

استراتيجية وسياسات التنمية في العراق تواضع جهود التنويع الاقتصادي

د. علي مرزا

آذار/مارس 2022

المحتويات

1	أولاً: مقدمة.
2	ثانياً: الحكمة السائدة.
3	ثالثاً: تغيّر في اتجاهات بعض المبادئ والمقولات الاقتصادية.
3	(1-3) الارتباط والتسيب.
4	(2-3) فرضيات عقلانية المتعاملين اقتصادياً وكفاءة الأسواق وتوفر المعلومات وغيرها.
6	رابعاً: المؤسسات المالية الدولية والتنمية الاقتصادية.
6	(1-4) إجماع واشنطن.
9	(2-4) العراق والبنك الدولي.
10	خامساً: استراتيجية التنمية والتنوع الاقتصادي في العراق.
15	سادساً: استنتاجات وتوصيات.
16	مصادر الورقة.

استراتيجية وسياسات التنمية في العراق تواضع جهود التنوع الاقتصادي

د. علي مرزا

أولاً: مقدمة

تستطلع هذه الورقة مصادر ما يمكن اعتباره، أو ينظر له، كاستراتيجية للتنمية والسياسات المتعلقة بها وصياغة عناصرها وإدارتها في العراق بعد تغيير 2003، وتبين الدور الأساس لتقارير ومشورة المؤسسات/المنظمات الدولية، لا سيما البنك الدولي وصندوق النقد الدولي، في صياغة توصيات، في هذا المجال، لا تختلف كثيراً عن وصايا ما يطلق عليه "إجماع واشنطن *Washington consensus*". وبالرغم من الانتقادات الموجهة لهذه الوصايا وكذلك طريقة تطبيقها، عموماً في الدول المختلفة، بما فيها انتقادات البنك الدولي نفسه في طريقة تطبيقها في هذه الدول، من ناحية، وإدخال تعديلات وإضافات عليها، تأخذ بالاعتبار بعض من هذه الانتقادات، من ناحية أخرى، استمرت توصيات البنك والصندوق، للعراق وغيره من الدول، في الخط العام لوصايا هذا الإجماع، عموماً. ولعل من أهم الانتقادات العامة لوصايا هذا الإجماع، الذي يتفق عليه معارضوه والعديد من مؤيديه، أنها لا ترقى إلى كونها استراتيجية للتنمية الاقتصادية، كما سنلاحظ في الفقرتين رابعاً وخامساً أدناه.

وفي تناول هذه المسألة، وغيرها من القضايا المماثلة، سأشير، أحياناً، إلى مفهوم "الحكمة السائدة *conventional wisdom*"، والذي يساهم في تفسير سيادة أفكار وتفسيرات واستمرار تبنيها بالرغم من تجمع شواهد على تواضع فعاليتها أو تخلف نتائجها مقارنة مع أفضل الممارسات والتطبيقات في العالم. ولقد بينت التجربة، عموماً، أن اختيار وتطبيق الاستراتيجيات والسياسات التنموية لا يلتزم، بالضرورة، بما تبينه أفضل الممارسات والتطبيقات الناجحة، من ناحية، ولا ما تقدمه التحليلات الاقتصادية وغيرها من التحليلات الرصينة، من ناحية أخرى. إذ تتدخل المصالح السياسية وغيرها من المصالح والأيدولوجيا، الخ، في اختيارها واستمرارها. لا بل اثبتت التجربة أيضاً أن النظريات الاقتصادية وغيرها من النظريات نفسها تخضع لذلك. إذ تؤثر الحكمة السائدة و"تفكير الجماعة *groupthink*"، في المؤسسات الأكاديمية ومؤسسات البحث/التأثير *think tank*، الخ، في استمرار تبني نظريات بالرغم من ابتعادها عن الواقع.

وفي هذه الورقة سأحاول، أساساً، أن أبين بشكل عام كيف قادت تطبيقات توصيات تماثل وصايا "إجماع واشنطن" بعد تغيير 2003 في العراق، في ظل غياب إدارة اقتصادية وطنية متمكنة، من ناحية، والتركيبة المؤسسية/السياسية وأسلوب التوافق بينها، من ناحية أخرى، إلى غياب منظور/استراتيجية وتطبيق لتنوع اقتصادي فعالين يُخَلِّصان البلد من الأحادية الاقتصادية الشديدة فيه.

وسأشهد لهذا الموضوع، في ما يلي، بالتعرض لمفهوم الحكمة السائدة في ثانياً، لأنقل في ثالثاً إلى أمثلة عن استمرار وتغير الحكمة السائدة في علم الاقتصاد نفسه. وتبدأ تغطية الموضوع الأساس للورقة في رابعاً باستعراض وصايا إجماع واشنطن وتبنيها، فعلياً، من قبل أهم المؤسسات المالية الدولية وغيرها، وعلاقة البنك الدولي التاريخية مع العراق. وفي خامساً سأعرض لمصادر رسم "استراتيجية وسياسات" التنمية في العراق بعد تغيير 2003، لا سيما دور البنك الدولي وصندوق النقد الدولي فيها، وفي سادساً سألخص الاستنتاجات وبعض التوصيات.

ثانياً: الحكمة السائدة

تُعرّف الحكمة السائدة *conventional wisdom* بأنها: "مجموعة الآراء أو التفسيرات التي تُقبل، عموماً، كحقائق، من قبل الجمهور و/أو الخبراء في الحقل المعني".¹ وتتعدد مصادر مجموعة الآراء والتفسيرات هذه في المجالات الاقتصادية عموماً، ومن ضمنها استراتيجية وسياسات التنمية. فهي يمكن أن تتصرف، أولاً، إلى ما تنص عليه النظرية الاقتصادية والنظريات الأخرى، الاجتماعية والسياسية وغيرها. وثانياً، تشمل مدى أدراك وقبول متخذي القرار والمواطنين عموماً لهذه النظريات و/أو الاعتماد كلياً أو جزئياً على مصادر أخرى، غير النظريات، كأدبيات المراكز والمؤسسات البحثية/التأثيرية ووسائل الإعلام والاتصال الاجتماعي وما تمليه الإيديولوجيا، الخ، سواء اتفقت مع الواقع/افضل الممارسات في العالم و/أو توصيفات النظريات المذكورة، أم لا.

وتتعدد الحالات في هذا المجال كما سيتبين في الفقرات التالية من هذه الورقة. على سبيل المثال، كما لَمَحْتُ له أعلاه، تَحَوَّل وصايا إجماع واشنطن إلى حكمة سائدة في أهم المؤسسات المالية الدولية، بالرغم من تواضع نتائجها، عموماً، في التطبيقات التنموية، في برامج هذه المؤسسات في الدول النامية والصاعدة وغيرها، خلال العقود الثلاثة الماضية، كما سيتبين في الفقرة رابعاً أدناه. من جانب آخر، يمكن أن أضربُ مثلاً، من العراق، على ما يمكن أن يكون عليه تفسير أو صياغة أو وجهة نظر متخذي أو منفذي القرار في التسبب والتوصيف الاقتصادي، والتي لا تتفق مع الواقع. ففي 22 شباط/فبراير 2022، نُشِرت وزارة المالية العراقية تصريحاً في موقعها الإلكتروني حول تأثير تخفيض سعر الصرف في نهاية 2020 على التضخم في 2021. فلقد ورد في التصريح ما يلي: "التضخم في الأسعار هو ظاهرة عالمية غير مرتبط بتخفيض قيمة العملة، فضلاً عن استغلال بعض المستوردين والتجار بفرض أسعار إضافية لأغراض المنافسة وتحقيق مكاسب إضافية".² يُستشف من هذا التصريح أن تخفيض سعر صرف الدينار تجاه الدولار لا يؤثر على معدل التضخم

¹ أنظر (Galbraith 1958). وفي كتابه هذا المعنون "مجتمع الوفرة *Affluent Society*"، تعرّض John K. Galbraith لمفهوم الحكمة السائدة، في المجتمع والاقتصاد، وأثرها في سلوك أتباعها، سواء اتفقت مع الواقع أم لا. ولقد تُرجم هذا الكتاب للعربية بعنوان: "أضواء جديدة على الفكر الاقتصادي"، دار المعرفة، القاهرة، 1962. ومن الجدير أن يُذكر أن مجال الحكمة السائدة، والمفهوم المُتصل "تفكير الجماعة *groupthink*"، لا يقتصر، في العالم الأكاديمي مثلاً، على العلوم الاجتماعية وإنما يمتد إلى العلوم الأخرى. على سبيل المثال، يعرض (Smolin 2006) وصفاً نافذاً وممتعاً عن أثر الحكمة السائدة/تفكير الجماعة في إسناد أو معارضة نظريات معينة لتوحيد القوى الثلاثة (النوية القوية والنوية الضعيفة والكهرومغناطيسية) في فيزياء الكم *Quantum physics*، من ناحية، وقوة الجاذبية في فيزياء النظرية النسبية العامة *General Relativity*، من ناحية أخرى. مع ملاحظة أنه يشير إلى دور Galbraith في تطوير مفهوم الحكمة السائدة.

² الموقع الإلكتروني لوزارة المالية، <http://mof.gov.iq/Pages/MOFBannerHeadlineDetail.aspx?BannerNewsID=1071#>

في العراق. وهذا خلاف حقيقة مفادها أنه في غياب سياسات وإجراءات وظروف لتخفيف أثر هذا التغيير على التضخم فإن تخفيض قيمة الدينار تجاه الدولار (والذي يعني رفع سعر صرف الدولار تجاه الدينار) يقود لزيادة معدل التضخم بما يتناسب مع نسبة ارتفاع سعر صرف الدولار تجاه الدينار. قارن ما ورد في التصريح مع ورقتي المنشورة، مرزا (2022)، التي بيّنت فيها السياسات والإجراءات والظروف التي قادت إلى أن يكون معدل التضخم في 2021 في العراق أقل بدرجة ملموسة من نسبة ارتفاع سعر صرف الدولار تجاه الدينار في نهاية 2020. إضافة لذلك يلاحظ أن بعض التعابير المستخدمة في تصريح وزارة المالية غير واضحة أو محددة. فمن غير الواضح ماذا يعني سعر "إضافي"، وهو إضافي إلى ماذا؟ وكيف أن السعر الإضافي يقود للمنافسة، التي من المفروض أن تقود لتخفيض السعر؟ زيادة على ذلك فإن تصريح الوزارة، أعلاه، بانتقاء العلاقة بين خفض قيمة الدينار تجاه الدولار ومعدل التضخم يتعارض مع ما ورد في الورقة البيضاء الصادرة عن وزارة المالية نفسها، في تشرين الأول/أكتوبر 2020، وما تضمنته بشكل واضح من أن تخفيض سعر صرف الدينار يقود لارتفاع تكاليف المعيشة من خلال [زيادة أسعار] الاستيرادات.³

ثالثاً: تَغْيِير في اتجاهات بعض المبادئ والمقولات الاقتصادية

سأورد هنا بعض الأمثلة في تغيير بعض مبادئ ومقولات النظرية الاقتصادية نفسها بحيث تتغير أو حتى تتقلب مفاهيم "الحكمة السائدة" في بعض فروعها لتتجه إلى مسار يساهم في تكوين حكمة مُعدّلة أو بديلة. ولعل كون النظريات الاقتصادية تتعلق بالإنسان والمجتمع فإن قوانينها ليست بذلك الاستقرار الذي تتسم به العلوم الفيزيائية والكيميائية والبيولوجية وغيرها. لذلك تتغير هذه القوانين بتغيير سلوك الإنسان والمجتمع.

(1-3) الارتباط والتسبب

في استطلاع عوامل التقدم الاقتصادي تتصرف الدراسات والبحوث، في كثير من الأحيان، إلى إيجاد "ارتباط" بين التقدم الاقتصادي وظواهر ومتغيرات وبنى مؤسسية وعوامل متعددة أخرى بحيث أُعتبرت هذ الظواهر والمتغيرات والعوامل والبنى المؤسسية، الخ، من مسببات التقدم، ومن ضمنه التنويع الاقتصادي. وبالرغم من معقولية هذا الاستنتاج، عموماً، لا سيما وأن العديد من هذه المتغيرات والظواهر والعوامل، الخ، تكررت بشكل يجعل من افتراضها من أهم مسببات التقدم، افتراضاً معقولاً، عموماً، غير أن الارتباط *correlation* لا يعني بالضرورة التسبب *causation*.

ويكتسب هذا الأمر أهمية كبيرة بسبب وجود تجارب عديدة في هذا المجال، في ما يتعلق بدور العوامل والمتغيرات الفاعلة من ناحية، والسياسات المطبقة، من ناحية أخرى. وبالرغم من وجود قواسم مشتركة بينها ولكن التوجهات تختلف بشكل كبير لا سيما ما يتعلق بأدوار الدولة والقطاع الخاص والسوق والظروف السائدة في البلد أو الاقتصاد المعني، الخ. ويتضمن ذلك أن من غير المناسب استخدام نموذج واحد أو نماذج محدودة

³ ورد ما يلي في صفحة 42 من الورقة البيضاء: "وعلى الرغم مما يبدو من جوانب ايجابية لخفض قيمة الدينار العراقي، والتي ترتبط بقدرة الحكومة على تسديد مدفوعات الرواتب والتقاعد، إلا أنه سيؤدي لاحقاً إلى ارتفاع تكاليف المعيشة، وبالتالي يخفض من مستوياتها لغالبية السكان نظراً لاعتماد البلد الكبير على الاستيرادات لتلبية الاستهلاك"؛ وزارة المالية (2020).

لجميع الدول، في ما يتعلق بتوصيات السياسات والبرامج والإجراءات، الخ، المقترحة للمساهمة في تحقيق التقدم والتنوع الاقتصادي.

ولعل في منح جائزة نوبل في علم الاقتصاد لسنة 2021 لثلاثة هم: J. Angrist ، D. Card و G. Imbens، لمساهماتهم في استخدام "تجارب طبيعية" *natural experiments* فعلية لمعرفة مسببات المتغيرات موضوع البحث هو تذكير بأن الارتباط لا يعني بالضرورة التسبب. وقد جاء منح الجائزة، في هذا المجال، تنويجاً لجهود بدأت منذ ثمانينيات القرن الماضي في البحث الاقتصادي والإيكونومتري. ولعل واحداً من النتائج المهمة الكثيرة التي انطوى عليها البحث في هذا المجال، لا سيما من قبل مستلم نصف جائزة نوبل Card وآخرون، هو أن الارتباط الظاهر بين تشريعات الحد الأدنى لمعدل الأجر *wage rate* والبطالة لا يعني تسبب هذه التشريعات في زيادة البطالة. فبالإضافة إلى أن هذه التشريعات، عموماً، لا تقود لزيادة البطالة، فهي في بعض الحالات، قد تقود لتخفيضها، قليلاً. وحتى ثمانينات القرن الماضي كانت تحليلات ونتائج المجرى الرئيس لعلم الاقتصاد *mainstream economics* تنص على اتجاه هذا التسبب، أي أن هذه التشريعات تقود لزيادة البطالة.⁴

وبالرغم من أن بحوث مستلمي الجائزة انصبت عموماً على ظواهر جزئية *micro* غير أن أساليبها يمكن أن تُطبَّق على ظواهر اقتصادية كلية *macro*، كما أشار تقرير لجنة جائزة نوبل، كالبحث في تأثير الهيكل المؤسسي على التنمية الاقتصادية، على سبيل المثال؛ (RSAS (2021, p. 1).

(2-3) فرضيات عقلانية المتعاملين اقتصادياً وكفاءة الأسواق وتوفر المعلومات وغيرها

يعتمد الاقتصاد النيوكلاسيكي، الذي لا زال يمثل أحد أركان المجرى الرئيس لعلم الاقتصاد، بالرغم من تراجعته في السنوات الأخيرة، على فرضية عقلانية المتعامل في السوق كمستهلك أو منتج أو عامل، الخ، في تعظيم عوائده وتصغير كلفه، في ظل معرفته الكاملة بكافة المعلومات التي يوفرها السوق. كما يعتمد أيضاً على فرضية أن الأسواق تتسم بالكفاءة في كونها تحقق دائماً التوازن بين العرض والطلب، في ظل استخدام كافة المعلومات الحاضرة والمتوقعة. ولكن تبيّن، بمرور الوقت، عدم ملائمة و/أو واقعية بعض من هذه الفرضيات، وغيرها، لتفسير الشواهد والحوادث والنتائج الاقتصادية، والتي ظهرت، على سبيل المثال، في الحالات التالية:

(1) عندما تبين أن المتعاملين لا يمتلكون جميعاً ذات المعلومات. بحيث في حالات عديدة أصبح من الصعب الكلام عن "متوسط *average*" المستهلكين أو المنتجين أو العاملين، في سلوكهم الاقتصادي.

⁴ هذا بالرغم من أن الاقتصادية المعروفة (1933) Joan Robinson أشارت، في كتابها عن المنافسة غير-الكاملة *imperfect competition*، إلى أن المنتج الذي يحتكر الشراء *monopsony* في سوق العمل، عند تحديده لمعدل الأجر، يقوم بعمل يماثل فرض حد أدنى لمعدل الأجر. فهو يحدد معدل الأجر ولا يخفض بل ربما يزيد الاستخدام بسبب ميل *slope* منحني عرض العمل للارتفاع مع معدل الأجر في هذه السوق غير التنافسية. أنظر تقرير الأكاديمية السويدية عن منح جائزة نوبل لعلم الاقتصاد لسنة 2021، (RSAS (2021, p. 3)، وكذلك (Card (2018). ومن الجدير الإشارة إلى أن تقرير الأكاديمية هذا، وما يماثله من تقارير في منح الجائزة للسنوات السابقة، يقدم عرضاً تفصيلياً ممتازاً لمساهمات مستلمي الجائزة.

(2) عندما لا يسلك المتعاملون في السوق، أو خارجها، بالعقلانية المفترضة وإنما يتعاملون بسلوك آخر قد يتعارض مع تعظيم العوائد وتصغير الكلف.

(3) عندما يتعارض الوضع الأمثل الخاص، في توازن السوق، مع الوضع الأمثل الاجتماعي. وتثار هذه الحالة عند وجود ما يطلق عليه وفورات خارجية *externalities*، سالبة أو موجبة.⁵ وتتطلب هذه الوفورات تدخّل الدولة "لتعويضها"، من خلال "تصحيح" نتيجة السوق. على سبيل المثال، في ما يخص البيئة، يمكن أن تتمثل الوفورات السالبة، في سلوك المنتج أو المستهلك، من خلال إطلاق غازات الدفيئة *greenhouse gases*، في مرحلتي الإنتاج أو الاستهلاك. في هذه الحالة لا يتحمل المنتج أو المستهلك، "في السوق"، كلفة الأضرار البيئية التي كان يمكن تجنبها، إن أمكن، من خلال مسك الغازات المتسربة وstore &. وهنا تبرز ضرورة فرض قوانين لردع المنتج و/أو المستهلك أو تحميله كلفة المسك والخزن؛ من خلال فرض ضريبة أو سعر على اطلاق الغازات، الخ.

(4) تواضع كفاءة الأسواق، لاسيما المالية منها، للوصول إلى استقرار/توازن محدد، بحيث أصبحت هذه الأسواق مجالاً للمضاربات، وبروز دور المضاربات في التضخم المفرط للثروات والتي تبينت مظاهرها بشكل درامي أثناء وباء كورونا، على سبيل المثال. ويشمل ذلك أيضاً، من بين مظاهر أخرى، سلوك البنوك المركزية نفسها في المساهمة في تسبب ظهور الفقاعات *bubbles* المالية، كنتيجة جانبية لما يطلق عليه التسهيل الكمي *quantitative easing* في اتاحة التمويل "الرخيص"، لا سيما للشركات الكبرى، مما قاد إلى زيادة كبيرة في ثرواتها (من خلال ارتفاع أسعار أسهمها في السوق المالية).

(5) زيادة التفاوت في الدخول والثروات خلال الأربعة عقود المنصرمة كاتجاه عام، لاسيما في العالم الصناعي المتقدم، وتراجع فكرة "النفاذ النازل" *trickle down*، في استعادة جميع افراد المجتمع اوتوماتيكياً، لا سيما الفئات الأدنى دخلاً، من النمو الاقتصادي ؛ أنظر (Piketty (2014) و (Jordà, et al (2019).

ولقد أصبحت هذه "النواقص" مجالاً للبحث والتمحيص خلال السنوات والعقود المنصرمة مما ساهم في بروز نتائج رصينة في تشخيصها واقتراح بدائلها و/أو معالجتها في تطبيقات عديدة في فروع علم الاقتصاد. ولقد قاد ذلك إلى منح جوائز نوبل لعلم الاقتصاد في بعض من هذه الفروع. على سبيل المثال، الاقتصاد السلوكي *behavioural economics*، عدم تماثل المعلومات *asymmetric information*، نظرية اللعبة

⁵ في حالة الوفورات الخارجية السالبة تكون الكلفة الحدية الخاصة أقل من الكلفة الحدية الاجتماعية مما يقود إلى إنتاج السلع (أو استهلاكها)، كما يقرره توازن السوق، بكمية أعلى مما يتطلبه الوضع الاجتماعي الأمثل. من جانب آخر، كمثال على الوفورات الموجبة، المنافع التي تنتج من نشر التلقيح ضد الأوبئة. إذ تقود زيادة التلقيح إلى فائدة المجتمع ككل (التعجيل بالوصول لحالة مناعة القطيع *herd immunity*) وليس فقط المُلقّحين. وفي حالة الوفورات الموجبة يكون الإيراد (المنفعة) الحدي الخاص أقل من الإيراد (المنفعة) الحدي الاجتماعي مما يقود إلى حجم إنتاج (عدد المُلقّحين في مثالنا)، كما يقرره توازن السوق، بكمية أقل مما يتطلبه الوضع الاجتماعي الأمثل. وهذا يتطلب تدخل الدولة لزيادة كمية الإنتاج (زيادة عدد المُلقّحين في مثالنا).

game theory في اتخاذ القرارات عند تضارب أو توافق المصالح وفي المزادات *auctions* وتصميمها، شمول البيئة والتقدم التكنولوجي في التحليل الاقتصادي الكلي، الخ. ومن المناسب أن يلاحظ أن قرار منح جائزة نوبل نفسه قد يعكس الحكمة السائدة في علم الاقتصاد، أو تغيرها، وقت منح الجائزة. على سبيل المثال، في عام 1995 مُنحت الجائزة إلى Robert Lucas وذلك "لتطويره وتطبيقه فرضية التوقعات العقلانية *rational expectations* وبهذا طَوَّر التحليل الاقتصادي الكلي وعمق فهمنا للسياسة الاقتصادية"، كما ورد في قرار منح الجائزة. ولكن في عام 2017 مُنحت الجائزة إلى Richard Thaler وذلك "لمساهماته في الاقتصاد السلوكي... وما توصل إليه من محدودية العقلانية، والتفضيلات الاجتماعية وعدم القدرة للسيطرة على النفس، وهي كلها تؤثر في الأفراد والأسواق"، كما ورد في قرار منح الجائزة.⁶ ومن الواضح أن فرضية العقلانية العامة للأفراد والأسواق حسب Lucas تتعارض مع العقلانية المحدودة للأفراد والأسواق حسب Thaler.

رابعاً: المؤسسات المالية الدولية والتنمية الاقتصادية

(1-4) إجماع واشنطن

وثق الاقتصادي (1990) Williamson مجموعة من عشر وصايا للدول النامية للمساهمة في تحقيق الملائمة المالية والتقدم الاقتصادي فيها أطلق عليها تعبير "إجماع واشنطن *Washington consensus*". والوصايا العشر الذي اقترحها لهذا الإجماع هي كما يلي؛ (Rodrik (2006):

1. انضباط السياسة المالية *fiscal policy discipline*، بما فيه تجنب عجز مالي كبير في الميزانية العامة نسبة للناتج المحلي الإجمالي *GDP*.
2. تحويل الانفاق الحكومي على الإعانات (لا سيما الإعانات غير-التمييزية *indiscriminate*) باتجاه تخصيصات واسعة-النطاق *broad-based* لأسناد النمو كالبنى الأساسية وخدمات للفقراء كالتعليم الأولي والصحة الأولية.
3. الإصلاح الضريبي: توسيع القاعدة الضريبية وتبني معدلات ضريبة حدية معتدلة.
4. أسعار فائدة يقررها السوق بحيث يكون سعر الفائدة الحقيقي (أي سعر الفائدة الاسمي ناقصاً معدل التضخم) بمستوى موجب معتدل.
5. أسعار صرف تنافسية.
6. تحرير التجارة: تحرير الاستيرادات، مع تأكيد خاص على إزالة التقييدات الكمية (التراخيص، الخ)؛ واي حماية للتجارة ينبغي ان تكون من خلال تعرفات *tariffs* متماثلة *uniform* ومنخفضة.

⁶ أنظر الموقع الإلكتروني لجائزة نوبل، <https://www.nobelprize.org/prizes/lists/all-nobel-prizes>

7. فتح المجال للاستثمار الخارجي المتوجه للداخل.

8. خصخصة المنشآت (الشركات) العامة.

9. إزالة التضييقات *deregulations*: إلغاء التضييقات التي تعيق الدخول للسوق أو تُقيّد المنافسة؛ في ما عدا تلك التي تتطلبها حماية المستهلكين والحفاظ على البيئة والمتطلبات الرقابية *prudential* على المؤسسات المالية.

10. تأمين حماية حقوق الملكية *property rights*.

ولقد كانت هذه الوصايا تأطيراً لممارسات دول في أمريكا اللاتينية خلال عقد الثمانينيات. وفي الحقيقة نتيجة لتكرار هذه المبادئ في توصيات البنك الدولي ومشروطية *conditionality* صندوق النقد الدولي للإقراض أصبحت تعتبر من مبادئ هاتين المؤسستين، ومن ثم المؤسسات المالية الدولية الأخرى، عموماً. فكما ذكّر Spence (2021): "إذا كان لأحد أن يتساءل من هي الجهات الموافقة على إجماع واشنطن؟ فإن الجواب يبدو أنها تشمل، [من بين آخرين]: وزارة الخزانة الأمريكية، صندوق النقد الدولي، البنك الدولي، مراكز بحث/تأثير *think tank* بأجنداث مشابهة، بعض الجهات الأكاديمية، وبمرور الوقت حكومات في أمريكا اللاتينية". ولكن بعد ظهوره، أصبح تعبير إجماع واشنطن يُستخدم ليشمل معظم مبادئ الليبرالية الاقتصادية في اطلاق حساب رأس المال لميزان المدفوعات وسيادة السوق وتحجيم دور الدولة، الخ، مما أصبح بعده، أيضاً، يشير إلى سيادة اقتصاد جانب-العرض *supply-side economics* والحرية الاقتصادية/أصولية السوق *market fundamentalism* والتخلي عن الوصفات الكينزية؛ (Rodrik (2006).

ويمكن القول أن العديد من الوصايا العشر المشار إليها، أو التي تم توسيعها⁷، لازال مفيداً وفعالاً في مسار التنمية الاقتصادية، لا سيما سعر الصرف التنافسي، والتخلي عن الحماية الكمية المبالغ بها، وأهمية السوق في التسعير والعملية الاقتصادية، والتخلي عن بعض ممارسات التدخل الحكومي المعرقل للنشاط الاقتصادي، ومكافحة الفساد، وتأمين شبكة حماية اجتماعية فعالة، الخ. غير أن تبنيها كحزمة بأكملها، من ناحية، وتحجيمها لدور الدولة عموماً، من ناحية ثانية، وتحول إجماع واشنطن لما يشبه الأيديولوجيا تطبق في

⁷ حسب Rodrik (2006) تم توسيع وصايا إجماع واشنطن بإضافة ما يلي للوصايا العشر الأصلية المبينة في المتن:

11. حوكمة الشركات الكبيرة *corp. governance*. 16. انفتاح حذر *prudent* لحساب رأس المال لميزان المدفوعات.

12. مكافحة الفساد. 17. عدم المزج بين عهود أسعار الصرف (أي بين عائمة وثابتة).

13. سوق عمل مرنة. 18. استقلالية البنك المركزي/استهداف التضخم.

14. عضوية منظمة التجارة الدولية. 19. تبني شبكة أمان اجتماعي.

15. تبني المعايير والرموز المالية [الدولية]. 20. استهداف تقليل الفقر.

الدول النامية والصاعدة وغيرها التي تحتاج للتمويل، بدون النظر إلى ظروفها الاقتصادية والاجتماعية القائمة/الأولية *initial conditions*، من ناحية ثالثة، أثار اعتراضات ومعارضة جدية. لا سيما وهي تتبنى شعارات مختصرة بدون بيان تبعاتها وحدودها. على سبيل المثال، شعارات مثل: *حقق الاستقرار، حرر الاقتصاد* ثم خصصه؛ *stabilize, liberalize, and privatize*. وهذه الشعارات أصبحت، بمرور الوقت، تُطبق بشكل آلي، لا سيما في ما أصبح يعرف بعلاج الصدمة *shock therapy*، وبالذات تلك المتمثلة في خصخصة المنشآت العامة "بالجملة" و/أو بدون إعادة هيكلة مناسبة، خصخصة التقاعد، تبني معدلات ضريبة متماثلة، تخفيض الضرائب على الأرباح، استقلالية البنك المركزي المفرطة، السياسات النقدية الصارمة *monetarism*، بتبعات مقلقة اقتصادياً واجتماعياً، الخ. لذلك توسع جمهور منتقديها سياسياً واجتماعياً واقتصادياً/اكاديمياً وشمل ذلك اقتصاديين بارزين في العالم؛ أنظر على سبيل المثال (Rodrik, Serra & Stiglitz (2008)، (2006).⁸ هذا بالرغم من استمرار قبول بعض أو كل وصايا إجماع واشنطن من قبل بعض الاقتصاديين الجديين، مثل (Spence (2021)، بالرغم أنه لا يعتبرها استراتيجية أو برنامج تنموي (أنظر أدناه).⁹

وتُذكر عادة تجارب دول عديدة فشل فيها التطبيق الواسع لحزمة إجماع واشنطن في تحقيق تقدم ملموس مستدام. كتجربة روسيا بعد انهيار الاتحاد السوفيتي وما فشلت فيه سياسات علاج الصدمة *therapy shock* في إحداث تغييرات ملموسة؛ كعدم تطور الناتج المحلي الإجمالي فيها مقارنة بما قبل الانهيار. كما أنه بالرغم من استمرار السياسات النيولبرالية المترافقة مع إجماع واشنطن، فإن العديد من الدول التي تبنتها في أمريكا اللاتينية وآسيا وأفريقيا استمرت في أزمتها وانخفاض النمو وعدم تحقيق تحسن ملموس في المستوى المعيشي فيها؛ أنظر (Bab & Kentikelenis (2021)، (Rodrik (2006).

من جانب آخر، بينت تجربة دول شرق آسيا والصين أهمية دور الدولة الاقتصادي، لا سيما في تبني السياسات الصناعية وتحشيد الادخار والتمويل وخلق ظروف سوق محابية للنمو وتطبيق سياسات لتحقيق العدالة الاجتماعية، الخ، حتى تتركز وتتقوى عوامل التطور المستدام، في ذات الوقت الذي تجنبت فيه سياسات علاج الصدمة؛ (World Bank (1993)، (Stiglitz (2018)، (Weber (2021). لذلك يميل

⁸ "بعد انهيار حائط برلين وانهيار الاتحاد السوفيتي، كانت هناك خصخصة وتحرير للتجارة وإزالة التضييقات *deregulations* في دول أوروبا الشرقية وأمريكا اللاتينية وحتى أفريقيا جنوب الصحراء (التي أزلت أيضا مؤسسات رسمية للتسويق) أكثر من أي وقت مضى. ونتيجة للتوسع في تطبيق إجماع واشنطن تخطى الأمر ما أوصى به Williamson إلى ما أصبح منتقدي الإجماع يشيرون له بالنيولبرالية وأصولية *fundamentalism* السوق... ولقد كانت نتائج هذه التطبيقات أثناء التسعينيات عموماً غير مناسبة بحيث تم التوصل إلى استنتاج مفاده أن وصايا إجماع واشنطن مخيبة للآمال وميتة. ولقد ساهم تقرير البنك الدولي الصادر في 2005 (ماذا تعلمنا من تجربة التسعينيات) [المشار له في المتن]، في إبراز هذا الاستنتاج؛" (Rodrik (2006).

⁹ شارك Spence كل من Stiglitz وAkerlof في تلقي جائزة نوبل، في علم الاقتصاد، لسنة 2001، لمساهماتهم في "تحليل الأسواق التي تتسم بعدم تماثل المعلومات *asymmetric information*".

العديد من الدول النامية والصاعدة حالياً، في تطبيقات استراتيجية وسياسات التنمية، الأخذ بالاعتبار الظروف السائدة في كل بلد مع الانتفاع من النموذج الآسيوي (والأوروبي)، في مبادرة الدولة في بناء البنى الأساسية وتطبيق سياسات محابية للنمو وتحقيق العدالة الاجتماعية، الخ.

وبالرغم من صدور تقرير جدي عن البنك الدولي نفسه، في عام 2005، ينتقد، فعلياً، طريقة تطبيق وصاياه، لا سيما أشارته لعدم أخذ البنك للظروف الأولية لكل دولة بالاعتبار، (World Bank (2005)، ولكن "الحكمة السائدة" استمرت في ممارسات البنك الدولي وصندوق النقد الدولي. إذ استمرت بعثات البنك والصندوق للدول الطالبة للمعونة والمشورة الاقتصادية، ومنها العراق، باقتراح هذه الوصايا. ويُعتَقَد أن ذلك ساهم فيه استمرار الظروف التي تمثلت في إدارتي البنك والصندوق، من قبل شخصيات ومؤسسات مالية وغير مالية دولية تُحَدِّد أو لها مصالح في استمرار تطبيق هذه الوصايا. "فبالرغم من توسع مصادر أخرى للتمويل، لا سيما من قبل الصين وغيرها، ولجوء دول نامية لها، تستمر [الحكمة السائدة] لإجماع واشنطن في وصايا الصندوق والبنك، ولو بقوة ولهجة أخف من السابق"؛ (Bab & Kentikelenis (2021).

(2-4) العراق والبنك الدولي

لقد وضع البنك الدولي تقارير عديدة عن التنمية الاقتصادية في العراق منذ بداية خمسينيات القرن الماضي، بعد إنشاء مجلس الأعمار/وزارة الإعمار، ثم نشط بعد 2003 في تقارير مرحلية وتنموية. ففي خمسينيات القرن الماضي، بالإضافة لمشاريع البنية الأساسية ركّز التقرير، في القطاع الصناعي، على إنشاء الصناعات التي يتوفر لها السوق المحلي والمواد الأولية. أي أنه ركز على الصناعات البديلة للاستيراد *import substitution*. وبعد تغيير 2003 فإن تقاريره كانت تمهد للتحويل نحو "نظام السوق" وتغليب دور "القطاع الخاص". وفي وثائقه وتقاريره كرر الكثير مما يقترب من وصايا إجماع واشنطن. أنظر مرزا (2018). ويمكن اعتبار تقريره الذي نُشر في تشرين الأول/أكتوبر 2020 مجمل توجه البنك في هذا المجال لحد الآن؛ World Bank (2020). ولقد تَعَرَّضْتُ لتقرير البنك الدولي والورقة البيضاء لوزارة المالية، وزارة المالية (2020)، التي نُشِرَتْ بنفس الشهر، واللذان فيهما الكثير من التحليلات والتوصيات المشتركة، في بحثي المنشور مرزا (2020). ويمكن الرجوع لهذا البحث للنظر في تقييم تقرير البنك والورقة البيضاء.

وسأعرض في ما يلي لتفاعل توجهات البنك الدولي وصندوق النقد الدولي والمنظمات/المؤسسات الأخرى التي تعاملت مع العراق، منذ 2003 ولحد الآن، في تشكيل بداية واستمرار مبادئ وتفاصيل وعناصر وسياسات إعادة هيكلة النظام الاقتصادي بعد تغيير 2003.

خامساً: استراتيجية التنمية والتنوع الاقتصادي في العراق

لم يرد في الدستور، الذي أقر في 2005، ما يحدد شكل النظام الاقتصادي في العراق. كما لم يرد فيه أي شيء حول تغيير المؤسسة الاقتصادية الموروثة من النظام السابق. وكل الذي ورد فيه عبارات عامة عن تشجيع القطاع الخاص و"مبادئ" السوق. فلقد ورد في المادة 25، ما يلي: "تكفل الدولة اصلاح الاقتصاد العراقي وفق اسس اقتصادية حديثة وبما يضمن استثمار كامل موارده، وتنوع مصادره، وتشجيع القطاع الخاص وتنميته". وفي المادة 26 ما يلي: "تكفل الدولة تشجيع الاستثمارات في القطاعات المختلفة، وينظم ذلك بقانون". أما في ما يخص نظام السوق فلم ترد مادة خاصة به وإنما ورد ذكره بعجالة في معرض الاستثمارات النفطية في المادة 112، كما يلي: "ثانياً: تقوم الحكومة الاتحادية وحكومات الاقاليم والمحافظات المنتجة معاً برسم السياسات الاستراتيجية اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز، بما يحقق أعلى منفعة للشعب العراقي، معتمدةً احداث تقنيات مبادئ السوق وتشجيع الاستثمار". جريدة الوقائع العراقية، العدد 4012، في 2005/12/25. ومن غير الواضح من هو المقصود بالقطاع الخاص ولا المقصود "بمبادئ" السوق.

ولكن خطوات تغيير هيكل النظام الاقتصادي، في الحقيقة، انطلقت قبل ذلك، أثناء إدارة سلطة التحالف المؤقتة *Coalition Provisional Authority, CPA*. ولقد ابتدأت بوادر تغيير الهيكل هذه في تقارير صندوق النقد الدولي والبنك الدولي التي كان في مقدمتها، في هذا المجال، تقرير الصندوق في تشرين الأول/أكتوبر 2003، واستُكملت ووسعت في التقارير اللاحقة للصندوق والبنك، وما سمي بالعهد الدولي *International Compact* (بين العراق و"المجتمع الدولي"، من خلال الأمم المتحدة، في حزيران/يونيو 2006). وكُررت ذات التوجهات، تقريباً، في وثيقة "استراتيجية التنمية الوطنية 2005-2007"، الصادرة عن وزارة التخطيط في 2005؛ وزارة التخطيط والتعاون الدولي (2005). واستمرت بعد ذلك في وثائق العهد الدولي والبنك والصندوق. إذ تكررت (بعد الاستكمال/التوسيع) في تقارير الصندوق سواء في مشاورات المادة الرابعة *Article IV Consultation* السنوية أو اتفاقات التمويل التحوطية *precautionary*، بما فيها برنامج 2016-2019، وتقارير البنك الدولي التي كان آخرها في 2020؛ أنظر (2008) Merza ومرزا (2020).

ولقد أدرج تقرير الصندوق في تشرين الأول/أكتوبر 2003، على سبيل المثال، "المبادئ/الوصايا" التالية، في تغيير الهيكل الاقتصادية، والتي تقارب وصايا إجماع واشنطن، المشار إليها في الفقرة (4-1) أعلاه، والتي يمكن تلخيصها بنقاط كما يلي، (2003) IMF:

1. تطبيق أجندة إصلاح ممكنة لاقتصاد يعتمد على السوق.
2. إزالة إعانات سعر النفط (بشكل يتجنب التقليل الاجتماعي) مع تحوّل، مُراقب وحذر، من أسلوب توزيع الحصة التموينية إلى نظام مدفوعات نقدية.

3. حتى يستطيع العراق الوفاء بخدمة الدين مستقبلاً، فهو يحتاج إعادة هيكلة كبيرة *generous* لديونه الخارجية.

4. سعر صرف مرن ليتبعه، بعد تحقيق الاستقرار، ربط الدينار *pegging* بالدولار الأمريكي.

5. الانفتاح على التجارة الخارجية والاستثمار الأجنبي.

6. استراتيجية إصلاحية للمنشآت (الشركات) العامة بما فيها خصصتها.

7. تحرير الأسعار.

8. ينبغي أن يكون الدور الأساس للسياسة النقدية استقرار الأسعار.

9. تقوية الدور الرقابي للبنك المركزي لتأمين قيام الجهاز المصرفي بدوره الأساس *key* في الاقتصاد.

10. تقوية البنوك المحلية في ذات الوقت الذي يُفتح فيه القطاع المالي للاستثمار الأجنبي.

ولقد استُكملت هذه التوصايا كما أُشير له أعلاه، في ما بعد، بفقرات إضافية يُماثل العديد منها التوصايا الموسعة لإجماع واشنطن المشار إليها في الفقرة (4-1) أعلاه. على سبيل المثال، عضوية منظمة التجارة الدولية، مكافحة الفساد، تخفيف الفقر، تطوير قطاع النفط والمشاركة مع الإقليم والمحافظات في إدارته، صدور قانون البنك المركزي في 2004 الذي أسس لاستقلالية البنك، إطلاق/انفتاح حساب رأس المال لميزان المدفوعات، إعادة هيكلة البنك المركزي والجهاز المصرفي، تحسين مالية الحكومة، تأمين الودائع المصرفية، قوانين مالية واقتصادية تتلاءم مع التوجه "للانفتاح"، الخ؛ انظر (Merza (2008).

وفي الحقيقة تم تنفيذ العديد من هذه التوصايا بما يسمح به الوضع الأمني، من ناحية، وإمكانية التوافق بين الفئات السياسية، من ناحية أخرى؛ أنظر مرزا (2018) و (Merza (2008). وبهذا أصبح الاتجاه العام للتغيير الاقتصادي والاجتماعي متمحوراً، فعلياً، حول وصايا اجماع واشنطن. غير أن تطبيق هذه التوصايا أو بعضها لم يغير الأداء الاقتصادي العام من الناحية التنموية، لا سيما استمرار الاعتماد على النفط وتركز أحادية الاقتصاد؛ مرزا (2018).

ويمكن النقاش/الاعتراض أن السبب قد لا يكون قصور وصايا اجماع واشنطن، لا سيما، وكما أُشير إليه آنفاً، فإن "قائمة هذا الإجماع لم يكن المقصود منها أن تكون خطة متكاملة، أو استراتيجية اقتصادية، أو نموذجاً للتنمية...".¹⁰ وبالرغم من أهمية هذا الاعتراض، وربما بسببه، فإن اقتراح وتطبيق هذه التوصايا كحزمة

¹⁰ ورد ذلك في (Spence (2021) كما يلي: "من ناحية المبدأ، لم يكن المقصود من قائمة اجماع واشنطن أن تكون خطة متكاملة، أو استراتيجية نمو، أو نموذج للتنمية. ذلك أن استراتيجية النمو هي مجموعة من الأعمال والإصلاحات والاستثمارات المتكاملة مع جدولة وخطوات مناسبة ومفصلة للظروف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية (والمقررة جزئياً تاريخياً) لبلد ومجتمع معين. وبالصلة بنموذج واقعي لاستجابة الاقتصاد، فإن استراتيجية النمو تستطيع التنبؤ بتحسين الأداء من ناحية النمو والتنمية الاقتصادية. وينبع من ذلك أن استراتيجيات النمو مرتبطة بدول وأزمان معينة: وبالرغم من أن لها عوامل مشتركة بين الدول لكن في ذات الوقت لها خصوصيات محددة بدولة معينة. ولقد غلِم Williamson كل ذلك. أما Rodrik وهو اقتصادي تنمية قائد من بين أبناء جيله، فقد أدرك ويدرك جيداً أن وصايا قليلة لا تُكوّن نموذج أو استراتيجية اقتصادية. إن إجماع واشنطن لم يقصد منه مطلقاً أن يكون برنامجاً كاملاً أو أن يناسب الجميع".

وتوجه، جعلها تبدو، خلال العقدين المنصرمين، وكأنها استراتيجية وخطة تنمية متكاملة، في العراق. لذلك فإن ملاحظاتي في ما يلي لا تنصرف إلى التشكيك بجدية حزمة التوصيات المقدمة من قبل مختلف الجهات المذكورة أعلاه أو رصانة مهنتها ومناسبة عدد من هذه التوصيات وتفصيلاتها، كما طبقت في دول متعددة. إن ملاحظاتي إنما تنصرف إلى أن هذه التوصيات كحزمة، لا تمثل استراتيجية أو خطة تنمية للانتقال من الأحادية إلى التنوع الاقتصادي، كما أثبتت ذلك تطبيقاتها في العديد من الدول، لا سيما الريفية. هذا في الوقت الذي لم تُبَدَل بجانبها، على مدى العقدين المنصرمين، جهوداً جدية من قبل الجانب العراقي لإقامة إدارة اقتصادية وطنية متمكنة، من ناحية، ولا رسم استراتيجية وخطة وطنية جدية/فعّالة، من ناحية أخرى.

في هذا السياق، فإن حزمة التوصيات أو الوصايا المذكورة و/أو تطبيقاتها تشكو، في سياق التنوع الاقتصادي، في حالة العراق، من غياب مسائل وأبعاد أساسية وكما يلي، على سبيل المثال:

(1) لم تكن هناك دراسات واضحة وتفصيلية للظروف الاقتصادية وغيرها التي يمر بها العراق من هيكل مؤسسي قائم وسلوك اقتصادي متأثراً لفترة طويلة بالسلوك الريعي، سواء قبل تغيير 2003 أو بعده. فالخطوات المتخذة لتغيير النظام الاقتصادي وطريقة تطبيقها تشير للعجلة والارتجال فيها؛ Chandrasekaran (2006). ولقد ساهم استثناء العديد من كوادر الدولة المتمرسنة نتيجة لإفراغ الوزارات من عناصر كان يمكن أن تساهم في القيام بهذه الدراسات وفي تقديم المشورة الإدارية والاقتصادية لتكوين نواة متوازنة لاستراتيجية وخطة نمو وتنمية، لا سيما التنوع الاقتصادي.

(2) ليس في الوصايا المطبقة نفسها، سواء المقترحة في إجماع واشنطن أو بطريقة تنفيذها في العراق، إشارة للإدارة الاقتصادية، وكأنما أُفترض وجودها كتحصيل حاصل ليكون مجالها تنفيذ هذه الوصايا فقط. وفي ظل تغليب الولاء على الكفاءة، في ممارسات الفئات التي استفادت من تعيين كوادرها في الجهاز الإداري للدولة والعجلة والارتجال في ممارساتها، في ظل غياب كفاءات لها خبرة وكفاءة، من ناحية، وأسلوب التوافق في تأليف الحكومات المتعاقبة، والذي ساهم بدوره في تحول وزاراتها إلى مجالات نفوذ الأحزاب والفئات السياسية في توزيع المغام من خلال التعيينات والعطايا، من ناحية أخرى، نشأت إدارات مشرذمة لم تستطع الانتظام في إدارة اقتصادية موحدة وطنية مقتردة لدراسة الواقع ورسم السياسات والاستراتيجيات والخطط التنموية وتمحيص وتقييم المشورة الأجنبية.

(3) بعد تغيير 2003 كان أهم الفاعلين الخارجيين بالعلاقة الفنية الاقتصادية/المالية/النقدية مع العراق، بالإضافة لسلطة التحالف المؤقتة، هما البنك الدولي وصندوق النقد الدولي. وهاتين المؤسستين تفضلان التعامل مع وزارة المالية في ما يتعلق بالميزانية والبنك المركزي في ما يتعلق بالقضايا النقدية. وبالتفاعل مع الأهمية الكبرى للعوائد النفطية، برز دور وزارتي النفط والمالية والبنك المركزي. في هذا المسار هُمِشت وزارة التخطيط والوزارات الأخرى في اقتراح السياسات وأصبح دورها أدوات تنفيذية أكثر منها تخطيطية/تنفيذية. ولقد كان من أهم نتائج الاعتماد على وصايا إجماع واشنطن، لا سيما في ظل شعارات

الاعتماد على "السوق" وترك التنمية الاقتصادية، في مجال الإنتاج (لا سيما غير-النفطي-الخام)، عموماً، "للقطاع الخاص" هو، فعلياً، تركيز الميزانية الاتحادية، أساساً، على النفقات الجارية، في ما عدا الاستثمارات النفطية واستثمارات ونفقات ضرورية أخرى.

(4) تواضع تناول البعد الريعي. بالرغم من أدراك أهمية هدف التخلص من الأحادية الاقتصادية، وتكرار هذا الهدف لفضياً في مختلف الوثائق الرسمية وغير الرسمية وتقارير المؤسسات الدولية، أهملت، فعلياً، مسألة الريعية وتأثيرها على السلوك الاقتصادي والاجتماعي في العراق ودورها في عرقلة تحقيق التنوع الاقتصادي. في هذا الوقت كان الاقتصاديين العراقيين يشددون على هذا البعد والذي لم يعطى له دور بارز في تقارير المؤسسات المعنية بقدر اهتمامها بتطبيق توصياتها. أنظر Merza (2004, 2007, 2011). وعندما تم الالتفات لهذا البعد بوقت متأخر، من قبل هذه المؤسسات، فإنه عولج بطريقة آلية لا تعتمد على دراسات معمقة للواقع الاقتصادي في العراق. على سبيل المثال، عندما تم التطرق للبعد الريعي، الذي تم تجنبه، جدياً، في التقارير السابقة، لجأ تقرير البنك الدولي عن العراق الصادر في 2020 لخطاب اجتماعي وسياسي عام يرد عادة في الأدب الاقتصادي والاجتماعي والسياسي للريعية، بدون مصادر بحثية واضحة عن الاقتصاد والمجتمع العراقي عدا عن عدد محدود جداً من المصادر القديمة نسبياً وإشارات انطباعية، ليصل إلى وصف هشاشة العراق *fragility*. وفي توصياته لمعالجة الريعية و"الهشاشة" في العراق، في ما عدا توصية خلافية في توزيع الثروة النفطية على السكان، نحا نحو إعادة اقتراح توصيات مقارنة لتلك التي كانت تتكرر، بالرغم من توسيعها منذ 2003، مضيفاً لها عبارات عامة عن ضرورة انشاء الصناعات المتصلة بالطاقة والصناعات الزراعية؛ أنظر مرزا (2020).

(5) لقد أشارت تقارير رصينة تتعلق بالطاقة في العراق إلى مسألة التنوع الاقتصادي والصناعات المتصلة بالنفط والغاز التي يمكن أن تساهم في التنوع. ولقد أعد واحد من قبل وكالة الطاقة الدولية في 2012 بعنوان "منظور الطاقة في العراق *Iraq Energy Outlook*" وأخر أعد لوزارة النفط من قبل شركة استشارية booz&co، في تلك السنة، بعنوان "الاستراتيجية الوطنية المتكاملة للطاقة *TNES*". وبالرغم من غنى التفاصيل عن الوضع القائم والظروف الأولية *initial conditions* لقطاع الطاقة عموماً في العراق وجدية التحليلات والاستنتاجات بشأنه في هذين التقريرين، ولكنهما يتناولان التنوع الاقتصادي ويركزان على الصناعات المرتبطة بالطاقة كالصناعات البتروكيمياوية والاسمدة والصناعات شديدة الاستخدام للطاقة كالألمنيوم والحديد والاسمنت الخ، بشكل لا يختلف عن الوثائق الأخرى، في غياب إطار تنموي لاستراتيجية وخطة تنموية ومؤسسية متوازنة لإدارة اقتصادية وطنية متمكنة. انظر Merza (2013) و IEA (2012).

(6) ومن ناحية "الخطط الوطنية" المعدة بعد تغيير 2003، يلاحظ أنها لا تتطوي على خارطة طريق واضحة للتنوع الاقتصادي، ولا مسح وافي للظروف الأولية، بما فيها مؤسسية الإدارة الاقتصادية. على سبيل المثال، فإن الخطة الوطنية للتنمية 2013-2017، الصادرة عن وزارة التخطيط في بداية 2013، تضمنت

مسحاً للظروف الأولية يغطي، عموماً، الخمس سنوات التي سبقت صدورها. وهو يتعلق "بإنجازات" الخطة الوطنية 2010-2014، التي سبقتها، بدون التعرض جدياً للمؤسسية القائمة للإدارة الاقتصادية. من جانب آخر، استخدمت خطة 2013-2017 مقارنة للتنوع الاقتصادي قائمة على شعارات عامة بدون خارطة طريق واضحة، مع غياب قائمة مشاريع استثمارية تنموية محددة فيها، سواء للقطاع العام و/أو لتلك التي يمكن اقتراحها للقطاع الخاص وتقديم الاسناد لها. وفي منهجيتها استخدمت طريقة غريبة ومثيرة للجدل في قياس التنوع الاقتصادي. ففي تحديد هدف لزيادة نسبة القطاعات السلعية في الناتج المحلي الإجمالي لتأشير المساهمة في تحقيق التنوع الاقتصادي، لجأت وثيقة الخطة إلى دمج قطاع الصناعة التحويلية مع قطاع الطاقة بما فيه النفط الخام وباقي التعدين في قطاع واحد هو قطاع "الصناعة". في مثل هذا الدمج يبدو كأن التوسع في إنتاج النفط الخام يساهم في تحقيق التنوع الاقتصادي بين 2012 و2017، من خلال زيادة أهميته النسبية في الناتج المحلي الإجمالي من ضمن ما يسمى قطاع "الصناعة". في حين أن هذا التوسع مع عدم حصول توسع مقابل في باقي القطاعات، وخاصة السلعية غير-النفطية، يمثل إبعثاً في الأحادية الاقتصادية. أنظر وزارة التخطيط (2013) ومرزا (2013). ومن الجدير أن يُذكر أن العديد من الملاحظات الرئيسية على خطة 2013-2017 ينطبق، عموماً، على خطة 2010-2014، بما فيها غياب قائمة مشاريع استثمارية تنموية محددة فيها؛ أنظر وزارة التخطيط (2009) ومرزا (2011).

مما تقدم كعينة، ومن أوراق وكتب عديدة نَشَرْتُها وبعضها مذكور في قائمة المصادر في نهاية الورقة، وصلْتُ إلى قناعة مفادها أنه بدون إدارة اقتصادية وطنية رصينة ومتمكنة تضع برنامجاً وخطة للتنوع الاقتصادي حسب ظروف العراق وتوجهاته، فأن من الصعوبة الاعتماد في القيام بذلك على مشورة أجنبية، بالرغم من أهمية هذه المشورة. ويكون دور المشورة الأجنبية ليس في رسم الخطة/الاستراتيجية ومساها وتنفيذها وتوقيتاتها، الخ، وإنما في المساهمة في تحسين ما تضعه الإدارة الاقتصادية العراقية حول هذه الخطة/الاستراتيجية وأسلوب وتوقيت تنفيذها، بمشاركة هذه الإدارة.

وفي سياق متصل، فأن دعوة وزارة المالية، منذ 2020، للإصلاح الاقتصادي، هي دعوة مرحب بها وهي خطوة في الطريق الصحيح. ولكنها تظهر بشكل لا يختلف عن التوجهات المشار إليها أعلاه، في تمحورها، حسب ما ورد في الورقة البيضاء، بالرغم من أهمية ومناسبة العديد مما ورد فيها وضرورة تطبيقه¹¹، حول ما يماثل توصيات البنك الدولي وصندوق النقد الدولي، عموماً، في ظل انعدام استراتيجية وخطة وطنية متكاملة للتنوع الاقتصادي. هذا في الوقت الذي لا يظهر فيه، في هذه الورقة أو غيرها من الخلفيات المتصلة بها، مساهمات متسقة *coordinated* مملوسة من قبل وزارة التخطيط أو الصناعة، وغيرها من مؤسسات الدولة، من ناحية، ولا من قبل مستثمرين واعدنين في القطاعات السلعية غير-النفطية خصوصاً، من ناحية ثانية، ولا

¹¹ كما بيَّنتُ في مرزا (2020).

من قبل الاقتصاديين والخبراء العراقيين، من ناحية ثالثة، ولا من قبل آخرين لهم مصلحة في نجاح الإصلاح الاقتصادي، عموماً، من ناحية رابعة، والذي يمكن أن يساندها مهنيا واجتماعياً تجاه الفئات المترددة أو المعارضة للإصلاح.

سادساً: استنتاجات وتوصيات

لقد اقترحنا بعضاً من التوصيات الممكنة، للسير في طريق التنوع الاقتصادي، كخطوط عامة في العديد من الكتب والأوراق التي نشرتها والوارد بعض منها في قائمة المصادر، لا سيما كتابي الإلكتروني المجاني بمجلديه والذي يجمع الأوراق التي نشرتها بالعربية بين 2011 و2020؛ مرزا (2021). لذلك سوف لن أكررها هنا. ولكنني أعتقد أن استراتيجية وبرنامج للتنوع الاقتصادي لا يمكن أن يُرسمان بمهنية رصينة وواقعية وإمكانية للتنفيذ بدون توفر إدارة اقتصادية وطنية مقننة لها مصداقية وقبول عابر للطوائف والفئات والمناطق. وإذا قيس أن تتوفر مثل هذه الإدارة في العراق فأن المطلوب منها وضع استراتيجية وخطة لتحقيق التنوع الاقتصادي بتعاون القطاعين الخاص والعام، بعد القيام بالخطوات الأساسية اللازمة، على سبيل المثال:

- (1) دراسة الوضع القائم والظروف الأولية السائدة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي تتسبب في استمرار الأحادية الاقتصادية، بما في ذلك معالجة الآثار الريعية والفساد والمحسوبية، على كافة الأصعدة.
- (2) مسح واختيار القطاعات والصناعات الواعدة، القائمة والمستقبلية، التي يمكن ان تساهم في التنوع الاقتصادي، وكذلك تشخيص واسناد من يمكن أن يتولاها في القطاعين الخاص والعام.
- (3) وضع استراتيجية وخطة وبرامج تنفيذ بتوقيات وخطوط ومعايير وبرامج تتلافي التأخير وتبعاته أن حدث ومتابعة وتقييم التنفيذ.
- (4) مأسسة استراتيجية وسياسات التنمية وكذلك خطة وبرامج وإجراءات وخطوات التنفيذ ليصبح التنوع مصلحة عامة للمجتمع بمؤسساته وافراده وجماعته ومناطقه المختلفة، من ضمن عقد اجتماعي جامع وشامل.
- (5) دراسة رصينة لاحتمالات وتوقيات مسار انخفاض استهلاك الوقود الأحفوري في العالم، بما فيه النفط والغاز، ووضع الخطط اللازمة لمواجهة انخفاض العوائد النفطية في الأمد الطويل، بالتزامن مع السير في طريق التنوع الاقتصادي.
- (6) دراسة ووضع خطة لإقامة صندوق أو صناديق سيادية تساهم في تمهيد وتخفيف الانخفاض المتوقع في العوائد النفطية مستقبلاً.

مصادر الورقة

وزارة المالية (2020) الورقة البيضاء: التقرير النهائي لخلية الطوارئ للإصلاح المالي، 10 تشرين الأول،
نُزِلت الورقة في 2020/10/12،

[https://media.shafaq.com/media/arcella_files/1602585316356\(\)2020-10-11-2350%20WP.pdf](https://media.shafaq.com/media/arcella_files/1602585316356()2020-10-11-2350%20WP.pdf) .

وزارة التخطيط والتعاون الدولي (2005) استراتيجية التنمية الوطنية 2005-2007، بغداد، حزيران/يونيو.

وزارة التخطيط (2009) خطة التنمية الوطنية للسنوات 2010-2014، بغداد، كانون الأول/ديسمبر.

_____ (2013) خطة التنمية الوطنية 2013-2017، بغداد، كانون الثاني/يناير.

مرزا، علي (2011) "ملاحظات على التخطيط في العراق - الهيكل المؤسسي والمهام"، نُشرت في مجلة

"دراسات اقتصادية": مجلة اقتصادية محكّمة تصدر عن قسم الدراسات الاقتصادية في بيت الحكمة -

بغداد، العدد 25، وأعيد نشر نسخة محررة في: علي خضير مرزا (2021)، المجلد الأول.

_____ (2013) "ملاحظات على خطة التنمية الوطنية 2013-2017"، الموقع الإلكتروني لشبكة

الاقتصاديين العراقيين، 26 أيار/مايو وأعيد النشر في: علي خضير مرزا (2021)، المجلد الأول.

_____ (2018) الاقتصاد العراقي: الأزمات والتنمية، الدار العربية للعلوم ناشرون، بيروت،

آب/أغسطس.

_____ (2020) "تمويل الميزانية والإصلاح الاقتصادي الهيكلي في العراق - الورقة البيضاء وتقرير

البنك الدولي"، شبكة الاقتصاديين العراقيين 15 كانون الأول/ديسمبر، وأعيد النشر في علي خضير

مرزا (2021)، المجلد الثاني.

_____ (2021) اوراق اقتصادية ونفطية - العراق والعالم، المجلدين الأول والثاني. كتاب إلكتروني

مجاني، منشورات شبكة الاقتصاديين العراقيين، شباط/فبراير،

http://iraqieconomists.net/ar/wp-content/uploads/sites/2/2021/02/Merza_Economic_Energy_Iraq_Volume_1.pdf

http://iraqieconomists.net/ar/wp-content/uploads/sites/2/2021/02/Merza_Vol_2_Economic_Energy_Iraq.pdf

_____ (2022) "ملاحظات على التضخم في العراق في 2021 وأهم العوامل المؤثرة"، شبكة

الاقتصاديين العراقيين، 7 شباط/فبراير،

http://iraqieconomists.net/ar/wp-content/uploads/sites/2/2022/02/Merza_Inflation-in-Iraq-2021.pdf

- Bab, S. and A. Kentikelenis (2021) 'Markets Everywhere: The Washington Consensus and the Sociology of Global Institutional Change', *Annual Review of Sociology*.
- Card, D (2018) 'Good Jobs: The Growing Importance of Who You Work For', 2018 Distinguished Lecture in Economics, University of Waterloo, YouTube video, <https://www.youtube.com/watch?v=1va7ecpUG80>.
- Chandrasekaran, R. (2006), *Imperial Life in the Emerald City: Inside Iraq's Green Zone*, New York: Alfred A. Knope.
- Galbraith, J. (1958) *The Affluent Society*, Houghton Mifflin, New York.
- International Energy Agency, IEA (2012) *Iraq Energy Outlook*, World Energy Outlook, Special Report, October.
- _____ (2019) *A Roadmap to a Brighter Future: Iraq's Energy Sector*, April.
- International Monetary Fund, IMF (2003) *Iraq: Macroeconomic Assessment*, 21 October, <http://www.imf.org/external/np/oth/102103.pdf>, accessed 21 April, 2008.
- Jordà, Ò., K. Knoll, D. Kuvshinov, M. Schularick, A. Taylor (2019) *The Rate of Return on Everything, 1870–2015*, Working Paper 24112, <http://www.nber.org/papers/w24112>, National Bureau of Economic Research, 1050 Massachusetts Avenue, Cambridge, MA 02138, December 2017, Revised May 2019.
- Merza, A. (2004) 'Reconstruction of Iraq Debt, Construction Boom and Economic Diversification', Middle East Economic Survey, MEES, July 12, <http://www.mees.com/postedarticles/oped/a47n28d01.htm>.
- _____ (2007) 'Iraq: reconstruction under uncertainty', international Journal of Contemporary Iraqi Studies, Volume 1 Number 2, ©Intellect Ltd 2007.
- _____ (2008) 'Policies and Economic and Social Trends in Iraq: 2003-2007', Paper presented to International Association of Contemporary Iraqi Studies, Third Annual Conference, 16-17 July 2008, SOAS, University of London, <http://www.iraqistudies.org/English/conferences/2008/papers/Merza.pdf>.
- _____ (2011) 'Oil revenues, public expenditures and saving/ stabilization fund in Iraq', International Journal of Contemporary Iraqi Studies, Volume 5 Number 1, ©Intellect Ltd 2011.
- _____ (2013) 'Iraq's National Energy Strategy: Oil And Gas Output, Diversification and Employment', MEES, August 12.

- Piketty, T. (2014) *Capital in the Twenty First Century*. Translated by A. Goldhammer. Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts. First published as *Le capital au XXI siècle*, copyright © 2013 Éditions du Seuil.
- Robinson, J (1933) *The Economics of Imperfect Competition*, MacMillan.
- Rodrik, D (2006) ‘Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion? A Review of the World Bank’s *Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform*’, *Journal of Economic Literature* Vol. XLIV, December, pp. 973–987.
- Royal Swedish Academy of Science, RSAS (2021) *Answering Causal Questions Using Observational Data*, Scientific Background on the Sveriges Riksbank Prize in Economic Sciences in Memory of Alfred Nobel 2021, The Committee for the Prize in Economic Sciences in Memory of Alfred Nobel, October, 11.
- Serra, N. and J. Stiglitz, eds. (2008) *The Washington Consensus Reconsidered, Towards a New Global Governance*, Oxford University Press.
- Smolin, L. (2006) *The Trouble with Physics: The Rise of String Theory, The Fall of a Science, and What Comes Next*, Houghton Mifflin Harcourt, September.
- Spence, M (2021) ‘Some Thoughts on the Washington Consensus and Subsequent Global Development Experience’, *Journal of Economic Perspectives*-Volume 35, Number 3-Summer 2021-Pages 67–82.
- Stiglitz, J. (2018) ‘How Did China Succeed’, Lecture at Norwegian Business School’, September 14, <https://www.youtube.com/watch?v=Iaw4n9IZDdc>.
- Weber, I. (2021) *How China Escaped Shock Therapy: The Market Reform Debate*, Routledge Studies on the Chinese Economy, 1st Edition, Kindle Edition.
- Williamson, J. (1990) ‘What Washington means by policy reform’. In Williamson, J. ed. (1990) *Latin American Adjustment: How much has happened?* Washington DC: Peterson Institute for International Economics.
- World Bank (1993) *East Asian Miracle, Economic Growth and Public Policy*, Published for the World Bank, Oxford University Press.
- _____ (2005) *Economic Growth in the 1990s, Learning from a Decade of Reform*, The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank 1818 H Street, NW.
- _____ (2020) *Breaking Out of Fragility: A Country Economic Memorandum for Diversification and Growth in Iraq*, September. Downloaded in October 7, 2020, <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/34416/9781464816376.pdf?sequence=4&isAllowed=y>.