وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
كلية التربية للعلوم الانسانية / جامعة البصرة

دور القطاعين العام و الخاص في العراق

بأشراف
د. فارس مهدي محمد

المقدمة

حظيت مسألة دور الدولة في الاقتصاد باهتمام فائق من قبل الاقتصاديين منذ زمن بعيد . واحتدم الجدل مبكرا وما زال وافرز اتجاهين متناقضين ، احدهما يدعو إلى دور قوي ومؤثر للدولة في الاقتصاد يتمثل هذا الاتجاه بشدة في أفكار التجاريين والماركسيين ، وتغالي الماركسية في هذا الاتجاه وتدعو إلى سيادة الملكية الجماعية (ملكية الدولة) لكل وسائل الإنتاج في المجتمع وإلغاء الملكية الخاصة. أما الاتجاه الثاني فيتمثل بشكل خاص في الكلاسيكية والكترية والنيوكلاسيكية وهو يدعو إلى دور حيوي للسوق في الاقتصاد فيما يقتصر دور الدولة على مهامها التقليدية كالأمن والدفاع والقضاء ، ثم تطور دورها ليشمل في ظل العولمة ، بناء مؤسسات السوق ، وإيجاد البيئة التشريعية المناسبة لتعزيز الاقتصاد السوقي ، وتذليل العقبات الإدارية ، وإدارة الاقتصاد ووضع سياسات سليمة للاقتصاد الكلي . والدولة في العراق وبالذات منذ عام ١٩٦٨ ، كان لها دورا حيويا وفاعلا في الاقتصاد العراقي لسببين مهمين أولهما امتلاك الدولة لثروة نفطية هائلة ترتب عليها عائدات مالية ضخمة وثانيهما اعتماد العراق المنهج الاشتراكي الذي يقوم على دور اكبر للدولة في الاقتصاد العراقي ، وعلى الرغم من أن العراق قد حقق تطورا اقتصاديا كبيرا خلال عقد السبعينات سواء على مستوى تنمية الإنتاج المادي أم على مستوى التنمية البشرية، فضلا عن محاولاته الجادة لبناء القاعدة المادية للاقتصاد العراقي. غير أن الحروب الثلاث التي خاضها العراق منذ عام ١٩٨٠ ، والحصار الاقتصادي المفروض عليه. فضلا عن مجموعة من العوامل الذاتية المتعلقة بسوء السياسات الاقتصادية القائمة على ملكية الدولة لمعظم الأنشطة الاقتصادية ، ووجود قيود بيروقراطية وقانونية تحد من الانفتاح على العالم الخارجي ، وتوفير الدعم المتواصل للصناعة العراقية لفترات طويلة وبأسعار صرف قسرية ، كل هذه العوامل أفضت إلى تحجيم الإنتاجية وإعاقة النمو الاقتصادي وهشاشة البنية التحتية بل وتحطمها ، وهزال المؤسسات العلمية والتكنولوجية الساندة للنمو الاقتصادي.

أولا : دور الدولة في الاقتصاد العراقي

1- دور الدولة في الفكر الاقتصادي

بعد انهيار النظام الإقطاعي في أوربا هيمن الفكر التجاري (المركنتيلي) خلال الفترة من أواسط القرن الخامس عشر إلى أواسط القرن الثامن عشر. وقد طالب التجاريون بدولة قوية ومؤثرة بحيث تستطيع أن تدافع عن المصالح التجارية ، وتحطم الكثير من الحواجز التي أقامتها العصور الوسطى في وجه التوسع التجاري وقد اعتمد التجاريون حزمة من الإجراءات الحمائية تمثل أبرزها ، في فرض الضرائب الكمركية على السلع المستوردة ، واحتكار التجارة الخارجية ، وحصر النقل البحري بالشركات الوطنية. واستهدف التجاريون بشكل رئيس من تدخل الدولة تحقيق فائض في الميزان التجاري ، وحماية مصالح الطبقة التجارية الصاعدة فالدعم الذي قدمه التجاريون للدولة لم يكن بدافع الشعور الوطني فحسب بل أدت المصلحة الطبقية دورا محوريا في ذلك ، وعلى العموم فالفكر التجاري تدخلي ، يدعو الدولة إلى التدخل المباشر والشامل في الحياة الاقتصادية لغرض تنمية وتطوير الاقتصاد الوطني ، وهو العامل الرئيس المحدد لمدى عقلانية وكفاءة الدولة.

بعد التطور الصناعي الكبير في أوربا منذ الثورة الصناعية ، وجدت الرأسمالية الصناعية في قوة الدولة وفي تدخلها في الحياة الاقتصادية ، عائقا خطيرة في طريق نموها . وجاء كتاب (ثروة الأمم) لآدم سميث إلى حد كبير رد فعل على الفكر التجاري وطرح سميث رؤى مختلفة مفادها : إن الحكومة بصورة عامة تتسم بالإسراف والهدر وانعدام الكفاءة والتراهة ، ولذلك فان تدخلها الواسع في الاقتصاد لابد وان يعود بالضرر الفادح على المجتمع. ورفع سميث لواء الحرية الاقتصادية ، وطرح مبدأ (اليد الخفية) لتحرير الأسواق من تدخل الدولة ، وعلى الدولة أن لا تتدخل في الحياة الاقتصادية ، وان تقتصر مهماتها على أداء الوظائف التقليدية كالأمن والدفاع والقضاء ، فضلا عن توفير بعض الخدمات العامة التي لا يستطيع الأفراد الاضطلاع بها. وهذا يعني إن الفكر الكلاسيكي ليس فكرا تدخليا وإنما فكر ليبرالي ، آمن بمفهوم الدولة الحارسة ودافع عنه.

و قد أعقب المذهب الكلاسيكي بروز مذاهب مضادة رئيسة كالماركسية والفاشية والنازية ، في أواخر القرن التاسع عشر وأوائل القرن العشرين ، قدمت كل منها معتقداتها الفكرية الخاصة بضرورة تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية لتحقيق النمو والتطور الاقتصادي والاجتماعي . وقد أرغمت أزمة الكساد المالي في عام ١٩٢٩ الاقتصادي الرأسمالي الانكليزي (كيتر) ، إلى القول بضرورة التنازل نهائيا عن السيادة المطلقة لسياسة الحرية الاقتصادية. ودعا (كيتر) إلى ضرورة تدخل الدولة في الاقتصاد لمعالجة حالات الركود الاقتصادي ، من خلال

توليفة من الإجراءات التدخلية التي تنفذها الدولة ، بما في ذلك قيام الدولة بتنفيذ مشروعات استثمارية توظف فيها جزء من العاطلين عن العمل ، وتوفير الخدمات الضرورية كالصحة والتعليم بصفة مجانية او شبه مجانية. وتهيمن في عالمنا الراهن ، الفكرة الكلاسيكية الجديدة ، القائمة على تقليص دور الدولة في الاقتصاد ، مع تبني مبدأ تفوق السوق ، على الرغم من الانتقادات العنيفة للأسس النظرية لهذه المنظومات الفكرية.

2- بعض التجارب التاريخية لدور الدولة في الاقتصاد

على النقيض مما يعتقد ويروج له الكثيرون ، كان للدولة دورا فاعلا في قيادة عمليات النمو والتنمية الاقتصادية في الدول الرأسمالية منذ بزوغ الثورة الصناعية في أوربا في القرن الثامن عشر ، ففي الولايات المتحدة الأمريكية ، التي تعد من أكثر الدول ليبرالية في عالمنا الراهن والتي تقود عمليات العولمة ، كان تدخل الدولة المباشر ضروريا لتحقيق التنمية فيها ، ولم يتقلص هذا الدور إلا عندما أصبحت الولايات المتحدة ثاني قوة صناعية في العالم في الربع الأخير من القرن التاسع عشر ، و أستمر دور الدولة بالتضاؤل حتى حدوث أزمة الكساد العظيم عام ١٩٢٩ ، ولم تخف وطأة هذا الكساد الا بجهود الرئيس الأمريكي (روزفلت) و من خلال التدخل المباشر وغير المباشر للدولة في الاقتصاد الأمريكي واتساقا مع هذا الحال. فضلا عن ذلك ، فقد اعتمدت الشركات اليابانية الخاصة على المساعدات الحكومية وعلى البيئة الاقتصادية المناسبة التي وفرتها الحكومة لها . والتي تتضمن اعتماد مبدأ الحماية المعتدلة للصناعات اليابانية من خلال فرض ضرائب كمركية معقولة على المستوردات وإعاقة الاستثمارات الأجنبية ، وقيام المصارف الوطنية بتمويل الإنتاج بفوائد منخفضة ، إضافة إلى مساهمتها في أسهم الشركات اليابانية . واستمرت الحكومة اليابانية في القرن العشرين ، بقيادة وتوجيه عملية النهوض والارتقاء بالاقتصاد الياباني ، على وفق المعايير التكنولوجية المتقدمة.

وفيما يتعلق بالدول النامية ، فقد مثل نمط التنمية الذي تقوده الدولة والذي ظهر خلال فترة الحرب الباردة (١٩٤٥ – ١٩٨٩) ، أحد مكونات هيكل النظام الاقتصادي العالمي. وهذا النمط كان يستهدف ترتيب نشاط الرأسمالية العالمية من خلال إدارة الدولة للعملية الاقتصادية ، أي أن تكون الدولة هي المحرك الرئيس للنشاط الاقتصادي والمحدد لتوجهاته ومساراته وأولوياته بهدف تمكين كل دولة من تكرار ذات النمط التنموي المطبق في الدول الرأسمالية المتطورة. ولذلك تبنت معظم الدول النامية تخطيط التنمية ، ومنحت الدولة دورا حيويا في في التحول الاقتصادي من خلال تأسيس الشركات الحكومية. ففي دول شرق و جنوب شرق آسيا (النمور الأسيوية) ، تم محاكاة النموذج الياباني في التنمية، حيث تحققت التنمية فيها بقيادة الدولة التي تمكنت من إيجاد بيئة اقتصادية مواتية للاستثمار والنمو ، وقد تجسد ذلك في تنفيذ بنية تحتية متطورة ، وإنفاق كبير على الصحة

والتعليم والإسكان ، وتطبيق نظام ضريبي محفز للقطاع الخاص ، وتبني سياسات نقدية حققت الاستقرار الاقتصادي فيها. كان دور الدولة في اقتصادات شرق وجنوب آسيا مركزيا لم يقتصر على التوفيق بين مصالح اقتصادية محلية وأجنبية متعارضة ، وإنما أدت الدولة هناك دور محرك التنمية ولم يقتصر دورها على تحقيق معدلات مرتفعة للنمو الاقتصادي ، وإنما امتد دورها ليشمل إحداث تحولات هيكلية في البنية الاقتصادية وفي علاقة الاقتصادات الأسيوية بالاقتصاد العالمي.

منحت أزمة الديون خلال عقد الثمانينات ، المؤسسات المالية الدولية المقرضة ومنها صندوق النقد الدولي و البنك الدولي ، الفرصة لنبذ السياسات التدخلية ، واعتمدت برامج التثبيت والتكييف الهيكلي المنبثقة من دورمحدود للدولة ، تقتصر فيه على أداء دور المنظم للعملية الاقتصادية ، من خلال قيام الدولة ببناء مؤسسات السوق ، وصياغة سياسات سليمة للاقتصاد الكلي ، وإصدار أنظمة لتسهيل تنمية الاقتصاد السوقي ، وحماية المستهلكين ، وبناء بعض مشروعات البنية التحتية ، وتوفير بعض الخدمات الضرورية كالصحة والتعليم ، و قد رافق تفكك وأنهيار الاتحاد السوفيتي ، وتسارع وتيرة العولمة ، مغالاة مفرطة في الدعوة إلى تفكيك الاقتصاد الموجه ، وتقليص دور الدولة في الاقتصاد ، وتحرير السوق من تدخل الدولة ، وهو ما أفضى إلى توليد ضغوط عنيفة على الدول النامية ، التي يؤدي فيها القطاع العام دورا مهما في النشاط الاقتصادي ، بهدف تفتيت وتشتيت سلطة الدولة والتخفيف من حضورها لصالح العولمة من جهة وتسهيل عملية تحويل الدولة النامية نحو اقتصاد السوق وإدماجها في المنظمة الاقتصادية العالمية من جهة أخرى.

3- تطور دور الدولة في الاقتصاد العراقي

استندت السياسة الاقتصادية في العهد الملكي (١٩٢١ - ١٩٥٨) على رفض تدخل الدولة المباشر في الحياة الاقتصادية ، ولهذا اقتصر دور الدولة في تلك الفترة على الوظائف التقليدية فقط ، وقد شهد عقد الخمسينات نشاطات مجلس الأعمار الذي تمخض عنه بدايات تكوين القطاع العام في العراق حيث بلغت نسبة مساهمته في الناتج المحلي الإجمالي نحو ١١,٧% عام ١٩٥٣ ، كما أضحت عملية التنمية منذ تأسيس مجلس الأعمار دالة على العائدات النفطية . حيث بلغ متوسط مساهمة الإيرادات النفطية إلى إجمالي إيرادات الميزانية الاعتيادية نحو ٢٨% خلال المدة ١٩٥١ - ١٩٥٧.

اتسم دور الدولة في الاقتصاد العراقي خلال المدة ١٩٥٨ - ١٩٦٨ بأنه دور تنظيمي ينسق بين القطاعين العام والخاص ، مع إفساح المجال للقطاع الخاص للعمل في الأنشطة الاقتصادية ، من خلال إجراءات عدة أبرزها تطبيق نظام الحصص على الاستيرادات لدعم الصناعة العراقية ، والحد من ميل المستهلك العراقي للسلع الأجنبية ، وتضمنت أنظمة الحماية والدعم أيضا ، تشريع القوانين المتعلقة بضرائب الدخل والتي استهدفت استخدام الإعفاءات الضريبية لتحفيز الاستثمارات الخاصة ، وشهدت هذه الفترة أيضا الشروع ببناء قطاع عام كبير نسبيا بلغت نسبته إلى الناتج المحلي الإجمالي نحو ٣٧% عام ١٩٦٥، وهذا يرتبط إلى حد كبير بزيادة الإيرادات النفطية التي ارتفعت إلى ٤٦% من إجمالي إيرادات الميزانية الاعتيادية خلال المدة ١٩٥٨ - ١٩٦٨. وفرت الموارد النفطية الإمكانيات المالية اللازمة للدولة لانجاز عدد من مشاريع البنية التحتية ، ولتمويل نسبة مهمة من الإنفاق الحكومي الجاري. ومنذ عام ١٩٥٨ بدأت تتزايد الآثار السلبية الناجمة عن الاعتماد الكبير على العائدات النفطية التي أصبحت محرك النمو والتوظف في العراق ، بعد أن عجزت عن توليد الفوائض الاقتصادية من خلال زيادة الإنتاج والإنتاجية ، فضلا عن عجزها عن خلق الفوائض المالية من خلال زيادة الادخار المحلي كمصدر أساسي للتمويل المحلي بدلا من الاعتماد على الفوائض النفطية.

ازداد تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية منذ عام ١٩٦٨ ، على وفق الفلسفة العامة التي اعتمدها العراق ، والتي تتسم في جوانبها الاقتصادية بالمنهج الاشتراكي في إدارة جزء مهم من مكونات الاقتصاد العراقي . كان الهدف المعلن إقامة اقتصاد اشتراكي ، وتم توصيف الاقتصاد العراقي بأنه اقتصاد موجه يؤدي فيه القطاع العام دورا مركزية في عملية التنمية مع دور محدود للقطاع الخاص ، وهذا يعني تغييرا جوهريا في دور الدولة التي تحولت من دور المنظم الذي يقتصر دوره على التنسيق بين القطاعين العام والخاص وإدارة البيئة المؤسسية (القوانين و الأنظمة) للاقتصاد إلى دور المنتج الذي تمارس فيه الدولة إنتاج السلع والخدمات بما في ذلك توجيه الموارد الأقتصادية نحو استخدامات محددة واتخاذ سلسلة من الإجراءات التحكمية بالنسبة للعديد من أسعار السلع والأجور.

أفضت الزيادة الحادة في أسعار النفط الخام ومن ثم حجم العائدات النفطية للدول المصدرة للنفط ومنها العراق ، الى تركيز الاهتمام بمفهوم الدولة الريعية ، وضمن هذا السياق يبرز الاعتماد الواسع للاقتصاد العراقي على الريع النفطي الخارجي كمصدر رئيسي للدخل ، وهو ما أفضى إلى زيادة دور الدولة في الاقتصاد العراقي لأن الدولة هي التي تحصل بمفردها على الريع الخارجي نتيجة لنمط ملكية الدولة للحقول النفطية. واستتبع ذلك أن أدت الدولة دور الوسيط بين القطاع النفطي المنتج للريع وبين القطاعات الاقتصادية الأخرى من خلال الانفاق الحكومي للعائدات النفطية الضخمة، مما مكن الدولة من أن تؤدي دورا رئيسا في توزيع

الريع على السكان وتحديد النسيج الاجتماعي والاقتصادي للمجتمع مما ساهم في تعظيم دور الدولة في الاقتصاد العراقي واتخذت آليات توزيع الريع أشكالا مختلفة ، غير أن التوظف الحكومي ومجانية التعليم والصحة والتوسع في تقدم الخدمات العامة الأخرى وسياسات الدعم للسلع الغذائية الرئيسة والوقود والكهرباء ، مثلت أنماطا مختلفة لتوزيع الريع على المواطنين . وهو ما أدى لاحقا إلى انتعاش الاقتصاد العراقي وتحقيق زيادات مهمة في التشغيل والدخول للفئات الفقيرة مما ساعد في تحسين مستويات معيشتها خلال عقد السبعينات ورافق الارتفاع الكبير في العائدات النفطية العراقية ، انخفاض أهمية تكوين وتراكم رأس المال الخاص ، فيما زادت قدرة الدولة على تمويل الإنفاق العام حيث استحوذت الإيرادات النفطية على ٧٠,١% من إيرادات الميزانية الاعتيادية خلال المدة ١٩٧٤ - ١٩٨٠ ، فيما زاد نصيب القطاع العام في الناتج المحلي الإجمالي إلى نحو ٨١% عام ١٩٧٩ . واجهت الدولة تحديا حقيقيا يمس أساس وجودها ويتمثل في انحسار العائدات النفطية نتيجة للحرب العراقية – الأيرانية وتدهور إنتاج النفط وأسعاره في عقد الثمانينات ، ولم يعد ممكنا السيطرة على الاختلال الهيكلي في الأقتصاد العراقي والعجز المالي الحكومي ، وعبرت الأزمة الاقتصادية في العراق عن نفسها في أشكال مختلفة منها ، تراجع معدلات النمو الاقتصادي ، ومعدلات التراكم الرأسمالي ، وبروز مشكلة البطالة وتفاقمها، وتراجع مستويات الدخل ، واستشراء ظاهرة الفقر ، ولم تحاول السلطة البحث عن حلول جدية للمشكلات الاقتصادية الحقيقية بسبب التكاليف السياسية المرتفعة لهذه الحلول وصعوبة إدارتها من ناحية ولعدم امتلاكها الخبرة والمعرفة الكافية باشتراطات النمو والتنمية الاقتصادية من ناحية أخرى.

أعتمد العراق رسميا سياسة التخصيص في عام ١٩٨٧ ، وتبنى برنامجا للتحرير الاقتصادي كمخرج لمشكلاته الاقتصادية ، المرتبطة بظروف الحرب ، وتراجع إنتاجه النفطي ، وانخفاض أسعار النفط ، بالتالى تدني عائدات النفط وما استتبعه من إجراءات تقشفية ، وتخفيض مستويات الإنفاق العام . وقد تضمن هذا البرنامج ، بيع المزارع الحكومية وعدد من منشآت القطاع العام الصناعي إلى القطاع الخاص ، وإطلاق الحدود العليا لرأس مال الشركات ، والاهتمام بتوفير المنافسة في النشاط المصرفي ، وتحرير أسعار السلع الزراعية والعديد من أسعار السلع الصناعية ، وإيجاد سوق للأوراق المالية ، وتقديم الحوافز لنشاطات القطاع الخاص ، وتشجيع الاستثمارات الأجنبية . ولم تنجح الحكومة العراقية في تطوير الأطر التشريعية المالية والاقتصادية لبيع منشآت القطاع العام إلى القطاع الخاص ، فقد تجلت أدوات السياسة الجديدة برغبة الحكومة ببيع هذه المنشآت بأسعار متدنية تقل كثيرا عن القيمة الاستبدالية . وقد غطى السعر المدفوع جزءا يسيرا من كلفة السوق للأرض التي شيدت عليها هذه المنشآت أي أن هذه المنشآت والمصانع قد تم بيعها إلى القطاع الخاص ليس وفقا ما لقيمتها السوقية وإنما أقل كثيرا من قيمتها الدفترية عند التأسيس حيث تم بيع (٦٧) منشأة صناعية إلى القطاع

الخاص خلال المدة (١٩٨٧- ١٩٩٠) بقيمة إجمالية قدرها (٢٣٦,٥٤٢) مليون دينار عراقي أي بمعدل (٣,٥) مليون دينار لكل منشأة. وبالإضافة إلى ضآلة المبالغ التي بيعت بها هذه المصانع فإنها لم تكن من المصانع الخاسرة . حيث بلغت نسب الأرباح المتحققة إلى القيم الدفترية للأصول نحو (٧٣%) في حالة المصانع الغذائية و (١٦٥%) في حالة المصانع النسيجية. وعلى العموم فان هذه السياسة لم تؤت أكلها بل أنها فاقمت من مشكلات الاقتصاد العراقي ، حيث أدى تخفيض الدعم للسلع الأساسية ، وانخفاض سعر صرف الدينار العراقي في السوق الموازنة ، والإخفاق في السيطرة على التضخم إلى تدهور حقيقي في المستوى المعيشي للسكان ، مما دفع الحكومة إلى التخلي عن هذه السياسة وتبني سياسات أخرى وقائية منها ، تخفيض الأسعار ، وتجميد أسعار عدد من السلع الاستهلاكية ، وزيادة الإعانات المقدمة للقطاع الزراعي ، وإعادة تأميم بعض مؤسسات القطاع الخاص . عان العراق كثيرة خلال الفترة ١٩٩٠ - ٢٠٠٣ من الحصار الاقتصادي الشامل ، حيث وضع الاقتصاد العراقي في إطار مغلق ترتب عليه انقطاع صلة العراق بالعالم الخارجي، وتوقف بشكل يكاد يكون كاملا كل أشكال التبادل التجاري مع العالم الخارجي ، وهو ما أفضى إلى تباطؤ معدلات النمو الاقتصادي وانخفاض الصادرات بمفهومها الاقتصادي كإحدى أدوات التنمية الاقتصادية ، وسيادة معدلات مرتفعة من الاندثار في رأس المال الثابت من جراء تواضع إمكانيات وقيود الإحلال والاستبدال في هذا المورد أو استهلاكه ، فضلا عن انخفاض مستويات التنمية البشرية وهو ما بدت آثاره الواضحة على معدلات وفيات الأطفال وسوء التغذية لإفراد المجتمع ، كما ساهم الحصار في تدهور نوعية الحياة في العراق ، وتدمير البنية التحتية الاقتصادية والاجتماعية والبيئية ، وفي تاكل ادخارات المواطنين ، لقد أعطى الحصار دليلا قاطعا على إخفاق الدولة في إدارة الاقتصاد والتنمية قبل الحصار الاقتصادي ، حيث اعتمد أداءها على الإيرادات النفطية ، وهو ما قد حررها من الاعتماد المتزايد على قاعدة الإنتاج المحلية في تحقيق الدخل ، وكما أدى الحصار إلى تعميق مفهوم الريعية ، فانه عمق من تبعية المواطنين للإيرادات النفطية التي زادت نسبتها عن (٧٤%) من الناتج المحلي النفطي الإجمالي في العراق عام ٢٠٠٣. وازداد تدخل الدولة في الاقتصاد العراقي ، حيث بلغت نسبة الإنفاق العام الى الاجمالي خلال عقد التسعينات مستويات قياسية بلغت ذروتها عام ١٩٩٤ ب (٩٦,٧%) (جدول 2). وعلى العموم لم تحقق إستراتيجية التنمية ذات المنهج الشمولي التخطيطي التي اعتمدت في العراق النتائج المتوقعة ، على الرغم من أنها أنجزت الكثير في مجال البنية التحتية ، وإقامة بعض الصناعات اعادة توزيع الدخل ، وتحسين فرص الوصول إلى العمل والأصول الإنتاجية وتحسين مستويات المعيشة البشرية في عقدي السبعينات والثمانينات ، إلا أن نطاق القطاع العام اتسع بشكل كبير جدا مما تهميش القطاع الخاص وبالتالي أفضى إلى انخفاض مستويات الكفاءة الاقتصادية والنمو الاقتصادي : و تفاقمت الاختلالات الهيكلية في الاقتصاد العراقي . وتحاول الحكومة العراقية التي انبثقت بعد نيسان عام ٢٠٠٣ أن تتبنى خيارات جديدة

للسياسة الاقتصادية تستهدف التحول نحو اقتصاد السوق وتقليص دور الدولة في الاقتصاد العراقي والانتقال به من دور إنمائي فاعل إلى دور تصحيحي يرتكز على ثلاث محاور هي :

أ- التحرير الاقتصادي : إزالة القيود والمعوقات أمام التجارة الخارجية وعدم المنافسة في ظل تشجيع القطاع الخاص وتحفيزه .

ب- اصلاح القطاع العام : تحسين إدارة المصروفات العامة ، تحسين أداء المؤسسات العامة ومن ثم تخصيصها أو خصخصتها .

ج- سياسة اقتصادية كلية تحقق استقرار الاقتصاد الكلي .

تواجه السياسة الاقتصادية هذه مخاوف من الطبقة الوسطى التي نشأت وتركزت في ظل القطاع العام فضلا عن مخاوف عامة الشعب من التعرض للمعاناة من جراء إخضاع الاقتصاد العراقي لنسق السوق وما يصاحبه من تقليص الخدمات العامة وزيادة حجم العاطلين وما ينجم عنهما من آثار سلبية على الاستقرار الاجتماعي والمستوى المعيشي لعامة الناس . لذلك يغدو من الضروري الحفاظ على تأثير قوي للدولة في الاقتصاد العراقي من خلال الإبقاء على ملكية الدولة للمشاريع الإستراتيجية ذات الإنتاج الواسع لصلتها باحتياجات الناس ومتطلبات الأمن الاقتصادي العراقي ، وعلى الدولة أن تقوم باستثمارات كبيرة في البنية التحتية لأنها من الوسائل المهمة لتحقيق التوازن الاقتصادي في السوق خاصة وأنها قد تعرضت إلى التدمير الواسع منذ عقد التسعينات ، وبسبب التراجع الكبير في مستويات التنمية البشرية في العراق فان الضرورة تقتضي ان يستأثر الانفاق على الاحتياجات الأساسية كالغذاء والصحة والتعليم بنسبة مرتفعة من الإنفاق العام ، ويعزز هذا الاتجاه أستئثار الدولة بثروة نفطية هائلة . إن وجود قطاع عام قوي ومؤثر في الحياة الاقتصادية لا يتناقض بالضرورة مع السماح للقطاع الخاص بالمساهمة في التنمية بل يجب تشجيع وتحفيز ودعم هذه المساهمة لان العراق يحتاج إلى حشد كل الإمكانات والجهود العامة والخاصة من اجل بناء الاقتصاد العراقي وتنميته .

جدول (2)

تطور الانفاق العام و الناتج المحلي الإجمالي في العراق خلال المدة ١٩٩٦- ٢٠٠٠

السنة	الانفاق العام (مليون دينار)	الناتج المحلي الإجمالي (مليون دينار)	نسبة الانفاق العام غالى الناتج المحلي الاجمالي
١٩٩٦	٥٤٢٥٤٢	٥٦٠٨٠٢	٩٦,٧
١٩٩٧	٦٠٥٨٠٢	٩٠٤٧٥٣	٦٧,-
١٩٩٨	٩٢٠٥٠١	١٣٩١٧٧٥	٦٦,١
١٩٩٩	١٠٣٣٥٥٢	١٩٢٥٠٢٤	٥٣,٧
٢٠٠٠	١٤٩٨٧٠٠	٢٢٩٠٧٧٨	٦٥,٤

المصدر : المديرية العامة للإحصاء و البحوث ، المجموعة اللأحصائية للبنك المركزي العراقي ، عدد خاص ٢٠٠٣ ص ١٥

ثانيا : دور القطاع الخاص في الاقتصاد العراقي

في غمار الجدل المحتدم حاليا حول دور القطاع الخاص في الاقتصاد العراقي يبرز خلط كبير دور القطاع الخاص من جهة ودور آلية السوق من جهة أخرى ، إذ أن الخلط بينهما يقود إلى عدم الشفافية وبعثرة الأوراق وخلطها. فقد يؤدي القطاع العام دورا قياديا في الاقتصاد مع الاعتماد بدرجة كبيرة على آلية السوق لتحديد تفضيلات المستهلكين وهيكل الأسعار النسبية ، وعلى العكس من ذلك فقد يمارس القطاع الخاص دورا مهيمنا في الحياة الاقتصادية وفي ذات الوقت يكون هناك دور هامشي لآلية السوق حيث يجري تخصيص الموارد وعقد الصفقات بين الشركات الكبيرة دون اعتبار لتفضيلات المستهلكين أو هيكل النفقات النسبية ، فضلا عن ذلك فان اعتبارات الكفاءة والربحية لا علاقة لها بشكل الملكية سواء أكان عاما أم خاصا ، لذلك لا يجوز النظر إلى العلاقة بين القطاعين العام والخاص على أنها محكومة بقانون الإزاحة أي بالتنافر بين الطرفين ، لكن النظرة إلى القطاع الخاص العراقي أو العربي شابها الكثير من القلق والشك وسوء الفهم وكثيرا ما اعتبر القطاع الخاص صنو للاستعمار وأداة لقهر الفقراء والسبب الرئيس لتخلف الاقتصاد والمجتمع ، ولذلك فقد بالغت الحكومات العربية في فرض القيود مما حجم كثيرا من دور القطاع الخاص وحرم المجتمع بالتالي من قطاع فاعل يمتلك الكثير من المرونة والمدخرات والرؤية الاقتصادية الواضحة والتي بإمكانها لو مزجت معا واستثمرت بشكل عقلاني أن تساهم مع القطاع العام في تطوير الأداء الاقتصادي سواء في العراق أم في بقية البلدان العربية. تجدر الإشارة إلى أن القطاع الخاص العربي بانجازاته وإخفاقاته في تأدية دوره المهم في التنمية هو في النهاية جزء لا يتجزأ من بنية مجتمعية شاملة لها ايجابياتها وسلبياتها فلا يمكن أن يكون القطاع الخاص متطورا في وسط مجتمع مازال يعاني الكثير من أوجه الفقر والتخلف والامية . كان القطاع الخاص العراقي دائما محدودا وبالتالي كان تنامي القطاع العام نتيجة منطقية لمحدودية القطاع الخاص من حيث إمكانياته واستثماراته وضعف عنصر المبادأة لديه من جهة ولتزايد العوائد النفطية من جهة اخرى. تشير الإحصاءات المتاحة إلى أن الناتج الإجمالي للقطاع الخاص قد حقق معدلا متواضعا للنمو خلال عقد الثمانينات قدر ب١,٤% نظرا لتراجع حجم المنهاج الاستثماري وشحة العملات الأجنبية ، ومع فرض الحصار حقق الناتج تراجعا واضحا وبنسبة ٨,٦% خلال المدة ١٩٩٠- ١٩٩٢ لكنه حقق معدلا للنمو قدره ٣,٩% خلال المدة ١٩٨٠-٢٠٠٠ أما من ناحية المساهمة القطاعية لناتج القطاع الخاص في الناتج المحلي الإجمالي في العراق فنلاحظ أن القطاع الخاص يهيمن بشكل يكاد يكون كاملا على النشاط الزراعي وملكية دور السكن والخدمات الشخصية ويحتل مكانة بارزة في نشاط النقل وبنسبة ٩٥,٦% وتجارة الجملة والمفرد ٨٢% والبناء والتشييد هو ٧٧,٥%. ومن الطبيعي أن تتدهور معدلات الاستثمار في ظل عدم الاستقرار السياسي والاقتصادي وغياب بيئة تشريعية

محفزة ، حيث تشير البيانات إلى تراجع تكوين رأس المال الثابت بشكل كبير بعد عام ١٩٩٠ حيث انخفض من ١٤٩٦,٩مليون دينار إلى ١٦٠,٣ مليون دينار (بالأسعار الثابتة لعام ١٩٨٨) في عام ١٩٩٩ أي بمعدل سنوي مركب قدره -٢٢% ولم يقتصر الأمر عند هذا الحد بل حدثت تشوهات في هيكله سواء على مستوى نوع الموجودات أو توزيعه على الأنشطة الاقتصادية وإجمالي تكوين رأس المال ، وعند النظر إلى هيكل الاستثمارات المتاحة يلاحظ أن معظم الاستثمارات قد تركزت في قطاع ملكية دور السكن حيث شكلت ٩١,٣% من مجموع تكوين رأس المال الثابت للفترة ١٩٩٠- ١٩٩٩لأسباب عديدة منها محدودية الفرص الاستثمارية الحقيقة وكون المستثمرين في هذا القطاع لا ينظرون فقط إلى العائد الاقتصادي المتوقع وإنما أيضا المردود الاجتماعي وحتى النفسي ، وعند النظر إلى التكوين من جانب الموجودات يلاحظ أن المحتوى الإنشائي يشكل ٨٦,٤% من مجموع التكوين للمدة ١٩٩٠- ١٩٩٩ وان الأبنية السكنية لوحدها تشكل ٦٨,٢% في حين أن المكائن والمعدات لا تشكل سوى ٤,٧% مما يعطي انطباعا بجمود هيكله الإنتاجي ومحدودية قدراته في التكيف مع التطورات في هيكل الطلب وخلق طاقات إنتاجية جديدة . يؤدي القطاع الخاص في العراق دورا مهما في توفير فرص العمل وبما يعادل الضعف مقارنة بالقطاع العام ، حيث تشير التقديرات إلى أن عدد العاملين في القطاع الخاص العراقي يبلغ ١,٢٩٧ مليون عامل مقارنة مع ٩٤٥ ألف عامل في القطاع العام ، أما من ناحية توزيعها على الأنشطة الاقتصادية ، تتقدم الزراعة حيث تستوعب أكثر من نصفها وبالتحديد ٥٨% نظرا لصغر المساحات الزراعية وسيادة العمل العائلي في الزراعة كما أن هذا النشاط اقل تأثرا بالحصار من بقية الأنشطة وكان يحظى بنوع خاص من الدعم من قبل الدولة فضلا عن أن العمل فيه لا يحتاج إلى مهارة عالية ، وبأتي بعد الزراعة قطاع النقل والمواصلات حيث يستوعب ١٩,٧% من إجمالي العاملين في القطاع الخاص ثم تجارة الجملة والمفرد ٩,٩% نستنتج ما سبق بان القطاع الخاص في العراق لم يحظ بفرصة حقيقية لكي يكون بالمستوى الذي يمكنه من أداء محوري في عملية إعادة البناء ورفع معدلات النمو الاقتصادي حيث تعرض لأكثر من ٤٠ عاما إلى هزات عنيفة نتيجة لظروف عدم الاستقرار السياسي في العراق وتحجم دوره تحت ظل القطاع العام كما أن الحروب والحصار وسوء السياسات الحكومية قد ساهمت في تخلفه . إن تنشيط دور القطاع الخاص العراقي وتوفير البيئة السياسية والاقتصادية والقانونية المحفزة لممارسة نشاطه من ابرز أهداف الإصلاح الاقتصادي الذي يستهدف زيادة فاعلية الاقتصاد العراقي ومعالجة حالات الترهل فيه ، لكن النهوض بالاقتصاد العراقي يتطلب إيجاد علاقة تكاملية بين القطاعين العام والخاص فضلا عن إطلاق شروط المبادرة لانبثاق وتطور مختلف أشكال الملكية العامة والخاصة والمختلطة وما يستجيب لحاجات الاقتصاد وتطوره المتوازن . وبهذا الصدد ولغرض تفعيل القطاع الخاص العراقي ينبغي العمل على تحقيق ما يلي :

1- أن تتدخل الدولة لوضع القواعد والبيئة المؤسساتية ومؤسسات السوق المنظمة لعمل القطاع الخاص فضلا عن تشريع قوانين لمكافحة الاحتكار وحماية المستهلك وضمان حقوق العاملين.

2 - اعتماد سياسة اقتصادية محفزة للقطاع الخاص في مجال إعادة اعمار العراق لاسيما وان القطاع الخاص يمتلك قدرات جيدة في مجال البناء والتشييد والمقاولات.

3- من الممكن أن يطور القطاع الخاص العراقي صناعات غذائية متطورة قابلة للنفاذ إلى الأسواق الخارجية فضلا عن تلبية احتياجات السوق المحلية ، والتاريخ يذكرنا بالدور الريادي الذي لعبته الصناعات الغذائية في التنمية الاقتصادية في دول صغيرة مثل الدنمارك وهولندا التي لم يمنعها ضيق أسواقهما المحلية من النجاح الصناعي.

4- توجيه الاستثمارات الأجنبية بالاتجاه الذي يجعلها تتكامل مع ادوار القطاعين العام والخاص في البناء الاقتصادي ، وتشريع القوانين التي تكفل عدم مزاحمة الاستثمارات الأجنبية للاستثمارات الوطنية.

5- تشجيع القطاع الخاص على إقامة الصناعات التراثية والحرفية ونشرها في العراق نظرا لتوافر مستلزماتها من المواد الأولية والأيدي العاملة.

6- الاهتمام بصناعة السفن والناقلات الصغيرة لاسيما في محافظة البصرة من خلال توفير الدعم التمويلي وتوفير مستلزمات الإنتاج لها.

7- ضرورة قيام الدولة باستصلاح المزيد من الأراضي الزراعية وتوفيرها للمزارعين مع تشجيع القطاع الخاص العراقي على الاستثمار في الزراعة.

8- تنشيط السياحة الدينية والأثرية لما تدره من موارد مالية وفرص عمل وفيرة تسهم في حل مشكلات البطالة وتحسين مستويات المعيشة ، وهذا النشاط الاقتصادي ملائم تماما لعمل القطاع الخاص.