الاقتصاد العراقي ومقاربات الاصلاح والاستقرار المستدام

The Iraqi economy and approaches to reform and sustainable stability

د. حيدر حسين آل طعمة د .هاشم مرزوك الشمري
hayder_toaama@yahoo.com
كلية الإدارة والاقتصاد – جامعة كربلاء

تاريخ استلام البحث 22/ 12 /2018 تاريخ قبول النشر 19/ 2/2019 تاريخ النشر 25 / 12 /2019

المستخلص

امتداد تيار الوفرة النفطية الى مختلف القطاعات الاقتصادية والمالية والنقدية في البلد وتعطيل اذرع السياسات الاقتصادية وادواتها في الاستجابة لمتطلبات التنمية والاستقرار، يدفع الاقتصاد العراقي صوب الجزء الحاد من الازمة، خصوصا مع اخفاق الجهود الحكومية في توفير بيئة ملائمة لانطلاق ونمو القطاع الخاص وفك الارتباط بنموذج النمو الاقتصادي النفطي. فقد خلف النموذج التنموي القائم على الريع النفطي في تمويل الموازنة والاقتصاد جملة من التحديات والاختلالات الهيكلية التي اعاقت فرص البلد في تحقيق تنمية اقتصادية مستدامة، وزادت من مخاطر تسلل ازمات الاقتصاد العالمي عبر قنوات الاسعار والايرادات النفطية. ويُلزم تذبذب اسعار النفط في الاسواق العالمية، صناع القرار، على انتهاج سياسات اصلاح نوعية واعتياد التعايش مع اقتصاد بلا نفط من خلال اعادة هيكلة الاقتصاد الوطني وتنويع القطاعات المساهمة في الناتج المحلي الاجمالي لتجاوز الازمات التي يمر بها البلد وتحقيق نمو اقتصادي مستدام بعيداً عن دورات الرواج والكساد النفطي.

يسعى البحث الى رصد ملامح الاختلال الاقتصادي الكلي الذي خلفه الاتكال المفرط على الايرادات النفطية خلال السنوات والعقود الماضية، وتصميم جملة من المقاربات الاقتصادية الكلية ضمن اطار منهجي يستوعب كافة برامج الاصلاح الاقتصادي والمالي والنقدي في البلد ويؤسس لتنمية اقتصادية مستدامة تحقق الاهداف الاقتصادية والاجتماعية، من خلال رسم خارطة طريق تفصيلية ومرنة للتكيف مع الصدمات الاقتصادية المتعددة التي يعاني منها البلد، والبدء بسياسات اصلاح تدريجية تطال كافة القطاعات العامة وبشكل متلازم فضلاً على توفير آليات فعالة للتنفيذ والرقابة وتقييم الاداء.

الكلمات المفتاحية *: الاصلاح الاقتصادي ، العراق ، الاختلال الهيكلي*

Abstract

Extending the current of oil abundance to the various economic, financial and monetary sectors in the country and disrupting the arms of economic policies and tools in response to the requirements of development and stability, pushes the Iraqi economy towards the acute part of the crisis, especially with the failure of government efforts to provide an appropriate environment for the start and growth of the private sector and the disengagement from the economic growth model The oil. The development model based on the oil rents in financing the budget and the economy left behind a number of challenges and structural imbalances that hindered the country's chances of achieving sustainable economic development, and increased the risks of infiltration of the global economy crises through price channels and oil revenues.

The research seeks to monitor the features of the total economic imbalance left by excessive dependence on oil revenues during the past years and decades, and to design a set of macroeconomic approaches within a systematic framework that accommodates all economic, financial and monetary reform programs in the country and establishes

sustainable economic development that achieves economic and social goals, by drawing A detailed and flexible roadmap to adapt to the multiple economic shocks that the country suffers from, and to initiate gradual reform policies that affect all public sectors in a concomitant manner, in addition to providing effective mechanisms for implementation, monitoring and performance evaluation.

***Key words**: economic reform, Iraq, structural imbalance*

المقدمة

بعد عقود من عسكرة الاقتصاد وهدر الموارد استبشر العراقيون خيراً بسقوط النظام السابق املاً بنهاية سنوات عجاف والتمتع اخيراً بثروات البلد المتنوعة في اطار نظام ديمقراطي يكفل الحقوق والحريات ويعيد الرفاه الاقتصادي لكافة فئات الشعب. تحسن مستويات الدخول وتعافي اسعار الصرف وتدفق النفط العراقي صوب اسواق النفط العالمية من جديد، كانت اسباب معقولة لاستئناف عملية التنمية الاقتصادية التي توقفت رحاها اواخر عقد السبعينات من القرن الماضي. عزز ذلك عودة شريحة واسعة من العلماء والخبراء العراقيين المغتربين للانخراط في جهود اعمار وبناء الاقتصاد العراقي المنهك جراء عقود من الحروب والتخريب وسوء الادارة الاقتصادية للبلد. الا ان العراق لا يختلف كثيرا عن جيرانه شيوخ النفط، في انتاج طبقة سياسية فاسدة تعتاش على ثروات البلد النفطية وتكرس لمزيد من الاقصاء والتهميش للنخب والكفاءات المستقلة من كافة التخصصات، ليسهل على الاحزاب السياسية الحاكمة التحكم بالموارد والامتيازات على حساب تحقيق التنمية والاستقرار الاقتصادي. فالتوافقات السياسية، وبولادة قيصرية، انتجت حكومات مشوهة بمختلف المعايير، كانت موفقة في هدر عقد من التنمية ودفع الاقتصاد الوطني صوب الهاوية، رغم توفر كافة متطلبات التنمية من موارد بالنقد الاجنبي، فوائض مالية، موارد بشرية، استقرار اسعار الصرف، امكانات زراعية وصناعية وسياحية، شريحة من التكنوقراط بخبرات محلية ودولية...الخ.

ويتسع مأزق الاقتصاد العراقي مع استمرار موجات التذبذب والهبوط التي تشهدها اسواق النفط العالمية، وعجز الحكومة عن تأمين موارد مالية بديلة لتمويل الموازنة ودعم الاقتصاد. فالهبوط المزمن لايرادات النفط والنفقات المتزايدة لإدامة زخم الحرب على داعش واعادة تأهيل واعمار المناطق المحررة وسقوف الانتاج التي فرضها الاتفاق النفطي الجديد على مضخات النفط العراقي والتآكل المستمر لاحتياطي البنك المركزي ومخاطر تعويم الدينار العراقي وانفلات معدلات التضخم عن نطاق السيطرة، كلها مؤشرات تنذر بمسارات الانزلاق المقبلة وتحتم على صناع القرار الاقتصادي في البلد التعامل بجدية مع واقع اقتصاد ما بعد النفط. وينذر امتداد تيار الوفرة النفطية الى السياسات المالية والنقدية وتعطيل أدواتها الى انزلاق الاقتصاد العراقي صوب الجزء الحاد من الازمة، خصوصا مع اخفاق الجهود الحكومية في توفير بيئة ملائمة خالية من الفساد لانطلاق ونمو القطاع الخاص وفك الارتباط بنموذج النمو القائم على القطاع العام والمرتبط اساسا بأسعار النفط المتذبذبة.

المبحث الاول // الاقتصاد العراقي وابعاد الهيمنة النفطية

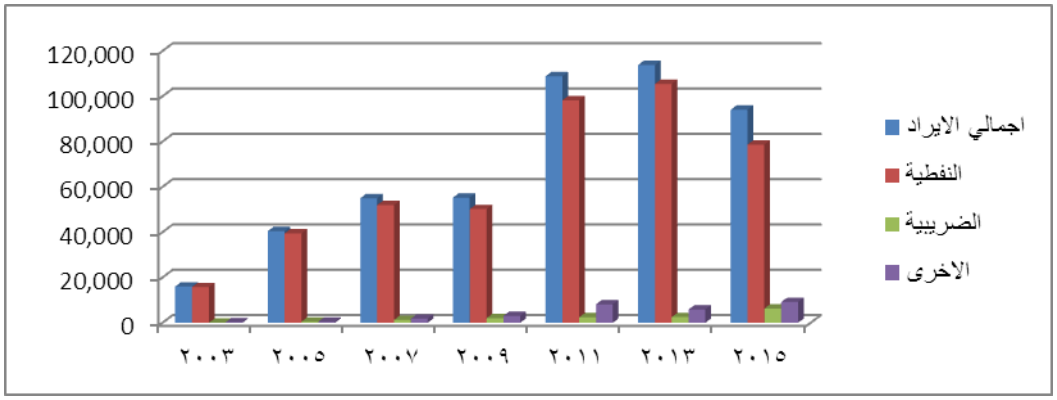
يولد النموذج التنموي القائم على الموارد النفطية في تمويل الموازنة والاقتصاد جملة من التحديات والاختلالات الهيكلية التي تعيق فرص البلد في تحقيق تنمية اقتصادية مستدامة وتزيد من مخاطر تسلل ازمات الاقتصاد العالمي الى البلد عبر قناة المورد النفطي. وفيما يلي استعراضا لأبرز الاختلالات التي خلفتها وفرة المورد النفطي في القطاعات الاقتصادية القائدة، وما خلفته من تعطيل لأدوات السياسات المالية والنقدية وفاعليتها في التكييف مع الازمات الاقتصادية والمالية التي تعصف بالبلد منذ عقود.

المطلب الاول : اختلال بنية المالية العامة.

رغم ما يؤديه قطاع المالية العامة من دور محوري في تحقيق النمو والاستقرار الاقتصادي لأي بلد، فان تسلل تيار الوفرة النفطية لبنية الموازنة العامة يشكل تهديدا خطيرا لكافة الفعاليات الاقتصادية في العراق. ويبرز اختلال القطاع المالي في جانبين هما [1] : اختلال مصادر التمويل المالي للموازنة العامة في العراق، واختلال هيكل الموازنة العامة بشكل خاص. ومن ناحية الاختلال الأول، فإن مبيعات النفط الخام تمول معظم فقرات الموازنة العامة في البلد، إذ تشارك الإيرادات النفطية بنسبة (84%) من الإيرادات العامة للدولة حتى عام 2015، لكن عوائد الصادرات النفطية تشارك تقريباً بنسبة (75%) منها، والسبب يعود إلى أن عوائد الصادرات النفطية تعني بالعوائد المالية الناجمة عن تصدير النفط الخام إلى الخارج، بينما الإيرادات النفطية تدل على الإيرادات النفطية جميعاً الناجمة عن بيع النفط الخام إلى الخارج، فضلاً عن الإيرادات المالية المتأتية من بيع المنتجات(المشتقات) النفطية للاستهلاك المحلي، ومن ثم فإن قدرة العراق المالية ترتبط بنحوٍ رئيس بإمكانياته النفطية فقط. إما الاختلال الثاني، فيتجسد في هيمنة النفقات الجارية على هيكل النفقات العامة في الموازنة العامة، إذ يخصص للنفقات الجارية أكثر من (65%) من إجمالي الموازنة العامة لعام 2015 ، فيما تخصص النسبة المتبقية قرابة (35%) للنفقات الاستثمارية، مع عجز مالي كبير يمول بالقروض الداخلية والخارجية. بالإضافة لذلك يمكن التفات الى عدد من التحديات التي تحد من مرونة ادوات الحقيبة المالية في تحقيق اهدافها في الاقتصادات النفطية ومنها العراق، ابرزها:

اولا : نمط الانفاق الحكومي: من أبرز التحديات التي تواجه العراق تكريس اعتماده على الانفاق الحكومي مصدرا اساسا للدخل العائلي وتحريك مختلف القطاعات الاقتصادية (الصناعية والزراعية والانشائية ..) سواء بشكل مباشر عبر مشتريات الحكومة لمنتجات هذه القطاعات وما توفره من دخول لموظفيها او بشكل غير مباشر عبر الدعم والاعانات المقدمة لها. جوهر التحدي يكمن في مصادر تمويل الانفاق الحكومي، اذا ينكشف الانفاق الحكومي على الايراد النفطي بنسبة تفوق (90%)، وكما يبين شكل (1).

شكل (1) مصادر تمويل الايرادات العامة خلال المدة (2003-2015)



المصدر : من عمل الباحثان بالاعتماد على الملحق (1)

وتتصف الايرادات النفطية بثلاث عناصر تضع الانفاق الحكومي ومن بعده الاقتصاد العراقي على المحك، وهي:

1- التذبذب المستمر لأسعار النفط بسبب تداخل العوامل الاقتصادية والجيوسياسية في تحديده، وبالتالي فان الاعتماد على النفط في تمويل الانفاق العام يعني ربط الاقتصاد المحلي بعوامل خارجية.

2- النفط مورد ناضب وهناك محاولات عالمية حثيثة للتخلي عن الوقود الاحفوري لصالح الطاقة المتجددة والصديقة للبيئة كطاقة الرياح والطاقة الشمسية.

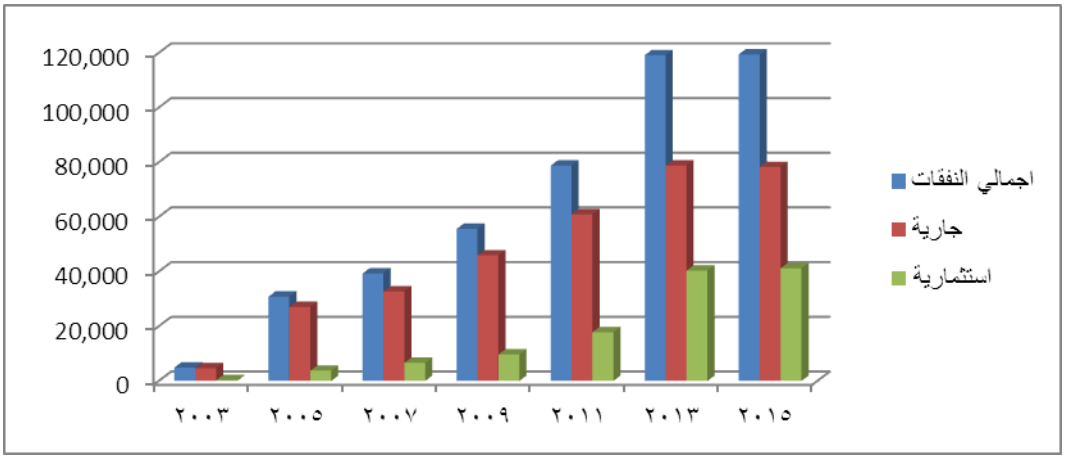
3- ارتباط الموازنة العامة بشقيها الايرادي والانفاقي بأسعار النفط في البلدان الريعية يجرد ادوات السياسة المالية من اداء الدور المطلوب والتكيف مع الازمات الاقتصادية والمالية بمرونة وكفاءة.

ثانيا: الترهل والتضخم الوظيفي: ان اعتماد الموازنة الحكومية على توليد طبقة واسعة من شاغلي الوظائف الحكومية، تتسع باتساع الموارد النفطية في حقب الازدهار والنمو الاقتصادي ولا تضيق في حقب الركود والانكماش الاقتصادي، يزيد من المأزق المالي في البلد. فقد مارست الحكومات المتعاقبة خلال السنوات السابقة سياسة التوظيف الواسع غير المرتبط بالحاجة الفعلية أو بالإمكانات الاقتصادية القائمة أو المحتملة، في اقتصاد يعاني اختلالات بنيوية عميقة. وتقدر الاحصاءات (غير دقيقة) إن عدد العاملين في الحكومة تجاوز (5) مليون، فضلاً على وصول عدد المتقاعدين الى (2) مليون تقريبا. وبتراكم الاضافات في الرواتب والمخصصات يبلغ حجم الرواتب والمخصصات قرابة (44) مليار دولار سنويا، يمثل القسط الثابت تقريباً في الشق التشغيلي من الموازنة العامة. مما يعني إن الموازنة التشغيلية في جانبها الانفاقي أصبحت مقيدة (بقسط الرواتب الثابت علما انه يتزايد سنوياً). وبذلك حددت المرونة الانفاقية الحالية والمستقبلية، وحملّت السياسة المالية أعباء لا فكاك منها، لاسيما وأن كل الدراسات تشير إلى تدني انتاجية العاملين في القطاع العام.

ثالثا: المثبتات التلقائية والركوب المجاني: تعرف المثبتات التلقائية بانها اليات تتعامل مع عناصر السياسة المالية من اجل تخفيف حدة التقلبات الدورية التي تطال الناتج المحلي الاجمالي، وبشكل تلقائي، بعيدا عن اجراءات الحكومة[2]. في العراق لا تتعدى الايرادات الضريبية في افضل الاحوال 1% من اجمالي ايرادات الموازنة العامة في حين يفوق الانفاق الحكومي على السلع والخدمات العامة 50% من اجمالي النفقات الحكومية. هذه الحقائق اضعفت التفكير بالمثبتات التلقائية كأدوات اضافية للسياسة المالية تسهم في استيعاب وتلطيف الصدمات النفطية لصالح بروز ظاهرة الركوب المجاني[3]. اذ تتسع هذه الظاهرة في المجتمعات الريعية لتبلغ المجتمع جله، كمحجمين عن المساهمة في تمويل كلفة السلع العامة، وتمتعهم بميزات تلك السلعة مجاناً مثل خدمات الأمن والدفاع والصحة والتعليم والطرق السريعة وغيرها. إن مخاطر الركوب المجاني في الامم الريعية، يؤسس بمرور الوقت ظاهرة سياسية غير مرغوبة تتمثل بمقايضة الحصول على السلع العامة من خلال الركوب المجاني بالصوت الانتخابي مما يؤدي الى تدني الديمقراطية السياسية. ولكن من اللافت للنظر إن الأنموذج السياسي العراقي الراهن يوفر للمواطن التمتع بالحقوق الدستورية في ممارسة الديمقراطية والركوب المجاني في آن واحد. و إن مخاطر استمرار هذا التلازم في المدى البعيد سيكون اما على حساب التضحية بالنمو الاقتصادي او الديمقراطية من اجل حصاد شيء من الرفاهية الاستهلاكية على مدى الحقب القصيرة[4].

رابعا: فقدان الرؤية الاستراتيجية في اعداد الموازنة: يعد غياب الرؤية الاستراتيجية للسياسات المالية احد ابرز اسباب تعثر الاقتصاد العراقي خلال السنوات السابقة، فقد غيبت البرامج الاقتصادية عن ابواب النفقات والايرادات الحكومية التي تضمنتها موازنات الاعوام السابقة، رغم الوفورات النفطية التي حققها البلد لغاية العام 2013، لصالح الزيادة المذهلة في النفقات التشغيلية (الجارية) من جهة، وضعف الرقابة على ادارة وتنفيذ النفقات الاستثمارية بكفاءة من جهة اخرى. ويبين شكل (2) هيمنة النفقات الجارية على اتجاهات الانفاق العام في العراق.

شكل (2) اتجاهات النفقات العامة خلال المدة (2003-2015)



المصدر : من عمل الباحثان بالاعتماد على الملحق (2)

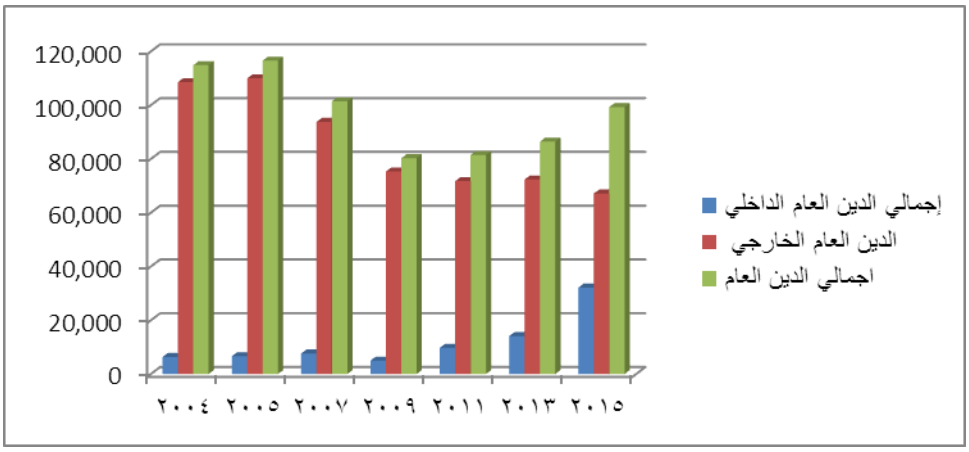
المطلب الثاني : اختلال قطاع النقد والمصارف

يمتد تيار الوفرة النفطية ليطال استقلالية البنك المركزي في العراق ويعطل دور ادوات السياسة النقدية في تحقيق الاهداف المعتادة كالنمو والاستقرار المالي والاقتصادي. حيث تؤطر السياسة النقدية وادواتها خصوصية استثنائية في العراق، نظرا لهيمنة الموازنة العامة، الممولة اساسا بالمورد النفطي، على قرارات السلطة النقدية رغم استقلال البنك المركزي وفق قانونه رقم 56 لسنة 2004. حيث تحصل الحكومة العراقية على ايراداتها من الدولار مقابل تصدير كميات ضخمة من النفط الى الاسواق العالمية، وتقوم وزارة النفط بتحويل هذه الارصدة الدولارية الى حساب وزارة المالية. ولان معظم النفقات الحكومية بالدينار العراقي، تلجأ وزارة المالية الى استبدال الدولار النفطي بالدينار العراقي المتوفر اصلاً لدى البنك المركزي العراقي، ويترتب على ذلك دخول الدولار الى البنك المركزي مقابل خروج الدينار منه. ويراكم الاخير الدولارات الحكومية المستبدلة بالدينار العراقي ضمن خانة احتياطي النقد الاجنبي. ويستخدم هذا الاحتياطي في تغذية طلب قطاع الاعمال (التجار وغيرهم) والقطاع العائلي (جمهور المواطنين) على الدولار في سوق الصرف، ويترتب على ذلك خروج الدولار من البنك المركزي مقابل دخول الدينار اليه[5]. وتفصح الالية المذكورة اعلاه عن حقيقة غاية في الاهمية والخطورة تؤطر عمل السياسة النقدية في العراق وهي "ان مناسيب السيولة النقدية المحلية دالة لحجم النفقات الحكومية المرتبطة اساساً بالإيرادات النفطية، في حين ينبغي ان تكون مناسيب السيولة النقدية تحت سيطرة واشراف البنك المركزي وخاضعة تماما لأهدافه المرسومة". وقد خلف الاطار العام لاقتصاد العراق النفطي جملة من التحديات التي طالت فاعلية السياسة النقدية لعل اهمها:

1- يتطلب تحقيق الاستقرار المالي في البلد توازن كفتي الموازنة غير النفطية، الايرادات المحلية بالدينار (الضرائب والرسوم وايرادات املاك الدولة...وغيرها) مع النفقات المحلية بالدينار (الجارية والاستثمارية). اما الايرادات الدولارية (المتأتية اساسا من تصدير النفط الخام) فينبغي ان تكرس لتسديد الديون الخارجية وتغطية مشتريات الحكومة من الخارج. الا ان الواقع الاقتصادي المختل في البلد يؤشر نسب مختلفة وخطيرة، حيث لا تغطي الايرادات المحلية سوى (10%) من اجمالي النفقات المحلية في حين تتم الاستعانة بالمورد النفطي والقروض في تغطية العجز غير النفطي في الموازنة العامة على حساب تسديد الديون الخارجية للبلد. ففي فترات الانتعاش النفطي وغزارة الايرادات النفطية (حتى عام 2013) ابتلعت الموازنة العامة قرابة (70%) من اجمالي صادرات النفط، بعد استبدالها بالدينار

العراقي من البنك المركزي. في حين كرس الجزء المتبقي (30%) لتسديد الديون الخارجية وتغطية استيرادات الدولة. اما في حقب الانهيار السعري للنفط وجهت قرابة (90%) من الايرادات النفطية صوب تمويل الموازنة العامة وتم تخصيص الجزء المتبقي (10%) لتسديد الديون الخارجية وتغطية مشتريات الحكومة من الخارج.

شكل (3) اتجاهات الدين العام في العراق للمدة (2004-2015)

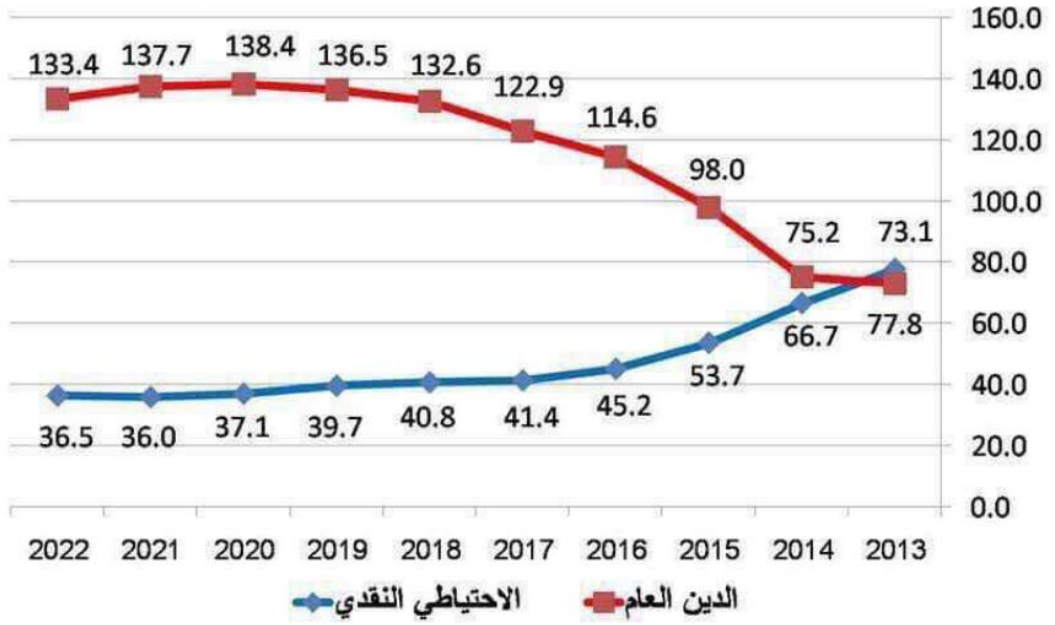


المصدر : من عمل الباحثان بالاعتماد على الملحق (3)

2- يولد الاعتماد المفرط على النفط اتجاهات عكسية لمسارات السياسة النقدية والسياسة المالية في البلد، ففي الوقت الذي تمارس فيه الموازنة العامة ضغوطا تضخمية وتأثيراً مباشراً على احتياطيات البنك المركزي، سيما حين يدخل الاخير لشراء حوالات الخزينة من الاسواق الثانوية. فقد اضطر البنك المركزي مؤخراً، بسبب هبوط الايرادات النفطية وارتفاع حجم النفقات العسكرية لمواجهة داعش وصعوبة تكيف النفقات العامة مع الانخفاض الحاد لأسعار النفط، الى خصم حوالات حكومية بمبلغ (16) ترليون دينار لتمويل الموازنة العامة على حساب هبوط احتياطي البنك الدولاري بمقدار حجم التمويل، نظرا لتحول معظم النفقات الحكومية الدينارية الى طلبات على الدولار في سوق الصرف الاجنبي واجبة التغذية بالدولار حفاظاً على استقرار اسعار الصرف ومستويات الاسعار تباعاً. وتترجم نسب هبوط احتياطي البنك المركزي هذه الحقائق بوضوح، فقد ترتب على فقدان التناسب بين النفقات الحكومية التي تطبع عليها الاقتصاد العراقي وانحسار الايرادات النفطية عام 2014، هبوط احتياطي البنك من الدولار من قرابة (77) مليار دولار عام 2013 (قبل انهيار اسعار النفط) الى قرابة 45 مليار دولار عام 2017 نظراً لارتفاع مناسيب الطلب على الدولار والتزام السلطة النقدية بتغذية السوق بالعملة الاجنبية حفاظاً على استقرار سعر الصرف الدينار وتفادياً لموجات التضخم وانتعاش المضاربات على الدولار.

وتظهر دراسة اعدها صندوق النقد الدولي العلاقة العكسية بين نمو الدين العام (الناجم عن العجوزات المالية المتراكمة) ومعدلات الاحتياطي النقدي الاجنبي، وقد توقع الصندوق انزلاق حجم الاحتياطي الى قرابة 36 مليار دولار اذا ما استمرت معدلات الدين العام بالزيادة وكما يبين ذلك شكل (4).

شكل (4) طبيعة العلاقة بين احتياطي النقد الاجنبي والدين العام في العراق



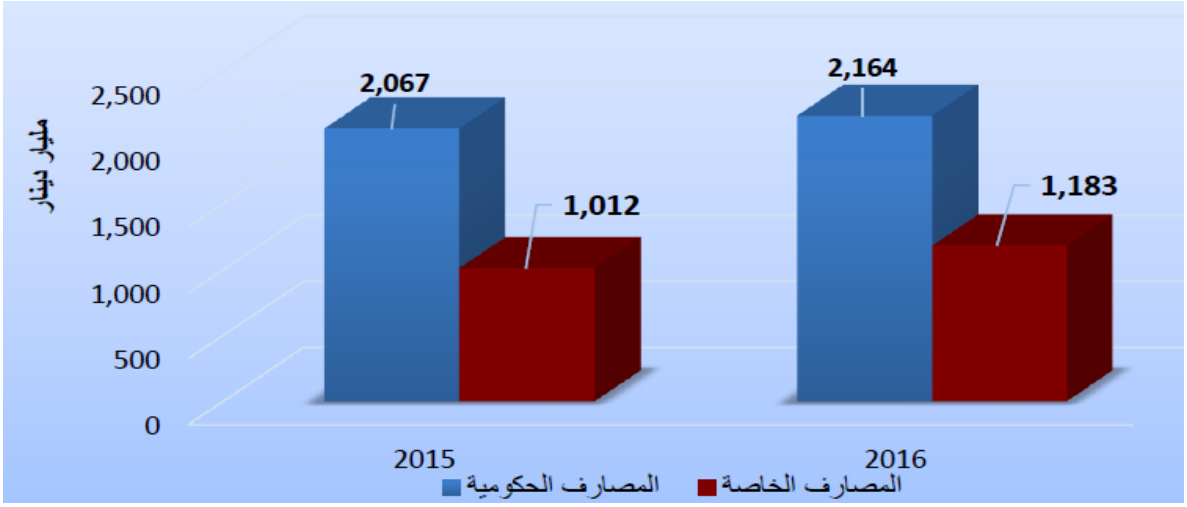
المصدر : صندوق النقد الدولي

3- في العادة تستخدم السياسة النقدية أدواتها التقليدية للتحكم في عرض النقد من خلال عمليات السوق المفتوحة (بيع السندات وشراؤها، والإيداع الأسبوعي والشهري)، فضلاً على سعر إعادة الخصم مقابل خصم الأوراق التجارية وحوالات الخزينة، وكذلك سعر الفائدة. الا أن عدم وجود سوق مالية فعالة وتدني نسبة العمق المالي (نسبة رؤوس أموال الشركات المساهمة إلى الناتج المحلي الاجمالي لا تتجاوز (2%)، وظاهرة الاقتصاد النقدي والميل إلى الاكتناز بدلاً من الادخار، وضعف الوعي المصرفي، تم اضعاف دور أدوات السياسة النقدية في تأدية مهامها، وتحقيق أغراضها في التحكم بمناسيب عرض النقد أو توجيهه بما يخدم الأهداف الاقتصادية.

4- مسارات السلامة المالية : من جانب اخر يمكن الاستعانة بمؤشرات السلامة المالية في العراق لرصد جملة من البيانات التي توضح مخاطر وتحديات النظام المالي في البلد. ففي الوقت الذي حققت نسب كفاية راس المال والسيولة المصرفية نسب مرتفعة تعكس قدرة ومتانة الجهاز المصرفي في مجابهة المخاطر والتحديات غير المتوقعة، فان ارتفاع معدلات الديون المتعثرة الى إجمالي القروض، خصوصا في المصارف الحكومية، ينذر بمخاطر مصرفية قد تهدد الاستقرار المالي في البلد. إذ ارتفع إجمالي الديون المتعثرة لدى المصارف العراقية الحكومية والخاصة إلى (3.3) ترليون دينار نهاية. وتوزعت الديون المتعثرة لعام 2016 بواقع (2.2) ترليون دينار للمصارف الحكومية و (1.2) ترليون دينار للمصارف الخاصة، ويشير ذلك إلى أن المصارف الحكومية أكثر عرضة لمخاطر عدم التسديد، وكما هو مبين في شكل (5). اما بخصوص معدلات الايرادات والربحية التي حققها الجهاز المصرفي في العراق خلال السنوات السابقة فقد سجلت هبوطا حادا بسبب انخفاض ربحية المصارف (قياساً بحجم الموجودات المرتفع) . فقد سجلت نسبة العائد على الموجودات في المصارف الحكومية،

(0.4%))عام 2016 متراجعة عن نسبتها المتحققة عام 2015 والبالغة (0.5%) أما فيما يخص المصارف الخاصة فقد انخفضت تلك النسبة عام 2016 إلى (1.6%) بعد أن بلغت (2.4%) عام 2015 نتيجة انحسار استثمارات المصارف وانكماش توظيفاتها المالية نتيجة الأوضاع السياسية والأحداث الأمنية التي تشهدها البلاد[6].

شكل (5) اجمالي القروض المتعثرة لدى المصارف الحكومية والخاصة.



المصدر : البنك المركزي العراقي، التقرير السنوي للاستقرار المالي، قسم الاستقرار النقدي والمالي، 2017.

المطلب الثالث : مخاطر القطاع النفطي

في معظم البلدان النفطية، خلف انهيار اسعار النفط (منتصف العام 2014) عجوزات مالية متكررة اثارت التساؤل حول مدى قدرة هذه الاقتصادات على الصمود والتعايش مع تقلبات سعر نفط خصوصاً وانها تعتمد على المورد النفطي في تمويل الموازنة وتنمية الاقتصاد من جهة وضعف التوقعات حول عودة الأسعار لمستويات ما قبل حزيران 2014 من جهة اخرى[7]. اما في العراق فان تزامن انخفاض اسعار النفط مع الحرب مع داعش فاقم الازمة الاقتصادية والمالية في البلد، نظراً للاعتماد المفرط على النفط وضعف سياسات الحكومة في توليد موارد مالية بديلة تسهم في تغطية النفقات العامة المتزايدة نتيجة تكاليف الحرب وما تخلفه من متطلبات انسانية وانهيار في البنية التحتية. ويمكن رصد أبرز التحديات التي تطوق فرص العراق في اجتياز الازمة المالية الراهنة:

1- انحسار الايرادات النفطية بسبب تدهور اسعار النفط ودخول العراق في الاتفاق النفطي الجديد القاضي بتقليص انتاج البلد بما يفوق 200 الف برميل يوميا.

2- ضعف الحكومة المركزية في التصدي للمقاومة الناشئة عن تعبئة موارد مالية سيادية كالضرائب والرسوم وغيرها. فقد اخفقت الحكومة في تطبيق العديد من القوانين الضريبية التي شرعت خلال الاعوام 2016 و2017 بسبب الانصياع لرغبات التجار والمتنفذين وضعف تطبيق القانون في البلد.

3- تضخم الانفاق العام الاستهلاكي واخفاق الحكومة في ضبط مصادر الهدر المالي نظراً لاصطدامها بمصالح سياسية وحزبية راسخة كتقليص الامتيازات والمنافع الاجتماعية للدرجات الوظيفية الخاصة ودمج بعض الوزارات والهيئات الحكومية الفائضة.

4- انزلاق العراق في فخ المديونية من جديد بعد مفاوضات عسيرة انهت تركة الديون المتراكمة في عهد النظام السابق. فقد تراكم اجمالي الدين العام من جديد في البلد ليلامس عتبة 100 مليار دولار خلال السنوات الثلاث الماضية فقط، علماً بان العراق كان قد حقق فائض مالي قارب 18 مليار دولار حتى بداية العام 2013.

5- غياب المناخ الاستثماري المناسب لجذب الاستثمار الاجنبي وتحفيز الاستثمار المحلي على استغلال الفرص الاستثمارية الكبرى في البلد، ويعود ذلك بشكل اساس الى تدهور الوضع الامني وغياب الرؤية الحكومية في توفير القوانين والتشريعات المحفزة فضلاً على انعدام البنية التحتية الملائمة لانطلاق المشروعات الخاصة.

6- تفشي الفساد المالي والاداري والسياسي بشكل مذهل داخل معظم الحلقات الحكومية، خصوصاً مع وجود تنافس سياسي بشع حول ابتلاع موارد وامكانات الدولة لصالح تقوية وتمكين الاحزاب الحاكمة في الاستحواذ على السلطة.

7- تفاقم معدلات البطالة بشكل مرعب، وصل قرابة (30%) من اجمالي القوى العاملة، مما يزيد من مخاطر تدهور وانكماش النشاط الاقتصادي المحلي وينذر كذلك بتراجع حركة التبادل والتجارة ويزيد من نمو مظاهر العنف والانخراط في الجريمة لأسباب مادية.

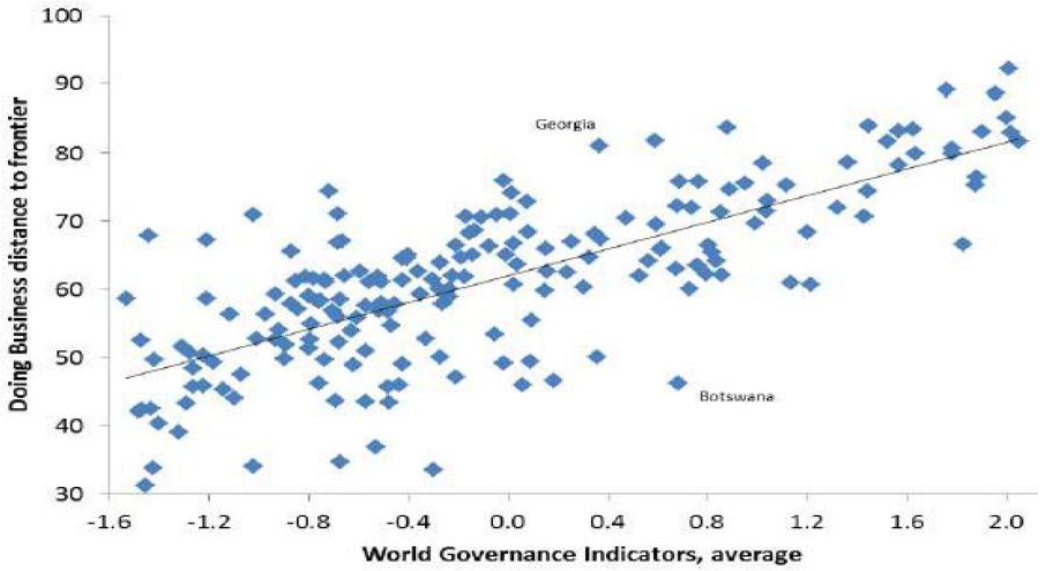
المطلب الرابع : مكابح القطاع الخاص

اخفقت معظم التجارب الاقتصادية التي يقودها القطاع العام في تحقيق النمو والاستقرار الاقتصادي منذ النصف الثاني من القرن الماضي ولغاية الان، نظرا لانعدام كفاءة الحكومة في استغلال الموارد الاقتصادية بشكل امثل وتفشي مظاهرة الفساد والبيروقراطية في معظم الحلقات الادارية، مما افرغ عملية التنمية الاقتصادية في هذه البلدان من مضامينها الاقتصادية والاجتماعية لصالح تولد اقتصاد موازي (اقتصاد ظل) يبتلع الموارد والاموال ويزيد من قوة ونفوذ وبطش السلطة. وفي العراق لم ينجز القطاع العام دوره المأمول، خلال العقود الاخيرة من القرن المنصرم، وفقا لما رسمته الخطط الاقتصادية الخمسية التي اعدت منذ نهاية السبعينات، مرة لظروف البلد السياسية ومرة اخرى لاتكال هذا القطاع على الدعم الحكومي المستمر والحماية من المنتج الاجنبي المماثل. مما ولد قطاعا عاما متكاسل ومترهل بالبطالة المقنعة معتمدا في تمويله على موارد الحكومة بعيدا عن مبدأ (الكلفة – العائد) في الانتاج.

وبعد العام 2003 عانى الاقتصاد العراقي من اختلال هيكلي خطير ناجم عن هيمنة القطاع العام على مختلف مفاصل ومؤسسات الاقتصاد الوطني. ولا تقتصر اثار الهيمنة الحكومية على ارهاق الموازنة العامة للدولة وضعف كفاءة ومخرجات المؤسسات العامة، وانما يمتد ذلك ايضاً الى تشوه سوق العمل في البلد وانخراط معظم الايدي العاملة ضمن مؤسسات الدولة وعزوف الاخرين عن التوجه للمهن الحرة، نظراً لما يوفره القطاع العام من عطل واجور مغرية ومجهود منخفض مع ضمانات عالية تزيد من جاذبية الانخراط فيه. وتولد مزاحة القطاع العام لنشاط القطاع الخاص عبر قدرته التمويلية العالية وعدم خضوعه لشروط المنافسة والكفاءة والجودة للاستمرار ضعفاً خطيراً في معظم القطاعات الاقتصادية المحلية. وبات نشاط البلد الاقتصادي والمالي يتعكز على قطاع واحد عرضة لتقلبات اسعار النفط المحكومة بقوى خارجية. وتفاقمت محنة القطاع الخاص في العراق مع تدهور الوضع الأمني وعدم الاستقرار السياسي، وسياسة الاستيراد المفتوح، وعدم ملاءمة مناخ الاستثمار، وغياب الأدوات المالية الفعالة، وتدهور البنية التحتية، وهروب رأس المال. وأدت هذه العوامل، مترافقة مع تصاعد إيرادات النفط، إلى انحسار مساهمة القطاع الخاص في الاقتصاد الوطني وفي الناتج المحلي الإجمالي.

وتشير الابحاث الى ان النظم السياسية التي تستطيع ان تحقق قدرا متقدما من سيادة القانون ومكافحة الفساد تستطيع بالمقابل تعزيز قوة المؤسسات الاقتصادية من خلال اقرار وتنفيذ التشريعات الداعمة للإصلاح (كما هو الحال في صين وكوريا الجنوبية وسنغافورة وماليزيا وبوتسوانا وراوندا) التي تنال بالتالي ثقة رجال الاعمال والمستثمرين .ان العلاقة بين مستوى اداء المؤسسة السياسية والمؤسسة الاقتصادية ليس علاقة خطية اذ تلعب عوامل ومتغيرات في التأثير على شكل العلاقة، لقد اثبت الممارسات الدولية بان الدول التي تتمتع بمؤسسات ديمقراطية رصينة يكون لها بالمقابل مؤسسات اقتصادية تتمتع بحكم رشيد، كما وجد ان الدول التي لها ثروات طبيعة كالنفط يولد تواجد الثروة تشوها في الحوافز والعوامل المؤثرة باتجاه الحكم الرشيد(باستثناء بعض الدول كالنرويج) [8] . ويمكن توضيح العلاقة بين بين الحكم الرشيد والاداء الاقتصادي من خلال الشكل (6).

شكل (6) الاداء الحكومي وبيئة ممارسة الاعمال



المصدر : كمال البصري ومضر السباعي، مستلزمات الاصلاح الاقتصادي في العراق، المعهد العراقي للإصلاح الاقتصادي.

المطلب الخامس: ضعف التخطيط الاقتصادي

يسير الاقتصاد العراقي منذ عقود في خط تنموي ملتوي ناجم عن الاعتماد المفرط على النفط وضعف الادارة الاقتصادية في توظيف الموارد والطاقات البشرية، والانخراط في حروب اقليمية زادت من هدر الامكانية وضيعت فرص البلد في تحقيق التنمية والعدالة والرفاه. ونتيجة الازمة المالية تسعى الحكومة منذ سنوات الى انتهاج سياسات اصلاح نوعية والتكيف مع الهبوط الحاد في الايرادات النفطية عبر اعادة هيكلة الاقتصاد وتنويع القطاعات المساهمة في الناتج المحلي الاجمالي لتجاوز الازمة المالية الحادة التي يمر بها البلد وتحقيق نمو اقتصادي مستدام بعيدا عن تقلبات الاسعار في اسواق النفط العالمية. ولا شك بان التخطيط الاقتصادي يمثل اطار منهجي يستوعب كافة برامج الاصلاح الاقتصادي والمالي في البلد ويؤسس لتنمية اقتصادية مستدامة تحقق الاهداف الاقتصادية والاجتماعية. مع ذلك ينبغي رصد ومعالجة الاخطاء والتحديات التي مرت بها الخطط التنموية السابقة في العراق، فقد عانت الخطة التنموية الاولى

(2010-2014) والخطة التنموية الثانية (2013-2017) من جملة من التحديات التي اعاقت تحقق الاهداف المرسومة وضيعت سنوات من التنمية ومليارات الدولارات النفطية المتدفقة ابان فورة اسعار النفط[9].

ويمكن تحديد ابرز تلك التحديات بما يلي:

1- تأخر اقرار الموازنات العامة لخطة التنمية الاولى لشهور اسهم في عرقلة تنفيذ المشاريع الاستثمارية سواء على مستوى الحكومات المحلية (برنامج تنمية الاقاليم) او البرنامج الاستثماري للوزارات الاتحادية.

2- كثرة الاجراءات البيروقراطية للمشروعات الحكومية والمتمثلة بالإدراج والإعلان والإحالة اضعف نسب التنفيذ المالية والمادية لهذه المشروعات، والتي لم تتجاوز في احسن الاحوال (70%). فيما تُدوّر باقي الاموال المخصصة للوزارة او المحافظة الى العام التالي وللجهة المستفيدة نفسها مما زاد من استرخاء الجهات المعنية.

3- غياب الاطار القانوني اللازم لتنفيذ الخطط التنموية في العراق نظرا لعدم صدورها بقانون ملزم التنفيذ الامر الذي افقدها القوة والفاعلية، خاصة مع وجود استثناءات وتحديات متعددة تسهم في اخراج الخطة عن مسارها المحدد وبالتالي الاخفاق في تحقيق الاهداف النهائية للخطة.

4- لا يعود الاخفاق التنموي في العراق، في الغالب، الى قصور الجانب التنظيري والتخطيطي، وانما يتركز بشكل اساس بقصور الجانب التنفيذي، فضعف التنفيذ والمتابعة والرقابة اسهم بشكل اساس في انحراف خطط التنمية الاقتصادية عن مساراتها المرسومة.

5- غالبا ما تعمد المؤسسات الاقتصادية المعنية الى وضع اهداف وطموحات تفوق الواقع والممكنات المادية المتوفرة، مما يزيد من محاور الاختناق ويعيق امكانية نجاح الخطة وتحقيق اهدافها الاقتصادية والاجتماعية، خصوصا مع الاعتماد على المورد النفطي المتذبذب في تمويل النفقات الحكومية.

6- غياب الرؤية الاقتصادية الموحدة للاقتصاد العراقي بسبب الاختلاف المستمر بين المركز والاقليم، خصوصا فيما يتعلق بتقاسم الموارد المالية وحصة الاقليم من الموازنة العامة.

7- تغلغل افة الفساد المالي والاداري الى معظم الحلقات الادارية في الوزارات والمؤسسات الحكومية الاخرى ساهم بشكل كبير في انحراف التخطيط الاستثماري في البلد عن مسارات التنمية وتطوير البنية التحتية.

8- اغتراب القطاع الخاص بسبب غياب مظلة الحماية الجمركية وضعف القوانين والتشريعات الراعية لانطلاق مؤسسات الاعمال فضلاً على هشاشة البنية التحتية. الامر الذي قلل من قدرة الخطط التنموية في محاكاة التحديات الاقتصادية وتوفير الحاضنات المناسبة لتحفيز القطاع الخاص.

9- الحاجة الى اعادة هيكلة المنشآت والمؤسسات الاقتصادية المملوكة للدولة وجعلها اكثر انتاجية وربحية نظرا لما تمثله من عبء مالي على الموازنة العامة للدولة، حيث تكلف هذه المؤسسات الحكومة سنويا قرابة ثلاث مليارات دولار دون تحقيق عائد يذكر.

المطلب السادس: تفاقم مظاهر الفساد المالي والاداري

صنف التقرير السنوي لمنظمة الشفافية الدولية حول الفساد في العالم، العراق ضمن الدول العشر الاكثر فسادا لعام 2016، اذ احتل العراق التسلل 166 من مجموع 176 دولة على مستوى العالم. وبهذا حافظ العراق على موقعه ضمن المراكز العشرة الاخيرة في مؤشر الشفافية الدولية منذ العام 2006. ويرتبط مؤشر الفساد العراق بعناصر متعددة، أهمها الفساد السياسي والفساد المالي والفساد الاداري والفساد الاقتصادي، ومن امثلة هذه الصور الوصول إلى السلطة وتفشي المحسوبية وتدني الوضع المعيشي للمواطن رغم غنى البلد، وتعاطي الرشا في المؤسسات الحكومية والتفاوت

الاقتصادي بين المواطنين وغيرها الظواهر التي اتسعت بعد سقوط النظام السابق عام 2003. ولا توجد دولة في العالم تخلو من شبهات الفساد والفاسدين، إلا أن هذا الواقع يُعد ظاهرة غريبة جداً في بعض الدول ويمكن السيطرة عليه، في حين يشكل ظاهرة مألوفة في دول أخرى، وتصعب السيطرة عليه، كما هو الحال في العراق.

وتعد ظاهرة الفساد الاداري والمالي من الآفات التي تعيق تقدم البلد والمجتمع بأكمله وتساعد على نهب ثرواته وتكبح حركة البناء والتقدم وتحقيق الرفاهية الاقتصادية وارساء اسس العدالة والمساواة بين المواطنين. وهناك مجموعة من الاسباب التي ساهمت في توليد وتنمية مظاهر الفساد المالي والاداري والسياسي في البلد، خصوصا في السنوات العشر الاخيرة، لعل اهمها:

1- المورد النفطي : تشير الادبيات الاقتصادية المتعلقة بالاقتصاد السياسي للبلدان النفطية الى ان وفرة المورد النفطي كانت سببا رئيسا في تفشي ظواهر الفساد والمحسوبية في هذه البلدان. فقد ولد دفق الريع النفطي صراعا عنيفا على السلطة من لدن الاحزاب السياسية من اجل السيطرة على موارد البلد وامكاناته المادية والمالية. حيث تسعى الاحزاب والتيارات السياسية في الاقتصادات الريعية، وبرعاية رجال اعمال وشركات ودول، الى الوصول الى سدة الحكم عبر البذخ المادي وشراء اصوات الناخبين والتلاعب بالنتائج لأجل الاستحواذ على السلطة وموارد البلد واعادة تسديد تكاليف الحملة الانتخابية عبر اللجان الاقتصادية في هذه الاحزاب ومنح العطاءات والمقاولات للجهات الراعية واستغلال المناصب السيادية لتحقيق مصالح الحزب والداعمين له على حساب المصلحة العليا للبلد والمواطن.

2- ضعف الجهات الرقابية: رغم تعدد الجهات الرقابية في العراق بعد العام 2003 (مجلس النواب، ديوان الرقابة المالية، هيئة النزاهة، مفتشية الوزارات والدوائر الحكومية وغيرها)، الا ان العراق استمر في تسلق سلم التصنيف العالمي للفساد وبقي يتأرجح ضمن الدول العشر الاكثر فسادا في العالم. ويبدو ان خضوع هذه الجهات الرقابية للمحاصصة الحزبية والطائفية قد افرغ هذه المؤسسات من محتواها وبدد جهودها في رصد ومتابعة ملفات الفساد الكبرى في البلد لصالح خضوع حالات الفساد في مختلف وزارات الدولة ومؤسساتها الى المساومة والمناكفات السياسية.

3- البيروقراطية الادارية: على الرغم من تضمين هدف مغادرة الاجراءات البيروقراطية وتعدد الحلقات الادارية في مختلف خطط وسياسات الحكومة العراقية بوزاراتها ومؤسساتها العامة منذ العام 2003 الا انها لم تغادر الورق والتصريحات الاعلامية الا ما ندر، وقد اسهم ذلك في احكام قبضة الحلقات الادارية الفاسدة على مصالح المواطن وعرقلة السير التلقائي لها دون دفع الرشا المادية والمالية وبشكل علني في معظم الدوائر الحكومية (خصوصا في المنافذ الحدودية والهيئات العامة للضرائب).

4- تردي الوضع الاقتصادي في البلد : رغم التحسن الذي طرأ على دخول موظفي الدولة بعد العام 2003 الا ان سوء توزيع الدخل وغلاء المعيشة وازمة السكن والكهرباء دفعت بالعديد من الموظفين الى الانخراط في تعاطي الرشا والعمولات مقابل التجاوز على القوانين والاضرار بالمصالح العليا للمؤسسة او الدائرة المعنية لتحقيق ثروات غير مشروعة، خصوصا بعد ان اصبح الفساد ظاهرة عامة لا يطالها القانون بشكل حاسم.

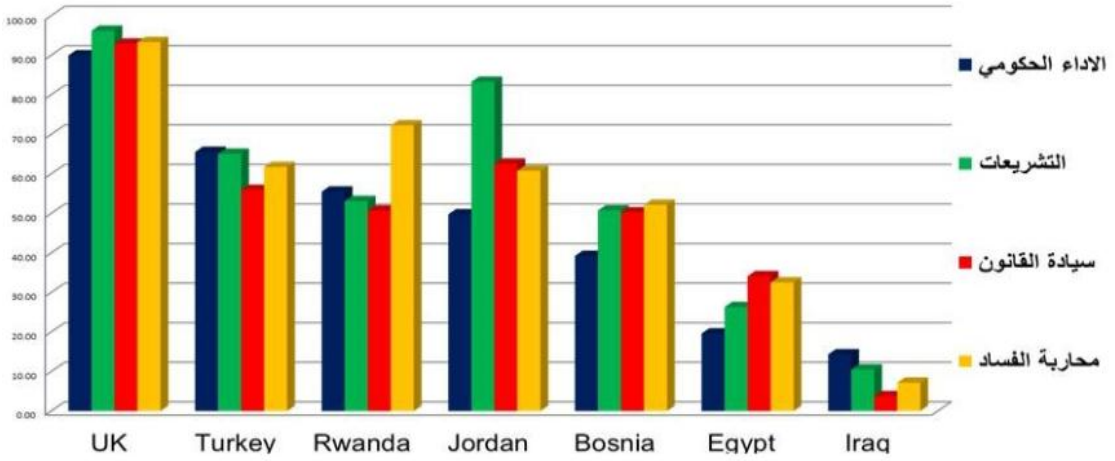
5- انعدام الوعي وضعف الشعور بالمواطنة: ولد اتساع الطبقة السياسية الفاسدة وانعدام المصداقية والنزاهة لدى معظم الحركات والاحزاب السياسية في البلد احباطا لدى المواطن البسيط واصبحت الحكومة في نظر العديد من المواطنين لصا جشعا لم يكتفي بابتلاع موارد وامكانات الدولة وانما يحاول ايضا الاستيلاء على قوت الشعب عبر وسائل عدة ولأسباب واهية. هذا الواقع دفع بالعديد من المواطنين الى التعاون مع الموظفين الفاسدين للتهرب من دفع الضرائب او الايفاء بأجور الخدمات الحكومية كالماء والكهرباء خشية وصول هذه الاموال الى جيوب الفاسدين في نهاية المطاف.

6- ضعف القضاء والقانون: تفصح تجربة العراق السياسية عن شرخ خطير يهدد المستقبل السياسي والاقتصادي والاجتماعي للبلد، وهو ضعف القضاء العراقي في التصدي لحيتان الفساد في الوزارات ومؤسسات الدولة والاكتفاء بمعاقبة صغار الفاسدين ومتابعة القضايا الصغيرة، نظرا لارتباط معظم القيادات العليا لوزارات ودوائر الحكومة بجهات سياسية نافذة من جهة، وضعف الجهات المنفذة للقانون والتهاون في مكافحة جرائم الفساد المالي والاداري من جهة اخرى.

7- انعدام الشفافية: اوصت العديد من المنظمات والمؤسسات الدولية الحكومة العراقية بضرورة تبني الشفافية في ادارة الوزارات والمؤسسات العامة لأجل التخلص من افة الفساد المالي والاداري والوقاية من اتساع رقعة الفساد في المستقبل. ورغم الوعود التي اطلقها العديد من كبار المسؤولين في الدولة على تبني الحكومة الالكترونية والشفافية في مختلف مؤسسات ودوائر الدولة الا ان المنجز لا زال دون مستوى الطموح ولا زال الوصول الى المعلومة ومتابعة خيوط الفساد امراً مستحيلا في العديد من مؤسسات الدولة[10].

ويبين الشكل (7) مؤشرات الحكم الرشيد (الاداء الحكومي والتشريعات وسيادة القانون ومحاربة الفساد) في عدد من دول العالم ومن ضمنها العراق، ويفصح المخطط عن انخفاض نسب تلك المؤشرات في العراق مقارنة مع بقية بلدان العينة.

الشكل (7) مؤشرات الحكم الرشيد



المصدر : كمال البصري، مفهوم الحكم الرشيد، المعهد العراقي للإصلاح الاقتصادي.

المبحث الثاني : برامج الاصلاح والسياسات الاقتصادية المطلوبة

ان التعويل على تعافي أسعار النفط في الأسواق العالمية لتوفير التمويل اللازم للموازنة والاقتصاد يشكل ركيزة هشّة تهدد مجمل الأنشطة الاقتصادية في العراق، خصوصاً مع إرهاصات ركود الاقتصاد العالمي وضعف التوقعات حيال عودة الأسعار لمستويات ما قبل الانهيار في ظل التخمة النفطية التي تعاني منها اسواق النفط العالمية. ومن شأن استمرار الهبوط السعري لأسعار النفط أنْ يضاعف الأعباء على كاهل الاقتصاد الوطني، بالتزامن مع أعباء داخلية متعددة، أهمها الاضطراب الأمني والسياسي. إلا أن اعتماد سياسات اقتصادية حصيفة قد تحوّل التحديات إلى فرص لإعادة هيكلة الاقتصاد والانسلاخ عن النموذج الريعي في النمو لصالح تنويع القاعدة الانتاجية وتعزيز النمو والاستقرار الاقتصادي المستدام. ولابد من التذكير، قبل الاشارة للسياسات الاقتصادية المطلوبة، بان نجاح اي من الاصلاحات الاقتصادية يعتمد على ارادة وجدية الاحزاب السياسية الحاكمة في الشروع بتنمية وبناء الاقتصاد العراقي، نظرا لكونها تمثل ماكنة تشريع وتنفيذ القرار الاقتصادي في البلد[11].

المطلب الاول: تفعيل ادوات السياسة المالية

يفتقر الاقتصاد العراقي الى سياسات مالية بالمعنى الحقيقي، فقد تم اختزال خطوات وزارة المالية في اعداد ورسم السياسة المالية على تقييد الايرادات العامة في سجلات محاسبية واعادة توزيع النفقات العامة حسب تخصيصات الوزارات والمؤسسات غير المرتبطة بوزارة، ويتم تقدير الانفاق عادة على اساس حصة الوزارة في السنة السابقة مع الاخذ بالحسبان التغيرات الجديدة في الايرادات العامة والتي تكاد تتدفق في الغالب من ايرادات النفط الخام، وبعد تحصيل هذه الايرادات من لدن وزارة المالية يقوم البنك المركزي العراقي بتنقيدها بطريقة تكاد تكون الية [12]. تفصح الالية السابقة عن غياب خطير للبرامج الاقتصادية في الموازنة العامة واتكال معظم فقراتها على اتجاه اسعار النفط الخام في السوق الدولية على حساب غياب الاستراتيجية المالية المطلوبة لتحقيق النمو والاستقرار الاقتصادي المستدام. هذه الحقائق تلزم صناع القرار الى اعادة النظر بالية اعداد الموازنة لصالح تفعيل ادوات الحقيبة المالية، وفيما يلي بعضا من المقترحات الخاصة بذلك :

1- من الضروري ان تتضمن الموازنات القادمة برامج اقتصادية تحاكي واقع الاقتصاد العراقي وطبيعة الازمة الاقتصادية والمالية التي يعيشها البلد بسبب احادية التصدير، ويؤسس لنمط جديد في ادارة الملف الاقتصادي يجنح الى تنويع الموارد وتحفيز القطاعات الاقتصادية الزراعية والصناعية والسياحية والنهوض بالقطاع الخاص للحد من احادية الاقتصاد العراقي واتكاله المزمن على المورد النفطي. وقد تكون الصدمة المالية الحالية فرصة لإعادة التنظيم المالي وتشديد الرقابة على المال العام ومكافحة الفساد والعمل على تقليص النفقات غير الضرورية التي أدمنت عليها الحكومة بسبب الريع النفطي.

2- يتطلب اصلاح قطاع المالية العامة تبني جملة من السياسات لعل أبرزها ضبط الإنفاق الحكومي، وإصلاح النظام الضريبي من خلال سن عدد من القوانين التي تسهم في توسيع الأوعية الضريبية وتحديد أسعار جديدة للضرائب تنسجم والمقدرة التكليفية للمواطن مع الأخذ بنظر الاعتبار عدم إثقال كاهل الطبقات الفقيرة والمتوسطة، والعمل على إعادة هيكلة الصناعات المملوكة للدولة والتحول التدريجي نحو القطاع الخاص، إذ تكشف الموازنات العامة السابقة أن دعم وتمويل هذه الصناعات لم يحسن من أدائها الاقتصادي فما زالت أغلب المشروعات العامة غارقة في الخسائر. أما بالنسبة لتفعيل القطاعات غير النفطية، فهذا يتطلب خطة لتنويع مصادر الإيرادات عبر تحفيز القطاعات غير النفطية في البلد[13].

3- قد يكون الهبوط المزمن لأسعار النفط عن المستويات التي تطبعت عليها موازنات الاقتصادات الريعية فرصة جيدة لإعادة النظر بهيكل الاقتصاد النفطي القائم ومحاولة عزل تدفقات المورد النفطي تدريجياً عن القطاعات الاقتصادية عبر دعم وتحفيز النمو الذاتي للقطاع الخاص بعيداً عن مؤسسات الدولة. كما يتطلب الامر تفعيل الإيرادات غير النفطية والحد من الهدر والاسراف الذي يلازم صرف النفقات العامة عبر اعتماد مبدأ العائد الكلفة في الانفاق لضمان الترشيد والضبط المالي. بالإضافة الى ضرورة تضمين خطط وسياسات التنمية والاصلاح الاقتصادي في الموازنات العامة وزيادة درجة الشفافية والرقابة على الاداء المالي للحكومة[14].

المطلب الثاني: تفعيل ادوات السياسة النقدية

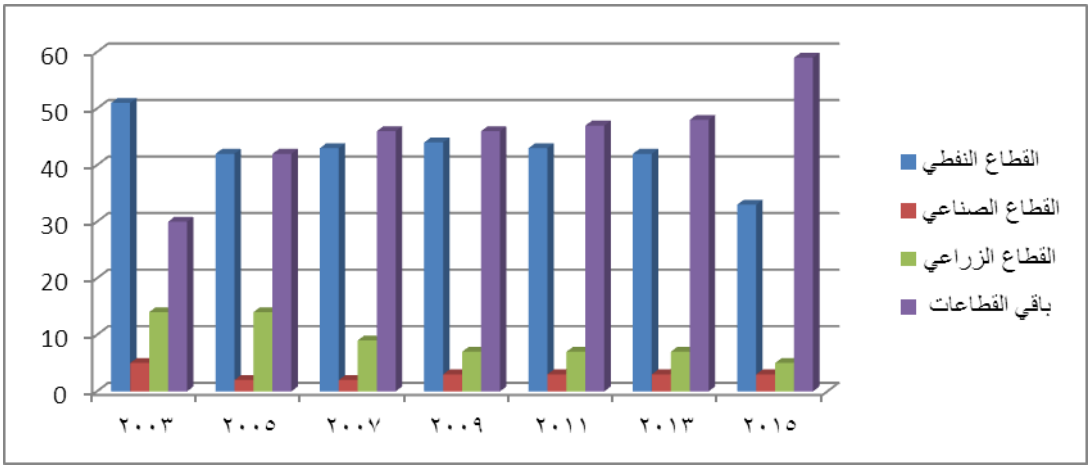
لأجل اعادة الفاعلية لأدوات السياسة النقدية ومنح السلطة النقدية مزيدا من الاستقلال الحقيقي في توجيه بوصلة السياسات اشار محافظ البنك المركزي الدكتور علي العلاق في ندوة عقدها مؤخرا مركز البيان للبحوث والدراسات الى عدد من النقاط لعل اهمها[15]:

1. ضرورة تحقيق الاستقرار المالي والنقدي الامثل عن طريق تقليص العجز غير النفطي وتعظيم الإيرادات المحلية، وضبط النفقات المحلية، ووضع سقوف محددة للنفقات التشغيلية.
2. التكيف مع اسعار النفط المنخفضة عبر اعداد الموازنة العامة للدولة على أساس سعر محدد ومتحفظ للنفط المصدر، نظرا لتراجع التوقعات حول تعافي قريب للأسعار.
3. تحديد سقف محدد وضيق لمقدار عجز الموازنة العامة سنوياً، وممارسة رقابة فعالة على تنفيذ الموازنة، وإدارة فعالة للموجود النقدي للخزينة (المتشتت حالياً).
4. إدارة الدين العام وضبطه بما يحقق استدامة الوضع المالي (إذ بلغ حجم الدين العام المحلي حوالي 48 تريليون دينار لغاية تموز 2017) مع الأخذ بالحسبان عدم توافر موارد إضافية، ومصادر للدين العام خلال السنوات المقبلة.
5. احتساب الآثار المحتملة على الاحتياطيات الأجنبية عند إعداد الموازنة العامة وأخذها بالحسبان لتبقى بمستوى الكفاية، وعدم تعريضها لمخاطر الانخفاض الحاد.
6. استمرار البنك المركزي بمبادراته في دعم نمو القطاعات (الحقيقية) من خلال مبادرات الإقراض الزراعي والصناعي والإسكاني لتحفيز القطاعات غير النفطية وامتصاص جزء من زخم الركود الاقتصادي في البلد.
7. الحد من تراكم ديون القطاع الخاص المحلي والأجنبي المنفذ للمشاريع الحكومية لما يولده ذلك من مناخ غير مستقر وغير آمن للعمل والاستثمار في العراق .
8. أهمية إشراك البنك المركزي في إعداد الموازنة السنوية؛ من أجل رفع الضغط عن احتياطي البنك المركزي ومواجهة التحديات المالية والنقدية بصورة سليمة ومشتركة.
9. لأجل الحفاظ على الاستقرار النقدي ينبغي تقنين حجم الاستيرادات والسيطرة على المنافذ الحدودية، وتشجيع الاستثمار الأجنبي وتحفيزه، وتوفير الظروف المناسبة لنموه، فضلاً على بسط الاستقرار العام سياسياً وأمنياً واجتماعياً وقانونياً للحيلولة دون هجرة الأموال إلى الخارج.

المطلب الثلث : التعايش مع اسعار النفط

يكتسب قطاع النفط أهميته كسلعه حيوية تصدرت المشهد الاقتصادي في العراق منذ عقود، اذ يعد المورد النفطي المصدر الرئيس لعائدات البلد من العملة الاجنبية وتمارس مدفوعاته تأثيرا بالغ الأهمية على مختلف القطاعات الاقتصادية، فضلا عن دوره في تمويل الموازنة العامة للدولة. وتشير البيانات والدراسات المتاحة الى احتفاظ قطاع النفط بأدواره المتعددة كمصدر للتنمية والتمويل لكافة القطاعات الانتاجية والخدمية في العراق حتى نهاية القرن الجاري[16]. ويبين شكل (8) مساهمة قطاع النفط في الناتج المحلي الاجمالي مقارنة مع بقية القطاعات الاقتصادية في العراق.

شكل (8) مساهمة قطاع النفط في الناتج المحلي الاجمالي خلال المدة (2003-2015)



المصدر من عمل الباحثان بالاعتماد على الملحق (4)

وقد اثار ارتفاع اسعار النفط لقرابة 70 دولار للبرميل مؤخرا توقعات الخبراء والمختصين حول بوادر استعادة اسواق النفط العالمية توازنها في أعقاب جهود خفض الإنتاج التي يبذلها منتجو النفط من داخل وخارج اوبك. مع ذلك، يثير تعافي الاسعار بواعث القلق مجدداً بشأن إنتاج النفط الصخري. فقد يعطي امتثال منظمة أوبك القوي لاتفاق خفض الإمدادات دعماً مستمراً لمستويات الأسعار قد يولد موجة جديدة من الاستثمارات تعيد منصات الاستخراج للعمل في قطاع النفط الصخري. وعلى الرغم من انخفاض إنتاج النفط الأمريكي مؤخرا بفعل طقس شديد البرودة فإن التوقعات تنذر بتجاوز معدلات الإنتاج حاجز العشرة ملايين برميل يوميا عام 2018 بسبب تعافي الاسعار. مع ذلك، ورغم ان ارتفاع معدلات انتاج النفط الصخري امراً مفروغاً منه في اطار الوتيرة المستمرة لارتفاع معدلات الاسعار، فان ظهور تخمة مفاجئة في المعروض امراً مستبعداً في الوقت الراهن نظراً لان زيادة تكاليف الحفر والتجهيز لإنتاج النفط الصخري ستؤدي الى تباطؤ نمو معدلات الإنتاج.

تُلزم هذه الحقائق كبار منتجي النفط من داخل وخارج اوبك الاستعداد جيداً لمرحلة ما بعد توازن الأسواق وتحقق السعر العادل للنفط الخام. وذلك عبر البدء بحوار جدي مع منتجي النفط الصخري للانضمام الى اتفاق ضبط معدلات الانتاج. ورغم صعوبة اقناع الشركات العاملة في هذا القطاع على تحديد مستويات انتاجها في الوقت الراهن، فان تجربة انهيار اسعار النفط عام 2014 وخروج جزء كبير من حقول النفط الصخري من

الاسواق، قد تثير اهتمام منتجي النفط الصخري الى الانخراط في اتفاق نفطي عالمي يضمن تحقيق سعر عادل لكافة الاطراف المنتجة تحت مظلة سقوف الانتاج المسايرة لمعدلات نمو الطلب العالمي على النفط.

المطلب الرابع: مناخ الاعمال وتمكين القطاع الخاص

بعد تغير النظام السياسي في العراق عام 2003 توجهت الانظار نحو القطاع الخاص ودوره في تغير النظام الاقتصادي القائم ليكون قاطرة للنمو والاستقرار الاقتصادي في البلد بدلا من الادمان المزمن على المورد النفطي. وفي هذا السياق انشأت الكثير من المؤسسات واتخذت جملة من الاجراءات لأجل التمهيد الى تحول سلس نحو القطاع الخاص والتصفية التدريجية لمنشآت القطاع العام دون الاضرار بالقوى العاملة فيه عبر زجهم في مشاريع متوسطة وصغيرة تلقى الدعم الحكومي . ان تطوير مكانة وأداء القطاع الخاص يعتبر قضية جوهرية يتوجب أن ترتكز عليها السياسات الاقتصادية من خلال تبني استراتيجية مثلى لتطوير القطاع الخاص تعكس الفهم الصحيح والتصور الواضح لآليات وسبل تفعيل دوره في النشاط الاقتصادي، لذا ينبغي على الحكومة اطلاق حزمة من السياسات والاجراءات المناسبة لتحفيز وتعزيز هذا القطاع في المرحلة الراهنة لعل ابرزها:-

1- البدء بحوار بين الحكومة والقطاع الخاص، حيث تتشاور الحكومة (مجلس الوزراء ومجلس النواب) مع القطاع الخاص عند وضع سياسات أو قوانين أو أنظمة أو تعليمات تخص الأخير من خلال لقاءات وندوات مشتركة لمراجعة وتبسيط الإطار القانوني والتنظيمي المتعلق بنشاط القطاع الخاص تذليل العراقيل التي تعيق انطلاقه.

2- توفير التمويل الكافي للقطاع الخاص عبر إصدار قوانين جديدة وإزالة التعقيدات الروتينية وتحسين فرص هذا القطاع في الحصول على تمويل ملائم يتناسب والفرص الاستثمارية في البلد، والعمل على استحداث آليات تمويل جديدة تكون متاحة لمعظم الشركات والمؤسسات الخاصة، لاسيما المؤسسات الصغيرة والمتوسطة.

3- ضرورة توفير مناخ ملائم ومحفز يساعد على تنشيط القطاع الخاص من خلال توفير البنية التحتية اللازمة والحماية الامنية للمشروعات والمؤسسات العاملة في البلد.

4- تبني برامج متقدمة للتدريب والتأهيل تساهم في تمكين قوة العمل العراقية ورفع مستوى مهارتها بحيث تكون هذه البرامج متجانسة ومتناغمة مع متطلبات سوق العمل العراقي، لأجل رفد القطاع الخاص بأيدي عاملة متنوعة المهارات تتلائم واحتياجات السوق.

5- العمل على تسهيل اجراءات منح اجازات الاستثمار وتخصيص الاراضي اللازمة للمشروعات الاستثمارية ومنح اعفاءات ضريبية وحماية جمركية من السلع المماثلة لأجل تمكين القطاع الخاص من النفاذ الى الاسواق المحلية ومنافسة المنتج الاجنبي والاستحواذ على الاسواق المحلية.

6- في الآونة الاخيرة، وبسبب انحسار ايرادات النفط الخام، تصدر موضوع شراكة القطاع العام بالقطاع الخاص جدول اعمال السياسات العامة نظراً لما تعانيه الدولة من عسر مالي يصعب معه الاستمرار في تمويل المشاريع الحكومية الخاسرة منذ سنوات. كما باتت الحكومة الحالية تبحث عن محركات جديدة للتنمية وتوليد فرص العمل نظراً لإخفاق محرك الايراد النفطي في تحقيق تنمية اقتصادية مستدامة. ويعد البدء بالقطاع الصناعي الحكومي خطوة طويلة باتجاه مشروع الشراكة بين القطاعين العام والخاص، حيث تعاني المئات من المنشآت الحكومية من انعدام الجدوى الاقتصادية والتوقف والاهمال وضعف الانتاجية. ويجدر بالحكومة العراقية توفير الاطر والاجراءات اللازمة للبدء بإدخال القطاع الخاص كشريك في ادارة واستغلال هذه

المشاريع وفق صيغ الشراكة الواردة اعلاه على ان تحاط هذه العملية بأقصى درجات الشفافية والمتابعة والرقابة توخياً لتسلل مافيات الفساد الحكومي لهذه العقود واجهاض فرص النجاح والاستمرار.

7- من جانب اخر، وبعدما اخفقت الدولة بمؤسساتها الضخمة في ادارة ملف الخدمات رغم مليارات الدولارات التي انفقتها الحكومات السابقة في هذا السياق، حان الوقت لإبدال قواعد العمل الحالية لصالح اشراك القطاع الخاص في تأهيل وادامة البنى التحتية وبشروط تضمن حماية المواطن البسيط من زيادة الاسعار والاجور. ويمكن الاستفادة من مئات التجارب التي طبقتها العديد من البلدان النامية لأجل رفع كفاءة وانتاجية مختلف قطاعات الاقتصاد وتوفير الحد الادنى من الخدمات والبنى التحتية للمواطن. كما يمكن للحكومة العراقية الاستعانة بآلاف البحوث والدراسات العراقية التي تناولت موضوعة الشراكة والتحول وحددت طبيعة الصيغ الملائمة واهم المؤسسات والشركات الحكومية التي يمكن البدء بها.

المطلب الخامس: تفعيل خطط التنمية الاقتصادية

ان التدهور المستمر في اسعار النفط العالمية وضعف التوقعات حول عودة الاسعار لسابق عهدها يتيح فرصة للسياسة الاقتصادية في العراق لأخذ دورها المأمول في تصحيح الانحراف التنموي الذي صاحب وفرة الموارد النفطية وزاد من عمق الاختلالات الهيكلية و عزز من احادية الاقتصاد الوطني. وينبغي لصناع القرار والمؤسسات الاقتصادية المعنية رسم خارطة طريق تفصيلية ومرنة للتكيف مع الصدمات الاقتصادية المتعددة التي يعاني منها البلد فضلا على توفير آليات فعالة للتنفيذ والرقابة.

وفي هذا السياق، تستوعب خطة التنمية الثالثة (2018-2022) التي تم اطلاقها في شهر نيسان من العام الجاري معظم التحديات الاقتصادية التي تواجه الاقتصاد العراقي، كالتحدي الامني ومحدودية الموارد المالية والعجز في تمويل المشاريع الاستثمارية وشيوع ظاهرة الفساد الاداري والتحديات المؤسساتية. وقد تم وضع اهداف عامة وواسعة في الاطار العام للخطة منها ترسيخ الحكم الرشيد والشراكة بين القطاع العام والخاص وتوفير بيئة استثمارية ملائمة واصلاح النظام المصرفي وتبني سياسات التنمية المستدامة وحماية البيئة وتامين حقوق الاجيال المقبلة فضلا على التمكين المجتمعي وتكافؤ الفرص. مع ذلك تجدر الاشارة الى ان امكانية نجاح الخطة التنموية الجديدة في اصلاح وتنويع الاقتصاد العراقي وفك الارتباط بالنفط قائمة على اعتماد الية مناسبة تعالج المشاكل التي رافقت الخطط السابقة وتستوعب اهم جوانب القصور فيها، وخصوصاً المتعلقة بمراحل التنفيذ والرقابة[17].

المطلب السادس : حوكمة مؤسسات الدولة

انخراط العراق في برامج المساعدات المالية والفنية لصندوق النقد الدولي قد يمنح العراق فرصة في تجنب الجزء الحاد من الازمة الراهنة ويوفر مظلة رقابية دولية لأداء الحكومة العراقية ويزيد من حوكمة المؤسسات العامة وتصحيح الانحراف الذي تسلل لكافة مؤسسات الدولة بسبب المحسوبية والفساد وهيمنة الاحزاب السياسية على عملية صنع القرار الاقتصادي في البلد بما يتوافق وبرامجها السياسية وعلى حساب تحقيق التنمية والاستقرار. وقد افصحت تجربة العقد الماضي بان النموذج التوافقي في ادارة الدولة تميز بغياب الرؤية الاقتصادية وضعف السياسات اللازمة لإصلاح الاقتصاد وتنمية قطاعاته الزراعية والصناعية والخدمية فضلا على هدر الموارد وتعميق الاختلالات الهيكلية عبر ادامة زخم المورد النفطي في تمويل الموازنة والاقتصاد وامتصاص البطالة، دون الالتفات الى خطورة ربط المصير الاقتصادي والمالي للبلد بمورد مرتبط بعوامل خارجية.

وبذلك يمكن ان تساعد المؤسسات الدولية في تصميم اطار اقتصادي جديد يناسب واقع الاقتصاد العراقي ويحد من عبث مافيات الاحزاب السياسية في البلد في التحكم بموارد النفط بعيدا عن التنمية والاستقرار. كما يوفر برنامج اصلاح المالية العامة املاً في تصحيح خطط وبرامج الموازنة العامة بما يخدم التوازن الاقتصادي في البلد عبر تحفيز القطاعات الاقتصادية المختلفة ودعم الفئات محدودة الدخل وتفعيل المنافذ المالية البديلة للنفط لتكون رافدا مستدام في تمويل الموازنة عبر اصلاح النظام الضريبي وتفعيل السوق المالي لامتصاص الفوائض المالية للجمهور وتحويلها لقنوات استثمارية بدلا من مظاهر الاستهلاك المذهل التي يشهدها البلد حاليا.

ويهدف برنامج الإصلاح الاقتصادي العراقي الذي يدعمه اتفاق الاستعداد الائتماني برعاية صندوق النقد الدولي إلى معالجة احتياجات ميزان المدفوعات العاجلة، والوصول بالإنفاق إلى مستوى يتناسب مع انخفاض أسعار النفط العالمية، وضمان استمرارية الدين العام في حدود يمكن تحملها[18]. ويتضمن البرنامج أيضا إجراءات لحماية الفقراء، وتعزيز إدارة المالية العامة، ودعم استقرار القطاع المالي، وكبح الفساد.

وتتطلب الازمة المالية من الحكومة العراقية رسم سياسات اقتصادية ملائمة للتعامل مع الصدمات التي تواجه العراق والمتمثلة في الصراع المسلح مع تنظيم "داعش" والأزمة الإنسانية المترتبة عليه وانهيار أسعار النفط وما ترتب عليه من انحسار في تدفق العملة الاجنبية. على مستوى الموازنة العامة، اجرت الحكومة عملية تصحيح مالي كبيرة يتم معظمها من خلال خفض الإنفاق الرأسمالي غير الكفء مع حماية الإنفاق الاجتماعي، وقد جاء برنامج المالية العامة المعدل في 2016 ومشروع موازنة 2017 متسقين مع ما ورد في اتفاق الاستعداد الائتماني. وينبغي أن يتم بالتدريج تحسين عناصر التصحيح المالي، عن طريق زيادة الإيرادات غير النفطية وتخفيض الإنفاق الجاري وإصلاح قطاع الكهرباء، والدعم، والمؤسسات المملوكة للدولة، لإفساح المجال أمام إنفاق استثماري أكبر وأكثر فاعلية وكفاءة بما يدعم تحقيق النمو الاقتصادي.

اما بالنسبة لإجراءات دعم استقرار القطاع المالي فيتم ذلك عبر تعزيز الإطار القانوني للبنك المركزي العراقي، وإعادة هيكلة البنوك المملوكة للدولة، وإلغاء قيود الصرف مع الابقاء على اسعار الصرف الحالية للدينار دون تغيير كونها توفر ركيزة أساسية لاستقرار الاقتصاد وامتصاص الضغوط التضخمية. كذلك ينبغي تطبيق إجراءات جديدة لمنع غسيل الأموال، ومكافحة الإرهاب، وتعزيز قانون مكافحة الفساد. وقد اتسم الأداء الحكومي بالتباين في ظل اتفاق الاستعداد الائتماني، غير أنه تم التوصل إلى تفاهمات بشأن الإجراءات التصحيحية الكافية لإبقاء البرنامج على مساره المقرر. وسيكون من الضروري مراعاة التنفيذ الحازم، مع توافر الدعم الدولي القوي.

المطلب السابع: الاصلاح الاقتصادي والقضاء على الفساد

ان قضية الاصلاح الاقتصادي والقضاء على الفساد المالي والاداري هي من اولويات العمل للحكومة الحالية كما ينبغي للحكومة القادمة التي ستفرزها الانتخابات ان تضع برنامج اقتصادي اصلاحي تكون هموم التنمية من اولوياتها القادمة على ان تعيد النظر بكل فقرات الانفاق العام وتقليص اعضاء مجالس المحافظات والنواب وبعض الدوائر والادارات العامة ودمج بعض الوزارات وهذا يقتضي تشكيل مجلس لإعادة الاعمار يتماشى مع خطط مجلس الاعمار التي انبثقت في الخمسينات ويمكن لهذ المجلس ان يكون له فروع في المحافظات ويديره نخبه من الاختصاصيين في الشؤون الهندسية والاقتصادية والقانونية ويمكن اعتماد سياسات لمكافحة الفساد منها:

1- حوكمة مؤسسات الدولة العراقية عبر انتهاج قواعد الحكم الرشيد وتصميم دوائر مراقبة وتقييم لخطوات الحكومة في هذا الاتجاه، ولا باس من الاستعانة بتجارب وجهود دولية من خبراء ومؤسسات من اجل رسم سياسات حوكمة ملائمة تتابع اليات التنفيذ في مختلف وزارت ودوائر الدولة وتصدر تقارير رصد وتقييم دورية لمختلف وزارات ومؤسسات الدولة.

2- تغليظ القوانين الخاصة بمكافحة الفساد ومعاقبة الفاسدين وزيادة العقوبات الموجه بحق العابثين بموارد وامكانات الدولة او التعامل بالرشا والاختلاس والمحسوبية. والتأكيد على دور اجهزة الامن والشرطة في تنفيذ العقوبات المقرة قضائيا بحق مختلف العناوين الادارية والوظيفية المتهمة بالفساد وهدر المال العام.

3- اعادة النظر بالحصانة الوظيفية التي يمارسها رؤساء الدوائر في حماية موظفيهم من المحاسبة حيث يبالغ هؤلاء في توفير الحماية لموظفيهم مما يجعل ذلك حجر عثرة في الجهود الرامية لمكافحة الفساد. فالحصانة الوظيفية ضرورة لتوفير الحماية القانونية للموظفين من الدعاوي الكيدية المرفوعة ضدهم على ان لا يتم استغلال ذلك في حماية المفسدين من الموظفين. ولا بد ان يتحقق التوازن بين ضرورة خضوع الموظفين لسيادة القانون ومسائلتهم عن الجرائم التي يرتكبونها كالرشا والاختلاس، وبين ضرورة توفير الحماية للموظفين النزيهين من الدعاوي الكيدية.

4- استخدام الاعلام في بناء ثقافة النزاهة وتشكيل القيم والعادات من خلال تخصيص برامج ثابتة في الاذاعة والتلفزيون تهتم بمعالجة هذه المشكلة بوسائل مختلفة تشمل الندوات والاعلانات والتحقيقات مع المتهمين وغيرها من البرامج الهادفة الى تطويق هذه الافة والتعريف بمصير مرتكبيها.

5- إصلاح كافة المؤسسات الحكومية من خلال تطوير هياكلها وتحديث اساليب العمل فيها واعتماد الشفافية والطرق الالكترونية الحديثة في انجاز معاملات المواطن. فضلا على إتباع الوسائل العلمية المتقدمة لحفظ الوثائق والسندات في أقراص مضغوطة واستحداث شعب خاصة في المؤسسات الحكومية لحفظ جميع البيانات والمستمسكات وكما معمول به في مخلف بلدان العالم.

6- تفعيل دور منظمات المجتمع المدني في مكافحة الفساد من خلال ترسيخ مفاهيم الاستقامة والنزاهة والانضباط السلوكي، سواء في المجال الوظيفي العام أو الخاص وفي مجال السلوك الاجتماعي. فالمجتمع المدني اضحى مشاركاً في ادارة الدولة ورسم سياساتها ويلعب دوراً في عملية صياغة القرارات وسن التشريعات ويتحمل مسؤولية تصحيح مسارات الدولة ومنها مكافحة الغش والفساد الاداري والمالي من خلال الرقابة والتوجيه والاحتجاج.

7- تفعيل العمل باتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التي تمت الموافقة على انضمام العراق إليها، ومحاولة الاستعانة بتجارب دول مماثلة استطاعت تحجيم مظاهر الفساد وتقليص نفوذه السياسي.

8- تنشيط دور المؤسسات الرقابية، والكشف عن المفسدين، ووضع معايير لتقييم أداء المؤسسات الرقابية ويقتضي ذلك؛ تفعيل دور هيئة النزاهة الوطنية، وإعادة النظر في مكاتب المفتشين العموميين والتركيز على المهام الأساسية لمكاتبهم بما يقتضي ذلك من ترشيق هذه المكاتب، ومحاربة الترهل فيها.

9- فتح ملفات الفساد السابقة والحالية بأشراف لجنة عليا لمكافحة الفساد، ودعوة القضاء إلى اعتماد عددٍ من القضاة المختصين المعروفين بالنزاهة التامة للتحقيق فيها ومحاكمة الفاسدين، ووضع سقف زمني لحسم قضايا الرقابة وكشف الفساد والإعلان عنه طبقاً للقانون.

10- تشكيل لجان قانونية مختصة لمراجعة بيع عقارات الدولة وإيجارها وتمليكها في بغداد والمحافظات في المرحلة السابقة لأي جهة كانت، وإعادة الأموال التي جرى الاستيلاء عليها خارج السياقات القانونية إلى الدولة[19].

الخاتمة

في العراق، أصبحت قضية الإصلاح الاقتصادي ضرورة استراتيجية وليست خياراً يمكن للحكومة أن تنتهجه؛ نظرا لتصاعد الاحتجاجات والتظاهرات الشعبية ضد الهدر المالي واتساع مظاهر الفساد الإداري والمالي التي برزت اثاره البشعة بعد انهيار أسعار النفط العالمية الى دون 40 دولار للبرميل عام 2015. وقد الزم الواقع الجديد الحكومة العراقية على اتخاذ مجموعة من الإصلاحات لتخفيف الاحتقان الشعبي المتزايد، ولكنها اخفقت للأسف في اخراج الإصلاحات الاقتصادية عن فلك الإعلام الى ارض الواقع بسبب الطبيعة التوافقية للنظام السياسي في العراق وهيمنة عدة اطراف على صناعة القرار الوطني.

لقد خلف النموذج التنموي القائم على الموارد النفطية في تمويل الموازنة والاقتصاد جملة من الاختلالات الهيكلية، وزادت من مخاطر تسلل ازمات الاقتصاد العالمي عبر قنوات الاسعار والايرادات النفطية. عمدت الدراسة الى تفكيك ابرز تلك الاختلالات ضمن محاور المبحث الاول. في حين تم التركيز على حزمة من الحلول الكلية المقابلة لأجل رأب خطوط الصدع التي اخذت بالاتساع منذ انهيار اسعار النفط منتصف العام 2014، نوقشت ضمن محاور المبحث الثاني.

ان استمرار تذبذب اسعار النفط في الاسواق العالمية يُلزم الحكومة العراقية على انتهاج سياسات اصلاح نوعية والتعايش مع اقتصاد بلا نفط من خلال اعادة هيكلة الاقتصاد الوطني وتنويع القطاعات المساهمة في الناتج المحلي الاجمالي لتجاوز الازمة المالية الحادة التي يمر بها البلد وتحقيق نمو اقتصادي مستدام بعيدا عن دورات الرواج والكساد النفطي. كما ينبغي ان تمتد برامج الاصلاح لكافة القطاعات الاقتصادية والمالية والنقدية وتفعيل ادوات السياسات النقدية والمالية والتجارية التي تعطلت بفعل الهيمنة النفطية. ولا يتم ذلك الا بمقاربات اقتصادية كلية تُعد ضمن اطار منهجي يستوعب كافة برامج الاصلاح الاقتصادي والمالي في البلد ويؤسس لتنمية اقتصادية مستدامة تحقق الاهداف الاقتصادية والاجتماعية. ولعل المأزق المالي الحالي يدعم جهود الحكومة العراقية الرامية الى تصحيح الانحراف التنموي الذي صاحب وفرة الموارد النفطية وزاد من عمق الاختلالات الهيكلية وعزز من احادية الاقتصاد الوطني وانكشافه على الخارج في تأمين معظم احتياجاته السلعية. وتحتم التجربة الحالية العمل على رسم خارطة طريق تفصيلية ومرنة للتكيف مع الصدمات الاقتصادية المتعددة التي يعاني منها البلد والبدء بسياسات اصلاح تدريجية تطال كافة القطاعات الاقتصادية والمالية والنقدية وبشكل متلازم فضلاً على توفير آليات فعالة للتنفيذ والرقابة وتقييم الاداء.

المصادر

1- هيثم عبد الله سلمان، الاصلاح الاقتصادي والفساد في العراق، سلسلة إصدارات مركز البيان للدراسات والتخطيط، 2018، ص6.

2-مهدي سهر الجبوري، دور المثبتات التلقائية في تحقيق استقراريه الموازنة العامة، للدولة مجلة الكوت للعلوم الاقتصادية والادارية، العدد (15)، 2014.

3-مظهر محمد صالح، الاستراتيجية المالية العراقية بين المدخل الصعب والمخرج الامثل، صحيفة الصباح ، بغداد،2009./2/7.

4-مظهر محمد صالح، السياسة النقدية للعراق: بناء الاستقرار الاقتصادي الكلي والحفاظ على نظام مالي سليم، بيت الحكمة، بغداد، 2012.

5-مظهر محمد صالح، السياسة النقدية والمالية والسيطرة على متغيرات التضخم واسعار الصرف، مركز حمورابي للبحوث والدراسات الاستراتيجية، بغداد، .2011

6-البنك المركزي العراقي، التقرير السنوي للاستقرار المالي، قسم الاستقرار النقدي والمالي، العراق، 2017.

7-علي مرزا، العراق :الواقع والآفاق الاقتصادية، ورقة مقدمة للمؤتمر الأول لشبكة الاقتصاديين العراقيين، بيروت ، 2013.

8-كمال البصري ومضر السباعي، مستلزمات الاصلاح الاقتصادي في العراق، المعهد العراقي للإصلاح الاقتصادي.

9-وزارة التخطيط، خطة التنمية الوطنية للسنوات 2010-2014، بغداد، 2009.

10- صندوق النقد الدولي، كيف يشجع الصندوق زيادة شفافية المالية العامة، مارس 2015.

11- أحمد أبريهي علي، الاقتصاد المالي الدولي والسياسة النقدية، مركز حمورابي للبحوث والدراسات الاستراتيجية، بغداد،2012.

12-محمود محمد داغر وشاكر حمود صلال ، تأثير قواعد السياسة المالية على فاعلية السياسة النقدية في العراق للمدة 1990-2015، جامعة الانبار للعلوم الاقتصادية والادارية ، العدد (18)، 2017.

13-مظهر محمد صالح، التعزيز المالي للعراق : رؤية للأعوام 2018-2022، شبكة الاقتصاديين العراقيين.

14-صندوق النقد الدولي، تقرير المراجعة الأولى لتنفيذ اتفاق الاستعداد الائتماني في العراق، التقرير القطري رقم (16/379) ، ديسمبر 2016.

15- علي محسن اسماعيل، السياسة النقدية: التحديات وسبل مواجهتها، البنك المركزي العراقي، تموز، 2017.

16-سلام عبد الرحمن عبد العباس، مستقبل القطاع النفطي في العراق في ظل الأزمات العالمية، مجلة كلية الإدارة والاقتصاد للدراسات الاقتصادية والإدارية والمالية، جامعة بابل، العدد (3)، 2017.

17-وزارة التخطيط، خطة التنمية الوطنية للسنوات 2010-2014، بغداد، 2009.

18-وزارة التخطيط ، شباب العراق تحديات وفرص، التقرير الوطني للتنمية البشرية، 2014.

19- هيثم عبد الله سلمان، مصدر سابق، ص13.

ملحق (1) مكونات الايرادات العامة في العراق للمدة (2003-2015)

السنوات	الايرادات النفطية	الايرادات الضريبية	الايرادات الاخرى	الايرادات الكلية
2003	15,728.4	0.35	256.8	15,985.5
2004	32,593.0	159.6	236.2	32,988.9
2005	39,448.5	495.3	491.9	40,435.7
2006	46,873.2	381.2	1,801.1	49,055.5
2007	51,949.3	1,228.3	1,787.3	54,964.9
2008	76,297.0	985.8	3,358.2	80,641.0
2009	50,190.2	2,050.5	3,002.8	55,243.5
2010	63,594.2	1,503.5	5,080.5	70,178.2
2011	98,241.6	2,408.2	8,157.6	108,807.4
2012	111,326.2	2,311.1	6,179.9	119,817.2
2013	105,450.7	2,518.7	5,870.7	113,840.1
2014	100,778.3	2,527.0	1,960.7	105,266.0
2015	78,649.0	6,240.5	9,158.9	94,048.4

المصدر : وزارة المالية – الدائرة الاقتصادية – جداول الحسابات الختامية

ملحق (2) مكونات النفقات العامة في العراق للمدة (2003-2015)

السنوات	النفقات الجارية	النفقات الاستثمارية	النفقات الكلية	نسبة النفقات الجارية الى الكلية
2003	4,614.1	287.9	4,902.0	94.1
2004	27,597.2	3,924.3	31,521.4	87.6
2005	27,066.1	3,765.0	30,831.1	87.8
2006	34,917.6	2,576.9	37,494.5	93.1
2007	32,719.8	6,588.5	39,308.3	83.2
2008	52,301.2	14,976.0	67,277.2	77.7
2009	45,941.1	9,648.7	55,589.7	82.6
2010	54,580.9	15,553.3	70,134.2	77.8
2011	60,925.6	17,832.1	78,757.7	77.4
2012	75,788.6	29,351.0	105,139.6	72.1
2013	78,746.8	40,380.7	119,127.6	66.1
2014	58,625.5	24,930.8	83,556.2	70.2
2015	78,248.4	41,214.0	119,462.4	65.5

المصدر : وزارة المالية – الدائرة الاقتصادية – جداول الحسابات الختامية

ملحق (3) مكونات الدين العام وعجوزات الموازنة في العراق للمدة (2004-2015)

السنوات	فائض وعجز الموازنة	الدين العام الداخلي	الدين العام الخارجي	الدين العام الكلي
2004	1,467.4	6,594	108,539	114,858
2005	9,604.6	5,645.1	109,958	116,552
2006	11,561.1	7,626.5	110,183	115,828
2007	15,656.5	4,455.6	93,758	101,385
2008	13,363.8	4,955.5	75,008	79,464
2009	-346.2	7,366.3	75,295	80,251
2010	44.0	9,710.7	66,690	74,056
2011	30,049.7	12,306.4	71,721	81,432
2012	14,677.6	14,090.3	67,278	79,584
2013	-5,287.5	19,981.1	72,318	86,408
2014	21,709.8	32,142.8	69,562	89,543
2015	-25,414.1	6,319	67,116	99,259

المصدر :البنك المركزي العراقي-المديرية العامة للعمليات المالية وادارة الدين.

ملحق (4) مساهمة القطاعات الاقتصادية في تكوين الناتج في العراق للمدة (2003- 2015) %

السنوات	القطاع النفطي	القطاع الصناعي	القطاع الزراعي	باقي القطاعات	المجموع
2003	51	5	14	30	100
2004	48	2	11	39	100
2005	42	2	14	42	100
2006	41	2	13	44	100
2007	43	2	9	46	100
2008	45	2	8	45	100
2009	44	3	7	46	100
2010	42	3	7	48	100
2011	43	3	7	47	100
2012	43	3	7	47	100
2013	42	3	7	48	100
2014	44	3	7	46	100
2015	33	3	5	59	100

المصدر :البنك المركزي العراقي ، التقرير الاقتصادي السنوي، المديرية العامة للإحصاء والابحاث، سنوات مختلفة.