الاصلاح الاقتصادي في العراق بعد عام ٢٠٠٣

م.د سامي عواد غلام
جامعة واسط – كلية الادارة والاقتصاد
Awad_sami١@Yahoo.com

الملخص

عانى الاقتصاد العراقي من كثير من المشاكل والاختلالات الهيكلية التي أثرت بصورة كبيرة على واقعه الاقتصادي مما تسبب بتحمله الكثير من الأعباء المالية الاقتصادية والاجتماعية وبعد عام ٢٠٠٣ وجب على العراق القيام ببعض الإصلاحات الاقتصادية والاندماج مع المجتمع الدولي من اجل تصحيح المسارات الاقتصادية وإيجاد الحلول المناسبة للمشاكل التي تحملها الاقتصاد العراقي حيث قام العراق بالتعاون مع صندوق النقد الدولي وإجراء اتفاقيات اقتصادية من اجل إصلاح واقع الاقتصاد العراقي ومن هذه اتفاقيات (اتفاقية المساندة) و (اتفاقية المساعدات الطارئه) كخطوة أولى في طريق تحقيق الإصلاح الاقتصادي والتخلص من الاختلالات الهيكلية التي أصابت قطاعات الاقتصاد العراقي وتشجيع الاستثمار الأجنبي والسعي نحو خصخصة القطاع العام وإعطاء فرصة اكبر إلى القطاع الخاص في النشاط الاقتصادي .لهذا تم في هذا البحث التطرق إلى أهم الإصلاحات الاقتصادية التي حققتها اتفاقية المساندة بين العراق وصندوق النقد الدولي من خلال تحليل المؤشرات الداخلية والخارجية في الاقتصاد العراقي وتبين لنا إن اتفاقية المساندة حققت الكثير من الإصلاحات الاقتصادية منها تخفيض العجز المتراكم في الموازنه العامة وتخفيض نسبة البطالة والتضخم وتخفيض المديونية الخارجية المستحقة على العراق بنسبة ٨٠%

abstract

Iraq economy suffer from more problems and structural defeat with effect in a great way in its economy that led Iraq economy suffer from problems financial economy and sociability.

But after ٢٠٠٣ Iraq must do economical reforms and merger with society international for do structural defeat correction favorableness solution to all the problem in Iraq economic for that Iraq has cooperation with (IMF) and held many economical Agreement for reforms Iraq economic. And one of these agreement is Emergency Post-Conflict Assistance (EPCA) and Stand – By Arrangement (SBA) The agreement (SBA) connotation the first step for Iraq found solution economical reforms .

In this research study the very important with come from economical Agreement (SBA) for during analyses variables interior and external agreement in Iraq economy and that as (SBA) agreement found many economical reforms one of these reforms reduction deficit of balance and reduce inflation and external dept. and reduce (٨٠٪) from external Iraqi depts.

المقدمة

تتمثل الخاصية المميزة لعالمنا المعاصر في تزايد الطروحات حول الاصلاح الاقتصادي والخصخصة والعولمة وأهميتها وتأثيرها في التطور الاقتصادي في مستقبل علاقات البلدان في النشاط الاقتصادي العالمي ، وتزايدت أهمية (الإصلاحات الاقتصادية) التي يجري تناولها من قبل العديد من الباحثين والمفكرين ومن جوانب عديده وبخاصة منذ منتصف الثمانينات من القرن الماضي وتسارعت في التسعينات . وفي الألفية الثالثة لما تمثله عمليات الإصلاح الاقتصادي من أهمية كبيرة وذلك في معالجة الاختلالات الهيكلية التي تصيب اقتصاديات

البلدان المختلفة ، ومن ملاحظة واقع الاقتصاد العراقي يتضح انّه تعرض إلى أزمات عديدة ولم يكن من القوة بمكان مواجهة تلك الازمات على الرغم من كل الامكانات الاقتصادية التي لم يتم استثمارها بشكل صحيح. إن اعتماد عام ١٩٨٠ كنقطة تحول مهمة في الاقتصاد العراقي على نحو واسع في الأدبيات الاقتصادية استند إلى حقائق واقعية ، ففي عام ١٩٨٠ دخل العراق الحرب الخليجية الاولى خلفت هذه الحرب على الاقتصاد العراقي دماراً في الموارد البشرية والاقتصادية وقد نجم عنها الكثير من الأعباء الاقتصادية وتراجع عدد كبير من قطاعات النشاط الاقتصادي منها القطاع الزراعي والقطاع الصناعي وقطاع الخدمات ،

وفي نقطة تحول أخرى وهي عام ١٩٩٠ دخل العراق الحرب الخليجية الثانية إذ زادت الأمور تعقيداً فالعراق خرج وهو مثقل بالديون الخارجية والتعطيل شبه التام لكل مرافق الحياة زاد من صعوبتها فرض الحصار الاقتصادي على العراق في عام ١٩٩١ إذ انقطع العراق عن العالم الخارجي وتوقفت مسيرة النمو فيه وبقي العراق يعتمد بشكل رئيس على صادرات النفط وما زاد الأمر سوءاً هو مطالبة الدائنون بمستحقاتهم من الديون وخاصةٍ مع انخفاض أسعار النفط العالمية.

وان نقطة التحول الأخيرة في الاقتصاد العراقي هي عام ٢٠٠٣ والمتمثلة بالحرب الأخيرة التي قادتها الولايات المتحدة الأمريكية حيث تم تدمير اغلب أجهزة الدولة وعلى سبيل المثال تم تدمير (١٥٨) شركة من الشركات الصناعية من أصل (١٩٢) اما الباقي فقد توقفت عن الانتاج وإزاء كل هذه التركة الثقيلة تبنت الحكومة العراقية خيار الإصلاح الاقتصادي واستعانت في سبيل ذلك بالمجتمع الدولي والمؤسسات الدولية وكان الدور المهم هو لصندوق النقد الدولي الذي قدم المساعدة للعراق في إطار اتفاقية المساندة (SBA) في عام ٢٠٠٥ ويلتزم العراق بموجب هذه الاتفاقية بالقيام بإجراء إصلاحات اقتصادية عديدة وبما يؤهله لتلقي مساندة المجتمع الدولي في تخفيف أعباء الديون ومساعدته في بناء شراكة جديدة مع المجتمع الدولي .

مشكلة البحث

يعاني الاقتصاد العراقي كثيراً من المشاكل والاختلالات الهيكلية والأعباء الاقتصادية التي تراكمت علية طوال أكثر من ثلاثة عقود من الزمن أدّت إلى توقف الكثير من قطاعاته الاقتصادية وبروز الكثير من المشاكل الاقتصادية مثل ارتفاع معدلات

التضخم والبطالة وتحمل العراق الكثير من الديون الخارجية على الرغم من إنّ العراق يمتلك الموارد الطبيعية ويأتي في مقدمتها (النفط) والإمكانات البشرية إلا أنّه لا يزال يعاني الكثير من المشاكل الاقتصادية ومن اللافت للانتباه في الاقتصاد العراقي تعايش المضادات بين توفر الموارد الطبيعية وبين وجود الاختلالات الهيكلية في كافة قطاعاته.

فرضية البحث

ينطلق البحث من فرضية مفادها .

تعتبر اتفاقية المساند (SBA) بين العراق وصندوق النقد الدولي الخطوة الاولى نحو تبني برامج الاصلاح الاقتصادي في العراق وذلك من اجل معالجة الكثير من المشاكل والاختلالات الهيكلية التي اصابت المفاصل الرئيسية للاقتصاد العراقي

أهداف البحث

يهدف البحث بالدرجة الأساس إلى تقصي مصداقية الفرضية مع السعي إلى تحقيق أهداف أخرى جاءت في سياق البحث منها :-

١-تحديد ما أنجزته الاتفاقية في مجال تشجيع الاستثمار الأجنبي والخصخصة والتحول تدريجياً إلى اقتصاد السوق وبث روح المنافسة وتحرير التجارة وحرية حركة الأسعار من اجل تلافي جميع القيود الاقتصادية التي تتحكم بالاقتصاد العراقي .

٢-هل ان اتفاقية المساندة (SBA) حققت الاهداف الاساسية والتي كان من المتوقع تحقيقها في الاقتصاد العراقي وتهئية مستلزمات الشروع بالاصلاح الاقتصدي .

أهمية البحث

يولى البحث باهمية عامة ولك لانه يتناول موضوعاً معاصراً يتماشى مع المتغيرات الاقتصادية الدولية المعاصرة حيث إن عمليات الإصلاح الاقتصادي كمفهوم نظري تهدف إلى معالجة الاختلالات الداخلية مثل العجز في الموازنة العامة والتضخم والبطالة الخ ،

وكذلك معالجة الاختلالات الخارجية مثل العجز في ميزان المدفوعات وتفاقم المديونية وتثبيت أسعار الصرف الخ ، وهذا يتطلب تشخيص نقاط القوة والضعف في اتفاقية المساندة (SBA) مع صندوق النقد الدولي والتي تمثل المدخل الحقيقي لإنجاز الإصلاح الاقتصادي في العراق . وكذلك يولى البحث باهمية خاصة للاقتصاد العراقي وذلك نظرا لما يتمتع به الاقتصاد العراقي من اختلالات هيكلية اثرت بصورة سلبية على واقعه الاقتصدي .

منهجية البحث

اعتمد الباحث على المنهج المقارن وذلك من خلال مقارنة الاقتصاد العراقي خلال المدة

(١٩٨٠- ٢٠٠٣) بالمدة (٢٠٠٣- ٢٠٠٨) وذلك من اجل الوقوف على مديات الانجاز في الإصلاح الاقتصادي كخطوة أولى لتبني اصلاحات اوسع في المستقبل .

المبحث الاول

اتفاقية المساندة مع صندوق النقد الدولي

في شباط من عام ١٩٥٢ وافق مدراء صندوق النقد الدولي على إمكانية دخول الدولة العضو في مفاوضات مع الصندوق بخصوص وضعها بصورة عامة ليس بغاية السحب الآني ولكن بغاية الحصول على التأكيدإذا كانت بحاجة إلى السحب على الصندوق فيمكنها ممارسة حقها بهذا السحب خلال فترة (٦ – ١٢) شهراً وفي الأول من تشرين الأول عام ١٩٥٢ اعتبر هذا الشكل من السحب على الصندوق سياسة عامة لهذه المؤسسة بدء بتحديد خطوطها الأساسية وكيفية وشروط الدعم المالي واسترداده بصوره استثنائية وبغاية تسهيل إجراءات وترتيبات لجوء الدول الأعضاءإلى الصندوق للسحب على موارده تم الاتفاق على سحوبات تسوية تتجاوز حدود الشرائح المحددة والبالغة (٢٥%) من حصة الدولة العضو فالصندوق يفتح لديه حساب (تسهيلات ائتمانية) للبلدان الأعضاء الراغبة بالسحب بحيث تمكن من إجراء عمليات السحب هذه ضمن حدود قصوى وخلال فترة محددة لأتزيد عن السنة .[١]

إن فتح هذا الحساب من قبل الصندوق ينتج عنه (اتفاقية الدعم) أو (اتفاقية المساندة) بينه وبين الدولة العضو فالصندوق يفتح حساباً جارياً للدولة العضو الطالبة للدعم وتقوم الدول الأعضاء بدورها بالسحب من هذا الحساب وفقاً لحاجاتها خلال فترة (٦ – ١٢) شهراًوذلك دون إن تكون مضطرةلان تقدم مبررات للصندوق على عمليات السحب مادامت كانت قد اتفقت على عقد الاتفاق لدى طلبه من طرفها ووافق الصندوق على إلا يعيد دراسة وضع البلد العضو السابق حيث يطلب هذا الأخير شراء عملات أجنبية كما انه لايمكن للصندوق رفض عمليات الشراء إلاإذااخل البلد العضو بالشروط المتفق عليها وبتعبير أخر يمكن للدولة العضو إنتستعمل حقها في السحب أو لا تستعمله ولكنه جاهز في الوقت الذي يختاره فوضع هذا السحب إذن ليس تصحيح عجز حاصل في ميزان المدفوعات كما في السحوبات السابقة الذكر بل لتجنب مخاطر عجوزات محتمله وبصورة خاصة لتجنب مخاطر التضخم ممكنه الوقوع ولابد من تسديد ما يتم الحصول عليه من سحوبات باسم هذه الاتفاقات خلال فترة ثلاث سنوات كحد أقصى بالنسبة لكل عملية وقد قدرت

المبالغ التي سحبت تحت اسم هذه الاتفاقات في عام ١٩٥٥ (٦٢) مليار دولار وارتفع المبلغ إلى (١٦٥) مليار دولار في عام ١٩٩٧. وعلي الرغم إن البلدان النامية ، خاصة المنتجة للمواد الأولية استفادت من هذه الترتيبات إلاأن البلدان الغنية هي التي استفادت منها بشكل خاص فانكلترا استفادت منها بمقدار (٨٧٦)مليار دولار وفرنسا بمقدار (٩٨٥) مليار دولار وبصوره عامة إن اتفاقيات الدعم هذه أصبحتأداة رئيسة في الوقت الحاضر من أدوات التعاون النقدي الدولي ويبدو إن فعالية هذه السحوبات ضمن هذه الاتفاقيات اكبر من فعالية أنواع السحوبات الأخرى من ناحية الشروط وكذلك مدة الاسترداد والفائدة بعد عام ٢٠٠٣ وجد العراق نفسه إمام تحديات كبيرةلذلك وجب عليه القيام بتغيرات جوهرية ولابد له من أقامه شراكه جديدة مع المجتمع الدولي والمؤسسات الدولية وتحقيق جملة من الإصلاحات الهيكلية في الاقتصاد الوطني منها :-[٢]

١- إرساء اقتصاد ينعم بالازدهار وقاعدة إنتاج متنوعة قادرة على توفير متطلبات التنمية المستدامة وفقا لعوامل السوق ومنفتح على العالم الخارجي .

٢- جعل العراق عضواً فعالاً في المنظمات الدولية والإقليمية .

٣- السماح للقطاع الخاص بحيث يلعب دوراً قيادياً في النشاط الاقتصادي مع دور للحكومة في تنظيم هذا النشاط.

٤- تشجيع وتحفيز الاستثمار الأجنبي في العراق .

٥- حماية الفقراء والفئات ذات الدخل المحدود وتوفير معايير ملائمة من الخدمات الاجتماعية العامة للمواطنين العراقيين .

وسعت الحكومة العراقية وإمام هذه التحديات بعد عام ٢٠٠٣ إلى التعامل مع صندوق النقد الدولي وذلك من اجلإطفاء الديون الخارجية المستحقة على العراق على مدى عقدين من الزمن ومعالجة المشاكل والاختلالات الهيكلية في الاقتصاد العراقي وتبني برامج الإصلاح الاقتصادي وفي عام ٢٠٠٥ أعلن العراق التعاون مع صندوق النقد الدولي من خلال إبرام اتفاقية الدعم أو اتفاقية المساندة مع صندوق النقد الدولي من اجل إعادة جدولة الديون العراقية وكذلك تصحيح الاختلالات الهيكلية الموجودة في الاقتصاد العراقي والنهوض بالواقع الاقتصادي في العراق .[٣]

وعلى اثر (خطاب النوايا*) الذي أرسلته الحكومة العراقية المؤقتة إلى صندوق النقد الدولي أخذت العلاقات الاقتصادية الدولية تأخذ مسارها مع صندوق النقد الدولي حيث وقع العراق اتفاقيات مع صندوق النقد الدولي

وأول اتفاقية وقعها العراق مع نادي باريس في (٢١ \ تشرين الأول\ ٢٠٠٤) والهدف منها تخفيض الديون العراقي إلى حد (٨٠%) .[٤]

وفي (٢٩\ ٩ \ ٢٠٠٤) وقع العراق اتفاقية المساعدات ما بعد النزاعات الطارئة (EPCA) كان الهدف منها هو تخفيض ديون العراق إلى (٣٠%) من التخفيض الأول (٨٠%) وفي (ديسمبر\ كانون الأول \ ٢٠٠٥) وافق صندوق النقد الدول على عقد اتفاقية المساندة (SBA)وذلك لتخفيض الديون إلى (٢٠%) من التخفيض الأول (٨٠%) ووجب على العراق ضمن هذه الاتفاقية القيام بعمليات الإصلاح الاقتصادي وتشجيع الاستثمار الأجنبي وإعطاء الدور الكبير للقطاع الخاص وإصلاحات اقتصادية أخرى .

المبحث الثاني

اتفاقية المساعدات ما بعد النزاعات الطارئة مع صندوق النقد الدولي

في (٣٠\ أيلول \ ٢٠٠٤) أعلن العراق عن نيته للتعاون الجاد مع صندوق النقد الدولي وعلى ضرورة تنفيذ إصلاحات هيكلية أساسية لتحويل العراق إلى اقتصاد السوق بما في ذلك الإصلاح الضريبي وإصلاح القطاع المالي وإعادة هيكلة مؤسسات القطاع العام.إنأولويات الصندوق قد انعكست بشكل مفصل في رسالة النوايا المؤرخة بتاريخ (٢٤\ أيلول\ ٢٠٠٤) والتي عبرت فيها الحكومة العراقية المؤقتة عن نيتها على إتباع سياسات تتماشى مع سياسات صندوق النقد الدوليوبينت الفقرة (٢١) من هذه الرسالة بإنّ العراق قد سن قانوناً جديداً يتعلق بالاستثمارات الأجنبية ينص على السماح للأجانب بالاستثمار في جميع القطاعات الاقتصادية ولقد نصت الرسالة أيضا على إن العراق قد وضع الخطط المناسبة للإصلاح وإعادة هيكلة المؤسسات العامة وكذلك إصلاح الدعم المالي وإصلاح النظام الضريبي في العراق . [٥]

وفي (سبتمبر\ أيلول عام ٢٠٠٤) صادقالمجلس التنفيذي لصندوق النقد الدولي بإقراض العراق مبلغ (٢٩٧,١) مليون من حقوق السحب الخاصة ضمن اتفاقية (المساعدة مابعد النزاعات الطارئة) وذلك لدعم إعادة بناء العراق وحدوث تغييرات جوهرية في الاقتصاد العراقي من خلال الدعم المالي وكذلك الدعم من قبل المؤسسات الدولية وهذا القرض الذي قدم إلى العراق يهدف إلىإعادة جدولة الديون العراقية . [٦] إن تطبيق برنامج (المساعدات مابعد النزاعات الطارئة) مع صندوق النقد الدولي هو أحد الشروط المسبقة من اجل إعادة جدولة الديون الخارجية المستحقة على

العراق ومنها ديون دول نادي باريس وديون دول خارج نادي باريس وكذلك الديون الأخرى وتطبيق جملة من الإصلاحات الهيكلية في الاقتصاد العراقي وان السياسات المطلوبة بموجب هذا الاتفاق يحقق الفوائد الآتية :-[٧]

١- تحسين الثقة الدولية بالاقتصاد العراقي وذلك من أجل تقديم القروض والمساعدات من المنظمات الدولية ودمج العراق مع المجتمع الدولي .

٢- تطوير آليات عمل السياسات المالية والنقدية وإدخال الكثير من الإصلاحات في الاقتصاد العراقي وإعادة ترتيب الحسابات والتدقيق وفق المعايير العالمية .

٣- إن تطبيق شروط اتفاقية المساعدة ما بعد النزاعات الطارئة تقضي إطفاء (٣٠%) من ديون العراق الخارجية .

٤- أنَّ تنفيذ التزامات اتفاقية (المساعدة ما بعد النزاعات الطارئة) يخلق الشروط الضرورية المطلوبة من اجل ترتيب مفتوح مع العراق تحت اتفاقية المساندة (SBA) .

٥- إنّ نجاح برنامج (المساعدات ما بعد النزاعات الطارئة) في العراق يمكن إن يكون أساساً قوياً للعراق لمناقشة اتفاقيات مشابهة مع الدائنين خارج نادي باريس وكذلك الدائنين الكبار في دول الخليج العربي .

ويمكن بيان أهمالإصلاحاتا لهيكلية وإجراءات السياسة الرئيسة بموجب اتفاقية المساعدة مابعد النزاعات الطارئة من خلال الجدول (١).

جدول(١)

(لعلامات الهيكلية وإجراءات السياسة الرئيسية بموجب اتفاقية المساعدة مابعد النزاعات الطارئ ةEPC)

الإجراءات الهيكلية	أقصى مدى لتنفيذ الإعمال	عمليات سير الإعمال
العمل على القيام بمسح مالي متطور	٢٠٠٥	القيام بعمل تحضيري مستمر من اجل القيام بهذا المسح المالي إلا انه لم يتم هذا المسح لحد ألان
تأسيس نظام قائم للرواتب على أسس حديثه والعمل بموجب نظام للرواتب الآلي لكل موظفين الحكومة	٢٠٠٥	قامت الحكومة بتطوير نظام الرواتب وتعمل على إدخال الآليات الحديثة والمتطورة مثل بطاقات الائتمان المصرفي
تطوير الحسابات المالية الشهرية للحكومة المركزية والقطاع النفطي	٢٠٠٤	وزارة المالية تتابع اللجان في جمع البيانات والمعلومات المفقودة منذ زمن طويل
إصدار التعليمات بخصوص تراخيص المصرف والنسب القياسية المتعلقة بالمصارف	٢٠٠٤	لم يتم لحد ألان وهناك تعليمات ممكن إن تصدر بخصوص هذا الموضوع
تشريع قانون أنظمة الدفعات	٢٠٠٤	القانون الأول جاء بمساعدة(IMF)
تبني خطط جديدة من اجل السيطرة على السياسة الضريبية والعادات الإدارية	٢٠٠٥	بحاجة إلى توحيد السياسة الضريبية لابد من وضع الخطط الجديدة للنظام الضريبي
إجراءات السياسة الرئيسة		
زيادة أسعار المنتجات النفطية المحلية	٢٠٠٤	تم العمل على زيادة أسعار المنتجات النفطية
القيام بالتدقيق الخارجيمن قبل البنك المركزي العراقي	٢٠٠٥	أجرت السلطات العراقية تدقيق الميزان المالي سنة ٢٠٠٥ وطلبت من شركات عالمية القيام بعمليات التدقيق
تبني قانون إلاداره وتطبيق التعليمات للعمل به	٢٠٠٥	صدرت تعليمات تقتضي العمل بموجب هذا النظام

Source : International monetary fund .Emergency – Post Conflict Asistence .

٢٠٠٤ .p٢١

وتمثل الأهداف المُعلنة ضمن اتفاقية المساعدة الطارئة على ضرورة تقوية القدرة الإدارية والمؤسساتية التي تكون ضرورية لإنعاش الاقتصاد العراقيوإجراء مباحثات مع دول نادي باريس من اجل تخفيض الديون المستحقة على العراق وتطوير القدرات العراقية والاعتماد على مشاريع البنى الارتكازيه ويمكن أبرازأهمالأهداف المعلنة لهذه الاتفاقية من خلال النقاط الآتية :- [٨]

١- تحقيق الاستقرار الكلي في الاقتصاد العراقي والعمل على تطويره .

٢- إعادةجدولة الديون الخارجية المستحقة على العراق منذ زمن طويل .

٣- التحول التدريجي إلى اقتصاد السوق وإعطاء الفرصة الكافية للقطاع الخاص لممارسة نشاطاته الاقتصادية .

٤- إصلاح النظام الضريبي في العراق وذلك من اجل إيجاد مصادر جديدة للإيرادات العامة . [٩]

٥- التحكم بمعدل الإنفاق العام والدعم الحكومي وزيادة مصادر الإيرادات العامة .

٦- العمل على تثبيت أسعار الصرف إي سعر صرف الدينار العراقي والسيطرة على معدلات التضخم

٧- تقليل معدل البطالة الذي يتراوح نسبته مابين (٢٨% - ٧٠%) في عام ٢٠٠٣ .

٨- تقليل أوإلغاء الدعم على المشتقات النفطية والبطاقة التموينية وتطوير شبكات الحماية الاجتماعية وذلك من اجل تحقيق العدالة الاجتماعية في التوزيع .[١٠]

٩- إعادة هيكلة القطاع المصرفي في العراق .

١٠- إعادة هيكلة القطاع العام وإفساح المجال إمام القطاع الخاص لممارسة إعماله في النشاط الاقتصادي .[١١]

بدأت مسيرة العراق في الإصلاح الاقتصادي في العراق منذ عام ١٩٨٧ ولكن هذه الإصلاحات جاءت بدون الاستعانة بالمؤسسات الدولية وتفتقر إلى الأسس العلمية والمنهجية الإستراتيجية في وضع برامج الإصلاح. ولكن بعد عام ٢٠٠٣ وبسبب المشاكل التي يعانيها الاقتصاد العراقي وجدت الحكومة العراقية الجديدة نفسها أمام تحديات كبيرة جداً ومشاكل اقتصادية كثيرة واختلالات هيكلية عميقة في الاقتصاد العراقي وكان خيارها هو القيام بإصلاحات اقتصادية كثيرة واسعة النطاق في السنوات القليلة ألمقبله لتشجيع البلد لإطلاق كافة الإمكانيات الاقتصادية الكامنة .[١٢]

وهناك الكثير من المرتكزات الأساسية التي اعتمدها العراق في سياق عمليات الإصلاح الاقتصادي التي تبنها من بينها ما يأتي:-

١- تأسيس الهيكل الدستوري للدولة، فهو نقطة البداية لكل عملية إصلاح اقتصادي واجتماعي إذ يوضح الدستور النظام السياسي للدولة وفلسفتها وتنسيق قوانين تنظم عمل السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية .

٢- منح الأولوية لإيجاد بنية تحتية قانونية ومؤسسية لاقتصاد السوق والتحول نحو القطاع الخاص مع تهيئة الأطر اللازمة لاستيعاب مساوئ السوق .

٣- الإصلاح المالي والضريبي ولاسيما إعادة النظر في النظام الضريبي .

٤- إصلاح القاعدة الصناعية العراقية وإعادتها إلى العمل من جديد على وفق مدى ألمنافسة للقضاء على اختلال الهيكل الإنتاجي .

إنَّ المؤسسات المالية الدولية وعلى رأسها صندوق النقد الدولي تعمل على تمويل برامج الإصلاح الاقتصادي في جميع الدول وتحاول هذه المؤسسات من فرض جملة من الإجراءات منها :-

١- إزالة القيود المفروضة على النشاط الاقتصادي وإفساح المجال ما أمكن لقوى السوق وقانون العرض والطلب ولدور القطاع الخاص في شتى المجالات الإنتاجية والخدمية .

٢- اعتماد سياسة انكماشية لإعادة توازن الاقتصاد قوامها الإصلاح الضريبي وترشيد الإنفاق العام بما في ذلك تخفيض أو إلغاء الدعم الحكومي .

٣- تقليص دور الدولة في النشاط الاقتصادي وتشجيع عمليات الخصخصة إي تحويل مؤسسات القطاع العام إلى القطاع الخاص

٤- تشجيع وتحفيز الاستثمار الأجنبي وتذليل كافة الصعوبات التي تقف إمام الاستثمار الأجنبي

المبحث الثالث

تحليل المؤشرات الداخلية في الاقتصاد العراقي وفق المراجعات الدورية لاتفاقية المساندة

١- الموازنة ألعامه :-

شهدت الموازنة العامة في العراق تحديات كبيرة وضغوطات عميقة تمثلت بالظروف الاستثنائية التي عاشها العراق على طوال أكثر من عشرين سنة على التوالي. أماّ بعد عام ٢٠٠٣ كان للتغيرات الجذرية التي شهدها الاقتصاد العراقي أثراً في تحميل الموازنة العامة أعباء أنماط جديدة من الإنفاق العام لم يكن لمعظمها وجود من قبل مثل زيادة رواتب القطاع العام وزيادة رواتب المتقاعدين ومخصصات شبكات الحماية

الاجتماعية بالإضافة إلى نفقات أعمار البلاد كل هذه الأمور أدت إلى زيادة التحديات التي واجهتها الموازنة العامة لذا وجب على الحكومة العراقية القيام ببعض الإصلاحات في الموازنة العامة بهدف معالجة العجز الذي استمر لفترة طويلة من الزمن.[١٣]

إن من أهم الإصلاحات التي أجريت على الموازنة العامة في العراق هي أولاً التقديرات العلنية للموازنة العامة بعد أن كانت تعد من أسرار الدولة أماّ في الوقت الحاضر فتنشر في وسائل الإعلام والصحف ويطلع عليها الجميع سواء كانوا من ذوي الاختصاص أو حتى المواطن العادي.أماّ الإصلاح الثاني الذي اجري على الموازنة العامة فهو تغير نظام التبويب من خلال تطبيق نظام جديد عرف (إحصاءات مالية حكومية) ، سمي بنظام التبويب(GFS)حيث يتميز هذا النظام بكونه يتم على مستوى عالي من التقدير ويحتوي على تفاصيل في تحليل بيانات النفقات والإيرادات وانهّ يتناسب مع الواقع الجديد في العراق.أماّ الإصلاح الثالث هو التقليل من الضغط على الموازنة العامة وذلك بتقليل النفقات إلى اقل ما يمكن من خلال تخفيض مخصصات الدعم الحكومي منها دعم المشتقات النفطية ودعم البطاقة التموينية وكذلك زيادة الإيرادات العامة من خلال زيادة الصادرات النفطية وزيادة قنوات الإيراد العام وإيجاد قنوات جديدة لهذا الإيراد .

ومن الجدول(٢) والذي يوضح الموازنة العامة في العراق للفترة (٢٠٠٤– ٢٠٠٨) نلاحظ زيادة الإيرادات العامة بشكل ملحوظ نتيجة لارتفاع أسعار النفط وزيادة الصادرات النفطية حيث وصل سعر النفط إلى (١٤٠) دولار في عام ٢٠٠٧ ومنذ عام ٢٠٠٤ بدأ الفائض يظهر في الموازنة العامة إذ بلغ هذا الفائض في عام ٢٠٠٤ (١,٤٦٧٤٢٣) مليار دينار وبلغت الإيرادات العامة (٣٢,٩٨٨٨٥٠) تريليون دينار أما النفقات العامة فقد بلغت (٣١,٥٢١٤٢٧) تريليون دينار ، أما في عام ٢٠٠٨ ارتفع هذا الفائض إلى (٢٠,٨٤٨٨٠٩) تريليون دينار حيث بلغت الإيرادات (٨٠,٢٥٢١٨٢) تريليون دينار .

إماّ النفقات بلغت (٥٩,٤٠٣٣٧٣) تريليون دينار ومن ملاحظة البيانات للموازنة العامة في العراق للمدة (١٩٨٠– ٢٠٠٨) ويلاحظ إن أحسن وضع للموازنة العامة في العراق خلال هذه الفترة هو الموازنة العامة لعام ٢٠٠٨ حيث بلغ الفائض في الموازنة (٢٠,٨٤٨٨٠٩) تريليون دينار .إنّ من أهم الإصلاحات الاقتصادية التي طبقتها اتفاقية المساندة بعد عام ٢٠٠٣ هو إصلاح

الموازنة العامة في العراق ومعالجة العجز الناشئ في الموازنة العامة لفترة طويلة من الزمن وذلك من خلال ترشيق الإنفاق العام وزيادة الإيرادات العامة .

جدول (٢)

الموازنة العامة في العراق خلال المدة (٢٠٠٤- ٢٠٠٨) ختامي مليون دينار

السنوات	الإيرادات	النفقات	العجز أو الفائض	نسبة الإيرادات إلى النفقات
٢٠٠٤	٣٢٩٨٨٨٥٠	٣١٥٢١٤٢٧	١٤٦٧٤٢٣	%١٠٤,٧
٢٠٠٥	٤٠٤٣٥٧٤٠	٣٠٨٣١١٤٢	٩٦٠٤٥٩٨	%١٣١,٢
٢٠٠٦	٤٩٠٨٨٣٩	٤٠٣٢٣٤٤٠٠	٨٧٧٥٤٣٩	%١٢١,٨
٢٠٠٧	٥٢٠٤٦٦٩٨	٣٣٥٤٥١٤٣	١٨٥٠١٥٥٥	%١٥٥,٢
٢٠٠٨	٨٠٢٥٢١٨٢	٥٩٤٠٣٣٧٣	٢٠٨٤٨٨٠٩	%١٣٥,١

المصدر :- وزارة المالية . الدائرة الاقتصادية . الحسابات الختامية للموازنات العامة في العراق ٢٠٠٤. ٢٠٠٥ . ٢٠٠٦ . ٢٠٠٧ . ٢٠٠٨ .

ويوضح الجدول (٣) والذي يوضح تقديرات اتفاقية المساندة للموازنة العامة في العراق خلال الفترة (٢٠٠٤- ٢٠٠٨) يلاحظ إنَّ الموازنة العامة في العراق قدرت بعجز بلغ (- ١٥,١) تريليون دينار حيث قدرة الإيرادات العامة (٣٠,١) تريليون دينار إما النفقات العامة فقد قدرت (٤٥,٢) تريليون دينار إما في عام ٢٠٠٨ تحسن وضع الموازنة العامة حسب تقديرات الاتفاقية حيث سجلت فائض قدره (٠,٥) تريليون دينار إذ قدرت الإيرادات العامة (٧٩,٩) تريليون دينار والنفقات العامة قدرت (٧٩,٤) تريليون دينار .

جدول (٣)

(قديرات الموازنة العامة في العراق بحسب المراجعة الثالثة والرابعة لاتفاقية المساندة(SBA) تريليون دينار

السنوات	الإيرادات	النفقات	العجز أو الفائض
٢٠٠٤	٣٠,١	٤٥,٢	– ١٥,١
٢٠٠٥	٤٥,٤	٥٠,٧	– ٥,٢
٢٠٠٦	٦٠,٣	٦٥,٩	– ٥,٦
٢٠٠٧	٦٣,٩	٦٥,٧	– ١,٨
٢٠٠٨	٧٩,٩	٧٩,٤	٠,٥

Sours : International Monetary FundFirst and Second Reviews Under the Stand-By Arrangement . p١٦ . table.(٢)

ومن هذه الجداول يلاحظ إن اتفاقية المساندة قد حققت هذا الغرض والهدف المنشود وهو معالجة العجز في الموازنة العامة حيث سجلت الموازنة العامة في العراق عجزاً مستمراً أكثر من عشرين سنة على التوالي بل تعدت أهداف الاتفاقية إلى تحقيق فائض في الموازنة ويعود أسبابه إلى ما يأتي:-

١- زيادة أسعار البترول عالمياً وزيادة صادرات النفط العراقية .

٢- ركزت اتفاقية المساندة على تخفيض الضغط على الموازنة العامة من خلال تخفيض الدعم الحكومي وخصوصا دعم أسعار المشتقات النفطية ودعم البطاقة التموينية .

٣- ركزت اتفاقية المساندة على رفع أسعار الخدمات العامة مثل الماء والكهرباء الخ لتغطي تكلفة هذه الخدمات على الأقل .

٢- الناتج المحلي الإجمالي :-

شهد الناتج المحلي الإجمالي تذبذباً واضحاً نتيجة للظروف التي مر بها الاقتصاد العراقي خلال عقدي الثمانينات والتسعينات وان تذبذب حجم الناتج المحلي الإجمالي محكوم عليه بالتذبذب بإيرادات النفط التي تعتمد على الأسعار العالمية ومن الصعب السيطرة عليها والتحكم بالكميات المنتجة التي كانت خاضعة للظروف الاقتصادية (١٤).

ومن الجدول(٤) الذي يوضح الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الثابتة في العراق يلاحظ

إنّ الناتج المحلي الإجمالي بلغ في عام ٢٠٠٤ نحو (٣٣١٨٥,٦) مليون دينار وقد ارتفع هذا الناتج بمعدل نمو سنوي قدرة (١٨,١%) ، واحتل قطاع النفط المرتبة الأولى في مكونات هذا الناتج حيث تقدر مساهمة تمويله (٨٠%) أما القطاع الصناعي فقد بلغت نسبة مساهمته (٢%) والقطاع الزراعي بلغت مساهمته (٥%) ،أما في عام ٢٠٠٨ فقد ارتفع الناتج المحلي الإجمالي إلى (٥٣٢٠٥,٢) مليون دينار حيث ارتفع هذا الناتج بمعدل نمو سنوي قدره (٩,٦%) ،أماّ مساهمة القطاعات الاقتصادية بلغت مساهمة القطاع النفطي (٥٦,١٧%) ومساهمة القطاع الزراعي (٣,٣٤%) والقطاع الصناعي (١,٤٩٥%) .

أماّ بالنسبة لتقديرات اتفاقية المساندة للناتج المحلي الإجمالي فقد قدرت الاتفاقية الناتج المحلي الإجمالي في عام ٢٠٠٤ (٣٣١٨٢,٠) مليون دينار وبلغ نصيب الفرد منه (٠,٩٥١) دينار وفي عام ٢٠٠٨ ارتفع هذا الناتج إلى (٧٠٥٧٨,٠) مليون دينار وكان نصيب الفرد منه (٢,٣٢١) دينار [١٥].

ويعود السبب في ارتفاع معدلات الناتج المحلي الإجمالي في العراق إلى ارتفاع أسعار النفط الذي يُعد المصدر الرئيس للناتج المحلي الإجمالي في العراق وكذلك زيادة صادرات النفط العراقية وعند مراجعة البيانات المتوفرة عن الناتج المحلي الإجمالي في العراق للفترة (١٩٨٠– ٢٠٠٨) تبين إن أعلى نسبة ارتفاع للناتج سجلت في عام ٢٠٠٨ إذ بلغ الناتج المحلي الإجمالي (٥٣٢٠٥,٢) مليون دينار وسجلت أعلى معدل لنصيب الفرد من الناتج المحلي في عام ٢٠٠٨ حيث وصلت هذه النسبة إلى (٢,٣٢١) دينار للفرد . لقد أكدت اتفاقية المساندة على إمكانية زياد موارد الدولة المالية وتنويع مصادرها وذلك من اجل ألمساهمه في حل مشاكل الأعباء المالية التي تراكمت على العراق منها الديون الخارجية والتعويضات بالإضافة إلى إعادة أعمار العراق ومن هذا الجانب نلاحظ إن اتفاقية المساندة حققت هذا الغرض من خلال زيادة معدلات الناتج المحلي الإجمالي ولكن ليس بالمستوى المطلوب أماّ موضوع تنويع مصادر الموارد المالية فلا يزال النفط يشكل المصدر الرئيس من مصادر هذه الموارد ولا بد من تقليل الاعتماد على مصدر النفط في تمويل متطلبات الإنفاق العام .

جدول(٤)

الناتج المحلي الإجمالي في العراق خلال المدة (٢٠٠٤- ٢٠٠٨) بالأسعار الثابتة مليون دينار

السنوات	الناتج المحلي الإجمالي	معدل النمو السنوي (%)	تقديرات الناتج المحلي الإجمالي حسب المراجعة الثالثة والرابعة لاتفاقية المساندة	نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي حسب المراجعات (دينار)
٢٠٠٤	٣٣١٨٥,٦	١٨,١	٣٣١٨٢,٠	٠,٩٥١
٢٠٠٥	٣٤٢٦٧,٦	٣,١	٤١٧٤١,٠	١,٢٠٥
٢٠٠٦	٤٧٨٥١,٤	٢٨,٣	٥٠٩٢٦,٠	١,٧٧١
٢٠٠٧	٤٨٠٤٦,٩	٠,٤	٦٢٠٣٨,٠	٢,٠٩٧
٢٠٠٨	٥٣٢٠٥,٢	٩,٦	٧٠٥٧٨,٠	٢,٣٢١

المصدر:- بالاعتماد على ...

١- وزارة المالية . الدائرة الاقتصادية .

(٢) Source : InternationalMonetary Fundthird and forth Reviews Under theStand-By Arrangement . p١٣ . table.(١)

٣- البطالة :-

لعل أهم التحديات التي واجهها العراق بعد عام ٢٠٠٣ هو الشروع بسرعة وبخطى حثيثة في سياسات الإصلاح الاقتصادي بما تتضمنه من إعادة هيكلة الاقتصاد العراقي والاعتماد على اقتصاد السوق ومن بين خطوات الإصلاح الاقتصادي في العراق هو التصدي لمشكلة البطالة والحاجة إلى تنويع القاعد الاقتصادية لتقليل الاعتماد على القطاع النفطي وذلك من خلال اعتماد القطاع الخاص كمحرك أساسي للنمو والعمالة وتتجه السياسة على المدى القصير والمتوسط لتشجيع الاستثمار في أنماط الإنتاج الكثيفة العمل.أما في المدى البعيد فمن المتوقع إن يكون نقص العمالة المحلية إحدى محددات النمو وعليه يترك لقوى السوق الاختيار وتتضمن آليات العمل لمواجهة مشكلة البطالة تحت ظروف وتحديات الإصلاح الاقتصادي من منظور الرؤية المستقبلية والتي تحتاج إلى تضافر

كافة الجهود والعمل كحزمة متكاملة مع كل المحاور بالإضافة إلى التخطيط لأعداد القوى العاملة وأهمية التدريب والتعليم مع ما يتناسب مع احتياجات سوق العمل .[١٦]

يمثل ارتفاع البطالة أحد المؤشرات على تدهور الوضع الاقتصادي في العراق عموماً والذي يعود في بداياته إلى عام ١٩٩٠.أما بعد عام ٢٠٠٣ وما ترتب عنها من توقف شبه كامل للقطاعات الاقتصادية في العراق وتسريح إعداد كبيرة من بين دوائر الدولة ومؤسساتها العسكرية فقد تركت هذه الحالة أثرها في ارتفاع معدلات البطالة واعتماد معظم دوائر ومؤسسات الدولة على الموارد النفطية في تغطية نفقاتها مما أسهم في انخفاض نسبة استغلال الطاقات الإنتاجية المتاحة نظرا لعجز القطاعات الإنتاجية وبشكل خاص في خلق الفوائض الاقتصادية المتمثلة بزيادة الإنتاج والإنتاجية .[١٧]

ويلاحظ من الجدول (٥) الذي يبين معدلات البطالة خلال الفترة (٢٠٠٤– ٢٠٠٨) قدرت نسبة البطالة في العراق عام ٢٠٠٤ (٣١%) موزعة بين (٢٣,٦%) للذكور و(٦,٥٣%) للإناث وارتفعت هذه النسبة إلى (٣٧,٩%) عام ٢٠٠٥ موزعة بين (١٩,٢%) للذكور و(١٤%) للإناث ويعود السبب في هذه الزيادة إلى الركود الاقتصادي في العراق بعد عام ٢٠٠٣ وتسريح أعداد كبيرة من قوات الجيش العراقي والأوضاع الأمنية التي لم تساعد على تطوير القطاعات الاقتصادية وإغلاق العديد من المصانع والشركات الذي أدى بدوره إلى تسريح أعداد كبيرة من العمال وزيادة معدلات البطالة في عموم العراق .

أماّ بعد عام ٢٠٠٦ حدث بعض التحسن إذ انخفضت معدلات البطالة ففي عام ٢٠٠٦ قدرة نسبة البطالة في العراق (٢٣,١١%) أما في عام ٢٠٠٨ قدرت نسبة البطالة (١٣,١٧%) موزعة بين (١٥,٠٤%) و (٨,٠٤%) للإناث ويعود السبب في انخفاض نسبة البطالة إلى تحسن الوضع الاقتصادي في العراق وبدأت المصانع تفتح أبوابها والشركات القطاع الحكومي والمختلط وحتى شركات القطاع الخاص فجذبت نسبة من العاطلين عن العمل واستيعاب القطاع العام نسبة كبيرة من العاطلين وتعيين الخرجين منذ عام ٢٠٠٥ تدريجيا بالإضافة إلى ما تم استيعابه من قبل القوات المشاركة في حفظ الأمن .

ومن ضمن مرتكزات الإصلاح الاقتصادي وفقا لاتفاقية المساندة هو القضاء على مشكلة البطالة في الاقتصاد العراقي ، ومن ملاحظة البيانات وفق الاتفاقية عن معدلات البطالة للفترة (١٩٨٠– ٢٠٠٨) يلاحظ إن اقل معدلات البطالة كانت في عقد الثمانينات حيث بلغت نسبة البطالة في عام

١٩٨٠ (٣,٢%) ومن خلال مراجعة بيانات البطالة بعد عام ٢٠٠٣ يلاحظ إن اتفاقية المساندة حققت هذا الغرض وهو الحد من مشكلة البطالة ولكن ليس بالمستوى المطلوب أو المرغوب .

جدول(٥)

(تطور مؤشرات البطالة من هم في سن العمل في العراق خلال المدة (٢٠٠٤- ٢٠٠٥) نسبة مئوية)

السنوات	معدل البطالة بين الذكور(%)	معدل البطالة بين الإناث (%)	معدل البطالة العام (%)
٢٠٠٤	٢٣,٦	٦,٥٣	٣١
٢٠٠٥	١٩,٢	١٤	٣٧,٩
٢٠٠٦	١٩,٩١	٣٧,٥٩	٢٣,١١
٢٠٠٧	١٢,٥٥	٣٧,٧٧	١٦,٤
٢٠٠٨	١٥,٠٤	٨,٠٤	١٣,١٧

المصدر :-

١- وزارة التخطيط والتهاون الإنمائي الجهاز المركزي للإحصاء نتائج مسح التشغيل والبطالة للأعوام ٢٠٠٣ . ٢٠٠٤ . ٢٠٠٥

.٢- وزارة المالية . الدائرة الاقتصادية .

٤- التضخم :-

كان من بين أهداف الإصلاح الاقتصادي في العراق بعد عام ٢٠٠٣ هو الحد من المعدلات المرتفعة للتضخم ووضع الآليات التي من شانها التخفيف من حدة التضخم وذلك من أجل إيجاد التوازن الاقتصادي بين القطاعات كافة واستقرار الاقتصاد من خلال السيطرة على معدلات التضخم المرتفعة والحد منها من اجل تحسين واقع الاقتصاد العراقي .[١٨]

ومن الجدول (٦) والذي يوضح معدلات التضخم في الاقتصاد العراقي للفترة (٢٠٠٤- ٢٠٠٨) في عام ٢٠٠٤ كان معدل التضخم في العراق (٢٦,٩%) حيث وصلت الأرقام القياسية لأسعار المستهلك (٨٨١٥,٦) وبلغت أعلى نسبة للرقم القياسي

لهذا العام إلى (٨,٥%) في شهر تشرين الأول .[١٩]

أماّ في عام ٢٠٠٨ وبعد تحسن الوضع الاقتصادي في العراق انخفضت معدلات التضخم إذ بلغ هذا المعدل (١٢,٩%) وسجلت الأرقام القياسية لأسعار المستهلك في للعام نفسه (٢٤٨٥١,٢) ويعود السبب في انخفاض معدلات التضخم هذه إلى السياسة النقدية التي اتبعها البنك المركزي في تحقيق الاستقرار في المستوى العام للأسعار والتحكم بسعر صرف الدينار العراقي .[٢٠]

إما بالنسبة إلى تقديرات اتفاقية المساندة بحسب المراجعة الأولى والثانية والثالثة والرابعة نلاحظ من الجدول إن معدل التضخم في الاقتصاد العراقي بلغ بنحو (٣١,٧%) إما في عام ٢٠٠٨ وبعد تحسن الوضع الاقتصادي قدر معدل التضخم في العراق بنحو (٢٢ %)

ومن خلال البيانات المتوفرة عن التضخم في العراق للفترة (١٩٨٠– ٢٠٠٨) يلاحظ أنّ أعلى معدل للتضخم في العراق في عقد التسعينات حيث بلغ هذا المعدل (٣٥١,٤%) في عام ١٩٩٥ بينما اقل معدل للتضخم في بلغ (١,٣%) في عام ١٩٨٦ يتلوها معدل (٢,٩%) في عام ٢٠٠٨ وكذلك يلاحظ من خلال الجدول أدناه إن هدف الإصلاح الاقتصادي في إطار اتفاقية المساندة المنشود في التخفيض من حدة معدلات التضخم المرتفعة كان واضحاً وبشكل كبير وذلك من خلال السياسة التي اتبعها البنك المركزي العراقي من اجل بلوغ أهداف الإصلاح الاقتصادي ومحاولة السيطرة على الأسعار وتحديد أسعار صرف الدينار العراقي فكل هذه الأمور أدت بالنتيجة إلى تخفيض معدلات التضخم في العراق إلى (١٢,٩%) في عام ٢٠٠٨ .

جدول (٦)

(تطور مؤشرات التضخم في العراق خلال المدة (٢٠٠٤- ٢٠٠٨)) نسبة مئوية)

السنوات	الرقم القياسي لأسعار المستهلك(%)	معدل التضخم (%)	تقديرات التضخم حسب المراجعة الأولى والثانية والثالثة والرابعة(%)
٢٠٠٤	٨٨١٥,٦	٢٦,٩	٣١,٧
٢٠٠٥	١٢٠٧٣,٨	٣٠,٩	٣١,٦
٢٠٠٦	١٨٥٠٠,٨	٥٣	٦٤,٨
٢٠٠٧	٢٤٢٠٥,٥	٣١	٣٠,٠
٢٠٠٨	٢٤٨٥١,٢	١٢,٩	٢٢,٠

المصدر:- بالاعتماد على ...

١- عمار عبد الجبار . سمات الاقتصاد العراقي٢٠٠٣- ٢٠٠٥ . وزارة المالية العراقية . الدائرة الاقتصادية ، ٢٠٠٧ . ص٧٧

(٢) International Monetary FundFirst and Second Reviews Under the Stand-By Arrangement . p٧

third and forth Reviews Under the Stand-By Arrangement . p٩ ٣ (٣) International Monetary Fund

٥- الدعم الحكومي :-

تحتل سياسة دعم أسعار المستهلك أهمية كبيرة في الاقتصاد العراقي ضمن البرامج الاقتصادية لما يحققه هذا الدعم من رفاهية المستهلك والمجتمع من خلال المحافظة على الدخول الحقيقية لإفراد المجتمع أو تدخل الدولة في توفير السلع سواء المنتجة محلياً أو المستوردة للمستهلك بسعر أقل وتتحمل بذلك الفرق بين السعرين ، حيث كانت خطط التنمية القومية تخصص مبالغ كبيرة لدعم السلع والخدمات أما بعد عقد التسعينات كان لموضوع الدعم الحكومي أثره البالغ على مستوى المعيشة في العراق ،كان هناك دعم للمشتقات النفطية ودعم للبطاقة التموينية وأخذت مخصصات الدعم الحكومي تزداد بشكل كبير.[٢١]

أماّ بعد عام ٢٠٠٣ تغير الوضع في العراق واخذ العراق بجملة من الإصلاحات

الاقتصادية ضمن اتفاقيات تهدف بالأساس إلى معالجة المشاكل المتوارثة من زمن طويل ومعالجة الأعباء المترتبة على العراق وضمن برنامج الإصلاح الاقتصادي في إطار اتفاقية المساندة مع صندوق النقد الدولي التي كانت إحدى أهدافها هو تخفيض مخصصات الدعم الحكومي ومنها :-

١- تخفيض مخصصات دعم المشتقات النفطية لأنها تشكل ضغطاً كبيراً على الموازنة العامة للدولة وانتشار الفساد المالي والإداري إذ اتسعت عمليات التهريب إلى الخارج بسب انخفاض أسعار المشتقات النفطية في العراق .

٢- تخفيض مخصصات دعم البطاقة التموينية تدريجياً نظراً لما يشكله هذا الدعم من أموال كبيرة من الموازنة العامة في العراق .

٣- اتساع نطاق شبكات الحماية الاجتماعية باعتبار تخفيض مخصصات كل من دعم أسعار المشتقات النفطية والبطاقة التموينية وسيعاد توزيعها على الفئات الفقيرة في المجتمع .[٢٢]

وفيما يأتي توضيح لكل فقرة من فقرات الدعم الحكومي :-

أ- دعم استيراد المشتقات النفطية :

تضمنت الموازنة مخصصات دعم استيراد الوقود من الخارج لتلافي أزمة الوقود والمحافظة على معدلات متوازنة من الإنتاج والاستهلاك غير أنّ هذا الدعم وما يشكله من نسبة من الإنفاق العام يعد غير مبرراً من الناحية الاقتصادية لعدة أسباب منها :-

- لا يمكن لهذا الشكل من الإنفاق تحقيق العدالة الاجتماعية .

- إن هذا الشكل من الإنفاق يمكن عده مثاراً للفساد الإداري والمالي نظراً لضخامة مخصصات هذا النوع من الدعم .

- إن دعم الوقود وبهذا الحجم يجعل من غير الممكن تحقيق معدلات نمو في هذا القطاع متوازنة مع معدلات النمو المتحققة في القطاعات الأخرى .

وعليه اتجهت الحكومة العراقية وضمن برنامج الإصلاح الاقتصادي في إطار اتفاقية المساندة إلى تخفيض مخصصات دعم استيراد المشتقات النفطية ورفع أسعار المشتقات النفطية وبشكل تدريجي لتلافي الآثار السلبية الناجمة عن عمليات إصلاح أسعار المشتقات النفطية ومن الجدول (٧) الذي يوضح دعم استيراد المشتقات النفطية في العراق للفترة (٢٠٠٤- ٢٠٠٨) يلاحظ انخفاض مخصصات هذا الدعم من (٣,٦) تريليون دينار في عام ٢٠٠٤ إلى (٠,٣٧٨)تريلون في عام ٢٠٠٧ وكذلك انخفاض نسبة مخصصات هذا الدعم إلى

الموازنة العامة من (١١,٢%) في عام ٢٠٠٤ إلى (٠,٧٥%) في عام ٢٠٠٧ .

إما تقديرات المراجعة الثالثة والرابعة لاتفاقية المساندة يلاحظ من خلال الجدول انخفاض مخصصات دعم استيراد المشتقات النفطية من (٤,٨) تريليون دينار عام ٢٠٠٤ إلى (٠,٣٧٨) تريليون دينار في عام ٢٠٠٧ إما نسبة هذا الدعم إلى الناتج المحلي الإجمالي حسب تقديرات المراجعات انخفضت من (١٢,٨%) في عام ٢٠٠٤ إلى (٢,٨%) في عام ٢٠٠٧ .

ويلاحظ من الجدول إن اتفاقية المساندة قد حققت هدفها في تخفيض مخصصات دعم المشتقات النفطية بشكل واضح من خلال انخفاض مخصصات هذا الدعم وكما هو موضح في الجدول أدناه.

جدول(٧)

(تطور مخصصات دعم استيراد المشتقات النفطية في العراق خلال المدة (٢٠٠٤- ٢٠٠٧) تريليون دينار)

السنوات	مخصصات دعم استيراد المشتقات النفطية	نسبة إلى الموازنة العامة(%)	تقدير مخصصات دعم استيراد المشتقات النفطية حسب المراجعة الثالثة والرابعة لاتفاقية المساندة	نسبة إلى الناتج المحلي الإجمالي (%)
٢٠٠٤	٣,٦	١١,٢	٤,٨	١٢,٨
٢٠٠٥	٣,٦	١٠,٢	٤,١	١١,٩
٢٠٠٦	٤	٧,٨	٤	٣,٢
٢٠٠٧	٠,٣٧٨	٠,٧٥	٠,٣٧٨	٢,٨

المصدر:- بالاعتماد على ... ١- وزارة المالية . الدائرة الاقتصادية .

(٢) International Monetary FundFirst and Second Reviews Under the Stand-By Arrangement . p١٤

ب- دعم البطاقة التموينية :

إن السلع المدعومة من قبل الحكومة في العراق تشكل أهم شبكة حماية اجتماعية للسكان في العراق ومن الواضح انه يغطي احتياجات سكان العراق بدأ تطبيق البطاقة التموينية في العراق منذ أواخر عام ١٩٩٠ وعلى اثر قرارات الأمم المتحدة ومجلس الأمن الدولي القاضية فرض عقوبات اقتصادية على العراق ،إن الجانب المالي للبطاقة التموينية يمثل عباً كبيراً على الموازنة العامة حيث إن البطاقة التموينية لها الايجابيات على مستوى المعيشة في العراق فان كثير من فئات المجتمع العراقي بحال فقر .

ورافق تطبيق نظام البطاقة التموينية بعض السلبيات منها :-

- تشجيع الفساد المالي والإداري في نظام البطاقة التموينية لضخامة الأموال المخصصة لها .

- النسبة العالية من التخصيصات الموجهة نحو البطاقة التموينية يمثل ضغطاً كبيراً على الموازنة العامة .

ويوضح الجدول (٨) مخصصات دعم البطاقة التموينية في العراق للفترة (٢٠٠٤-٢٠٠٧) حيث يلاحظ إن مخصصات دعم البطاقة التموينية انخفضت من (٦) تريليون دينار عام ٢٠٠٤ إلى (٣,٩) تريليون دينار عام ٢٠٠٧ إما نسبتها إلى الموازنة العامة فقد انخفضت من (١٦,٨%) عام ٢٠٠٤ إلى (٧,٥%) عام ٢٠٠٧ .

إما بالنسبة إلى تقديرات اتفاقية المساندة لمخصصات دعم البطاقة التموينية فقد قدرت هذه المخصصات (٦,٩٨٥) تريليون دينار عام ٢٠٠٤ وانخفضت إلى (٥,٥٠٠) تريليون دينار عام ٢٠٠٧ .إن مخصصات دعم البطاقة التموينية تشكل عبا على الموازنة العامة في العراق إلا إنّ في الوقت الحاضر من الصعب تخفيض مخصصات هذا الدعم لان أكثر من (٨٠%) من الشعب العراقي يعتمدون على البطاقة التموينية أماً بخصوص هدف اتفاقية المساندة في تخفيض مخصصات دعم البطاقة التموينية فإنها حققت تقدماً تدريجياً في هذا الهدف وسعت إلى إلغاء مخصصات هذا الدعم ولكنه على الأمد الطويل وإيجاد الحلول المناسبة التي تحل محل هذا الدعم.

جدول(٨)

(تطور مخصصات دعم البطاقة التموينية في العراق خلال المدة (٢٠٠٤- ٢٠٠٧) تريليون دينار)

السنوات	مخصصات دعم البطاقة التموينية	نسبة إلى الموازنة العامة(%)	تقديرات مخصصات دعم البطاقة التموينية حسب المراجعة الثالثة والرابعة لاتفاقية المساندة
٢٠٠٤	٦	١٦,٨	٦,٩٨٥
٢٠٠٥	٦	١٦,٧	٦,٩١٩
٢٠٠٦	٤,٥	٩	٣,١٣٥
٢٠٠٧	٣,٩	٧,٥	٥,٥٠٠

المصدر:- بالاعتماد على ..... ١- وزارة المالية . الدائرة الاقتصادية

(٢) International Monetary FundFirst and Second Reviews Under the Stand-By Arrangement . p١٤

ج- دعم شبكات الحماية الاجتماعية :

انشأ العراق بعد عام ٢٠٠٣ نظاماً للحماية الاجتماعية أسوة ببلدان أخرى في منطقة الشرق الأوسط . ففي عام ٢٠٠٤ تم إنفاق حوالي (١٩%) من الناتج المحلي الإجمالي على أهم تدابير الحماية الاجتماعية وقد ارتفع هذا المبلغ في سنة ٢٠٠٥ إلى (٢٢%) من الناتج وتتضمن برامج الحماية الاجتماعية في العراق خدمات الرعاية الاجتماعية والتي تشمل ذوي الاحتياجات الخاصة من الأيتام والمعوقين والمسنين والمقعدين ولهذه البرامج دور في تمكين الفقراء .

إنَّ تخفيض الإنفاق الحكومي من جانبي الدعم على استيراد المشتقات النفطية والبطاقة التموينية لا يعني الإضرار بالفئات المنتفعة من هذا الشكل من الإنفاق بل الهدف هو إعادة التوزيع السليم والأكثر عدالة من الناحية الاجتماعية. لهذا الغرض أخذت الحكومة العراقية بعد عام ٢٠٠٣ بتخصيص مبالغ كبيرة لدعم شبكات الحماية الاجتماعية للفئات الفقيرة في المجتمع العراقي لتعويض هذه الفئات من خلال تخفيض بعض أوجه الإنفاق الأخرى.[١]

ومن الجدول (٩) يلاحظ إنَّ مخصصات دعم شبكات الحماية الاجتماعية في العراق

كانت (٧,٨٩٧) مليار دينار في عام ٢٠٠٤ وارتفعت إلى (٩٩٠) مليار دينار في عام ٢٠٠٧ .أماّ تقديرات اتفاقية المساندة بمخصصات دعم شبكات الحماية الاجتماعية في عام ٢٠٠٤ كانت (٦,٩٨٥) مليار دينار وارتفعت هذه المخصصات إلى (٧٧٩) مليار دينار في علام ٢٠٠٨ إما نسبة هذه المخصصات إلى الناتج المحلي الإجمالي حسب المراجعة كانت (١٠,٢%) عام ٢٠٠٤ وانخفضت هذه النسبة إلى(٦,٣%) في عام ٢٠٠٨ نظرا لزيادة الناتج المحلي الإجمالي في الاقتصاد العراق ويلاحظ من خلال الجدول إن هدف اتفاقية المساندة في تحقيق العدالة الاجتماعية من خلال زيادة مخصصات دعم شبكات الحماية الاجتماعية كان واضحاً من خلال ارتفاع مخصصات هذا الدعم كخطوة من خطوات الإصلاح الاقتصادي في العراق.

.جدول (٩)

(تطور مخصصات دعم شبكات الحماية الاجتماعية في العراق خلال المدة (٢٠٠٤- ٢٠٠٨) مليار دينار)

السنوات	مخصصات دعم شبكات الحماية الاجتماعية	مخصصات دعم شبكات الحماية الاجتماعية حسب المراجعة الخامسة لاتفاقية المساندة	نسبة من الناتج المحلي الإجمالي حسب المراجعة (%)
٢٠٠٤	٧,٨٩٧	٦,٩٨٥	١٠,٢
٢٠٠٥	٨,٩٩٦	٧,٦٠١	٧,٤
٢٠٠٦	٥٠٠	٥٠٠	٧,٢
٢٠٠٧	٩٩٠	٦٢٠	٦,٧
٢٠٠٨	-------	٧٧٩	٦,٣

المصدر:- بالاعتماد على ... ١- وزارة المالية . الدائرة الاقتصادية

Reviews Under the Stand-By Arrangement . p٢٦(٢) International Monetary Fund fifth

الاستنتاجات والتوصيات

اولا :- الاستنتاجات

١-تقف أسباب كثيرة وراء تبني العراق لعمليات الاصلاح الاقتصادي منها الاختلالات الهيكلية التي اصابت المفاصل الرئيسية للاقتصاد العراق الا انه لا تزال عمليات الاصلاح في لبناتها الاولى مقابل تلك المشاكل والاختلالات .

٢- يُعد صندوق النقد الدولي من المؤسسات الدولية التي تبنت تنفيذ برامج الإصلاح الاقتصادي والذي يهدف الى معالجة المشاكل والاختلالات الهيكلية التي تصيب اقتصادات البلدان الاعضاء .

٣- كانت هناك محاولتان للإصلاح الاقتصادي في العراق قبل عام ٢٠٠٣ المحاولة الأولى في عام ١٩٨٧ والمحاولة الثانية في عام ١٩٩٥ كان الهدف منهما معالجة الاختلالات الهيكلية التي أصابت الاقتصاد العراقي في حينها إلا إن هذه الإصلاحات الاقتصادية جاءت من دون الاستعانة بالمؤسسات الدولية ولم تحقق هذهالإصلاحاتأهدافهاالأساسية في معالجة الاختلالات الهيكلية في الاقتصاد العراقي .

٤- بعد عام ٢٠٠٣ وجد العراق نفسه أمام تركة ثقيلة من الأعباء الاقتصادية ومن أبرزها تراكم الديون الخارجية فلهذا وجب عليه القيام بعمليات الإصلاح الاقتصادي والاندماج مع المؤسسات الدولية لهذا قام العراق بإبرام اتفاقيات اقتصادية مع صندوق النقد الدولي منأبرزها اتفاقية المساندة (SBA)واتفاقية المساعدات ما بعد النزاعات الطارئة (EPCA)

ثانيا :- التوصيات

١- لابد من الاستفادة من تجارب الإصلاح الاقتصادي التي طبقتها الكثير من البلدان والاستفادة من التجارب الناجحة للإصلاح الاقتصادي وسبل تطبيقها على واقع الاقتصادي العراقي وتلافي بعض الإخفاقات في تلك التجارب .

٢- يعدُ العراق عضواً مؤسساً في صندوق النقد الدولي لهذا يجب التعاون مع الصندوق لإنجاح برنامج الإصلاح الاقتصادي ومساعدة العراق في تقديم القروض وذلك من أجل معالجة الاختلالات الهيكلية التي أصابت الاقتصاد العراقي .

٣- لابد من الاستفادة من الإخفاقات التي ترافقت مع محاولات الإصلاح الاقتصادي في العراق قبل عام ٢٠٠٣ والاستفادة منها في إنجاح برامج الإصلاح الاقتصادي التي طبقت بعد عام ٢٠٠٣ والتحول نحو اقتصاد السوق والاستعانة بالمؤسسات الدولية التي أخذت على عاتقها تبني هذه البرامج

٥- الاستفادة من نجاح برنامج الإصلاح الاقتصادي ضمن اتفاقية المساندة وتهيئة الظروف المناسبة من اجل إبرام مثل هذه الاتفاقيات في المستقبل التي تهدف إلى تصحيح المسارات الاقتصادية ومعالجة المشاكل في الاقتصاد العراقي .

المصادر

(١) د. أمين رشيد كنونه . الاقتصاد الدولي . كلية الإدارة والاقتصاد . الجامعة المستنصرية . ص٢٧٢- ٢٧٤

(٢) International Monetary FundFirst and Second Reviews Under the Stand-By Arrangement IMF Country Report No. ٠٦/٣٠١ August ٢٠٠٦. p٢١

(٣) طه عبد الحليم . السياسة الصناعية في مواجهة إخفاق السوق . مركز أضواء للبحوث والدراسات الإستراتيجية . ٢٠٠٥ . ص١

(٤) D.r K amal . field . ١ economic . challenges . in iraq . ((Iraq in statute for economic reform)) . center for international private enterprise an offiliate of the us chamber of commerce . ٢٠٠٥ . p٢

(*) يبدأ الإصلاح الاقتصادي بما يسمى خطاب النوايا وهي رسالة توجهها الدولة إلى صندوق النقد الدولي متضمنة مناقشات مستفيضة بين السلطات الحكومية والصندوق وتتركز على خصوصية الوضع الاقتصادي للدولة وعن السياسات الواجب إتباعها ويجب إن يلمس الصندوق الرغبة الجدية من قبل الدولة في تبني عمليات الإصلاح الاقتصادي فيقوم الصندوق على أثره بمنح التسهيلات اللازمة لإعادة جدولة ديونها وكذلك قروض لمعالجة الاختلالات في الاقتصاد الوطني وقروض جديدة لتمويل التنمية الاقتصادية ويجب على الدولة المقترضة إن تخضع لشروط يضعها صندوق النقد الدولي متعلقة بمدى الوفاء بهذه القروض

(٥) جوستين اسكندر . صندوق النقد الدولي وخصخصة الاقتصاد العراقي . ورقة عمل مقدمة للمؤتمر العام للموظفين العاملين في مجال النفط ٢٦ . أيار . ٢٠٠٥ . ص٢٠

(٦)Internatonal monetary fund . developments in the (IMF) . april ٢٠٠٥ . p٢٠ . ١٥ .

(٧) سرمد عباس النجار . تحليل مدى فاعلية السياسة المالية في الاقتصاد العراقي . وزارة المالية العراقية . الدائرة الاقتصادية . قسم السياسات الاقتصادية . ٢٠٠٨ . ص١٣

(٨)International monetary fund . country report . no . ٠٦\١٥ iraq . request for stand-by

arrangement . January \٢٠٠٦ . p٣-٦
International monetary fund . press release . Washington. USA .september . ٢٩ . ٢٠٠٤ . p٢)٩(.
(١٠)Jubilee Iraq . (the economic accupation international association of contemporary Iraqi) studies . ٢٠٠٥ . p٤
(١١)International monetary fund . supporting Iraq statement by takatoshi kato deputy managing director imf October \ ١٣ \ ٢٠٠٤
(١٢) سرمد عباس جواد . تشخيص عوامل الضغط على الموازنات العامة الحديثة في العراق . باحث اقتصادي في وزارة المالية العراقية . الدائرة الاقتصادية . قسم السياسات الاقتصادية . ٢٠٠٧ . ص٣
(١٣) سرمد عباس جواد وليلى جبر محمد علي . سياسات الإصلاح في الموازنة العامة . وزارة المالية العراقية . الدائرة الاقتصادية . ٢٠٠٧ . ص١٧
(١٤) الجهاز المركزي للإحصاء وتكنولوجيا المعلومات . المجموعة الإحصائية . ٢٠٠٥ . ٢٠٠٦ . ص٤٦
(١٥) البنك المركزي العراقي . التقرير الاقتصادي السنوي لعام ٢٠٠٥ . ص٢
(١٦) د. هدى العزاوي . مصدر سابق . ص٥
(١٧) عمار عبد الجبار . سمات الاقتصاد العراقي للأعوام ٢٠٠٣-٢٠٠٤-٢٠٠٥ . باحث اقتصادي وزارة المالية العراقية . الدائرة الاقتصادية . ٢٠٠٧ . ص٦٦
(١٨) عمار عبد الجبار موسى و ميسرة عبد الرحيم يوسف . التضخم في الاقتصاد العراقي لعام ٢٠٠٨ دراسة تحليلية . وزارة المالية العراقية . الدائرة الاقتصادية . ٢٠٠٨ . ص٢
(١٩) البنك المركزي العراقي . التقرير الاقتصادي السنوي لعام ٢٠٠٨ . ص٩
(٢٠) البنك المركزي العراقي . التقرير الاقتصادي السنوي لعام . ٢٠٠٧ . ص١٢
(٢١) هدى العزاوي . استدامة البطاقة التموينية والخيارات البديلة . وزارة المالية العراقية . الدائرة الاقتصادية . ٢٠٠٧ . ص٢
(٢٢) سرمد النجار . تحليل مديات فاعلية السياسة المالية في الاقتصاد العراقي . وزارة المالية العراقية . الدائرة الاقتصادية . ٢٠٠٨ . ص٦