سياسات الإصلاح الاقتصادي في العراق وآثارها

المدرس سهاد أحمد رشيد*
قسم الاقتصاد / كلية الإدارة والاقتصاد
جامعة البصرة

المستخلص :

أدى الركود الاقتصادي الذي شهدته الكثير من الدول لاسيما الدول النامية في أواخر السبعينيات والثمانينيات، رغبتها بتطبيق برامج الإصلاح الاقتصادي التي شاع تطبيقها في بداية الثمانينيات في بريطانيا والولايات المتحدة، من أجل إنعاش النمو الاقتصادي والتنمية. أن سياسات الإصلاح الاقتصادي المعتمدة التي اقترحها كل من صندوق النقد الدولي والبنك الدولي، تشير إلى حزمة السياسات التي تعنى بإدارة الطلب الإجمالي حتى يتوافق هذا الطلب مع إجمالي الناتج المحلي والتدفقات العادية للموارد الخارجية، ويتطلب ذلك العديد من الإجراءات الاقتصادية، وان هذه البرامج تفرض ضمن شروط المنظمتين المذكورتين، في إحدى حالتين : الأولى عند الحاجة إلى الاقتراض، والثانية عند إلغاء الديون أو إعادة جدولتها، وكلتا الحالتين تقعان ضمن ما يسمى بالمساعدات المشروطة، التي ينبغي لها أن تقترن بخطاب ضمان يقضي بتطبيق هذه البرامج يقدم من الدولة التي تطلب القرض أو تسوية ديونها.

وفي ظل اتساع نطاق أزمة المديونية الخارجية للعراق، نتيجة للحروب المدمرة وإخفاق السياسات الاقتصادية المتبعة في معالجة الأختلالات الهيكلية التي عانى منها، مما اضطر الحكومة العراقية على التفاوض مع الدول الدائنة ضمن ما يسمى نادي باريس، من أجل إعادة جدولتها وشطبها، وقد فرضت الدول الدائنة تنفيذ شروط الإصلاح والتكييف الاقتصادي لصندوق النقد والبنك الدوليين وسياساتهما، وعلى مراحل انتقالية، من أجل شطب نسب محددة من الديون وإعادة جدولتها، وذلك تبعاً لنجاح العراق في تنفيذ سياسات الإصلاح والتكييف الاقتصادي، لذلك جرى البدء بإجراء إصلاحات اقتصادية، طبقاً للوصفة التي يصرفها صندوق النقد الدولي للدول، ويتمثل بحزمة من السياسات الاقتصادية التي تستهدف إلى معالجة هذه الأختلالات وتصحيح هياكلها الاقتصادية، وذلك

* E-mail : suhad.alrasheed@yahoo.com

من خلال تحقيق التوازن في الموازنات الداخلية والخارجية، وأحداث استقرار في مستوى الأسعار وتحقيق زيادات قابلة للاستمرار في معدلات النمو الاقتصادي، واستخدام أفضل للموارد المتاحة، وخلق توازن في جانبي العرض والطلب الكلي.

الكلمات الدالة :

الإصلاح الاقتصادي، برامج الإصلاح الاقتصادي، التكييف الهيكلي، الأختلالات الهيكلية، عجز الموازنة.

المقدمة :

عانت الاقتصادات بعض الدول مع تعاقب السنين من خلل في هياكلها، وكان للمؤثرات الخارجية الدور الرئيس في هذا الاختلال، ولاسيما وان بعض الدول تعتمد على تصدير مواد خام أولية بصورة أساسية. وقد تراكمت معاناة هذه الاقتصادات وبرز عجز مستحكم في موازينها الداخلية والخارجية مع تراجع قيمة صادراتها وزيادة أعباء الإنفاق الحكومي لتلبية حاجات اجتماعية متزايدة لزيادة الطلب والسكان معا وللإنفاق على الأمن الداخلي والخارجي أيضا. وابرز أزمات الاقتصادات تمثل في المديونية المرتفعة وخدمات الدين التي تلتهم نسباً متزايدة من الناتج المحلى الإجمالي، وفى اغلب الحالات لم تستطيع الدول تخفيف أزمة الديون إلا باللجوء إلى المؤسسات المالية الدولية وعقد اتفاقات مع صندوق النقد والبنك الدوليين والبحث عن تسويات ضرورية لتجاوز الاختناقات الآنية التي تتضمن القبول ببرامج الإصلاح الاقتصادي القاسية في بعض أجزائها.

وتبدو هذه البرامج التي تدور حول برامج للتثبيت والتكييف وكأنها شر لابد منة أو علاج مر يجب تجرعه. بيد أن تطبيق برامج التثبيت والتكييف على الرغم من تماثلها، إلا أن نجاحها النسبي يرتبط بكيفية التحكم بالتنفيذ خاصة من حيث السرعة والتعاقب والعناية بالآثار السلبية في الجانب الاجتماعي. فجملة البرامج تعنى تضحية بالحاضر من أجل رفاه موعود في المستقبل.

يقوم الإصلاح الاقتصادي على التحكم بآلية السوق والوحدة سعريه واحدة تحقق التوازن بين العرض والطلب، وتحدد التوازن بين الأجور والأسعار على أسس صحيحة وحقيقة، وتفرض على المجتمع تغيير سلوكياته وترشيد استهلاكه وكل ذلك في إطار تغيير شامل في الهياكل الاقتصادية وقيام قطاع أعمال خاص استثماري يتم توفير كل إمكانيات النمو له. أن برامج التكييف الاقتصادي من أكثر القضايا إثارة للجدل من حيث أهدافها المرجوة

ونتائجها المحققة وإجراءاتها وآلية تطبيقها سواءً على المستوى الفردي أم على المستوى الدولي؛ نتيجة لتبنيها من أهم المنظمات الاقتصادية الدولية (صندوق النقد الدولي والبنك الدولي)، ولتزايد عدد الدول التي تبنتها كلياً أو جزئياً والعدد المتزايد من الدول النامية التي تتجه إلى تبني هذه السياسات أو الاسترشاد بها لتصميم برامج إصلاح اقتصادي محلية، فضلاً عن انعكاساتها على الوضع الاقتصادي والاجتماعي والسياسي للدول التي تطبقها.

أن هذه الظروف ستجبر تلك الدولة على اللجوء حتماً إلى صندوق النقد الدولي والبنك الدولي للحصول على الوصفة العلاجية التي تتكون من مجموعة من الضوابط والقيود والشروط التي تخص الجانب النقدي والمالي، تفرض على الاقتصاد المأزوم الالتزام بها كشرط ضروري لعودته إلى وضعه الطبيعي، وذلك بتعديل مستوى الطلب الكلي وخفضه بما يتناسب ومستوى العرض الكلي والعودة إلى حالة التوازن الاقتصادي. وتسمى هذه الوصفة في الأدب الاقتصادي ببرامج التكيف الهيكلي ويقصد بمصطلح التكيف هنا التواؤم مع متطلبات المراكز القوية للنظام الاقتصادي العالمي و تحديدا قطبيّ النظام المالي العالمي: صندوق النقد الدولي والبنك الدولي. أما مصطلح الهيكلي فيقصد به إحداث تغييرات جذرية في الهيكل الاقتصادي تجاه سيادة توجهات نظام السوق الحر في النشاط الاقتصادي، محلياً ودولياً. وتمثل برامج التكيف الهيكلي طوراً متقدماً من عملية إعادة الهيكلة الرأسمالية تُجرى فيها التغييرات الهيكلية بالاتفاق المباشر مع تلك المؤسسات الدولية، وتحت إشرافها الدقيق. وعادة ما يُعد إبرام هذه الاتفاقات دليلاً على تفاقم الأزمة الاقتصادية في الدول المعنية، وعلى وجود درجة عالية من التأثر بالصدمات الخارجية في الحدث الاقتصادي المحلي. ويعنى هذا التوجه، على وجه الخصوص، تنصيب رأس المال الخاص كفاعل رئيسي في عملية النمو الاقتصادي، وإعلاء شأن الربح كحافز أساسي. وقد تبدأ برامج التكيف الهيكلي كسياسات أو برامج حكومية قبل إبرام مثل هذه الاتفاقات، أو كتمهيد لها.

أهمية الدراسة :

تنطلق من أهمية التعرف على عمليات الإصلاح الاقتصادي في الاقتصاد العراقي لأنها تتطلب تستخدم أدوات ومعايير مرنة حركية تتناسب مع المد والجزر مع التفاعل الذي يحدث في عملية الإصلاح والذي يتأثر بطبيعة الحال بالظروف الاجتماعية والاقتصادية التي توجد في كل مرحلة من مراحل التنمية كما يتطلب إلى نموذج جديد بين اقتصاد

الدولة والسوق وضرورة تفعيل دور النشاط الخاص، إلا مع الأخذ بنظر إلى ظروف الاقتصاد العراقي وطبيعة مشكلاته.

فرضية الدراسة :

استندت الدراسة على فرضية مفادها انه عندما تعاني أية دولة من أزمة بنيوية عميقة وشاملة بسبب تراكم المديونية الخارجية أو بسبب إخفاقها في تطبيق برامج التنمية الاقتصادية والإنسانية المعلنة، كما هو الحال في الظروف الحالية التي يعيش فيها الاقتصاد العراقي، فأنها ستلجأ حتماً إلى صندوق النقد الدولي والبنك الدولي لأخذ الاستشارة التي تتكون من مجموعة من الضوابط والقيود والشروط التي تخص الجانب النقدي والمالي، تفرض على الاقتصاد الالتزام بها كشرط ضروري لعودته إلى وضعه الطبيعي.

هدف الدراسة :

بعد عام 2003 أصبح العراق بلداً مفتوحاً للمجتمع الدولي واقتصاده بات جزء من الاقتصاد العالمي، لذا فانه لابد من إجراء الإصلاحات الاقتصادية والتي يترتب عليها رفع أسعار الخدمات وتقليل الدعم الحكومي وتخفيض حجم القطاع العام عبر حزمة من السياسات الاقتصادية كالاعتماد على السياسات الاقتصادية المختلفة كأدوات السياستين المالية والنقدية وسياسة سعر الصرف وغيرها، فضلاً عن ذلك فان ارتباط العراق بالمؤسسات والمنظمات الدولية كصندوق النقد الدولي والبنك الدولي ومنظمة التجارة العالمية ونادي باريس باتفاقيات متعددة كلها أمور تحتم على الدولة رفع أسعار الخدمات المختلفة وجعلها قريبة من قيمتها الحقيقية أو موازية لأسعار دول الجوار.

أولاً : مفهوم الإصلاح الاقتصادي وأهميته وأهدافه

1- مفهوم الإصلاح الاقتصادي

الإصلاح الاقتصادي هو مجموعة من السياسات تهدف إلى تحويل الاقتصاد من اقتصاد مُوّجَه من الدولة إلى اقتصاد السوق، وتطوير السياسة المالية والسياسة النقدية أيضاً بما يعمل على تنشيط القطاعات الاقتصادية وتخفيض عجز الموازنات وتخفيض المديونية الخارجية[1].

كما يقصد بالإصلاح الاقتصادي تنفيذ برنامج شامل يهدف إلى تأكيد الاتجاه نحو المزيد من الاعتماد على قوى السوق وتشجيع المبادرات الخاصة وتحرير السياسات الاقتصادية والإدارية والتنظيمية، وتحسين ميزان المدفوعات والعمل على إعادة التوازن

للموازنة العامة للدولة عن طريق إدخال العديد من الإصلاحات على الهيكل الاقتصادي. ويعني أيضا التغيير المنتظم المتناسق والجذري العميق والشامل الذي يتسم بالتخطيط والتفكير الاستراتيجي، والمشاركة الجماعية، بما يعيد النظر في المنظومة الاقتصادية للدولة لمواجهة متطلبات العصر وتحديات المستقبل[2].

ومنذ بداية القرن الحالي حصلت تحسينات على مفهوم الإصلاح الاقتصادي الذي كان محوره تكريس عمل آلية السوق والاستجابة لمتطلبات العولمة، إذ أصبح محوره توفير متطلبات الحكم الرشيد والمساءلة والشفافية والديمقراطية ثم التركيز على متطلبات التنمية المستدامة للأجيال الحالية والمستقبلية والحفاظ على البيئة. وأصبح ينظر إلى الإصلاح على انه ليس تطبيق سياسات أو خطط فوقية مفروضة أو مرسومة بصورة مسبقة، بقدر ما هو إيجاد حوافز وإطلاق مبادرات وفتح خطوط ومنافذ جديدة للاستثمار وتحريك عناصر تنموية حيوية أو تغيير تشريعات وشروط ونظم الأعمال، وإدارة تحولات ايجابية بالعمل المتواصل اعتماداً على مؤسسات المجتمع والأفكار النابعة من استشعار الحاجات الوطنية الملحة. والتفاعل مع التطورات والمستجدات الإقليمية والعالمية. والتعاون مع المؤسسات دولية النشاط. والتطبيق الواعي للقرارات والأعراف والاتفاقيات الدولية.

ويمكن أيضا تعريف برامج الإصلاح الاقتصادي (التثبيت والتعديل الهيكلي) بأنها : مجموعة من القواعد والأدوات والإجراءات والتدابير التي تتبعها الحكومة في دولة معينة تعاني من اختلال التوازن الداخلي والخارجي، وتكون مهمة هذه الحزمة من السياسات أن تعمل في مجموعها على تثبيت الاقتصاد وإحداث تصحيحات هيكلية لتحقيق أهداف معينة تصب في إعادة التوازن الداخلي والخارجي خلال مدة زمنية معينة هذه الحزمة من الأدوات والوسائل تتمثل في الوصايا العشر التي تضمنها وفاق واشنطن والمتمثلة أساساً في[3] :

1- سياسات الترشيد المالي الموجهة نحو تقليص عجز الموازنة وتخفيض الإنفاق العام وتشجيع الدول الانسحاب منها.
2- إعادة ترتيب أولويات الإنفاق العام.
3- الإصلاح الضريبي.
4- إصلاح نظام الصرف.
5- تأمين حقوق الملكية.
6- ديمقراطية المؤسسات السياسية وتفكيك البيروقراطية الإدارية.

7- تحرير التجارة الخارجية.

8- خصخصة القطاع العام.

9- تشجيع الاستثمار الأجنبي.

10- التحرير المالي.

فالإصلاح أو التكيف الاقتصادي بصورة عامة، يشير إلى عملية توجيه ومواءمة للاقتصاد الوطني، وفقاً لأهداف مستجدة أو موضوعة سلفاً، لتخفيف أو تجنب الآثار السلبية المتولدة عن طبيعة الاقتصادي الدولي، عملية التوجيه والمواءمة تشتمل على أبعاد اقتصادية واجتماعية وسياسية. وإزاء إيجابية مضمون هذه العملية، فلا بد أن تكون عملية مستمرة تأخذ بها الدول على اختلافها، بما فيها الدول المتقدمة[4].

2- أهمية الإصلاحات الاقتصادية

شهد الاقتصاد العالمي خلال العقدين الأخيرين تحولات عميقة أثرت بشكل واضح على نمط التمويل الدولي في أعقاب تفجر أزمة المديونية الخارجية، التي اجتاحت الدول النامية منذ العام 1982 بإعلان المكسيك، ومن ثم بعض دول أمريكا اللاتينية وإفريقيا، خصوصاً، فضلاً عن دول من آسيا عن عجزها عن القدرة على سداد ديونها الخارجية. وعلى الرغم من حداثة عهدها تثير هذه السياسات اهتماماً كبيراً على أكثر من مستوى الحكومات وحتى المنظمات الدولية ذات الاهتمام الاجتماعي والصحي[5]، هذا فضلاً عن مؤسستي بريتون وودز (Bretton Woods) وصندوق النقد الدولي والبنك الدولي اللتين تشرفان على تنفيذها. إذ يمكن تفسير هذا الاهتمام في التزايد المطرد في عدد الدول التي تبنت، أو هي في طريقها إلى تبني تلك السياسات من ناحية، والتأثيرات التي تطرحها في التطبيق من ناحية أخرى، التي لا تقتصر على الجانب الاقتصادي، الذي هو مجالها الأصيل، وإنما تمتد لتشمل الجانبين الاجتماعي والسياسي. ويعكس هذا الاهتمام الواسع والمتزايد بسياسات التكيف الهيكلي، في الواقع، الجدل حول هذه السياسات من نواح متعددة، تتمثل في الأهداف أو الإجراءات أو النتائج وآثار التطبيق، سواءً في التطبيق العملي أم من الناحية النظرية. حيث يرتبط هذا الجدل أساساً، من ناحية أولى، بآلية الأخذ بسياسات التكيف الهيكلي من حيث هي مجموعة الإجراءات الاقتصادية الموصى بها من صندوق النقد الدولي والبنك الدولي، وتهدف إلى الوصول بالاقتصاد إلى حالة الاستقرار، من خلال معالجة الأختلالات المالية والنقدية التي يعاني منها. وكذلك تحقيق نمو مستمر، من خلال إجراء تعديل على هيكل هذا الاقتصاد. إذ يظهر هنا تحديداً التمييز بين سياسات التكيف الهيكلي التي يقوم

عليها الصندوق والبنك الدوليين وبين تلك السياسات التي يمكن أن يطلق عليها المدخل المستقل (عن الصندوق والبنك الدوليين) للتكيف والإصلاح الاقتصادي[6].

وخلال عقد الثمانينيات لجأ عدد كبير من الدول النامية، إلى تطبيق سياسات إصلاحية لمواجهة الوضع الاقتصادي الحرج الذي آلت إليه، وهو ذلك المتميز بضعف النمو الاقتصادي بشكل عام، وتدهور معدلات التبادل الدولي، والعجز عن الوفاء بخدمات الدين بشكل خاص، فضلاً عن معدلات التضخم العالية... الخ.

أن ضعف نسبة التجارة العربية البينية التي تتراوح بين (8-10) % من حجم التجارة العربية الإجمالية؛ بسبب عدم وجود فوائض إنتاجية تسمح بهذه التجارة. وإن ما يصدره العالم العربي منتجات متوافرة لأغلب دوله مثل النفط ومنتجات الصناعات المعدنية. كما أن بطء النمو الاقتصادي العربي وعدم استغلال العنصر البشرى أدى إلى وجود عشرين مليون عاطل تقريباً في الدول العربية من الشباب الذين تتراوح أعمارهم ما بين عشرين إلى ثلاثين سنة وأن الرقم سوف يرتفع إلى ستين مليون عاطل خلال عشر سنوات مقبلة بسبب زيادة السكان في المنطقة العربية وانضمام أربعة ملايين مشتغل جديد سنوياً إلى سوق العمل[7].

أن الإصلاحات الاقتصادية في الدول النامية والدول العربية ضمنها تسعى إلى إعادة النظر في مجموعه من الأختلالات الهيكلية، التي تمثل صوره من صور الاختلال في العلاقة بين المتغيرات الاقتصادية، التي يعود بعضها إلى عوامل داخليه مثل عجز الموازنة وارتفاع معدلات البطالة وتدني الإنتاجية والتضخم، وعوامل خارجية متمثله في عجز ميزان المدفوعات وتفاقم المديونية ومعالجة ذلك ليس عن طريق دور الدولة الاقتصادي، ولكن أعطاء الأولوية للقطاع الخاص في السياسة الاقتصادية، وإلى إضعاف دور الدولة المباشر والابتعاد عن التخطيط المركزي والاندماج في اقتصاديات السوق العالمية، ولعل من أسباب ذلك تفاقم المديونية الخارجية، وفرض الإصلاح الاقتصادي من صندوق النقد الدولي والبنك الدوليين، كحل في إعادة جدولة الديون، ومنذ بداية الثمانينات وبرامج الإصلاح الاقتصادي الرامية إلى اعتماد الليبرالية واستهداف السوق التي تطرح على الدول النامية، ومنها دولنا العربية، وازدادت هذه العملية اتساعاً وعمقا خلال السنوات الأخيرة ومازالت مستمرة. وتتضح أهمية الظاهرة من جوانب عديدة هي[8]:

1. الإصلاحات التي تأخذ الدول النامية بها تهدف إلى آلية السوق محوراً مركزياً للنشاط الاقتصادي والسعي لتضييق أو إنهاء دور الدولة الاقتصادي وإعطاء المبادرات للقطاع الخاص ولجذب الاستثمارات الأجنبية والاندماج في السوق العالمية.
2. تدخل المؤسسات المالية والتمويلية الدولية تدخلاً مباشراً في صياغة برامج الإصلاح، ولقد تبنت العديد من الدول النامية، وبعض الدول العربية، برامج شاملة للإصلاح الاقتصادي والهيكلي خلال السنوات الماضية كوسيلة لإزالة الأختلالات الهيكلية، وإعادة التوازن الداخلي والخارجي إلى اقتصاداتها، ولتحقيق معدلات نمو اقتصادي حقيقي من دون تضخم[9].

وجرى تنفيذ عدد كبير من برامج الإصلاح الاقتصادي والهيكلي في ما يزيد على خمسين دولة نامية خلال المدة من بداية السبعينيات، وذلك بالتعاون مع صندوق النقد الدولي، الذي أخذ يربط بين التسهيلات التي يمكن أن يقدمها وبين برامج إصلاحية وهيكلية شاملة[10].

وأكدت التجارب الاقتصادية الكثيرة التي تعاملت مع الإصلاح الاقتصادي في الدول النامية على الدور الريادي للقطاع الخاص، فما من دولة نجحت في تحقيق التقدم الاقتصادي من دون جعل القطاع الخاص القوة الدافعة لاقتصادها ومن دون الانفتاح على المشاركة الأجنبية فيه بشكل حكيم والمدروس، وأن هذين الأمرين قراران استراتيجيان لم يتخذهما بعد الكثير من الزعماء في الدول العربية. كل هذه التناقضات بين الخطاب والواقع من جهة وتهميش دور القطاع الخاص من جهة ثانية أدى إلى تناقص مصداقية الدول العربية في مجال جذب الاستثمارات الأجنبية.

فوفقاً لكبير اقتصاديي منتدى الاقتصاد العالمي لوبيز- كارلوس، أن حصة العالم العربي من الاستثمار الأجنبي المباشر تقلصت من 3,8 % إلى 1,3 % خلال العشرين سنة الماضية. وان النسبة التي يشكلها الاستثمار الأجنبي المباشر في الناتج المحلى الإجمالي في المنطقة تبلغ أقل من نصف ما هي عليه في أميركا اللاتينية وآسيا.

ويقول لوبيز- كارلوس إن الاستثمار الأجنبي المباشر مهم لأنه يؤمن تدفق رؤوس الأموال الذي يتيح لدولة ما تجنب تمويل تنميتها من خلال القروض. وأضاف أن ذلك الاستثمار آلية أساسية أيضاً لنقل التكنولوجيا والمهارات إلى الدول النامية وأنه يخلق فرص العمل ويعزز إنشاء الصناعات المحلية وتطوير من خلال الصلات مع المورّدين المحليين. ويضيف أن الاستثمار الأجنبي المباشر كان، في بعض الأماكن، حتى الحافز إلى إنشاء أسواق مالية

محلية. وهناك أربعة عوامل تؤثر على تدفق الاستثمار الأجنبي المباشر يجب أخذها بالاعتبار هي[11]:

1- إدارة البيئة الاقتصادية الشاملة.

2- شفافية البيئة التنظيمية.

3- نوعية البنية التحتية المحلية.

4- نوعية رأس المال البشري.

3- أهداف برامج الإصلاحات الاقتصادية

تتضمن برامج التصحيح الهيكلي العمل على زيادة مرونة الاقتصاد وزيادة قابليته على امتصاص الصدمات ودعم النمو المتوازن من خلال تحقيق الأهداف الآتية[12]:

- تحقيق الاستقرار الاقتصادي ويرمي ذلك إلى إعادة التوازن الداخلي والخارجي.
- الوصول إلى معدلات عالية للنمو الاقتصادي، بما يضمن رفع معدل الدخل السنوي الحقيقي للفرد.
- علاج التشوهات الموجودة في الاقتصاد القومي، خاصة تشوهات الأسعار (أسعار الفائدة، وأسعار الصرف)، وتقليل عجز الموازنة العامة.
- الكفاءة في استخدام موارد الصندوق، وحسن الأداء الاقتصادي، ومن ثم زيادة قدرة البلد المستفيد على سداد مديونيته الخارجية.
- تخفيض أو إزالة العجز في ميزان المدفوعات والموازنة العامة للحكومة.
- التحكم في معدلات التضخم.
- انجاز تغييرات هيكلية تمنع وقوع مشكلات مستقبلية في ميزان المدفوعات مما يعزز الاستقرار.
- أهداف أخرى مثل القضاء على الجوع وتخفيف حدة الفقر.
- الاعتماد على الذات والقضاء على البطالة وتحسين توزيع الدخل.

بناء على ما تقدم يمكن القول، إن إجراءات برنامج التصحيح الهيكلي تتوخى سيادة نظام السوق الحر من خلال السعي إلى[13]:

1- خلق بيئة نقدية ومالية مستقرة ومتكيفة أو متوائمة والاقتصاد الدولي بالحد من التضخم، وتحرير سعر الصرف. من خلال :-

أ- الترشيد المالي بقصد تخفيض العجز في الموازنة العامة، وغالباً ما يرتبط برنامج الترشيد أو التقشف بتخفيض بند النفقات التحويلية ذات الطابع الاجتماعي، مثل نفقات دعم أسعار السلع الضرورية ولاسيما السلع التموينية، ومحاولة تحصيل رسوم هذه الخدمات، كما يتضمن البرنامج أيضا رفع أسعار خدمات المرافق العامة كالمياه والكهرباء للاقتراب من أسعارها العالمية، ورسوم الخدمات التي تؤديها الحكومة كالتعليم والخدمات الطبية والنقل والمواصلات والاتصالات، من أجل زيادة الإيرادات العامة.

ب- تغير سياسة الدولة تجاه سياسة التوظيف، وفي مقدمتها رفع يدها تدريجياً عن الالتزام بتعيين الخريجين.

ج- تخفيض القيمة الخارجية للعملة المحلية لتحسين وضع ميزان المدفوعات.

2- تطبيق برنامج الخصخصة وتشمل بيع أجزاء كبيرة من القطاع العام إلى القطاع الخاص، ولاسيما المشاريع الأقل مرونة ورشاده وعقلانية وفق المفهوم النيو كلاسيكي الباحث وراء الأرباح والتكلفة الأقل. ولتقليل تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي والاجتماعي وتوفير جميع الحوافز لتفعيل دور القطاع الأعمال الخاص، المحلى والأجنبي.

3- تحرير الأسعار، بمعنى رفع القيود سواءً أكانت مؤسسية أم قانونية أم إجرائية، مفروضة على الأسعار، المحلية والعالمية، تحرف آلية السوق عن أداء دورها المفترض في مجالات التمويل والإنتاج والتجارة والاستهلاك. وتتضمن الوسائل المتخذة لتحقيق ذلك الهدف على النطاق المحلي إلغاء الدعم المقرر للسلع والخدمات بما في ذلك امتناع الدولة عن تقديم بعض الخدمات، واسترداد جزء من تكلفة الخدمات التي تقدمها من المستفيدين بها. ومن الأهمية بمكان توضيح أن برامج التكيف الهيكلي تستثني الأجور من عملية إطلاق الأسعار بدعوى كبح جماح التضخم، بل كثيراً ما تطالب بتثبيت الأجر، حتى اسمياً، أي أنها ترفض تحرير أسواق العمل، وهو أمر يعني تدهور قيمته الحقيقية للأجور.

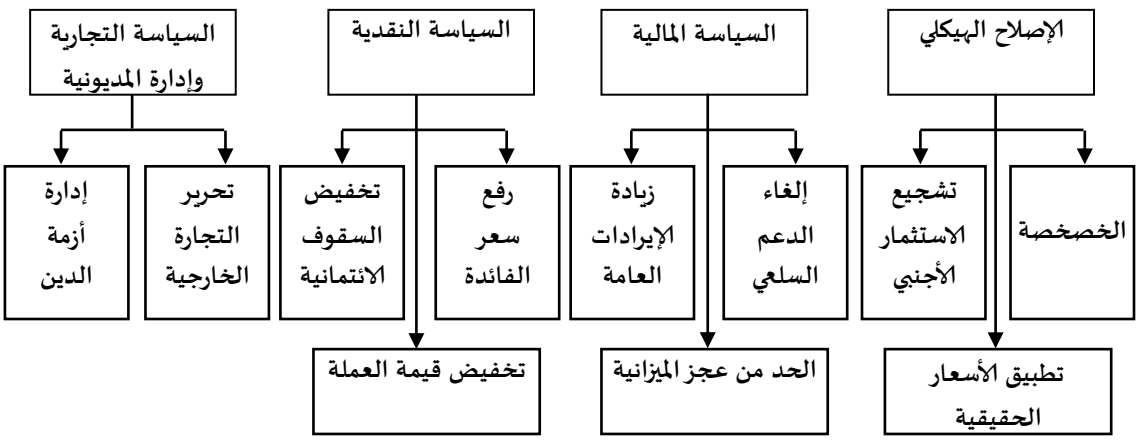
4- تحرير التجارة والتحول نحو التصدير وتشجيع الاندماج في الاقتصاد العالمي. إذ يتمحور هدف برامج التكيف الهيكلي، على الصعيد الدولي، إزالة أي عوائق أمام الاستيراد من الخارج، وحفز التصدير باعتباره السبيل الأساس للنمو.

تسعى برامج الإصلاح الاقتصادي والهيكلي إلى استعادة التوازن الداخلي والخارجي من خلال تقليص عجز الموازنة، وتعزيز الاستقرار النقدي، والمستوى العام للأسعار، وتحسين

وضع ميزان المدفوعات؛ وذلك بهدف تحقيق نمو اقتصادي حقيقي مستديم. و لما كانت معالجة مشكلة الفقر هي الهدف والغاية الأهم لسياسات الإصلاح الاقتصادي، كانت معرفة مسببات هذه المشكلة خطوة أولى للوصول إلى سياسة الإصلاح الفضلى[14]. والمخطط التالي يبين أهم مكونات برنامج التكييف الهيكلي المدعم من صندوق النقد الدولي[15]:

الشكل رقم (1)

هيكل برامج التكييف الهيكلي المدعم من صندوق النقد الدولي



المصدر:

- سميرة إبراهيم أيوب، صندوق النقد الدولي وقضية الإصلاح الاقتصادي والمالي، مركز الإسكندرية للكتاب، 2000، ص. ص 12-13.

إن الشكل رقم (1) يبين لنا أن التكييف الهيكلي يمكن إدراجه ضمن أربعة مجالات اقتصادية رئيسة :

أ - الإصلاح الهيكلي : الذي يشمل مجموعة الإجراءات التي يرى الصندوق أنه من شأنها أن تحقق توزيعاً وتخصيصاً أمثل للموارد، والأمر الحاسم هنا هو إزالة تشوهات الأسعار. ولعل أهم التوصيات في هذا المجال ما يأتي :

- ترشيد القطاع العام و تحجيمه و هي الدعوة المعروفة ببرامج الخصخصة.
- تطبيق الأسعار الحقيقية.
- تشجيع الاستثمار الخاص الأجنبي والوطني على حد سواء.

ب - السياسة المالية : إن أهم توصيات الصندوق في هذا الشأن تكمن في الحد من عجز الميزانية العامة للدولة، عن طريق تخفيض مستويات النفقات العامة وتحسين النظام الضريبي ورفع أسعار المنتجات و الخدمات العامة، وإزالة الدعم السلعي. . . الخ.

جـ - السياسة النقدية : وتتمثل أهم الإجراءات المقترحة من الصندوق في هذا المجال في ما يأتي:

- رفع أسعار الفائدة وتركها تعكس حقاً ندرة المدخرات المحلية.
- تحديد السقوف الائتمانية الخاصة بالائتمان المحلي.
- التحكم في الإصدار النقدي وترشيده.

د - إصلاح السياسة التجارية و إدارة المديونية: إن هذا الجانب يشمل جميع الإجراءات التي من شأنها أن تشجع الصادرات وتقلص الواردات، ومن ثم تؤمن المزيد من الأرصدة الأجنبية لمواجهة خدمات المديونية، لذلك فأهم الإجراءات في هذا الشأن تكمن في:

- إلغاء القيود على التجارة الخارجية و تحريرها من احتكار الدولة لها،
- ترشيد قطاع التعريفة الجمركية.
- تخفيض القيمة الخارجية للعملية، بغية الوصول بقيمة العملة إلى مستواها الحقيقي كما هو سائد في السوق، وكل ذلك باتجاه نظام سعر الصرف العائم، عن طريق إلغاء الرقابة على الصرف الأجنبي.
- تحسين شروط الاقتراض الخارجي وتسهيل تدفق الموارد الميسرة،
- تطبيق مختلف الإجراءات التي من شأنها أن تؤدي إلى استرداد الديون، على الرغم من أن إجراءات و سياسات برامج التكييف الهيكلي جميعاً تصب في هذا المجال.

وتمكن الإشارة إلى ثلاثة عوامل تتفاعل في إحداث آثار إيجابية وأخرى سلبية في الاقتصاد القومي[16]:

1- محاولة التفاعل مع الفرصة التجارية الدولية المتاحة وذلك في محاولة لإزالة العقبات أمام المنافسة الدولية وزيادة كفاءة قطاع التجارة.

2- محاولة التخفيف من مشكلات الدين الخارجي وضغوط صندوق النقد الدولي، هذه الضغوط يمكن أن تؤثر على الحرية الكاملة لاستقرار القرار الاقتصادي في الدولة.

3- محاولة التكييف السريع والحاسم للتغييرات في الأسعار في السوق العالمي مثل أسعار النفط وأسعار سلع التصدير وأسعار الغذائية.

ويَرد على تطبيق هذه النظرية في ظروف اقتصادات العالم الثالث تحفظات كثيرة منها[17]:

1- وجود أسواق تنافسية كفء. تقوم النظرية على وجود أسواق تنافسية كفء وليست هذه الأسواق قائمة، ولا متطلباتها محققة في الاقتصادات المتخلفة. بل تعاني من معوقات عمل الأسواق في هذه الاقتصادات، مثل الفساد والبيروقراطية وغيرها. ومن ثم فإن آلية الأسعار لا تعمل بكفاءة. مما يقضي بداية على شرطين جوهريين للأسواق التنافسية.

2- استبعاد سوق العمل من حرية آلية الأسعار. فالأجور، يجب أن تُكبح لمكافحة التضخم، كأحد مكونات التثبيت. وهو أمر يعني عادة تدهور الأجور الحقيقية، كما يبدأ التكيف عادة بالمطالبة بمرونة سوق العمل (حرية أصحاب العمل في التعيين والفصل، وعدم وضع حدود دنيا للأجور) بهدف تقليل تكلفة العمل لأصحاب الأعمال حتى ينشط النمو. وفي سياق انتشار البطالة، يؤدي ذلك إلى تدهور أبلغ في الأجور.

3- آلية الأسعار وقضية توزيع الدخل والثروة. لا تُعنى آلية الأسعار بقضية توزيع الدخل والثروة بل غالباً ما يؤدي إطلاق آلية الأسعار، في غياب دور الدولة سوء توزيع الدخل والثروة، ومن ثم استشراء الفقر وتفاقم سوء التوزيع في المجتمعات، خاصة في الدول المتخلفة التي تتردى فيها الإنتاجية الكلية في إطار البنى المؤسسية التي يستشري فيها البيروقراطية والفساد.

4- الأسعار التنافُسية والتنمية، لا تُعنى آلية الأسعار التنافُسية بمسألة التنمية أي بمسألة إحداث تغيرات هيكلية في الاقتصادات المتخلفة بهدف تعظيم القدرات البشرية والتقنية والإنتاجية. وأقصى ما تصبو إليه هذه الآلية، هو مجرد تحقيق النمو الاقتصادي. ومن ثم تعني التكيف الهيكلي التخلي عن قضية التنمية في المجتمعات المتخلفة، والتعويل على "النمو الاقتصادي" في إطار نظام السوق، أي أنها تدعوا إلى التخفيف من الفقر عوضاً عن القضاء على الفقر، كغاية لعملية التنمية.

لقد برز تيار جديد يدعو إلى إعادة النظر في دور الدولة من مهيمن على النشاط الاقتصادي، ومنفذ للبرامج و المشاريع الإنتاجية إلى دور المنظم للحياة الاقتصادية. ومثل هذا التوجه، يتطلب إجراء مراجعة لدور الدولة الاقتصادي، لإعادة بنائه على المفهوم الكلاسيكي، الذي يدعو إلى تقليص دور الدولة المباشر في النشاط الاقتصادي وتوفير السلع الأساسية، وإعطاء دور متزايد للقطاع الخاص للنهوض بأعباء التنمية ولقد سعت العديد

من الدول النامية خلال حقبة السبعينيات حثيثاً إلى تحرير اقتصادياتها. كان ذلك من خلال الإصلاح الهادف إلى[18] :

- زيادة دور آلية السوق.
- تخفيض الحواجز في وجه التجارة الدولية والتحركات الرأسمالية.
- تحرير التحركات الرأسمالية.

ومن ابرز الدول التي سعت إلى ذلك هي دول أمريكا اللاتينية لاسيما الأرجنتين، وتشيلي والاورغواي[19]. ووضعت الأزمات الداخلية والخارجية، إلى جانب أزمة المديونية، العديد من دول العالم أمام مشكلات عديدة، منها[20]:

- ارتفاع معدلات التضخم.
- تدهور قدرة الاقتصاد على خلق فرص عمل جديدة.
- تفاقم العجز الداخلي والخارجي.
- عدم واقعية أسعار صرف العملات المحلية.
- ضعف الأسواق المالية.
- وجود قطاع عام كبير ومسيطر بكفاية اقتصادية منخفضة.
- وجود تشوهات في هيكل أسعار السلع، والخدمات، وعناصر الإنتاج.
- ضعف معدلات النمو الاقتصادي، وتراجعها إلى ما يقل عن معدلات النمو السكاني.
- التوجهات المتسارعة التي تشهدها الأسواق العالمية في مجالي الانفتاح والعولمة.
- الثورة التكنولوجية، وما تفرضه من إعادة صياغة العلاقات الاقتصادية والسياسية.
- معالجة الخلل الناتج عن نمو القطاع التجاري على حساب القطاع الصناعي.
- الآثار التي تركتها الصدمات الاقتصادية، المتمثلة بتغيرات حادة في أسعار السلع والمنتجات، وبشكل خاص تلك التي تعتمد عليها الدول النامية.

إن الإصلاح الاقتصادي مسألة قائمة بذاتها، وإن امتدّ في حقل المجتمع فسيكون له بعض الآثار أو الانعكاسات اجتماعية مثل الفقر والبطالة والتعليم والصحة وغيرها ذلك ويكمن الخطأ الكبير في ذلك الاعتقاد، في غياب الدراسات التاريخية العلمية لتجارب الإصلاح

الاقتصادي في الدول التي اعتمدته، فضلاً عن فيض المعارف والأدبيات والخطابات والنظريات الاقتصادية. إذ يبدو، ظاهريًا، أن عنوان عصرنا وتطوره، يأخذ دائمًا شكلاً اقتصاديًا. أو كأنّ الأفراد والمجتمعات والشعوب وحتى الدول تخلت عن هوياتها وأزيائها وثقافاتها وعلومها لترتدي الزيّ الاقتصادي الذي تتخفى به من التخّلف، والأمية والفقر وبقية الأمراض الاجتماعية، وغدت الموازنات الاقتصادية وتوابعها من الموازين التجارية وموازين المدفوعات والديون وغيرها، الشغل الشاغل للباحثين الأفراد ولمراكز الدراسات واستطلاعات الرأي وللخبراء الاقتصاديين الذين باتوا يشغلون المراكز المتقدمة عند الرؤساء وأصحاب القرار. ولترك المصداقية على أهمية الاقتصاد أو إصلاحه تشهر المؤشرات الاقتصادية. كأنّ النمو والإنتاج أو كأنّ حضارة، اليوم، هي النهضة الاقتصادية حصرًا[21].

والاستثمار والاستهلاك والدخل يعنون التقدم والنهضة والتطور والحضارة والمدنية بلا جدال. إن النظرة موضوعية إلى تجارب الدول التي قامت بعمليات إصلاح اقتصادي لا تعطي النتائج نفسها على الرغم من التشابه في المعطيات، إذ تشير بعض التجارب إلى أن عمليات الإصلاح الاقتصادي قد نجمت عنها نتائج بالغة الخطورة على الحياة الاقتصادية والاجتماعية حتى إن الأهداف التي رفعت والآمال التي علقت عليها لم تتحقق فلا الميل إلى الاستدانة انخفض ولا العجز في ميزان المدفوعات تراجع، ولم يكبح جماح ارتفاع الأسعار أو التضخم ولم تنتعش إلا الاستثمارات في قطاع الخدمات والمشاريع الترفيهية المرتبطة بالتعامل الخارجي وبالمقابل أهملت الاحتياجات الأساسية للطبقات الفقيرة والمتوسطة وتزايد حجم البطالة وارتفعت معدلات الفقر[22].

ثانياً : مراحل برامج الإصلاح الاقتصادي (التكييف الهيكلي)

عادة ما تُقسم برامج التكيف الهيكلي على مرحلتين[23]:-

1- برامج التثبيت النقدي والمالي التي يصممها ويتابع تنفيذها صندوق النقد الدولي، وتستند هذه البرامج على النظرية النيوكلاسيكية لميزان المدفوعات، التي تربط حل مشكلة المديونية الخارجية المتراكمة بإجراء مجموعة من السياسات المالية والنقدية ذات الطابع القصير الآجل الكفيلة بالعودة إلى حالة التوازن في ميزان المدفوعات.

2- برامج التكيف الهيكلي ويتابع تنفيذها البنك الدولي في الأجلين المتوسط والطويل، وتستند بدورها على النظرية النيوكلاسيكية في تخصيص الموارد وتوزيعها.

يوجد الآن تنسيق كامل ودقيق بين صندوق النقد الدولي والبنك الدولي، بخصوص وضع البرنامج الكلي للتكيف الهيكلي الذي يتضمن شروط إعادة الهيكلة، أو شروط

الحصول على رضا هاتين المؤسستين، ومن هنا نشأ مصطلح الشروط المتقاطعة التي تشير إلى عملية الترابط والتداخل بين شروط كلا المؤسستين، وكأجراء يمهد لعملية منح القروض والتسهيلات المالية الأخرى.

ثالثاً : آثار سياسات الإصلاح الاقتصادي (التثبيت والتكييف الهيكلي)

يمكن تقسيم تلك الآثار على:

1- الآثار الاقتصادية[24]

ويمكن تقسيمها على :

أ- الآثار على النمو الاقتصادي

التأثير الانكماشي في الغالب يسبب تخفيض الإنفاق العام والاستثمار العام (وهما يشكلان نسبة كبيرة في الدول النامية) ومن ثم تخفيض الطلب الذي ينجم عنه:

- نقص في الإنتاج
- زيادة في البطالة
- تدهور في مستوى المعيشة
- تدهور في الخدمات الاجتماعية
- تحيز اجتماعي لمصلحة الأغنياء (نظراً لعدم اللجوء إلى زيادة الضرائب)

ويمكن تقليل هذا الأثر بالتوازن بين التأثير على الطلب والتأثير على العرض تحرير التجارة الخارجية تؤثر على الإنتاج المحلي (عدم التكافؤ في المنافسة)

- التجارب الدولية تشير في غالبها إلى الانكماش: الهند، باكستان، بنغلادش، سريلانكا، مصر، ولكن حصل نوع من الازدهار في بعض الحالات مثال: تركيا التي ارتفع فيها معدل نمو الناتج المحلي. وإن زادت المديونية الخارجية.

ب- الآثار على سوق العمل والبطالة

- تؤثر برامج التصحيح على مستوى الاستخدام ومستوى الأجور الحقيقية وهبوط حماية العمل وتغير في أماكنه ومؤهلاته.
- تأثير الانكماش الاقتصادي في خسارة فرص العمل وارتفاع مستوى البطالة.
- الخصخصة وانتقال الملكية تؤثر في خسارة فرص العمل.
- أن تقلص الإنفاق العام ودور الحكومة تؤثر على الاستخدام في القطاع العام وعلى الأخص للمتعلمين.

- أثر تقليص الحمايات النقابية (مع الخصخصة، وانتشار القطاع غير النظامي وتشغيل الأطفال).
- السعي لضمان مرونة سوق العمل تؤدي إلى (إزالة التدخل الحكومي مما يسهل الاستغلال).
- تحرير التجارة الخارجية تؤثر في الصناعة المحلية ومن ثم على فرص العمل وعلى سلم المهارات وأنواع المهن والتعليم والتدريب وانتقال العمالة.
- الحماية الفكرية وأثرت في نقل التكنولوجيا إلى الدول النامية وسوق العمل فيها.
- ويرى بعض خبراء الصندوق والبنك أن تعديل السياسات الخاصة لسوق العمل ووقف التدخلات الحكومية (أو النقابية) في العلاقة بين العامل وصاحب العمل مثل: تحديد الأجور الدنيا، سيؤدي إلى تشجيع أصحاب الأعمال على خلق المزيد من فرص العمل. وتحسين الإنتاجية والكفاءة والمرونة في سوق العمل.
- كما يعرض بعضهم أهمية برامج التعليم والتدريب وإعادة التكوين لمعالجة مشكلات التسريح الناجمة عن الخصخصة أو ضغوطات المنافسة الناجمة عن تحرير التجارة الخارجية.

2- الآثار الاجتماعية

هناك جملة من الآثار الاجتماعية المترتبة على تطبيق برامج التثبيت والتكيف الهيكلي منها[25]:-

أ- تؤدي سياسات التقشف المالي التي يدعوا إليها الصندوق إلى الإضرار بفئات واسعة من الشعب لاسيما تلك الفقيرة أو محدودة الدخل (أصحاب الأجور والرواتب).

ب- تؤدي سياسات التقشف المالي إلى حرمان الكثير من فرص التعلم و التدريب.

ج- إن سياسات رفع الدعم عن قطاعات كاملة وبيع جزء كبير منها للقطاع الخاص ترهن حياة الفقير إلى الأبد بأيدي القطاع الخاص غير الكفء في الدول النامية.

د- تؤدي سياسات التحرير من التجارة الخارجية ورفع القيود إلى تقسيم الشعب في الدول المدينة على قسمين، الأول مهتم برفاهية تطغى عليها صفة الاستهلاكية لانتمائه إلى مجتمعات خارجية وآخر واقع في مصيدة الجوع.

هـ - تؤدي سياسات تخفيض العملة، إلى تخفيض قيمة دينار الفقراء وزيادة سعر دولار الأغنياء.

و- إن تنفيذ هذه البرامج بتكاليف اجتماعية واقتصادية أقل حدة، يتطلب توفر دعم مالي خارجي على نطاق كبير. فذلك أمر مهم لتفادي الآثار الانكماشية أو على الأقل تخفيف حدتها، وكذلك لتخفيف الأعباء على الطبقات الشعبية. ومن ثم توفير ظروف تصبح فيها هذه البرامج متقبلة أو محتملة من دون معارضة قوية، ولهذا تصطحب هذه البرامج عادة بتقديم مساندة مالية من الصندوق والبنك الدولي ومؤسسات دولية أخرى، فضلاً عن تأجيل سداد الديون (إعادة الجدولة).

ي- إن نجاح برامج الصندوق ليس أمراً مرجحاً، فقد كان الفشل حليف هذه البرامج في معظم الأحوال. والتبرير المعتاد من جانب الصندوق لا يخرج عن واحد من اثنين:-

- إن الجرعات لم تكن كافية ولم تكن مكثفة ومركزة على مدى زمني قصير.
- إن الظروف الخارجية لم تكن مواتية "هبوط الطلب العالمي وتدهور شروط التبادل وانخفاض التدفقات الرأسمالية إلى العالم الثالث ".

رابعاً : الإصلاح الاقتصادي في العراق

تبين الأحداث الجارية في العراق أن السياسات الفعالة لم تؤخذ في الاعتبار بعد لضمان سرعة إعادة الأعمار وإنعاش اقتصاد الدولة. كما أن المناقشات التي جرت من بعض العراقيين المحترفين بشأن إعادة تأهيل الطاقات الإنتاجية والحاجة إلى الاستثمارات الأجنبية، تجنبت المبادئ الاقتصادية والتبعات السياسية. الأكثر من ذلك، يرى بعضهم منفعة لاهتمامات المصالح النفطية الأجنبية في سياق تحقيق شكل من أشكال خصخصة الصناعة النفطية في الاقتصاد العراقي. وتعزز الشكوك بشأن ما إذا كان الهدف الرئيس لهذه الدعوات هو إقامة سوق اقتصادية للقطاع الخاص تتسم بالكفاءة، أو مجرد تحويل ملكية صناعة النفط العراقية للأجانب.

فالقوى الرئيسة الفاعلة في نموذج الإصلاح الاقتصادي العراقي لبناء السوق الحرة، هي: القطاع الخاص الهادف إلى تعظيم الربح، والقطاع العام الموجه نحو تحقيق الأهداف الاجتماعية. وهناك فعالية ثالثة يمكن أن تكون لها آثار اجتماعية اقتصادية وسياسية شاملة، متمثلة في المجتمع المدني بمنظماته التطوعية التي تغطي مختلف نواحي الحياة، بافتراض بنائه وفق أسس حديثة وفي ظلّ توجهات وطنية بعيدة عن المؤثرات الخارجية[26].

ويرتبط بذلك أن السياسات الأكثر فعالية للتخفيف من أعباء الفقر أو تحسين الرفاهية تتمثل في تحقيق التوازن بين مزايا السوق وبين استمرار دور الدولة لتعظيم هذه

المزايا. ذلك أن العديد من الدراسات والتجارب تبين صعوبة الأخذ بنظام السوق أو تدخل الدولة في الشأن الاقتصادي. ففي ظل انفراد السوق تسود نظرية الاقتصاد الجزئي وسوء توزيع الموارد والدخول، لكن أن تدخل الدولة يقود إلى سيادة نظرية الاقتصاد الكلي والعمل على إعادة توازن الموارد وتقليل فجوة الدخل.

ويفضل أن تأتي القرارات والتوجهات الاشتراكية الساعية إلى الرفاهية الاجتماعية من تنظيمات المجتمع المدني، ولكن عدم فاعلية هذه المنظمات في المرحلة الأولى، يدعو إلى أن يكون مصدر تلك القرارات الدولة، على أن تأخذ بالتحول تدريجياً نحو المجتمع المدني، بغية تحاشي تحول الأصول المولدة للرفاهية الاجتماعية إلى رأسمالية الدولة.

وتتطلب آليات هذا المنهج تفعيل الاستثمار الأجنبي، وما يحفز هذا الاستثمار انخفاض معدلات الأجور المحلية جراء ارتفاع معدلات البطالة، وهذا بدوره يؤدي إلى تخفيض هيكل التكاليف الإنتاجية للاستثمارات المذكورة، مما يترتب عليه من ارتفاع مؤشرات الربحية الاقتصادية للاستثمار الأجنبي في العراق. إن منهجية اقتصادية من هذا النوع ستعطي الحرية لتحديد نمط الإنتاج لقوى الطلب في ظلّ آلية السوق العراقية، وسيترتب عليه سعي نمط الإنتاج نحو طلب ذوي الدخل المرتفع باعتبار أن الفئات ذات الدخل المنخفض لا تشكل طلباً فاعلاً في هذا النمط من الأسواق مما يضعهم خارج توزيع ثمار النمو. وهذا يؤكد مرة أخرى أن وجود قوة خارج "السوق" تضبط سيرها مسألة ضرورية لتفعيل نموذج التنمية الاقتصادية ضمان "الحاجات الأساسية" و "التنمية البشرية" اللازمة لتحسين مستوى الرفاهية العامة[27].

عاش المجتمع العراقي في القرن العشرين في كنف دولة راعية يرى فيها السوق الأعظم أو مؤسسة الإنفاق الأعظم فازداد ارتباطه بحالة الدولة بسبب أوضاع التخلف والفقر التي كانت تعيش فيها مجموعة كبيرة من فئات المجتمع وبسبب الطابع الريعي الذي اتسم به الاقتصاد العراقي منذ اكتشاف النفط بعد العقد الثالث من القرن العشرين هذا المورد الذي أثر كثيراً في حياة العراق، وبسبب السياسات الاقتصادية التي اعتمدتها النظم السياسية المختلفة التي حكمت العراق وجعلت القطاع الحكومي الينبوع الذي لا ينضب لتوليد فرص العمل حتى أصبحت الدولة دولة توزيع لا دولة إنتاج وظيفتها الأساسية توزيع موارد النفط بين استخداماتها المختلفة[28].

ولقد تعرض الاقتصاد العراقي إلى صدمات وأزمات عديدة، ولم يكن في حقيقته من القوة بمكان لمواجهة تلك الصدمات والأزمات على الرغم من إمكاناته الاقتصادية الهائلة،

التي لم تستثمر بشكل متوازن لتحقيق النهضة الحضارية والتطور الاقتصادي المنشود. وما يميز هذا الاقتصاد، انه ريعي يعتمد بالأساس على القطاع ألاستخراجي (النفط)،

وجميع الخطط التنموية التي اعتمدت سابقاً كانت تعتمد في تمويلها على الإيرادات العامة المتأتية من هذا القطاع، فقد شكلت صادرات النفط الخام نسبة لا تقل عن 94 % من قيمة صادرات العراق خلال المدة (1970-1990)، كما بلغت نسبة السلع الرأسمالية والوسيطة من مجموع استيرادات العراق خلال المدة المذكورة 74 % كما شكل الجزء المستورد من المستلزمات السلعية المستخدمة في قطاع الصناعات التحويلية نسبة 53 %.

لقد افقد الاتجاه الشمولي للسياسات الاقتصادية مقومات الكفاءة والتنافسية للإنتاج السلعي في إطار علاقات العراق التبادلية، بحيث أبعدت مزايا السوق عن تحقيق منافع اقتصادية لأفراد المجتمع، فقد كانت الدولة مهيمنة تماماً على هذه السياسات مما اضعف دور القطاع الخاص، وهو أمر يوضحه انخفاض ناتج الصناعة التحويلية في هذا القطاع كمساهمة في الناتج المحلي الإجمالي من 2. 5 % عام 1988، إلى 0. 7 % عام 1994 على الرغم من توجه الدولة ولو جزئياً نحو خصخصة بعض شركاتها الحكومية في عام 1987، (و لابد هنا من عدم إغفال ما جرى من أحداث وتأثيرات بعد عام 1990، وهي معروفة).

من الممكن القول أن بداية الصدمات الحقيقية كانت الحرب العراقية- الإيرانية التي استنزفت موارد المجتمع المادية تماماً (ناهيك عن البشرية)، فمن فائض قدر بحوالي (35 مليار دولار أبان بداية الحرب إلى مديونية ثقيلة قدرها صندوق النقد الدولي ب .125 مليار دولار في عام 2004، عبر تراكم نتائج الحروب (حرب الخليج الأولى، والثانية، وما بعدهما). وفي الوقت الذي فرضت الحرب المذكورة إنفاقاً متزايداً على الاحتياجات العسكرية، إذ أسهم هذا الإنفاق بما نسبته 42. 5 % من إجمالي الناتج المحلي عام 1985، فقد تعرض الاقتصاد إلى أكثر من صدمة اقتصادية لعل في مقدمتها تذبذب أسعار النفط ومن ثم إيراداته من النقد الأجنبي جراء التقلبات في الإيرادات النفطية، لذلك أن توجه الدولة نحو الخصخصة كان من بعض أسبابه محاولة تعويض جزء من الإيرادات العامة التي خسرتها جراء تذبذب أسعار النفط ولحاجتها الضرورية إلى الإنفاق على التمويل جراء ما استنزفته الحرب.

كما كانت حرب الخليج الثانية عاملاً ضاغطاً لتدمير الاقتصاد لاسيما بعد صدور عدد كبير من القرارات الدولية وأهمها القرار (661 الصادر في 6/آب/1990) المتضمن فرض العقوبات الاقتصادية وضمنها الحصار الاقتصادي الذي أدى إلى عزل العراق واقتصاده

عن العالم الخارجي، ولذلك ازدادت الضغوط التضخمية مع مرور الزمن وصارت تؤثر في قيمة أسعار الصرف، فقد ارتفع سعر صرف الدولار الأمريكي مقابل الدينار العراقي من 5.7 دينار لكل دولار في عام 1991، إلى أكثر من 2500 دينار لكل دولار نهاية عام 1995. لقد مثل عقد التسعينيات من القرن الماضي المحرك الأساس في تفاقم تدهور الاقتصاد بعد أن اقترن بسوء الإدارة الاقتصادية وتوجه الدولة نحو الإصدار النقدي الجديد وتآكل قيمة المدخرات والأجور الحقيقية وتزايد أعداد العاطلين عن العمل.

أما الحرب الأخيرة التي قادتها الولايات المتحدة ضد العراق في الربع الأول من عام 2003، فقد أجهزت على معظم البنى الارتكازية وشمل التدمير جميع المؤسسات والشركات الرسمية وغير الرسمية، وما لم تدمره الحرب، دمره السلب والنهب والحرق، حتى جرى تدمير 158 شركة من أصل 192 شركة حكومية، أما الباقي فتوقف عن الإنتاج والعمل لأسباب مختلفة منها الظروف الأمنية (المنفلتة)، وانقطاع التيار الكهربائي وعدم توافر قطع الغيار أو المواد الأولية وغيرها.

إجمالاً نحن اليوم أمام اقتصاد مدمر وفي أدنى حالات التدهور ويعاني من كساد واضح في الإنتاج والسوق المحلية تتعرض إلى إغراق سلعي من المستحيل مواجهته محلياً، كما يعاني الاقتصاد وهو في واقعه هذا من تشوهات في هيكل الأسعار وعجز في الميزان التجاري والقوى العاملة وعجز في الميزانية العامة ومديونية تكبل حركته نحو التقدم وتحقيق معدل للنمو الاقتصادي مقبولٍ اقتصادياً وظروف أمنية سيئة تمنع من اجتذاب الاستثمارات الأجنبية، مع عدم إيفاء الدول المانحة بالتزاماتها التي تعهدت بها لدعم مسيرة إعادة الأعمار في العراق خلال المؤتمر الدولي للمانحين الذي عقد في تشرين الأول/2003، إذ أعلنت عن تعهدات مالية سخية بما يقرب من 33 مليار دولار للمدة (2003-2007)، ولم يجر تنفيذ هذه التعهدات المالية إلا بحدود 4 مليارات دولار، وتشمل ما التزم من مشاريع في إطار المنظمتين الدوليتين والمعونات الثنائية بما فيها المنحة الأمريكية[29]، فضلاً عن تفاقم عدد من المشكلات الاقتصادية، كالبطالة والتضخم والديون وانهيار البنية التحتية والفساد المالي والإداري وغيرها من المشكلات، وهنا أصبح لزاما على الحكومة الجديدة أن تضع الحلول لجميع تلك المشكلات مع ما تواجهه من مهام في تحقيق الاستقرار السياسي والأمني ومعالجة ضعف الجهاز الإداري الحكومي.

أن الإصلاح الإداري الذي يُعد ضرورياً جداً في العراق لا يمكن أن يحدث خلال مدة قصيرة نسبياً، بل يتطلب عدداً من السنوات والكثير من الجهود المضنية التي يجب أن

تبذل والإجراءات التي قد تكون صعبة على الشرائح الاجتماعية الأكثر فقراً في المجتمع العراقي، ولكن في أي حال من الأحوال فان دراسة جميع المشكلات الاقتصادية بصورة متأنية، ومن ثم وضع الحلول الفعالة تلتقي مع وضع الخطط التنموية قصيرة أو متوسطة المدى أو طويلة المدى التي كما أسلفنا تكابدها الشريحة الأكثر فقراً في المجتمع لان نتائجها ستكون على المدى البعيد، ومن المهم تزامنها وتفعيل السياسات الاقتصادية الهادفة إلى تحقيق نمو اقتصادي يعتمد التطور في القطاعات الزراعية على وجه التحديد والقطاعات الصناعية والسياحية والخدمية وغيرها على وجه أعم.

أن من أهم معوقات نمو الاقتصاد العراقي خلال الأعوام الخمسة والعشرين الماضية هو ضعف استخدام القائمين على السياسة المالية في العراق إيه معالجات واقعية للمشكلات التي تراكمت مع مرور الزمن، إذ لا يعود السبب في ذلك إلى عدم قدرة المتخصصين في إيجاد تلك الحلول وإنما نتيجة للقرار السياسي الذي أصر في وقت ذاك على التطبيقات الخاطئة للسياسات الاقتصادية التي أدت إلى انهيار البنية التحتية بالكامل من طرق مواصلات ووسائل اتصال وطاقة كهربائية وتقنيات الإنتاج وغيرها التي تُعد عاملاً أساسياً لتحقيق التطور الاقتصادي.

أن العراق على الرغم من افتقاره حاليا إلى مؤشر دقيق للتنمية تضع وزارة التخطيط في خطة التنمية الخمسية التي اقترحتها رقما تقريبيا لهذا المؤشر يبلغ تسعة ونصف في المائة، ورجحت أن يحقق العراق هذه النسبة بعد خمس سنوات في حال نجاح الخطة، ونمو القطاعات الاقتصادية العراقية التي تعاني حالياً من تراجع كبير في مستوياتها العامة[30].

ومن الطبيعي أن تلقي كل تلك التطورات في الوضع المحلي والدولي، بكل ثقلها على نهج التطور الاقتصادي، لتجعل هذا النهج يميل بقوة نحو التطور الرأسمالي بصورته الليبرالية، كما أسهمت في تعزيز هذا الاتجاه مجموعة من الضغوط الاقتصادية أبرزها[31]:-

1- ضغط ألازمة البنيوية، التي تفرض على صانعي السياسة الاقتصادية ضرورة الشروع بإصلاحات اقتصادية تستند إلى إستراتيجية للتنمية تهدف إلى إحداث تغيير البنية الأحادية للاقتصاد العراقي، وتقليص اعتماده الرئيسي على العوائد النفطية، وتحديثه وتحقيق توزيع أكثر عدلاً للدخل والثروة، والعناية بالفئات الاجتماعية الأكثر تضرراً. على أن يشمل الإصلاح الأطر والتشريعات والآليات المنظمة للنشاط الاقتصادي في جوانبه السياسية والحقوقية والإدارية والاقتصادية والمالية.

2- ضغط المديونية الخارجية الثقيلة، ومتطلبات الدول والمؤسسات الدائنة، نادي باريس، تحديداً، وشروط إسقاط الديون، فضلاً عن ضغط مؤسسات التمويل الدولية وتحديداً صندوق النقد الدولي والبنك الدولي، التي تدعوا الحكومة إلى الالتزام بتحرير الاقتصاد وتطبيق المتطلبات المعيارية للتصحيح الهيكلي.

3- ضغط المتطلبات التمويلية الهائلة لإعادة الأعمار في العراق، التي تفرض الاستعانة برؤوس الأموال الخارجية وتوفير شروط مناسبة لاجتذابها لتسهم في تطوير القاعدة الإنتاجية وتحديث الاقتصاد الوطني.

وتصب هذه المجموعة من الضغوط باتجاه ربط عملية إعادة أعمار العراق بإجراء عملية التصحيح الهيكلي، لتحويل الاقتصاد العراقي من اقتصاد يقوم على هيمنة الدولة البيروقراطية الطفيلية، إلى اقتصاد يقوم على السوق الحر، وتأتي الخصخصة في مقدمة تلك الإجراءات، لكي تؤمن تحقيق عملية التضييق الجذري لدور الدولة الاقتصادي ولتعطي الأولوية للقطاع الخاص واجتذاب الاستثمارات الأجنبية.

وفي ضوء ما تقدم وغيره تأتي أهمية إعادة تأهيل الاقتصاد العراقي وموجبات تبني سياسات الإصلاح الاقتصادي في سبيل إعادة تأهيله، وهذه الموجبات تفرض نفسها من خلال ما يمكن أن تحققه عملية الإصلاح هذه من أهداف يمكن إجمالها على النحو الآتي[32]:-

1- التخفيف من الأعباء التي تتحملها ميزانية الدولة نتيجة استمرار دعمها للمشاريع والشركات التي أثبتت التجربة عدم جدواها اقتصادياً، وتوجيه الإنفاق العام نحو دعم البنى الأساسية والمنشآت الاقتصادية ذات الأهمية الإستراتيجية.

2- تطوير السوق المالية المحلية وتشجيع حركتها بما يضمن تنمية القدرات الإنتاجية.

3- إتباع إجراءات تقشفية صارمة لاسيما في النفقات الحكومية من اجل زيادة الإيرادات العامة.

4- تفعيل هذا القطاع ومن ثم توفير البيئة الملائمة له، الذي سيؤدي في النهاية إلى إجراء عملية التحول من الملكية العامة إلى الملكية الخاصة وهذه العملية تتطلب كثيراً من الإجراءات لعل من أبرزها: تشكيل هيأة خاصة للخصخصة لتكون مهامها الرئيسة مسح عام لجميع المنشات العامة وإعادة تقيمها ودرجها بحسب الأهمية ومدى فاعلية كل منها، أي تقوم بتشخيص المنشات ومدى قابلية الحكومة على الاستمرار بها وذلك من خلال أهميتها للمجتمع. وإنشاء إطار مؤسسي وتشريعي يفسح المجال أمام القطاع

الخاص للدخول في السوق بشكل يمنحه القدرة على المنافسة والحرية في الدخول إلى المشروعات والخروج منها[33].

5- توفير المناخ الملائم للاستثمار لكلا القطاعين العام والخاص على أن يشمل المجالات الاقتصادية جميعاً، وعلى أن يتضمن ذلك كسب تأييد جميع المجموعات والفئات في الاستثمار التي تشمل بجانب القيادة السياسية فئات العاملين ورجال الأعمال والمستهلكين والمواطنين. ولهذا لابد من استحداث قانون تخضع بموجبه المؤسسات التي تعجز عن المنافسة أو مواكبة السوق لإجراءات الإفلاس والتصفية التي تخضع لها مؤسسات القطاع الخاص ومن دون أن يتحمل دافع الضرائب أو الدولة أي مسؤولية تجاه العاملين بهذه المؤسسات عن إفلاسها[34].

ويمكن القول أن أول مطلب لإمكانية تحقيق التنمية في العراق هو إنهاء الاحتلال وقيام حكومة دستورية وطنية تعمل وفق إليه الشفافية. ومع أن رياح العولمة لا تستثني أحداً، فلا بد للعراق أن يحقق اندماجاً في الاقتصاد العالمي شرط أن يكون اندماجاً متوازناً وأن لا يكون على حساب التضحية بالمصالح الاقتصادية الوطنية أو التضحية بالتكامل الاقتصادي العربي. كما أن الحاجة إلى الاستثمار الخارجي المباشر لا تعني أن يكون هذا الاستثمار بصوره المختلفة. فليس من مصلحة العراق بيع مؤسسات القطاع العام إلى مستثمر أجنبي، بل تشجيع الاستثمارات الأجنبية على البدء باستثمارات جديدة تتطلب مبالغ كبيرة يعجز عنها القطاعين العام والخاص المحلي.

وضرورة التأكيد على تلك الاستثمارات الموجهة لإقامة المصانع والمؤسسات الجديدة التي تمثل إضافة حقيقية لطاقات الدولة الإنتاجية ولها آثار إيجابية في زيادة التشغيل والناتج والدخل، باعتبارها أهم أنواع الاستثمارات التي يحتاج إليها العراق في المرحلة المقبلة وينبغي التركيز عليها بشكل أساس، مقابل تجنب النشاطات المالية التي تدخل تحت تسمية توظيف الأموال والمضاربات من دون أن تحقق زيادة مباشرة في الإنتاج. ودراسة إمكانية تطبيق مبدأ استثماري عام تجاه رأس المال الأجنبي، وهو أن لا تقل حصة رأس المال الوطني عن 51 % من رأسمال المشروع. أن أي إستراتيجية للتنمية الاقتصادية في العراق تتطلب تحديداً والتزاماً بمجموعة مبادئ، تتقدمها : أولوية تنمية الفئات والقطاعات والمناطق الأكثر فقراً (الأقل إنتاجية) وفق مبدأ التنمية من الأسفل إلى الأعلى، استمرار تبني الدولة ضمان الحد الأدنى لمعيشة المواطنين، بما في ذلك حاجاتهم الأساسية، تأكيد

احتضان الخبرات للمؤسسات العراقية، تسريع تنمية بقية القطاعات غير النفطية باتجاه تحقيق الهدف الصعب وهو إعادة بناء هيكل الاقتصاد الوطني وتنويعه[35].

والسؤال هنا ما هو البرنامج البديل لبرامج التثبيت والتكيف الهيكلي أو ما هي الإجراءات خلال مدة تطبيق برنامج الإصلاح الاقتصادي، فباستثناء التخلص من النظام الدكتاتوري، وهو إنجاز تاريخي كبير، يكاد يجمع عليه العراقيون، ألا أن مظاهر الأزمة الاقتصادية والبنيوية وخطورتها ما زالت قائمة، و مما يسهم في تعميق تلك ألازمة. هو وجود جرائم الإرهابيين وعدم استقرار الأمن الداخلي والنظام العام وضعف سلطة القانون وتخلخل نظم القرارات العامة، وتعثر إصلاح المؤسسات الحكومية، وانتشار الفقر والمرض، والتردي في مستوى التعليم والثقافة، والفساد الإداري وارتفاع الأسعار، وانخفاض الإنتاج في القطاعات الزراعية والصناعية الرئيسة والنقص في مياه الشرب وتدهور خطير في معدلات إنتاج الطاقة الكهربائية، وانخفاض الاستهلاك الفردي والاستثمار الخاص والعام، وتزايد التفاوت في الدخول والثروات بين الأفراد والمحافظات، وعدم طرح حلول جذرية لتعويضات الحرب والديون الخارجية غير التجارية. ويدرك المواطنون اليوم، أن فاعلية القرارات والإجراءات الاقتصادية والمالية الحكومية لا تتجاوز الوعود المستقبلية والإدعاء بشعارات عامة. لذلك، سيظل البحث في أسباب الأزمة الاقتصادية وسبل معالجتها يشغل الجميع. وعلى الرغم من أن إبرام اتفاقيات التكييف مع صندوق النقد الدولي والبنك الدولي، ولكن يمكن للحكومة أن تضفي شيئاً من المرونة على إجراءاتها عندما تراعي الاعتبارات آلاتية[36] :-

1- ضرورة مراعاة عنصر التكامل في عملية صناعة القرارات، من خلال الابتعاد عن التركيز على عنصر واحد أو اتجاه واحد وتجاهل الأبعاد الأخرى لعملية التنمية، ولذا لا ينبغي أن ينصب اهتمام صانع القرار على التطبيق الحرفي لوصفة الصندوق وإرضاء الدائنين، بل ينبغي أن تكون عملية التثبيت والتكيف الهيكلي جزءً من عملية شاملة، تهدف إلى بناء أسس جديدة للعلاقات الاقتصادية والاجتماعية المحلية والدولية، وتنطلق من مراعاة الآثار الركودية والتضخمية طويلة الأجل التي خلفها الحصار الاقتصادي الدولي القاسي على المواطن وعلى الاقتصاد العراقي .

2- ضرورة مراعاة أن أغلبية الديون العراقية هي ديون كريهة و هي نوع من الديون التي يُفترض عدم تسديدها، لأن عوائدها استخدمت ضد مصلحة شعب البلد المدين. و"الدين الكريه" لا يتطلب الإلغاء أو الإعفاء منه لأنه باطل أساساً. إنه ببساطة لا يشكل استحقاقاً ولا يتطلب إعادة الدفع أبداً طالما أنه يقوم بطبيعته على أساس غير مشروع،

إن مبدأ إلغاء الدين الكريه يقوم على قوة ذات اعتبارات أخلاقية، لكنها غير ملزمة، لذلك يجب أن لا نستغرب حين نجد دائني العراق يفكرون بمصالحهم الآنية ولا يراعون قيم الإيثار أو مساعدة الآخر. كما لا توجد لحالة العراق سابقة مماثلة، بحيث يمكن للدول الأخرى المثقلة بديون كبيرة استخدامها لصالحها. وقد لاحظ نادي باريس بعناية أن العراق "حالة استثنائية". وطالما ليس من المحتمل أن تغير الدول الدائنة- من منطلق القيم الإنسانية- مواقفها بإلغاء الجزء الأعظم من الديون الكريهة للعراق، فإن الحكومة العراقية ستكون بحاجة إلى أن تقرر فيما إذا كانت هناك طرق تكون من خلالها قادرة على دفع مفاوضات الديون بقوة، ومقاومة الضغط المفروض عليها بفرض وصفات صندوق النقد الدولي.

3- ينبغي على الحكومة أن لا تفرط بسيادتها على القطاع النفطي، وتقاوم الدعوات الهادفة إلى خصخصة هذا القطاع كسبيل وحيد لضمان استمرار سيطرتها على شروط النمو الاقتصادي وشروط التراكم الرأسمالي، لذلك من الضروري أن تتضمن التعديلات على الدستور القادم فقرة تؤكد حصانة الملكية العامة لجميع موارد البلاد الطبيعية في الأرض والمياه والنفط والغاز، وأن يكون استغلالها الاقتصادي بحدود زمنية قصيرة ومتوسطة بموجب قوانين تكون الموافقة عليها من السلطة التشريعية المنتخبة، لأهمية الثروة النفطية في مستقبل البلاد.

4- ضرورة تعبئة كل الجهود بهدف إعادة أعمار البنية الإنتاجية، وذلك بجعل القضية العاجلة والمحورية في البرنامج البديل هي العمل على زيادة الإنتاج بالاعتماد على القوى الذاتية. وكل إنجاز في هذا السبيل سيساعد على التغلب على الصعوبات الاقتصادية الراهنة. ولابد من توفير شروط أفضل لزيادة الإنتاج وبخاصة زيادة إنتاج المواد الغذائية بهدف رفع نسبة الاكتفاء الذاتي، وزيادة إنتاج المنتجات ذات الاستهلاك الشعبي للوفاء بالاحتياجات الأساسية لأكبر شريحة في المجتمع، وزيادة إنتاج النشاطات الصناعية التصديرية التي يمتلك العراق ميزة نسبية في إنتاجها وبخاصة الصناعات البتروكيمياوية، وصناعة تصفية النفط ورفع مستوى الأداء في باقي النشاطات الصناعية والزراعية. وإصلاح نظم الرواتب والأجور.

5- ضرورة تصميم سياسات الإصلاح الاقتصادي والمالي والإداري الهيكلي التي تعمل على دعم متطلبات زيادة النمو الاقتصادي والتشغيل من خلال تفعيل آلية السوق وتطوير

مؤسساتها وتشجيع القطاع الخاص على زيادة الإنتاج والاستثمار في القطاعات كافة، والعمل على تهيئة المناخ الاستثماري المناسب لتحفيز الاستثمار الخاص والأجنبي.

6- ضرورة أن تستهدف السياسات الاقتصادية والمالية والنقدية الكلية المحافظة على الاستقرار الاقتصادي الداخلي والسيطرة على التضخم (ارتفاع الأسعار) والحفاظ على استقرار سعر الصرف الخارجي للعملة الوطنية. والمعالجة هنا، تتعدى مسألة استقلالية البنك المركزي العراقي وعدم تدخله في النشاط الاقتصادي والمالي.

7- ضرورة وضع خطة لتوفير شبكات الضمان الاجتماعي للعراقيين الذين تدهور مستوى معيشتهم إلى درجات متدنية، من خلال استحداث بند في الميزانية العامة ترصد فيه المبالغ الكافية لدعم الفقراء والمعوزين، فلا ضمان من غير مبالغ تخصصها الدولة في ميزانيتها للمعوزين والمحتاجين.

8- ضرورة العمل على إنشاء سوق للعمل يتضمن إحصائيات دقيقة عن العاطلين أو العاملين جزئياً وعن ممتلكاتهم حتى يمكن تخصيص مبالغ معقولة لهم وفق قانون جديد للضمان الاجتماعي حتى تضمن الدولة وصول إعانات الضمان إلى مستحقيها، ولكي لا تتحول الدولة إلى معيل إلى هؤلاء من دون غيرهم، لا بد أن يشرع بإنشاء جهاز فعال لتولي هذه المهمة المعقدة، فضلاً عن أهمية التأكيد على بناء شبكة الضمان الاجتماعي وتقديم الإعانات المالية في حالات البطالة والعجز عن العمل والشيخوخة بما يؤمن حداً أدنى معقولاً من الدخل يسمح بالارتقاء بنوعية الحياة في البلاد.

9- ضرورة إيجاد نظام فعال لتمويل هذه الصناديق كاستقطاع نسب معينة من الرواتب والأجور والأرباح وأشكال الدخل الأخرى تنظم بقانون، من خلال حجز جزء من أسهم المؤسسة المخصخصة ووضعها في صندوق استثماري خاص يتملكه الموظفون والعمّال الذين اخرجوا من عملهم، على أن يكون هناك شروط وقيود على المتاجرة بالأسهم المحجوزة لكي لا يُقدم المستفيدون على بيع حيازتهم من الأسهم فوراً. فالهدف من هذا الإجراء هو تأمين سيل متواصل من الإيراد لمن انقطع مصدر رزقه الأساسي، هذا فضلاً عن تطبيق مبدأ العدالة بحيث لا يُحرم العامل الذي خدم سنين طويلة في مؤسسة ما و اضّطر إلى تركها، من الإرباح المستقبلية للمؤسسة بعد خصخصتها.

10- ينبغي أن تلتزم الشركات المخصخصة بإقامة برامج للتدريب المهني وإعادة التأهيل للعمال الفائضين، تسمح لهم بالدخول في حياة مهنية جديدة تؤمن لهم على الأقل المدخول السابق نفسه قبل عملية الخصخصة.

11- ضرورة المحافظة على نظام البطاقة التموينية وتحسين مكوناتها لأن الحصص الغذائية الموزعة في الوقت الحاضر تشكل شبكة معقولة لأمان الفقراء والمعوزين لحين بلوغ الوقت الملائم للاستغناء عن هذا النظام في المستقبل مع تحسن الأوضاع الاقتصادية.

12- الارتقاء بالخدمات الاجتماعية، كالخدمات الصحية والتعليمية الأساسية مع ضرورة الحرص على تقديمها مجاناً، واعتبار التمتع بها حقاً شاملاً من حقوق المواطنة والإقامة على أرض العراق والمطالبة بإلغاء نظام التمويل الذاتي.

13- معالجة أزمة السكن عبر الجمع بين مشاريع إسكانية تمولها الدولة للفئات محدودة الدخل وتيسير الإقراض العقاري للفئات المتوسطة الدخل.

14- محاربة الفساد الإداري والاقتصادي الذي أصبح يشكل إلى جانب الإرهاب أخطر معوقات إعادة الأعمار، وتفعيل الإجراءات والقوانين الكفيلة بإيقاف تجاوزاته على الثروة العامة.

15- المطالبة بتعجيل صدور قانون جديد للتقاعد تحدد فيه الرواتب التقاعدية على أساس 80 % من معدلات الرواتب وفق درجاتها الحالية وعلى أساس شروط متساوية بين المتقاعدين وبين من سيحال على التقاعد، وإصدار تشريعات تسمح بإحالة من أكمل الخدمة القانونية من كبار السن الذين تزيد خدمتهم عن 25 عاماً بهدف فسح المجال للعناصر الشابة للدخول في الحياة العملية، وبخاصة من الخريجين.

16- ضرورة وضع تشريعات وضوابط منظمة للسوق وقوانين تضمن حقوق العاملين وحرية التنظيم المهني والنقابي وتحفظ حقوق المستهلكين وتضمن للأطراف المتعاقدة تطبيق شروط المنافسة، وتؤمن السيطرة النوعية على المنتجات والسلع المتداولة، فضلاً عن التأكيد على تعزيز دور أجهزة الرقابة المالية للدولة في هذه العملية تسبق وترافق التحرير الاقتصادي في أي قطاع.

17- ضرورة الإفادة من تجارب الدول العربية والدول النامية التي طبقت برامج التصحيح الهيكلي وخلقت مناخاً مؤاتياً للقطاع الخاص، ولم ينجح معظمها في تحقيق نهضة إنتاجية شاملة ويمكن أن يعود ذلك إلى ما يأتي :-

أ- أن استثمارات القطاع الخاص بعد تطبيق برامج الخصخصة، لم تعوض الانخفاض في استثمارات القطاع العام، وتركّز معظمها في القطاعات العقارية والتجارية والسياحية، باستثناء بعض الحالات التي نجح فيها القطاع الخاص بفتح مجالات

إنتاجية جديدة في بعض النشاطات الزراعية، وكذلك جهود الأنشطة الصناعية الصغيرة أو المتوسطة الحجم.

ب- لم يحظ القطاع الصناعي بعد بالتشجيع والتمويل الكافي، وما يزال يواجه صعوبات في تصدير إنتاجه.

ج- أن القطاع الخاص لا يكرس نسبة مهمة من أرباحه للأبحاث والتطوير وتدريب القوى البشرية العاملة لديه، وهما عنصران أساسيان في إرساء مقومات نهضة إنتاجية شاملة تحتاج إليها معظم هذه الاقتصادات.

د- تتميز الاقتصادات العربية بضعف حالة التكامل بين نشاطاتها الاقتصادية، على خلاف الاقتصادات المتقدمة والدول الحديثة التصنيع في شرق آسيا. فالقطاع الخاص العربي مكون من ثلاثة أجزاء مختلفة تماماً، لا يربطها أي نوع من أنواع العلاقة العضوية، وهي:-

- المجموعات المالية والتجارية الكبرى:- المكونة من بضعة شركات كبيرة، التي تطغى أجمالاً على القطاع التجاري والعقاري والمالي.
- الشركات الصناعية والخدمية المتوسطة الحجم (أي يعمل فيها ما بين 30 إلى مائة عامل).
- المنشآت الاقتصادية الصغيرة للغاية (ما دون عشرة عمال) ويشكل عددها 98 % من مجمل عدد المنشآت الاقتصادية وجزء كبير منها يعمل في ما يسمى بالاقتصاد غير الرسمي أو غير المنظم.

ح- أن القطاع التعليمي العربي منفصل تماماً أيضا عن القطاع الخاص، بينما نرى في الدول الأخرى أن الجامعات ومعاهد التعليم العالي والتعليم المهني والتقني في الدول المتقدمة على صلة دائمة بشركات القطاع الخاص وباتحادات أرباب العمل القطاعية لتقديم خدماتها إلى القطاع الخاص في مجال الأبحاث والتطوير والخدمات المختبرية لمراقبة جودة الإنتاج وتحسينه.

كما يمكن ذكر أهم الآثار السلبية التي تؤثر على التنمية البشرية في العراق من خلال تطبيق برنامج الإصلاح الاقتصادي ومن أهمها:[37]

1- تدهور أحوال الفقراء ومحدودي الدخل.

2- زيادة معدلات البطالة وإهدار قوة العمل البشري.

3 - تدهور إشباع الحاجات الأساسية لمختلف الفئات الاجتماعية.

الاستنتاجات والتوصيات

أولاً : الاستنتاجات

1- أن الإصلاح الاقتصادي هو عملية اقتصادية - اجتماعية - سياسية - شاملة ومستمرة، تستدعي فك الارتباط بين المتغيرات الاقتصادية والاجتماعية السائدة وإعادة صياغتها من جديد بحيث يؤدي ذلك لظهور أفكار وقيم وممارسات وعلاقات اقتصادية واجتماعية جديدة، لا ينجم عنها بالضرورة زيادة في معدلات النمو الاقتصادي وتطوير مستوى المعيشة للمواطنين، والقضاء على البطالة، وتحسين توزيع الدخل، والحد من الفقر، وصولا لتحقيق الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي.

2- يتضمن برنامج التكييف الهيكلي عدداً من العناصر والعوامل في نقل الملكية العامة إلى القطاع الخاص فيما يعرف بالخصخصة، وتحرير الأسعار وتحرير التجارة الخارجية، وإنشاء الصندوق الاجتماعي للتنمية، وإطلاق يد الاستثمار، والسماح للعمل في الأوراق المالية وتحرير أسعار منتجات القطاع العام ورفع الأسعار عن منتجات الطاقة، ووضع إجراءات خاصة بتسعير المنتجات الدوائية، وتعديل بنود التعريفة الجمركية وغيرها من الإجراءات والقوانين.

3- أن من أهم متطلبات نجاح سياسات الإصلاح الاقتصادي وأبرزها هو ضرورة تحقيق التلاحم والوئام السياسي والاجتماع المجتمعي على سياسات الإصلاح الاقتصادي وفلسفته قبل تطبيق إجراءاته و في أثنائها، كما ينبغي أن يخضع إلى برنامج زمني محدد وان تكون إجراءاته متواصلة ومتنامية فأن طالت المدة الزمنية بين إجراء وآخر فأن الإصلاح سيتشوه ويترهل ويتقادم ولا يحقق أهدافه التي تتطلب ملاحقة أن لم يكن استباق المستجدات الاقتصادية والتقنية الإقليمية والدولية.

4- إن النظرة إلى الواقع الاجتماعي تنبئ بأن قضايا الإصلاح الاقتصادي قد أصبحت قضايا رأي عام وهي مسألة مهمة تعبر عن تزايد الوعي بالقضايا العامة ومن هنا يمكن للقائمين على عملية الإصلاح استثمار هذا الاهتمام بخلق وعي مجتمعي يتعلق بضرورة الإصلاح وأهميته ونتائجه الإيجابية على الفئات الاجتماعية الفقيرة على المدى البعيد وتكون أيضا بصورة الأعباء التي يمكن أن تنجم عنه فمن خلال مشاركتها في رسم الاستراتيجيات يكون تقبلها للنتائج ايجابياً وتسهم هي أساساً بدفع علمية الإصلاح إلى الأمام أما في حال استبعاد تلك القوى فإن ذلك سيولد بذور السلبية وتصبح السياسة الاقتصادية غير فعالة ولا تحقق النتائج المتوخاة منها.

5- أن الإصلاح الاقتصادي مهما بلغت درجة كفاءة سياساته في المجال الاقتصادي سيخفق إن لم يحقق التوازن في النمو الاقتصادي والتقدم الاجتماعي والرفاهية لجميع الفئات والمكونات الاجتماعية، إذ أن حصر النمو والتقدم بشريحة اجتماعية دون أخرى، يؤدي إلى نشوء قوى مضادة له ويقود لأزمة شاملة قد تعم المجتمع وتطيح بانجازاته.

6- إن الآثار الاجتماعية للبرامج ما زالت على الرغم من جميع السياسات الاجتماعية الموازية كارثية خاصّة بالنسبة للطبقات الفقيرة وتطال الغذاء والدواء ومستويات المعيشة لتترسخ حقيقة مفادها أن هذه البرامج قد أدت إلى ازدياد الفقراء فقراً واتساع انتشار الفقر وزيادة الأغنياء غنى وتضييق حجم الطبقة الوسطى من المجتمع مع اتساع نطاقها.

7- ينبغي تذكر أن معظم الدول التي تطبق برامج الصندوق بإخلاص وتفانٍ كان عليها أن تواجه أحد أمرين، أما التضحية بالديمقراطية من أجل الاستمرار في تنفيذ البرنامج، أو تواجه خطر حدوث انقلاب على الحكومة بعدما تتضح العواقب الوخيمة لتنفيذ البرنامج. وهذه التكلفة السياسية ينبغي عدم تجاهلها عند تقييم برامج التكيف الهيكلي.

8- أن الفساد الإداري والهدر المالي (الفساد الاقتصادي) والروتين المعقد أهم الأسباب المعرقلة للإصلاح الاقتصادي.

9- إن كل ما سبق يدعونا إلى رفض هذه البرامج ومطالبة الدول النامية بتبني خطط وبرامج تنمية اقتصادية اجتماعية وطنية تأخذ باعتبارها الظروف الموضوعية لكل بلد، وتنطلق من دراسة الواقع لتحديد نقاط المشكلة ثم وضع إستراتيجية تتضمن الأهداف المطلوبة والسياسات والإجراءات اللازمة لتحقيقها مع مراعاة الرقابة على التنفيذ في جميع المراحل.

ثانياً : التوصيات

1- السير بخطوات مدروسة ومحسوبة ودقيقة وتكون نتاج دراسة مستفيضة للواقع الاقتصادي والاجتماعي، والانطلاق من معايير أساسية تعتمد على درجة الكفاءة بحركة الاقتصاد والتغيير فيه وصولاً للنتائج المتوخاة مع الأخذ بعين الاعتبار مبدأي العدالة والجدوى الاجتماعية بصفتهما هدفين أساسيين لأي سياسة اقتصادية أو اجتماعية.

2- حاجة الدول العربية للمزيد من التكامل فيما بينها لمواجهة ضعف تنافسية الاقتصاد العربي الذي يعتمد بشكل كبير الموارد السهلة عن طريق الصادرات البترولية والقروض والإعانات.

3- أن الخروج من أزمة البطالة وغيرها من أزمات التنمية يتطلب الاهتمام بالبحث العلمي والتركيز على الإنتاج التكنولوجي وتحسين مناخ الاستثمار وتسهيل التجارة وتطوير منظومة النقل بين الدول العربية.

4- تشجيع النمو الاقتصادي الذي يستخدم بكثافة وبكفاءة عنصر العمل (الذي هو متوافر ورخيص في الدول النامية).

5- حماية الفئات الأكثر فقراً من آثار السياسات المفقرة.

6- إقامة شبكات الأمان وتوفير تمويل لها (محلياً ودولياً)، وتتوزع أعمال هذه الشبكات من مشروعات الأشغال العامة كثيفة العمالة إلى مشاريع التغذية الموجهة للفئات المستهدفة أو رواتب للأسر الفقيرة جداً، إلى مشاريع رفع رأس المال البشري للفقراء (تعليم وتدريب مهني ومحو أمية ...) إلى مشاريع ترويج ودعم للمشروعات الصغيرة وتنمية قدرات الشباب والنساء على إدارة الأعمال أو مشاريع الأسر المنتجة في المنازل وتسهيل التمويل الملائم.

7- إزالة التشوهات السعرية أو وقف التسليم الإجباري للنواتج الزراعية المسعرة بأقل من قيمتها السوقية ومثال المنافسة الناجمة عن التصدير وتحرير التجارة ومثال تخفيض الهدر في استعمال الخدمات العمومية نتيجة لوضع أسعار لها عوضاً عن توزيعها مجاناً أو بأسعار رمزية . . .)

8- حل المشكلات التي يعاني منها سوق العمل سواءً من حيث خلق فرص العمل أم رفع كفاءة الاستخدام أو تقليص الفقر وتفاوت الدخول.

9- وضع حلول لموضوع البطالة من خلال إعادة تأهيل القوى العاملة وتقاسم الأعمال أي العمل ساعات أقل لعدد من العاملين أكثر (شعار: اعمل أقل والكل يعمل) وقبل كل شيء تقليص التدخل الحكومي في السوق سواءً من حيث تحديد شروط العمل وعقوده

أم الأجور الدنيا أو الساعات. كما يرون أن الاستثمار الأجنبي المباشر هو مولد لفرص عمل على المستوى الدولي. (آثار سياسات الإصلاح الاقتصادي التثبيت والتكييف).

10- ويجب أن تتوفر في المؤسسات التي يوكل إليها الإشراف على برنامج الإصلاح الاقتصادي وتنفيذ إجراءاته، الفاعلية والديناميكية، وان تعتمد الشفافية والوضوح في مختلف القرارات التي تتخذها. وان تكون مؤمنة اشد الأيمان ومقتنعة تمام الاعتقاد بمبادئ وسياسات الإصلاح الاقتصادي التي تقودها، وان تكون مثالاً حياً ونموذجاً يمكن أن يشار إليه بالبنان في النزاهة والعفاف المالي والإداري والسلوكي

11- الخروج من أزمة البطالة وغيرها من أزمات التنمية يتطلب الاهتمام بالبحث العلمي والتركيز على الإنتاج التكنولوجي وتحسين مناخ الاستثمار وتسهيل التجارة وتطوير منظومة النقل بين الدول العربية.

المصادر والهوامش

1. أمين يونس، الإصلاح الاقتصادي في العراق، مجلة الحوار المتمدن، 7-8-2007 .
www. alhewar. org

2. أسعد السعدون، الإصلاح الاقتصادي، المفاهيم لمتطلبات.
www. asharqiaforum. com

وكذلك د. عبد المجيد راشد، المفاهيم الخداعة – الإصلاح الاقتصادي نموذجا، الحوار المتمدن، 2006، www. ahewar. org

3. معيزي جزيرة، د. نادية شطاب، أزمة الديون الخارجية وعلاقتها بإستراتيجية التنمية وتقييم برامج الإصلاح الاقتصادي في الدول النامية. www. alhadhariya. net

وكذلك د. يوسف عبد العزيز محمود، برامج التكييف الاقتصادي وفقا للمنظمات الدولية وآثارها على الدول النامية.

4. مصطفى مهدي حسين، مدخل صندوق النقد الدولي والبنك الدولي في التكييف الاقتصادي للبلدان النامية (عرض وتحليل وتقويم) ، مجلة آفاق اقتصادية، مج (18)، العدد (69)، أبو ظبي، 1997، ص 116.

5. وداد احمد كيكسو، العولمة والتنمية الاقتصادية، نشأتها، تأثيرها، تطورها، المؤسسة العربية للدراسات والنشر، بيروت، 2002، ص 19.

6. منار محمد الرشواني، الإبعاد الاقتصادية والاجتماعية والسياسية لبرامج التكيف الاقتصادي الدولية. www. asrona. net

7. عبد الحق بوعتروس، الانعكاسات الاجتماعية لبرامج الإصلاح الاقتصادي في البلاد العربية: حالة الجزائر، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير- جامعة منتورى قسنطينة، الجزائر، 2008.

8. عباس فياض، الإصلاحات الاقتصادية في البلدان النامية، مجلة آفاق اقتصادية،مج (20)، العدد (71)، أبو ظبي، 1997، ص 23.

9. غسان عبد الهادي إبراهيم، الإصلاح الاقتصادي العربي بين كثرة الأقوال وقلة الأفعال، الحوار المتمدن، العدد (1302)، 2005. www. ahewar. org

10. عبد الحميد شومان، سياسات الإصلاح الاقتصادي في الدول النامية، رسالة ماجستير، 1999، ص27.

11. د. غسان عبد الهادي ابراهيم، الإصلاح الاقتصادي العربي بين كثرة الأقوال وقلة الأفعال، مصدر سابق.
12. منار محمد الرشواني، الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية والسياسية لبرامج التكيف الاقتصادي الدولية، مصدر سابق. وكذلك (أ. حسان خضر، برامج إصلاح التجارة الخارجية وتقييمها، مصدر سابق).
13. فلاح خلف الربيعي، سبل مواجهة آثار برامج التكيف الهيكلي على الاقتصاد العراقي، مجلة علوم إنسانية، السنة الثالثة، العدد (26)، ك2، 2006.
14. عبد الحميد شومان، سياسات الإصلاح الاقتصادي في الدول النامية، مصدر سابق، ص 24.
15. سميرة إبراهيم أيوب، صندوق النقد الدولي وقضية الإصلاح الاقتصادي والمالي، مركز الإسكندرية للكتاب، 2000، ص. ص 12-13.
16. محمد حامد الناجي، آثار برامج الإصلاح الاقتصادي والتكيف الهيكلي على سوق العمل، ورشة تداعيات سياسة التحرير الاقتصادي على القطاعات المختلفة.
net. tanweer. sd .
17. يوسف عبد العزيز محمود، برامج التكييف الاقتصادي وفقا للمنظمات الدولية وآثارها على الدول النامية.
18. عبد الحميد شومان، سياسات الإصلاح الاقتصادي في الدول النامية، مصدر سابق، ص27.
19. حسان خضر، برامج إصلاح التجارة الخارجية وتقييمها، المعهد العربي للتخطيط.
20. عبد الحميد شومان، سياسات الإصلاح الاقتصادي في الدول النامية ،مصدر سابق ، ص 29.
21. غسان محمود إبراهيم، الإصلاح الاقتصادي من منظور فكري، جمعية العلوم السورية، دمشق، 24/2/2008
22. خلف علي المفتاح، الإصلاح الاقتصادي، مجلة الثورة الالكترونية، 27-4-2009.
www.althura.org
23. عبد الحميد شومان، سياسات الإصلاح الاقتصادي في الدول النامية ،مصدر سابق ، ص 30.

24. آثار سياسات الإصلاح الاقتصادي التثبيت والتكييف الهيكلي، المعهد العربي للتخطيط،2000. www. arab-api. org
25. عبد الله المغربي، الأبعاد الاجتماعية لسياسات التكييف الهيكلي والتثبيت الاقتصادي، الجزء الثاني. www. ldaf. youneed. us/t7-topic
كذلك د. فلاح خلف الربيعي، مصدر سابق.
26. سالم توفيق النجفي، التنمية الاقتصادية في العراق: الحاضر والمستقبل، ندوة احتلال العراق، وتعقيب الباحث على هذه الورقة البحثية، ص. ص 857-873.
27. رمزي سلمان، السياسة النفطية، ندوة احتلال العراق، ص. ص 920-921.
28. إبراهيم موسى الود، الآثار الاقتصادية والاجتماعية لرفع الدعم عن أسعار المشتقات النفطية، ،معهد الأمام الشيرازي الدولي للدراسات_واشنطن.
www. siironline. org .
29. ستار جبار البياتي، الإصلاح الاقتصادي ومتطلبات، فاعليته.
http://www. almadapaper. net .
30. أسامة جبار مصلح، آفاق الإصلاح الاقتصادي في العراق في ضوء تجارب البلدان العربية، صحيفة المدى الالكترونية. almadapaper. net
31. فلاح خلف الربيعي، مصدر سابق.
32. . ستار جبار البياتي، الإصلاح الاقتصادي ومتطلبات فاعليته،
http://www. almadapaper. net
33. الناجي محمد حامد، مصدر سابق.
34. عماد محمد علي، التحول نحو القطاع الخاص أداة للإصلاح الاقتصادي في العراق، الاتحاد. www. alitthad. com
35. عبد الوهاب حميد رشيد، الإصلاح الاقتصادي في العراق، مجلة نصوص عراقية، العدد (27)، كانون الثاني 2006.
36. فلاح خلف الربيعي، مصدر سابق.
37. الناجي محمد حامد، مصدر سابق.

The Reform Policies and its Impact on Iraqi Economy

Lecturer. Suhad Ahmad Rashid

Faculty of Administration and Economics

University of Basrah

Abstract :

The economic recession which has been seen in the end of seventies, led to use the economic reform programmers, especially at the beginning of eighties.

The economic reform is very important to the economies which safer from the recession. The programmers have been used by international Bank, when there is a need to borrow on canceled the debts.

In the shadow of expanding the debts for Iraq which recorded for about(125) billion dollars in 2007,dueto the wars.

There for, Iraq made its best to negotiate with countries to omit its debts in which called (praise club). These counties were asked to carry out economic reform. This has been done by using some economic reform policies. So, this aspects and showing The policies which Iraq has used, especially in making stability in the prices of goods and increasing the rate of economic growth.

In conclusion ,we found that economic reform policies in economic, social, politic and modern processes. It is continuous process and needs to renew all its variables, in order to make new thoughts and values .That is ,to increase the rate of economic growth and raise the living standards of people.

Keywords :

Economic reform, Economic reform programs, Structural adjustment, Structural imbalances, Budget deficit.