Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized

Iraq Economic Monitor

Turning the Corner: Sustaining Growth and Creating Opportunities for Iraq's Youth

With a Special Focus on Transforming Agriculture for Economic Diversification and Job Creation

FALL 2019

WORLD BANK GROUP
Macroeconomics, Trade & Investment
Middle East and North Africa Region

ملخص تنفيذي

التطورات الاقتصادية الأخيرة

الاقتصاد العراقي يستعيد عافيته ببطء خلال عام 2019: في النصف الاول من 2019 حقق الناتج المحلي الاجمالي نمواً بلغ 4.8 % بالمقارنة مع العام السابق مما أفضى الى تحقيق تحول عكسي في الانكماش الذي شهده الاقتصاد خلال العامين الماضيين. ويأتي هذا النمو، وبشكل أساسي، كمحصلة للزيادة في انتاج النفط الخام (وصولاً الى 6.3 % حتى الان) والانتعاش في النشاط الاقتصادي غير النفطي (بزيادة مقدارها 5.6 % في النصف الأول من العام 2019 بالمقارنة مع العام الماضي سنة/سنة). ويعزى الانتعاش الاخير الى تحسن مستويات هطول الأمطار وانتاج محاصيل زراعية قياسية، وتحسن إنتاج الكهرباء، وسياسة مالية توسعية مرتبطة بزيادة فاتورة الأجور والاستهلاك العام. ومن المتوقع أن تؤدي مثل هذه التطورات الإيجابية إلى رفع نمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي إلى ما يقدر بنحو 4.6 % بحلول نهاية عام 2019، مقارنة بالانكماش الذي بلغ 0.6 % في عام 2018، في حين يُرجّح أن تتسارع وتيرة نمو الاقتصاد غير النفطي الى أكثر من 5 %. لقد تفوق الاقتصاد العراقي في أدائه على نظرائه في المنطقة هذا العام ، لكن ديناميكية السكان فيه تتطلب نمواً أعلى بكثير للحفاظ على المستوى الحالي من الازدهار. ولكن وعلى الرغم من التحسن الأخير، فان العراق لا يزال بحاجة إلى المساعدات الإنسانية حيث أن هناك أكثر من 1.5 مليون من النازحين لم يعودوا إلى مناطقهم بعد.

تواصل الحكومة العراقية اعتماد سياسة مالية توسعية تستند الى زيادة الإعانات المالية وفاتورة أجور القطاع العام لضمان السلم الاجتماعي في ظل ضعف قدرة القطاع الخاص على توليد فرص العمل. ويبدو هذا واضحاً من خلال التوسع في برامج المساعدة الاجتماعية وقرار استيعاب أعداد كبيرة من الأفراد في القطاع العام والجيش. ونتيجة لذلك، زادت النفقات التشغيلية بنسبة 28.8 % (في النصف الأول من العام 2019 بالمقارنة مع العام الماضي سنة/سنة) على حساب الاستثمارات العامة المعزّزة للنمو. وهذا لا يضع عائقاً أمام النمو فحسب، وانما يزيد أيضاً من جوانب الهشاشة الاجتماعية حيث لا يزال برنامج إعادة إعمار المناطق المحررة يعاني من تلكؤ شديد، وحيث لازالت فجوة البنية التحتية قائمة في أماكن أخرى من البلاد. وعلاوة على ذلك، فإن تعبئة الإيرادات المحلية تبدو ضعيفة حيث لا تمثل الإيرادات غير النفطية سوى 8 % فقط من إيرادات الموازنة، وهذا أقل بكثير من التوقعات. وقد أدت الإعفاءات الجمركية جنباً الى جنب مع ضعف الجباية والامتثال الضريبي إلى انخفاض إيرادات الضرائب بنسبة 24.4 %، مضللة الزيادة في إيرادات النفط. ونتيجة لذلك، من المتوقع أن يتحول الفائض المالي الى الناتج المحلي الإجمالي البالغ 7.9 % في عام 2018 إلى عجز بنسبة 4.6 % بحلول نهاية عام 2019. وسيؤدي ذلك إلى رفع نسبة الدين العام إلى الناتج المحلي الإجمالي إلى 49.7 %، بعد أن كانت 49.3 % في عام 2018. إن الاعتماد المتزايد على التمويل المحلي قصير الأجل والمكلف سوف يزيد من المخاطر ويهدد بمزاحمة الائتمان المقدم للقطاع الخاص.

في غياب الإصلاحات الهيكلية الواضحة وبطئ عملية إعادة الإعمار، قد يكون تعافي النمو في العراق قصير الأجل. وتبدو هذه الحالة قائمة بشكل خاص إذا ما أخذنا بعين الاعتبار توقعات أسواق النفط حيث يرجح أن تتراجع الأسعار والصادرات بالنظر لتراجع الطلب العالمي والشكوك المتعلقة بتجديد اتفاقية (أوبك ++). وتتواصل المخاطر على المدى المتوسط. إذ يؤدي غياب التنويع الاقتصادي وعدم مرونة الموازنة المرتبطة بفاتورة الأجور في القطاع العام الى التقليل من الفوائض المالية في العراق كما يزيد من هشاشة الاقتصاد أمام الصدمات الخارجية. كما تهدّد هذه العوامل بمزيد من التأخير في إعادة الإعمار وتقويض الجهود الحكومية الإيجابية الأخيرة،خاصة في قطاعي الكهرباء والزراعة. وسيكون إيجاد حيز مالي مناسب للبرامج التي تعزز النمو شرطاً أساسياً لتحقيق التنويع وخلق فرص العمل، التي بدونهما لن تعني الزيادة الكبيرة في إنتاج النفط سوى القليل بالنسبة لمعظم العراقيين. ومع عودة النازحين إلى مناطقهم، ستكون هنالك حاجة متزايدة لتوفير الفرص الاقتصادية والحفاظ على مساعدة اجتماعية مرنة في هذه الأجزاء من البلاد.

يظل نقص الوظائف، والفساد، وسوء تقديم الخدمات من بين أهم المخاطر التي تهدد النمو والاستدامة المالية. لقد خرج الشباب العراقي في تظاهرات في تشرين الأول 2019 لابداء هذه الهموم والمخاوف. وكشفت هذه التظاهرات عن هشاشة النظام الاقتصادي-الاجتماعي الحالي. ويتوقع أن يتم التعامل مع هذه الاضطرابات الاجتماعية من خلال المزيد من الحوافز المالية قصيرة الأجل - مثل التحويلات النقدية، والتوظيف في القطاع العام، وبرامج الإسكان وسواها - وذلك من اجل تهدئة غضب المتظاهرين. ومع ذلك، فان النتائج قد لا تكون مرضية لأن ايجاد الوظائف ومكافحة الفساد بشكل حقيقي والإصلاحات الهيكلية سوف تتطلب إطاراً زمنياً أطول. ولكن التنويع من خلال القطاعات الكثيفة العمالة مثل الزراعة قد يمثل طريقاً إلى الأمام ويساعد على تحسين رفاه الأسرة بينما تتواصل الإصلاحات الهيكلية الأعمق.

بالإضافة إلى السياسات القطاعية، يمكن لأجندة إصلاح اقتصادي شامل تتصدى للمعوقات التي تحول دون نمو القطاع الخاص وخلق فرص العمل أن تستند إلى أربعة دعائم.

أولاً ، برنامج لإصلاح القطاع العام يضمن استقرار الاقتصاد الكلي من خلال الإصلاحات المالية بما في ذلك تعبئة الإيرادات المحلية وحصر النفقات التشغيلية، على أن تصاحب ذلك إصلاحات لتعزيز الشفافية والمساءلة من خلال الإدارة المالية العامة السليمة وبخاصة في إدارة الاستثمارات العامة ونظام محاسبة وإدارة الموازنة.

ثانياً ، إصلاحات القطاع المالي لتعزيز وصول القطاع الخاص إلى الائتمان والشمول المالي من خلال تحسين الحوكمة في البنوك المملوكة للدولة استعداداً لإعادة هيكلتها، وتعزيز البنية التحتية الائتمانية بما في ذلك تبسيط ورفع كفاءة اجراءات التمويل للمشروعات الصغيرة، وسن قوانين تغطي نظم الدفع الرقمية، وتعميم البطاقة الوطنية، وتعزيز نظام ترخيص البنوك، وتفعيل نظام تأمين الودائع.

ثالثاً ، إصلاحات بيئة الأعمال والاستثمار لتقليل تكاليف وتعقيدات ممارسة الأعمال في العراق. ويشمل ذلك الإصلاحات الخاصة بتسجيل االشركات واعمالها، وسياسات الاستثمار والشراكة بين القطاعين العام والخاص. والى جانب ذلك، فإن معالجة قيود الاقتصاد الرقمي من خلال التركيز على الوصول إلى الإنترنت عالي السرعة بسعر منخفض، والخدمات الحكومية الرقمية، وتوسيع بيئة ريادة الأعمال يمكن أن تشجع على مشاركة الشباب في الأعمال التجارية وتحسّن من تقديم الخدمات.

رابعاً، بناء نظم الحماية والعمل الاجتماعية التي توفر الفرص للجميع. ويتضمن ذلك تحسين جوانب التغطية والاستهداف والانصاف والاستدامة في شبكات الأمان الاجتماعي ونظم التقاعد، وتطوير برامج وسياسات توظيف عالية الجودة في القطاع الخاص. ومن شأن هذه الاصلاحات أن تفضي إلى خلق حيز مالي ضروري للاستثمار في برامج رأس المال البشري.

التحول بالزراعة نحو التنويع الاقتصادي وخلق فرص العمل

يعدّ التطوير القوي للقطاع الزراعي شرطاً أساسياً في رؤية العراق لاقتصاد أكثر تنوعاً يقوده القطاع الخاص. تساهم الزراعة بحصة كبيرة من الاقتصاد العراقي (5 % من الناتج المحلي الاجمالي)، وهي أكبر مصدر للعمل في البلاد (حوالي 20 %) ويهيمن عليها القطاع الخاص. ويعيش ثلاثون بالمائة من السكان في المناطق الريفية ويعتمدون إلى حد كبير على الزراعة للحصول على الدخل وسبل العيش. ويحمل الإنتاج الزراعي إمكانات كبيرة للتوسع. ولكنه يشغل جزءً محدوداً فقط من مساحة العراق القابلة للزراعة (حوالي الثلث أو 5 ملايين هكتار)، وحيث يمارس الزراعة في الغالب صغار المزارعين، وأما الري، فما أن تتم إعادة تأهيله حتى تصبح لديه القدرة على زيادة ناتج المحاصيل بدرجة كبيرة. كما تعتبر الزراعة مساراً رئيسياً لإيجاد فرص عمل شاملة في العراق، إذ يمكن أن تقدم فرص عمل وبخاصة للنازحين وتساعد في سد الفجوة بين الجنسين. وإذا كان العراق يعتمد بشكل كبير على الواردات الغذائية، فان الزراعة فيه يمكن أن تتوسع استناداً الى التفاضلية في الاستجابة للطلب المحلي المتزايد كما للطلب الاقليمي والدولي للصادرات الزراعية.

هناك فرص نمو كبيرة في هذا القطاع يمكن أن تتحقق على المدى القصير من خلال استبدال الاستيراد بالتصدير في الأسواق الأقليمية، وعلى المدى الطويل، من خلال الاندماج في سلاسل القيمة التجارية الزراعية العالمية. ويوفر السوق المحلي للعراق قاعدة استهلاك فورية لتوسيع إنتاج الحبوب (القمح) والفواكه والخضروات الطازجة وكذلك منتجات الألبان واللحوم. وتقدم الصادرات فرصاً لتطوير الأعمال التجارية الزراعية التي تتصدرها التمور وغيرها من المحاصيل عالية القيمة (الفواكه والخضروات الطازجة) للاستجابة لطلب المستهلكين الإقليميين على المدى القصير، والطلب الأوروبي على المدى المتوسط / الطويل. وتوفر معالجة السلع الزراعية فرصاً كبيرة للقيمة المضافة وتوفير الوظائف، نظراً لأن سلاسل القيمة التجارية الزراعية الحالية تعاني من ضعف التطوير وتشتمل على نسبة متدنية لمعالجة المنتجات من من الزراعة الأولية.

أجندة التحول الاقتصادي تبدو ممكنة بالنسبة للزراعة في العراق، وهي تتمحور حول أربع دعائم :

بناء القدرات المؤسسية للدوائر العامة المسؤولة عن خدمات الدعم الفني، وكذلك قدرة المنتجين من القطاع الخاص. ويمكن تحقيق ذلك من خلال تسهيل الإدارة اللامركزية (التنسيق العمودي) في سياق إعطاء الأولوية لخدمات البحث والارشاد، وتعزيز التخطيط وبرمجة السياسات بالاستناد الى الأدلة العلمية ، وإصلاح نظام حيازة الأراضي من اجل زيادة الإنتاجية في القطاع، وتعزيز التنسيق مابين المؤسسات الحكومية (التنسيق الأفقي).

تحسين القدرة التنافسية وتعزيز الوصول إلى الأسواق. وهذا يتطلب إعادة التفكير في دور الدولة في القطاع وتشجيع مشاركة القطاع الخاص، وإعادة توجيه الإعانات الزراعية لتحقيق نمو زراعي أكثر فعالية، وتطوير نظم معلومات السوق. وعلاوة على ذلك ، فإن هذا ينطوي على الاستثمار في معايير التنافس والجودة بما في ذلك في التتبع وسلامة الغذاء من أجل تعزيز إمكانات خلق أسواق جديدة للتصدير. كما يتطلب تحسين وصول المزارعين إلى التمويل وإعادة تأهيل البنى التحتية للأسواق وشبكات الطرق.

الاستثمار في نظم الإنتاج عالية القيمة من خلال البحث والتطوير والابتكار والارشاد لتشجيع قطاع متنوع للأغذية الزراعية، والتكيف مع التغير المناخي، والاستثمار في البنية التحتية الريفية والخدمات اللوجستية الزراعية والتسويق. وهذا يتطلب تمويلاً يمكن بلوغه جزئياً من خلال إعادة تخصيص الإعانات الحكومية المكرسة حالياً للمدخلات والسلع الزراعية.

الاستثمار في المعرفة والتكنولوجيا المستخدمة في الإنتاج الزراعي الحديث والأعمال التجارية الزراعية سواء فيما يتعلق بالمراحل الأولية على مستوى الإنتاج أو المراحل النهائية على مستوى التصنيع والتسويق. ويشتمل ذلك على بناء شراكات مع مراكز التميز الدولية، استخدام مختبرات الابتكار المعرفي، توسيع الاستثمار في التكنولوجيات ذات الأداء العالي، مثل زراعة الخلايا النباتية والري الدقيق والمكننة الصغيرة، وتعزيز استخدام المنصات الرقمية وتحلية المياه بالطاقة الشمسية والزراعة المائية.