

توجيه الانفاق الحكومي في اطار برنامج الاصلاح الاقتصادي

أ.د. عبد الكريم كامل ابو هات

بدأت الحياة العراقية بعد 2003/4/9 تتعرف ظاهرات جديدة لم يكن من السهل على المرء أن يتخيل حدوثها، وبدأت وكأنها نواتج لإحداث عرضية أو قدرية، فيما تؤثر النزعات الاجتماعية والاقتصادية السائدة تطوراً لافتاً للنظر في مجرى التاريخ المعاصر للعراق الحديث ببقائها في حاجة إلى تحليل معمق لتأثيراته في اتجاهات الوضع العراقي العام وتقديم اقتراحات بديلة تستوعب المفاهيم والأفكار الجديدة. في حزيران 2003 على وجه التحديد شرعت سلطة الائتلاف CPA بوضع مشروعها لإصلاح الاقتصاد العراقي في الإطار المرسوم له فأصدرت تشريعات وقوانين واتخذت تدابير طالت العديد من المجالات، منها الاستثمار الأجنبي، البنى التحتية، النظام المصرفي، الضرائب، الملكية، الاستقرار النقدي... الخ. وبغض النظر عن اتفاقنا أو اختلافنا مع ما صدر من إجراءات فإن مؤشرات الوضع الجديد (انخفاض التضخم من 40-50% ما قبل نيسان 2003 إلى 2-3% في عام 2004، ارتفاع الـ GNP إلى 60% وان لم يكن ارتفاعاً حقيقياً، ارتفاع حصة الفرد في الدخل إلى 693 دولار في عام 2004 بعد أن كان 440 دولار ما قبل نيسان 2003، وخفض الديون العراقية... (1)) تقول لنا أن أشياء حدثت وثمة حركة متساعدة نحو الرقي. (1)

توخى مصممو سياسة الإصلاح الاقتصادي في العراق انجاز مهمتين معقدتين تتمثل الأولى بالتحول من النظام المركزي إلى الاقتصاد الحر فيما تتصل الأخرى بجعل الاقتصاد اقل تعرضاً للصددمات الخارجية والداخلية، لا سيما انه اقتصاد نفطي وتعرضت صناعته الأساسية للتدمير الكلي، وكادت موارده المالية والمادية أن تتضاءل أهميتها بعد أن سطا عليها (الحواسميون) ونهبتها المافيا الخارجية.

في ظل وضع يبدو على هذه الصور يتوجب بناء السياسات الاقتصادية الصحيحة التي تستوعب مجمل التبدلات التي حصلت في الواقع العراقي وتستوعب المفاهيم الجديدة التي بدأ العراقيون يتبنونها على أمل أن شيئاً (ما) سيحدث بحيث يقبل الوضع وينقله إلى مستوى تطوري جديد*.

تتمثل أهمية السياسة الانفاقية في مجموعة التوجهات الحكومية الهادفة نحو أحداث التأثيرات المناسبة في الاقتصاد، وينجم الاختلاف في السياسات الانفاقية في الدولة الواحدة وفي كل الاقتصادات عن اختلاف الظروف الاجتماعية والسياسية، أو عن التوجهات الخاصة، وما من مجتمع من المجتمعات يمكن أن يحقق قدراً من النمو والاستقرار دون أن تكون سياسة الأنفاق الحكومي قد مثلت في تحقيقها دوراً رئيسياً بغض النظر عن المستوى الذي تؤدي فيه الدولة مهامها الاقتصادية، بمعنى أن ارتباط السياسة المالية بموقع الدولة لا بمستوى النطاق الذي تقوم من خلاله بالإنفاق حسب، بل أيضاً يرتبط بوجودها المؤسسي، إذ غالباً ما يؤدي ضعف المؤسسات الحكومية إلى إحباط جهودها (الدولة) وفشل برامجها في توجيه الأنفاق بشكل عقلاني، لهذا يفقد الأنفاق الحكومي دلالاته الإيجابية وينخرط ضمن الأفعال المؤثرة سلباً في النمو والاستقرار. وللأهمية هذه شغل الأنفاق الحكومي حيزاً واسعاً في الجدل الذي دار حول المتقابلة الشائعة (الحكومات- الأسواق)) وافرز أسلوبين في المنطق وفي التفكير ساهما كلاهما في التغطية الأيديولوجية حتى انتهى الأمر إلى مفاضلة لا معيارية لمتقابلتين ترى ضرورتهما وحيويتهما للنمو والاستقرار. إلا أن المثير في ما تمخض عن الجدالات هو الكم المتناسق من الافتراضات التقنية التي ينبغي على واضعي السياسات المالية احترامها، وليس من ضمنها، بالطبع، ما يتصل بوجهة نظر الطبقات الاجتماعية حيال السياسات الانفاقية وما إذا كانت هذه (السياسات) ظرفية تستهدف مخاطبة ود الجماهير لامتناسق الرغبة المفترضة لديها بمعارضة البرامج الحكومية، أم أنها فعلاً تتوخى مصلحة الفئات الاجتماعية وباتمام تسوية هذه الإشكالية يصبح بالإمكان اقتراح شطب التمييز الفاضح ما بين (السوق- والحكومة) فلا يعد بمقدور الحكومات التصرف إزاءها بطريقة تعطل آلية السوق عن توجيه الموارد طبقاً لأهداف الحكومة المعلنة، أو استخدام آليات الاقتصاد الحر لإخراج البرامج الحكومية عن أطرها المرسومة.

بشكل عام أفضت سياسات التدخل الحكومي إلى اختلالات هيكلية تراكمت مع تنامي معدلات التضخم كاتجاه عام واستدعى السقوط في (مأزق التنمية الحرج) استعادة التأثير الخارجي لتلافي الصدع العظيم في البنية المجتمعة، فكانت برامج وسياسات IMF وال IBRD في التنكيف الهيكلي والتنشيط الاقتصادي مدخلاً للدولة التصحيحية بعد أن بدأت الدولة الإنمائية بمراجعة حصائل الحقبة الماضية على خلفية تفكك نموذج الدولة السوفيتية منذ عام 1989 والأزمة المالية في دول النور الآسيوية عام 1997 وتساعد عمليات العولمة وتقوية الاتجاهات الوطنية نحو الاستقلال الذاتي وإعطاء وزن كبير للصوت السياسي الذي يعبر عن الأقاليم والمجتمعات المحلية.

الدور التصحيحي للدولة... 2 تجسد بمضامين جوهرية:-

- إصلاح القطاع الحكومي من خلال إدارة المصروفات العامة.
 - التحرير الاقتصادي والانفتاح على الخارج.
 - استقرار الاقتصاد الكلي.
- ولم يكن غريبا ملاحظة أن الدور الجديد للدولة ارتبط بظاهرة التزايد المطرد بالأنفاق الحكومي وهي ظاهرة بدت وكأنها عالمية الطابع باستثناء حالات دولية محددة ولم يترك المليون هذه الظاهرة بلا تفسير فدفعوا بفرضيات مفسرة عديدة. فرضية بيرين Pirrene وثقت ازدياد الأنفاق الحكومي بأوضاع السلم والحرب، فكلما يزيد التدخل الحكومي بتزايد الأنفاق...
وقدم واجنر عام 1893 Wagner قانونه حول العلاقة الايجابية ما بين مستوى التطور الاقتصادي وحجم الاتفاق العام وارجع ازدياد الأنفاق الحكومي إلى:
- توسع التدخل الحكومي الناجم عن عمليتي التصنيع والتحديث.
 - تصاعد نمو الدخل الحقيقي.
 - التغيرات المتسارعة في التكنولوجيا.
- وطور بيكوك Pecok ووايزمان Wiseman فرضية اثر المزامنة التي تشير إلى أن نمو الأنفاق العام يكاد يأخذ نمطا مشابها للقفزات... 3.

واكبر الظن أن عقلنه التصرف بالأنفاق الحكومي يرتبط بزيادات مؤثرة في الإيراد الحكومي وهذا مهم من شعبتين:

- الأولى:- العلاقة الموجبة والقوية بين تقلبات الأنفاق (الجاري والاستثماري) وتقلبات ال GNP.
- الأخرى:- الارتباط القوي أيضا بين التقلبات في الإيرادات والنفقات العامة، ويظهر اثر الارتباط بشكل أقوى في حالة دولة يشكّل النفط النسبة الكبرى في مكونات إجمالي الإيراد فيها. ويعزي وضع كهذا إلى أن تنامي الأصول المالية Financial Assets قد يولد ضغوطا على الحكومة لرفع معدلات إنفاقها بهدف دعم نمو الطلب الكلي مما يجعل السعي لضبط الأنفاق أمرا أكثر صعوبة. وتكون المشكلة مرشحة للتفاقم في ظل السياسات الموجهة نحو زيادة الأنفاق دون مراعاة للاحتياجات الواقعية للاقتصاد وهنا لا نعتقد أن خفض دور الدولة من خلال إعادة هيكله مؤسساتها من نوع المعالجات التي يحتاجها الاقتصاد على الدوام فئمة شروط لا بد من أخذها بالحسبان تستوجب اختيار التوقيتات الملائمة لإعادة هيكله المؤسسات العامة لتفادي تعرض العاملين فيها، على المدى القصير للبطالة. وفي هذا السياق يلاحظ أن برامج التصحيح الاقتصادي والإصلاح الهيكلي أخذت تعطي اهتماما خاصا لتوجيه الأنفاق الحكومي إلى القطاعات ذات العائد الاجتماعي والاقتصادي لتسوية الضغوط والاعتراضات السياسية والاجتماعية.

غير أن للقضية بعدا آخر في اقتصاد يعيد ترتيب أولوياته وفقا لقواعد أخرى وليس تبعا لقاعدة العوائد Returns الخيار المتعلق بتوجيه الموارد نحو القطاعات ذات العائد بما يتيح من مجال لاستخدام الضرائب للتخلص من العجز المالي والحد من المديونية، إلا أن الوقائع برهنت على أن زيادة معدل الضرائب على العمال وأصحاب العمل تؤدي إلى رفع مستوى البطالة ومن هنا نرى أن النظر إلى العجز المالي على أنه المشكلة الأولى مناقضا لهدف التخفيف من مستويات البطالة فلا يصح والحالة هذه عدة تدبير اقتصاديا مسوغا من الزاوية العملية على المديين القصير والمتوسط.

(3)

كيف نقيم الوضع بالنسبة للاقتصاد العراقي؟

الغاية من طرح السؤال هو الوصول إلى آلية مناسبة للتصرف بالأنفاق الحكومي في ظل برنامج الإصلاح الاقتصادي. يحتاج الاقتصاد العراقي إلى ترتيب جديد لأولويات تطوره في ضوء تحليل مفصل لمشروعات الإنماء الاجتماعي والاقتصادي التي نرى أنها ستتركز على المدى المتوسط في:

- تحقيق الاستقرار المالي بعد (نجاح) السلطة النقدية في تحقيق الاستقرار النقدي.
- نمو اقتصادي.
- تعديل الاختلالات الهيكلية.
- خفض معدل البطالة.

هذه المهمات مترابطة تتبادل التأثير وتنتج عنها إشكاليات فرعية أخرى تكون بحاجة إلى تحليل آخر. غير أن التشديد على مطلب خفض البطالة يبقى الأكثر خطورة وأهمية لكونه يتضمن محتوى اجتماعيا وليس فقط محتوى اقتصاديا وتقنيا. بمعنى أن الدولة وهي تستخلص الحكمة من الديناميكية الاجتماعية عليها أن تتفادي التوترات والضغوطات الطبقيّة والفئويّة باختيار السياسة الاتفاقيّة الملائمة للوضع وهنا يكاد يحصل ما يفيد بقناعة غالبية الباحثين والمهتمين في شؤون الاقتصاد العراقي في أن

تأمين الإيرادات المالية لتغطية احتياجات النمو والاستقرار ليست مشكلة بحد ذاتها، فإذا سقط الفرض هذا من الحسبان، نكون بمواجهة اختبار كفاية السياسات الحكومية في مجال الأنفاق وعندها يمكننا تقدير ما إذا كنا قد أدركنا عمق الارتباط ما بين الأنفاق الحكومي وما تتبناه معالجة مشكلة البطالة من أولوية وأهمية استثنائية.

وليس من باب الميل نحو المغالاة في تأشير حقائق الوضع الاقتصادي باستخدام الأرقام والبيانات بقدر ما هو حاجة موضوعية لخطر إشكالية البطالة، عندما تستدل على أن نسبة 50% من عدد السكان عاطلة عن العمل تماماً أو أنها تمثل أفراد يعملون بوظائف دون دوام كامل، فيما تنخرط نسبة 30% من السكان بوظائف تابعة للقطاع الحكومي.. وان وزارة العمل العراقية قدرت عدد الذين يعانون من البطالة بحوالي 12 مليون عراقي...4.

رؤيتنا تندرج ضمن خطين:-

أولهما: أن الاقتصاد العراقي أياً كانت عليه أوضاع الموازنة الحكومية من عجز أو فائض... 5 وبغض النظر عما يثيره عدم الاستقرار المالي من إخراج لواقعي السياسات الاقتصادية لجهة تحديد الخطوة الأولى، فإنه بحاجة إلى ما هو أكثر من ضبط للإنفاق الحكومي.. فهذه المقولة في ظل الوضع الاقتصادي السائد قد لا نكون بحاجة إليها إلا بالقدر المتصل بتسوية الموازنة الحكومية أو باستخدام الأنفاق كأداة ضغط اقتصادية لمجابهة الاحتجاجات الشعبية (شد الأحزمة على البطون، تجميد الأجور، الرواتب، رفع الضرائب... الخ)!!

أخرهما: أن سياسة ملائمة لتوجيه الأنفاق الحكومي نحو الأولويات المحددة هي السياسة المطلوبة. شرط إدراك أن ترتيب الأولويات الاجتماعية والاقتصادية وحسب المعايير التقنية المعتمدة لا ينفي افتراض أن العمل بالأولويات قد يقتضي الانطلاق من أسفل السلم، ويبقى ذلك مرهوناً بالوضع العام للمجتمع.

وقبل هذا وارتباطاً به تبقى الحاجة قائمة إلى إعادة بناء شاملة للاقتصاد تنقل مركز الاهتمام إلى المعضلات الأكثر حدة. وهنا لا نجانب الحقيقة عندما نقول أن توجيه الأنفاق الحكومي بطريقة توأمه مع مطلب خفض مستويات البطالة يستلزم التركيز في السياسة الاقتصادية على المشروعات التي تخلق فرص عمل ونعني بها:

- 1- انجاز مشروعات البنية التحتية بالاستثمار الأجنبي أو الوطني.
- 2- التوجه نحو تنمية المشروعات الصغيرة في الصناعة وفي الزراعة.
- 3- دفع المؤسسة الخاصة للعمل الجدي وتحريرها من الضغوط والبيروقراطية.
- 4- تأهيل قوة العمل وتدريبها.

5- إعادة تأهيل (أو بناء) المشروعات المدمرة والمتوقفة عن العمل.

6- التخلص من فائض الطاقة العاطلة في الصناعات العراقية.

7- تشريعات عمالية ووظيفية جديدة تلزم المؤسسة الحكومية والخاصة بتشغيل العراقيين.

ومثل هذه البرنامج ينبغي أن يؤخذ في إطار سياسة اقتصادية كلية واضحة الأهداف وموفرة الوسائل تستند إلى:-

- 1- عدم التعجل في تحرير الاقتصاد من هيمنة الدولة.
- 2- حرية واسعة لعمل المؤسسة الخاصة في القطاعات التي ترغبها والمجدية لها وفي إطار القوانين والتشريعات المنظمة لعملها.

المصادر

- 1- ينظر دراستنا عن خفض الديوان ماذا يعني للمستقبل/ القادسية-العدد 6 لسنة 2004.
- 2- علي توفيق صادق، د. وليد عدنان- دور الحكومات الأثمائي في ظل الانفتاح الاقتصادي- سلسلة بحوث ومناقشات حلقات عمل- العدد السادس-2-5 أيار، دمشق 2000 .
- 3- د. عبد الرزاق الفارس- الحكومة والفقراء والإنفاق العام-دراسة ظاهرة عجز الموازنة وأثارها الاقتصادية والاجتماعية في البلدان العربية-مركز دراسات الوحدة العربية-بيروت-ط1-977 ص 31.
- 4- المجموعة الإحصائية للبنك المركزي العراقي (عدد خاص) 2003.