

السياسات الاقتصادية المطلوبة في ظل المرحلة الراهنة

أ.م.د. خليل محمد شهاب الجبوري

أ.م.د. سعاد قاسم الموسوي

جامعة بغداد / كلية الادارة والاقتصاد

المقدمة

ان لجميع الحروب والبرامج الدفاعية جوانبها الاقتصادية، لانها تتطلب استخدام الموارد الاقتصادية المحدودة، ومع الثورة العلمية والتكنولوجية التي بدأت منذ نهاية الحرب العالمية الثانية، اخذت المستلزمات الاقتصادية للدفاع والحرب تنمو بشكل غير متوقع. فالثورة التي حدثت في التكنولوجيا العسكرية، والتي كانت جزءاً من الثورة العلمية والتكنولوجية المعاصرة، والتي جعلت الامم تكتشف وتصنع كميات هائلة من المعدات العسكرية، كما بدأت بتحسين المعدات القديمة، او التقليدية، اضافة الى وجود تيار متدفق من المعدات والانواع الجديدة من الاسلحة المبتكرة حديثاً. وبسبب هذه التطورات الجديدة، اصبحت تكاليف الحروب عالية جداً بالمقارنة مع تكاليف الحروب في الماضي(١).

وعلى ضوء هذه الحقائق، فان حجم متطلبات الحرب التي خاضها العراق كان كبيراً جداً ارهق الاقتصاد العراقي وقيده بديون كبيرة ستتحمل الاجيال اللاحقة اعباء سدادها.

ومن المعروف يعد ايراد النفط المصدر الاساس لحصول العراق على العملات الاجنبية لسد متطلبات اقتصاده الوطني. وان حرمانه من امكانية تصدير منتجاته النفطية وهبوط اسعار النفط طيلة الفترة من عام ١٩٨٠ (الحرب العراقية الايرانية) وحرب الخليج الثانية عام ١٩٩٠ وفرض الحصار الاقتصادي على العراق عام ١٩٩١ والاحتلال الامريكي للعراق في ٩/٤/٢٠٠٣ واخيراً الازمة المالية المعاصرة في النصف الثاني من عام ٢٠٠٧ وما رافقها من هبوط شديد في اسعار النفط، قد خلق عجزاً مستمراً في الميزانية العامة للدولة، وليس هذا فحسب بل شمل الانشطة الاقتصادية الاخرى التي تعتمد على استيراد موادها الاولية من الخارج.

لقد افرزت الظروف التي اشرفنا اليها مشاكل ومعضلات كثيرة تمثلت في الجوانب النقدية والمالية، كذلك نجمت عنها ارتفاع مستوى الاسعار، حيث ان العبء الاكبر يقع على اصحاب الدخول الواطئة.

ومما يزيد الموضوع تعقيداً، ان المشاكل الناجمة عن هذه الظروف ليست اقتصادية فقط، وانما سياسة واجتماعية. وهنا تصبح النظرية الاقتصادية في مثل هذه الحالة الفريدة عاجزة عن اعطاء الجواب للظروف الواقعية في الاقتصاد العراقي. وفي مثل هذه الحالة، يصعب تطبيق القوانين الاقتصادية المألوفة، فنحن أمام سياسة تهدف الى الجمع بين ثلاثة أهداف: إشباع الحاجات الاساسية للمواطنين، تحقيق العدالة الاجتماعية، والحفاظ على الوحدة الوطنية.

وفي هذه الظروف ينبغي الإشارة الى حقيقتين أساسيتين، وهما:

الأولى: ان الموارد الحقيقية المتاحة ليست كافية لسد جميع الحاجات الأساسية وهذا ما يجعل البلد يواجه مسألة تخصيص الموارد بين استخداماتها المختلفة لتحقيق الاستخدام الصحيح.

الثانية: ان الحاجات الأساسية يمكن اشباعها فقط بالسلع والخدمات الحقيقية وليس بالنقود.

نتناول هذه الدراسة بالدرجة الأولى السياسات الاقتصادية الاستثنائية التي تفرضها حالة الظروف التي يمر بها الاقتصاد العراقي والتأكيد على ان القوانين الاقتصادية التي تحكم هذه الظروف تختلف عن تلك التي تحكم الحالات الاعتيادية مهما كان نوع النظام الاقتصادي الذي سنتجهه الحكومة مستقبلاً.

ان المشكلة الاقتصادية التي تنجم عن هذه الظروف والتي لا يمكن تجنبها هي مشكلة الاسعار والتضخم واثر ذلك على توزيع الدخل، وهذا ما يقتضي استخدام الادوات الاقتصادية المتاحة بهدف تحقيق التوازن بين العرض الاجمالي والطلب الاجمالي، واذا كان العرض من المصادر المحلية غير كافي وقليل المرونة، فان السياسة الاقتصادية المطلوبة هي تخفيض الطلب الكلي قدر المستطاع الى مستوى يتناسب مع العرض المتاح من السلع والخدمات.

ومما تجدر الإشارة اليه هنا، هو ان تشخيص الصعوبات الاقتصادية الناجمة عن جميع هذه الظروف امر سهل، الا ان ايجاد الحلول لها يعد في غاية الصعوبة بسبب تداخل العوامل السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي قد تؤثر على اتخاذ القرارات الضرورية.

ان الباحثين لا يدعيان بانهما يقدمان مساهمة خاصة لتحليل طبيعة الاقتصاد العراقي والسياسة الاقتصادية الضرورية للتصدي للمشاكل الاقتصادية التي تواجه ولكنهما يحاولان اقتراح بعض الوسائل التي قد يكون البعض منها غير مقبول لاسباب سياسية واجتماعية، لتكييف الاقتصاد العراقي طبقاً للظروف التي تواجهه.

اولاً - سياسة الانتاج

ان من اولى المستلزمات الاقتصادية هي تطوير الانتاج، وذلك باستخدام المصانع القائمة بشكل كفوء، لان بناء صناعات جديدة يتطلب وقتاً لكي تعطي ثمارها بفترة تتراوح ما بين 3 سنوات و 4 سنوات على اقل تقدير. وهذا لا يعني التوقف عن انشاء صناعات جديدة، ولكنها توضع ضمن خطة المديين المتوسط والبعيد.

وقد يبدو لأول وهلة، ان من الضروري توجيه اهتمام خاص لزيادة الانتاج الزراعي وزيادة انتاجية الفرد والدونم في ان واحد. ولكن زيادة الانتاج الزراعي تتطلب توفير خدمات البنية الأساسية المادية والمعنوية والخدمات الاجتماعية وزيادة تحسين استعمال الموارد المائية. علماً بان الفترة السابقة شهدت تحسناً في البنية الأساسية وتوفير الكثير من الخدمات الاجتماعية في الريف. ولكن عدم تطوير الزراعة بالقدر المطلوب ادى الى زيادة الهجرة من الريف الى المدينة بسبب تفاوت الدخل بين المدينة والريف والقريبة مع توفير فرص للعمل في المدينة، وخاصة في قطاع الخدمات، مما وضعت هذه السياسة ضغطاً على الطاقة الاستيعابية للمدن.

وتشير الاحصاءات المتوفرة الى نسبة سكان المدن ازدادت من ٥٧% من اجمالي السكان في عام ١٩٧٠ الى ٧٠.٦% في عام ١٩٩٤ (٢). اما نسبة القوى العاملة في القطاع الزراعي فقد انخفضت من ٥٦% في عام ١٩٧٤ الى ٢٧.٣% في عام ١٩٩٤ (٣). وتعتبر هذه الظاهرة احدى مساوئ الاقتصاد النفطي.

ان انتقال العمل من الزراعة الى المدن كان سابقا لاوانه، لانه حدث قبل ان تتطور الزراعة وترتفع انتاجية العامل الزراعي، بحيث يصبح جزء من قوة العمل الزراعية فائضاً، وان هناك قطاعاً صناعياً متنامياً وبحاجة الى هذا العمل. ان مثل هذه الظاهرة تستلزم معالجة الاختلالات التي تراكمت في القطاعات الاقتصادية واعطاء الزراعة دوراً مهماً ضمن قطاعات الاقتصاد الوطني. وبعبارة اخرى، اعادة النظر في السياسة الزراعية الاساسية وكذلك في الاطار الكلي الشامل الذي يؤثر على القطاع الزراعي.

وبالرغم من توسع الطلب الداخلي على المنتجات الزراعية، ولاسيما المنتجات الغذائية، الا ان القطاع الزراعي لم يستجيب لزيادة اسعار المواد الغذائية، هذا بالرغم من سياسة الدعم للقطاع الزراعي التي قدمتها الدولة. وتظهر اهمية القطاع الزراعي من حيث انه يعتبر احدى الادوات الرئيسية لمنع الاسعار من ارتفاع من خلال التوسع في انتاج الغذاء ولتخفيض الضغط على ميزان المدفوعات، بواسطة زيادة الصادرات الزراعية وتقليل اعتماد الاقتصاد على الاستيراد.

لاشك ان القطاع الزراعي يجب ان يكون الحلقة الرئيسية في الاقتصاد العراقي لما لدى العراق من اراض زراعية شاسعة ومياه غزيرة، علماً بان هذا القطاع يعتمد في تطوره على ما يحدث في قطاع الصناعة والتقدم التكنولوجي. واذا كان النفط مصدراً قابلاً للنضوب، فان الزراعة هي المورد الطبيعي والابدي في الظروف المادية. وبعبارة اخرى، ان النفط يأتي، ولكن النفط يذهب ايضاً. اما بقاء الحضارة في العراق فليس مسألة فطرية، انها لايمكنها البقاء بدون زراعة ومياه.

وفي ضوء هذه الحقائق، لا بد وان تهدف السياسة الاقتصادية الى تطوير الزراعة وتحديثها وزيادة الانتاج الزراعي باعتباره مصدراً للاستخدام والمساهمة في رفع مستوى المعيشة في الريف والمدينة.

وفي قطاع الصناعة، يفضل التاكيد على صناعة احلال الواردات في هذه المرحلة وتخفيض نسبة الاستيراد، وتوجيه السياسة الاقتصادية لتصحيح الاختلالات الهيكلية التي خلفتها الحروب والعمل على تحقيق الاستخدام الكامل للطاقة غير المستغلة في قطاع الصناعة التحويلية، وتشريع قوانين لتشجيع القطاع الخاص وتوجيه مدخراته نحو الانشطة المنتجة في الزراعة والصناعة.

في الوقت الحالي، يجب ان يركز الاهتمام على تصنيع السلع التي تسد الطلب المحلي المتنامي بسرعة وهناك مسألة الحماية والكفاءة الاقتصادية للمشروعات الصناعية القائمة. وان عدم وجود حواجز كمركية وغير كمركية على الاستيرادات يقضي على الصناعة المحلية وربما يؤدي الى سوء تخصيص الموارد في المدين المتوسط والطويل.

وفي المرحلة المقبلة، يفضل التركيز على تشجيع انتاج السلع الاستهلاكية لسد حاجة السوق المحلية مثل النسيج وصناعة الاغذية والصناعات الصيدلانية وتطوير الصناعات الميكانيكية والصناعات التي يتمتع العراق بميزة نسبية فيها مثل الصناعات البتروكيميائية والتكرير والكبريت والتعدين. وتعتبر صناعة الحديد والصلب من الصناعات الاساسية التي يحتاجها العراق لتطوير الصناعات الاساسية مثل معدات النقل والمكائن الكهربائية وصناعة السلع الاستهلاكية المعمرة بالاضافة الى صناعة الاسمدة التي يحتاجها تطوير الزراعة.

وفي المستقبل المنظور، سيبقى الاقتصاد العراقي متأثراً بالتقلبات الاقتصادية الخارجية، بسبب اعتماده الكبير على تصدير النفط الخام في الوقت الحاضر، الذي يتحدد الطلب عليه في السوق الدولية، وهذا ما يجعل العراق يضع برنامج لتصنيع النفط والغاز والعمل على دمج قطاع النفط بالقطاعات الاقتصادية الأخرى.

ولا يمكن الفصل بين سياسة التصنيع ودور التقدم التكنولوجي ويتطلب الأمر خلق بنية تكنولوجية والعمل على تطوير الهيكل المؤسس والموارد البشرية، وأن يصبح التطور العلمي والتكنولوجي هدف السياسة الحكومية. أن تطوير التكنولوجيا وتحفيز المنتجين على استخدامها محلياً سوف يؤدي إلى التقليل من الاعتماد على شراء التكنولوجيا الأجنبية.

وعلى الأجهزة المسؤولة التعامل مع الشركات الأجنبية بشكل متكافئ لأن هذه الشركات تحتكر المعرفة والتكنولوجيا لتطوير السلع المهمة.

لقد أصبحت قوة الدول الصناعية تكمن ليس في درجة تصنيعها فحسب، بل في احتكارها للعلم والمعرفة والتكنولوجيا، أن التعاون مع هذه الشركات يجب أن يرتكز على عدم السماح لهذه الشركات بتطوير أجزاء متناثرة من الصناعات ليست متكاملة بطريقة تخدم البلد (٤).

ثانياً - سياسة الاستخدام

تتطلب المرحلة الراهنة ضرورة توفير فرص العمل للقادرين عليه وتحقيق الاستخدام الكامل للموارد البشرية. ومنذ فورة النفط في السبعينات من القرن الماضي، كان البلد يواجه مسألة ندرة العمل الماهر والكفاءات الإدارية والخبرات التكنولوجية. وقد بذلت جهود مكثفة لتأهيل القوة البشرية عن طريق فتح الدورات التدريبية وإرسال البعض من الموظفين إلى الخارج وإرسال البعثات الدراسية لغرض اكتساب المعرفة والمهارة، ولكن نتيجة الحروب التي خاضها العراق والاحتلال الأمريكي أدت إلى تدمير البنى التحتية للاقتصاد العراقي وتدمير الكثير من المصانع وإيقافها عن العمل، وكانت النتيجة بدلاً من امتصاص حقيقي لقوة العمل إلى توسع البطالة بكافة أنواعها.

وفي الظروف الراهنة، من الضروري توسيع حجم قوة العمل بواسطة استخدام كل الوسائل الممكنة لجذب الأفراد إلى العمل. ومن ضمن هذه الإجراءات إعادة تخصيص الموارد البشرية بطريقة تزيد من كفاءة وإنتاجية الفرد.

لقد تمت الإشارة سابقاً إلى ظاهرة تدفق العمل من القطاع الزراعي إلى المدن، وقد تركز العمل المهاجر في قطاع الخدمات، وكانت النتيجة بدلاً من امتصاص حقيقي لقوة العمل: بل توسع البطالة المقنعة. وهذه الظاهرة تتسم بالنقص في الدرجة المطلوبة من الديناميكية، وأن نسبة مهمة من الإمكانيات البشرية تهدر بطريقة أو بأخرى.

من المعروف أن انتقال العمل من الريف إلى المدينة كانت دائماً حصيلة تلقائية للتنمية، مهما كان نوع النظام الاقتصادي والاجتماعي. ومن المعروف أيضاً، أهمية الدور الديناميكي الذي تلعبه الصناعة في امتصاص قوة العمل من القطاع الزراعي، ولكن هذه التجربة لم تلعب ذلك الدور في العراق.

فاذا كان إنتاج السلع في جميع الأنشطة غير الزراعية يمتص القليل من البشر، أقل مما يجب، وأن الاستخدام يزداد في قطاع الخدمات بشكل غير متناسب، فقد يتبع ذلك اختلال خطير وأن نسبة قوة العمل التي ترغب في

استهلاك مثل هذه السلع تتوسع الى ما وراء جميع الحدود المعقولة، بينما النسبة التي تنتج هذه السلع تنقلص الى حد غير اعتيادي.

ولذلك فان توسع العمل في قطاع الخدمات يجب تصحيحه بواسطة العمل على عكس هذه الاتجاهات، مع الاعتراف بان مثل هذه العملية تتسم بالصعوبة والتعقيد.

ومن المعروف ايضاً، ان انتقال العمل من القطاع المنخفض الانتاجية الى القطاع المرتفع الانتاجية يؤدي الى زيادة الناتج. ولهذا فان مجرد تصحيح الهيكل المهني لقوة العمل ستكون له نتائج في غاية الاهمية، وان تحقيق هذا الهدف بواسطة تكوين راس المال وانجاز المتطلبات الاخرى. قد يعني زيادة معدل النمو حتى بدون ادخال تكنولوجيا جديدة.

ولكن انتقال العمل من الزراعة الى الصناعة. يتم فقط اذا ظهر بان هناك فائضاً في قوة العمل الزراعي، ليس نتيجة تخلف القطاع الزراعي وانما نتيجة ادخال تكنولوجيا زراعية وارتفاع معدل دخل الفرد من الزراعة، وان القطاع الصناعي يتوسع بسرعة ويحتاج الى هذا العمل الفائض، وان مساهمة العامل في القطاع الصناعي تزيد عن مساهمته ونتاجيته في القطاع الزراعي ففي هذه الحالة فقط يمكن تحقيق زيادة مهمة في الناتج القومي ككل. اضافة الى ذلك، ان زيادة معدل دخل الفرد نتيجة هذا الانتقال ستعمل على توسيع السوق المحلية والذي بدوره سيوسع من آفاق عملية التنمية الصناعية. فهذا هو البديل الذي يفرضه ديناميك التنمية الحقيقية. فاذا صح هذا التحليل، فان مشكلة تخفيض العمل تتم حسب الطريقة الاتية:-

يجب ان ينتشر التقدم الاقتصادي الى الزراعة وان يؤدي الى ارتفاع الزراعة الى مستوى جديد، وان يؤدي الى رسملة الزراعة وتحويلها الى مزارع كبيرة مع تركيز الانتاج والقضاء على الزراعة العيشية (الفلاحية)، وان يصبح الانتاج لا لغرض الاستهلاك الذاتي، بل لغرض السوق.

وبواسطة توفير فرص الاستخدام في القطاع الصناعي، يتم تحويل اعداد كبيرة من الفلاحين الى قوة العمل الصناعية. وبهذه الطريقة يتم التخفيف من ضغط السكان في الزراعة، وفي نفس الوقت رفع معدل دخل الفرد لأولئك الذين يبقون في الزراعة.

وبواسطة توسيع الصناعة، تصبح الاخيرة قادرة على تزويد المزارعين بالسلع الصناعية في مبادلة منتجاتهم الزراعية. وبهذه الطريقة تكون الصناعة قادرة على تامين الغذاء للسكان الصناعيين وسكان المدن وتزويد الزراعة بالمعدات الزراعية والاسمدة والسلع الاستهلاكية، التي بدورها تؤدي الى الزيادة في الانتاجية، وهكذا لكي تكون السياسة الاقتصادية ناجحة في تحقيق التنمية الزراعية، يجب ان يصاحبها تراكم راس المال وتقدم صناعي.

ثالثاً - السياسة النفطية

كان قطاع النفط ولا زال القطاع المهيمن في تكوين الناتج المحلي الاجمالي حيث ازدادت مساهمة قطاع النفط في الناتج المحلي اجمالي من ٤٠.٤% عام ١٩٧٤ ووصلت الى ٦١.١% عام ١٩٨٠ ولكنها بدأت بالانخفاض بسبب الحرب العراقية الايرانية وتخفيض الانتاج الى ٢٣.١% في عام ١٩٨٢ وبدأت ترتفع مرة اخرى ووصلت ٤٦.٤% في عام ١٩٨٥ وارتفعت مرة اخرى ووصلت ٥٧.٧% في عام ١٩٨٩ وبقيت في ارتفاع الى ان وصلت ٧٧.٥% عام ٢٠٠٧ (٥).

ان الترابط الشديد بين الصادرات النفطية والاتفاق بشكل عام والاستيراد بشكل خاص، يؤدي الى ظواهر اقتصادية سلبية متعددة. فالانخفاض في الصادرات النفطية يؤدي الى بعض الاجراءات الإنكماشية مثل تأجيل بعض المشاريع الاستثمارية الهامة المخطط لها وتخفيض المفاجئ في بعض القطاعات الاستهلاكية والغاء او تخفيض الاتفاق على بعض المجالات (٦).

ان النمو الاقتصادي لبلد صناعي يتحدد على اساس الناتج القومي الاجمالي غير ان الوضع يختلف عندما يتعلق الامر بالبلد النفطي، عندما يتم تحديد النمو الاقتصادي استنادا الى زيادة انتاج النفط الخام ومعدل الاستيرادات. وفي الواقع ان جميع الانشطة الاقتصادية في البلد النفطي تدور حول اتفاق العائدات النفطية. فالاتفاق الحكومي والتجارة والانشاء والاعمال المصرفية والخدمات.. الخ. كلها تعتمد على صادرات النفط. ومتى توقفت الاخيرة، او انخفضت او انخفض سعرها، نجد ان جميع أنشطة القطاعات الاخرى تبدأ بالانخفاض ايضاً.

لقد قام العراق ببناء خطوط جديدة لتصدير النفط، مما ستجعل الطاقة التصديرية للعراق بمستوى ما كانت عليه او اكثر، علما بان الطاقة التصديرية للنفط سوف تعتمد على حالة السوق الدولية التي بموجبها يتحدد الطلب على النفط واسعاره. ولكن من المتوقع ان اسعار النفط سوف ترتفع، مما يجعل العراق قادرا على زيادة انتاج النفط والحصول على عائدات كبيرة لذلك ينبغي على الحكومة ان تقوم بتطوير فروع الاقتصاد الاخرى لخلق مصادر دخل بديلة، والتقليل من الاعتماد على صادرات النفط الخام. وان تكون سياستها تهدف الى تصنيع النفط والغاز محليا ودمج قطاع النفط بفروع الاقتصاد الاخرى.

لاشك ان انتاج النفط الخام وتصديره يزيد من حالة الهدر المتمثلة بالغاز الطبيعي المحروق. وهذا يستوجب تصنيع الغاز الطبيعي، وخاصة ان معظم البتروكيماويات يمكن تصنيعها باستخدام الغاز الطبيعي، لذلك فان سياسة تصنيع النفط والغاز سوف يكون لها اثر ديناميكي على الاقتصاد العراقي، وستلعب دورها المطلوب في تطوير فروع الاقتصاد الاخرى.

رابعاً - سياسة التجارة الخارجية

يواجه القطاع الخارجي اعباء زيادة استيرادات من السلع الاستهلاكية على حساب السلع التي تتطلبها عملية التنمية. وهنا تتوفر كافة الظروف لزيادة العجز الخارجي، وهي ظاهرة تحدث مع كل اقتصاد حرب واعادة البناء والتعمير، ولا يمكن مواجهتها الا عن طريق المزيد من المساعدات الخارجية. ان العجز الذي يظهر في ميزان المدفوعات، يتطلب توسيع التجارة وزيادة الصادرات النفطية التي تعتمد الاخيرة على وجود مناخ دولي يمكن فيه توسيع الاسواق لصادرات النفط وتحسين اسعاره. ولكن سياسة الدول الصناعية لضرب سعرالنفط لا تجعل من السهل في الظروف الحالية، تحقيق نتائج جيدة، فهناك المخاطر التي تحيط بربط التنمية بالتجارة الخارجية، من حيث ان التغيرات العنيفة التي تحصل في الاقتصاد العالمي غير قابلة للتنبؤ، غير انه في الظروف الحالية او القصيرة الامد، ليس هناك من خيار اخر بديل على انتاج وتصدير النفط.

ان عجز القطاع التجاري الكبير في الحساب الجاري، يتطلب تغييرات مهمة في الاستراتيجية الزراعية والصناعية والتجارية. وفي الوقت الحاضر، ان للتجارة الخارجية سلطان قوي على الاقتصاد العراقي، اذا بسبب عدم مرونة العرض المحلي من السلع والخدمات، في الامد القصير، تصبح الاستيرادات المنفذ الوحيد لسد حاجات السكان من السلع الاستهلاكية والسلع الانتاجية والتكنولوجية. ولا نرى حلاً للمشكلة الا في زيادة الناتج المحلي في الامد الطويل.

ولابد من الاشارة هنا الى ان الايرادات النفطية، في الظروف الحالية، تكون ذات اثر مساو لطبع النقود، في حالة عدم وجود استيرادات معوضة وذلك لان اتفاق العائدات النفطية يؤدي في اخر الامد الى زيادة القوة الشرائية للمواطنين في وجه عرض غير مرن في المديين القصير والمتوسط.

وإذا كان من اهم مزايا التجارة الخارجية هو زيادة رفاهية المستهلك عن طريق استيراد السلع التي لا تنتج محليا او السلع التي انتاجها غير كاف لسد حاجة المستهلكين، فان مسألة الامن القومي وتحقيق التنمية الاقتصادية تتطلب التضحية برفاهية المستهلك واعطاء الاولوية لاعادة بناء وتاهيل الصناعة المحلية. وهذا يتطلب ضرورة اعادة النظر في السلوك الاستهلاكي للمواطنين ووضع اطار جديد للنمط الاستهلاكي من شأنه ان يقضي على كل تبديد او اسراف في مجال الاستهلاك وبسبب ارتفاع الاسعار الناجم عن الاتفاق العام والخاص، مقابل عدم نجاح المؤسسات القائمة في تعبئة الادخارات الموجودة، تصبح الصناعة الوطنية غير قادرة على المنافسة دولياً، نتيجة زيادة تكاليفها، وبالتالي فان ارتفاع الاجور والتكاليف في هذا القطاع يدفع الاسعار الى الاعلى. ولايمكن عزل الاسعار المحلية عن الاسعار السائدة في الخارج، وخاصة عندما يكون القطاع التجاري في العراق نسبة كبيرة من الناتج المحلي الاجمالي.

ان ارتفاع نسبة التجارة دليل على مدى اعتماد الاقتصاد العراقي على الخارج في صادراته واستيراداته. وبالتالي، فان الاقتصاد العراقي شديد التاثر بالتقلبات الاقتصادية الدولية. وفي غياب الزيادة المعوضة في الاستيراد، فقد يتعرض العراق الى موجات تضخيمية. ومن الناحية الاخرى، ان زيادة الاستيراد لها اثر تحطيم المشروعات الوطنية القائمة والتي لاتزال غير قادرة على المنافسة مع الاستيرادات في الوقت الحاضر.

خامساً - سياسة التثبيت أو الاستقرار الاقتصادي

في الظروف الراهنة، تصبح الرقابة على الاسعار ضرورية للتخفيف عن كاهل المواطنين. ففي حالة عدم وجود سياسات تثبيت، فإن التضخم الحلزوني للاسعار يصبح نتيجة حتمية والذي يؤثر بدوره على تكاليف المعيشة والاجور والدخول والتكاليف الاخرى، مما يصبح معوقاً لمسيرة التنمية. ان التضخم والحرب ظاهرتان متلازمتان، فكل حرب في التاريخ كانت مصحوبة بالتضخم وارتفاع الاسعار. وليس هناك شيء عرضي (٧).

ويحدث التضخم عندما تزداد القدرة على الاتفاق بالنسبة لكيمة السلع المتوفرة. كما يحدث التضخم بسبب التوسع الكبير في الاتفاق الاستثماري الذي يستلزم فترة بين الاتفاق الاستثماري والظهور النهائي للسلع في السوق. كما ان نسبة كبيرة من الاتفاق الاستثماري او الاتفاق على اعادة البناء والتعمير لاتعطي مردوداً مادياً، ولكنها ضرورية للتنمية الاقتصادية في الامد الطويل بسبب ما تخلفه من وفورات خارجية تحفز قيام الاستثمارات المنتجة.

فأثناء الحرب، تصبح كمية النقود الكلية التي تنفقها الحكومة والافراد وقطاع الاعمال الخاص اكبر من مجموع السلع المتوفرة بالاسعار السابقة للحرب، وتصبح الاسعار المتغير الذي يحقق التوازن بين العرض والطلب، ولكن عند مستوى اسعار اعلى.

ان ضخ كمية من النقود في التداول يضع ضغطاً على المستلزمات الفنية والادارية التي توضع على الموارد البشرية المتاحة وتلعب العوامل الحقيقية ايضاً دوراً في ارتفاع الاسعار. فعندما تكون البنية الاساسية في بداية تطورها وان العرض المحلي من السلع والخدمات غير مرن نسبياً، فان النمو السريع من الاتفاق الحكومي يؤدي الى نمو الطلب الاجمالي بسرعة، الذي لايمكن اشباعه الا بواسطة الاستيراد، ويحمل الاخير بدوره مايسمى بالتضخم المستورد.

وبسبب الاختناقات الناجمة عن انتاجية العمل وظروف السوق وصعوبة التوزيع، تصبح المشروعات الصناعية التي تم تنفيذها تعمل بأقل من الطاقة بسبب الحاجة الى مستلزمات الانتاج الضرورية الاخرى (٨). فاذا كان الماضي يمكن استخدامه كدليل للمستقبل، فمن المفضل تخفيض الاتفاق غير الضروري قدر الامكان، ولاسيما الاتفاق على المشروعات غير انتاجية والتي لاتخدم عملية التنمية الاقتصادية.

هناك نوعان من سياسات التثبيت وهما : السياسات غير المباشرة والسياسات المباشرة. وتعد السياسات النقدية والمالية وسائل غير مباشرة مهمة لتثبيت معدلات الاسعار والاجور والدخول عموماً.

أ. السياسات الغير مباشرة

١. السياسات النقدية

يجب الاعتراف بان من السهل تشخيص العوامل التي تسبب الاختلال الاقتصادي، ولكن من الصعب تنفيذ السياسات والاجراءات المطلوبة لعلاجها، لان المشاكل التي تخلفها الحرب ظاهرة تتضافر فيها عوامل اقتصادية وسياسة واجتماعية معقدة.

فاذا كانت الزيادة الكبيرة في كمية النقود هي السبب المهم والوحيد للتضخم، وهي ليست كذلك، فلا بد من اتباع سياسة نقدية رشيدة تهدف الى القضاء على التضخم، لان تفاقم الظواهر التضخيمية قد ينسف كل جهود التنمية من اساسها، فاذا صح هذا التعليل، تصبح المشكلة ليست معرفة بشكل بطيء. ولكن اتباع الاجراءات الاتكاشية هذه لمحاربة التضخم، قد يكون غير مرغوب سياسياً واجتماعياً.

وعلى اية حال، فان الاوضاع الراهنة تستدعي الاجراء وتصحيح هذه السياسة الخيار المتاح في الوقت الراهن. وتقتضي السياسة القيام بحملة توعية لفهام الاشخاص بالاسباب التي تدعو الضرورة الى اتباعها.

ان الاقتراح بان التضخم هو ظاهرة نقدية مهم، ومع ذلك فهو مجرد البداية لاي جواب عن اسباب ووسائل علاج التضخم. وهو مهم لانه يرشدنا الى الاسباب الاساسية وحدود العلاقات المحتملة. ولكن مجرد البداية للجواب، لان السؤال الاعمق هو لماذا يحدث النمو النقدي؟ ان العوامل المسؤولة عن النمو النقدي هي:

أ. النمو السريع في الاتفاق الحكومي.

ب. عدم فاعلية السياسات النقدية والمالية.

ت. الحروب التي خاضها العراق ومواجهة متطلباتها.

فالنمو في الاتفاق الحكومي المرتفع وما يتطلبه اعادة البناء والاعمار سوف لا يؤدي الى نمو نقدي سريع اذا تم تمويل الاتفاق بواسطة الضرائب او بواسطة الاقتراض من الجمهور. ففي تلك الحالة، تحصل الحكومة على الاموال للاتفاق وتخفيض اتفاق السكان بالمستوى المطلوب. وفي مثل هذه الحالة، فان الاتفاق الحكومي المرتفع يعوض بالاتفاق المنخفض للاستهلاك. ولكن مثل هذا الاقتراح قد يكون غير مقبول في الظروف الحالية. ذلك ان توافر الموارد المالية المتأتية من صادرات النفط الخام، جعل السياسة الاقتصادية تنحو منحى اخر.

وبهذا، فان الاتفاق الحكومي المرتفع وعدم فاعلية السياسة المالية ادى الى زيادة كمية النقود. ان وظيفة السياسة النقدية هي تقديم المساعدة المالية للدولة ومساعدتها في تمويل اعادة البناء والتعمير والتنمية الاقتصادية، وتوفير الاموال من المصادر الداخلية والخارجية، ثم مكافحة وتقليص الضغوط التضخيمية. وتبدو هذه الاهداف متناقضة، فاستخدام احداها يتعارض مع استخدامها لتحقيق الهدف الاخر (٩).

وفي المجال الخارجي، هناك مهمة التمويل الخارجي وكفاءة التجهيز، حيث تتطلب المرحلة الراهنة احتفاض باحتياطي اجنبي كافي لحماية سعر صرف الدينار العراقي ولمواجهة التقلبات الاقتصادية ولحاجة البلد الى الاستيراد. كما ان هناك مهمة احتفاظ البنك المركزي بالنسبة القانونية لغطاء العملة من الاصول الاجنبية لفترة يتزايد فيها الاتفاق العام ويزداد فيها ضغط النقود في التداول.

ان السلطة النقدية غير قادرة على اداء هذه المهمة بسبب اثر الاتفاق الحكومي المتزايد والظروف التي تعمل فيها السياسة النقدية. فالسياسة النقدية في العراق اقدر على خلق التمويل التضخمي منها على كبح جماح التضخم. ويعود ذلك الى عدم فاعلية الوسائل النقدية في اداء مهمتها بسبب طبيعة الاقتصاد العراقي الذي تهيمن عليه الصادرات النفطية وحكم التجارة الخارجية، مما يجعل البلد يتاثر بالاقتصاد العالمي، وبالتالي فلا يمكن فصل السياسة النقدية عن السياسة الاقتصادية ككل. فالظواهر النقدية هي تعبير عن الظواهر المادية، وهذا يعني ان طبيعة السياسة الاقتصادية يجب ان تتغير لكي تفسح المجال امام السياسة النقدية لان تلعب دورها المطلوب.

وكما رأينا في هذه الدراسة، ان سياسة الاستثمار والتنمية ترتبط بالعائدات النفطية وان الدولة تحصل على معظم ايراداتها من الايرادات النفطية والتي لاتملك سلطة على التأثير على الدخل المتولد من المعاملات الخارجية.

وفي ظل هذه الظروف، تصبح رقابة البنك المركزي المباشرة على الاتفاق الحكومي محدودة من الناحية العملية، وكما ذكرنا سابقاً ان العائدات النفطية ذات اثر مساوٍ لطبع النقود، لانها تكون مصدر الاتفاق والتوسع النقدي مقابل جهاز انتاج غير مرن نسبياً. ان توفر العملات الاجنبية الناجمة عن تصدير النفط لا يختلف دورها عن حصول البلد على الذهب، فاذا لم يحول الذهب الى رأس مال وتحول في الاقتصاد، تكون نتيجة اتفاق الذهب هي التضخم، او زيادة الاستيراد لكبح جماح التضخم (١٠).

ومن الناحية السياسية والعملية قد تفضل الحكومة زيادة الاتفاق عن طريق زيادة كمية النقود بدلاً من فرض ضرائب على دخول الافراد والشركات او الاقتراض من السكان. وفي الفترة السابقة ساعدت الايرادات النفطية على تمويل التنمية والاتفاق عليها ودعم الاسعار، مما شجع الحكومة على تخفيض الضرائب، وحتى الغاء ضريبة الدخل المباشرة. الا ان التوجه الجديد، جعل الحكومة تعيد النظر في موضوع الضرائب لامتناع جزء من القوة الشرائية الزائدة لدى المواطنين ولتمويل الاتفاق الحكومي جزئياً. والوسيلة الثانية المتاحة للسلطة النقدية هي تحديد سعر الفائدة، ولكن البنك المركزي لم يفعل ذلك الا مرة واحدة خلال اكثر من ربع قرن. وهنا يجب التمييز بين سعر الفائدة النقدي وسعر الفائدة الحقيقي. فسعر الفائدة الحقيقي، في وجه ارتفاع الاسعار، اصبح سالباً.

ان انخفاض سعر الفائدة الحقيقي قد شجع على المضاربة في الاستعمالات البديلة المتاحة للمدخرين، وهذا ما يسهم في عملية التضخم. ان مردودات الفائدة تدفع بالعملة الوطنية وان تكلفتها للاقتصاد القومي ضئيلة مقابل تشجيعها للادخار وتمكين الحكومة من استخدام هذه الادخارات لاغراض التنمية والاتفاق الجاري. كما ان رفع سعر الفائدة يمنع رؤوس اموال الوطنية من الخروج من البلد عن طريق التهريب ويسهم في انخفاض قيمة الدينار.

وعلى اية حال، ان مسألة سعر الفائدة وسياسة الدولة في هذا المجال، ليس من شأن الباحثان، لان مثل هذه السياسة تعتمد على سياسة الحكومة والبنك المركزي، ولكنها مجرد اشارة عابرة لدور سعر الفائدة، والقرار النهائي يتوقف على سياسة الحكومة.

ان النقود المطبوعة الاضافية مساوية في مفعولها لضريبة على الارصدة النقدية. فاذا كانت النقود الاضافية ترفع الاسعار بمقدار ٣٠% مثلاً، فان كل من يملك نقوداً يقوم بدفع ضريبة مساوية لـ (٣٠%) من ارصده.

النقدية. وفي هذه الحالة تخفض القوة الشرائية للاجور والرواتب، كما لو فرضت ضريبة مباشرة بسعر موحد مطلق على كل فرد. واثرا هو ان نعطي الحكومة قوة شرائية اكثر وبذلك تستنفذ القيمة الحقيقية للقوة الشرائية. وتمكن الحكومة من الحصول على سلع وخدمات بكلفة اقل. ولكن هذه الطريقة تعد نوعاً مقنعاً من الضريبة، الا انها ليست تصاعديّة ولا تتكيف حسب حجم العائلة للشخص، بل هي متناسبة مع الدخل بدون الاخذ بالاعتبار ذوي الدخل المنخفضة او المحدودة (١١).

وهكذا نجد ان الرقابة الائتمانية التقليدية التي يمكن ان يتبعها البنك المركزي اما غير موجودة- مثل تثبيت سعر الخصم وعمليات السوق المفتوحة- لعدم وجود سوق نقدية فاعلة، واما غير فاعلة. كما ان سياسة تغيير نسبة الاحتياطي القانوني كوسيلة لمراقبة حجم الائتمان الممنوح غير فعالة بسبب درجة السيولة العالية التي تتمتع بها موجودات المصارف والتي تمكنها من توسيع الائتمان رغم رفع نسبة الاحتياطي القانوني. وبالإضافة الى ذلك، ان سياسة رفع الخصم من جانب البنك المركزي غير فعال بالنسبة لخلق الائتمان من قبل البنوك، وذلك بسبب عدم وجود سوق نقدية ومالية متطورة ومنظمة. وهي غير فعالة لان البنوك التجارية غير معتادة على اللجوء الى البنك المركزي باعتباره الملجأ الاخير للاقراض.

ويستنتج من كل ما تقدم، ضرورة التعاون والتنسيق بين السياسة النقدية وسياسة الدين العام

٢. السياسة المالية

تشمل السياسة المالية بمعناها الواسع الاتفاق العام والضرائب والقروض العامة والارباح التي تحققها مشروعات القطاع العام. وتمارس السياسة المالية دورها في القضاء على القوى التضخيمية او التخفيف من حدوثها. والخيارات المتاحة في هذا المجال هي:-

١. تخفيض الدخل القابل لتصرف من قبل الافراد والشركات، اما بواسطة زيادة الضرائب المباشرة او غير المباشرة او غير المباشرة، والاموال التي تحصل عليها الدولة بهذه الطريقة يمكن استخدامها لتمويل الاتفاق العام والاستثمار.

٢. تخفيض تحويلات الدخل، وهي التحويلات التي تقدم للافراد من قبل الدولة، او بواسطة زيادة الاقتراض من القطاع الخاص عن طريق الادخارات القومية مثلاً.

٣. الحد من الارتفاع العام للاسعار. وفي هذا المجال تنفرد الموارد الضريبية على ما عداها من انواع الايرادات العامة.

٤. تحقيق العدالة الاجتماعية والاقتصادية بين المواطنين، والعمل على نقل التضحيات المطلوبة من ناحية وعدم السماح باستخدام الموارد في مختلف صور الاستهلاك غير الضروري من ناحية اخرى. وتتوقف كفاءة النظام المالي والوسائل المالية ازاء تحقيق هذا الهدف على مدى شمول النظام الضريبي. وكقاعدة عامة، ان الحرب تؤدي الى سوء توزيع الدخل بين الافراد وظهور طبقة غنية من رجال الاعمال او اصحاب المهن النادرة والمقاولات والعقود والمضاربة بالسلع والعقار وماشابه.

- وبعض هذه الدخول العالية قد لاتخدم اغراضاً انتاجية وتؤثر على هدف التنمية بما تحمله معها من اتجاهات استهلاكية ترفيحية.
٥. ضرورة تخفيض الاتفاق العام غير المنتج، لان الخدمات العامة والادارة الحكومية تمتص جزءاً كبيراً من الإيرادات الحكومية على حساب الادخار.
٦. يجب ان تكون هناك خطة لتوزيع الموارد المادية بين قطاعي الاستهلاك والانتاج لاتخضع لقوانين السوق.
٧. تخفيض الاستثمار الحكومي غير الضروري في الوقت الحاضر، وان تخضع البرامج الاستثماري لاولويات التي تخدم الانتاج.

ومن الجدير بالذكر هنا، ان الضرائب المباشرة تعد انكماشية وتعمل على تحقيق العدالة الاجتماعية، لانها تجعل المواطنين متساوين في تحمل الترضيات. اما الضرائب غير المباشرة فهي ذات اثار تضخيمية، لان الضريبة تضاف الى تكاليف السلعة وبالتالي تسهم في رفع سعرها. وحتى في حالة زيادة الإيرادات النفطية او المساعدات الخارجية، فان دور الضريبة يبقى مهما في ترشيد الاتفاق والاستهلاك وتحقيق العدالة الاجتماعية. تخضع الوسائل المالية لسلطة الدولة، وتصبح هذه الوسائل ادوات للتخطيط المالي والاقتصادي. فلو ان جزء من الاتفاق العام تم تمويله من الضرائب فان هذا قد يأخذ قوة شرائية مهمة من المواطنين مساوية للزيادة التي خلقها ذلك الجزء من الاتفاق العام. وهنا يتم تخفيض الطلب الخاص طبقاً للعرض، وسوف يقل الضغط على مستوى الاسعار (١٢).

ب. الرقابة المباشرة

لقد ظهر لنا مما تقدم، ان سياسة التثبيت التي يمكن تحقيقها باستخدام الوسائل النقدية والمالية غير كافية. مما يتطلب اتباع سياسات او (رقابات) مباشرة تنشأ سقفاً على الاسعار والاجور. وفي بعض الاحيان، ان تقنين السلع الاستهلاكية الضرورية ذات العرض القليل يصبح ضرورياً.

تعد الرقابة على الاسعار ضرورية في مثل الحالة التي يمر بها الاقتصاد العراقي بغض النظر عما اذا كان البلد غنياً او فقيراً، متقدماً او نامياً. وفي سبيل منع الاضطراب الاقتصادي لابد من تثبيت الاسعار، اي وضع سقف Ceiling (او حد اعلى) للسعر لايمكن تجاوزه. وبعبارة اخرى تجميد الاسعار الموجودة في وقت معين وإيقاف او منع الزيادة في الاسعار ولاسيما اسعار السلع والخدمات الضرورية. ويمكن استخدام السقف بالنسبة لسلعة معينة، او بالنسبة لمجموعة من السلع. وتعد هذه الطريقة مهمة لانها الوسيلة الوحيدة التي تمنع ارتفاع الاسعار.

ويتطلب تطبيق السياسة السعرية وضع سياسات ومعايير للتسعيرة من شأنها تمنع زيادات السعر، باستثناء الحالات التي يكون فيها من الضروري زيادة السعر لتسهيل الزيادة المطلوبة في انتاج سلعة ضرورية.

ونواجه في هذا المجال موضع العدالة بالنسبة للمنتج الذي يستلزم ضرورة زيادة اسعار السقف في ظروف معينة لتأمين المعاملة المنصفة للصناعات والمنتجين. وهذا يعني الابتعاد عن العشوائية في تحديد

الاسعار وضورة تطوير معايير عامة تحكم التعديلات في الاسعار المحدودة. وعملية التسعير تتسم بالتعقيد وتقتضي وجود جهاز كفوء يعمل فيه افراد يتمتعون بكفاءة عالية وخبرة اقتصادية كافية. وعند تحديد الاسعار يؤخذ بنظر الاعتبار وضع المنتج ووضع بائع المفرد. ففي كثر من الاحيان قد يحقق تجار المفرد ارباحاً عالية لاتتناسب وجهدهم المبذول على حساب المنتج، ولاسيما المنتج الزراعي. ولكي تكون عملية التسعير فعالة ينبغي وجود رقابة شديدة لمنع مخالفات التعليمات التي تضر بالمستهلك النهائي للسلعة. ان نجاح عملية تحديد الاسعار يتطلب ان يكون العرض المتوفر في السوق مساوياً للطلب. وهذا يعني سحب القوة الشرائية الزائدة، كما تمت الاشارة الى ذلك سابقاً.

وهناك مسأة كيفية تثبيت او تحديد الاجور في القطاع الخاص، حيث ان زيادة الاجور في القطاع الخاص تنعكس على الاجور في القطاع العام، لان تفاوت الاجور بين القطاعين يخلق الحافز لانتقال العمل من القطاع العام الى القطاع الخاص، مما يضطر السلطة الى زيادة اجور العمل في القطاع العام لمنعهم من الانتقال الى القطاع الخاص، وبالاخص قطاع الخدمات. وهذا ينعكس في نهاية امر على تكاليف السلعة او الخدمة التي يقدمها القطاع العام. وتظهر الصعوبة في هذا المجال في كيفية ربط الاجر بالانتاجية، اي تطبيق مبدأ - الجهد المبذول = المكافأة.

ان تثبيت الاجور يحد من الطلب على السلع الناجم عن الزيادة في الدخول المتأتية من الاجور العالية. كما ان الاجور العالية تقلل من ساعات العمل اليومية، حيث يفضل العامل في هذه الحالة الفراغ على العمل. وحتى في حالة عدم وجود زيادة في معدلات الاجور الاساسية فتكون هناك زيادة ملحوظة في مدفوعات الاجور السنوية الكلية كنتيجة للتوسع في العدد الاجمالي للاشخاص المستخدمين، وانتقال العمل من الاعمال ذات الاعمال الانتاجية المنخفضة الى الاعمال ذات الانتاجية العالية، وهذا قد يسبب الازدحام لخطط الانتاج والتنمية.

المواضع

- (1) Hyman, Lumer, War Economy and Crisis (New York, 1964), P.5.
- (2) U.N., Demographic Year Book (New York, 1996).
- (3) وزارة التخطيط، هيئة تخطيط القوى العاملة، واقع السكان والقوى العاملة والاجور والتدريب (بغداد: ١٩٩٩)، ص ص ٣٩-٤٠.
- (4) Raul Prebisch, Changes and Development: Latin America's Great task (New York, 1971), P.4.
- (5) وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للإحصاء، المجموعة الإحصائية السنوية، لسنوات مختلفة.
- (6) منظمة الإقطار العربية المصدرة للنفط، تقرير الامين العام السنوي العاشر (الكويت)، ١٩٨٣، ص ٣.
- (7) Hyman, Lumer, OP.Cit, P.36.
- (8) David G.Edens, Oil and Development in the Middle East (New York: Praeger Publisher, 1979), P.65.
- (9) د. عبد الحسن زلزلة، اعمال مؤتمر الاقتصاديين العرب الثاني، بغداد: آذار ١٩٦٩، ص ٤٨.
- (10) د. اسماعيل صبري عبد الله، السياسة النقدية في ضوء مقتضيات التنمية والدفاع الوطني، اعمال مؤتمر الاقتصاديين العرب الثاني، مصدر سابق، ص ص ٤٩٧-٤٩٨.
- (11) Pigou, A.C., The Political Economy of War. (London, 1921), PP.107-108.
- (12) Hyman, Lumer, OP.Cit, P.39.