



مركز البيان للدراسات والتخطيط
Al-Bayan Center for Planning and Studies

انتخابات تشرين 2021 في العراق وإصلاح السياسات الاقتصادية

سلام جبار شهاب



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 حلول عمليّة جليّة لقضايا معقدة تمّم الحقلين السياسي والأكاديمي.

ملاحظة:

الآراء الواردة في المقال لا تعبر بالضرورة عن اتجاهات يتبناها المركز، وإنما تعبر عن رأي كاتبها.

حقوق النشر محفوظة © 2021

www.bayancenter.org

info@bayancenter.org

Since 2014

انتخابات تشرين 2021 في العراق وإصلاح السياسات الاقتصادية

سلام جبار شهاب *

الملخص التنفيذي:

- المعظلة في العراق أن الجميع يدرك أهمية الاصلاح من القائمين على إدارة الدولة الى النخب السياسية والناخبين، ولكن السوق الانتخابي لا يرحب بالأطراف التي تعمل على تطبيق الإصلاح بجدية كبيرة.
- إدارة التوافقات السياسية تقلل من الحوافز تجاه تنويع الإيرادات الحكومية، والابقاء على نمط إدارة توزيع الإيرادات المالية، الذي بدوره لم يحقق اي كفاءة في مستوى سد الحاجات المجتمعية.
- في المواسم الانتخابية تنخفض الاصوات المطالبة باصلاح السياسات الاقتصادية من كل الأطراف ولاسيما من قبل الحكومة ، والنخب السياسية، وحتى جمهور الناخبين.
- إدارة الاقتصاد السياسي في العراق لم تخلق فرص لنمو مبدأ المساومة بين الناخب والمرشح على غرار ما موجود في الاقتصادات المتنوعة وغير أحادية الجانب، فالحافز في المشاركة سيقى يرتكز على من مبدأ من يقدم هبات أكثر، وهو مبدأ يقود إلى تعظيم المشكلة الاقتصادية الحالية، أي انعدام الشفافية، إدارة غير كفوءة للموارد، ترهل وظيفي وتراجع في القطاع الخاص، زيادة المطالب وشلل القدرة الحكومية على الايفاء بالالتزامات.
- البرامج الانتخابية الكفوءة والقائمة على تحسين شروط السياسات الاقتصادية تؤدي الى عزوف المواطنين عن المشاركة في الانتخابات؛ لأن الاقتصاد السياسي للإصلاح أقل استقراراً، أي أنه لا يحتمل انه لا يتمثل إجراء اصلاحات اقتصادية في سوق عرض المرشحين؛ ولذلك فإن الحكومة العراقية اليوم تناقض بعض مضامين ما ورد في الورقة البيضاء.
- الانتخابات النزيهة، والبرلمان المتنوع سيزيد من الحافز تجاه مبدأ المحاسبة الاقتصادية والحكومة الاقتصادية وإصلاح السياسات الاقتصادية.

1. مقدمة:

إن جهود التحول في الاقتصاد العراقي لم تكن موفقة في الوصول الى اقتصاد السوق القائم على المنافسة وإطلاق العنان للمشروعات الخاصة، ويبدو ان طبيعة العمل السياسي واليات الانتخاب وموروثات النظام الدكتاتوري قد اسهمت بشكل كبير في هذا التلكؤ، فالأحادية الاقتصادية الجذابة إلى النخبة السياسية ساهمت في رفع تكاليف الإنتاج الحديدية في الاقتصاد المحلي، ومن الناحية العملية، تؤكد الدراسات إلى أن المجتمعات المعتمدة على تصدير نوع واحد من المصادر الطبيعية كالنفط، تميل إلى الارتباط بفساد أكبر، إذ إن المصادر الطبيعية تميل إلى تكوين ريع اقتصادي كبير، ويؤدي هذا إلى وجود محفزات كبيرة إلى التصرف الفاسد، وهذا ولد ميكانيكية جذابة ومحفزة في الاعتماد المفرط على النفط، إذ كلما ارتفعت إيرادات النفط كانت مولداً أكثر لنمو السلطة لدى النخب السياسية، وفي ظل الازمات الاقتصادية وارتفاع المطالب بالتغيير بالنهج الاقتصادية فإنه لا بد من الأخذ بالحسبان العلاقة بين الاصلاح والانتخابات البرلمانية القادمة، فهل هناك برامج اقتصادية تدفع نحو الإصلاح الجدي في السياسات الاقتصادية؟ وهل ستبنى الحكومة القادمة نهجاً أكثر صرامة في التعاطي مع القضايا التي تتعلق بالشفافية والحوكمة وتنويع الإيرادات؟ وهل قواعد اللعبة الانتخابية ستتغير وفقاً للتطورات والحاجات الاقتصادية المتفاقمة؟

2. هل تساهم الانتخابات الديمقراطية في تعزيز فرص النمو الاقتصادي في العراق؟

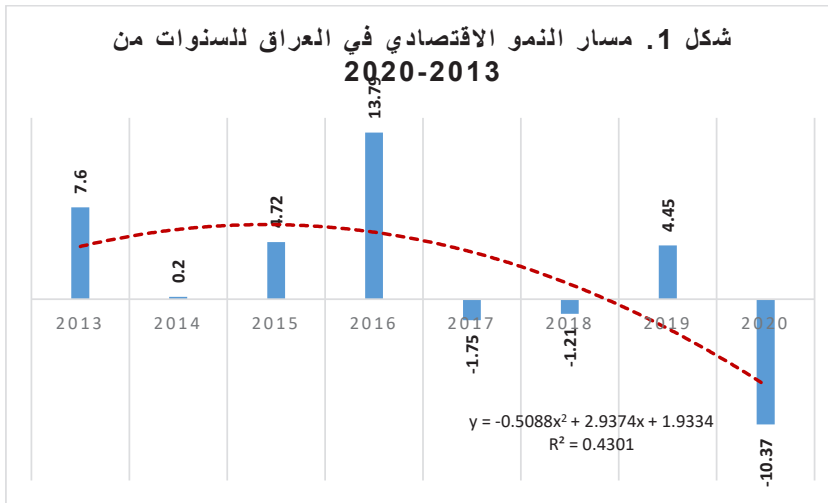
على مدى العقود الماضية، شهد العراقيون تدهوراً كبيراً في رأس المال البشري وفي معظم الخدمات الأساسية التي تتراوح بين الصحة والتعليم والكهرباء والمياه والصرف الصحي (WB, SCD). وقد تأثرت الخدمات العامة بمحدودية الاستثمار العام، وتدمير رأس المال البشري والبنية التحتية نتيجة للصراع، والفساد. وما تزال جودة الخدمات الصحية والتعليمية ضعيفة. حتى الخدمات الحكومية الأساسية مثل الماء والكهرباء و أصبح توفير مياه الشرب المأمونة مصدر قلق، ولاسيما في الجنوب حيث أدى فشل الحكومة في معالجة مسألة المياه إلى حدوث اضطرابات في مدن جنوبية عدة منها البصرة وادي النقص في توفير المياه إلى مرض أكثر من 118000 شخص. وبعدها توالى الاضطرابات التي وصلت إلى مظاهرات تشرين في 2019 كرد فعل على الفشل الحكومي وتفشي الفساد. ولكن هل ستغذي هذه العناصر بقاء الديمقراطية في العراق؟ إن بقاء الديمقراطية تبقى مسألة حساسة أيضاً لمسألة النمو الاقتصادي، وعندما تشهد الديمقراطيات نمواً اقتصادياً أيضاً، فإن احتمالية استبدالها بنظام استبدادي في سنة هو 1.5%، ولكن الهبوط

الاقتصادي يرفع هذه النسبة إلى 5%، حيث إن أغلب حالات موت الديمقراطية تكون مصحوبة بأزمات اقتصادية، وهو أمر مرهون في حقيقته بصادرات النفط بالنسبة إلى الحالة العراقية، أي إذا استمر التصدير بنسب مرتفعة يصاحبه نمو اقتصادي عالمي وارتفاع ملحوظ في أسعار النفط فإن ذلك ممكن أن يؤدي إلى تحقيق نمو اقتصادي قادر على تأمين نمو الديمقراطية في العراق ويرفع من احتمال ديمومتها في العراق، وهو النظام الذي تشكلت عليه اسسه بعد عام 2003. ولكن هذه الديناميكية غير مستدامة وعرضة للاهتزاز الناتج من ارتفاع المطالب المحلية، والتقلبات الاقتصادية الدولية.

ومع ذلك، تبقى هناك مسألة مهمة وهي أن ضمان بقاء الديمقراطية يجب أن يرافقه أو يرتبط معه تحقيق المساواة في الدخل "إذا افترضنا أن هناك نمواً اقتصادياً"، إذ تشير البحوث إلى أن الديمقراطيات الأكثر استقراراً ترتبط بمجتمعات المساواة، وهي مسألة يبدو من الصعوبة تحقيقها في البيئة العراقية، فمؤشرات الفقر تزداد سنوياً، ولاسيما مؤشرات الفقر متعدد الأبعاد، صحيح أنها كانت مرتفعة بعد السنوات التي تلت إسقاط الدكتاتورية بعد عام 2003، ففي عام 2007 شكل الفقر متعدد الأبعاد 22.4% من حجم السكان وانخفض بعد ذلك إلى 11.6% في عام 2011، بعدها بدأ المؤشر بالتصاعد بمدى ارتفاع مرتفعة إذ وصل إلى 35% من حجم السكان في 2017 وهو ما ينذر بارتفاع هذا الرقم مستقبلاً؛ مما سيؤثر حتماً على الاستقرار السياسي والاقتصادي والاجتماعي في البلاد. وإن الملاحظ أن نصيب الفقر غير متساوي في التوزيع بين المحافظات والرقع الجغرافية في البلاد، فنصيب محافظة المثنى الأعلى بنسبة 52.5% وميسان 42.3 (خطة التنمية الوطنية 2018-2022)، بمعنى أنه وعلى الرغم من النظام الاقتصادي في العراق قائم على التوزيع، إلا أنه لم يحقق العدالة في إدارة ذلك النظام.

وعلى الرغم من ارتفاع حجم الناتج المحلي الإجمالي في البلاد من 88 مليار دولار في 2007 إلى 186 مليار دولار في 2011، وفي 2017 إلى 193 مليار دولار، إلا أنها عززت من الميل الحدي للأستهلاك. لأنه وبنفس الوقت الذي ترتفع فيه معدلات الفقر فإن معدل دخل الفرد (حصصة الفرد من الناتج المحلي الإجمالي) هو الآخر قد ارتفع، ففي عام 2007 لا تتجاوز حصة الفرد 2,600 دولار سنوياً، وارتفعت تلك الحصة إلى 5000 دولار في 2017، ومن ثم انهارت بشكل حاد في 2020 إلى 3,390 دولار بفعل الأزمة الاقتصادية الناتجة من أزمة انتشار وباء

كورونا، وانخفاض معدل النمو العالمي وانحيار أسعار النفط التي انعكست على النمو الاقتصادي في هذا الناتج (شكل 1). بفعل الاعتمادية الحادة للاقتصاد العراقي على صادرات الموارد الأولية؛ مما يعني أن حصة الفرد تلك لا تمثل الإنتاجية الحقيقية للمواطن العراقي، وإنما هي تحصيل حاصل لمبيعات الموارد الهيدروكربونية التي لم يكن للمواطن العراقي دور في إنتاجها أو خلق القيمة المضافة عليها؛ لأن 2% من مجموع العمال الكلية في العراق هم من يشتغلون في قطاع الطاقة والذي يشكل أكثر من 60% من الناتج المحلي الاجمالي.

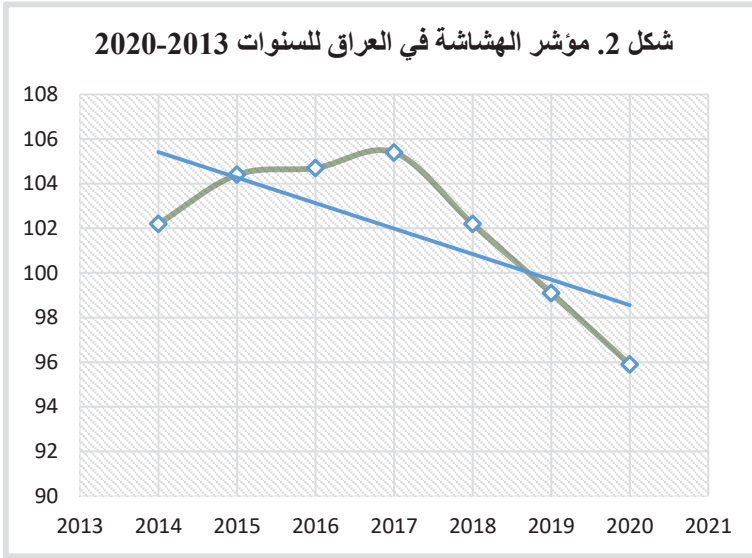


Source: The global economy, Iraq economic growth, 2021.

إن تلك الاوضاع تزيد من خطر هشاشة الاوضاع في العراق، والتي تزيد من تعقيدات الاختبار للاستقرار السياسي في البلاد، فالعراق يقع من ضمن البيئات الأكثر هشاشة¹ مقارنة بدول العالم وان كان هناك تحسن في ذلك المؤشر في عام 2020 بفعل الاجراءات التي قامت بها الحكومة الحالية (شكل 2)، وبالمجمل فإن تلك المؤشرات المنخفضة تؤثر على مشروعية النظام السياسي في العراق "من وجهة النظر الاقتصادية". فلم تطرأ تغييرات أو تحسينات على بنية هيكل عمل الدولة العراقية والناتجة في جزء كبير منها من العقبات التي تم الإشارة إليها فيما سبق. وهذا

¹ مؤشر الهشاشة للدولة يضع مجموعة من المتغيرات التي يقوم باستخراجها وفقاً لمعادلة اقتصادية وهذه المتغيرات هي: - التهديدات الامنية - مؤشر الانقسام بين النخب - مؤشر المظالم الاجتماعية - مؤشر التراجع الاقتصادي - التنمية الاقتصادية المتفاوتة - الانتقال السكاني وهجرة الادمغة - شرعية الدولة - مؤشر الخدمات العامة - حقوق الانسان وحكم القانون - الضغوط الديموغرافية - النزوح والتهجير القسري - التدخلات الخارجية.

يمكن أن يضعنا أمام معادلة "صامويل هانتغتون" التي يربط فيها بين التنمية الاقتصادية والاستقرار السياسي، إذ يرى هنتغتون بأن الحركة الاجتماعية هي وليدة التنمية الاقتصادية وأن فشل التنمية سيؤدي إلى الإحباط الاجتماعي، ذ؛ وبالتالي فإن الإحباط الاجتماعي يعمل على زيادة الحركة المضادة ضد النظام؛ وبالتالي ضعف المشاركة السياسية وأن ضعف المشاركة السياسية يولد حالة من اللا استقرار السياسي وتوتر الأوضاع في البلاد (Hantegton Samuel, 1968).



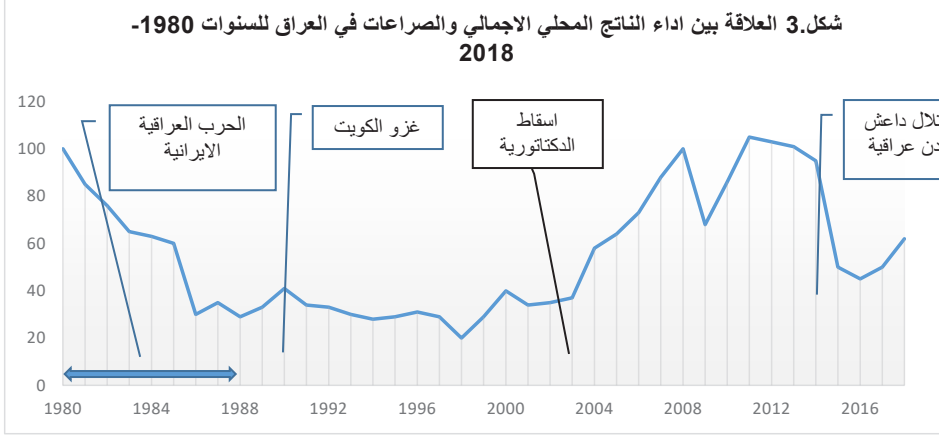
Source: The global economy index, fragile state index, 2021.

3. النظام السياسي وطبيعة الادارة الاقتصادية:

يتطلب فهم الهشاشة في الأوضاع الاقتصادية والتنمية في العراق تحليلاً دقيقاً للنظام السياسي وطبيعة العقد الاجتماعي في العراق ففي المحصلة هناك مجموعة العلاقات أو التنافس الظاهر إلى العيان اليوم في العراق وهو التنافس بين النخب السياسية والعلاقة بين المكونات المجتمعية فضلاً عن العلاقة بين النظام السياسي أو الدولة العراقية والجمهور، والعلاقة بين هذه الفئات الثلاث لم تمثل حالة من الانسجام على طول الخط وربما تشكلت هذه العلاقة في أحيان على شكل أعمال عنف فيما بينها، لقد اقنعت النخب جمهورها بأن تطوير نظام التوزيع "توزيع المنافع والهبات"

هو الاقدر في سد الاحتياجات وتعويض المظالم التي تعرض لها السكان، ومن ثم تبلورت أوجه التنافس على المسك بقدر أكبر على المنافع الاقتصادية، واستغلت في ذلك التنافس صور عدة منها الانقسامات العرقية والمطالبة بحقوقها الاقتصادية عبر نظم إدارة التوزيع؛ وبالمحصلة انتقل النظام السياسي في العراق من تقاسم السلطة الطائفي إلى الانقسام الحزبي؛ مما أدى إلى هشاشة الوضع في نهاية المطاف؛ لأن هذا الأمر أدى إلى التشرذم المتزايد في المشهد السياسي إلى عدم الاستقرار السياسي والشلل. هذه الطبيعة التصارعية للنظام السياسي أثرت جلياً على الاقتصاد العراقي بالعموم وعلى مكونات الناتج المحلي الإجمالي بالخصوص، إذ تأثر الإنتاج المحلي في العراق بشدة بالتقلبات والصدمات السياسية منذ سنوات مضت، وتوضح هذه العلاقة تقريباً في الشكل 3، فقد عبثت الصراعات المحلية والثورات والحروب في مستوى الأداء الاقتصادي، وقريباً منذ عام 1980 لو اعتبرناها سنة أساس في قياس العلاقة بين المتغيرين لنجد أن مقدار التبعية الاقتصادية للأحداث السياسية في البلاد كانت مطلقة، وهذا التأثير المطلق بالصراعات السياسية عطل إطلاقاً أي قدرة أو فرصة لخلق التنوع في الاقتصاد الوطني، ففي السنوات الثمان في الحرب العراقية الإيرانية انخفض الأداء الاقتصادي للناتج المحلي الإجمالي بصورة كبيرة، ونلاحظ أنه ما لبث أن ارتفع الأداء الاقتصادي بعد الحرب حتى عدنا إلى صدمة جديدة في الاقتصاد الوطني وهي غزو النظام السابق للكويت، ومن ثم العقوبات الدولية، وعلى الرغم من الاقتصاد العراقي بعد عام 2003 صمم على أساس تحقيق استقلالية بين المتغيرين الاقتصادي والسياسي، إلا أن حجم الموروثات التقليدية في الهيمنة جعلت العلاقة تكون أكثر ترابطية، وثبتت طبيعة العلاقة بين النخب السياسية والاقتصاد الوطني في الإدارة أي مساع لفك الارتباط بين المتغيرين، وبعدها دخول البلاد في الحرب الأهلية أضعف الأداء الاقتصادي من جديد، ولكن بعد أن تم إنهاء هذه الحرب، ومن ثم عاودت أسعار النفط بالارتفاع بدأت ملامح النمو الاقتصادي تظهر من جديد، لتحت تلك التفاؤلات في مؤشرات النمو إثر احتلال داعش لبعض المدن العراقية. هذه العلاقة التفاعلية بين المتغيرات السياسية والاقتصادية من جهة التأثير والتأثر، أو بصورة أدق الاستقلالية والتبعية، نجد فيها أن المتغير السياسي طوال العقود الأربع الماضية على أقل تقدير هو المتحكم (المتغير المستقل) في الأداء الاقتصادي للعراق؛ وبالتالي فإن الاقتصاد أصبح هو التابع للمتغير السياسي. وهذا الاختلال في العلاقة وكما يعود في حقيقته إلى صفة أساسية يتسم بها الناتج المحلي الإجمالي وهي أن الدولة أو النظام السياسي بصورة أدق هو المحرك للنمو، وأن القطاعات الاقتصادية الأخرى وبالتحديد القطاع الخاص لم يكن له أي دور طوال السنوات الماضية في تثبيت الاستقرار السياسي؛ نتيجته لضمور حصته التي أن ارتفعت في أحسن أحواله إلى 29% من الناتج المحلي الإجمالي في السنوات الأخيرة

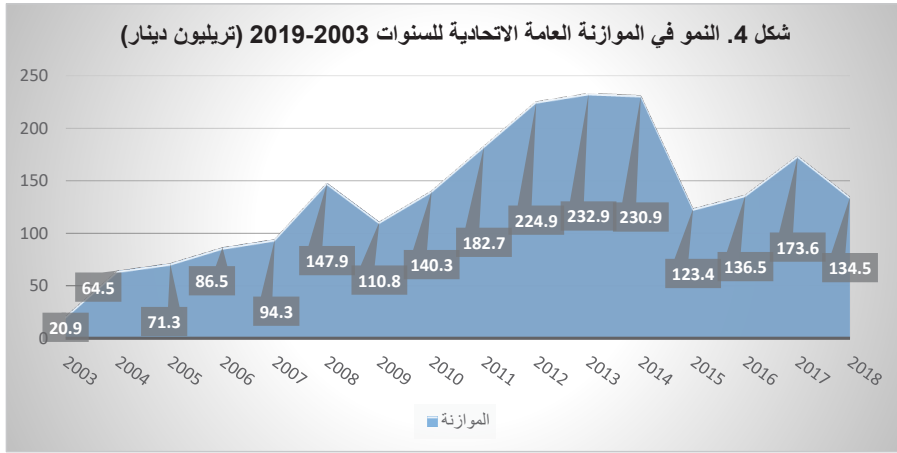
(خطة التنمية الوطنية). مع العلم بأن أغلب أنشطة القطاع الخاص تتم بصيغة المقاولات مع القطاع الحكومي. وهذا ما يجعل من هذا القطاع متلقي للصدمات والاتجاهات بدلا من محفز للاستقرار.



القاعدة الأساسية للإنفاق الحكومي بعد عام 2003 يتركز على تعظيم المصروفات الحكومية الجارية التي تذهب في معظمها إلى رواتب الموظفين وإلى الرواتب التقاعدية والضمان الاجتماعي بصورة تصاعدية سنوياً، وهذا الارتفاع في المصروفات المرصودة لهذا الجانب ناتجة بسبب ارتفاع أعداد الموظفين والمتقاعدين، فعلى مدى طوال السنوات الستة عشر الماضية ارتفعت النسب بصورة تكاد تكون غير منطقية، وإن كانت هناك محاولات في السنوات التي أعقبت أزمة انهيار أسعار النفط بتخفيض حجم هذا الإنفاق، إلا أن موازنة عام 2019 نهت إلى العودة لمخاطر الإنفاق التشغيلي المتصاعد وهو ما يمثل امتداداً للمنهاج السابق الأخذ في الارتفاع، وعاد الاختلاف يدور بين الأحزاب السياسية حول السيطرة على البيروقراطية الرسمية وأصبحت الهياكل المؤسسية الموروثة من النظام السابق جاذبة لملئها ومقاومة أي جهود للتحويل، فصار الإطار العام المؤسسي يدعو إلى التحول المؤسسي، في حين أن من يشغل تلك المؤسسات يقاوم من أجل الإبقاء على صيغتها الحالية.

في كثير من الأحيان ومنذ عام 2003 كانت القوانين الانتخابية ناتجة من المصالح الحزبية للنخب السياسية، فقد وافق المشرعون العراقيون على العديد من القوانين الانتخابية وصدّقوا عليها فمثلاً ابتعدوا عن نظام القائمة المغلقة في عام 2005، إلى قائمة شبه مغلقة في عام 2010، ومن ثم إلى القوائم المفتوحة انتخابات عام 2014، بعدها إلى نظام المرشح في الدائرة الانتخابية الذي سيجري العمل عليه في الانتخابات القادمة في تشرين الأول. وعلى الرغم من التغييرات في

القوانين الانتخابية والعملية الأساسية لتشكيل الحكومة فقد بقيت هيمنة الأحزاب السياسية ثابتة، فقد بنت الأحزاب التي تشكل ميثاق النخبة علاقاتها الاقتصادية والسياسية طويلة المدى من خلال عمليات تشكيل الحكومات المتعاقبة. وإن نظام إدارة الموازنة الاتحادية يسمح إلى حد كبير بنشوء هذه المنافع، إذ إن لم يكن لتلك الموازنات دور جوهري في خلق إمكانات التنمية في البلاد، ولا سيما إذا علمنا أن الأبيات الاقتصادية تركز في الدور التنموي للموازنات الاتحادية وهي في أصلها أهداف نبيلة كون القطاع الحكومي قطاع عام يهدف إلى تحقيق المنافع الاقتصادية والاجتماعية لمواطنيه، وعلى إثر ذلك تصبح الموازنة عبارة عن مقدمات؛ لتحقيق الرفاه الاقتصادي من خلال الانطلاق نحو النمو والتنمية، على الرغم من التطورات في الإحجام التي انتابت الموازنات الفدرالية (شكل 4). إلا أنها لم تسهم في تطوير خلق شروط النمو الاقتصادي على مستوى الفرد، فيما يتعلق بحصته من الناتج المحلي الاجمالي او على مستوى تحقيق التنمية المستدامة.



Source: CBI, 2019,

كما ان لاعتماد العراق على النفط تأثير كبير في تشكيل نظام التوافقات السياسية بين النخب، فضلا عن اثره نتائجها السلبية على الازوضاع الاقتصادية. على مدى العقد الماضي ، وعلى الرغم من تقلبات أسعار النفط ، استحوذ قطاع الموارد الهيدروكربونية في العراق على ما يزيد من 99% من قيمة الصادرات في العراق، و 90% من الإيرادات الحكومية ، وأكثر من 60%

في المائة من الناتج المحلي الإجمالي (WB, 2020). نتيجة لتقلب أسعار النفط ، كان النمو متقلبًا للغاية وهذا المزيج اربك القدرة على تحصيل منافع مستدامة على الصعيد الاقتصادي. كما ان الطبيعة السياسية ونظام ادارة السلطة والتوافقات قللت من الحاجة إلى الضرائب، وأضعفت رابط المساءلة بين المواطنين والدولة وغذت الفساد. فالاعتماد على الثروة النفطية يضعف مع ادارة التوافقات السياسية من الحافز والحاجة لتوليد أشكال أخرى من الإيرادات الحكومية وهذا بدوره يقلل من الحاجة إلى المساومة بين الدولة والمجتمع حول كيفية استجابة الدولة لتوقعات المواطنين وأولوياتهم التي تقع في صميم عمليات بناء الدولة الناجحة وهو الأمر الذي يمكن الاحتكام إليه في المواسم الانتخابية والتي عادة ما تظهر اهتمام الناخبين بطبيعة المرشحين. وهذا يؤدي إلى تراجع في القدرة الإدارية واستجابة المؤسسة بدلاً من الاستثمار في توفير الخدمات العامة والفرص الاقتصادية للسكان وهنا تستخدم الحكومة الثروة النفطية عن طريق المحسوبية ولاسيما من خلال توفير فرص العمل في القطاع العام ودعم الطاقة والرفاهية، بدلا من الحاجة إلى التنوع الاقتصادي ودعم المؤسسة.

يؤثر الاقتصاد السياسي على إدارة الموارد بشكل أساس من خلال توليد الإيرادات وتوزيعها من خلال:

- التنازع على التحكم في الموارد يعيق توليد الإيرادات غير النفطية.
- عدم الاستقرار السياسي والوضع الراهن يؤديان إلى تعظيم الإيرادات النفطية على المدى القصير.
- ضعف المساءلة عن خلق الإيرادات النفطية والكفاءة في إدارة توزيعها.

4. الدعاية الانتخابية الاقتصادية للمرشحين والسلوك الانتخابي "العرض والطلب

الانتخابي":

في الديمقراطيات التي تعتمد اقتصاداتها على الموارد، فإنه من الصعوبة أن تجد البرامج القائمة على تحسين السياسات الاقتصادية وخلق ظروف التنوع الاقتصادي في أن تجد لها نصيباً في الدعاية الانتخابية، ولاسيما أمام التنافس القوي مع البرامج التي تستهدف المزيد من تعزيز الاحادية الاقتصادية القائمة على الموارد والتي هي بالأحرى برامج نظام الرعاية وتوزيع الموارد. كما ان السلوك

الانتخابي للناخب ميال إلى اختيار الأشخاص الذين يقدمون الكثير من المنح، والعكس من ذلك، أي في حال تقديم برنامج يعتمد على الكفاءة الاقتصادية القادرة على خلق فرص التنوع الاقتصادي وتعزيز المؤسسة الاقتصادية والمحاسبة... وغيرها، فإن ذلك سيقبل من الحوافز المقدمة ويؤدي إلى العزوف الانتخابي.

مبدأ "العرض والطلب" الانتخابي في الشعارات الانتخابية لم يتضح إلى الآن؛ لأن الضعف المؤسسي وغياب الشفافية والوعي الانتخابي تضعف القدرة على تمييز الأطر الصحيحة في الانتخابات، وفي الدعاية الانتخابية الحالية نجد أن هناك صدى للمطالب الجماهيرية في البرامج الانتخابية ولكن لا تفصح تلك البرامج عن خطواتها التفصيلية في ما يتعلق بمعالجة تلك الإشكالات. فمع أنها تعكس في خطابها متغيرات ومطالب الجماهير وبالتحديد متغيري الشباب والاقتصاد، ولكن الإصلاح في السياسات الاقتصادية لا يتوقع أن يمر بأزدهار ملموس في السنوات الأربع القادمة، مهما كانت البرامج المقدمة، واقصد البرامج التي تتصدى نحو خلق الفرص الاقتصادية، أو تعزيز الشفافية أو المساءلة وتحسين بيئة الاستثمار.

واحتكاماً إلى مبدأ العرض والطلب الانتخابي، فإن هناك تكلفة سياسية للإصلاح في السياسات الاقتصادية قد يمس الشعارات التي يحملها المرشحون، أو كتلهم السياسية، فعلى الرغم من الاتفاق الواسع والبيهي بين النخب والمرشحين كافة على الإصلاح في السياسات الاقتصادية، فإنه في المحصلة، الاقتصاد السياسي للإصلاح أقل استقراراً. بمعنى أنه لا يحتمل إجراء إصلاحات اقتصادية في سوق عرض المرشحين، حتى لو عُرف أن الإصلاحات تنتج فائدة صافية للمجتمع ككل وأنها تعمل على معالجة كافة المطالب على المدى البعيد، وهنا قد تولد خسائر انتخابية ويكون فيها معارضة الإصلاح، حتى لو كانوا أقلية، متحمسين جداً لتنظيم مقاومة شديدة تجاه أولئك الذي يملكون برامجهم الإصلاحية الفعلية، ويواجه أولئك المنتقدون تكاليف منخفضة لبناء أنفسهم كمجموعة ضغط منظمة قادرة على الحصول على أصوات أعلى. وفي ظل هذه الظروف، قد يتراجع السياسيون عن الإصلاحات خوفاً من معاقبتهم في صناديق الاقتراع من قبل المعارضين للإصلاح. وهنا تجدر الإشارة أنه وعلى الرغم من أن الحكومة شرعت في تبني ما ورد في الورقة البيضاء من مقررات تهدف إلى إصلاحات اقتصادية جذرية، إلا أنه اليوم وقبل الانتخابات بأسابيع نجد أن هناك الآلاف من العاملين بأجر يومي تم التعاقد معهم في وزارة النفط، والموافقة على تثبيت

الآلاف من العقود سواء في وزارة التربية او الكهرباء وعودة الآلاف من المفسوخة عقودهم. وبحكم التجارب السابقة، فإنه يمكن التخفيف من التكاليف الانتخابية إلى حد كبير إذا تم الأخذ بالحسبان الاقتصاد السياسي مسبقاً في تصميم السياسات. وتشير تجربة الإصلاحات الى تبني إجراءات لا تؤدي فيها الإصلاحات إلى تكاليف انتخابية عند تنفيذها في بداية ولاية الحكومة؛ مما يشير إلى أهمية أن تستخدم الحكومات المنتخبة حديثاً فترات "شهر العسل" (IMF, 2019) لتوليد مكاسب اقتصادية طويلة المدى. ثانياً: ليست كل الإصلاحات مرتبطة بالتكاليف السياسية؛ مما يبرز أهمية التمييز بين إصلاحات القطاع الحقيقي التي تعتبر عمومًا حميدة من الناحية الانتخابية والإصلاحات المالية التي تبدو أكثر تكلفة من الناحية الانتخابية. ثالثاً: تبدو التكاليف السياسية للإصلاحات الاقتصادية بارزة بشكل رئيسي عندما يتم تنفيذ الإصلاح خلال فترات ضعف النشاط الاقتصادي، وهذا الامر غير متوفر حالياً بفعل ارتفاع اسعار النفط وعودة الانتعاش في الاقتصاد العالمي مما يجعل الفرصة مناسبة لأحياء العلاقة القائمة على نظام التوزيع "توزيع المنافع والهبات".

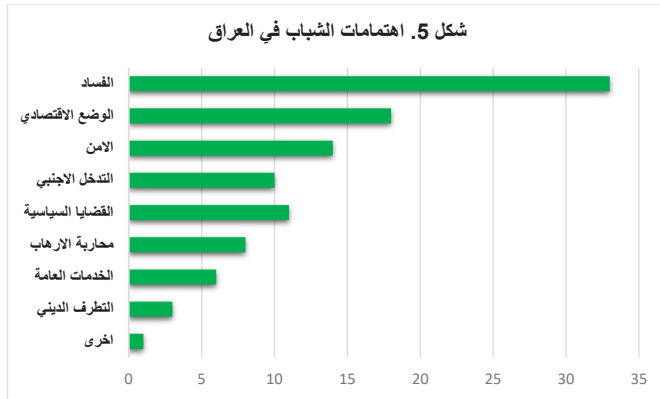
5. النمو الاقتصادي المتوقع لن يكون مستدام:

السياسة المالية غير قادرة على خلق وفورات مالية في الانماط الاقتصادية الاخرى غير النفطية، ومن المحتمل أن يؤدي الانخفاض المتوقع في النمو إلى كبح النفقات الاستثمارية وزيادة الاقتراض؛ من أجل ضمان تسديد الرواتب والأجور، واي اجراءات من هذا القبيل تعني ارتفاع حدة المخاطر الاجتماعية في ظل ارتفاع نسبي عالٍ في نمو السكان، ودخول كبير لسوق العمل من قبل الفئات العمرية الجديدة والتي تقدر بـ 800 ألف نسمة سنوياً، مع الضعف الكبير في الايرادات الحكومية واحتمالات انخفاض أسعار النفط، أو حدوث صدمة غير متوقعة في اسعار النفط، اذا ما علمنا أن كل انخفاض في سعر برميل النفط بمقدار 1 دولار يعني انخفاضاً في الناتج المحلي الإجمالي بمقدار 0.6%، وعدم القدرة على فتح منافذ جديدة تستوعب الأعداء الداخلة إلى سوق العمل كموظفين حكوميين جدد. وضمن المنظور المتوقع لمثل هكذا صدمات، فإنه من المحتمل أن تنخفض الاحتياطيات النقدية المسجلة من 47 مليار دولار في نهاية عام 2020 إلى مستويات أدنى في السنوات القادمة، وارتفاع الدين العام إلى أكثر من 61% من الناتج المحلي الإجمالي. وفي المحصلة فإن غياب سياسة الانضباط المالي، وتدهور اسعار النفط أو انتعاشها مع اقحامها بصورة متزايدة في الموازنة العامة، سيعمل على خلق معجل للتدهور الاقتصادي السريع في الاوضاع العامة.

6. توجهات الناخبين في الانتخابات القادمة:

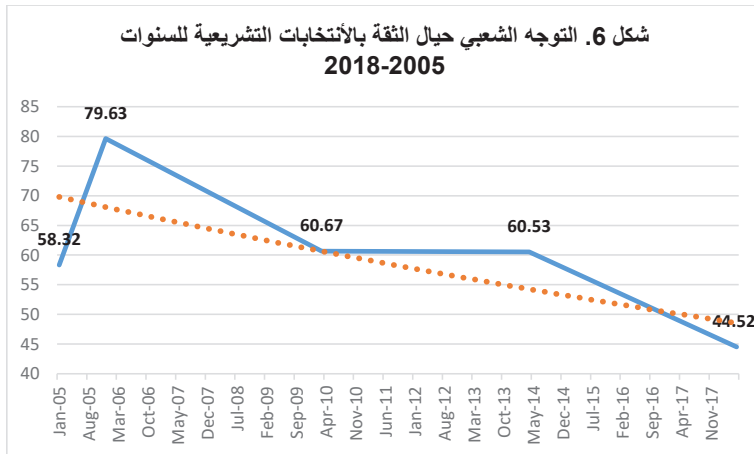
شهدت السنوات الأخيرة أن معظم البالغين في العراق يفقدون الثقة في الأداء الوظيفي للقيادة الوطنية. في عام 2013، وافق 46٪ من البالغين في العراق على الأداء الوظيفي للقيادة الوطنية. بحلول عام 2019، انخفضت الحصة إلى 13٪، وهي أدنى نسبة انخفاض في الثقة بين عدة بلدان. على النقيض من ذلك، كانت معدلات الموافقة 70٪ في إندونيسيا، و65٪ في ماليزيا، وحوالي 34٪ في نيجيريا (2021 house Chatham). مرة أخرى، يتوافق هذا مع دعوات الاحتجاجات الشعبية، التي بدأت في تشرين الأول 2019 أي قبل ثلاث سنوات ودفعت لاستقالة الحكومة السابقة وإجراء انتخابات برلمانية مبكرة. في العراق، تراجعت معدلات التأييد بين جميع الفئات، في حين انخفضت معدلات التأييد بين الأغنياء والفقراء، كان الانخفاض أعمق بين البالغين الأكثر ثراءً. في عام 2010، وافق 52٪ من البالغين في أغنى 60 في المائة من الأسر على القيادة الوطنية. بحلول عام 2019، انخفضت هذه الحصة إلى 9 ٪. على النقيض من ذلك، انخفضت معدلات الموافقة بين البالغين في أفقر نسبة 40٪ من الأسر من 25٪ في عام 2010 إلى 17٪ في عام 2019.

يمكن أن يتحول المظهر الديمغرافي غير النموذجي للعراق إلى جانب استبعاد الشباب والمستويات العالية من الفساد إلى أزمة كبيرة تزيد من مخاطر عدم الاستقرار والصراع. في حين أن التغيير الديموغرافي لا يؤدي إلى نشوب صراع، إلا أن عددًا كبيرًا من الشباب يمارس ضغطًا هائلًا على أنظمة التعليم وأسواق العمل؛ وبالتالي يخلق نقاط ضعف ومخاطر محتملة (UN, WB 2018). وبالمثل، فإن زيادة مستويات التحصيل التعليمي للشباب مقارنة بالأجيال الأكبر سنًا تثير التطلعات وتفرض ضغطًا إضافيًا على الحكومة، وإن التضخم النسبي للشباب وانتفاخ حجمهم يؤدي خلق هياكل اللا استقرار واختلاف المطالب الاجتماعية (شكل 5). وتشير التركيبة السكانية المتغيرة بسرعة في العراق إلى أن التوازن السياسي الحالي سيصبح أكثر هشاشة. بفعل الإجراءات التي يتم بها إدارة الاقتصاد الوطني. وإهمال القدرة على استيعاب احتياجات الشباب.



Source: Arab Barometer, 2019.

ويشعر الناخبون العراقيون من الشباب كما لو أنهم استبعدوا باستمرار من الحياة الاجتماعية والسياسية في البلاد؛ لأن الإدارة الاقتصادية والسياسات الاقتصادية المطبقة غير قادرة على استيعاب الأفراد الجدد، كون الاقتصاد وصل إلى مرحلة الثبات "والتراجع" ولا يستطيع ان يخلق منافع إضافية للداخلين الجدد في سوق العمل، وهنا تمكن خطورة الربط بين صيغ التوافقات السياسية المعتمدة على نظام توزيع المنافع، لأن الدلائل الحالية تشير إلى فقدان الثقة بنظام الحكم لأن 50% من العراقيين يرون أن الديمقراطية ليست أفضل شكل من أشكال الحكم في العراق (شكل 6).



Source: Chatham House, Economic Drivers of Youth Political Discontent in Iraq, 2020.

إن التنوع في المطالب، والتركيز على الابعاد الاقتصادية والتنموية والمؤسسية، ستؤدي إلى اختلاف النسيج المكون للبرلمان القادم، وعدم تجانس أعضائه، وربما ستدفع إلى تشظ في أركان بعض المكونات البرلمانية ولاسيما إذا كان مترافقاً مع فشل اقتصادي متبوع بارتفاع حدة المطالب على غرار ما حصل في مظاهرات تشرين 2019. الذي سيحصل ربما بعد الانتخابات حينما سيفقد "شهر العسل" الانتخابي رونقه، وإن عدم التجانس البرلماني سيدفع إلى المطالبات والمزايدات من قبل الأطراف المختلفة في الدفع بأجندة الإصلاح في السياسات الاقتصادية، وربما إحياء مقررات ما ورد في الورقة البيضاء من سياسات إصلاحية.

7. الاستنتاجات:

ما يزال العراق يمتلك مقومات النهوض، ولكن نقطة الارتكاز تبدأ من تحسين الإدارة للموارد وفيرة والقدرات البشرية كبيرة، والموقع الجغرافي ملهم، ولكن الاقتصاد العراقي بحاجة ماسة إلى تحسين المؤسسية وعزل الاقتصاد عن قواعد اللعبة السياسية، وعدم جعله محركاً لقواعد اللعبة الانتخابية، لأن الوضع الحالي يكفي لأن نفهم أي مخاطر تحيط بنا إذا ما استمر الوضع على ما هو عليه. نمط الاحادية يعني المزيد من الطبقة، والافقار، والاستهلاك، وارتفاع الأسعار، والبطالة، والاستيرادات، والفساد، وانعدام الخدمات، وترهل القطاع العام والضمانات الاجتماعية، وضعف الإيرادات... وإن اجتمعت استمرت هذه العناصر فإنها ستنتهي قواعد اللعبة الانتخابية؛ لأننا سنكون امام هزات اجتماعية عنيفة لمجتمع يرتفع عدد سكانه، ويزداد وعيه وتتصاعد مطالبه. ومع ذلك، فإن نزاهة الانتخابات سيعزز الميل إلى تحسين الإصلاحات في السياسات الاقتصادية، وسيعزز من القدرة الشعبية في رقابة الأداء الحكومي.

المصادر:

1. World Bank, Systematic Country Diagnostics, 2020.
2. Political economy in Iraq, 2015.
3. National Development Plan 2018–2022, Ministry of Planning.
4. The global economy, Iraq economic growth, 2021.
5. Samuel Hantegton, the relation between democracy and development, 1968.
6. The global economy index, fragile state index, 2021.
7. Central Bank of Iraq “CBI”, 2019.
8. World Bank, 2020.
9. United Nations, 2018,
10. Arab Barometer, 2019.
11. Chatham House, Economic Drivers of Youth Political Discontent in Iraq, 2020.
12. IMF, the political costs of reforms “Fear or Reality” 2019 .