات الرسمية. ملاحظة:

(أ) أحدث قيمة (2012)، على أساس تعادل القوى الشرائية لعام 2011.
(ب) أحدث قيمة لمؤشرات التنمية العالمية (2018).

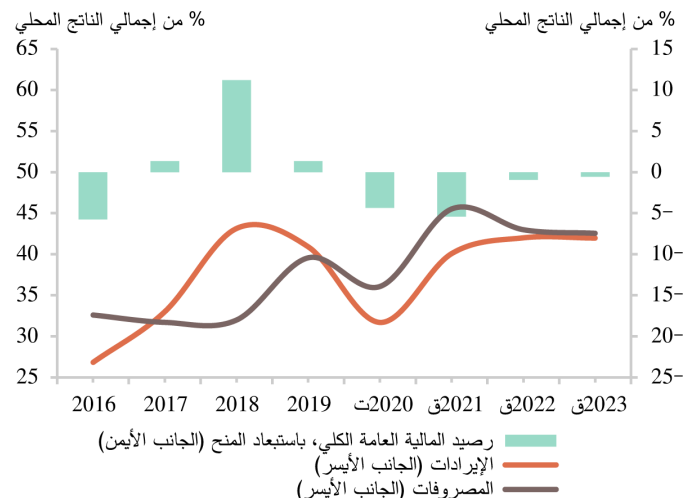
تتفاقم المصاعب الاقتصادية التي يواجهها العراق بفعل تداعيات جائحة فيروس كورونا المستجد (كوفيد-19) وتقلب أسعار النفط. فقد سجل إجمالي الناتج المحلي انكماشاً حاداً في 2020 بفعل هبوط حاد لإنتاج النفط والإنتاج غير النفطي. وتحوّل فائض مزدوج إلى عجز كبير في 2020 مسبباً ضغوطاً على الدين العام واحتياطيات النقد الأجنبي. وتتوقف الآفاق الاقتصادية على تطورات سوق النفط وتنفيذ الإصلاحات. وتشمل المخاطر الرئيسية المحتملة تدهور الأوضاع الأمنية، وتأخر عمليات توزيع اللقاحات، واحتمال انتكاسات في أسواق النفط وما لذلك من تداعيات شديدة على الفقر والبطالة.

الشكل 2 جمهورية العراق/معدل عدد الفقراء



المصدر: تقديرات خبراء البنك الدولي.

الشكل 1 جمهورية العراق/إيرادات المالية العامة، والمصرفات، والرصيد



المصدر: وزارة المالية؛ وتوقعات خبراء البنك الدولي.

الآفاق المستقبلية

ومازالت أوضاع المالية العامة توسعية، إذ من المتوقع أن تزداد فاتورة الأجور ومعاشات التقاعد في عام 2021 لتقنين متأخرات الرواتب والأجور، بينما جرى تخفيف تدابير الإصلاح في مناقشات البرلمان. ومن المتوقع أن يؤدي ارتفاع العائدات النفطية مع تأثير خفض قيمة العملة إلى تضيق عجز الموازنة العامة إلى 5.4% من إجمالي الناتج المحلي في 2021. ومن المحتمل أن تظل احتياجات التمويل مرتفعة بالمقارنة بمستويات ما قبل جائحة كورونا، لتبلغ في المتوسط 13.7 مليار دولار سنويا في فترة التوقعات المستقبلية.

وسيؤدّي التعافي المتوقع لأسعار النفط إلى زيادة الصادرات، ومن المتوقع أن يُؤثّر خفض قيمة العملة على الواردات. وسيهم هذا أيضا في انخفاض عجز الحساب الجاري إلى 4.4% من إجمالي الناتج المحلي بحلول عام 2023 وانحسار الضغوط على احتياطات البنك المركزي من النقد الأجنبي. ومن المحتمل أن تساعد الإصلاحات على تحفيز تدفقات جديدة من الاستثمار الأجنبي المباشر قد تُقلّص احتياجات التمويل الخارجي.

وتشوب احتمالات كبيرة لتدهور الأوضاع آفاق التعافي الاقتصادي للعراق على المدى المتوسط. وتشمل المخاطر السلبية الكبيرة على آفاق المستقبل دورات من هبوط أسعار النفط، والإخفاق في تنفيذ إصلاحات المالية العامة والإصلاحات الهيكلية في عام ستجرى فيه انتخابات، وتأخيرات في توزيع اللقاحات المضادة لفيروس كورونا، وتدهور الأوضاع الأمنية في ظل احتكاكات جيوسياسية على الصعيد الإقليمي.

تتوقف الآفاق الاقتصادية للعراق على تطور جائحة كورونا، وآفاق أسواق النفط العالمية، وتنفيذ الإصلاحات المطلوبة. ومن المتوقع أن يتعافى الاقتصاد تدريجيا بفعل ارتفاع أسعار النفط واتفاق أوبك + بشأن حصص الإنتاج. وتشير التقديرات إلى أن معدل نمو إجمالي الناتج المحلي سيرتفع إلى 1.9% في 2021 و6.3% في المتوسط في السنتين التاليتين. وإذا حدثت تأخيرات في توزيع اللقاح المضاد لفيروس كورونا، فإنها قد تؤدي إلى إغلاقات إضافية ستؤثّر بدورها على النشاط الاقتصادي. ومن المتوقع أن يتعافى إجمالي الناتج المحلي غير النفطي في 2021 ليلعب معدل نموه 5.5% قبل أن يقترّب من اتجاه النمو التاريخي المحتمل لإجمالي الناتج المحلي في 2022-2023.

وسيؤدّي التعافي الاقتصادي وعمليات التطعيم ضد الفيروس على نطاق واسع إلى عكس اتجاه الفقرة في معدلات الفقر التي من المتوقع أن تزيد سبع نقاط مئوية إلى 14 نقطة عند خط الفقر الوطني البالغ 110881 دينارا للفرد شهريا. وستتفاقم أوضاع عدم المساواة بسبب التأثير غير المتكافئ للصدمة على القطاع غير الرسمي الذي تغلب عليه الفئات الفقيرة والأولى بالرعاية. وتشير التقديرات إلى أن خفض قيمة العملة المحلية سيدفع معدل التضخم إلى 8.5% في 2021 بسبب محدودية القدرة على إيجاد بدائل للواردات. وسيخلق هذا مزيدا من الضغوط على رفاهة الأسر وجهود الحد من الفقر.

من 45.1% في 2020. وفي مواجهة هذا الوضع، خُضت الحكومة العراقية الإنفاق الاستثنائي وقلّصت الاستثمارات العامة. ولمعالجة أوجه الجمود الشديد في الميزانية ولاسيما تلك التي تتعلق بفاتورة أجور القطاع العام ومعاشات التقاعد، أرجأت الحكومة العراقية تقنين أوضاع الموظفين الجدد والعاملين المتقاعد معهم إلى عام 2021 وهو ما أدى إلى تراكم متأخرات الأجور. وهكذا، تحول فائض نسبه 1.4% من إجمالي الناتج المحلي في الموازنة العامة لعام 2019 إلى عجز نسبته 4.4% من هذا الإجمالي في 2020، وهو ما أدى إلى ارتفاع إجمالي احتياجات تمويل الموازنة إلى أكثر من 6.5% من إجمالي الناتج المحلي في أعقاب إعادة هيكلة الدين المحلي الذي تحمله البنوك المملوكة للدولة والبنك المركزي. وأدى هذا مع ارتفاع قيمة الدين الخارجي في أعقاب خفض قيمة الدينار العراقي أيضا إلى زيادة نسبة دين الحكومة المركزية إلى إجمالي الناتج المحلي بمقدار 21 نقطة مئوية إلى 69.3% في عام 2020.

وأدى انخفاض الصادرات النفطية إلى تدهور وضع رصيد الحساب الجاري الذي تحوّل من فائض في عام 2019 إلى عجز نسبته 12.9% من إجمالي الناتج المحلي في 2020. ومع تدني صافي تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر التي بلغت 3.2 مليارات دولار فقط، ومحدودية إمكانيات الاقتراض الخارجي الأخرى، هبطت احتياطات البنك المركزي العراقي من النقد الأجنبي لتغطية النقص نحو 13.6 مليار دولار. وأدى هذا إلى انخفاض نسبة تغطية الاحتياطات إلى 9.6 أشهر من الواردات بنهاية عام 2020 على الرغم من تراجع الواردات.

(التغير السنوي بالنسبة المئوية ما لم يُذكر غير ذلك)

الجدول 2 العراق/مؤشرات آفاق الاقتصاد الكلي والفقر

2023 ق	2022 ق	2021 ق	2020 ت	2019	2018	
4.2	8.4	1.9	11.9-	2.4	6.8	نمو إجمالي الناتج المحلي الحقيقي، بأسعار السوق الثابتة
5.6	8.0	1.5	9.0-	1.5	2.3	الاستهلاك الخاص
1.1	2.1	31.5	10.6-	25.2	17.7	الاستهلاك الحكومي
10.0	15.0	5.0	40.0-	16.2-	74.2-	إجمالي استثمارات رأس المال الثابت
5.1	10.3	1.1	15.8-	2.7	9.4	الصادرات، السلع والخدمات
3.0	2.0	15.0	9.4-	28.4	16.6	الواردات، السلع والخدمات
4.2	8.4	1.9	10.4-	4.4	1.2-	نمو إجمالي الناتج المحلي الحقيقي، بالأسعار الثابتة لعوامل الإنتاج
5.0	10.0	14.0	34.3	38.8	12.8	الزراعة
4.0	10.2	2.7	11.6-	3.7	2.4-	الصناعة
4.5	3.6	1.9-	12.2-	3.7	0.7	الخدمات
3.3	3.8	8.5	0.6	0.2-	0.4	التضخم (مؤشر أسعار المستهلكين)
4.4-	5.6-	11.3-	12.9-	6.1	10.6	رصيد الحساب الجاري (% من إجمالي الناتج المحلي)
1.8	1.9	1.9	1.9	1.5	2.4	صافي الاستثمار الأجنبي المباشر (% من إجمالي الناتج المحلي)
0.6-	1.0-	5.4-	4.4-	1.4	11.9	رصيد المالية العامة (% من إجمالي الناتج المحلي)
52.7	55.6	61.1	69.3	48.2	52.4	الدين (% من إجمالي الناتج المحلي)
1.7	0.9	4.0-	3.2-	2.6	13.1	الرصيد الأولي (% من إجمالي الناتج المحلي)

المصدر: البنك الدولي، قطاع الممارسات العالمية للفقر والإصاف، وقطاع الممارسات العالمية للاقتصاد الكلي والتجارة والاستثمار. ملاحظة: ت = تقديرات، ق = توقعات