



شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK
www.iraqieconomists.net

أوراق في الإصلاح الاقتصادي

أ.د. كريم الغالبي*: الورقة البيضاء للإصلاح المالي الاقتصادي: عرض ونقد

شهد العراق منذ عام 2003 سياسة اقتصادية جديدة، تمثلت بمنهج التحول نحو اقتصاد السوق وهي المهمة الأولى التي عمل عليها أصحاب التغيير وشرّعت لها العديد من القوانين والبرامج واتخذت تدابير وإجراءات طالت العديد من المجالات، إلا أن النتائج لم تكن بالمستوى المطلوب، وسارت العملية بشكل عشوائي وبدون تخطيط أو رؤية استراتيجية واضحة مما أسفر عن ثلثية الفشل الاقتصادي والمتمثلة بالفقر والبطالة والفساد. هذا بالرغم من تدفق أكثر من (900) مليار دولار من العائدات النفطية منذ التغيير وحتى الآن، والتي تبخرت في جو من الفساد المالي والاداري دون تحسن في البنى التحتية أو بناء اقتصاد أو خدمات ملموسة.

وهنا لابد من الانطلاق من إشكالية مهمة قوامها الإقرار بأن الأزمة الشاملة للاقتصاد العراقي تؤكد ضرورة اعتماد رؤية جديدة للإصلاح الاقتصادي، إصلاحات جذرية تعيد هيكيلية الاقتصاد كونه اقتصاد متخلف وريعي وأحادي الجانب، وليس لسياسات مُسكّنة تعالج قضايا جزئية أو تهدف فقط الى المواءمة السياسية، إصلاح اقتصادي حقيقي يعبر عن حالة كيفية ونوعية أكثر منها حالة كمية تتجسد في تراكمات مادية، إصلاح يهدف الى إعادة الدور الريادي للقطاع الخاص وإعادة رسم دور الدولة في النشاط الاقتصادي، بما يعزز تنوع قطاعاته وإيجاد فرص عمل وتأمين توزيع أكثر عدلاً للدخل وتنمية الموارد البشرية والعناية بالفئات الاجتماعية الأكثر تضرراً.

وتأتي الورقة البيضاء التي قامت خلية الطوارئ للإصلاح المالي بصياغتها في تشرين الثاني 2020 لوضع برنامج الإصلاح الاقتصادي، وأهم ما يميز هذه الورقة ما جاء في مقدمتها من وضع "خطة تنفيذية تفصيلية تشمل الإجراءات المطلوبة والجهة المعنية بالتنفيذ والجدول



شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK
www.iraqieconomists.net

أوراق في الإصلاح الاقتصادي

الزمني وآليات المتابعة". فإن صدقت الرؤيا ستكون هناك نقلة حقيقية وخطوة بالاتجاه الصحيح على مسار الإصلاح الاقتصادي.

جاءت الورقة في خمسة محاور تهدف إلى إعادة التوازن للاقتصاد العراقي ووضعه على مسار يسمح للدولة في تطويره إلى اقتصاد ديناميكي متنوع. وهي ورقة شاملة وطموحة، تضمنت إعادة التعريف بدور الدولة في الاقتصاد والمجتمع وهيكله النظام المالي والمصرفي وتهيئة البيئة المناسبة لخلق اقتصاد حيوي تنافسي وتحسين إنتاجية العمل، وهي التفاتة تستحق الإشادة بموضوع الإنتاجية التي تدنت في عام 2018 إلى أقل من نصف ما كانت عليه في سبعينيات القرن الماضي بسبب هيمنة القطاع العام غير المنتج ووجود البطالة المقنعة.

ولا يخفى ما للإنتاجية من أهمية في زيادة الدخل إلى الحد الذي وصفه (Thomson) بأنه اختلاف في الدخل القومي بين الدول يعود إلى اختلاف مستويات الكفاية الإنتاجية المتحققة¹.

وتبرز أهمية مؤشر إنتاجية العمل من واقع أن رأس المال عبارة عن عمل مدخر، وأن الموارد الطبيعية لا قيمة لها إذا لم تتوج بجهد الإنسان ومهاراته. وكانت الحماية الاجتماعية حاضرة في أهداف هذه الورقة من خلال حماية الفئات الهشة في المجتمع وتوفير خدمات التعليم والرعاية الصحية الشاملة ونظام الرعاية الاجتماعية. هذه الحزمة من الأولويات يتم تطبيقها على المدى المتوسط والذي حدد بين (3-5) سنوات.

شخصت الورقة البيضاء هشاشة الاقتصاد في مواجهة الأزمات وتحديد الأزمات (2007-2008) و(2014-2016)، معتبرة ان الاختلالات الهيكلية هي المسبب الاساسي للهشاشة متمثلة في الدورة المتزايد للدولة في الاقتصاد والمجتمع، والتي انتهت بحالة من الانكماش الاقتصادي وتفاقم معاناة الناس اقتصاديا بدلالة معدلات الفقر التي بلغت بحدود

¹ . عبد العزيز مصطفى عبد الكريم، تقييم المشاريع الاقتصادية، جامعة البصرة، 1986، ص 209



أوراق في الإصلاح الاقتصادي

32%. إلا أن الورقة اغفلت ظاهرة الفساد المالي والإداري (بقصد أو بدون قصد) التي حالت دون تنمية الاقتصاد والسبب الرئيس لتلك المشاريع وتعثرها وإعاقة جذب الاستثمارات². خصصت الورقة البيضاء نحو نصف عدد صفحاتها البالغة (96) صفحة لتشخيص الخلل الهيكلي للاقتصاد وبيان التحديات من خلال سلسلة من الجداول والأشكال البيانية كان مصدرها الأساسي البنك الدولي وتقارير صندوق النقد الدولي وهذا يؤكد وبشكل واضح توجهاتهما في الإجراءات التقشفية المطروحة في متن هذه الورقة، لذا فهي لم تخرج عن إطار سياسات صندوق النقد الدولي.

خلصت الورقة إلى أن عائدات النفط المتوقعة لعام 2020 و 2021 لن تتمكن من تغطية مدفوعات الرواتب للموظفين والمتقاعدين، وأن التمويل النقدي غير المباشر من قبل البنك المركزي سيولد ضغطاً شديداً على احتياطي الأجنبي وما ينتج عنه من تبعات مستقبلية غير مستدامة أو أزمة حقيقية في قيمة الدينار العراقي واحتمال انهيار قيمته³.

وذهبت الورقة إلى أبعد من ذلك عندما ذكرت أن هناك جوانب إيجابية لخفض قيمة الدينار مقابل الدولار الأمريكي كي يسهم في استرجاع تنافسية الاقتصاد العراقي تجاه شركائه التجاريين، وأشارت إلى ضعف المؤسسات المالية التي باتت غير مؤهلة لممارسة الدور القيادي في تنمية الاقتصاد وأنها تفتقر إلى ميزتين أساسيتين من مميزات الإدارة المالية العامة وهي نظام إدارة المعلومات المالية المتكاملة (IFMIS) الذي يربط الكترونياً بين جميع وحدات الانفاق الحكومية ويؤتمت وظائف تنفيذ الموازنة الأساسية إضافة إلى حساب الخزينة الموحد (TSA) الذي يجمع كل الحسابات الحكومية في حساب خزينة واحد.

حددت الورقة البيضاء أولويات مهمة وعاجلة تلخصت بتحقيق الاستقرار المالي المستدام اقتصادياً ودعم القطاعات الإنتاجية وتحسين البنى التحتية الأساسية وتوفير الخدمات الأساسية فضلاً عن تطوير الحوكمة والبيئة القانونية والإدارة لتمكين المؤسسات والأفراد من تطبيق

² نبيل المرسومي، "تسريب تفاصيل من "الورقة البيضاء" إجراءات تقشفية ضخمة قد تقلب الوضع المالي للبلاد والمواطن والسلع. <http://www.albadeeliraq.com/ar/node/3474>

³ الورقة البيضاء: التقرير النهائي لخلية الطوارئ للإصلاح المالي، تشرين الاول 2020 ص42.



شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK
www.iraqieconomists.net

أوراق في الإصلاح الاقتصادي

الإصلاح. وبهذا الصدد دعت الورقة إلى ترشيد النفقات وزيادة الإيرادات واصلاح أنظمة الادارة المالية لتقليل العجز إلى نسبة بمقدار 3% خلال السنوات الثلاثة المقبلة، علما انه يبلغ حاليا 20% من الناتج المحلي الإجمالي، مع تخفيض فاتورة الرواتب والأجور من 25% من الناتج المحلي إلى 12% للمدة ذاتها.

وقد دعت الورقة البيضاء في المحور الثاني إلى إصلاح النظام المصرفي وقطاع التأمين الذي أهمل تماما في العقدين الماضيين فضلا عن سوق الأوراق المالية، وفيما يتعلق القطاعات المحركة للاقتصاد تضمنت الورقة عدة إجراءات شملت القطاع الزراعي وقطاع النفط والغاز والقطاع الخاص وهيكله الشركات العامة الممولة ذاتيا.

أما المحور الثالث والذي يتمثل في تحسين البنى التحتية الأساسية لا سيما إصلاح قطاع الكهرباء لزيادة فاعلية الأداء والحماية وترشيده للاستهلاك، وإشارات الى البحث عن مصادر جديدة لتوليد الطاقة الكهربائية (الطاقة البديلة) وقطاع الاتصالات وتطوير قطاع النقل كي يؤدي دوره المهم في حركة الأفراد والبضائع ويدعم التجارة فضلا عن تطوير المناطق الحرة والمناطق الصناعية في العراق.

وتضمن المحور الرابع عدة اجراءات تدعو الى توفير الخدمات الأساسية كالمياه الصالحة للشرب والزراعة واستكمال شبكات الصرف الصحي ونظام موحد لحماية ذوي الدخل المحدود ووضع نظام تقاعدي موحد يغطي كافة قطاعات العمل.

اما المحور الخامس والأخير للورقة فقد دعى إلى تطوير النظام الإداري في العراق مع مراجعة وتعديل تعليمات تنفيذ العقود الحكومية وتحسين أنظمة الحوكمة والإدارة العامة لخلق بيئة أعمال ذات جودة وإنتاجية عالية أكثر استجابة لمتطلبات الإصلاح.

وهنا لابد من الإشارة الى بعض الملاحظات التي ترد في البال على ما تضمنته الورقة البيضاء من إجراءات في مسار الاصلاح الاقتصادي نلخصها بما يلي:

1. إن معظم ما تضمنته الورقة البيضاء من اجراءات إصلاحية كان قد تم ذكره في خطط

التممية الوطنية والدراسات التي تم اعدادها سابقا، بل ان تلك الدراسات تضمنت تفاصيل



أوراق في الإصلاح الاقتصادي

وآليات تنفيذ زمنية تكاد تخلو منها هذه الورقة، ويا حبذا لو تمت العودة الى هذه الدراسات ونذكر منها: استراتيجية تطوير القطاع الخاص 2014-2030، والاستراتيجية الصناعية في العراق حتى عام 2030، والاستراتيجية الوطنية المتكاملة للطاقة 2013.

2. إن ما ورد من إجراءات إصلاحية ضمن المحاور الخمسة تدخل ضمن باب العموميات وهي اجترار لما سبق، ولم تشر الورقة إلى آليات التنفيذ وكيفية تحقيقها ببعده المكاني والزمني، على سبيل المثال لا الحصر "تفعيل برنامج استرداد الأموال المهربة والمسروقة". كيف؟ أو "تطوير قطاع السكك الحديدية" أو "استكمال مشاريع المدن الاستثمارية ومشاريع الماء والصرف الصحي في باقي المحافظات" أو "توجيه الاهتمام إلى التنمية الريفية الشاملة".

3. أغفلت الورقة تماما موضوع الفساد والحد منه والذي هي أس المشكلة كونها السبب الرئيسي في هدر الأموال وضياعها، وحسب تقرير مدركات الفساد في العراق في المرتبة 168 من أصل 180، وهو بذلك يتصدر الدول في الفساد. ولا يمكن لنا أن نتصور إصلاحًا حقيقيًا بدون مواجهة ومحاربة الفساد. وهناك مكان من ضعف في الورقة في إشارة إلى إلغاء قرار مجلس الوزراء 197 لسنة 2016 وتولي دائرة عقارات الدولة بيع الممتلكات العامة والأراضي الزراعية.

4. أهملت الورقة القطاع الرائد في عملية النمو والتنمية ألا وهو قطاع الصناعة التحويلية واكتفت بإشارة خجولة إلى هيكلية الشركات العامة الممولة ذاتيا، بل ذهبت إلى أبعد من ذلك عندما توصي بخصخصة الشركات الناجحة كليا" او جزئيا"، وهذا إجحاف بحق



أوراق في الإصلاح الاقتصادي

- القطاع الصناعي والذي يعد الباعث بل المحرك لأغلب التطورات التي تشهدها الدول على مختلف مراحل نموها باعتبارها القاعدة المادية التقنية في الاقتصاد.
5. لم تتطرق الورقة إلى مواضيع غاية في الأهمية تتمثل بالتعداد العام للسكان وما يسفر عنها من قاعدة بيانات يمكن الاعتماد عليها في رسم وتخطيط السياسات الاقتصادية واكتفت بتنفيذ إحصاء شامل لموظفي الدولة، وكذلك المنافذ الحدودية في الاقليم وغيرها.
6. أشارت الورقة في المحور الثالث إشارة عابرة لمشروع ميناء الفاو الكبير، ودعت إلى تحديد الهدف الواقعي للميناء بما يقنع المستثمرين بفوائد الاستثمار فيه، وهنا نتساءل عن ماهية دراسات الجدوى التي سبقت تنفيذ هذا المشروع؟ وهل ان مشروعًا بهذا الحجم والضخامة نجعل أهدافه والغاية من إنشائه؟
7. لم تعالج الورقة حالة الركود الاقتصادي الذي تنجم عن تخفيض الرواتب والأجور إلى حوالي 50%، كونها تمثل القوة الشرائية المحركة في السوق في ظل غياب النفقات التشغيلية والاستثمار وربما يسفر هذا الاجراء عن تزايد الاحتجاجات الشعبية الحالية.
8. أشارت الورقة الى تخفيض سعر صرف الدينار العراقي مقابل الدولار كأحد الوسائل التي تؤدي الى استرجاع تنافسية الاقتصاد العراقي تجاه شركائه التجاريين. وهنا ينبغي القول ان تخفيض قيمة الدينار لا يبدو ضرورة ملحة في الوقت الحاضر بسبب الضغوط التضخمية والتي يكون وقعها أكثر على الفئات الاجتماعية الهشة، فضلاً عن أن العراق يعتمد اعتمادًا شبه كلي على الاستيرادات في تغطية معظم حاجاته الاستهلاكية.⁴ بالمقابل، لا وجود لصادرات عراقية غير نفطية يمكن ان تستفيد من انخفاض قيمة الدينار كسياسة تعتمد لتشجيع الصادرات.

⁴ البنك المركزي العراقي، تخفيض سعر صرف الدينار العراقي: المحددات والبدائل، 2019، ص10.



أوراق في الإصلاح الاقتصادي

إن هذه الحزمة من الإجراءات التي تقدمت بها الحكومة إلى مجلس النواب كردة فعل على ما شهدته البلاد من أزمات مالية مؤخرا، لا يمكن لها أن تعتبر حلاً ناجعاً بمنظور اقتصادي، ولن تعطي ثمارها ما لم تتوفر بعض الشروط أو المستلزمات لإنجاح عملية الإصلاح الاقتصادي، إذ بدونها لا جدوى لما ورد في هذه الورقة البيضاء من اجراءات اصلاحية أيا كانت طبيعتها وأهميتها، وهذه الشروط تتمثل بالآتي:

1. وضوح الرؤية لعملية الإصلاح الاقتصادي لدى المسؤولين التنفيذيين والحاجة لحلول جذرية وليس لسياسات قصيرة الاجل وممكنة تعالج قضايا جزئية.

2. البناء المؤسسي للإصلاح: ان ازمة العراق الحقيقية هي ازمة بناء مؤسسات مما عطل مسار التنمية في البلد في ظل اوضاع سياسية وامنية معقدة، وبدون المؤسساتية ستكون امام سلوك غير منضبط من قبل نخب السلطة ولن تتجح اي محاولة إصلاحية.

3. الارادة السياسية: ضرورة توفر ارادة سياسية حازمة ومبدأ حسن النية من جميع القوى السياسية الفاعلة وتبنيها للإصلاح كفكر وممارسة في عملها ووضع مشروع الإصلاح موضع التطبيق وتحويله الى واقع ملموس.

4. محاربة الفساد: بات الفساد المالي والإداري يشكل ظاهرة خطيرة ويتزايد باستمرار في اغلب مؤسسات الدولة، وقد ساهم في هدر المال العام واعاقة الاستثمار وانعكاساته السلبية على العدالة التوزيعية للدخل والثروات، فهو يقوض ويشوه التنمية بل ويسجل تهديداً للأمن الوطني.

5. كفاءة الإدارة: ضرورة اعتماد نظام الكفاءة في ادارة المواقع القيادية بعيداً عن المحاصصة الطائفية والحزبية، وبما يعزز النظام القضائي في محاسبة وملاحقة الفاسدين.

وأخيراً" لابد من التذكير إن اي اصلاح اقتصادي يجب ان يسبقه اصلاح سياسي وحرب حقيقية على الفساد المالي والاداري لأنه بوجودهما لا يمكن تمرير اي سياسة إصلاحية.



شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK
www.iraqieconomists.net

أوراق في الإصلاح الاقتصادي

(* أستاذ علم الاقتصاد في جامعة القادسية).

حقوق النشر محفوظة لشبكة الاقتصاديين العراقيين. يسمح بإعادة النشر بشرط الإشارة إلى المصدر. 29 تشرين اول / اكتوبر 2020

<http://iraqieconomists.net/ar/>