

مستلزمات الإصلاح الاقتصادي في العراق

الدكتور كمال البصري و الاستاذ مضر سباهي ، المعهد العراقي للإصلاح الاقتصادي

غالبا ما تعتمد الدول منهجية متشابهة في الإصلاح الاقتصادي الا ان بعضها يتوفق وبعضها لا يتوفق في تحقيق الإصلاح. تبحث المقالة مستفيدة من تجارب دول شرق وجنوب شرق اسيا في العوامل المؤدية لنجاح الإصلاحات، وتوضح اهمية تنمية الارادة السياسية في تخطيط وقرار رؤيا واضحة لستراتيجية الإصلاح، وفي تشريع القوانين والاجراءات الضرورية، وبتأمين سيادة القانون الضروري لتأمين حقوق كلا من المواطنين ورجال الاعمال من مخاطر وتكاليف الفساد. ان ديمومة وقوة الإصلاح تتناسب مع ارادة سياسية قائمة على حكم رشيد يعتمد معا على الكفاءة والمشاركة الوطنية، وتحمل مسؤولية نتائج القرارات، واعتماد الشفافية في جميع النشاطات التي من شأنها تضيق الخناق على الممارسات الخارجة على سيادة القانون. عليه فان احداثيات الإصلاح يمكن اختصارها بادارة سياسية التي تعتمد مفردات الحكم الرشيد و في اعتماد حزمة من التشريعات داعمة لاقتصاد سوق متمثلة بحماية حقوق الملكية وفي بيئة قانونية تضمن قوة اقتصادية تنافسية.

1. مقومات التنمية الاقتصادية؟

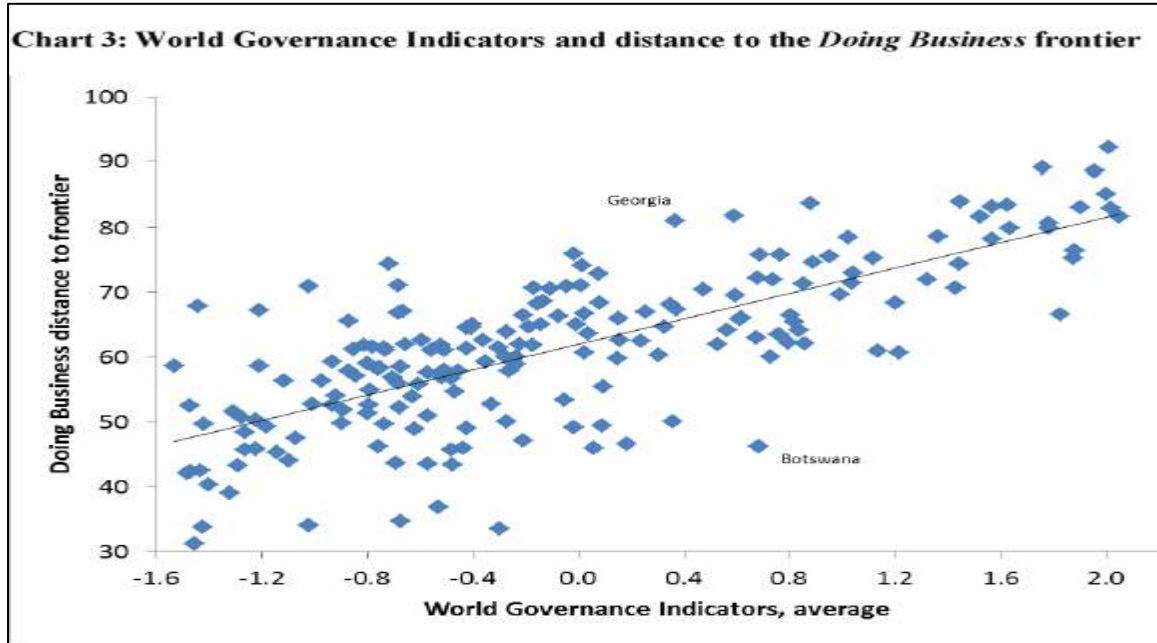
من مقومات التنمية الاقتصادية بشكل عام هي توفر رؤس الاموال التالية: البشري، الاقتصادي، الاجتماعي-السياسي. رأس المال البشري يعني توفر المهارات الفنية والثقافة الداعمة للتنمية، ورأس المال الاقتصادي يعني الآلات والمعدات (او الرصيد المالي الضروري للتنمية)، ورأس المال الاجتماعي - السياسي يمثل التلاحم الاجتماعي بين مكونات الشعب المختلفة الداعم للاستقرار وقرار القوانين والاجراءات الضرورية ومن ثم المساهمة لتشيد دولة المؤسسات التي تراعي تطبيق مفردات الحكم الرشيد.

تتباين الدول في توفير رؤس الاموال المشار اليها ومن ثم تتباين في قدرتها على تحقيق التنمية. راس المال الاقتصادي لم يعد الاله لان هناك دول استطاعت خلق حوافز لاستقطاب رؤس الاموال الاقتصادية على شكل استثمارات اجنبية، ولكن الاله هما: رأس المال البشري الفني والمتوفر باجور تنافسية، ورأس المال السياسي الاجتماعي الذي يعمل على خلق بيئة تشريعية وقانونية داعمة لعمل مؤسساتي تتمثل به مستوى محدد من سيادة القانون ... كما هو الحال في كوريا الجنوبية وسنغافوره وتايوان. فقد سعت تلك الدول الى التركيز على بناء القدرات البشرية وتحقيق سيادة القانون وخلق بيئة جاذبة للاستثمارات ولعبت القدرات القيادة السياسية دورا متميزا في تحقيق ذلك.

مايهما في هذا المقال هو رأس المال السياسي والاجتماعي واثره على بنية المؤسسة السياسية السليمة وتأثير ذلك على الاداء الرشيد للمؤسسات الاقتصادية. فقد اشارت الابحاث الى ان النظم السياسية التي تستطيع ان تحقق قدرا متقدما من سيادة القانون ومكافحة الفساد

وتستطيع بالمقابل تعزيز قوة المؤسسات الاقتصادية من خلال اقرار وتنفيذ التشريعات الداعمة للإصلاح (كما هو الحال في صين وكوريا الجنوبية وسنغافورة وماليزيا وبوتسوانا وراوندا) التي تنال بالتالي ثقة رجال الاعمال والمستثمرين. ان العلاقة بين مستوى اداء المؤسسة السياسية والمؤسسة الاقتصادية ليس علاقة خطية اذ تلعب عوامل ومتغيرات في التأثير على شكل العلاقة، لقد اثبتت الممارسات الدولية بان الدول التي تتمتع بمؤسسات ديمقراطية رصينة يكون لها بالمقابل مؤسسات اقتصادية تتمتع بحكم رشيد، كما وجد خلاف ذلك بعض الدول التي لا تتمتع بنظم ديمقراطية ان يكون لها مؤسسات اقتصادية رشيدة (خاصة في الدول التي تعتمد على القطاع الخاص في التنمية او الدول التي تعتمد على سياسة التصدير كما هو الحال في دول شرق وجنوب شرق اسيا)، كما وجد ان الدول لها ثروات طبيعية كالنفط يخلق تواجد الثروة تشوها في الحوافز والعوامل المؤثرة باتجاه الحكم الرشيد (باستثناء بعض الدول كالنرويج). لغرض توضيح العلاقة بين الحكم الرشيد والاداء الاقتصادي انظر الى الرسم البياني رقم (1).

الرسم البياني رقم 1
علاقة الاداء الحكومي وبيئة ممارسة الاعمال



المصدر:

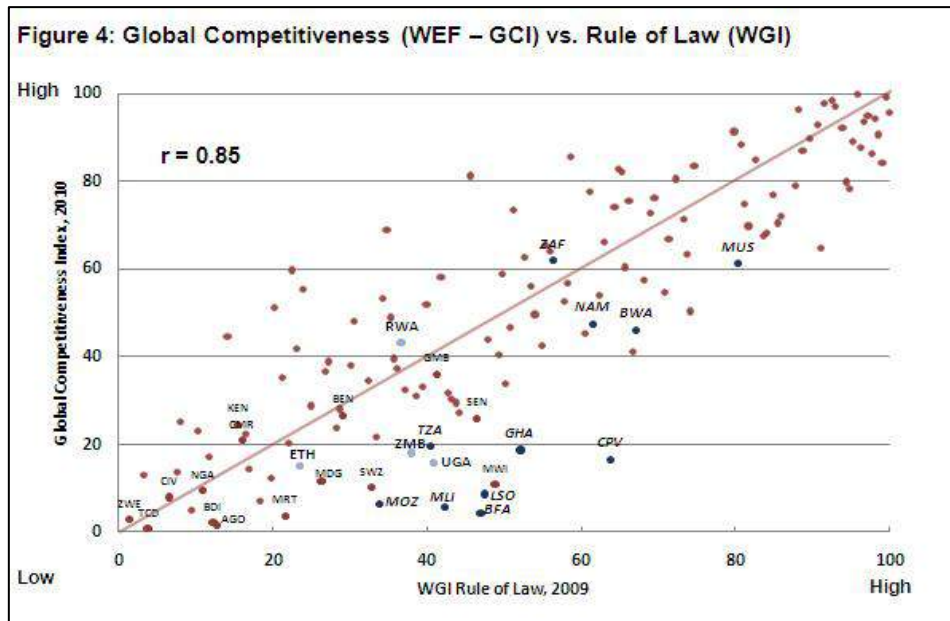
What determines the quality of economic institutions? Cross-country evidence,
Jonathan Lehne, Jeffrey Mo and Alexander Plekhanov, Working Paper No. 171
Prepared in October 2014, European Bank

2. علاقة العامل السياسي بالعامل الاقتصادي؟

اضف الى ما تقدم لقد وجدت في الادبيات الاقتصادية ان هناك علاقة طردية بين حصة الفرد من الناتج المحلي الاجمالي ودرجة سيادة القانون، وهي بالحقيقة تعبير اخر يؤكد على العلاقة الطردية بين قوة المؤسسات السياسية (المتثلة بسيادة القانون) وحسن اداء المؤسسات الاقتصادية القوة التنافسية العالمية او بحصة الفرد من الناتج المحلي الاجمالي انظر الرسم البياني (2). كما ان هناك ادلة قاطعة على ان لضعف التلاحم الاجتماعي دور في تقويض واضعاف الاداء السياسي المؤسساتي والذي من شأنه ان يقوض العمل الاقتصادي المؤسساتي وبالتالي يتعذر تحقيق الاصلاحات رغم حاجة المواطن لها. ماتقدم ينطبق على حالة العراق الذي يشهد تقاطع حادا بين ممثلي السياسيين لمكونات الشعب العراقي والتي انعكست على عدم اقرار قانون النفط والغاز رغم اهمية الكبيرة وعدم تشريع قانون البنى التحتية الذي يُمكن الشركات الرصينه الدولية بناء البنى التحتية، وعدم تطبيق قانون التعرفه الكمركية وعدم القدرة على القيام بكثير من الاصلاحات ولعل ابرزها الاصلاح المصرفي واعادة هيكله الشركات الاقتصادية العامة، كما هناك امثلة اخرى في دول افريقية عديدة. من كل ما تقدم ان التحديات التي تواجه الدول في تحقيق الاصلاحات الاقتصادية الضرورية لا يمكن عزلها عن العامل السياسي المتمثل بسيادة القانون، انظر المصدر (1)

*المصدر: (1)AFRICA'S GROWTH TRAGEDY: Policies and Ethnic Divisions, William Easterly and Ross Levine April 1997 , Quarterly Economic Review

الرسم البياني رقم 2 علاقة سيادة القانون وحصة الفرد في الناتج المحلي



المصدر: Global Competitiveness Measure from World Economic Forum 2009 – www.govindicators.org

3. العلاقة بين التشريعات الاقتصادية والتطور الاقتصادي؟

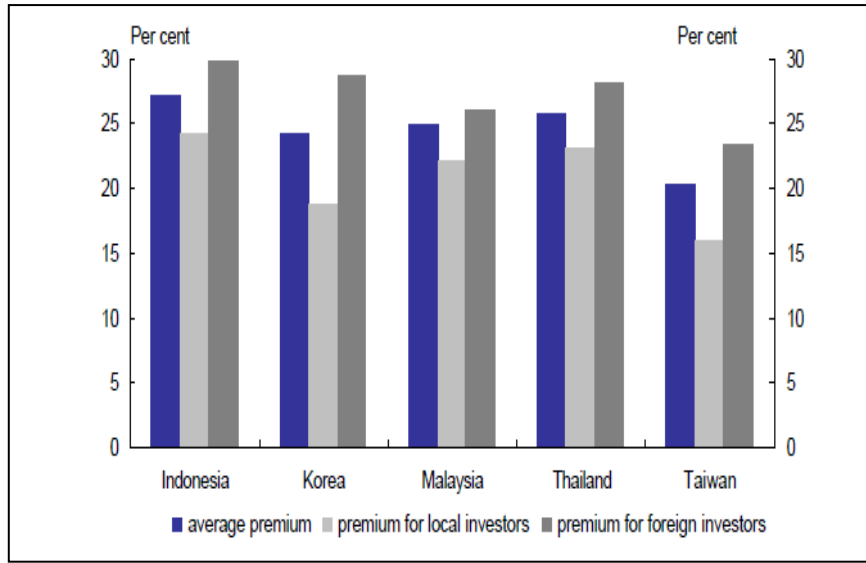
اثبتت العديد من الدراسات بان التشريعات الداعمة لسياسة الحرية الاقتصادية التي من شأنها خلق بيئة مناسبة لعمل القطاع الخاص دورا في تحقيق التقدم الاقتصادي، واعتمدت تلك الدراسات على قياس الحرية الاقتصادية من خلال استخدام 42 متغيرا لبناء المؤشر الذي يقيس درجة الحرية الاقتصادية وتمثل هذه المتغيرات يتم تصنيفها الى خمسة حقول أساسية هي: حجم الحكومة من حيث الإنفاق والضرائب والمشاريع، طبيعة البيئة القانونية وحفظ حقوق الملكية، امكانية الحصول على الأموال بطريقة مشروعة، حرية التجارة الخارجية، طبيعة التشريعات المتعلقة بالحصول على القروض وسوق العمل والأعمال التجارية. الا انه وجد ان درجة الترابط الاحصائي بين متغير الحرية الاقتصادية وقيمة الانتاج الكلي اكبر في الدول المتقدمة منها للدول النامية (بمعنى ان المنفعة الحدية للانتاج والمتحققة من زيادة قيمة متغير الحرية الاقتصادية بدرجة واحدة هي اكبر من تلك في الدول النامية)، انظر الى مصدر (2)

(2) Modelling Economic Output and Economic Growth with respect to Economic Freedom COMPARATIVE STUDY OF DEVELOPING AND DEVELOPED COUNTRIES ERIK JOHANSSON, ERIK TRETO

لمعرفة اسباب الاختلاف بالتأثير لا بد ان نبحث الية تأثير قوانين الحرية الاقتصادية على الانتاج العام.

لاشك ان التأثير يتم من خلال رصانة عمل المؤسسات/الشركات من حيث التزامها بمفردات الادارة الرشيدة او سيادة القانون. فأذا اخذنا موضوع حماية الملكية الخاصة فان طبيعة التشريع والتطبيق يعتمد على مستوى تطور المؤسسات السياسية الدعمة لسيادة القانون. سيادة القانون ضمن عمل المؤسسات والشركات له اثار ايجابية في استقطاب الاستثمارات الاجنبية وتشجع بقدر اكبر نمو القطاع الخاص المحلي، كما ان المؤسسات التي تراعي مفردات الحكم الرشيد تكون علاقات العمل بين العاملين والجهاز الاداري افضل من غيرها ومن ثم فان تطور تعرض الشركة الى خسائر بسبب توقفات العمل اقل، اصف الى ما تقدم فان المستثمرين يضعون ثقة اكبر بمثل هذه الشركة، و يتعدى التأثير الى المؤسسات المالية كالمصارف والتأمين الداعمة لعمل الشركة... الخ (انظر الرسم البياني 3).

الرسم البياني 3 علاقة سيادة القانون وقيمة اسهم الشركات

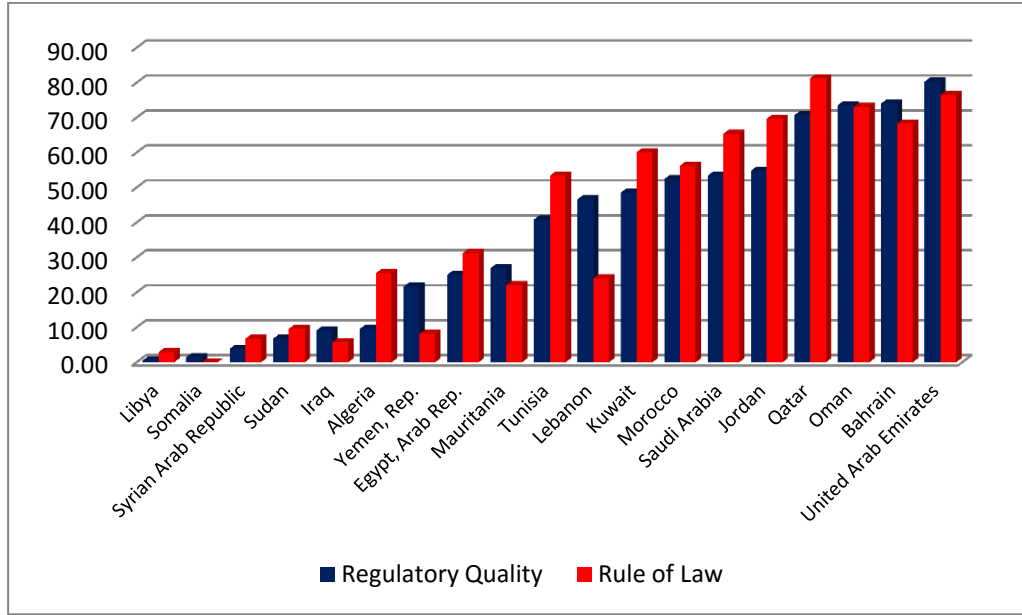


المصدر: Mckinsey and Company (2000), 'Investor Opinion Survey on Corporate Governance'

عليه نعلم انه ليست العبرة بتشريع القوانين الضرورية وانما بقدرة رأسمال الاجتماعي والسياسي في توفير بيئة رصينة لعمل المؤسسات التي تعمل بخصائص الحكم الرشيد. ان توفر التشريعات الصديقة لرجال الاعمال في بيئة تفتقد لسيادة القانون او الحكم الرشيد يفتح بابا ومصدرا لهدر المال والفساد والى الممارسات غير النزيه. كمثال اخر عقود الخدمة في مجال استخراج النفط والتي عملت بها الحكومة الفدرالية بالعراق منذ 2009 وتمثل عقود ذات قيمة وجدوى اقتصادية اكبر من "عقود المشاركة" الا ان سوء وضعف الادارة السياسية التي غلبت وفضلت "المحاصصة" على "الكفاءة" قد جعلت ادارة تلك العقود ان لا تجني كل ثمارها.

لغرض بحث العلاقة او الانسجام بين سيادة القانون ونوعية القوانين والاجراءات السائدة تم اعتماد بيانات البنك الدولي لكل للدول العربية على سبيل المثال، من خلال تفصح الرسم البياني رقم (4) وجد ان هناك علاقة طردية بين نوعية القوانين والاجراءات تامشركة وبين درجة سيادة القانون، الامر الذي يستدعي القول بان الدول تكون متهيأة ومستعدة لاصلاح وتبسيط اجراءاتها وقوانينها كلما كانت درجة سيادة القانون افضل.

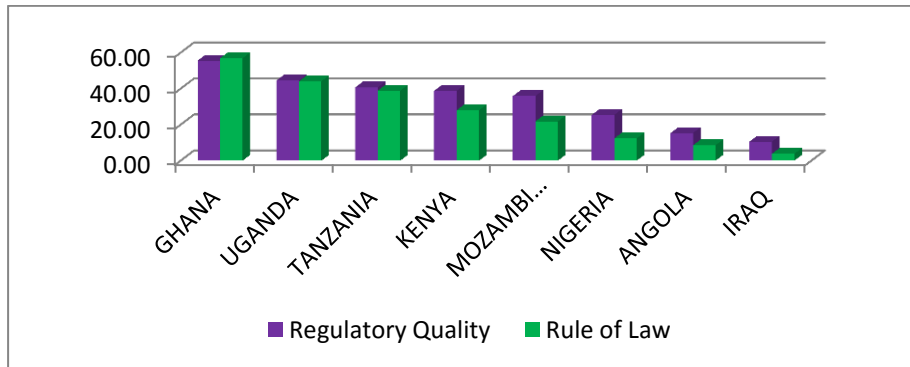
الرسم البياني رقم (4) علاقة سيادة القانون ونوعية القوانين للدول العربية



المصدر: The Worldwide Governance, Indicators, 2014 Update- World Bank

يوضح الرسم البياني 4 بان الامارات والبحرين والاردن استطاعت ان تحقق قدرا مرغوبا من الاصلاحات للقوانين والاجراءات بسبب تقدم سيادة القانون ، وعلى العكس فالعراق وليبيا وصوماليا لم يحققوا الاصلاحات المطلوبة بسبب ضعف سيادة القانون والحكم الرشيد. ونفس الاستنتاج يمكن الوصول اليه عند شمول الدول الخرى، الرسم البياني (5) يوضح الحقيقة بالنسبة لبعض من اللدول الافريقية والعراق.

الرسم البياني رقم 5
علاقة سيادة القانون ونوعية القوانين للعراق وبعض الدول الافريقية



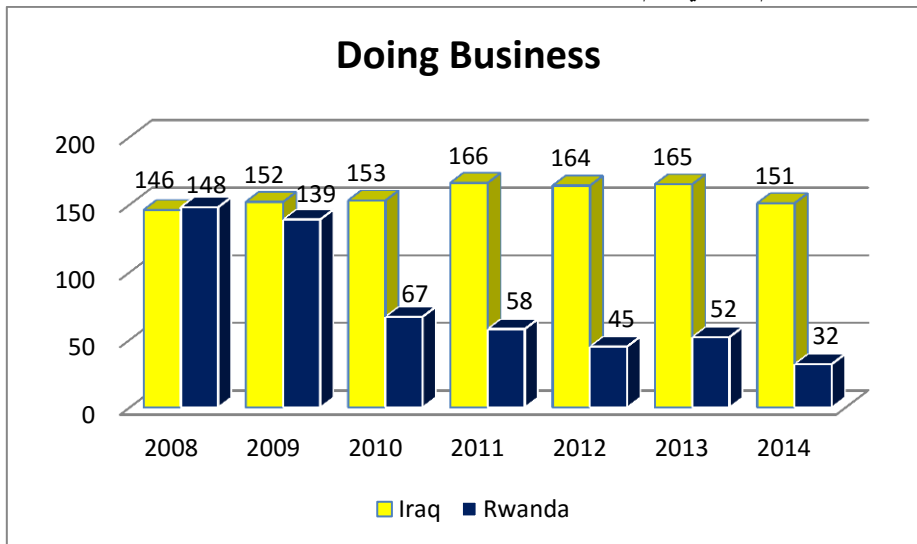
المصدر: The Worldwide Governance, Indicators, 2014 Update- World Bank

4. دور الإرادة السياسية في الإصلاح الاقتصادي

ان اهمية رأس المال السياسي- الاجتماعي يجب ان لا يفهم منه انه يتطلب تطبيق الديمقراطية كنظام سياسي، فهنا الكثير من الدول الرائد في التنمية قد بلغت ذلك من خلال حكومات غير ديمقراطية وكانت هي بذلك تتوخى تحقيق قدر ومستوى محدد من التنمية قبل الشروع بالعملية الديمقراطية. ان خيار هذه الدول يبدوا نابعا من الرغبة في تحقيق حوكمة تستند عليها عملية التنمية الاقتصادية كما هو الحال في اليابان وكوريا وسنغافورة وهونكوك. بالعكس لقد وجد بعض الدول التي اعتمدت الديمقراطية في التنمية كان نموها متعثرا (كما هو الحال مثلا في الفلبين واندونيسيا والعراق وناجيريا). فالديمقراطية التي لا تُشيد على اساس الادارة الرشيدة تكون مرتبكة وتقود الى فوضى كما هو الحال في العراق. لقد اغرقت الديمقراطية بالعراق المؤسسة السياسية والاقتصادية بالمشاركة السياسية (المحاصصة) على حساب اعتماد الكفاءة والشفافية وسيادة القانون، وكان ذلك سببا في ضعف الارادة السياسية في اتخاذ قرارات هامة وانتشار الفساد. كان الاخرى ان يكون الاعتماد اولا على مقومات الحكم الرشيد لتحقيق قدرا محدد من التطور الاقتصادي، ثم بعد ذلك اعتماد الديمقراطية والمشاركة السياسية (كما سعت دول شرق اسيا).

لايضاح دور الحكم الرشيد الذي يستند على سيادة القانون في تحقيق الإصلاحات الاقتصادية، لنأخذ العراق و راوندا الذان عانا كلاهما من متاعب سياسية والانقسامات اجتماعية. في عام 2008 كان مستوى التعقيد في بيئة ممارسة الاعمال الاقتصادية في كلا من الدولتين متقارب، الا ان الامر اختلف فيما بعد عام 2014 لتكون راوندا دولة ذات بيئة افضل كما هو واضح من الرسم البياني (رقم 6).

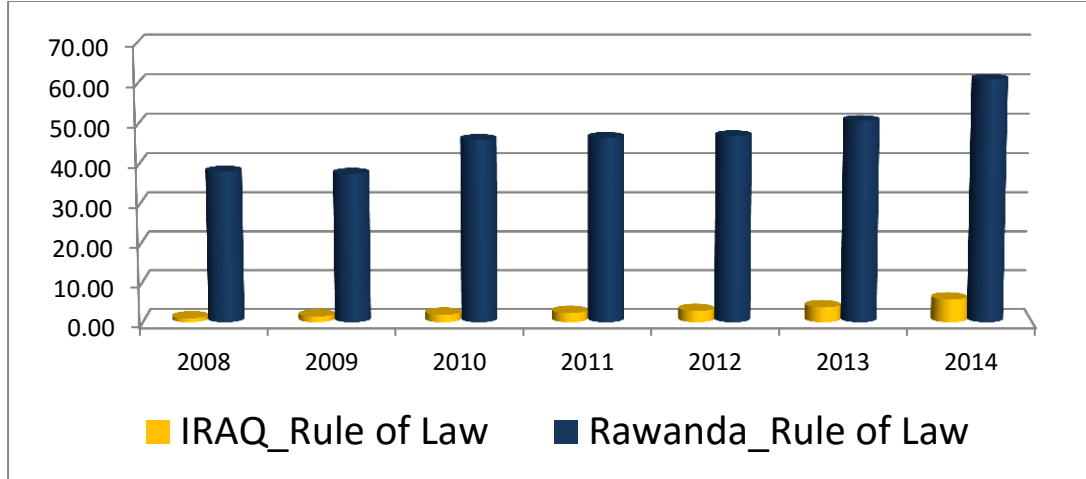
الرسم البياني رقم 6 مقارنة بيئة ممارسة الاعمال بين العراق وراوندا



المصدر: The World Bank / Doing Business Survey 2014

ولغرض معرفة دور الحكم الرشيد الذي يعتمد سيادة القانون في تحقيق الاصلاح المشار اليه اعلاه، نقارن بين مستوى سيادة القانون في الدولتين خلال الفترة الزمنية 2008- 2014 ، حيث نجد واضحا ان تقدم سيادة القانون كان اكبر منه الى العراق.

الرسم البياني رقم 7 مقارنة سيادة القانون بين العراق وراوند



المصدر: The Worldwide Governance, Indicators, 2014 Update

عليه لا يتوقع للعراق واي دولة ان تجني ثمار الاصلاح الاقتصادي دون العمل على رفع مستوى سيادة القانون. ان التنشوء الاقتصادي والسياسي الذي يعاني منه العراق يعود الى عاملين هما استخدام الموارد المالية النفطية وتطبيق الديمقراطية بعيدا معايير الحكم الرشيد المتمثلة باعتماد الشفافية والكفاءة وسيادة القانون. ان هذا الامر يتطلب تعاون من المواطنين ومنظمات المجتمع المدني في نشر ثقافة "الحكم الرشيد" كبديل عن "حكم المحاصصة"، واستخدام اصواتهم الانتخابية والاحتجاجية للضغط على الحكومة تبني معايير الحكم الرشيد، بالمقابل المطلوب من الحكومة ان تحدد رؤيا محددة للاصلاح و اراد قوية لتنفيذ الاصلاحات ضمن برنامج زمني.