الإجراءات الإصلاحية للورقة البيضاء وتأثيرها على الفئات الهشة في العراق

The reform procedures of white paper and their impact on fragile groups in Iraq

أ.م.د عبدالرحمن نجم المشهداني
Dr. Abdulrahman Najm Almashhadani
كلية الادارة والاقتصاد/ الجامعة العراقية
Al- Iraqia University/ College of Economics and Administration

الملخص

عانى العراق في سنة 2020 ازمة ثلاثية خانقة سياسية واقتصادية وصحية، فبعد استقالة الحكومة نتيجة خروج عشرات الشباب بمظاهرات عنيفة مطالبة لتوفير الخدمات الأساسية (مياه صالحة للشرب، الكهرباء وتوفير فرص العمل لألاف العاطلين عن العمل). التي تزامنت مع واحدة من أسوء الأزمات الاقتصادية والمالية التي عصفت بالاقتصاد العالمي وتركت أثارا سلبية على الاقتصاد العراقي تمثلت بالأزمة المزدوجة جائحة كورونا والانحسار الاقتصادي الحاد نتيجة إجراءات الإغلاق الكلي المفروض عالميا جراء انتشار الجائحة، وانهيار أسعار النفط العالمية.

لقد أدت هذه الأزمة الثلاثية إلى حصول عجز مالي كبير دفع الحكومة العراقية إلى الاقتراض المباشر من البنك المركزي العراقي بـ (27) ترليون دينار لدفع رواتب الموظفين والمتقاعدين وتمشية نفقات الحكومة الاعتيادية. وهذا ما دفعها الى تقديم برنامج إصلاحي سمي بالورقة البيضاء التي رسمت طريقا للإصلاح الاقتصادي وتنويعه مصادره بأمد زمني يتراوح بين ثلاث الى خمسة سنوات.

وبعد مرور اكثر من سنة على تطبيقها نجد ان هذه الإصلاحات تركت اثارا سلبية على المجتمع العراقي تمثلت بانخفاض دخول الافراد الحقيقية وارتفاع معدلات التضخم والفقر، ومن هنا جاء البحث ليدرس اهم هذه الاثار السلبية للإجراءات الإصلاحية للورقة البيضاء على الفئات الهشة في المجتمع العراقي .

الكلمات المفتاحية: الإصلاح الاقتصادي، الورقة البيضاء، الفئات الهشة، الأزمة الاقتصادية، جائحة كورونا

Summary

Since beginning of 2020, Iraq suffered a three dimensional crisis (political, economic and health), after resignation of the government as a result of thousands young people's violent demonstrations demanding the provision of basic services (drinkable water, electricity and job opportunities for thousands of unemployed). Which coincided with one of the worst economic and financial crises that afflicted the global economy and left negative effects on the Iraqi economy, represented by the double crisis of the Corona pandemic and the severe economic decline as a result of the Great Lockdown imposed globally due to the spread of the pandemic, and the collapse of global oil prices.

This triple crisis has led to a large financial deficit that prompted the Iraqi government to borrow directly from the Central Bank of Iraq with (27) trillion dinars to pay the salaries of employees and retirees and the government's regular expenditures. This prompted it to present a reform program called the White Paper, which charted a path for economic reform and diversified its sources over a period of time ranging from three to five years.

After more than a year of implementation of White Paper, we find these reforms have left negative effects on Iraqi society, represented by a decrease in real incomes of individuals and high rates of inflation and poverty, and from here the research came to study the most important of these negative effects of reform measures of the White Paper on the fragile groups in Iraqi society.

key words: Economic reform, white paper, fragile groups, economic crisis, corona pandemic

المقدمة:

عانى العراق في عام 2020 واحدة من أسوء الأزمات الاقتصادية والمالية التي عصفت بالاقتصاد العالمي وتركت أثارا سلبية على الاقتصاد العراقي تمثلت بالأزمة المزدوجة تفشي جائحة كورونا والانحسار الاقتصادي الحاد نتيجة إجراءات الإغلاق الكلي المفروض عالميا جراء انتشار الجائحة، وانهيار اسعار النفط العالمية التي وصلت الى اقل من عشرة دولارات للبرميل الواحد.

لقد ادت هذه الازمة المزدوجة الى حصول عجز مالي كبير دفعت الحكومة الى الاقتراض المباشر من البنك المركزي العراقي بـ (27) ترليون دينار لدفع رواتب الموظفين والمتقاعدين وتمشية امور الحكومة الاعتيادية.

ان هذا العجز الحاصل في قدرة الحكومة على توفير متطلبات نفقاتها التشغيلية الاعتيادية يعود الى الخلل الكبير في بنية الاقتصاد العراقي الذي تفاقم نتيجة السياسات الاقتصادية الخاطئة لسنوات طويلة تمثلت بتزايد الاعتماد على العوائد النفطية في تمويل الموازنة العامة التي تزيد عن 90% سنويا وبما يزيد عن (60%) من الناتج المحلي الاجمالي. الامر الذي ادى الى تضخيم دور الدولة في النشاط الاقتصادي والاجتماعي من خلال توسيع القطاع العام الذي اصبح يستوعب اكثر من اربعة ملايين عامل واكثر من مليونين متقاعد وما يقرب من مليون ونصف من المشمولين بشبكة الحماية الاجتماعية كلهم يتلقون رواتبهم الشهرية من الموازنة العامة يضاف الى ذلك الاعتماد الكبير على الدور الريعي للدولة في تقديم الخدمات العامة للمجتمع كالخدمات البلدية والكهرباء والتعليم والصحة.

ان الإجراءات الحكومية التي اتخذت لمواجهة الازمة لم تؤدي إلى الحدّ منها بل أدت إلى تفاقمها بسبب الهدر والفساد المالي الذي بدد الايرادات النفطية الهائلة التي حصلت عليها الحكومة طيلة السنوات الخمسة عشر الماضية والتي تقدر باكثر من (900) مليار دولار، اضافة الى انها لم تؤدي إلى احداث تقدم تكنولوجي وتطوير صناعي أو تنمية زراعية، ولم تسهم في تحسين مستوى معيشة المواطنين، ولم تتطور الخدمات الصحية والتعليمية، ولم يحصل المواطنون حتى على الطاقة الكهربائية بصورة مقبولة، او تأسيس صندوق سيادي يمكن ان يخفف من اثار الصدمات المالية التي يتعرض لها الاقتصاد بل على العكس أسهمت هذه الإيرادات بفاعلية في تفشي الفساد المالي وإهدار

المال العام، وارتفاع معدلات البطالة والفقر وصولا الى عجز مالي مزمن وكبير وفشل في السياسة الاقتصادية المعتمدة منذ عدة عقود.

ورغم تغيير النظام السياسي بعد عام 2003 وتحوله من النظام الشمولي الذي يقوده القطاع العام الحكومي الى اقتصاد يسعى للتحول نحو اقتصاد السوق كما جاء في المادة 25 من الدستور التي تنص على (تكفل الدولة اصلاح الاقتصاد العراقي وفق اسس اقتصادية حديثة وبما يضمن استثمار كامل موارده وتنويع مصادره وتشجيع القطاع الخاص وتنميته) والمادة 26 التي تنص على (تكفل الدولة تشجيع الاستثمار في القطاعات المختلفة وينظم ذلك بقانون)[1] .الا ان النظام السياسي الجديد لم يستطع ان يحدث التغيير المنشود في اصلاح الاقتصاد العراقي بل عمق من ازماته التي تمثلت بزيادة التعينات في المؤسسات الحكومية المختلفة مع عدم الجدية في تشغيل المؤسسات الانتاجية المختلفة اضافة الى استمرار تهميش ومحاربة القطاع الخاص طيلة السنوات السابقة.

لقد تبنت حكومة السيد الكاظمي في تشرين الاول من عام 2020 برنامجا للاصلاح المالي اطلق عليه اسم ((الورقة البيضاء)) كمنهج للاصلاح الاقتصادي بدأت في تطبيقه في التاسع عشر من كانون الاول من عام 2020 عندما وافق البنك المركزي على تغيير سعر الصرف.

ان البحث ينطلق من فرضية مفادها" ان الاجراءات الاصلاحية للورقة البيضاء التي اقرتها حكومة السيد الكاظمي والتي ابتدأت بتغيير سعر الصرف لم تكن في الوقت المناسب ولا تتوائم مع طبيعة الازمة الاقتصادية التي يعاني منها الاقتصاد العراقي الامر الذي احدث اثارا اجتماعية سلبية على الشرائح والطبقات الفقيرة والهشة"

وللتسليط الضوء على ابعاد هذه التغيرات واثارها الاجتماعية قسم البحث الى:

اولا: الورقة البيضاء الاهداف واليات تحقيق الاصلاح المالي والاقتصادي

ثانيا: تقييم البرنامج الاصلاحي للورقة البيضاء

ثالثا: الاثار الاجتماعية للبرامج الاصلاحية للورقة البيضاء على الفئات الهشة في المجتمع العراقي.

اولا: الورقة البيضاء الاهداف واليات تحقيق الاصلاح المالي والاقتصادي

تهدف الورقة البيضاء الى اعادة التوازن للاقتصاد العراقي، ووضعه على مسار يسمح للدولة باتخاذ الخطوات المناسبة في المستقبل لتطويره الى اقتصاد ديناميكي متنوع، يخلق الفرص للمواطنين لعيش حياة كريمة ولذلك فان البرنامج الاصلاحي المالي يسعى الى تحقيق الاهداف التالية[2]:

1- **اعادة تعريف دور الدولة في الاقتصاد والمجتمع من خلال تغيير مساره بصورة تدريجية من دور السيطرة الى دور التنظيم وضمان فرض القانون والنظام وايجاد البنى التحتية العامة، وضمان توفير التعليم والرعاية الصحية والحماية الاجتماعية للفئات الهشة.**
2- **ادخال التحسينات الجذرية على ادارة الدولة لنظام المالية العامة لتحقيق الادارة الفاعلة لارادات الدولة وضمان توفير الخدمات العامة باقل قدر من الهدر للموارد الشحيحة الحالية حيث يمكن تحقيق ذلك من خلال تفعيل النظام العام للادارة المالية والنظام العام لادارة الاستثمارات.**
3- **احياء الاقتصاد الحالي المتهالك والمعتمد بصورة اساسية على الدولة وخلق اقتصاد حيوي ديناميكي تنافسي من خلال معالجة بعض المعوقات الهيكلية التي وقفت في طريق تطوره.**
4- **اعادة هيكلة النظام المالي والمصرفي ومنحهما دورا اساسيا في تطوير الاقتصاد من خلال البدء بتطوير الودائع والقروض المصرفية كونها من المحركات الرئيسة للتوسع الاقتصادي وادارة وسائل نظام المدفوعات بطريقة مختلفة عن الاقتصاد النقدي الحالي بجميع المشاكل المصاحبة له**
5- **الانتقال من المستوى الحالي المتدني الانتاجية والمتدني الدخل الى مستوى انتاجية ودخل عاليين عبر معالجة العوامل التي ادت الى تدني انتاجية العمل في البلاد، والتي سجلت في عام 2018 اقل من نصف ماكانت عليه في سبعينيات القرن الماضي بسبب هيمنة القطاع العام غير المنتج اضافة الى التراجع الحاصل في قطاع السلع القابلة للتداول والاثار السلبية لسعر الصرف غير التنافسي للدينار العراقي على قطاعي الزراعة والصناعة في البلاد على مدى العقود الماضية.**

6- حماية الفئات الهشة في المجتمع عن طريق توفير نظام شامل للرعاية الاجتماعية وتوفير خدمات التعليم والرعاية الصحية الشاملة وضمان توجيه الموارد الشحيحة لتلك الفئات خلال الفترة الانتقالية الصعبة المقبلة.

اما اليات الاصلاح المقترحة فكانت:

1- تحقيق الاستقرار المالي المستدام بهدف ابطاء النزيف المالي او ايقافه ومنح فرصة اطول لتحقيق الاصلاحات الهيكلية الاخرى. وهنا تهدف الورقة البيضاء الى تحقيق الاستقرار المالي في الموازنة العامة المتمثل بترشيد النفقات وزيادة الايرادات وتحسين التدفق النقدي وتوفير السيولة الضرورية لتغطية النفقات عبر:

أ- تقليص عجز الموازنة العامة الاولية الى نسبة مستدامة (3%) من الناتج المحلي الاجمالي كما جاء في قانون الادارة المالية وادارة الدين العام رقم (6) لسنة 2019[3].

ب- تخفيض نسبة فاتورة الرواتب والاجور من الناتج المحلي الاجمالي من (25%) الى (12.5%) خلال ثلاث سنوات عبر ايقاف عمليات التوظيف الجديدة واقتصارها على الضرورية جداً.

ت- اصلاح صندوق التقاعد وايقاف تمويله من الموازنة بشكل تدريجي وحصر الدفع بالصندوق فقط.

ث- تخفيض اجمالي الدعم الحكومي كنسبة مئوية من الناتج المحلي الاجمالي ليصل الى نسبة (15%)

ج- خفض الدعم المالي للشركات المملوكة للدولة بنسبة (30%) سنويا

ح- تحصيل الايرادات لجميع استخدامات الكهرباء على اساس سعر الوقود الحقيقي في السوق العالمي.

خ- مراجعة دعم الوقود للشركات العامة

د- تفعيل برنامج استرداد الاموال المهربة والمسروقة.

ذ- وضع وتطبيق برنامج لبيع بعض الاصول الحكومية بما يحقق المصلحة العامة

ر- زيادة ايرادات الكمارك والضرائب بتحسين الادارة والتحصيل.

ز- دراسة سعر الصرف الحالي للدولار مقابل الدينار

2- تحقيق اصلاحات اقتصادية كلية وفق اسس استراتيجية واعطاء الاولوية للقطاعات الاقتصادية المنتجة وتوفير فرص عمل مستدامة بهدف توفير بدائل اقتصادية حقيقة ومستدامة استنادا الى القطاعات المنتجة التي يمكن تحريكها بشكل سريع لتعزيز القطاعات غير النفطية ومساهمتها في الناتج المحلي الاجمالي.

3- تحسين البنى التحتية الاساسية التي تسهم في نهوض قطاعات المستقبل بهدف توفير الارضية المناسبة لتوسيع قاعدة الاقتصاد وتنويعه واعادة رسم مساراته الاستراتيجية بما يحقق التنافسية المطلوبة على المدى الطويل.

4- توفير الخدمات الاساسية وترشيد وتوجيه الرعاية الاجتماعية مع اعطاء الاولوية للشرائح الفقيرة وحمايتها اثناء عملية الاصلاح وبعدها بهدف تلبية الحاجات الملحة للمواطنين وتوفير الحماية اللازمة للشرائح الهشة اثناء عملية الاصلاح واجراءاتها العلاجية.

5- تطوير الحوكمة والبيئة القانونية والادارية لتمكين المؤسسات والافراد من تطبيق الاصلاح بهدف اصلاح المؤسسات الاساسية ذات الدور الرائد في تطبيق الاصلاحات وضمان استدامة اثارها.

ثانيا: تقييم البرنامج الاصلاحي للورقة البيضاء

رغم ان البرنامج الاصلاحي للورقة البيضاء اطلق في تشرين الاول من عام 2020 ورغم مرور سنة من عمر البرنامج المقدر بـ 3-5 سنوات كحد اقصى لانجاز متطلبات الاصلاح التي جاءت بها الا ان ما طبق منها لم يكن سوى تغيير سعر صرف الدينار العراقي وخفض قيمته بنسبة (23%)، ومن اهم الملاحظات التي يمكن ان تسجل على ما تضمنته الورقة البيضاء هي:

1- انطلقت الورقة من اخفاق اولي في تقييم الازمة المالية والاقتصادية التي واجهها العراق في عام 2020 بانها ازمة استثنائية لايمكن التنبؤ بها نجمت عن الخلاف بين اعضاء منظمة اوبك وحلفائها من خارج اوبك في حين ان الازمة كانت متوقعة من اغلب المؤسسات الدولية منها صندوق النقد الدولي الذي اشار لها في

تقريره الذي صدر عن العراق في تموز 2019[4]، ومؤسسة التصنيف الدولية ستاندرز اند بورز في تقريرها الذي صدر في اذار 2020[5]، وتقرير البنك الدولي عن العراق الذي صدر في الاول من شهر مايس من عام 2020[6]، وكلها اعدت دراسات تنبؤية للاقتصاد العراقي للسنوات 2014-2024 بينت فيها احتمالية تعرض الاقتصاد العالمي الى ازمة اقتصادية شديدة وستنهار اسعار النفط العالمية وستنخفض الصادرات النفطية العراقية نتيجة انخفاض الطلب العالمي على النفط واشارت ايضا الى استمرار الازمة وتأثراتها الى نهاية عام 2021.

2- ان معظم ما تضمنته الورقة البيضاء من اجراءات اصلاحية كان قد تم ذكره في خطط التنمية الوطنية والدراسات التي تم اعدادها سابقا، بل ان تلك الدراسات تضمنت تفاصيل واليات تنفيذ زمنية تكاد تخلو منها الورقة البيضاء، مثل استراتيجية تطوير القطاع الخاص والاستراتيجية الصناعية في العراق حتى عام 2030 والاستراتيجية المتكاملة للطاقة في 2013 اضافة الى استراتيجية التشغيل الوطنية واستراتيجية الحد من الفقر...الخ

3- رغم ان الورقة الاصلاحية تهدف الى النهوض والتطور لمختلف جوانب الحياة في العراق الا انها اهملت القطاع الرائد في عملية التنمية والنمو الا وهو القطاع الصناعي قاطرة التطور. اضافة الى انها لم تشير الى اي اجراءات من الممكن ان تتخذ لتطوير الاقتصاد العراقي.

4- ان الامد الزمني لتنفيذ البرنامج الاصلاحي للورقة البيضاء يتراوح من 3-5 سنوات يتم فيها تطوير الاقتصاد واصلاحه ولكن في حقيقة الامر ان هذا البرنامج هو اكبر من عمر الحكومة الانتقالية المكلفة باجراء الانتخابات البرلمانية المبكرة ويحتاج الى اكثر من عشرة سنوات لتطبيقه رغم قساوته على الطبقات الوسطى والفقيرة التي قد تكون مبررا لالغاءه من حكومات لاحقة قد ترى غير ماتراه الحكومة الحالية من برامج اصلاحية.

5- شخصت الورقة البيضاء هشاشة الاقتصاد في مواجهة الازمات الاقتصادية التي تعرض لها الاقتصاد العراقي في (2008) و(2014-2016) معتبرة ان الاختلالات الهيكلية هي السبب الاساسي لهذه الهشاشة متمثلة في الدور المتزايد لتدخل الدول في الاقتصاد والمجتمع، والتي انتهت بحالة من الانكماش

الاقتصادي وتفاقم معاناة الناس اقتصاديا بدلالة ارتفاع معدل الفقر من (24%) في عام 2018 الى (31%) في حزيران 2020. وارتفاع معدل البطالة الى اكثر من (18%) تزيد عن (45%) بين الشباب[7] ، ويشير تقرير البنك الدولي الى ان الإجراءات الإصلاحية للحكومة المتمثلة بتخفيض الانفاق العام والاجور الشاملة للعاملين في القطاع العام ستدفع بـ (0,4- 1,5) مليون شخص الى الفقر وستدفع الاسرة الفقيرة حاليا الى مستوى فقر اسوأ [8].

6- اغفلت الورقة ظاهرة الفساد المالي والاداري (بقصد او بدون قصد) التي حالت دون تنمية الاقتصاد والسبب الرئيس لتلكؤ المشاريع واعاقة جذب الاستثمارات المحلية والاجنبية.[9]

7- تشير الورقة الى ان توسيع دور الدولة سبب ضررا كبيرا للقطاع الخاص وتضيق المساحة المتاحة له من اجل النمو الذي ادى الى الاعتماد المفرط على عائدات النفط وعلى الاستيراد لتمويل الاحتياجات اليومية وميل الافراد للتوظف في القطاع العام .

ان الاضرار التي تعرض لها القطاع الخاص كانت بسبب الاجراءات التي اتخذها الحاكم المدني بول بريمر المتمثلة بجملة من الاوامر التي ادار بها الدولة العراقية في عام 2004 وكان من اهمها الغاء التعرفة الكمركية[10] التي ادت الى تحول معظم الصناعين في القطاع الخاص التي التجارة والاستيراد بدلا من الانتاج المحلي لصعوبة المنافسة مع المنتجات الاجنبية وممارسة معظم دول الجوار حرب الاغراق السعري في السوق العراقية التي قضت وبدرجة كبيرة على الصناعة والزراعة الوطنية في القطاع الخاص وبالمقابل اسهمت الاجراءات الحكومية بايقاف المعامل والمصانع الحكومية التابعة الى وزارة الصناعة وتحولها الى التمويل الذاتي واستمرار صرف رواتب واجور العاملين فيها من الخزينة العامة الى تعرضها الى خسائر كبيرة عمق من هذه المشكلة موجات التعيين السياسي فيها والتي ضاعفت من اعداد العاملين فيها .

8- الورقة البيضاء تسعى لتطوير القطاع الزراعي وكما تدعي لأنه من القطاعات التي تساعد على التطور ولم تنتبه الورقة الى ان اساس تطور القطاع الزراعي مرهون بتطور القطاع الصناعي اضافة الى الا ان الواقع يشير الى ان خطوات

الحكومة للتطوير هي عكس ما يظهر من خلال التأخير في منح مستحقات الفلاحين فضلا عن تقليل المساحة المزروعة ولاسيما هذا العام بنسبة 50% عن العام السابق وذلك لضعف الاجراءات الحكومة ضمن اطار المحافظة على الحصة المائية مع دول الجوار.

9- المبالغة في تضخيم النفقات خاصة مايتعلق بالرواتب والاجور ولم تفصح الورقة القطاعات التي تستحوذ على الجزء الاكبر من هذه التخصيصات التي يجب ان ترشد فيها فقطاع الامن يستحوذ اكثر من (54%) من اجمالي تخصيصات الرواتب والاجور ويشغل اكثر من (50) من القوى العاملة في العراق.[11]

10- المبالغة في تقدير النفقات العامة في الموازنات العامة واظهار العجز المزمن في اعدادها لتضخم اثر المشكلة وتحميل اعبائها للطبقات والشرائح الفقيرة في حين ان نسبة الانجاز الفعلي لم يصل في احسن الاحوال الى (85%) مما هو مخطط طيلة السنوات الخمسة عشر الماضية.[12]

11- لم تعالج الورقة حالة الركود الاقتصادي الذي ينجم عن تخفيض الرواتب والاجور الى مايقرب من (40%) كونها تمثل القوة الشرائية المحركة في السوق في ظل غياب النفقات التشغيلية والاستثمارية.

12- في الوقت الذي تؤكد الورقة البيضاء في ما جاء فيها على دعم وحماية الطبقات والشرائح الفقيرة والهشة نجد انها تسعى لاتخاذ اجراءات تزيد العبء على كاهل المواطنين منها

أ- زيادة اسعار تجهيز المياه والخدمات المقدمة ضمن هذا القطاع واعادة هيكلة الدوائر البلدية والمؤسسات المعنية بتقديم خدمات المياه والصرف الصحي والخدمات البلدية الاخرى لتقديمها على اساس تجاري

ب- تاسيس صندوق الضمان الصحي ليكون الممول الاساسي للقطاع الصحي يؤسس باستقطاع نسبة من رواتب الموظفين لتقديم خدمات صحية وعلاجية باجور رمزية تبدأ الاستقطاعات قبل ان تهيئ المؤسسات الصحية التي تقدم الخدمات الصحية الجيدة

ت- هيكلة البطاقة التموينية والغاء الدعم عنها

ث- رفع اسعار الوقود والمشتقات النفطية وفقا لاسعارها عالميا.

ثالثا: الاثار الاجتماعية لخفض قيمة الدينار العراقي على الفئات الهشة في المجتمع العراقي

1- قرار خفض قيمة الدينار العراقي والاهداف المرجوة منه:

قرر البنك المركزي العراقي في بيان له في يوم 2020/12/19 خفض قيمة الدينار العراقي مقابل الدولار الامريكي وبنسبة بلغت (22,7%) من (1190) دينار الى (1460) دينار استجابة لطلب وضغط وزارة المالية التي قررت بيع الدولارات المتحصل عليها من مبيعات النفط الاتحادية للبنك المركزي بسعر (1450) دينار بدلا عن (1182) دينار بحجة تحقيق ثلاثة اهداف [13] هي:

- المساهمة في خفض عجز الموازنة الاتحادية لعام 2021 الذي زاد عن (28) ترليون دينار الناجم ان ارتفاع تقديرات النفقات التشغيلية عن الايرادات المتوقع الحصول عليها ونتيجة لتقدير سعر بيع النفط المصدر بـ (45) دولار لكل برميل. والذي سيحقق ايرادا اضافيا للموازنة العامة يقدر بـ (13,6) ترليون دينار
- دعم القطاع الزراعي والقطاع الصناعي لزيادة الانتاج وزيادة قدراتهم التنافسية مقابل المنتجات المستوردة خصوصا من تركيا وايران اللذان يصدران منتجات زراعية وصناعية مختلفة تزيد عن (12) مليار دولار سنويا لكل منهما
- المحافظة على احتياطيات البنك المركزي من العملة الصعبة التي تتسرب عبر نافذة العملة لتمويل استيرادات القطاع الخاص وللحد من تهريب العملة وايقاف او تقليل عمليات غسل الاموال التي تستنزف جزا ليس بالقليل من احتياطيات البنك المركزي.

2- تقييم اهداف تغيير سعر الصرف وبيان ماتحقق منها بعد مرور سنة على عملية التغير والتي يمكن تأشيرها بـ:

أ- ان تقدير زيادة الايرادات بـ (13,6) ترليون لخفض العجز هو رقم مبالغ فيه لان الحكومة لديها مشتريات لسلع ومنتجات اجنبية لصالح وزارات الدولة كالدفاع والداخلية والتجارة والنفط وغيرها تدفع اقيامها بالدولار مباشرة

اضافة الى مدفوعات لسداد مستحقات الشركات الاجنبية العاملة في قطاع النفط بموجب جولات التراخيص النفطية والمدفوعات المترتبة عن سداد فواد واقساط الدين العام الخارجي والتي تقدر هذه المدفوعات بـ(28) مليار دولار وفقا للارقام الواردة في الموازنة الاتحادية لعام 2021 [14] .وبالتالي فان المبلغ الذي يمكن ان يضيفه تغير سعر الصرف لايزيد عن (6) ترليون على اساس احتساب سعر برميل النفط بـ (45) دولار.

ب- ان التوقعات المتشائمة عن اعداد موازنة 2021 كانت تتوقع استمرار انخفاض اسعار النفط العالمية وانخفاض الكميات المصدرة الا ان توقعات منظمة الاوبك وحلفائها اضافة الى صندوق النقد الدولي كانت تشير الى التفاؤل وتحسن اسعار النفط العالمية نتيجة اتفاق اوبك بلاص على تحديد سقف للانتاج من جهة وتخفيف الاجراءات والقيود لانتقال الافراد وعودة الحياة شبه الطبيعية التدريجي الذي ادى الى زيادة الطلب على النفط وارتفاع اسعاره حتى وصلت الى اكثر من 80 دولار وهو ما اضاف ايرادات اضافية للموازنة العامة مع زيادة الكميات المصدرة فاقت الارقام التي كان مخطط لها من تغيير سعر الصرف.

ت- لم تسهم اجراءات تغيير سعر الصرف في تحسن القدرة التنافسية للمنتجات المحلية سواء الزراعية منها او الصناعية الا باثر محدود بسبب:

- عدم السيطرة على المنافذ الحدودية وبالتالي عدم القدرة على الحد من دخول المنتجات المنافسة رغم اصدار وزارة الزراعة الروزنامة الزراعية التي تمنع استيراد المنافسة للمنتج المحلي في ذروة انتاجه.
- ان مدخلات الانتاج بالنسبة للقطاع الزراعي والصناعي هي مستوردة وبالتالي فان تغيير سعر الصرف ادى الى تضرر هذه القطاعات ايضا لارتفاع تكاليف الانتاج فمثلا ارتفاع سعر الطن للسماد الكيمياوي من (450) الف دينار الى (1350) الف دينار وكذلك باقي مدخلات الانتاج ادى الى ارتفاع تكاليف الانتاج بالمقابل لم تقدم الحكومة أي دعم للمنتجين مثل تقديم اعفاءات كمركية او ضريبية.

- رفع وزارة النفط اسعار بيع النفط الاسود المجهز للمعامل المنتجة للطابوق والسمنت والثرمستون وباقي المعامل والمصانع الى اكثر من الضعف من (50) دينار للتر الواحد الى (100) دينار
- استيعاب دول الجوار المصدرة منتجاتها للسوق العراقية الزيادة في سعر الصرف وخفض قيمة العملة بتخفيض قيمة عملاتها بنسبة اكبر من نسبة تخفيق قيمة الدينار اضافة الى تقديم الدعم للمنتجين سواء بتخفيض الضرائب او زيادة الاعفاءات الكمركية او تقديم الدعم العيني لهم يجعل المنافسة في غير صالح المنتج المحلي.

ث- لم تسهم عملية تغيير سعر الصرف من الحد من خروج العملات الاجنبية بل استمرت مبيعات البنك المركزي اكثر من المبيعيات قبل التغيير باكثر من (25) مليون دولار يوميا فقط كانت مبيعات البنك مستقرة عند (175) مليون دولار يوميا استقرت منذ اكثر من خمسة اشهر على اكثر من (200) مليون دولار[15] ، اضافة الى ان الزيادة في احتياطيات البنك المركزي كانت نتيجة ارتفاع مبيعات الحكومة من الدولارات للبنك المركزي مقابل حصولها على الدنانير العراقية لتمويل نفقاتها المحلية التي وصلت الى اكثر من (7) مليارات شهريا مقابل استقرار مبيعات البنك المركزي في نافذة العملة عند (4,5) مليار دولار شهريا. ثم ان احتياطيات البنك المركزي هي احتياطيات دولة وليس احتياطيات الحكومة فلا زيادتها تعني ان اقتصاد الدولة قوي ولا انخفاضها يعني ضعف الاقتصاد.

3- لقد ادى الترجع الاقتصادي نتيجة تفشي جائحة كورونا الى التاثير على رفاهية الموطنين قبل تغيير سعر الصرف وخاصة في القطاع غير الرسمي والعاملين في قطاع الاعمال الحرة التي ادت الى ارتفاع معدلات البطالة باكثر من (10%) عن معدلاتها قبل الجائحة اضافة الى انخفاض الدعم المالي للبطاقة التموينية الذي ادى الى خفض نسبة الاسر التي تتلقها بنسبة (8%) الامر الذي ادى الى فقدان قسم من الاسر المدخولات والدعم الاجتماعي الذي تتحصل عليه ، الامر الذي اثر على تعليم الاطفال وصعوبة الحصول على الرعاية الصحية. كل هذا بسبب الجائحة وقبل تغير سعر الصرف فكم سيكون التاثير بعد التغيير.

4- تمثلت الاثار السلبية لخفض قيمة الدينار على الشرائح الفقيرة والفئات الهشة وذوي الدخل المحدود بـ :

أ- انخفاض القيمة الحقيقة للدخل الذي يحصل عليه الاشخاص من هذه الشريحة بنسبة (23%) يضاف اليه ارتفاع معدلات التضخم التي وصلت الى (7,5%) الامر الذي سيؤدي الى تقليل فرص الاشباع وتحقيق الاكتفاء لمتطلبات حياتهم اليومية

ب- ارتفاع اسعار الادوية بنسبة تزيد عن (25%) كونها ادوية مستوردة ستحمل كاهل المواطنين من الشرائح الفقيرة والمتوسطة عبئا اخر.

ت- ارتفاع اسعار السلع الأساسية التي تهم حياة المواطنين التي تؤمن عن طريق الاستيراد مما يعني ذلك تقلل حجم الطلب على تلك السلع وبالتالي تقليل مستوى الاشباع . فمثلا ارتفاع اسعار زيت الطعام والطحين باكثر من الضعف وكذلك الرز والبقوليات والالبان واللحوم

ث- التأثير السلبي على سوق العمل لأصحاب المهن الحرة والذين يعتمدون على عملهم اليومي بعد ان تتوقف اعمالهم نتيجة ارتفاع اسعار المواد الاولية المستورة .

ج- ان هذا الاجراء سيؤدي بالضرورة الى ارتفاع مستوى الركود وارتفاع متصاعد في معدلات التضخم.

ح- يمكن ان تؤدي مثل هذه الخطوة مع استمرارها الى تعميق الفجوة في مستوى الدخل بين شرائح الفقراء ومحدودي الدخل وبين شريحة الاغنياء وذوي الدخول العالية مما قد يولد احتقان وتوتر اجتماعي اذا لم يؤدي ذلك الانتشار الظواهر الاجتماعية السلبية مثل التسول والسرقة والتعامل بالممنوعات وتعاطي المخدرات والمتاجرة بها

5- لقد تركت عملية خفض قيمة الدينار اثارا سلبية عميقة التاثير على الشرائح المختلفة خاصة الطبقات الفقيرة والهشة التي توزعت بالشكل التالي:

أ- اشار تقرير البنك الدولي الذي صدر في ايلول 2021 الى ان جائحة كورونا اضافة اكثر من 7% الى نسبة الفقر لتبلغ (31%) في نيسان من عام 2020 اي بما يقارب من (12,5) مليون شخص في مستوى خط الفقر ودونه [16] في

حين تشير منظمة الاغذية العالمية (فاو) الى ارتفاع نسبة العراقيين الذين يعانون نقص التغذية من (22,4%) للسنوات 2000-2002 الى (37,5%) للسنوات 2018-2020 والذين وصلت اعدادهم في ظل جائحة كورونا الى (14,7) مليون نسمة منهم (4,5) مليون نسمة دون خط الفقر ومهددون بتعرضهم للجوع [17] ، في حين ان توقعات الباحث ان نسبة الفقر زادت الى اكثر من (37%) بعد تغيير سعر الصرف.

ب- ارتفاع سعر سلة الغذاء الى (14%) بعد تخفيض قيمة العملة المحلية امام الدولار الامريكي وفقا لبرنامج الاغذية العالميFAO في العراق التابع للأمم المتحدة.[18]

ت- ارتفاع نسبة السكان الذين يصنفون على أنهم من الفئات الهشة خصوصا بعد تخفيض سعر صرف الدينار امام الدولار الى (42%) وفقا لمنظمة UNICEF[19] وبالتالي فهم يواجهون مخاطر أعلى كونهم يعانون من الحرمان من حيث العديد من الأبعاد منها: التعليم، والصحة، والظروف المعيشية، والأمن المالي.

ث- ان اكثر الشرائح تأثرا بخفض قيمة الدينار العراقي هم

- الموظفين من الدرجات السادسة الى العاشرة الذين يزيد عددهم عن (2,422,822) موظف عدا العاملين في شركات التمويل الذاتي نتيجة انخفاض دخولهم الحقيقة[20] .
- المتقاعدين الذين بلغت اعدادهم (2,486) مليون في 2020/12/6 منهم (126,496) متقاعد ابطلت رواتبهم [21].
- المشمولون بالضمان الاجتماعي الذين بلغت اعدادهم (500) الف عامل في تموز 2020 وفقا لاحصاءات وزارة العمل والشؤون الاجتماعية عدا اقليم كردستان [22]
- المشمولون بشبكة الحماية الاجتماعية الذين تبلغ اعدادهم (1,400) مليون[23]
- الاسر التي تضم افرادا معاقين ومستوياتهم المعيشية ضعيفة او متوسطة والذين بلغت اعداد الاسر (1,123,213) في عام 2016 وفقا لاحصاءات وزارة التخطيط [24].

- **الاسر التي تعيلها النساء التي بلغت اعدادها (425,263) اسرة في عام 2020 عدا اقليم كردستان وفقا لبيانات وزارة العمل والشؤون الاجتماعية[25] .**
- **العاملين في القطاع غير المنظم من الكسبة والعاملين بالاجر اليومي واصحاب البسطيات وسواق سيارة الاجرة الذي يقدر عددهم باكثر من ثمانية ملايين عامل.**
- **النازحين الذين يسكنون مخيمات النزوح الذين تصل اعدادهم الى (1,224) مليون نازح داخلي في نهاية عام 2020 [26].**

ج- ان هذه التاثيرات السلبية لخفض القيمة الحقيقة لرواتب ودخول الافراد سيؤدي بالضرورة الى:

- **تزايد معدلات التسرب من المدارس الابتدائية والثانونية التي بلغت نسبة الاميين والذين يقرأون فقط ممن تتجاوز اعمارهم عشرة سنوات (15,1%)، والذين يكملون دراستهم الابتدائية (55,1%) من اجمال الطلبة الملتحقين بالدراسة الابتدائية تنخفض هذه النسبة الى (33%) من الطلاب الذين يكملون دراستهم الاعدادية، والتي تنخفض الى (15,9%) للملتحقين بالدراسة الجامعية في عام 2020 وفقا لتقرير وزارة التخطيط في عام 2021. [27] فاذا كانت هذه النسب قبل اجراء الاصلاحات فكم سيتكون اعدادهم اذا ما استمرت التاثيرات السلبية لخفض الدخول الحقيقة للافراد.**
- **تزايد اعداد الشباب الذين يتعاطون المخدرات التي زادت نسبتهم عن (50%) وتزايد حالات الانتحار نتيجة الاحباط المتزايد الذي يشعرون فيه الشباب جراء عدم القدرة على حصولهم فرصة عمل خاصة في صفوف الخريجين الشباب.[28]**
- **تزايد حالات الطلاق بسبب تردي الاوضاع الاقتصادية وتفشي البطالة والتي تقدر نسبتها بـ (54%) من اجمالي حالات الطلاق [29].**

الاستنتاجات والتوصيات

اولا: الاستنتاجات:

1- ان قرار خفض قيمة الدينار مضى ولن تتراجع عنه السلطة النقدية رغم ان القرار لم يكن مناسبا من حيث التوقيت او المقدار، فقد تم اضافة صدمة نقدية الى الصدمات الاقتصادية والمالية والصحية التي عصفت بالطبقات الفقيرة والهشة منذ اواخر العام 2019 بسبب التظاهرات وجمود النشاط الاقتصادي وانهيار اسعار النفط وتفشي فايروس كورونا، خصوصا مع ضعف برامج الحماية الاجتماعية اللازمة لاستيعاب تأثير صدمة سعر الصرف على هذه الطبقات.

2- لقد ولد خفض قيمة الدينار تكاليف اقتصادية واجتماعية متعددة اهمها فقدان الاستقرار النقدي والمضاربة على الدينار وضعف البيئة الحاضنة للاستثمار، فضلا على تراجع معدلات الطلب الكلي وتعميق الركود الاقتصادي القائم نتيجة تداعيات جائحة كورونا.

3- ان ارتفاع سعر صرف الدولار في بلد كالعراق يعتمد على الاستيراد في تغذية الطلب المحلي على مختلف انواع السلع قد ولد ضغوطا تضخمية خفضت الدخول الحقيقية للطبقات الوسطى والفقيرة والهشة، خصوصا مع ضعف الرقابة الحكومية على التجار والموردين لمختلف انواع السلع المستوردة الى الاسواق العراقية.

ثانيا: التوصيات:

1- ان قرار خفض قيمة الدينار قد مضى ومن الصعب اعادته الى سابق عهده لذلك يتوجب على الحكومة معالجة الاثار السلبية بتحويل جزءا من الاموال التي اضافها تغيير سعر الصرف الى دعم الطبقات والفئات الهشة

2- زيادة تخصيصات واعداد المشمولين بشبكة الحماية الاجتماعية

3- زيادة مفردات البطاقة التموينية وتوزيعها بانتظام من اجل الحد من امكانية تعرض العوائل الفقيرة للجوع خاصة بعد الاعلان وجود (4,5) مليون شخص دون خط الفقر مهددين بالجوع

4- البحث عن بدائل اخرى لتعظيم الايرادات مثل ضبط المنافذ الحدودية وجباية اموال الضرائب المترتبة على شركات الاتصالات والشركات الاخرى بدلا من تحميل المواطن الفقير اخطاء السياسات الاقتصادية للحكومات المتعاقبة

المصادر

1- مجلس النواب ، الدائرة الاعلامية، دستور جمهورية العراق، الطبعة الخامسة ، بغداد 2011

2- الورقة البيضاء ، التقرير النهائي لخلية الطوارئ للاصلاح المالي ، تشرين الاول 2020

3- الوقائع العراقية، قانون الادارة المالية الاتحادية رقم 6 لسنة 2019 ، العدد 4550 في 2019/8/5

4- تقرير المجلس التنفيذي لصندوق النقد الدّولي، مشاورات المادة الرابعة مع العراق في 2019/7/19

http://www.imf.org/external/np/sec/misc/qualifiers.htm

5- www.standardandpoors.com/en_US/web/

6- world Bank, Reconstruction.T, Recovery.E, and Cohesion.F.S, (2020) "Iraq Economic Monitor, Navigating the Perfect Storm (Redux" world bank grup.P xi,xii, 16,17.

7- نبيل المرسومي، تسريب من تفاصيل "الورقة البيضاء" اجراءات تقشفية ضخمة قد تقلب الوضع المالي للبلاد والمواطن والسلع.

www.albadeeliraq.com/ar/node/3474

8- World Bank,(2020) " Iraq Economic Monitor,Protecting Vulnerable Iraqis in the Time of a Pandemic, The Case for Urgent Stmulus and Economic Reforms, p.xvil

9- Abdulrahman Almashhadani &Muhsen Ahmad Ali, IRAQ A S ystem of Governance Perpetuating a Plundering R egime,Corruption and Predation in Exercising Power, The Case of Algeria and Iraq, Assafir Al- Arabi Books, No1-2020.

10- امر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم 12 لسنة 2003 والخاص بتعليق العمل بالتعرفة الكمركية.

11- الوقائع العراقية، قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية 2021 ، العدد 4625 في 12/ نيسان 2021، جدول ب ص 52-53، وجدول ج ص56و57

12- بيان البنك المركزي العراقي في 2020/12/19 الخاص بتغير سعر الصرف.

13- شيماء فارس حسن، تزايد الدين العام وتأثيره في تخفيض الاستدامة المالية في العرق للمدة 2003-2018 ، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية الادارة والاقتصاد/ الجامعة العراقية (غير منشورة)، بغداد 2020 ، ص56.

14- قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية 2021 ، مصدر سابق ، ص 10-21

15- البنك المركزي العراقي، نافذة بيع العملة www.cbi.iq/currency_auction في 2022/2/21

16-WORLD BANK GROUP,Iraq Economic Monitor Navigating the Perfect Storm (Redux), Sprig 2020.

17-FAO. 2021. Near East and North Africa – Regional Overview of Food Security and Nutrition 2021: Statistics and trends. Cairo. https://doi.org/10.4060/cb7495en p28-29.

18-https://www.fao.org/worldfoodsituation/foodpricesindex/ar/

19-https://www.iq.undp.org/content/iraq/ar/home/library/crisis_prevention_and_recovery/impact-of-covid-19-on-iraqs-vulnerable-populations.html

20- قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية 2021، مصدر سابق، ص 56-57.

21- هيئة التقاعد: عدد المتقاعدين بلغ مليونين و486 ألف https://elbashayer.com/2699427/

22- العراق: العمل تكشف عدد العمال المشمولين بالضمان الاجتماعي نهاية العام الحالي https://www.alsharqtoday.com/2020/07/08 /

23- http://molsa.gov.iq/index.php?name=News&file=article&sid

24- وزارة التخطيط،الجهاز المركزي للاحصاء ،مؤشرات المسح الوطني للاعاقة لعام 2016 http://www.cosit.gov.iq/ar/2018-08-29-07-56-45

25- http://molsa.gov.iq/index.php?name=News&file=article&sid=10018

26- المفوضية السامية للامم المتحدة لشؤون اللاجئين (UNHCR) https://www.unhcr.org/ar/4be7cc2790a.html

27- وزارة التخطيط ، تقرير المسح المتكامل للاوضاع الاجتماعية والصحية للمرأة في العراق 2020، تقريرتلخيصي عن نتائج المسح، بغداد، كانون الاول 2021 ص 12-10

28- تقرير سكاي نيوز عربية ، المخدرات تفتك بالعراقيين .. نسبة التعاطي تصل الى مستوى مخيف، عن تقرير مجلس القضاء الاعلى صادر في حزيران 2021،بغداد في 2021/11/21
https://www.skynewsarabia.com/middle-east/1480756

29- جمهورية العراق، مجلس القضاء الاعلى، الطلاق وصل الى 73399 دعوى في عام 2020، https://www.hjc.iq/view.69266 /