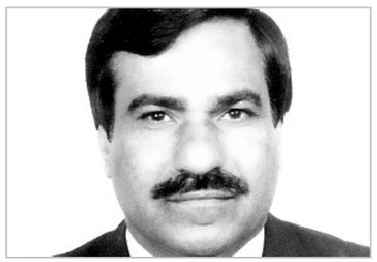
العراق



بقلم: د. نبيل جعفر عبد الرضا

# الإصلاح الاقتصادي في العراق..نحو إستراتيجية جديدة

أستاذ الاقتصاد، جامعة البصرة

يعاني الاقتصاد العراقي حاليًا من أزمة هيكلية عميقة وشاملة تطال معظم مفاصله الحيوية، وتضرب جذورها في السياسات الاقتصادية السابقة، التي تظهر تجلياتها بوضوح اكبر خلال عقد الثمانينات الذي شهد الحرب العراقية الإيرانية، ثم استفحلت واتسع مداها خلال عقد التسعينات نتيجة للحصار الاقتصادي المنهك، وامتدادًا إلى الحرب الأخيرة وما نتج عنها من دمار وسلب ونهب في البنية التحتية والمؤسسات الاقتصادية في العراق. واكتسبت الأزمة بعد ذلك بعدًا جديدًا نتيجة لغياب سياسة اقتصادية واضحة المعالم، تضع العراق على جادة الطريق السليم لبناء اقتصاد عراقي متوازن. وعلى صعيد متصل، لم تعد القضية المطروحة الآن فيما إذا كان العراق يقوم بالإصلاح أم لا، وإنما في نوعية هذا الإصلاح ومضمونه، ذلك أن الإصلاح يمكن أن يتم بطريقة عشوائية غير منظمة، مما يهدد إمكانات النمو والتنمية وينطوي على تكلفة اجتماعية باهظة، أما الإصلاح المنظم فلابد له من شرطان أساسيان هما:

1. المساعدة على تخفيض مستوى العجز الخارجي إلى الحد الذي يمكن استمراره.
2. أن يكون التوازن الخارجي متفقًا مع تحقيق معدلات مقبولة للنمو الاقتصادي وثبات الأسعار.

إن الأزمة الشاملة للاقتصاد العراقي تؤكد ضرورة الشروع بإصلاحات اقتصادية تستند إلى إستراتيجية للتنمية، تستهدف تغيير بنية الاقتصاد العراقي الأحادي الجانب، من خلال تنويع البنية الإنتاجية، وتحقيق توزيع أكثر عدلاً للدخل والثروة، والعناية بالفئات الاجتماعية ذات الدخول المنخفضة.

## الملامح العامة لسياسات الإصلاح الاقتصادي في العراق

**إعادة هيكلة مؤسسات القطاع العام وخصخصتها:** تعاني مؤسسات القطاع العام في العراق من سوء الإدارة، والعمالة الفائضة، وانخفاض الإنتاجية، ورداءة الإنتاج، وتفاقم الخسائر، وتدهور الأوضاع المالية والإدارية. يوجد في العراق 192 منشأة عامة وشركة، يعمل فيها نحو نصف مليون شخص، وتشير التقديرات إلى أن نحو 33% من القوة العاملة هذه تعتبر فائضة. إن الدعوة لتقليص دور الدولة في الاقتصاد - بما في ذلك إعادة هيكلة مؤسسات القطاع العام - تستهدف إعادة توجيه الاقتصاد العراقي نحو الاقتصاد الحر والسوق الحرة، وهي السياسة الاقتصادية الرسمية المعتمدة من قبل الدولة والمثبتة في الدستور.

**إصلاح السياسة المالية:** يؤدي إصلاح السياسة المالية إلى معالجة العجز المزمن في الميزانية العامة في العراق، وهذا يتطلب ترشيد الإنفاق العام، لاسيما النفقات التحويلية المخصصة لتمويل برامج الدعم وإعانة مشاريع القطاع العام، وتقدر مجموع هذه النفقات بنحو 8 مليار دولار في ميزانية عام 2009، ويندرج تحت هذا الباب أيضًا إصلاح قوانين الضرائب وجعلها أكثر شفافية من اجل زيادة الإيرادات العامة للدولة.

**تحرير الأسعار، وتخفيض الدعم الحكومي:** تشمل إجراءات الإصلاح تحرير أسعار سلع القطاع العام وخدماته مما يؤدي إلى إلغاء التشوهات في الأسعار، والى إلغاء الدعم الحكومي التدريجي للسلع الأساسية، كالمشتقات النفطية والكهرباء والسلع الغذائية الأساسية الداخلة في البطاقة التموينية. وعلى الرغم من عدم توفر البيانات عن الدخل والفقر الاستهلاكي في العراق، إلا أنه حسب تقديرات برنامج الغذاء العالمي، يعتمد نحو 25% من السكان اعتمادًا كبيرًا على نظام التوزيع العام، إضافة إلى 25% ممن يعتمدون عليه جزئيًا. وإنه حتى لو تحسن الوضع الأمني فإن البطالة الوقتية والفقر - وهما ما تتميز بهما الاقتصادات الانتقالية ومنها العراق - قد يستمران على المدى المتوسط. ففي الوقت الذي يؤدي فيه نظام التوزيع العام دونما شك وظيفة هامة، إلا انه يستهلك شطرًا كبيرًا جدًا من موارد الحكومة، حيث تخصص موازنة عام 2009 أكثر من 4 مليارات دولار لنظام التوزيع العام، أي بما يعادل 150 دولار للفرد الواحد سنويًا.

لم تعد القضية المطروحة الآن فيما إذا كان العراق يقوم بالإصلاح أم لا، وإنما في نوعية هذا الإصلاح ومضمونه.. فالإصلاح يمكن أن يتم بطريقة عشوائية غير منظمة، مما يهدد إمكانات النمو والتنمية، وينطوي على تكلفة اجتماعية باهظة.

حسب تقديرات برنامج الغذاء العالمي، يعتمد نحو 25% من السكان اعتمادًا كبيرًا على نظام التوزيع العام، إضافة إلى 25% ممن يعتمدون عليه جزئيًا.

من الضروري العناية جيدًا بموضوعة الإصلاحات الاقتصادية، وتقدير عواقبها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية بصورة دقيقة وموضوعية، لان الحالة العامة في العراق مازالت مثقلة بأعباء ومخاطر جمة سياسية وأمنية واقتصادية.

وعلى الرغم من أن نظام التوزيع العام يمثل شبكة أمان فاعلة، إلا أن هذا الهدف يتحقق بطريقة تفتقر إلى الكفاءة بدرجة عالية، حيث أنها تكلف نحو 6.30 دولارًا لإيصال ما قيمته دولار واحد من المواد الغذائية إلى فرد واحد من الفقراء - وهو ما يعد مرتفعًا حسب المقاييس الدولية. إن الحكومة العراقية ملزمة بموجب اتفاقية المعونة الطارئة أن تشرع بالإلغاء التدريجي للدعم، ابتداء بإلغاء الدعم على المشتقات النفطية، وتخفيض مخصصات البطاقة التموينية وقصرها على الفئات الفقيرة من السكان فقط.

**الإصلاح المالي والمصرفي**: وهو ما يشكل جوهر برامج الإصلاح الاقتصادي، حيث يهدف إلى إيجاد أنظمة مالية ومصرفية سليمة وتنافسية من اجل تعزيز استقرار الاقتصاد الكلي، والإسراع من وتيرة النمو الاقتصادي، وتمكين الاقتصاد من التكيف مع الصدمات الخارجية. ويشمل الإصلاح المالي والمصرفي حزمة من الإجراءات أهمها: تحرير أسعار الفائدة ، وتحرير أسعار الصرف الأجنبي، والابتعاد عن الائتمان الموجه.

## مواجهة الآثار الاجتماعية للإصلاح الاقتصادي

يتطلب نجاح الإصلاح الاقتصادي إيجاد بيئة مؤسسية قادرة على دعم التنمية البشرية، وآليات لحماية الفئات المتأثرة بنتائجه السلبية، وهو ما يطلق عليه شبكة الأمان الاجتماعي، والتي تمثل حزمة متكاملة من تدابير الدعم المؤسسي - ليس فقط للفئات المتأثرة، وإنما أيضًا لغير المستفيدة من إجراءات الإصلاح - والدعم المالي لإيجاد فرص للاستثمار والتشغيل، وإصدار التشريعات التي تحمي تلك الفئات وتشجع أفرادها وتساعدهم على الاستفادة من المنافع المتوقعة للإصلاح. وينبغي أن تقوم شبكة الأمان الاجتماعي - في ظل برامج الإصلاح - على أسس منهجية شاملة هي:

1. معالجة مسببات الفقر.
2. تكييف الدعم لخدمة الفئات المتضررة تحديدًا.
3. فعالية الحماية ونفاذها إلى الحاجات الحقيقة للمستهدفين.
4. عدم خلق هيكلية إدارية إضافية وبيروقراطية جديدة.
5. التركيز على إعادة تأهيل وتوزيع العمالة الفائضة على أنشطة اقتصادية جديدة.

ولمواجهة آثار التصحيح على الدخل وسوق العمل نرى ضرورة اتباع الإجراءات الآتية:

- تشجيع النمو الاقتصادي الذي يستخدم بكثافة وكفاءة عنصر العمل.
- حماية الفئات الأكثر فقرًا.
- إقامة شبكات الأمان، مع توفير تمويل لها محليًا ودوليًا.

وتتوزع أعمال هذه الشبكات من مشروعات الأشغال العامة كثيفة العمالة، إلى مشاريع التغذية الموجهة للفئات المستهدفة، أو وضع رواتب للأسر الفقيرة جدًا، إلى مشاريع رفع رأس المال البشري، إلى مشاريع ترويج ودعم المشاريع الصغيرة. وبشكل أكثر تفصيلاً يمكن إبراز العناصر المقترحة لشبكة الحماية الاجتماعية في العراق بما يلي:

1. توفير البطاقة التموينية للفقراء والذين تقل دخولهم عن حد معين.
2. استبدال نظام التوزيع العام بدفعات نقدية شاملة.
3. توفير إعانات نقدية للعاطلين عن العمل والعاجزين والكهول.
4. توفير الخدمات الصحية والتعليمية مجانًا للفقراء.
5. دعم برامج التنمية الريفية لإحداث التوازن بين الريف والمدينة، من خلال تمويل إنشاء مشاريع البنية التحتية، وإصلاح الأراضي الزراعية، وإقامة المناطق الصناعية والسياحية.
6. دعم البرامج المتعلقة بالعمالة والتي تتضمن ما يلي:

- تمويل برامج العمل العامة لخلق فرص عمل للشباب.
- تعزيز المشاريع الصغيرة والمتوسطة، وتقديم الدعم المالي لها.
- تدريب وتأهيل الشباب للعمل في القطاع الخاص.

إن تطبيق إجراءات الأمان الاجتماعي سالفة الذكر من شأنها التقليل من الآثار السلبية المترتبة على انخفاض الاستهلاك الخاص والعام، ولذلك يغدو من الضروري العناية جيدًا بموضوعة الإصلاحات الاقتصادية، وتقدير عواقبها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية بصورة دقيقة وموضوعية، لان الحالة العامة في العراق مازالت مثقلة بأعباء ومخاطر جمة سياسية وأمنية واقتصادية.

يتطلب نجاح الإصلاح الاقتصادي إيجاد بيئة مؤسسية قادرة على دعم التنمية البشرية، وآليات لحماية الفئات المتأثرة بنتائجه السلبية.. وهو ما يطلق عليه شبكة الأمان الاجتماعي.