في ضوء سياسات الاصلاح الاقتصادي والتكييف الهيكلي
نحو استراتيجية للتنمية الاقتصادية في العراق
(أراء وتصورات)

أ.م.د. علي عبد الهادي سالم
معاون العميد للشؤون العلمية والطلبة

الإصلاح – التحول – التكييف الهيكلي : الاطار المفاهيمي .

أ- الاصلاح الاقتصادي :

هو عملية تستهدف تحسين اسلوب تعبئة وتخصيص الموارد بهدف تلبية الاحتياجات الاتية والمستقبلية الاقتصادية منها والاجتماعية ، وتتراوح معالمه بين الفلسفة والاهداف العامة للسياسات الانمائية والمؤسسات الاقتصادية والمبادئ التوجيهية التقنية للسلوك الاقتصادي .
(الامم المتحدة ، 98-1999 ، ص250) .
وقد تبنت عموم الدول التي كانت قائمة على التخطيط المركزي اصلاحات اقتصادية واسعة تهدف الى تحسين عملية التخطيط والادارة لتعزيز النمو الاقتصادي ومسايرة التطورات الاقتصادية والاجتماعية الجديدة .
وهذه الاصلاحات الاقتصادية في حقيقتها كانت تمثل محاولة لتلك الحكومات لايجاد ذلك المزيج الملائم من السياسات الاقتصادية الذي يحقق لها الكفاءة الاقتصادية والمحافظة على التوازن الاقتصادي الكلي ، بحيث لا يؤدي الى خرق ايديولوجي اساسي من شأنه التأثير على ذلك النسق الاقتصادي السياسي – الاجتماعي الذي تم بناؤه بمشقة خلال سنوات طوال
ان جهود الاصلاح كانت عبارة عن سياسات توفيقية ، جزئية ، ومؤقتة . وتفتقر الى التزامن بين العناصر المختلفة للبرامج الاصلاحية وعدم تفاعلها بصورة ديناميكية مع باقي العناصر الاساسية للاقتصاد . وظلت الحدود السياسية والايديولوجية التقليدية التي يرسمها قادة الحزب والدولة والمؤسسة العسكرية هي السور الذي تمارس داخله هذه الاصلاحات ، مع وجود ظروف سياسية واجتماعية خارجية دولية ضاغطة . وان اجراءات الاصلاح قد استنزفت طاقتها وان الاقتصاد المعتل صار يحتضر ، وان معالجته وامكانية شفاؤه لا يكون الا من خلال رفض نموذج ومنهج التخطيط المركزي والتحول الى النظام الجديد الذي يستند الى ألية السوق اي الاقتصاد الحر الرأسمالي .
لقد تضمن برنامج الاصلاح الاقتصادي حزمة من السياسات الاقتصادية التي استهدفت حسب ما يصطلح عليه خبراء صندوق النقد الدولي والبنك الدولي ، تحقيق التثبيت والتكييف الهيكلي في الاقتصادات التي تضطر تحت وطأة ازماتها الاقتصادية لا سيما في مجال العجز المالي وعجز ميزان المدفوعات وبحثها عن حلول للخروج منها للأخذ بتوصيات هاتين المؤسستين الدوليتين ، والبعض يطلق عليها وصفات او مشروطيات صندوق النقد الدولي . وهي التي تشكل اساس برنامج الاصلاح الاقتصادي السائد منذ عقود ولحد الأن في ظل النظام الاقتصادي الرأسمالي الحالي . (جامعة الدول العربية ، 1998 ، ص34) .

ب- التحول الاقتصادي .

ان طبيعة عملية التحول من حيث المفهوم او الحجم كان موضوع نقاش وتحليل شاملة في المؤسسات الدولية ومن العديد من المختصين ، من ناحية التعريف ، والعناصر ، والتتابع والمسارات والانعكاسات ، اذ ليس هناك نظرية او مبادئ توجيهية موحدة متكاملة توجه عملية التحول الاقتصادي بصورة شاملة ومناسبة للجميع .
ان التحول هو عملية تغيير فعلي يضم اعادة تخصيص من الانشطة القديمة الى الانشطة الجديدة من خلال الاغلاقات والافلاسات مع اقامة مشروعات قادرة على الاستمرار ، واعادة هيكلة داخل المشروعات لتكون قادرة للاستجابة لحوافز النظام الجديد
(نظام السوق) (هشام الياس 2004 ، ص21) .
او ان التحول وسيلة لتحقيق مجموعة اهداف تتراوح بين تخصيص جديد للموارد واعادة هيكلة ورفع مستوى الكفاءة ، ولكي يتحقق ذلك وبعد عملية تحرير الاقتصاد ينبغي توفير اطار او بيئة مأمونة ، واطار مؤسسي – قانوني يحمي الملكية الخاصة ويوسع الحركة في الانشطة الاقتصادية . وفق المفهوم الذي استخدمه شومبيتر

عام 1995 ، (الهدم – البناء) هو عملية تثوير مستمرة داخل الهيكل الاقتصادي ، تشويه مستمر للنظام القديم وبناء مستمر لنظام جديد .
ان مفاهيم التحول عديدة ومتعددة الابعاد ، وايا كان الاطار الذي تناقش فيه هذا المفهوم فهي عموما كانت قائمة على التمييز بين نظامين :
الاول : تركيز الملكية والادارة بين الدولة .
الثاني : ينصرف الى تفتيت هذه الملكية والادارة (عملية الهدم) واعادة توجيه وتخصيص شاملة للموارد الاقتصادية بين الوحدات الاقتصادية الجديدة (عمليات تكييف وبناء) وخلال هذه التغييرات تبرز مجموعة اختلالات تنضوي على مشكلات جديدة تتطلب حلولا جديدة في الوقت ذاته .
ويوضح كل من (هافرليشن وتوماس) (هافرليشن 1999 ، ص14) .
عملية التحول من خلال مجموعة تدابير معينة تنطوي على (تحرير الانشطة الاقتصادية والاسعار والاسواق ، استخدام ادوات غير مباشرة تستند الى السوق ، تحقيق ادارة كفوءة للمشروعات من خلال عمليات تحويل ملكية وفرض قيود على الميزانية ، ارساء اطار قانوني – مؤسسي لضمان حقوق الملكية وسيادة القانون والقواعد التنظيمية) .
اما ما تضمنه التقرير الصادر عم البنك الدولي عام 1996 ، بعنوان ((من الخطة الى السوق)) يلخص ماهية التحول بشكل اكثر وضوحا وتفصيلا . فالهدف من عملية التحول هو بناء اقتصاد السوق قادر على احداث نمو طويل الاجل في مستويات المعيشة ، وتنطوي على عمليات (هدم – تكييف – بناء) ، وما يميز العملية . التغيير النظامي الذي يستند الى اصلاحات جذرية تخترق القواعد الاساسية للنظام . وتنفذ الى المؤسسات التي تشكل السلوك وتوجه المنظمات ولكي ينجح التحويل ينبغي ان يعيد هيكلة القواعد المؤسسية للنظام الاجتماعي فهو جدول اعمال واسع ويستغرق وقتا طويلا .

ج- التكييف الهيكلي .

تعني عبارة اعادة هيكلة الاقتصاد بشكل اساسي احداث تغيير في هذه الهيكلية لصالح القطاع الخاص عن طريق الخصخصة ، اما المضامين الاساسية لهذه العملية فيمكن رؤيتها في : (د.ميسر قاسم ،2005،ص10) .

1- رفع الدعم عن السلع الاستهلاكية الضرورية وتحرير سعرها ، وفي حالة العراق ذلك يعني رفع البطاقة التموينية .
2- السماح بدخول الاستثمار الاجنبي المباشر .
3- الغاء كافة الحواجز والقيود امام دخول السلع المستوردة .
4- تقويم سعر الصرف العملة الوطنية وتقويم اسعار الفائدة على القروض .
5- تأسيس وتطوير الاسواق المالية ودمجها بالسوق المالية العالمية لتهيئة الشروط لدخول الاستثمارات الاجنبية المباشرة .
6- السماح بتأسيس مصارف اجنبية لتقديم خدماتها لرأس المال الاجنبي مما يساعد على تهريب جزء مهم من القيمة المضافة في هذا النشاط الى الخارج .
7- هذا التحول والتكييف بأعتماد الخصخصة يؤدي الى تحويل الربح العام الى ربح خاص .
8- زيادة معدلات البطالة والغاء دور الدولة في ايجاد فرص العمل للعاطلين الذين تسرحهم برامج الخصخصة .

ومن المعلوم ان هناك ضغوط تمارسها المؤسسات والمنظمات الدولية التي تطرح مثل هذه السياسات في التثبيت والاصلاح والتكييف الهيكلي وتدعو الى اعتمادها بل تفرضها كشروط لتقديم الدعم والقروض للبلدان النامية التي هي بأمس الحاجة لمثل هذا الدعم . فضلا عن وجود الضغوط الداخلية ويأتي في مقدمتها : فشل السياسات الاقتصادية للدول النامية بسبب ضعف وسوء التطبيق الاقتصادي والفساد الاداري والمالي . وكذلك فشل سياسات وخطط التنمية في تحقيق اهدافها مما ادى كمحصلة لهذين العاملين ضعف الاداء الاقتصادي او الانتاجي للقطاع العام مما دفع الكثير من هذه الدول نحو تبني التحول والتكييف الاقتصادي . وفيما يتعلق بالعراف فانه لا يتوفر حاليا مناخ سياسي وأمني ملائم ومستقر لغرض ضمان نجاح مشروع التحول والتكييف الاقتصادي .

3- دور الدولة الاقتصادي في ضوء الفكر الاقتصادي المعاصر .

عبر السياق التأريخي لتطور الحضارات وعبر مراحل تطور الرأسمالية بشكل خاص ، كان دور الدولة حاسما وحافزا في كل تطور التجارب الخاصة بالنمو والتنمية ، او على صعيد تجارب البناء التنموي بموجب الفكر

الاشتراكي (التخطيط المركزي) . كذلك مثل دور الدولة عاملا اساسيا وجوهريا في النجاحات التنموية التي تحققت في البلدان الاسيوية حديثة التصنيع في العقود الاخيرة الماضية . (طالب عبد ،1998 ، ص32) .
ان دور الدولة قد حصل عليه تكييف وتجدد كأنعكاس لقابلية وقدرة الرأسمالية على التكييف والتجدد المستمرين ، وليكون لاحقا هو اداء دور جديد يتماشى والعمل في اقتصاد السوق والقيام بمهام عمل تفرضها طبيعة مرحلة التحول الجديدة ومنها القيام بالاصلاحات الهيكلية الواسعة وفي مقدمتها عملية التحول من القطاع العام الى القطاع الخاص (الخصخصة) واعادة النظر بأولويات الانفاق ومستوياتها واتجاهاتها ، (د.فؤاد مرسي ، 1995 ، ص42) .
كذلك يستلزم هذا التحول تحسين الادارة الضريبية ، وادارة جديدة للموازنة خاضعة للرقابة بأستمرار مع الشفافية والمالية هذا الجديد يواجه مهام اساسية منها : (طالب عبد ،1998،ص38)

أ- يتعين على الحكومات تقليص دورها ومساهمتها في عمليات الانتاج والتوزيع وان التدخل يكون في المجالات التي تعجز الاسواق عن تحقيقها مثل التعليم ، الدفاع ، البنى التحتية الاساسية . بعض الجوانب الاجتماعية والخدمية وغيرها .
ب- الكف عن تعقيد النشاط الاقتصادي الخاص ولاسيما في المجال التجاري ، والتركيز على قضايا الاستقرار الاقتصادي وتوفير بيئة مؤسسية وقانونية تدعم تطوير ذلك النشاط
ت- لم يعد دور الحكومات مستقلا بل خاضعا للمراقبة والمساءلة والتدقيق من قبل المنظمات العديدة والبرلمان والاحزاب والاعلام والصحافة .
ث- حتى تصبح الحكومات اكثر كفاءة هناك حاجة لخبرات عملية بأقتصاد السوق من خبراء واداريين ومهارات تشريعية ومحاسبية وضريبية .
ج- ينبغي على الحكومات زيادة المسؤولية الشخصية عن الدخل والرفاهية .

فاذا كان الفكر الاقتصادي الكلاسيكي يمنع قيام الدولة بالتدخل لتوجيه الاقتصاد ، الا انه يضع الخطوط التي لا يسمح للملكية الخاصة او السلوك الاقتصادي الفردي بتجاوزها .
وتشير وقائع التأريخ الاقتصادي بان الدولة الرأسمالية قد تدخلت بالفعل وفرضت قوانينها وقراراتها خلال كل مرحلة او ظرف تعرض النظام الرأسمالي فيه الى مخاطر وازمات .
وعليه فأن التنمية الاقتصادية والاجتماعية الشاملة التي تأتي بعد مراحل تأريخية من التخلف الاقتصادي والاجتماعي لا يمكن تحقيقها بأسلوب تلقائي وبتوجيه من السوق وتقلباته ، بل بفعل مباشر ومنظم من الدولة تجسده الية التخطيط وحيث تصبح الخطة الاداة الوحيدة بيد الدولة لتطبيق سياستها الرامية الى تحريك النشاط الاقتصادي ومعالجة الركود وايجاد الحلول الاكثر فاعلية وواقعية للمشاكل الاقتصادية والاجتماعية القائمة .
وبوجه عام ولكثرة المخلفات التأريخية الثقيلة وبقايا العلاقات الاقطاعية وما تبعها من عهود استعمارية فأن المجتمعات المتخلفة بحاجة الى قوة مركزية تجتمع في يدها القدرات الاقتصادية والعلمية والتنظيمية والقدرات المالية لترشيد الفعالية الاقتصادية ودفع عملية الاقتصاد بأقصى ما يمكن من كفاءة وسرعة .
ان هذا الجهاز التخطيطي يقوم بأداء دور تأريخي انتقالي بتهيئة الاقتصاد الوطني خلاله لاستيعاب متغيرات هامة تفرضها طبيعة التحولات في الاقتصاد الدولي المعاصر .
ان التخطيط للتنمية كخيار وكمرحلة ، نرى فيه الاسلوب الافضل لادارة اقتصادنا الوطني تحت ظروفنا الداخلية وتحديات الخارج . فالتخطيط للتنمية الاقتصادية هو خيار استراتيجي للعراق يجب ان تلجأ اليه الدولة للوصول الى اهدافها الاقتصادية والاجتماعية .
ان جوهر السياسة الاقتصادية المطلوبة لهذه المرحلة تتمثل في ضرورة تبني خيار التنمية الاقتصادية والاجتماعية الشاملة الذي يهدف الى تطوير التركيبة الاقتصادية والاجتماعية وعلاقات الانتاج ، وتستلزم هذه المرحلة اعتماد منهج التخطيط والخطة لضمان تحقيق الاهداف الهادفة الى الاصلاح الاقتصادي لمجمل المتغيرات الاقتصادية .
(د.ميسر قاسم،2005 ، ص4) .
ان مسألة تحديد العلاقة بين الدولة والاقتصاد شكلت ولا تزال المعيار الفاصل بين المذاهب الاقتصادية الفكرية السابقة والمعاصرة من جهة وبين التطبيقات الاقتصادية للنظم الاقتصادية المتعاقبة من جهة اخرى .
وان تحديد فلسفة النظام الاقتصادي هي مسؤولية ومهمة تأريخية ووطنية كبرى ، وهذا ما ينبغي ان يحدده ويعالجه الباب او الفصل الخاص بالدستور فهو المدخل الى كل المواضيع الاقتصادية وتحديد انواع العلاقة بين الدولة والاقتصاد والدور الذي تلعبه الدولة ومؤسساتها الرسمية المختلفة في ادارة وتوجيه الاقتصاد .

فالدستور : هو وثيقة عقد اجتماعية تحدد العلاقة بين الدولة والشعب وتبين الالتزامات والواجبات والحقوق لكل الاطراف . ويتضمن المبادئ العامة وفلسفة الدولة وتركيبة السلطة ونظرتها للأمور .
لذا فأن السمة المميزة لأقتصاد اي دولة ودورها الاقتصادي تتحدد بطبيعة المنهج والفلسفة الاقتصادية والقوانين الاقتصادية السائدة التي يؤطرها ويحميها الدستور وبخاصة القانون الاقتصادي الرئيسي السائد او المعتمد والذي تتمحور حوله بقية القوانين الاقتصادية .
ومن مراجعتنا للبند الاقتصادي كما ورد في الدستور العراقي الجديد تبين انها ناقصة وواقعة في تناقضات واشكاليات عديدة . لذا فالمطلوب توضيح طبيعة النظام الاقتصادي وفلسفته والأليات التي يسير عليها ودور الدولة والادوات اللازمة والمراحل اللازمة لذلك . (د.ميسر قاسم ،2005،ص3) .

4- دوافع ومبررات الاصلاح والتحول الاقتصادي .

لا بد لأي سياسة جديدة او توجهات تغاير المألوف من دوافع ومسوغات حقيقية او مبررات تسبغ على هذه السياسة او تلك التوجيهات ضرورتها ومشروعيتها . ولم يكن برنامج الاصلاح الاقتصادي بمكوناته وعناصره المختلفة استثناءا من ذلك . فقد طرحت في الخطاب الاعلامي وفي ابحاث ودراسات ومقالات الكتاب والباحثين من ذوي الميول السائدة المبررات والدوافع التالية لبرنامج الاصلاح الاقتصادي .(د.سعيد النجار ،1991 ، ص153) .

أ- ان الاقتصاد العالمي مر بتحولات على جانب كبير من الاهمية . وقد مست هذه التحولات واقع الاقتصاد العالمي والعلاقة بين القوى الاقتصادية التي يتكون منها النظام الاقتصادي العالمي . وفيما يتعلق بواقع الاقتصاد العالمي فأن ابرز التطورات فيه هو ارتفاع درجة الاعتماد المتبادل بين اطرافه وارتباط بلدان العالم ببعضها البعض بشبكة واسعة من العلاقات التجارية والمالية والتكنولوجية . (د.احمد دويدار ، 1994 ، ص4) .

وقد صاحب ذلك تقدم تكنولوجي هائل لاسيما في حقول المواصلات والاتصالات والمعلومات . وقد نجم عن ذلك زيادة التنافسية وعالمية الاسواق وسرعة انتقال اثر الصدمات الاقتصادية الخارجية او الازمات المالية النقدية العلمية او الاقليمية . كما حصل في تداعيات الازمة المالية عام 2008 وعلى ذلك لم يعد متاحا اما اي بلد ان يعيش في عزلة عن حركة الاقتصاد العالمي ، وفي نفس الوقت فأن حتمية التعامل والتفاعل مع الاقتصاد العالمي تفرض على جميع البلدان تعزيز قدراتها التنافسية وسرعة التأقلم او التكييف مع المتغيرات المتسارعة في البيئة الاقتصادية الخارجية . فالعالم يتحول من اقتصاديات الحرب الباردة الى اقتصاديات السلم ومن اقتصاد التخطيط المركزي الى اقتصاد السوق . (د.حازم الببلاوي ،1995 ، ص16) .

وان الانتقال إلى اقتصاد السوق لم يعد مجرد صرعة من صرعات الموضة او الرغبة في التغيير وانما تحتمه اعتبارات عملية ونظرية .

الاعتبارات العملية تنبثق عن سيادة اقتصاد السوق على المستوى العالمي بعد سقوط النظم الشيوعية وانتهاء الحرب الباردة اذ لم يعد امام اغلب الدول لا سيما الدول النامية حرية واسعة في اختيار نظم اقتصادية لا تتفق مع الاتجاه الغالب في البيئة الدولية .وقد مثل انبثاق منظمة التجارة العالمية(WTO) تأكيدا لهذا الاتجاه العالمي .

ويذهب المتحمسون للانسجام والتكييف مع هذا الاتجاه من دفاعهم عن وجهة نظرهم الى حد تشبيه حال الدولة النامية التي اخذت بنظام السوق وبرامج الاصلاح ، بحال المواطن الذي ينزل الى مدينة كبيرة فليس امامه اختيار كبير بالنسبة لقواعد المرور وعليه ان يراعي هذه القواعد حتى يضمن السلامة فليس من المعقول او من المصلحة على مواطن عربي مثلا حين ينزل الى شوارع لندن ان يحتج بأنه لا يرى منطقا في السير على اليسار وانه تعود لفترة طويلة على السير على اليمين .

في لندن لا بد من مراعاة القواعد المرورية السائدة وكذلك الحال بالنسبة لقواعد المرور في نيويورك .

إن قواعد المرور في الاقتصاد العالمي الان هي قواعد السوق والقطاع الخاص . (د.حازم الببلاوي ،1995 ، ص22) .

وان التحول الى اقتصاد السوق امرا مطلوبا ، فهناك ما يكفي من الادلة للبرهنة على تفوق اقتصاد السوق على اقتصاد التخطيط المركزي ان كان على مستوى تحقيق الكفاءة الاقتصادية او ضمان العدالة.

ب- إن النظام الاقتصادي السائد في بعض الاقطار العربية ومنها مصر مثلا والعراق ، كانا يرتكزان على التخطيط المركزي وسيطرة القطاع العام ويفتقر الى القدرة التنافسية التي تتطلبها المتغيرات في الاقتصاد العالمي . كما تنقصه الامكانية على التواؤم مع المتغيرات السريعة في البيئة الاقتصادية الخارجية ويعكس

تصور النظام الاقتصادي في الازمة التي تعاني منها هذه الاقتصادات منذ سنوات وتزداد استفحالا مع الزمن وهذه الازمة ذات ابعاد متعددة تتمثل بما يأتي : (د.سعيد النجار،1991،ص105-106)

اولا / تباطؤ معدلات نمو الناتج الاجمالي وانحدارها الى مستويات تقل عن معدلات نمو السكان الامر الذي تسبب في تدهور متوسط الدخل الحقيقي للفرد .

ثانيا / ارتفاع العجز في الموازنة العامة واستمرار ذلك العجز .

ثالثا / تسارع معدلات التضخم .

رابعا- تفاقم الاختلال الخارجي وتنامي عبء المديونية الخارجية .

وعليه فان أزمة اقتصادية مركبة من النوع المشار إليه في أعلاه لا يمكن مواجهتها إلا عبر تبني إستراتيجية فعالة للإصلاح الاقتصادي والتكيف الهيكلي .

5- الخصخصة : المبررات والمزايا .

في مواجهة النقائص والعيوب المسجلة او المؤشرة على شركات القطاع العام فان دعاة وأنصار عملية التحول من القطاع العام الى القطاع الخاص (الخصخصة) يشيرون الى ان هذه العملية من شأنها تحقيق المكاسب والمزايا الآتية : (د. محمود صباح ، 1995، ص 20) .

أ- تؤدي الخصخصة الى إطلاق تراكم رأس المال ، فبيع شركات القطاع العام الى القطاع الخاص سيؤدي الى إعادة توزيع الثروة لصالح الأفراد المستثمرين ، الأمر الذي يؤدي بالنتيجة الى تعزيز قدرة القطاع الخاص على الادخار والاستثمار والإنتاج .

ب - رفع كفاءة التشغيل : على أساس الاعتقاد بان القطاع الخاص أكثر كفاءة من القطاع العام في عملية تخصيص وإدارة الموارد . فإدارة الأعمال في ضوء فلسفة وأسلوب القطاع الخاص تخضع لمبدأ أساس هو المخاطرة والعائد . وانه كلما ارتفعت درجة المخاطرة ارتفع معها العائد المتوقع وان السباق بين المخاطرة والعائد من شأنه ان يفجر طاقات الابتكار والإبداع الكامنة لدى رجال الأعمال فيندفعون للبحث عن كل جديد يحسن أداء ما هو قائم فيتحول الاقتصاد الوطني او القومي تبعا لذلك الى كتلة حركية تنطلق في مسالك النمو والتطور بقوة الدفع الذاتية المرتكزة الى ثلاثي : (المبادرة - المخاطرة - المنافسة)

ج - تحسين الهياكل التمويلية للشركات المحولة الى القطاع الخاص في ضوء زيادة ربحيتها وانخفاض حجم ديونها .

د - زيادة فاعلية الرقابة كل إدارة تلك الشركات التي ستمارس من قبل حملة الأسهم وليس من قبل الأجهزة البيروقراطية الحكومية .

هـ - تقليص الضغط على الموازنة العامة لتمويل الإنفاق على الاستثمارات العامة وتغطية خسائر المشروعات العامة .

و - توسيع قاعدة الملكية الأمر الذي سيؤدي الى ظهور ما يسمى بالرأسمالية الشعبية .

ومع التسليم بأن الدعوة للإصلاح الاقتصادي ومن ضمن ذلك (الخصخصة) لأنها في الأساس تمثل جزءا أساسا من برنامج الإصلاح الاقتصادي ، تمتلك مبررات ودواع داخلية حقيقية . إلا ان ذلك لا ينبغي ارتباطها أيضا بعوامل دفع خارجية على غرار ما حصل بالنسبة لسياسة الانفتاح الاقتصادي لمصر ، بل وبثقل اكبر هذه المرة فالدعوة الى الإصلاح الاقتصادي والتبشير بالتحول الى القطاع الخاص (الخصخصة) تحولت عالميا الى سياسة ابتزاز للدول التي تعارض او تخطط على هذا الاتجاه من قبل الولايات المتحدة الأمريكية وبعض المؤسسات الدولية . وان عنصر الابتزاز يتجلى في إصرار المسؤولين الأمريكيين وصندوق النقد الدولي والبنك الدولي على ان يتم التحول الى القطاع الخاص الأخذ بمبادئ واليات اقتصاد السوق والتوجه الاقتصادي الليبرالي كتحولات لابد منها للموافقة على تقديم المساعدة او منح القروض .

وما دام القطاع الخاص هو العمود الفقري لاقتصاد السوق الذي يتكفل بحصة كبيرة في الإنتاج والاستخدام وله دور رئيسي في تخصيص الموارد وتوجيهها نحو الاستخدامات المختلفة وكذلك في الابتكار والمبادرة وتوسيع الأسواق وتعزيز وتطوير العلاقات الاقتصادية في الداخل والخارج وله ميزانياته الخاصة ومصادر تمويل مختلفة ، فقد كان التحول الى القطاع الخاص هو الآلية الأساسية للتحول الى اقتصاد السوق وكذلك الإستراتيجية الرئيسية لتحفيز إعادة الهيكلية في المشروعات الحكومية والتي يتم تحويلها الى القطاع الخاص . وبموجب ذلك ارتبطت برامج التحول / الإصلاح ارتباطا وثيقا بجهود توسيع قاعدة الملكية لدى الأفراد وزيادة دور القطاع الخاص في النشاط الاقتصادي وزيادة مساهمته النسبية في الإنتاج والاستخدام وبهدف تخفيض الأعباء على الموازنة الحكومية من خلال تقليل دور ونصيب القطاع الخاص، وتستلزم عملية التمويل إعادة تخصيص الموارد وإعادة هيكلية الإطار المؤسسي للمشاريع واعتماد أساليب جديدة في ظل بيئة أعمال مناسبة .

6- عناصر وأساليب التحول الى القطاع الخاص :-

أ- عناصر التحول :-

أولا:- التحررية : وتعني تحرير الاقتصاد وتمثل الخطوة الأولى في سلسلة الجهود المرتبطة بعملية التحول الى أسلوب السوق ، وتمثل رفع القيود الحكومية على التعاملات الداخلية (المحلية) والخارجية ، وتوسيع دور القطاع الخاص في النشاط الاقتصادي ، أي الانفتاح الكامل على الاقتصاد العالمي ، وتتضمن التحررية أيضا مجموعة إجراءات تهدف الى إعطاء دور اكبر لعناصر السوق في تخصيص الوارد وإدارة الأمور بكفاءة والية منسقة ، وفصل الأطر السياسية عن الآلية الاقتصادية . ولابد من الإشارة هنا ، ان التحررية السريعة والشاملة ينجم عنها أثار وإشكالات سلبية متوقعة نتيجة لعملية التحرر الشامل والسريع لاسيما الاختلالات الكلية والآثار الاجتماعية ، ان هذا هو المسار الشامل والسريع ويطلق عليه أحيانا ب(الصدمة) ويعتمد عندما يكون الغيير السياسي سريعاً وشاملاً وجوهرياً ، والاقتصاد لا يعاني من اختلالات كبيرة على المستويين الجزئي والكلي (هشام الياس ، 2004، ص51) وعادة يتم اللجوء الى المسار التدريجي في التحول بتبني إصلاحات جزئية وعلى مراحل .

ثانياً :- تثبيت الاقتصاد الكلي : ويتم ذلك من خلال استخدام السياسات المالية والنقدية لاحتواء الاختلالات الاقتصادية الداخلية والخارجية . فيما يتعلق بالسيطرة على العرض النقدي والعجز في الميزانية وفي الحساب الجاري ومحاولة تخفيض حدة التضخم والسيطرة عليه لتحفيز النمو الاقتصادي .

ثالثاً :- تحويل ملكية المشروعات الحكومية الى القطاع الخاص (الخصخصة) .وإعادة هيكلية المشاريع القادرة على الاستمرار وتفكيك الاحتكارات العامة الكبيرة وإلغاء الدعم والتوظيف الحكومي .

رابعاً :- قطاع مالي جديد متطور على غرار تلك السائدة في اقتصاديات السوق ، وأسواق مالية قادرة على تعبئة المدخرات وتوجيهها نحو الاستثمارات المنتجة .

خامساً :- نظم ضريبية جديدة أكثر كفاءة وشفافية وموضوعية مكوناتها مع مراعاة وتعديل الإنفاق العام .

سادساً :- إطار قانوني – مؤسسي يعزز معاملات السوق وبيئة المنافسة ويحمي حقوق الملكية الخاصة .

سابعاً :- إعادة تحديد دور الدولة الاقتصادي وفقاً لأسلوب السوق .

ثامناً :- إعادة تشكيل الخدمات الاجتماعية وشبكات الأمان الاجتماعي وفقاً لآلية السوق .

ب – أساليب التحول :-

هناك العديد من الدراسات والتجارب التي تناولت الأساليب المختلفة للتحول الى القطاع الخاص ، وعلى الرغم من حالة التمايز او الاختلاف الجزئي بينها الى أنها عموماً تشير الى أشكال عملية التحويل ينجم عنها درجات مختلفة من الأداء وبحسب الظروف والإمكانيات المحلية لكل بلد او دولة ، ونظراً للاختلاف في الأهداف التي تريدها كل دولة من عملية التحويل ، فهي عملية معقدة وشائكة وهي تخضع على الدوام للتفاعلات والتفضيلات الاقتصادية ومقايضات بين الأهداف المختلفة وترتيب أولوياتها .

لقد كانت هناك أنماط عديدة مطروحة لانجاز عمليات تحويل الملكية في الاقتصادات المتحولة وتستخدم كل منها تراكيب معينة من الأساليب الآتية : (nemat shafik,1997,pp.22-25)

*- توزيع مستندات قيد مجاناً ثم استبدالها باسم او حصص رأس المال ً .

*- توزيع أسهم او حصص رأس المال مجاناً (بطريقة مباشرة او من خلال وسطاء) .

*- تحويل المشروعات الحكومية الى شركات ثم إصدار أسهم او حصص رأس المال تباع او توزع مجاناً .

*- تصفية المشروعات وبيع أصولها .

*- بيع الممتلكات .

*- إعادة الأملاك الى أصحابها الأصليين .

وفي مجال الممارسة فقد تبنت الاقتصادات المتحولة لمجموعة الدول المستقلة عن الاتحاد السوفيتي او دول أوربا الشرقية مجموعة واسعة من التوليفات او التقنيات الخاصة بعملية التحويل الى الملكية الخاصة . وقد تتضمن تقرير البنك الدولي لعام 1996 ملخصاً للأساليب المتنوعة لعمليات التحول الى القطاع الخاص في بعض البلدان ؟

وحتى نهاية عام 1995 ، والجدول رقم (1) يوضح لنا هذه الأساليب وتوزيعاتها بين الدول من حيث العدد لهذه المشروعات المنقولة الى القطاع الخاص ونسبتها الى مجموع المشروعات المملوكة سابقاً وقيمتها كنسبة من إجمالي المشروعات الحكومية السابقة .

جدول رقم (1)

أساليب تحويل المشروعات الحكومية (المتوسطة والكبيرة) الى القطاع الخاص حتى نهاية عام 1995 (نسبة من الإجمالي)

البلد	البيع لملاك خارجين	ملكية العمال – الإدارة	الخصخصة بالمستندات ذات الدخول المتساوية	إعادة الملكية	أساليب أخرى	لا تزال مملوكة للحكومة
استونيا						
العدد	64	30	0	0	2	4
القيمة	60	12	3	10	0	15
بولندا						
العدد	3	14	6	0	23	54
القيمة						
التشيك						
العدد	32	0	22	9	28	10
القيمة	5	0	50	2	3	40
روسيا						
العدد	0	50	11	0	0	34
القيمة						
ليتوانيا						
العدد	12	5	70	0	0	25
القيمة	12	5	60	0	0	35
هنغاريا						
العدد	38	7	0	0	33	22
القيمة	40	2	0	4	12	42

المصدر .. الأمم المتحدة : استخدام نظام الحسابات القومية في الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية ، نيويورك ، 1997 ، ص 124 .

7- الإطار العام للتحول الاقتصادي والتكييف في الاقتصاد العراقي .

مثلما هو معلوم فان كل فكرة اقتصادية لا بد وان تحمل فلسفة اجتماعية وبالتالي أيديولوجية معينة . لذلك فأن النظريات الاقتصادية المختلفة تشير إلى أن البعد الفلسفي – الأيديولوجي كان ولما يزل جوهريا فيها ، كما انه يشكل مصدرا عزيرا لاختلافات واسعة وعميقة بين المفكرين على اختلاف مواقعهم . (د.باسل البستاني ،1986،ص40) .

ولوقت غير بعيد انتهى العالم الى شكلين او نوعين من الأنظمة الاقتصادية ، بعد ان مّر العالم في تأريخه الطويل بأنواع مختلفة من الأنظمة الاقتصادية .

ان هذين النظامين متناقضين في المبادئ والأهداف والية التطبيق والتجربة .

الأول : النظام الاقتصادي الاشتراكي : (التخطيط المركزي) .

ثانيا : النظام الاقتصادي الرأسمالي : (نظام والية السوق) .

ولكل من هذين النظامين سماته وخصائصه ، وبين هذين النظامين تنتشر تجارب عديدة مختلفة .

وفي خضم تسارع الأحداث والوقائع والتسارع في المتغيرات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية لا سيما في نهاية عقد الثمانينات وبداية عقد التسعينات وانهيار تجربة البناء الاشتراكي في الاتحاد السوفيتي لأسباب وعوامل عديدة (خارجة عن هدف هذا البحث) . وحالة التجديد والتطور في الفكر الاقتصادي الرأسمالي . (الرأسمالية تجدد نفسها) .

(د.فؤاد مرسي ، 1990،ص32) .

حصل تحول جذري وكبير نحو تبني سياسات التحرير والانفتاح على الاقتصاد العالمي وعولمة رأس المال والإنتاج والتكنولوجيا العالمية العملاقة . في تقرير النظم والعلاقات الاقتصادية الدولية وغيرها الأمر الذي جعل

العالم يدور في فلك النظام الرأسمالي ، والذي يمثل منظومة الدول الرأسمالية الصناعية المتقدمة ومؤسساتها وشركاتها . أي ان الذي يسود اليوم هو نظام دول تابعة له مع منظومة دول نامية عديدة .
وفي ظل هذا الوضع المعقد والحركة السريعة سنحاول مراجعة ومتابعة حالة العراق في مسار تحوله واليته ولماذا هذا الاختيار وكيف سينفذ برامجه . ومثلما هو معلوم كان الاقتصاد العراقي قائم وسائر وفق منهج (شمولي ، شبه اشتراكي ، مختلط) وفي الواقع الفعلي فقد تداخلت هذه المفاهيم والرؤى بطريقة متداخلة اذ لا توجد حدود فاصلة قاطعة يمكن ان تحدد وتؤطر بشكل واضح المعالم الرئيسية الخاصة بالمنهج الاشتراكي الواضح كبناء فكري او منهج تطبيقي بالمعنى الخاص لهذا التوجه ، واليوم تبنى العراق نظام السوق بصورة سريعة بطريقة مفروضة عليه من الخارج بسبب الأحداث السياسية السريعة وهو خيار لم يهيأ له مسبقا لأسباب مختلفة . وإنما برز من بين تراكمات التغيير السياسي وحالة الضعف والاضطراب التي يعيشها العراق .
ويمكن القول ان النموذج المقترح لمستقبل الاقتصاد العراقي الذي تمت المباشرة به فعلا ، هو نموذج (جاهز) اقترحته وطورته الدول المتقدمة وخبرائها ومؤسساتها الدولية . ومضمون هذا النموذج (خلطة) من مجموعة أفكار غربية تم صياغتها في ضوء تجارب سابقة لدول متقدمة ونامية ، وخلاصة هذه الأفكار تتمثل بتبني إصلاحات هيكلية وتثبيت الاقتصاد الكلي .....والتي ستمهد لبيئة ملائمة لإطلاق قوى السوق في الاقتصاد ، وتحجيم تدخل الدولة ، والانفتاح على الاقتصاد العالمي ، وبموجب برامج التحول وتغيير البرامج والقواعد الأساسية للنظام السائد وتحرير الأسعار والتجارة والاستثمار . أي تستلزم عمليات هدم وتفكيك وإعادة توجيه وتخصيص ، وعمليات هدم وبناء . (هشام ياس .2004، ص34-44) .
ان عناصر عملية التحول الاقتصادي (التحررية الاقتصادية ، تثبيت الاقتصاد الكلي ، خصخصة الملكيات الحكومية ، بناء جديد لنظام المالية العام ، بناء جديد للنظام النقدي والمصرفي ، إطار قانوني – مؤسسي – إجرائي جديد ، دور جديد للدولة ، مفهوم وآلية جديدة للخدمات الاجتماعية)
وبالطبع تتداخل هذه المحاور فيما بينها ولا يمكن البدء بإحداها دون الأخرى أي أنها تشكيلة مترابطة بمجموعها تهيئ الظروف لإقامة بيئة اقتصاد سوق ناشئ مع الأخذ بنظر الاعتبار التوقيتات والأولويات والسرعة لمثل هذه الأمور . ان وضع وظروف العراق الغارق بالاختلالات الكلية وعدم الاستقرار السياسي والأمني والاجتماعي وضعف الخبرة والتجربة وضغوط داخلية وخارجية كبيرة كل ذلك يوضح ويعطي دلالة مباشرة ان جدول الأعمال مثقل بالأهداف والبرامج والتدابير وجميعها كثيفة وملحة وعاجلة ، وبما ان الخيار المطروح هو خيار مفروضا" وممولا" من اطراف خارجية لها تأثير في القرارات السياسية والاقتصادية . (البنك الدولي ،1996 ،ص26) .

8- الاليات الرئيسية للاصلاح والتحول الاقتصادي في اطار سياسات الاقتصاد الكلي .

أ- استقرار الاقتصاد الكلي .

لقد ورث الاقتصاد العراقي تركة ثقيلة جدا تداخلت بها الاختلالات الداخلية مع الخارجية يغذي بعضها البعض دافعه الاقتصاد الى المزيد من النشوة والتعقيد ، حتى يمكننا وصف الاقتصاد العراقي بالوضع (الكارثي) .
وبموجب ذلك فأن الاجراءات تفجر معدلات التضخم النقدي ، وكبح تدهور الناتج المحلي الاجمالي ومعالجة قلة المعروض السلعي ، الانتاج المحلي . وهذه الامور تتطلب دور فاعل وخطوات عملية مبذولة في ((تثبيت الاقتصاد الكلي)) كخطوة اولى ينبغي ان تقوم الدولة . ثم تبدأ مرحلة تبني حزمة من سياسات الاصلاح الاقتصادي والهيكلي بموجب برنامج وألية التحول الى اقتصاد السوق وهذه جميعها عملية ليست بالسهلة والهينة وستحتاج الى جهود كبيرة وفترة زمنية مناسبة . وبسبب ذلك يتزامن مع هذه الاجراءات المشروع بعملية التحررية الاقتصادية من اجل اعادة تخصيص الموارد ودخول استثمارات اجنبية واسعة . وبالتأكيد سيكون لاجراءات التحررية اثار مباشرة وغير مباشرة على الاقتصاد والمجتمع كذلك يستلزم الامر المعالجة المالية والنقدية المرتبطة بالعجز الكبير للموازنة الحكومية وفق سياسات مالية منضبطة وتعزيز التمويل الحكومي واعادة النظر في عمليات التحول والتثبيت الاقتصادي . واعتماد سياسات جذرية فعالة للنظم النقدية الملائمة .
ويلعب الاستقرار السياسي والاقتصادي الدور الفعال في تحويل النمو الاقتصادي وتدعيم الاطر المؤسسية والقانونية المناسبة . وهذه الاجراءات التحريرية ربما تستلزم فترة بحدود سنتين او ثلاث سنوات ليبدأ النمو الاقتصادي مساره التصاعدي .
وكذلك لا بد ان تأخذ الدولة دورا في الرقابة والمساءلة والشفافية ، واخضاع عمليات المالية العامة لها بأستمرار واقامة نظم ضريبية تستند الى اسس اقتصادية تنسجم مع النوجيهات الجديدة للسياسة الاقتصادية والاهداف المتوخاة من ذلك عبر المسار الزمني والقابلة للمعالجة والتحديث ووضع الية مناسبة وخطة تنفيذية وتوفير المستلزمات اللازمة لذلك ، واعطاء دور فاعل للقطاع الخاص وتصحيح هيكل الانفاق وادارية بكفاءة .

ب- الملكية الخاصة والملكية العامة :

يتصف الاقتصاد العراقي بوجود تركيبة او خارطة معقدة لنمط توزيع الملكية ومكوناتها ، وتتميز هذه الملكية بخاصيتين هما :-

الاولى : تتميز الملكية في الاقتصاد العراقي بالتوزيع الكافي وغير الواضح بين القطاعين العام والخاص وكذلك ليس لهذه الملكية خصائص محددة او مثلما هو معلوم فأن الدولة هي الهيمنة وهي المحرك لنمو نشاط القطاع الخاص ودورها كبير جدا في النشاط الاقتصادي في مختلف القطاعات والانشطة وبسبب الظروف المعقدة والواسعة طيلة المدة الماضية انشطة القطاع العام عبئا" كبيرا" على الدولة والنشاط الاقتصادي وعلى الموازنة الحكومية في كل المعايير .

الثانية : تتوزع الملكية في العراق بين عدة عناصر متداخلة بدرجة يصعب فرزها بشكل دقيق . سواء بين الدولة ومؤسساتها او المجتمع ولمختلف المجالات .

في ظل هذا الوضع ، التسائل كيف يتم التعامل معها في الجانب الاقتصادي على الاقل .

ان عملية التحول الى اقتصاد السوق ترتبط بعملية الاصلاح وتوسيع قاعدة الملكية لدى الافراد والجماعات لزيادة دورها وفاعليتها في الاقتصاد ، ذلك يتطلب بيئة اعمال ملائمة واطار مؤسسي – قانوني يحمي الملكية ويسمح بحرية حركة الوحدات في النشاط الاقتصادي .

ج- الموقف من القطاع النفطي :

يشكل القطاع النفطي في الاقتصاد العراقي المورد الرئيسي والعمود الفقري فيه ، فهو مصدر التمويل بنسبة عالية جدا تتجاوز (95%) ، ولكن وضع السياسات الداخلية والسوق النفطية العالمية انعكست بأثار سلبية على هذا القطاع وبالتالي على العوائد المترتبة عنه . فألحقت ضررا فادحا بالاقتصاد العراقي طيلة العقود الماضية . لذا فالأمر يستوجب معالجة خاصة وحذر وعد التسرع في (خصخصة) هذا القطاع وفق الطرق التقليدية لعملية الخصخصة السائدة وانما يبقى حالة استثنائية بين الدولة نظرا لظرف العراق الصعب والتوجيهات الجديدة في الاقتصاد على ان تقدم الوسائل والاجراءات والامكانيات التي من شأنها تطوير واقع هذا القطاع الحيوي وفي كل المجالات لأنها قد اهملت او انقطعت او بحاجة الى التجديد والتطوير .

د- العلاقات الاقتصادية الدولية :

انعكست ظروف وسياسات العراق السابقة الى دهور او قطع العلاقات الاقتصادية الدولية والظروف الجديدة وتطورات البيئة الاقتصادية الدولية تستلزم اعادة النظر واعتماد استراتيجية انفتاح واسعة ومدروسة تركز فيها على العلاقات التجارية وجذب الاستثمارات الاجنبية المباشرة والاستفادة من فرص التمويل الدولي وترتيب ومعالجة وضع الديون الخارجية . وذلك يستلزم تحديد ملامح السياسة الاقتصادية العامة للدولة وبضمنها العلاقات الاقتصادية الدولية مع توفير المستلومات والاجراءات التي تسهل عملية التنفيذ بدون معرقلات او قيود .

9- قراءة لبعض الظواهر والسمات للاقتصاد العراقي للمدة (1970 – 2008)

منذ بدية عقد السبعينات من القرن العشرين ، كان المنهج الاقتصادي المعتمد في ادارة السياسة الاقتصادية هو منهج التخطيط المركزي ، اي ان الاقتصاد يدار بجانبه الكلي بشكل مركزي ، ومع وجود الموارد والثروات والسوق والقطاع الخاص خلال تلك الحقبة ، الا ان الياتها كانت غير مكتملة ، وطغت السياسة المالية الحكومية والاستثمار العام على جهود التنمية للعقود الثلاث الماضية ، وكان هنالك قبول واسع بأن العراق يجب ان ينتهج السياسات المؤدية الى تقليل اعتماد البلاد على قطاع النفط .

وفي الحقيقة اذا كان ذلك هو الهدف الرئيس لاستراتيجية التنمية في العراق ، الا ان حصاد التجربة للفترة الطويلة الماضية كان سلبيا وحصادا مرا ، وفي الواقع ان مثل هذا الهدف يمكن تحقيقه من خلال الانتفاع الكامل والعقلاني للايرادات النفطية في توسيع الطاقات الانتاجية لمختلف القطاعات الاقتصادية والسائدة لها بعد اعادة تأهيلها وتطويرها .

وفيما يتعلق بموضوع الاصلاح والخصخصة فقد اتبع العراق ومنذ عام 1987 سياسة تحويل ممتلكات القطاع العام الى القطاع الخاص (الخصخصة) ، على ان هذا السياسة كبيرا اذ يشكل انتاج هذا القطاع حوالي 7% من مجموع الناتج المحلي (عدا النفط) ومساهمة القطاع الاشتراكي في القيمة المضافة للقطاع الزراعي حوالي 53% وفي الصناعة التحويلية 78% وحسب مؤشرات عام 1998 .

وقد لجأت الحكومة الى الخصخصة بهدف الاستفادة من امكانيات القطاع الخاص في رفع انتاجية هذه المشاريع وتحسين اوضاعها المالية وتوسيع انتاجها كما ونوعا .

بما يتلائم مع طلب الجمهور والطلب المحلي . وقد تركزت عملية الخصخصة في القطاع الزراعي وفي القطاع الصناعي كانت بنسب محددة وكان هناك العديد من العوامل التي تحد من سرعة ونجاح الخصخصة في العراق .
وقبل ان نتطرق الى وضع الاقتصاد العراقي وما الى اليه بعد سقوط النظام السابق واحتلال العراق ، لا بد ان نسلط الضوء ونعطي ايجازا مركزا لبعض اهم الظواهر والسمات التي مرت على الاقتصاد العراقي خلال الفترة الماضية .
واستمرت وتفاقم ذلك في ظل العدوان والاحتلال ومن بين اهمها الاتي :-

- تراجع مستويات الناتج المحلي بسبب اختلال هيكلية القطاعات الاقتصادية .
- تسارع معدلات البطالة وتفاقمها بعد العدوان والاحتلال واسبابها كثيرة جدا .
- تراجع الاطر القانونية للسياسات المالية والنقدية بسبب الطبيعة الاستبدادية للنظام السابق وتعطيل النظريات والادوات الاقتصادية وتغليب الاعتبارات السياسية .
- ارتفاع الانفاق الحكومي بشكل كبير جدا والمحول عن طريق الاصرار النقدي بالعجز ، والذي ادى الى زيادة معدلات التضخيم بنسب ملكية او جامحة ، (الانفاق الحربي مثلا كان يسود بحدود (40-60%) من حجم الانفاق الحكومي ، جراء الحروب المستمرة) .
- تراجع وتدهور معدلات انتاج وتصدير النفط العراقي والتي انعكست سلبيا على تناقص ايرادات القطر .
- هيمنة القطاع الحكومي (العام) على النشاط الاقتصادي ومركزية التخطيط والتصرف مع ضعف ومحدودية كفاءة ودور هذا القطاع عموما وهامشية دور ومساهمة القطاع الخاص .
- تفشي الفساد الاداري والاقتصادي بكل ما ينعكس عنه من اثار مدمرة للاقتصاد والحياة
- تراجع دور ومساهمة القطاع الزراعي في الناتج المحلي .
- الحروب الطويلة والعددية مع دول الجوار والتي استنزفت الكثير من المال والافراد والتضحيات الكبيرة جدا انعكست بأثارها السلبية الخطرة على الاقتصاد والتطور .
- ارتفاع مؤشرات التلوث البيئي بشكل كبير جدا في العراق وفي مجالات عديدة والتي تفاقمت كثيرا في ظل العدوان والاحتلال ولما تزل حتى باتت تشكل كارثة كبيرة جدا .
- انحراف العراق بمديونية كبيرة وتعويضات هائلة ، اثقلت كاهل الاقتصاد العراقي وانعكست بالضرر الكبير على الاجيال الحالية واللاحقة .
- تدهور مؤشرات اداء التجارة الخارجية والداخلية ، لا سيما في ظل الحصار الاقتصادي الشامل على العراق .

10- <u>نحو استراتيجية للتنمية الاقتصادية في العراق . اراء وتصورات .</u>

مثلما بات واضحا للجميع ان وضع العراق لا يزال ساخنا ومعقدا في كل الصعد والمجالات ، ففي الوقت الذي جرى فيه التخلي الكامل عن منهج وأليات التخطيط المركزي التي كانت سائدة في ظل النظام السابق والتحول الى اليات السوق (اقتصاد السوق) فأن الاضطرابات السياسية والاقتصادية والاجتماعية ، وتركة ثقيلة من الاختلالات الهيكلية الداخلية والخارجية الموروثة ، ومحاولات بناء نظام جديد للدولة وغيرها ، يفرض على الدولة والحكومات المؤقتة منها او تلك القادمة لاحقا تحديات مشتركة جسام ، بشأن تصميم هياكل البناء الاقتصادي والاجتماعي الجديد ، وقبلها ينبغي في مجالات صعبة جدا وللغاية لاعادة ترتيب نظمها المضطربة وعلى جبهة واسعة من الاجراءات في اطار جهود تهيئة البيئة اللازمة والملائمة والتثبيت الاقتصادي والاصلاح الهيكلي ، من اجل رسم معالم الاقتصاد العراقي الجديد ، واستعادة النشاط والنمو والانفصال التام عن التخطيط المركزي ولبناء نظم علاقات جديدة مشابهة لتلك السائدة في اقتصادات السوق ، اي خلق مفهوم جديد للتنمية الجديدة الشاملة في هذا الاقتصاد المتحول ، ولهدف طويل الامد يتمثل في اقامة نظام اقتصادي حديث يستند الى مبادئ (اقتصاد السوق) وقادر على تحقيق معدلات نمو اقتصادي مستقرة ومتواصلة ، ورفع مستويات معيشية افراد المجتمع العراقي وتعويضه عن الحرمان و الضنك للفترة السابقة ، انطلاقا واعتمادا على موارد وخيرات العراق الواسعة والغنية والمهمة . ويتوقف ذلك وبشكل اساسي على القدرة وعلىكيفية تخصيص الموارد واستثمارها بشكل كفؤ وامثل مع تصميم ناجز للسياسات الاقتصادية وتهيئة رؤوس الاموال اللازمة للتعامل مع الاستثمار الاجنبي بطريقة فعالة وايجابية وتنشيط دورة التجارة الخارجية بطريقة ديناميكية فاعلة لانها في الحقيقة تمثل ماكنة النمو والتحول الاقتصادي في العراق في ظل ظروفه الصعبة والاستثنائية ، ويمكننا القول وبأطمئنان ان حالة الاصلاح والتحول الاقتصادي في العراق تبدو فريدة من نوعها ضمن تجارب الاقتصادات المتحولة ، ونظرا لما اصاب العراق من دمار وتخريب وتهريب واختلال واحتلال وتفريق وتطويق على مستوى الاقتصاد الكلي والقطاعات والبشر ، مما

يستلوم جهد مركب ومضاعف واستثنائي ايضا ، لا يحسد عليه اطلاقا . ان الاقتصاد العراقي يمر بتحولات جذرية نحو اقتصاد السوق (الاقتصاد الحر) وان التحولات الاقتصادية التي تجري فيه تتم في ظل ظروف سياسية وامنية معقدة ومتردية جدا بحيث يصعب التحكم بالاليات والاجراءات الاقتصادية القديمة والجديدة ، كما يصعب احلال اليات السوق محلها بشكل سريع وفوري ، الامر الذي يربك الحياة الاقتصادية ويشلها احيانا كثيرة . وكانت اليات عمل القطاع العام القسرية تنجز وظائفها الاقتصادية بفعل قوة مؤسسات الدولة . وفي المقابل فأن غياب سلطة تمثل الارادة الوطنية جعل من غير الممكن تطبيق تلك الاليات او خصخصة القطاع العام الى القطاع الخاص ، للتخلص من تردي كفاءة ادائه الاقتصادي ، وقد شهدت المرحلة الانتقالية الراهنة وستشهد المزيد من تردي هذه الكفاءة وهي تنعكس بدورها على الاوضاع الامنية والسياسية .

منذ سقوط النظام السابق كان التحرير الاقتصادي والسياسة النفطية في العراق قد حضيت بأهتمام المصالح الاجنبية وبأهمية استثنائية بدليل ان القطاع النفطي ومقر وزارة النفط لم تتعرض للتدمير والقصف ، وانما تمت حمايتها من قبل المحتلين للعراق لغاية الساعة ، فاذا كان صحيحا العراق بحاجة ماسة لسياسات اقتصادية جديدة وعليه تنفيذ اصلاحات هيكلية جذرية لتخفيف الاعتماد على هيمنة الدولة ومشاريع القطاع العام لصالح القطاع الخاص ، فان الاصح في ذلك ان استخدام معيار الكفاءة واستعمال الادوات الغنية المتقدمة فقط يجب ان لا يسوغ هذه السياسات والاصلاحات ، فالعلاقات المترابطة لعوامل السوق الناقصة والسائدة في النسيج الاجتماعي والسياسي والبيئي للمجتمع في العراق هي التي يجب ان تؤخذ بالحسبان في السياسات الاقتصادية المستهدفة ، وعلى نحو خاص يجب على سلطة التحالف المحتلة والحكومة المؤقتة والقادمة ومتخذي القرارات في العراق ان لا تهتم فقط في اعادة تأهيل البيئة الاساسية ، فليس كافيا مثلا التسبب عندما يطرح موضوع اعادة هيكلة الصناعة النفطية لاجل زيادة كفاءتها من خلال الاستثمار الاجنبي على فرضية فشل ادارة الدولة وعدم قدرتها على زيادة الانتاج وتحسينه وبالتالي تصبح المسألة ليست هي التحرير الاقتصادي بل المسألة هي تغيير ملكية الممتلكات العراقية العامة في الصناعة النفطية ، وهذا خطأ ستراتيجي فادح نأمل ان لا ينزلق من يرسم السياسة الاقتصادية اليه حاليا . وبعد هذا الايجاز نحاول ان نعطي تصورنا الخاص فيما يتعلق باهداف واولويات ستراتيجيةالتنمية المستدامة للعراق في ظل ظروفه العصيبة جدا وان المهم فيها هو تحديد الاسبقيات الملحة والعاجلة بين هذه السياسات انيا ، وبعضها سيتم تنفيذه على نحو متعاقب ، ويمكن بصورة اولية ان تشير الى ما تصمنه حديث وزير التخطيط والتعاون الانمائي الدكتور مهدي الحافظ والذي تضمن بعض الاهداف لستراتيجية التنمية الاقتصادية في العراق .

- اعادة هيكلة الاقتصاد العراقي لاصلاح قطاعات الاقتصاد معالجة القضايا المتضمنة اعادة بناء الخدمات الاساسية والتحول نحو اقتصاد السوق .
- معالجة مشكلة البطالة والعمالة ووضع الحلول الجادة لها وتوفير فرص العمل للعاطلين من خلال البرامج المشتركة مع الوزارات .
- اجراء الاصلاحات الاقتصادية بما يفرض خلق اطر عمل متقدمة في المجالات المالية والنقدية والمصرفية .
- تشجيع الاستثمار الاجنبي المباشر وغير المباشر في الاقتصاد العراقي .
- اصلاح القطاع العام والتوجه نحو الخصخصة للشركات العامة .
- ربط الاقتصاد العراقي مع الاقتصاد العالمي وتحرير التجارة الخارجية والاسعار .
- ادارة اسعار الصرف للنقد الاجنبي بما يحافظ على استقرارها .

اما تصورنا الخاص وبصورته الاولية يمكن ان نرشح او نفترض الاتي :-

اولا // ينبغي اولا وقبل كل شئ تهيئة وخلق البيئة الملائمة والاستقرار السياسي والامني والاقتصادي ، فهي الشرط الضروري والكافي لأمكانية تحقيق الاصلاح والتحول والنمو الاقتصادي . وفق الاهداف المطلوبة فالأمان والأمن والتنمية ركنان اساسيان في التطور والتقدم وفي حالة العراق تمثل الخطوة الاولى والملحة الواجب تحقيقها .

ثانيا // السياسات الاقتصادية والمالية والنفطية الكلية التي تستهدف التحكم في التضخم من خلال تقليص العجز في الميزانية الحكومية وعجز ميزان المدفوعات .

ثالثا // برنامج الاستثمار العام بهدف تمويل المشاريع لاعادة تأهيل واقامة البنية التحتية الاساسية الاقتصادية والاجتماعية والبيئية فهي ايضا من مستلزمات ودعامات نجاح الاصلاحات والتحول الاقتصادي .

لهذا فان نجاح السياسات الاقتصادية في المدى المنظور وفي المستقبل اي ستراتيجية التنمية الشاملة والمستدامة يعتمد ليس فقط على السياسات الاقتصادية الكلية الهادفة للاستقرار والتحرير ولكن الاكثر اهمية يعتمد على تنفيذ

برنامج كبير للاستثمارات العامة . ومن هنا نلحظ ان البعض يحبذ او يفضل مصالح الشركات النفطية الاجنبية كشكل من اشكال الخصخصة للصناعة النفطية في العراق ، الا ان ذلك في تقديرنا يفتقد للتقدير الواقعي لديناميكية الاقتصاد السياسي العراقي السائد ، ذلك لان السياسة النفطية واعادة تأهيل البيئة الاساسية للنفط الخام يجب ان لا ينظر اليها كسياسة مستقلة يحفزها النقص في المالية العامة ولا يجب اعتبارها مسألة دراسات جدوى لمشروع عام او تحليل الكلفة – المنافع على مستوى مشروع حيث الاعتبارات التجارية والمالية او المتطلبات الفنية هي المعايير التي يجب استخدامها في الوقت الحاضر . ربما يبرر الصناعة النفطية والقطاع النفطي ، كما ان غياب المؤسسات الدستورية والارادة السياسية العراقية الان . لا يسوغ توزيع الايرادات النفطية خارج نطاق برنامج الاستثمار العام في البيئة الاساسية والميزانية الحكومية السنوية . لانه ربما يساء استخدامها كقوة سياسية لتحقيق اهداف ومصالح معينة واغراض اجتماعية خاصة ، او يستأثر بها حزب ما بما يخدم اهدافه ومصالحه وانما تكون لتمويل مشاريع البنية الاساسية حصرا .

11- الاستنتاجات الختامية:-

أ – إن مفهوم الإصلاح الاقتصادي هو أكثر شمولية من التصحيح الاقتصادي ، فهو مجموعة سياسات تعبر بإجراءات وتدابير متكاملة لمعالجة بنيوية للاقتصاد في إطار الهيكل الدستوري نفسه ، ويحافظ على ماهو جوهري في النظام السياسي ، وغالبا ما تعرضت التيارات الإصلاحية إلى مقاومة ومعارضة التقليديين ولكن الاختيار الحقيقي والحاسم للإصلاح والتحول يظل قائما في قدرة الحكومات على تلبية التطلعات الحقيقية لشعوبها .

ب – إن عملية التحول الاقتصادي إلى القطاع الخاص في مثل ظروف بعض الاقتصاديات المتحولة كانت تتجاوز مسألة التوازن الجديد ، بل تمتد إلى بناء أدوات جديدة وتوزيعها بين العناصر الاقتصادية المختلفة ، ولذلك فقد واجهت خيارات واسعة اشتملت على جانبين رئيسين :

الأول: يدخل في إطار الانضباط المالي وإعادة الهيكلة.

والثاني: تأسيس إطار قانوني - مؤسسي لتنظيم إطار عمل المؤسسات وبقائها وبيئة السوق الجديدة.

ج- ليس هناك نموذج موحد للعلاقات بصيغة اللامركزية المالية بين المركز والأقاليم والمحافظات والقطاعات ، كما لاتوجد تجربة محددة تصلح لعموم الاقتصادات المتحولة في مجال تخصيص الإيرادات والنفقات بين المستويات المختلفة ضمن الدولة ، بل ينبغي الاستمرار من خلال إنشاء نظم واضحة ومستقرة وشفافة تقوم على التكافؤ في المعاملة وتراعي الخصوصيات .

د – التفاعل بين السياسة والاقتصاد كان عاملاً أساسيا وحاسماً في رسم ملامح عملية الإصلاح والتحول الاقتصادي واستمرارها ، فالشعوب هي القضية الرئيسية لموضوع التحول التي كانت مذهولة من شدة التغيرات وسرعتها ، وفي الوقت نفسه كانت تواقة للمشاركة في الأحداث والعمليات التي تشكل حياتها الجديدة وتوقع حياة الرخاء والديمقراطية والمجتمع المدني ، وظاهرياً الصراع بين الدولة والسوق كان محسوماً للثاني ، ولكن ليس من الناحية العملية ، السوق والناس معاً كانت بحاجة إلى الدولة شركاً ومحفزاً وميسراً لعملية التحول ولاسيما في السنوات الأولى من العملية فنفاذ الصبر من النظام القديم كان يحمل في طياته فرصاً وطموحات كثيرة وكذلك مخاطر وتحديات عديدة .

ه – إن الخصخصة هي احد أوجه الإصلاح الاقتصادي التي قصد بها تحقيق الفعالية الاقتصادية في إطار اشمل للتغيير الجذري لقواعد الإدارة الاقتصادية وسياسات التنمية فيما عرف بالتكييف الهيكلي كعنوان للانتقال إلى اقتصاد السوق ، إن التكلفة الإنسانية لإجراءات التكييف والإصلاح الراهن لايمكن قبولها من وجهة النظر الإنسانية والاقتصادية معاً ، لان وجهتي النظر هاتين متكاملتين وليستا متعارضتين ، فالصحة والتغذية والمشاركة الشعبية هي أمور ضرورية للنمو الاقتصادي ، ونحن لانريد أن نضع الفعالية الاقتصادية كخصم للدالة الاجتماعية أو كنقيضين ينفي احدهما الآخر ، لذا يجب أن تؤخذ بعين الاعتبار ضمن التوجه الذي يرسمه السياسيون والمختصون في الشأن الاقتصادي على قاعدة الفعالية .

و – مع تفكيك نظام التخطيط المركزي واجهت الاقتصادات المتحولة هذه مهمة صعبة تتمثل بإعادة تشكيل الدور الو ضيفي للدولة وميزانياتها واحتواء التحديات البارزة خلال هذه المدة ، وكان الهدف الرئيس للسياسة الاقتصادية هو تحقيق الاستقرار الاقتصادي وتغيير دور الدولة بحيث يدعم الأنظمة الاقتصادية المعتمدة على السوق ومواجهة قضايا المرونة والتكييف بأجراء التغيرات الاجتماعية ، أي يتعين على الحكومة أن تحدد ما ينبغي إبقاؤه حكوميا

وما يصبح " خاصاً " وتحديد المهام قصيرة الأجل ، وإعادة هيكلة وتقليص الإنفاق العام ليتلائم مع تدهور الإيرادات ، وإعادة هيكلة نظام الضرائب .

ز - إن المهمة الأساسية لصناعة السياسة الاقتصادية في الاقتصادات المتحولة هو بناء وتصميم ستراتيجية اقتصادية متكاملة وقطاع مالي قادر على احتواء تركة التخطيط المركزي واستبدال مؤسساته وآلياته وأهدافه بأخرى تلائم التوجه الجديد ، وتصميم وتنظيم جديد للمصرف المركزي وإعادة هيكلة ورسملة للمصارف الحكومية والخاصة وإقامة أسواق مالية ونقدية تعزز عمليات السوق ، وإطار مؤسسي وقانوني .

ح – يجب أن نضع في الاعتبار انه ليس هناك مسوغ اقتصادي وليس هناك قبول سياسي للنصيحة بخصخصة الصناعة النفطية في العراق بسرعة وفي الوقت الحاضر وإنما في مراحل لاحقة، وهذا ما نود التأكيد عليه.

ط - مع تسارع وتيرة العولمة ونمو التجارة الدولية بمعدلات أسرع من نمو الإنتاج العالمي ، وتحرير واسع للأسواق المالية وتنامي مستويات التدفقات الرأسمالية إلى الاقتصادات النامية ، فأن الخطوات في مجال التحرير والتحول الاقتصادي مع اقتصاديات السوق واسعة ومعقدة وتمتزج فيها الجهود والإمكانيات المحلية مع الجهود والمحفزات الخارجية وان لائحة العمل لارتسمها السياسة الاقتصادية للحكومة فحسب بل صارت تتدخل في تصميمه شروط خارجية لا تقل شأناً عن فاعلية القرارات الداخلية إن لم تكن تفوقها ، وقنوات الانفتاح والتحول الاقتصادي عديدة ومتداخلة ، التجارة الخارجية ومفرداتها ، الاستثمار الأجنبي المباشر وفروعه ، التمويل الخارجي ومصادره ، المنظمات الدولية والإقليمية ودورها في عملية التحول والإصلاح وغيرها ، إذاً جدول إعمال واسع ومتداخل ومعقد ومتغير تبعاً لتغيرات الظروف والمعطيات الداخلية والخارجية .

المصادر :

1- الامم المتحدة : الحالة الاقتصادية والاجتماعية في العالم ، نيويورك ، السنوات 1998-1999 .
2- جامعة الدول العربية : تجربة الاصلاح الاقتصادي في جهورية مصر العربية ، 1998
3- طالب عبد صالح : دور الدولة الاقتصادي مع التركيز على التجربة المصرية (1952- 1994) ، اطروحة دكتوراه غير منشورة ، جامعة بغداد ، كلية الادارة والاقتصاد ، 1998 .
4- هشام ياس : اليات التحول من نظام لاتخطيط المركزي الى نظام السوق ، دار الشؤون الثقافية العامة ، ط1 ، بغداد ، 2004 .
5- هافرليش وتوماس ولف : محددات النمو في البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية ، مجلة التمويل والتنمية ، صندوق النقد الدولي ، يونيه ، 1996 .
6- د. فؤاد مرسي : الراسماليه تجدد نفسها ، المجلس الوطني للثقافة والفنون والاداب ، الكويت ، 1990 .
7- د. محمد صبيح : الخصخصة لمواجهة متطلبات البقاء وتحديات النمو ، دار وهران للطباعة ، القاهرة ، 1995 .
8- د. سعيد النجار : نحو استراتيجية قومية للاصلاح الاقتصادي ، ط1 ، القاهرة ، دار الشروق ، 1991 .
9- د. ميسر قاسم : ملامح النظام الاقتصادي والسياسة الاقتصادية الجديدة في العراق ، مجلة العلوم الاقتصادية والادارية ، عدد خاص بوقائع المؤتمر العلمي السابع لكلية الادارة والاقتصاد ، جامعة بغداد ، 2005 .
10-د. باسل البستاني : النظام الاقتصادي الراسمالي من التناقض الى النضوج ، دار الحرية للطباعة والنشر ، بغداد ، 1986 .
11- د. احمد سعيد دويدار : افول نجم القطاع العام ، القاهرة ، دار اخبار اليوم ، 1992 .
12-د. حازم الببلاوي : الجوانب المؤسسية للاصلاح الاقتصادي ، الاهرام ، بتاريخ 11-7-1995 .
13-الامم المتحدة : استخدام نظام الحسابات القومية في الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية ، نيويورك 1997 .
14-البنك الدولي : تقرير عن التنمية في العالم من الخطة الى السوق ، ترجمة مركز الاهرام للترجمة والنشر ، مطابع الاهرام التجارية ، القاهرة ، 1996 .
15-Nemat Shafik , Mass Privatization in the Czech and Slovak Republics , Financernal Development , IMF ,Dec, PP25-22 .