النموذج البديل للتجربة الاقتصادية الصعبة في العراق

أسبقية الإصلاح الهيكلي للاقتصاد المعتمد على النفط

□: د. صبري زاير السعدي

يواجه العراق حاليا العديد من التحديات الاقتصادية الاجتماعية منها : انتشار الفقر ، تباطؤ النمو والتنمية الحقيقية ، نسبة عالية من البطالة ، انتاجية منخفضة ، مستويات معيشة هابطة ، و فساد متفش يتزايد كل يوم . من المفارقات ، انه منذ سقوط النظام الدكتاتوري السابق، بلغ مجموع صافي النقد الكلي، من مبيعات صادرات النفط خلال الفترة من ٢٢ مايس ٢٠٠٣ لغاية ٣١ كانون اول ٢٠١٠ و الذي استلمه العراق عن طريق صندوق تطوير العراق، بلغ ٢٥٠,٩٥٦ مليار دولار بينما مجموع النقد الكلي الذي استلمه العراق خلال نفس الفترة بلغ ٢٧٠,٧٢١ مليار دولار . من خلال الحكم عن طريق هذه الحقائق المالية فقط ، فمن الواضح ان الادارة الاقتصادية للبلاد عموما و استخدام ايرادات النفط بشكل خاص قد فشلت فشلا ذريعا . من الواضح ان هذه الحقائق المسببة للقلق تتطلب تغيرات اقتصادية جذرية و شاملة، و بالاخص فان العراق يحتاج الى نموذج اقتصادي جديد .

على مدى العقود الستة الاخيرة، خضع العراق الى تغيرات اقتصادية جذرية و سياسية عنيفة، و منذ عام ١٩٥٢ تلعب ايرادات النفط دورا مهما في التطور الاقتصادي و الاجتماعي و السياسي للبلاد . لغاية ١٩٨٠ ، كان استخدام ايرادات النفط من قبل الحكومات المتعاقبة يعد ببناء البنية التحتية للبلاد و يزيد من نموها الاقتصادي بالاضافة الى تحسين مستويات المعيشة .

من الملاحظ ان النموذج الاقتصادي لسنوات السبعينات (١٩٧٠) يتسم بهيمنة الدولة حيث زادت حصة القطاع العام من الناتج المحلي الاجمالي بشكل كبير و خاصة في صناعات النفط الخام و التعدين و البتروكيمياويات و الاعمال المصرفية و التجارة و التصنيع و الزراعة .

تأثير الثروة النفطية على الاقتصاد السياسي ، خاصة خلال تجربة السنوات التسعة المؤلمة و المكلفة جدا في فترة ما بعد صدام ، توحي بضرورة ايجاد بديل لسياسات التحرير المجزأة و غير ذات الصلة و التدابير التي فرضتها سلطة الاحتلال الاميركي و جرى تطبيقها من قبل الحكومات في حالة من الفوضى . بعكس اصلاحات السوق التي تمارس بشكل واسع في الاقتصادات النامية، فان العراق بحاجة الى تغيير عميق لإعادة هيكلة الاقتصاد . بشكل خاص ، فان الاستثمار في شركات صناعية عامة جديدة – دعنا نسمها نموذج شركات دولة ، و يمكن ان نطلق عليها نموذج رأسمالية الدولة – من الضروري تأسيسه و تشغيله تحت ادارة غير سياسية لديها صلاحيات حرية المبادرة و القدرة على الابتكار و مهارات تنظيم المشاريع التي تناسب شروط التنافس في السوق . هذا النموذج يساعد على رعاية تحرير الاقتصاد على المدى البعيد و كذلك تحسين الاستهلاك المحلي للطاقة مما يحافظ على تدفق خبراء النفط في السوق العالمية .

العراق ، مثل غيره من البلدان المعتمدة في ايراداتها على النفط ، يتسم بسيطرة الثروة النفطية على اقتصاده السياسي و على التطوير الاجتماعي الاقتصادي من خلال الاعتماد الكبير على صادرات النفط الخام من اجل تمويل اجمالي الطلب . كما ان الديناميكية الاقتصادية يتم التلاعب بها من خلال السياسات المالية و النقدية للحكومة و انشطة مؤسسات القطاع العام .

الى جانب هذه السمات المشتركة ، فان البلدان المعتمدة على النفط لها ايضا اختلافاتها التي تميزها عن بعضها : سمات سياسية ، اجتماعية ، و ديموغرافية (سكانية) ، و قدرات انتاجية صناعية ، تنوع الموارد الطبيعية ، الناتج الاجمالي للفرد الواحد . من الواضح ان ايرادات النفط كانت الدافع للنمو الاقتصادي من حيث الناتج الاجمالي للفرد، لكنه غير كاف للتوسع المطلوب في القدرات المحلية لانتاج البضائع و الخدمات و التجارة . كما ان الاستخدام غير الرشيد لايرادات النفط قد قيّد الدافع للتحرير الاقتصادي و السياسي بسبب الديناميكية السلبية لايرادات النفط " المفرطة " التي تمول النفقات الحكومية " الباهضة " . احدى نتائج هذه الديناميكية كانت زيادة الاعباء المالية على الشركات العامة ذات الطراز القديم . بالاضافة الى ذلك ، فان اعانات طاقة النفط الخام المحلية ذات النهايات المفتوحة و استهلاك الطاقة المتزايد تضيف المزيد من القيود على الاصلاح الاقتصادي الهيكلي المطلوب .

تحليل التجربة العراقية و منظورها يساعد في تأشير عملية النمو الاقتصادي المحتملة في البلدان المعتمدة على النفط في ظل ظروف إستراتيجية التنويع الاقتصادي الضرورية لتقليص مخاطر الظروف الخارجية غير المناسبة لصادرات النفط (الايرادات) . من هنا فان التاكيد على تقليل اعتماد الاقتصاد على النفط يجب اعتباره هدفا اوليا لاستراتيجية العراق و اصلاحاته الاقتصادية .

التحديات المعقدة

رغم الجدال الواسع المطول حول علاج التعامل مع المشاكل الرئيسية التي تواجه الاقتصادات المعتمدة على النفط، فان إعداد و تعديل المقترحات الاولية مطلوب لمواجهة الظروف المحلية الجديدة السائدة و اجتناب عواقب ازمات عصر العولمة الاقتصادية . بالنسبة للعراق، فمن المهم سياسيا، كخطوة اولى ، التوصل الى اجماع محلي على اهداف " رؤية مستقبلية وطنية " ، ثم تنقية اولويات الاستراتيجية الاقتصادية على المدى البعيد ، و جدولة برنامج اصلاح اقتصادي هيكلي ، و تحديد سياسات الاقتصاد الكلي ذات الصلة ، و تكوير حوافز للاستثمار الاجنبي المباشر من اجل توطين الصناعات ذات التكنولوجيا العالية. كما ان من الضروري ان تقوم الإستراتيجية الاقتصادية الجديدة للعراق بتوضيح ظروف و سرعة الدمج الاقتصادي في الاقتصاد العالمي في ضوء آثار سياسة الازمات المالية الحديثة في العالم و في منطقة اليورو و التباطؤ الناتج عن النمو الاقتصادي العالمي .

بالنسبة لكل البلدان ، فان التنوع الاقتصادي يضمن الاستقرار ضد مخاطر عدم استقرار السوق ، و يروج لنشر التكنولوجيا ، و يوفر مرونة الروابط بين الصناعات و غيرها من عوامل الانتاج . مع هذا ، و بعكس تجارب الدول المتطورة ، فان جهود العراق في التنوع الاقتصادي يجب توجيهها بشكل رئيسي الى زيادة دور القطاع الخاص الذي يمتلك قدرة صغيرة و قليلا من الابداع و مهارات تنظيم المشاريع . بدلا من ذلك ، فان على الدولة اغتنام فرصة امتلاك كميات كبيرة من ايرادات النفط (العملة الاجنبية) من اجل زيادة الاستثمار في الصناعات الرائدة . هذا النهج يعني ان الاستفادة من العولمة و الدمج في الاقتصاد العالمي يجب ان تكون مكيفة حسب الاهداف الإستراتيجية الاقتصادية للدولة على المدى البعيد .

سياسيا ، فان الحرية هي اثمن حق للانسان و لا يمكن الحفاظ عليها دون ضمان متطلبات المعيشة الاساسية للشعب. لحسن الحظ فان العراقيين قد استعادوا حرياتهم الاساسية، لكن ليس كلها ، بعد معاناة و تضحيات كبيرة لوقت طويل . هذا الانجاز كان شرطا ضروريا للحفاظ على كرامة المواطنين و يمهد طريقا طويلا و صعبا للازدهار الاقتصادي، و التقدم الاجتماعي ، و الديمقراطية المزدهرة و الرعاية الثقافية . مع ذلك ، فحاليا من المهم اكثر بالنسبة للعراق ان ينظر الى القلق المتنامي للعوامل السلبية الداخلية و هي : عدم الاستقرار السياسي المستمر ، الحكومات غير الفاعلة ، قلة الاحزاب الليبرالية و الديمقراطية . هذه العوامل التي تفرضها تكهنات الحصول على ايرادات نفطية زائدة في المستقبل القريب ، يمكن بسرعة ان تدفع السلطة الحاكمة مع تأثير الولايات المتحدة و صندوق النقد الدولي – سواء بوعي او بدون وعي – الى ان تحذو حذو نموذج الاقتصاد السياسي السائد الذي تمارسه دول الخليج المعتمدة على النفط . في الحقيقة ان مثل هذا التوجه قد مارسته جزئيا حكومة اقليم كردستان العراق . لسوء الحظ فان هذا النموذج لا يناسب التطور الاقتصادي في العراق و لا يسهم في الاستقرار السياسي لمنطقة الشرق الاوسط .

النفط و الاقتصاد السياسي في العراق

مع القوة الكبيرة للثروة النفطية ، فان الحكومة المركزية العراقية تجعل الخيارات الرئيسية بين البدائل الاقتصادية الحاسمة و ليس بين رجال الاعمال او السلطات المحلية . من هنا ، و من اجل تقييم المنظور الاقتصادي للعراق فان ما يهم هو ادراك سلوك و ديناميكية الاجراء الحكومي في تخصيص ايرادات النفط . كانت سياسات الحكومة تؤثر على وقائع الاقتصاد الكلي ، أي انها تجعل الخيار بين البدائل الرئيسية في الانتاج و التوزيع و الاستهلاك و الاستثمار ، خاصة بالنسبة لاعادة بناء البنية التحتية العامة ، الا ان هذه السياسات مع الاسف كانت غير كفوءة و غير كافية . لسوء الحظ و على مدى فترة طويلة ، لم يستطع البلد ان يؤسس نظاما ديمقراطيا قادرا على ضمان استخدام كفوء للموارد الطبيعية و البشرية الموجودة لديه . في فترة ما بعد صدام ، ليس كافيا جدا ان تغير صانعي السياسة . الاكثر اهمية هو التغير الصحيح لاهداف و سياسات البلاد كجزء من التغير الكلي في الثقافة السياسية و التفكير الاقتصادي . لحد الان لازالت الحكومات تفتقد الاسبقيات الاجتماعية و المتعلقة بالاقتصاد الكلي و تميل الى ان تمارس السياسة الشعبوية ،مما نتج عنه المزيد من ضياع الموارد العامة و خسارة فرص التطور . في الواقع ان مهمة تصميم و تنفيذ الإستراتيجية و السياسة الاقتصادية والمطلوبة، بالاضافة الى تحديد اسبقيات الاستثمار لا يمكن اداؤها من قبل حكومة ضعيفة او جامدة فكريا تعتمد كثيرا على ايرادات النفط . بدلا من ذلك ، فان العراق بحاجة الى قيادة سياسية قوية و ملهمة لديها رؤية مستقبلية واضحة و تقدمية و قادرة على قيادة الشعب و رجال الاعمال و مجتمع الاعمال و الشركات الاهلية لتأسيس نظام اقتصادي صارم بمساعدة الثروة النفطية . للاسف فان الهيكل و العملية السياسية الموجودة حاليا غير مؤهلة للسماح بظهور هكذا قيادة يمكنها ان تقوم بالخيارات السياسية و الاقتصادية الصحيحة . الترتيبات السياسية الموجودة – التي تطورت في ظل ظروف الخوف و عدم الثقة بين المجموعات الاجتماعية و السياسية و الافتقار الى الثقة بالسياسيين – قد ولّدت هيمنة غير كفوءة لمجموعات متنوعة : الاحزاب الوطنية الشيعية و السنية و الكردية لديها التزامات إيديولوجية قوية لكتلها غامضة ، بدرجات متفاوتة ، بالاضافة الى انتاج احزاب ليبرالية و ديمقراطية ضعيفة جدا و مجزأة يجب على الاقل ان تلعب دورا ايجابيا في المعارضة .

يجب اجراء اصلاحات على القانون الدستوري ، و قواعد الانتخابات ، و الحقوق القانونية و التنفيذية للدولة و الهرم الحكومي ، و المؤسسات و المرافق السياسية من اجل الانتقال السلس للسلطة . بالاضافة الى ذلك ، فان ركود النشاطات الاقتصادية غير النفطية ، خاصة شركات القطاع العام ، تحتاج الى اصلاحات سياسية و مؤسساتية . كما من الضروري ان تولد الزيادة التدريجية لمساهمة الضرائب على الدخل و الارباح و غيرها من مصادر المال العام ، دافعا لتحسين الكفاءة الاقتصادية و تعزيز الممارسات الديمقراطية بالاضافة الى استعادة مكانة الحكومة .

في السياسة ، تتم ممارسة البراغماتية لتنظيم و معالجة العمليات السياسية ببراعة ، بينما في الاقتصادات المتقدمة فان من الضروري شدة مراعاة اهداف السياسة بناء على اسبقيات محددة سلفا . كذلك من المعروف ان الحرية و الاستقرار السياسي تؤسس ظروفا ضرورية ، لكن غير كافية ، للتطور الاقتصادي و الاجتماعي . في الانظمة الديمقراطية ، عندما يواجه البلد مشاكل غير متوقعة ، عادة ما تطلب الحكومة آراء و علاجات مقترحة من مختلف الاحزاب المعنية : المعارضة السياسية ، و المجموعات المستقلة و غير المنتمية لحزب ، و الخبراء المحترفين . من سخرية القدر في العراق ، حيث هناك الكثير من المشاكل الاجتماعية – الاقتصادية و السياسية ، فان الحكومة و الاحزاب السياسية المسيطرة لم تكن منفتحة على الرأي المحلي و لم تكن ترغب باستشارة المستشارين المستقلين والمؤهلين من ابناء الوطن ، رغم انهم ليست لديهم إستراتيجية و سياسات اقتصادية واضحة متفق عليها .

في ظل المتطلبات السياسية و الامنية ، فان الاصلاحات المطلوبة التي تضمن الخيار الاقتصادي الرشيد لبدائل السياسة يجب ان تحافظ على سيطرة الحكومة المركزية على ما يلي :

١.صندوق ايرادات النفط و التخصيصات .
٢. السياسة المالية و النقدية للاقتصاد الكلي .
٣. تمويل البنية التحتية العامة و مشاريع المرافق .
٤. الاستثمار في شركات صناعية عالية التقنية تملكها الدولة كليا او جزئيا .
٥. تصميم و تنفيذ برنامج الخصخصة .
٦. ترتيب و توفير حوافز لاستثمار القطاع الخاص المحلي و الاستثمار الاجنبي المباشر.

الرؤية المستقبلية و الاسبقيات الاقتصادية

قبل تحديد اهداف الإستراتيجية الاقتصادية و اسبقيات السياسة ، من الضروري ان نؤشر – في اطار مستقبلي واسع مبني على التجربة السابقة و على فكرة ان البلد يجب ان يحفزه " ما يجب ان يكون عليه مستقبل العراق " ، لكن ليس " ما سيكون عليه مستقبل العراق " . هذا ليس اقتراحا سياسيا مثاليا خياليا ، و لا وصفا واضحا او تكهنا لحقيقة مستقبل البلد يلائم التقدم الممكن للتكنولوجيا ، مع ذلك فمن الواضح انها رؤية ملهمة : " في عام ٢٠٣٠ سيحتل العراق المستقل المزدهر الديمقراطي مكانا مرموقا في العالم . في ٢٠٣٠ ستدوم الابعاد الثلاثة " للتطور المستديم " ، أي المقصود النمو الاقتصادي و التقدم الاجتماعي و الحماية البيئية و تطوير الموارد الطبيعية .... اجتماعيا ، كل المواطنين متساوون و سيتمتعون بكل الحريات السياسية و الاجتماعية في مجتمع متسامح متعدد الثقافات يسترشد بالقيم الاخلاقية الانسانية".

بما ان النظام السياسي يفتقر الى القدرة على توفير خيارات واسعة ، يضاف الى ذلك الفشل الاقتصادي ، فمن الصعب جدا ان نفترض بان الاحزاب السياسية الدينية السائدة مهيأة لاقتراح رؤية مستقبلية و التعهد باصلاحات اقتصادية جذرية مطلوبة و التعامل مع المشاكل الموجودة . كما انها غير قادرة على مواجهة الاقتصاد العالمي السريع المتغير غير المتوقع ، و الوقائع التكنولوجية و السياسية . مع هذا فان مساحات النهج التالي يجب ان تكون لها اسبقية في الاهمية :

١. زيادة الاستثمار العام لصالح مشاريع البنية التحتية الاقتصادية (المادية) و شركات الدولة . يمكن تأدية المهام من قبل كيان عام مستقل ، أي (المجلس العراقي لاعادة الاعمار و التطوير) . الاستثمار المطلوب يجب تمويله على الاقل بنسبة ٦٠ ٪ من ايرادات النفط خلال السنوات من ٢٠١٣ – ٢٠١٥ ، و بنسبة ٨٠ ٪ من عام ٢٠١٦ فصاعدا .
٢. تحديث قطاع الخدمات المالية ، خاصة المصارف و سوق الاوراق المالية و شركات التأمين .
٣. يجب تأسيس نظام تبادل عملة مرن عن طريق اتخاذ خطوات تحرير تدريجية و تخصيص جزء من المسؤولية لتحسين الانتاجية و ادامة النمو الاقتصادي و الاستقرار .
٤. تخفيف وطأة الفقر عن طريق توليد مصادر دخل للفقراء بالاضافة الى توفير الخدمات العامة و الاحتياجات الاساسية .
٥. اعادة توزيع الدخل و الثروة . في العراق يعتبر التوزيع " العادل " للدخل ليس فقط قضية اخلاقية و اجتماعية ، او قضية تتعلق بالافتقار الى آلية السوق في التعامل مع النمط غير العادل لتوزيع الدخل ، او قضية ناتجة عن عدم كفاءة السياسة المالية للحكومة في معالجة التوزيع غير المناسب للثروة ، بل انها تتعلق ايضا بالملكية العامة للثروة النفطية .

يجب الحفاظ على النمو الاقتصادي و لذلك يجب وضعه على نفس مسار إستراتيجية التنوع الذي يجب ان يلعب فيه القطاع الخاص دورا مهما من حيث قيمته بالاضافة الى معدل الناتج المحلي الاجمالي و الصادرات و المال العام .

في هذه المرحلة ، يمكن للدولة ان توفر الاحتياجات المالية لبناء الصناعات الجديدة التي يجب ان تكون مستقلة و مصممة كشركات موجهة للاعمال تناسب ظروف التنافس في السوق .

في الوقت الذي يجب ان تعطى فيه حوافز للقطاع الخاص المحلي من اجل ترويج الاستثمار في كافة النشاطات خاصة في الشركات المتوسطة و الصغيرة و الشركات الموجهة للتصدير ، فيجب اعطاء حوافز خاصة للاستثمار الاجنبي المباشر من اجل توطين الصناعات ذات التكنولوجيا العالية . كما يجب تطبيق ترتيبات لاجراءات الحماية المشروطة و المؤقتة للصناعات الناشئة و بعض المنتجات الزراعية ، بشكل متوازن . في هذا الخصوص ، من الضروري ان يتم التوفيق بين السياسة الاقتصادية و الحاجة الى صناعات ذات تكنولوجيا عالية و بين توفير فرص العمل من خلال توسيع الطاقات الانتاجية باستخدام تكنولوجيا كثيفة العمالة.

الاستنتاجات

يواجه العراق ، مثل بقية البلدان المعتمدة على النفط ، تحديات خطيرة ناجمة عن اعتماد الاقتصاد كليا على صادرات النفط على مدى فترة طويلة . من خلال توسيع قاعدته الاقتصادية الى مجموعة متنوعة من نشاطات الانتاج التنافسي ، فسيكون العراق في موقع افضل ليس فقط من اجل تحقيق النمو الاقتصادي الكبير و تسريع التطور الاجتماعي و تحسين مستويات المعيشة ، و انما ايضا من اجل تطوير نظام سياسي ديناميكي ذي ممارسات ديمقراطية واسعة .

على مدى السنوات التسعة الماضية ، لم يحصل تغيير جذري في العراق، لا في سياسات الاقتصاد الكلي غير الكفوءة و لا في التراجع السياسي الخاص بالاصلاح الاقتصادي ، و لا في سوء استخدام المال و الوقت الذي يستهلك الجهود في اعادة بناء البنية التحتية للبلد . بما ان الاحزاب السياسية الحاكمة تفتقر الى الرؤية و الرغبة و الاهتمام في متابعة التغيير الجذري المطلوب ، فان الحكومات اعتمدت كثيرا على انفاق ايرادات النفط العامة من اجل تأدية وظائف الدولة الطبيعية و في مواجهة متطلبات المواطنين و المجاميع الاجتماعية المالية و الاجتماعية – السياسية اليومية ، بالاضافة الى خدمة مصالحها السياسية . مع ذلك ، فالعراق لديه فرصة كبيرة للتعامل بفاعلية مع المشاكل الخطيرة السائدة . استرشادا برؤية وطنية ملهمة للمستقبل و بتطبيق إستراتيجية اقتصادية كفوءة مع اسبقيات سياسة اقتصادية واضحة ، يجب على العراق الشروع ببرنامج باصلاحات اقتصادية و مؤسساتية جذرية مصمم خصيصا له من اجل زيادة الاستثمار المحلي الخاص و الاستثمار الاجنبي المباشر ، بالاضافة الى الاستثمار العام عن طريق تخصيص معظم ايرادات النفط لتمويل مشاريع البنية التحتية المادية و الاجتماعية (خاصة التعليم) و البيئية التي يجب ادارتها من قبل كيان عام مستقل . في هذه المرحلة ، يجب بناء شركات قوية تملكها الدولة في الصناعات ذات التكنولوجيا العالية ، و ادارتها كشركات خاصة من قبل مدراء مؤهلين مستقلين مع التكنولوجيا الاولية الخلاقة ، و قدرة تنظيم مشاريع و تسويق لتأهيلها كي تكون تنافسية في الاسواق .

اجتماعيا ، يجب على سياسات الحكومة ان تقلص الفوارق الواسعة الموجودة في الدخل و الثروة بين الافراد و المناطق . إن تطبيق النموذج الاقتصادي الجديد المقترح يحتاج الى بيئة ديمقراطية و الى ارادة سياسية قوية و تفكير ليبرالي تقدمي من قبل صانعي السياسة ، بالاضافة الى مؤسسات عامة كفوءة و منظمات غير حكومية فاعلة و منظمات مجتمع مدني قادرة على تحفيز روح الامة من اجل بناء اقتصاد قوي مستقر و في نفس الوقت الحفاظ على الاستقرار السياسي و التقدم الاجتماعي .

(يعمل السيد السعدي مستشارا اقتصاديا، نسّبته الامم المتحدة سابقا للعمل بصفة رئيس مستشارين فنيين في عدد من البلدان العربية ، بالاضافة الى كونه متخصصا بالاقتصاد الكلي و مبرمجا استثماريا . شغل مناصب في التخطيط و السياسة الاقتصادية في العراق) .

□ عن: موقع أوميغا
□ ترجمة: المدى