في الحدث الاقتصادي
ECONOMICAL ISSUES
العدد (653)
الاربعاء (26)
نيسان 2006
NO (653)
Wed. (26)
April

اسعار العملات أمام الدينار العراقي

العملة	سعر الشراء	سعر البيع
الدولار الاميركي	١٤٧٥	١٤٨٢,٥
اليورو	١٨٣٠	١٨٤٠
الجنيه الاسترليني	٢٦٦٥	٢٦٧٥
الدينار الاردني	٢٠٥٠	٢٠٦٠
الدرهم الاماراتي	٤٢٠	٤٣٠
الريال السعودي	٣٨٠	٣٨٥
الليرة السورية	٢٦,٥	٢٨

الدينار العراقي في البورصة العالمية

الدولة	سعر الصرف بالدينار مقابل الدولار	سعر الصرف بالدينار مقابل عملة بلد البورصة
الاردن	١٤٧٠	٢٠٥٩
الكويت	١٤٧٤	٤٩٩٥
ابو ظبي	١٤٦٨	٣٩٥

وقائع طاولة المدى المستديرة في كردستان

الطاولة الثانية: الاصلاح الاقتصادي في العراق

البحث الثاني

سياسات الاصلاح الاقتصادي في العراق ..الواقع والتحديات

د.ستار جبار البياتي
د.عبد الرحمن المشهداني

ضمن الطاولة الثانية الخاصة بموضوع الاصلاح الاقتصادي في العراق وبعد ان قدم الدكتور عبد الجبار الحلفي رئيس قسم الدراسات الاقتصادية في مركز دراسات الخليج العربي في جامعة البصرة ورقة عمله تلى الدكتور ستار جبار البياتي من مركز بحوث ودراسات الوطن العربي بحثه الموسوم

سياسات الاصلاح الاقتصادي في العراق: الواقع والتحديات

تعرض الاقتصاد العراقي خلال اكثر من عقدين مضيا الى استنزاف واضح في موارده الاقتصادية (البشرية والطبيعية)، وعلى الرغم من كل الأسباب المعروفة (الحروب والحصار) التي أدت الى أزمته، فان الادارة الحكومية السيئة له شكلت عاملا مضافاً في تدميره جراء اتخاذ القرارات الانية وعدم قدرتها على تعبئة الموارد بالشكل السليم نحو تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

اليوم، نحن امام اقتصاد أكثر انهياراً من ذي قبل نتيجة اعمال النهب والتخريب والفساد الاداري والمالي الذي اذا ما استمر على حاله فان كلفته الاقتصادية سوف تكون باهظة جداً، ولذلك فان اعادة اعمار العراق وتأهيل اقتصاده اوجبت على وزارة التخطيط والتعاون الانمائي اعداد ستراتيجية التنمية الوطنية للاعوام ٢٠٠٥-٢٠٠٧ لتمثل البيان الرسمي لسياسات حكومة العراق الخاصة بالتنمية الوطنية خلال المدة المذكورة.

لقد اكدت الستراتيجية على ان الرؤيا الستراتيجية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية بل وحتى السياسية على الامد البعيد تستهدف اعادة هيكلة الاقتصاد الوطني وتوسيع قاعته الانتاجية كماً ونوعا اعتمادا على آليات السوق وتحرير الاسعار والتجارة من القيود الكمية والنوعية، ومنح القطاع الخاص الدور القيادي في تحقيق ذلك من خلال تعزيز قدراته المالية والفنية.

في ضوء ذلك فان هدف البحث يكمن في التعرف على واقع سياسات الاصلاح الاقتصادي التي ذكرتها الستراتيجية وتحليل مضامينها والتعرض الى ابرز التحديات التي تواجهها، ومن اجل هذا جاءت محاور البحث على النحو الاتي:-

أولاً: الاصلاح الاقتصادي وموجباته بالنسبة للاقتصاد العراقي.
ثانياً: سياسات الاصلاح الاقتصادي في العراق.
ثالثاً: تحديات الاصلاح الاقتصادي.
رابعاً: سبل مواجهة التحديات كتوصيات.

أولاً: الاصلاح الاقتصادي وموجباته بالنسبة للاقتصاد العراقي

١-اهمية الاصلاح الاقتصادي ومتضمناته

لقد ادى الركود الاقتصادي الذي شهدته معظم الدول النامية في أواخر السبعينيات والثمانينيات، الى تبني هذه البلدان تطبيق برامج الاصلاح الاقتصادي التي شاع تطبيقها في بداية الثمانينيات في بريطانيا والولايات المتحدة، من اجل انعاش النمو الاقتصادي والتنمية.

وكان من أسباب هذا الركود تدهور الموازين الخارجية لهذه الدول جراء تدهور معدلات التبادل التجاري- بسبب انخفاض اسعار صادراتها الرئيسية- وتراجع المساعدات الانمائية.

كما كانت العوامل المحلية الداخلية مؤثرة في ذلك، منها عدم اتباع سياسات اقتصاد كلي سليمة ومستقرة لتشجيع النمو الاقتصادي والاعتماد على ستراتيجية احلال الواردات، وساهم توسع القطاع العام ضمن الاقتصاد في تباطؤ النشاط الاقتصادي، ذلك لان مؤسسات القطاع العام والمؤسسات المملوكة للدولة هي الادوات الرئيسية التي استخدمتها الدولة في سياساتها الرامية الى تحقيق النمو الاقتصادي خلال الستينيات والسبعينيات والثمانينيات، غير ان العديد من تلك المؤسسات كان يتكبد الخسائر ويتكل على الدعم الحكومي المباشر، مما ادى هذا الى ارتفاع عجز الميزانية في الدول النامية وبالتالي في ازدياد الاختلالات الداخلية فيها.

ان سياسات الاصلاح الاقتصادي المعتمدة والتي اقترحها كل من صندوق النقد الدولي والبنك الدولي، تشير الى حزمة السياسات التي تعنى بادارة الطلب الاجمالي بحيث يتوافق هذا الطلب مع اجمالي الناتج المحلي والتدفقات العادية للموارد الخارجية، ويتطلب ذلك العديد من الاجراءات الاقتصادية منها: تعديل سعر الصرف للعملات المحلية لازالة التشوهات المتأتية من المغالاة في تحديده، وتقييد الانفاق الحكومي بهدف تخفيض العجز في الميزانية العامة والغاء سياسات الدعم السعري للقضاء على التشوهات التي تنتاب الأسعار في نظام السوق والتخفيف من قيود التجارة الخارجية والسعي نحو تحريرها.

من المؤكد ان عملية الاصلاح الاقتصادي ضرورية بالنسبة للاقتصادات التي تعاني من الركود والاختلالات الهيكلية، ولا خلاف هنا حول أهمية هذا الاصلاح، بيد ان سياساته او برامجه هي محل خلاف كبير بين مؤيدين لها او معارضين ضدها، ذلك ان هذه البرامج تفرض اليوم ضمن شروط المنظمتين المذكورتين (الصندوق والبنك) في احدى الحالتين: الاولى، عند الحاجة الى الاقتراض، والثانية عند الغاء الديون او اعادة جدولتها، وكلتا الحالتين تقعان ضمن ما يسمى بالمساعدات المشروطة، التي ينبغي لها ان تقترن بخطاب ضمان يقضي بتطبيق هذه البرامج يقدم من قبل الدولة التي تطلب القرض او تسوية ديونها.

يؤكد المؤيدون على ضرورة تطبيق هذه البرامج لاعادة تأهيل الاقتصادات الوطنية وتسهيل اندماجها بالاقتصاد العالمي للاستفادة من الفرص والمزايا التي توفرها عملية الاندماج هذه، كذلك الحد من تدخل الدولة في النشاطات الاقتصادية ودعم القطاع الخاص ليأخذ دوره في ذلك باعتباره الاكفأ في استثمار الفرص واخذ المبادرة، بينما يرى المعرضون ان هذه البرامج (او ما تعرف بوصفه صندوق النقد الدولي) هي مفروضة من الخارج، وفي حقيقتها تعالج الازمات الانية وبالتالي فانها لا تعالج الاختلالات الهيكلية في الاقتصاد طويلة الاجل.

يرى بعض الاقتصاديين ان الاعباء الاقتصادية التي تظهر نتيجة هذه السياسات في الاجل القصير غالباً ما تتضمن خسائر في القطاعات منخفضة الكفاءة، في حين ان الفوائد في القطاعات عالية الكفاءة لا تظهر الا في المدى الطويل، وهذه الاثار الاقتصادية التي سوف تسود بين المدين المذكورين سوف تعكس اعباء اقتصادية واجتماعية بالنسبة للفئات منخفضة الدخل خاصة الفقراء منهم.

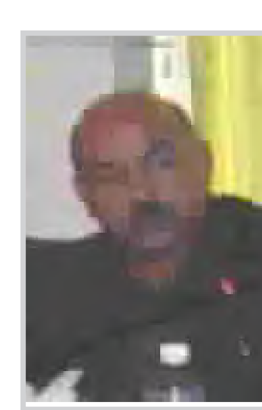
وعلى الرغم من كل ذلك فان هذه السياسات تعتمدها اليوم اكثر من مائة دولة سعيا وراء اصلاح اقتصاداتها التي تعاني من انخفاض معدلات نموها وانتشار البطالة وازدياد حجم المديونية وعدم كفاءة المؤسسات الاقتصادية وعدم تنوع انتاجها السلعي وارتفاع نسبة التضخم فيها، حتى وان كانت تكاليف هذه الاصلاحات باهظة ولها اثار اجتماعية سلبية.

٢-الاقتصاد العراقي وموجبات اصلاحه

تعرض الاقتصاد العراقي الى صدمات وازمات عديدة، ولم يكن في حقيقته من القوة بمكان لمواجهة تلك الصدمات والازمات على الرغم من امكاناته الاقتصادية الهائلة، التي لم يتم استثمارها بشكل متوازن لتحقيق النهضة الحضارية والتطور الاقتصادي المنشود.

ومايميز هذا الاقتصاد، انه ريعي يعتمد بالاساس على القطاع الاستخراجي (النفط)، وجميع الخطط التنموية التي اعتمدت سابقاً كانت تعتمد في تمويلها على الايرادات العامة المتأتية من هذا القطاع، فقد شكلت صادرات النفط الخام نسبة لا تقل عن (٩٤٪) من قيمة صادرات العراق خلال المدى ١٩٧٠-١٩٩٠، كما بلغت نسبة السلع الرأسمالية والوسيطة من مجموع استيرادات العراق خلال المدة المذكورة (٧٤٪) كما شكل الجزء المستورد من المستلزمات السلعية المستخدمة في قطاع الصناعات التحويلية نسبة (٥٣٪).

لقد افقد الاتجاه الشمولي للسياسات الاقتصادية مقومات الكفاءة والتنافسية للانتاج السلعي في اطار علاقات العراق التبادلية، بحيث أبعدت مزايا السوق عن تحقيق منافع اقتصادية لأفراد المجتمع، فقد كانت الدولة مهيمنة تماما على هذه السياسات مما اضعف دور القطاع الخاص، الامر الذي يوضحه انخفاض ناتج الصناعة التحويلية في هذا القطاع كمساهمة في الناتج المحلي الاجمالي من (٢,٥٪) عام ١٩٨٨ الى (٠,٠٧٪) عام ١٩٩٤ على الرغم من توجه


د.ستار البياتي

الدولة ولو جزئياً نحو خصخصة بعض شركاتها الحكومية في عام ١٩٨٧ (وطبعاً هنا يجب عدم اغفال ما جرى من احداث وتأثيرات بعد عام ١٩٩٠، وهي معروفة).

من الممكن القول ان بداية الصدمات الحقيقية كانت الحرب العراقية- الايرانية التي استنزفت موارد المجتمع المادية تماماً (ناهيك عن البشرية)، فمن فائض قدر بحوالي (٣٥) مليار دولار ابان بداية الحرب الى مديونية ثقيلة قدرها صندوق النقد الدولي ب(١٢٥) مليار دولار في عام ٢٠٠٤، عبر تراكم نتائج الحروب (حرب الخليج الاولى، الثانية، وما بعدهما).

وفي الوقت الذي فرضت الحرب المذكورة اتفاقاً متزايداً على الاحتياجات العسكرية، اذ ساهم هذا الانفاق بما نسبته (٤٢,٥٪) من اجمالي الناتج المحلي عام ١٩٨٥، فقد تعرض الاقتصاد الى اكثر من صدمة اقتصادية لعل في مقدمتها تذبذب اسعار النفط ومن ثم ايراداته من النقد الاجنبي جراء التقلبات في الايرادات النفطية، لذلك فان توجه الدولة نحو الخصخصة -كما ذكرنا آنفاً- كان من بعض اسبابه محاولة تعويض جزء من الايرادات العامة التي خسرتها جراء تذبذب اسعار النفط ولحاجتها الضرورية الى الانفاق والتمويل جراء ما استنزفته الحرب.

كما كانت حرب الخليج الثانية عاملاً ضاغطاً لتدمير الاقتصاد لاسيما بعد صدور عدد كبير من القرارات الدولية واهمها القرار (٦٦١) الصادر في ٦/آب/ ١٩٩٠ المتضمن فرض العقوبات الاقتصادية وضمنها الحصار الاقتصادي الذي ادى الى عزل العراق واقتصاده عن العالم الخارجي، ولذلك ازدادت الضغوط التضخمية مع مرور الزمن وصارت تؤثر في قيمة اسعار الصرف، فقد ارتفع سعر صرف الدولار الامريكي مقابل الدينار العراقي من (٧,٥) دينار لكل دولار في عام ١٩٩١، الى اكثر من (٢٥٠٠) دينار لكل دولار نهاية عام ١٩٩٥.

لقد مثل عقد التسعينيات من القرن الماضي المحرك الاساس في تفاقهم تدهور الاقتصاد بعد ان اقترن بسوء الادارة الاقتصادية وتوجه الدولة نحو الاصدار النقدي الجديد وتآكل قيمة المدخرات والاجور الحقيقية وتزايد اعداد العاطلين عن العمل.

اما الحرب الاخيرة التي قادتها الولايات المتحدة ضد العراق في الربع الاول من عام ٢٠٠٣، فقد اجهزت على معظم البنى الارتكازية وشمل التدمير جميع المؤسسات والشركات الرسمية وغير الرسمية، وما لم تطله الحرب، طاله السلب والنهب والحرق، حتى تم تدمير (١٥٨) شركة من أصل (١٩٢) شركة حكومية، اما الباقي فتوقف عن الانتاج والعمل لأسباب مختلفة منها الظروف الامنية (المنفلتة)، وانقطاع التيار الكهربائي وعدم توافر قطع الغيار او المواد الاولية وغيرها.

اجمالاً، نحن اليوم امام اقتصاد مدمر وفي ادنى حالات التدهور ويعاني من كساد، واضح في الانتاج والسوق المحلية تتعرض الى اغراق سلعي من المستحيل مواجهته محلياً، كما يعاني الاقتصاد وهو في واقعه هذا من تشوهات في هيكل الاسعار واختلالات هيكلية في الميزان التجاري والقوى العاملة وعجز في الميزانية العامة ومديونية تكبل حركته نحو التقدم وتحقيق معدل للنمو الاقتصادي مقبول اقتصادياً وظروف امنية سيئة تحد من اجتذاب الاستثمارات الاجنبية، مع عدم ايفاء الدول المانحة بالتزاماتها التي تعهدت بها لدعم مسيرة اعادة الاعمار في العراق خلال المؤتمر الدولي للمانحين الذي عقد في تشرين الاول/٢٠٠٣، حيث اعلنت عن تعهدات مالية سخية بما يقرب من (٣٣) مليار دولار للمدة من ٢٠٠٣-٢٠٠٧ ولم يجر تنفيذ هذه التعهدات المالية الا بحدود (٤) مليارات دولار، وتشمل ما التزم من مشاريع في اطار المنظمتين الدوليتين والمعونات الثنائية بما فيها المنحة الامريكية.

وفي ضوء ما تقدم وغيره تأتي اعادة تأهيل الاقتصاد العراقي وموجبات تبني سياسات الاصلاح الاقتصادي في سبيل اعادة تأهيله، وهذه الموجبات تفرض نفسها من خلال ما يمكن ان تحققه عملية الاصلاح هذه من اهداف يمكن اجمالها على النحو الاتي:-

١-محاولة تحقيق التوازن في عملية التنافس بين القطاعين العام والخاص، وفسح المجال امام مبادرات القطاع الخاص، لان عملية الخصخصة هي جزء أصيل من برامج الاصلاح الاقتصادي لأنها تمثل تغييراً جذرياً للسياسات الاقتصادية من اجل المشاركة في تعبئة الموارد المحلية اللازمة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية.

٢-التخفيف من الاعباء التي تتحملها ميزانية الدولة نتيجة استمرار دعمها للمشاريع والشركات التي اثبتت التجربة عدم جدواها اقتصادياً، وتوجيه الانفاق العام نحو دعم البنى الاساسية والمنشآت الاقتصادية ذات الاهمية الستراتيجية.

٣-تطوير السوق المالية المحلية وتشجيع حركتها بما يضمن تنمية القدرات الانتاجية.

٤-خلق المناخ الاستثماري المناسب لدعم الاستثمارات المحلية ومحاولة تشجيع وجذب الاستثمارات الاجنبية لتفعيل الاقتصاد الوطني.

٥-اتباع اجراءات تقشفية صارمة لاسيما في النفقات الحكومية من اجل زيادة الايرادات العامة.

ثانياً:- سياسات الاصلاح الاقتصادي في العراق

بداية يمكن القول، ان سياسات الاصلاح الاقتصادي هي: مجموعة الاجراءات التي تقوم بها الدولة (الحكومة) لغرض اعادة تأهيل الاقتصاد الوطني والنهوض به من النواحي الاقتصادية والاجتماعية بعد معالجة مشاكله بناء على توصية صندوق النقد الدولي والبنك في مجال سعيهما لتقديم المساعدات المشروطة بتنفيذ هذه السياسات.

١-المكونات الاساسية للاصلاح

ان استراتيجية التنمية الوطنية- التي ورد ذكرها في المقدمة- تهدف الى اصلاح واعادة بناء القطاعات الاقتصادية والاجتماعية وتنمية الاقتصاد الوطني وتوفير الرفاهية للشعب العراقي، وفي ضوء هذا فأن ستراتيجية الاصلاح الاقتصادي تعتمد على قيام القطاع العام بتشجيع السوق الحرة لتحقيق النمو، ويمكن تلخيص اهم مكوناتها على النحو الاتي:-

١-تعزيز دور القطاع الخاص

اكدت الستراتيجية على ان القطاع الخاص سيلعب دورا اساسياً في اعمار العراق والعملية التنموية المستدامة، ذلك لان هذا القطاع يعتبر المحرك الاول لتنويع الاقتصاد في العراق، وهذه الحقيقة تتطلب احداث تغييرات مؤسسية وقانونية لخلق مناخ ملائم لذلك، وفي هذا المجال تعمل الحكومة على ازالة جميع القيود الكمية والنوعية التي تعيق حركة القطاع الخاص جغرافياً وبين القطاعات الاقتصادية المختلفة.

٢-تنمية الموارد البشرية

تعتمد هذه التنمية على الدولة اكثر من اعتمادها على القطاع الخاص نظراً لما تمتلكه الدولة من موارد مالية كبيرة تستطيع ان تؤدي دوراً اساسياً في تطوير الموارد البشرية الان وفي المستقبل من خلال تقديم الخدمات الاجتماعية كالصحة والتعليم وتأهيل القوى العاملة وتدريبها وتامين شبكة الضمان الاجتماعي للفئات الضعيفة.

٣-تطوير المؤسسات الحكومية وتعزيز ادائها

ترى الستراتيجية ان الدولة ستبقى تؤدي دورها في النشاط الاقتصادي للمدى التي حددتها ٢٠٠٥-٢٠٠٧، وعلى الرغم من ذلك فانها تسعى من ضمن اهدافها الى ترشيق حجم الحكومة (الدولة) ودورها بالنسبة لباقي الاقتصاد واعطاء اهتمام بالغ لتطوير الادارة الحكومية واعادة النظر في هياكلها بما يؤمن التخلص من الادارات التي تنافس القطاع الخاص في النشاطات الاقتصادية والخدمية.

والمطلوب مؤسسات اضافية محاسبية، ومحاربة الفساد ووضع أولويات للانفاق العام ودرجة من لا مركزية الصرف، وتطوير انظمة المشتريات في القطاع العام وانظمة الادارة المالية.

٤-تخفيض الدعم

تقدم الحكومة دعماً كبيراً لكل من المستهلكين والمنتجين بشكل مباشر وغير مباشر، ويشمل الدعم المباشر للمستهلكين في الموازنة الموحدة للدولة على دعم سلة الغذاء الذي يكلف اكثر من (٣١٪) من مجموع مصروفات الميزانية وما مقداره (٩,٩) مليار دينار، اما الدعم غير المباشر فيتمثل ببيع النفط الخام للمصافي والوقود للشركة العامة للكهرباء وتخفيض اسعار الماء ومستلزمات الانتاج الزراعي، وهذا النوع من الدعم يشكل مبالغ ضخمة تزيد على الدعم المباشر ولكنها لاتظهر في الميزانية.

في هذا المجال تهدف الستراتيجية نحو تخفيض هذا الدعم وتوجيهه لصالح الفئات الضعيفة بدلاً من تعميمه على جميع المستهلكين وذلك لغرض زيادة الكفاءة الاقتصادية، كما تدرس الحكومة امكانية زيادة الاسعار المحلية للمنتجات النفطية بصورة تدريجية حيث يتوقع (التوقع نهاية عام ٢٠٠٤) ان يتم اتخاذ قرار بزيادة الاسعار في مطلع العام القادم بشكل تدريجي الى مستويات الاسعار في الدول المجاورة مع الاخذ بنظر الاعتبار مستوى الدخل للمواطنين.

٥-اصلاح الشركات الحكومية

تمتلك الحكومة العراقية (١٩٢) شركة يعمل فيها (٥٠٠) الف عراقي، وقد تعرضت معظم هذه الشركات عقب نيسان/٢٠٠٥، الى نهب وسلب وتخريب مما ادى الى تعطيلها وهي متوقفة حالياً (حسب رأي الستراتيجية) ويمكن تصنيف هذه الشركات الى ثلاث مجموعات:-

أ-المجموعة الاولى: وتضم الشركات التي تشكل عبئاً على ميزانية الدولة وان علاج هذه المجموعة يتم عن طريق تصفية بعضها ودمج بعضها مع الاخرى لتكون مؤسسات متكاملة ذات جدوى اقتصادية.

ب-المجموعة الثانية: وتضم الشركات التي تحتاج الى المزيد من الدراسة والتمحيص لكي يتقرر مصيرها بين الخصخصة والتصفية.

ج-المجموعة الثالثة:وتضم الشركات الصناعية التي يعتمد انتاجها بشكل كلي على مواد اولية محلية ويوجد طلب محلي متزايد على انتاجها كالاسمدة والسمنت والبتروكيميائية وتدرس الحكومة حالة خصخصة هذه الشركات.

٦- تحرير التجارة الخارجية

يهدف تحرير التجارة الخارجية الى زيادة تشابك الاقتصاد العراقي مع الاقتصاد وازالة التشوهات في الاسعار الداخلية للسلع والخدمات، وتعزيز القدرة التنافسية وزيادة كفاءة اداء الاقتصاد العراقي، وقد تمت المباشرة فعلاً في تحرير التجارة الخارجية حيث رفعت القيود التي كانت مفروضة على حرية التجارة وكذلك تم تخفيض الرسوم الكمركية على الاستيراد وتوحيدها في رسم موحد بنسبة (٥٪) من قيمة السلع المستوردة باستثناء الغذاء والدواء التي اعفيت من هذا الرسم، ان هذه الإجراءات من شانها دعم جهود العراق حالياً للانضمام الى منظمة التجارة العالمية.

٧- الاستثمار الاجنبي

يمتلك العراق الاطار التشريعي الذي يسمح بانشاء الشركات الأجنبية والعراقية والمشتركة وتسجيلها وذلك بموجب قانون الاستثمار رقم (٣٩) الذي صدر في ايلول ,٢٠٠٣

٨- التنمية الاقليمية

تهدف ستراتيجية التنمية الاقليمية الى الحد من ثنائية التنمية المكانية في العراق والمتمثلة في التفاوت الواضح في مستويات التنمية الاقتصادية والاجتماعية والعمرانية بين المحافظات المختلفة من جهة، وبين المناطق الحضرية والريفية من جهة أخرى، لذلك تسعى الستراتيجية الى تعزيز القدرات التنموية والادارية والتنظيمية للمحافظات والإدارات والبلديات وضمان الكفاءة والعدالة لعملية التنمية على مستوى العراق.

(٢) الجانب التحليلي لمكونات الاصلاح الاقتصادي

في اطار العمل لحل مهمات إعادة الاعمار ومعالجة المعضلات الاقتصادية المتراكمة التي يعاني منها العراق، تم اعداد استراتيجية التنمية الوطنية كحجر اساس لوضع السياسات والبرامج المطلوبة للمدة ٢٠٠٥- ٢٠٠٧ من اجل استعادة الامن والاستقرار وتأهيل وتطوير الخدمات الاساسية (الماء والكهرباء) وتوفير فرص عمل وحل مشكلة البطالة وانجاز الاصلاحات الاقتصادية، وفي المقدمة منها تطوير دور القطاع الخاص وتعزيز امكاناته من اجل ممارسة دوره في الحياة الاقتصادية.

ان تنفيذ اهداف ستراتيجية يرتكز اساساً على المضي في تحقيق الاصلاحات الاقتصادية، ولهذا فان هناك اجراءات مهمة عديدة قد اتخذت لاصلاح الهيكل الاقتصادي والسياسات الاقتصادية بما يكفل تعزيز الادارة الاقتصادية وارسائها على أسس ديمقراطية جديدة تعتمد آليات السوق والعناية بالقطاع الخاص، وتضمنت تلك الإجراءات قوانين جديدة في مجالات الشراكات والمصارف والاستثمار الخارجي والاوراق المالية واصدار عملة جديدة وهذه الإجراءات ينبغي ان تحظى بدعم سلطة القانون والمؤسسات بهدف ادارة الاقتصاد وبطريقة سليمة.

ترتكز الاصلاحات على اسس واضحة تقوم على :

١- قيام القطاع الخاص بدور ريادي في تأهيل الاقتصاد وتنويع انتاجه السلعي.

٢- تشجيع الاستثمارات الأجنبية ومحاولة اجتذابها الى العراق في ضوء قرار الاستثمار الاجنبي في العراق رقم (٣٩) لسنة ٢٠٠٣، ولذلك قدمت تسهيلات ضريبية لهذا الغرض.

٣- حسم التوجه الاقتصادي للدولة لحساب تبني نظام السوق وتفعيل آليات العرض والطلب.

٤- تحديد دور الدولة مستقبلاً بتنظيم النشاطات الاقتصادية والاشراف عليها والتخلص من مركزية الدولة والحد من تدخلاتها المستمرة عبر القطاع العام.

٥- بغية تقليص الانفاق وتعزيز اهمية الايرادات العامة فالسعي يجري نحو تخفيض الدعم بنوعيه المباشر وغير المباشر وزيادة الايرادات من الضرائب لتخليص الميزانية من الاعباء التي تثقل كاهلها.

٦- اصلاح الشركات الحكومية عن طريق التصفية أو الدمج أو الخصخصة.

٧- زيادة التشابك بين الاقتصاد العراقي والاقتصاد العالمي عن طريق تحرير التجارة الخارجية، وقد تم فعلا رفع القيود التي كانت مفروضة على حرية التجارة وكذلك تخفيض الرسوم الكمركية على الاستيرادات وتوحيدها في رسم موحد بنسبة (٥٪) من قيمة السلع المستوردة.

ان الاصلاح الاقتصادي ضروري جداً لاعادة تأهيل الاقتصاد العراقي، لكن مقابل هذه العملية أو الاهمية، هناك اشكاليات كثيرة في سياساته- بغض النظر عن التحديات التي سيرد ذكرها في المحرر اللاحق- يمكن تثبيتها من خلال الملاحظات الاتية:

١- ان الاستثمارات الأجنبية مازالت في محل شك من حيث توجهاتها طالما ان العامل السياسي يقف وراءها، ثم انها استثمارات انتقائية حيث تستخدم رؤوس الأموال في القطاعات والمشاريع الأكثر ربحية، وهي تتأثر سريعاً بالاوضاع السياسية والاقتصادية، واذا اخذنا بنظر الاعتبار نسبة الاستثمارات في الدول النامية بشكل عام والتي لم تتجاوز (٤٪) فكم نتوقع حجم رؤوس الاموال التي سيتم استثمارها في العراق أو التي ستتجه اليه؟

٢- ان المستثمر الاجنبي يجب ان يكون له شريكاً (مستثمراً) محلياً، فهل يوجد المستثمر المحلي الذي لديه الامكانات والقدرة على المخاطرة في ظل ظروف غير مستقرة ؟

٣- ان اصلاح الشركات الحكومية عن طريق تصفيتها أو دمجها أو خصخصتها يصب في خدمة القطاع الخاص اكثر من الدولة، وكان ينبغي التفكير بخصخصة الشركات الخاسرة التي لا تتميز بجدواها الاقتصادية ليتم تاهيلها من قبل القطاع الخاص لا ان يجري- كما جاء في الستراتيجية- العمل على خصخصة الشركات الناجحة التي تستخدم مواد اولية محلية في انتاجها الذي يحظى بالطلب المتزايد عليه (١٢).

٤- ان تحرير التجارة الخارجية لزيادة تشابك الاقتصاد العراقي مع الاقتصاد العالمي من اجل السعي للانضمام الى منظمة التجارة العالمية، سيجعل العراق مجرد سوق استهلاكي، وكان المفروض البدء بتأهيل الاقتصاد وقدراته التنافسية قبل البدء بتحرير التجارة الخارجية، لان مخاطر عدم توافر درجة عالية من الجودة النوعية للمنتجات العراقية التي تؤهلها لمواجهة المنافسة الدولية، تكمن في تأثيرها السلبي على المنشآت الانتاجية والتصديرية الى حد تهديدها بالتوقف وما يترتب على ذلك من خسائر اهمها فرص العمل وتفشي ظاهرة البطالة(١٣).

٥- ان التجربة الدولية والعربية في مجال الاصلاح الاقتصادي تؤكد لنا عدم قدرتها على رفع معدل النمو الاقتصادي الى المستوى الذي يمكنه من توفير فرص عمل جديدة أو معالجة الاختلالات الهيكلية في تلك الاقتصادات، مما ادى الى تفاقم مشكلة البطالة وزيادة نسبة الفقر.

ثالثاً: تحديات الاصلاح الاقتصادي

من المؤكد ان أي عملية في المجتمع سواء اكانت اقتصادية ام سياسية ام اجتماعية ام ثقافية لابد ان تواجه تحديات عدة، فالدكتاتورية مقابل الديمقراطية، والاستبداد والظلم مقابل الحرية، والفساد مقابل النزاهة، والبطالة والفقر مقابل الرفاهية وهكذا.

لذلك نعتقد بوجود عدد من التحديات التي تواجه عملية الاصلاح الاقتصادي وسياساته في العراق الان وفي المستقبل، ومن هذه التحديات ما يأتي:

١- الجانب الامني

مما لا ريب فيه ان استتباب الامن مهم جداً لاتاحة الفرص الملائمة لاجراءات الاصلاح الاقتصادي لكي تاخذ مداها الطبيعي في تأهيل الاقتصاد الوطني، وفي ظله يمكن انجاز أي عملية نهوض اقتصادي، والعكس صحيح ايضاً، بمعنى آخر، لا نتوقع إعادة اعمار العراق أو النهوض باقتصاده في ظل عدم الاستقرار الامني.

ان اجتذاب رؤوس الأموال الأجنبية لاستثمارها في العراق يتطلب توافر مناخ استثماري ملائم في ظروف سياسية وامنية واقتصادية مستقرة، لان رأس المال سريع الهرب (التطاير) عند حدوث الازمات و(الفلتان) الامني، ولهذا فان الاستقرار الامني محدد اساس من محددات الاستثمار، وفي هذا الصدد يقول (كايث كراين) الاقتصادي في مؤسسة (راند Rand) الذي عمل مع سلطة الائتلاف المؤقتة: (لست اعتقد ان باستطاعة مجلس ادارة شركة متعددة الجنسيات ان توافق على استثمار كبير في هذه البيئة، فاذا كان الناس يطلقون النار على بعضهم بعضاً فانه من الصعب فعلاً تنفيذ مشروعات الاعمال)(١٤).

ومن اجل هذا عمدت الكثير من الشركات مثل شركة (جنرال موتورز) وشركة (سمنز أي جي) وشركة (بروكتر وغامبل) وغيرها، اما الى تجميد اعمالها او عدم فتح فروع لها في العراق او سحب موظفيها منه.

وكما لا يخفى ان عمليات التخريب عند غياب الامن تكلف مبالغ ضخمة، وعلى سبيل المثال تشير تقارير وزارة النفط العراقية الى قيمة الاضرار الناجمة عن تخريب انابيب النفط خلال الفترة المنصرمة قد بلغت (٧) مليارات دولار، بالاضافة الى الخسائر الناجمة عن الفرص الضائعة لتصدير النفط، وهكذا بالنسبة لقطاع الكهرباء الذي تركت اعمال التخريب فيه آثاراً سلبية عميقة على حياة المواطنين والفعاليات الاقتصادية(١٥).

٢, البطالة

نظراً لعدم وجود اصاءات دقيقة حول البطالة فقد تناقضت بياناتها، ومع ذلك فان وزارة التخطيط اكدت على ان نسبتها تشكل (٥٣٪)، ومهما كانت وجهات النظر حول البطالة وبياناتها، فانها تُعد من عوامل التوترات السياسية والاقتصادية والاجتماعية بسبب ما تتركه من آثار سلبية على شرائح واسعة في المجتمع منها ارتفاع عبء الاعالة وعدم قدرة العائلة العراقية على تلبية حاجاتها الضرورية في الحياة، كما انها ترتبط بعلاقة وثيقة بمستوى الفقر وانتشاره في المجتمع.

٣, ظاهرة الفقر

يعرف البنك الدولي (الفقر) بانه: عدم القدرة على تحقيق الحد الادنى من مستوى المعيشة(١٦). ونرى ان د. محمد حسين باقر في تعريفه هذا المفهوم قد اعطى مساحة اوسع في تفسير مضامينه عندما قال بان الفقر: حالة من الحرمان المادي التي تتجلى اهم مظاهرها في انخفاض استهلاك الغذاء. كماً ونوعاً وتدني الحالة الصحية والمستوى التعليمي والوضع السكني والحرمان من تملك السلع المعمرة والاصول المادية الاخرى، وفقدان الاحتياطي او الضمان لمواجهة الحالات الصعبة كالمرض والاعانة والبطالة والكوارث والازمات(١٧).

ومهما يكن من امر، فان ظاهرة الفقر اليوم من اهم المعضلات التي تواجه الدولة وعملية الاصلاح الاقتصادي بعد ان وصلت نسبتها الى (٦٠٪) كما اقرت بذلك ستراتيجية التنمية الوطنية، وطالما ستظل مرتفعة في المستقبل إذا ما اخذنا بنظر الاعتبار العوامل الاتية (١٨):

أ. ارتفاع معدل النمو السكاني الذي وصل في العراق الى (٢,٨٪) في متوسطه السنوي للمدة ١٩٩٥- 2002 (19) وهذا المعدل له انعكاساته في زيادة معدلات الاعالة وعرض القوى العاملة.

ب- ارتفاع معدل البطالة وتأثيراته السلبية في الجوانب الاقتصادية والاجتماعية وحتى الاخلاقية.

ج- الانخفاض المستمر في معدلات الاجور الحقيقية، وعلى الرغم مما شهدته الدخول النقدية من حسن واضح منذ سنتين، فانها ما عادت مجزية اليوم لرفاهية العائلة العراقية وغير كافية لتلبية متطلباتها الضرورية نظراً لارتفاع نسبة ضريبة الدخل وارتفاع الاسعار واجور الخدمات وغيرها.

٤- الفساد الإداري

يمكن القول ان الفساد الإداري سلوكيات منحرفة يمارسها بعض الموظفين الحكوميين داخل الجهاز الإداري وخارجه تؤدي الى صرف ذلك الجهاز عن أهدافه المرسومة لصالح اهداف شخصية سواء كان ذلك باسلوب فردي أو جماعي(٢٠).

أ. تخصيص الأراضي من خلال قرارات ادارية تأخذ شكل (العطايا) لتستخدم فيما بعد في المضاربات العقارية وتكوين الثروات.

ب. إعادة تدوير اموال المعونات الأجنبية للجيوب الخاصة. (تشير بعض التقديرات الى ان أكثر من (٣٠٪) منها لا يدخل خزينة الدولة، وتذهب الى جيوب المسؤولين، أو رجال أعمال كبار).

ج. قروض المجاملة التي تمنحها المصارف من دون ضمانات جدية لكبار رجال الاعمال المتصلين بمراكز النفوذ.

د. عمولات عقود البنية التحتية وصفقات السلاح.

هـ. العمولات والاتاوات التي يتم الحصول عليها بحكم المناصب أو الاتجار بالوظيفة العامة.

وهكذا يؤدي الفساد الاداري الى تعطيل مسيرة الاصلاح الاقتصادي ويقف عبئا امام تنفيذ سياساته، هذا علاوة على اثاره الاقتصادية والاجتماعية وتكلفتها التي تصب في ذات الاتجاه.

نظرا لانه يؤدي الى:

أ. ارتفاع حجم التهرب الضريبي بما يؤدي الى عجز في الموازنة العامة وضعف في مستوى الانفاق العام على السلع والخدمات الضرورية.

ب. ارتفاع تكاليف التكوين الرأسمالي (المباني والمعدات) نتيجة العمولات في بعض البلدان النامية ومنها العراق بين (٢٠٪-٥٠٪) او اكثر فوق التكاليف الاصلية.

ج. اعادة توزيع الدخول لمصلحة الفئات الطفيلية والغنية على حساب الفئات المهمشة بما يضر بالاهداف والسياسات التنموية وانحرافها عن اهدافها الانسانية.

د. يؤدي الى هدر كبير في موارد المجتمع المالية ليس فقط عن طريق التهرب الضريبي وانما فقدان ما يمكن الحصول عليه من ايرادات عامة من الكمارك وغيرها.

هـ. يضر بمصداقية الدول وجهازها الاداري والقضاء على هيبة القانون ويفرغ جهود الاصلاح الحكومي من مضمونها وفاعليتها.

٥- مدى ملاءمة سياسات الاصلاح لطبيعة الاقتصاد العراقي ومشاكله:

من المعروف ان سياسات الاصلاح المعتمدة اليوم في العراق هي من ضمن البرامج التي تم فرضها من قبل المنظمات الدولية تحت مظلة مساعدة العراق في شطب الديون التي بذمته لاعضاء نادي باريس وبالتالي فان هذه المساعدة جاءت بشروط قد تكون قاسية ويجري الالتزام بتنفيذ برامجها على مراحل.

٦- مدى ملاءمة سياسات الاصلاح للبيئة الاجتماعية:

من التحديات التي ينبغي عدم اهمالها، مدى قبول او رفض هذه الاصلاحات من قبل شرائح واسعة من المجتمع لا سيما الشرائح ذات الدخل المحدود، نظرا للاثار الاجتماعية السلبية التي قد تتركها على حياتهم ومستوى معيشتهم ومنظومة القيم في المجتمع لا سيما اذا ما كان من نتائجها في المستقبل تحويل البلد الى مجرد سوق استهلاكي وما تعكسه هذه العملية على التوجهات الاستهلاكية وانماطها في المجتمع وكذلك على قيمه الدينية مثلا او الاخلاقية.