الإصلاح الاقتصادي
فـــي العـــراق

بسم الله الرحمن الرحيم

- الإصلاح الاقتصادي في العراق، تنظير لجدوى الانتقال نحو اقتصاد السوق
- الدكتور عبد الحسين محمد العنبكي
- الناشر: مركز العراق للدراسات
- المطبعة: الساقي للطباعة والتوزيع
- تصميم الغلاف والإخراج الفني: أحمد الهاشمي
- عدد الطبعات : ٣٠٠٠ نسخة

الإصلاح الاقتصادي
في العراق

تنظير
لجدوى الانتقال نحو
اقتصاد السوق

الدكتور عبد الحسين محمد العنبكي

مستشار رئيس الوزراء للشؤون الاقتصادية

حقوق الطبع محفوظة

الطبعة الثالثة

2015 م ـ 1436 هـ

مـركز العـراق للدراســات

Center Of Iraq For Studies

www.markazaliraq.net +964 7710558123

info@markazaliraq.net +964 7707961315

المحتويات

المحتويات ٥
الإهداء ١٣

المقدمة ١٥

الفصل الأول
الإصلاحات المتحققة بعد زوال الحكم الدكتاتوري

١ـ السيناريو الأسوأ ٢٦
٢ـ السيناريو الممكن ٢٦
أولا: العولمة الاقتصادية.. صراع الاقتراب والاغتراب ٢٨
ثانيا: حتمية الإصلاح الاقتصادي..لماذا؟ ٣٣
ثالثا: الانتقال إلى آلية السوق في التعامل الاقتصادي ٣٦
رابعا: أهداف برنامج الإصلاح ٤٠
خامسا: وصف الفترة الانتقالية للإصلاح الاقتصادي ٤١
١ـ ملامح ما قبل الانتقال ٤١
٢ـ تحديات المرحلة الانتقالية ٤٣
أ: تحديات الواقع ٤٣
ب: جدلية الدين والسياسة ٤٤
ج ـ جدلية المركزية واللامركزية ٤٧
٣ـ الانتقالات حسب صندوق النقد الدولي والبنك الدولي ٥٢

أ) الانتقال حسب صندوق النقد الدولي ٥٣
ب) الانتقال حسب البنك الدولي ٥٦
أي سياسات نمو يتم اعتمادها في هذه الإستراتيجية؟ ٥٧
١ـ ماذا نحتاج للالتزام بذلك؟ ٥٧
٢ـ الانضمام إلى منظمة التجارة العالمية ٦٠
٧- الكلفة الاجتماعية للمرحلة الانتقالية ٦٣
أ ـ التأثير على الطبقة البرجوازية ٦٦
ب ـ التأثير على الطبقة العاملة ٦٩
ج ـ التأثير على الطبقة المتوسطة ٧١
د ـ التأثير على الفلاحين والملاك في الريف ٧٣
هـ ـ التأثير على المهمشين (العمالة الرثة) ٧٦

الفصل الثاني
الإصلاح الاقتصادي حاجة وطنية...ضغوط خارجية

التثبيت أو الاستقرار الاقتصادي ٨١
إصلاح السياسة النقدية ٨٣
ـ اعتماد البنك المركزي سياسة نقدية انكماشية ٨٣
أولا: آثار السياسة النقدية الانكماشية (المتشددة) ٨٨
١ ـ آثار رفع سعر صرف الدينار مقابل الدولار ٨٨
ـ تعزيز لظاهرة الاقتصاد الريعي ٩١
ـ الهروب من الدولار ٩٣
ـ تعميق لظاهرة الدولرة ٩٥
٢ـ آثار رفع سعر الفائدة ٩٥
٣ـ آثار رفع نسبة الاحتياطي النقدي القانوني ٩٩
ثانياً: السياسة النقدية الانكماشية تقضم مكاسب السياسة المالية التوسعية. ٩٩

ثالثا: إصلاح الجهاز المصرفي ١٠٢
إصلاح السياسة المالية ١٠٥
المشكلة ١٠٦
خطوات رسم السياسة المالية ١٠٧
إصلاح الموازنة العامة للدولة ١١٣
أولا: مطالب المنظمات الدولية وإمكانات التحقيق ١١٣
ثانيا: إستراتيجية الموازنة في فترة الانتقال ١١٤
ثالثا: الموازنة العامة الفدرالية والسياسة المالية ١١٦
وتهدف السياسة المالية إلى تحقيق هدفين أساسيين ١١٧
إصلاح الإدارات العامة ١١٩
١ـ الفساد الإداري والمالي ١١٩
٢ـ وضع إستراتيجية للتنمية الاقتصادية ١٢٢
استنتاج ١٢٣
٣ـ تطوير آليات العقود والتراخيص ١٢٣
٤ـ تأهيل شركات القطاع العام ١٢٥
الإنفاق الاستثماري على البنى التحتية ١٢٦
تنويع القاعدة الإنتاجية للاقتصاد ١٢٨
إصلاح النظام الضريبي ١٣٣
الإصلاح الاقتصادي ومشكلة التضخم ١٣٦
تدويل التضخم الركودي..تفريغ الأزمة ١٤٠
تحليل التضخم في العراق ١٤٣
* الاختلاف في الرؤية. البقاء في المشكلة ١٤٩
* تطمين نظري ١٥٠
الإصلاح الاقتصادي ومشكلة البطالة ١٥٢
* أسباب البطالة ١٥٥
* معالجة البطالة ١٥٧

إصلاح التشوه في هيكل الأسعار (التخلي عن الدعم الحكومي) ... ١٦١
الخصخصة من أجل الإصلاح الاقتصادي ١٦٢
ملكية الدولة لوسائل الإنتاج وأدوارها الاقتصادية... إلى أين ؟ ... ١٦٣
ثانياً: ملكية الدولة المشتركة وغير الحصرية ١٦٥
ثالثاً: مهام الدولة الأخرى ١٦٦
رابعاً:ملكية القطاعات الخاص والمشترك والتعاوني وأدوارها ١٦٨
* خصخصة الاقتصاد العراقي في ظل الديمقراطية.. رؤية اقتصادية متوازنة ١٧٣
إصلاح وتنمية قدرات القطاع الخاص ١٧٤
ملاحظات ١٧٧
أولا:أسباب تخلف القطاع الخاص في العراق ١٧٨
ثانيا:أهم ملامح القطاع الخاص في العراق ١٨١
ثالثا:جدلية الاختيار بين القطاعين العام والخاص ١٨١
رابعا:القطاع الخاص في المرحلة الانتقالية ١٨٣
خامسا: الشروط الواجب توفرها لكي يعمل القطاع الخاص بكفاءة وفعالية ١٨٤
تقييم ١٨٧
إصلاح قانون الملكية داعم للإصلاح الاقتصادي ١٨٧
إصلاح نظام الإرث داعم للإصلاح الاقتصادي ١٩١
إصلاح النظام التقاعدي داعم للإصلاح الاقتصادي ١٩٣
الواقع المشوه ١٩٣
الأنظمة قيد الإصلاح ١٩٤
أولاً: نظام تقاعد موظفي الدولة ١٩٤
ثانياً: الضمان الاجتماعي للعمال ١٩٥

التحديات الحالية ١٩٦
الإصلاح المطلوب ١٩٧
إصلاح قانون الخدمة المدنية ١٩٩
العهد الدولي وبرنامج الإصلاح الاقتصادي ٢٠٠
* يركز العهد الدولي على المجالات الآتية للإصلاح ٢٠٢
أولاً: إدارة الموارد العامة ٢٠٢
ثانياً: تعزيز المؤسسات وتحسين الإدارة ٢٠٢
ثالثاً: الإصلاح الاقتصادي ٢٠٢
رابعاً: التنمية البشرية والأمن البشري ٢٠٣
خامساً: الطاقة (النفط والغاز والكهرباء) ٢٠٣
سادساً: إستراتيجية الزراعة وإدارة المياه ـ ٢٠٤
تفعيل الإعلام الاقتصادي يسرع الإصلاح الاقتصادي ٢٠٤
الكيفية ٢٠٥
المشكلة ٢٠٦
المعالجة ٢٠٨

الفصل الثالث
ملامح الاختلال الهيكلي الموروث في الاقتصاد العراقي

أولا: اختلال هيكل الاستثمار والناتج المحلي الإجمالي والنقد الأجنبي ٢١١
ثانياً: تحليل طبيعة اختلال GDP الناجم عن توجيه الاستثمارات والنقد الأجنبي ٢١٣
ثالثاً: الاختلال القطاعي بين المساهمة في GDP والمساهمة في تشغيل العمل ٢٢٥

الفصل الرابع
الإصلاح الاقتصادي للتشوه الهيكلي

أولا: الاختلال في التوزيع القطاعي للاستثمارات الحكومية . ٢٣١
ثانيا: مجالات المفاضلة بين المشاريع ٢٣٤
القطاع / أي القطاعات تعطى الأولوية في التنمية؟ ٢٣٥
المجال أو النشاط / أي النشاطات ضمن القطاعات تعطى الأولوية في التنمية ؟ ٢٣٥
ثالثا: سبيلنا لتصحيح الاختلالات القطاعية ٢٣٦
أهداف إستراتيجية التنمية الوطنية العراقية ٢٣٦
الهدف (١):القضاء على الجوع والفقر ٢٣٨
الهدف (٢): تحقيق التعليم الابتدائي الشامل للجميع ٢٣٩
الهدف (٣): تعزيز مساواة الجنسين وتمكين المرأة ٢٤٠
الهدف (٤):خفض وفيات الأطفال ٢٤١
الهدف (٥): خفض وفيات الأمهات ٢٤١
الهدف (٨): القضاء على الفساد ٢٤٣
القطاع الزراعي ٢٤٤
أولا: الاختلال ٢٤٤
ماذا حدث .. ما المشكلة؟ ٢٤٦
مؤشرات مخيفة عن الواقع الزراعي ٢٤٨
ـ القطاع الزراعي مصدر الأغذية ٢٤٨
ـ تراجع دعم المزارعين مقارنة بأوجه الدعم الأخرى ٢٤٩
ـ الاستثمار في القطاع الزراعي لا يواكب نمو السكان ٢٥٠
ـ اتساع الفجوة الغذائية ٢٥١
* الاستثمارات الواسعة..هي الحل! لماذا؟ ٢٥٢
أولا: الاستثمار الحكومي مقيد بـ ٢٥٣
ثانيا: الاستثمار الخاص مقيد بـ ٢٥٤

الطاقة الاستيعابية للاستثمار في القطاع الزراعي.... ..... ٢٥٦
ثانيا: إصلاح الاختلال ٢٥٧
الحلول الممكنة حاليا ٢٥٩
الخلل والملاحظات في وضع الأولويات ٢٦٤
القطاع الصناعي ٢٦٤
أولا: الاختلال ٢٦٤
ثانيا: إصلاح الاختلال ٢٦٧
الخلل والملاحظات في وضع الأولويات ٢٦٩
القطاع النفطي ٢٧٠
الأهداف ٢٧١
الخلل والملاحظات في وضع الأولويات ٢٧٣
الإصلاحات المطلوبة في قطاع النفط لتحقيق الأهداف ٢٧٣
قطاع الكهرباء ٢٧٥
* قطاع الري ٢٨١
الخلل والملاحظات في وضع الأولويات ٢٨٣
القطاعات الخدمية ٢٨٤
أولا: الاختلال ٢٨٤
ثانيا: إصلاح الاختلال ٢٨٥
قطاع النقل ٢٨٦
الخلل والملاحظات في وضع الأولويات ٢٨٨
قطاع الاتصالات ٢٨٩
الخلل والملاحظات في وضع الأولويات ٢٩١
قطاع الطرق والجسور ٢٩١
الخلل والملاحظات في وضع الأولويات ٢٩٢
القطاع السكني ٢٩٣
الملاحظات حول ترتيب الأولويات ٢٩٥

قطاع الماء والمجاري ٢٩٦
القطاع الصحي ٢٩٧
الملاحظات حول ترتيب الأولويات ٢٩٨
قطاع التعليم ٢٩٩
الملاحظات حول ترتيب الأولويات ٣٠٠
رابعا: ملامح الخطة الخمسية المقترحة ٣٠٢
أهمية وضع الخطة الخمسية ٣٠٢
من يتولى وضع الخطة ؟ ٣٠٣
ما هي الأطر والظروف المحددة للخطة؟ ٣٠٤
المبادئ الأساسية للخطة: ٣٠٦
بعض ملامح الأهداف الإستراتيجية للخطة الخمسية ٣٠٧
خامسا: توزيع الإيرادات النفطية في ظل الدستور أداة لمعالجة التشوه الهيكلي ٣٠٩
أ) من حيث الإدارة ٣١٠
ـ الحقول الحالية ٣١٠
ـ الحقول المستقبلية ٣١٠
ب ـ من حيث التوزيع ٣١١

الإهداء

إلى: المعلم الأول رسولنا الكريم محمد بن عبد الله ﷺ.

: الأرواح الطاهرة التي أزهقتها أيادي الظلمة أعداء التحرر.

: الأجساد المثقلة من شظف العيش، وعبء الانتقال نحو فضاء الحرية... شعب العراق.

: كل من كان همّه بنّاء عراق معافى من جراح الطغاة وفوضى الاختلالات وفساد الحمقى العابثين بالمقدرات.

الدكتور

عبد الحسين العنبكي

المقدمة

حبا الله العراق بقاعدة واسعة من الموارد الطبيعية والاقتصادية والبشرية غنية ومتنوعة فهو يمتلك (ثالث أكبر احتياطي عالمي من النفط الخام، وموارد مائية غزيرة، وقوة عاملة وطنية تشمل أكثر من سبعة ملايين شخص)، وهي تفوق بكثير الموارد الموجودة في أي من بلدان مجلس التعاون الخليجي التي حققت قفزات واسعة في مضمار التنمية الاقتصادية والاجتماعية، ومن الممكن لمجموع هذه الموارد، خلال عقد من الزمن، أن تتيح للعراق استعادة مكانته السابقة بلداً من فئة الدخل المتوسط ومن فئة الدخل العالي في العقود اللاحقة، غير أن بلوغ هذا الهدف يقتضي تحقيق تحولات كبيرة تتطلب زمنا أطول وتجري ترتيباتها في بيئة سليمة وظروف مواتية وحكمة في رسم السياسات والخطط ومطاولة وإصرار على تنفيذها مع وضع برنامج مكمل يهتم بالمسكنات والضمادات الوقتية للأعباء والجروح المصاحبة لعملية التحول الشاملة، ولكن الواقع (ما

هو كائن) لم يكن منسقاً مع (ما يجب أن يكون) لان التغير في العراق لم يكن وليد تفاعل عوامل داخلية فحسب بل كان للعوامل الخارجية اليد الطولى في أحداث التغيير مدفوعة بقناعات ومصالح شتى تلتقي حينا وتختلف أحيانا عن قناعات ومصالح الشعب العراقي، حيث لم يكن قرار الإصلاح الاقتصادي وليد رؤيا عراقية خالصة بل جاء متأثرا بضغوط الدائنين من دول ومنظمات دولية ورغبات المتفضلين المساهمين بإزالة الدكتاتورية وأحلام الطامعين وأجندات الجيران السيئين وشذاذ الأفاق من المتطرفين والتكفيريين والمعرقلين لأي تغيير أو إصلاح، وصار لزاما على بلد منهار أن يمارس الإصلاح دفعة واحدة وفي وقت واحد على ثلاث مسارات في ثلاثة معارك شرسة كل منها كفيلة بتفكيك بلد حتى بافتراض ثبات المعركتين الأخيرين، وهي :

ـ **الإصلاح السياسي** / معركة التحول من الحكم الشمولي الدكتاتوري إلى الحكم الديمقراطي وممارسة الحريات السياسية والانتقال السلمي للسلطة عبر الانتخابات.

ـ **الإصلاح الاقتصادي**/ معركة التحول من الاقتصاد المخطط مركزيا والمشوه هيكليا والمنعزل عن العالم إلى اقتصاد السوق والحرية الاقتصادية والانفتاح الاقتصادي والاندماج مع

العالم، وهذه المعركة وحدها (البيروسترويكا) كانت سببا في انهيار الاتحاد السوفيتي السابق.

ـ **الإصلاح الأمني** / حيث اضطر العراق الى خوض معركة شرسة ضد الإرهاب نيابةً عن العالم بأسره من اجل استفراغ غضب الحاقدين على التجربة الجديدة في الأنظمة القبلية أو الجمهورية الوراثية الذين يخشون العدوى واستفراغ أحقاد التكفيريين والقاعدة والطائفيين من الوضع الجديد واستفراغ وحشية الصداميين وإدمانهم إراقة دماء الأبرياء واستفراغ هوسهم في استعادة حكم العراق أو تدميره.

ـ **الإصلاح الإداري** / معركة التحول نحو اللامركزية في الإدارة وإعطاء صلاحيات واسعة للأقاليم والمحافظات في إدارة ذاتية وإدارة تخصيصات مالية تتعاظم سنويا.

وأمام هذه التحديات لابد أن يكون إيقاع برنامج الإصلاح الاقتصادي غير منضبط وبطيئاً تنتابه الاندفاعات وراء الترقيعات الآنية والمرحلية والاختناقات عند مداخل المعالجات الجذرية والمشاريع الإستراتيجية والبنى التحتية، الأمر الذي يظهر تثاقلاً في الجسد الاقتصادي المتآكل وكان خطى التخريب تسير أسرع من خطى البناء والأعمار.

ومن السذاجة بمكان أن يتصور المرء إن مجرد تغيير النظام السياسي سوف يفضي إلى تحقيق الأجر العادل والعدالة الاجتماعية تلقائيا من المنتجين أو الموزعين،وتكون نابعة من صحوة مفاجئة في الفكر أو الضمير، فالإنسان بصفته الفردية والممثل بالأغلبية الساحقة للناس،أناني لا يقنع طبعه بحق، ولا يحد طمعه حد،ولا يقف دون طغيان من نفسه سد،يتخيل حقه ممتداً إلى ما وراء حده،وحق غيره مبتور ومنقوصاً عن حدوده، وهو بطبعه الفردي ظالم متسلط فيما يتعلق بمصلحته،وحاكم جائر فيما يتعلق بسلطته فهولا يرى العدل عدلاً ولا الإنصاف إنصافا إلا عندما يتعلق الأمر بمصلحته المباشرة.وهو مع النظام عندما تكون فيه حمايته فقط،ومع الفوضى عندما يقف النظام في وجه أطماعه وهو مع العدل فقط عندما يكون له فقط ،وضده عندما يكون عليه،يحاول الدين ردعه عن غيه فلا يرتدع إلا قليلاً،ويهدف الوعظ والنصيحة إرشاده،فلا ينتصح إلا نادرا أو يسيرا،هذا هو طبعه،وتلك هي سجيته وأينما وجد الإنسان تسلط القوي على الضعيف إن لم تكن هنالك روادع مهمة ولذلك نستنتج انه لا يمكن تحقيق مجال الأجر العادل ضمن آلية السوق والمزاحمة المشروعة بصورة تلقائية،إذن كيف يمكن تحقيق هذا الأجر،والعدالة الاقتصادية الاجتماعية؟والمالية والنقدية

والتعليمية والصحية والاستخدامية الهادفة إلى تحقيق مجتمع التوازن القائم على الإنماء والديمقراطية السياسية والاقتصادية والعدالة الاجتماعية[1].

(١) د. حيدر غيبة، ماذا بعد إخفاق الرأسمالية والشيوعية، نحو أيديولوجية جديدة للتوازن الاقتصادي والاجتماعي، إسلامية وعالمية، ط١٩٩٥، ٢ شركة المطبوعات للتوزيع والنشر ـ بيروت ـ (ص٢٣٥).

الفصل الأول

الإصلاحات المتحققة

بعد زوال الحكم الدكتاتوري

لا يزال أنتاج النفط وتصديره الذي تعتمد عليه القطاعات الأخرى في التمويل ينتظر العودة إلى مستوياته ما قبل الحرب، ولا زالت القطاعات غير النفطية في حالة شبيهة بالركود. أما معدل البطالة المرتفع والفقر وضعف أنظمة الحماية الاجتماعية فهي عوامل تدفع مستوى المعيشة نحو التراجع بخطى واسعة وتسيطر على أذهان الناس بشكل يهدد الديمقراطية الناشئة التي لا تزال ضعيفة. ومنذ أواخر عام ٢٠٠٣ ازدادت أعمال العنف والأجرام بقدر كبير يعرقل إعادة البناء ويقوض حسن إدارة القطاع العام. فقد أصيب رأس المال الاجتماعي بخسائر فادحة، ولا يمكن لعملية الانتعاش أن تنجح ما لم يتحقق بسرعة أجماع أساسي على أولويات الإصلاح والقضايا التي يجب المفاضلة بينها. ويتبين من التحليل المقارن أن البلدان التي تصمم إستراتيجية إصلاحية متماسكة ومتناسقة تتفوق على التي لا تستطيع تحقيق مثل هذا الإجماع، وذلك بنسبة (٥٠٪) خلال السنوات العشر الأولى اللاحقة للنزاع من حيث حصة الفرد من الناتج المحلي الإجمالي.

تقدر نسبة الفقر المدقع في العراق بما يتراوح بين(٨ و١٠ ٪)، كما أن شرائح اجتماعية أخرى تتراوح بين (١٢ و١٥٪) من السكان معرضة للانحدار إلى مستوى مماثل، علماً أن كلاً من الوجهين المالي وغير المالي من الفقر قد تفاقم بشدة في العقود الأخيرة. ومن الفئات العديدة المعرضة لهذا الخطر هم الشبان العاطلون عن العمل، والجنود وأفراد الميليشيات المسرحون، والمعاقون من ضحايا الحرب، والنازحون داخل البلاد، واللاجئون والعائدون أليها.

وقد تحقق للوهلة الأولى، خلال الفترة (٢٠٠٣ – ٢٠٠٤)، تقدم في إصلاحات السياسة العامة والإصلاحات المؤسسية، وذلك في المالية العامة والقطاع التجاري وبيئة الأعمال والنظام المالي. وقد سعت هذه الإصلاحات إلى إزالة تشوهات الأسعار وزيادة القدرة التنافسية وتعزيز الفاعلية الاقتصادية. بالإضافة إلى ذلك نجد أن العراق يعود إلى الاندماج في النظام المالي الدولي إذ أعتمد في سنة ٢٠٠٤ برنامجاً للاستقرار الاقتصادي يدعمه صندوق النقد الدولي، وتفاوض على إعادة جدولة الديون بشروط ميسرة للغاية، وتمكن من استخدام موارد المؤسسة الدولية للتنمية، كما قدم طلباً للانتساب إلى عضوية كاملة في المنظمة العالمية للتجارة، وان كانت هذه الإجراءات سليمة في

الاتجاه العام إلا إنها ينقصها التأني والدراسة والمقارنة بين نتائجها المتوقعة والكلفة الاجتماعية الناجمة عنها، لقد كان الأمر في العراق يسير بخطى متسارعة مفترضا إن أعداء الإصلاح سوف يبقون مكتوفي الأيدي، وعندما لم يتحقق هذا الافتراض وانزلق البلد إلى مواجهة قاسية استنزفت الأموال والجهود وصار الفساد الإداري والمالي بمثابة تمرد أخر يقضم الكثير من جهود الإصلاح وأموال الأعمار والتنمية حصلت علاقة دالية بمعنوية عالية تؤكد انه (كلما نتخذ إجراءات اكبر في مجال الإصلاح كلما ارتفعت الكلف الاجتماعية والعبء الاجتماعي) وظهر للجمهور وكان الإصلاح الاقتصادي هو بالحقيقة (تخريب اقتصادي) وصار خيال أعداء الإصلاح أكثر غزارة في تصوير الأمر بأنه (مؤامرة) لبيع مقدرات البلد وان القائمين عليه مجرد (عملاء) وعندما لا يكون الجمهور مع منهج الإصلاح ومقتنعا به فان مسيرته تتعثر وقد تجد الحكومة نفسها غير قادرة على الوفاء بالتزاماتها تجاه برنامج الإصلاح وتجاه (SBA) فتخسر رضا المنظمات الدولية والمجتمع الدولي أيضا بعد ان خسرت رضا الجمهور، وهي اخطر مرحلة يمكن أن يصل إليها برنامج التحول والإصلاح وتضعه أمام منعطف خطير (تكون أولا تكون) وفق سيناريو يحتمل النقيضين الآتيين:

١ـ السيناريو الأسوأ :

عندما تستحكم أسباب اليأس والقنوط من وضع الإصلاح وتتسارع كثيرا خطى الإرهاب والتخريب وتجد الحكومة نفسها عاجزة عن إدارة زخم المعارك الثلاث أنفة الذكر وتحقيق تقدم ملموس فيها، قد تتقاعس الولايات المتحدة الأمريكية عن التزاماتها تجاه العراق وتتغير قواعد اللعبة وتصبح مصلحة أمريكا في ترك العراق ينغمس في مستنقع الفوضى والاقتتال وإرادات زعماء الاقتتال سوف تدفع العراق سريعا إلى خانة البلدان المنهارة وتذهب كل جهود الإصلاح الاقتصادي أدراج الرياح.

٢ـ السيناريو الممكن :

عندما تتماسك الحكومة والكتل السياسية ومنظمات المجتمع المدني والنخب الواعية وتصر على المطاولة والصبر في إدارة زخم المعارك الثلاث مدعومة بدعم حقيقي من الولايات المتحدة الأمريكية بافتراض أنها لازالت ترى نجاحها بنجاح التجربة العراقية في تسويق الديمقراطية واللبرالية وتظهر ـ كما يبدو الآن ـ حصول تقدم عسكري في محاربة الإرهاب وحماية مقدرات العراق مثل شبكات الكهرباء والماء وأنابيب النفط والطرق

والجسور من التخريب فان سيناريو عبور المرحلة الانتقالية وتثبيت قواعد الإصلاح وظهور ثماره سيكون ممكناً ولو على حساب جراح أعمق يحدثها العبء الاجتماعي الذي يدفع، الا ان العبور لهذه المرحلة مرهون بالفترة من الآن لحين حصول الانتخابات القادمة التي لوحان موعدها قبل العبور وظهور نتائج ملموسة للإصلاح فان خيبة أمل الجمهور وجراحه العميقة قد تقلب كل الموازين والحسابات وتأتي بتشكيلة أكثر استقطابا تجعل من أرضية الانهيار ممكنة.

وعند استقراء الواقع نجد ان مشكلات شائكة لا تزال قائمة. فالمؤشرات الاجتماعية تصنف العراق عند مستوى البلدان ذات الدخل المنخفض، ولكن أمكانية استخدام خدمات البنية التحتية لازالت قائمة وبمستوى معقول حيث يرتبط جميع السكان تقريباً بالشبكة الكهربائية ويتمتع (٨١ ٪) منهم بإمكانية استخدام مصادر الماء المحسنة – ولكن وجود هذه الخدمات هبط بشدة خلال السنوات العشر الأخيرة ففي سنة ٢٠٠٤ كانت نسبة الأسر التي تُزود بالكهرباء بشكل مستقر لا تتعدى (١٥ ٪)،كما أن نسبة الأسر المزودة بشكل مستقر بماء الشرب لم تكن تتعدى (٢٠٪).

وفي تشرين الأول / أكتوبر ٢٠٠٤ أعلنت الحكومة عن

الإستراتيجية الوطنية للتنمية بشأن الإصلاح وإعادة البناء وقد لاقت هذه الإستراتيجية ترحيباً لدى الجهات الدولية المانحة لكنها تحتاج إلى إستراتيجيات قطاعية أكثر تحديداً، والى متابعة تطويرها لتصبح برنامج عمل قابلاً للتطبيق.

أولا: العولمة الاقتصادية.. صراع الاقتراب والاغتراب

في ظل إخفاقات التنمية لعقود السبعينات والثمانينات والتسعينات وإزاء استمرار عوامل الاضطراب والتحسس للمتغيرات الخارجية المفاجئة وإزاء مشاكل اقتصادية مالية ونقدية وتجارية تكتنف العالم، فأن معظم البلدان النامية ومنها الأقطار العربية دخلت القرن الحادي والعشرين باقتصاديات أكثر اختلالاً وأكثر انكشافاً واقل قدرة على استئناف النمو واقل مناعة على مقاومة الصدمات الخارجية المفاجئة واستيعاب آثارها المتعددة الجوانب، وسوف تتعرض الاقتصاديات النامية لمزيد من عدم الاستقرار ولمزيد من العوامل التي تهدد نسيجها الاقتصادي والاجتماعي كما ستعاني من انتكاسة تنموية تتسم بمعدلات نمو راكدة أو هابطة مع تبديد متزايد للمنجزات الإنمائية التي تحققت في العقود السابقة.

ومن رحم تلك الهموم التي تجتاح اقتصاديات الجنوب تأتي

ولادة آليات لإعداد مسرح اقتصادي عالمي جديد تتمثل تلك الآليات بالخصخصة واللبرلة المؤدلجة والأقلمة والعولمة وتشكيل لفضاءات اقتصادية مفتوحة وبين الواقع المتردي والوصفات الجاهزة للبنك الدولي ولصندوق النقد الدولي الممهدة للعولمة والدافعة حتما باتجاهها، سيكون هنالك معترك كبير لصراعات اقتصادية شتى تنجلي عنها نبيجتان لا ثالثة لهما أما المواجهة الخاسرة لهذه الآليات لتعاني عزلة أكثر وتخلفا أكثر واغتراباً عن العالم المتحضر وإما تكيف مع العولمة وركوب موجة الإصلاح والتحديث والتأقلم مع واقع أكثر انفتاحاً على الغير واقتراب أكثر من العالم المتحضر.

إن ابرز دعائم اللبرلة المؤدلجة التي يفرضها صندوق النقد الدولي والبنك الدولي والتي تتهم بأنها أساليب لهيمنة أكثر من قبل مراكز الرأسمالية المتقدمة والمؤسسات الدولية على اقتصاديات الأطراف النامية. تتمثل في:

١ـ إزالة الضوابط والإجراءات التي تحد من حرية حركة قوى السوق على مستوى الاقتصاد المحلي أو في علاقته بالسوق الدولية، أي كف الحكومات عن التدخل في النشاط الاقتصادي واعتماد آلية السوق.

٢ـ إزالة ما يعيق الحركة الحرة لرأس المال المحلي والأجنبي وكل ما يعيق وحدة السوق الدولية.

٣ـ تصحيح الاختلالات الاقتصادية في البلدان النامية من خلال مدرسة اقتصاديات جانب العرض التي تبعد دور الحكومة التدخلية في الشؤون الاقتصادية وتدعو إلى الخصخصة بلا قيود.

٤ـ تعويم أسعار صرف العملات لتحدد بقوى السوق بدعوى ان تخفيض قيمة العملة التي كانت مغالى فيها سوف يشجع التصدير دون الالتفات إلى انه قد يؤثر سلبا في تزايد كلف المدخل الأجنبي ذي الأهمية النسبية العالية في المدخلات لمختلف القطاعات، وحرمان البلد من التمتع بالاستقرار النقدي في ظل تقلب أسعار صرف العملات وأسعار الفائدة.

٥ـ تقليص الإنفاق الحكومي والدعوة لموازنات متوازنة وتصفية القطاع العام.

وسواء ا كانت البلدان راغبة أم ساخطة على هذه الوصفة إلا إنها أخذت بها مضطرة وبدرجات متفاوتة لينجم عنها بالتبعية انعكاسات متفاوتة تتناسب وآلية التطبيق ومرونتها والمقدرة على التكييف وحجم المواجهة وسخونة الصراع بين النظام الراسخ

وجهود كسر الانتظام التي تعد طارئة . فظهرت عن هذه الوصفة ارتفاعات كبيرة في الأسعار لتمتد إلى تكاليف إنتاج مرتفعة مسببة صدمات عرض بدرجات متفاوتة وحصول تخفيضات كبيرة في الإنفاق الحكومي الاستهلاكي والاستثماري انعكست سلباً في كم ونوع الخدمات المقدمة للمجتمع وخاصة الفئات الأفقر وانتشار الركود والبطالة وتزامنها مع معدلات التضخم العالية لتدفع بالاقتصاديات إلى عنق الزجاجة وظهور مشكلة التضخم الركودي (stagflation)، فضلاً عن إساءة أكثر في توزيع الدخول والثروات وذوبان الطبقة الوسطى وظهور أنشطة طفيلية لا تعنيها التنمية بقدر ما يعنيها الربح السريع وغياب كافة أشكال الدعم للمنتج والمستهلك معاً، كل ذلك كان يحمل معه تداعيات متوقعة في المرحلة الانتقالية هذه إلا أنها مطلوبة لغرض التصحيح ووضع كل متغير في مكانه الذي يستدعيه تحقيق الكفاءة، وان معظم التداعيات متأتية من التطبيق الجزئي أو المبتور للوصفة تارة ومتأتية من التطبيق الخاطئ لها تارة أخرى بسبب وجود جيوب المعارضة المتمثلة بالمتضررين منها في ظل غياب آلية واضحة من قبل السلطات لحماية هذه الشرائح المتضررة وقد يكون ذلك مقصوداً من اجل خلق تيار واسع مضاد يستخدم أداة للصراع الأكثر سخونة

والذي عادة ما يكون معبأ لخدمة أهداف خاصة متعلقة بجمع الولاءات والتسلق إلى السلطة.

وقد تكون الكثير من الدول غير الغارقة في المديون ـ كما هو وضع العراق ـ قد سعت طواعية لإجراءات الخصخصة والتخلي عن مختلف أنواع الدعم بعد أن أصبحت هذه الأوجه تمثل عبأ انفاقياً يرهق موازناتها فضلاً عن لجوءها إلى مختلف الأوعية الضريبية وإجراءات الإصدار النقدي لمواجهة نفقات عامة روتينية، ولتجد هذه الأنظمة أنها تعالج أمراضها الاقتصادية بوصفة الصندوق رغم كل ما ترفعه من شعارات عداء لها، لماذا إذن، كل هذا التحسس والعداء والمواجهة لهذه الوصفة إن كانت هذه البلدان مضطرة للعيش في المحيط المشبع بالفيروسات التي لا تعالج إلا بها، وإذا كانت هذه البلدان تنقصها الكفاءة والخبرة الفنية والمقدرة التنافسية وتطالب الاقتصادات المتقدمة بمعونة اكبر من اجل تنميتها وخاضت غمار عقود التنمية بألوان سخية من التمويل والتقانة ومع ذلك خرجت من هذه العقود وهي مغرقة بالديون ولازالت تحمي وتدعم وتخفي صناعات في طور الحضانة لكي تبقى على قيد الحياة. فلماذا إذن التغني بالا مثلية والكفاءة وتمني النفس بصناعات ذات ميزات نسبية مثلما تمني النفس بالإصلاح الهيكلي لاقتصادات لازالت تجهل المعايير التي

بموجبها توزع استثماراتها صوب قطاعاتها الاقتصادية بالشكل الذي يخرجها من الاختلال الهيكلي، وإذا كان كل ذلك قد حصل في الوقت الذي كانت فيه هذه البلدان بعيدة عن العولمة وتدعي التنمية المستقلة، ولازالت هذه الأمراض تعج بها اقتصاداتها وهي تحاول الاغتراب عن العولمة، ترى ما الذي ستخسره إذن بعد كل هذا لو جربت الاقتراب من العولمة، أليس في الأخيرة نداء ظاهره الكفاءة وباطنه الكفاءة وأشياء أخرى، وهل سيكون بمقدور هذه البلدان بمعاداتها ومواجهتها للعولمة أن تدفع عن نفسها أشياءها الأخرى بما يوازي خسارتها لما فيها من كفاءة، أوليس بمقدورها أن توفر لنفسها أعباء وتكاليف الصراع وتتكيف طواعية طالما إنها سترغم على الانصياع أخيرا أو أن ترضى لنفسها أن تعيش حياة التخلف والاغتراب والعزلة التامة[1].

ثانيا: حتمية الإصلاح الاقتصادي..لماذا؟

عرف آدم سمث علم الاقتصاد، بأنه «العلم الذي يهتم بإثراء الدولة والمجتمع» ولذلك جاء عنوان كتابه الشهير الصادر عام ١٧٧٦ «بحث في طبيعة وأسباب ثروة الأمم» ومصطلح «الأمة» يشتمل على الدولة والمجتمع معاً.

(١) د. عبدالحسين العنبكي (العولمة ... صراع الاقتراب والاغتراب) بحث منشور، مجلة جامعة السليمانية.

عليه فان الإصلاح الاقتصادي وفق تعريف الاقتصاد لا يمكن اعتباره إصلاحا اقتصادياً لمجرد تزايد نسبة الأثرياء في المجتمع من ٥٪ مثلاً إلى ١٠٪ إذا كان ذلك تحقق على حساب إزالة الطبقة المتوسطة الميسورة الحال وبالتالي ارتفاع نسبة الفقراء والبائسين من ٢٥٪ مثلا إلى ٥٠٪ من السكان، فإذا ما تحققت مثل هذه الظواهر بنتيجة التغيير الاقتصادي فلا يمكن وصف هذا التغيير بالإصلاح حتى ولو رافقه نمو سنوي في الدخل القومي بمعدل كبير، وتراكم هائل في احتياطات الدولة من القطع الأجنبية. فقد شاهدنا دول (النمور الأسيوية) منذ سنوات وقد كرست مئات مليارات الدولارات من فائض نتاج عمل مواطنيها من اجل تكديسها في الخارج، أنها لم تحقق النمو المتوازن بين الرفاهية المجتمعية وتراكم رؤوس الأموال وبقيت أسيرة الهزات والأزمات المالية العابرة للحدود، الإصلاح الاقتصادي المنشود، إذن يمكن أن يكون مرناً من حيث الشكل والوسائل والأدوات بدون حدود إلا انه لا بد أن يكون صارماً جداً من حيث المعايير والغايات والنتائج التي يقاس ويقوم بها التي تحدد بـ «إثراء الدولة والمجتمع والمواطن معاً وفي الوقت نفسه وبصورة مضطردة» مع التأكيد على التلازم بين الثراء المادي والثراء المعنوي والروحي أيضاً، بحيث لا يأتي الأول على

حساب الآخر[1].

إن العلاقة بين الفرد والمال الخاص علاقة مباشرة والإنسان بطبعه ميال إلى الحرص على ماله،بصورة عامه،مما يجعله في علاقته مع المستخدم متحيزاً لشخصه ومصلحته، إما عن جهل أو تجاهل،وهذا التحيز يبعده،في الغالب،عن الإنصاف الذي يمكن تعريفه بمعاملة المرء لغيره كما يحب أن يعامل هو لو كان في مكانه.هذا الميل عند الإنسان يخف كثيراً او يضمحل عندما يصبح في مؤسسة ملكية عامه، لأن العلاقة بينه وبين حال المؤسسة علاقة غير مباشرة. وسيكون هنالك خطران يمكن أن يكون الواحد منهما أو الأخر أشد من خطر صاحب الملكية الخاصة بحق المستخدم. الخطر الأول هو أن يحل حب السلطة والاستبداد من قبل مسؤول المؤسسة أو الدولة محل تميز صاحب المنشأة الخاصة.عندئذ لا يكون هنالك فرق بين رأسمالية الفرد ورأسمالية الدولة. بل قد يكون التعسف بحق العامل في النظام الاشتراكي الشمولي أشد من تعسف ممثل الدولة الرأسمالية. والخطر الأخر بعكس الخطر الأول، وهو تهاون مدير المؤسسة العامة والعاملين فيها في تعاملهم مع أموال المؤسسة ومصالحها

(١) د. عارف دليلة، ملامح الإصلاح الاقتصادي في سورية، بحث منشور عن جمعية العلوم الاقتصادية السورية، الانترنيت.

وتفريطهم بها لان العلاقة بينهم وبين أموال المؤسسة علاقة غير مباشرة،وبالتالي ضعيفة كما سنرى.

حيث لا يختلف اثنان في إن صاحب المنشأة أو الشركة الخاصة يسعى لاختيار أفضل المدراء والمختصين من أصحاب الخبرة في منشأته لمساعدته في أدارتها والقيام بالأعمال الإنتاجية فيها،بالنظر لماله من مصلحه مباشرة في ذلك،نرى هذا السلوك غير مؤكد في المؤسسة العامة بصورة مستمرة،أو شاملة بسبب ضعف العلاقة بين مدير المؤسسة ومصلحتها. إن المشكلة الرئيسية في الملكية العامة لوسائل الإنتاج ضمن النظام الاشتراكي المغلق،هي، كما لاحظ الرئيس السابق غورباتشوف، إيجاد الأشكال الأكثر فعالية وعصرية للربط بين الملكية الاجتماعية والاهتمام الفردي[1]، وهاتان حسنتان لا يجمعان بسهولة كما اعتقد.

ثالثا: الانتقال إلى آلية السوق في التعامل الاقتصادي

من الجدير بالذكر إن الاشتراكية الماركسية لم تلغ القوانين الاقتصادية التي تتضمنها النظرية الكلاسيكية والنظرية النيوكلاسيكية بل اعتمدت على هذه القوانين في تحليلها ووصولها إلى استنتاجات ومن أهم هذه القوانين قانون العرض والطلب الذي يعتبر ركناً من أركان نظرية القيمة وتحديد الأسعار، لقد

(١) گورباتشوف، البيروسترويكا، محاولات إعادة البناء، ص٩١.

خالف المخططون هذا القانون في الغالب،ولكنهم لم يستطيعوا أن يلغوه ولا أن يتجنبوا نتائجه، ومنطوق هذا القانون هو إن أسعار السلع والخدمات تتحدد في السوق التي تسودها المزاحمة الحرة بالحدود التي تؤمن توازن الكمية المعروضة منها (عرضها) مع الكمية المطلوبة منها(طلبها)أي إنها لا تحدد بقرارات سلطوية ومن أهم شروط السوق الواحدة المزاحمة المشروعة بين العارضين بين الطالبين ففي مثل هذه السوق يكون لكل سعر من أسعار السلع حجم محدد من الطلب وحجم محدد من العرض ولا يستقر السعر إلا عندما يتساوى العرض مع الطلب،ومن شأن هذا القانون أن يقيس سلم الطلب الاجتماعي،أي رغبات المجتمع،ومن ثم يكون من الأولى عدم معارضته أو مخالفته بصورة عامة،ضمن المسلم به من انه إذا قامت السلطة المركزية بتحديد سعر كلفة ما بأقل من سعر التوازن بين طلب السلعة وعرضها،وبقيت كمية السلعة المعروضة ثابتة وغير كافية لتلبية الطلب بالسعر المحدود، إذا حصل هذا فلا بد أن تحصل النتيجتان التاليتان:

١ـ نفاد كمية السلعة المعروضة من قبل الشارين قبل أن يستطيع جميع طالبيها الحصول على طلبهم منها،وبالتالي حرمان بعض الأشخاص من السلعة بالسعر المحدد، ويعبر عن هذا الوضع وقوف الناس في صفوف طويلة أمام مراكز توزيع السلع.

٢ـ بيع السلعة في السوق السوداء بسعر أعلى من السعر المحدد لتلبية الطلب المستعد للشراء بسعر أقل ولذلك تروج السوق السوداء،بل الأسواق السوداء في الأنظمة التي تلجا إلى التسعير الإجباري خلافا لقانون العرض والطلب.

ولكي لا يحدث هذا تلجأ السلطات إلى التقنين(Ration) أي: تحديد حصص الأفراد من السلعة بموجب وثائق تعد لهذا الهدف، ويتم توزيع السلعة موضوع البحث عليهم وفقاً للكيان المحدد في هذه الوثائق (بطاقة تموين) بطاقة السلعة الغذائية المهمة المدعومة من الدولة في فترات الحروب لصالح الفئات ذات الدخل المنخفض والتقنين هو حالة استثنائية خارجه عن توازن العرض مع الطلب طالما إن سعر السلعة المقننة يقل عن سعر التوازن.ولذلك فان تطبيقه يعد نوعاً من الضغط على الطلب لكي يتراجع جزء منه إلى (طلب مؤجل) فينخفض الطلب الكلي إلى حدود العرض الكلي المتاح وكذلك الأمر بالنسبة للأجر في حالة العرض والطلب على العمل، هذا يعني إن الاعتماد على القوانين الاقتصادية وآلية السوق في تحديد الأسعار والأجور يمنع التشوهات الاقتصادية ويحد من الانحرافات لأن هذه الآلية قائمة على سلوكية ثابتة للبشر اتجاه المنافع،ولا يجوز مخالفتها إلا بصورة استثنائية محدودة عندما تدعو الضرورة، لأنها تساعد على تحقيق

الوصول إلى الإنتاج الأمثل كما سبق إن رأينا. وعندما تكون القرارات والإجراءات الحكومية المركزية مطابقة لقوانين العرض والطلب في سوق نادرة الحصول وصعبة المنال لعدم قدرة السلطات المركزية على متابعة حركة العوامل المؤثرة يوما بيوم وبدرجة سرعة حركة هذه العوامل،مما يجعل القرارات متخلفة زمنياً عن تحركات السوق (إذ من غير الممكن أن تكون القرارات الإدارية مهما كانت مجساتها كفوءة بنفس سرعة آلية السوق ـ اليد الخفية ـ) ولاشك إن محاولة إصدار قرارات مطابقة لقوانين العرض والطلب زمنياً ومكانياً ومضموناً في سوق تسودها المزاحة هي محاولة عقيمة، وطالما يمكن من خلال الإصلاح الاقتصادي في العراق العودة إلى آلية السوق لتحقيق ذلك فمن الأفضل دوماً مراعاة القوانين الاقتصادية في آلية التعامل بين العارضين والطالبين سواء كان هؤلاء أو أولئك من القطاع العام أو الخاص أو المشترك أو التعاوني لأن هذه الآلية تعكس رغبات المجتمع وتساعد على الوصول إلى حالة الإنتاج الأمثل الموافقة لمصلحة المجتمع القصوى.وأي تأثير مرغوب أو هدف هام وله مبرراته يمكن إحداثه بواسطة سياسات الدولة عبر هذه القوانين بالتسليم بها وليس بمخالفتها[1].

(١) د. حيدر غيبة المصدر سابق، ص٢٣٢.

رابعا: أهداف برنامج الإصلاح :

ـ إحداث زيادة تدريجية في معدلات النمو الاقتصادي وتحسين مستوى الخدمات العامة المقدمة للجمهور وإعادة بناء مرافق خدمات عامة تخضع للمساءلة وتستجيب لحاجات المواطنين، ومنها الكهرباء والماء والطرق والجسور والمستشفيات.

ـ زيادة مساهمة القطاعات الإنتاجية غير النفط في الناتج المحلي الإجمالي وتنويع القاعدة الإنتاجية.

ـ إصلاح تشوهات جهاز الأسعار وإيجاد الأرضيات اللازمة لعمل آليات اقتصاد السوق.

ـ التخلي عن الدعم الحكومي والتخلص من أثره في زيادة العجز في الموازنة.

ـ احتواء معدلات التضخم ضمن معدلات منخفضة.

ـ امتصاص البطالة وتقليل نسبتها إلى مستوى مقبول من خلال إيجاد عدد كاف من الوظائف وفرص العمل المنتجة.

ـ تعزيز وضع احتياطيات العراق من العملات الأجنبية.

ـ المحافظة على استقرار سعر صرف الدينار.

ـ تخفيض عجز الموازنة العامة كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي.

ـ استكمال حزمة الأمان الاجتماعي للحد من الفقر.

ـ تحرير التجارة الخارجية.

ـ خصخصة بعض الشركات والقطاعات لإفساح المجال أمام القطاع الخاص للمشاركة الأوسع في النشاط الاقتصادي.

ـ استقطاب وجذب الاستثمارات الأجنبية.

ـ أنشاء أجهزة شفافة وخاضعة للمساءلة مهمتها أدارة موارد النفط وغيره من الموارد العامة.

خامسا: وصف الفترة الانتقالية للإصلاح الاقتصادي :

ا ـ ملامح ما قبل الانتقال:

ـ فكر اشتراكي مخطط مركزياً شمولي وسيطرة القطاع العام.

ـ اقتصاد ريعي وظهور الآثار المنحرفة للريع واستحواذ صاحب السلطة على الريع يمنحه قوة اقتصادية كبيرة فأقمت لديه الميول الاستبدادية وتضخمت أجهزة الدولة لذلك[1].

ـ تشوه هيكلي إذ إن القطاعات الإنتاجية التي تضم نسب مرتفعة من المشتغلين لا تساهم إلا بنسب ضئيلة في تكوين الناتج المحلي الإجمالي وقطاع النفط لا يحتاج سوى نسبة ضئيلة

(١) د. أحمد عباس الوزان، برامج الإصلاح الاقتصادي في العراق التزام قسري أم خيار حر، مقال، جريدة التآخي، الاثنين، ٤ يونيو ٢٠٠٧.

من المشتغلين ويهيمن على تكوين الناتج المحلي الإجمالي ويهيمن تبعاً لذلك على إجمالي الصادرات فتشوه هيكل الصادرات وأصبح معدل التبادل الخارجي لغير صالح العراق.

ـ تشوه هيكل الأسعار النسبية بين القطاعات الاقتصادية لغير صالح القطاعات الإنتاجية المفتوحة للمنافسة الدولية.

ـ تهتك الطاقة الاستيعابية للاستثمار بسبب التآكل وعدم الصيانة والتدمير المباشر من خلال الحروب وتبعاتها.

ـ حصول صدمة عرض في الاقتصاد العراقي أدت إلى تزامن التضخم مع البطالة ودخول الاقتصاد في عنق الزجاجة (التضخم الركودي)[1].

ـ حصول فجوة خارجية في ميزان المدفوعات بين الصادرات والاستيرادات.

ـ حصول فجوة داخلية بين (الادخار والاستثمار) مما أدى إلى مشكلة تمويل نجم عنها تمويل من مصادر غير اعتيادية كالتمويل بالعجز (الإصدار النقدي الجديد بما يفوق حجم المعاملات في الاقتصاد) وتراكم ديون خارجية من قروض وفوائدها

(١) قصي عبود الجابري، بناء نموذج قياسي لتحليل آثار صدمة العرض في الاقتصاد العراقي المحاصر، أطروحة دكتوراه، الجامعة المستنصرية، ١٩٩٥، ص٧ ـ ١٤.

وتعويضات بلغت ما يقارب (١٣٠ مليار دولار)

هذه الملامح لاختلالات هيكلية وتمويلية وإدارية وأيدلوجية سنعرضها من خلال الأرقام والأشكال لاحقا .

٢ـ تحديات المرحلة الانتقالية:

أ: تحديات الواقع:

ـ غياب الأمن واستنزاف الإيرادات العامة في محاربة الإرهاب والتخفيف من أثاره بدلا من الأعمار والتنمية.

ـ غياب المساواة في الظروف والفرص بين الفاعلين الاقتصاديين في القطاعات المختلفة.

ـ عدم وجود سوق في العراق تنطبق عليها شروط المنافسة ويمكن أن تعمل بكفاءة في توجيه الموارد الاقتصادية.

ـ وجود تشوهات هيكلية في الأسعار والإنتاج والإنفاق والتشغيل والاستثمار والاستيراد والتصدير ومعظم المتغيرات الاقتصادية.

ـ غياب الشفافية وتفاقم الفساد الإداري والمالي وتقزم أداء الإدارات.

ـ تفاقم العبء الاجتماعي المصاحب لإجراءات الانتقال.

ب: جدلية الدين والسياسة:

إن الدين إذا لم يستغل أو يحرف أو يثقل بالبدع والأوهام والدجل والخرافات المخالفة للمنطق والعلم والحقيقة من جهة، وإذا لم يصب بالجمود والتزمت ـ كما هو حال غلق باب الاجتهاد ـ إلى الحد الذي يصبح معه مكبلاً للفكر السليم وعائقاً بوجه التقدم العلمي والاقتصادي والإصلاح الاجتماعي من جهة ثانية، يعد منظومة قيم اجتماعية واقتصادية متكاملة قادرة على القيام بوظائف مؤسسية في الميادين كافة إذا ما ترجم إلى سلوك معاملاتي ينساق مع حديث الرسول الأعظم ﷺ »الدين المعاملة»، حيث يتولى زرع القيم الأخلاقية الداعمة للتطور الاجتماعي والإنماء الاقتصادي والتقدم العلمي والتكنولوجي، كالصدق والأمانة وحسن المعاملة والعدل والتعاون والتوفير وعدم البذخ وإتقان العمل والإخلاص والعلم وغير ذلك من القيم التي تساهم في نجاح الفرد وتقدم الأمم على السواء،كذلك للدين وظيفة روحية هامة في حياة الإنسان وهي زرع الأمل في النفوس والمساعدة على التحمل والصبر والتضحية مما يساهم في تذليل العقبات وتحقيق الأهداف وما أكثر هذه العقبات التي تعترض سبيل الفرد والجماعة،كما إن الدين له الفضل في ربط الناس ببعضهم في السراء والضراء والتضامن في الدفاع عن الحق والوطن وأداء الواجبات

الخاصة والعامة[١].

لقد توقع ماركس اختفاء الدين والعائلة أو(الأسرة البرجوازية) والمؤسسات المقدسة الأخرى مع اختفاء الطبقات الاجتماعية المتمايزة، لذلك دعا الماركسيون إلى التعجيل بذلك والتخلي عن ممارسة الدين، وبالرغم من إن الرأسمالية تقوم على قاعدة مادية أيضا إلا إنها تتعايش مع الدين ولا تدعو إلى محاربته نظرياً لأن حرية العقيدة تتفق مع الحرية الاقتصادية برغم إن كلاً من الدين المسيحي والدين الإسلامي يدعو إلى الحد من غلو الرأسمالية، وقد جاء في القرآن الكريم عدد من الآيات التي تدعو إلى الإنفاق في سبيل الله والتذكير بان الناس مستخلفون على المال في الأرض ليس إلا، لأن الملك لله وحده، وبالرغم من إن (المال والبنون) زينة الحياة الدنيا إلا إن الإسلام لا يجوَز كنز الذهب والفضة لان المال ليس إلا لسد الحاجة والاستثمار. ومن هذه الآيات ﴿**وأنفقوا في سبيل الله ولا تلقوا بأيديكم إلى التهلكة وأحسنوا إن الله يحب المحسنين**﴾[٢]. ﴿**ولا تجعل يدك مغلولةً إلى عنقك** (أي لا تمسكها عن الإنفاق) **ولا تبسطها كل البسط** (أي لا تنفق كل شيء) **فتقعد ملوماً محسوراً**﴾[٣]، وكذلك ﴿**وفي أموالهم**

(١) د. حيدر غيبة، مصدر السابق، ص١٤٧.
(٢) القرآن الكريم، سورة البقرة، الآية ١٩٥.
(٣) القرآن الكريم، سورة الإسراء، الآية ٢٩.

حقٌّ للسائل والمحروم﴾[1]، و ﴿**ومالكم إلا تنفقوا في سبيل الله ولله ميراث السموات والأرض...﴾**[2].

كما جاء في الإنجيل أيضا (العهد الجديد)عبارات تحض على التجرد من المادة ومنها: «لا تجمعوا لكم كنوزاً على الأرض، حيث يفسد السوس والصدأ كل شيء، وينقب اللصوص ويسرقون، بل اجمعوا لكم كنوز في السماء حيث لا يفسد السوس والصدأ أي شيء، ولا ينقب اللصوص ولا يسرقون، فحيث يكون كنزك يكون قلبك»[3].

وكذلك «لا يقدر احد أن يخدم سيدين،لأنه إما أن يبغض أحدهما ويحب الأخر، وإما أن يتبع أحدهما وينبذ الأخر. فأنتم لا تقدرون أن تخدموا الله والمال»[4]، وكذلك الكتاب يقول: «الأرض وما عليها للرب»[5]، وكذلك «من لا يريد أن يعمل لا يحق له أن يأكل»[6].

(١) القرآن الكريم، سورة الذاريات، الآية ١٩.
(٢) القرآن الكريم، سورة الحديد، الآية ١٠.
(٣) العهد الجديد، أنجيل متى، الفصل٦، الآيات ١٩ـ٢١.
(٤) العهد الجديد، إنجيل متى، الفصل ٦، الآية ٢٤.
(٥) العهد الجديد، من رسالة بولص الأول إلى كورنتوس، الآية ٢٦.
(٦) العهد الجديد، من رسالة بولس الثانية إلى سالونيكي ، الفصل ٢، الآية ٦.

من هنا يتضح إن التحدي الذي يواجه الإصلاح الاقتصادي في العراق لا يأتي من المزاوجة المحمودة بين (الدين والسياسة) أو العزلة المستحيلة بينهما، وإنما يأتي من الفهم المبتور للدين الذي يعيق عمل المنظومة السلوكية له ويدفع بها إلى خانة العواطف المنفلتة وخلط التقاليد والموروث السيئ والسنن المجتمعية والقبلية والخزعبلات الساذجة المرتدية رداء الدين، وسرعان ما تعلق أسباب الإعاقة على شماعة (هذا الرداء) دون التفحص عن إن الرداء يحوي بداخله منظومة الدين أم مجرد منظومة الخزعبلات.

ج ـ جدلية المركزية واللامركزية:

انسجاما مع التوجه اللامركزي في إدارة الدولة سوف تكون على الحكومة التزامات تتعلق بضرورة تأمين المشاركة للإفراد المعنيين بإشباع الحاجات الأساسية وفي وضع الأولويات من اجل تحقيق التنمية المستديمة وإدارة الموارد المالية المتاحة لكل محافظة أو إقليم سواء بالنسبة لتخصيصات الموازنة العامة للدولة أو المنح والقروض المخصصة لبرامج إعادة الأعمار وتنفيذ المشاريع التنموية، كما سيكون على الحكومة مواجهة مشاكل كثيرة في مجال تحديد الصلاحيات والمسؤوليات فيما يتعلق بوضع

الأولويات وإبرام العقود ومنح التراخيص وتنفيذها وصلاحيات الصرف بين الأقاليم والمحافظات وبين حكومة المركز من جهة وبين المحافظين ومجالس المحافظات من جهة أخرى.

أن جزءاً من مهام الوزارات القطاعية على صعيد إعداد وتنفيذ الخطط والبرامج التنموية ينبغي أن تنتقل إلى المحافظات لتتولى تحديد احتياجاتها من مشاريع البنى التحتية ذات المساس المباشر بتطوير حياة المواطنين وتحسين نوعية الحياة مثل خدمات الصحة والتعليم وتوفير مياه الشرب والصرف الصحي وإكساء الشوارع وتحسين البيئة وغيرها من المشاريع المشابهة. والأنفاق الاستثماري على هذه المشاريع سيؤدي حتما إلى تحريك النشاط الاقتصادي في المحافظات وتحفيز القطاع الخاص وإيجاد فرص عمل جديدة لمعالجة البطالة والحد من الفقر وفتح آفاق وفرص جديدة لدعم التنمية العادلة في عموم مناطق العراق، والى ردم الهوة في مستويات الحرمان ومستوى تطور المحافظات الموروثة من النظام السابق.

وقد أظهرت نتائج مسح أحوال المعيشة في العراق عام ٢٠٠٣،وجود تباين واضح في مستوى الإشباع من الخدمات الرئيسية والوضع الاقتصادي للأسرة على مستوى العراق،

حيث تشير البيانات إلى أن ٢,٣١٪ من مجموع الأسر تحصل على مستوى إشباع متدني و٨,٤٤٪ تحصل على مستوى متوسط و١,٢٤٪ تحصل على مستوى عالٍ، وقد تم اختيار ستة مؤشرات لقياس مستوى الإشباع وهي: التعليم،الصحة، الماء والكهرباء والصرف الصحي، السكن، محيط السكن والوضع الاقتصادي للأسرة.

وقد انعكست هذه المؤشرات على التفاوت في مستوى تطور المحافظات وعلى مستوى الإشباع من الخدمات الأساسية للمواطنين، حيث أظهرت نتائج مسح الأحوال المعيشية وجود تفاوت ملحوظ في مستوى الإشباع من الحاجات الأساسية مما يتطلب أخذ هذا التفاوت بنظر الاعتبار عند توزيع الموارد بين الأقاليم والمحافظات وعدم اقتصاره على عدد السكان فقط.

أن مشروع تطوير المحافظات والأقاليم المدرج في الموازنة العامة للدولة في عام ٢٠٠٦ يمثل بداية العمل في برنامج تطوير المحافظات،وقد خصص له مبلغ (١٠٠٠) مليون دولار للأنفاق على مشاريع التطوير. وقد اعتمد عدد السكان في توزيع المبلغ بين المحافظات وذلك لعدم اكتمال المؤشرات الخاصة بدرجة الحرمان في حينها، ارتفع المبلغ ليصبح (٣٠٠٠) مليون دولار في عام ٢٠٠٧، وقد حددت المشروعات من قبل مجالس

المحافظات وبالتنسيق مع وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي والوزارات القطاعية حيث تم التركيز على المشاريع التي توفر الخدمات الأساسية للمواطنين والتي يمكن تنفيذها خلال العام لكي تعطي مردوداتها السريعة على صعيد الخدمات الأساسية والمساهمة في تشغيل المزيد من الأيدي العاملة لتقليل البطالة ورفع المستوى ألمعاشي للمواطنين. وقد تم تخويل المحافظين صلاحيات الوزير المختص في تعليمات وصلاحيات تنفيذ الموازنة الاستثمارية وذلك لتسهيل وتسريع تنفيذ المشاريع المدرجة ضمن برنامج تطوير المحافظات. غير إن تنفيذ البرنامج خلال عام ٢٠٠٦ قد تلكأ ولأسباب مالية وتنظيمية،ولغرض الوقوف بشكل دقيق على المعوقات التي اعترضت تنفيذ البرنامج، قامت وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي وبالتعاون مع البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة (UNDP) بتشخيص المشكلات التي تجابه تنفيذ البرنامج وسبل تذليلها لتجاوز السلبيات التي رافقت تنفيذ البرنامج الحالي وإيجاد الإطار العام لوضعه على المسار الصحيح وبما يؤمن رفع كفاءة تنفيذ المشاريع.

إن نجاح تنفيذ البرنامج لا يعتمد على حجم التخصيصات المالية فحسب، وإنما يتطلب اتخاذ الخطوات التنمية من قبل الأقاليم والمحافظات من اجل رفع الكفاءة التنفيذية وتجنب

الإخفاقات التي رافقت تنفيذ البرنامج في الفترات السابقة وهذا يتطلب ما يأتي:

* قيام الأقاليم والمحافظات بأعداد الاستراتيجيات التنموية ضمن الإطار العام لإستراتيجية التنمية الوطنية وإرسالها إلى وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي.

* وضع خطط للمدى المتوسط تتضمن:

ـ الأهداف الكمية المطلوب تحقيقها، ويمكن الاستعانة بمؤشرات مسح الأحوال المعيشية ومؤشرات التنمية البشرية في هذا المجال.

ـ تحديد الأولويات بشكل واضح وتوزيع المشاريع على سنوات الخطة وفقا لهذه الأولويات.

ـ تحديد متطلبات التنفيذ الأساسية لتجنب المعوقات والاختناقات التي يمكن أن تؤثر على كفاءة التنفيذ المشاريع والتوقيت الزمني لها.

ـ تحديد متطلبات تشغيل المشاريع بعد تنفيذها وخاصة ما يتعلق منها بتوفر الكوادر المؤهلة والاختصاصية، وينبغي التنسيق في هذا المجال بوقت مبكر مع الوزارات القطاعية المعنية.

* المباشرة ببناء نظام مؤسسي يعني بأمور التخطيط والتنمية

على مستوى المحافظة حيث يمكن أن يساهم هذا النظام في ترسيخ وتطوير أسس اللامركزية في إدارة التنمية.

* بناء نظم المعلومات لرفد الخطط والبرامج بالبيانات والمؤشرات المطلوبة.

* إعطاء الأهمية لتطوير الكوادر وبناء القدرات.

إن نجاح تنفيذ هذا البرنامج سيؤدي إلى أحداث تغيرات جوهرية في الواقع الذي تعيشه المحافظات وتحسين مستوى الخدمات الأساسية المقدم للمواطنين ورفع مستواهم ألمعاشي وتوليد فرص عمل جديدة تساهم في تقليل حجم البطالة وتقليص مساحة الفقر، كما سيساهم في ترسيخ أسس اللامركزية في إدارة الموارد وتحقيق التنمية الشاملة. ولمساعدة المحافظات وتمكينها من الاضطلاع بالمهام التنموية،فانه يتطلب إيجاد هياكل تنظيمية متخصصة في مجالات التخطيط والتنفيذ ضمن التشكيل الإداري للمحافظات وبناء قدراتها في هذه المجالات ووضع آلية للتنسيق بين المحافظات والوزارات ذات العلاقة

٣ـ الانتقالات حسب صندوق النقد الدولي والبنك الدولي :

يمر الاقتصاد العراقي بحالة انتقالية من اقتصاد مركزي أوامري إلى اقتصاد حر تحركه قوى السوق (العرض والطلب)

وجهاز أسعار كفوء، وبرنامج الإصلاح الاقتصادي يستوجب تحديد تحولات لتحقيق الانتقال من خلال إلزام العراق بثلاثة أنواع من الانتقالات بعضها متلازم والأخر متعاقب وهي:

أولا: الانتقال من النزاع إلى الاستقرار وإعادة التأهيل والأعمار.

ثانياً: الانتقال من هيمنة الدولة إلى التوجه نحو اقتصاد السوق.

ثالثاً : الانتقال من اقتصاد يعتمد على النفط إلى اقتصاد يعتمد على قاعدة إنتاجية متنوعة.

أ) الانتقال حسب صندوق النقد الدولي :

بموجب الالتزامات الاقتصادية والمالية المترتبة على العراق في إطار اتفاقية الاستعداد للأخذ بالوصفة الجاهزة للإصلاح الاقتصادي والترتيبات المساندة (SBA) المبرمة في ٢٣/ ١١/ ٢٠٠٥ وهي جزء من متطلبات اتفاقية نادي باريس المبرمة في ٢١/ ١١/ ٢٠٠٤ لغرض خفض الديون العراقية وهذه الاتفاقية لها قوة ضغط كبيرة على صناعة القرار الاقتصادي العراقي وتهدف إلى تحقيق الاستقرار الاقتصادي بالدرجة الأساسية من اجل خلق شروط النمو المستديم، من

خلال الالتزام بالوصفة الآتية :

ـ تحقيق الاستقرار النقدي والسيطرة على عرض النقد (اعتماد سياسة نقدية متشددة) من قبل البنك المركزي (رفع سعر الفائدة ورفع سعر صرف الدينار مقابل الدولار) لجعل السياسة النقدية كابحة لمعدلات نمو الإنفاق الحكومي بغية السيطرة على التضخم وخفض معدلاته والتأثير على أسواق السلع والخدمات بالتبعية.

ـ إزالة التشوهات في نظام الأسعار من خلال :

* خفض الدعم الحكومي للسلع والخدمات وخاصة مدخلات الإنتاج .

* إزالة القيود التي تحدد التذبذب الحر للأسعار.

* محاربة التهريب وخاصة المشتقات النفطية من خلال رفع أسعارها لتقارب الأسعار العالمية .

ـ تخفيض النفقات العامة في الموازنة من اجل تقليص دور الدولة في النشاط الاقتصادي من خلال خفض النفقات التحويلية والتوزيعية والدعم الحكومي ومراجعة البطاقة التموينية بغية إلغائها وتوجيه الإنفاق باتجاه المجالات الاستثمارية بما يضمن تصحيح الاختلال في أوجه الإنفاق العام.

ـ خصخصة شركات القطاع العام بعد دراسة ووضع آلية ملائمة لتأهيلها وتلافي الخسائر القائمة والمحتملة من جراء ذلك.

ـ تطوير آليات عمل الجهاز المصرفي وتفعيل دوره في التمويل وخلق الائتمان.

ـ تحسين الأداء الإدارة العامة والإدارة الاقتصادية من خلال:

محاربة الفساد الإداري والمالي ، التخطيط الكفوء ووضع الاستراتيجيات، تطوير الخبرات والآليات لإبرام العقود ومنح التراخيص ، خصخصة بعض الشركات العامة ، حوكمة الشركات العامة التي لا تخضع للخصخصة ، إصلاح الجهاز المصرفي ، إصلاح سوق العراق للأوراق المالية ، إصلاح شركات التأمين ، إقامة محميات استثمارية سواء كانت أمنية أو/ ومن خلال التشريعات التي تحمي حقوق المستثمر .

هذه الإجراءات سوف :

تخلق آليات السوق ويعمل جهاز الأسعار بعد إزالة تشوهاته وتكون البيئة ملائمة لحركة رؤوس الأموال والاستثمار وتفسح المجال للقطاع الخاص لتحريك النشاط الاقتصادي بما يؤدي إلى رفع مستوى كفاءة الأداء الاقتصادي ، ولكن يفترض

ان لا تؤخذ كمسلمات غير قابلة للمراجعة والتفاوض لان لها آثار اجتماعية واقتصادية يمكن ان تسبب انهيار أنظمة راسخة وليس نظام فتي كما هو حال العراق يمر بكل أنواع الانتقالات السياسية والاقتصادية ويخوض حربا ضروساً ضد الإرهاب نيابةً عن العالم ، لذلك لابد ان تكون ضمن رؤيا عراقية ناضجة.

ب) الانتقال حسب البنك الدولي :

يمارس ضغوط اقل من خلال الحث على الأخذ بوصفة التنمية المقترنة بالتحول نحو اقتصاديات السوق وفق الأتي:

* توفير مستلزمات التنمية من خلال إيجاد وتطوير البنى التحتية وتأهيل مصادر الموارد الاقتصادية.

* التأثير في الهياكل الإنتاجية وتنويع القاعدة الإنتاجية لمعالجة الاختلال القطاعي والتحرر من الاقتصاد أحادي الجانب.

* وضع إستراتيجية تنمية شاملة تجيب عن الأسئلة الآتية:

* ما هو الدور الاقتصادي الأمثل للدولة؟

* ما هي حدود وإمكانيات خلق وتشغيل آليات السوق في العراق؟

* ما هي أشكال الملكية الأكثر تلاؤماً لتحقيق الإصلاح الاقتصادي وهدف التنمية؟

ما هي العلاقة المثلى بين المركزية واللامركزية في إدارة التنمية ، أي بين تنمية قطاعية يقودها المركز وتنمية إقليمية تقودها الإدارات المحلية في المحافظات والأقاليم؟

أي سياسات نمو يتم اعتمادها في هذه الإستراتيجية؟

ا- ماذا نحتاج للالتزام بذلك؟

أ- إزالة المعوقات والكوابح من أمام انتشار وتطور العلاقات الرأسمالية في جميع مفاصل الاقتصاد الوطني من خلال الأتي:

- إزالة تدريجية ومدروسة وبخطى ثابتة وبتواريخ محددة لهيمنة الدولة (القطاع العام) على الاقتصاد وإفساح المجال للقطاع الخاص ليكون المحرك للفعاليات الاقتصادية وتأشير الفرص المحفزة له.

- إزالة الترهل والثقل الموجود في القوانين والأنظمة والضوابط والتعليمات السابقة التي تعطل المبادرة وتحاصر وتعيق نشاط القطاع الخاص.

- إزالة تأثير الأطر والبنى الاجتماعية والمؤسسية والثقافية التي كانت سائدة قبل الشروع بالتحول نحو الرأسمالية.

ب- يكون دور الحكومة في الإصلاح الاقتصادي كما يأتي :

- أيجاد القوانين والتشريعات الكفيلة بحماية حرية الأفراد في

اتخاذ قراراتهم الاقتصادية وفق منطق الرشادة والعقلانية الاقتصادية.

ـ توفير الأغطية القانونية لحماية الملكية الخاصة وتشجيعها.

ـ خلق البيئة الملائمة لعمل آلية السوق وتوفير الظروف لعمل قوانين السوق والمنافسة الكفيلة بتحقيق الكفاءة الاقتصادية.

ـ الاستثمار في المجالات والأنشطة التي لا يلج إليها القطاع الخاص وخاصة البنى التحتية + الصناعات الإستراتيجية + البحث والتطوير + الحماية الاجتماعية + أي مجال فيه مخاطر رادعة للقطاع الخاص...تبقى للدولة وكذلك المشاريع العامة التي تقدم الخدمات العامة وتساهم في خلق البيئة الملائمة لاستثمارات القطاع الخاص وتخفض كلف الاستثمار، وما سواها تذهب للقطاع الخاص.. بمعنى أخر، أي مجال لا يلج إليه القطاع الخاص رغم السياسات التشجيعية والامتيازات يبقى يدار من قبل الدولة.

ـ الانتقال من النزاع السياسي إلى الاستقرار ومن معاداة الانتقال والخلاف الايدولوجي إلى قبول الانتقال والتعايش معه والانتقال من التخريب للمال العام والتسويف الإداري وتبني فكرة الإعاقة والإفشال لجهود الحكومة إلى الشروع بحملة واسعة لإعادة التأهيل والأعمار وتشغيل الطاقات الإنتاجية المتاحة

لاستغلالها الاستغلال الأمثل في تقديم الخدمات الممكنة.

ـ اعتماد آلية علمية دقيقة لتأهيل شركات القطاع العام، حيث يرى البنك الدولي (إنّ العديد من الشركات المملوكة للدولة تمتلك مقومات استعادة ربحيتها ويمكن ان تكون مصدراً رئيسياً لخلق فرص عمل جديدة) وخصخصة بعضها وحوكمة البعض الأخر وفق معايير اقتصادية بحتة بحيث تحدد نسب التحول والمساهمة بمدى قدرة الإدارة على تحقيق الإنتاج الأمثل ومدى استعداد رأس المال الخاص الولوج مثل هذه الأنشطة ومدى إمكانية الحكومة من تلافي الأثر الاجتماعي الناجم عن التحول نحو اقتصاد السوق وما يصاحبه من ضغوط سياسية.

أدارة الإيرادات النفطية بما يضمن توجيهها نحو أقامة البنى التحتية وتوسيع الطاقة الاستيعابية للاستثمار في القطاعات الإنتاجية والخدمية غير النفطية بما يضمن تقليل الأهمية النسبية للقطاع النفطي في الناتج المحلي الإجمالي لصالح القطاعات الأخرى بما يضمن تنويع القاعدة الإنتاجية.

على الدولة تطوير إمكانية القطاع الخاص ليصبح محركاً رئيساً للاقتصاد وعماد التنمية من خلال إعادة الأمن والاستقرار وتطوير البناء المؤسسي وتحسين الإدارة ومحاربة الفساد الإداري والمالي الذي يعد أهم عقبة تواجه تطور القطاع الخاص.

ـ الإبقاء على دور فاعل للدولة في الأمد القريب والسعي لإيجاد شراكة بين القطاعين العام والخاص من اجل المساهمة في تحقيق التغيرات الهيكلية المطلوبة.

ـ تخفيف شدة الفقر (العبء الاجتماعي المصاحب للتحولات) من خلال:

* توسيع نطاق شبكة الحماية وضمان الثبات والاستمرارية في تمويلها من اجل تفادي الأعباء الاجتماعية المرافقة لفترة التحول والإصلاح الاقتصادي.

* إجراء مسح شامل ودقيق للأسر الفقيرة وفق معايير سليمة بغية تفادي تسرب المساعدات إلى الأسر الأقل احتياجاً.

* إقامة مؤسسات رصينة لرعاية الفئات العاجزة والقاصرة (الأيتام، المعوقين،المسنين).

هذه المهام تستوجب اتخاذ إجراءات في البناء التشريعي والاقتصادي والمؤسسي للدولة في مفاصلها كافة سوف نمر على أهمها لاحقاً.

٢ـ الانضمام إلى منظمة التجارة العالمية :

كان الكثير من الكتاب يعتقد أن تزايد موجة العولمة وإجراءات تحرير التجارة العالمية، وبخاصة في ضوء مقررات

دورة أوراجواى سوف تؤدى إلى مزيد من الكفاءة في توزيع وتخصيص الموارد، ومن ثم زيادة الدخل العالمي، وأن البلاد النامية سوف تستفيد من هذه الزيادة، استنادا على علاقة نظرية مفترضة بين التجارة والنمو الاقتصادي، من خلال تحسين فرص وصولها إلى الأسواق الخارجية، وزيادة القدرة التنافسية عالمياً، وتعزيز قدرتها على جذب الاستثمارات الأجنبية المباشرة وما سيأتي في ركابها من تكنولوجيا حديثة وإدارة متقدمة، على النحو الذي سيحسن من موازين مدفوعاتها، ومن ثم تقليل حاجتها للاستدانة الخارجية[١].

ولكن بالنظر إلى الآثار التي نجمت عن العولمة وإجراءات تحرير التجارة الخارجية واندماج البلاد النامية في النظام الجديد للتجارة العالمية، فسوف نلاحظ الكثير من الحقائق التي تظهر الوضع غير المتكافئ الذي تحتله مجموعة هذه البلاد في الاقتصاد العالمي، حيث ظل نصيب مجموعة البلاد النامية من التجارة العالمية ثابتاً تقريباً خلال العقود الثلاثة الماضية حول ١٨٪ بما في ذلك نصيب الدول المصدرة للنفط رغم أن سكان هذه المجموعة من البلاد يشكلون ٧٥٪ من إجمالي سكان العالم وقد

(١) ينظر: البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة (U.N.D.P) تقرير عن التنمية البشرية في عام ١٩٩٧، الطبعة العربية ص٨٢.

ظل هذا النصيب يتقلب حول هذه النسبة طبقاً لتقلبات أسعار النفط، أما إذا استبعدنا النفط من الصورة، فإن نصيب مجموعة البلاد النامية من التجارة العالمية ينخفض عن ذلك بكثير، وقد استطاعت مجموعة النمور الآسيوية أن تزيد من نصيبها من التجارة العالمية من ٤,٦٪ في عام ١٩٧١ إلى ١٢,٥٪ في عام ١٩٩١ (ثم مال نصيبها للتدهور بعد اندلاع الأزمة الاقتصادية فيها في صيف ١٩٩٧) في الوقت الذي أتجه فيه نصيب البلاد الأقل نمواً «التي يعرفها البنك الدولي بأنها مجموعة الدول التي لا يزيد فيها دخل المواطن على دولار واحد في اليوم وتضم هذه المجموعة ٤٨ دولة منها ٤٢ دولة أفريقية، وكان نصيبها في التجارة العالمية حوالي ١,٤٪ في عام ١٩٦٠ » اتجه فيه نصيبها إلى حوالي ٤٠.٪ في عام ١٩٩٥ والتي يمثل عدد سكانها ما لا يقل عن ١٠٪من إجمالي سكان العالم وهو ما يعادل ثلث نصيبها منذ عقدين من الزمان[١].

وفيما يتعلق بالتطور الذي طرأ على الهيكل السلعي لصادرات مجموعة البلاد النامية، فقد حصلت تغيرات في العقدين الماضيين فقد انخفض النصيب النسبي للسلع الزراعية والسلع المنجمية والوقود من إجمالي الصادرات، بينما زاد النصيب النسبي

(١) المصدر السابق.

للصادرات الصناعية، حصل هذا التغيير بجهود بعض الدول النامية (النمور الآسيوية) وأمريكا اللاتينية أما غالبية الدول النامية فقد ظل الهيكل السلعي لصادراتها كما هو،[1] وبالرغم من ارتفاع حجم التجارة الدولية إلى(٦,٧)تريليون دولار عام ١٩٩٥ والى (٩) تريليون دولار سنويا عام ٢٠٠٢ فقد ظل نصيب مجموعة البلاد النامية من التجارة العالمية ثابتا خلال العقود الثلاثة الماضية حول ١٨٪ بما في ذلك نصيب الدول المصدرة للنفط[2].

٧- الكلفة الاجتماعية للمرحلة الانتقالية :

تؤثر إجراءات الانتقال على مجمل الأوضاع الاجتماعية نظراً للعلاقة الوثيقة بين ملكية الثروة والدخل والمستوى المعاشي والاجتماعي ، حيث يترتب على الانتقال تغيير مواز في توزيع الدخل المحلي في ما بين الخارج (الأجانب) والداخل (المواطنين) من ناحية ، وداخل الطبقات والشرائح الاجتماعية المحلية من ناحية أخرى، كما إنها تكون ذات طابع انكماشي ناجم عن كون

(١) د. رمزي زكي الطريق إلى سياتل ـ آثار العولمة وأوهام الجري وراء السراب، مجلة النهج سوريا، العدد ٥٧، ص٩.

(٢) ينظر: البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة (U.N.D.P) تقرير عن التنمية البشرية في عام ١٩٩٧، الطبعة العربية ص٨٥.

برامج التثبيت والتكيف الهيكلي تخلق تسرب كبير للقوة الشرائية من دورة الدخل نحو الخارج لأنها تشبع من خلال المستور المنافس الرخيص وتقضي على القواعد الإنتاجية المحلية لان التسرب سوف يبتلع كل الحقن المحتمل في دورة الدخل حيث إن تلك البرامج معدة بدقة من أجل ابتلاع أي فائض للطلب المحلي، حيث ترتب على الإجراءات والسياسات النقدية والمالية التي انطوت عليها (خفض الإنفاق العام الاستثماري ، كبح الاستثمار الخاص المحلى من خلال زيادة سعر الفائدة والسقوف الائتمانية وزيادة أسعار الطاقة والمواد الخام)، وترتب على ذلك حدوث تدهور ملحوظ في معدلات نمو الناتج الإجمالي ، ومعدلات النمو القطاعية ، وخفض معدلات الاستثمار ، وكل ذلك اثر بالضرورة بشكل عام على مستويات الطلب والتوظف والدخل لمختلف طبقات وشرائح المجتمع ، والخضوع لوصفات جاهزة من جراء الضغوط الناجمة عن الديون الخارجية التي تم اقتراضها في فترات الحروب السابقة دون ضوابط والتي حان سداد الكثير منها بعد سقوط الطاغية ، فوقعنا في فخ المديونية الذي أسلمنا في النهاية لصندوق النقد الدولي والبنك الدولي لنذعن لما تمليه هاتان المؤسستان من سياسات ليبرالية وان كانت تمثل هدف مرغوب إلا إنها تقرض دفعة واحدة في ظروف تعج بالمشاكل والموروثات والانهيارات الاجتماعية وعداء المحيط للتجربة العراقية برمتها،

الأمر الذي يجعل كلفة الانتقال الاجتماعية والاقتصادية والأمنية باهظة، وقد أثر ذلك بقوة على توزيع الدخل المحلي، وتشير المحصلة المرئية حاليا لتراكمات آثار هذه السياسات إلى أن نمطا جديدا لتوزيع الدخل يجري الآن لصالح رأس المال وضد صالح العمل، وقد نجم عن ذلك ، بالتبعية أن هناك تباينات شديدة تحدث الآن في مستوى معيشة الطبقات والشرائح الاجتماعية المختلفة طبقا للتغير الذي حدث في دخولها، فالتمايز الاجتماعي الذي نجم عن هذه السياسات ، لم يكن قاصرا على التمايز بين الطبقات الاجتماعية المختلفة ، وإنما أيضا داخل صفوف تلك الطبقات. هذا يعني رسم خريطة جديدة من علاقات القوى الاجتماعية التي يجري الآن تشكيلها في البلدان التي طبقت برامج التثبيت الهيكلي، هذه الخارطة تتبلور اليوم في ظل العولمة بصورة جلية.

ومن أهم معالم هذه الخارطة الطبقية، كما تنعكس على الطبقات الآتية:[1]

* الطبقة البرجوازية وشرائحها المختلفة.

* العمال

(١) د. رمزي زكي الليبرالية المستبدة. دراسة في الآثار الاجتماعية والسياسية لبرامج التكيف في الدول النامية، القاهرة، ط١، ١٩٩٣، ص٢٥ ـ ٤٠.

* الطبقة المتوسطة (المقصود بها البرجوازية الصغيرة).
* الفلاحون وملاك الأراضي.
* المهمشون (أو البروليتاريا الرثة).

أ ـ التأثير على الطبقة البرجوازية:

حيث لم يكن التأثير في اتجاه واحد، بل انطوى على تناقضات مختلفة حيث استفادت بعض شرائح هذه الطبقة من تلك السياسات، على حين تضررت شرائح أخرى داخل نفس الطبقة وخاصة البرجوازية الصناعية التي تأثرت وستتأثر ببرامج الصندوق والبنك الدولي (وكذلك لشروط منظمة التجارة الدولية) حيث تمخض عنها مجموعة من السياسات النقدية والمالية التي تهدم بكل قوة، فاعلية ودور رجال الصناعة المحليين، ومن العوامل المهمة المعيقة لنمو الصناعات المحلية في العراق تتمثل في إطلاق حرية الاستيراد ومنع الحظر والتخلي عن نزعة حماية الصناعات المحلية، وهي من الأمور الجوهرية التي لا يتهاون فيها الصندوق والبنك، وآثارها خطيرة جداً على الصناعات المحلية، وهذا «التحرير» يقدم الآن تحت حجج براقة، مفاده، أن حماية الصناعات المحلية قد أدى إلى استئثار رجال الصناعة بالسوق المحلي وعزله عن السوق الدولية

والانفراد بالمستهلك المحلي (وهذا ما تقوم بتنفيذه منظمة التجارة الدولية) وهي، للأسف، كلمة حق لان الصناعات المحلية اعتادت العيش في ظل مختلف أنواع الدعم والحماية ولم تطور نفسها لتستعد للدخول في سوق منافسة يوما ما، إلا إنها يراد بها باطل، لان ذلك ينطبق على البلدان النامية ولا ينطبق تماما على العراق لان ظروف الحروب والحصار الاقتصادي وسياسات صدام الاقتصادية المزاجية مع القطاع الخاص لم تدع مجالا للبرجوازية الصناعية لالتقاط أنفاسها وتطوير أدائها، حيث العيش في بيئة تعج بالشعارات والتخويف (المصادرة، المؤامرة، الرعب، المجهود الحربي، التبرع الإجباري، كل شيء من اجل المعركة)، عليه فان سياسات الإصلاح الاقتصادي تبدو سليمة منطقيا إلا إنها قد لا تكون موفقة في اختيار (الزمان والمجال والكيفية) الأمر الذي تسبب في سحق ما تبقى من قاعدة صناعية محلية، حيث حصل ارتفاع في تكاليف الإنتاج المحلية ناجمة عن :

١ـ رفع أسعار الفائدة (سياسة نقدية انكماشية) وما أدى إليه ذلك من زيادة واضحة في كلفة رأس المال الجاري والثابت.

٢ـ رفع أسعار الطاقة تحت حجة الاقتراب من الأسعار العالمية وإزالة التشوه في الأسعار والحد من التهريب للمنتجات النفطية.

٣ـ رفع أسعار المواد الخام في الأسواق المحلية لأسباب أمنية وأخرى تتعلق بالنقل وأخرى ناجمة عن التضخم المستورد.

٤ـ الفساد المالي أصبح يمثل كلفة كبيرة في أي عملية إنتاجية تستوجب التعامل مع القطاع الحكومي.

أن النتيجة المتوقعة من وراء هذه السياسات سوف تؤدي إلى تدمير الصناعات المحلية وتهديد مصالح البرجوازية الصناعية المحلية، التي تضطر إزاء هذه الظروف، إلى غلق مصانعها والتحول برؤوس أموالها إلى مجالات أخرى أكثر إغراء وهي تجارة الاستيراد التي يرتفع فيها معدل الربح (بالمقارنة مع معدل الربح في القطاع الصناعي) وتتميز بالدوران السريع لرأس المال، وهنا تتحول أقسام واسعة من البرجوازية الصناعية إلى البرجوازية التجارية، أو هروب رؤوس الأموال إلى الخارج بحثا عن الفرص المربحة والأمان، ومع عملية تحول البرجوازية الصناعية إلى برجوازية تجارية، تتبلور قوى اجتماعية جديدة ذات علاقة وثيقة بالشركات عابرة القارات (المتعددة الجنسية) وتؤثر، حسبما تتصاعد قوتها، على مجمل العلاقات الاقتصادية والسياسية في البلد. أما البرجوازية التجارية فقد أصبحت من أهم القوى الاجتماعية التي تعتمد عليها الليبرالية الاقتصادية الجديدة، فهي أكثر القوى تحمساً لتحرير الاقتصاد وإعادة دمجه

في الاقتصاد الرأسمالي، وهي أكثر الفئات انتقاداً لتدخل الدولة في النشاط الاقتصادي، وأشد الفئات عداوة لأي نوع من ترشيد الإنفاق، وبخاصة الإنفاق بالنقد الأجنبي، وأكثر الفئات ترحيباً بالتعاون والاندماج الشركات ذات النشاط والطابع الدولي. كما إن البرجوازية العقارية كان التأثير عليها ايجابيا في مجمله فقد تمخضت هذه البرامج عن مجموعة من السياسات والقوانين الجديدة التـــي أدت، وستؤدي إلى زيادة ثراء هذه الشريحة وتزايد وزنها النسبي، الاقتصادي والاجتماعي لأنها من أكثر الشرائح الاجتماعية حماساً ومناصرة لليبرالية الجديدة وبرامج الصندوق والبنك لأنها تستعيد كثيراً من مواقعها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي كانت قد فقدتها إبان فترة الحكم الدكتاتوري في العراق.

ب ـ التأثير على الطبقة العاملة :

تسارعت وتيرة التدهور الذي طرأ على الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية لهذه الطبقة منذ أن بدأت آليات التطبيق الفعلي للبرامج، ذلك أن التكلفة الحقيقية لتنفيذها، يقع الشطر الأعظم منها على كاهل الطبقة العاملة " التي تتحمل المزيد من البطالة في صفوفها، وانخفاض الأجور الحقيقية للعمال انخفاضاً شديداً،

نظراً للزيادة الكبيرة التي تحدث في أسعار السلع نتيجة لإلغاء الدعم للمواد التموينية وإطلاق آليات العرض والطلب، كما تعاني هذه الطبقة بشكل قاسٍ من انخفاض الإنفاق العام الموجه للخدمات الاجتماعية الضرورية، كالتعليم والصحة والرعاية الاجتماعية والإسكان الشعبي، وفي الوقت نفسه ترتفع أسعار الحصول على هذه الخدمات ارتفاعاً كبيراً، إضافة إلي ذلك فإن الخصخصة «PRIVATI ZATION» التي يفترض إن تجري قريبا سوف تحدث ضرراً شديداً بقطاعات واسعة من العمال المشتغلين في قطاعات الإنتاج والخدمات، حيث يحرص رجال الأعمال على طرد العمالة الفائضة، وخفض أجور العمال (إذ أن جيش العمال الاحتياطي العاطل يمكنهم من ذلك) وحرمانهم من كثير من المزايا والحقوق التي اكتسبوها، وليس من قبيل المصادفة أنه مع تصاعد موجة الخصخصة والدعاية لها، تتعالى مخاوف رجال الأعمال من ان تسن تشريعات تحمي العاملين في القطاع الخاص وتكفل الكثير مـــن حقوقهم والتي على الحكومة الإسراع في تشريعها قبل البدء بموجة الخصخصة ،عليه فان سياسات الصندوق والبنك تواجه رفضاً صريحاً ومقاومة شديدة من قبل العمال، وقد اتخذ هذا الرفض شكل الإضرابات والاعتصامات التي لم تلق آذاناً صاغية لان المحافظة

على العمالة الرخيصة واحد من أهم مزايا البرامج لجذب الاستثمارات الأجنبية الخاصة كبديل مطروح عن القروض الخارجية.

ج ـ التأثير على الطبقة المتوسطة :

وهي مختلف الشرائح الاجتماعية التي تعيش على الرواتب المكتسبة في الحكومة والقطاع العام (والخاص) ومن يعملون في المهن الحرة الخاصة، وهذه الطبقة، بهذا المعنى، لا تشكل كتلة متجانسة، لأنها تضم شرائح اجتماعية متباينة.. مديرين، أساتذة جامعات، أصحاب مهن حرة كالأطباء والمهندسين والمحامين.. الخ وهؤلاء مـــن أصحاب الدخول العليا، وهناك الموظفون في الدوائر الحكومية وغيرها برواتب ثابتة أقل من رواتب الفئة السابقة، ثم الشريحة الدنيا من هذه الطبقة من صغار الموظفين المنتشرين في مؤسسات الدولة المختلفة وهم الأكثرية ، ونظراً للطابع اللامتجانس لشرائح هذه الطبقة وما يعكسه ذلك من تباين واضح في مستويات دخولها ومستوى معيشتها ووزنها الاقتصادي والاجتماعي ووعيها الطبقي، فإن برامج التثبيت والتكيف الهيكلي قد أثرت على تلك الشرائح بشكل متفاوت، كما أن رد فعلها تجاه هذه البرامج كان ذا صور مختلفة، فبالنسبة

للشريحة العليا لهذه الطبقة وهي أكثر الشرائح الاجتماعية قرباً للسلطة ولصناع القرار الاقتصادي والسياسي، فأغلب الظن أن وضعها النسبي قد تحسن أو على أسوأ الظروف لم يتدهور، إما الشريحة الثانية من هذه الطبقة، التي يعيش أفرادها على الرواتب الثابتة، فقد ساء وضعها الاقتصادي والاجتماعي بشكل ملموس، وفي ضوء ذلك فإن عدداً من أفراد هذه الشريحة مارسوا أشكالاً مختلفة من ردود الفعل تجاه تدهور أوضاعهم، فهناك أفراد غامروا بترك الوظيفة والاتجاه نحو أنشطة القطاع الخاص بعد أن توفرت لهم فرصة العمر من جراء مشروع تجاري خلقته المحسوبية والفساد ومنهم من طردت مهنته أو صناعته من السوق من جراء (وصفة الصندوق) حرية التجارة وعدم القدرة على المنافسة، وهناك من فضلوا الاحتفاظ بالوظيفة الحكومية مع السعي لمزاولة عمل إضافي آخر غالبا ما له علاقة بالوظيفة بأسلوب لا يخلو من الفساد وهو الأمر الذي يؤثر على ظروفهم الصحية ومستوى إنتاجيتهم، وهناك من «تخندق» في وظيفته ممعناً في البيروقراطية والروتين وبطء الإجراءات لإجبار المواطنين على دفع الرشوة، والرشوة هنا هي بمثابة دخل إضافي غير مشروع، من هنا ليس من قبيل الصدفة أن يترافق تدهور مستوى معيشة هذه الشريحة، الناجم عن تلك البرامج، بتفشي

الرشوة وعمليات الإفساد الإداري وغيره من أشكال الفساد .

أما ما يتعلق بالشريحة الدنيا من صغار الموظفين وأمثالهم، وهؤلاء يشكلون الأكثرية العظمى ليس لهذه الطبقة فقط وإنما في المجتمع بشكل عام، فان الأمـور تبدو أكثر تعقيداً وإيلاماً بالنسبة لهؤلاء، فالكفاءة والمؤهلات التي يحملونها يغلب عليها الطابع البسيط أو المتوسط، ولهذا فإن قدرتها على مواجهة التدهور في معيشتها محدودة، كما أن الكثرة العددية لها تجعل التنافس فيما بينها شديداً على فرص العمل المحدودة، والضرر الذي سيقع على هذه الشريحة سيكون كبيراً لأن القطاع العام مترهل ولا يستوعب تشغيل من هذه الشريحة، كما إن ترشيق الدولة غالبا ما يؤدي إلى تسريح هؤلاء وخاصة من يعملون منهم بعقود محددة المدة، ولهذا يتزايد عدد من يقعون تحت خط الفقر المطلق بسبب هذه البرامج، وتذوب معظم هذه الشريحة إلي خانة الفقراء المهمشين.

د ـ التأثير على الفلاحين والملاك في الريف :

أزمة الزراعة تبرز في تدهور مستوى المعيشة بالريف وزيادة عدد الفقراء وزيادة هجرة سكان الريف إلي المدن وتزايد استيراد الغذاء مـن الخارج وتعثر إمداد الصناعة المحلية بالمواد الخام

الوسيطة وخفض مستمر في الفائض الزراعي المخصص للتصدير.

وقد جاءت شروط البنك الدولي وشروط منظمة التجارة الدولية حالياً فيما يتعلق بالزراعة تركز على :

ـ إلغاء التسعير الجبري للمنتجات الزراعية للمستهلك والأخذ بأسعار العرض والطلب.

ـ إلغاء التسعير الحكومي لأسعار المنتجات الزراعية وترك ذلك لآليات السوق.

ـ إلغاء دعم مستلزمات الإنتاج الزراعي (الأسمدة والمبيدات والبذور والمعدات الزراعية) والاعتماد على أسعار السوق.

ـ إلغاء التوريد الإجباري للمنتجات الزراعية.

ـ إلغاء أجهزة ومؤسسات التسويق الحكومي للمنتجات الزراعية.

ـ إلغاء الدعم المالي والقروض الميسرة وتحول البنوك الزراعية لتعمل وفقاً لمعايير السوق.

والبنك الدولي لا يوافق على إعطاء قروض للدولة أو جدولة قروض سابقة لها إلا بعد تقديم إثبات حسن النوايا، ومعنى

ذلك أن تتخذ الدولة، من تلقاء نفسها، بعض الإجراءات التي تؤكد عزمها للسير في إحداث تغيرات جذرية في المجالات التي سبق ذكرها، رغم انه لا يمكن حل أزمة الزراعة في العراق باستبعاد الدولة، والاعتماد على آليات السوق فقط، فبدون دور فاعل للدولة، وبالذات في مجال الاستثمارات العامة في البنية الأساسية للزراعة (المنهارة والمتهتكة والتي لم تؤهل منذ عقود) ودعم أسعار المخرجات وتقديم قروض ميسرة للقطاع الخاص لتفعيل دوره في الإنتاج الزراعي، لا يمكن حـــل هذه الأزمة، علما إن معظم الدول الصناعية الليبرالية لازالت تدعم القطاع الزراعي. أما عن صغار الملاك الذين يملكون أو يستأجرون قطعاً صغيرة من الأراضي الزراعية وهم يجمعون بين العمل والملكية، ويفتقرون إلي رأس المال ومن ثم يلجؤون إلي الاقتراض لتمويل العمليات الجارية للإنتاج الزراعي، وهم عادة يعتمدون على مساندة الدولة في الحصول على القروض الميسرة والإرشاد الزراعي رغم ما يتعرضون له من استغلال من خلال علاقات التسويق وحلقات الوسطاء، وقد تأثراً هؤلاء كثيراً بإجراءات الصندوق والبنك عبر قناتين متناقضتين في الأثر. فمن ناحية، من المتوقع أن يستفيد هؤلاء من إلغاء التسعير الحكومي للمنتجات الزراعية حيث من المنتظر أن ترتفع

الأسعار النهائية لمنتجاتهم بيد أنه في المقابل تعمل القناة الثانية في الاتجاه المضاد، فإلغاء القروض الميسرة والدعم الحكومي.. الخ كل ذلك سيؤدي إلى ارتفاع شديد في متوسط تكاليف الإنتاج الزراعي، وإذا لم يواكب ذلك، ارتفاع مناظر في الإنتاجية أو الأسعار النهائية التي يبيعون بها منتجاتهم فمن المتوقع أن تتدهور دخولهم الصافية. وفيما يتعلق بالفلاحين الأغنياء أصحاب المزارع المتوسطة والكبيرة، فإن هذه الشريحة الاجتماعية ستعتبر من مؤيدي تلك البرامج لما توفره من مزايا لهذه الطبقة وسوف تدخل ضمن التحالفات الاجتماعية التي تعتمد عليها سلطة الدولة.

هـ ـ التأثير على المهمشين (العمالة الرثة):

وهم الأعداد الكبيرة من العمالة التي تعمل فيما يسمى بالقطاع غير الرسمي، وهو القطاع الذي يعج بألوان عديدة من الأنشطة التافهة، المولدة للرزق للفقراء المعدمين الذين يعيشون بالمدن الرئيسية، والدخل المكتسب في هذا القطاع منخفض وغير مأمون. أما مجالات عمل هذا القطاع الهامشي ونشاطاته فهي على درجة عالية من التنوع وتضم بيع السلع الاستهلاكية على أرصفة الشوارع، وأعمال البناء والصيانة، وخدمات النقل وجمع القمامة وفرزها، وتنظيف السيارات، وأعمال الحراسة والخدمة بالمنازل

وكي الملابس والباعة الجائلين.. وتنتشر بين أفراد هذه الطبقة ـ بصورة قسرية ـ أعمال الشحاذة والبغاء والنشل وكثير من الأمور الأخرى غير المشروعة،(خاصة في مناخ الخضوع أو الاستسلام الناتج عن الاستبداد وغياب التنمية الاقتصادية والعدالة الاجتماعية، إلى جانب ضعف وترهل القوى السياسية). وتأثير برامج الصندوق والبنك (ومنظمة التجارة الدولية ـ في ظل العولمة) على هؤلاء سيكون حاداً إلي أبعد الحدود، فارتفاع أسعار الطعام بعد إلغاء الدعم، سيخلق مصاعب شديدة لهؤلاء في تأمين القوت الضروري، ناهيك عن تأثير خفض الإنفاق الحكومي الموجه للخدمات الاجتماعية الضرورية، ومع الكساد الذي نجم عن السياسة النقدية الانكماشية أو إزاحة الصناعات والمنتجات المحلية عن السوق وإحلال المستورد الرخيص عنها أو الضغوط الانكماشية التي ستنجم عن هذه البرامج، انخفض الطلب على خدماتهم، وأصبح من العسير على كثير من المشتغلين في هذا القطاع تأمين رزقهم الضروري، ولهذا أصبح الكثيرون منهم عاطلين ومتسولين، ونمت بين صفوفهم ميول العنف والتطرف وارتكاب الجريمة (الانخراط مع الزمر المسلحة،السرقة، المخدرات.. الخ) وفي بعض الحالات يضطر ذوو الأصول الريفية منهم للعودة إلى قراهم، الأمر الذي يؤدي إلي زيادة الجيش الاحتياطي للبطالة بالريف (وانتشار القيم السالبة فيه) . أن فقراء

المدن ممن يعملون في هذا القطاع وعددهم ليس قليلاً هم أكثر ضحايا برامج التثبيت والتكيف الهيكلي، وبذلك يكون التأثير على الأوضاع الطبقية والاجتماعية متفاوتاً بحسب الطبقة ووزنها الاقتصادي والاجتماعي، أن الرصد الدقيق لتلك الآثار يتطلب تحليلاً للواقع الملموس، ويمكن الاستنتاج أن معظم الشرائح الاجتماعية، متضررة من سياسات هذه البرامج في الأمد القصير وربما المتوسط حيث يعتمد ذلك على طول فترة الانتقال والتحول من فوضى التغيير إلى النضج واستقرار سلوك المتغيرات الخاضعة للتغيير واستقرار الأداء المؤسسي للدولة، وان قلة دخل بعض الطبقات هي التي تستفيد وتحديداً الشريحة العليا من البرجوازية وشريحة التجار المشتغلين بالاستيراد وممثلي الوكالات والشركات الأجنبية وكبار ملاك الأراضي والعقارات وتلك الشرائح التي تستفيد من هذه البرامج يمكن النظر إليها على أنها تمثل التحالف الاجتماعي الجديد الذي تستند عليه تلك البرامج في ظروف العولمة الراهنة.

الفصل الثاني

الإصلاح الاقتصادي

حاجة وطنية ... ضغوط خارجة

التثبيت أو الاستقرار الاقتصادي

أن البعد الاقتصادي لبرامج التثبيت يستند على السلفية الاقتصادية ـ أو المدرسة النيوكلاسيكية التي ترى أن الرأسمالية كنظام اقتصادي اجتماعي هي أفضل النظم وقمة التطور ونهاية التاريخ، أما البعد الأيديولوجي، الذي ينضح به الخطاب الإعلامي لتلك البرامج فيستند على الفلسفة الفردية النفعية التي تؤكد على الحقوق الفردية في مجال الملكية والاستثمار والتجارة والعمل، وأخيرا البعد السياسي لتلك البرامج الذي يستند على الديمقراطية الليبرالية بمعناها الغربي .

صندوق النقد الدولي يراهن على إن الاستقرار الاقتصادي (الذي يفترض أن يعني لا تضخم ولا بطالة) هو السبيل لتحقيق النمو والتنمية الاقتصادية وقد تبنى البنك المركزي العراقي مكرهاً ـ في الغالب ـ أو مقتنعاً هذه النظرية ومارس سياسة نقدية متشددة بحجة تخفيض معدلات التضخم وتناسى ما يعانيه العراق من معدلات بطالة وركود وتوقف شبه كامل لعوامل الإنتاج والقاعدة الإنتاجية، علما إن الأمر ليس وحيد

الجانب وإنما يخضع لعلاقة تسبيبية دائرية خاضعة لجدلية أيهما يكون تأثيره ناجعا ومفيدا للعراق، أن نخلق استقراراً نسبياً في سعر صرف الدينار وإجراءات نقدية انكماشية أخرى ـ الجانب النقدي ـ عسى أن تكون مدعاة لاستعادة الثقة بالاقتصاد العراقي وجذب الاستثمارات الكفيلة بتنمية وأعمار البلد مستقبلا ـ بافتراض طوبائي يعبر عن ثبات بقية العوامل الأخرى ـ أم نتجه نحو التوسع النقدي والمالي لتحفيز مشاريع التنمية والأعمار دون أن نبالي بمعدلات التضخم المصاحبة لتشغيل أوسع ودون أن نبالي أيضا بسعر صرف الدينار لان التنمية إذا ما حصلت بمعدلات أوسع ستكون كفيلة بعد تحرك عجلة الاقتصاد

استعادة الاستقرار وحصول زيادات في العرض ـ الجانب الحقيقي ـ قادرة على مواجهة الزيادات في الطلب أو الطلب المؤجل، بمعنى إن التوسع في الجانب الحقيقي سيكون أسرع في لملمة الانفلات النقدي الناجم عن تمويل أوسع للتنمية أم العكس، أي إن الجانب النقدي سيكون أسرع في انتشال البلد من براثن التخلف والركود، وتأتي في ضوء ذلك التحفظات الآتية:

* لم تكن أسباب التضخم في العراق نقدية فقط لكي يمكن

علاجها بإجراءات نقدية فقط وإنما أسبابه هيكلية حقيقية.

* إن عدم الاستقرار غير متأتٍ من التضخم الجامح حسب وإنما من البطالة المفرطة السافرة منها والمقنعة عليه لا يمكن العودة إلى الاستقرار من باب التضخم فقط.

* السياسة النقدية المتشددة حسب مطلب صندوق النقد الدولي أظهرت أنها قد فاقمت البطالة والركود دون أن تعالج التضخم.

إصلاح السياسة النقدية:

ـ اعتماد البنك المركزي سياسة نقدية انكماشية:

بحجة منح البنك المركزي العراقي سيطرة أفضل على عرض النقد وإعطاء ثقة عالية للمصارف في إدارة السيولة حيث أعاد البنك المركزي صياغة علاقته مع المصارف من خلال سياسة نقدية جديدة لم تخضع للتقييم والمراجعة حتى أصبحت نتائجها تعيق عمل الفعاليات الاقتصادية لأنها تفتقد التكامل مع حزمة الإجراءات والاحتياجات الاقتصادية الأخرى التي تستوجبها المرحلة، ويمكن عرض بعض ملامح هذه السياسة المتشددة في الأتي:[1]

(١) ينظر في ذلك:

أ) رفع سعر الفائدة ليصبح ١٦٪ لدى البنك المركزي مما يدفع المصارف التجارية إلى رفع أسعار الفائدة على المقترضين من المستثمرين إلى أكثر من ٢٠٪ لكي تجني هامش ربح وارتفاع كلف الاستثمار بما يؤدي إلى تراجع الاستثمار وتباطؤ أكثر في النمو وتزايد أكثر في البطالة، فضلاً عن كونها سبباً في انهيار أسعار الأسهم والسندات في سوق الأوراق المالية إذ أن هنالك علاقة عكسية بين سعر الفائدة والقيمة السوقية للأسهم والسندات.

ب) إغلاق تسهيلات الانكشاف والسلف الممنوحة من البنك المركزي بحجة إيجاد تسهيلات جديدة، علماً أن توفير القروض وتسهيلات الودائع والملجأ الأخير ليست جديدة وإنما هي تسهيلات روتينية تمارسها البنوك المركزية إلى جانب الانكشاف والسلف.

ـ د. عبدالحسين محمد العنبكي، السياستان النقدية والمالية بين التناقض والتناغم، مجلة كلية الإدارة والاقتصاد، الجامعة المستنصرية، قيد النشر.

ـ إعلانات صحيفة وكتب رسمية صادرة عن البنك المركزية العراقي، على الانترنيت.

ـ د. أسامة عبدالمجيد العاني، الدولرة ... احتلال أبدي للعراق، الانترنيت مقال.

ج) عدم تعامل البنك المركزي العراقي في بيع وشراء الأوراق المالية حسب رغبة المصارف أجراء فيه تقتير فإذا كان النظام السابق قد جعل البنك المركزي يسرف كثيراً في شراء أذونات الخزينة والسندات الحكومية وتسويقها لا يعقل ان يكون رد الفعل في تقييد هذه الوسيلة تماماً الآن والبلد يحتاج إلى زيادة الإنفاق الحكومي للخروج من أزمة نقص الخدمات ونقص التشغيل وتوفير الأمن.

د) تغيير لائحة متطلبات الاحتياطي بإلغاء شرط حيازة المصارف التجارية للأوراق المالية بنسبة ١٠٪ من مجمل ودائعها لدى المركزي بما فيها طبعاً (سندات الحكومة)، الأمر الذي يعيق مساعي الحكومة في تمويل التوسع في السياسة المالية.

هـ) رفع سعر صرف الدينار العراقي مقابل الدولار من خلال (المزاد) بحجة معالجة التضخم مما أدى إلى اتساع عجز الموازنة كما يتضح لاحقاً دون التأثير في معدلات التضخم الناجمة عن عوامل أخرى هيكلية وليست نقدية.

هذه السياسة النقدية الانكماشية المتشددة للبنك المركزي التي تتزامن مع سياسة مالية توسعية كما يتضح من الفقرات اللاحقة خلقت حالة من التناقض بين السياستين أربكت الفعاليات الاقتصادية وكرست حالة (التضخم الركودي) وبقاء

الاقتصاد في عنق الزجاجة، حيث في الوقت الذي تجره السياسة المالية باتجاه الفوهة نحو التوسع والنمو والانطلاق تجره السياسة النقدية باتجاه داخل الزجاجة نحو الانكماش والركود. وما أحوج العراق اليوم للتوسع والنمو في إطار بنى تحتية مهدمة وخدمات مفقودة وبطالة متفاقمة وتخلف كبير في الأداء الاقتصادي لمختلف قطاعاته الإنتاجية والخدمية.

هذا يعني أن البنك المركزي يمارس مهمة استقرار الأسعار فحسب، وهو فهم جزئي للنظرية الاقتصادية التي تؤكد أن مهمته الاستقرار والنمو ولا يمكن الفصل بين هذين المطلبين ألا في الأمد القصير عندما تعتمد إجراءات تصحيحية قد يراد بها تحقيق الاستقرار من اجل النمو أو تحقيق النمو من اجل الاستقرار دون أن تكون تلك الإجراءات سياسة إستراتيجية طويلة الأمد في خط واحد دون الالتفات للآخر، فضلا عن وجود قراءة جزئية لقانون البنك المركزي العراقي الذي يؤكد في (المادة ٣) منه بالإضافة إلى مهمة تحقيق استقرار الأسعار حيث تقول المادة: (يعمل البنك المركزي أيضا على تحقيق النمو والعمالة والرخاء في العراق على أساس قابل للاستقرار)[١] حيث أن العراق الآن أحوج ما يكون إلى النمو للتخلص من التخلف، وبحاجة إلى العمالة للتخلص من

(١) قانون البنك المركزي العراقي رقم (٥٦) لسنة ٢٠٠٤.

البطالة وتحقيق الرخاء الاقتصادي ورفع مستوى معيشة الأفراد، هذا يعني أن البنك المركزي يمارس سياسة استقرار بمستوى متخلف في حين أن القانون التفت إلى كون هذه الأهداف المتعلقة بالرخاء والنمو قد تكسر حلقة الاستقرار بمستوى متخلف لأنه يذكر عبارة (على أساس قابل للاستقرار) ولم يقل بحتمية الاستقرار. وهذا يعني أن التوسع والانطلاق وأعمار البنى المهدمة وتقديم الخدمات وإيجاد الرخاء هو ذاته سيحمل معه أسباب الاستقرار بمستوى أعلى من الفعاليات الاقتصادية وتضيق فجوة التخلف. فضلا عن أن (المادة ٢٤) من قانون البنك المركزي تمنع حصول تناقض بين السياستين المالية والنقدية لأنها تنص على: (تبادل الآراء بين البنك المركزي والحكومة حول مدى إمكانية تنسيق السياسة النقدية وسياسة المالية العامة وحول المسائل الأخرى ذات الاهتمام والمسؤولية المشتركين)[1].

لو كان البنك الدولي جادا وضاغطا في مساعيه التنموية مع العراق كما هو شأن صندوق النقد الدولي في مساعيه الاستقرارية لكان لدينا إجراءات حقيقية (في الجانب الحقيقي السلعي من الاقتصاد) ولما انحسرت إجراءاتنا في الجانب النقدي الذي يعمق مشكلة إبقاء الاقتصاد في ظاهرة (التضخم ألركودي)

(١) المصدر السابق.

وهذه النقطة يفترض أن يأخذها المفاوض العراقي مع المنظمتين بعين الاعتبار...لماذا ؟ لان العراق بلد مهدم من حيث بناه التحتية وقدراته الإنتاجية (الجانب الحقيقي) وما لم يخضع لعملية تنمية واسعة (حسب نظرية الدفعة القوية) لن يكون بمقدور الإجراءات النقدية معالجة الحالة وسوف ينحصر دورها في إطار (المهدئات ليس إلا)..لان التنمية في الجانب الحقيقي كفيلة بإعادة الاستقرار بعد مرور فترة التفريخ التي يفترض أن تنصب جهود الحكومة تقليصها في حين أن إحداث استقرار في الأسعار (لو نجحت السياسة النقدية في ذلك ولا اعتقد أنها تنجح) لن يكون كفيلا بإحداث التنمية المنشودة وسيبقى الاقتصاد مستقر ولكن في مستوى متخلف لان التنمية عملية مقصودة تكسر طوق الاستقرار من اجل الوثوب إلى الأعلى.

أولا: آثار السياسة النقدية الانكماشية (المتشددة):

ا ـ آثار رفع سعر صرف الدينار مقابل الدولار:

ـ انخفاض الإيرادات النفطية مقيمة بالدينار:

بدلاً من أن تكون السياسة النقدية متناغمة مع السياسة المالية وتعينها في تمويل العجز في الموازنة العامة، فإن البنك المركزي مارس في عملية المزاد دوراً كبيراً في رفع سعر صرف الدينار

العراقي بحجة معالجة الدولرة في حين ان الدولرة حصلت من جراء اعتماد الدولار أساساً في التعاملات الدولية تصديراً واستيراداً واعتماد المزاد على علاقة الدينار بالدولار دوماً دون غيره من العملات صعوداً أو هبوطاً يعزز معلمة العلاقة الدالية بين العمليتين ويزيد الدولرة لا ينقصها، وساهم رفع سعر صرف الدينار مقابل الدولار في مفاقمة العجز في موازنة ٢٠٠٧ من جراء احتساب الإيرادات العامة بسعر (١$=١٢٦٠ دينار) بدلاً من السعر السابق (١$= ١٥٠٠ دينار) أدى إلى تفاقم العجز حيث أن نسبة هذا الفرق إلى إجمالي العجز المقدر في موازنة ٢٠٠٧ هي (٧٢,٣٪) فيما تظهر نسبة هذا الفرق إلى إجمالي الإيرادات العامة المقدرة (١٩٪) وهذا الأمر مع توسع النفقات العامة أدى إلى زيادة العجز في موازنة ٢٠٠٧ بمعدل نمو(٨,٩٤٪) عما كان عليه في موازنة ٢٠٠٦. وفي الوقت الذي تتنازع فيه الوزارات والمحافظات على التخصيصات ويسود الركود في الاقتصاد نلاحظ ان الفرق في إيرادات النفط(بالدينار) نتيجة رفع سعر صرف الدينار في موازنة ٢٠٠٨ ليكون (١$ =١٢٠٠ دينار)، كما في الجدول رقم (١).

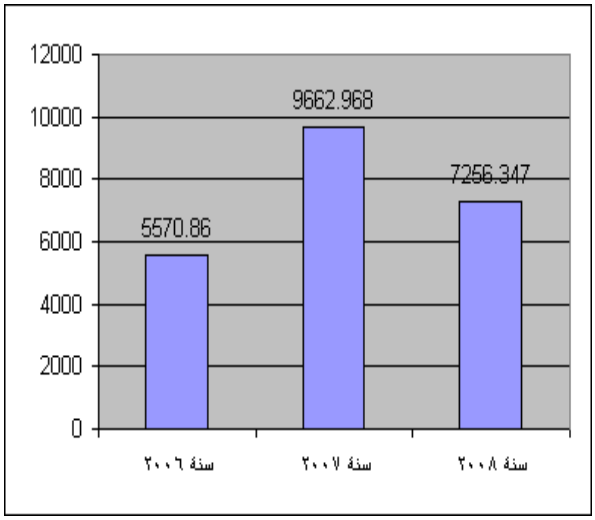
الجدول رقم (١)

الموازنات	سعر الصرف المعتمد	مبلغ الفرق في إيرادات بالتريليون دينار	نسبة خسارتنا إلى إجمالي إيرادات النفط
سنة ٢٠٠٦	١٥٠٠		
سنة ٢٠٠٧	١٢٦٠	٧،٤٥	١٦٪
سنة ٢٠٠٨	١٢٠٠	٢،١٢	٤،٨٪
المجموع		٩،٥٧	١١٪

ـ تزايد العجز في الموازنة العامة للدولة:

بسبب رفع سعر صرف الدينار مقابل الدولار المحتسب في الموازنة لسنة ٢٠٠٧ تراجعت إيرادات النفط مقيمة بالدولار وانعكست في زيادة العجز بنسبة ٧٧٪. وانعكست في زيادة العجز ٣٠٪ في موازنة ٢٠٠٨. كما في الشكل رقم (١).

الشكل رقم (١)



ـ تعزيز لظاهرة الاقتصاد الريعي:

* كيف:

أ) رفع سعر صرف الدينار يعمل بعكس الإجراءات الحمائية المطلوبة لحماية المنتج المحلي من منافسة السلع والخدمات المشابهة ، أي هي حماية المنتج الأجنبي من منافسة المنتج المحلي ان وجد.

ب) ستبدو أسعار السلع المستوردة بالدولار رخيصة الثمن للمستهلك العراقي ومنافسة.. بينما تبدو أسعار السلع المصدرة غالية الثمن للمستهلك الأجنبي وغير منافسة.مما يعزز من الاختلال في هيكل الصادرات حيث تبقى النفطية مهيمنة فقط وكذلك يعزز من اختلال هيكل الاستيرادات لصالح الاستهلاكية فقط...بعد ان يحجم المنتج المحلي عن الإنتاج لعدم قدرته على منافسة المنتج النهائي الأجنبي ولن يكون بحاجة إلى استيراد سلع إنتاجية (رأسمالية) فيتجه الاقتصاد بشكل اكبر نحو الاستهلاك الممول بالريع النفطي.

و) كما أن المحتوى الاستيرادي حجم الطلب الكلي في الاقتصاد العراقي مرتفع أساسا الأمر الذي يزيد من التسرب في دورة الدخل لان الدخل يولد معظمه من النفط حيث يساهم ب ٧٥٪ تقريبا من الناتج المحلي الإجمالي وينفق معظمه في الخارج لأغراض الاستيراد حيث تستكمل دورة الدخل في

الخارج، وهذا الأمر يستفحل أكثر مع إجراءات رفع سعر صرف الدينار.

سيقول البعض.. أين المنتج العراقي لكي نشجعه على التصدير؟أو يقول..دعنا نستورد سلعاً رخيصة ونستهلك طالما ليس لدينا إنتاج.

هذه المقولة لدى البعض هي دعوى للإبقاء على الوسادة المريحة للريع النفطي والسبات الطويل للاقتصاد العراقي، إلا يكفينا النوم في مستشفى كبير اسمه العراق نأكل فيه الغذاء ونسقى الدواء مقابل أنبوب النفط الخام الممتد إلى الخارج؟

لماذا ؟ العراق فقط عليه أن ينام ويتخلف وكل البلدان النفطية الأخرى بنت قواعد إنتاجية تحل محل النفط الناضب ؟

ـ معدل التبادل التجاري الموروث ليس لصالح المواد الخام:

ظاهرة ليست جديدة في التجارة الدولية حيث دائما ما تكون الارتفاعات في أسعار المواد المصنعة اكبر من الارتفاعات في أسعار المواد الخام (بما فيها النفط)، ولذلك لابد من الانتباه إلى أن ارتفاع أسعار النفط الخام الحاصلة اليوم سوف تبتلع بارتفاع أسعار الاستيرادات المصنعة ومستلزمات الإنتاج في بلد مثل العراق لا يصدر إلا النفط ويستورد كل شيء، ولذلك نحن

نضطر إلى تغيير مبالغ عقود التجهيز بل وحتى عقود المقاولات المعتمدة على مدخلات أجنبية بين فترة وأخرى لمجارات الارتفاع الحاصل في البورصة العالمية.

ـ الهروب من الدولار:

ظاهرة الهروب من العملة كانت موجودة في فترة الحصار الاقتصادي وحصلت مع الدينار العراقي عندما كان الدينار يتراجع يومياً أمام الدولار ويفقد جزء من قوته الشرائية بسبب التضخم الجامح،وكان الناس يهربون من الدينار باتجاه الموجودات الثابتة أو الذهب أو العملات الأجنبية المستقرة (الثابتة) كالدولار.

ر) المستفيد من ظاهرة الهروب من الدينارهم العاملون في الخارج الذين يحصلون على أجور وعوائد بالدولار بينما مشترياتهم تكون في العراق بالدينار واستطاعوا شراء العقارات والموجودات من جراء سعر صرف الدولار المرتفع أمام الدينار.

اليوم يحصل العكس حيث يتراجع الدولار أمام الدينار ليس تعبيرا عن نمو الجانب الحقيقي في الاقتصاد وإنما مرفوع (بالعكاز) من قبل السياسة النقدية، وصار المستفيد من هذه الظاهرة هم العاملين في العراق والحاصلين على أجورهم

وعوائدهم بالدينار، إلا أن عوائلهم مقيمة في الخارج وأنشطتهم الاقتصادية قائمة في الخارج فيتم شراء الموجودات والعقارات ومراكمة الأرصدة الدولارية في الخارج مستفيدين من سعر الصرف المرفوع عنوة (بدلاً من تعويمه) رغم أن صندوق النقد الدولي يطالب بتعويمه مع الحفاظ على مستوى معين من الاستقرار في قيمة العملة.

معظم المستفيدين من هذه الظاهرة يمارسون أعمالاً خدمية وتجارية سريعة المردود ويترددون عن الولوج إلى المجالات الإنتاجية بطيئة المردود وعالية الخطورة وبذلك يكون من مصلحتهم تعزيز وضع الاقتصاد ألريعي وتنمية السلوك الاستهلاكي دون تنمية السلوك الإنتاجي في العراق.

ـ الآلاف من محلات الصيارفة أغلقت وتوقف نشاطها:

كان الكثير من محلات الصيارفة تحصل على دخلها من خلال تبادل العملات بهامش ربحي ناجم عن مسار الارتفاع والانخفاض في سعر الصرف المدفوع بقوى العرض والطلب، وبعد ان اتخذ سعر صرف الدينار العراقي مع الدولار مسارا تصاعديا اثر اعتماد سياسة المزاد من قبل البنك المركزي تقلص هامش الربح إلى حد طرد الكثير من السماسرة من السوق وإضافتهم إلى خانة البطالة .

ـ تعميق لظاهرة الدولرة:

عندما يعوم الدينار العراقي مع كل العملات، باستثناء الدولار حيث يرتبط معه بمعادلات حسابية من خلال تقييم الإيرادات في الموازنة ويرتبط معه في المزاد دون بقية العملات، هذه الصحبة المستمرة للدولار سواء باتجاه الارتفاع أو الانخفاض لسعر صرف الدينار تؤشر وجود (ملازمة) بين العملتين وليست (علاقة عائمة) الأمر الذي يكرس ظاهرة الدولرة.

ـ لم تعالج هذه السياسة التضخم، كما سيتضح في المباحث اللاحقة.

٢ـ آثار رفع سعر الفائدة:

تتوسع المصارف التجارية بالإقراض من خلال الاحتياطيات النقدية المعدة للإقراض والتي يؤثر على حجمها البنك المركزي من خلال زيادة الاحتياطي النقدي القانوني أو من خلال رفع سعر إعادة الخصم لموجودات المصارف التجارية من الأوراق النقدية (الكمبيالات والحوالات) أو يرفع سعر الفائدة لقروضه المباشرة للمصارف بوصفه الملجأ الأخير للإقراض أو يمارس بيع السندات لديه في عمليات السوق المفتوحة ويفرض على

المصارف شراءها لكي يقلل من احتياطياتها المعدة للإقراض فيقلل من الائتمان فيتضاءل دور مضاعف الائتمان النقدي في الاقتصاد وتتباطأ الحركة الاقتصادية ويحصل الانكماش ومن ثم الركود، وبذلك تسمى (السياسة النقدية الانكماشية أو المتشددة).

يمارس البنك المركزي اليوم كل أنواع هذا التشدد ، ومن أبرزها رفع سعر الفائدة لتحصل الآثار الآتية:

ـ سعر الفائدة يمثل كلفة على المستثمر، حيث يحتاج إلى الاقتراض من الجهاز المصرفي لتمويل استثماراته وكلما ارتفع سعر الفائدة ارتفعت كلفة الاقتراض، وإحجام المستثمر عن الاستثمار يؤدي إلى انخفاض التشغيل والإنتاج وزيادة البطالة (ظهور ضغوط انكماشية) وقد ارتفع سعر الفائدة من ٨٪ في ٢٠٠٥ إلى ٢٥٪ في ٢٠٠٧.

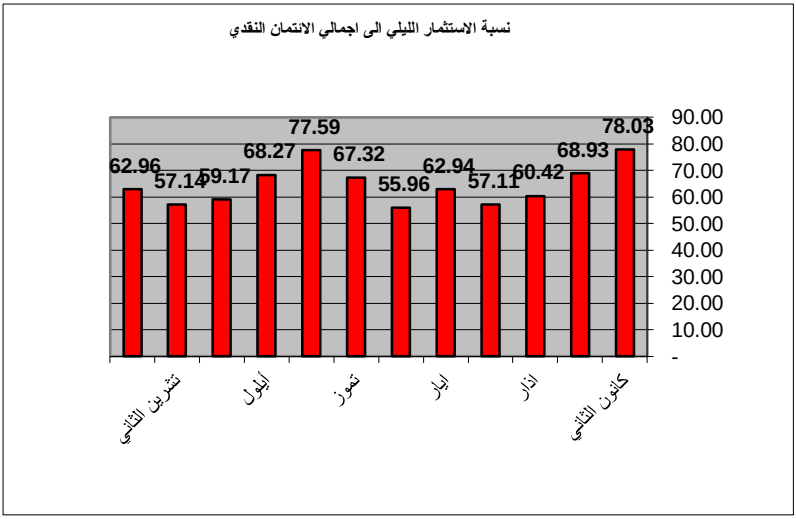
تراجع حاد في الائتمان المصرفي وفي مضاعف الائتمان هو الذي اثر في تراجع عرض النقد بالمعنى الضيق وليس من خلال تزايد ودائع الجمهور في المصارف لان سعر الفائدة ارتفع للإقراض بينما بقي كما هو أو ارتفع قليلاً بالنسبة للإيداع (٩ـ١٠ ٪) حاليا لا يشجع المدخرين على الإيداع ولذلك فان ودائع

القطاع الخاص متدنية (كما يظهر في الشكل أدناه)، وهذه الظاهرة تعكس حالة اختلال في السياسة النقدية لان فكرة المصارف التجارية مبنية على أساس جمع المدخرات لصغار المودعين وإقراضها للمستثمرين[١].

- اوجد البنك المركزي نظام الاستثمار الليلي للمصارف التجارية المودعة لديه بفائدة مرتفعة حققت من خلالها أرباحاً كبيرة فيما أوقف (أو يكاد) الإقراض للمستثمرين، فاحدث بذلك انفصال بين المصارف وسوق الإقراض (الائتمان) وهو النشاط الرئيسي للمصارف وجعل المصارف التجارية مسترخية تضع فوائضها ليلاً في البنك المركزي وتحصل على فائدة كبيرة ولم تعد بحاجة إلى نشاط الائتمان وتمويل الأنشطة الاقتصادية وافرغ الجهاز المصرفي من وظيفته وتعاظم الركود، وقد أصبح لدينا ٣٠ مصرف أهلياً تحظى بهذه الأرباح المريحة بعيداً عن مخاطر الائتمان ودون أن يعاد حقنها في الاقتصاد لتمثل تسرباً من دورة الدخل لمصلحة من يا ترى ؟. والشكل رقم (٣) يوضح نسبة الاستثمار الليلي إلى إجمالي الائتمان النقدي لأشهر ٢٠٠٦

(١) إعلانات صحيفة وكتب رسمية صادرة عن البنك المركزي العراقي، موقع البنك المركزي العراقي على الانترنيت.

الشكل رقم (٣)



ـ لسعر الفائدة علاقة عكسية بأسعار الأسهم، الأمر الذي ساهم في انهيار أسعار الأسهم في البورصة العراقية، حيث يشير تقرير هيئة الأوراق المالية إلى أن الأسهم المتداولة فقدت (٧٥٪) من قيمتها خلال الفترة من تموز ٢٠٠٤ حتى نهاية ٢٠٠٦، اذ لم تعد المصارف تستثمر فوائضها في الأسهم طالما هي تحصل على سعر فائدة مرتفع من الاستثمار الليلي في البنك المركزي، ثم جاء قانون إجازة المستثمرين الأجانب للاستثمار في البورصة في الوقت كانت الذي فيه (أسعار الأسهم في أدنى القاع) الأمر الذي يجعلهم يشترون أسهماً كثيرة بأسعار منخفضة فيما ينعكس ذلك في زيادة الطلب على الأسهم وارتفاع أسعارها.

٣ـ آثار رفع نسبة الاحتياطي النقدي القانوني:

عمد البنك المركزي خلال سياسته النقدية الانكماشية إلى زيادة نسبة الاحتياطي النقدي القانوني أي (الرصيد المجمد) المحتفظ به لديه من أرصدة المصارف التجارية بقصد تقليل المتبقي لدى المصارف من أموال معدة للإقراض، الأمر الذي ينعكس في تقليص قدرة المصارف على التوسع في الائتمان وتحجيم عمل مضاعف الائتمان، ليؤدي بالنتيجة إلى تراجع التشغيل والإنتاج والاستثمار وتزايد معدلات البطالة.

ثانياً: السياسة النقدية الانكماشية تقضم مكاسب السياسة المالية التوسعية.

عندما تكون السياسة المالية توسعية حيث يستوجب وضع الاقتصاد زيادة الإنفاق الحكومي من (٥٠٩٦٣,١٦) مليار دينار في ٢٠٠٦ إلى (٥٢٠٢٦,٤٦) مليار دينار في ٢٠٠٧ لإدامة تشغيل خزين رأس المال وزيادة النفقات الاستثمارية بمعدل نمو(٥ ,٣٠٪) في ٢٠٠٧ من أجل زيادة التراكم في رأس المال وإقامة البنى التحتية وتوسيع الطاقة الإنتاجية وتشجيع الاستثمار الخاص العراقي والأجنبي وزيادة التحويلات الاجتماعية لشبكة الحماية من (٥٠٠) مليار دينار في ٢٠٠٦ إلى

(١٤٨٥) مليار دينار في ٢٠٠٧، فأن مثل هذه السياسة التوسعية يمكن إن تعطي نتائج بخطى أوسع على مستوى الدخل والإنتاج والتشغيل إذا دعمتها وتوافقت معها سياسة نقدية توسعية أو على أقل تقدير سياسة نقدية حيادية، أما أن تكون السياسة النقدية انكماشية فإنها سوف تقضم الكثير من الأثر التوسعي للسياسة المالية ويبقى الاقتصاد يراوح مكانه ولا يمكنه الخروج من عنق الزجاجة، والجدول رقم (٤) يوضح تطور نسب النفقات العامة الاستثمارية حيث زادت النسبة من ١٨,٤ ٪ في ٢٠٠٦ إلى ٢٣,٥ ٪ في ٢٠٠٧، وهذا يؤكد جدية الحكومة في أعمار البنى التحتية وتنميتها وإذا ما تمكنت الوزارات والمحافظات من تنفيذ المشاريع وإنفاق التخصيصات وإذا ما نجحت هيئة الاستثمار في جذب استثمارات مهمة فان الاقتصاد العراقي يكون قد اختار التوسع والنمو على حساب الانكماش والركود وهذا الأمر سوف يحمل معه معدلات تضخم مرافقة للتوسع تعتمد شدتها على حجم الزيادة المرتقبة في الإنتاج وطول فترة التفريخ بين الإنفاق وخلق الطلب والإنتاج وخلق العرض وهذا الخيار هو الوحيد القادر على إخراج الاقتصاد العراقي من عنق الزجاجة (التضخم ألركودي) شريطة أن لا يعاق هذا التوسع أو يقضم جزء منه من خلال سياسة نقدية متشددة

والجزء الآخر من خلال سوء الأداء الذي يعرقل تنفيذ المشاريع وإنفاق التخصيصات في الأوجه المحددة لها.

فمع سياسة مالية توسعية ينتقل IS١ إلى IS٢ ويزداد الدخل من Y١ إلى Y٢ ويزداد i١ إلى i٢ وإذا قابل السياسة المالية التوسعية هذه سياسة نقدية انكماشية تؤدي إلى انتقال منحنى LM١ إلى LM٢ فان مستوى الدخل والإنتاج سينكمش ويتراجع إلى Y٣ عند مستوى أعلى لسعر الفائدة يصل إلى i٣ وعندها تكون السياستان متناقضتان يلغي أحدهما أثر الأخرى، أما إذا كانت السياسة النقدية توسعية متناغمة مع السياسة المالية التوسعية، أي إذا انتقل منحنى LM١ إلى اليمين إلى LM٣ فأن الدخل والإنتاج سوف يزداد بخطى أوسع من Y٢ إلى Y٤ وستكون سياسة اليسر المالي للبنك المركزي كفيلة بخفض سعر الفائدة من i٢ إلى i٤ لتسمح للمستثمرين والمقترضين التوسع في الاقتراض والولوج إلى مجالات إنتاجية واستثمارية كبيرة،[١] جدول رقم (٢)

(١) د. عبدالحسين محمد العنبكي. السياستان النقدية والمالية بين التناقض والتناغم، مجلة كلية الإدارة والاقتصاد، الجامعة المستنصرية، قيد النشر.

نسبة النفقات الاستثمارية إلى أجمالي النفقات العامة للسنوات ٢٠٠٤_٢٠٠٧.

السنوات	٢٠٠٤	٢٠٠٥	٢٠٠٦	٢٠٠٧
النسب	٪١٥،٢	٪٢١	٪١٨،٤	٪٢٣،٥

ثالثا: إصلاح الجهاز المصرفي:

إن إصلاح القطاع المصرفي يجعل الاقتصاد أكثر مرونة وأكثر قدرة على مجابهة الصدمات والهزات والمخاطر الاقتصادية فعند حصول انخفاض في أسعار النفط في اقتصاد يعتمد على الصادرات النفطية كمصدر رئيسي لعائدات النقد الأجنبي وكمصدر رئيسي للإيرادات العامة، كما هو الحال في العراق ينعكس في انخفاض عائدات التصدير، وتدهور الميزان التجاري وميزان المدفوعات فتظهر ما تعرف (بالفجوة الخارجية) فيحصل هبوط الموجودات الخارجية الصافية في الجهاز المصرفي – في غياب تدابير سياسة نقدية من قبل البنك المركزي – وهذا يؤدي إلى تراجع النمو النقدي، وتنعكس في (فجوة داخلية) حيث يصبح الادخار المحلي اقل من الاستثمار المطلوب وتظهر مشكلة تمويل وازدياد التشدد في أسواق الاقتراض، وتدني معدلات التوسع الائتماني. وبصورة موازية، فإن هبوط عائدات التصدير يؤثر مباشرة في الإيرادات العامة، مما يؤدي إلى ارتفاع

في عجز الموازنة العامة. وتستجيب الحكومة لوضع كهذا بتخفيض الإنفاق العام، لاسيما النفقات الإنتاجية، كما تؤجل أو تقلص المشاريع الاستثمارية. وينجم عن ذلك تراجع في النمو الاقتصادي وفي نمو العمالة وظهور موجة جديدة من الركود، أما في حال ارتفاع أسعار النفط فالتكيف يتم باتجاه معاكس. وعليه، فإن تقلبات أسعار النفط تحدث في الاقتصاد دورة مزدوجة من الازدهار والانكماش، فضلا عن ان وجود جهاز مصرفي متطور وأسواق مالية ناشطة، مع إمكانية الوصول إلى الأسواق المالية الدولية، أمر يمكن من أن يخفف من آثار انخفاض أسعار النفط والمخاطر الوثيقة الصلة. فإذا كان هبوط أسعار النفط أمرا مؤقتا، فبإمكان السلطات النقدية أن توازن آثار هذا الهبوط في الميدان النقدي والائتماني من طريق ضخ السيولة في الجهاز المصرفي والأسواق المالية، كما أن بإمكان الحكومة أن تقترض أو أن تستخدم أسواق الأوراق المالية الآجلة وسيلة للحماية من التغيرات السلبية في أسعار النفط. وينجم عن ذلك تخفيف التقلب في النشاط الاقتصادي وفي معدلات النمو، مع ازدياد الاستقرار على الصعيدين الاقتصادي والمالي وتخفيف الغموض والارتياب. والواقع أن عدم تطور القطاع المصرفي والمالي وعدم تطور الأسواق المالية تعرض

الاقتصاد إلى المزيد من المخاطر الاقتصادية والمالية الناتجة عن تقلبات العوامل الاقتصادية الداخلية والخارجية، وغياب البيئة الاقراضية الملائمة لتمويل الاستثمارات الواسعة يعد من أهم عقبات إعادة الأعمار والتنمية في العراق.

ويطالب صندوق النقد الدولي بإصلاح وتطوير الجهاز المصرفي وهي مهمة في غاية الأهمية لأنها من أساسيات خلق بيئة المنافسة التي تعمل في ظلها آلية السوق وهذه المهمة من مسؤولية الحكومة الاتحادية وهناك خطوات في هذا الاتجاه لازالت دون الطموح ومنها:

ـ في إطارها التشريعي لابد من تعديل قانون المصارف بما يتلاءم والتحولات الجديدة.

ـ في إطار الأداء لابد من نقل تجارب وتقنيات وآليات العمل لمصارف حديثة تعمل في اقتصاديات السوق، فضلاً عن تنمية القدرات المحلية للعاملين ورفع خبراتهم بما يتناسب والتحولات الجديدة.

في إطار المجتمع الاقتصادي لابد من إشاعة ثقافة التعاطي المصرفي لدى الجمهور ورفع الوعي الادخاري لدى ذوي المدخرات الصغيرة والوعي ألاقتراضي لدى المستثمرين، فضلاً عن إشاعة التعامل بالوظائف المصرفية الأخرى كالخصومات

والحوالات وخطابات الضمان وغيرها، بما يضمن تعزيز ثقة الجمهور بالمصارف من خلال تقليص الفجوة بين النقود (cash money) وأشباه النقود من حسابات مصرفية وأوراق مالية ذات سيولة اقل وتقليص الكلفة والوقت والجهد اللازم لتحويلها إلى سيولة حين الطلب أو تحويلها إلى أشكال مقبولة في التداول حين الطلب.

إصلاح السياسة المالية:

يفتقر العراق إلى سياسة مالية بالمعنى الحقيقي إذ لا زالت وزارة المالية المسئوولة عن رسم السياسة المالية تمارس عملها بصورة اقرب ما تكون إلى عمل أمين الصندوق الذي يتولى تقييد الإيرادات العامة في سجلاته المحاسبية وإعادة توزيع الإنفاق حسب تخصيصات الوزارات والمؤسسات غير المرتبطة بوزارة ويتفاوضون بطريقة المزاد في ما يخص جانب الإنفاق مسترشدين بمؤشر واحد هو كم كان حصة هذه الوزارة أو الجهة في السنة الماضية ويخضعون للمساومات في هذه السنة الجهة تطالب بالزيادة ووزارة المالية تطالب بالإبقاء على نفس التخصيص أو التخفيض حسب ما هو متوقع من إيرادات التي هي الأخرى لا توجد أي إستراتيجية في التأثير على مصادر الحصول عليها وإنما تأتي نسبة ٩٢,٧٪ من الإيرادات العامة من تصدير النفط وتدخل

للبنك المركزي الذي يتولى تنقيدها بشكل يكاد يكون آلياً وان كانت السياسة النقدية بدأت تمارس أدواتها ودورها مما يعني بداية عمل السياسة النقدية التي كانت هي الأخرى معطلة في الاقتصاد العراقي وان كانت هناك تحفظات على السياسة النقدية من حيث توجهاتها المتشددة، وبذلك يمكن القول ان الاقتصاد العراقي أحوج ما يكون إلى سياسة مالية مبنية على رؤية اقتصادية ناضجة تتبنى منهج الإصلاح الاقتصادي كما هي مشار إليها في المادة ٢٥ من الدستور.

المشكلة

هنالك مشاكل اقتصادية كلية (البطالة، التضخم، انخفاض كبير في معدلات النموان لم تكن سالبة في بعض القطاعات، انخفاض شديد في مستوى المعيشة (فقر)، اختلال هيكلي في الاقتصاد يظهر في هيكل تكوين الناتج المحلي الإجمالي وفي هيكل تمويل الموازنة العامة للدولة وفي هيكل الصادرات وفي هيكل الاستيرادات، تفاوت كبير في توزيع الدخول والثروات، تهتك في البنى التحتية للاقتصاد، تشوهات كبيرة في جهاز الأسعار، اختلال في التركيب الاجتماعي وارتفاع حصة المعيل الواحد من المعالين، وغيرها)

هذه المشكلة تحتاج إلى:

سياسات اقتصادية كلية (Macroeconomic Polices) ملائمة لعلاج المشاكل الاقتصادية الكلية وهي غير موجودة في العراق وان وجدت تكون أما خاطئة أو غير متناسقة وغير متناغمة مع بعضها ومما زاد من حالة عدم التناغم هو وجود متغيرات خارجية ضاغطة تدفع باتجاه التحولات الاقتصادية تمثل وصفة جاهزة للإصلاح الاقتصادي خلفت كلفا اجتماعية واقتصادية باهضة كان يمكن أن يتم الإصلاح بصورة أفضل واقل ضررا ، ومن السياسات الاقتصادية الكلية الغائبة أو الموجودة وبحاجة إلى إصلاح هي:

السياسة النقدية

السياسة التنموية

السياسة التجارية

السياسة الاستثمارية

السياسة الضريبية

خطوات رسم السياسة المالية:

ـ أهداف مرغوبة ومحددة بشكل دقيق حسب الأولويات المدرجة في خطط التنمية الاقتصادية والحفاظ على الاستقرار

الاقتصادي (أي لا تضخم ولا بطالة) وان كانت هنالك نسب تضخم مرافقة لعملية التنمية فهي لا تشكل مشكلة.

في ضوء الأهداف تحدد ابتدءا ما إذا كانت الموازنة سوف تنظم بفائض (عندما يكون الهدف استقرارياً والاقتصاد يعاني من التضخم ويحتاج إلى سياسة مالية انكماشية) أم تنظم الموازنة بعجز (عندما يكون الهدف استقرارياً وتنموياً لان الاقتصاد يعاني من تراجع معدلات النمو وانكماش وبطالة ويحتاج إلى سياسة مالية توسعية) أم تنظم الموازنة بتوازن أي (الإيرادات العامة المقدرة = النفقات العامة المقدرة) عندما يكون الاقتصاد مستقراً ومعدلات النمو مقبولة ولا توجد حاجة لإحداث حالة عدم توازن لدفع النمو.

تقدير الإيرادات في ضوء تحديد حجم الصادرات النفطية والأسعار العالمية المتوقعة وتحديد حصيلة الضرائب من خلال أسعار الضرائب المفروضة وأسعار الرسوم التي تفرضها الدولة لقاء خدمات معينة وتقدير مدى إمكانية الحصول على القروض العامة ومدى الحاجة لها وتحليل أنواعها وأثارها وشروطها ومدى إمكانية تسويق الدين العام للجمهور.

تجسيد تلك الأهداف من خلال توزيع الإيرادات المقدرة على أوجه الإنفاق المستهدفة بصورة نسب مئوية مع القبول بدرجة

انحراف معينة قد تكون ٥ او٧ ٪.

تعميم تلك المؤشرات والنسب المعبرة عن توجهات السياسة المالية إلى الوزارات والهيئات المستقلة في كل عام قبل الشروع بوضع الخطط السنوية لهذه الجهات ليتم اختيار الأولويات للمشاريع وأوجه الإنفاق من قبل هذه الجهات في ضوء قيد النسب المعبرة عن مبالغ التخصيصات المحتملة في الموازنة.

ـ تجمع الخطط السنوية المعدة في ضوء توجهات السياسة المالية وتنظم الموازنة وتحدد الانحرافات بين التخصيصات المطلوبة من قبل الوزارات والتخصيصات المرغوبة في ضوء الرؤية الكلية للسياسة المالية في وزارة المالية.

تحديد حجم الأوعية الخاضعة للضريبة وهل اتسعت بسبب تغيير نسب الضريبة أم انكمشت وتحديد المرونة الضريبية ودرجة الاستجابة والعبء الضريبي الأمثل لضمان تحقق الهدف التمويلي أو الاقتصادي (الحمائي بالنسبة للضرائب الكمر كية) أو الاجتماعي والشريحة التي سوف يقع عليها عبء الضرائب المفروضة وهل هي المستهدفة ام انتقل العبء إلى شريحة أخرى بالنسبة للضرائب غير المباشرة ومتابعة التحول في السلوك الاقتصادي بسبب اعتماد هذه السياسة المالية خلال تنفيذ الموازنة ودرجة الانحراف عن الأهداف المرغوبة وأسباب الانحراف

وكيفية تلافيها خلال السنة اوفي السنة القادمة.

ـ في الاقتصاد الموجه (اقتصاد السوق) تكون الكثير من خيوط التوجيه للمتغيرات الاقتصادية الكلية بيد السياسة المالية تحركها بالاتجاه المرغوب من خلال إجراءات مستمرة تتحكم بأدوات السياسة المالية حيثما حصل الانحراف في سلوك تلك المتغيرات وعلى وزارة المالية أن تتولى متابعة ذلك من خلال قاعدة بيانات واسعة ومتطورة وجهاز كفوء ومختص يعنى بالسياسة المالية ونتائج تطبيقها، لا أن تبقى الوزارة توزع التخصيصات وتجتهد فقط في جمع الإيرادات وتأخير صرفها خشية تجاوز الوزارات على استحقاقاتها أو تحت فكرة سد العجز المقصود والمخطط له (يفترض) من خلال مرور فترة السنة ولم تصرف التخصيصات فيغطى العجز لأنه لم يحصل التوسع المالي أصلا في موازنة يفترض أنها معدة بعجز (سياسة مالية توسعية) حسب احتياج الاقتصاد كما هو الحال منذ أربع سنوات مضت وهو الأمر الذي جعل الوزارة لا تضمن إجراءاتها آلية لتمويل العجز إلا بصورة محاسبية من خلال تقدير سعر منخفض للنفط المصدر في الموازنة لتساهم فروقات السعر أيضا في تغطية العجز الذي قد يتحول إلى فائض ويستكمل الأمر بموازنة تكميلية.

يسعى صندوق النقد الدولي إلى تقوية النظام المالي والنقدي

الدولي وقد أدت العولمة إلى ظهور تحديات جديدة أمام صندوق النقد الدولي. ولعل أهم التحديات وأكثرها صعوبة هما كيفية تقوية النظام المالي العالمي ـ بحيث يصبح أقل عرضة للأزمات المالية وأكثر قدرة على التصدي لها إذا وقعت ـ وكيفية دعم جهود مكافحة الفقر في البلدان منخفضة الدخل، ولقد حققت العولمة فوائد كبرى لبلدان كثيرة وأناس كثيرين في جميع أنحاء العالم، والحق أن الاندماج في الاقتصاد العالمي يمثل عنصراً جوهرياً في أي إستراتيجية لتمكين البلدان المختلفة من التوصل إلى مستويات معيشية أعلى، ولكن العولمة، من خلال ما تحققه من زيادة في حجم تدفقات رؤوس الأموال الدولية وسرعة حركتها، قد أدت أيضاً إلى زيادة مخاطر الأزمات المالية. وفي الوقت ذاته، نشأت مخاطرة أخرى، وهي أن البلدان منخفضة الدخل، التي لم تستفد استفادة كبيرة بعد من العولمة، ستزداد تخلفاً عن الركب في الوقت الذي ترتفع فيه مستويات المعيشة في البلدان الأخرى كما يحصل الآن مع العراق الذي يحتاج إلى الوقت الكافي لكي تبدأ محاسن العولمة تفوق مساوئها .

كانت الأزمات المالية في الأسواق الصاعدة في منتصف وأواخر التسعينات تذكرة بالمخاطر المرتبطة بالعولمة ـ حتى بالنسبة للاقتصادات التي حققت استفادة هائلة من ورائها

والتي تدار إدارة جيدة من جوانب متعددة. فالاقتصادات التي تضررت من الأزمة الآسيوية في الفترة ١٩٩٧ـ١٩٩٨ على وجه الخصوص كانت قد حققت طوال عدة عقود مكاسب ضخمة من التجارة الدولية التي تزداد تكاملا يوما بعد يوم. ولقد كشفت الأزمات عن وجود جوانب ضعف في سياسات البلدان التي أصابتها الأزمة، بل وعن ثغرات في النظام المالي الدولي نفسه، مما أبرز الحقيقتين التاليتين[١]:

* إن المستثمرين قد يتراجعون على نحو سريع وجماعي إذا ما لمسوا وجود نقائص في السياسات الاقتصادية المحلية. ومتى فقد المستثمرون ـ المحليون أو الأجانب ـ ثقتهم الاقتصاد، يمكن أن تنضب تدفقات رؤوس الأموال الداخلة وأن يؤدي خروج تدفقات صافية كبيرة إلى التعجيل بوقوع أزمة مالية.

* إن الأزمة المالية التي تقع في بلد أو منطقة ما يمكن أن تمتد بسرعة لتنتشر في اقتصادات أخرى.

ومن أجل الحد من مخاطر وقوع الأزمات المالية في المستقبل ودعم إمكانية الحل السريع لما يقع منها، يعمل صندوق النقد الدولي على تقوية النظام النقدي المالي الدولي بالتعاون مع

(١) منشورات صندوق النقد الدولي، ما هو صندوق النقد الدولي، أغسطس ٢٠٠٣، ص٢٠.

حكومات البلدان الأعضاء والمنظمات الدولية الأخرى والهيئات التنظيمية والقطاع الخاص.

إصلاح الموازنة العامة للدولة:

أولا: مطالب المنظمات الدولية وإمكانات التحقيق:

يطالب صندوق النقد الدولي بتخفيض النفقات العامة في الموازنة العامة من اجل تقليص دور الدولة في النشاط الاقتصادي وهو مطلب يتناسب والتوجه نحو اقتصاد السوق إلا انه يؤخذ عليه الأتي:

ـ انه مطلب سابق لأوانه لان القطاع الخاص العراقي غير مؤهل لاحتلال المساحة التي يتخلى عنها القطاع العام في النشاط الاقتصادي في الوقت الحاضر.

ـ ان الإيرادات النفطية التي يعتمد عليها العراق في تمويل الأعمار والتنمية والخدمات العامة لازالت وستبقى تدار من قبل الحكومة المركزية الأمر الذي يرتب عليها مسؤولية التوسع في الإنفاق الحكومي الموجه نحو البنى التحتية المهدمة في القطاعات الاقتصادية وتقديم الخدمات العامة التي لا يلج إليها القطاع الخاص لأنها غير دارة للربح.

كان حرياَ بالصندوق أن يفرق في مطلبه بين (حجم الإنفاق

العام) و(هيكل الإنفاق العام) وكلاهما مؤثران في تحديد دور الدولة في النشاط الاقتصادي ونعتقد أن حجم الإنفاق يجب أن يتسع وليس العكس ولكن هيكله يجب أن يصحح باتجاه الانسحاب التدريجي للحكومة من القطاعات الإنتاجية والخدمية بمقدار إمكانية القطاع الخاص على إشغالها ومدى أهميتها وتوجيه الإنفاق نحو المجالات الخالقة للبيئة الاجتماعية المتحضرة كالصحة والتعليم والخدمة البلدية والحماية الاجتماعية وشبكات البنى التحتية كالطرق والجسور والري والبزل واستصلاح التربة وغيرها.

ثانيا: إستراتيجية الموازنة في فترة الانتقال

تشترك الموازنات العامة منذ ٢٠٠٤ إلى الآن أي موازنة ٢٠٠٨ في تجسيد إستراتيجية اقتصادية تنطلق من الآتي:

١ـ مواجهة التحديات الاقتصادية التي تواجه العراق.

٢ـ الإيفاء بالالتزامات الدولية (المتمثلة باتفاقيات صندوق النقد الدولي والعهد الدولي والانضمام إلى منظمة التجارة الدولية).

المبادئ الجديدة للسياسة الاقتصادية التي تتجسد في ابتعاد الحكومة عن سياسة التخطيط المركزي والتوجه نحو اقتصاديات السوق وانسحاب الحكومة التدريجي من الإدارة المباشرة

للمؤسسات الاقتصادية.

٣ـ تعميق الممارسات اللامركزية في الإدارة (دعم مجالس المحافظات في إدارة شؤون محافظاتهم/ الأقاليم).

٤ـ العمل على توفير البيئة الملائمة للنشاط الاقتصادي والبنى التحتية الضرورية (كالطرق والموانئ والخدمات الأساسية).

٥ـ توفير الشروط الضرورية للنهوض بالقطاع الخاص (من خلال تبسيط التشريعات والإجراءات الحكومية وتفعيل قانون الاستثمار ومحاربة الفساد وتقديم القروض الميسرة) .

٦ـ ترشيد سياسة الدعم الحكومي وتحويل الدعم الشمولي إلى دعم موجه نقدي (قدر الإمكان).

وبناءً على ما تقدم فان من أهداف الموازنة بناء الاهتمام بقطاع النفط والتنمية البشرية وإعادة بناء الهياكل الارتكازية (النقل والصحة والماء والكهرباء وحكم القانون والتعليم والإسكان) بأقصر فترة زمنية. ولاشك ان الاستثمار في هذه القطاعات سيعمل على خلق فرص العمل الضرورية وإحداث التطور الضروري في التنمية البشرية وتعزيز البيئة الاستثمارية للقطاع الخاص.

ثالثا: الموازنة العامة الفدرالية والسياسة المالية

تتولى الحكومة مسؤولية رسم السياسة المالية للبلد، وتعد هذه المهمة من أهم وظائف وزارة المالية للحكومة الاتحادية، وقد حدد الدستور العراقي اختصاصات السلطات الاتحادية في هذا المجال ضمن المادة (١١٠) منه في ثلاث فقرات تذكر الفقرة (أولاً): (إن رسم السياسة الاقتصادية والتجارية الخارجية السيادية وسياسات الاقتراض)، وفي الفقرة (ثالثاً): (رسم السياسة المالية، والكمر كية وإصدار العملة ،وتنظيم السياسة التجارية عبر حدود الأقاليم والمحافظات في العراق، ووضع الميزانية العامة للدولة، ورسم السياسة النقدية وإنشاء البنك المركزي وأدارته) ويفترض أن تكون (وضع الموازنة العامة للدولة) وليس الميزانية، لان مصطلح ميزانية ينصرف إلى التخصيصات المنفذة والمنفقة المتحققة في الماضي وتصبح ميزانية ختامية، بينما ينصرف مصطلح الموازنة إلى التخصيصات ونفقات تقديرية للمستقبل (سنة قادمة). فيما تذكر الفقرة (سابعاً): (وضع مشروع الموازنة العامة والاستثمارية) وهنا أيضا الموازنة العامة تقسم إلى استثمارية وتشغيلية ولا توجد حاجة لذكر كلمة (والاستثمارية) في الدستور.

وبذلك فأن الدستور قد حسم الأمر لصالح الحكومة

الاتحادية في رسم السياسة المالية في البلد ووضع الموازنة العامة والتحكم بمفرداتها التي تعتبر أدوات تمارس من خلالها الحكومة سياستها المالية.

وتهدف السياسة المالية إلى تحقيق هدفين أساسيين:

١ـ تحقيق الاستقرار الاقتصادي (لا تضخم ولا انكماش):

ويتم ذلك من خلال تنظيم الموازنة العامة بفائض في فترات التضخم أي جعل (الإيرادات العامة أكبر من النفقات العامة)، وتنظيم الموازنة العامة بعجز في فترات الانكماش والبطالة أي من خلال جعل(الإيرادات العامة أصغر من النفقات العامة) وبذلك يكون التوسع في النفقات العامة سبباً في زيادة الطلب العام والطلب الكلي بالتبعية وإخراج الاقتصاد من حالة الانكماش. وهذا الأمر لا يمكن أن يتحقق ما لم تكن هناك سياسة مالية تضطلع بها حكومة مركزية تمتلك القدرة على تحريك مفردات الموازنة العامة الفدرالية.

٢ـ تحقيق التنمية الشاملة:

من خلال توجيه الإنفاق العام نحو القطاعات والمجالات التي تحقق أكبر نفع عام ممكن أي توجيه الإنفاق العام وفق المعايير الاقتصادية لتحقيق الكفاءة في توزيع الموارد الاقتصادية

نحو قطاعات التعليم والصحة والبنى التحتية والرعاية الاجتماعية والأمن والدفاع وغيرها.

وبذلك فأن السياسة المالية تستخدم مصادر الحصول على الإيرادات العامة وأوجه إنفاق النفقات العامة بوصفها أدوات تحركها ارتفاعاً وانخفاضاً من أجل تحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية وسياسية مرغوبة.

ولأهمية سياسات التنمية الشاملة والتخطيط العام للبلد فأن المادة (١١٤) من الدستور جعلت هذه المهمة من الاختصاصات المشتركة التي يمكن للحكومة الاتحادية عند رسم سياستها المالية ان تأخذ بنظر الاعتبار احتياجات الأقاليم واحترام الأولويات التي تضعها حكومات الأقاليم في مجالات التنمية الصحية والتعليمية والتربوية وبما ينسجم مع استراتيجيات التنمية الشاملة التي ترسم من قبل الحكومة الاتحادية، أي في حدود الإنفاق العام المخصص للإقليم يمكن ان يوجه باتجاه المجالات التي تعتقد حكومة الإقليم إنها أكثر المجالات إشباعا للحاجات العامة لسكان الأقاليم وتحقيقاً للنفع العام على اعتبار إن ذلك شرط ضروري ملازم لحكومة الإقليم المنتخبة في سعيها لإرضاء ناخبيها وبما يؤمن جانباً حقيقياً لثمار الديمقراطية وفي ضوء ذلك فان فشل حكومات الأقاليم في الوصول إلى التوزيع

الأمثل لتخصيصات أقاليمهم سوف ينعكس حتماً في عدم رضا جماهيري يبعد هذه الحكومة عن إدارة الإقليم بعد إجراء الانتخابات اللاحقة. ولذلك فان المادة (١١٥) من الدستور التي جعلت كل ما لم يندرج ضمن السلطات الحصرية للحكومة الاتحادية يذهب لصلاحيات الأقاليم، وجعلت أيضا حصول الخلاف في وضع أولويات التخصيص والإنفاق بين حكومات الأقاليم وما ترغب به الحكومة الاتحادية تكون فيه الأولوية لما يريده الإقليم من اجل جعل حكومات الأقاليم تضطلع بمسؤولياتها الحقيقية تجاه ناخبيها في الأقاليم وتجاه خيارها الاستراتيجي في التنمية الشاملة والأعمار والتسابق في مضمار التنمية مع بقية الأقاليم.

إصلاح الإدارات العامة:

يطالب صندوق النقد الدولي بإصلاح الإدارات العامة وتحسين أدائها وهذا الإصلاح يشمل محاور عديدة من أهمها:

ا- الفساد الإداري والمالي

يلاحظ إن الشيء الرئيسي المسبب للفساد في بدايته يشابه كثيرا ما حصل في الاتحاد السوفيتي الناجم عن كون مداخيل العاملين مرتبطة ارتباطا ضعيفاً بالنتائج النهائية لعمل

المجموعة، أي تنفيذ الاتفاقات والعقود ونوعية المنتوج والربح، وسواء شئنا أم أبينا، فان مثل هذا السبب موجه نحو العمل المتوسط وحتى السيئ)[1] ولذلك، تختار الإدارة العليا للمؤسسة العامة إداريين وفنيين يحققون في الغالب مصلحة الإدارة أكثر مما يحققون مصلحة المؤسسة. بل وكثيرا ما يجتمع حول هذه الإدارة، في المؤسسة، انتهازيون يجيدون التملق والنفاق أكثر مما يحسنون عملهم، ولنفس السبب تكون إدارة المؤسسة العامة اضعف من إدارة المؤسسة أو الشركة الخاصة وأقل منها فعالية وإنتاجية، أي عكس ما توقع ماركس تماماً، بل إن هنالك خطرا اكبر لإساءة إدارة المؤسسات العامة والدول عندما تكون هذه الإدارة سلطوية ـ ديكتاتورية ـ إذ يمكن أن تبدد مواردها وأموالها أما لسوء تقديرها أو لاستخدامها لتحقيق أهدافها الخاصة في غير محلها كما حصل في عهد الطاغية صدام، وما يحصل الآن في العراق الجديد بمثابة هزات ارتدادية لزلزال الفساد الذي انتشر في العهد السابق، برز بشراسة بعد ان انكشف غطاء الخوف من الطاغية أولا، وبعد أن وجد الكثير من أنصار النظام السابق (الفاسدين في القطاع الحكومي) و(المفسدين في القطاع الخاص) في الإمعان في الفساد وسيلتهم

(١) كورباتشوف، البيروسترويكا، محاولات إعادة البناء، ص٩٣.

لإجهاض مشاريع الأعمار والتنمية والإصلاح والتغيير التي يحملها المنهج السياسي الجديد ثانيا.[1].

أن الحكومة تسعى بشكل جاد لمحاربة الفساد الإداري والمالي، وقد استحدثت هيئة النزاهة ودائرة المفتش العام لملاحقة ملفات الفساد بالاعتماد على تقارير ديوان الرقابة المالية ولازال تحقيق هذا المطلب دون المستوى.

* وجود عقبات في قوانين هذه الجهات تعيق العمل بحاجة إلى مراجعة.

* ضعف التنسيق بين الجهات الثلاث .

* ضعف القضاء المعني بقضايا الفساد والتباطؤ في حسم القضايا .

* وجود فساد في الجهات المعنية بمحاربة الفساد فتعمد الى التهريج والتضخيم لملفات الفساد الصغيرة وغير المؤثرة على سير العمل وتمارس التعتيم والتأخير للملفات الكبيرة .

* هذا الأمر جعل متخذي القرار النزيهين مترددين في اتخاذ خطوات مهمة في الإنفاق والأعمار خشية الاتهام والمفسدين يتحركون بحرية بعد ترتيب أوراقهم مع الجهات المعنية .

(١) د. حيدر غيبة، مصدر سابق. ص١٧٢ ـ ١٧٣.

٢ـ وضع إستراتيجية للتنمية الاقتصادية:

أن تسعى الحكومة لوضع إستراتيجية للإصلاح الاقتصادي والتنمية مخطط لها بشكل كفوء. وفي هذا الصدد نوضح الأتي:

ـ في ت٢/ ٢٠٠٤ وضعت إستراتيجية تنمية وطنية حددت فيها الأولويات بعيدة الأمد للأعمار والإصلاح تعتمد أساسا على (القطاع الخاص) بوصفه المحرك الرئيس للنشاط الاقتصادي ويسانده (قطاع عام) فاعل وشفاف.

ـ أي خطوة في برنامج الإصلاح الاقتصادي يفترض ان تكون لبنة من لبنات التنمية وتندرج في (إطار إستراتيجية تنمية وطنية) وليس العكس، بمعنى أن نضع إستراتيجية تحتوي برنامج عملي للإصلاح لا ان نتخذ إجراءات للإصلاح طارئة ومتسرعة عادة ما تكون استجابة لظرف مرحلي داخلي أو لضغط خارجي من منظمات دولية نكتشف فيما بعد أنها تتعارض وقوانين أو إجراءات أخرى أو تتعارض مع البعد الإستراتيجي للتنمية أو مع المنطق الاقتصادي السليم.

ـ نحتاج إلى مراجعة إستراتيجية التنمية لتضمينها آلية عمل التنمية القطاعية والتنمية الإقليمية وفك عرى الترابط والتداخل في الصلاحيات والمسؤوليات فيما بينها على أن يصاحبها إجماع من خلال الترويج والإقناع لأننا نحتاج إلى قناعات مشتركة

بخصوص موضوعات موروثة ساخنة مثل (البطاقة التموينية، الدعم الحكومي لأسعار المشتقات، جدلية القطاع العام والخاص، خصخصة الشركات العامة، وغيرها).

استنتاج

يجب أن نراجع ونتفق بأسرع وقت على إستراتيجية تنمية وطنية تتضمن خطط خمسيه وتحتوي إجراءات الإصلاح والتحول الاقتصادي لا ان نمارس الإصلاح العشوائي دون خارطة طريق فنصبح تابعين لأهواء الوصفات الجاهزة.

٣ـ تطوير آليات العقود والتراخيص:

ان تسعى الحكومة لتطوير آليات وخبرات إبرام العقود ومنح التراخيص وهذه المهمة يفترض أن تعطى الأولوية لأنها سوف توفر الوقت اللازم لإبرام العقود وإحالتها وتوفر المال الذي يهدر من جراء الفساد المالي الذي يستغل الثغرات الموجودة في آليات إبرام العقود وتعليماتها وتوفر فرصة اكبر للبلد في إعادة أعماره وتنميته، إن المشتريات العامة هي من الميادين الوثيقة الصلة التي تحتاج إلى إصلاح عاجل. ومثل هذا الإصلاح صعب، لان من الأرجح أن الإجراءات القديمة العهد المتبعة في مختلف الوزارات ومؤسسات الأعمال الحكومية ستؤدي إلى الجمود ومقاومة التغيير. ومن الأساسي، بهذا الصدد، القيام بجهود تدريبية كبيرة

والحصول على دعم قيادي. ومن التحديات الإضافية بهذا الشأن عدم وجود ممارسات ملائمة للتدقيق في المشتريات العامة وعدم وجود مدونة سلوك يتقيد بها موظفو المشتريات، فضلاً عن تفشي عقلية الرشوة. وثمة حاجة ماسة إلى تعزيز شروط إدارة السجلات والإجراءات المتعبة في المشتريات العامة. وأهم عمل يجب أن تقوم به الحكومة، على وجه السرعة، هو توضيح الإطار القانوني للمشتريات العامة وإصدار الأدوات التشريعية والتنظيمية اللازمة، وذلك من خلال إعداد وإصدار قانون جديد ونظم رقابية ملائمة. ومن ثم ، من الأولويات القصوى إيجاد جهة عليا لعقود الشراء والمقاولات العامة تضم أشخاصا أكفاء يتولون، في الدرجة الأولى، تصميم النظم وإعداد الوثائق اللازمة لهذه الغاية[1].

ولذلك اعتقد ان الإصلاح الاقتصادي يستوجب..

إيجاد دائرة عليا للعقود في رئاسة الوزراء لتجاوز المشاكل التي يضعها موضوع العقود أمام الأعمار والتنمية والإصلاح الاقتصادي ، الأمر الذي ينعكس إيجابا في التقليل من فرص الفساد وتسريع الإصلاح .

(١) وثيقة خاصّة في البنك الدولي/ إعادة بناء العراق الإصلاح الاقتصادي والمرحلة الانتقالية ص١٥ ـ ١٦.

٤ـ تأهيل شركات القطاع العام:

تأهيل الشركات العامة وتحسين الإدارة العامة بما ينسجم والمعايير الاقتصادية وهذا يعني:

ـ خصخصة بعضها التي يكون للجمهور الرغبة في شراء أسهمها بعد إعداد دراسات دقيقة لتقدير رأسمالها وإيجاد آلية لتسويق الأسهم في البورصة.

ـ إدخال خطوط إنتاج جديدة لبعضها بما يتلاءم ومدى توفر الطلب على إنتاجها وقدرتها التنافسية وفتح المجال للاستثمار الأجنبي والمحلي حسب عقود (BOT، BOO وغيرها)

ـ ضرورة الأخذ بحوكمة للشركات العامة لضمان حقوق المساهمين وتحقيق المعاملة العادلة لهم واعتماد الشفافية والإفصاح السريع والدقيق لكافة البيانات المتعلقة بالأمور المادية للشركة مثل (الموقف المالي، الأداء، الملكية والرقابة على الشركة والعمل على تطوير آليات لمشاركة العاملين في تحسين الأداء وتعزيز دور الأطراف ذات المصلحة أو الصلة (Stakeholders) واحترام حقوقهم وتعويضهم والسماح لهم بالاتصال بحرية بمجلس الإدارة للإفصاح عن التصرفات غير القانونية والمنافية لأخلاقيات المهنة، كما يجب أن يؤكد إطار قواعد حوكمة الشركات على إستراتيجية رئاسة الشركة والرقابة الفعالة لمجلس

الإدارة على إدارة الشركة ومسؤولية مجلس الإدارة أمام الشركة والمساهمين[1].

الإنفاق الاستثماري على البنى التحتية:

كان البنك الدولي للتنمية محقا في مطالبته بزيادة الإنفاق الاستثماري لتطوير البنى التحتية بما يتيح لمشاريع القطاع الخاص القدرة على الاستثمار في ظروف أفضل وكلف اقل وفرص ربحية اكبر وهذا النوع من الإنفاق هو مسؤولية الحكومة إلا أن ذلك يحتاج إلى حزمة إجراءات أخرى وهي:

ـ الإنفاق على البنى التحتية خالق للطلب وغير خالق للعرض لان فترة التفريخ الناجمة عن انجازه أو عن انجاز المشاريع التي سوف يشجع إقامتها طويلة لذلك لا يولد عرضاً في الأمد القصير بينما يمثل دخولاً موزعة على عناصر الإنتاج سرعان ما تخلق زيادة في الطلب أو تشبع طلب مؤجلاً،الأمر الذي ينعكس في معدلات تضخم اكبر ما لم تستكمل بإجراءات حقيقية توسع العرض أو منافذ استثمارية تجذب الزيادات الحاصلة في الدخل الكلي باتجاه الادخار والاستثمار ومنعها ولو

(١) الدكتور أحمد صقر عاشور ـ تحسين أداء التنمية من خلال إصلاح منظومة إدارة الحكم في الدول العربية، الأردن، ٢٠٠٥، ص٨ ـ ١١.

جزئيا من الذهاب نحو الطلب الاستهلاكي[1].

ـ يواجه الإنفاق الاستثماري الحكومي مشكلة تمويل لان ترهل مؤسسات الدولة واتساع بنود الإنفاق الجاري للرواتب والأجور والتقاعد ونظام التوزيع ومحاربة الإرهاب جعل الموازنة التشغيلية تقضم ما يقرب ٨٠٪ من النفقات العامة على حساب الموازنة الاستثمارية، وهذا يستوجب مساهمة اكبر من البنك الدولي ومن المانحين لتمويل الاستثمار في البنى.

ـ انخفاض نسب تنفيذ الموازنة الاستثمارية للسنوات السابقة بحيث لم تتجاوز ٢٠٪ كمعدل ناجم عن مجموعة عوامل بحاجة إلى إجراءات معالجة ومنها سوء الإدارة والفساد المالي والإداري تم تناوله في فقرة سابقة وتردي الوضع الأمني يحتاج إلى تفعيل آلية المحميات الاستثمارية وضعف المتابعة لمراحل الانجاز وهو يحتاج إلى دائرة متخصصة بالمتابعة من ذوي الاختصاص في رئاسة الوزراء لها القدرة الفنية على تتبع المشاريع الكترونيا من الإحالة إلى الانجاز الكامل.

ـ لم يحض البنك الدولي بنفس الإهمال الذي حضي به

(١) ينظر: عبدالحسين العنبكي، أثر النقد الأجنبي في تحدي حجم الاستثمار والطاقة الاستيعابية في العراق، أطروحة دكتوراه، الجامعة المستنصرية، ١٩٩٧، ص٣٠ ـ ٣٩.

صندوق النقد الدولي من التفاوض الذي تجريه الحكومة العراقية ولم نشهد له برنامجاً زمنياً للتنمية يمارس من خلاله الضغط على الحكومة ويلزمها بإجراءات محددة، الأمر جعل موضوع الإصلاح ينحصر في خانة الاستقرار النقدي من خلال الضغط على البنك المركزي لاعتماد سياسة نقدية انكماشية أدت إلى زيادة معدلات الركود والبطالة في الاقتصاد وصار الأمر مسلما به من قبل المفاوض العراقي وكأن الموضوع هوخلق استقرار وتجاهل السعي لوضع جدول زمني مناظر للتنمية.وهذا يستوجب ان يحصل الإصلاح من باب التنمية الواسع وليس فقط من باب الاستقرار الضيق وكيف يمكن للحكومة التوسع في الإنفاق على البنى التحتية والبنك المركزي يمارس العسر المالي مع الحكومة لعدم تسويق دينها العام ومع المستثمرين برفع سعر الفائدة.

تنويع القاعدة الإنتاجية للاقتصاد:

كان البنك الدولي للتنمية محقا في مطالبيه بتنويع القاعدة الإنتاجية الاقتصادية الا انه ـكما أسلفناـ لم يتبن برنامجا ضاغطا يتضمن خطوات لهذا التصحيح المهم الذي يسعى إليه العراق منذ سبعينات القرن الماضي ولكن السياسات الخاطئة لإنفاق

الإيرادات النفطية وهيمنة آليات الريع النفطي وأثاره الاقتصادية والاجتماعية وعسكرة الاقتصاد وتشويه هيكله في العقود الثلاث الماضية تركت أثرا سلبيا في المجتمع والمؤسسات وجعلت الاقتصاد يزداد اعتماده على النفط لتصبح مساهمته في الإيرادات العامة للدولة ٩٢,٧٪ وفي الصادرات تقترب من ٩٨٪ وفي الناتج المحلي الإجمالي ٦٥٪ في عام ٢٠٠٧، ويمكن إتباع الخطوات الآتية لتنويع القاعدة الإنتاجية:

١ـ التخلص من الآثار المنحرفة للريع النفطي (المرض الهولندي) وهي:[١]

الهدر،أن ارتفاع أسعار صرف العملة المحلية كان حقيقياً في السبعينيات وألان غير حقيقي لأنه بسياسة نقدية مقصودة، تنامي الفوارق الاجتماعية، تضخم الأجهزة البيروقراطية، تراجع الإنتاج الزراعي والهجرة نحو المدينة، انتشار السلوكيات الاستهلاكية الريعية واستشراء الفساد، انفصام العلاقة بين العمل ومردوده فقطاع الاستخراج ينخفض فيه عدد العاملين ويتعاظم الإنتاج، انخفاض دخول النشاطات المنتجة، ارتفاع دخول نشاطات المضاربة والوسطاء، يصبح اقتصاد تداول

(١) د. رائد فهمي، وقائع الطاولة المستديرة (الواقع الاقتصادي في العراق وخيارات المستقبل) القسم الثالث، جريدة المدى، ٢/٢٨/

تتنافس فيه الدولة والأفراد للسيطرة على الريع..وغيرها،يؤدي إلى استحواذ صاحب السلطة على الريع وتتولد من جديد ميول استبدادية وإعاقة لمسيرة الديمقراطية[1]. وهذا يعني إننا نحتاج إلى ضوابط مؤسسية تحسن التصرف بالنفط من حيث إنتاجه وإنفاق إيراداته.

٢ـ تحويل النفط الناضب إلى أصول إنتاجية متجددة وليس إنفاقه في المجالات الاستهلاكية الجارية، حيث يفترض أن معظم الإيرادات النفطية ألان توجه للبنى التحتية أولا، الأمر الذي يخلق بيئة مواتية تجعل كلف الإنتاج منخفضة وتشجع القطاع الخاص على الولوج في مجالات إنتاجية لم يكن يلجها سابقاً إما بسبب ضخامة رأس المال الذي يتطلبه الاستثمار فيها و/ أو هيمنة القطاع الحكومي عليها و/ أو عدم توفر السوق لتسويق إنتاجها بسبب القيود المختلفة التي كانت شائعة قبل التحول نحو اقتصاديات السوق.

٣ـ عزل الإيرادات النفطية عن المؤثرات السياسية الظرفية، وهذا الأمر متضمن في قانون النفط والغاز وقانون توزيع الموارد المالية الاتحادية، وضمان الإدارة الكفوءة للإيرادات النفطية ومنع

(١) وثيقة خاصة في البنك الدولي/ إعادة بناء العراق الإصلاح الاقتصادي والمرحلة الانتقالية، ص٦.

تسلل أثار التقلبات فيها لتسبب تذبذب في الإنفاق العام الموجه لتنمية القطاعات الاقتصادية وبناء قدراتها الإنتاجية.

٤ـ اعتماد سياسة نقدية مناسبة لاحتواء اثر الريع على سعر صرف الدينار، لان قرار البنك المركزي برفع قيمة الدينار يذهب بنفس اتجاه فعل الريع بدلاً من أن يضبطه ويحتويه وهذا الأمر سوف ينعكس في زيادة الإنفاق الاستهلاكي على السلع المستوردة وارتفاع الأسعار النسبية للسلع المنتجة محلياً ويضر بقدرتها التنافسية.

٥ـ اعتماد سياسة مالية توسعية من خلال تخصيص نسب متزايدة للموازنة الاستثمارية وان كان ذلك سوف يعطي دور اكبر لتدخل الحكومة في الاقتصاد إلا إنه تدخل محمود لأنه لا يمارس الإزاحة خارجاً للقطاع الخاص بل بالعكس هو إنفاق من اجل خلق أرضية مناسبة لدخول القطاع الخاص خلال أمد متوسط وانسحاب القطاع الحكومي تدريجياً وبقاؤه في إطار المجالات التي لا يلج إليها القطاع الخاص، هذا الأمر سوف يؤمن انتفاعاً اجتماعياً أوسع وضمان اعتماد معايير اقتصادية سليمة في توزيع العوائد قطاعيا ومكانيا ، ظروف الانتقال وغياب النضج المؤسسي لعمل قوى السوق.

٦ـ خلق بيئة ملائمة للاستثمار من خلال بناء قاعدة مؤسسية

للقوانين والأنظمة الخاصة بعمل اقتصاد السوق ومتابعة تنفيذها فينعكس في دور اكبر للقطاع الخاص وخلق فرص عمل تؤدي إلى تنويع الاقتصاد.

٧ـ تصحيح الاختلال في سوق العمل من خلال وضع نظام للأجور في القطاع العام لا يكون طارد للعاملين باتجاه القطاع الخاص كما كان سائد في فترة الحصار الاقتصادي ولا يخلق جاذبية للوظيفة العامة تجعل الأجور المتوقعة في القطاع العام كبيرة، كما لابد من إيجاد ضمانات للعاملين في القطاع الخاص تتعلق بنظام تقاعد ومكافئات وحوافز وتامين على الحياة وغيرها، هذا الأمر يجعل الكثير من الخبرات والكفاءات تتجه للقطاع الخاص فيتحسن أداءه ويتمكن من الولوج إلى مجالات إنتاج لم يكن باستطاعته الاستثمار فيها لعدم توفر الخبرات وهذا سوف ينعكس إيجابا في تنويع الاقتصاد وجعل القطاع الخاص المحرك الرئيس له.

٨ـ معالجة التشوهات في الأسعار، من خلال جعل الأسعار لكل القطاعات الاقتصادية حرة والقيام بإزالة تدريجية للدعم المقدم لبعض الأسعار مثل (المواد الغذائية، الوقود، الكهرباء، الماء، الخدمات الأخرى)، هذا الأمر يجعل الأسعار النسبية التي سوف تسود تعبر عن مجالات الفرص الحقيقية الدارة للربح

تجعل المستثمرين يتوجهون إليها بثقة عالية لان جهاز الأسعار يعمل بكفاءة بعيدا عن التدخلات الحكومية.

٩ـ حرية النظام التجاري والانضمام إلى منظمة التجارة العالمية (عندما تكون الظروف مواتية) وإقامة مناطق تجارة حرة سوف يمنح عملية التنويع الاقتصادي زخما إضافيا، وقد اتخذت الحكومة إجراءات بإزالة الحواجز الحدودية في وجه البضائع وفرضت ضريبة موحدة ٥٪ لإغراض إعادة الأعمار، كما تم تحرير أسواق النقد الأجنبي، ويمكن لتحرير تجارة الخدمات أن تودي إلى خلق طلب كبير على اليد العاملة، كما أن حرية تجارة السلع تسهم في إبقاء أسعار المدخلات والسلع الإنتاجية منخفضة وتشجع المنتجين العراقيين.

إصلاح النظام الضريبي:

بهدف تخفيف المشكلات المتصلة بمنافسة السلع المستوردة للسلع المنتجة محليا وإعادة بناء اقتصاد متنوع، والقطاع غير النفطي (السلع القابلة للتبادل) لابد أن تتحمل عبئاً ضريبياً خفيفاً مقابل سهولة الحصول على السلع الإنتاجية والمدخلات الرئيسية غير مقيدة بجدار ضريبي ولا قيود إدارية، كما يجب أن يراعي النظام الضريبي تحقيق أهداف الإصلاح الاقتصادي من حيث:

أ) أن يكون الهدف تنموياً وليس تمويلياً.

ب) أن يكون الهدف زيادة وعاء الضريبة (أي تنشيط الاقتصاد وتعاظم الوعاء) وليس زيادة سعر الضريبة، بما يضمن تراكم رأس المال وتوسع الاستثمار الذي يساهم في تنويع الاقتصاد.

ج) أن يكون للنظام هدف اجتماعي من خلال توفير الخدمات العامة التي يحصل منها الفقراء على منافع حدية اكبر من الأغنياء كالتامين الصحي والتعليم المجاني ودور الأيتام ودور المسنين ودور الأرامل والحماية الاجتماعية بما يضمن إعادة توزيع الدخول والثروات لصالح الطبقات الأفقر وإعفاء حد أدنى من الدخل.

د) إجراء مراجعة مسهبة وتقييم لخطة الإصلاح الضريبي، مع الأخذ بنظر الاعتبار مدى الحاجة للتعديلات وإجراء مراجعات إضافية كلما توفرت الظروف المناسبة واستحصال موافقة وزير المالية عليها ومصادقة مجلس الوزراء ثم إقرارها من قبل الحكومة العراقية[1].

(١) الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، مشروع الاقتصادي الثاني لتوجيه الاقتصاد العراقي، ـ إصلاح النظام الضريبي في العراق، ١٤/ ت٢/٢٠٠٦، ص٤ ـ ٥.

هـ) أسبقيات العمل وتنفيذ خطة إصلاح النظام الضريبي تعتمد على الأسس الآتية:

ـ اعتماد الترتيبات الجاهزة لصندوق النقد الدولي وتوجهاته نحو توسيع وعاء الضريبة وتحسين جباية الإيرادات الضريبية والإدارة.

ـ تشخيص نقاط الخلل في الأنظمة الضريبية الحالية وتخطيط وتنفيذ الإجراءات الإصلاحية على المدى القصير والمتوسط.

ـ تحسين كفاءة الهيئة العامة للضرائب والهيئة العامة للجمارك لأداء مهمة جباية الإيرادات الحالية وتطوير إمكانياتها نحو إدارة المهام على نطاق واسع في مجال الضرائب والجباية في المستقبل.

ـ الاهتمام بالشؤون البحثية وتصميم أنظمة ضريبية جديدة ووضع خطط لاستحداث ضرائب جديدة، من بينها ضريبة المبيعات الشاملة أو ضريبة القيمة المضافة حسب توصيات صندوق النقد الدولي بموجب الترتيبات الجاهزة، وأنظمة ضريبية جديدة ضمن الضرائب الحالية (مثل إعادة النظر في آلية فرض الضريبة على أرباح رأس المال وبدلات الإيجار ومقسوم أرباح الأسهم ومدفوعات الفوائد بموجب قانون ضريبة الدخل).

ـ تشخيص الأوضاع الأمنية والاجتماعية والاقتصادية المطلوب تحقيقها قبل استحداث أية ضرائب جديدة ومراقبة التقدم الحاصل باتجاه تحسن تلك الأوضاع وتنظيم برنامج عمل السياسة الضريبية أو وضع خطة عمل على هذا الأساس.

ـ تطوير أنظمة ضريبية جديدة عامة ومحددة مع الاستمرار في تلبية الأسبقيات الداخلية والخارجية المتغيرة التي تتطلبها الإيرادات من الحكومة المحلية والإقليمية.

ـ منح امتيازات وتسهيلات وإعفاءات للاستثمار في القطاعات الإنتاجية غير النفط وخاصة الصناعة والزراعة والسياحة والخدمات القادرة على تحقيق زيادة في الطلب على اليد العاملة وخلق دخول جديدة في هذه القطاعات.

الإصلاح الاقتصادي ومشكلة التضخم:

يعد التضخم من أهم المشاكل التي تمثل تحدياً كبيراً للسياسات الاقتصادية الكلية وكذلك السياسات الجزئية والمشكلة ستكون اكبر بسبب غياب إستراتيجية اقتصادية عراقية وبقاء الاقتصاد عرضة لاجتهادات متخذي القرار ولضغوطات المنظمات الدولية وأسير للحلول الوقتية والترقيعية للازمات والاختناقات الملحة، وهو الأمر الأكثر تبريرا لإعطاء الأسبقية

لرسم خارطة طريق للإصلاح الاقتصادي وتقييم المراحل التي مر بها والجهات المؤثرة فيه، وها نحن على أعتاب تناول أهم المشاكل التي تعد من اكبر عقبات الإصلاح وهي (مشكلة التضخم) لان المشكلة مركبة ومن الخطأ حصرها في إطار سبب أو سببين لأنها نتيجة منظومة من الاختلالات والتشوهات والسياسات الخاطئة على مدى فترة ليست بالقصيرة شهدت عجز مستمر في الموازنة العامة وتشوه هيكلها من خلال توزيع الإيرادات العامة على بنود الإنفاق بشكل لا يخدم عملية التنمية الاقتصادية إذ استحوذت بنود الإنفاق الجاري على مجمل إيرادات الموازنة، ودائما ما كان العجز يمول من خلال الاقتراض من البنك المركزي الذي فقد استقلاليته في ظل الدكتاتورية المفرطة وصار ينقد أذونات الخزينة العراقية دون أدنى اعتراض من خلال الإصدار النقدي الجديد بما يفوق كثيرا حجم المعاملات في الاقتصاد لينعكس في تدني كبير في قيمة العملة العراقية وإفقار للمجتمع وهيمنة الحكومة على الثروات لان إصدار أي دينار فوق مستوى حجم المعاملات سوف يسرق قيمته من قيمة الدنانير الموجودة أصلا في جيوب الجمهور ولان العملة تمثل حق لحاملها على الدخل القومي فان حقوق حامليها على الدخل القومي ستنخفض بانخفاض القوة الشرائية للعملة

لصالح الحكومة التي أصدرت العملة، وحصول تفاوت كبير في توزيع الثروات حيث تجاوزت نسبة فائض العمليات عام ١٩٩٨ أكثر من (٩٠٪) من الدخل القومي في حين حققت نسبة تعويضات المشتغلين اقل من (١٠٪) من ذلك الدخل[١]

هذا فضلا عن حصول تشوه كبير في هيكل الأسعار ومن ثم تعطل مؤشر الجدوى الاقتصادية (لم تعد الأسعار تعكس الكلفة الحقيقية)، انعكس ذلك في تدهور الدخل الحقيقي للفرد وأصبح ٤٠٪ من سكان العراق دون خط الفقر المطلق، لم يكن السبب نقدي (تفاقم عرض النقد) فحسب وراء مشكلة التضخم، بل تزامن ذلك مع سبب حقيقي للتضخم يأتي من القطاع الحقيقي في الاقتصاد الذي تعرض إلى الإهمال والعسكرة منذ ١٩٨٠ ولم تعد الاستثمارات فيه قادرة على تعويض الاندثارات فأصبح تراكم رأس المال سالب في معظم القطاعات الاقتصادية ليؤشر حالة تأكل وتهتك للبنى التحتية للقطاعات الحقيقية وتدني كبير في قدرتها على الاستجابة لإشباع الطلب الكلي المتزايد الناجم عن تزايد الإنفاق الجاري في الموازنة العامة واتساع العجز لتمويل حروب الطاغية الأمر الذي استوجب إشباع جزء من

(١) د. إبراهيم موسى الورد ـ التضخم الاقتصادي في العراق أسباباً وآثاراً ومعالجات، بحث منشور، عبر شبكة الانترنيت.

الطلب الاستهلاكي من خلال الاستيراد وانعكاس الفجوة الداخلية والتشوه الداخلي في فجوة خارجية بين الصادرات والاستيرادات وتشوه خارجي في هيكل ميزان المدفوعات نتيجة تفاقم الاستيرادات الاستهلاكية لإشباع الإنفاق والطلب الجاري دون ان يمنع ذلك من تسرب جزء مهم من الطلب الكلي إلى طلب مؤجل نتيجة تدني الرواتب والأجور تحت شعار (شد الأحزمة على البطون) واتساع دائرة الفقر والحرمان وذوبان الطبقة الوسطى وتحولها إلى طبقة فقيرة وقفز الطفيليون منها إلى الطبقة الغنية الأمر الذي انعكس في تشوه اجتماعي وقيمي أدى إلى إحداث تليفات هامشية متخلفة حول المدن وتسلل ثقافة الريف والقبيلة وإحكام حالة من التخلف المزمن في المدينة خسارة الريف لأهم مقومات الإنتاج الزراعي وتدني مساهمته في الناتج المحلي الإجمالي كما هو حال القطاعات الإنتاجية الأخرى لصالح هيمنة قطاع النفط الذي استغلت إيراداته في أسوء أوجه الإنفاق الحروب والاستهلاك والبذخ والترف للطبقة الحاكمة.

تدويل التضخم الركودي..تفريغ الأزمة:

بعد حصول أزمة الكساد التضخمي وفشل السياسات الاقتصادية التقليدية عن في العلاج تم اللجوء إلى التجارة

الخارجية وقيودها التي تعيق نمو النامية واستخدامها قنوات لنقل الأزمة إليها.إن الثورة العلمية والتكنولوجية والتدويل للإنتاج ورأس المال وما يصاحبها من رفع أسعار السلع المصنعة والمواد الغذائية الرئيسية وخفض أسعار الطاقة والسلع الأساسية هما العاملان اللذان ساعدا البلدان الرأسمالية الحفاظ على سيطرتها على الأسواق الدولية وإدارة التضخم الركودي[1].

هذا يعني إن البلدان النامية أصبحت الفضاءات الاقتصادية الملائمة لتفريغ الأزمة الاقتصادية الرأسمالية لذلك فأن العولمة هي نتاج خلل فكري في النظرية الاقتصادية أدى إلى البحث عن إجراءات بديلة استوجبت العودة إلى أساسيات الفكر الكلاسيكي الريكاردي المتعلق بتحرير التجارة فظهرت موجة العولمة ، ولأنها أزمة هيكلية لا تعالج بالسياسات المعروفة وتوقفت المقايضة على منحنى (فيليدس) بين التضخم والبطالة لذلك وجد أن علاجها يكون من خلال إجراء تصحيحات هيكلية في النامية بدأت في السعي لتقليل نصيب القطاع الأولي في الناتج القومي الإجمالي (GNP) من خلال تحفيز القطاعات

(١) برهان محمد نوري، آفاق التطورات الاقتصادية الدولية المعاصرة (العولمة وتحرير التجارة)، بغداد، ١٩٩٩، إصدارات بيت الحكمة، ص١٣٠.

الأخرى للنمو في إطار أجواء المنافسة والانفتاح فتحول رأس المال العالمي إلى رأس مال متخط للقوميات ويتميز بالافتراق عن ارض الوطن والسعي وراء أقصى الأرباح على المستوى العالمي وغدا الدين الخارجي بأيدي الاحتكارات الدولية أداة لاستغلال بلدان بأكملها سقطت في (فخ المديونية الميسرة) في سبعينيات القرن الماضي لتصبح وسيلة الضغط الأنجع على البلدان النامية للأخذ بالوصفات الجاهزة، الأمر الذي يفتح الباب واسعا أمام الاستثمار الأجنبي ليكون بديلا عن القروض الخارجية وتكون التزامات الإصلاح بديلا عن إستراتيجيات التنمية المعتمدة على الذات ويكون ذلك مصدر أرباح طائلة للمشروعات والمصارف الدولية.

وهكذا يتم تغير شكل ونمط التراكم الرأسمالي في الأزمة بالاعتماد على صناعات طليعة جديدة مثل الطاقة الذرية والتعدين وغزو الفضاء واستغلال قطاع المحيطات وصناعة المعلومات والتكنولوجيات الوراثية.فهناك اتجاه متزايد لتركيز رأس المال وإعادة توزيع الصناعات في العالم وتوطينها في مناطق أكثر ربحية، ولكن نتيجة ارتفاع التركيب العضوي لرأسمال تزداد الكلف وتتناقص معدلات الربح فيميل متوسط الربح للانخفاض، ومن هنا تدخل الأزمة الاقتصادية الحالية حسب

رأي الدكتور فؤاد مرسي في إطار دورة طويلة من دورات العالم الاقتصادي الروسي كوندراتيف التي تعد كل منها على موجة من الموجات التي تمثل الاتجاه العام طويلة المدى لحركة الاقتصاد الرأسمالي. وتتميز هذه الدورة عن التقلبات الدورية قصيرة المدى التي تشكل الدورة الاقتصادية التي تليها موجه طويلة تمتد نحو خمسين أو ستين عاماً وكانت تحسب في البداية على مدى قرن من الزمان وقد نشرت تقديرات كوندراريف في بداية العشرينات حيث أول دورة في المرحلة (١٧٨٩ـ١٨٤٩) الثورة الصناعية والثانية (١٨٤٩ ـ ١٨٩٦) موجه النقل في سكك الحديد والطلب على الفحم والثالثة حتى الحرب العالمية الثانية ارتبطت بالنفط والسيارات والكهرباء والكيمياء ونحن الآن عبر أبواب الموجه الرابعة التي ترتبط بثورة المعلوماتية والتكنولوجية الوراثية والطارقة الذرية وغزو الفضاء (موجة العولمة) في ظل التدويل الذي يجري لرأس المال، حيث يتزايد التجانس فيما بين الهياكل الاقتصادية في البلدان المختلفة مما يساعد على انتشار الدورات القصيرة الأجل والموجات الطويلة الأجل فيما بينها بسهولة حيث كان التدويل مختصراً على التبادل التجاري وإقراض رأس المال امتد الآن إلى التنقل الحر وراء فرص الاستثمار المربحة والإنتاج الواسع غير المقيد بحدود الحسابات

القومية للمتغيرات الاقتصادية، الأمر الذي يحمل معه أزمة جديدة في الإجماليات من حيث كيفية احتساب النواتج المحلية والقومية وحركات رؤوس الأموال، فضلا عن إذابة الاقتصادات الصغيرة في الإجماليات العالمية الذي تكون له آثار اجتماعية كبيرة قد ترتقي إلى تصدعات كبيرة في الموروثات لصالح التجديد المهجن، ناهيك عن ابتلاع صغار المنتجين في أسواق هذه الدول من قبل الكبار العابرين للحدود الاقتصادية المتضائلة[1].

تحليل التضخم في العراق:

* التضخم في العراق كانت جذوره نقدية منذ مطلع السبعينات نتيجة ارتفاع الإيرادات النفطية وتزايد عرض النقد، واتساع الطلب الكلي وتزامنت مع معدلاته المتزايدة في مطلع الثمانينات نتيجة الحرب العراقية ـ الإيرانية أسباب هيكلية (تراجع نمو GDP) واستمرار النمو الكبير للعملة في التداول تعاظمت تلك الأسباب الهيكلية والنقودية في تسعينات الحصار لتخلق لنا حالة تزامن بين التضخم والركود وهي الحالة الاسوء

(١) برهان محمد نوري، آفاق التطورات الاقتصادية الدولية المعاصرة (العولمة وتحرير التجارة)، بغداد، ١٩٩٩، إصدارات بيت الحكمة، ص١٣٤.

لان المقايضة بين التضخم والبطالة على منحنى فلبس سوف تتوقف ويصبح الاقتصاد في عنق الزجاجة في حالة تعرف ب (التضخم ألركودي Stagflation) ولابد من اعتماد كلا التفسيرين (ألنقودي والهيكلي) في سياسات مكافحة التضخم وان وجود حكومة ذات قوة كافية لكبح بعض العناصر المولدة للتضخم هو شرط ضروري ولكنه غير كافٍ لتخفيض التضخم ولذلك لم تفلح السياسة النقدية الانكماشية التي انتهجها البنك المركزي العراقي في معالجة التضخم لان للسياسة المالية التوسعية آثار مهمة في الإنفاق والطلب الكلي تقضم كل أو معظم انكماش السياسة النقدية.

* العملة في التداول التي تعكس قوى الطلب الكلي (وهي جزء من عرض النقد) كانت تنمو بمعدل أسرع من نمو الناتج المحلي الإجمالي الذي يمثل المصدر الرئيسي لقوى العرض الحقيقي للسلع والخدمات ليؤكد تزامن الأسباب النقدية والهيكلية للتضخم، هذا الاختلال بين كمية النقود وحجم الناتج المحلي الحقيقي يمثل قوة شرائية في السوق يمكن التدفق السلعي من إشباعها فاندفعت الأسعار نحوالأعلى واستمر الطلب متفوقاً على العرض وسار بمديات أوسع في فترة الحصار عندما تعرض الاقتصاد إلى صدمة عرض جعلت نسبة فائض

الطلب إلى المعروض السلعي تزداد بمعدل نمو سنوي مركب (٦ , ١١٥٪) كرس كثيرا حالة التضخم ألركودي.

* السنوات الأربع الماضية كرست التضخم الركودي بشكل اكبر حيث لم تعمل المقايضة بين (معدل تضخم منخفض ومعدل بطالة مرتفع أو بالعكس) فقد كان لارتفاع معدل الرواتب للعاملين في الدولة بعد سقوط الطاغية زيادة للقوة الشرائية لدى الشرائح التي كانت محرومة ولديها الكثير من الطلب الاستهلاكي المؤجل وسرعان ما تسربت القوة الشرائية إلى السوق في ظل اقتصاد متدني المرونة في قطاعاته الإنتاجية وارتفاع تكاليف الإنتاج وتكاليف الاستيراد انعكس في معدلات تضخم أعلى وصلت إلى ٧٠٪ في شهر تموز ٢٠٠٦ متزامنة مع معدلات بطالة تراوحت بين (٢٨٪ـ٥٠٪) تظهر أن منحنى فلبس ينتقل إلى أعلى اليمين حاملا معه تعقيدات اكبر أمام معالجة هذه المشكلة.

* كان فيليبس A.W.Phillips قد حاول دراسة العلاقة بين البطالة والزيادة في معدلات الأجور فوجد أن معدلات الأجور تتزايد بسرعة عندما تتجه نسبة البطالة لدى القوة العاملة إلى انخفاض،وبالعكس تتجه معدلات الأجور نحو الانخفاض عندما تتجه هذه النسبة نحو التزايد، وبما أن الطلب

على العمل هو طلب مشتق من الطلب الكلي على السلع والخدمات،وان التغييرات في الأجور النقدية ستؤدي إلى تحقيق تغيرات في المستوى العام للأسعار[1]،فان منحنى فيليبس يمكن ان يعبر عن المساومة (المقايضة)الواجب حدوثها بين مستوى البطالة وكل من معدلات التغيير في الأجور ومعدلات التغيير في الأسعار،واستمر هذا الاعتقاد المنطقي حتى سبعينيات القرن العشرين،حيث تعرض الفكر الاقتصادي إلى أزمة تمثلت بحصول تزامن بين التضخم والبطالة وعدم حدوث مقايضة بينهما،فصار ما يعرف اليوم (التضخم الركودي) وهو من أسوء ما تمر به الاقتصاديات،حيث لم تعد السياسات المالية والنقدية ناجعة لإخراج الاقتصاد من الازمة عندما تتزايد معدلات التضخم من IN١ إلى IN٢،IN٣،IN٤ في نفس الوقت الذي تتزايد فيه معدلات البطالة من U١ إلى U٢،U٣،U٤ ،وقد يكون هنالك مستوى من المقايضة تدفع هذا الخط مرة يمينا لتعنى ارتفاعات أقل في التضخم مقابل ارتفاعات اكبر في معدلات البطالة،اويندفع الخط يساراً ليعني ارتفاعات اكبر في معدلات التضخم مقابل ارتفاعات اقل في معدلات البطالة.

(١) ينظر في ذلك:
ـ ج، أكلي، الاقتصادي الكلي، النظرية

* في النصف الأول من التسعينيات كان هناك ارتباط معنوي بين سعر صرف الدينار مقابل الدولار ومستوى التضخم حيث كان التضخم جامحاً والقوة الشرائية للدينار العراقي تتعرض للتآكل السريع بحيث يضطر التجار والمضاربون إلى تحويل الدنانير إلى موجودات ثابتة اودولارات في نهاية كل يوم عمل، هذا التلازم بين التضخم وسعر صرف الدينار تصدع وانفك في سنة ١٩٩٦ بعد تطبيق برنامج النفط مقابل الغذاء وانهيار الأسعار المبني على الوهم الذي يدفع باتجاه جعل التضخم المتوقع أدنى بكثير من التضخم الفعلي وحصول حالات من اكتناز الدينار وتأجيل الطلب، وقد استغلت السلطة النقدية هذا التراجع الحاد في التضخم والارتفاع الكبير في سعر صرف الدينار مقابل الدولار وأسست صندوق موازنة حيث تتدخل في السوق مرة بائعة ومرة مشترية للدولار بوصفها المحتكر الأكبر للدولارات فتؤثر على سعر الصرف وجعلته يتراوح بين حدين أعلى وأدنى مرغوبين يمكنها من خلالهما تحقيق أرباح من المضاربة والحفاظ نسبيا على سعر صرف الدينار الذي واصل تراجعه أمام الدولار في النصف الثاني من التسعينيات ومطلع الألفية الثانية ببطء شديد رغم عدم تحسن الأداء الحقيقي للاقتصاد العراقي الأمر الذي أبقى معدلات التضخم كبيرة

ومستوى الأسعار تضعف كثيرا علاقته بسعر صرف الدينار مقابل الدولار لان الأسباب الهيكلية هي التي صارت تتحكم بمعدلات التضخم، عليه عندما حاول البنك المركزي العراقي بعد ٢٠٠٣ تثبيت سعر صرف الدينار مقابل الدولار من خلال (المزاد) لم تكن هذه السياسة ناجعة في تخفيض معدلات التضخم لعدم وجود علاقة مهمة بين المتغيرين، ليؤكد إخفاق البنك المركزي في تعريف التضخم بأنه تضخم نقدي يمكن أن يعالج بإجراءات نقدية منساقا بذلك خلف الضغوط التي يمارسها صندوق النقد الدولي.

اتضح من خلال البيانات المتوفرة ان التضخم في العراق نقدي الجذور منذ مطلع السبعينات ثم تزاوجت الأسباب الهيكلية مع النقدية في الثمانينات ثم تغلبت الأسباب الهيكلية مع تصدع البنى التحتية وتراجع الطاقات الإنتاجية في التسعينات رغم ان العامل النقدي لازال مهما حتى ١٩٩٦ مع تطبيق مذكرة النفط مقابل الغذاء واستمرت الأسباب الهيكلية بل واتسع أثرها بعد سقوط نظام صدام في ٢٠٠٣ وحصول الاحتلال والحرب على الإرهاب واعتماد البنك المركزي الحل النقدي الأسهل على أمل معالجة التضخم ولازال الجانب الحقيقي شبه مهمل، بعد ان صار الاقتصاد العراقي يتأثر بالمنظمات الدولية صندوق النقد

الدولي يؤكد على الاستقرار والجانب النقدي والبنك الدولي يؤكد على الأعمار والتنمية وأيهما يغلب في لعبة (جر الحبل) سوف تعتمد سياسته في علاج التضخم.

*** الاختلاف في الرؤية. البقاء في المشكلة :**

ـ هل نعتمد التثبيت والاستقرار النقدي على أمل أن يخلق بيئة ملائمة تجذب المستثمرين والمنتجين تعمل لاحقا على إنعاش الجانب الحقيقي (الاستثمار والتشغيل والإنتاج والعرض السلعي) ؟ رؤية البنك المركزي مطابقة لرؤية صندوق النقد الدولي .

ـ أم نعتمد الأعمار والتنمية وتحفيز الجانب الحقيقي أساسا لمعالجة الأسباب الهيكلية وزيادة العرض السلعي بمقدار الطلب الكلي ليكون ذلك سببا بعد مضي فترة (التفريخ) في إيجاد الاستقرار الاقتصادي والتخلص من التضخم ؟ لا يمكن القول انها رؤيا وزارة المالية لان المالية رغم أنها تتوسع في الإنفاق العام بدليل تنظيم الموازنة العامة بعجز إلا إنها في الوقت ذاته تطبل للسياسة النقدية المتشددة التي ينتهجها البنك المركزي وهي (مفارقة وسابقة لم يشهد لها التاريخ الاقتصادي مثيل) ناجمة عن عدم دراية بعمل السياسات الاقتصادية الكلية .

*** تطمين نظري:**

إن الارتفاع الكبير والمستمر في المستوى العام للأسعار – كما يعرف التضخم ـ لا يحمل معه أثار وخيمة للتضخم إذا اقترن بارتفاع كبير ومستمر في الدخول الموزعة على عناصر الإنتاج ـ الأمر الذي يضمنه توسع الجانب الحقيقي من تشغيل واستثمار وإنتاج وعرض ـ. لماذا؟ لان القوة الشرائية للأفراد لن تتأثر كثيرا أي إن دخلهم الحقيقي سيبقى ثابت، بل سوف تتأثر القوة الشرائية للوحدات النقدية انخفاضا ويعوض بتزايد الوحدات النقدية لدى الأفراد بحيث يبقى مستوى الطلب الكلي ومستوى الإشباع والمستوى ألمعاشي كما هو وربما يكون أفضل وقد يحصل إعادة لتوزيع الدخول يخلق تفاوتاً اكبر يستوجب حماية لشرائح معينة لا يمكن لعجلة دخولها مواكبة عجلة التضخم، وهذه الشرائح تكون حمايتها مسؤولية الدولة وهم الموظفون دائما.

العلاج إذن يتم من خلال:

١ـ اعتماد الرؤية الثانية لمعالجة الأسباب الهيكلية للتضخم من خلال سياسة مالية توسعية (التنمية من اجل الاستقرار وليس الاستقرار من اجل التنمية) لان ذلك سوف يضمن امتصاص البطالة وزيادة الدخول الموزعة من خلال التشغيل والإنتاج والعرض وحصول تنمية حقيقية والتوسع بالإنفاق المحمود أي

(الإنفاق المتجه فعلا نحو زيادة الطاقة الإنتاجية وتراكم رأس المال وتوسع البنى التحتية) والاندفاع للأمام سوف يحمل معه معدلات تضخم عالية في مطلع حملة التوسع والإنفاق سرعان ما تتلاشى بتزايد العرض السلعي.

٢ـ إجراءات مكملة تتمثل بحماية الشرائح التي تظهر لديها الآثار الاجتماعية للتضخم من ذوي الدخول المحدودة والعاجزين عن العمل والمتقاعدين والمعاقين وغيرهم الذين لابد من اعتماد برنامج متكامل لحمايتهم لحين عبور المرحلة التي يبدأ فيها اثر التوسع في العرض السلعي يقضم آثار التضخم.

٣ـ سياسة نقدية توسعية (تعاضد وتدفع) السياسة المالية التوسعية في البداية لتمويل حملة الأعمار والتنمية الواسعة (الدفعة القوية) وسياسة نقدية حيادية (لا تدفع ولا تكبح) السياسة المالية التوسعية وتتركها تأخذ مداها في إرساء أسس التنمية بعد ظهور مخرجات التوسع وزيادة الطاقة الإنتاجية وزيادة العرض السلعي ثم تتبعها بعد فترة سياسة نقدية انكماشية (متشددة) تكبح جماح السياسة المالية التوسعية وتعمل على التثبيت واسترجاع قيمة العملة المحلية.

الإصلاح الاقتصادي ومشكلة البطالة:

مشكلة البطالة في العراق ليست جديدة وتظهر التقديرات في عام ٢٠٠٠ إنها كانت بحدود ٦٥٪ من إجمالي الأيدي القادرة على العمل حيث عجز النظام المقبور عن توفير التمويل اللازم لإعادة أعمار ما دمرته حروبه أو إقامة مشاريع جديدة نجم عنه عجز في توفير فرص عمل جديدة ولم تعالج البطالة بشكل مخطط إلى الآن بل ازدادت بسب الإرهاب وحل الجيش والأجهزة الأمنية وبعض الوزارات السابقة، ويشهد العراق نمواً سريعاً في قوته العاملة بمعدل سنوي يبلغ (٢,٤ ٪)، وهو نمو سريع سيستمر في المدى المتوسط. لكن معدل البطالة هو أعلى المعدلات في المنطقة حوالي (٣٠٪ حسب تقديرات أخرى)، أي ما يقارب ضعفي معدل البطالة في منطقة الشرق الأوسط وشمالي أفريقيا. كما ان هناك معدلاً جداً من العمالة الناقصة (أكثر من ٣٢٪) في حين لا تتجاوز مشاركة المرأة في القوة العاملة (١٩٪)، وهو معدل منخفض حتى بالقياس إلى بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمالي أفريقيا، ولابد أن تؤدي عملية إعادة البناء إلى توسع كبير في الطلب على اليد العاملة، ولابد من الإسراع بتصميم إستراتيجية ممكنة التنفيذ لتنمية القطاع الخاص وإيجاد تطمينات جاذبة للمرأة في هذا القطاع من خلال إزالة

الحواجز التي تعيق العمالة النسائية بما يسهم إيجابيا في عملية التنمية حيث أن أنشاء فرص العمل بشكل متين يقتضي القيام في وقت محدد بتحسين المؤسسات التي ترتكز عليها كل من سوق رأس المال (بيئة الاستثمار) وسوق العمل (سياسات نشطة خاصة بهذه السوق).

وللبطالة عدة أنواع وتصنيفات وتعريفات أهمها:

ـ **البطالة الظاهرة (السافرة)**: هم الناس الذين في سن العمل (١٥-٦٥) والقادرون على العمل (غير العاجزين لمرض أو إعاقة) والراغبون في العمل (استبعاد القادرين غير الراغبين لمختلف الأسباب كالمدللين والكسالى والطلاب) والباحثين عن عمل (استبعاد الراغبين الذين لا يحاولون البحث عن عمل) ولا يجدون عمل بوقت جزئي اوكلي.

ـ **البطالة المقنعة**: هم الناس العاملون ويحصلون على رواتب وأجور ولكن (MC.MP) أي (الكلفة الحدية للمشتغل الواحد اكبر من الإنتاجية الحدية له) وهي تظهر في القطاع العام فقط وتتحمل الحكومة دفع الرواتب بدون إنتاجية ولا تظهر في القطاع الخاص الذي سرعان ما يتم فيه التخلي عن العامل الذي تكون إنتاجيته أدنى من كلفة تشغيله.

هنالك تصنيفات أخرى للبطالة تعتمد معيار سبب نشوئها

مثل (البطالة الهيكلية، والبطالة الاحتكاكية، والبطالة الموسمية).

ملاحظة: يعاني القطاع الحكومي من البطالة المقنعة منذ أمد بعيد تحت تأثير الأيدلوجية الاشتراكية والعمعمة والتعيين المركزي وغيرها ولازالت إجراءات الحكومة لمعالجة البطالة تنحصر في التعيين في دوائر الدولة (أي لا يتعدى تغيير نوع البطالة من سافرة إلى مقنعة) خاصة في ظل قطاع خاص عاجز وانتهازي يعمل بسلوك المضارب وليس كمستثمر ، وحتى الآن لا توجد إجراءات ناجعة لانتشاله ليكون المحرك الرئيس للعملية الاقتصادية في العراق.

أن تفاقم البطالة مرتبط بتراجع النمو الاقتصادي الذي أصبح أسالباً بسبب التدمير المتعمد للطاقات الإنتاجية من قبل الإرهاب وتوقف عمليات التنمية ولمعالجة مشكلة البطالة أو التخفيف من حدتها لابد من تشخيص أسبابها بدقة.

*** أسباب البطالة:**

ـ تراجع الاستثمارات بشكل كبير منذ منتصف الثمانينات وحتى ٢٠٠٣ بسبب حروب الطاغية وعسكرة الاقتصاد وتوجيه الأموال نحو الاستهلاك الترفي والنصب والقصور

وليس لخلق طاقات إنتاجية جديدة قادرة على التشغيل[1].

ـ تراجع الاستثمارات للأعوام الأربعة الماضية بسبب الإعمال الإرهابية والتخريبية التي يشنها جماعات الحكم السابق وجماعات القاعدة.

ـ انخفاض إنتاج النفط وحجب نسبة مهمة من إيراداته لبناء الأجهزة الأمنية ومحاربة الإرهاب.

ـ إحجام المستثمرين العراقيين والأجانب عن الاستثمار في العراق بسبب غياب الأمن والاستقرار.

ـ لم توفر الحكومة أرضية مناسبة للاستثمار (تعليمات قانون الاستثمار لم تكتب بعد، هيئة الاستثمار لم تؤسس بعد، المحميات الاستثمارية لم تقم بعد، الخارطة الاستثمارية لم تنجز بعد، الترويج للفرص الاستثمارية لم يتم بعد، وغيرها)

ـ لم يتم إصلاح البيئة الجاذبة للاستثمارات مثل (جهاز مصرفي كفوء، شركات تامين كفوءة، سوق كفوءة للأوراق المالية، خطوط جوية كفوءة، مطارات ووسائط نقل، منتجعات وفنادق مريحة، تسهيلات السفر والإقامة، وغيرها)

(١) ينظر: عبدالحسين العنبكي، أثر النقد الأجنبي في تحديد حجم الاستثمار والطاقة الاستيعابية في العراق، أطروحة دكتوراه، الجامعة المستنصرية، ١٩٩٧، ص١٥٧.

ـ تخلف التقنيات المتوفرة وعدم تأهل العمالة العراقية للتعاطي مع التقنيات الحديثة.

ـ صرف المنح بطريقة غير عقلانية وغير اقتصادية وتشتيت مبالغها على مشاريع هامشية لا تساهم في زيادة الطاقة الإنتاجية بشكل حقيقي حيث تعطى بيد وتسترد باليد الأخرى من خلال الأجور المبالغ بها للخبراء من الدول المانحة ولا يحقن منها في الاقتصاد العراقي إلا القليل (٤ مليارات من مجموع ١٨ مليار دولار المنحة الأمريكية).

ـ عدم منح المقاولات لشركات عراقية وبقاءها في إطار المقاول الثانوي الذي تتقلص عنده المبالغ إلى ١٥٪ من المبلغ الأصلي الذي منح للمقاول الأصلي.

ـ عدم تشغيل أيدي عاملة عراقية في أعمال الشركات الأجنبية حيث تجلب مهندسيها وموظفيها من دول الخليج وهم في الغالب أجانب بحجة ان من بين العراقيين إرهابيين.

كل هذه الأسباب مجتمعة تحول دون امتصاص البطالة وتبدد الجهود المبذولة في هذا الاتجاه.

* معالجة البطالة:

ـ إذا كان قصور الاستثمار منذ منتصف الثمانينات سببا رئيسيا

لظهور الضغوط الانكماشية في الاقتصاد وتراجع حاد في التشغيل وتفاقم معدلات البطالة فان العلاج الحقيقي لهذه المشكلة يكمن في الاستثمار ولابد من توفير البيئة والعوامل والمستلزمات الكفيلة بتشجيع الاستثمارات ومن أهمها استكمال الجوانب القانونية التي ذكرها الدستور من خلال الإسراع في تشكيل هيئة الاستثمار وكتابة تعليمات لقانون الاستثمار وتشكيل هيئات المحافظات واستكمال آليات العمل للنافذة الواحدة وغيرها من الإجراءات المهمة التي ينص عليها قانون الاستثمار رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٦.

ـ نشر ثقافة العمل في القطاع الخاص للتخلص من الموروث الخاطئ المتمثل في التعيين في القطاع الحكومي، ووضع تشريعات تحمي العاملين في القطاع الخاص ووضع نظام للتقاعد وحماية حقوق الخدمة والترقية والمرتبات وغيرها وخاصة حقوق النساء العاملات في القطاع الخاص من اجل محو ثقافة تحكم رب العمل أو صاحب الشركة بالعاملين لديه وانتهاك كرامتهم الشخصية وخضوعهم للابتزاز.

ـ الأخذ بمبدأ (اقتصاد السوق الحر الاجتماعي) الذي يراعي واقع العراق الاقتصادي والاجتماعي، وتأتي أهمية القطاع الحكومي في المشاريع الاقتصادية التي تزيد إيرادات النفط في

المرحلة الأولى لتوفير التمويل اللازم لعملية الإصلاح الاقتصادي والاستثمار في البني التحتية والخدمات الأساسية وتوفير الحماية الاجتماعية لبعض الشرائح والفئات لضمان مستوى معاشي مقبول وان يكون ذلك ضمن خطة تنمية وطنية يكون من بين أهدافها تخفيض معدل البطالة ضمن سقف زمني مدروس تضطلع به وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي لتجسيد التنمية الإقليمية التي تتولاها الأقاليم والمحافظات والتنمية القطاعية التي تتولى الوزارات في الحكومة المركزية من خلال التناسق لا التعارض وتحقيق التوزيع الأمثل للموارد لتسريع التنمية وزيادة عملية التشغيل الكفيلة بامتصاص البطالة.

ـ إصلاح السياسة المالية وجعلها في خدمة التنمية وان تكون توسعية لتمويل التنمية وان يكون العجز فيها موجهاً للاستثمار وليس للاستهلاك ويغطى من مصادر لا تسبب ضررا للاقتصاد من خلال الاقتراض من الجمهور على أن يتولى الجهاز المصرفي والبورصة تسويق الدين العام بشكل فاعل وهذا يستوجب أن تكون السياسة النقدية متناغمة مع السياسة المالية وتمارس اليسر المالي وليس التشدد.

ـ إصلاح السياسة النقدية والسياسة المصرفية بما يضمن إتاحة التسهيلات الائتمانية ومنح القروض بفوائد ميسرة وفترة سماح بما

يعطي دافع للمستثمر، فضلا عن إصلاح سياسة التامين لتطمين المستثمرين وأصحاب رؤوس الأموال والسياسة الضريبية لتنويع مصادر الإيرادات العامة وتحقيق الأهداف الاقتصادية من خلال التمايز الضريبي والاجتماعية من خلال إعادة توزيع الدخول لصالح الطبقات الأفقر، كما لابد من إصلاح السياسة الكمر كية بما يضمن عدم حصول الإغراق مع توفير مستوى معقول لمنافسة البضائع المستوردة دون إغفال الهدف التمويلي خاصة في الأمد القريب والمتوسط لعملية التنمية الشاملة.

ـ دعم البرجوازية الوطنية الصغيرة باتجاه زيادة تراكم رؤوس أموالها من خلال توظيفها في القطاعات الإنتاجية لمختلف الأقاليم والمحافظات لتحل محل القطاع الحكومي في المجالات التي تحتاج رؤوس أموال كبيرة وتشجيع رؤوس الأموال المهاجرة على العودة.

ـ نقل التكنولوجيا الحديثة على ان تكون ملائمة يمكن تكييفها لتساهم في تنمية النسق التكنولوجي الموروث وتكون مستوعبة من قبل الخبرات والطاقات البشرية العاملة عليها لضمان حصول المحاكاة بين التكنولوجيا المضمنة في الآلات والمعدات والمعارف الفنية know how لدى الكوادر العراقية بما يتيح زيادة الإنتاجية والإنتاج وتخفيض كلفة الوحدة الواحدة

المنتجة لكي يكون بمقدورها المنافسة والثبات في السوق.

ـ إعطاء دور مهم لتنمية قطاع التجارة الخارجية والانفتاح على العالم بشكل ايجابي مدروس يضمن إصلاح الاختلال في هيكل الصادرات وهيكل الاستيرادات وتنشيط عملية إعادة الإنتاج لا ان يعطلها وينافس القدرة المحدودة والضعيفة المتاحة حاليا بما يؤدي إلى إجهاض روح المبادرة الخاصة وهي في المهد وتعطيل الإنتاج الزراعي والصناعي وخروجه من السوق أمام غزو السلع والخدمات المستوردة.

ـ توجيه الإنفاق الاستثماري نحو البنى التحتية كالطرق والجسور والموانئ والمطارات وشبكات الري والبزل وشبكات الكهرباء والماء والمجاري واي مجال يخلق أرضية لتحفيز مستقبلي للاستثمارات ويكون كثيف العمل سوف يساهم في تخفيض البطالة.

ـ وضع قيود على دخول العمالة العربية والأجنبية وخاصة غير المؤهلة باستثناء الخبراء والمهارات غير المتوفرة.

إصلاح التشوه في هيكل الأسعار (التخلي عن الدعم الحكومي):

يكاد يكون هذا التحول والإصلاح الاقتصادي من خلال إزالة الدعم الحكومي من أكثر مواطن الإصلاح حساسية وقد

ترك عبئاً اجتماعيا ثقيلا وولد حالات من عدم الرضا الجماهيري لأنه حصل بخطوات أوسع وأسرع من مواطن الإصلاح الأخرى كونه ارتبط بجدول زمني متلازم مع الالتزامات الدولية وخاصة (نادي باريس) في ما يتعلق بتخفيض وإلغاء المديونية على العراق وقد مارس صندوق النقد الدولي ضغوط كبيرة في هذا المضمار، وقد قطعت الحكومة العراقية أشواط مهمة تظهر بوضوح من خلال النظر إلى الانخفاض الذي حصل في الأهمية النسبية لأوجه الدعم الحكومي إلى إجمالي النفقات العامة خلال السنوات الأربع المنصرمة وخاصة ما حصل لأهم أوجه الدعم (البطاقة التموينية + المشتقات النفطية) كما يتضح من الأشكال (١٣و١٤)على ان يعاد توجيه هذه المبالغ لصالح القطاعات الخدمية والبلدية والصحية والبنى التحتية إلا إن اتساع العبء الاجتماعي الناجم عن مخلفات حروب الطاغية والحرب ضد الإرهاب والتحولات السياسية والاجتماعية المترافقة جعل الحكومة مضطرة إلى توجيه نفقات متزايدة تجاه شبكات الحماية الاجتماعية.

الخصخصة من أجل الإصلاح الاقتصادي:

إن آلية السوق التي تحقق توازن العرض والطلب للسلع وقوى العمل وسائر الخدمات عند مستوى محدد للأسعار

والأجور لا تحقق توازن مصالح الأفراد والفئات في ظل النظام الرأسمالي لأنها تميل لترجيح مصلحة الأفراد والفئات المالكة لوسائل الإنتاج وزمام السلطة. وبالمقابل فان احتكار الدولة لوسائل الإنتاج في الأنظمة المخططة مركزيا يسلب الفرد كثيراً من حريته وابتكاره ومبادرته وإمكانيات مساهمته في رفاه المجتمع وقوته، ويخل في التوازن بين السلطة والفرد فيجعل الأولى أقوى مما يجب ويجعل الفرد اضعف مما يجب،ولما كان إنتاج المجتمع يتألف من مجموع مساهمات الأفراد، تكون النتيجة ضعفا في إنتاج المجتمع وضموراً في إنتاجيته، ما العمل إذن ؟ أن النظام الملكية المتوازن هو النظام الذي يسمح بتوزيع وسائل الإنتاج بين القطاع العام والقطاع الخاص والقطاع المشترك والقطاع التعاوني على أساس الحرية والمزاحمة وعدم الاحتكار لأي منها.وهذا لا يكون إلا بتطبيق النظام للتنمية والعدالة الاجتماعية يؤمن التوازن بين مصالح مختلف الفئات بالإضافة إلى تطبيق الحرية والديمقراطية.

ملكية الدولة لوسائل الإنتاج وأدوارها الاقتصادية... إلى أين ؟:

إن الأساس في ملكية وسائل الإنتاج وإدارتها في مجالات الإنتاج والاستثمار في إطار نظام التوازن الاجتماعي هو قيامها على أساس الحرية والية السوق وعدم الانحسار، وإنما بالنظر لما

للدولة من أهمية خاصة باعتبارها ممثلة للمصلحة العامة للمجتمع، لذا يصبح من الضروري تملكها لبعض قطاعات الإنتاج متفردة على سبيل الاستثناء وللأسباب والمبررات الآتية[1]:

أولا: ملكية الدولة الحصرية وشبة الحصرية لبعض وسائل الإنتاج:

١ـ حق ملكية المرافق العامة من طرق وخطوط حديدية وممرات وجسور ومرافئ ومطارات والخطوط العامة لنقل الطاقة الكهربائية والمياه والغاز والموصلات السلكية واللاسلكية والمولدات الكهربائية العامة والسدود وقنوات الري والصرف الصحي العامة وما شابه ذلك.ولا يحق للإفراد والمنشات الخاصة تملك مثل هذه المرافق إلا إذا سمحت الدولة بذلك على سبيل الاستثناء وعندما يكون هنالك مبرر لذلك،والسبب الذي يبرر هذه الملكية العامة هوان هذه المرافق ذات منافع عامة تهم جميع المواطنين ولا يجوز أن تكون هذه المنافع موضوع تجارة أو غرضا للمصالح الخاصة المعارضة للمصلحة العامة.

٢ـ للدولة دون سواها حق تملك مناجم المعادن الرئيسية

(١) د. حيدر غيبة مصدر سابق. ص٢٢١.

ومصادر الطاقة السائلة والجامدة والغازية ومصادر المياه وضفافها،ولها أن تسمح للقطاع الخاص أو المشترك بان يستثمر (لا أن يمتلك) بعض هذه المصادر، لاسيما المشاريع الصغيرة منها، على سبيل الاستثناء، لان هذه المصادر تمثل ثروة قومية تخص جميع المجتمع ولا يجوز أن ينفرد بها فرد أو هيئة خاصة.

٣ـ تكون للدولة ملكية البنك المركزي والمصارف التجارية والإنمائية(التخصصية) الرئيسية، وهنالك أسباب اقتصادية واجتماعية تدعو إلى ذلك إذ أصبحت المصارف أشبه بالمرافق العامة، ففيها تتجمع ودائع جميع الناس من مختلف الفئات،والمؤسسات،وعلى تحويلها يعتمد أكثر الأنشطة الاقتصادية، وعليه لا يجوز ترك ملكيتها للقطاع الخاص بينما تعتمد عليها المصالح العامة، ولكن يمكن تحديد ملكية الدولة بمؤسسات التحويل فقط،لأنه من الضروري أيضا السماح للقطاع الخاص والمشترك بتأسيس بنوك توفير وائتمان وتسليف،الى جانب بنوك الدولة وفق أنظمة وقوانين ملائمة،لتأمين المزاحمة التي لا غنى عنها في القطاع المصرفي لتطوير الخدمات وتحسينها لمصلحة الجميع.

٤ـ لتعلقها بالمصالح الإستراتيجية العليا للدولة وخضوعها لاعتبارات كثيرة منها السلامة العامة والأمن القومي فان

الصناعات الحربية،لاسيما الثقيلة منها والمتطورة، بل معظم الصناعات الحربية كذلك لا يجوز أن تترك ملكيتها للقطاع الخاص، لذلك من الضروري ان تكون ملكية هذه الصناعات بيد الدولة أو القطاع المشترك على أن تكون أغلبية الأسهم للدولة،مع خضوعها لرقابة الدولة في الوقت نفسه.

ثانياً: ملكية الدولة المشتركة وغير الحصرية:

من حق الدولة أن تمتلك بعض وسائل الإنتاج الأخرى شأنها بذلك شأن سائر المؤسسات الخاصة إذ أن مبدأ الحرية وآلية السوق يجب أن يطبق على الجميع، ويشترط أن لا يكون لمشاريع الدولة المؤسسة على هذا المبدأ حق حصري أو احتكاري بأي شكل من الأشكال. ولا أن يكون تأسيسها عن طريق التأميم أو المصادرة،وبالنظر إلى إن قيام الدولة بمثل هذه المشاريع ليس من وظائفها الأساسية التي تدعو إليها المبررات أنفة الذكر بصورة عامه، يمكن أن تقتصر على الحالات الآتية:

١ـ تأسيس الشركات والمؤسسات العامة والمختلطة التي تراها ضرورية،أما بسبب إحجام القطاع الخاص والتعاوني عن القيام بها أو لسبب جوهري أخر، شريطة فتح الباب لأي مزاحمة ممكنه من القطاع الخاص بنفس الشروط التي تتمتع بها

مؤسسات القطاع العام.

٢ـ الاشتراك مع القطاع الخاص في بعض المشاريع والأنشطة الاقتصادية ذات الأهمية الحيوية بحصص لا تزيد على ٤٩٪ من أسهم هذه المشاريع.

ثالثاً: مهام الدولة الأخرى:

إن الملكية العامة أنفة الذكر تجعل للدولة دورا مباشرا في عمليات الإنتاج والاستثمار وهي في الوقت نفسه أداة تساعد الحكومة على تنفيذ المهام والسياسات العامة المنوطة بها أصلا والتي يجب أن توجه نحو تحقيق هدف التنمية والعدالة الاقتصادية ـ الاجتماعية، ومن أهم الأدوار الاقتصادية والاجتماعية الضرورية للدولة في أوقات السلم والحرب على السواء هي:

١ـ وضع خطة الاستثمار للقطاعات المنوطه بمؤسسات الدولة والمؤسسات المشتركة، ضمن خطة اقتصادية عامة يسترشد بها أيضا القطاع الخاص والقطاع التعاوني، حيث أن التخطيط أداة لا يمكن الاستغناء عنها لتوجيه المؤسسات الاقتصادية العامة نحو تحقيق الأهداف المحددة، ويجب أن تكون الخطة المركزية إجبارية فيما يتعلق بهذه المؤسسات واسترشادية

فيما يتعلق بالقطاعين الخاص والتعاوني، وان يراعى فيها المرونة ولامركزية التنفيذ من جهة، مع وجود الرقابة والمحاسبة على المسؤولية في المؤسسات العامة من جهة ثانية، للاستفادة من مزايا التخطيط المركزي واتقاء عيوبه.

٢ـ من الضروري أن يكون للدولة سياسة تنموية عامة تستهدف توفير الأمن الغذائي للدولة، وعلى الدولة ان توزع المهام التنفيذية لهذه السياسة على مؤسسات القطاع العام والخاص والمشترك والتعاوني وفق معيار أيهما ينجز تلك المهام بشكل أكثر كفاءة.

٣ـ أهم مهام الدولة الاقتصادية والاجتماعية هو وضع السياسات الاقتصادية والمالية والنقدية والثقافية والصحية والتعليمية وتلك المتعلقة بالاستخدام وتنفيذها، مع استهداف حسن توزيع الدخل وتحقيق العدالة الاجتماعية وتأمين حد أدنى لمستوى المعيشة يتلاءم مع الكرامة الإنسانية.

رابعاً:ملكية القطاعات الخاص والمشترك والتعاوني وأدوارها:

١ـ حق ملكية وسائل الإنتاج بمختلف أنواعها باستثناء تلك المتروكة حصراً للدولة وفقا للفقرة (أولا) أعلاه، وضرورة

احترام هذا الحق وعدم الالتفاف عليه من قبل أي سلطة كانت، وتأتي ضرورته من كون القطاع الخاص أكثر كفاءة في إدارة المشاريع الاقتصادية من مؤسسات القطاع العام في أغلب الأحيان، باستثناء تلك التي ذكرت في الفقرة أولا، بسبب حرص الأفراد على أموالهم الخاصة أكثر من حرصهم على الأموال العامة والمشتركة واهتمامهم الشديد بتنميتها تحقيقاً لمصالحهم الخاصة، كما أن القدرات الفردية المفيدة للمجتمع، كالاختراعات والتجديدات تجد في القطاع الخاص مناخاً أفضل لرعايتها والأخذ بيدها في طريق التنمية لأن المخترعين والمجددين يجدون ثمار أعمالهم وجهودهم لدى هذا القطاع، كما ان حصول أشخاص القطاع الخاص على الربح لا يخالف مبدأ العدالة الاقتصادية ـ الاجتماعية الذي نحرص على تحقيقه في النظام الجديد لأن النظام يشترط الشروط اللازمة لتحقيق هذا المبدأ، وكذلك، فأن الربح المحقق ضمن إطار هذه الشروط هو حق شرعي لأصحاب رأس المال من منتج وموزع ومصرف، كما يكون الأجر حقاً شرعياً أو مكافأة للعامل لأنه يتألف من العناصر الشرعية الآتية:

* مكافأة المنتج والمجدد على جهوده وهي مشروعة.

* مكافأة الموزع على عمله وهي مشروعه.

* فائدة رأس مال كل من المنتج والموزع والمصرف، باعتبار ان رأس المال هوتراكم عمل سابق ويملكه هؤلاء بصورة مشروعه، أي لقاء ماقاموا به من أعمال سابقة اوآل إليهم بهذه الصورة، أما ما آل إليهم عن طريق الإرث، بعد اقتطاع الضريبة المناسبة لصالح الموازنة العامة للدولة، فهوحافز لعمل الآباء ويبرره مسعى هؤلاء لصالح أولادهم الذين يعتبرونهم امتدادا لهم.

* علاوة(premium) مقابل أخطار الاستحداث (Enter preneurship) ومن هذه المخاطر الخسارة والإعسار والإفلاس.

* وإذا ما زاد الربح على هذه الحقوق والمكافآت فيجب ان يكون من حصة الدولة من طريق الرسوم والضرائب المفروضة من السلطة التشريعية، التي هي إحدى سلطات النظام الديمقراطي.

٢ـ يحق للقطاع الخاص والقطاع المشترك والقطاع التعاوني القيام بالأعمال الآتية:

* تأسيس المنشآت والشركات والجمعيات الإنتاجية بدون إعاقة شريطة الحفاظ على البيئة والأمن العام وعدم الإضرار

بالغير وتجنب الاحتكار، مقابل ذلك،يجوز للسلطة التشريعية تحديد الحد الأقصى لنسبة أسهم الشخص الواحد إلى مجموع أسهم الشركة المساهمة أو الجمعية التعاونية، حسب حجم الشركة وعدد مساهميها بهدف منع تسلط أفراد محدودين على هذه الشركات أو الجمعيات وبهدف توزيع الدخل مع مراعاة العدالة الاجتماعية.

* عقد عقود الشراء والبيع والاستئجار والإيجار والتأمين والرهن والاستقراض والإقراض والتصنيع والخدمة والاستخدام والإنشاء والمقاولات والمزادات والمناقصات وتحديد أسعار السلع والمنتجات واستيراد المواد الأولية وقطع الغيار والآلات وتجديدها وتصدير مختلف المنتجات وسائر العقود التي تستلزمها أعمال الاستثمار والإنتاج والتوزيع، ومبرر هذه الحقوق واضح هو إتاحة الفرصة للجميع لاستخدام الموارد الاستخدام الأمثل وتحقيق الإنتاج الأمثل لها إذ بدون هذه الحرية لا يمكن تحقيق الأهداف ويتميز هذا التوزيع لوسائل الإنتاج في هذا النظام بالمقارنة مع النظام الرأسمالي والشيوعي المزايا الآتية:

١ـ انه يحقق التوازن بين مختلف القطاعات الاجتماعية وبين النزعات الفردية والنزعات الجماعية.

٢ـ انه يكفل مساهمة جميع القطاعات في النشاط الاقتصادي والاجتماعي وبهذا لا يترك مجالا لهدر إمكانيات قطاع من القطاعات بسبب احتكار قطاع أو قطاعات أخرى للنشاط الاقتصادي.

٣ـ انه يتيح الفرصة للجميع ويحفظ المبادرة الفردية.

٤ـ انه يسهل تنفيذ الدولة لسياساتها الاقتصادية والاجتماعية بحكم تملكها بعض وسائل الإنتاج.

٥ـ انه يكفل العمل بآلية السوق التي تعكس رغبات المجتمع وتصل بالإنتاج إلى الحجم الأمثل.

* لابد من الاتفاق على محاور أساسية في طريقنا إلى الخصخصة وهي:

ـ التأهيل يجب أن يسبق عملية الخصخصة للشركات العامة التي يضيف إليها التأهيل قيمة مضافة اكبر من كلفة التأهيل.

ـ التأهيل للقطاع الخاص العراقي يجب أن يسبق عملية الخصخصة.

ـ التعديلات التشريعية اللازمة لعمل القطاع الخاص وعمل آلية السوق يجب أن تسبق عملية الخصخصة.

ـ سبل تمويل التأهيل للشركات العامة يجب ان لا تنحصر في

إطار تخصيصات الموازنة العامة للدولة.

ـ أي مجال يمكن أن ينتج بكفاءة في القطاع الخاص يجب أن يكون خاضعاً للخصخصة إلا إذا سبب كلفاً اجتماعية باهظة.

ـ يجب أن تناط عملية الخصخصة ب (مجلس أعلى مستقل للخصخصة) لا أن تبقى رهينة عمل اللجان الوقتية والإجراءات المبتورة للحالات التي تفرضها أزمات راهنة[1].

ـ يجب أن يضع المجلس المقترح إستراتيجية عراقية متكاملة للخصخصة تعتمد المعايير الاقتصادية من أجل الانعتاق من تجاذبات الأطراف السياسية وتداعيات الضغوط الدولية وضغوط المنظمات المعنية.

* خصخصة الاقتصاد العراقي في ظل الديمقراطية.. رؤية اقتصادية متوازنة:

١ ـ القطاع العام يقتل السياسات الاقتصادية لأن السياسات تعتقل في إطار تجاذب المصالح والمنافع والأرباح وغيرها من الامتيازات التي تنمو في بيئة القطاع الخاص وليس في ظل انفصال الإدارة عن الملكية.

(١) أ. د. كامل الكناني/ الخصخصة، المفهوم وإمكانيات التطبيق في العراق، نظرة في التحليل الإستراتيجي للإصلاح الاقتصادي، المركز العراقي للدراسات الإستراتيجية ٢٠٠٧ ص٤٠ ـ ٤١.

يجب أن ننظر لرسم خريطة الاقتصاد العراقي بعيداً عن المعطيات الموروثة والجاذبات الأيدلوجية رأسمالية كانت أم اشتراكية وإنما تنظر لوضع هذه المقدرات أو تلك تحت إدارة القطاع العام أو القطاع الخاص بمقتضى ما يمكن أن تحققه من منافع اقتصادية ومصالح عامة تدفع عجلة التنمية الاقتصادية والاجتماعية إلى الأمام بخطى أوسع.

٢ ـ إن قطاعاً خاصاً يوزع ثمار نشاطه الاقتصادي على العاملين بشيء من الإنصاف يؤدي إلى انتفاع الجمهور من ثرواتهم بشكل اكبر قد يعزز الشعور لديهم بامتلاك مقدرات بلدهم وكأنها ملكية عامة بينما قد يكون قطاع عام لا يوزع سوى الفتات من ثمار نشاطه الاقتصادي على العاملين فيه فهو بمثابة ملكية خاصة لرأسمالي جشع وكبير (اسمه الدولة) تقتل الشعور بكونها ملكية عامة، فالعملية برمتها أسيرة مدى احترام الحقوق العامة للجمهور وليست مجرد أسيرة مسميات كما يعتقد البعض.

إصلاح وتنمية قدرات القطاع الخاص:

لقد تزايد دور الدولة في الحياة الاقتصادية منذ مطلع الخمسينيات على اثر ارتفاع العوائد النفطية بعد اتفاقية مناصفة

الأرباح مع الشركات الأجنبية، وانعكس ذلك في تنامي الإنفاق الاستثماري الحكومي والإنفاق على توسيع الخدمات التعليمية والصحية وتضخم بل ترهل قطاع الإدارة الحكومية العامة بمختلف اختصاصاتها حتى أصبحت الإدارة الاقتصادية في العراق تتسم بدرجة عالية من المركزية وذلك ليس من الناحية القانونية ذاتها بل إن المبادرة في تحضير واتخاذ القرارات الاقتصادية الحاسمة والمؤثرة هي مركزية دائما، والاستقراء التاريخي يؤكد حقيقة وجود تزامن بين تزايد إيرادات النفط وتزايد الإنفاق الحكومي ليس بقصد تحقيق التنمية وفقا للمعايير الاقتصادية بقدر ما هي أدوات تمكن السلطة من طي اكبر عدد من المشتغلين تحت أجنحة الدوائر الحكومية لوضعها تحت المراقبة والسيطرة التي تمارسها أجهزة النظام القمعية والإنفاق عليها وقت تكون الموازنات متخمة وتسريحها أو دفع رواتب ضئيلة لها وقت تكون الموازنات تعاني العجز، دون وجود روية مدروسة تحدد مثل هذه القرارات المهمة، لقد اوجد هذا الأمر في المقابل قطاعا خاصا ضعيفا وغير منظم رغم هيمنته على بعض الأنشطة، حيث المنشات الصغيرة والنشاط الفردي هو الغالب بمعنى انه لازال بعيدا عن مزايا الإنتاج الكبير في الإدارة والتسويق والاستثمار واختيار التكنولوجيا.

وعند النظر إلى مساهمة القطاع الخاص في الناتج المحلي الإجمالي نجد انه يهيمن بشكل كامل على النشاط الزراعي وملكية دور السكن والخدمات الشخصية (١٠٠٪) عام ٢٠٠٠ ويساهم كبيرة في قطاع النقل (٩٥,٦٪) وفي تجارة الجملة والمفرد (٨٢٪) وفي باقي التعدين (٧٩٪) وفي البناء والتشييد(٧٧,٥٪) ويساهم مساهمة بنسبة مهمة في الصناعة التحويلية في حين بقي دوره محدودا في البنوك والتأمين[١] كما مبين في الجدول رقم (٣) أدناه

(١) د. سناء العمري، قصي إبراهيم، القطاع الخاص في العراق، مركز بغداد للدراسات الاقتصادية، نيسان ٢٠٠٤.

الأنشطة	عام ٢٠٠٠
	٪
الزراعة والغابات والصيد	١٠٠
التعدين والمقالع	٢٥،٣
النفط الخام	٠
باقي التعدين	٧٩
الصناعة التحويلية	٤٦،٦
الكهرباء والماء	٠
البناء والتشييد	٧٧،٥
النقل والمواصلات	٩٥،٦
تجارة الجملة والمفرد	٨٢،٣
البنوك والتامين	٩،٩
ملكية دور السكن	١٠٠
الخدمات الشخصية	١٠٠
إجمالي الناتج	٨٥،٣

كما تراجع تكوين رأس المال الثابت بشكل كبير خلال الفترة بعد عام ١٩٩٠ حيث انخفض إلى (١٦٠,٣) مليون دينار فقط عام ١٩٩٩ (بالأسعار الثابتة لعام ١٩٨٨) بعد أن كان (١٤٩٦,٩) مليون دينار عام ١٩٩٠ أي بمعدل سنوي مركب قدرة (-٢٢٪)، كانت مساهمة القطاع الخاص فيه متدنية بحدود (٣٥,٥٪) للفترة ١٩٩٠-١٩٩٩كما في الجدول رقم (٤) أدناه،

فضلا عن حصول تشوهات في هيكل الاستثمار من حيث نوع الموجودات وتوزيعها على الأنشطة الاقتصادية.

جدول رقم (٤)

مساهمة القطاع الخاص في إجمالي تكوين رأس المال الثابت حسب الأنشطة لفترة التسعينات

الأنشطة	الأهمية النسبية٪
الزراعة والغابات والصيد	٤،٤
الصناعة التحويلية	٤،٤
البناء والتشييد	١٨،٧
النقل والمواصلات	٢،٢
تجارة الجملة والمفرد	٦١
البنوك والتامين	١٦،٤
ملكية دور السكن	١٠٠
الخدمات الشخصية	١٠٠
اجمالي التكوين	٣٥،٥

ملاحظات:

١ ـ اختلال العلاقة بين مساهمة القطاع الخاص في الناتج المحلي ومساهمته في الاستثمارات قطاعيا، كما في الزراعة

والصناعة والنقل والمواصلات وذلك لان الدولة تقوم بتوفير البنى الارتكازية التي يستفيد منها القطاع الخاص مثل السدود والطرق وقنوات الري والبزل...الخ.

٢ـ استثمارات الدولة في المجال السكني تحسب جزءاً من الاستثمار في القطاع المستفيد من الاستثمار السكني لذلك كانت مساهمة القطاع الخاص ١٠٠٪.

٣ ـ مساهمة القطاع الخاص في البناء والتشييد بلغت (١٨,٧٪) للفترة ١٩٩٠-١٩٩٩ بعد ان كانت (٧,٦٠٪)سنة ١٩٨٠ و(١٠٠٪) عام ١٩٧٠ ويرجع هذا إلى القيود التي فرضت على الاستيراد بسبب شحة النقد الأجنبي التي حالت دون تمكين المقاولين من استيراد ما يحتاجونه من عدد ومكائن وآلات وهي تشكل المحور الرئيس لاستثمارات القطاع الخاص.

أولا:أسباب تخلف القطاع الخاص في العراق:

١) واجه القطاع الخاص تشريعات قانونية قيدت حركته،فهنالك حضر على تواجده في عدد من الأنشطة، كما إن الحصول على الرخص والإجازات يخضع لدرجات متفاوتة من الصعوبة حسب نوع النشاط.

٢) الدعم الذي قدم للقطاع الخاص منذ منتصف

السبعينيات لغاية مطلع الثمانينيات من خلال القروض الميسرة (أسعار فائدة رمزية وفترات سداد طويلة نسبيا) والتسهيلات المصرفية إضافة إلى التحويل الخارجي بالسعر الرسمي والذي كان يقل كثيرا عن السعر في السوق الموازي ،وتسهيلات عينية أخرى (تخصيص أراضى،إعفاءات جمركية وضريبية.....الخ)، سياسات الحماية هذه (الكمية والنوعية) التي تمنع المنافسين من الدخول إلى السوق جعلت القطاع الخاص يبقى في طور الحضانة المستمرة دون التحفز لتطوير كفاءة إنتاجه وتحسين أداءه لأنه لا يعير أهميه للمنافسة طالما إن السوق مغلق له ويحقق أرباحاً،الأمر الذي انعكس سلبا على قدرته التنافسية.

٣) قيود مشددة على التحويل الخارجي للعملة الأجنبية بعد منتصف الثمانينيات اضعف القدرة على تمويل الاستيرادات الضرورية من أجهزة ومعدات وأدوات احتياطية ومواد أولية....الخ.

٤) اعتماد أسلوب التوزيع المركزي للخريجين على دوائر القطاع العام خلال معظم سنوات عقد الثمانينات من القرن الماضي فضلا عن التأجيل والانتداب من الخدمة العسكرية للفنيين والمهندسين وحملة الشهادات العليا للعاملين في القطاع العام حصرا مما حرم القطاع الخاص من الحصول على الكفاءات

العلمية اللازمة لتطوير أدائه.

٥) التسعير الإداري للكثير من منتجات القطاع الخاص والمدخلات التي يستخدمها انعكس في تجميد نظرية الأسعار التي يعتمدها المستثمر في توجيه استثماراته نحو الفرص المربحة وتضليله ليندفع في مشاريع غير مجدية اقتصاديا تسببت في أعباء مالية للمستثمر.

٦) القطاع العام احتكر بعض القطاعات المهمة مثل التجارة لمواد معينة وصناعة مواد البناء مما جعل نشاط القطاع الخاص يتقلص دون مستوى إمكاناته التمويلية والفنية.

٧) إعطاء أولوية لشركات القطاع العام على مثيلاتها من القطاع الخاص في تنفيذ الأعمال حتى دون النظر إلى أيهما ينجزها بكفاءة أعلى.

٨) تأكل رؤوس الأموال لشركات القطاع الخاص بسبب التضخم الجامح.

٩) عقد اتفاقيات التجارة الحرة مع بعض الدول العربية مما أصاب قسما من الشركات بالشلل وخاصة الصناعية منها.

١٠) زيادة الأعباء الضريبية على الشركات دون الأخذ بالعبء الضريبي الأمثل ودرجات الاستجابة عند فرضها

وخاصة خلال عقد التسعينات مما اضعف قدرتها على تمويل عملية التراكم في رأس المال وتعويض الاندثار.

١١) تعديل قانون الإيجار للعقارات دفع بعض المستثمرين إلى إيقاف أنشطتهم.

ثانيا:أهم ملامح القطاع الخاص في العراق:

١ـ يغلب علية صفة العمل الفردي والمنشاة الصغيرة من حيث التنظيم والاستثمار والإنتاج والتسويق.

٢ ـ يستثمر في الأنشطة ذات الربح السريع وفترة الاسترداد لرأس المال المضمون قصيرة.

٣ ـ يتبع أسلوب الإنتاج كثيف العمل خفيف رأس المال ويتجلى بشكل واضح من خلال هيكل التكوين حسب نوع الموجودات.

٤ ـ يعتمد كثيرا على الدعم الحكومي الأمر الذي يجعله ضعيف المنافسة تجاه السلع المستوردة من الخارج.

ثالثا:جدلية الاختيار بين القطاعين العام والخاص:

لابد من الموازنة بين طرفين:

١ـ التدخل الحكومي القطاع الخاص النفقات العامة لصالح

الإنفاق الخاص بحيث لا تحتاج الموازنة إلى إيرادات عامة كثيرة في المجالات الإنتاجية لانسحاب الحكومة من هذه المجالات، ويفترض أن يظهر اثر استخدام أدوات السياسة المالية (ضرائب ورسوم وتحويلات وإعانات) بشكل ناجع في تحريك المتغيرات الاقتصادية في القطاع الخاص صوب المجالات المرغوبة.

٢ ـ التدخل الحكومي القطاع الخاص النفقات العامة على حساب الإنفاق الخاص تحتاج إلى إيرادات عامة كثيرة لمواجهة الأنفاق في المجالات الخدمية والإنتاجية (الدولة المنتجة) تصبح إدارة الاقتصاد من خلال أوامر إدارية تحكمية وأسعار إدارية وخطط تنمية تنفذ إداريا ولم تعد لأدوات السياسة المالية استخدامها الفاعل في تحريك السلوك الاقتصادي الذي أصبح تحكمياً.

٣ـ إذن، لابد من المشاركة المعقولة بين القطاع العام والخاص في إدارة القطاعات الاقتصادية بحيث تحقق (كفاءة القطاع الخاص من حيث الإنتاجية) (وكفاءة السياسة المالية للحكومة من حيث تحقيق الأهداف المرغوبة للتنمية الاقتصادية).

كذلك الموازنة بين:

(بطالة مقنعة مرادفه للقطاع العام) أي عمل غير منتج وتزايد

عدد الموظفين وبين(البطالة السافرة التي قد تحصل جراء انسحاب الحكومة وتراجع تداخل الدولة وخاصة في فترة الانتقال)عندما يسود القطاع الخاص.

لماذا:

١ـ لان العمل في القطاع العام غير مدفوع الأجر من قبل الرأسمالي وإنما مدفوع من الدولة فهولا يولد قيمة مضافة مهمة للتراكم.

٢ـ وهو كذلك عمل لا يمكن أن يولد أرباح إنتاجية أساسية نظراً لأن بنية النفقات تكون قد عدلت على حساب نفقات التدخل الاقتصادي كالإعانات للمشروعات لصالح التربية،التحويلات الاجتماعية،نفقات الأمن الداخلي.

٣ـ هو عمل ممول بالاقتطاعات الإلزامية،غير ان هذه هي جزئياً على عاتق المشروعات،إذن هناك سحب أموال من الفائض القابل للتراكم ينعكس سلباً على الاستثمارات والإرباح الإنتاجية:

رابعا:القطاع الخاص في المرحلة الانتقالية:

١ـ توسع في حجم الأعمال وقد تم تسجيل ألاف الشركات والمكاتب والوكالات نتيجة رفع القيود التي كانت تحد من نشاطه.

٢ـ تحول نشاط أعماله باتجاه قطاعات جاذبة وفيها توقعات للربح مثل السياحة والتجارة وخدمات الكمبيوتر والاتصالات ومقاولات إعادة الأعمار،من القطاعات الطاردة كالزراعة والصناعة التي تواجه غزو البضائع المستوردة ذات الجودة العالية والسعر المنخفض (الإغراق) الذي أدى إلى (إغلاق ألاف المصانع والمشاغل) نتيجة تراجع الطلب على السلع المحلية لصالح المستوردة بسبب ارتفاع كلف الإنتاج المحلي نتيجة تهتك البنى التحتية وارتفاع كلف المدخلات.

٣ـ المشاركة مع مستثمرين عرب وأجانب ساهم في توسع الأعمال بينما كان للوضع الأمني اثراً كابحاً للاستثمارات ونشاط القطاع الخاص إلا انه من زاوية أخرى اضطر الأجانب إلى الدخول في شراكة مع القطاع الخاص العراقي.

٤ـ إجازة فتح مصارف خاصة ساهمت في التوسع إلا إن السياسة النقدية الانكماشية ساهم في كبح جماح التوسع لعدم توفر القروض الميسرة للقطاع الخاص.

خامسا: الشروط الواجب توفرها لكي يعمل القطاع الخاص بكفاءة وفعالية:

١ـ الاستقرار السياسي: حيث لا يمكن للنشاط الاقتصادي والتجاري أن يزدهر كما لا يمكن لأصحاب رؤوس الأموال

حتى ولو كانت متواضعة أن يغامروا بالاستثمار من دونه، فهو يمثل البيئة التي لابد من توفرها لضمان مشاركة رأس المال الخاص بصورة فاعلة ودون خوف وتردد.

٢ـ الاستقرار التشريعي: لان التشريعات والقوانين هي القواعد المنظمة للنشاط التجاري بمختلف أنواعه وعند عدم ثبات التشريعات يرتبك الأداء ولا يستطيع المستثمر تحديد خطواته ولا تقدير نتائج عمله فما هو مباح اليوم قد يصبح محظورا في الغد أوقد يحدث العكس وهكذا لا يمكن ضمان بيئة مناسبة للأعمال أن تجارب الدول المتقدمة والمزدهرة تثبت بما لا يدع مجالا للشك بأن الاستقرار التشريعي فيها من أهم عوامل ازدهارها.

٣ـ معالجة الفساد والمحسوبية: لمنع تأثير هذه الظواهر التي اتسعت في السنوات الأخيرة بصورة خطيرة مما يجعل من الصعب ممارسة أي نشاط تجاري سليم في ظل هذه الأجواء.

٤ـ إعطاء الأفضلية لدور القطاع الخاص ومساهمته: من خلال رسم حدود واضحة ومدروسة لهذا الدور وطبيعته وآفاقه والمجالات التي يفترض أن يمارس نشاطه فيها ورغم أن مثل هذه النظرة قد تخضع لبعض التعديل والتحوير طبقا لأوضاع البلد وتطوراته إلا أن التغيير والتقلب المستمر وحدوث هزات مفاجئة في توجهات الدولة ينعكس سلبا على النشاط الاقتصادي.

٥ـ الإسراع في أعمار وإيجاد البنى التحتية: لأنها تتيح لهذا القطاع النجاح في أداء دوره إذ تساهم في تخفيض كلف الإنتاج وتحقيق الإرباح.

٦ـ تشجيع ثقافة اقتصاد السوق: لدورها في التفاعل مع العالم الخارجي من خلال التزاوج بين التجارب العالمية وتجارب القطاع الخاص العراقي.

٧ـ مشاركة مجموعات رجال الأعمال في عملية صنع القرارات الحكومية: لتعزيز دور القوانين والمؤسسات اللازمة لاقتصاد السوق.

٨ـ تنشيط الاتحادات المهنية والنقابات: من أمثال اتحاد الصناعات العراقي،إتحاد المقاولين وإتحاد الغرف التجارية العراقية،عن طريق إجراء انتخابات حرة ونزيهة.

ومحاولة تكوين كارتل عراقي للمشاركة في مشاريع إعادة أعمار العراق.

٩ـ إقامة حوار بناء بين القطاع الخاص والمؤسسات الحكومية ذات الصلة: للمساهمة في تعديل القوانين والأنظمة اللازمة لتسهيل الاستثمار في القطاع الخاص.

١٠ـ تأهيل القطاع الخاص: في مواضيع التجارة الدولية،تنمية

المشاريع الصغيرة، السياسة العامة، حوكمة الشركات، العلاقات العامة، تنمية القيادات، أخلاقيات العمل، إدارة الشركات، دور الجمعيات التجارية في الديمقراطيات، إدارة المشاريع، المحاسبة.

١١ـ شروع الحكومة بمهام الإصلاح: تبسيط الإجراءات الحكومية، هيكلة المصارف المملوكة للدولة، منح القروض الصغيرة للمشاريع الصغيرة والمتوسطة، إصلاح سوق العراق للأوراق المالية، السعي للانضمام إلى منظمة التجارة العالمية وإحياء الروابط التجارية الإقليمية، إيجاد الهيكل المؤسسي اللازم لخلق التنافس في النشاط الاقتصادي.

تقييم

هذه الشروط غير متوفرة في ظل الأوضاع الراهنة بالعراق ولذلك لا نتوقع أن تحقق جهود الدولة نجاحا يذكر في مجال دفع القطاع الخاص لزيادة فعالياته وأنشطته في الأمد القصير.

إصلاح قانون الملكية داعم للإصلاح الاقتصادي[١]:

تشريع قانون للملكية يسعى أساسا لإعادة ملكية الدولة

(١) د. عادل عبدالمهدي، مبادئ أساسية للإصلاح الاقتصادي ورقة معدّة من قبل فخامة نائب رئيس الجمهورية بالتعاون مع مجموعة من مستشاريه، ص٤.

الواسعة ـ وهي ثلاث أرباع الملكية العامة ـ إلى المواطنين والهيئات والجماعات والبلديات والمحافظات والحكومات المحلية، الخ..سوف يساهم بشكل فاعل في دعم ماكنة الإصلاح الاقتصادي،إذ أن ملكية الدولة الواسعة تاريخيا هي نتائج سياسات المصادرة أو وضع اليد أو الاستيلاء على ما لا مالك له..وهي بالأساس إما ملكيات عامة أو خاصة أو أوقاف عامة أو خاصة أو مشاعات أو غيرها من أشكال، سيتمثل التعويض التاريخي بالقيام،كنهج عام وليس تخصيصاً وتحديداً حسب قول الدكتور عادل عبدالمهدي،بما يلي:

ـ تصفية الأملاك والعقارات التي ورثتها الدولة من النظام الصدامي وأزلامه عن طريق البيع للهيئات أو للمواطنين أو للمؤسسات، أو تحويلها إلى متاحف أو مؤسسات جامعية واجتماعية مختلفة، كل ذلك منعاً من العبث والاستغلال غير الأمثل لها.وان أموالها يمكن ان تستخدم في:

أ) تعويض المتضررين نتيجة تصرفات النظام السابق وتعويضات نزاعات الملكية من اجل تخفيف العبء على الموازنة نتيجة لذلك.

ب) يمكن أن تكون الحصيلة نواة لصندوق تمويل المشاريع الصغيرة والمتوسطة الحجم في القطاع الخاص لتفعيله وبشروط

ميسرة.

ـ أراضي توزع مجانا أو ما يقرب المجان إلى الأهالي والسكان لبناء المساكن في مواقع مختارة خارج المدن المكتظة حالياً بعد توفير المستلزمات مع منح شروط تسليفية بسيطة. وتسلم ورقة (الطابو) أو سند الملكية بعد بناء أو انتهاء جزء رئيس منه.

ـ أراضي توزع للاستغلال المباشر أو للتملك إلى أصحاب المشاريع الصناعية والزراعية والخدمية داخل حدود البلديات أو خارجها حسب شروط وضوابط محددة.وان تعرف أنماط العقارات أو الأراضي وشروطها أن كانت أراضي سكنية أو زراعية أو صناعية أو تاريخية أو وقفية أو حكومية أو عامة أو بلدية أو غيرها من الأنواع.

ـ تمليك العرصات أو المسطحات بشروط وأسعار مدروسة، خصوصا ان الإيجارات المدفوعة في حالة بعض العرصات قد تجاوزت القيمة الحقيقية للعقار بما يسمح باعتبارها أقساط سداد.. وفي كل الأحوال تأخذ بالاعتبار إدخال محددات تشترط الإصلاح والتجديد في الملك، أو الاثنين معا وهو الأصح.

ـ تصفية مخلفات قوانين التسوية القديمة وقانون الإصلاح الزراعي وملحقاته بتمليك من لم يتملك من المستغلين والمستثمرين والمزارعين، الأراضي التي وزعت عليهم أو

المتعاقدين عليها ويقومون فعلاً باستغلالها.. وإعادة ما لم يوزع. أو وزع ولم يستثمر أو اجر ولم يستغل إلى المالكين والمستثمرين الأصليين. أو صيغ أخرى لم ترد لتحديد مفاهيم الملكية والإجارة والاستغلال بشكل واضح يزيل الغموض والتداخل عن الكثير من المسميات الحالية التي نمت بشكل مشوش يضيع الحقوق والمنافع والدوافع على حد سواء.

ـ الإسراع في حسم منازعات الملكية وإعادة كل ما اغتصب إلى أصحابة أو تعويضهم بحقوق عينية تمثل نفس القيمة الحقيقية عند الاستيلاء.

ـ تشجيع عقود الاستثمار والاستغلال والتملك في الأرض الموات والبراري والبوادي والأراضي البور والمستنقعات والجبال والاهوار المنتشرة اليوم في طول البلاد وعرضها ليس فقط لإغراض الاستثمار الزراعي، بل أيضا لأعمال الاستخراج والخدمات والتربية والصيد والسياحة وشتى أشكال الأعمال.

إن ذلك لا يعني أن الدولة ستتوقف عن ممارسة النشاط الاقتصادي.. لكن ممارستها هذا الدور يجب أن يتم بمعايير السوق أو بمعايير إستراتيجية معرفة بشكل واضح وصحيح. ما يجب الوقوف بوجهة هوان تتحول الوزارات من دور الرقيب والراعي والمرشد إلى دور رجل الأعمال والتاجر والصناعي

والطبيب والمعلم.. فان اقتضت الضرورة ان تقوم الدولة بدور رجل الأعمال أو غيره فيجب أن تحترم شروط المنافسة وقوانين السوق، أو أن تتدخل في المساحات الفارغة (دون أن تعمل إزاحة للقطاع الخاص خارجا) والقضايا الإستراتيجية والتي هي ضرورة أن لم تقم هي بها فان نقصاً أو ثغرة ستحصل سواء في حاضر البلاد أو مستقبلها.

إصلاح نظام الإرث داعم للإصلاح الاقتصادي[1]:

إن العدالة التي يتوسمها نظام الإرث القائم على الشرع الإسلامي يشيع كما يطبق حالياً في حالات عديدة جمود وقتلاً للملكية التي كانت في يوم من الأيام مزدهرة وناشطة.. فمتطلبات «القسام الشرعي» وتوزعه العظيم في

ظروفنا المعاصرة غالباً ما يقود إلى التعطيل والجمود خصوصاً في الملك الاستثماري، ناهيك عن التنازع والتخاصم بين أفراد الأسرة الواحدة، وهي حالة تعاني منها العديد من الملكيات التي أصبحت بحكم «الغائب أو المعطل مالكيته» كما يذكر الدكتور عادل عبد المهدي.والكثير من هذه الملكيات أن كانت في المجال الصناعي أو العقاري أو الزراعي تعاني اليوم من تفكك وجمود

(١) المصدر السابق، ص٥.

وتعطل منع ويمنع من تراكم الثروات والقدرات.نعتقد أن على رجال الفقه والقانون أن يتقدموا بحلول لإدخال تكييف قانوني يمنع من قيام فراغ في الإدارة الناجحة (والفصل بين موت المالك وموت الإدارة) بما يحقق مصلحة المشروع والمالكين من الورثة الجدد.. وان إحالة مثل هذه الملكيات إلى مديرية ترعاها لحين اتفاق المالكين من ورثة الجدد ـ وهو ما يقترح عادة ـ هو من أسوء الحلول.. انه إحلال البيروقراطية محل الفراغ والجمود في حين أن المطلوب هو إبقاء الفاعلية وتشخيص المالكية وحصول أصحاب الحقوق على حقوقهم.. إننا على قول الدكتور عادل عبد المهدي بحاجة إلى حلول قد يجد الخبراء لها مخرجاً تفي عملياـ وليس نظرياـ بالغرض. وهو الحفاظ على حقوق الورثة الشرعية من جهة دون تعطيل فاعلية الملك من جهة أخرى، حلول تبدأ بالتشجيع والتربية على كتابة الوصية ليتضح مآل قسم من الملك. أو حلول قد تبدأ بتقويم القيمة السوقية للملك من قبل خبراء تقدير مختصين بهذه الشؤون.. وتحويل الورثة الذين يسميهم «القسام الشرعي»، إلى نوع من الشركة الخاصة أو الشركة المساهمة(حسب نوع الملك أن كان عقاراً أو أرضا أو شركة أو مصنعاً، الخ) وتسجل بهذا العنوان أو ما يشبهه، ويصبح كل وريث حاملاً لسهم له قيمة سوقية معروفه يستطيع بيعها أو الاحتفاظ بها وفق إجراءات محددة كأولوية أطراف أخرى في القسام

الشرعي في عملية الشراء منعاً من خروج الملك إلى الغير. إدارة أو شركة تختار وصيها أو مدير أعمالها إما اكبر الأولاد سنا أومن كان يستثمر فعلاً أو المقيم فعلاً أو من تنص عليه الوصية أو من تتفق عليه أغلبية الأسهم أو أية آلية (لإزالة الشيوع) في حالة الخلاف بشكل يلي الوفاة بمدة محددة لتركيب الملكية من جديد بشكل فاعل وصحيح. أو غير ذلك من حلول يمكن أن يتقدم بها العلماء والخبراء...نظام يضمن استمرار عدالة التوزيع الذي أراده الشرع، ويضمن ـ في الوقت ذاته ـ استمرارية الملك وعدم تآكله وضياعه وغياب الفاعلية وحقوق التصرف الراشد فيه. الأمر الذي ينعكس إيجابا في تراكم رأس المال واستمرار الإدارة الكفوءة للملك دون تعرضها لهزات تهدد وجودها بمجرد وفاة المالك.

إصلاح النظام التقاعدي داعم للإصلاح الاقتصادي: الواقع المشوه:

١ـ وجود نظام تقاعد لموظفي الدولة يعاني الكثير من العيوب وبحاجة إلى إجراء تعديلات تشريعية سريعة وبناء للقدرات المؤسسية لتنفيذ التغيرات بالشكل الصحيح.

٢ـ غياب نظام تقاعد للقوى العاملة في القطاع الخاص (الضمان الاجتماعي للعمال).

٣ـ تتجه أنظمة التقاعد الحالية وخاصة بعد وجود الكيانات المنحلة وشمولهم بالتقاعد المبكر حسب قرار مجلس الوزراء رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥ بحدود (٢٥٠) ألف متقاعد جديد وإعادة المفصولين السياسيين وما نتج عن أحكام تخص التقاعد وفقاً لقانون رقم (٢٤) لسنة ٢٠٠٥ وكذلك زيادة دفعات الطوارئ في السنوات الثلاث الأخيرة لحوالي ١,٧ مليون متقاعد مقابل تدهور جمع الاشتراكات المستقطعة من العاملين، وإجراء التغيرات الجذرية في الأنظمة التقاعدية مؤخراً نحو اتساع حجم المستقطع من العاملين فعلاً واتساع حجم الدعم الحكومي لموازنة التقاعد واعتبار حالات الإحالة مع التقاعد من الحلول الميسرة سياسياً والمكلفة اجتماعياً[١].

الأنظمة قيد الإصلاح:

أولاً: نظام تقاعد موظفي الدولة:

١ـ مسودة قانون تعديل قانون التقاعد الموحد رقم ٢٧ لسنة ٢٠٠٥ لزيادة سن التقاعد وتقليل النسب لفترة ١٥ سنة ووضع الحد الأدنى للراتب التقاعدي ووضع آلية تعديل تتناسب ومعدلات التضخم، وتأسيس صندوق تقاعد موظفي الدولة

(١) سيمونا مارينيسكو، تقرير إصلاح النظام التقاعدي التحذيري، الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، بغداد شباط ٢٠٠٧.

كنظام تقاعدي ذاتي التمويل يتم تقييم مدى استقراره بشكل دوري لإجراء التغيرات اللازمة في المؤشرات لضمان استمرار الصندوق على المديين المتوسط والبعيد.

وهو من المتوقع التصويت عليه في مجلس النواب قريبا.

٢ـ حسب (SBA) في المراجعات الأخيرة يجب أن يبقى الإنفاق التقاعدي اقل من ٥,٥٪ من الناتج المحلي الإجمالي لضمان تطبيق بنود الاتفاقية المبرمة مع الحكومة العراقية وإلغاء الديون مع نادي باريس، وقد تعدى الإنفاق التقاعدي هذا المستوى في السنوات الأخيرة، يستوجب إجراءات إصلاح.

ثانياً: الضمان الاجتماعي للعمال:

١ـ مسودة قانون لتعديل قانون رقم (٣٩) لسنة ١٩٧١ الضمان الاجتماعي للعمال لتوسيع الشمول لجميع العاملين بغض النظر عن حجم الشركة (حالياً) فقط الشركات التي تشغل ٣ عمال فأكثر تقوم بدفع اشتراكات الضمان الاجتماعي.

٢ـ مسودة قانون لتعديل قانون رقم (٣١) لسنة ١٩٧٨ لتحديد قاعدة الأجر الخاضعة لاستقطاعات الضمان الاجتماعي وتحديد المخصصات غير المشمولة (حالياً لا تخضع المخصصات غير الدائمية في الراتب الذي يستقطع منه اشتراكات الضمان

الاجتماعي للاستقطاع، لذا يقوم أصحاب العمل بالتعويض عن الراتب من خلال منح مخصصات غير دائمية متنوعة لتجنب دفع الاشتراكات).

التحديات الحالية:

ـ ٢٠٣ مليار دينار إجمالي التوقيفات التقاعدية التي يتم استقطاعها من ١,٩ مليون موظف حكومي في ٢٠٠٦ حسب معدل راتب شهري (٦, ٢٣٠) دينار ويمثل ٣,٨٤ ٪ من معدل نسبة التوقيفات التقاعدية (النسب التي لازال معمول بها في ٢٠٠٦ وهي ١٠٪، ٧٪، ٤٪، ١٪). ويظهر من ميزان التوقيفات التقاعدية والإنفاق التقاعدي وجود الأزمة المالية التي تواجه أنظمة التقاعد.

ـ تمثل تخصيصات التقاعد في الموازنة (٣,٩٧) ترليون دينار أي ما نسبته (٦,٣٥٪) من الناتج المحلي الإجمالي وهو خلاف ما متفق عليه مع صندوق النقد الدولي، وهو إنفاق كبير على الكيانات المنحلة وكذلك ما تتضمنه التشريعات الجديدة للتقاعد، والتي تم تأجيل تنفيذ تلك التغيرات القانونية ونقل الإنفاق إلى السنوات القادمة. ولذلك يظهر فائض في الموازنة من تلك التخصيصات بلغ ١,٣ ترليون دينار وكذلك بقي الإنفاق التقاعدي الفعلي تحت مستويات الحصة التي حددها صندوق

النقد الدولي من الناتج المحلي الإجمالي حيث بلغت فقط (٢٦ , ٤٪) حسب موازنة ٢٠٠٦.

ـ أهم التغيرات التي جاء بها قانون ٢٧/ ٢٠٠٥ هو فصل النظام القديم عن النظام الجديد من خلال جمع توقيفات تقاعدية جديدة بعد تأريخ ١٦/ كانون الثاني / ٢٠٠٦ في صندوق تقاعد موظفي الدولة المستقل ومن خلال فصل المتقاعدين السابقين والبالغ عددهم (٥٥٦ , ٦٥٩ , ١) مع نهاية ٢٠٠٦ الذين يستمر دعمهم من الموازنة الفيدرالية وفصلهم عن المتقاعدين الجدد الذين يتم دعمهم من الصندوق.

الإصلاح المطلوب:

ـ تخفيض تكاليف نظام التقاعد العام الذي يشمل (موظفي الخدمة المدنية، العسكريين والعاملين في الشركات العامة) من خلال وضع مسودة تعديلات قانون التقاعد الموحد رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٥ والتوصل إلى مؤشرات للتقاعد تعتمد العدالة بين أجيال المتقاعدين واستقرار طويل الأمد لصندوق التقاعد.

ـ في آب ٢٠٠٦ تم التباحث مع صندوق النقد الدولي والبنك الدولي بشأن التعديلات لضمان بقاء الإنفاق العام التقاعدي اقل من ٥ , ٥٪ من الناتج المحلي الإجمالي ووضع

جدول لتعديل النسب مع الاتجاه التضخمي حتى عام (٢٠١٠).

ـ لابد من تعقب المضمونين والتوقيفات التقاعدية وتعديل المؤشرات التقاعدية بشكل دوري لضمان استقرار الصندوق، ولابد من إيجاد مسودة تشريع ينظم عمل الصندوق وتأسيس مجلس إدارة له ووضع سياسة استثمار لأمواله.

ـ تنظيم حملة توعية عامة للشركاء لتوضيح التغيرات والإعلان عنها لجميع المضمونين وشرح أحكام التقاعد الجديد وضمان شفافية لعمل صندوق تقاعد موظفي الدولة وفتح قسم الإعلام في دائرة التقاعد العامة.

ـ ضرورة توحيد البيانات واسترداد التوقيفات التقاعدية من أصحاب العمل الذين سبق وان دفعوا اقل من نسبة ٧٪ في ٢٠٠٦ وحل مشكلة الشركات العامة التي كانت تستلم دعماً حكومياً من الموازنة والتي تم إعفاؤها من مسؤولية تحويل ضعف التوقيفات التي تستقطع من الموظف.

وحيث أن تعديلات قانون ٢٧/ ٢٠٠٥ تنص على تأريخ نفاذ تراجعي لابد من إجراء عملية إعادة احتساب التوقيفات التقاعدية التي تدين بها المؤسسات العامة من ٧٪ ـ ١٢٪.

ـ بعد تطبيق النظام التقاعدي الجديد من حيث إدارة

الإيرادات والنفقات التقاعدية، سوف تظهر الحاجة لتعقب مسيرة كل فرد من حيث التوقيفات التقاعدية وهذا يتطلب إعداد استمارات خاصة جديدة تستوعب قاعدة بيانات يمكن خزنها الكترونياً لضمان إدارة التوقيفات والرواتب التقاعدية وفقاً للإجراءات القانونية الجديدة.

ـ ان شمول القوى العاملة في القطاع الخاص بالضمان الاجتماعي بعد المصادقة عليه في مجلس النواب سوف يتطلب إجراءات تخص بناء القدرات المؤسسية للانتقال من (١٢,٥٠٠) شركة مضمونة حالياً إلى شمول الشركات كافة بما يضمن تعقب من (٦١,٠٠٠) عامل مضمون حالياً إلى ملايين العاملين الذين سيشملهم نظام الضمان الاجتماعي، وهذا يتطلب تطوير كمية ونوعية البيانات في هذا المجال.

إصلاح قانون الخدمة المدنية

إن إعادة بناء الخدمة المدنية في العراق أمر يتوقف على إجراء تغييرات في كيفية تنظيم الموظفين، بما في ذلك[1]:

(١) الأساس القانوني لعمل موظفي الخدمة المدنية.

(١) وثيقة خاصّة في البنك الدولي/ إعادة بناء العراق الإصلاح الاقتصادي والمرحلة الانتقالية، ص١٦.

(٢) نطاق الخدمة المدنية وطابعها الشمولي.

(٣) كيفية إدارة الخدمة المدنية.

(٤) هيكلية فئات الوظائف ودرجاتها.

(٥) هيكلة الرواتب والمنافع ذات الصلة.

(٦) التوظيف والترقية.

(٧) إجراءات المعاقبة ونهاية الخدمة.

(٨) الحد الفاصل بين السياسة والإدارة.

وتستدعي جميع هذه القضايا اهتماماً مبكراً، كما إن ثمة حاجة إلى معالجة أوجه التباين بين الرجل والمرأة في جميع الميادين.

العهد الدولي وبرنامج الإصلاح الاقتصادي

يمثل العهد الدولي شراكة جديدة مع المجتمع الدولي أي، التزامات متبادلة بين العراق والمجتمع الدولي تخلط التزاماته السابقة مع المنظمات الدولية بالتزامات أخرى سياسية واجتماعية وأمنية[١]:

ـ الالتزامات الاقتصادية / تنساق مع التزامات العراق تجاه (SBA) (٢٠٠٧-٢٠١١) وهي:

(١) وثيقة العهد الدولي مع العراق، (التزامات متبادلة)، شرم الشيخ، ٢٠٠٧.

١ ـ إرساء قواعد الاقتصاد وفقاً لعوامل السوق لتحقيق الازدهار وتحقيق التنمية.

٢ ـ تنويع القاعدة الإنتاجية وتوفير متطلبات التنمية المستدامة.

٣ ـ الاندماج مع الاقتصاد العالمي وخاصة دول الجوار.

٤ ـ إتاحة المجال للقطاع الخاص ليمارس دور قيادياً في النشاط الاقتصادي وانحسار دور الحكومة في تنظيم النشاط الخاص وحمايته من آثار التقلبات الخارجية.

٥ ـ توفير حماية اجتماعية من الفقر والحرمان والجوع.

٦ ـ محاربة الفساد الإداري والمالي وإرساء مؤسسات وممارسات تتسم بالشفافية يخضع من خلالها موظفو الدولة للمحاسبة على أفعالهم.

٧ ـ إدارة رشيدة للعوائد النفطية وخلق إطار عمل قانوني وتنظيمي يدير الاقتصاد الكلي ويحمي الفئات الضعيفة ويوفر الأمن.

٩ ـ إيجاد دعم شعبي واسع وحشد الإجماع الوطني لبرنامج الإصلاح الاقتصادي لتكون التحولات سريعة وملائمة للشعب.

١٠ ـ وضع جدول زمني لعمل الشركاء الدوليين ضمن الالتزامات المالية لدعم جهود الإصلاح.

١١ ـ إصلاح الدعم الحكومي وهيكلة القطاع المالي.

١٢ ـ إصدار قانون النفط والغاز.

١٣ ـ رسم سياسة إدارية جيدة لقطاع الزراعة والمياه.

١٤ ـ تحسين نوعية الحياة بدءاً من توفير الخدمات الأساسية.

*** يركز العهد الدولي على المجالات الآتية للإصلاح:**

أولاً: إدارة الموارد العامة:

أ) العائدات النفطية (قانون الموارد المالية الاتحادية) قيد الانجاز.

ب) الإدارة المالية العامة (اللجان تعمل للإصلاح).

ثانياً: تعزيز المؤسسات وتحسين الإدارة:

أ) العمل مع منظمات المجتمع المدني (متأخر)

ب) الإدارة الرشيدة ومكافحة الفساد (متأخرة)

ج) إصلاح الخدمة المدنية (اللجان تعمل)

ثالثاً: الإصلاح الاقتصادي:

أ) إصلاح الدعم الحكومي (العمل متقدم).

ب) تطوير القطاع الخاص وتشجيع الاستثمار (متأخر)

ج) إعادة هيكلة القطاع المالي (هنالك مساعي جادة وبدايات العمل)

د) التكامل الاقتصادي الإقليمي والدولي (نعتقد إن تكامل من طرف واحد لا يحقق مصلحة العراق إذ لازالت معظم دول الجوار سلبية في تعاطيها مع التغير السياسي والتحول الاقتصادي في العراق)

رابعاً: التنمية البشرية والأمن البشري:

أ) تقديم الخدمات الأساسية (أهداف التنمية الألفية لازالت بعيدة المنال في بلد ينشغل بإطفاء الحرائق اليومية الناجمة عن معركته ضد الإرهاب ومعركة التحول السياسي ولا زال الفساد المالي يقضم الكثير من الإنفاق الحكومي الموجه صوب قطاع الخدمات)

ب) تطوير شبكات الحماية الاجتماعية (هنالك زيادة في أعداد المشمولين والمبالغ المدفوعة وإصلاح معايير الشرائح المشمولة)

خامساً: الطاقة (النفط والغاز والكهرباء)

قانون النفط والغاز سوف يساهم في زيادة قدرة العراق الإنتاجية والتصديرية للنفط الخام الأمر الذي ينعكس إيجابا في تمويل التنمية والأعمار،كما أن هناك استثمارات كبيرة في قطاع الكهرباء بعضها يسير بشكل حسن وبعضها متباطئ لأسباب تتعلق بمدى توفر الوقود للمحطات ومدى استيعاب الشبكة

الناقلة ومدى توفر الوضع الأمني وأعمال التخريب.

سادساً: إستراتيجية الزراعة وإدارة المياه ـ

مبادرة رئيس الوزراء الزراعية. قيد الانجاز.

تفعيل الإعلام الاقتصادي يسرع الإصلاح الاقتصادي

السؤال المهم هو كيف نجعل الناس ايجابيين في التعاطي مع برنامج الإصلاح الاقتصادي؟.

لماذا؟.

لان البرنامج الإصلاحي الذي يحضى بقبول الرأي العام وتأييد المواطنين يقطع أشواطاً في النجاح أسرع بكثير من البرنامج الذي يأتي بقرار أو أوامر دون اقتناع الناس.

الهدف:

* من اجل ضمان عدم معاداة الجمهور للتغيير والتحولات المقصودة في مسار الإصلاح الاقتصادي.

* من اجل عدم وضع العقبات في طريق الإصلاح الاقتصادي بما يضمن تدني تكاليفه المالية والاجتماعية وقصر فترة الانتقال.

الحل:

من اجل شرح مفاهيم وتفسير إجراءات واقتراح تعديلات

وتقييم مشاريع وإظهار انجازات وتوصيف متغيرات من خلال إعلام كفوء لا يكتفي بنقل الخبر .... لابد من:

إيجاد جهاز إعلامي متخصص بالشؤون الاقتصادية وله القدرة على البحث والتحليل المعمق والإقناع والارتقاء بالإعلام الاقتصادي العراقي من اجل المساهمة في الأعمار والتنمية والإصلاح الهيكلي للاقتصاد العراقي من خلال الأتي:

الكيفية:

ـ التعريف بالمشاريع الاستثمارية الجديدة التي تخص الوزارات والمشاريع القائمة التي يتم تأهيلها وتوسيعها من خلال التحليل الاقتصادي الصحيح والأفلام الوثائقية.

ـ الانفتاح على الاحتياجات الأساسية للمحافظات والأقضية والنواحي في ما يخص البنى التحتية والخدمات العامة المختلفة وربط تلك الاحتياجات بصاحب القرار المباشر المعني بإدراجها ضمن خطة الوزارة أو المحافظة.

ـ الإعلان عن عقود التجهيز والمناقصات والمقاولات والتثقيف بالتعليمات المعتمدة في ذلك والتعريف بحالات الغش والتلاعب في المواصفات الفنية والتجارية.

ـ إشاعة ثقافة البورصة بين الجمهور وكيفية التعامل مع

الأسهم والسندات والمؤشرات الخاصة بمجاميع الشركات والقطاعات الاقتصادية والمحافظ الاستثمارية في سوق العراق للأوراق المالية.

ـ إشاعة ثقافة التعامل المصرفي من حيث التوفير والاقتراض وتنمية القبول العام لأشباه النقود كالصكوك والكمبيالات والأوراق المالية وبطاقات المسافرين وكارتات الضمان وغيرها الأمر الذي يضاعف من مضاعف الائتمان دون الحاجة لزيادة الكتلة النقدية وتفعيل الاقتصاد.

ـ تنمية درجة استجابة الجمهور للإجراءات الحكومية الرامية لتحقيق أهداف اقتصادية مرغوبة من خلال قنوات إعلامية ناقلة للإجراء والأثر بأعلى درجات المصارحة والشفافية الأمر الذي يزيد الرضا العام.

ـ التعريف بالفرص الاستثمارية للقطاع الخاص في الأقاليم والمحافظات وفي مختلف القطاعات الاقتصادية والتعريف بالدليل الاستثماري الذي تنشره هيئة الاستثمار والامتيازات الممنوحة للمناطق التنموية المختلفة من اجل جذب المستثمرين المحليين والأجانب.

المشكلة:

ـ عدم وجود إستراتيجية إعلامية اقتصادية تواكب

التحولات الاقتصادية وبرنامج الإصلاح الاقتصادي في العراق.

ـ الفراغ الإعلامي الاقتصادي المبرمج جعل الساحة مفتوحة لتشويه الصورة الاقتصادية لدى الجمهور من قبل:

أ) المتطفلين على الاختصاص الاقتصادي والمالي الذين يروجون لأفكار خاطئة.

ب) أعداء التحول السياسي والاقتصادي يجدون ضالتهم من خلال الترويج للإخفاق الاقتصادي.

ج) أعداء الشفافية والمصارحة من حيتان الفساد الإداري والمالي ينشطون في ظل العتمة وغياب الوعي الاقتصادي والإعلام الاقتصادي المبرمج.

ـ غمط حق الحكومة في سعيها نحو الإصلاح الاقتصادي وإعطاء صورة مغايرة ينشط فيها التضليل وإلصاق التهم.

ـ إشاعة عدم الثقة بين الجمهور والحكومة وقطع القنوات الناقلة للأوامر الحكومية.

ـ الإسهام المباشر في إعاقة الحكومة عن القيام بدورها وتعظيم عدم الرضا الجماهيري.

المعالجة:

ـ أقامة فضائية اقتصادية عراقية.

ـ تدار من قبل كادر متخصص وكفوء.

ـ تتم الاستعانة بخبرات عربية وأجنبية في هذا المجال.

ـ تعتمد أحدث أساليب أعداد وتقديم البرامج والأخبار والترويج الاقتصادي.

الفصل الثالث

ملامح الاختلال الهيكلي

الموروث في الاقتصاد العراق

أولا: اختلال هيكل الاستثمار والناتج المحلي الإجمالي والنقد الأجنبي:

لن يكون من العسير اكتشاف مواطن الاختلال الهيكلي،حيث تظهر الأهمية النسبية لـ GDP و I في كل قطاع عدم الاتساق الواضح بين وجهة الاستثمار ومصدر الناتج المحلي الإجمالي ويمكن وضع اليد على العلة الأساسية في الازدواجية القطاعية،وفي سبب عزلة قطاع التعدين والمقالع عن بقية القطاعات،فقد استحوذ هذا القطاع على الأهمية النسبية الأعلى في GDP لطول فترة (١٩٩٠ـ١٩٧٠) وبدون منافس، أما القطاعات التي تليه فأن قطاع الزراعة يليه للفترة (١٩٧٤ ـ١٩٧٠) وقطاع الخدمات الشخصية والاجتماعية يليه لسنة ١٩٧٥ ثم يليه قطاع الزراعة لسنة ١٩٧٦، وقطاع الخدمات الشخصية والاجتماعية للفترة (١٩٧٨ ـ ١٩٧٧)والبناء والتشييد يليه للفترة (١٩٨٣ـ١٩٧٩) والخدمات الشخصية للفترة (١٩٩٠ ـ ١٩٨٣).

ولكن، السؤال المهم هل أن وجهة الاستثمار هي المحددة

لمصدر الحصول على GDP ؟

الإجابة بالنفي هي التي تؤشر وجود اختلال هيكلي،فقطاع التعدين والمقالع كان ذا أهمية نسبية ضئيلة في الاستثمار،في حين استحوذ قطاع الصناعة التحويلية على أعلى نسبة استثمار للسنوات (١٩٧٠ ـ١٩٧٠)ويليه في نفس الفترة قطاع ملكية دور السكن ثم القطاع الزراعي،فيما أستحوذ قطاع النقل والمواصلات على أعلى نسبة استثمار للفترة (١٩٧٦ ـ ١٩٧٤) ويليه قطاع الصناعة التحويلية ثم قطاع الخدمات الشخصية والاجتماعية،ومن ثم يواصل قطاع الصناعة التحويلية احتلال أعلى نسبة استثمار حتى نهاية فترة السبعينيات،وبعد قيام الحرب العراقية ـ الإيرانية وفي ظل تسخير الإنفاق الاستثماري لإدامة زخم الحرب من خلال تقديم خدمات شخصية واجتماعية كبيرة،فقد استحوذ هذا القطاع على أعلى نسبة استثمار لفترة الثمانينات (١٩٨٠ـ١٩٨٨)،وبعد توقف الحرب للفترة (١٩٨٩ ـ ١٩٩٠) كان قطاع ملكية دور السكن يحتل المركز الأول في نسبة الاستثمار[١].

(١) ينظر: عبدالحسين العنبكي، أثر النقد الأجنبي في تحديد في حجم الاستثمار والطاقة الاستيعابية في العراق، أطروحة دكتوراه، الجامعة المستنصرية، ١٩٩٧، ص١٧٥.

ثانياً: تحليل طبيعة اختلال GDP الناجم عن توجيه الاستثمارات والنقد الأجنبي:

لابد من تحليل طبيعة الاختلال وأسبابه ونتائجه بغية الوصول إلى أفضل وصفة تصحيحية لتلك الاختلالات،وقبل ذلك،لابد من تشخيص علة الاختلال في النقاط الآتية:

١ـ إن قطاع التعدين والمقالع هو الوحيد في الاقتصاد العراقي الذي يغل فائضاً «اقتصاديا» مهما قابلا لإعادة الاستثمار، نتيجة لهيمنته على أعلى نسبة في GDP، الأمر الذي جعل هيمنة الحكومة على هذا القطاع يؤدي إلى سيطرتها على أهم مصادر النقد الأجنبي، بل على الجزء الأكبر من حركة التجارة الخارجية، هذه الآلية تجعل الحكومة بالتبعية المعمول عليه الأساس لتكوين رأس المال الثابت،وبالتبعية أيضا يكون لإستراتيجية التنمية التي تتبناها الحكومة الأثر الأكبر في تخصيص الموارد بين الاستهلاك والاستثمار، وتوجيه النقد الأجنبي صوب الاستثمارات التي تحقق أهداف تلك الإستراتيجية،هذا يعني أن أساس الاختلال هو هيمنة القطاع النفطي ومن ثم هيمنة الحكومة على النقد الأجنبي بافتراض عدم قدرتها على التعبير عن إشباع الرغبات الاجتماعية بالمنافع الاجتماعية من خلال توجيه الاستثمار الذي سيكون تابعاً للإستراتيجية المتبناة من قبل الحكومة بافتراض أن

تلك الإستراتيجية قد تكون خاطئة فتعمق الاختلال أو سليمة فتخفض من وطأته.

٢ـ في فترة السبعينات كان توجيه الاستثمار الممول بالنقد الأجنبي المتأتي من عوائد النفط يتوافق مع حاجة الاقتصاد للتصحيح الهيكلي من خلال استهداف زيادة مساهمة بقيمة قطاعات الاقتصاد في GDP وتقليل هيمنة قطاع التعدين والمقالع، إن قطاع الصناعة التحويلية يستحوذ على أعلى نسبة استثمار ويليه قطاع ملكية دور السكن ثم قطاع الزراعة حتى قبل تأميم النفط،هذا التوجيه للاستثمار كان تصحيحيا في تطوير القطاعات الأساسية الصناعية والزراعية والتحتية في أطار توفر حصيلة كافية من النقد الأجنبي، وما أن تم تأميم النفط حتى استجدت حاجة ملحه لتطوير قطاع النقل والمواصلات لنقل النفط خلال الأنابيب وكذلك التوسع في نقل البضائع بريا وبحرياً بسبب ارتفاع حجم الصادرات وبالتالي وفره النقد الأجنبي الذي شجع على التوسع في الاستيرادات،وارتفاع المستوى المعيشي للفرد العراقي والتوسع في تقديم الخدمات الشخصية وخاصة التعليم والبحوث لغرض

إيجاد العوامل المكملة اللازمة ولاستيعاب الاستثمارات المتوسعة في إطار طاقة استيعاب ضيقه في السبعينيات،كذلك

ارتفاع حجم التعامل الدبلوماسي والسياسي والثقافي وارتفاع عدد المسافرين للتعلم أو الترفيه، لذلك استحوذ قطاع النقل والمواصلات على أعلى نسبة استثمار حتى سنة ١٩٧٦ وكان يليه قطاع الصناعة التحويلية والخدمات الشخصية، أن التوسع في استثمارات البنى كان سبب لتوسع الطاقة الاستيعابية للاستثمار في نهاية السبعينات، كما أن التوسع في الصناعات التحويلية وخاصة الفروع المراد إحلال وارداتها في إطار إستراتيجية إحلال الواردات جعلت قطاع الصناعة التحويلية يستحوذ على ٤٦ ,٩٩٪ من النقد الأجنبي في سنة ١٩٧٨، أن هذا التوافق بين نسب الاستثمار في القطاعات مع نسب التخصيص من النقد الأجنبي،يعطي دليلاً إضافيا يبرهن على صحة ما يمكن استنتاجه من جعل الاستثمار في العراق دالة في النقد الأجنبي،مثلما كان التوسع في البنى سبيلاً لتوسيع الطاقة الاستيعابية للاستثمار التي كانت مقيدة للاستثمار لا تسمح له بالارتفاع فوق حد معين،ولكن كان بوسع المستثمر (الحكومة) الاستمرار في الاستثمار في البنى وتحمل كلف اجتماعية لتحقيق منافع اجتماعية في ظل تغطية كاملة من الوفرة التي يتيحها النفط بما يسمح بالاستثمار بعيداً عن المعايير الاقتصادية والربحية المادية.

٣ـ إن الطابع التصديري لإنتاج قطاع التعدين والمقالع سيضع قيداً جديداً على الشرط الأساسي لنجاح السياسة الاقتصادية في السيطرة على المتغيرات الاقتصادية وتوجيهها بشكل مخطط، إذ أن أية زيادة في الإنتاج والتصدير ومن ثم في حصيلة النقد الأجنبي لا تقابلها تلقائياً زيادة في كتلة السلع والخدمات الموضوعة تحت تصرف الاقتصاد،بقدر ما تعني زيادة حقوق العراق تجاه العالم الخارجي ليكون ذلك مدعاة لزيادة ما يمكن استيراده،وهذا يعني انه على عكس

القطاعات الاقتصادية الأخرى والتي تؤدي زيادة الاستثمار والإنتاج فيها عموماً إلى زيادة تلقائية في الطاقة الإنتاجية المتاحة والتي ستكون سبب في زيادة الطاقة الاستيعابية للاستثمار من خلال تطوير العوامل المكملة، وسوف يتيح ذلك المزيد من تحكم السياسة الاقتصادية بالإنتاج فمنه ما يستخدم محلياً ومنه ما يصدر،ولكن زيادة إنتاج النفط الخام بما لا ينسجم مع الاحتياجات الفعلية لبقية القطاعات،فيجعل فائض قطاع التعدين والمقالع متكدساً لدى الحكومة،ويبقى الاقتصاد أكثر تبعية للخارج فيستورد نسبة تتزايد بتزايد ما يساهم به هذا القطاع في GDP، ويكون هذا الانفتاح على الخارج سبيلاً لنقل التقلبات الاقتصادية(تضخم وانكماش). فعندما ترتفع عوائد

النفط تندفع السياسات الاقتصادية التي تتبنى برنامج مبالغاً فيه لإدخال التكنولوجيا معتمدة على توفر مصدر التمويل،دون توفر حد أدنى من البنى المستوعبة لتلك التكنولوجيا،الأمر الذي يؤدي إلى عدم استجابة الطاقة الإنتاجية للزيادة الكبيرة للاستيرادات غير المستوعبة،فيترتب على ذلك قيام ضغوط تضخمية ناجمة عن دفع الطلب (Demand-Bull Inflation) ومع نشوء توقعات متفائلة واستحداث نمط استهلاكي جديد كالذي حدث في السبعينات، عندما لا يقابلها زيادة في العرض أو تراجع العرض كالذي حصل في الثمانينات وفترة الحصار فأن دفعات جديد من التضخم لابد أن تحدث.

٤ـ تشوه هيكل الاستثمار كان باطنا في السبعينات لأنه لم يكن يتعلق بالتوجيه القطاعي له،بقدر ما يتعلق بأي المشروعات نستثمر ضمن القطاع الواحد،فغالباً ما كانت توجه استثمارات ضخمة لمشاريع غير مستوعبة من حيث الحجم وغير مستوعبة تكنولوجيا وغير مرتبطة قطاعياً وغير مربحة مادياً وقليلة النفع الاجتماعي ولم تعدلها دراسات جدوى سليمة ـ مثل معمل السكر من الشوندر وغيره ـ، ولكن وفرة النقد الأجنبي تجعل هذه التشوهات باطنه ـ مغطاة ـ، وبعد أن انكشف الغطاء في الثمانينات وانخفضت حصيلة النقد الأجنبي، أصبحت

استثمارات السبعينات عبئاً على القطاع الحكومي ومقابر للتكنولوجيا والطاقات التصميمية غير مستغلة من جهة أخرى،وبدلاً من أن يعاد تقويم عملية الاستثمار في إطار شحة نسبية في النقد الأجنبي، فأن الاستثمارات الجديدة ـ في الثمانينات ـ لم تكن هذه المرة مشوهة باطنياً وإنما تشوهت بشكل سافر وعلى المستوى القطاعي لتكون أسيرة للوضع المضطرب في هذه الفترة،التي استحوذ فيها قطاع الخدمات الشخصية والاجتماعية على أعلى نسبة استثمار،هذا القطاع الذي كان يتضمن قطاع الاستخدامات غير المبينة الذي ظهر في جداول (المستخدم ـ المنتج) والذي لم تكن له أي أهمية نسبية في تخصيصات النقد الأجنبي في ١٩٧٨،ثم استحوذ على (٤٢,٤٢٪) من النقد الأجنبي في ١٩٨٢ وعلى (٨٨,٨٥٪) في ١٩٨٨،ليعكس حقيقة تضخم الإنفاق الاستثماري على قطاع الخدمات الشخصية والاجتماعية (وهو إنفاق حربي وقمعي وترفي للطاغية وحاشيته) دوناً عن بقية القطاعات أولا،وليعكس كذلك حقيقة تشوه القطاع ذاته من خلال الإنفاق على استخداماته غير المبينة وليس على ما يقره التصنيف الدولي منها كالتعليم والصحة، وتطوير البيئة ثانياً، ليكون هذا التشوه واحد من أهم إفرازات حروب الطاغية ومنهج الإفقار للعراقيين والاستحواذ على ممتلكاتهم

التي تدفع بهذا الاتجاه، ان مستلزمات التعبئة الجماهيرية وشراء الذمم محليا ودوليا استوجبت سياسة خاصة في المجال المهني والثقافي والترفيهي وبناء القصور الفخمة، بالإضافة إلى تضخم قطاع الخدمات المرافقة لتشوه النمط الاستهلاكي، ذلك النمط ألبذخي الذي ولد من رحم وفرة الإيرادات النفطية في السبعينات وترعرع في أحضان إفرازات الحرب وارتفاع نسبة العاملين في هذا القطاع، فضلا عن الآثار التي بدأت تنجم عن الضغوط التضخمية في هذه الفترة،من خلال انعكاسها على توزيع الدخول وإيجاد طبقات عليا جديدة تدور في فلك النظام الحاكم أثريت من خلال فرص الاستثمار في القطاع الخدمي،وعادة ما تكون هذه الطبقات قاصرة عن تنمية الذوق الاستهلاكي للفرد،الأمر الذي يفسر سيادة السلع الرديئة في ظروف التضخم، في حين لم يكن قطاع الخدمات الشخصية والاجتماعية ذا أهمية يعتد بها في GDP ، ولذلك كان الاستثمار المرتفع في هذا القطاع لا ينجم عنه إنتاج كبير،ليعني إن الإنتاجية تنخفض،ولأن معايير الإنتاجية هي التي تؤشر ارتفاع وانخفاض حجم الطاقة الاستيعابية،فأن ذلك سيظهر ان الطاقة الاستيعابية للاستثمار تتراجع وتتقلص في الثمانينات،وان كانت تبدو واسعة فليس لأنها كذلك حقا،ولكن لأن الاستثمار الموجه

إليها على مستوى الاقتصاد الكلي منخفض كونه معاقاً بقيد تمويلي متمثل بقيد النقد الأجنبي بعد حجب إيرادات النفط لتمويل الحرب وملذات الطاغية.

٥ـ في غياب التقدم التكنولوجي وفي ظل هيمنة الحكومة على عائدات النفط فأن عدم وجود تحويلات للدخل من جانب الحكومة إلى القطاع الخاص،فأن القطاع الحكومي لا ينتج وإنما يستثمر في البنى والقطاع الخاص سوف لا يستثمر وإنما ينتج ولكن إنتاجه سيكون في المجال السلعي البسيط،الأمر الذي يجعل الأثر النقدي اكبر من الأثر الحقيقي،لأنه سيكون نمو الدخل النقدي الإجمالي في القطاع غير النفطي متوافقاً مع نمو GDP في القطاع النفطي في ظروف عدم تقدم القطاعات السلعية فنياً، هذا يعني انه إذا استمر الدخل الفردي الحقيقي في القطاعات غير التعدين والمقالع بالارتفاع دون حدوث تضخم فأن ذلك سوف يعطي مؤشراً حدوث تقدم تكنولوجي فيها،والعكس بالعكس، حيث ان الدخل الحقيقي في العراق يتراجع في الثمانينات ومعدلات التضخم تتزايد ليعني أن هناك تأخراً تكنولوجيا ـ وليس تقدما تكنولوجيا ـ في ظروف من التنمية العكسية ـ تخلف ـ، وتتفاقم عملية التنمية العكسية هذه عندما يكون الاتفاق الاستثماري أكثر حساسية تجاه

الاضطرابات التي شاهدتها فترة الثمانينات،في حين تكون النفقات العامة ذات قدرة كبيرة على التوسع في الظروف غير الاعتيادية التي تستوجبها متطلبات إدامة زخم الحرب وأجهزة قمع الجمهور، وحيث أن هذه النفقات تكون اقل استجابة لظروف الانكماش وبخاصة في الظروف التي يمثل فيها القطاع الخدمي أهمية نسبية في GDP تأتي بعد التعدين والمقالع، فأن تقلص النفقات العامة يكون فقط من خلال تقلص النفقات الاستثمارية استجابة لسياسة التقشف بينما لا يستجيب الإنفاق الجاري لذلك،حتى لو اضطرت الحكومة إلى الاستدانة من القطاع الخاص و أو من العالم الخارجي ومن ثم ظهور فجوة سالبة للنقد الأجنبي من ناحية، ولأن الاستثمار يتقلص ـ أي أن تكوين رأس المال يتقلص ـ فأن ذلك يكون مدعاة لاندثار العوامل المكملة المسببة لتقلص الطاقة الاستيعابية للاستثمار، وقد يكون تقلص الاستثمار يفوق اندثار العوامل المكملة،ليكون الاستثمار الموجه للطاقة الاستيعابية المتاحة اقل من حجمها فيبدو حجم الطاقة الاستيعابية للاستثمار واسعاً وفجوة الطاقة الاستيعابية موجبة ـ أي وجود نقص في الاستثمار ـ.

٦ـ قبل التأميم كان الاعتماد على القطاع الأولي الزراعي يأتي بعد التعدين، حيث أن الزراعة كانت تأخذ حصة استثمار تلي

الصناعة ولكنها تعطي حصة في GDP تلي حصة التعدين والمقالع وتفوق حصة الصناعة التحويلية،بسبب توفر أسباب الإنتاج الزراعي من حيث توفر الأرض الصالحة للزراعة والمياه الوفيرة والتراث التكنولوجي في هذا المجال،على خلاف الصناعة المستحوذة على أكبر مساهمة في الاستثمار ومساهمة ضئيلة في GDP ويعود ذلك أساسا إلى عدم رسوخ التطوير الصناعي بسبب تقسيم العمل الدولي الموروث من الحقب الاستعمارية،وعند الحصول على التكنولوجيا على هيئة حزم لا تتلاءم مع التراث التكنولوجي ولا يمكن ملاءمتها بسهولة بسبب الاحتكار العالمي للمعارف الفنية،الأمر الذي جعل الاقتصاد العراقي لا يحصل إلا على تكنولوجيا صناعات إما في القطاع ألاستخراجي أو في الحلقات النهائية لعملية التصنيع ـ التجميع ـ، وكلاهما يجعلان مساهمة المدخلين الأساسين(العمل ورأس المال) في قيمة الإنتاج ضئيلة،في حين تكون مساهمة مستلزمات الإنتاج هي المتغير المهيمن في تفسير سلوك الإنتاج.

٧ـ وبذلك كانت إستراتيجية إحلال الواردات لا تتعدى كونها إحلالا في مراحل التجميع،ومنطق الإستراتيجية ذاته يدفع بهذا الاتجاه، حيث يمنع استيراد السلع الاستهلاكية في حين يجعل استيراد المدخلات الوسطية يسيراً في إطار سعر

صرف مغالى فيه، إلا أن تغطية الوفرة النفطية لهذه الاختلالات تجعل المعايير الاقتصادية معطله،ولكن أضرار ذلك لم تظهر إلا حينما انكشف ذلك الغطاء،وإذا كان قد ظهر لقطاع الخدمات الشخصية والاجتماعية مساهمة يعتد بها في GDP فقد لا يكون ذلك مؤشراً جازماً لتحسن الخدمات الصحية والتعليمية والبحثية والاجتماعية كماً ونوعاً،بقدر ما تكون تلك المساهمة متأتية من ارتفاع عدد المشتغلين في هذا القطاع الذين تعد أجورهم جزءاً مهما من GDP لتؤشر حالة البطالة المقنعة تتسق وهيمنة القطاع الحكومي على دفة الإدارة الاقتصادية[1].

٨ـ ضعف بنية الناتج المحلي الإجمالي كان نتيجة السياسات الاقتصادية السابقة وظروف الحصار والحرب التي أدت إلى اعتماد الاقتصاد في السنوات الأخيرة (٢٠٠٤ و٢٠٠٥) على قطاع النفط وحده حيث بلغت نسبة مساهمته في الناتج المحلي ٦٣٪ بعد أن كانت ١٨٪، فيما حصل العكس بالنسبة للزراعة حيث انخفضت مساهمتها من ١٤٪ إلى ٧٪، والصناعة التي انخفضت مساهمتها من ١٣٪ إلى ٢٪ مقارنة بعام ١٩٨٨، ان تراجع مساهمة القطاعات الإنتاجية والخدمية كان سببا في حصول صدمة العرض التي انعكست في تضخم اكبر وتلبية الطلب المحلي من

(١) المصدر السابق، ص١٩٧ ـ ١٨٣.

خلال الاستيرادات لتعزز من اختلال وتبعية الاقتصاد العراقي واتساع الفجوة الخارجية بين الاستيرادات والصادرات وانخفاض كبير في النشاط الاقتصادي حمل معه ضغوط انكماشية كبيرة عززت من ظاهرة (التضخم الركودي) في ظل فوضى المرحلة الانتقالية،فضلا عن تزايد الكلف الاجتماعية للانتقال المتمثلة بانخفاض مستويات المعيشة وتزايد الشرائح التي تعاني الفقر والحرمان،والجدول رقم (٥) يوضح نسب الحرمان من الحاجات الأساسية[١].

الشكل رقم (١٨)

التوزيع النسبي لمكونات الناتج المحلي القومي لعام ٢٠٠٥

الجدول رقم (٦)

نسب الحرمان من الحاجات الأساسية حسب الميدان والمحافظة

(٪ للأسر)

التعليم	الصحة	البنى التحتية	المسكن	خصائص محيط المسكن	الوضع الاقتصادي	دليل الحاجات الاساسية غير المشبعة
٣١،٨	٢٠،٧	٥٨،٢	٢٠،١	٤٠،٤	٥٥،١	٣١،٢

شكل رقم (١٩)

(١) سيمونا مارينيسكو، مشروع شبكة الحماية الاجتماعية، الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، بغداد ٢٠٠٦.

ثالثاً: الاختلال القطاعي بين المساهمة في GDP والمساهمة في تشغيل العمل:

قطاع الخدمات كما يتضح من الجدول رقم (٦) أدناه يستحوذ على أعلى نسبة تشغيل لقوى العمل في العراق تبلغ (٦٨٪) إلا ان تأثيره هامشي في الناتج المحلي الإجمالي، حيث لا يساهم إلا بنسبة (١٢٪) فقط، يليه القطاع الزراعي الذي يساهم بتشغيل (٢٠٪) من اليد العاملة لكنه هوالأخر يساهم بنسبة منخفضة في GDP لا تتجاوز (١٤٪)، بينما يشتغل في قطاع النفط ما نسبته (٣٪) من اليد العاملة تترك أثرا كبيراً في مساهمتها في الناتج المحلي الإجمالي يقدر بحدود (٧٠٪) ، هذا يعني إن (٣٪) من القوة العاملة تسهم في(٧٠٪) من الناتج المحلي الإجمالي، في حين (٩٧٪) من القوة العاملة في القطاعات الأخرى غير النفط تساهم ب (٣٠٪) من الناتج المحلي الإجمالي. وهذا يؤشرعلى وجود خللٍ كبيرا في هيكل الاقتصاد العراقي[١]. يؤكد الإصابة (بالمرض الهولندي) حيث الاقتصاد ألريعي الاستهلاكي، والمخاوف الأكبر هي ان كل إجراءات الإصلاح التي اعتمدت

(١) ينظر: عبدالحسين العنبكي، أثر النقد الأجنبي في تحديد حجم الاستثمار والطاقة الاستيعابية في العراق، أطروحة دكتوراه، الجامعة المستنصرية، ١٩٩٧، ص١٨٣ ـ ١٨٥.

في فترة الانتقال كانت تعزز من وضع الاقتصاد ألريعي وتساهم بشكل اكبر في طرد الكثير من الصناعات والزراعات التي كانت قائمة إلى خارج السوق وتحويل العاملين فيها إلى عاطلين سافرين أو مقنعين بقناع الوظيفة العامة أو عاملين هامشيين دائما ما تكون إنتاجيتهم أدنى من كلفة تشغيلهم لتعزز حالة الاعتماد الأوسع على الريع المتأتي من القطاع النفطي في ظل أسعار نفط متزايدة وغياب الإستراتيجية الراسخة والجادة لتحويل الفوائض النفطية إلى أصول ثابتة تدر دخلا وتساهم في التشغيل. وعليه فهناك خلل واضح بين قطاعات الإنتاج وقطاعات الخدمات. مما يسبب وجود قوة شرائية تعتمد على السوق الخارجية في إشباع حاجاتها. ومن ثم تعريض الاقتصاد لاستيراد تضخم من مصدر خارجي، وعجز خارجي مستمر في الميزان التجاري واختلال هيكل الصادرات والاستيرادات يمتد إلى عجز في الموازنة العامة للدولة وتعاظم الإنفاق الحكومي بشكل مستمر ليتماشى مع متطلبات تفادي الآثار والكلف الاجتماعية وإطفاء الحرائق اليومية التي يشعلها التحول السياسي والاقتصادي والحرب على الإرهاب وإذا ما أخذنا في الاعتبار مقدار الدعم الحكومي للأجور في القطاعات الإنتاجية تكون الصورة أكثر سوءا.

الجدول رقم (٦)

التوزيع النسبي للقوى العاملة بحسب القطاعات الاقتصادية

القطاعات	العمل ٪	الناتج المحلي الإجمالي ٪
الخدمات	٦٨	١٢
البنى التحتية	٩	٤
الزراعة	٢٠	١٤
النفط	٣	٧٠

الفصل الرابع

الإصلاح الاقتصادي للتشوه الهيكلي

أولا: الاختلال في التوزيع القطاعي للاستثمارات الحكومية :

يتضح من الأهداف الواردة في إستراتيجية التنمية الوطنية إنها اجتماعية أكثر مما هي اقتصادية، بمعنى إنها أرادت تخفيف العبء الموروث من مشاكل الغذاء والخدمات الصحية والتعليمية والسكنية، الأمر الذي يجعلها تدور في حلقة الفقر وتحاول كسر هذه الحلقة من نقطة إشباع الحاجات الأساسية للسكان الأمر الذي يؤدي إلى إشباع الطلب المؤجل من الفترات السابقة بما يضمن تحسن ظروف العيش، وهذا يعني أنها ستكون منهمكة في (إطفاء الحرائق الموروثة والمصاحبة لعملية التحول السياسي والاقتصادي)، دون الالتفات في هذه المرحلة إلى المعايير الاقتصادية الأخرى المتمثلة بتنويع القاعدة الإنتاجية وتقليل الاعتماد على النفط وتفعيل دور القطاع الخاص وتحقيق زيادة مستهدفة في الناتج المحلي الإجمالي ومعالجة الاختلال الخارجي (في ميزان المدفوعات) وتطوير الإنتاج الصناعي وغيرها، على اعتبار إن إشباع الحاجات المؤجلة والملحة يحمل في طياته

بالإضافة إلى البعد الاجتماعي بعدا أخر يتمثل بتوجيه بعض الاستثمارات نحو القطاعات التي يزداد الطلب المحلي على منتجاتها وهذا يعني إن الإستراتيجية تنطلق من جانب الطلب لمعالجة الأزمات والاختلالات، والجدول رقم (٧) والشكل (٢١)، يوضح تلك الأولويات.

جدول رقم (٨)

النفقات الاستثمارية	٢٠٠٦	٢٠٠٧	٢٠٠٩	٢٠٠٩	٢٠١٠	المجموع
الصناعة		٠،٣	٠،٢	٠،٢	٠،١	٠،٨
الاتصالات		٠،٣	٠،٣	٠،٢	٠،٢	١
التعليم		٠،٦	٠،٦	٠،٦	٠،٦	٢،٤
الزراعة		١،١	١	١	١	٤،١
الموارد المائية		١	١،٥	١،٥	١،٢	٥،٢
التشييد		١،٥	١،٥	١،٥	١،٥	٦
الماء والصرف الصحي		١،٤	١،٩	٢،٥	٢،٧	٨
تطوير الأقاليم والمحافظات		٢،٥	٢،٥	٣	٣	١١
الصحة		٢،٥	٣،٣	٤،٤	٤،٥	١٤،٧
الكهرباء		٦	٤،٤	٣،٥	٢،٦	١٦،٥
النقل		٧،٥	٧،٥	٧،٥	٧،٥	٣٠
القطاع النفطي	٣،٤	٨،٤	٨،٧	٩،٣	٩،٦	٣٦
الإسكان		١٠	١٢	١٥	١٥	٥٢
مجموع النفقات الاستثمارية	١٤،٩	٤٣،١	٤٥،٤	٤٩،٧	٤٩،٥	١٨٧،٧

تقدير المتطلبات الاستثمارية للقطاعات الاقتصادية للسنوات ٢٠٠٧ـ٢٠١٠ (بالمليار)

التوزيع للنفقات الاستثمارية حسب الأولويات التي وضعتها وزارة التخطيط لتنمية القطاعات الاقتصادية ترد عليه بعض الملاحظات أهمها:

النفط أولا لغرض تحويل الذي تحتاجه التنمية الشاملة.

ـ الكهرباء ثانياً لأنها الأساس في تشغيل ماكنة الاقتصاد وترفع المستوى ألمعاشي للسكان وتساهم في تحسين الوضع الأمني.

ـ الماء والمجاري ثم الإسكان والنقل من أجل توجيه الاستثمار نحو البنى التحتية الأساسية في زيارة الخدمات العامة وتقليل كلف الإنتاج لبقية القطاعات.

ـ الصحة لأنها توفر الكثير من الإنفاق الاستهلاكي الأسري وتساهم في رفع مستوى معيشتهم وتعالج العبء الاجتماعي للتحولات الاقتصادية.

ـ تطوير الأقاليم لأننا متجهون نحو اللامركزية وإعطاء دور للحكومات المحلية.

ـ التشييد والري يوفر بنى تحتية لعمل القطاعات الأخرى

وخاصة قطاع الزراعة من خلال استصلاح الأرض وشبكات الري والبزل وهو مسؤولية الحكومة.

ـ التعليم لأنه الأساس في بناء دراسة المال البشري ويساهم في حل المشاكل الاجتماعية.

ـ الزراعة والصناعة، سيكون دور الدولة في القطاعات الإنتاجية إرشادياً ويكون للقطاع الخاص دور رئيسي فيها وكذلك بالنسبة للاتصالات.

ولذلك يفترض أن تكون لدينا خارطة طريق للإصلاح الاقتصادي والتكييف الهيكلي تتضمن تحديداً دقيقاً ومدروساً لكل تحول يتضمن محاور التحول الأربعة الحتمية الآتية:

ثانيا: مجالات المفاضلة بين المشاريع:

الوقت / متى ؟

ـ متى نحتاجه أي متى تكون الحاجة لمخرجاته ومنافعه في أقصى درجاتها.

ـ متى يفترض البدء بتنفيذ المشروع مقارنة بغيره.

ـ متى يتم الانتهاء منه.

ـ متى يعمل ومتى تظهر مخرجاته ومنافعه.

القطاع / أي القطاعات تعطى الأولوية في التنمية؟

ـ ترتيب الأهداف يجيب عن ذلك، ولذلك لابد من تحديد دالة الهدف بشكل دقيق.

ـ إذا كان الهدف الأول تمويلياً نعطي أولوية للاستخراج.

ـ إذا كان الهدف اقتصادي نعطي أولوية للإصلاح وتنويع الاقتصاد أي نعطي أولوية اكبر للقطاعات الإنتاجية كالزراعة والصناعة والبنى التحتية المساندة للأنشطة الإنتاجية على حساب القطاعات الخدمية.

ـ إذا كان الهدف اجتماعياً تعطى الأولوية للقطاعات الخدمية والرعاية الاجتماعية والإنفاق في المجالات الدافعة للاستهلاك الواسع على حساب تراكم رأس المال.

المجال أو النشاط / أي النشاطات ضمن القطاعات تعطى الأولوية في التنمية ؟

ـ ترتيب الأهداف ضمن القطاع الواحد لوضع أولويات الأنشطة.

ـ المعايير التي تحقق الأهداف المشتركة وتعمق الترابطات الأمامية والخلفية بين الأنشطة.

ـ المعايير المتعلقة بإشباع حاجة ملحة أو حل أزمة قائمة.

ـ معايير استخدام المدخلات هل نريد أن يكون كثيف العمل ام كثيف رأس المال.

المؤسسة/ أي مؤسسة ضمن النشاط تعطى الأولوية في التخصيصات التي تحقق التنمية؟

ـ المؤسسة القادرة على تنفيذ التخصيصات في بنودها المحددة بشكل أكفأ وأسرع.

ـ المؤسسة القادرة على تعظيم مخرجاتها بشكل أكفأ وأسرع.

ـ المؤسسة القادرة على استخدام مدخلات محلية من مؤسسات وأنشطة أخرى بشكل اكبر وخلق حثوث أمامية وخلفية معها تكون سببا في انتشار التنمية بشكل أوسع.

ثالثا: سبيلنا لتصحيح الاختلالات القطاعية:

للوقوف على السبيل الذي تسلكه الحكومة العراقية الفتية في معالجة الاختلالات القطاعية في الاقتصاد العراقي لابد من عرض وتحليل أهداف إستراتيجية التنمية الوطنية ابتداءً ثم تقييم التخصيصات الاستثمارية لمختلف القطاعات.

أهداف إستراتيجية التنمية الوطنية العراقية:

أكدت إستراتيجية التنمية الوطنية للسنوات ٢٠٠٥ -٢٠٠٧ على الاهتمام بتحسن نوعية الحياة بما يقتضيه من وضع

الأولويات على أساس الاحتياجات الآنية والمستقبلية، لقد عكست المؤشرات التي أمكن توفيرها لعدد من الأهداف وغايات التنمية للألفية تراجعاً كبيراً في كثير منها،وان الوصول إلى الغايات المحددة لعام ٢٠١٥ تقتضي مضاعفة الجهود ورسم السياسات الفعالة لأحداث التحسن في مظاهر الحياة الاقتصادية والاجتماعية والبيئية والتربوية.. وقد تضمنت الإستراتيجية المذكورة تصورات رقمية لما هو مطلوب في أطار تحسن تلك الجوانب، حيث وضع سيناريو للأهداف المطلوب تحقيقها في عام ٢٠٠٧،غير إن التلكؤ الذي أصاب خطط الأعمار والنهوض بواقع الخدمات الأساسية لم يوفر على ما يبدو مقومات الوصول للغايات التي تضمنتها الإستراتيجية المذكورة، مما يقتضي إعادة النظر بالسيناريو المرسوم لعام ٢٠٠٧ ووضع سيناريو يوفر الوصول لغايات الأهداف الألفية على مرحلتين، الأولى لغاية عام ٢٠١٠ والثانية لغاية عام ٢٠١٥[١].

إن تحقيق هذه الأهداف يرتبط في حقيقة الأمر بجوانب عديدة،أهمها:

١ـ توفير الاستثمارات التي حددتها إستراتيجية التنمية

(١) ينظر: إستراتيجية التنمية الوطنية (٢٠٠٧ ـ ٢٠١٠)، وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي، ص٣٥ ـ ٣٦.

الوطنية للسنوات ٢٠٠٧ ـ ٢٠١٠.

٢ـ إيلاء التوجهات التي وردت في الإستراتيجية الاهتمام المطلوب ومراجعة بنودها وتحديث وتفعيل منطلقاتها.

٣ـ رسم السياسات والإجراءات التي تأخذ بنظر الاعتبار أولويات تحسين نوعية الحياة كما يعكسها واقع حال مؤشرات الأهداف الألفية والمؤشرات الأخرى ذات الصلة بالتنمية البشرية في العراق.

٤ـ بناء منظومة رصد إحصائي مستمر لمتابعة تحقيق السياسات، ولفت الانتباه إلى الانحرافات التي قد تحصل،الى جانب محصلات تلك الإجراءات.

الهدف (١):القضاء على الجوع والفقر:

في عام ١٩٩٠ كان معدل السعرات الحرارية التي يوفرها الغذاء الذي يمكن الحصول عليه للفرد ٣٣٠٠ سعرة حرارية هبط هذا المعدل بشدة ولأكثر من ١٠٠٠ سعرة حرارية عام ١٩٩٧.أما في عام ٢٠٠٣ فان سلة الغذاء قد رفعت مستوى الغذاء ليصل إلى ٢٠٠٠ سعرة حرارية لكل شخص/ يوم.

على أية حال، وطبقا لمسوحات مستوى المعيشة لعام ٢٠٠٤ فأن ٩٦٪ من العراقيين يستلمون حصصاً مقننة من الغذاء وهذا

يؤشر إلى انه في حال غياب نظام الحصة التموينية فان حالة الجوع ستنشر بصورة واسعة.كما أن البطالة لها علاقة قوية ومترابطة مع الفقر.فمن عدد السكان البالغ ٢٧,١ مليون نسمة هناك ١٦,٤ مليون هم في سن العمل ومن بين السكان في سن العمل هناك ٦,٧ مليون يمثلون قوة العمل، وهكذا فان معدل مساهمة قوة العمل في العراق هي فقط ٤٠٪ في حين أن المعدل المعتمد من قبل منظمة التعاون الأوربي هو٧٠٪.

(المستهدف)(١):

تخفيض عدد الناس الذين يعيشون تحت خط الفقر بنسبة الثلثين

(المستهدف)(٢):

التخفيض بنسبة الثلثين للناس الذين يعانون من الجوع.

(المستهدف)(٣):

زيادة نسبة مساهمة قوة العمل إلى ٧٠٪ من السكان في سن العمل.

الهـدف (٢): تحقيـق التعلـيم الابتـدائي الشـامل للجميع:

إن كل شخص سوف يتعلم ويمتلك المعرفة والمهارات

الضرورية بغية أن يتكامل مع الاقتصاد العالمي ويمارس حقوق ومسؤوليات المواطنة، فالمستويات التعليمية والتربوية لدى السكان يمكن إن تقاس بمعدل التعليم الأولي ومعدلات التعليم العليا.وطبقا لمسوحات الأحوال المعيشية فان الأمية منتشرة في العراق حيث أن ٣٩٪ من سكان الأرياف هم أميون وأكثر من ٢٢٪ من السكان البالغين لم يلتحقوا بالمدارس وهناك ٩٪ فقط هم في المدارس الثانوية والتي تعتبر أعلى مستوى تعليمي لهم.

(المستهدف)(٤):

تأمين إكمال جميع الأولاد والبنات لجميع المقررات الخاصة بالتعليم الأولي والثانوي.

الهدف (٣): تعزيز مساواة الجنسين وتمكين المرأة:

بعد أن تحسن موقع المرأة في مجال التربية والتعليم في عقد السبعينات تراجع بشكل مثير خلال العشرين سنة الماضية حيث أن ٤٧٪ من النساء في العراق يعشن حالة الأمية الكلية أو الجزئية. وطبقا لمسح أحوال المعيشة فان الفجوة حسب الجنس الأعلى في إقليم الشمال حيث تقل نسبة التعليم للنساء ٢٠٪ عن الرجال، كما انه يوجد اختلاف إقليمي واضح في تعليم النساء.

ففي السليمانية ودهوك والمثنى هناك أكثر من ٦٠٪ من النساء بعمر ١٥ سنة فأكثر يملكن أقل من مستوى التعليم الأساسي مقارنة بـ ٣٢ ـ ٣٨ ٪ في بغداد والبصرة على التوالي.

(المستهدف)(٥):

إلغاء التمييز حسب الجنس في كل مستويات التعليم.

الهدف (٤):خفض وفيات الأطفال:

بين عامي ١٩٧٩ و١٩٨٩ تحسن معدل وفيات الأطفال دون سن الخامسة من ١٢٠ إلى ٦٠ لكل ١٠٠٠ حالة ولادة. إلا انه بين عامي ١٩٩٠ و٢٠٠١ ازدادت نسبة الوفيات لتبلغ ١٣٣ حالة(مقارنة بـ٣٣ حالة في الأردن و١٠٧ في اليمن). إما وفيات الأطفال الرضع فقد ساءت أيضاً بصورة مثيرة من ٤٠ لكل ١٠٠٠ حالة ولادة إلى ١٠٧ (مقارنة بـ ١٠٥ في شبه الصحراء الأفريقية).

(المستهدف)(٦):

خفض وفيات الأطفال دون سن الخامسة بنسبة الثلثين.

الهدف (٥): خفض وفيات الأمهات:

طبقاً لمسح أحوال المعيشة فأن معدلات وفيات الأمهات في العراق مرتفعة جداً وهي بحدود ١٩٣ لكل ١٠٠٠٠٠ حالة

ولادة (مقارنة بـ ٤١ في الأردن و٢٥ في الكويت).

المستهدف (٧):

خفض وفيات الأمهات بنسبة الثلثين.

الهدف (٦): تحقيق الوصول الشامل للماء الصالح للشرب والخدمات الصحية:

بموجب مسح أحوال المعيشة فأن ٥٤٪ فقط من الأسر لديها تجهيزاً ثابتاً للماء، وتراجعت الخدمات الصحية المحسنة من حوالي ١٠٠٪ إلى ٦٧٪ في عام ٢٠٠٤ (مقارنة بـ ١٠٠٪ في الأردن و٩٧٪ في سوريا و١٠٠٪ في الضفة الغربية وغزة).

المستهدف (٨):

تأمين الحصول على الماء الصالح للشرب والخدمات الصحية المحسنة لعموم الشعب.

الهدف (٧): تحقيق السكن الكريم للجميع:

إن امتلاك بيت هو شكل من أشكال الأمن الاجتماعي وهو الموجود المهم للعائلة واستناداً إلى مسح أحوال المعيشة فأن ٧٦٪ من جميع القاطنين في العراق يمتلكون مسكناً يقطنون فيه وهذا ما ينطبق بالأخص على المنطقتين الجنوبية والوسطى من القطر حيث إن في إقليم كوردستان وفي بغداد فأن الأعداد الكبيرة من

الأسر هم من المؤجرين لمنازلهم، حيث إن ظروف الاكتظاظ والزحام إضافة إلى البيوت المخربة والمهدمة هي الشائعة والسائدة.

المستهدف (٩):

زيادة عدد الأسر المالكة لمنازلهم إلى ٩٠٪.

المستهدف (١٠):

خفض عدد السكان الساكنين في الأكواخ والمنازل المكتظة بنسبة الثلثين.

الهدف (٨): القضاء على الفساد:

إن العراق يمتلك تأريخاً حافلاً بالفساد حيث أن النظام السابق سبب الإفلاس للبلد من خلال السرقات والاختلاسات وتوجيهها للقصور الشخصية ومظاهر الاستهلاك الضائع وغير السليم واستقطاعها من النفقات المخصصة للمواطنين.

المستهدف (١١):

المصادقة وتنفيذ معاهدة الأمم المتحدة ضد الفساد عام ٢٠٠٦.

المستهدف (١٢):

إلغاء احتكار الدولة في الاقتصاد وفي القطاعات الأخرى

للحياة الاجتماعية عام ٢٠٠٧.

المستهدف (١٣):

الحد من السلطات التمييزية (النقص في القواعد الإدارية الواضحة والتنظيمات) عام ٢٠٠٧.

المستهدف (١٤):

زيادة المساءلة (ضعف أداء وكالات حماية حقوق الناس أو نقص مثل هذه الوكالات بما فيها منظمات المجتمع المدني والإعلام) عام ٢٠٠٧.

القطاع الزراعي:

أولا: الاختلال:

كان العراق في خمسينيات القرن المنصرم يصدر القمح والشعير والرز والتمور إلى أوربا وتظهر أسعار هذه المنتجات يوميا في مؤشرات الأسواق العالمية رغم المستويات التكنولوجية والمعرفية المتواضعة في ذلك الوقت وهيمنة النظام الإقطاعي حيث يمتلك (٢٪) فقط من المزارعين حوالي (٦٨٪) من الأراضي الزراعية، وأصبح العراق ألان مستورد رئيسياً للحبوب والمواد الغذائية، بعد التراجع الحاد في الإنتاج الزراعي وتعاظم الطلب على المواد الغذائية مدفوعا بمعدل نمو سنوي للسكان أكثر من ٣٪، الأمر

الذي انعكس في اتساع كبير (للفجوة الغذائية).

لقد عانى القطاع الزراعي من مشكلات معقدة منذ الثمانينات في القرن الماضي تمثلت في انخفاض الإنتاج والإنتاجية وتزايد ظاهرة التصحر وانحسار كميات مياه الري وتراجع أعداد القوة العاملة في الزراعة بسبب الهجرة من الريف إلى المدينة والعمل في الأعمال الهامشية لقطاع الخدمات فضلا عن عسكرة الأيدي العاملة في الزراعة نتيجة تزايد امتيازات ودخول أفراد القوات المسلحة التي تخوض الحروب الثلاثة للطاغية وتراجع الاهتمام بالقطاع الزراعي واعتباره من المهن الدنيا في الثقافة التي سادت مؤخرا ولها جذور وامتدادات إقطاعية، لقد كانت مساهمة القطاع الزراعي في الناتج المحلي الإجمالي في الخمسينيات من القرن الماضي حوالي ٣٦٪ تراجعت في السبعينيات والثمانينات لتصل إلى ١٣,٨٪ عام ١٩٨٨ ثم ارتفعت في فترة الحصار لتصل إلى ٣٢٪ عام ٢٠٠٠ ليس بسبب تحسن الأداء الزراعي وزيادة الإنتاجية وإنما بسبب التراجع الحاد لمساهمة القطاع ألاستخراجي بسبب الحصار والعقوبات المفروضة، الأمر الذي يؤشر تراجع الناتج المحلي الإجمالي في هذه الفترة وازدياد التخلف والفقر، وبعد سقوط نظام الطاغية وقيام حرب مدمرة مع الإرهاب على ارض العراق وغياب الأمن في الإنتاج والتسويق وتراجع الدعم الحكومي لمستلزمات الإنتاج والانفتاح الكامل للسوق العراقية

أمام منافسة السلع الزراعية المثيلة المستوردة أدى هذا الانكشاف إلى طرد الكثير من الإنتاج المحلي من المساحة التي كان يحتلها في السوق العراقية متحصنا خلف أسوار الحماية الكمر كية والدعم الحكومي وبذلك يكون هذا القطاع قد تحمل كثيرا من أعباء الفترة الانتقالية التي لابد منها للوثوب إلى اقتصاد السوق والأخذ ببرنامج الإصلاح الاقتصادي، وانعكس ذلك سلبا في مساهمة القطاع في الناتج المحلي الإجمالي التي انخفضت إلى ٧,٣٪ في ٢٠٠٤ والى ٧,١٪ في ٢٠٠٥، ان هذا التراجع الحاد ناجم عن تعاظم هيمنة القطاع ألاستخراجي بعد ارتفاع أسعار النفط العالمية فضلا عن تراجع الأداء في القطاع الزراعي الأمر الذي يستوجب إجراءات جادة للإصلاح يمكن أن تكون أهداف إستراتيجية يتم العمل عليها وفقا لأولويات المعايير الأربعة (الوقت والمجال والنشاط والمؤسسة والقطاع).

ماذا حدث .. ما المشكلة؟

ـ كان العراق في خمسينيات القرن المنصرم يصدر القمح والشعير والرز والتمور إلى أوربا وتظهر أسعار هذه المنتجات يوميا في مؤشرات الأسواق العالمية رغم المستويات التكنولوجية والمعرفية المتواضعة في ذلك الوقت وهيمنة النظام الإقطاعي حيث يمتلك (٢٪) فقط من المزارعين حوالي (٦٨٪) من

الأراضي الزراعية[1].

أصبح العراق ألان مستورد رئيسياً للحبوب والمواد الغذائية، بعد التراجع الحاد في الإنتاج الزراعي وتعاظم الطلب على المواد الغذائية مدفوعا بمعدل نمو سنوي للسكان أكثر من ٣٪، الأمر الذي انعكس في اتساع كبير (للفجوة الغذائية).

ـ تراجع مساهمة القطاع الزراعي في الناتج المحلي الإجمالي وهجرة الكثير من العوائل من الريف إلى المدينة بعد ان صار القطاع الزراعي طارد للتشغيل ليس بسبب إحلال الآلات والمعدات محل العمل وإنما بسبب تدني الإنتاج وارتفاع الكلف وتراجع العوائد.

(١) البيانات التي ترد في هذا، المبحث، أخذت من الإحصاء الزراعي لمجوعات إحصائية متفرقة، الجهاز المركزي للإحصاء.

مؤشرات مخيفة عن الواقع الزراعي:

ـ انخفاض نسبة الأراضي الصالحة للزراعة والمستغلة فعلاً(مليون دونم) كما في الجدول (٨)

الجدول (٩)

الأراضي الصالحة للزراعة	نسبتها إلى أجمالي مساحة العراق	المستغلة فعلاً من الأراضي الصالحة	نسبتها إلى الأراضي الصالحة
٤٤،٥	٪٢٦	١٢،٥	٪٢٨

الشكل(٢٢)

أذن هنالك ٧٤٪ من أراضي العراق يفترض ان تبذل جهود واستثمارات واسعة لتحويلها إلى أراض صالحة للزراعة، وهنالك من الأراضي الصالحة للزراعة ما نسبته ٧٢٪ غير مستغلة تحتاج إلى استثمارات واسعة لتحويلها إلى أراض مزروعة. أو زيادة نسبة الأراضي المستغلة فعلاً.

ـ القطاع الزراعي مصدر الأغذية:

إذا كان القطاع الزراعي مصدر الأغذية مباشرة أو بعد تصنيعها، وكانت الأغذية تستحوذ على ٤٧٪ من متوسط إنفاق الفرد الشهري في العراق فهو مؤشر يعكس تدني متوسط دخل الفرد بحيث يذهب معظمه لأسباب البقاء (الغذاء)، بنفس

القدر الذي يعكس أهمية الطلب على منتجات القطاع الخاص وإمكانية الاستثمار لإشباع هذا الطلب، فان هناك حتمية لإعطاء الأولوية للقطاع الزراعي من اجل تحقيق الأمن الغذائي وتقليل الاعتماد على الاستيراد.

ـ تراجع إنتاجية الدونم مقارنة بالعالم، كما في الجدول

الجدول (١٩):إنتاجية الدونم من القمح (كيلوغرام) عام ١٩٩٧

العراق	مصر	الهند	الولايات المتحدة الأمريكية
١٧٢،٢	٨٢٥	١٣٢٥	٢٣٠٧

تراجع متوسط استخدام الأسمدة مقارنة بالعالم في ١٩٩٧(كغم / هكتار) كما في الجدول (١٠)[١]

الجدول (١٠)

العراق	الجزائر	هولندا
٦،٥	٢٣،٣	٣٠٨

ـ تراجع دعم المزارعين مقارنة بأوجه الدعم الأخرى:

يجب إعادة النظر في هيكل الدعم من خلال إعادة توزيعه

(١) مركز الفرات للتنمية والدراسات الإستراتيجية، القطاع الزراعي في العراق، الواقع والآفاق ج٢، ص٣.

لصالح القطاعات الإنتاجية وفي أعمال التأهيل والأعمار وليس الاستهلاك كما هو الحال في دعم البطاقة التموينية ودعم مرتبات العاملين في الشركات العامة المتوقفة عن الإنتاج، حيث تراجع دعم المزارعين كثيرا.

الشكل (٢٦).

المنتجات الحيوانية لا تواكب نمو السكان كما يظهر من الجدول (١١)

الجدول (١١)

المنتجات الحيوانية	١٩٩٧	٢٠٠٣	٢٠٠٤	٢٠٠٥
اللحوم الحمراء (١٠٠ طن)	٥٢١	٢١٣	١٣٢٠	١٣٤١
اللحوم البيضاء (١٠٠ طن)	٤٠٥	٦٧٣	٦٤٧	٩٤٣
بيض المائدة (مليون)	٤٠٩	٦٠٤	٩٦٤	١٠٣٤
الأسماك البحرية والنهرية (طن)	٣٦٩٥٣	٢١٠٠٨	١٨٣٨٣	٣٤٦٦١

ـ الاستثمار في القطاع الزراعي لا يواكب نمو السكان:

قصور معدلات الاستثمار وتكوين رأس المال في القطاع الزراعي مقارنة بالقطاعات الأخرى، حيث لم تتعد الاستثمارات الموجهة للقطاع الزراعي (١٢٪) من مجمل التخصيصات الكلية للفترة ١٩٧٠-٢٠٠٠ بينما كانت تخصيصات الصناعة (٢٨٪) والمباني والخدمات (٢٥٪) ، كما يتضح من الجدول (١٢)، كما إن

استثمارات القطاع الخاص تركزت في ملكية دور السكن حسب إحصاءات التسعينيات .

الجدول (١٢)

الأهمية النسبية لتكوين رأس المال الثابت حسب الأنشطة للفترة ١٩٩٠ـ١٩٩٩ وبالأسعار الثابتة لعام ١٩٨٨

الانشطة	١٩٩٠ـ١٩٩٩
	٪
الزراعة والغابات والصيد	١،٣
الصناعة التحويلية	٢
البناء والتشييد	٠،٤
النقل والمواصلات	٠،٣
تجارة الجملة والمفرد	٤
البنوك والتأمين	٠،٤
ملكية دور السكن	٩١،٣
الخدمات الشخصية	٠،٤
أجمالي التكوين	١٠٠

ـ اتساع الفجوة الغذائية:

هذا التراجع في الإنتاج والإنتاجية مع استمرار تزايد الطلب انعكس في اتساع الفجوة الغذائية كما يظهر في الجدول (١٣):

الجدول (١٣)

معدل النمو السنوي المركب لإنتاج الحبوب للفترة ١٩٧٠ـ٢٠٠٢	المعدل السنوي لنمو السكان للفترة ١٩٧٠ـ٢٠٠٢
٪١،٨	٪٣،٢

هذا يعني إن السكان تضاعف من ١٣ مليون إلى ٢٨ مليون لان إجمالي التغير ١٠٢٪ بينما إجمالي التغير في الحبوب فقط ٥٧٪. مع مراعاة ان الأساس الذي يخضع لنسبة التغير كان متزايد من سنة لأخرى.

اختلال التوزيع النسبي لمكونات الناتج المحلي القومي لسنوات مقارنة، وجود اختلال قطاعي والتوجه نحواعتماد اكبر على قطاع الاستخراج وهذا يؤشر فشل مساعي التنمية خلال العقود الماضية وتعمق الاختلال في المرحلة الانتقالية الأمر الذي يستوجب التصحيح القطاعي من خلال الاستثمارات الواسعة في القطاع الحكومي لإيجاد البنى التحتية وفي القطاع الخاص لإيجاد الإنتاج النهائي.

* الاستثمارات الواسعة..هي الحل! لماذا؟

لأنها توسع النشاط الاقتصادي والزراعي بما يسمح لخلق بيئة جاذبة لرؤوس الأموال والمستثمرين الإضافيين في الفترات اللاحقة تخلق فرص عمل جديدة، فضلا عن إن الاستثمارات

تحمل معها:

تحسن الأداء ورفع الإنتاج مستوى والإنتاجية للقطاع الزراعي من خلال الاستغلال الأمثل للموارد الزراعية.

إدخال التغيير التكنولوجي المطلوب.

زيادة الإنتاج الزراعي تساهم في تقليص الفجوة الغذائية وتقليص العجز في الميزان التجاري.

امتصاص البطالة في الريف والحد من الهجرة إلى المدينة وقد يدفع بالهجرة العكسية في الأمد البعيد.

هل نحن سائرون باتجاه الحل..الاستثمارات الواسعة ؟

إلى الآن دون المستوى...لماذا ؟ لان:

أولا: الاستثمار الحكومي مقيد بـ:

١ ـ قلة التخصيصات الاستثمارية في الموازنة لان التخصيصات التشغيلية تبتلع ٧٥٪ منها، الأمر الذي لا يعطي مرونة لواضع الخطة الاستثمارية في الانطلاق نحو مشاريع مهمة وكبيرة ويبقى أسير المشاريع الصغيرة وعمليات التأهيل المحدودة. وهذا يستوجب تمويلاً كبيراً من خلال تنويع مصادر التمويل وتسويق الدين العام واعتماد سياسة مالية توسعية مدعومة بسياسة نقدية توسعية أيضا وليست متشددة كما هو

حاصل الآن.

٢ ـ ترهل الجهاز الإداري وعدم كفاءته في تنفيذ الموازنات الاستثمارية في المجالات المخصصة لها، واستفحال حالات الفساد المالي والإداري انعكس في تأخر وتدني معدلات التنفيذ. وهذا يستوجب اتخاذ إجراءات مشددة لمتابعة وتقييم الأداء للوزارات في مراحل إعداد الخطط السنوية ووضع الأولويات للمشاريع ومراحل إبرام العقود وتنفيذها بحيث نصل إلى معدلات تنفيذ عالية تكون قادرة على إنفاق التخصيصات وتكون مراكمة لرأس المال وموسعة للطاقة الإنتاجية وفي نفس الوقت تسمح بان تكون سياسة التوسع المالي حقيقية والعجز المقدر في الموازنة يصبح حقيقياً وهنا يكون لسياسة نقدية تمارس اليسر المالي دور فعال في تغطية العجز بأقل أعباء اجتماعية ناجمة عن ضغوط تضخمية محتملة.

ثانيا: الاستثمار الخاص مقيد بـ:

١ ـ الوضع الأمني غير المشجع على الاستثمار ولازالت رؤوس الأموال العراقية هاربة للخارج.

٢ ـ سياسات النظام السابق جعلته مسلوب الإرادة ومتخوف وعديم المبادرة يعتاش على مختلف أنواع الدعم

الحكومي للمدخلات والمخرجات والحماية الكمر كية والإدارية ولم يحاول تنمية قدراته التنافسية ولم يتم الأخذ بيده بشكل جاد وضمن برنامج متكامل لحد ألان.

٣ ـ التأخر في التشريعات الاستثمارية، حيث تأخر (صدور قانون الاستثمار ١٣ لسنة ٢٠٠٦) ثم تبعه تأخر أخر في تأسيس هيئة الاستثمار الوطنية وهيئات المحافظات ثم تبعه تأخر كبير في التشريعات التي تستهدف إصلاح المجالات الساندة للاستثمار، وما يفترض ان يترتب عليها من البدء بالعمل ومنح تراخيص الاستثمار وفق آليات ميسرة.

٤ ـ التأخر في إجراء الإصلاحات التشريعية والهيكلية والفنية المتعلقة بخلق البيئة الملائمة لعمل اقتصاد السوق وجذب المستثمرين. وهذا يستوجب اتخاذ إجراءات لاستكمال تأسيس الهيئة الوطنية للاستثمار وهيئات المحافظات وإرساء ضوابط العمل والبدء حالاً بمنح تراخيص الاستثمار في مختلف القطاعات وخاصة الإنتاجية منها كالزراعة والصناعة، فضلا عن التسابق مع الزمن لإجراء الإصلاحات التشريعية في مجالات العمل المصرفي وشركات التامين وسوق العراق للأوراق المالية وقوانين الشركات العامة والخاصة وقوانين العمل والخدمة المدنية والتقاعد وملكية الأراضي الزراعية

وإجارتها وكل ما من شانه خلق بيئة ملائمة لجذب الاستثمارات.

الطاقة الاستيعابية للاستثمار في القطاع الزراعي..قيد أم دافع..؟

تحسب فجوة الطاقة الاستيعابية للاستثمار من خلال المقارنة بين الاستثمارات المتدفقة للقطاع وإنتاجية الوحدة النقدية المستثمرة، حيث نستمر بتوجيه استثمارات نحو القطاع الزراعي (مثلا) طالما ان (الإنتاجية الحدية للدينار المستثمر (الكلفة الحدية له) أي (MP«MC). وحيث ان الاستثمار في البنى التحتية يحتاج إنفاق كبير دون ان يقابله مخرجات في الأمد القصير فسوف يساهم في توسيع الطاقة الإنتاجية وبالتبعية الطاقة الاستيعابية في الأمد الطويل بينما يساهم في تضييق الطاقة الاستيعابية في الأمد القصير، وعلى العكس من ذلك الاستثمار في الإنتاج النهائي فانه يحتاج إلى إنفاق اقل ويعطي مخرجات كبيرة في الأمد القصير ويساهم في توسيع الطاقة الاستيعابية في الأمد القصير ولكنه يساهم في جعلها ضيقة وغير قادرة على امتصاص استثمارات اكبر في الأمد الطويل، وعلى هذا الأساس لم يكن مجديا اقتصاديا استثمار القطاع الخاص في البنى التحتية وإنما تركت هذه المهمة للحكومة لان مخرجات الإنتاج في البنى عادة ما تكون لصالح المستثمرين في الإنتاج النهائي في نهاية المطاف وهم القطاع الخاص

الذي سوف تنخفض لدية كلف إقامة المشاريع الإنتاجية، فتكون الحكومة قد وفرت عوامل الجذب دون انتظار ان تجني هي ثمار استثماراتها في البنى التحتية.

عليه فان القطاع الخاص يتأثر بحسابات الطاقة الاستيعابية بينما تتجاوز الحكومة المردودات المتوقعة لصالح توفير الأرضية والبنى المناسبة لاستثمارات القطاع الخاص.

ثانيا: إصلاح الاختلال:

ـ تشجيع البرجوازية الزراعية المحلية للتوجه نحو الإنتاج الواسع والمزارع الكبيرة وخاصة لإنتاج الحبوب الرئيسية اللازمة لتحقيق الأمن الغذائي.

ـ تعديل قانون تملك واستئجار الأراضي الزراعية بما يضمن حماية مستأجر الأرض من تحكم الملاكين والإقطاعيين كما يجب ان لا يكون التوجه نحو الحرية الاقتصادية سببا في عودة الإقطاعيات الزراعية.

ـ التحول إلى الزراعة المستدامة والزراعة البيئية والتنويع الزراعي بوصفه ضرورة للاستقرار المعيشي والاقتصادي بدلا من الزراعات الأحادية التي تكون تابعة للمدخلات الزراعية المستوردة.

ـ إيجاد شراكة بين المديرية العامة للتجهيزات الزراعية والقطاع الخاص من استيراد المستلزمات والمعدات والآلات الزراعية في مجال استصلاح الأرض والحراثة والباذرات والحاصدات والري بما يضمن إدخال التغير التكنولوجي المطلوب لزيادة إنتاجية الدونم وإنتاجية الدينار المستثمر في الزراعة وإنتاجية العامل.

ـ تشجيع الاستثمار الأجنبي للاستثمار في القطاع الزراعي وان يكون ذلك من أولويات الخارطة الاستثمارية التي تضعها الهيئة الوطنية للاستثمار.

ـ إبرام اتفاقيات دولية تتضمن ثوابت قانونية لقضية تقاسم المياه مع تركيا وسوريا وجعل مسالة مياه الري من المهام الحصرية للحكومة المركزية على أن تراعى العدالة في التوزيع بين المحافظات.

ـ توفير الأجهزة المختبرية الحديثة لتطوير مراكز البحوث الزراعية بالتنسيق مع الكليات والمعاهد الزراعية داخل العراق وخارجه، وإيجاد برنامج متكامل للإرشاد الزراعي وفق الأساليب الحديثة.

ـ استصلاح الأراضي بتعديل التربة وإيجاد شبكة ري وشبكة بزل متكاملة.

ـ التحول من دعم المدخلات إلى دعم المخرجات.

ـ إعادة النظر بعقود الأراضي الموزعة على الفلاحين من قبل الحكومة بشكل أكثر عدالة ويحقق اكبر استغلال.

ـ منح قروض ميسرة للزراعيين وفق خارطة إصلاح لأداء الإنتاج والتسويق والمنافسة.

الحلول الممكنة حاليا:

ـ زيادة كبيرة في التخصيصات الاستثمارية للقطاع الزراعي في موازنات السنوات القادمة تنفق في مجالات البنى التحتية للقطاع (شبكات الري، السدود، شبكات البزل، استصلاح التربة، حملات التشجير لمواجهة التصحر والتملح الذي يغزو٥٠٪ من الأراضي الصالحة للزراعة)، وهذا الحل لكي يكون ممكن التطبيق لابد من اتخاذ الأتي:

أ) تحريك الاقتصاد باستثمارات كبيرة وتشغيل قاضم للضغوط الانكماشية يستلزم القبول بمعدلات تضخم مرافقة للتنمية والأعمار في البنى لأنها خالقة للدخول والطلب دون خلق العرض في الأمد القصير .

ب) الاستعانة بالشركات الأجنبية في مجالات البنى التحتية للقطاع الزراعي لضمان الكفاءة والسرعة في الانجاز .

ج) ستضطر الحكومة إلى تمويل الموازنة بالعجز الحقيقي وهذا يستوجب إقناع البنك المركزي لتسويق الدين العام الحكومي واعتماد سياسة نقدية توسعية لتتلاءم مع السياسة المالية التوسعية.

ـ التوسع في الائتمان الزراعي من خلال توفير قروض مصرفية بشروط سداد ميسرة تتضمن فترة سماح وأقساط مريحة وسعر فائدة منخفض وهذا الإجراء لا يعمل إلا من خلال الأتي:

أ) تعزيز رصيد المصرف الزراعي بمبالغ كبيرة .

ب) تخلي البنك المركزي عن السياسة النقدية المتشددة وتخفيض أسعار الفائدة وتوفير التسهيلات المصرفية كافة ، حيث تلجأ البلدان التي تعاني من تراجع معدلات النمو إلى (الفائدة الصفرية) بينما يعاني الاقتصاد العراقي من الكساد والبنك المركزي يرفع سعر الفائدة إلى ٢٥٪.

ج) ضمان عدم إنفاق القروض المصرفية المقدمة في الأوجه غير الزراعية المتعلق بها القرض، من خلال وضع ضمانات ووضع نظام كفوء للمتابعة .

ـ الترويج لفرص الاستثمار المربحة في القطاع الزراعي والتي

يضمن مزاياها وتسهيلات الاستثمار فيها قانون الاستثمار (١٣) لسنة ٢٠٠٦، ويتم ذلك من خلال:

أ) تتولى الهيئة الوطنية للاستثمار وضع خارطة للاستثمار ترشد المستثمرين العراقيين والأجانب على حد سواء إلى الاستثمار في القطاعات الاقتصادية وفي الأنشطة المختلفة ضمن القطاع الواحد .

ب) تتولى هيئات الاستثمار في المحافظات بتحديد الأبعاد المكانية والزمانية والنشاطية للفرص المربحة في القطاع الزراعي وتصنفها جغرافيا وتضع محفزات تشجيعية متمايزة تنسجم وأهداف الخطة الزراعية للمحافظة.

ج) تفعيل آلية النافذة الواحدة لتسهيل منح تراخيص الاستثمار في القطاع الزراعي .

ـ الإبقاء على بعض بنود الدعم الحكومي للقطاع الزراعي الخاص على ان يتراجع تدريجيا كلما تقدمنا في تأهيل وتطوير البنى التحتية وساهمنا في تخفيض كلف الإنتاج وصارت السلع الزراعية منافسة في السوق وتزايدت الفرص المربحة للاستثمار أمام المستثمر العراقي والأجنبي، على ان يأخذ دعم المخرجات حيزا أوسع وبمدى ابعد من دعم المدخلات، ومعالجة الخلل

الهيكلي في فقرات الدعم إذ لابد من تقليل الدعم الموجه للاستهلاك لصالح الدعم الموجه للقطاعات الإنتاجية.

هذه المعالجات وربما غيرها تستوجب برنامج إصلاحياً متكاملاً للقطاع الزراعي وخاصة في مجال الاستثمار بوصفه المتغير الاقتصادي الكفيل بتصحيح الاختلالات في مختلف القطاعات والأنشطة وقد تضمنت إستراتيجية التنمية الوطنية التي أعدتها وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي خطة استثمارية للاقتصاد العراقي للفترة (٢٠٠٧ـ٢٠١٠) كان نصيب القطاع الزراعي منها كما في الجدول رقم (١٤)[١].

(١) البيانات التي تخصّ المشاريع الاستثمارية في القطاعات الاقتصادية المختلفة الواردة في الفصل الرابع، أخذت من إستراتيجية التنمية الوطنية (٢٠٠٧ ـ ٢٠١٠)، وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي، صفحات متفرقة.

جدول رقم (١٤)

وزارة الزراعة: المشاريع المقترحة للسنوات ٢٠٠٧-٢٠١٠ (المبالغ بملايين الدولارات)

ت	اسم المشروع	٢٠٠٧	٢٠٠٨	٢٠٠٩	٢٠١٠
١	مركز الوزارة	٣٥٢،٠	٣٢٠،٠	٣٢٠،٠	٣٢٠،٠
٢	الهيئة العامة للنخيل	١١٠،٠	١٠٠،٠	١٠٠،٠	١٠٠،٠
٣	الهيئة العامة للبحوث الزراعية	١٣٢،٠	١٢٠،٠	١٢٠،٠	١٢٠،٠
٤	الشركة العامة للبستنه والغابات	٩٩،٠	٩٠،٠	٩٠،٠	٩٠،٠
٥	الهيئة العامة لفحص وتصديق البذور	١١،٠	١٠،٠	١٠،٠	١٠،٠
٦	الهيئة العامة لوقاية المزروعات	٧٧،٠	٧٠،٠	٧٠،٠	٧٠،٠
٧	الهيئة العامة لتنمية الثروة السمكية	٢٢،٠	٢٠،٠	٢٠،٠	٢٠،٠
٨	الشركة العامة لخدمات الثروة الحيوانية	٩٩،٠	٩٠،٠	٩٠،٠	٩٠،٠
٩	الهيئة العامة للإرشاد والتعاون الزراعي	٥٥،٠	٥٠،٠	٥٠،٠	٥٠،٠
١٠	الشركة العامة للبيطرة	٤٦،٢	٤٢،٠	٤٢،٠	٤٢،٠
١١	الهيئة العامة لمكافحة التصحر واستثمار الصحراء الغربية	٥٨،٣	٥٣،٠	٥٣،٠	٥٣،٠
١٢	الشركة العامة للمحاصيل الصناعية	٣٨،٥	٣٥،٠	٣٥،٠	٣٥،٠
	المجموع	١١٠٠،٠	١٠٠٠،٠	١٠٠٠،٠	١٠٠٠،٠

الخلل والملاحظات في وضع الأولويات:

ـ في ظل التحول من الدولة المنتجة إلى الدولة الموجهة يفترض أن يأتي الإرشاد الزراعي أولا.

ـ المحاصيل الصناعية يكون لها حثوث وارتباطات خلفية بالصناعات الغذائية الأمر الذي ينعكس في تنمية القطاع الصناعي أيضا ولذلك يفترض أن تأخذ أولوية متقدمة.

ـ الأمر غير المبرر والذي يحمل معه إشارات تبديد التخصيصات وربما حالات فساد مالي هو التخصيصات لمركز الوزارة التي جاءت في المقدمة.

ـ النخيل حضي بأولوية يستحقها مع التحفظ على الفوارق في التخصيصات بين نشاط وأخر ضمن القطاع الزراعي.

ـ يفترض أن يحضى فحص وتصديق البذور بأهمية أكبر لأنه خارج قدرة الفلاح العراقي ومن المهام التي تبقى منوطة بالدولة مع وجود التحولات الاقتصادية.

القطاع الصناعي:

أولا: الاختلال:

توسع هذا القطاع كثيرا في مطلع السبعينات مع الفورة النفطية وبقي هذا القطاع منذ مطلع الثمانينات وقيام حروب

الطاغية يعاني من عسكرة القطاع وخسائر متتالية وفساد إداري ومالي كبير وتآكل الأبنية والإنشاءات والمكائن والمعدات وانقضاء عمرها الإنتاجي دون استبدال أو صيانة أو إضافة، إذ كان إجمالي تكوين رأس المال الثابت سالبا لأنه اقل من أن يعوض الاندثار، وقد انعكس ذلك بوضوح من خلال تراجع معدلات النمو للقطاع حيث كانت ١٠,٢٪ للفترة ١٩٧٠ـ١٩٨٠ ثم سجلت معدلا سالبا بلغ (-٧,٣٪) للفترة ١٩٨٠ـ١٩٨٥ ثم أصبح ١,٤ ٪ للفترة ١٩٨٥ـ١٩٨٩ نتيجة التوسع في التصنيع العسكري بعد توقف الحرب العراقية الإيرانية

وحاليا تمتلك الدولة بحدود ١٩٢ مشروعا يعمل فيها ما مجموعه (٥٠٠٠٠٠) شخص. إلا إن معظمها يعاني من ضعف الأداء لأسباب مختلفة وان الكثير منها عانى من عمليات السلب والنهب والتدمير. ويمكن تصنيف هذه المشاريع إلى مجموعتين:

١ـ الشركات التي لا تملك الجدوى الاقتصادية، وهنا يقتضي التصرف في مستقبل عملها حيث إنها تشكل عبئاً مالياً على الحكومة.

٢ـ أما الشركات التي تمارس عملاً تجارياً مربحاً (مثل

الأسمدة الكيماوية والاسمنت والصناعات البتروكيمياوية). ولغرض زيادة كفاءة هذه الشركات يستلزم خصخصتها عن طريقة هيئة تشكل لهذا الغرض.

وفقا لإستراتيجية التنمية الوطنية (وزارة التخطيط) توصى بإيقاف عمل المشاريع التي ليس لها جدوى اقتصادية والعمل على إعادة توزيع موجوداتها لاستخدامات أكثر إنتاجية،وإقامة مناطق ومجمعات لتحقيق التكامل وتشجيع المشاريع المشتركة وتعزيز خدمات القياس والسيطرة النوعية وتشجيع إقامة المشاريع الصغيرة والمتوسطة وتطوير آلية التمويل المناسبة لهذه المشاريع.

تبلغ الكلف الاستثمارات المقدرة للقطاع الصناعي ألاستخراجي والتحويلي خلال السنوات ٢٠٠٧-٢٠١٠ بحدود ٨٠٠ مليون دولار كما في الجدول (١٥) موزعة على النشاطات الصناعية، وكالاتي:

جدول رقم (١٥)

الاستثمارات المقدرة للقطاع الصناعي ألاستخراجي والتحويلي خلال السنوات ٢٠٠٧-٢٠١٠ (مليون دولار)

اسم المشروع	السنوات			
	٢٠٠٧	٢٠٠٨	٢٠٠٩	٢٠١٠
الصناعات الاستخراجية	١،٨	١،٢	١،٢	٠،٦
الصناعات الغذائية والمشروبات والتبغ	١٢،٣	٨،٢	٨،٢	٤،١
صناعات الغزل والنسيج والملبوسات والجلود	١٤،٤	٩،٦	٩،٦	٤،٨
صناعة الورق والخشب	٠،٩	٠،٦	٠،٦	٠،٣
الصناعات الكيماوية	٨٤،٣	٥٦،٢	٥٦،٢	٢٨،١
مشاريع الأدوية والمستلزمات الطبية	١١،٤	٧،٦	٧،٦	٣،٨
الصناعة الإنشائية	٦٧،٥	٤٥،٠	٤٥،٠	٢٢،٥
الصناعة المعدنية	٥٠،٤	٣٣،٦	٣٣،٦	١٦،٨
الصناعة الهندسية الميكانيكية والكهربائية	٥٥،٢	٣٦،٨	٣٦،٨	١٨،٤
نفقات استثمارية خاصة	١،٨	١،٢	١،٢	٠،٦
المجموع	٣٠٠،٠	٢٠٠،٠	٢٠٠،٠	١٠٠،٠

ثانيا: إصلاح الاختلال:

ـ وضع قوانين خاصة بالبحث والتطوير ملزمة للتعاون بين مؤسسات القطاع الصناعي والجامعات ومراكز البحث المتخصصة للنهوض بأساليب الصناعة وإدخال المعارف والطرق

المتطورة التي تحسن نوعية الإنتاج وتخفض كلفة الوحدة المنتجة بما يجعلها منافسة.

ـ يجب أن تلتزم المؤسسات الصناعية بإصدار تقرير سنوي شفاف عن إيراداتها ونفقاتها ومركزها المالي ورأس المال والموجودات والخطط المستقبلية على أن توضع أمام المساءلة القانونية في حال الإخفاق في عملها.

ـ تعزيز القطاع الصناعي بالعمالة الماهرة والخبرات القادرة على استيعاب وتكييف التكنولوجيا الحديثة على ان يتم ذلك من خلال ربط مخرجات التعليم باحتياجات سوق العمل واعتماد أسلوب التدريب الفني المستمر.

ـ حل مشاكل القطاع الصناعي العام من خلال التأهيل و/ أو الخصخصة.

ـ تشجيع اندماج القطاع الصناعي الخاص بالاستثمار الأجنبي من خلال المشاركة وتنمية الامتيازات التي يفتقدها المستثمر الأجنبي وقد يجدها في المشاركة مع المستثمر أو الصناعي المحلي.

ـ التركيز على الصناعات الصغيرة في الأمد القصير المرتبطة بمخرجات القطاع الزراعي والكثيفة العمل قبل الكثيفة رأس المال من اجل امتصاص البطالة والاستفادة من العمالة الرخيصة.

ـ منح قروض ميسرة للصناعيين وفق خارطة إصلاح لأداء

الإنتاج والتسويق والمنافسة.

الخلل والملاحظات في وضع الأولويات:

ـ التحولات الاقتصادية تجعل الدولة تنحسر في الصناعات الكبيرة التي تحتاج إلى تكنولوجيا عالية ورأس مال كبير والتي لا يمكن للقطاع الخاص الولوج أليها،فضلاً عن الصناعات الإستراتيجية والحربية، ولذلك أرى أن تعطى الأولوية للصناعات المعدنية التي تمثل مخرجاتها مدخلات لقطاع البناء والتشييد المهم لإعادة بناء وتأهيل البنى التحتية المهدمة.

ـ تليها الصناعات الإنشائية لتساهم في تنمية القطاع السكني حيث تعاني فجوة كبيرة في الوحدات السكنية فضلاً عن كونه قطاعاً ذا كثافة عمل عالية يساهم في امتصاص البطالة.

ـ في الأمد القصير يمكن التركيز على الصناعات الخفيفة (نسيجية،ورقية،خشبية،غذائية) لتأهيل المصانع والشركات التي تستوعب عمالة كبيرة لرفع كفاءة هذه المصانع بما يحفز القطاع الخاص على شرائها عند إعلان خصخصتها.

ـ الصناعات الهندسية (الميكانيكية، الكهربائية) مهمة أيضا في إعادة الأعمار ويفترض أن تأخذ أولوية.

ـ الصناعات الكيماوية والدوائية،يمكن الإنفاق عليها أيضا في الأمد القصير لغرض تأهيلها وخصخصتها.

القطاع النفطي:

يساهم القطاع النفطي حالياً بحدود ٦٣٪ من الناتج المحلي الإجمالي و٩٢,٧٪ من الإيرادات العامة و٩٥٪ من النقد الأجنبي ناجم عن تصدير النفط الخام، عليه فان تحسين أداء القطاع النفطي يعتبر مصدر رئيسياً في تحقيق أعلى معدلات للنمو في الاقتصاد، ويمتلك العراق بحسب التقديرات(١١٥) مليار برميل من النفط كاحتياطي محتمل، كما إن كلفة الإنتاج هي من بين الأوطأ في العالم. والجهود جارية لرفع معدل إنتاج النفط تدريجيا لكي يبلغ ٣,٥ مليون (ب/ي) عام ٢٠١١.

كما يمتلك العراق ١١٠ ترليون قدم مكعب كاحتياطي من الغاز الطبيعي وان ٧٠٪ من احتياطي الغاز (الغاز المصاحب لإنتاج النفط) وأما المتبقي فيمثل الغاز غير المصاحب وبنسبة (٢٠٪) وغاز القبب بنسبة (١٠٪) وان معظم الغاز المصاحب يحرق في الهواء، وتستخدم كميات محدودة منه لأغراض توليد الطاقة الكهربائية وإعادة الحقن في الآبار لتسهيل جهود استعادة النفط وهناك حاجة لوضع إطار قانوني وتنظيمي في القطاع النفطي لتوفير إمكانية إعادة الهيكلة في هذه الصناعة، إن إقرار قانون النفط والغاز سوف يخلق البيئة الضرورية لتعظيم الإيرادات النفطية. ولغرض تحقيق الأهداف الإستراتيجية

والسياسة النفطية، والتي تقتضي ضمان الاستخراج الاقتصادي والاستخدام الأمثل لموارد الثروة النفطية من خلال إدارة كفوءة وسياسة منفتحة ومتفاعلة مع سوق النفط والغاز الدولية من اجل توطيد العلاقة بين المنتجين والمستهلكين، يتطلب تحقيق الأهداف الأساسية الآتية:

الأهداف:

ـ زيادة الإنتاج إلى المعدلات التي تتماشى مع احتياطيات النفط والغاز المثبتة، حيث (كانت السياسة السابقة مبنية على أساس نسبة استنزاف لا تقل عن ٢٪ من الاحتياطي المثبت).

ـ توفير المنتجات النفطية كماً ونوعاً بما يتماشى مع الطلب المحلي المتزايد وللإغراض المختلفة.

ـ تطوير إنتاج وصناعة الغاز لإشباع الطلب المحلي والدخول إلى سوق الغاز العالمية.

ـ إزالة التشوه في الأسعار للمنتجات النفطية بشكل متدرج وبما يتماشى مع تحسن المستوى ألمعاشي وتطور القطاعات الاقتصادية المختلفة ويتم التخلي الكامل عن الدعم.

ـ تطوير الكوادر ونقل التكنولوجيا والاهتمام بالبيئة.

ـ بناء هيكلية جديدة للقطاع النفطي تواكب التطور والتزايد في نشاط القطاع.

ـ وضع خطط وبرامج تنفيذ قصيرة ومتوسطة وبعيدة الأمد (١٠ سنوات) لتحقيق هذه الأهداف وتخصيص التمويل الكافي للنهوض بالقطاع النفطي.

والكثير من الأهداف التي ذكرت أنفا في القطاع النفطي تضمنتها إستراتيجية التنمية الوطنية حيث يظهر الجدول رقم (١٦) أولويات الاستثمار في هذا القطاع.

جدول رقم (١٦)

الكلف الاستثمارية لقطاع النفط ٢٠٠٧ـ٢٠١٠

(مليار دولار)

اسم المشروع	السنوات			
	٢٠٠٧	٢٠٠٨	٢٠٠٩	٢٠١٠
مشاريع استخراج النفط	٤،٧٠	٤،٨٠	٥،٢٠	٥،٣٠
مشاريع تطوير حقول الغاز	٠،٤٥	٠،٥٠	٠،٥٥	٠،٥٠
مشاريع معالجة وتعبئة الغاز	٠،٥٠	٠،٥٠	٠،٥٠	٠،٥٠
مشاريع تصفية النفط	١،٢٥	١،٣٥	١،٤٠	١،٥٠
مشاريع خطوط الأنابيب	٠،٧٠	٠،٧٠	٠،٨٠	٠،٨
مشاريع إدامة الإنتاج من الحقول المنتجة الحالية	٠،٥٠	٠،٥٠	٠،٥٠	٠،٥٠
مشاريع إدامة الإنتاج في القطاع التحويلي	٠،٢٠	٠،٢٥	٠،٢٥	٠،٣٠
مشاريع الاستكشافات النفطية	٠،١٠	٠،١٠	٠،١٠	٠،١٠
المجموع	٨،٤٠	٨،٧٠	٩،٣٠	٩،٦٠

الخلل والملاحظات في وضع الأولويات:

ـ اعتقد إن وزارة النفط كانت موفقة في وضع أولوياتها.

ـ الاستخراج مهم لزيادة الإيرادات النفطية الحتمية لتمويل الأعمار والتنمية.

ـ مشاريع التصفية مهمة جداً لسد الفجوة القائمة بين الطلب على المنتجات النفطية وإنتاجها.

ـ ولكن،أرى بالإمكان إعطاء أهمية أكبر لمشاريع إدامة الإنتاج في القطاع التحويلي،لأنها سوف تخلق حثوث مهمة لتنمية هذا القطاع وخاصة إنتاج الكهرباء بسبب كثافة الارتباطات الخلفية والأمامية بين هذه القطاعات.

الإصلاحات المطلوبة في قطاع النفط لتحقيق الأهداف:

١ـ اكتشاف احتياطيات نفطية وغازية جديدة لتعويض النفط والغاز المنتج، وذلك من خلال هدف تحويل حوالي ٢٠٪ من الاحتياطي النفطي المحتمل إلى احتياطي مثبت إضافة لتحويل ٤٠٪ من احتياطي الغاز المحتمل إلى احتياطي مثبت.

٢ ـ استهداف زيادة معدلات إنتاج النفط الخام من معدلاتها الحالية البالغة حدود (٢,٥) مليون ب/ي إلى (٦) مليون

ب/ ي خلال (٥-٧) سنوات وزيادة معدلات إنتاج الغاز من معدلاته الحالية بحدود (١٥٠٠) مقمق/ يوم إلى (٤٥٠٠) مقمق/ يوم خلال نفس الفترة. ويتم ذلك من خلال تطوير الحقول العملاقة في جنوب العراق بصورة خاصة. بالإضافة إلى إقامة المنشآت السطحية الإضافية وزيادة الطاقة الخز نية وفتح منافذ تصديرية جديدة. وفيما يخص استثمار الغاز المصاحب فإنه يتطلب رفع نسبة الاستثمار من ٤٠٪ حاليا إلى الاستثمار الكامل بالنسبة للغاز المصاحب، بالإضافة إلى تطوير الحقول الغازية الرئيسية في شمال العراق.

٣ـ يتطلب زيادة التصفية إلى (١) مليون ب/ ي من طاقتها الحالية البالغة (١/ ٢) مليون ب/ ي. وكذلك تعظيم إنتاج المنتجات البيضاء وتحسين نوعيتها، وذلك من خلال إنشاء مصافي كبيرة جديدة وإنشاء وحدات الازمرة بالإضافة إلى وحدات تحسين البنزين.

٤ ـ وتهدف زيادة طاقة تصنيع الغاز المصاحب لتنمية كافة الاحتياجات المحلية من كهرباء وصناعة بالإضافة إلى تصدير الفائض إلى الدول المجاورة، وربما إلى أوربا. وكذلك الاستفادة من الغاز الجاف الفائض عن الاستهلاك المحلي لغرض التصدير بمعدلات (٥٠٠-١٠٠٠) مقمق/ يوم. وإن ذلك يتم من

خلال مجمع غاز الشمال وإنشاء مجمع ميسان بالإضافة إلى مجمع جديد مقترح في المنطقة الشمالية الشرقية.

٥ ـ تستهدف الخطة على المدى البعيد، ضمان انسيابية المنتجات النفطية من منافذ التجهيز إلى مواقع الاستهلاك إضافة إلى تحسين الخدمات. ويتم ذلك من خلال تعزيز الطاقات الخزنية للمنتجات لتامين خزين لفترة طويلة.

٦ـ سياسة استثمار الاحتياطات الهيدروكربونية والنشاطات التحويلية والتوزيع، وإعداد التشريعات والقوانين والتعليمات اللازمة لذلك، والبدء بمرحلة خصخصة بعض أجزاء الصناعة النفطية كعمليات الحفر والجس والتنقيب والفحوصات والتحميض.. الخ وتحديد سبل التعاون مع الأطراف الأجنبية وتحديد الموقف من العقود المصادق عليها سابقاً.

قطاع الكهرباء:

يعاني قطاع الكهرباء، منذ بداية عقد التسعينيات من نقص شديد في إنتاج الطاقة الكهربائية مقترناً بانخفاض أداء أنشطة النقل والتوزيع، حيث وصل ما يستهلكه الفرد العراقي من الطاقة الكهربائية إلى أدنى مستوياته بمقدار (١,١٠٠ كيلووات ساعة/ شخص / سنة) بينما وصل استهلاك الفرد في الدول

المجاورة إلى معدلات تتجاوز (٤٠٠٠ كيلووات ساعة / شخص / سنة) وفي الدول المتقدمة صناعياً إلى (٧٠٠٠ كيلووات ساعة / شخص / سنة). وقد اثر انخفاض حصة الفرد العراقي على كافة أنشطته الاجتماعية، الصناعية، الزراعية، التجارية والعلمية مما يتطلب اتخاذ إجراءات استثنائية بتأمين الطاقة الكهربائية للفرد. قدرت الاستثمارات المطلوبة لإعادة قطاع الكهرباء وتحسينه بحدود ٢٧,٣٥٨ مليار دولار لغاية عام ٢٠١٥ للوصول إلى قدرات توليدية بما لا يقل عن ٢١٠٠٠ ميغاواط. بالإضافة إلى الحاجة لتوسيع وتأهيل شبكات النقل وتحسين واستبدال وبناء شبكات توزيع بالمواصفات النظامية مع مراكز السيطرة اللازمة وبما يتناسب مع القدرات الإنتاجية وتوفير الوقود (غاز أو وقود سائل) من قبل وزارة النفط. على الأمد المتوسط ٢٠٠٧-٢٠١٠ فان الهدف المطلوب هو إضافة قدرات توليدية جديدة بحدود ١١٤٤١ ميغاواط مع تأهيل وتوسيع وتحسين شبكات النقل والتوزيع. وتقدر الاستثمارات المطلوبة للسنوات ٢٠٠٧ـ٢٠١٠ بحدود ١٦,٥ مليار دولار،كما يتضح من الجدول رقم (١٧) والشكل رقم (٣٥)، وان الإجراءات الآتية خططت لدعم هذا الهدف من حيث إعادة أعمار شبكة الطاقة الكهربائية وزيادة الطاقة التوليدية وصولاً إلى

المستويات التي تضمن التجهيز المستمر للطاقة وتلبي طلب المستهلك بدون انقطاع من خلال تحديث شبكات توزيع الطاقة الكهربائية وتأهيل وتدريب المدراء التنفيذيين والكوادر الإشرافية العاملين في هذا القطاع لتطوير كفاءتهم، أن الربط بين التسعير العقلاني للوحدات الكهربائية والاستثمار وتطوير الكفاءة سوف يسد الفجوة القائمة بين جانبي الطلب والعرض على الكهرباء، وربما يشجع القطاع الخاص على الاستثمار في مشاريع الكهرباء. وينوي العراق السماح لشركات الطاقة الكهربائية وفق أسلوب (بناء،تشغيل، تسويق) كما ينوي إصلاح نظام التعريفة للكهرباء حيث أن أسعار الكهرباء قد بقيت عند مستواها المنخفض.

ملاحظات على الأولويات لوزارة الكهرباء:

ـ نجحت الوزارة في تحديد الأولويات لهذا القطاع بشكل منطقي يتناسب والحاجة الملحة ومقدار الإضافة في القدرات والكلف.

ـ الجدول رقم (١٨) أدناه، يوضح إن مجموع القدرة التوليدية التي يضيفها تأهيل المحطات الكهربائية الموجودة حتى عام ٢٠١١ تبلغ (٢٠٥٠) ميكا واط.

ـ بينما يضيف إنشاء محطات كهربائية جديدة (بخارية، غازية، كهرومائية) قدرات توليدية حتى عام ٢٠١٥ حسب خطة وزارة الكهرباء تبلغ (١٧١٥٦) ميكا واط .

ـ ستكون الإضافات المخطط لها في إنتاج الكهرباء قادرة على سد الفجوة بين الطلب على الكهرباء والوحدات المعروضة في العام ٢٠٠٩ وستكون هنالك فائض في الإنتاج، كما يتضح من الجدول رقم (١٩) الذي يبين الإنتاج والفجوة بين الطلب والعرض.

ـ لوزارة الكهرباء جهود استثمارية في مجال نقل وتوزيع الكهرباء موازية لجهود التوليد.

القدرات التوليدية المضافة من إنشاء محطات جديدة وتأهيل محطات

جدول رقم (١٩)

موازنة معدلات الإنتاج والطلب في ذروة أشهر الصيف

السنة	الانتاج MW	الطلب MW	النقص MW	الملاحظات
٢٠٠٦	٥٠٠٠	٩٦٠٠	٤٦٠٠_	لا يوجد احتياط في القدرات الإنتاجية
٢٠٠٧	٦١٢٨	١٠٩٠٠	٤٧٧٢_	
٢٠٠٨	٨٧٨٦	١٢١٠٠	٣٣١٤_	
٢٠٠٩	١٣٤٧٦	١٣٤٠٠	٧٦ +	
٢٠١٠	١٨١٤٩	١٤٩٠٠	٣٢٤٩ +	يوجد احتياط مقداره ٣٠٪ للقدرات الجديدة
٢٠١١	١٩٤٧٦	١٦١٠٠	٣٣٧٦+	
٢٠١٢	٢٠٣٩٦	١٦٩٠٠	٣٤٩٦ +	
٢٠١٣	٢١٥٤٠	١٧٧٠٠	٣٨٤٠ +	
٢٠١٤	٢٢٧٤٠	١٨٦٠٠	٤١٤٠ +	
٢٠١٥	٢٣٦٤٠	١٩٥٠٠	٤١٤٠+	

إن المشكلة الأساسية التي تواجه السياسات الاقتصادية في قطاع الكهرباء من حيث الإنتاج والعرض والتوزيع تتمثل في عقدة المزاحمة مع أولويات قطاعات ومتغيرات أخرى ذات أهمية ويترتب عليها اثر اجتماعي واقتصادي كبير، واعني إن الإجراءات الاقتصادية للحكومة الرامية إلى معالجة البطالة وزيادة التشغيل والإنتاج في القطاعات الأخرى بل وحتى الإجراءات التي تبسط الأمن والاستقرار وما يترتب عليها من حركة في النشاط الاقتصادي تتبعها حتما زيادة في الدخول الموزعة لعناصر الإنتاج، وأصحاب هذه العناصر هم دائما من ذوي الدخول المحدودة والميل الحدي للاستهلاك لهم عالي إذ إن الكثير من طلبهم غير مشبع فتذهب الدخول لإشباع الطلب المؤجل على السلع الكهربائية للتدفئة والتبريد والترفيه فضلا عن الطلب لتشغيل المكائن والمعدات الإنتاجية، الأمر الذي ينعكس في زيادة الطلب على الكهرباء بمعدلات كبيرة قد تفوق معدلات الزيادة في عرض الكهرباء التي تتحقق من خلال إضافة وحدات إنتاج وتوزيع جديدة، الأمر الذي يظهر في اتساع الفجوة بين العرض والطلب بدلا من أن تضيق، وهذه الحالة سوف تجعل خطة وزارة الكهرباء في ردم الفجوة خلال عام ٢٠٠٩ غير ممكنة التحقيق.

* قطاع الري:

إن تنظيم مشاريع الري وبما يؤمن توفير متطلبات الزراعة ويحقق نظاما أروائيا سليما، يعد من بين الاحتياجات الأساسية التي لا يمكن للقطاع الزراعي تطوير أنشطته بدونها، وقد تعرضت شبكات الري وشبكات البزل إلى التدمير والتآكل وانخفضت كفاءتها إلى مستويات كبيرة، الأمر الذي جعلها واحدة من أهم معوقات النمو الزراعي في العراق، وقد قدرت وزارة التخطيط الاحتياجات الاستثمارية للقطاع الزراعي ٢٠٠٧-٢٠١٠ بحدود ٩٣٠٠ مليون دولار موزعة على أربعة سنوات منها ٤١٠٠ مليون دولار للمشاريع الزراعية و٥٢٠٠ مليون دولار لمشاريع وزارة الموارد المائية وكما مبين في الجدول رقم (٢٠)

الجدول رقم (٢٠)

وزارة الموارد المائية: المشاريع المقترحة للسنوات ٢٠٠٧-٢٠١٠ المبالغ (بملايين الدولارات)

ترقيم	اسم المشروع	٢٠٠٧	٢٠٠٨	٢٠٠٩	٢٠١٠
١	المديرية العامة لتنفيذ مشاريع الري والاستصلاح	٣٤٣،٠	٥١٤،٥	٥١٤،٥	٤١١،٦
٢	المديرية العامة لتشغيل وصيانة مشاريع الري	١٧٠،٠	٢٥٥،٠	٢٥٥،٠	٢٠٤،٠
٣	المديرية العامة لتنفيذ أعمال صيانة المشاريع	٥٠،٠	٧٥،٠	٧٥،٠	٦٠،٠
٤	المديرية العامة للسدود والخزانات	٢٧٠،٠	٤٠٥،٠	٤٠٥،٠	٣٢٤،٠
٥	المديرية العامة للمساحة	٥،٠	٧،٥	٧،٥	٦،٠
٦	المديرية العامة لكري الأنهر	٤٠،٠	٦٠،٠	٦٠،٠	٤٨،٠
٧	المديرية العامة لحفر الآبار	٧٠،٠	١٠٥،٠	١٠٥،٠	٨٤،٠
٨	المديرية العامة للتصاميم الهندسية	٢٠،٠	٣٠،٠	٣٠،٠	٢٤،٠
٩	مركز إنعاش الأهوار	٣٠،٠	٤٥،٠	٤٥،٠	٣٦،٠
١٠	المديرية العامة لإدارة الموارد المائية	٢،٠	٣،٠	٣،٠	٢،٤
	المجموع	١٠٠٠،٠	١٥٠٠،٠	١٥٠٠،٠	١٢٠٠،٠

الخلل والملاحظات في وضع الأولويات:

ـ كانت الوزارة موفقة إلى حد بعيد في وضع الأولويات حسب الأنشطة،إذ إن شبكة الري بحاجة إلى توسيع يتناسب طردياً والحاجة لزيادة المساحات المزروعة اللازمة لتوفير الغذاء لأعداد السكان المتزايدة فضلاً عن تعرض الأراضي وخاصة في فترة الحصار إلى ضغط كبير وسوء استغلال أدى إلى ارتفاع معدلات الملوحة وانخفاض الغلة للدونم الواحد الأمر الذي يتطلب زيادة الإنفاق الاستثماري لشمول مساحات أوسع بالاستصلاح وإقامة شبكات البزل وتصريف المياه.

ـ يواجه العراق والمنطقة أزمة في المياه يستوجب الحفاظ على هذه الثروة واستغلالها وضمان عدم تبديدها وهذا يتطلب زيادة الاستثمار في مجال السدود والخزانات من أجل توفير الري المطلوب للزراعة فضلاً عن ارتباط هذا النشاط بغيره من الأنشطة وخاصة توليد الطاقة الكهرومائية التي يعاني العراق بأزمة مستعصية في مجالها.

ـ صيانة وتشغيل مشاريع الري هي الأخرى مهمة لاستمرار معدلات الزراعة الحالية وتحسين أدائها.

ـ ويأتي حفر الآبار مطلباً للتوسع في الاستزراع في المناطق والأراضي التي لا تسقى رياً.

ـ وهكذا فأن المشاريع كري الأنهر وإنعاش الاهوار ووضع التصاميم الهندسية أهمية كبيرة إلا إنها قد لا تبدوملحه في الأمد القصير وقد أخذت تخصيصات استثمارية للمباشرة بالاستثمارات الممكنة على ان يتم مستقبلاً شمولها باستثمارات أكبر وخاصة بعد عودة الحياة للاهوار وإقامة مشاريع عليها.

القطاعات الخدمية:

أولا: الاختلال:

تراجعت فاعلية قطاع الخدمات في العراق بعد العام ١٩٨٠ نتيجة تدمير البنية التحتية لهذا القطاع الحيوي خاصة في المجال الاجتماعي الذي يشمل الصحة والتعليم والنقل والاتصالات والثقافة والخدمات البلدية والإسكان والتخزين والتجارة الداخلية والحدائق والمتنزهات العامة وغيرها.

وان البيانات عن قطاع الخدمات في العراق مضللة إلى حد ما، وذلك بسبب تقلبات مساهمة القطاع الاستراتيجي (قطاع النفط) في الناتج المحلي والإجمالي فعندما تنتعش أسعار النفط وترتفع معها عوائد صادراته ترتفع مساهمته في الناتج المحلي بمعدل أسرع من مساهمة القطاعات الأخرى ومنها قطاع الخدمات التي تنتقل إليها آثار التمويل الواسع جراء تزايد إيرادات النفط بشكل مختل نتيجة تشوه هيكل الإنفاق الحكومي

لصالح النصبة والقصور وتعزيز الحكم ببناء أجهزة قامعة وشراء الذمم داخل العراق وخارجه وليس لصالح خدمات تقدم للمجتمع، فالمعروف عن قطاع الخدمات في العراق، وفي مجمل الدول الخليجية، انه قطاع طفيلي يعتاش ويتعكز على غيره من القطاعات المنتجة وبخاصة قطاع النفط وفي العراق فهوقطاع متخلف ويتضخم على حساب القطاعات السلعية، في حين يعد قطاع الخدمات في الدول المتقدمة من القطاعات الإستراتيجية والمساندة للقطاع السلعي، خاصة في مجالات التمويل والشحن والتأمين والتجارة الداخلية وتقنية المعلومات والاتصالات والنقل بأنواعه والمصارف والتخزين.

ثانيا: إصلاح الاختلال:

أ ـ معالجة هذا القطاع ضمن خطة متكاملة على مستوى الاقتصاد الكلي.

ب ـ امتصاص جزء كبير من العاطلين في هذا القطاع خاصة من الحاصلين على شهادات مهنية وعلمية من خلال معالجة البطالة ضمن إستراتيجية تعدها وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي ووزارة العمل والشؤون الاجتماعية والصناعة وخاصة تأسيس دائرة معنية بالصناعات الصغيرة والمتوسطة ورفدها بقانون خاص أو إجراءات عملية بالاستفادة من تجارب الدول

الأخرى.

ت ـ تحسين نظام التعليم في العراق والمواءمة بين التعليم وسوق العمل.

العمل على جعل قطاع الخدمات قطاعاً مسانداً للقطاعات السلعية من خلال تطوير فروعه بما ينسجم وتطورات مثيلها من الدول المتقدمة بإدخال تقنيات الاتصال الحديثة وتقنية المعلومات والآلات والمعدات المتطورة خاصة في الشحن والتخزين والمعاملات المالية.

قطاع النقل:

يضم هذا القطاع (٤٠٦٩٠) كم من ألطرق، ومطارين دوليين وثلاثة مطارات محلية، وستة موانئ للبضائع، وميناءين للنفط و(٢٤٥٦كم) من السكك الحديد وتغطي الطرق المعبدة حوالي(٧٠٪) من الطرق البرية في العراق، وهذا يتطلب إيجاد مشاريع مهمة في مجالات مختلفة من قبيل الكري في ميناء أم قصر وما حوله وإزالة الغوا رق في شط العرب وميناء أم قصر، إعداد خطة لرفع كفاءة وفاعلية الإجراءات المؤسسية للموانئ والطرق المائية الداخلية، تطوير نظام النقل بالحافلات وخطوط السير، إعادة تأهيل وتجديد محطات سكك الحديد وصيانتها وإدامتها،

تحديث مركز التدريب لغرض تطوير مهارات العاملين في سكك الحديد، إعداد إستراتيجية للسكك الحديد لتقييم الوضع الحالي من اجل فسح المجال لمساهمة القطاع الخاص في تقديم الخدمات، تطوير المطارات وإستراتيجية الطيران المدني وإعداد خطة شاملة لتنظيم الخدمات والإجراءات المستقبلية مع إمكانية إناطة إدارة المطارات إلى القطاع الخاص، تطوير برامج لخصخصة بعض الأنشطة في القطاع خاصة في مجال الاتصالات والنقل الجوي والبري والبحري، إعادة تدريب الكادر الإشرافي والتشغيلي خاصة في الأنشطة المتوقفة مثل الطيران المدني والملاحة البحرية.

تقدر الكلف الاستثمارية لقطاع النقل والاتصالات بحدود ٣٧ مليار دولار موزعة على النشاطات الرئيسية وكما مبين في الجدول رقم (٢١)

الجدول رقم (٢١)

الاستثمارات المطلوبة في مشاريع النقل للأعوام ٢٠٠٧-٢٠١٠
(مليون دولار)

اسم المشروع	السنوات			
	٢٠٠٧	٢٠٠٨	٢٠٠٩	٢٠١٠
مشاريع النقل المائي	١٩٥،٠	١٩٥،٠	١٩٥،٠	١٩٥،٠
مشاريع السكك الحديد	٣٩٧٥،٠	٣٩٧٥،٠	٣٩٧٥،٠	٣٩٧٥،٠
مشاريع الطيران المدني	١٣٦٥،٠	١٣٦٥،٠	١٣٦٥،٠	١٣٦٥،٠
مشاريع الشركة العامة للموانئ	١٨١٥،٠	١٨١٥،٠	١٨١٥،٠	١٨١٥،٠
مشاريع شركة الضلال	٤٢،٨	٤٢،٨	٤٢،٨	٤٢،٨
مشاريع الخطوط الجوية الداخلية	٤٠،٥	٤٠،٥	٤٠،٥	٤٠،٥
مشاريع الشركة العامة لنقل الركاب	٢٦،٣	٢٦،٣	٢٦،٣	٢٦،٣
مشاريع الشركة العامة للنقل البري	١٣،٥	١٣،٥	١٣،٥	١٣،٥
مشاريع الهيئة العامة للأنواء الجوية	٣١،٥	٣١،٥	٣١،٥	٣١،٥
المجموع	٧٥٠٠،٠	٧٥٠٠،٠	٧٥٠٠،٠	٧٥٠٠،٠

الخلل والملاحظات في وضع الأولويات:

ـ حظيت مشاريع السكك والموانئ والطيران المدني الأولوية لاعتبارات منطقية أهمها:

أ. التضرر الكبير الذي أصاب هذه الأنشطة وخاصة الطيران المدني نتيجة فرض الحصار الجوي وحجر الأسطول الجوي

العراقي خارج العراق وتعرضه للتدمير فضلاً عن تدمير البنى التحتية للمطارات والموانئ نتيجة الحروب في شط العرب وعدم الصيانة وتخلق خطوط سكك الحديد.

ب. عدم ولوج القطاع الخاص لمثل هذه الأنشطة وبقاؤها بيد الدولة يرتب عليها زيادة استماراتها.

ج. تساهم هذه الأنشطة في تفعيل التوجهات الجديدة للعراق المتمثلة بحرية السفر وحرية التجارة والانفتاح على العالم.

ـ انسحاب الدولة من النقل العام البري ونقل الركاب لإفساح المجال للقطاع الخاص ان يساهم فيها بفعالية هي جزء مهم من برنامج التحول والإصلاح الاقتصادي،لذلك كانت لا تحضى بالأولوية ولكن كان يفترض تأهيل شركات النقل العامة ورفع كفاءتها في الأمد القصير لضمان تهافت المستثمرين عليها عند إقرار خصخصتها،عليه كان يفترض رصد مبالغ أكبر للمشاريع الاستثمارية فيها.

قطاع الاتصالات:

يشمل هذا القطاع خدمات البريد، والشبكة الدولية التي هي متخلفة جداً وتتطلب تعزيز شبكة الاتصالات في جميع المحافظات، ولتحقيق ذلك، يحتاج هذا القطاع إلى استثمارات كبيرة وتغيير في الهيكل الإداري والتنظيمي من اجل رفع كفاءة

ومستوى الخدمات وبإمكان العراق معالجة مشاكل هذا القطاع باعتماد آخر المستجدات التكنولوجية في هذا المجال وإيجاد المناخ الملائم من خلال إتباع السياسات المناسبة ووضع الإطار التنظيمي الملائم، ومن المشروعات المطلوبة، إعادة بناء وتوسيع البدالات الحالية وشبكات التوزيع المحلية، والمباشرة بالأعمال المدنية المطلوبة من اجل الوصول إلى كثافة للخدمة الهاتفية وإنشاء شبكة حديثة ومتكاملة للاتصالات البعيدة مع ضمان الاتصال الدولي، والجدول رقم (٢٢) يوضح الاستثمارات المطلوبة.

الجدول رقم (٢٢)

الاستثمارات المطلوبة في مشاريع الاتصالات للأعوام ٢٠٠٧ـ٢٠١٠ (مليون دولار)

اسم المشروع	السنوات			
	٢٠٠٧	٢٠٠٨	٢٠٠٩	٢٠١٠
تجهيز ونصب بدالات بسعة (١٢٠٠)ألف رقم مع منظومة	٧٣،٠	٧٣،٠	٤٩،٠	٤٩،٠
تجهيز كابلات وملحقاتها وتنظيم شبكات سعة (١٦٠٠) ألف خط	١٢٤،٥	١٢٤،٥	٨٣،٠	٨٣،٠
هواتف نقالة سعة (١٥٠٠)ألف مشترك	٩٨،٠	٩٨،٠	٦٦،٠	٦٦،٠
تجهيز (٤٠٠٠) هاتف عمومي يعمل بالطاقة.	١،٠	١،٠	١،٠	١،٠
منظومة وطنية للاتصالات عبر الأقمار الصناعية	٢،٠	٢،٠	١،٢	١،٢
إيصال البث التلفزيوني والإذاعي إلى مدينة الفاو	٠،٦	٠،٦	٠،٤	٠،٤
ربط مكاتب خاصة والفروع الأخرى	٠،٣	٠،٣	٠،٢	٠،٢
المجموع	٣٠٠،٠	٣٠٠،٠	٢٠٠،٠	٢٠٠،٠

الخلل والملاحظات في وضع الأولويات:

ـ الأنشطة الثلاثة الأولى مهمة وكانت الوزارة موفقة في اختيارها من أجل توسيع المساحات التي تغطيها خدمة الاتصالات وتحسين نوعية الخدمة سواء للهواتف الأرضية أو النقالة.

ـ لم تعط الوزارة أولوية لموضوع المعلوماتية وشبكة الانترنيت والتوسيع في الربط المحوري لمؤسسات الدولة والوحدات الإدارية والإقليمية والمحافظات الأمر الذي يسهل عمل(الحكومة الالكترونية) ويقلل من الروتين الإداري ويسرع انجاز العمل وتحسين الأداء.

قطاع الطرق والجسور:

منذ الحرب العراقية الإيرانية لم تبذل الحكومة جهود في مجال الاستثمار في الطرق والجسور باستثناء المناطق الحدودية الرابطة بين مختلف جبهات القتال دعما للمجهود الحربي وهي الآن خارج الاستخدام في الغالب لعدم وجود حاجة لها، عليه فان تزايد السكان والسيارات يستوجب تأهيل الطرق والجسور القديمة وإنشاء أخرى جديد للمساهمة في تطوير قطاع، وحسب إستراتيجية التنمية الوطنية في تقدير المشاريع

الاستثمارية تم توزيع الاستثمارات على الأنشطة كما مبين في الجدول رقم (٢٣).

الجدول رقم (٢٥)

الأعمار (الطرق والجسور) (مليون دولار)

اسم المشروع	السنوات			
	٢٠٠٧	٢٠٠٨	٢٠٠٩	٢٠١٠
إكمال الممر الثاني لطريق المرور السريع ديوانية ـ ناصرية	١٨٢،٠	١٨٢،٠	١٨٢،٠	١٨٢،٠
طريق المرور السريع رقم (٢)	١٦٦،٥	١٦٦،٥	١٦٦،٥	١٦٦،٥
طرق شريانية وحدودية	١٢٤،٥	١٢٤،٥	١٢٤،٥	١٢٤،٥
ممرات ثانية للطرق المبلطة	٣١١،٠	٣١١،٠	٣١١،٠	٣١١،٠
تحويلات الطرق خارج مراكز المدن	٧٢،٠	٧٢،٠	٧٢،٠	٧٢،٠
معالجة التقاطعات مع الطرقق والسكك	١٥،٠	١٥،٠	١٥،٠	١٥،٠
الطرق الريفية	٥٠،٠	٥٠،٠	٥٠،٠	٥٠،٠
تأهيل الطرق المبلطة	٨٠،٠	٨٠،٠	٨٠،٠	٨٠،٠
اكمال الجسور	١٢،٠	١٢،٠	١٢،٠	١٢،٠
استبدال الجسور العائمة بجسور ثابتة	٤١،٠	٤١،٠	٤١،٠	٤١،٠
جسور جديدة	١٤٥،٠	١٤٥،٠	١٤٥،٠	١٤٥،٠
مشاريع الأمانة	٣٠٢،٠	٣٠٢،٠	٣٠٢،٠	٣٠٢،٠
المجموع	١٥٠٠،٠	١٥٠٠،٠	١٥٠٠،٠	١٥٠٠،٠

الخلل والملاحظات في وضع الأولويات:

ـ مع تزايد عدد السيارات وازدحام الطرق ذات الممر الواحد

بين المحافظات وبغية تفادي حوادث المرور يبدو من الأهمية إنشاء ممرات ثانية للطرق المبلطة،على ان يقتصر ذلك في الأمد القصير على الطرق الرئيسية بين المحافظات إذ إن استحداث طرق مبلطة جديدة قد يبدو أكثر جدوى في الأمد البعيد.

ـ أمانة بغداد مشاريعها ذات أولوية حيث الكثافة السكانية لبغداد العاصمة ويفترض أن تكون الطرق والجسور على أفضل ما يكون لتفادي الازدحام.

ـ أرى ضرورة استحداث طرق مرورية سريعة أخرى وخاصة من مركز بغداد باتجاه المقتربات التي تربط المحافظات.ومن مراكز بعض المدن المكتظة باتجاه الأطراف.

ـ الجسور الجديدة مهمة أيضا لتسهيل انسيابية النقل وتقليل الكلف والطرق الحدودية مهمة في خفض تكاليف السلع المستوردة وتسريع الانفتاح الاقتصادي.

ـ يفترض أن تعطى أولوية أكبر للطرق الريفية لتسهيل ربط القطاع الزراعي بالقطاعات الأخرى وتقليل كلف السلع الزراعية وخفض سعرها يؤدي إلى تحسن مستوى معيشة الناس.

القطاع السكني:

يواجه العراق مشكلة خطيرة في تزايد معدلات الطلب على

الوحدات السكنية حيث لم ينم عرض هذه الوحدات بنفس معدل نمو السكان منذ مطلع الثمانينات والى اليوم،وتقدر الفجوة بين عرض الوحدات السكنية والطلب عليها بحدود (٢) مليون وحدة سكنية تحتاج إلى بضع مليارات الدولارات للاستثمار فيها،هذا الأمر انعكس أيضا في كثافة سكانية عالية في مختلف الأحياء الحضرية مارست ضغطاً كبيراً على الخدمات العامة وشبكات المياه والصرف الصحي والكهرباء والطرق والجسور ليكون ذلك سبباً في تسارع اندثار البنى التحتية وتعرضها للتجاوز والتخريب وحصول تدني كبير في ظروف السكن والشروط اللازمة للبيئة المحيطة به. ولابد من تطوير التشريعات الخاصة بهذا القطاع وتوسيع نطاق الإقراض العقاري، الخطة لهذا القطاع المتضمنة في إستراتيجية التنمية الوطنية قدرت الاستمارات المطلوبة للفترة(٢٠٠٧-٢٠١٠) بحدود (٥٢) مليار دولار تكفي لبناء مليون وحدة سكنية،أي قادرة على سد نصف الفجوة المقدرة. وهو قطاع جاذب للاستثمار الخاص المحلي والأجنبي ويمكن أن يحرك عجلة الاقتصاد ويمتص الكثير من البطالة من خلال ارتباطات هذا القطاع الأمامية والخلفية بأنشطة وقطاعات أخرى.ويتضح من الجدول رقم (٢٤) يوضح أن وزارة الإسكان والأعمار وجهت تخصيصات الاستثمارية وفق الأولويات الآتية:

الجدول رقم (٢٤)

مشاريع وزارة الأعمار والإسكان في موازنة ٢٠٠٧

مشاريع	الكلفة الكلية	التخصيص السنوي
شبكة الطرق	٨٣٣١٥٠	١١٤٨٠٠
الجسور والانفاق	٣٢٣٥٠٠	٤١٤٢٠
الدراسات والتصاميم	١٠٥٠٠	٦٦٧٠
أعادة الاعمار	٣٦٢٠٠	٧١١٠
المباني والخدمات	٢١٢٣٥٠،٥	٤٥٢٢٣
مشاريع الاسكان	٦٧١٩٨٠	١٣٠٠٠٠
ابنية المدارس	٢١٠٠٣٢	٧٥٠٠٠

الملاحظات حول ترتيب الأولويات:

ـ كان يفترض أعطاء مشاريع الإسكان الأولوية الأولى كونها تتعلق بشكل مباشر بحياة الإنسان ضمن الاحتياجات الأساسية،من أجل سد فجوة الكبيرة بين عرض الوحدات السكنية والطلب عليها.

ـ شبكة الطرق هي الأخرى مهمة ويفترض أن تأتي بعد مشاريع الإسكان،لكونها النشاط الذي يعزز من مرونة التبادل التجاري وممارسة الأنشطة الاقتصادية.

ـ كما يفترض أن تحتل المباني والخدمات أولوية تسبق الجسور والإنفاق،كون المباني الخدمية تساهم بشكل فاعل في تقديم

الخدمات للأفراد بشكل أكثر كفاءة ومرونة رغم أهمية الجسور والإنفاق إلا أنها ليست ملحة بشكل عام وان كانت قد تبدو مكملة لمجال شبكة الطرق التي احتلت المرتبة الأولى وكان لدينا تحفظ على هذا التخصص من الناحية الاقتصادية وإلا انه قد يبدو منطقياً من الناحية الفنية.

ـ جاءت أبنية المدارس في المرتبة التالية للتخصصات واعتقد أنها مهمة وتنسجم مع متطلبات التطوير قطاع التعليم،وتليها تخصيصات إعادة الأعمار لبنية الوزارة.

قطاع الماء والمجاري:

تبين لنا خلال المفردات السابقة إن القطاع الخاص كان مهيمنا في مجال دور السكن، حيث منذ مطلع الثمانينات صار الأهالي يبنون دورهم وفق مواصفات جيدة في الأحياء والتجمعات السكنية الجديدة، إلا إن الظروف المحيطة بالسكن والتي تمثل مسؤولية الدولة توفيرها من خلال تقديم الخدمات العامة التي ينفق عليها من النفقات العامة لم تجار التطور في بناء الدور فتبقى الأحياء مفتقرة لشبكات المجاري وشبكات الماء الصالح للشرب والمتنزهات والطرق المعبدة والكهرباء كون الدولة توجه إنفاقها العام نحو الحروب وتهمل الخدمات العامة،

الأمر الذي تسبب في إيجاد نقصاً حاداً في مشاريع المياه والصرف الصحي، مما يترتب عليه آثار صحية وكلف اجتماعية بالتبعية. وتقدر الكلف الاستثمارية حسب إستراتيجية التنمية الوطنية كما مبينة في الجدول رقم (٢٥)

الجدول رقم (٢٥)

الكلف الاستثمارية لقطاع الماء والصرف الصحي للسنوات ٢٠٠٧ـ٢٠١٠

(مليون دولار)

المشاريع	٢٠٠٧	٢٠٠٨	٢٠٠٩	٢٠١٠
الماء الصافي	٥١٢	١٠٣٤	٩٢٤	٦٥٥
الصرف الصحي	٩١٢	٨٨٠	١١١٥	٢٠٨٠
المجموع	١٤٢٤	١٩١٤	٢٠٣٩	٢٧٣٥

القطاع الصحي:

بدأ التراجع في الخدمات الصحية نتيجة للحرب والحصار والحكم الدكتاتوري، متزامناً مع انتشار الأمراض وسوء التغذية وتدني خدمات الماء الصالح للشرب وخدمات الصرف الصحي والكهرباء والسكن وهي عوامل ذات تأثير مباشر على صحة الإنسان، والأخيرة ذات تأثير مباشر في تدني فعالية الفرد في ممارسة نشاطه الاقتصادي وبالتبعية تدني مستوى الدخل والمعيشة يكون سبباً لتدهور صحي أكبر،وتتضمن الخطة

الاستثمارية للقطاع الصحي إيجاد نظام صحي يكون الفرد فيه مركز الاهتمام الأول ويجعله مسئول عن صحته من خلال إشراك الناس في منظومة خدمات صحية متكاملة من حيث الرعاية الصحية الأولية والاستقلال الذاتي للإدارة الصحية وتحسين نوعية الخدمات من خلال مواجهة الاحتياجات العاجلة وبناء القدرات وتطوير البنى التحتية للقطاع.

يتضح من الجدول رقم (٢٦) إن الأولويات المعتمدة في هـذا القطاع للمشاريع الاستثمارية.

المشاريع	٢٠٠٧	٢٠٠٨	٢٠٠٩	٢٠١٠
مشاريع المستشفيات	١٨٧٧	٢٦٩٠	٣٧١٠	٣٩٢٣
مراكز صحية متطورة	٤٨٨	٥٠٤	٥٣٦	٤٧٢
مراكز صحية فرعية	١٢٢	١٢٦	١٣٤	١١٨
عيادات طبية متنقلة	١٣	١٢	١٠	١٥
المجموع	٢٥٠٠	٣٣٣٢	٤٣٩٠	٤٥٢٨

الملاحظات حول ترتيب الأولويات:

ـ طالما ان الحاجات الملحة تمول من الموازنة التشغيلية في الغالب مثل الأدوية والمستلزمات،فأن توجيه الاستثمارات نحو البنى التحتية للقطاع أمر سليم،وقد أعطيت الأولوية في ذلك لبناء المستشفيات.

ـ المراكز الصحية المتطورة هي الأخرى مهمة في تقديم

الرعاية الأولوية وتخفيف كلف الخدمات الصحية عن كاهل المواطنين،وكذا الأمر بالنسبة للمراكز الصحية الفرعية المنتشرة في الوحدات السكنية الأصغر،وقد رتبت بشكل معقول ضمن الأولويات.

ـ العيادات الطبية المتنقلة تمثل حلاً سريعاً للحاجات الملحة التي يعاني منها الناس،ولأنها لا تمثل حالة إستراتيجية لكن الاعتماد عليها في توسيع الطاقة الإنتاجية للخدمات الصحية فقد جاء في أخر أولويات الإنفاق.

قطاع التعليم:

بعد نظام التعليم من أفضل الأنظمة في الشرق الأوسط حتى عام ١٩٨٠ ووصول صدام إلى السلطة والدخول في الحرب مع إيران وعسكرة الاقتصاد وحصول ندوة في التمويل وتسييس نظام التعليم وهجرة الكثير من الأدمغة العراقية، وقد ورث النظام الجديد بعد عام ٢٠٠٣ تركه ثقيلة في هذا القطاع كما هو حال بقية القطاعات الإنتاجية والخدمية،حيث ٣٩٪ من سكان الريف أميين و٢٢٪ من السكان البالغين لم يلتحقوا بالمدارس و٩٪ منهم فقط أكملوا الدراسة المتوسطة،أما الأمية بين النساء فتصل إلى ٤٧٪، إن إعادة مستوى الخدمات التعليمية إلى ما

كانت عليه يعد هدفاً لعملية الأعمار خلال سنوات الخطة الاستثمارية للفترة(٢٠٠٧ ـ٢٠١٠)، إن ذلك يحتاج إلى (٦٠٠) مليون دولار لكل سنة توزيع على مشاريع الاستثمارية لوزارتي التربية والتعليم العالي والبحث العلمي.

يتضح من الجدول رقم (٢٧) إن توزيع هذه التخصيصات جاء وفق الأوليات الآتية:

الجدول رقم (٢٧)
الكلف الاستثمارية لقطاع التعليم ٢٠٠٧ـ٢٠١٠ (مليون دولار)

المشاريع	٢٠٠٧	٢٠٠٨	٢٠٠٩	٢٠١٠
مشاريع رياض الأطفال	١٣٨،٠	١٣٨،٠	١٣٨،٠	١٣٨،٠
مشاريع التعليم الابتدائي	٢١٠،٠	٢١٠،٠	٢١٠،٠	٢١٠،٠
مشاريع التعليم الثانوي	١٩٢،٠	١٩٢،٠	١٩٢،٠	١٩٢،٠
مشاريع التعليم الجامعي	٨٠،٠	٨٠،٠	٨٠،٠	٨٠،٠
المجموع	٦٠٠،٠	٦٠٠،٠	٦٠٠،٠	٦٠٠،٠

الملاحظات حول ترتيب الأولويات:

ـ عندما بدأ التدني في مستويات الدخول في العراق وازدياد أعداد العوائل التي فقدت معيلها،كان أثر ذلك بالغاً على الأجيال من صغار السن حيث لم تتح لهم فرصة للتعليم وظهور مشكلة التسرب من التعليم وتشغيل الصغار عليه فأن إعطاء الأولوية لمشاريع التعليم الابتدائي كان موفقاً.

ـ كذلك التعليم الثانوي قد تأثر بدرجة أكبر من التعليم الجامعي على اعتبار إن مخرجات الثانوية قبل ١٩٨٠ قد استطاعت ان ترفد الجامعات بالطلبة ومن ثم الأساتذة،وعليه فأن أعطاء الأولوية للتعليم الثانوي ثم الجامعي كان موفقاً أيضا.

ـ مشاريع رياض الأطفال أقل أهمية في المجتمعات المتخلفة لأن معظم النساء هن رباب بيوت ولا توجد حاجه ملحه لإرسال أطفالهم إلى الروضة رغم أهميتها في بناء السلوك الاجتماعي لدى الأطفال.

إن الاختلالات القطاعية في اقتصاد العراق تستوجب خطة استثمارية متقنة تكون قادرة على تحقيق متطلبات التنمية الاقتصادية من خلال ترتيب الأولويات والاتفاق على الأهداف المطلوب تحقيقها، ومع ما يرد من تحفظات على إستراتيجية التنمية الوطنية التي قد تكون أعدت على عجل، نرى ضرورة الشروع بوضع خطة خمسية للتنمية تشترك فيها أطراف متعددة حكومية ومنظمات وقطاع خاص تستوعب ما متضمن في الإستراتيجية قيد التقويم وتتولى سد الثغرات والنواقص المشخصة فيها يمكن أن نحدد ملامحها الأساسية بالاتي:

رابعا: ملامح الخطة الخمسية المقترحة:

أهمية وضع الخطة الخمسية:

ونحن نلتمس الطريق لإنقاذ العراق من براثن الفقر والتخلف والاختلالات الهيكلية الاقتصادية منها والاجتماعية والإدارية نحتاج إلى أطر قد تكون دقيقة في المجالات التي يمكن التعاطي معها بمضبوطية عالية وقد تكون واسعة وتحتمل استيعاب التطورات في مجالات غير منضبطة يخضع جزء كبير من سلوكها للجانب العشوائي من المعادلة. والسبيلين يندرجان في أطار التخطيط المرن في بلدان حديثة الاستقلال أو التي تواجه سلوكيات مضطربة في مختلف متغيراتها الاقتصادية والاجتماعية كما هو الحال في العراق، ومن هذا المنطلق تأتي أهمية وضع خطة خمسية استجابة لمجموعة من الاعتبارات أهمها:

١ـ لازالت الإيرادات النفطية هي المهيمنة تمويل الموازنة العامة للدولة وفي نسبة مساهمتها في الناتج المحلي الإجمالي، وهذه الإيرادات تدار من قبل الحكومة، الأمر الذي يجعل الحكومة ملزمة بتمويل عمليات الأعمار والتنمية في القطاعات الاقتصادية الأخرى وهذا لا يتم إلا وفق خطة توضع من قبل المركز وتنفذ لا مركزياً من خلال الاهتداء بمؤشرات الخطة.

٢ـ لازالت الهياكل المالية والإدارية والتنظيمية الموروثة

للقطاع الخاص غير قادرة على التأثير الفاعل وتحريك الاقتصاد العراقي وهذا يستوجب خطة للنهوض به.

٣ـ لازالت آليات اقتصاد السوق غير عاملة بشكل مهم لعدم توفر شروط عمل تلك الآليات من حيث البناء التشريعي والبيئة المؤسسية الملائمة والسلوك التنافسي والرشادة الاقتصادية، وهذا يحتم على الحكومة وضع مؤشرات في خطة خمسية للاهتداء بها.

٤ـ لازالت الهياكل الإدارية والمؤسسية للدولة العراقية مترهلة وضعيفة الأداء وتعتمد القرارات الجزافية الآنية غير المدروسة الأمر الذي ينعكس سلباً في برنامج الإصلاح الاقتصادي ويبقى الاقتصاد يدور في حلقات الفقر المغلقة، الأمر الذي يستوجب وضع خطة خمسية تلزم الإدارات بتحقيق أهداف الخطة وفق جداول زمنية معينة. فضلاً عن اعتبارات أخرى لا مجال لذكرها.

من يتولى وضع الخطة ؟:

ان ذلك من مهام وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي بالتنسيق مع الوزارات والهيئات غير المرتبطة بوزارة من خلال الاضطلاع بمهمة وضع الملامح والأهداف العامة للخطة والاشتراك في مراحل الإعداد المختلفة.

ما هي الأطر والظروف المحددة للخطة؟:

ان ظروف العراق الحالية تضع سقوف وأرضيات تحد من مرونة الجانب المهني لدى واضع الخطة، حيث تقييد بعض الآليات لديه وتحدد بعض الأهداف الأمر الذي يدفع باتجاه مؤشرات مرنة أقل دقة وأكثر هلامية تعتمد كثيراً على البيانات المحسوبة بدرجة وثوق قليلة والتوقعات العقلانية التي تدخل الكثير من المتغيرات الطارئة في النموذج، ومن أهم الأطر المقيدة للخطة هي:

١ـ الظروف الأمنية التي تتحكم بها التطورات الميدانية ومدى القدرة في إدامة زخم المعركة ضد الإرهاب.

٢ـ الظروف الاجتماعية القاسية المتمثلة بوجود ثلث الشعب العراقي دون خط الفقر وتزايد أعداد المهجرين والنازحين وضحايا العمليات الإرهابية من أيتام وأرامل.

٣ـ التحولات الاقتصادية والانتقال من اقتصاد مخطط مركزياً تهيمن عليه الدولة وما يترتب عليه من ارث ثقيل في المؤسسات العامة الخدمية والإنتاجية المنهارة والانتقال إلى اقتصاد السوق الذي يحركه القطاع الخاص وموجه من قبل الحكومة ليس وفق أسلوب القرارات الآمرة وإنما وفق سياسات

مالية ونقدية وتجارية وتنموية تمسك بخيوط الامتيازات والكوابح لتخلق بينها تناغماً مرغوب يدفع سلوك الأفراد الاقتصادي لتحقيق أهداف مرغوبة لدى الحكومة وجزء من إستراتيجيتها الشاملة.

٤ـ التحول في نظام الحكم من الإدارة المركزية إلى الفدرالية والحكم المحلي للأقاليم والمحافظات، الأمر الذي يقيد الخطة الخمسية المعدة من قبل المركز بقيد مشروطية استيعاب أولويات الأقاليم والمحافظات وفق ما يراه المخطط في الأقاليم والمحافظات وفي نفس الوقت تحقيق التنمية المتوازنة، وهذا الأمر قد يجعل إستراتيجية التنمية في العراق هجينة وعليها أن توفق بين عدة نظريات وتجارب تنمية معروفة في العالم.

٥ـ التزامات العراق تجاه صندوق النقد الدولي واتفاقية (SBA) التي لا يمكن التراجع عنها ولها جداول زمنية وحققت للعراق مكاسب في مجال إلغاء المديونية ، فضلاً عن التزاماته تجاه البنك الدولي للأعمار والتنمية.

٦ـ التزامات العراق تجاه وثيقة العهد الدولي وما يترتب عليها من إجراءات يفترض أن تتخذها الحكومة إيفاء بالتزاماتها تجاه الأمم المتحدة والدول الموقعة على الوثيقة، وما ينجم عن ذلك من تداعيات وأثار قد تكون دافعة أو مقيدة لعملية التنمية

ولكنها بالتأكيد تمثل قيد على مهنية ومنهجية واضع الخطة.

المبادئ الأساسية للخطة:[1]

١ـ **الواقعية**: بمعنى أن يتم تشخيص الواقع بشكل دقيق وتحديد سبل الارتقاء به بما يتلاءم وإمكانيات التنفيذ لكي لا تكون الخطة طموحة أكثر من اللازم ولا يكمن تنفيذها.

٢ـ **الشمولية**: أي أن تغطي كل مصادر التمويل الممكنة وإمكانيات التنفيذ المتاحة وأن تكون شاملة في أهدافها وأثارها المرجوة اقتصاديا واجتماعيا وأن تتناغم ومتطلبات التنمية المستدامة.

٣ـ **المرونة**: يجب أن تكون الخطة مرنة إلى الحد الذي تستوعب فيه قدراً مهماً من التحولات والالتزامات والأزمات المحتملة، وأن توضع لها آليات مرنة وأهداف مرنة بنسبة معقولة إلى الحد الذي يحافظ على أطر الخطة والالتزام بها وعدم العودة

(١) ينظر في ذلك:
ـ د. عمر محي الدين، التنمية والتخطيط الاقتصادي، دار النهضة، بيروت، ١٩٧٥.
ـ د. مجيد مسعود، المفاهيم الأساسية للعملية التخطيطية، المعهد العربي للتخطيط، الكويت، ١٩٨٩.
ـ د. مجيد مسعود. المفاهيم الأساسية للعملية التخطيطية، المعهد العربي للتخطيط، الكويت، ١٩٨٩.

إلى حالة الفوضى والمشاريع الجزافية واللاخطة.

٤ـ **التكامل والاتساق**: أي ان تكون أجزاء الخطة متكاملة ومترابطة في الأهداف والوسائل.

٥ـ **المزاوجة بين الإلزام والديمقراطية**: أي الإلزام بالقرارات المتخذة من قبل جهة واحدة تضع الخطة الخمسية وتتولى تنفيذها. دون الإخلال بمبدأ الديمقراطية والمشاركة والشفافية في وضع المشاريع الإستراتيجية وأولويات تنفيذها في الخطة الخمسية.

٦ـ **توفير الكوادر التخطيطية المتخصصة**: أي أجراء التدريب للكوادر التخطيطية لتزويدها بإمكانية التعاطي مع التحولات الاقتصادية الجديدة والأطر المقيدة للخطة.

٧ـ **الاستمرارية**: أي أن تكون للخطة القدرة على الاستمرار سواء بتمديد سنوات الخطة أو التداخل مع خطط مستقبلية لاحقة أو مكملة فضلاً عن إمكانية التجزئة للخطة إلى خطط مرحلية بما يتضمن عدم حصول خطط ومشاريع مبتورة تنعكس سلباً علي عملية التنمية وان تكون الخطة المستمرة داعمة لمتطلبات التنمية المستدامة.

بعض ملامح الأهداف الإستراتيجية للخطة الخمسية:

١ـ زيادة الناتج المحلي الإجمالي بنسبة مستهدفة يقررها

المخطط.

٢ـ تنويع القاعدة الإنتاجية من خلال زيادة مساهمة القطاعات الإنتاجية في الناتج المحلي الإجمالي بنسبة مستهدفة يقررها المخطط.

٣ـ توفير الخدمات العامة الأساسية بنسبة مستهدفة يقررها المخطط، كالتعليم، الصحة، الماء، الكهرباء، المجاري، النقل، الاتصالات.

٤ـ تطوير البنى التحتية بنسبة مستهدفة يقررها المخطط، المتعلقة بالطرق والجسور والموانئ والمطارات وشبكات الري والبزل واستصلاح التربة وغيرها.

٥ـ خفض معدلات البطالة بنسبة مستهدفة يقررها المخطط في ضوء المشاريع الممكن تنفيذها وقدرتها على خلق فرص عمل وامتصاص البطالة.

٦ـ خفض معدلات التضخم بنسبة مستهدفة يقررها المخطط مع الأخذ بالاعتبار ان كل عملية تنمية يصاحبها معدل تضخم غير مقلق.

٧ـ تصحيح هيكل الأستيرادات الاستهلاكية بنسبة مستهدفة يقررها المخطط علما ان ذلك سوف يصاحب التوسع في الاستثمار الذي يحتاج إلى مدخلات أجنبية كما انه سوف يشجع منتجي

السلع النهائية المحليين على التوسع لإشباع جزء من الطلب الاستهلاكي المحلي فيتحقق الهدف.

٨ـ تنويع هيكل الصادرات لصالح الصادرات غير النفطية وتنويع مصادر الحصول على النقد الأجنبي.

٩ـ زيادة معدل دخل الفرد إلى حد معين يكون كفيلاً بتخفيض معدلات الفقر وتحسين ظروف العيش.

خامسا: توزيع الإيرادات النفطية في ظل الدستور أداة لمعالجة التشوه الهيكلي[1]:

١ـ تذكر المادة (١١١) من الدستور العراقي أن (النفط والغاز هو ملك كل الشعب العراقي في كل الأقاليم والمحافظات) وهذا يعني ان كل نفط العراق هو ملك كل شعب العراق، ولا تعني هذه المادة كما يفسرها البعض أن النفط والغاز في إقليم ما أو محافظة ما هو ملك الشعب العراقي في ذلك الإقليم أو تلك المحافظة، فالصيغة عامة شاملة لا تقبل التأويل.

٢ـ تذهب المادة (١١٢) من الدستور إلى التفريق بين الحقول الحالية والمستقبلية من حيث الإدارة والتوزيع. وكما يلي:

(١) د. عبدالحسين محمد العنبكي، الموازنة العامة الفدرالية والتوزيع الأمثل للإيرادات النفطية العراقية، بحث قيد النشر، مجلة كلية الإدارة والاقتصاد، الجامعة المستنصرية.

أ) من حيث الإدارة:

ـ الحقول الحالية:

أن إدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية تقوم بها الحكومة الاتحادية مع حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة وهذا يعني ان الإدارة ابتدءا تقوم بها الحكومة الاتحادية ولان الحكومة الاتحادية تمارس الإدارة من خلال شركة أم (قابضة) لها فروع (شركات وليدة) في الأقاليم والمحافظات، فأن الحكومة المركزية من خلال شركتها الأم ومن خلال فرعها في الإقليم تتولى إدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية حصراً في ذلك الإقليم.

ـ الحقول المستقبلية:

فأن الدستور لم يذكرها أصلاً واكتفى بذكر الحقول الحالية، وبذلك أراد الإيحاء أن الحقول المستقبلية سيتم استكشافها أبتداءاً من قبل الشركات الفرعية الوليدة التابعة للأقاليم والمحافظات التي تمارس الاستكشاف بنفسها أو من خلال التعاقد مع شركات أجنبية لهذا الغرض حصراً وسيكون إدارة هذه الحقول مستقبلاً منوطاً بالشركة الفرعية التابعة للأقاليم المكتشف الحقل الجديد فيها، ولان الشركة الفرعية تابعة للشركة الأم، فأن عملية الإدارة تبقى للحكومة الاتحادية مع حكومات الأقاليم والمحافظات شأنها شأن الحقول الحالية.

ب ـ من حيث التوزيع:

تذكر المادة (١١٢) الأتي: (على ان توزع وارداتها بشكل منصف يتناسب مع التوزيع السكاني في جميع أنحاء البلاد مع تحديد حصة لمدة محددة للأقاليم المتضررة، والتي حرمت منها بصورة مجحفة من قبل النظام السابق، والتي تضررت بعد ذلك، بما يؤمن التنمية المتوازنة للمناطق المختلفة من البلاد، وينظم ذلك بقانون).

ويمكن استنباط الأتي من هذه المادة فيما يتعلق بالتوزيع موضوع البحث:

* توزيع الإيرادات النفطية بشكل منصف على جميع أنحاء البلاد.

* **التوزيع السكاني**: حيث اعتبر معيار الكثافة السكانية في الأقاليم والمحافظات معياراً ثابتاً ومستمراً وأساسياً، وهذا المعيار يحقق العدالة والإنصاف في التوزيع بعيداً عن الاعتبارات الجغرافية والعرقية والطائفية، ويعتبر العراقيين مواطنين من درجة واحدة ولا فرق بين إقليم وأخر إلا بمقدار ما تحتويه تلك الأقاليم من أعداد المواطنين.

* **درجة التضرر والحرمان**: حيث اعتبر المشرع هذا المعيار

معياراً وقتياً غير ممتد، فذكر(تحديد حصة لمدة محددة للأقاليم المتضررة) وهذه الأقاليم وقع عليها الإجحاف من قبل النظام السابق فمنيت بالحرمان، ومن باب رفع الحيف والحرمان فأن مقتضى العدالة والإنصاف يتوجب التعويض لمدة محددة.

* **التنمية المتوازنة**: حيث ذهب المشرع إلى حتمية تأمين حصول التنمية المتوازنة للمناطق المختلفة في البلاد، وهنا جاءت الفقرة لتعطي التطمين اللازم للمحافظات والأقاليم التي لا تمتلك ثروة نفطية في أراضيها ليؤكد حتمية ان تكون التنمية متوازنة، أي ان توزيع إيرادات النفط سيكون موجهاً قطاعياً وجغرافياً بما يؤمن التنمية المتوازنة، وجاءت الفقرة لتجيب عن عبارة (والتي تضررت بعد ذلك) اي الأقاليم والمحافظات نتيجة التقاطع الحاصل بين التنمية القطاعية التي تضطلع بها الوزارات للحكومة الاتحادية وبين التنمية الإقليمية التي تضطلع بها حكومات الأقاليم، وبذلك أراد المشرع إيجاد تطمين اكبر للأقاليم والمحافظات كافة، مفاده انه مع افتراض اعتماد إستراتيجية تنمية قطاعية أحدثت طفرة كبيرة في بعض الأقاليم دون الأخرى سواء كانت تلك الإستراتيجية تستوجبها متطلبات التنمية الاقتصادية السليمة أو تستوجبها مصلحة البلد فأن الضرر المتمثل بتلكؤ بعض الأقاليم عن اللحاق بالطفرة

الواسعة في التنمية نتيجة لوضعها القطاعي فأن الدستور قد ضمن لها إجراءات لاحقة ترفع عنها هذا الضرر وتضمن التنمية المتوازنة، وهذا الأمر يشمل مناطق قد تتضرر من سياسات تنمية قطاعية تمارس نوعاً من التدافع القطاعي بين القطاع القائد والقطاعات الثانوية التابعة ضمن نظرية النمو اللامتوازن (أقطاب النمو)، كما يشمل الأمر ما يترتب من ضرر على بعض الأقاليم نتيجة اعتماد سياسة تنمية معينة يتضح فيما بعد انها كانت خاطئة ولم تعط نتائج ايجابية.

* **الاقتصاد في استخدام الإيرادات النفطية**: وهذا ينصرف إلى عدم الهدر والتخصيص الأمثل للموارد النفطية فضلاً عن اعتماد إستراتيجيات لتطوير ثروة النفط والغاز باستخدام أحدي التقنيات الكفيلة بزيادة الإنتاج واعتماد المنافسة ومعايير السوق وتشجيع الاستثمار في القطاع النفطي كما جاء في المادة (١١٢ ثانياً): (تقوم الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة معاً برسم السياسات الإستراتيجية اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز، بما يحقق أعلى منفعة للشعب العراقي،معتمدة احدث تقنيات مبادئ السوق وتشجيع الاستثمار). وأقصى منفعة لا تتحقق إلا بأقصى أنتاج ممكن وبأقل الكلفة الممكنة وقد جعل الدستور هذا الأمر مقترناً باعتماد

تكنولوجيا حديثة تتلاءم ومتطلبات التحول نحو اقتصاد السوق والمنافسة وتشجيع الاستثمار، فضلاً عن ان التوزيع الأمثل للإيرادات النفطية نحو المجالات والقطاعات وأوجه الإنفاق التي تحقق أقصى منفعة وأقصى إشباع ممكن لحاجات الشعب العراقي.

٣ـ إمعانا في على دور الحكومة الاتحادية في رسم السياسة الاقتصادية للبلد وبضمنها السياسة النفطية على اعتبار هيمنة الإيرادات النفطية على موارد البلد وعلى الناتج المحلي الإجمالي للعراق، فقد ذهبت المادة (٢٥) إلى القول: (تكفل الدولة إصلاح الاقتصاد العراقي وفق أسس اقتصادية حديثة وبما يضمن استثمار كامل موارده، وتوزيع مصادره، وتشجيع القطاع الخاص وتنميته).

وبذلك فأن هذه المادة تؤكد التزام الحكومة (الدولة) انتهاج برنامج الإصلاح الاقتصادي والتوجه نحو اقتصاديات السوق واعتماد المعايير الاقتصادية في الإنتاج والتوزيع والاستهلاك التي تضمن استثمار كامل الموارد الاقتصادية وأهمها النفطية، وتوزيع الإيرادات النفطية باتجاه تنمية القطاعات الاقتصادية الأخرى بما يضمن أخراج الاقتصاد العراقي من حالة الازدواجية وأحادية الجانب وتقليل الاعتماد مستقبلاً على الإيرادات من خلال زيادة

مساهمة بقية قطاعاته الاقتصادية في الناتج المحلي الإجمالي وتنويع مصادر التمويل، فضلاً عن تنمية القطاع الخاص وتقليل هيمنة القطاع الحكومي وهذا سوف يظهر جلياً من خلال آلية التوزيع الدستورية للإيرادات النفطية التي سوف تمكن العراقيين من الاستفادة القصوى من تخصيصات الإيرادات النفطية لتظهر لهم على شكل بنى تحتية وتسهيلات مؤسساتية وبيئات استثمار ملائمة تقلل كثيراً من الكلف الاستثمارية للقطاع الخاص بما يضمن له القدرة على التنافس وتحقيق الأرباح وولوج مجالات إنتاج لم يكن باستطاعته الولوج سابقاً في ضوء الآليات السابقة المتمثلة بهيمنة الدولة على الإيرادات النفطية وتوجيهها نحو عسكرة الإنتاج وإشباع الرغبات الشخصية للحكام، وإمعانا أخر في التوكيد جاءت المادة (٢٦) لتجعل رسم السياسات الاقتصادية وسياسات التنمية الشاملة من صلاحيات الحكومة الاتحادية وجعلت الاستثمارات القطاعية التي تضطلع بها الوزارات المركزية من مسؤوليتها، بل وحتى الاستثمارات القطاعية التي تضطلع بها حكومات الأقاليم يفترض ان تدور في فلك إستراتيجية التنمية الشاملة التي ترسم من قبل الحكومة الاتحادية من خلال القول: (تكفل الدولة تشجيع الاستثمارات في القطاعات المختلفة وينظم ذلك بقانون) وهذا القانون قد

يكون قانون اتحادي أو قانون صادر من حكومات الأقاليم، إلا انه يفترض أن لا يتقاطعا في إطار الاتجاه العام لإستراتيجية التنمية وان تعارضهما قد يكون في بعض أولويات الإنفاق ضمن ما مخصص للأقاليم على اعتبار إن أهل الإقليم أدرى من الحكومة المركزية بالأولويات التي يحتاجها شعب الإقليم في مجال الخدمات التي تمس حياتهم اليومية ولذلك جعلت المادة (١١٥) الاختصاصات المشتركة بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم في مجالات التنمية الصحية والتعليمية والتربوية تكون فيها الأولوية لقانون الأقاليم في حالة الخلاف بينهما. ومن الجدير بالذكر هنا أن إنضاج إستراتيجيات شاملة للتنمية من قبل الحكومة الاتحادية وتعود الحكومة على تنفيذها بموضوعية وتجرد سوف يولد حالة من الانسجام بين أولويات الأقاليم والأولويات المدرجة في إستراتيجية التنمية الشاملة التي تضعها الحكومة الاتحادية، فيكون من مصلحة الأقاليم عدم الخلاف مع الحكومة الاتحادية،كما سيكون الانسجام بين التنمية القطاعية والتنمية الإقليمية متماشياً مع المعايير الاقتصادية وحسابات (الكلفة / المنفعة).

١ـ بغية إعطاء ضمانات أكثر للأقاليم في إطار حصول الإنصاف والعدالة في توزيع الواردات الاتحادية بضمنها النفطية

فقد نصت المـادة (١٠٦) من الدستور على ما يلي:

(تؤسس بقانون، هيئة عامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية، وتتكون الهيئة من خبراء الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات وممثلين عنها وتضطلع بالمسؤوليات الآتية:

أولاً: التحقق من عدالة توزيع المنح والمساعدات والقروض الدولية، بموجب استحقاق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.

ثانياً: التحقق من الاستخدام الأمثل للموارد المالية الاتحادية واقتسامها.

ثالثاً: ضمان الشفافية والعدالة عند تخصيص الأموال لحكومات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وفقاً للنسب المقررة).

ويمكن استقراء الأتي من هذه المادة:

١ـ لم تقتصر مسؤولية هيئة مراقبة تخصيص الإيرادات الاتحادية على الإيرادات النفطية بل لها التحقق من عدالة توزيع المنح والمساعدات والقروض الدولية أيضا.

*يفترض أن تكون الإيرادات وليس الواردات لان مصطلح الواردات قد ينصرف إلى الاستيرادات في بعض الأدبيات

الاقتصادية.

وهذا ينسجم مع كون هذه المصادر للموارد المالية تخلق التزامات تجاه البلد فمن باب أولى التحقق من توزيعها بعدالة وإنصاف، فضلاً عن إن سياسات الاقتراض جعلتها المادة (١١٠ أولا) من الاختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية وهذه القروض عادة ما تمول استثمارات طويلة الأمد تكون قادرة على زيادة الطاقة الإنتاجية وزيادة الإنتاج بما يضمن سداد أقساط القروض وفوائدها، فمن باب أولى ان يكون هذا النوع من الاستثمارات من اختصاص السلطة الاتحادية حصراً بوصفها السلطة المبرمة للعقود القرضية.

٢ـ أكدت المادة الاستخدام الأمثل للموارد المالية من حيث توجهها نحو المجالات التي تحقق أقصى المنافع الممكنة، وبذلك فان نوعاً من التقسيم لهذه الموارد المالية يستلزم توفر معيار (الكلفة / المنفعة) في تخصيصها وليس فقط وفقاً لنسب تستدعيها الكثافة السكانية في إشارة إلى التنمية القطاعية للاستثمار في القطاعات التي للبلد ميزة وكفاءة في الإنتاج فيها.

٣ـ تضمن المادة قيام الهيئة بضمان الإفصاح الدوري عن التخصيصات المحددة لحكومات الأقاليم والمعايير المعتمدة في تلك التخصيصات بما ينسجم وشروط الشفافية والوضوح

والعدالة في التوزيع للموارد المالية بين الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.

٤ـ يتوافق ما جاء في المادة (١٠٦) مع ما تذهب إليه المادة (١٢١) الفقرة (ثالثاً) التي تذكر (تخصص للأقاليم والمحافظات حصة عادلة من الإيرادات المحصلة اتحاديا، تكفي للقيام بأعبائها ومسؤولياتها مع الأخذ بعين الاعتبار مواردها وحاجاتها، ونسبة السكان فيها). وهذه المادة تؤكد مرة أخرى معايير التوزيع للإيرادات النفطية المبنية في المادة (١١٢) المتمثلة بنسبة السكان في الإقليم أو المحافظة، أي الكثافة السكانية وحاجات الإقليم أو المحافظة، والحاجات في هذه المادة تتوافق مع معيار التضرر ودرجة الحرمان التي قد يكون تعرض لها الإقليم أو المحافظة سواء من جراء سياسات النظام السابق أو من جراء اعتماد سياسة تنمية شاملة أحدثت حالة من النمو غير المتوازن قطاعياً، الأمر الذي تسبب في حالة من النمو غير المتوازن إقليميا،بما يستوجب الأخذ بالمعيار الأخر المعتمد في المادة (١١٢) الخاص بتأمين التنمية المتوازنة للمناطق المختلفة من البلاد، فضلاً عن أن المادة (١٢١) تشير إلى معيار أخر في التوزيع لم يرد في المواد التي تطرقنا إليها آنفاً، وهو معيار (موارد الإقليم أو المحافظة) وهنا لا يتطرق إلى الإيرادات النفطية لان

الدستور اعتبرها محصلة اتحادياً وقد جعل لكل إقليم أو محافظة حصة عادلة منها وإنما هذه المادة تشير إلى الموارد المالية الأخرى المتمثلة بالضرائب والرسوم والتي يمكن ان تنظم بقانون يحدد أياً من أنواع الضرائب وأنواع الرسوم التي يمكن ان يخول الإقليم تحصيلها وإنفاقها في المجالات التي تحددها أولويات حكومة الإقليم.