



الإصلاح الاقتصادي في العراق ما بعد عام ٢٠٠٣ رؤية مستقبلية

أ.د. كريم سالم حسين

سلسلة إصدارات مركز البيان للدراسات والتخطيط



عن المركز

مركزُ البيان للدراسات والتخطيط مركزٌ مستقلٌّ، غيرُ ربحيٍّ، مقرّه الرئيس في بغداد، مهمته الرئيسة -فضلاً عن قضايا أخرى- تقديم وجهة نظر ذات مصداقية حول قضايا السياسات العامة والخارجية التي تخصّ العراق بنحو خاصٍ ومنطقة الشرق الأوسط بنحو عام. ويسعى المركز إلى إجراء تحليل مستقلٍّ، وإيجاد حلولٍ عمليّةٍ جليّةٍ لقضايا معقدةٍ تهّم الحقلين السياسي والأكاديمي.

حقوق النشر محفوظة © 2018

www.bayancenter.org

info@bayancenter.org

الإصلاح الاقتصادي في العراق ما بعد عام ٢٠٠٣ رؤية مستقبلية

أ.د. كريم سالم حسين*

المقدمة

شهد العراق منذ عام ٢٠٠٣ تحولاً نحو اقتصاد السوق، وهي المهمة الأولى التي عمل عليها أصحاب التغيير، وشرعت لها العديد من القوانين والبرامج، واتخذت تدابير وإجراءات طالت العديد من المجالات، إلا أن النتائج لم تكن بالمستوى المطلوب، وسارت العملية عشوائياً ومن دون تخطيط أو رؤية استراتيجية واضحة؛ مما أسفر عن فشل اقتصادي كبير على الرغم من تدفق ما يقارب (٩٠٠) مليار دولار من العائدات النفطية منذ التغيير وحتى الآن، التي تبخرت في جوف الفساد المالي والإداري دون تحسّن في البنى التحتية، أو بناء اقتصاد أو خدمات ملموسة.

وفي هذا المجال لا بدّ من الانطلاق من إشكالية مهمة قوامها الإقرار بأن الأزمة الشاملة للاقتصاد العراقي تؤكد ضرورة اعتماد رؤية جديدة للإصلاح الاقتصادي، وإصلاحات جذرية تعيد هيكليّة الاقتصاد كونه اقتصاداً ربيعياً أحادي الجانب، وليس لسياسات مسكنة تعالج قضايا جزئية أو تهدف فقط إلى المواءمة السياسية، بل إصلاح اقتصادي حقيقي يعبر عن حالة كيفية ونوعية أكثر منها حالة كمية تتجسد في تراكمات مادية، ويجب أن يهدف هذا الإصلاح إلى إعادة الدور الريادي للقطاع الخاص وإعادة رسم دور الدولة في النشاط الاقتصادي؛ بما يعزز تنوع قطاعاته، وإيجاد فرص عمل، وتأمين توزيع أكثر عدلاً للدخل، وتنمية الموارد البشرية والعناية بالفئات الاجتماعية الأكثر تضرراً.

ينطلق البحث من فرضية مفادها: «أن غياب الرؤيا الفلسفية الواضحة للإصلاح الاقتصادي الشامل لدى متخذي القرار أضع فرصة التقدم بمشروع يمنع تدهور الأحوال إلى الحد الذي وصلت إليه الآن».

* جامعة القادسية / كلية الإدارة والاقتصاد.

وقد تضمنت الدراسة المحاور الآتية:

المحور الأول: المضامين النظرية للإصلاح الاقتصادي.

المحور الثاني: واقع الاقتصاد العراقي ومبررات الإصلاح.

المحور الثالث: الإصلاح الاقتصادي في العراق بعد عام ٢٠٠٣: الآليات والنتائج.

المحور الرابع: الإصلاح الاقتصادي .. رؤية مستقبلية.

الخاتمة.

المحور الأول: المضامين النظرية للإصلاح الاقتصادي

يعدُّ الإصلاح الاقتصادي من الموضوعات الأكثر رواجاً بين مجموعة السياسات الاقتصادية التي طرحت من قبل المؤسسات الدولية (صندوق النقد الدولي والبنك الدولي) على البلدان النامية لمعالجة المشكلات التي تواجه اقتصاداتها ولاسيما الاختلالات الهيكلية، والمديونية الخارجية، والعجز المتفاقم في ميزان المدفوعات، والتضخم خلال سبعينيات القرن الماضي، ويستند الإصلاح الاقتصادي إلى مجموعة من الإجراءات التي يجب أن تتخذها الحكومات لتطبيق البرنامج الإصلاحي، وهو رديف لما اصطلح على تسمية بالتصحيح الاقتصادي في الأدبيات المعاصرة.

أولاً: مفهوم الإصلاح الاقتصادي (Economic Reform).

يُعرفُ الإصلاح من حيث المفهوم اللغوي بجعل الشيء أكثر صلاحاً، أي التعديل في الاتجاه المرغوب فيه، أو التغيير نحو الأفضل^١. أما المفهوم الاقتصادي للإصلاح؛ فهو تعبير عن السياسات الاقتصادية التي تهدف إلى تعديل مسار الاتجاه الاقتصادي المرغوب فيه أو تصحيحه، باتجاه تحقيق التوازن بين النفقات والإيرادات، والسيطرة على التضخم وخلق فرص عمل^٢. وهناك من يرى أن الإصلاح يعني حزمة من الإجراءات المشروطة من قبل مؤسستي بريتون وودز (صندوق النقد الدولي والبنك الدولي) التي تهدف إلى معالجة الاختلالات الاقتصادية والمالية والنقدية، وإيصال الاقتصاد إلى حالة الاستقرار، وتحقيق نمو اقتصادي مستمر^٣.

في حين ترى الأمم المتحدة أن الإصلاح الاقتصادي هو عملية تستهدف تحسين أسلوب تعبئة الموارد وتخصيصها؛ بغية تلبية الحاجات الآنية والمستقبلية على وجه أفضل، وقد تتراوح معالمه بين الفلسفة والأهداف العامة للسياسات الإنمائية، والمؤسسات الاقتصادية، والمبادئ التوجيهية المنتخبة للسلوك الاقتصادي^٤.

ويعدُّ مصطلح الإصلاح الاقتصادي مصطلحاً مرناً يحمل في طياته جملة من الاتجاهات والسياسات، ولا يتخذ صيغة ثابتة، ولا يتحدد بمكان أو زمان معينين، بل يكون متوائماً مع طبيعة الاقتصاد الذي تطبق عليه الوصفه الإصلاحية في تلك اللحظة.

وفي تقديرنا أن الإصلاح الاقتصادي هو عملية مركبة ذات أبعاد اقتصادية، واجتماعية، وثقافية، وهو كجزء من فكر تنموي شامل لكل القطاعات والفئات المجتمعة كافة، ويهدف إلى

تصحيح المسار الاقتصادي، ومعالجة الاختلالات، وتعبئة الموارد، ورفع كفاءتها؛ من أجل استعادة الاقتصاد قدرته على النمو.

ويمكن تقسيم الدول إزاء تطبيقها لسياسة الإصلاح إلى مجموعتين^٥:

الأولى: تتمثل في الدول النامية التي قامت بإصلاحات اقتصادية بصورة ذاتية اعتماداً على مواردها الذاتية والإمكانات المتاحة دون أي تدخل مباشر من قبل صندوق النقد الدولي والبنك الدولي، وتدرج ضمن هذه المجموعة البلدان النفطية، والبلدان ذات المديونية المنخفضة؛ لتصحيح مسار المتغيرات الاقتصادية ومعالجة الاختلال في اقتصادياتها.

الأخرى: تشكل غالبية البلدان النامية التي واجهت مشكلات اقتصادية ولاسيما في عدم إيفائها بمتطلبات الديون الخارجية المتمثلة بإقساط القروض وفوائدها المستحقة؛ لذا لجأت إلى مؤسسات التمويل الدولية للحصول على المشورة والموارد المالية، على أن تُجرى إصلاحات أساسية على اقتصاداتها عرفت ببرامج الاستقرار الاقتصادي، والتكليف الهيكلي.

ثانياً: سياسات الإصلاح:

إن سياسات الإصلاح الاقتصادي التي تبنتها مؤسسات بريتون وودز (Britton woods) متمثلة بالصندوق النقد الدولي والبنك الدولي تهدف في جوهرها إلى تطبيق اللا مركزية من خلال الاعتماد على آليات السوق، وتقليص دور القطاع العام في النشاط الاقتصادي لصالح القطاع الخاص (المحلي والأجنبي)، والتوجه نحو الانفتاح على الاقتصاد العالمي.

وقد تضمنت برامج الإصلاح مجموعتين من السياسات، هي^٦:

١. سياسات الاستقرار الاقتصادي (الثبيت الاقتصادي): يعدُّ برنامج الثبيت الاقتصادي (stabilization program) الخطوة الأولى نحو عملية الإصلاح الاقتصادي وتسعى إلى تحقيق نوع من الاستقرار الاقتصادي في المدى القصير (١-٣) سنة، ويعني هذا تصحيح الإصلاحات المالية والنقدية، ولاسيما التضخم والعجز في ميزان المدفوعات، وتقليل العجز في الموازنة العامة؛ وذلك باعتماد سياسات مالية انكماشية ونقدية صارمة لإزالة حالة عدم التوازن بين الطلب الكلي والعرض الكلي، يصححها ويتابع تنفيذها صندوق النقد الدولي^٧.

وتتضمن برامج التثبيت الاقتصادي المحاور الآتية:

أ. السعي إلى تحقيق التوازن في ميزان المدفوعات والقضاء على العجز.

ب. خفض العجز في الموازنة العامة من خلال تخفيض النفقات العامة ولاسيما الإنفاق الحكومي على الخدمات الاجتماعية، وإلغاء الدعم، وزيادة موارد الدولة عن طريق رفع الضرائب والرسوم وزيادة أسعار الخدمات التي تقدمها.

ج. الحد من نمو عرض النقود والمحافظة على استقرار المستوى العام للأسعار وذلك عبر معدلات مقبولة من التضخم.

٢. برامج التكييف الهيكلي (structure Adjustment programs):

وهي مكملية لبرامج التثبيت الاقتصادي وتظهر الحاجة إليها نتيجة للاختلالات والتشوهات في أداء المتغيرات الاقتصادية التي تتراكم عبر الزمن سواء بفعل سياسات اقتصادية داخلية غير ملائمة أو صدمات اقتصادية خارجية^٨.

وهذه البرامج من اختصاص البنك الدولي بالاعتماد على آليات السوق وتقليص دور الدولة في النشاط الاقتصادي ويرتبط هذا النمط من السياسات بالمدييات المتوسطة والطويلة الأجل، وتهتم بجوانب العرض التي تؤكد استخدام الموارد المتاحة بصورة كفوءة من خلال انتقاء فرص الاستثمار التي تنماز بارتفاع معدل عائدها في الاقتصادات النامية، وهو مصمم أيضاً لتحفيز النمو على المدى الطويل من خلال إعادة تنظيم هيكل الإنتاج، وتحفيز مكونات الطلب الكلي الفعال بنحو متوافق مع الموارد الاقتصادية المتاحة.

ويشتمل برنامج التكييف الهيكلي على حزمة من العمليات الاجرائية تتمثل بالآتي^٩:

- تحرير التجارة بالاعتماد على قوى السوق والمنافسة.
- تنمية القطاع الخاص وتشجيعه (المحلي والأجنبي).
- إلغاء الدعم الحكومي للأسعار وتخفيض عجز الموازنة.

- تحويل ملكية القطاع العام إلى الخاص عن طريق الخصخصة.

- تشجيع السياسات المتجهة للتصدير.

وتشير دراسات البنك الدولي (IB) إلى أن برامج الاستقرار الاقتصادي التي يدعمها صندوق النقد الدولي تتطلب تحسیناً في تطبيقها، بمعنى أن السياسات القصيرة المدى (سياسات جانب الطلب) التي يملكها الصندوق على الدول المدنية تسبق السياسات الطويلة الأجل (سياسات جانب العرض) التي يدعمها البنك الدولي على أساس أن سياسات جانب العرض تستغرق وقتاً طويلاً حتى تظهر نتائجها¹¹.

ويبدأ برنامج الإصلاح الاقتصادي بخطاب النوايا التي توجهه الدول المعنية إلى صندوق النقد والبنك الدوليين حيث يتضمن مفاوضات ومناقشات عميقة عن أهداف البلد وسياسته الذي سيستخدم موارد المؤسساتين الدوليتين، ويعرض صندوق النقد والبنك الدوليان شروطهما في هذا الخطاب الذي يمثل التزاماً قانونياً على تلك الدولة أن تأخذ به، وعادة ما تأخذ هذه الشروط شكلين: أولهما شروط مسبقة، وثانيهما شروط لاحقة.

ثالثاً: الأهداف:

إن تفاقم المشكلات الاقتصادية والمتمثلة بضعف الأداء الاقتصادي، وعبء المديونية الخارجية، وتدهور معدل التبادل التجاري لغير صالح البلدان النامية، واختلال ميزان المدفوعات وتباطؤ معدلات النمو الاقتصادي، وتفاقم معدلات البطالة والفقر كل تلك الأمر دفعت العديد من الدول النامية تحت ضغط مؤسسات التمويل الدولية (IFM، IB) إلى تبني برامج التثبيت الاقتصادي والتكليف الهيكلي في منتصف الثمانينيات من القرن العشرين، على أمل أن يؤدي تنفيذ هذه السياسات إلى نتائج مرضية متمثلة بتصحيح الاختلالات الهيكلية والحصول على القروض لمواجهة العجزات في موازين المدفوعات؛ لغرض استعادة النمو الاقتصادي وتحسين المعيشة، وفي هذا الصدد يقول هنري كيسنجر من الملاحظ أن احتمالات تحقيق نمو اقتصادي حقيقي تضاءلت في البلدان التي طبقت برامج صندوق النقد الدولي، على الرغم مما يتم تداوله من نجاح هذه البرامج¹¹.

وترمي سياسة الإصلاح الاقتصادي إلى تحقيق جملة من الأهداف أو الغايات التي تهدف في محصلتها النهائية إلى تحقيق ما يأتي:

١. إعادة النظر في دور العام القطاع رائد في عملية التنمية وحصص نشاطه في بعض المشروعات والبنية الأساسية ونقل ملكية المشروعات العامة للقطاع الخاص بوصفه قطاعاً يمتاز بفاعلية أكبر في استخدام الموارد حسب منظري صندوق النقد والبنك الدوليين.

٢. تخفيض معدل التضخم: ترى برامج الإصلاح أن الاقتراض الداخلي أو الخارجي عن طريق رفع سعر الفائدة أفضل من التمويل بالعجز من خلال الإصدار النقدي الجديد ولاسيما في ظروف البلدان النامية التي لا تتمتع بمرونة الجهاز الانتاجي، كون التمويل بالعجز يؤدي إلى التضخم في حين تعمل سياسة رفع سعر الفائدة المحلية على تخفيض حجم وسائل الدفع المتداولة مما يسهم في معالجة التضخم^{١٢}.

٣. استعادة التوازن الداخلي والخارجي للاقتصاد، وتحسين وضع ميزان المدفوعات، وتوفير الموارد التي تجعل البلد قادراً في المستقبل على الوفاء بعبء ديونه المتراكمة؛ وبالتالي استعادة جدارته الائتمانية^{١٣}.

٤. تحسين كفاءة تخفيض الموارد المتاحة للاقتصاد، والسعي إلى توسيع الطاقات الإنتاجية للبلد وإثرائها على أن يتوافق ذلك مع مزيدٍ من التحوّل إلى سياسة الإنتاج من أجل التصدير؛ بما يؤدي إلى تحقيق النمو الاقتصادي الذاتي القابل للاستمرار، وزيادة فرص العمل المنتج، وتحسين المستوى المعيشي للسكان.

٥. تخفيض عبء المديونية الخارجية والحد من ضغط الديون على الاقتصاد الوطني.

٦. تحرير القطاع المالي من كل القيود، وإعادة هيكلة القطاع من خلال:

- فتح الأسواق المالية المحلية أمام التدفقات المالية الدولية.

- إزالة الحواجز أمام دخول البنوك الأجنبية.

المحور الثاني: واقع الاقتصاد العراقي ومبررات الإصلاح

أولاً: طبيعة الاقتصاد العراقي:

واجه الاقتصاد العراقي عدة صدمات وأزمات طويلة العقود الثلاثة الأخيرة، ولم يكن لديه القدرة لمواجهةها على الرغم مما يمتلكه من موارد مادية وبشرية، وكرست مفهوم أحادية الاقتصاد وجعلته يتسم بكونه ذات طابع ريعي بامتياز يعتمد بنحوٍ مطلق على إيرادات النفط في تمويل النفقات العامة للدولة، أو أن يصبح الإنفاق الحكومي محددًا رئيساً لمسارات التنمية؛ وهذا أن دل على شيء، فإنه يدل على عمق وحدة الاختلالات الهيكلية في العديد من مفاصل الاقتصاد العراقي^٤؛ لذا لا بد من تحليل مسار هذه الاختلالات وتشخيصها دون ذكر مسبباتها، وعلى النحو الآتي:

١. اختلال هيكل الناتج: يعاني الاقتصاد العراقي من اختلال الهيكل الإنتاجي، وذلك لهيمنة القطاع النفطي في تكوين أو تركيبة الناتج المحلي الإجمالي، حيث تشكل هذا القطاع نسبة لا تقل عن (٥٠٪) من الناتج المحلي الإجمالي كمتوسط للمدة ٢٠٠٣-٢٠١٥، في حين جاءت مشاركة القطاعات الإنتاجية الأخرى متندية جداً، فقد ساعد القطاع الزراعي بواقع ٤,٨٪ من الناتج، في حين كانت مشاركة قطاع الصناعة التحويلية بحدود (٢,٣٪)؛ وهذا بالتأكيد يعود إلى غياب السياسات الاقتصادية والتشريعات القانونية والإدارة الكفاء؛ لتطوير وتنمية هذه القطاعات ذات الأهمية الفائقة. أما ما يخص القطاعات التوزيعية (التجارة، والنقل، والتحويل، والتأمين) فقد ساعدت بحدود ٢,٢٪ من الناتج المحلي الإجمالي لمتوسط المدة (٢٠٠٣-٢٠١٤)، في حين كانت مشاركة القطاعات الخدمية (الإسكان، والمرافق، والخدمات الحكومية) بحدود ١٤,١٪ للمدة نفسها، كما هو مبين في الجدول رقم (١):

جدول (١)

الأهمية النسبية للقطاعات الاقتصادية في الناتج المحلي الإجمالي كمتوسط للمدة (٢٠٠٣-٢٠١٥)

| القطاع البيان | قطاع الزراعة | قطاع التعدين | الصناعة التحويلية | قطاع الكهرباء والماء | قطاع البناء والتشييد | قطاع النقل والمواصلات | قطاع التجارة والمطاعم والفنادق | قطاع المال والتأمين | قطاع الخدمات الحكومية | الناتج المحلي الإجمالي GDP |
|--------------------------|-----------------|-----------------|----------------------|----------------------------|----------------------------|--------------------------|--------------------------------------|---------------------------|-----------------------------|----------------------------------|
| متوسط المدة ٢٠١٤-٢٠٠٣ | ٤,٨٪ | ٥,١٪ | ٢,٣٪ | ١,٦٪ | ٦,٨٪ | ٥,٩٪ | ٧,٣٪ | ٧,١٪ | ١٤,١٪ | ١٠٠٪ |

المصدر: صندوق النقد العربي، التقرير الاقتصادي العربي الموحد ٢٠١٥، ص: ٣٨٧.
صندوق النقد العربي، نشرة الإحصاءات الاقتصادية للدول العربية لسنة ٢٠١٥، العدد (٣٤)، ص: ٣٦.

وهذا يعني أنّ الاقتصاد العراقي ما زال أمامه طريق طويل كي يتمكن من تصحيح هذا الاختلال في ظلّ غياب الرؤية الاقتصادية الواضحة، وعدم كفاءة الإدارة والافتقار إلى آليات عمل منهجية ومخطط لها بنحو جيد.

٢. **اختلال هيكل الموازنة:** تشير البيانات إلى اعتماد العراق على الإيرادات النفطية التي باتت تشكل نسبة عالية جداً تفوق (٩٧٪) من الإيرادات العامة كمتوسط للمدة (٢٠١١-٢٠١٤)°، في حين لا تتجاوز الإيرادات الضريبية ٣٪ للمدة نفسه.

إن هيمنة قطاع النفط على الإيرادات الأخرى من مؤسسات الدولة، وأحدث اختلالاً واضحاً في هذا الجانب، ويجعل منها عرضة للتقلبات الحاصلة في أسعار النفط، وهذا ما حصل فعلاً في نهاية عام ٢٠١٤.

جدول (٢)

اتجاهات تطور الانفاق العام والنتائج المحلي الإجمالي للمدة ٢٠١٥-٢٠٠٤

| السنوات البيان | ٢٠٠٤ | ٢٠٠٥ | ٢٠٠٦ | ٢٠٠٧ | ٢٠٠٨ | ٢٠٠٩ | ٢٠١٠ | ٢٠١١ | ٢٠١٢ | معدل النمو المركب |
|--------------------|-------|-------|-------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|----------------------|
| GDP مليار دينار | ٥٢٢٥٥ | ٦٣٥٣٨ | ٧٧٥٥٦ | ٦٥٣١١١ | ٦١٠٨٥١ | ٦٣١٠٣١ | ٦١٠٨٥١ | ٦١٠٨٥١ | ٦١٠٨٥١ | ٢.٢١ |
| الإنفاق العام | ٣٢١١٤ | ٢٦٢٧٥ | ٣٧٧٠٦ | ٣١٠٦٤ | ٣٠٣٥٥ | ٣١٠٦٤ | ٣١٠٦٤ | ٣١٠٦٤ | ٣١٠٦٤ | ٣.١١ |
| مؤشر الاتجاه العام | ٦.٠٪ | ٣.٣٪ | ٤.٠٪ | ٥.٤٪ | ٤.٣٪ | ٤.٣٪ | ٤.٣٪ | ٤.٣٪ | ٤.٣٪ | ٤.٦٪ |

المصدر: البنك المركزي العراقي، البيانات الاقتصادية الإحصائية (CBIESD) على الموقع الإلكتروني: www.cbi-iq
وزارة المالية: قانون الموازنة العامة الاتحادية لسنة ٢٠١٥ على الموقع www.mof.gov.iq

أما ما يخصُّ النفقات العامة فيشير الجدول (٢) إلى ارتفاع الإنفاق العام من (٣٢١١٧) مليار دينار عام ٢٠٠٤ إلى (١١٩٤٦٢) مليار دينار عام ٢٠١٥، وبمعدل نمو مركب قدره (١٢,٧٪)، في حين شهد الناتج المحلي الإجمالي نمواً قدره (١٢,٦٪) للمدة نفسها.

أما مؤشر الاتجاه العام للإنفاق العام -نسبة إجمالي الإنفاق العام إلى الناتج المحلي الإجمالي- الذي يهدف إلى معرفة حجم اتجاهات السياسة الإنفاقية للحكومة ومسارها التدخلي في النشاط الاقتصادي، فقد بلغ (٤٠,٣٪) من الناتج المحلي الإجمالي كمتوسط للمدة (٢٠٠٥-٢٠١٤) وهي نسبة مرتفعة تفوق نسبة الإنفاق العام إلى الناتج المحلي الإجمالي على مستوى الدول العربية والبالغة (٣٣,٥)^{١٦}.

أما من ناحية مكونات الإنفاق العام فنجد أن النفقات التشغيلية تشكل نسبة عالية من الإنفاق العام بلغت (٦٨,٩٪) كمتوسط للمدة ٢٠٠٣-٢٠١٥، في حين شكل الإنفاق الاستثماري (٣١,١٪) للمدة نفسها، وهذا يؤشر حالاً من الاختلال الهيكلي في الإنفاق العام ولاسيما أن الاقتصاد العراقي بحاجة ماسة إلى زيادة معدلات الإنفاق الاستثماري؛ لتحقيق حالة الاستقرار الاقتصادي المتمثلة في تحقيق معدل نمو في الناتج المحلي الإجمالي، وخفض معدلات التضخم وتحقيق حالة الرفاهية الاجتماعية من خلال محاربة الفقر والبطالة.

٣. اختلال هيكل التجارة الخارجية:

يُستدلُّ من الأرقام والمؤشرات الخاصة بهيكل الميزان التجاري للمدة (٢٠٠٣-٢٠١٥) هو ضعف القاعدة الإنتاجية، وعدم التنوع الاقتصادي وأصبح الاقتصاد العراقي أكثر من أي وقت آخر يعتمد على الصادرات النفطية وبنسبة تفوق (٩٨٪) من إجمالي الصادرات للمدة المذكورة. ولا تشكل الصادرات الزراعية والصناعية شيئاً يستحق الذكر في تكوين هيكل الصادرات؛ مما يؤشر إلى خلل واضح في هيكل الصادرات وهذا ما عرض الاقتصاد إلى صدمات قوية ناتجة عن ظروف السوق الدولية انعكست بنحو مباشر على انخفاض الدخل القومي ومستويات الإنتاج والتشغيل. أما ما يخصُّ الواردات فقد هيمن استيراد السلع الاستهلاكية على هيكل الواردات؛ نظراً لارتفاع الميل الحدي للاستهلاك في العراق بعد التحسن الملحوظ في دخل الفرد وضآلة حجم الإنتاج المحلي من السلع، ولاسيما الغذائية هذا، وقد سجّل الميزان السلعي (عدا النفط) عجزاً مستمراً بلغ في

عام ٢٠١٣ (٢٨١١٤,٦) مليون دينار، وبنسبة نمو قدرها (٤٩,٣٪) عن العجز المتحقق في عام ٢٠١٢^{١٧}، ويبدو لا وجود لسياسة تجارية محكمة وفاعلة تأخذ على عاتقها تنمية قطاع التصدير والنهوض بالاقتصاد والحد من سياسة الإغراق السلعي التي يتعرّض لها الاقتصاد، وحماية المنتج المحلي من منافسة السلع المستوردة المماثلة.

يضاف إلى هذه الاختلالات في الاقتصاد العراقي حالة الفساد المالي والإداري الذي بات يشكل ظاهرة خطيرة تتزايد باستمرار في أغلب مؤسسات الدولة، الذي ساعد في هدر المال العام وتقليل إيرادات الخزينة، ويعيق الاستثمار كونه يخفض العائد عليه، ويضعف أداء القطاعات الاقتصادية ومن ثمّ النمو الاقتصادي في البلد^{١٨}، وعلى العدالة التوزيعية للدخل والثروات، فهو يقوض التنمية ويشوهها، ويمثل تهديداً للأمن الوطني.

وفي هذا الصدد يمكن القول: ما لم يتم على الفساد المالي والإداري أو الحد منه في ظل بيئة سياسية مستقرة وآمنة، فلا أمل للعراق من أن ينهض وينتعش اقتصادياً حتى لو أنفق سنوياً مئات المليارات من الدولارات.

ثانياً: مبررات الإصلاح الاقتصادي:

١. انخفاض حاد في معدلات النمو الاقتصادي: إن الاعتماد المطلق للاقتصاد على العائدات النفطية انعكس بنحو مباشر على الناتج المحلي الإجمالي، فقد سجل (GDP) تدنياً واضحاً في عام (٢٠١٤)، فقد بلغ (٢٦٠٦١٠) مليار دينار بعد أن كان (٢٧١٠٩١) مليار دينار عام (٢٠١٣) وبمعدل نمو سالب بلغ (٣,٨-٪)، أما في عام ٢٠١٥ فقد بلغ (١٩٦٨٢٠) مليار دينار وبنسبة تغيير سنوي بلغت (٢٤,٤١-٪) ويتوقع أن يكون هناك هبوط حاد في معدل النمو الاقتصادي لعام ٢٠١٦. وهذا يعد أحد المؤشرات الخطيرة على مستوى النشاط الاقتصادي كونه أحد المقاييس التي يُقوم الأداء التنموي على أساسها، وبالتأكيد سوف ينعكس ذلك سلباً على متوسط دخل الفرد من الدخل القومي. إذ يخسر العراق أكثر من مليار دولار سنوياً مع كل هبوط مقداره دولار واحد في سعر برميل النفط الذي يصدره العراق^{١٩}.

٢. العجز المتنامي في الموازنة العامة: تفاقم العجز المتحقق في الموازنة العامة للدولة في السنوات الاخيرة، متأثراً بالهبوط الحاد في أسعار النفط ولاسيما أن أكثر من ٩٣٪ من الموازنة تعتمد

على الإيرادات النفطية فقد بلغ العجز المتحقق (٢١) مليار دولار في عام ٢٠١٥، على الرغم من ضغط النفقات العامة في حين بلغ العجز النقدي المخطط في الموازنة العامة لسنوات ٢٠١٦ بـ (٢٤) تريليون دينار؛ أي: ما يعادل (٢٢) مليار دولار على افتراض أن سعر البرميل (٤٥) دولاراً وواقع تصدير (٣,٦) مليون برميل يومياً وهذا خلاف الواقع، ومن المتوقع مضاعفة هذا العجز ليصل إلى (٤٠-٤٥) مليار دولار؛ وبالتالي من الصعوبة بمكان تغطية هذا العجز، بل إن محاولات وخطوات الحكومة لتغطية هذا العجز هي جزء من تعقيد المشكلة وتفاقماتها؛ ومما يفاقم العجز في الموازنة زيادة الإنفاق العسكري وغيره من النفقات المرتبطة به لمواجهة تنظيم داعش الإرهابي، إذ شكّل هذا الإنفاق أكثر من ٢٠٪ من موازنة عام ٢٠١٦، وإن تجاوز العجز المتحقق نسبة ٢٢٪ من الناتج المحلي الإجمالي^{٢٠} قد يمثل مؤشر خطورة ولاسيما أن تقرير صندوق النقد الدولي لسنة ٢٠١٢ بين منه أن نسبته الحدود المسموح بها والأمنة لعجز الموازنة إلى FDP هي (٣٪) على وفق اتفاقية ماستريخت.

٣. انخفاض رصيد الاحتياطيات من العملات الأجنبية والذهب لدى البنك المركزي، فبعد أن وصل الرصيد إلى نحو (٧٦) مليار دولار نهاية عام ٢٠١٣ انخفض إلى ٦٧ مليار دولار في نهاية عام ٢٠١٤، وإلى (٥٩) مليار دولار في نوفمبر عام ٢٠١٥، وقد يتم اللجوء إلى تخفيض سعر صرف الدينار تجاه الدولار كملجأ أخيراً^{٢١}، وما يتبعه من آثار تنعكس سلباً على الثقة بالاقتصاد العراقي فضلاً عن التبعات التضخمية الضارة للمستهلك.

٤. تزايد معدلات البطالة لأكثر من ٢٥٪ وتفاقم معدلات الفقر التي باتت تزيد عن ٣٠٪ حسب بيانات الجهاز المركزي للإحصاء، وكذلك برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وهذه مؤشرات مخيفة في بلد نفطي مثل العراق، ولها انعكاسات سلبية على الوضع التنموي وتفاوت توزيع الدخل والعدالة الاجتماعية.

٥. الاضطراب السياسي والأمني: إن تداعيات الازمة المالية التي يمرُّ بها الاقتصاد العراقي قد انعكس على الوضع السياسي والأمني، وبدأت حالة من الاضطراب والاحتجاج الشعبي، وتفاقم والخلافات بين الكتل السياسية المتمثلة بالحكومة. إن الاضطراب السياسي لا يقل خطورة عن الاضطراب الأمني على وضع الاقتصاد والاستثمار؛ فقد ترغب بعض الشركات بالعمل في بيئة غير آمنة من خلال توفير الحاجات الأمنية اللازمة، ولكنها غير مستعدة للعمل في بيئة غير مستقرة سياسياً.

٦. حالة من الركود والانكماش الاقتصادي؛ بسبب تقلص الإنفاق الاستثماري في مختلف النشاطات الاقتصادية، فهو ضحية أي هبوط في أسعار النفط الخام؛ مما يعني توقف عملية البناء والإعمار^{٢٢}، وإلحاق الضرر بالاقتصاد وربما يصاب بشلل تام في حالة التقشف والركود.

المحور الثالث: الإصلاح الاقتصادي بعد عام ٢٠٠٣: الآليات والنتائج

بعد أحداث ٩ نيسان ٢٠٠٣، وأهتار النظام السابق فرضت سلطة الائتلاف سياسة اقتصادية جديدة، تمثلت بمنهج التحوّل نحو اقتصاد السوق وبناء نظام اقتصادي ليبرالي بعد مرحلة من الزمن طغت فيها توجهات الإدارة المركزية في الاقتصاد العراقي؛ لذلك انصبت خطوات التحوّل على الجانب الاقتصادي بوضع القوانين والتشريعات التي تضمنت حرية النشاط الاقتصادي، واتخذت تدابير وإجراءات طالت العديد من المجالات لتفعيل آليات السوق وأدواتها.

وعلى الرغم من هذا التوجه والرغبة الشديدة في التحوّل نحو اقتصاد السوق إلا أن واقع الحال يشير إلى تحولات شكلية، واكتفت بتطبيق سياسة نقدية ومالية برهنت التجربة العملية على أنها تجربة فاشلة ساعدت في إيصال الاقتصاد العراقي إلى ما وصل إليه؛ فما حصل هو إهمال قصدي للاقتصاد وعلى خلفية هدف الاستقرار المالي والنقدي^{٢٣} ويمكن أن نحدد ملامح الإصلاحات الجديدة في الاقتصاد العراقي بعد عام ٢٠٠٣:

أولاً: آليات تطبيق برامج الاستقرار الاقتصادية:

١. السياسة النقدية: لقد وضعت السلطة النقدية مجموعة من المرتكزات، واتخذت العديد من الإجراءات والخطوات على الصعيد النقدي نذكر منها^{٢٤}:

أ. إصدار عملة عراقية جديدة ذات مواصفات تنسجم مع المواصفات الدولية.

ب. استقلالية البنك المركزي على وفق المادة الثالثة من القانون رقم (٥٦) لسنة ٢٠٠٤.

ج. السماح للمصارف الأجنبية لفتح فروع لها في العراق.

د. إدارة مزاد يومي لبيع النقد الأجنبي (الدولار) وما زال العمل به مستمراً.

هـ. تحرير سعر الفائدة أحد دعائم الإصلاح المالي والنقدي.

و. إلغاء عملية الرقابة على التحويل الخارجي ضمن توجهات السياسة النقدية الجديدة.

٢. إصلاح السياسة المالية: إن الهدف الأساس للسياسة المالية هو تخفيض العجز في الموازنة

الحكومية إلى أدنى مستوى ممكن باستخدام عدد من الإجراءات نذكر أهمها:

أ. الإجراءات الضريبية: صدرت الأوامر (٣٧، و٤١، و٨٤) عن سلطة الائتلاف تم بموجبها تخفيض معدلات الضريبة على دخول الأفراد وأرباح الشركات، وإخضاع موظفي القطاع العام للعبء الضريبي أسوة ببقية شرائح المجتمع.

ب. الإجراءات الكمركية: تم استحداث ضريبة موحدة تفرض على جميع السلع الواردة في العراق باستثناء المواد الغذائية والأدوية ونسبة (٥ %) حسب الأمر (٣٨) لسنة ٢٠٠٣.

ج. آلية إدارة الدين العام (الداخلي والخارجي) تمثلت بإصدار قانون الدين العام لسنة ٢٠٠٤ والمتضمن تعليمات بيع الأوراق المالية الحكومية بالمزايدة العلنية لتوليد حالة مدة الاستقرار في السيولة لدى المصارف، أما فيما يتعلق بالدين العام الخارجي تتمثل بالاتفاق مع نادي باريس حول تسويته.

٣. إصلاح السياسة التجارية: دخل الاقتصاد العراقي بعد عام ٢٠٠٣ مرحلة جديدة من السياسة التجارية وتحرير التجارة وطلب الانضمام إلى منظمة التجارة العالمية (WTO) للانفتاح على العالم الخارجي، وكذلك تم تأسيس المصرف العراقي للتجارة بموجب الأمر المرقم (٢٠) لسنة ٢٠٠٣، والأمر رقم (١٢) في حزيران عام ٢٠٠٣ الخاص بسياسة تحرير التجارة الخارجية للعراق واعتماد سياسة الباب المفتوح، وأصبح العراق على إثرها سوقاً لتصريف السلع الرديئة التي أدت إلى نزع شديد ومنظم للموارد، وتراجع قدرة المنتج المحلي على المنافسة والنمو، وغلقها في بعض الأحيان^{٢٥}.

ثانياً: آليات تطبيق برامج التكيف الهيكلي:

١. سياسة الخصخصة وإصلاح القطاع العام: إن اعتماد الخصخصة كأسلوب لمعالجة حالة الترهل، وانخفاض الكفاءة، وضعف الإنتاجية لم يُحسَم بعد؛ بسبب تبعاته الاقتصادية والاجتماعية

والسياسية، ولاسيما أن البيئة الاقتصادية تتسم بعدم الاستقرار، وتراجع دور القطاع الخاص، وضعف قدرته التنافسية في السوق المحلية.

٢. سياسة اجتذاب الاستثمارات الأجنبية: أصدرت سلطة الائتلاف قانون الاستثمار رقم (٣٩) لسنة ٢٠٠٣ الذي فتح الباب على مصراعيه للاستثمار الأجنبي بغية الإسراع بعمليات التحويل إلى اقتصاد السوق وبالعلاج الصدمة إلا أنه لم يوضع موضع التنفيذ فعلياً؛ مما دعا الحكومة العراقية إلى إصدار قانون الاستثمار رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٦ المعدل، الذي يوفر مزايا كثيرة من الضمانات للإعفاءات والحوافز للمستثمرين؛ بغية الاستثمارات الأجنبية وتشجيعها، وتعزيز دور القطاع الخاص المحلي للأجنبي في العملية الإنمائية؛ إلا أن البنية الاستثمارية في العراق تواجه تحديات ومعوقات كثيرة حالت دون تحقيق أهدافها^{٢٦}.

ويبدو أن الإصلاحات الاقتصادية لم تعط ثمارها بعد وأن النتائج لم تكن بالمستوى المطلوب في أغلب الأنشطة الاقتصادية، وسارت العملية عشوائياً ومن دون تخطيط أو رؤية استراتيجية واضحة، فما زال الاستثمار الأجنبي في العراق يحذر من ولوج مخاطره الاستثمار؛ بسبب تداعيات الوضع الأمني والسياسي غير المستقر، فيما لم تحصل تغييرات في السياسة المالية بسبب تزايد حجم الإنفاق بنحو كبير والاعتماد على إيرادات النفط كمصدر رئيس للتحويل - كما لاحظنا سابقاً-، وتفاقم العجز في الموازنة العامة وضعف الأداء الاقتصادي، وتراجع معدلات النمو في القطاعات الإنتاجية ولاسيما في الزراعة والصناعة وتفاقم معدلات البطالة والفقر.

ولتقويم نتائج الإصلاح الاقتصادي ما بعد عام ٢٠٠٣ يمكننا القول إن برنامج التصحيح قد حقق الجزء الأسهل وهو الاستقرار المالي والنقدي، أما الجانب الحقيقي في الاقتصاد فقد بقي على حالة بل ازداد سوءاً، ولم ينجح في إعادة هيكليته وتعزيز قدرته على تنويع مصادر الدخل وزيادة الإنتاجية، ويبدو أن سياسات الإصلاح الاقتصادي قد تنجح في تحقيق أهدافها القصيرة الأمد المتمثلة في تحقيق الاستقرار المالي والنقدي ولكنها لم تنجح في تحقيق النمو الاقتصادي^{٢٧}؛ إذ أحدثت السياسة النقدية تحسناً في الدخل الحقيقي للأفراد تمكّنها من ضبط معدلات التضخم وتحقيق ثبات في قيمة العملة المحلية، أما السياسة المالية التي جاءت توسيعه فإنها أدت إلى تحسّن توزيع الدخل لصالح موظفي القطاع العام بعد تراجع دخولها الحقيقية خلال المدة (١٩٩٠-٢٠٠٣).

وبمقارنة بين مؤشرات الاستقرار الاقتصادي ما بين عامي ٢٠٠٤ و ٢٠١٥ نلاحظ تفاقم معدلات البطالة والفقر والتضخم في عام ٢٠١٥ على ما كانت عليه في عام ٢٠١٤ إذ ارتفع معدل البطالة على ٢٥٪ فيما تزايدت معدلات الفقر حتى بلغت أكثر من ٢٣٪ حسب بيانات الجهاز المركزي للإحصاء. أما معدل النمو الاقتصادي فقد سجل معدلات نمو متدنية خلال العام ٢٠١٤ بلغ (٠,١٪)، وارتفع إلى (٢,٩٪) في عام ٢٠١٥. ولم تسجل مشاركة القطاعات الإنتاجية أي تحسّن ملحوظ في نسبة مشاركتها في الناتج المحلي الإجمالي بل تراجعت إلى معدلات متدنية، إذ بلغ مشاركة القطاع الزراعي ٣٪، في حين لم تتجاوز مشاركة القطاع الصناعي التحويلية ١٪ من الناتج المحلي الإجمالي لعام ٢٠١٥ بالأسعار الثابتة^{٢٨}، بعد أن كانت (١٠,٩٪، ٢,٣٪) على التوالي عام ٢٠٠٤.

أما ما يخصّ الموازنة الاتحادية فقد حققت فائض بلغ ٨٦٥ مليار دينار عام ٢٠٠٤ ارتفع إلى ١٤١٢٨ مليار عام ٢٠٠٥^{٢٩}، وسجلت الموازنة العامة عجزاً نقدياً قدره (٢٥٤١٤) مليار دينار في عام ٢٠١٥، وارتفع العجز الحقيقي (الفعلي) إلى (٣٤٥٠٩) مليار دينار لعام ٢٠١٦^{٣٠}. وقد حقّق الحساب الجاري عجزاً يزيد على ١١٪ من إجمالي الناتج المحلي، بينما بلغ إجمالي الدين العام حوالي ٧٠٪ من إجمالي الناتج المحلي لعام ٢٠١٦ مقارنة ٥٦٪ من إجمالي الناتج المحلي في عام ٢٠١٥^{٣١}.

أما الميزان التجاري فتشير الأرقام والمؤشرات إلى اعتماد الاقتصاد على أكثر من ٩٩٪ على الصادرات النفطية، أما ما يخصّ الواردات فقد هيمن استيراد السلع الاستهلاكية على هيكل الواردات في حين سجل الميزان التجاري عجزاً نقدياً قدره (٧٧٥٨,٤) مليون دولار، أي ما يعادل (٩٠٣٢,٧١٨) مليار دينار في عام ٢٠١٥^{٣٢}، بعد أن كان (٣٤٩٢-) مليون دولار عام ٢٠٠٤.

إن ما تضمنه البرنامج من إطلاق حرية التجارة ترتب عليه نتائج سلبية أدت إلى تهميش دور القطاع الخاص الذي يستهدفه برنامج الإصلاح، وتردّي قدرة الصناعة الوطنية على المنافسة والنمو فضلاً عن أن التوسع في الواردات يتناقض مع ما يهدف إليه الإصلاح من تقليص الطلب المحلي وزيادة الادخارات.

وبناءً على ما ورد من حقائق ومؤشرات نستنتج أن برنامج التثبيت والتصحيح الاقتصادي قد

(نجح) في تحقيق الجزء الأسهل الذي يختص بالاستقرار النقدي، ولا وجود يذكر للجانب الحقيقي للاقتصاد، على الرغم مما عمل عليه أصحاب التغيير، وما شُرع من قوانين وبرامج، وما اتخذ من تدابير وإجراءات، وما اعتمد من سياسات مالية ونقدية.

إن الحقيقة الوحيدة التي لا يمكن تجاهلها هي ثلاثية الفشل الاقتصادي المتمثلة في (الفقر، والبطالة، والفساد)، وإن البلد ما زال سائراً على وفق النهج الاقتصادي القديم القائم على مفهوم الدولة المركزية المسككة بكل التفاصيل والقائمة على الربيع النفطي المتدفق.

المحور الرابع: الإصلاح الاقتصادي ... رؤية مستقبلية

تستلزم الأزمة الاقتصادية التي يمرُّ بها الاقتصاد حالياً والاختلالات العميقة التي خلفتها المدة الماضية تستلزم الشروع بإصلاحات اقتصادية تهدف إلى توسيع القاعدة الإنتاجية، وتغيير بنية الأحادية الجانب وطابعه الربيعي وتحديثه، وتأمين توزيع أكثر عدلاً للدخل والثروة وتنمية الموارد البشرية والعناية بالفئات الاجتماعية الأكثر تضرراً، ومن هذا المنطلق لا بد أن تؤكد حاجة الاقتصاد العراقي إصلاح جذري^{٣٣}.

وإن تكلفة هذا الإصلاح ستتفاقم كلما تأخر التصدي له، وبات من غير الممكن تأجيل هذا الاستحقاق لمعالجة الوضع الاقتصادي والمالي المتدهور؛ وهنا لا بد من الإشارة إلى ضرورة توافر بعض الشروط أو المستلزمات لإنجاح عملية الإصلاح الاقتصادي، إذ من دونها لا نجد جدوى من البدء بتطبيق برامج الإصلاح أي كانت طبيعتها تتمثل بالآتي:

١. حلول جذرية ورؤية واضحة: من الضروري أن تكون هناك خطة شاملة وحلول جذرية للإصلاح الاقتصادي وليس لسياسات قصيرة الأجل وممكنة تعالج قضايا جبرية أو تهدف فقط إلى المواءمة السياسية، وتسعى إلى الوصول لنتائج طويلة الأمد ومستدامة مع وضوح الرؤية لعملية الإصلاح لدى المسؤولين المعنيين.

٢. البناء المؤسسي للإصلاح: إن أزمة العراق الحقيقية هي أزمة بناء مؤسسات؛ مما عطل مسار التنمية في البلد في ظل أوضاع سياسية وأمنية معقدة، والمقصود هنا بالقوانين والضوابط

والتعليمات والبرامج والسياسات الضابطة للسلوك داخل منظومة السلطة وادارة الدولة، ومن دون المؤسساتية سنكون أمام سلوك غير منضبط من قبل نخب السلطة ولن تنجح أي محاولة إصلاحية^{٣٤}.

٣. الإرادة السياسية: ضرورة توافر إرادة سياسية حازمة، ومبدأ حسن النية من مثل جميع القوى السياسية الفاعلة وتبنيها الإصلاح كفكر وممارسة في عملها، ووضع مشروع الإصلاح موضع التطبيق وتحويله إلى واقع ملموس.

٤. محاربة الفساد: بات الفساد المالي والإداري يشكل ظاهرة خطيرة، وقد تزايد باستمرار في أغلب مؤسسات الدولة، وقد ساعد في هدر المال العام، وتقليل إيرادات الخزينة، فهو يعيق الاستثمار، ويضعف أداء القطاعات الاقتصادية، ومن ثم التأثير على الاتجاه الاقتصادي في البلد، وعلى العدالة التوزيعية للدخل والثروات، فهو يقوض ويشوه التنمية بل يشكل تهديداً للأمن الوطني؛ لذا ينبغي اعتماد مبدأ الشفافية والمساءلة، وأن يحظى الإصلاح بالمصداقية المطلوبة من مختلف قطاعات المجتمع.

٥. كفاءة الإدارة: ضرورة اعتماد نظام الكفاءة في إدارة المواقع القيادية بعيداً عن المحاصصة الطائفية والحزبية، وبما يعزز النظام القضائي في محاسبة وملاحقة الفاسدين^{٣٥}.

ومن الجدير بالذكر أن الاقتصاد العراقي بحاجة إلى ترتيب جديد لأولوياته، تطوره على المدى القصير والمتوسط الأجل، وهي على النحو الآتي^{٣٦}:

١. تحقيق الاستقرار المالي بعد (نجاح) السلطة النقدية في تحقيق الاستقرار النقدي.

٢. نمو اقتصادي.

٣. تعديل الاختلالات الهيكلية.

٤. خفض معدل البطالة.

وينبغي الإشارة إلى رفض الأحاديات المطلقة^{٣٧}، فالعديد من التجارب تشير إلى فشل مشروع التنمية المستند إلى تنظيم الحياة الاقتصادية من قبل الدولة حصراً، وكذلك المشروع الذي يعتمد على قوى السوق كلياً وهذا يستدعي إعادة رسم دور الدولة في الاقتصاد الوطني وتجنب

الاعتماد على الوصفة الجاهزة لصندوق النقد الدولي وخطاب النوايا التي تلزم البلدان المعنية في كل مكان وزمان؛ كون الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية مختلفة نوعاً ما عن بقية البلدان. وبالإمكان الاعتماد على القدرات الذاتية في رسم سياسة الإصلاح المناسبة للاقتصاد من خلال الملاكات الوطنية المتخصصة والخبراء، وبالإمكان الاستعانة بصندوق النقد الدولي في مجال تقديم المشورة وتأهيل الملاكات الاقتصادية والمالية^{٣٨}.

ويتطلب تحقيق الإصلاح الاقتصادي اتخاذ حزمة من الإجراءات، هي:

١. الإصلاح المالي: ويتضمن ترشيد النفقات وزيادة الإيرادات، وتخفيض عجز الموازنة أو الاتجاه نحو الاستدامة المالية؛ وهذا يتضمن مجموعة من الإجراءات وما يختص بالنفقات يتمثل بتقليص مصروفات كل الوزارات والجهات الحكومية وعلى وفق إنشاء أجهزة حكومية جديدة ودمج أو إلغاء بعض الهيئات والوزارات والإدارات العامة وترشيد الدعم مع ضمان استمراره، أما جانب الإيرادات فيهتم باستحداث ضريبة على أرباح الأعمال والشركات وتطبيق ضريبة القيمة المضافة وتحصيل مستحقات الحكومة المتأخرة لدى الشركات والمواطنين وغيرها من الإجراءات لتنويع مصادر الدخل.

٢. إصلاح القطاعين العام والخاص معاً، بعد ترهل القطاع العام بفعل الثقافة الريعية المهيمنة عليه، وينبغي تحويل أجهزة هذا القطاع إلى أجهزة منتجة مع الالتزام بالشفافية والانضباط المالي، أما القطاع الخاص فهو أيضاً بحاجة إلى إصلاح وهو قطاع يتركز نشاطه في أنشطة محدودة ذات طابع ريعي كالمقاولات، والخدمات، والوكالات التجارية للمنتجات الأجنبية^{٣٩}.

٣. إعادة رسم دور الدولة في الاقتصاد الوطني: وهنا ينبغي التمييز بين تقليص مدى الدولة وزيادة قوة الدولة، إذ إن مدى الدولة يختص بتوسيعها الأفقي أي بحجم الوظائف والأهداف التي تطلع بها وترسمها، بينما تتمحور قوة الدولة حول قدرتها وإدارتها الكفوءة على تخطيط سياستها، وفرض القوانين، والتشريعات، والإجراءات، ومحاربة الهدر، واعتماد الشفافية والمساءلة^{٤٠}؛ وينبغي تمكين الدولة من التركيز على مهامها الأساسية في تحسين بيئة الأعمال، وتطبيق الإجراءات الداعمة والمحفزة للقطاع الخاص.

٤. تحقيق مبدأ الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص، وهذا يتطلب بناء جسور ثقة بين

الدولة ومؤسساتها والقطاع الخاص، وتشجيع المواطنين للعمل في هذا القطاع، وتخفيف العبء المالي عن الدولة، وإتاحة فرصة أكبر للقطاع الخاص في إدارة الاقتصاد.

٥. إعادة توزيع الدخل والثروة ومراعاة الآثار الاجتماعية لبرامج الإصلاح الاقتصادي، وابتكار الوسائل لزيادة الدعم الحكومي، وتحسين مستويات المعاشي وتقليص الفوارق الطبقيّة.

٦. دعم القطاعات الإنتاجية وتنميتها (الزراعة، والصناعة، والسياحة) من خلال استراتيجية تنموية واضحة الرؤيا والأهداف؛ وهنا ينبغي إشراك القطاع الخاص على وفق مبدأ الشراكة أو الخصخصة، وتحسين أداء الاقتصاد الوطني بقطاعاته المختلفة؛ لإنهاء الحالة الريعية، وقلّة الإنتاجية، وإيجاد قاعدة صناعية صلبة.

فما ذُكر آنفاً هي المبادئ العامة والإجراءات المطلوبة في تصوّر أي إصلاح جذري وعميق للنظام الاقتصادي، وهي تحتاج إلى عمل جاد وتصحيحات تبدأ من مؤسسات الدولة والقطاع الخاص وصولاً إلى المواطنين، وتعمل في إطار القيم الاجتماعية والثقافية؛ ممثلة بالعدل والحرية والقانون، والعقلانية، والديمقراطية.

الخاتمة:

يبدو أن سياسة الإصلاح الاقتصادي في العراق ما بعد عام ٢٠٠٣ في إطار التحوّل نحو اقتصاد السوق ركزت على إدارة جانب الطلب الكلي دون الاهتمام بالدرجة الكافية بإدارة جانب العرض المتمثلة في الإنتاج، وإعادة هيكلة الاقتصاد في جانبه الحقيقي؛ وبذلك حققت الجزء الأسهل وهو الاستقرار النقدي وإطفاء أو تخفيض الديون الخارجية، ولم تنجح في إعادة هيكلة الاقتصاد وتعزيز قدرته على تنويع مصادر دخله.

إن الأزمة الاقتصادية الحالية التي يمرُّ بها الاقتصاد العراقي والناجمة عن الصدمة المزدوجة المتمثلة بهبوط أسعار النفط الخام، ومواجهة «داعش» الإرهابي حفّزت الجميع للتفكير جدياً في إيجاد بدائل، ووقفت الحكومة على إعادة النظر في سياستها السابقة والتفكير جدياً بالإصلاح والتغيير في برامجها الاقتصادية. لكن تكلفة هذا الإصلاح ستفاقم كلما تأخر التصدي له، وبات من غير الممكن تأجيل هذا الاستحقاق لمعالجة الوضع الاقتصادي والمالي المتدهور، وقد آن الاوان لوضع حلول جذرية لبرنامج الإصلاح ذات رؤية واضحة لدى المسؤولين المعنيين، تعمل في ظل بناء مؤسسي فاعل ومؤثر، وإدارة كفوءة لتنظيم الاقتصاد العراقي، وتفعيل دور الشراكة مع القطاع الخاص مع مراعاة الآثار الاجتماعية والعدالة في توزيع الدخل.

إن أي إصلاح اقتصادي يجب أن يسبقه إصلاح سياسي وحرب حقيقية على الفساد المالي والإداري، لأنه بوجودهما لن يتمكن من تمرير أي سياسة إصلاحية.

هوامش البحث

- ١- الرازي، محمد بن أبي بكر، مختار الصحاح، ط ١، بيروت، ١٩٦٧، ص: ٣٦٥.
- ٢- عقل، مفلح محمد، الإصلاح الاقتصادي في الدول النامية، البنوك، المجلد (١٧)، العدد (٨٩)، ٢٠١٥، ص: ١٦.
- ٣- محمود، يوسف عبد العزيز، برامج التكيف الاقتصادي وفقاً للمنظمات الدولية وآثارها على الدول النامية، مجلة جامعة تشرين للدراسات والبحوث العلمية، المجلد ٢٧، العدد ٢، دمشق، ٢٠٠٥، ص: ٧٠.
- ٤- الأمم المتحدة، المجلس الاقتصادي والاجتماعي، دراسة للحالة الاقتصادية في العالم، رقم الوثيقة (٥٠) نيويورك، حزيران ١٩٨٨، ص: ٥٠.
- ٥- المسافر، محمود خالد، إشكالية التناقض بين وصفات صندوق النقد الدولي ووصايا اجتثاث الفقر في الوطن العربي، وقائع الندوة العلمية لقسم الدراسات الاجتماعية، ت ١، ٢٠٠٠، بيت الحكمة، بغداد، ٢٠٠٠، ص: ٢٠٢.
- ٦- النجفي، سالم توفيق، سياسات التثبيت الاقتصادي والتكيف الهيكلي وأثرها في التكامل الاقتصادي العربي، بيت الحكمة، بغداد، ٢٠٠٢، ص: ١٦.
- ٧- عبد العزيز، إكرام، الإصلاح المالي بين نهج صندوق النقد الدولي والخيار البديل، بيت الحكمة، بغداد، ط ١، ٢٠٠٢، ص: ١٦-١٧.
- ٨- السيد، ياس، العرب والعملة، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ١٩٩٨، ص: ٢٣.
- ٩- الحمش، منير، العملة ليس الخيار الوحيد، الأهالي للطباعة والنشر والتوزيع، دمشق، ط ١، ١٩٩٨، ص: ٧٣.
- ١٠- الهباب، محمد سمير، برامج التكيف الهيكلي للزراعة في إطار الإصلاحات الاقتصادية، بحث مقدم إلى ندوة الإصلاحات الاقتصادية وسياسات الخصخصة في البلدان العربية، مركز

- دراسات الوحدة العربية، بيروت، ١٩٩٩، ص: ١٢٠.
- ١١- عقل، مفلح محمد، مصدر سابق، ص: ٢٠.
- ١٢- محمود، يوسف عبد العزيز، مصدر سابق، ص: ٧٣.
- ١٣- الشماع، همام، السامرائي، يسرى، أسباب ومصادر الغنى والفقير في الوطن العربي، وقائع الندوة العلمية لقسم الدراسات الاجتماعية، ت ١، ٢٠٠٠، بيت الحكمة، بغداد، ٢٠٠٢، ص: ٩٦.
- ١٤- إسماعيل عبيد حمادي، الاختلالات الهيكلية في الاقتصاد العراقي، التشخيص وسبل المعالجة، رؤية في مستقبل الاقتصاد العراقي (مجموعة مؤلفين)، مركز العراق للدراسات، بيروت، ٢٠٠٦، ص: ٤٠.
- ١٥- صندوق النقد العربي، التقرير الاقتصادي العربي الموحد، ٢٠١٥، ص: ٤٥٠.
- ١٦- صندوق النقد العربي، التقرير الاقتصادي العربي الموحد، ٢٠١٥، ص: ٤٥٤.
- ١٧- وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للإحصاء، العراق في عيوننا، بغداد، ٢٠١٥، ص: ٤٠.
- ١٨- مدحت كاظم القريشي، الفساد المالي والإداري والمالي (أسبابه وتأثيراته الاقتصادية والاجتماعية وسبل مكافحته)، بحث منشور على شبكة الاقتصاديين العراقيين، ٢٠١٢.
- ١٩- حيدر حسين آل طعمة، انهيار أسعار النفط وتداعياته، بحث منشور على الموقع الإلكتروني www.mustaqila.com.
- ٢٠- صندوق النقد العربي، التقرير الاقتصادي، مصدر سابق، ص: ٤٦٠.
- ٢١- علي ميرزا، موزانة ٢٠١٥ وتحديدها لسقف مبيعات الدولار في مزاد العملة، بحث منشور على الموقع الإلكتروني:

www.newsabah.com.

٢٢- حيدر حسين آل طعمة، مصدر سابق.

٢٣- أبو هات، عبد الكريم كامل، الغالي، كريم سالم، محنة الاقتصاد العراقي: الإشكالية وفرص المعالجة، وقائع المؤتمر الثاني لكلية الإدارة والاقتصاد-جامعة البصرة، ٢٠١٦.

٢٤- حسن، باسم عبد الهادي، إشكالية الغالوث المستحيل، التحدي المحتمل أمام السياسة النقدية في العراق، مجلة دراسات اقتصادية، العدد ١٩، السنة ٧، بيت الحكمة، بغداد، ٢٠٠٧، ص: ٨١.

٢٥- هلال، علي كاظم، الآثار الاقتصادية والاجتماعية لسياسات الإصلاح الاقتصادي في مصر والعراق، أطروحة دكتوراه (غ.م) مقدمة إلى كلية الادارة والاقتصاد، جامعة البصرة، ٢٠١٢، ص: ١٤٧.

٢٦- الشيببي، أحمد صدام عبد الصاحب، سياسات ومتطلبات الإصلاح الاقتصادي في العراق، رؤية مستقبلية، جامعة البصرة، مركز دراسات الخليج العربي، ص: ٤.

٢٧- عقل، مفلح محمد، مصدر سابق.

٢٨- وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للإحصاء، مؤشرات الحسابات القومية على الموقع www.cosit.gov.iq.

٢٩- علي، أحمد ابراهيم، فائق وعجز الموازنة والنظام المالي في العراق، على شبكة الاقتصاديين العراقيين: www.iraqiconomists.net

٣٠- التميمي، ماجدة، محاضرة حول الموازنة وحصّة إقليم كردستان لعام ٢٠١٧، معهد التقدم للسياسات الإنمائية، بغداد، ٢٠١٧.

٣١- البنك الدولي، العراق: الآفاق الاقتصادية-أيلول، ٢٠١٦،

www.albankadawli.org.

٣٢- وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للإحصاء، التجارة الخارجية،

www.cosit.gov.iq.

٣٣- ياسر، صالح، الاقتصاد السياسي للإصلاح الاقتصادي في العراق على الموقع الإلكتروني:

www.iraqicp.com.

٣٤- صيوان، هيثم كريم، مؤسسة الإصلاح الاقتصادي ضمانة لنجاح الإصلاحات، مركز المستقبل للدراسات الاستراتيجية،

www.mcsr.net.

٣٥- صيوان، هيثم كريم، مؤسسة الإصلاح الاقتصادي ضمانة لنجاح الإصلاحات، مركز المستقبل للدراسات الاستراتيجية،

www.mcsr.net.

٣٦- أبو هات، عبد الكريم كامل، توجيه الانفاق الحكومي في إطار برنامج الإصلاح الاقتصادي.

٣٧- ياسر، صالح، مصدر سابق.

٣٨- آل طعمة، حيدر حسين، خطوات الإصلاح الاقتصادي في العراق: رؤية من الخارج على الموقع الإلكتروني:

www.akhbaar.org.

٣٩- إبراهيم، بدر، الإصلاح الاقتصادي البديل في الخليج، تشرين الأول، ٢٠١٦ على الموقع الإلكتروني:

www.alaraby.co.uk.

٤٠- إبراهيم، غسان محمود، الإصلاح الاقتصادي من منظور فكري، جمعية العلوم الاقتصادية السورية، ص: ٩.