حصلت (المدى) على التقرير الاقتصادي المعد من قبل الدكتور عادل عبد المهدي نائب رئيس الجمهورية بالتعاون مع مجموعة من المستشارين والخبراء، والذي يعد قراءة موضوعية وميدانية للواقع الاقتصادي العراقي ومتطلبات اصلاحه واستعادة عافيته في ضوء الازمات التي يتعرض لها.. وتستهدف (المدى) في نشرها لنص التقرير اطلاع الباحثين والمعنيين بالشأن الاقتصادي عموماً للتعرف على توجهاته بما يخدم سعي الجهات المهتمة للوقوف على تجاذبات الدورة الاقتصادية ومتطلبات استنهاضها.

في قراءة صريحة للواقع الاقتصادي

مبادىء اساسية للاصلاح الاقتصادي

بسم الله الرحمن الرحيم

مقدمة

لم يقل، الا من لا يعرف امور البلاد، ان العراق سيمر بظروف سهلة مريحة، فيما لو سقط النظام السابق. بل كتب الكثيرون واشار العديد من القادة الى ان مهمة التغيير مهما كانت صعبة وقاسية الا ان مهمة الاصلاح ستكون اعقد واصعب بكثير.. وهذا امر طبيعي لكل من عرف الخراب والدمار الذي حل بالعراق خلال العقود الاخيرة: استبداد وفساد وحروب داخلية مستمرة وثلاثة حروب اقليمية كبرى وتدويل القضية العراقية وعقوبات وحصار.. ليأتي التغيير، ويضع البلاد تحت الاحتلال. ولترتكب اخطاء خطيرة، اضيفت الى الاخطاء التي ارتكبها العراقيون انفسهم. لتضاف كلها الى الحرب الشرسة التي شنها الارهابيون والتكفيريون والصداميون والتي استهدفت المجتمع العراقي وما تبقى من بناه ومؤسساته. ولتعطل مسيرة الاصلاح والعملية السياسية وكل ما من شأنه الانتقال من هذه الاوضاع المأساوية الى اوضاع الخلاص التي ينشدها الشعب العراقي..

) لا يمكن التخلص من مشكلة المشتقات النفطية واثارها الخطيرة على الاقتصاد والتضخم وتهريب مليارات الدولارات الى الارهابيين ومافيات السوق السوداء والدول المجاورة عن طريق المطالبة برصد اموال ستتزايد باستمرار.. لا نجد من طريق الى ذلك الا عن طريق سياسة الاسعار والتدرج فيها لتدور حول اسعار السوق، مع سياسة مضادة لكي لا تتحمل المصالح الاقتصادية كالنقل واعمال التشغيل او الطبقات الدنيا كلفة هذه السياسة. نعتقد ان هذه السياسة ستحرر مليارات الدولارات في موازنة الدولة وستبقي مليارات اخرى داخل الدائرة الوطنية بعيداً عن المافيات والتهريب، مما سيمكن من اعادة التوازن العام والدفاع عن مصالح الناس بشكل افضل من الطريقة الحالية بالوقوف في صفوف طويلة لايام عديدة او بدفع اضعاف السعر الطبيعي في الاسواق السوداء. وان تشجيع القطاع الخاص على تحمل مسؤولياته في هذا القطاع هو امر مهم مما يتطلب سلسلة من التسهيلات المتعلقة بالخزن والتوزيع وغيرها من امور معروفة. (راجع ورقة خاصة بالموضوع مقدمة للسيد رئيس الائتلاف العراقي الموحد وللسيد رئيس الوزراء)

٤أ- قانون النفط: (تحت المناقشة والاعداد) قانون يضمن جعل النفط والغاز ثروة حقيقية لكل الشعب العراقي. فالدولة عنوان كبير قد يمثل الشعب وقد يمثل مصالح فئوية او شخصية لذلك يجب الدقة في التعامل مع هذا الموضوع. واننا نواجه اليوم نقاشاً تتداخل فيه جهات عديدة ومفاهيم اساسية ومتفرعة مختلفة. وان الدستور بقي مفتوحاً لكل النقاشات رغم انه حدد بعض المنطلقات الاساسية وهو ما يجب ان يسترشد به قانون النفط المقترح ليتسنى الانطلاق بهذا القطاع الذي هو شريان الحياة الاقتصادية اليوم.

- من حيث المالكية: هناك مالكية الشعب والدولة والاقاليم والمحافظات والمواطنين. وقد نص الدستور على مالكية الشعب لكنه لم يبق على عموميته بل شخصه ايضاً بسكان الاقاليم والمحافظات.

- من حيث الادارة والسياسة والتخطيط: تكلم الدستور عن الحكومة الاتحادية بالتعاون مع ادارة الحكومات والادارات المحلية، او بالعكس.

- من حيث الحقول.. جعل الحقول الحالية شأنا تديره الحكومة الاتحادية وابقى الباب مفتوحاً للاقاليم والمحافظات للمبادرة في الحقول الجديدة.

- اما من حيث الموارد: فقد جعلها شأناً اتحادياً، وربط بين توزيعها وحاجات الدولة الاتحادية ومراعاة التوزيع السكاني والحاجات ودرجات المحرومية في عموم الاقاليم والمحافظات.

ان النقاش حول هذه المسألة لن يحسم اذا لم نتفق على الخلفية او الفلسفة المنظمة لذلك كله. ونعتقد ان الدستور قد خطى خطوة جيدة بالكلام عن مالكية الشعب العراقي للثروة وليس مالكية الدولة الاتحادية او المحلية او سكان محافظة او اقليم محدد. المالك الاوحد هو الشعب العراقي، كل الشعب العراقي في كل اقاليمه ومحافظاته. لذلك فان اعمال الادارة او الاستثمار او التخطيط او وضع السياسات، ما هي سوى وكالة لصون وحماية الثروة ولايصال الحقوق المترتبة من هذه الثروة للشعب العراقي افراداً ومواطنين وسكان اقاليم ومحافظات. فما يجب الحرص عليه هو كيف ستصل مردودات هذه الثروة حقيقة الى الشعب الفرد المواطن منه وجماعات السكان والاجيال القادمة على حد سواء. فمالك النفط والغاز هو ليس الحكومة الاقليمية ولا الحكومة الاتحادية، انه ليس سكان المحافظة والاقليم المنتج بل هو عموم الشعب العراقي في حاضره ومستقبله.

هذه الرؤية لن تتحقق في ظروفنا الحالية الا بانهاء بيروقراطية الدولة وتأسيس شركة نفط، او شركات نفط وطنية ومحلية تتولى عملية الانتاج والادارة والتسويق مراعية اقتصاديات السوق والربحية والدفاع عن ثروة الشعب الان وللمستقبل. وان تطوير الثروة النفطية والغازية لن يتحقق الا بالتفاوض خصوصاً مع الشركات النفطية الكبرى (واحياناً المتوسطة) لاستثمار الحقول بعد وضع سياسة محددة لعمل هذه الشركات سواء بعقود مشاركة او بعقود خدمة او الاثنين معاً. فالمهم ان يأتي تشريع قانون النفط ليوضح الامور ادناه وغيرها وليمهد الطريق لاصلاح ادارة الصناعة النفطية ويسهل من عملية تطويرها وتوسيعها. والحذر كل الحذر من تفويت الفرصة التاريخية الماثلة امامنا من طلب عال على النفط واسعار ممتازة حيث فاتت على العراق فرص كثيرة ابان النظام الديكتاتوري وفاتت الفرص خلال السنوات الثلاث والنيف ويجب ان لا نستمر بتفويتها ...ان العودة الى الوضع الطبيعي وانهاء الدور الانتاجي والتسويقي للدولة ونقل العملية الى الشركات العراقية والعالمية، مع ابقاء الدور الرقيب والمخطط والماسك –ممثلاً حقيقياً للشعب في كل اقاليمه ومحافظاته- لرقابة العين، هو الطريق الصحيح، لادخال معايير الربحية والانتاجية والعالمية ومنع التغييرات السياسية والبيروقراطية والجمود والاداريات الحكومية، عن هيكليات عمل يراد منها الدفاع عن حقوق البلاد مع اقصى درجات الكفاءة والخبرة والمرونة والتنافس وسرعة القرار والتكيف مع اوضاع متغيرة وسريعة..

قانون النفط ينبغي ان يضمن جعل النفط والغاز ثروة حقيقية

اما الامر الثاني فهو ان هناك اموراً كثيرة واضحة وعليها اتفاق عام كبير. وان تعطيل هذه كلها بحجة وجود غموض في تفسير مختلف عليه في امور اخرى هو موقف يعرقل ويشوش وهو ما يجب الالتفات اليه. اذ يبدو ان هناك اتفاقاً او اسس اتفاق حول الامور الاساسية التالية على الاقل:

أ؟- توزيع الموارد بشكل عادل يتناسب مع السكان والحاجات ودرجة الحرمان.. ويبدو ان هذا امر يمكن معالجته عبر توزيعات الموازنة العامة. وهذه مسؤولية اتحادية لا اشكال حولها، عليها ان تنظمها بالتعاون مع الاقاليم والمحافظات.

ب؟- امكانية منح مشاريع "المخارج او الهابط" Down-stream projects كالمحطات والمصافي والصناعات البتروكيماوية للقطاع الخاص المحلي او الاجنبي او للحكومات المحلية او الاتحادية على حد سواء، اضافة الى الجهد الاتحادي في هذا الاتجاه.

ت؟- اما فيما يخص سياسات "المداخل او الصاعد" Upstream projects كالاستكشاف والانتاج فانه لا اشكال في ان "الحقول الحالية" لا تعني "الابار الحالية" او "الابار المنتجة" او الابار التي يستخرج منها النفط حالياً فقط، بل تعني حسب فهمنا الحقول التي جرت وتجري في تركيباتها اعمال حفر وانتاج واستخراج سابقاً وحالياً والتي قد تجري مستقبلاً ايضاً. وان محاضر مناقشات الدستور ستتضمن تأكيداً لهذه النظرة. وان الاتفاق حول هذه الحقول سيعني ان جزءاً اساسياً من الرؤية هي رؤية واضحة. فهذه الحقول تشمل على الاقل الـ ٨٠ حقلاً او تركيباً او معظمها من حقول او تركيبات العراق النفطية والغازية المستكشفة والمنتجة وذلك من مجموع ٥٣٠ تركيباً معروفاً حفر منها ١١٥ حقلاً او تركيباً. هذه الحقول الـ ٨٠ او معظمها هي دون ادنى شك ما نصت عليه المادة (١١٢ اولاً) من الدستور.. والذي اشترط ان تقوم الحكومة بهذه العملية مع الاقاليم والمحافظات المنتجة وهو ما يتطلب حضوراً مناسباً لممثلي الاقاليم والمحافظات المنتجة في الهيئات الاتحادية المقررة والمديرة والمنظمة لهذه العملية.

ث؟- اما بقية الحقول والتركيبات المعروفة او غير المطورة او التي ستكتشف لاحقاً او لم تجر فيها اعمال حفر وانتاج فيبدو ان المادة (١١٢ ثانياً) قد فتحت باب المبادرة امام حكومات الاقاليم والمحافظات المنتجة للمبادرة بالتعاون مع الحكومة الاتحادية لتطوير الاستثمار في هذه الحقول.. وهو ما يتطلب بدوره حضوراً مناسباً للحكومة الاتحادية في الهيئات المحلية المقررة والمديرة والمنظمة لهذه العملية، عند قيامها. علماً ان اختصاصات السلطة الاتحادية قد غطتها المواد ١٠٩-١١٣، بكافة فقراتها. وعليه نعتقد ان سمة الوضوح هي اكثر بكثير من سمة الغموض الذي يتكلم عنه البعض داخل البلاد وخارجها. فالدستور واضح بما يكفي لكي تقوم الحكومة بمبادراتها وتنظم خططها وعقودها.. وواضح ايضاً بما يكفي في دور الاقاليم والمحافظات للمشاركة والقيام بمبادراتها. واذا كان هناك من غموض في المسائل الفرعية فان من واجب قانون النفط ان يوضحه ويضع النقاط على الحروف بشكل نهائي.

ج؟- اما عملية التسويق فالواضح انها مسؤولية اتحادية سواء قامت بها "سومو" او اية جهة اخرى محلية او اجنبية. فشرطها هو سياسة التسويق الموحدة والاستراتيجية والتي تسمح بالتعامل مع الاسواق الخارجية ومنظمة اوبك وغيرها من سياسات نفطية وغازية بشكل يضمن مصالح الشعب العراقي. وان تعاون الحكومة الاتحادية مع الحكومات المحلية للاقاليم والمحافظات لا يشوش من هذه المسؤولية بل يعززها.

وعليه فان انتظار "قانون النفط" الذي يجب ان يضع النقاط على الحروف في هذه القضايا الحساسة، لا يعني التوقف عن العمل وتطوير سلسلة من الاعمال المهمة جداً في قطاع النفط والغاز والبتروكيماويات سواء في مشاريع "المخارج والهابط" او مشاريع "المداخل والصاعد" والتي تستوجب كلها البدء بمشاريع عملاقة تحمل مصلحة البلاد والشعب العراقي. ودفعاً للغموض الذي قد يثار حول المواد (١١١) و (١١٢، اولاً وثانياً) والمتعلقة بالنفط والغاز قد يكون من المفيد تسمية"الحقول الحالية" لتمييزها عن غيرها.. علماً ان المادتين تقعان في اختصاصات السلطات الاتحادية وان المطلوب هو تنظيم علاقة بين الحكومة الاتحادية والاقاليم والمحافظات تسمح بتوزع المسؤوليات والصلاحيات والتنسيق والتعاون لما فيه المصلحة العامة.

الدولة ومجلس الاعمار: (ورقة خاصة)

ان فلسفة هذا الموضوع هو ان الدولة تعتمد على الضرائب والجبايات المباشرة وغير المباشرة.. اما الواردات الريعية كواردات النفط والغاز فيجب التعامل معها على انها ريع وطني لذلك تم الاصرار على اعتبار ملكيتها للشعب العراقي كله.. ومن المعروف ان الاثر الداخلي لعملية انتاج النفط ضعيفة من حيث ضعف العمالة وتحريك عوامل الانتاج المحلية خلال عملية الانتاج.. بخلافه فان الموارد التي يحققها من الاسواق الدولية هي عظيمة للغاية بحيث يجب ان لا تستخدم لمجرد تشغيل جهاز الدولة استهلاكياً بل يجب ان تستغل لمصلحة عموم الشعب واجياله القادمة. لذلك دأبت الدول المصدرة للنفط على تأسيس صناديق الاجيال القادمة او صناديق الاستثمار التي تعتمد اساساً او جزئياً على موارد النفط والغاز. وقد شهد العراق تجربة ناجحة هي تجربة مجلس الاعمار والذي استطاع خلال فترة قصيرة وباموال هي اقل بكثير من الموارد الحالية من توفير بنية تحتية ومشاريع ما زالت تقدم فوائدها وخدماتها لاجيال العراقيين. ان احياء هذه الفكرة ولو بتطويرها هو امر ممكن للغاية. يمكن البدء فوراً بتطبيق سياسة تقوم عند تقدير نفقات و واردات الموازنة العامة بتحديد "سعر ثابت" يضمن تشغيل الموازنة التشغيلية والرأسمالية لمؤسسات الدولة، و"سعر متحرك" هو الفارق بين "سعر البيع" (ناقصاً التكاليف) و"السعر الثابت" يمول به صندوق مجلس الاعمار المخصص كلياً للاستثمار والاعمار. مجلس له موازنته المتأتية من "السعر المتحرك" او من المنح والمساعدات وغيرها من موارد لا تؤثر على استقلالية عمله.. مجلس له ادارته المستقلة وقواعد عمل تخرجه من البيروقراطية. مجلس تمثل فيه الحكومة ويمثل فيه اصحاب الاختصاص والخبرة والرؤى الاستراتيجية المتوسطة والبعيدة المدى. مجلس قد يساعد في اصلاح جهاز الدولة وتضخم مهامها وواجباتها خصوصاً تلك غير المؤهلة لها وبالذات في المجالين الاستثماري والاعماري والانتاجي. ونحن نرى ان "مجلس الاعمار" اضافة الى الموازنة العامة هو افضل قناة ممكنة الان، لاعادة توزيع واردات الثروة النفطية والغازية لعموم الشعب العراقي في عموم محافظاته واقاليمه.. فقد لا يكون من الميسور الان القيام بما تقوم به "الاسكا" من توزيع نصف وارداتها النفطية على الشعب مباشرة والنصف الاخر على الاستثمار، بحيث حصل كل مواطن على (٧٦،٨٤٥) دولار في العام الماضي . قد لا يكون من الممكن القيام بذلك الان، رغم ان ذلك خياراً ممكناً في الظرف المناسب لاصلاح الدولة وتضخمها والتشوهات التي تعاني منها موازنتها التشغيلية وسياسات الدعم. فلو خفضت هذه (الموازنة التشغيلية وسياسات الدعم) الى النصف فان ذلك قد يوفر ١٠ مليارات دولار (ثلث الموازنة الكلية الحالية) والتي ان وزعت على المواطنين فان الفرد الواحد سيحصل على حوالي ٣٣٣ دولاراً سنوياً.. وستحصل العائلة كمتوسط (٦ افراد) على ما يقارب الـ (٢٠٠٠) دولار سنوياً، اي حوالي (٢٥٠) الف دينار شهرياً. حينذاك سيتحول الشعب كله وعينه على هذه الثروة التي حباه الله سبحانه وتعالى بها، والتي ستتزايد اهميتها على اغلب تقدير بمرور الايام لما للعراق من احتياطيات هائلة.. وهذا كله سيشكل عامل توعية وشعور بالمسؤولية والمواطنة وضغط شعبي لتطوير موارد هذه الثروة، كما سيلعب دوراً اساسياً في حماية مداخيل العوائل، وتوفير الحد الادنى اللازم خصوصاً الفئات الضعيفة الحال، وفي تعزيز الامن و حفظ الوحدة الوطنية وتوازن المصالح للاندفاع في تحقيق الحياة الكريمة التي يصبو اليها الشعب العراقي.

٥- قوانين المصارف وشركات التأمين: (ورقة خاصة) قطاعان خطيران ومهمان يحتاجان الى وقفة دراسة ومراجعة خاصة لقانونيهما و اصلاح سريع ومتدرج، يسمح بتطويرهما و الذي بدونهما لا يمكن تصور احداث اي تطور في الاقتصاد العراقي.

٦- قانون التقاعد الوظيفي والخاص: (ورقة خاصة) ان يعتمد هذا القانون على فلسفة جديدة.. فنظام التقاعد يختلف عن نظام الضمان الاجتماعي.. الثاني هو مسؤولية المجتمع وصندوقه هو من مسؤولية المجتمع ككل.. اما نظام التقاعد فيرتبط اساساً بمدة العمل او الخدمة.. فهو نظام يعتمد على نقاط تتعلق بالراتب والمدة والسن وغيرها من امور مرتبكة تماماً او غير موجودة اصلاً في نظام التقاعد الحالي. ان نظام التقاعد الحالي يستنزف اموالاً طائلة دون ان ينصف المتقاعدين حقيقة. فمفهوم "العقب" او "الخلف" لابد ان يعاد بحثه ليربط بنظام الضمان الاجتماعي او شبكة الحماية الاجتماعية. فاذا تعذر ذلك بالنسبة للحالات السابقة فعلى الاقل بالنسبة للمتقاعدين من الان فصاعداً. كما ان منح التقاعد لمن هم في سن العمل هو خطأ كبير، الا لمن عبر حاجز الحقوق التقاعدية او النقاط الاستحقاقية.. فالتقاعد –كما هو معمول به في معظم الدول- لا يعطى اساساً الا لمن يبلغ سناً معيناً، قد يختلف حسب المهن، لكن ليس من المعقول ان يمنح التقاعد لغير المريض او المصاب او من بلغ السن القانونية وعبر حاجز الفترة او النقاط التي تؤهله للحصول على حقوق تقاعدية. .

ان منح التقاعد لمن هم في سن العمل خطأ كبير !

اما بقية المواطنين الذين لا عمل لهم اساساً او الذين تركوا العمل لسبب او آخر، هؤلاء من الافضل ان يحسبوا على نظام البطالة او الضمان الاجتماعي وليس على صندوق التقاعد.

كما من المهم تماماً عدم حصر نظام التقاعد على الخدمة العامة فقط، بل يجب سريانه بنفس الحرص على كل الاعمال والمهن الحرة، تجارية كانت ام خدمية ام صناعية ام زراعية. يجب ان يحصل كل من يعمل على نظام تقاعد يعتمد على اسس واضحة من حيث تحقق الاستحقاق والاستقطاع والمدة والعمر... هذا شرط اساسي لتخفيف الضغط عن الدولة التي تنأى اليوم بتكاليف تشغيل لا تستطيع تحملها ولم تعد بقادرة على توليد المزيد من الملاكات التي لن تقود سوى الى تضخيم جهاز الدولة وتقليل فاعليته وزيادة نفقاته. فالتقاعد والاجور في القطاع الخاص هما من البدائل الحقيقية لمحاربة تضخم الدولة ولاعادتها الى حالتها الطبيعية ولفتح الابواب واسعة امام اجيال الشباب للحصول على اعمال ووظائف تليق بكفاءاتهم وتضمن مستقبلهم.