اشكاليات
التحول الاقتصادي في العراق
مبادىء هادية في الاقتصاد السياسي

بسم الله الرحمن الرحيم

- اشكاليات التحول الاقتصادي في العراق
  مبادئ هادية في الاقتصاد السياسي
- الدكتور عاطف لافي مرزوك
- الناشر: مركز العراق للدراسات
- المطبعة: الساقي للطباعة والتوزيع
- تصميم الغلاف والإخراج الفني: أحمد الهاشمي
- عدد الطبعات : ٣٠٠٠ نسخة

اشكاليات

التحول الاقتصادي في العراق

مبادىء هادية في الاقتصاد السياسي

الدكتور عاطف لافي مرزوك

كلية الإدارة والاقتصاد / جامعة الكوفة

حقوق الطبع محفوظة

الطبعة الثالثة

2015 م ـ 1436 هـ

مـركز العـراق للدراســات

Center Of Iraq For Studies

www.markazaliraq.net +964 7710558123

info@markazaliraq.net +964 7707961315

المحتويات

المحتويات ٥

مقدمة المركز ٧

مقدمة المؤلف ٩

التحول البرجماتي في شكل الدولة العراقية ١٤

الدولة العراقية وثنائية الخصخصة ـ الخصوصية ٢٥

ماذا عن علاقات العراق بصندوق النقد الدولي؟ ٢٩

أداء الاقتصاد الجديد ٣٤

١. عربة الأعمار الهرمة ٣٤

٢. الشكل الهجين للتنمية ٤٢

الجدول (١) نمو الناتج المحلي الإجمالي والسكان ٢٠٠١ـ ٢٠٠٤ .. ٤٧

الجدول(٢) ميزان المدفوعات: الصادرات ٢٠٠٤ـ ٢٠١٠ ..... ٤٨

الجدول (٣) الناتج المحلي: تقديرات الأمد الطويل٢٠٠٦ـ ٢٠١٠ ..... ٤٩

٣. أثر الحرية التجارية ٥٦

شكل الدولة المرتقب واقتصاد الفيدرالية ٦٢

١. العلاقة بين الموازنة العامة وموازنة الإقليم ٦٦

٢. السياسة التصحيحية للنظام الضريبي ٦٧
٣. ميزانية الأقاليم ٦٩
أ. التقليدية والصفرية ٧١
ب.ميزانية برامج ٧٣
طبيعة العلاقة بين المركز والأقاليم ٧٣
ضرورات لجم الريعة النفطية وأنموذج ـ الاسكا ـ ٧٧
اشكاليات مستقبلية ٩٢
١.المتغير الإداري .الفساد إلى أين ؟ ٩٢
٢.مستقبل النظام التجاري السائد وآثاره المتوقعة ١٠١
تأثير الاتجار بسلعة النفط ١٠٤
الرؤية الأولى: ١٠٤
الرؤية الثانية ١٠٥
٣.النزاع العنفي مصدرُ لـ «تحديث الفقر» ١٠٦
٤.مستقبل العراق في ضوء وثيقة العهد الدولي..... ١١٢
٥.استشراف دور الولايات المتحدة على طبيعة الاقتصاد العراقي ١٢٣
٦. حكومة تنظيمية أم حكومة تنموية ١٣٩
هل من طريق في النفق المظلم ؟..... ١٤١

مقدمة المركز

يدرس الباحث الدكتور عاطف لافي مرزوگ في كتابه العتيد «إشكاليات التحوّل الاقتصادي في العراق» أبرز الإشكاليات ونقاط القوّة والضعف في المسار الاقتصادي والذي يلازم ويساوق بطبيعة الحال المسار السياسي والبنائي لدولة العراق الجديد.

ولا يمكن أن نتصوّر تحوّلاً سياسياً وبناءً جديداً لمؤسسات العراق دون فهم لواقع التحوّلات الاقتصادية التي تشكّل عماد الدولة الحديثة وعماد كل دولة صغرت أم كبرت.

هذه التحوّلات التي تحاول أن تعطي الصورة النهائية الواضحة المعالم لدولة العراق الحديث، لابدّ أن تستبطن ـ هذه التحوّلات ـ في داخلها التحوّل الاقتصادي الجديد، وهذا ما أشار إليه الباحث في عنوان كتابه «مبادئ هادية في الاقتصاد السياسي».

لذا تجد الباحث لا يترك مفصلاً من مفاصل الحياة الاقتصادية ذات المساس ببناء الدولة إلاّ وَدَرَسَهُ دراسة علمية

موفّقة، ومن هذا المنطلق تأتي أهمية البحث، وبحق أنّه بحث مصدري لا يستغني عنه كل من يريد دراسة التحوّلات الاقتصادية المرافقة للتحوّلات السياسية والبنائية في العراق.

مركز العراق للدراسات

مقدمة المؤلف

ان مجرد التفكير في تقييم واقع ما لا يمكن ان يقوم بذاته ما لم يتم تحت مظلة تستوعب متغيرات ذلك الواقع، والواقع مهما تم اجتراره الى الصلاح أو الى الفساد فانه(مثل الورقة النقدية) يبقى صالحا حتى يثبت زيفه، بيد ان التجريد النظري قد يدعم الحقيقة والموضوع ويترجم واقعا بأي حال.

ان البحث في مسارات التنمية في العراق تتطلب جهدا لا يقتصر على الاقتصاد فحسب، بل انه يستوعب جدلا فكريا يخوض مجالات اخرى لا تقل أهمية ترتبط بالسياسة والمجتمع.

يستدعي فهم متضمنات التحول الاقتصادي في العراق المراجعة لطابع الدولة العراقية ومدى انشغالها في الميدان الاقتصادي ويتمثل جوهر التحول الاقتصادي في تحقيق نمط من المقاربة مع الجوانب الأخرى في المجالات السياسية والاجتماعية في طرح منهجي يمكن من خلاله التأسيس لأنموذج فكري في فهم التحول الاقتصادي واشكالاته اللرئيسة التي يمكن

تحديدها في سياق الآليات التي يجري اعتمادها وهي الصورة المعتمدة لدى اغلب الباحثين.

فالعراق يمتلك قاعدة غنية ومتنوعة من الموارد، وهو يمثل ثاني أكبر احتياطي عالمي من النفط الخام، ولديه من الموارد المائية ما يجعله بمنأى عن مخاطر الشحة المائية، كما ان قوته العاملة الوطنية تشمل أكثر من سبعة ملايين شخص، وهي تفوق بكثير الموارد الموجودة في أي من بلدان مجلس التعاون الخليجي. ومن الممكن لمجموع هذه الموارد، خلال عقد من الزمن، أن يتيح للعراق استعادة مكانته السابقة كبلد من فئة الدخل المتوسط. غير أن بلوغ هذا الهدف يقتضي تحقيق تحوّل على ثلاثة مستويات:

١ـ الانتقال من حالة النزاع إلى إعادة التأهيل.

٢ـ الانتقال من اقتصاد مغلق تسيطر عليه الدولة إلى اقتصاد حر موجّه نحو النمو.

٣ـ الانتقال من اعتماد مفرط على النفط إلى اقتصاد متنوع.

تطفو على السطح تساؤلات عدة يمكن لها ان تنقل موضوعة التحول الاقتصادي في العراق من دائرة التعريف الى المعروف منها؛ كيف يمكن قراءة التغيرات في الاقتصاد السياسي وفي طبيعة التحول الدراماتي في الدولة العراقية حتى تكون منسجمة الى حد ما مع متطلبات التحول ؟، وهل نحن بالفعل بصدد

تحول تاريخي يؤسس لدمقرطة الاقتصاد والدولة بعد عقود طويلة من الإدارة السلطوية لهما؟

إذا كان خيار اقتصاد السوق وتقليص دور الدولة في النشاط الاقتصادي المباشر قد أصبح من حيث المبدأ مفتاح إحياء الاقتصاد ودعم النمو والاندماج في الاقتصاد العالمي، فإن هناك من يرى بأن هيمنة القطاع الخاص على النشاط الاقتصادي قد أفضت إلى تجارب اقتصادية مريرة في العديد من الدول، كما إن الملكية العامة لرأس المال ولبعض الأنشطة الاقتصادية ليست بالضرورة رديفاً للتضييق على نشاط القطاع الخاص. وهذا يفسر استمرار الملكية العامة لمجالات مختلفة من النشاط الاقتصادي حتى في الدول الرأسمالية المتقدمة.

في ظل الكثير من الاطروحات المتخصصة عن مستقبل الاقتصاد العراقي تحاول هذه الدراسة بيان مدى جاهزيتها في تحديد إمكانية فهم متطلبات العصر القادم، وأن يقدم أنموذجا يحاكي واقعية فهم اطر التحول في شكل ومضمون الدولة والاقتصاد معا بطرح اقتصادي توصيفي يحاول تفكيك المتغير الاقتصادي في ظل متغيرات السياسة والاقتصاد والمجتمع، انطلاقا من اعتبار إن قولبة النماذج التبريرية الجاهزة تبقي البعد الاقتصادي في إطار تخصصي يتطلب توظيفا عمليا.

تتطلب مقاربة هذا الموضوع أيضاً تحديد مستوى التناول أيضاً، فالتناول الاقتصادي له قد لا يؤدي إلى النتائج السياسية ذاتها، رغم وجود علاقة وثيقة بين الحيزين الاقتصادي والسياسي، إذ إن المستوى السياسي محكوم بعدد من العناصر المؤثرة، إلى جانب العنصر الاقتصادي، ومنها عنصر المصلحة السياسية والتكتيك السياسي وتوازن القوى وغيرها، وأحياناً تغيب العناصر الأخيرة الواقعية جميعها لصالح الجانب الاقتصادي الذي يتجلى على الأغلب في صيغة العمى الإيديولوجي الذي يتعامل مع أحداث ووقائع سياسية راهنة عبر معيار أيديولوجي لا يقود إلا إلى المزيد من الأخطاء السياسية.

ان مستوى التحليل التاريخي للإشكالية يتطلب الكثير من التفتح الذهني والتحلي بالموضوعية، فقراءة التاريخ تتطلب تحييد العواطف والمشاعر، وتحييد الأيديولوجيات والمواقف السياسية والمبادئ.

لقد تناولت الدراسة مو ضوعة التحول الاقتصادية من زاوية قياس مدى الإمكانية لإجراءات الاقتصاد عبر استقراءها لاهم الاشكاليات التي تعترض الطريق في ظل ما سيكون علية المشهد الاقتصادي العراقي، واستدرجت من التحول البرجماتي في شكل

الدولة العراقية ومدى قبول نموذج التحول الى القطاع الخاص مع طبيعة الدولة العراقية، وتناقش الدراسة الطبيعة المالية التي تنشأها الفيدرالية، وهي جملة اشكاليات تستلزم النظر الى الدور الذي سيكون عليه التكاثر النفطي وامكانية البدائل المطروحة، ولعل من شأن هذه الاشكاليات ان تفوض امرا لاشكاليات اخرى ممكن ان تنبري في المستقبل المنظر، وقد حددتها الدراسة في الفساد - الريع، والبحث في مستقبل العراق الاقتصادي في ظل احتمالات اهمها التبدل المحتمل في دور الولايات المتحدة في العراق، وبالذات بعد التبدلات السياسية التي يشهدها الموقف الامريكي في العراق.

المؤلف

التحول البرجماتي في شكل الدولة العراقية

إن تحديد ماهية الدولة الشرعية بتراكماتها السياسية وما آلت إليه تعتبر نقطة أساسية من نقاط التحول الاقتصادي في العراق، إذ إن ظهور الدولة العراقية الجديدة في عشرينات القرن الماضي كان ظهورا لا وزن له من حيث الفعل السياسي، فالتلقائية المجردة التي كانت نتاجا لعناصر التخلف التي ورثتها الدولة اعتبارا من سقوط بغداد في القرن الثالث عشر الميلادي وما تبعها من انتكاسات في مرحلة القرون المظلمة والسيطرة البريطانية والحكم الملكي، جميعها تراكمت لتورث الدولة أنموذجا فسيفسائيا كثير العقد المتناثرة، كما أن نهاية شكل ومضمون الدولة العراقية الحديثة في عام ١٩٥٨ واستمرارها الأكثر تخريبا بعد ذلك التاريخ في سلسلة الجمهوريات التي انتهت بصورة مخزية عام ٢٠٠٣ خير دليل على كونها دولة بلا نموذج، بمعنى أنها بلا مضمون تاريخي[١].

---

(١) ميثم الجنابي، جنون الأرهاب المقدس، مجموعة (لا) الثقافية، دار الفكر العربي، دمشق، يناير ٢٠٠٦، ص ٢٥٣- ٢٥٤

ان الأساس الضروري الشامل في العراق يفترض أولا وقبل كل شيء تحديد ماهية الدولة الشرعية او الدولة البديلة فهي المقدمة الضرورية والضمانة الفعلية لطبيعة ومجرى التطور اللاحق[1].

وهذا يدل على إن الدولة كانت تمسخ وتنسخ في كل مرة، ولم يعش العراق دولة المؤسسات العصرية، فالملكية والجمهوريات السابقة هي كيانات بلا مؤسسات حقيقية، كما ان الفعل الراديكالي في شكل الدولة الحالية لا يزال يستسقي من موروث الدولة بأشكالها المذكورة مقدمات في بنية وهيكلية الدولة الحالية.

وفي هذه الحقب كان الاقتصاد مسيسا وخاضعا في تحولاته الى التحولات التي تجري في الشكل السياسي وفي طبيعة الحكومة والدولة بصفة خاصة، وعلى النقيض من استمرارية الفعل الاقتصادي وآثاره البائنة في سياسات الدولة، كان الاقتصاد العراقي يمثل ريعا أحادي الجانب استأثرت به الحكومة التي كانت هي المحتكرة لآليات صياغة خططه ومساراته باتجاهات تقودها رغبوية الفعل السياسي ذاته.

خلال المراحل السابقة ساد العراق أنموذج الدولة المركزية

(١) ميثم الجنابي، العراق ورهانات المستقبل، دار المدى للثقافة والنشر، بغداد، ٢٠٠٦، ص ٢٠٧.

التي انتقلت من خلال عمليات مشوهة وسريعة وغير مدروسة من الأنماط الزراعية التقليدية إلى الأنماط الصناعية من خلال اختزال المراحل اللازمة لبروز الجماعات والمؤسسات القادرة على موازنة قوة الدولة وسلطانها، فقامت الدولة بإنشاء المجتمع المدني وهذا هو الخطأ في الإطار المؤسساتي في الدولة العراقية وذلك بانعدام دور مؤسسات ومنظمات المجتمع المدني في حين ان الاصوب في البناء المؤسساتي للدولة ان يقوم المجتمع المدني ببناء الدولة فضلا عن وجود عوامل أخرى ساهمت وبشكل مباشر وكبير في هيمنة الدولة على مؤسسات وبنى المجتمع المدني فالحقبة الزمنية التي استلزمت توطيد دعائم الدولة كانت اقصر بكثير من المدة التي يستلزمها بناء وإرساء قواعد المجتمع المدني كعملية سياسية واقتصادية وثقافية واجتماعية مشتركة مما يعني ان المجتمع المدني العراقي مازال قيد التشكيل ويعاني ضعفا وهشاشة في الممارسة والفعالية ولان المجتمع المدني يمثل القوى العاملة في الوسط الموجود بين الشعب والسلطة كالأحزاب السياسية (خارج السلطة) منظمات المجتمع المدني المنظمات الدينية، النقابات المهنية، وسائل الإعلام المستقلة، والمنظمات غير الحكومية الأخرى لذلك فان خلق مجتمع مدني صحي وفاعل يعد ضرورة كبرى لإنجاح عملية التحول الديمقراطي لأنه

يمثل قوة الفرد والمجموعة في التأثير على قرارات السلطة وإجبارها على عدم السير في طريق الاستبداد وتحقيق التوازن بين ممارسات السلطة وحاجات الشعب ولتحقيق ذلك وجب تمتع مؤسسات المجتمع المدني بالطوعية، الاستقلالية، التنظيم، والجماعية، فضلا عن البعد الأخلاقي ـ السلوكي الذي يحكم علاقات هذه المؤسسات ببعضها ومع السلطة [1].

ونتيجة لرد فعل السلطة من الناحية الأمنية والتطرف في الاستبداد، ولاسيما تجاه القوى المعارضة في داخل العراق أو خارجه، فقد أوجد النظام السياسي في العراق خواءً سياسياً على الساحة العراقية أصبح معه من الصعب إيجاد فرصة للإحلال محل النظام القائم في حالة رحيله، وقد مكنت هذه المصفوفة من المتغيرات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية من إيجاد قاعدة عريضة من الفقر والبطالة والبؤس رافقتها عدم رضى المجتمع عن أوضاعه الاقتصادية ولاسيما في ذلك الجانب من التباين في توزيع الدخل في ظل تراجع معدلات النمو الاقتصادي، في حين أن ثمار هذا القدر المتواضع من النمو في إجمالي الناتج المحلي ولاسيما في مكوناته النفطية كان يتم توزيعها على الفئات الأكثر ثراء ولأغراض أمنية ودفاعية لا مبرر لها، ولإدارة نظام حكم

(١) الموقع على الشبكة الدولية للمعلومات http://www.alfayhaa.tv/main/

كهذا كان يتطلب تعميق الأساليب الاستبدادية وتوسيع قاعدتها في المجتمع لإحكام السيطرة على استدامته. ان فعل الدولة وممارساتها جعل السياسة قائمة في صلب المجتمع العراقي، الأمر الذي جعل جميع الأنشطة، البشرية قابلة للتسييس وعلى هذا الاساس اضحت المشكلات الاقتصادية والاجتماعية مرتبطة بالظاهرة السياسية، فما هو اساس ومهم في السياسة يكون هو الشيء الذي يتوقعه أفراد المجتمع من القابضين على السلطة. وفي هذا المحل ينفرد جورج بيرد G.Burdean لهذه الظاهرة بقوله «إن الطابع السياسي هو ذاك الحراك الذي يرتبط بحدث أو حالة، بوصفها تعبر عن وجود علاقة سلطة وطاعة، قائمة في جماعة بشرية لخدمة غاية مشتركة»[1].

إن حالة التسييس في الاقتصاد وكذا في المجتمع أضفت على التشكيلات فيهما سمات مميزة ينبغي قراءتها في ثنايا فهم التحول الجاري في المجالات كافة.

أن استمرار قوة الدولة لا ينطوي على عنصر سلبي بشأن التطور الديمقراطي ومستقبله. فليست هناك علاقة ضرورية بين الديمقراطية وضعف الدولة، ولا بين السلطوية وقوة الدولة.

(١) عصام سليمان، مدخل إلى علم السياسة، دار النضال للطباعة والنشر والتوزيع، بيروت، ط٢، ١٩٨٩، ص ٢٧.

فالتطور الديمقراطي الناجح المستند على زيادة ورفع مستوى الوعي السياسي لقيم المشاركة السياسية الديمقراطية والبناء القانوني والمؤسساتي لمجتمع الدولة، يحتاج إلى مجتمع قوي ناضج وحديث، ولا يتعارض على هذا النحو مع وجود دولة قوية، بل على العكس يحتاج نجاح التطور الديمقراطي إلى وجود دولة قوية ولكنها منفتحة وحديثة. على أن ما نقصد به من وجود سلطة قوية للدولة هنا ليس بمعنى ممارسة التعسف والإكراه واستخدام القوة والقهر، وإنما سلطة قوية تمتلك عناصر قوتها من الشعب الذي يدعم هذه الدولة. بمعنى آخر أن تكون الدولة مع المواطن في تحقيق الأهداف ومنها الديمقراطية. فبعض عمليات التحول الديمقراطي والمراحل الانتقالية فيها قد تحمل أحياناً في البلدان ذات المجتمعات التعددية مخاطر الانقسام والنزاعات الأهلية، وضعف الدولة يمكن أن يؤدي إلى تدعيم الانتماءات الأولية العائلية والعشائرية والدينية أي الانتماءات الأدنى من الانتماء للدولة.

إن بوادر نشوء الفكر الديمقراطي الليبرالي في العراق الحديث تقترب من ان تكون موضوعية، الامر الذي جعل الديمقراطية التي توضحت مع الأولى والنسخية للرأسماليين الجدد أمام شرطين اجتماعيين هما: شرط الوعي الذي لا يمكن الفكاك منه

إلا عن طريق النخب المثقفة، والثاني هو شرط نظام الحكم ومؤسساته الديمقراطية الليبرالية التي تم صياغتها وفقا للإيديولوجيات القانونية المعاصرة[1].

ومن قبيل الافتراض المغلوط ان نعتقد ان الاقتصاد العراقي او المجتمع العراقي مجموعة آليات أو مجموعة تجهيزات ميكانيكية، كل ما تمس الحاجة اليه داخل إطار هذا المنظور المغلوط للبدء من جديد في الاقتصاد وفي اعادة هيكلة المجتمع هو استبدال قطع قليلة بقطع جديدة، وتغيير جهاز التحريك (الدولة) بآخر جديد حيثما يكون من الممكن شراء هذه القطع من بيان تجاري موجود .

لم يكن تغيير النظام السابق ناجما من مطالب تنظيمات داخلية، بل ساعد على تغيير ذلك المعارضة الخارجية من تطلعات النظام الاقتصادي الرأسمالي نحو الاستثار سواء بالموقع الإستراتيجي للعراق أو موارده الاقتصادية، وبذلك سعت المعارضة الخارجية لدفع المنظومة الرأسمالية إلى تضييق فرص الاختيار امام نظام الحكم في العراق، الأمر الذي دفع قيادة النظام الرأسمالي في الولايات المتحدة إلى تقديم خيار الرحيل لرأس النظام العراقي

(١) عامر حسن فياض، جذور الفكر الديمقراطي في العراق الحديث ١٩١٤ ـ ١٩٣٩، دار الشؤون الثقافية، بغداد،٢٠٠٢، ص ٢٣١

ورجاله دون غيرها من الخيارات الأخرى في الأشهر القليلة ما قبل الحرب على العراق، وبعد ٩ نيسان ٢٠٠٣، سادت أخلاقيات مميزة بعد الحرب، إذ غلب على المجتمع العراقي إيمان بأن الحرية هي الفردية الفضفاضة، وكان ذلك رد فعل طبيعي للكبت الذي عاشه العراقيون أبان الحكم القمعي، فكان المجتمع فوضويا ومجتمع حرية غير منظمة، وجرى تحول تام في المجتمع العراقي لا ينطوي على طبيعة تشكيلة الشعب فحسب، بل وعلى الظروف الاقتصادية والاجتماعية التي بات يعيشها العراقيون. أما الدولة فكان التغير يستلزم إعادة تشكيلها سياسيا لخدمة عصر جديد. وعلى ذلك يمكن القول إن هذه الفترة هي فترة مراجعة عنيفة لطابع الحياة العراقية ونشوء نمط حضاري جديد تتجاوز الفكر القومي وترسباته إلى السعي للكشف عن ثقافة كوزموبوليتينية، أي عالمية تسقط القومية وتدعو إلى تحرير العقل من أسار الموروثات التي دشنتها الحقب السابقة[١].

وفي مرحلة إعادة اكتشاف هوية الدولة العراقية وإعادة تشكيلها، انصب جل اهتمام العراقيين على الوضع السياسي ونظروا إلى عملية الأعمار على أنها الوصفة السحرية الكفيلة بخروج الاقتصاد من عنق الزجاجة، وخلال هذه المرحلة

(١) عاطف لافي مرزوك ، حقوق الإنسان والتنمية البشرية في العراق، الغري للعلوم الاقتصادية والإدارية ، العدد (٥)، النجف، ٢٠٠٦، ص ٢١-٢٢.

عمدت الإدارة الأمريكية إلى تبرير الفوضى في الإدارة الاقتصادية[1]، بالاستناد إلى المقولة التي ترى «ان المشاكل التي ترافق مراحل انتقال من الدولة التسلطية إلى الدولة الديمقراطية هو أمر لا بد منه وقد حدث ذلك في البلدان الغربية».

وفي ظل التحول في الأنماط السياسية والاجتماعية كانت إستراتيجية الولايات المتحدة تقوم على أيديولوجيا اجتماعية اقتصادية سياسية محتواها أن الاستقرار السياسي في العراق سيكون نتيجة طبيعية وحتمية لإنجاز النمو الاقتصادي أولاً ثم الإصلاح الاجتماعي ثانياً، وكانت السلسلة السببية في التفكير الأمريكي هي أن المساعدة الاقتصادية تعزز النمو الاقتصادي والنمو الاقتصادي يعزز الاستقرار السياسي. وكانت هذه العقيدة راسخة في تفكير الاستراتيجيين والرسميين في وكالة المساعدة الاقتصادية والوكالات الأخرى المهتمة ببرامج

(١) تشمل الفوضى وجوه عدّة منها على سبيل المثال لا الحصر؛ تعيين خبراء أمريكيين بوصفهم مسؤولون على اعادة الأعمار ولآماد قصيرة وهم من ذوي الخبرات المتدنية وبالتتابع، والتعاقد مع شركات دون اشعرا الحكومة العراقية مع ارباك غريب مثل دفع المبالغ للمقاولين مرتين لنفس العمل، وكذا التعاقد عن طريق نظام عقود التكلفة الاجمالية، الأمر الذي أثبت عدم جدواه، وللحصول على المزيد حول نظام العقود والمعونات الامريكية ومحاولات اصلاحه، أنظر:
ـ اونر أوزلو، تنمية وإعادة بناء الاقتصاد العراقي، ترجمة مركز العراق للأبحاث، المركز، بغداد، ٢٠٠٦، ص ١٤٣ ـ ١٥٩

المساعدات الأجنبية[1].

وقد نظرت الولايات المتحدة إلى الإصلاح في العراق من منظار ليبرالي، على أساس أن النظام السياسي الديمقراطي لا يمكن أن يقوم في غياب اقتصاد السوق. فبناء مثل هذا الاقتصاد يقتضي إزالة الاقتصاد الموجه وتحرير القطاع المالي والأسعار وإصدار التشريعات لتحرير التجارة وتوفير الحوافز للاستثمار الأجنبي وإصلاح سوق العمالة، على سبيل المثال لا الحصر. غير أنه في الوقت الراهن، لم تسر عملية التحرير الاقتصادي هذه بشكل متسق، إذ تحققت قفزات كبيرة في بعض الاتجاهات بينما لم تسجل أي حركة في مجالات أخرى.

وعلى هذا الأساس أصدرت سلطة الائتلاف المؤقتة ومجلس الحكم مراسيم لفتح السوق أمام الاستثمارات الأجنبية، وسمحت بالملكية الأجنبية بدون قيود في كل قطاع من القطاعات الاقتصادية باستثناء الموارد الطبيعية (النفط والغاز والمعادن(، وتلقى القطاع المصرفي الخاص دفعة مشجعة هو الآخر. أما على جانب التلكؤ، فإن المجمعات الصناعية المملوكة

(١) صموئيل هنتنجتون، من الحداثة إلى العولمة ـ الحداثة والتنمية والسياسة ١٩٧١م والنظام السياسي في المجتمعات المتغيرة ١٩٦٨م ج١ـ ترجمة سمر الشيشكلي. ص٢١٠.

للدولة لم تتحول بعد إلى القطاع الخاص بالرغم من تقادمها وتدهورها. وبالنظر إلى الصعوبات السياسية التي تواجه العمليات الدستورية والانتقالية، قررت سلطة الائتلاف المؤقتة أن تتجنب الخصخصة وأن تقتصر في خططها على الإصلاح المؤسسي[1].

وعلى ما تقدم فالنتائج الاقتصادية لا يمكن عزلها عن العملية المحددة بالتحول السياسي في العراق وقبل الوصول إلى مبادئ لنظرية عقلانية هادية في الاقتصاد السياسي، لذا فالمسألة الاقتصادية ناجمة من ذرائعية وأداتية وميكانزم التحول المذكور، لذا فهي تقترن بالفلسفة البرجماتية التي ترتمي وبكل قوة في أحضان النسق الفلسفي المادي.

(١) معهد السلام الامريكي، عراق ما بعد صدام سباق من اجل الاستقرار واعادة البناء والشرعية، (فالح عبد الجبار)، ص ١٢

الدولة العراقية وثنائية الخصخصة - الخصوصية

لم تعد اتجاهات اللبرالية الجديدة تقبل بأية مشاركة للدولة في العملية الاقتصادية وتدعو إلى تصفية تامة لقطاع الدولة تحت شعار "الخصخصة" الكاملة. أي أنها تسعى "إلى تحديد دور الدولة الاقتصادي في تنظيم التوازنات الاقتصادية والمالية الكلية داخلياً ومع الخارج[1]، وفي هذا المعنى يؤكد **رمزي زكي** بان لبرلة الاقتصاد تفسح المجال لانسياب الفائض الاقتصادي صوب القطاع الخاص فقط وتمنعه عن الدولة، وبالتالي، تساهم مع عوامل أخرى في تأمين انسياب القسم الأكبر من الدخل القومي لصالح أصحاب رؤوس الأموال[2].

اقتصاد السوق يفترض رفع يد الدولة وسطوتها وأساليبها البيروقراطية عنه، بل إن الدولة تساعد في سن القوانين التي

---

(١) صبري زاير السعدي، الاقتصاد السياسي للتنمية والاندماج في السوق الرأسمالية العالمية، المستقبل العربي. العدد (٢٤٩)، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت. ١٩٩٩ ص ٣١.

(٢) انظر: رمزي زكي، اللبرالية المستبدة. ط ١،سينا للنشر، القاهرة، ١٩٩٣. ص ٨٢ـ ٩٤.

تسهل حركة التنمية والاعمار في البلاد وتساهم بشكل فعال في رصداً لأموال لمساعدة أصحاب الأفكار المنتجة والمشاريع ذات الجدوى الاقتصادية التي تسهم في رفع مستوى معيشة الفرد العراقي، وتقليل مستوى البطالة وإظهار واقع مدننا الخربة بشكل أفضل وصولاً إلى مستويات معقولة من التحضر ضمن معايير معروفة لدى الأمم المتحدة ومنظماتها المختلفة.

إن مناقشة التحول الاقتصادي في العراق تستلزم استحضارا لبعض المفردات والبديهيات والتي تشكل قلقا فكريا، بل ومعوقا فنيا. ولعل أهم هذه الإشكاليات هي إشكالية الخصخصة – الخصوصية- إذ يتطلب التحول إلى اقتصاد السوق والمبادرة الخاصة بضخ أموال طائلة على العديد من المشروعات. فإلى جانب الضرورة الملحة لإطلاق حرية النشاط الخاص المحلي والأجنبي في استغلال المورد. تنسيق الدعوات إلى ضرورة اضطلاع القطاع الخاص بدور ريادي والحد من سلطة الدولة في المجال الاقتصادي. غير إن هذه الرغبة والدعوات تصطدم مع خصوصية العراق بوصفه ثاني بلد في العالم (بعد المملكة العربية السعودية) من حيث الاحتياط من النفط الخام، كما إن الدولة هي المدير والمستغل لتلك الثروة النفطية. وبالتالي فالنتائج التي تميزها هذه الإشكالية تجعل مسألة التحول الاقتصادي مسألة سياسية بالدرجة الأولى، بل وتؤثر وتتأثر بالاصطفاف السياسي

والتحول الأيديولوجي الذي لم يمس شكل الدولة فحسب بل والمجتمع كذلك.

خلقت السياسة البريمرية انتقالة اقتصادية مفاجئة بتحويلها الاقتصاد من شمولي تديره الدولة ومحكوم بقرارات سلطة مركزية الى اقتصاد يعتمد آليات السوق والقطاع الخاص يلعب دور القائد فيه[1].وبالرغم أهمية هذا التحول، الا انه لم يأخذ بالاعتبار الامراض الاقتصادية المثقل بها العراق، فالاقتصاد العراقي لا يمكنه تحمل اي صدمات، بل يتطلب علاجا تدريجيا وترتب على هذا ان أطلقت مجموعة من الإصلاحات على مستوى الأطر القانونية. والأطر الإدارية والأطر المالية، سنت قوانين كثيرة رغم ان اغلبها صحيحة، الا انها لا تتسم بوجود مناخ وشروط لتطبيقها مما افرز نتائج غير مواتية ومثال ذلك قضية إصلاح البنوك[2] .

(١) نص بيان صندوق النقد الدولي الصادر في ٣٠ أيلول عام ٢٠٠٤، والتي أعلن فيه إطلاق برنامجه «المساعدات الطارئة لحالات ما بعد النزاع» على ضرورة تنفيذ إصلاحات هيكلية أساسية لتحويل العراق إلى اقتصاد السوق، بما في ذلك الإصلاح الضريبي، وإصلاح القطاع المالي وإعادة هيكلة مؤسسات القطاع العام. وأكد البيان على ضرورة تحقيق تقدم في هذا المجال خلال عام ٢٠٠٥. والملاحظ أن كلمة «إعادة الهيكلة» تعني «الخصخصة» في هذا السياق.

(٢) كانت في العراق ثلاثة مصارف حكومية ويوجد ١٨ مصرفا خاصا، ولم يكن هناك مشكلة نقص في البنوك ولكن العلة تكمن في خلق المناخ للرأس المال الاجنبي

وبعد الحصول على موافقة برنامج المساعدات الطارئة لمرحلة ما بعد النزاع التابع لصندوق النقد الدولي، وافقت ١٨ دولة دائنة من أعضاء «نادي باريس» في ٢١ تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠٠٤ على إلغاء ٨٠٪ من الديون المستحقة لها لدى العراق. ووفقا لهذا الاتفاق تلغى ديون العراق على ثلاث مراحل:

١ـ تخفيض الديون بنسبة ٣٠٪ عند توقيع اتفاق التسوية.

٢ـ تخفيض آخر للديون بنسبة ٣٠٪ عند موافقة المجلس التنفيذي لصندوق النقد الدولي على اتفاق نقل ائتماني متقدم (وتم الحصول على هذه الموافقة في يوم ١٣ كانون أول/ ديسمبر٢٠٠٥.

٣ـ تخفيض أخير بنسبة ٢٠٪ عند الانتهاء على وجه مرضٍ من المراجعة الأخيرة في السنة الثالثة وفقا لاتفاقات النقل الائتماني المتقدم والتي من المتوقع أن تجرى بحلول ٣١ كانون أول/ ديسمبر ٢٠٠٨.

وكما هو معتاد بالنسبة لجميع اتفاقيات «نادي باريس»، هناك بند حول المعاملة بالمثل يُلزم العراق بالسعي للتوصل لتسويات

حتى تستطيع البنوك من ادخاله لانهم قادمون فنموذجهم يجب ان يطبق، وبالتالي يجب ان نقدم للمنطقة نموذجا ديمقراطيا جديدا يعتمد على اقتصاد السوق والقطاع الخاص اقتصاد مفتوح يندمج بالاقتصاد العالمي عن طريق تحرير التجارة والاسعار والفوائد.

مماثلة مع الدائنين الآخرين توازي التسوية المقدمة من «نادي باريس».

ماذا عن علاقات العراق بصندوق النقد الدولي؟

وافقت اللجنة التنفيذية في صندوق النقد الدولي في ٢٩ أيلول/ سبتمبر ٢٠٠٤ على تقديم برنامج معونة عاجلة لما بعد النزاع تبلغ ٤٣٦,٣ مليون دولار للعراق. كما وقع صندوق النقد مع العراق اتفاق استعداد ائتماني في ٢٣ كانون أول/ ديسمبر. وهذا مؤشر على الدعم المقدم ضمن جهود إعادة بناء اقتصاد العراق خلال عام ٢٠٠٦، مما يساعد على تحفيز تقديم المزيد من الدعم الدولي، بما في ذلك تخفيف الديون.

في شهر كانون أول / ديسمبر ٢٠٠٥ وافق صندوق النقد الدولي على اتفاق استعداد ائتماني للعراق يهدف إلى دعم البرنامج الاقتصادي للبلاد خلال الأشهر الخمسة عشر التالية. وتتعامل السلطات العراقية مع هذا التسهيل المالي من قبل الصندوق والذي يأخذ صورة حقوق سحب خاصة تبلغ ٤٧٥,٤ مليون (أي ما يعادل ٦٨٥ مليون دولار أمريكي) على أنه إجراء احترازي.

اعتبارا من أيار/ مايو ٢٠٠٣ ولغاية الربع الاخير من العام ٢٠٠٥، بلغ حجم الأموال في برنامج النفط مقابل الغذاء زهاء

٣،٢ مليار دولار على صورة أموال غير مخصصة، و١٠،١ مليار دولار أخرى على شكل أموال مخصصة، بالرغم من أنها لم تصرف بعد، لشراء سلع لم تورّد إلى العراق بعد. وسوف توجه هذه الأموال إلى البلد من خلال صندوق تنمية العراق الذي تأسس بموجب القرار ١٤٨٣ الصادر عن مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة وتديره سلطة الإئتلاف المؤقتة[١].

كما ان التجارب الدولية السابقة لوصفات الصندوق وفروضه قد اثبتت عدم ملائمتها في حالة البلدان المتخمة بالديون، فالتجربة الأرجنتينية تقدم نموذجيا في هذا المجال، إذ استولت الشركات الأجنبية على معظم البنوك الوطنية الأرجنتينية. وقد ترددت البنوك الأجنبية في الاستيلاء على المؤسسات المتوسطة والصغيرة الحجم. وتضمنت مطالب الصندوق أيضا تقليص الصرف الحكومي على الخدمات وزيادة الضرائب. وقد أدت هذه السياسات مجتمعة إلى زيادة البطالة لتصل إلى ٣٠٪، وإلى ركود اقتصادي بدءً من عام ١٩٩٨، وإلى الانهيار الاقتصادي في عام٢٠٠٢[٢].

(١) معهد السلام الامريكي، انشطة المانحين وامكانات بروز المجتمع المدني في العراق، تقرير خاص (١٢٤)، يوليو تموز، ٢٠٠٤، ص ٣.

(٢) جوستين اسكندر، ديون صدام: صندوق النقد الدولي وخصخصة الاقتصاد العراقي ، ٢٠٠٥.

وبالرغم من ذلك فإنه يمكن التعويل على الاستثمار في القطاع الخاص بتوفير فرص العمل، وهذا يتطلب نهجا مزدوجا. فمن شأن النهج الأول أن يبني القاعدة المؤسسية (اقتصاد السوق في هيكله الإجمالي، والقوانين والأنظمة وإمكانية متابعتها وتنفيذها وتطبيقها) التي تستند إليها بيئة استثمار متينة. ومن شأن النهج الثاني تصميم مجموعة برامج خلاقة وهادفة تتجه نحو الاستثمار المركّز، الذي يؤدي إلى توفير فرص عمل على مستوى مرتفع. وفي هذا الصدد ينبغي أن يواجه العراق تحديين إضافيين:

(أ) إدارة الاستثمار العام وإعادة تشكيل مؤسسات الأعمال العامة.

(ب) القيام، على المدى الطويل، بتنويع الاقتصاد بواسطة قطاع صناعي متين قادر على المنافسة.

إن إدارة الاستثمار العام أمر بالغ الأهمية. وستبقى الحكومة مصدراً هاماً للعمالة في العراق خلال حقبة الانتعاش. ولكن، بما أن الحكومة لا تستطيع توفير فرص عمل للجميع، عليها أن تتحول من رب عمل أساسي إلى شريك في توفير فرص العمل هذه وتأمين استمرارها. وعليها أن تنجز تقييماً لأوضاع مؤسسات القطاع العام وتعمل على إعادة تشكيلها. والواقع أن الكثير من هذه المؤسسات ذات الطابع التجاري قادرة على

استعادة ربحيتها، حتى في إطار اقتصاد منفتح للغاية تدخل إليه رؤوس أموال كبيرة من الاستثمار الأجنبي المباشر، مع وجود رسوم استيراد منخفضة.

وتظهر حالة الانفصام، في ان الدولة العراقية الجديدة تريد ان تظهر بمظهر الراعي والأب الحنون الذي يمنح العطايا والاموال لابنائه، بينما هي في واقع الحال امام التزامات واستحقاقات دولية تجبرها على السير قدماً في اصلاح الاقتصاد العراقي بدءاً من رفع الدعم الحكومي للمواد الغذائية (الحصة التموينية) والوقود وانتهاءاً بتقليص عدد العاملين في الدولة (حسب تقديرات وزارة التخطيط فان عدد الايدي العاملة الحقيقية في الدول هو بحدود ٢٠٪ من الاعداد الرسمية التي تستلم رواتب في اخر الشهر). وصولا إلى دولة رشيقة مع رعاية كل ابناءها ممن لم يجد فرصة عمل أو انه غير قادر على العمل بسبب تقدم العمر أو وجود عوق فيزياوي يمنعه من اداء وظيفة محدده وكما يجري في الدول المتقدمة ولاجل مقارنة بين عدد الموظفين الحكوميين في العراق الذي يتجاوز عددهم الخمسة ملايين في الاقل ودولة بحجم الولايات المتحدة الامريكية والتي يصل عدد السكان فيها إلى ٢٩٠ مليون نجد ان عدد الموظفين الحكوميين في اكبر اقتصاد العالم هو بحدود (٢,٧٥٠,٠٠٠) مليونين وسبعمائه وخمسين

الف أي يمثل ١٪ من عدد السكان، بينما تصل النسبة في العراق في أقل التقديرات إلى ١٩٪ من عدد السكان[١].

(١) الموقع على الشبكة الدولية للمعلومات:

= http://phoiraq.friendsofdemocracy.net/default.asp?item١٦٠٢٦١

أداء الاقتصاد الجديد

تنطلق فكرة الخروج بالبحث الى الدائرة العملية تحليل وتحديد السياسات الاقتصادية من الداخل والخارج، والخروج بالنتائج وبدائلها بفحص النشاط الواجب ابقائه في اطار ما تستلزمه عملية التحول الاقتصادي الجارية في العراق، لذا فأداء الاقتصاد يمكن النظر اليه من حيث التنمية الوطنية، بالإضافة الى دور القطاع الخارجي في ظل التبدل الاجمالي في السياسات الكلية.

ا- عربة الأعمار الهرمة

يعود الاهتمام ببرامج إعمار العراق إلى حزيران/يونيو ٢٠٠٣، حيث عقد أول اجتماع تحضيري في نيويورك تم فيه إنجاز دراسة تخمين الحاجات من قبل الأمم المتحدة والبنك الدولي وصندوق النقد الدولي وممثلي بعض الوزارات العراقية تم فيه تحديد قطاعات رئيسية لتكون موضوعاً للإعمار منها (التعليم، الصحة، فرص العمل، المياه، المجاري، النقل

والمواصلات، الكهرباء، الإسكان، الزراعة، الموارد المائية، المالية، القطاع العام.. إلخ)، كما حددت ثلاثة قطاعات مشتركة هي (حقوق الإنسان، النوع الاجتماعي، المرأة)، وقامت سلطة الاحتلال من جانبها بدراسة حاجات الإعمار في قطاعات النفط، البيئة، العلوم والتكنولوجيا.

لقد قدرت تكلفة إعادة الإعمار للمجموعة الأولى بـ (٣٦) مليار دولار على المدى المتوسط فيما قدرت كلفة إعادة الإعمار للمجموعة الثانية بحدود (١٨,٦) مليار دولار عدا قطاعات الأمن والنفط والغاز.

وتشير دراسة معدة من قبل وزارة التخطيط العراقية إلى أن الولايات المتحدة وحتى مطلع شباط/ فبراير ٢٠٠٥ أنفقت ما مقداره (٢,٩) مليار دولار جرى إنفاقها كالتالي[١]: ١,٤٠٣ مليار دولار للأمن والأجهزة الأمنية أي حوالي ٤٩٪ من مجموع الإنفاق. ١٤٥ مليون دولار للبنى الارتكازية والمجتمع المدني أي ما يعادل٥٪. ٤٧ مليون دولار للموارد المائية والصرف الصحي أي ١٦,٠٪. ٣٤ مليون دولار للعناية الصحية أي ١١,٠٪.

كان «مشروع مستقبل العراق» الذي اعد من قبل الاحتلال

(١) David M.Walkerm Rebuilding Iraq Governance, Security, Reconstruction, and Financig Challenges, United States Government Accountability Offce, April ٢٥, ٢٠٠٦ p ٢٠

يحوي توصيات تغطي «الاقتصاد والبنية التحتية»، و«الصحة العامة والاحتياجات الإنسانية»، و«إجراءات مكافحة الفساد»[1]، لقد اغفلت الولايات المتحدةً ما تواجد من خطط، فالمشروع قد تم تجاهله فعلياً من قبل صانعي القرار بمجرد بدء المجهود الحربي، وقد منعت وزارة الدفاع توم واريك، منسق المجموعة، من لعب أي دور. وفي حين إن بعض العراقيين قد انضموا إلى مجلس التنمية وإعادة الإعمار الجديد، فقد تم، فيما يبدو، تجاهل نصائحهم أيضاً. بل ولم يُعط لهم دور رسمي في التخطيط لإعادة الإعمار.

لقد وضع برنامج المساعدات الأمريكية في العراق USAID ضمن أهدافه الإستراتيجية(الهدف الثالث) بضرورة بناء قطاع خاص وتحقيق النمو الاقتصادي ومواجهة البطالة وعدم الاستقرار الناجم عنها، من خلال إصلاح المؤسسات الرئيسية وبناء قدرة عالية لهذه المؤسسات لضمان النمو الطويل الأجل وتحسين الرفاهية العامة للعراقيين، وتؤكد الإستراتيجية على أهمية الوصول إلى الخدمات المالية وتحسين السوق المالي،

(١) راجع منشورات وزارة الخارجية الأمريكية: «واجب نحو المستقبل: خطة العراقيين الأحرار لعراق جديد»،

http://usinfo state. gov/products/pubs/dutyiraq.

ورفع القدرات الزراعية وإدخال المعدات الزراعية الحديثة وإعطاء أهمية قصوى في توفير فرص العمل في القطاع الخاص، وإصلاح الجهاز الحكومي[١].

وبعد ضوضاء الحديث عن حملة اعمار العراق التي اكتسبت اسم مشروع (خطة مارشال الأميركية) لاعمار العراق بعد الحرب يبدو ان هذا المشروع في طريقه الى التلاشي مع انتهاء مدة العقود التي وعدت باعمار البلاد خلال ثلاث سنوات اضافة الى نفاد المبالغ المرصودة لهذه الوعود. فقد اخبر مسؤولون اميركيون ان الدعم الاميركي المقدر باكثر من ١٨,٦ مليار دولار لمصلحة العراق سينتهي موعده مع نهاية هذا العام سواء اكتمل انجاز المشاريع أم لم يكتمل. فاقصاء القوى العاملة العراقية من عملية إنعاش الاقتصاد العراقي أسهم في تقوية الإرهاب، وساهم في تدنية نسبة الانجاز مما متوقع تحقيقه في ظل برامج الاعمار، حيث وضعت سلطة الاحتلال المؤقتة هدفا رسميا لها بتوظيف ٥٠,٠٠٠ عراقي في مختلف القطاعات المتصلة بإعادة الاعمار، إلا إن الرقم الفعلي كان ضئيلا إذ بلغ ١٥,٠٠٠ عراقي في حزيران ٢٠٠٤ ومعظم هؤلاء تم توظيفهم بعقود أسبوعية أو

(١) IRAQ TRANSITION STRATEGY PLAN (٢٠٠٦-٢٠٠٨) by USAID, March ٢٠٠٦.

شهرية وبالحد الأدنى للأجور، وهذا الرقم يمثل نسبة تقل عن ٠.٠٢٥٪ من العدد الكلي للعراقيين القادرين على العمل والبالغ ٧ مليون عراقي.

كما اقترنت إعادة هيكلة الاقتصاد العراقي بإجراءات منها تعديل هيكل الإنفاق العام ومحاولة تخفيض عجز الموازنة العامة وتحرير التجارة وإلغاء نظام الحصص ومحاولة جذب الاستثمار الأجنبي، غير أن تطبيق حزمة البرامج لتأهيل الاقتصاد الجديد أثرت سلبا على الفقراء من ثلاث قنوات، هي:

(١) التغيرات الحاصلة في أسعار السلع والخدمات التي يستهلكها القطاع العائلي والتي تؤثر في تكاليف المعيشة.

(٢) التأثير في عدد العاملين.

(٣) التأثير في العدالة التوزيعية.

فوقف التحكم بالأسعار في ظل التحول الاقتصادي، بالرغم مما له من آثار محمودة على مستوى التوازنات الجزئية وعلى تخصيص الموارد، فإنه سيعمل على رفع الأسعار التي تبقى دون رقيب وسترتفع كلف المنتجات وأجور الخدمات التي تمس حياة المواطن بصورة مباشرة كالنقل، مما يؤثر سلبا على تكاليف المعيشة بسبب انخفاض مستويات الدخول الحقيقية. كما إن التحول إلى القطاع الخاص سيؤثر على عدد العاملين، لأنه من غير المنطقي أن

يفرض القطاع العام عمالته عند البيع إلى القطاع الخاص، فالتخلص من فائض العمالة سيتم قبل أو بعد البيع، خاصة وإن القطاع العام في العراق من أكبر القطاعات العامة المتضخمة بالعمالة في العالم.

وتشير المعطيات المتوافرة من الجهات المانحة[1]، إلى إن ان قيمة ما أنفق من المعونات بلغت أخيراً حوالى ١٥ مليار دولار، وتشمل ما صرف من المنحة الأميركية حوالى ١١,٥ بليون دولار، ومن الدول والمؤسسات المانحة الأخرى ٣,٥ بليون دولار. وهذا يعني أنه لم يتحقق من تنفيذ التعهدات سوى أقل من ٥٠ في المئة من مجموعها حتى اليوم، أي أن وتيرة التنفيذ لم تكن بمستوى إلتزامات المتفق عليها. ويصعب التأكد من امكان الوفاء بجميع التزامات الجهات المانحة على امتداد المدة المتبقية حتى نهاية ٢٠٠٧، كما ان جزءاً غير قليل من كلفة المشاريع المنفذة ذهب لأغراض الأمن والنفقات الادارية. وتقدر بعض الدراسات بأنها قد تبلغ حوالى ٤٠ في المئة. والواقع أن هذه التقديرات قد تكون صحيحة. أن الجزء الأكبر من هذه المعونات أنفق في مجالات غير انشائية، بمعنى ان حصة اعادة اعمار البنى

(١) مهدي الحافظ، التنمية المستدامة في ظل الصراع الدائر في العراق
/http://www.niqash.org

التحتية والمرافق الانتاجية والخدمات الأساسية لم تبلغ المستوى المطلوب ولم تعط المردود الاقتصادي المنشود، خصوصاً في مجالات حيوية كتطوير قطاع النفط والكهرباء والخدمات الأخرى ومكافحة الفقر والبطالة. كما استحوذ الأمن وبناء القوات المسلحة على جزء هام من هذه المعونات، الا أن التقدير العام لتأثيرها ما زال غير مرض، ما يثير تساؤلاً مشروعاً عن فاعلية وجدوى الانفاق الجاري في هذه الميادين، في ظرف يشعر فيه الجميع بأن غياب الأمن والاستقرار ما زال المعضلة الرئيسة التي تعاني منها البلاد. وهي تشكل العامل الأهم في ضعف الوفاء بالالتزامات المالية الدولية وتنفيذها.

أن نظام الصناديق الدولية وأسلوب العمل المعتمد فيها يتحمل جزءاً من مسؤولية التأخير والتلكؤ في اقرار وتنفيذ المشاريع، ويعزى ذلك الى أن هذه الصناديق تدار من خارج البلاد بفعل وجود مكاتبها المختلفة في أقطار أجنبية مجاورة للعراق. وكانت هذه النقطة وما زالت نقطة سلبية في آلية إدارة المنح الدولية.

يضاف الى ذلك أن ضعف القدرات الإدارية لمؤسسات الدولة وغياب التنسيق أو ضعفه فيما بينها ومع الوكالات الدولية، شكل سبباً آخر من أسباب تلكؤ إعادة الاعمار والاستفادة من

المنح الخارجية بشكل صحيح. كما أن اضطراب الوضع السياسي وتوالي الأزمات في انجاز مهمات العملية السياسية قوض إمكانيات المتابعة من الجانب العراقي وألحق أضرارا» بالذاكرة المؤسسية للدولة.

أضف الى ما تقدم فإن هناك عوامل اخرى ساهمت بنحو أو بآخر في تأكل جهود الاعمار أهمها:

غياب التخطيط المنهجي وسير العمل وفق الآراء والتطلعات الشخصية.

غياب الدراسات السنوية حول حلقات الاعمار من قبل لجان متخصصة واستشارية .

عدم وجود متابعة فاعلة لجودة العمل المنجز، ونتيجة لذلك فان (العمر الاستهلاكي) للمشاريع المنجزة يكون قصيراً وهذا يقتضي اعادة الترميم للمشروع المنجز بعد مدة من الزمن .

انفاق غير ممنهج وهدر في الأموال جراء سوء التخطيط والتنفيذ والاشراف

الافتقار الى الشركات التخصصية التي تمتلك (كوادر) علمية قادرة على التنفيذ بصورة جيدة

عدم وجود مكتب استشاري في ادارة المحافظات يكون مسؤول عن التخطيط ومراقبة تنفيذ الاعمال

٢.الشكل الهجين للتنمية

يرافق شكل التحول في الدولة والاقتصاد وطلبُ ملحُ في صياغة أنموذج للتنمية يتسق مع التنوع الذي يشبع المجتمع العراقي، وبالتالي حكومته الحالية، ففي ظل افتراضات الليبرالية الجديدة وانفتاح السوق الفاعلية المتعلقة لدور الدولة الاقتصادي وضرورات الأخذ بمناهج الانفتاح الاستثماري، يكون من الصعوبة تطبيق نموذج محدد للتنمية، مما حدى بالاقتصاديين إلى البحث عن البديل الثنائي الهجين الذي يجمع بين الأنموذج الرأسمالي الحر بين احتفاظ الدولة بالنشاط الاقتصادي وعند نقطة معينة من المركزية والمراقبة لإجمالي الأداء الاقتصادي، غير إن الدينامية العقلانية تفترض الابتعاد عن الجدل الإيديولوجي في التطرف للعلاقة بين هذه الأدوار، ومهمتها هي الوصول عمليا إلى نقطة التوازن بين الأنموذجين. مع الأخذ بنظر الاعتبار الطابع الحركي لهذه النقطة، فهي لا استاتيكية وإنما مشتركة وفقا للحالة التوازنية التي تكون هي بدورها متميزة تبعا لأهداف الجهد التنموي.

إن التحول الاقتصادي الذي يتمحور حول إستراتيجية السوق سيمثل معلما في تمركز رؤوس الأموال، مما يعني تصفية المشروعات الصغيرة والمتوسطة لتظهر المشاريع الاقتصادية

الكبيرة ذات الوفورات المتزايدة، وهذا يعني زيادة تركيبة سلعية في الأسواق يظهرها النمط السوقي الجديد الذي لا يتفق مع الرغبة في تلبية المتطلبات الاجتماعية وتحقيق أفراد المجتمع للرفاهية الاقتصادية المتمثلة بإشباع الحاجات الأساسية، أما عندما تكون الدولة هي الفاعلة في النشاط الاقتصادي فان التفرد في هذا النشاط قد اثبت عدم جاهزيته في تحقيق النمو الاقتصادي المرغوب، فالتحكم المركزي بواسطة سياسات الاقتصاد الكلي قد يؤدي إلى تشوه في القيم الحدية في استخدام الموارد، وهو ما يفتح المجال لزيادة الفساد الإداري والمالي[1]. وعلى هذا الأساس فأن وجود الدولة بوصفها ضابطا لإيقاع السوق يجب أن يتحدد في ضوء عدم المساس بالسلبيات المنظورة لكلا النمطين(السوقي، والمركزي) . بمعنى أخر فان النقطة الحركية للتوازن في أنموذج التنمية الهجين تتحدد وفقا لدور الدولة المتغير ومدى فاعلية وفعلية دمج الاقتصاد العراقي بالمنظومة الرأسمالية.

إن التحليل الوصفي للنقطة الحرجة في إطار النمو المرغوب

(١) سالم توفيق النجفي، مستقبل التنمية العراقية، المستقبل العربي، العدد (٣٠٥)، السنة السابعة والعشرون، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، تموز،يوليو٢٠٠٤،ص٩٣ ـ ٩٤

يستلزم سحبا لأطروحة الدولة العراقية ذاتها، فالمشكلات المركبة والحوادث التي عصفت بالدولة العراقية وضرورات مراجعتها الشاملة لخدمة عصر الليبرالية ربما تكشف، ولو بعد حين، زيف مقولة الدولة الضعيفة، وان نهايتها وفقا لعصر الخصخصة والإصلاح ربما يبدو استنتاجا مبالغا فيه، فللاختيارات السياسية وللقرار الجماعي دور في تنمية درجة الحساسية التي تتسم بها نقطة التوازن للتنمية الهجينة. وهنا تظهر إمكانية إحلال الدولة القوية بدلا من الدولة التسلطية، ودولة المؤسسات بدلا من دولة الأشخاص، في إدخال الإصلاحات الذاتية التي يمكنها التكييف مع أدائها لمتطلبات التنمية الشاملة والحد من ظواهر الفساد الإداري والمالي والحد من التشوه الحاصل في استخدام الموارد الاقتصادية.

غير إننا غالبا ما نناقش نمط الرأسمالية ونتائج آلية السوق في ضوء اتفاقات وظروف سابقة محددة، دون أن نطلق العنان لوسائل التنبوء التي من شأنها أن تفتح زوايا كانت تبدو معتمة في ضوء الظروف السابقة فآليات السوق من شأنها تبرير منفعة كل فرد، أو لنقل تعزيز منفعة البعض دون المساس بمنافع آخرين.

وفي هذا الصدد فأن فعالية أرو-ديبرو المشتقة من أمثلة «باريتو» يمكنها تسويق الحريات الفردية والمبادرة الاقتصادية

بدلا من المنافع، أي أن تتحول نتائج الفعالية الاقتصادية في ظل التحول الاقتصادي سريعا من حيز المنافع إلى حيز الحريات الفردية، وفي ضوء حرية اختيار السعة السلعية وفي ضوء الفاعلية على الأداء الاقتصادي. ويحقق هذا الفكر مبتغاه في التشخيص المقنع للتلاحم بين حالة النمو والتنمية من جهة وبين مسألة الحريات الفردية من جهة أخرى، وحالة التوازن في السوق التنافسية تضمن إلا تزيد حرية شخص معين إلى حد بعيد[1].

مع ضرورات ضمانة المحافظة على الحريات العامة وفي مجال المبادرة الاقتصادية الفردية، وعلى هذا المنهج التنموي الذي يستدعي الجمع بين العام والخاص بين شرعية في النظرية الاقتصادية الجزئية، التي تهتم بالسلوك الذاتي والحافز الشخصي.

وتُعبِّر السياسات الاقتصادية للاحتلال في العراق عن مشروع اقتصادي جذري ينطلق من المصالح الستراتيجية ومن الايديولوجية اليمينية للمحافظين الجدد في الإدارة الأمريكية التي تعمل باتجاه الهيمنة على الاقتصاد العالمي. وفي إطار هذا المشروع جرى تحديد طاقمه الإداري (المستشارين) ممن يحملون

(١) في تفصيل المنهج النفعي وأفكاره النظرية انظر: امارتيا صن، التنمية حرية: مؤسسات حرة وإنسان متحرر من الجهل والمرض والفقر، ترجمة شوقي جلال، سلسلة عالم المعرفة(٣٠٣)، المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب، الكويت، مايو٢٠٠٤، ص١٤٧- ١٥٠.

الايديولوجية الاقتصادية والاجتماعية للمحتل، وتم اختيارهم بحكم ارتباط الإدارات الأمريكية بالمؤسسات الرأسمالية الكبرى، مما سيضع مستقبل الاقتصاد العراقي، ليس عرضة للهيمنة الرأسمالية بشكل عام، حسب، بل حتى لهيمنة شركات محددة بعينها، كما حصل في أعقاب الاحتلال البريطاني للعراق في القرن الماضي. وفي هذه البيئة الجديدة، تحول مفهوم التنمية الاقتصادية لدى سلطة الاحتلال إلى الحديث عن إعادة الاعمار بمفهومه الهندسي، أي خالياً من مضامينه الاجتماعية والاقتصادية والسياسية، ودون تقييم فعال لمتطلبات المرحلة أو الترابط بين المشروعات وتأثيراتها فيما بينها وبالعلاقة مع الاقتصاد الكلي.

الجدول (١)

نمو الناتج المحلي الإجمالي والسكان للسنوات ٢٠٠١- ٢٠٠٤

البيان	٢٠٠١	٢٠٠٢	٢٠٠٣	٢٠٠٤
الناتج المحلـــي الإجـــمالـي	١٩,١٠٥	١٥,١٩٢	١١,٨١٣	١٥,٣٤٦
- الناتج المحلي من النفط (مليون دولار)	١٣,٢٠١	١٠,٤٨٢	٨,٥٣٠	١١,٥٠٥
- الناتج المحلي بدون النفط (مليون دولار)	٥,٩٠٤	٤,٧٠٩	٣,٢٨٣	٣,٨٤١
السكان (مليون نسمة)	٢٤,٨	٢٥,٥	٢٦,٣	٢٧,١
معدل النمو الطبيعي في الناتج (٪)	١٢,٣-	٢٠,٦-	٢٢,٢-	٢٩,٩+

المصدر:

I. M. F. "Iraq: Macroeconomic Assessment: Prepared by the Middle Eastern Department In Consultation with other Departments", Approved by Mohmmad Shadmanvalavi, ٢١ October, ٢٠٠٣.

الجدول(٢)

ميزان المدفوعات: الصادرات ٢٠٠٤-٢٠١٠

بالدولار الأمريكي

البند	٢٠٠٤	٢٠٠٥	٢٠٠٦	٢٠٠٧	٢٠٠٨	٢٠٠٩	٢٠١٠
	تقدير	إيرادات مقدرة	تقديرات معتمدة				
إجمالي الصادرات	١٧٧٨٢	١٩٠١٦	٢٧٢٧٣	٣١٨٩٢	٣٦٠٩٤	٣٨١٢٨	٤٠٦٠٠
النفط الخام	١٧٣٢٩	١٨٤١٠	٢٦٦٠٩	٣١١٩٤	٣٥٣٥٩	٣٧٤٩٨	٣٩٩٣٩
الصادرات (بدون النفط)	٤٥٢	٦٠٦	٦٦٥	٦٩٨	٧٣٥	٦٢٧	٦٦٢
نسبة النفط في الصادرات	٪٩٧	٪٩٧	٪٩٨	٪٩٨	٪٩٨	٪٩٨	٪٩٨

Source\the Brookings institution, Iraq index: tracking variables of reconstruction & security in

post – Saddam Iraq, July ٣١, ٢٠٠٦, p. ٤٠. http://www.brookings. Edu/iraqindex.

الجدول (٣)

الناتج المحلي : تقديرات الأمد الطويل

٢٠٠٦-٢٠١٠

البند	٢٠٠٦	٢٠٠٧	٢٠٠٨	٢٠٠٩	٢٠١٠
	تقديرات معتمدة				
الناتج المحلي الحقيقي(نسب تغير مؤية)	١٦,٨	١٣,٦	١٢,٥	٧,٨	٧,٢
تضخم سعر المستهلك المحلي(من سنة إلى أخرى)	١٢,٠	١٠,٠	٨,٠	٧,٠	٥,٠

Suorce/the Brooking institution, Iraq index: tracking variables of reconstruction & security in post – Saddam, July ٣١, ٢٠٠٦, P. ٣٥ http://www.brookings.edu/iraqindex.

أما دور التشديد على عملية التحول نحو اقتصاد السوق وهيمنة القطاع الخاص فإنه سوف تسهم في تخفيض نسبة العجز المالي إلى الناتج المحلي الإجمالي خلال سنوات الإصلاح، لان

الخصخصة تخفض العبء المالي للمشروعات العامة عن الموازنة العامة للدولة بنحوٍ واسع.

وفي حال وصول الاقتصاد العراقي إلى مرحلة متوسطة خلال فترة الحمل gestation، فمن المتوقع أن يهبط الاستثمار الصافي بمعدل متزايد، فحال بدء المشروعات عملها سيكون هناك تدفق متزايد للسلع الاستهلاكية إلى الأسواق وهذا ما سيؤدي إلى تخفيض الأسعار . أن توقع انخفاض الأسعار خلال مدة الاعمار سيعزز بانكماش كمية النقود، لان المشروعات الإنتاجية، ستتمكن من بيع أنتاجها، فيزداد تبعاً لذلك حجم التدفق النقدي المقابل، الأمر الذي يقلل من العمليات الائتمانية التي تمارسها البنوك من حيث تقديم القروض إلى القطاع الخاص، وينخفض التوسع المضاعف في خلق الائتمان المصرفي، مما يعني انخفاض في المجمل النقدي الذي يتم حقنه في الاقتصاد، وهو ما يعزز بالتالي انخفاض المستوى العام للأسعار.

ان تراجع المستوى العام للأسعار إلى مستوى متدني لا يعبر عن مؤشر جيد وخاصة في فترة الحمل، لأنه يقلل الحافز على التوسع في القطاع الحقيقي . إذ تظهر بوادر الكساد في الاقتصاد العراقي من جديد.

وعند هذا المستوى من التحليل يُعتقد بأنه من المرجح أن

يستورد الاقتصاد العراقي في ظل التحول الاقتصادي دورة الاعمال Business cycle التي هي صفة مميزة للاقتصاد الحر . فالتحول الاقتصادي من الانغلاق شبه الكامل الى الانفتاح الكامل وفتح الباب على مصراعيه في التعامل مع العالم الخارجي يثير مثل هذه الشكوك خاصة عندما نأخذ بالنظر مسألة حساسية القطاع الخاص إلى مسألة الربح السريع عند المفاضلة في الاستثمار في مشروعات الاقتصاد المختلفة . مثال ذلك إقدام القطاع الخاص نحو الاستثمار في مشروع الاتصالات والمعني بإنشاء وتوسيع شبكة الهاتف النقال مع وجود عجز كبير في قطاعات الخدمات الأساسية كشبكة الماء وشبكة الكهرباء والجاري، وهو الأمر الذي يثير الكثير من التساؤل حول مدى ملائمة هذا النوع من ترتيب الأولويات بالنسبة لهذا القطاع، وبالتالي التساؤل تجاه دوره الوطني ولمصلحة من يعمل.

ولمعالجة هذا الوضع يجب أن يرجع صانع القرار الاقتصادي الى النصح الذي قدمه Johan Adler عندما حاول معالجة وضع شبيه تم فيه استيراد دورة الأعمال، وهو النموذج الهندي والنموذج الباكستاني، فأكد أنه من غير الصحيح أن اعتبار حقن رأس المال وبجرعات كبيرة شرطاً اساسياً لتحقيق النمو

الاقتصادي[١].

بالمقابل يتعين على البنك المركزي أن يتدخل لتحاشي وصول الاقتصاد العراقي الى مرحلة قريبة من الركود، لاسيما وإن تمويل عجز الموازنة العامة يعني انخفاض سعر الفائدة، وهو عامل يقلل حالة الركود، فمن خلال أصلاح البنية المالية والمصرفية في القطر، من المرجح أن يدخل البنك المركزي العراقي بوصفه مشتري للسندات التي يملكها القطاع الخاص المستثمر في أعادة الأعمار، وسوف تدخل هذه السندات السوق النقدي لتجد طلباً يعادل كمية النقود الجديدة التي يحقنها البنك المركزي، أي أن زيادة الأساس النقدي الجديد سيوفر للمصارف أمكانية رفع الطلب على السندات مما يعني اتجاه سعر الفائدة إلى الانخفاض . وعليه فأنه وحتى في حالة تحقيق حزمة البرامج الاقتصادية المضادة للآثار الجانبية لبرامج أعادة التأهيل والاعمار، فانه من الاهمية بمكان حمل ذلكم النصح على محمل الجد بهدف أبعاد الانخفاض الأكيد في مراحل النمو الأولى في نسبة رأس المال / الناتج الذي يعتبره الاقتصاديون معوقاً مهماً من معوقات النمو في تلك المراحل.

(١) JOHAN ADLER , " world economic growth " , review .of economic and statistics .Aug ١٩٥٦, pp ١٧٠-١٧١.

كما أنه لا يمكن الجزم بتغير واضح في نسبة العمل / رأس المال، وبصورة خاصة مع استمرار معدل النمو السكاني، كما أنه لا يتوقع تغيير كبير في الطلب على الخدمات الأساسية (النقل، الإسكان، المنافع العاملة الأخرى) . وبالتالي فإن هذا الاتجاه يدعم قولنا في ضرورة رفع الاستثمار الحكومي على الأقل حتى النقطة التي يتم فيها تعظيم فرص الاستثمار الخاص، وهي نقطة اتصال شقي الاستثمار، فالاستثمار عند هذه النقطة سيقدم القوى المحفزة لاستيعاب الاستثمار الخاص المتزايد . كما أن بلوغ هذه النقطة بحد ذاته سوف يعني من الوجهة الأخرى أصلاحاً لتشوهات الاستثمار الحكومي، ومن ثم يمكن تهيئة هذا الشق الاستثماري لينافس المشروع الخاص على الموارد المتاحة وغير المستغلة في الاقتصاد العراقي، بل ربما يكون من الأهمية المضي بتوسيع قدرة الحكومة على الاستثمار خاصةً إذا كانت الآثار المحفزة على معدلات التنمية البشرية والتقدم التكنولوجي تقود إلى زيادة صافية في الاستثمار الخاص . وهذا ما سيولد سياسة اقتصادية وقائية تكافئ التراجع المتوقع في معدلات الأداء الاقتصادي (نتائج استيراد دورة الأعمال في بالاقتصاد الرأسمالي)، وذلك عبر رفعها لنسبة الناتج / رأس المال، من خلال التناسب المحسن في مزج عوامل الإنتاج وتوظيفها لخدمة

العملية التنافسية في الداخل ومن ثم في الخارج، أي بتغيير توجهات القطاع العام ومفهوم إدارته السابقة بطريقة ملاحظة أداء الاقتصاد على المستوى الكلي والقطاعي .

ولكي يمكن للبيئة الاستيعابية أن تكون مهيأة لقبول الاستثمارات التي سوف تركز على عمليات الأعمار في العراق يجب أن يؤسس لإصلاح اقتصادي شامل، وفي أمكانية ذلك ينبغي فهم التغيرات الاقتصادية التي تحدث وما ينبغي أن تتجه إليه بنود الاقتصاد الكلي، وإذن فالأمر يتطلب تفكيك المتغيرات ذات العلاقة المباشرة في ذلك، وهي القطاع الحقيقي، والإصلاح المصرفي والمالي والتحول نحو القطاع الخاص والاستثمار الأجنبي.

ولا يغيب عنا الدفع الذي يمارسه كل من الصندوق والبنك الدوليين، في التحول إلى القطاع الخاص في العراق ضمن سياسات الإصلاح الاقتصادي . تحت شعار النمو الاقتصادي المستمر، وضرورة إحداث التغيرات الهيكلية وتحقيق الاستقرار المالي. حيث يؤكد مؤيدو هذه السياسات أن الإصلاحات الهيكلية (تحويل المؤسسات العامة إلى القطاع الخاص، وتحرير الأسعار والتجارة، وإصلاح سوق العمل والضرائب)، تعمل على تعزيز النمو الاقتصادي، على المديين المتوسط والطويل

الأجل. وفي الغالب ينظر الى الآثار على تخفيض العجز المالي، واتباع سياسة نقدية انكماشية، لكبح التوسع الإنمائي وتخفيض قيمة العملة ومعدل التضخم، وبخلافها فلا يريد أحد من دعاة «الإصلاح» معرفة التداعيات الاجتماعية على الفقراء، سوى أنّ الوضع السابق على تنفيذ برامج الإصلاح الاقتصادي، ينطوي على أثار اجتماعية، تطال الفقراء وأصحاب الدخل المحدود. والإصلاح الاقتصادي ينطوي أيضاً على أثار اجتماعية سلبية في كثير من الأحيان.

وهنا يعتقد سعيد النجار أنّ الكلفة الاجتماعية المترتبة على تنفيذ برامج الإصلاح الاقتصادي، تتجاوز في نطاقها كلّ التكاليف التي يمكن أن تنجم عن تنفيذ هذه البرامج[1].

أما سياسات توازن سوق العمل فمن المؤكد ان يجري تمويل هذه البرامج من الإيرادات النفطية ومن المساعدات التي تقدمها مؤسسات التمويل الدولية (البنك الدولي)، وسيكون من شأن ذلك زيادة معدل التشغيل في الاقتصاد، وانخفاض في معدل البطالة، خلال مدة الأعمار، وهو ما يعني تطبيق لمنحنى فليبس في الاقتصاد، من خلال أبقاء التضخم وتخفيض الكلفة الاجتماعية

(١) سعيد النجار ، **الآثار الاجتماعية للتصحيح الاقتصادي في الدول العربية** ، تحرير طاهر كنعان ، صندوق النقد العربي ، أبو ظبي ، ١٩٩٦، ص ١١.

له (تقليل البطالة)، إلا أن انتهاء العمل بهذه البرامج في المستقبل سيكون مصحوب برجوع جزئي في البطالة المزمنة في الاقتصاد العراقي، مما قد ينذر بأزمة فعلية في عمل السياسة المالية (عقم منحنى فلبس) .

٣.أثر الحرية التجارية

إن حرية النظام التجاري هي العنصر الرئيسي لإصلاح نظام التسعير في العراق. وقد اتخذت الحكومة، في السنوات ٢٠٠٣و ٢٠٠٤ خطوات لتحرير سياستها التجارية فأزيلت الحواجز الحدودية في وجه البضائع وفرضت ضريبة موحدة بمعدل ٥ بالمئة لأغراض إعادة البناء، كما تم تحرير أسواق النقد الأجنبي. والواقع أن المحافظة على هذا النظام الحر يتيح للتجارة تحقيق آثارها الإيجابية في النمو وإنشاء فرص العمل. وبإمكان هذه الآثار أن تكون مباشرة وغير مباشرة. فتجارة الخدمات يمكنها أن تؤدي إلى طلب كبير على اليد العاملة، كما أن حرية تجارة السلع تسهم في إبقاء أسعار المدخلات والسلع الإنتاجية على مستوى منخفض بالنسبة إلى المنتجين العراقيين، كما تسهم في تنشيط نمو الإنتاج. وبهدف تخفيف المشكلات المتصلة بمنافسة السلع المستوردة للسلع المنتجة محليا وإعادة بناء اقتصاد متنوع، لا بد أن يتحمل القطاع غير النفطي للسلع القابلة للتبادل عبئا

ضريبيا خفيفا، وأن يتمكن بسهولة من الحصول على السلع الإنتاجية والمدخلات الرئيسية. ومن الممكن لآثار التجارة الحرة أن تتخذ حجما كبيرا إذا اقترنت بنظام ملائم فيما يتعلق بالاستثمار الأجنبي المباشر. وهذا أمر يشجع كلا من الاستثمار الأجنبي والمحلي في القطاع غير النفطي، ويؤدي إلى تحقيق زيادة كبيرة في الطلب على اليد العاملة.

وفي إطار تحديد سياسة تجارية على المدى الطويل، يواجه العراق خيارا بين إلغاء التعريفات الجمركية ووضع تعريفة مثلى[1] يمكنها أن تدعم أهدافا أوسع للسياسة العامة. وقد يكون من المستحب، في المرحلة الأولية على الأقل، حماية الاقتصاد من المنافسة الدولية بدرجة معتدلة (لا تتجاوز معدل ١٠ بالمئة)، علما بأن التجربة الدولية تبين أن وجود معدل تعريفة موحد ومعتدل أمر يسهم في فعالية الاقتصاد ويوفر دعما للقيمة المضافة المحلية. وهذا أفضل من وجود معدلات رسوم متعددة لكل من المنتجات على حدة، مما يدفع إلى الفساد ويحدث تشوهات لا لزوم لها. إن وجود معدل موحد ومعتدل فيما يتعلق بجميع السلع وجميع المستوردين يشكل أيضا إشارة ترحيب لجميع

(١) التعريفة المثلى تزيد رفاه البلد إلى أقصى حد ممكن، وهذا ما يحسب على وجه التقريب بواسطة الدخل القومي بالقيمة الحقيقية. وفي اقتصاد صغير حر لا تشوه فيه تكون التعريفة المثلى على مستوى الصفر.

المستثمرين. فهو يخفض تكلفة السلع الإنتاجية والوسيطة، ويؤمن الوصول إلى التكنولوجيات الحديثة، ويسهل معاملات التخليص الجمركي وإجراءات التقييم، كما أنه يقرب نظام العراق التجاري من معظم الأنظمة المجاورة ذات الاقتصاد الحر.

من الأرجح أن يكون قطاع الخدمات، بما في ذلك تجارة الخدمات، أكبر مصدر للعمالة في العراق. والقيام، بشكل فعال، بتوفير الخدمات الأساسية (الكهرباء، الاتصالات السلكية واللاسلكية، والنقل، والنظام اللوجيستي، والتمويل) أمر حيوي فيما يتعلق بالإنتاجية والقدرة على المنافسة دوليا. إن تنشيط المنافسة في قطاع الخدمات وتوفير الوصول إلى أحدث التكنولوجيات وأساليب الإدارة ـ بإتاحة وصول المستثمرين إلى السوق المحلية للخدمات ـ يجب أن يكون عنصرا أساسيا من عناصر إستراتيجية التنمية في العراق. كذلك فإن وجود نظام حر للاستثمار الأجنبي المباشر أمر أساسي لتطوير اندماج العراق في الأسواق العالمية فيما يتعلق بالصناعات التحويلية والزراعة ومعالجة المواد الغذائية.

ومن الممكن أن يدعـمَ انضمام العراق إلى المنظمة العالمية للتجارة الإصلاحات التنظيمية في قطاع الخدمات، علما أن الحاجة ماسة إلى هذه الإصلاحات لكنها صعبة التحقيق من

الناحية الفنية. والواقع أن الطلب الذي قدمه العراق سنة ٢٠٠٤ للانضمام إلى المنظمة العالمية للتجارة يشكل رسالة ذات أهمية إلى المستثمرين مفادها أن العراق مستعد للإلتزام بسياسات تجارية حرة وشفافة ترتكز على قواعد محددة. إن التلاؤم مع معايير المنظمة العالمية للتجارة بشأن الأنظمة والسياسات الداخلية لا ينشىء في حد ذاته بيئة مؤسسية رفيعة المستوى، ولكن من الممكن استخدام الإلتزامات تجاه المنظمة العالمية للتجارة لمساندة الإصلاحات الداخلية وتحقيق اندماج الاقتصاد العراقي في الأسواق العالمية، مع بلوغ نتائج حميدة بعيدة المدى فيما يتعلق بالنمو وتوفير فرص العمل.

أن الانفتاح التجاري على الخارج سيزيد في البداية من حجم الفجوة الخارجية، أي سيكون زيادة في الاستيرادات على الصادرات، أن الزيادة التي من المتوقع أن تتحقق في حجم الاستيراد برغم ما لها من أهمية، فإنها سوف تشكل عبئًا آخر يضاف على ميزان المدفوعات الذي يواجة في الاصل عجزاً متنامياً، وفي الداخل ستكون حجم فجوة (الادخار ـ الاستثمار) أقل حدة من الفجوة الخارجية، ويستمر ذلك حتى مراحل متقدمة خلال الاعمار . غير أن دخول رأس المال الاجنبي بكم كبير سيساعد في تحقيق مستوى النمو الاقتصادي المرغوب

وبعجز خارجي مقبول، الا ان ذلك يصطدم بأستيراد دورة الاعمال آنفة الذكر، ويقع متخذ القرار الاقتصادي أزاء ذلك في أشكالية تحديد حجم البرامج المقدمة وحجم التدفق الاستثماري، ومن المؤكد إن تحقيق التوازن الخارجي هو أمر في غاية الصعوبة لانه حتى لو افترضنا جدلاً انسياب السلع العراقية الى الخارج فإنها ستكون قيد العوامل المتعلقة بظروف السوق العالمي ومدى قدرتها على المنافسة المتأتية من السلع الاجنبية المماثلة، وهي جملة صعوبات تقف في طريق التوازن الخارجي من أساسه.

ويعد استقرار سعر الصرف من أهم خطوات الاصلاح المصرفي، إذ أن تغيير العملة القديمة بالعملة الجديدة زاد من ثقة التعامل النقدي في الداخل، وامتد ذلك الى ثقة البنوك الاجنبية في الخارج، ولكن هذا التغيير النقدي لا يزال ـ من الوجهة النقدية ـ رهين بالتغير الذي يجب أن يحصل في مكونات الغطاء النقدي النسبي، ولكن اطفاء الجزء الاكبر من الديون أدى الى رفع المكون النقدي الأهم، وهو صافي الموجودات الاجنبية، ومن المرجح أيضاً أن تزداد التسهيلات الائتمانية التي ستمنحها المصارف الى القطاع الخاص الاجنبي المستثمر في اعادة الاعمار (خصم الاوراق التجارية، التسليف المباشر، والسحب على المكشوف). وتعتبر هذه العوامل توسعية في المجمل النقدي

المتداول في الاقتصاد.

أن انفتاح الاقتصاد نحو الخارج بنحوٍ واسع والسماح لدخول الاستثمار وبجرعات كبيرة خلال المرحلة الأولى من الاعمار يعد غير مناسب من حيث الأثر غير المواتي والمتمثل في معالجة احتمال استيراد أزمة الاقتصاد الحر ودورته التجارية من ناحية، وهو كذلك بالنسبة للتوازن المالي في الداخل، حيث نلاحظ أن الزيادة في المعروض النقدي يعني رفع المستوى التوازني للدخل، وفي ظل انخفاض سعر الفائدة يزداد الطلب على الائتمان من قبل الاستثمارات الأجنبية المباشرة التي تعمل ضمن برنامج إعادة الأعمار، مما يولد قوى مضادة للقوى السابقة تعمل هذه على رفع سعر الفائدة الحقيقي، وتعمل على صد محاولات تخفيض عجز الموازنة.

شكل الدولة المرتقب واقتصاد الفيدرالية

الفدرالية العراقية أطروحة بدأها الأكراد وأيدتها القوى السياسية المتحالفة معها في خارج العراق أيام المعارضة المشتركة، لان الأكراد العراقيين لما ضمنوا صيغة الحكم الذاتي بالانفصال القسري عن السلطة المركزية في النظام السابق، وحققوا التقدم الملموس في إدارة المنطقة الشمالية أرادوا ـ وهم الطرف الأكثر قوة من حيث الأرض والسلطة والمال ـ أن يضمنوا حقوقهم ضمانا دستوريا وعمليا في الحكومة الجديدة، فطرحوا نظام الإدارة الفدرالية للعراق الجديد. قوى سياسية أخرى متحالفة معها، ترى أيضا أن استقرار العراق سياسيا لا يكون إلا بإعطاء المزيد من الصلاحيات للسكان المحليين ليتمكنوا من إدارة شؤونهم بحرية بعيدا عن الإشراف المباشر للسلطة المركزية.

وبصرف النظر عن الجدل الدائر حول قبول الفيدرالية من عدمه، فهي ـ وفي ظل طبيعة الدولة التسلطية وافرازاتها ـ لم يتاح لها ان تولد في العراق من الادراك الذي يلزم حفظ التوازن

الاجتماعي والاقتصادي والسياسي، بل ان أغلب مؤيديها الآن، وهم محقون الى حد كبير، نتيجة النقص التاريخي الذي يفقد العراق لأسس الدولة الشرعية والى النظام الديمقراطي، بالاضافة الى وجود التقاليد السياسية المستقلة[1].والحق إن الفدرالية هي أنموذج اقتصادي أكثر من كونه سياسي، فهي تنصرف إلى الشؤون المالية والإدارية أكثر من التصاقها بالأمور السياسية التي تتصل بالمصلحة العليا للدولة الاتحادية. فمن حيث الإدارة يتولى الكادر الإداري تقديم الخدمات للمواطنين في الحكومات المحلية. ويكون تابعا لتلك الوحدة الإدارية وبالمقابل فان الحكومة الاتحادية تعمل على تحديد ميزانية خاصة للحكومات المحلية حسب حاجات سكانها إلى الخدمات العامة مع الأخذ بنظر الاعتبار مدى القدرة التي تهدف لها الحكومة المحلية في إدارة شؤونها العامة[2].

كما تعطى الحكومات المحلية صلاحيات واسعة في المجال الاقتصادي، حيث تقوم الحكومة الاتحادية بالسماح لحكومات الأقاليم بجباية الضرائب وفرض الرسوم والغرامات، علما إن

(١) ميثم الجنابي، العراق ورهانات المستقبل، دار المدى للثقافة والنشر، بغداد،٢٠٠٦، ص ٢١٣ ـ ٢١٤.

(٢) طالب عزيز، الرؤية السياسية لعصر الاحتلال في العراق، مطبعة سليمان زاده، بغداد،٢٠٠٦، ص ١٢٠.

ذلك التوجه الإقليمي يبنى على أساس من التنسيق في تخصيص أنواع الإيرادات العامة والنفقات العامة سواء كانت للاتحاد أم للإقليم أم أنها تحسب نسبة بينهما ووفقا لتفصيلات القانون الخاص بذلك.

ومما يجعل الفيدرالية مقبواة لشريحة واسعة هي انها تسمح بمعادلة عادلة وقابلة للتطبيق لاقتسام عائدات النفط والغاز، وهو مبدأ طالب به الجميع؛ وبتقسيم العراق إلى خمس عشرة كياناً جغرافياً محدداً فهي ليست عرقية ولا طائفية وستحول دون هيمنة جماعة على أخرى. أهم من ذلك كله هو أن هذا النموذج سيحفظ تماسك البلاد دون تشكيل تهديد خارجي لأي جماعة مفردة. بيد أن التوصل إلى اتفاق حول فيدرالية غير متماثلة من هذا النوع سيقتضي تجسيد تقسيمٍ مقبولٍ للسلطات وآليةٍ لجمع وخزن وتوزيع الدخل والضرائب والموارد الطبيعية. الدستور الحالي يعطي للمناطق سلطات أكثر بكثير مما هو مطلوب إذا كان للحكومة الفيدرالية أن تقوم بواجباتها الأساسية. وقد تعرض الدستور للنقد على نطاق واسع من قبل طائفة من الخبراء الدستوريين الدوليين باعتباره غير قابل للتطبيق، خصوصاً بسبب عدم السماح للحكومة الفيدرالية بفرض ضرائب، وحرمانها من الحصول على عائدات من حقول النفط والغاز التي

سيتم تطويرها مستقبلاً[1]، والسماح للمناطق والمحافظات بتنظيم قواتها الأمنية الخاصة بها وإعطاء قوانين المناطق والمحافظات أولوية على التشريعات الفيدرالية في حالات النزاع (بدلاً من، مثلاً، إحالة النزاع إلى المحكمة الفيدرالية العليا لإصدار الحكم)[2].

وينظر دعاة النظام الفيدرالي الى انه يتضمن تحقيق فوائد اقتصادية أهمها:

١. الاستغلال الامثل للموارد المحلية (البشرية والطبيعية والمالية) لصالح التنمية المتوازنة بين المناطق المختلفة.

٢.ان النظام اللامركزي يخلق فرصة الاستغلال الامثل للموارد البشرية والطبيعية والمالية لغرض تلبية حاجات السكان المحليين، وخلق تنمية حقيقية تزيد من زيادة أهمية الإقليم او الوحدة الادارية ومساهماتها في الدخل المحلي وتحقيق مستوى

(١) رغم التأكيد في المادة (١١١) على أن «النفط والغاز ملك لكل الشعب العراقي في جمع المناطق والمحافظات»، ويحفظ الدستور دور الحكومة الفيدرالية في إدارة النفط والغاز وتوزيع عائداتهما توزيعاً عادلاً فقط فيما يتعلق بـ«الحقول الحالية» (المادة ١١٢)، وبالإغفال ترك مسألة إدارة وتوزيع عائدات النفط الجديد الذي سيتم تطويره للمناطق التي يوجد فيها هذا النفط.

(٢) مجموعة الازمات الدولية، بعد بيكر ـ هاملتون ما العمل في العراق ؟، التقرير (٦٠) حول الشرق الاوسط، ص ٢١.

معاشي جيد للسكان تكون موازية للمستوى العام في البلد، واعادة التوازن في تنمية المنطقة.

٣. الحد من مشكلة تفاوت درجة التطور والتنمية بين مختلف الأقاليم في اطار البلد الواحد، فضلا عن تنشيط الاقاليم المهمشة واستثمار مواردها.

ا. العلاقة بين الموازنة العامة وموازنة الإقليم

غالباً ما يحدد قانون الأقاليم شكل العلاقة بين الميزانية العامة وميزانية الإقليم في الدول الاتحادية الفيدرالية. ولكن بشكل عام تكون الصلة وثيقة من حيث التأثير في النشاط الاقتصادي وفي تبني سياسات الاستقرار الاقتصادي، ومن حيث الأهداف الاقتصادية العامة تكون صلاحيات الإقليم محددة، على سبيل المثال لا الحصر فالسياسة الاقتصادية المصممة للحد من جماح التضخم تتطلب سياسات انفاقية محافظة أو إيرادية موسعة يتوخى منها امتصاص فائض الطلب الكلي. لكن بسبب تزايد حجم مشاركة القطاع الخاص والاستثمار الأجنبي المتوقعان في المستقبل، فالإقليم سيشهد حالة من ارتفاع الطلب الكلي. وهذا الوضع يبدو للوهلة الأولى أنه سيتقاطع مع إجراءات السياسة العامة للدولة. غير أن زيادة الإنفاق الخاص سيزيد بدوره من حجم الدخول الموزعة وتزداد المبيعات الخاضعة للضريبة، وهو

ما سيشكل عامل موازنة للزيادة الانفاقية وعلى هذا الأساس فإن النظام المالي للإقليم سيمتلك مرونة ذاتية ونسبية تستجيب بصورة تلقائية للتغيرات الحاصلة في النشاط الاقتصادي . حتى في ظل عدم حدوث تغيير في السياسة (تغيرات في معدلات الضريبة أو تصاعد في وتيرة الإنفاق).

ينبغي فرض الضريبة التصاعدية على الدخول المرتفعة، وهذه الضريبة تعود في إيراداتها إلى ميزانية الدولة، غير ان هذا يجب أن يقابل بإنفاق الحكومة على الخدمات الأساسية، وبديهي إن ينشط الاستثمار الخاص الى جانب الاستثمار العام وهذا يجب ان يقترن بضرورة العدالة في توزيع الدخل داخل الإقليم.

يجب أن تأخذ الحكومة الفيدرالية بوصايا حكومة الإقليم من حيث تقييمها لأولويات الأنشطة الاستثمارية، وبالتالي للأنشطة التي ترى حكومة الإقليم أن لها أولوية في المزايا المالية الممنوحة، على سبيل المثال إنشاء الفراغات الضريبية يكون بدراسة تقدمها اللجنة الاقتصادية في الإقليم وتصادق عليها مجلس الإقليم ضمن إعداد خطة الموازنة السنوية.

٢. السياسة التصحيحية للنظام الضريبي

ويراد بها تنشيط الإيرادات في بعض الحقول أو تدنيتها وتحقيق العبء المالي في حقول أخرى، وهي مسألة ترتبط برغبة

الموازنة من تحقيق معادلة المنافع/ العدالة التوزيعية. غير أن السياسة التصحيحة للمالية العامة للدولة تنطوي على مخاطر أهمها أنها تؤدي إلى جعل الإدارة المالية في الإقليم تواجه التعقيد الإداري الذي لا يخلو من احتمال عدم تحقق العدالة في توزيع الأعباء على المكلفين وعلى المشروعات الخاضعة للضريبة.

لذا فإصلاح الممارسة المالية في الإقليم يجب أن يهدف إلى تحقيق نظام كفء، فعند اختيار المجالات المعنية بتحقيق الإيراد يجب دراسة المجالات التي تؤدي إلى التداخل في القرارات الاقتصادية مع الحكومة الاتحادية، وهو من شأنه أن يفرض عبء مالي أكبر على الممولين للضريبة.

على الرغم من الأهمية القانونية والإدارية وأولويتهما في نشوء الإقليم، كما أي إقليم آخر، إلا أن ضمان بقاء الإقليم وضمان تطوره يبقى مرهون بالمكانة المالية التي يحظى بها بين أقاليم الاتحاد الفيدرالي، كما ان مدى قدرته على تحقيق التنمية ضمن الإقليم تعتمد على مدى نجاحه في تحقيق فائض في ميزانيته. وهكذا كلما كان الأداء المالي والاقتصادي ينمو بمعدلات موجبة كلما زادت استقلالية الإقليم في اتخاذ القرارات الاقتصادية .

ومثلما ان الموازنة العامة تستمد أهميتها السياسية في ظل الديمقراطية الناشئة في العراق حيث يشترط لتنفيذ الموازنة ان

يعتمد مشروعها من جانب الجمعية الوطنية، ويعتبر هذا الاعتماد بمثابة موافقة الشعب على خطة عمل الحكومة وعلى سياساتها المالية والاقتصادية بصفة عامة، حيث لا تعدو الموازنة أن تكون مرآة دقيقة لها، بحيث أصبح اعتماد الموازنة من قبل البرلمان من المبادئ الدستورية الراسخة في كل الدول ذات الحكومات النيابية، وعلى سبيل المثال، يعود حق البرلمان في اعتماد الميزانية إلى سنة ١٦٨٨ بالنسبة لانجلترا، حين تقرر مبدأ On taxation without representation أي لا ضرائب من غير تمثيل، والى سنة ١٧٨٩ بالنسبة لفرنسا للتواصل بعدهما بلدان العالم في انتهاج هذا التقليد التاريخي . فأنه يستوجب أن يشترط موافقة مجالس المحافظات المنظوية في الإقليم الفيدرالي لتكتسب الشرعية وموافقة الإقليم لذلك فان موازنة الإقليم تتضمن في شكلها النهائي تقديرات معتمدة ومصادق عليها من قبل ممثلي المحافظات، ومن ثم فأنها تتضمن إذناً للحكومة بالأنفاق في الحدود والأوجه المعتمدة، كما تتضمن إذناً آخر يتمثل بجباية الإيرادات على النحو المقرر واللازم لتغطية النفقات المعتمدة.

٣. ميزانية الأقاليم

تدرج ميزانية الإقليم في الموازنة العامة للدولة بوصفها ميزانية مستقلة، وهي التي عرفها الفقه المالي على أنها الجهات التي يعهد

إليها بالقيام بنشاط اقتصادي لإنجاز مهام أو أداء خدمات أو إنتاج سلع قد تحقق فائضا أو ربحا وتتمتع كل من هذه الجهات بالشخصية الاعتبارية المستقلة ويكون لكل منها ذمة مالية مستقلة عن الذمة المالية للوزارات والإدارات الحكومية حتى تتمكن من ممارسة نشاطها وتحقيق الأهداف المسندة إليها بقانون إنشائها بقدر كبير من الاستقلال الإداري والمالي.

واما ما يتعلق بالجانب الفني لتكوين الميزانية في الاقليم فانه يجب ان ياخذ بالاعتبار عاملين:

العامل الاول: هي إن وجود الإقليم سيكون نقطة البدء للشروع في تكوين ميزانية . لذا يجب النظر إلى الإقليم بوصفه وحدة مالية مستقلة ضمن وحدة مالية الدولة.

العامل الثاني: هي أن ميزانية الإقليم تتكون بدورها من ميزانيات خاصة يجري أعدادها وتنظيمها والمصادقة عليها وفق القواعد والأسس المعمول بها في القوانين المرعية. وهي تتكون من الميزانيات التالية:

١ـ الميزانية الاعتيادية للمنطقة.

٢ ـ ميزانيات مجالس الوحدات الإدارية.

٣ ـ ميزانيات المجالس البلدية.

٤ ـ الخطة السنوية.

أ. التقليدية والصفرية

أن تحديد ميزانية الإقليم ينبغي أن تكون على أسس المالية التقليدية الفردية، وهو أمر طبيعي في ظل موازنة إقليم فيدرالي ناشئ، وهي أن يحدد الإقليم إيراداته أولاً وفي ضوء ذلك يحدد نفقاته، وهذا الأسلوب الذي يمكن من تجاوز احتمال العجز في الميزانية في السنوات الأولى. وهو على خلاف طريقة الموازنة العامة للاتحاد التي تفترض النظرية أنها تسير وفقاً للمالية العامة الحديثة. فأولاً توضع كل المشروعات المحتملة ويحكم عليها على أساس مزاياها، فمن الأفضل تحليل الجدوى للمشروعات الذي يرتكز على كل مشروع على استقلال وليس على أساس الموازنة الشاملة لكل مشروع في مواجهة الآخر.

لنناقش الموضوع بافتراض الميزانية الصفرية، وهي حالة قريبة من الواقع، أن وجود إيراد محدد في حال البدء بعملية الموازنة الصفرية يستلزم تحديد قيمة الإنفاق الكلي للإقليم وبعدها يتم تخصيصه في المجالات واستخدامات تحددها دراسات الجدوى للمشروعات. أن المدة التي ينبغي تحديدها للعمل بهذا الأسلوب تعتمد على القدرة على تحقيق فائض في ميزانية الإقليم .كما ويجب إن يؤخذ بالاعتبار مشروعات الاتحاد الفيدرالي التي يتم المصادقة عليها من قبل الجمعية الوطنية والتي تخصصها الدولة لمرافقها

العامة لتأدية الخدمات العامة.

ففي المراحل الأولى لتشكل الإقليم من المتوقع أن تكون النفقات أكبر من الإيرادات في ميزانية الإقليم، بسبب أن الحصول على الإيرادات يتخلف زمنياً عن تحقق الإنفاق. وهذا يعني حسابياً أن ميزانية الإقليم ستشهد عجزاً في السنوات الأولى في حالة الرغبة في المضي في النفقات، لذا من المهم أن تعطى المشروعات أولوية من حيث التصاقها بالأنشطة ذات العائد على المدى البعيد، وأن يصار إلى تطوير سوق للأوراق المالية يمكن من خلاله الاقتراض بالسندات والأسهم ويتمثل هذا الإجراء المالي فيما يحققه الإقليم من إيرادات من المحافظ الاستثمارية سواء منها الأوراق المالية كالأسهم والسندات المملوكة لها وغيرها من المحافظ، إلى جانب ما يلجأ إليه الإقليم من إنشاء مؤسسات الاقتراض (الاقتصادية،الاجتماعية، العقارية، الحرفية). وهذا الإجراء سيساعد على امتصاص فائض الاحتياطي لدى القطاع الخاص المستثمر في عقود الأعمار، الأمر الذي من شأنه أن يقلل العجز المالي في ميزانية الإقليم في المراحل الأولى. كما من شأنه أن يقلل من الإنفاق الأسري على السلع والخدمات ويحول جزء من كمية النقود إلى حكومة الإقليم.

ب.ميزانية برامج

تقوم فكرة ميزانية البرامج على ربط الميزانية السنوية بخطة عامة، تحدد فيها تكلفة كل برنامج وأهدافه وتوضح أولوية كل منها وتوفير البيانات والمعلومات الكافية عن المنتج (سلعة أو خدمة) الذي تم إنجازه مقابل ما أنفق من أموال وتحليل البدائل التنفيذية لتحقيق الأهداف بكفاءة وفعالية.

ونخلص من ذلك إلى أن ميزانية البرامج تستخدم أساسا في اتخاذ القرارات التي تتعلق بالمفاضلة بين البرامج البديلة على مستوى الوحدات العليا من التنظيم في الإقليم ولما كانت هذه الوحدات تصدر قرارات عليا ذات طبيعة تخطيطية، فقد أصبحت وظيفة جهاز الميزانية في هذه الحالة وظيفة تخطيطية بعيدة كل البعد عن الوظيفة التقليدية لوزارة المالية.

وفي ضوء الاعتماد على تحليل الجدوى الاقتصادية لمناقشة كل مشروع بصورة مستقلة فمن المهم تكييف ميزانية البرامج البديلة التي تأخذ بالاعتبار عامل الزمن فالمشروع الذي يحقق عائد سيدرج في ميزانية البرامج.

طبيعة العلاقة بين المركز والأقاليم

يمكن القول ان الصفة العمومية للدستور وعدم تحديد صلاحيات بشكل واضح، قد ينعكس في اسلوب وشكل

الادارة قي القطاع النفطي بين المركز والاقاليم، ومن ثم فثمة تساؤلات عديدة من شأنها ان تثير نقاط حيوية وخلافية في آن واحد، ولعل أهم النقاط الخلافية بين الإقليم والمركز هي مسؤولية التفاوض مع الشركات والتعاقد معها، وقد طرحت مسودة قانون النفط والغاز الطبيعي وجهتي النظر المختلفة، حيث ما جاء بالصيغة التي يقترحها المركز هي أن تكون المسؤولية كاملة بيد المركز تقريبا، في حين يقترح الإقليم صيغة مشاركة بين الطرفين للقيام بهذه المهمة، لكن في حال نشوب خلاف يحول الموضوع لمحكمة اتحادية، ومن ثم في حال تكرار فشل الوزارة لثلاث مرات بكسب الدعوى يسقط حق المركز بالتدخل مستقبلا في هذا الشأن، فهذا التشابك والتداخل في الصلاحيات يقود الى أضعاف القدرة التفاوضية العراقية عن طريق أضعاف مركزية التعاقد مع الشركات النفطية العالمية وآليات هذا التعاقد، وعدم التمييز بين الحاجة إلى توسيع الصلاحيات الإدارية للشركات والمؤسسات من جهة وضرورة مركزية القرارات الاقتصادية الوطنية الكبرى من جهة أخرى .

فقد اشارت المادة الخامسة من قانون النفط والغاز الطبيعي عرض مختلف أنواع الصلاحيات. فقد أشارت الفقرة (أ) من هذه المادة إلى صلاحيات محددة للبرلمان، في حين تضمنت الفقرة

(ب) صلاحيات لمجلس الوزراء، والفقرة (ت) الصلاحيات التفصيلية المناطة بـ (المجلس الاتحادي للنفط والغاز)، والفقرة (ث) صلاحيات وزارة النفط الاتحادية، أما الفقرة (ج) فتضمنت صلاحيات (شركة النفط الوطنية العراقية)، والفقرة (ح) صلاحيات الهيئات الإقليمية!

إن ما يميز هذه الصلاحيات هو تداخلها وتشابكها مما يجعل من مسألة اتخاذ القرار قضية معقدة هذا من جهة. ومن جهة أخرى يلاحظ أن القطب الأقوى في مجموعات الصلاحيات هو مجلس الوزراء (السلطة التنفيذية) وليس مجلس النواب (السلطة التشريعية). وللتدليل على هذه المفارقة يمكن العودة الى الفقرة (أ) من المادة (٥) ومقارنتها بالفقرة (ب) من المادة ذاتها.

فالفقرة (أ) المشار إليها أعلاه والمتضمنة لصلاحيات مجلس النواب، تشير إلى ما يلي:

أولاً: يشرع مجلس النواب جميع القوانين الاتحادية للعمليات المرتبطة بقطاع النفط والغاز.

ثانياً: يصادق مجلس النواب على جميع الاتفاقيات النفطية الدولية المعدة وذات الاتصال بالعمليات في قطاع النفط والغاز والتي تبرمها جمهورية العراق مع الدول الأخرى.

وإذا انتقلنا من المجرد إلى الملموس، أي إلى قانون النفط

والغاز بصيغته الراهنة، فان مهمة مجلس النواب تنتهي بمجرد المصادقة على القانون المذكور. ويعني هذا أن الثروة النفطية الوطنية ستكون بيد السلطة التنفيذية وتحديدا بيد المجلس الاتحادي للنفط والغاز الذي يستمد صلاحياته من مجلس الوزراء.

ضرورات لجم الريعية النفطية
و أنموذج ـ الأسكا ـ

يشكل النفط الخام سلعة إستراتيجية دولية تتضمن قيمة اقتصادية عالية. والثروة النفطية في العراق تمتلك قوة اقتصادية ضخمة يمكن للحكومة استخدامها بسهولة لبلوغ أهداف التنمية العامة الاقتصادية والاجتماعية، بالإضافة إلى التأثير في الظروف السياسية للبلاد. فإذا لم يتم ضبطها من خلال تطبيقات مؤسسية دستورية وطنية، فإن نمط تخصيص الإيرادات النفطية بين استعمالات مختلفة قد تنقلب باتجاه خدمة مصالح مالية وسياسية ضيقة لاولئك المرتبطين بالسلطة الحكومية. من هنا تأتي ضرورة ضمان تخصيص القوة الاقتصادية للنفط لتعزيز قوة الدولة ووحدة المجتمع وليس لمصلحة الحكومة والفئات المرتبطة بها.

يتمتع العراق بثروة نفطية ضخمة إذ تشير التقديرات إلى إن احتياطيه من النفط الخام يبلغ حوالي ١١٢ مليار برميل ويمثل ما

نسبته ١١٪ من حجم الاحتياطي العالمي، وعلى ذلك الأساس فأنه يحتل المرتبة الثانية في احتياطي النفط بعد المملكة العربية السعودية[١]. كما يقدر الخبراء إن العراق يمتلك مكامن نفطية بحدود ٣٠٠ ـ ٤٥٠ مليون برميل، مما يعني إن مدة نفاذ النفط العراقي على افتراض معدل إنتاج يصل إلى ستة ملايين برميل يوميا سوف تصل بين ١٣٩ ـ ٢٠٨ سنة[٢].

اما حجج الاحتياطيات المحتملة فهناك تباين في تقديرها، الا ان المؤكد إن الرقم يزيد عن ٢٠٠ مليار برميل يمكن تحويل جزء أساسي فيه لا يقل عن ٥٠ بالمائة إلى احتياطيات مثبتة باعتماد التكنولوجيا الحديثة في عمليات المسح الزلزالي والحفر والاستكشاف والتقييمي ثم الحفر التطويري، يضاف إلى ذلك ان كلفة العثور على النفط وتطويره يعد من اقل الكلف المماثلة على مستوى العالم، وتتراوح تلك الكلف بين ٥ , ١ـ ٢ دولار للبرميل

(١) انظر: حيدر الفريجي،الاقتصاد العراقي من معوقات التنمية إلى مقومات النهوض، الملتقى، العدد (٢)، مؤسسة آفاق للدراسات والأبحاث ، بغداد، ربيع ٢٠٠٦، ص ٧١.

(٢) عبد الوهاب حميد رشيد، التحول الديمقراطي في العراق ، المواريث التاريخية والأسس الثقافية والمحددات الخارجية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ٢٠٠٦.

الواحد[1]. وتتميز صناعة النفط العراقية بضخامة الاحتياطي وقرب النفط من سطح الأرض وانخفاض تكلفة إنتاج البرميل، وغياب مخاطر الاكتشافات النفطية، ووجود حقول نفطية جاهزة تتطلب التطوير إضافة إلى ارتفاع أسعار النفط. وتشكل هذه الخصائص عوامل جذب للشركات النفطية في مجال الإنفاق على تطوير الصناعة النفطية، ومن الممكن إن تتجه الدولة في ظل دخول القطاع الخاص المستثمر في توزيع الآبار النفطية على أكبر عدد من الشركات العالمية، وهو إجراء يهدف إلى تقليص مدة إعادة هيكلة هذه الصناعة خلال مدة زمنية قياسية مع مضاعفة الإنتاج إلى حدود ٦ـ١٠ مليون برميل يومياً[2].

بيّنت الدراسات الجيولوجية أن العراق يحتوي على حوالي ٥٣٠ تركيبا جيولوجيا فيها احتمالات نفطية جيدة، وبالمقابل فقد تم حفر حوالي نحو ١١٥ حتى الآن، وتبقى ٤١٥ تتطلب الاستكشاف. ومن التراكيب الـ ١١٥ هناك ٧١ ثبت احتواؤها على احتياطات نفطية هائلة تقدر بحوالي ما يقرب من ١١١,٣

(١) عصام الجلبي، صناعة النفط والسياسة النفطية في العراق بعد انتهاء الاحتلال، اعمال ندوة العراق التي نظمها مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ٢٠٠٥، ص ١٢٤ ـ ١٢٥.

(٢) المصدر نفسه.

مليار برميل من النفط، في حين أن الـ (٤١٥) موضعا غير مكتشفة (لأسباب مختلفة منها الحروب العديدة للنظام السابق وما لحقها من حصار اقتصادي استمر لسنوات عديدة) يقدر احتواؤها على ما يزيد عن ٢١٥ مليار برميل. وبنتيجة ذلك فان الأقاليم والمحافظات الغنية بالنفط والغاز ستسيطر في المستقبل على نحو ثلثي نفط العراق[١]. وبحسب العديد من الخبراء النفطيين فان الاحتياطيات النفطية في العراق توازي الاحتياطيات المكتشفة في السعودية، التي تعتبر اليوم المنتج الأول في العالم.

• تتركز الحقول المنتجة حاليا في محافظتي البصرة وكركوك. وهناك إنتاج قليل من حقول أخرى تقع في محافظات ميسان وبغداد وصلاح الدين وديالى والموصل. كما أن هناك العديد من الحقول المكتشفة وغير المطورة تنتشر في معظم المحافظات العراقية عدا أربعة منها هي القادسية وبابل والأنبار ودهوك.

• ومن ناحية التركز الجغرافي للثروة النفطية الذي يعكسه الجدول رقم (١) يمكن تسجيل السمات التالية:

١. تستحوذ محافظة البصرة على اكبر ثروة نفطية في البلاد. فحسب المعطيات الإحصائية تمتلك هذه المحافظة ١٥ حقلا منها

(١) طارق شفيق، الدستور وإدارة الثروة النفطية. «الحوار» العدد ٤/ ص ١٦.

١٠ حقول منتجة و ٥ ما زالت تنتظر التطوير والإنتاج. إن هذه الحقول تحوي في صخورها احتياطيا نفطيا يقدر بأكثر من ٦٥ مليار برميل، أي انه يشكل حوالي ٥٩٪ من إجمالي الاحتياطي النفطي العراقي.

٢. يشكل الاحتياطي النفطي لمحافظات البصرة وميسان وذي قار مجتمعة حوالي ٧٩٤٠٠ مليار برميل، أي بنسبة ٧١٪ من مجموع الاحتياطي الكلي في البلاد. وتعني هذه الملاحظة أن الجزء الأعظم من الاحتياطي النفطي يتركز في الجنوب.

٣. يقدر الاحتياطي النفطي الموجود في كركوك بحوالي ١٣٤٥٠ مليون برميل، أي انه يشكل حوالي ١٢٪ من إجمالي الاحتياطي العراقي من النفط.

٤. أما إقليم كردستان بحدوده الحالية (اربيل، السليمانية ودهوك) فيحتوي على ٣١٦٠ مليار برميل، ويمثل حوالي ٣٪ من المجموع.

انطلاقا من سيطرة الدولة على الثروة النفطية بعد تأميم شركة نفط العراق IRC وسيطرة البلاد على كامل ثرواتها النفطية فقد استمر النشاط الاقتصادي بالتصاعد وأصبح العراق في قمة بلدان العالم الثالث من حيث متوسط نصيب الفرد من الدخل، مع ذلك بقي الاقتصاديون ينظرون اى هذا التغير بوصفه نموا

هشا لانه يقوم على ازدواجية الاقتصاد واعتماده على مصدر ريعي واحد هو النفط الخام، بيد إن الدولة ونظامها السياسي الشمولي لم تكن تنظر الى ذلك لعدم عنايتها بالاقتصاد إلا ما يخدم منه ميولها وأهدافها السياسية[1].

لقد كان لهيمنة عائدات النفط الريعية على الاقتصاد آثار متعددة اقتصادية وسياسية واجتماعية طبعت بصماتها على المشاكل التي يواجها العراق حاليا. كما إن هيمنة الدولة على الاقتصاد لعقود طويلة نشأ عنه تصور لدى الكثير من السياسيين وصانعي السياسات والمفكرين والاقتصاديين والجمهور على حد سواء بان تصريف الشأن الاقتصادي لا يمكن إن يتم إلا عبر الدولة والقطاع العام وان الدولة يجب أن يكون لها يد في جميع مرافق الحياة الاقتصادية وان تسيطر شموليا على توزيع الموارد الاقتصادية وان الدولة اعتمادا على ريع النفط يجب إن توفر قطاع عام قادر على استيعاب جميع الراغبين في العمل وان توفر «الرعاية الاجتماعية» إلى الجميع ومن ضمنهم من لا يرغب في العمل.

أما من حيث الفكر التنموي فإن للريعية النفطية آثار غير مواتية، ترتبط بطبيعة الدولة واستخدامها لعوائد النفط، وعليه

(١) عبد الوهاب حميد رشيد، العراق المعاصر، دار المدى للثقافة والنشر، دمشق، ٢٠٠٢، ص ١٧٧

يمكن القول أن مشكلة التنمية لا تكمن في «التكاثر المالي» الناجم أساسا عن تصدير النفط الخام بل إنها تكمن في الاستخدام السيئ للريع النفطي. ولهذا فإن أي مشروع بديل يجب أن يأخذ بنظر الاعتبار هذه القضية وإعادة هيكلة القطاع النفطي ليكون أحد وسائل التنمية الاقتصادية وليس عبئا عليها. ومن هنا ضرورة بناء معادلة جديدة للتنمية تؤكد أولا على تنمية مستدامة ومتوازنة، وتأخذ بنظر الاعتبار حاجات التطور الاقتصادي الفعلية. واستنادا إلى التجربة التاريخية لبلادنا التي بينت حقيقة صارخة قوامها أن الاعتماد الكثيف على النفط، كمصدر وحيد للدخل والنقد الأجنبي، قد كشف هشاشة بنية الاقتصاد الوطني، وتأثره بأية تغيرات تطرأ على محدده الأساس/ البترول والعوائد الناجمة عنه. ومن هنا ضرورة العودة إلى اعتماد إستراتيجية للتنمية تتكفل بتحويل القطاع النفطي من قطاع مهيمن ومصدر للعوائد المالية (للتكاثر المالي وليس للتراكم) إلى قطاع منتج للثروات ويكون قطبا لقيام صناعات أمامية وخلفية تؤمن ذلك التشابك القطاعي المطلوب لتحقيق إقلاع تنموي حقيقي. ولكن المسألة الاقتصادية لوحدها غير كافية إذا لم ترتبط بالمسألة الاجتماعية. وهنا أهمية التأكيد على إشكالية الديمقراطية ومؤسساتها التي ينبغي أن توفر الشروط المثلى لتحقيق رقابة

مجتمعية قادرة على مراقبة كيفية التصرف بالريع النفطي بما يخدم تحقيق التنمية بوتائر متصاعدة من جهة، والتوزيع العادل لثمار هذه التنمية من جهة أخرى.

تظهر سلبيات ريعية الاقتصاد العراقي في الحد من مناعة الاقتصاد على معالجة أزماته المزمنة إذ نلاحظ أن القطاع النفطي يعتمد على أنماط إنتاج كثيفة رأس المال وموفرة للعمالة. إذ إن ٦٠ بالمائة من الناتج المحلي الإجمالي لا توظف سوى اقل من ١ بالمائة من العمالة المتوفرة. إن أعاده تأهيل القطاع النفطي والارتفاع في الإنتاج والتصدير من ٢ مليون برميل يوميا إلى ٦ مليون برميل كما يتردد على لسان بعض صانعي السياسة الاقتصادية في الدولة قد يوفر موارد إضافية إلى الدولة المركزية، ولكنه بحد ذاته لن يحل مشكله البطالة، بل قد يزيد الطين بله إذا ما ترجم الوفر في ميزانيه الدولة إلى توسع في القطاع الحكومي غير الإنتاجي والى مزيد من البطالة المقنعة في دوائر ومؤسسات الدولة والى توسع في القطاع العام الإنتاجي غير الكفء والمتعكز على الإعانات الحكومية. والإشكالية الكبرى في هذا التوجه واضحة ومشخصه وتكمن في إن الثروة النفطية هي ثروة ناضبة لا يمكن الاعتماد عليها بشكل دائم يضمن مستقبل الأجيال القادمة وحتى على المدى القصير فان عائدات النفط عرضه لتقلبات

حادة بسبب تذبذب الأسعار مما يؤثر سلبا على إيرادات الدولة وقدرتها على إعالة السكان اعتمادا على هذا المورد والأخطر في هذه المسألة هو شيوع الثقافة التي مفادها إن العراق دوله نفطية غنية تمكنه من تحقيق الرفاه الاقتصادي للمواطنين عن طريق الوظائف الحكومية والخدمات الحكومية شبه المجانية والسكن الحكومي.

واستنادا الى مكتب الميزانية التابع للكونجرس الامريكي فان عائدات النفط ستشكل ما نسبته(٩٧٪) من عائدات الميزانية. وفي هذا الصدد فان هناك جوانب مقلقة ستعود على الاقتصاد العراقي الريعي أهمها[١]:

تقلبات اسعار النفط، فقد بلغ معدل سعر البرميل من النفط الخام الى ٥٦ دولار في الربع الأول من عام ٢٠٠٦ بعد ان كان معدله ٥٤,٦ دولار عام ٢٠٠٥ ويؤشر التقلب في سعر النفط الى اشكاليات في تعويض الفرق المالي بين المخطط له من الصادرات والمقدار الفعلي الآني لسعر البرميل من النفط في السوق العالمي.

الفساد في القطاع النفطي، يؤدي الارتفاع في سعر النفط الخام في السوق النفطية كما هو مخطط في الميزانية عائدا اضافيـــاً يمكن

(١) اونر أوزلو، المصدر السابق، ص ٩٢ ـ ٩٣.

أن يساهم في ردم الفجوة المالية في اوقات الحاجة الى التعويض المالي التي تنجم من انخفاض سعر النفط، بيد ان غياب التنظيم السياسي في مراحل تشكل الدولة بعد ٩ نيسان ٢٠٠٣ في سلسلة التحول البرجماتي نحو الديمقراطية في العراق قد وفر مناخا ملائما لضياع الدخل المتنامي من ارتفاع اسعر النفط في السوق العالمي بسبب ظهور "مافيات" لتهريب النفط وسرقة العائدات، فأصبح الفساد والتهريب في النفط (توزيع الكوبونات لنفطية الذبي اصبح مصدرا لتمويل وتغذية المصالح الحزبية وبعض الجهات المحلية) واحدة من اهم المخاطر التي تهدد الاقتصاد العراقي، إذ تقدر خسائر الاقتصاد العراقي نتيجة لعمليات التهريب ما بين ٥ ـ ١٠ بالمائة من العائدات، لتولد في الاقتصاد حالة يمكن تشبيهها بـ «الدلو المثقوب» وعلى هذا المنال فإن الريعية النفطية التي عانى نها الاقتصاد العراقي في الحقب السابقة قد امتزجت بعد الانهيار المدوي للدولة في ٢٠٠٣ دائرة اوسع من حيث آثارها الضارة على الاقتصاد، فضلا عما ورثه من انفصال في حلقاته الاساسية التي جعلت منه اقتصادا احاديا وما سحبته من تأثيرات على مستوى البطالة في ظل استبداد الدولة وتسلطها. إذ حملت المرحلة الحالية بوادر جديدة تمثلت في ظهور طبقة من المهربين والبائعين المحليين غير الرسميين لمشتقات

النفط، ومن ثم فأنه يتعين على الدولة ان تتبنى قرارا يستلزم تحديد اسعرا النفط وفقا لاسعار السوق العالمي (الحد من التهريب) و ضرورة ترميم القدرة الهشة للدولة في التصدي لشبكات البيع في السوق المحلي.

وتعتبر موارد النفط الحجم الأكبر من إيرادات الدولة، ولكن هذه الموارد تتعرض للتهريب والتخريب وضيـــاع الفرص مما يؤدي الى خسارة العراق نحو ١٨ مليار دولار سنوياً. فمعدل الإنتاج النفطي العراقي الذي كان يبلغ نحو ٢,٦ مليون برميل يومياً، يبلغ حاليا مليوني برميل، والسبب في هذا الخفض الكبير هو نهب للمنشآت البترولية في الأيام الأولى بعد الحرب، وعمليات التخريب المستمرة، وعدم توفير الأموال اللازمة لإعادة تأهيل الصناعة والفوضى التي تدب حالياً في وزارة النفط نتيجة التسلط الحزبي والطائفي عليها. لقد ادت عمليات تهريب بالاضافة الى تفجير الآبار الى خسائر جمة في الاقتصاد وخلال المدة من مطلع العام ٢٠٠٤ وحتى النصف الاول من العام ٢٠٠٦. فقد اشار تقرير لوزارة النفط إن الانابيب التصديرية تتعرض بشكل مستمر إلى عمليات تخريبية تؤدي إلى احداث شلل كبير في التصدير عبر المنافذ الشمالية، مشيرا إلى أن مجموع ايام توقفات التصدير من المنفذ الشمالي بسبب عمليات التخريب

في هذه الفترة ٦٥١ يوما اي ما يعادل سنة وثمانية اشهر. وتفيد تقارير الخبراء أن ضياع ٦٠٠ ألف برميل يومياً مسعرة بـ ٥٠ دولاراً للبرميل يعني خسارة ١١ مليار دولار سنوياً كان من المفروض أن يحصلها العراق من وارداته النفطية، علما أن معدل إنتاج النفط العراقي في الشهور الأخيرة هو مليونا برميل يومياً ١,٧ مليون من الجنوب و٣٠٠ ألف من الشمال، وان معدل التصدير هو ١,٣ مليون برميل يومياً من الجنوب وصفر من الشمال. وتزود المصافي بنحو ٤٠٠ ألف برميل يومياً من النفط الخام، وهذا يعني اختفاء نحو ٣٠٠ ألف برميل يومياً، أو خسارة ٥,٥ مليار دولار سنوياً[١].

يعتمد الشكل السياسي لطبيعة الدولة على استحقاقاتها الاقتصادية،كما إن هذه الاستحقاقات هي مسألة فنية يمكنها التقريب لفهم أيديولوجية السلوك الجمعي للدولة ذاتها، وقد يفهم ذلك على أساس إمكانية استحضار الإمكانيات الاقتصادية من المجموع البشري، فالديمقراطية لم تتطور في أي دولة تعتمد على الريع النفطي (وربما فنزويلا هي الاستثناء الوحيد في ذلك)، لذا ينظر العديد من المهتمين بالشأن العراقي إلى خيار الأسكا بوصفه الوسطية التي من شأنها لجم ذلك التقاطع، فمن شأن هذا

(١) الكفاح العربي، الاحد ٢٢ نيسان ٢٠٠٧.

الأنموذج توسيع نطاق المشاركة الاقتصادية إلى جانب المشاركة السياسية وان توفر أساسا موضوعيا للتحول الديمقراطي.

لقد عمق التحول السياسي في العراق الإدراك بأن العملية الديمقراطية عملية معقدة، تتطلب أوسع مشاركة اجتماعية وسياسية في اتخاذ القرار الذي يضع مصلحة الشعب فوق المصالح، وإزاء ذلك تظهر كيفية التحكم بالثروات الطبيعية مهمة قصوى، وذات أولوية بعد عقود من الهدر وسوء الاستخدام، وثمة أسئلة متعددة تطرح على اليوم بشأن الثروة النفطية وآلية استغلالها. وعلى ما يظهر الواقع، انه لم تتخلص عملية إعادة تشكيل صناعة النفط العراقية المؤممة من الإشكاليات التي تحيط بعملية اتخاذ القرار بشأن الخيارات المطروحة والتي من أهمها[1]:

مشروع الخصخصة الكاملة لقطاع النفط. «وهو عبارة عن مشروع لإلغاء تأميم النفط العراقي عبر السعي إلى خصخصته خلال ٢٤ شهرا مع منح الأفضلية المطلقة للشركات الأمريكية».

حل «الأسكا» الذي يعتمد على توزيع العوائد على أفراد الشعب.

إخضاع تخصيص إيرادات النفط للسلطة التشريعية بلا من

(١) فالح عد الجبار، عراق ما بعد الحرب، سباق من اجل الاستقرار وإعادة البناء والشرعية (تقرير)، معهد السلام الأمريكي، واشنطن، مايو ص ١٢.

السلطة التنفيذية للحد من الميول الاستبدادية الناشئة عن الاستقلال المالي نتيجة الريع النفطي وسيطرة الدولة.

منذ انهيار النظام السابق بدأت محاولات خصخصة القطاع العام بإجراءات حملتها حقيبة بريمر التشريعية، فتم السماح للشركات الأجنبية في التملك بنسبة ١٠٠ بالمائة من الأرباح فضلا عن إمكانية تحويل أرباح الشركات دون الخضوع للضرائب، وقد تولى مسؤولون أمريكيون تمثيل العراق في اجتماعات المنتدى الاقتصادي العالمي في عمان ومنظمة التجارة العالمية في جينيف[١]، وبهدف تشجيع الاستثمار الأجنبي عمدت إدارة بريمر إلى تخفيض الضرائب على الشركات الأجنبية من ٤٥ بالمائة إلى ١٥ بالمائة كحد أعلى، وقد كان الأجراء البريمري محل ترحيب أمريكي بوصفه يجعل للعراق الأفضلية في امتلاكه لأكثر قوانين الاستثمار الأجنبي انفتاحا في العالم بأسره[٢].

وتشير التجارب التي تولتها الدولة في السابق إلى هدر الموارد النفطية، الأمر الذي رفع بعض المهتمين بالشأن العراقي إلى

(١) هانز فون سبونك ، ما بعد الحرب وما قبل السلام العراق إلى أين؟، المستقبل العربي، العدد(٣١٧)، السنة الثانية والعشرون، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، يوليو ٢٠٠٥، ص ٤٣.

(٢) انظر : عبد علي كاظم المعموري، الاقتصاد العراقي والليبرالية المزعومة، الغري للعلوم الاقتصادية والإدارية، العدد(٢)، كلية الإدارة والاقتصاد في جامعة الكوفة، شتاء ٢٠٠٥، ص ٢٩ ـ ٣٠.

الدعوة إلى تبني أطروحة «ألاسكا» النفطية. باعتبار إن ذلك سيسهم في تشكيل القاعدة المادية لتبني الديمقراطية كنموذج للحكم يقوم على توسيع مشاركة لمواطنين ف ملكية الثروة. وهي دعوى تقوم في أساسها من حقيقة إن وجود النظام التمثيلي الديمقراطي لا يقوم على النوايا للقوى السياسية التي تتسلم مقاليد الحكم بقدر ما تعتمد على إرساء الأسس المادية[1]، والتي تفضي لمشاركة واسعة من قبل العراقيين في الثروة النفطية وفي ملكيتها وإيراداتها تحديدا.

تعد أطروحة ألاسكا أكثر الأشكال المطروحة جاذبية فمن شأنها إن ينقل العراق من مجتمع تشتري فيه الحكومة الولاء من خلال توزيعها للمنافع إلى مجتمع من ممولين للحكومة فالأفراد يصبحون أصحاب أسهم وبحصص متساوية بصرف النظر عن انتماتهم الدينية والمذهبية وتساهم هذه الأطروحة في الحد من تفشي البطالة ومن ثم التقليل من الكلفة الاجتماعية المصاحبة للتحول الاقتصادي في العراق فضلا عن النتائج الايجابية التي من الممكن تحقيقها في المجال الأمني[2].

ورية العراق، أصل الورقة

(١) جوردون جونسون ومجيد الهيتي، لعنة النفط: الاقتصاد السياسي للاستبداد، ترجمة معهد الدراسات الاستراتيجية، بيروت، ٢٠٠٦، ص ٥٥.

(٢) فالح عبد الجبار ، المصدر السابق ، ص١٢.

إشكاليات مستقبلية

يعد الحديث عن المستقبل واحداً من اهم العناصر الحيوية وخاصة ما يرتبط بخلق رؤية متوازنة في مضمار التعرض لاشكاليات التحول الاقتصادي في العراق، حيث لا مناص من الخوض في غمار ما سيكون عليه المشهد العراقي في ظل افتراضات مشاهد المستقبل ـ على الاقل حتى الامد المتوسط ـ وازاء تشكل نمط الدولة واعادة اكتشافها وما تضمنته من عناصر هي في الاصل خلط بين الموروث والتجديد الذي يحاول العراقيون خلقه عبر عملية تحول شاملة في الاطر السياسية والاقتصادية والاجتماعية، التي بدورها تنشئ ثنائيات تجعل التحول المزمع لشكل ومضمون الدولة من ناحية الاقتصاد السياسي ليست ادنى من كونها فرز يتمحور في ظله المركب العراقي.

ا.المتغير الإداري .الفساد إلى أين ؟

اربعة أعوام مضين منذ أن تخلص العراق من النظام

الدكتاتوري الذي حكمه لما يقارب من ٣٥ عاماً، وبعد الانهيار الذي حدث في البنى الاقتصادية والإدارية لهذا البلد مع انهيار نظامه السياسي، لم يلمس المواطن العراقي ما كان يطمح اليه من تطور اقتصادي وإعادة اعمار لمنشآته المدمرة . ورغم ان العمليات الإرهابية كانت حجر العثرة أمام مشاريع اعادة الاعمار في العراق، الا ان الكثير من يرون في الفساد المالي والإداري الذي اجتاح مؤسسات الدولة بعد الاجتياح الأمريكي كان له الأثر الأكبر في عرقلة المشاريع الاقتصادية والعمرانية في العراق . ولم يكن المسؤولون العراقيون وحدهم من تورط في عمليات الفساد المالي، فالأمريكان الذين أدعو انهم جاءوا لتحرير البلد واعماره قد نالوا حصتهم من هذا الوباء الذي تفشى في مفاصل الدولة العراقية الحديثة.

إن الاتجاهات المؤسسية للدولة لها دور مهم، فالعراق بوصفه دولة تحت الاحتلال الأمريكي يجعله معرضاً للإصابة بالفساد، وحتى مع وجود حكومة وطنية مخلصة فان الهاجس الاجتماعي سيكون ذا تأثير في التكوين السيكولوجي للفرد بطريقة تعاطيه مع المعاملات اليومية، ففي ظل الاحتلال تصبح الإرادة الوطنية ضعيفة نتيجة التسوية مابين الدولة وأجهزتها من ناحية وبين الحكم الأجنبي من ناحية ثانية، فتكون الدولة عرضه

للنهب من المحتل أو المواطن العادي، ولان الفساد سيكون أكثر مرونة عندما تكون القواعد غير واضحة، أو الالتزام بها ضعيف، أو تكون المؤسسات القائمة بتنفيذها ضعيفة بذاتها (غياب المساءلة)، وقد يكون ذلك برفع عوامل الضعف في الدولة ذاتها.

إن مسيرة الانتقال السياسي في الدولة تسهل ظهور الفساد وخاصة في القطاعات الحيوية، وبالنسبة للعراق سيكون النفط الأكثر عرضه للفساد، فضخامة مساهمته في الناتج المحلي وكبر حجم الدولة فيه مقاسه بحصتها من الناتج المحلي الإجمالي في ظل تداخل الضوابط التنظيمية التي تشهدها عملية الانتقال المشار إليها، فيكون من المتوقع إن تكون فرص الإشراف الوظيفي اكبر، فتكون البيئة النفطية اكثر ملائمة للفساد، وتشير الدراسات إلى وجود ارتباط قوي بين مستوى الفساد في قطاع معين ومدى إيراداته ومساهمته ومدى تدخل الحكومة في هذه القضايا.

وتتظافر عوامل الاحتلال والانتقال السياسي وعدم وضوح النسبة القانونية وغياب المساءلة سوية في إعطاء رخصة ضمنية للمفسدين في القطاع النفطي مما يشكل معوقاً فعلياً يهدد الأداء التنموي في المستقبل المنظور.

لقد فشلت سلطة التحالف المؤقتة في ان تتبنى الشفافية وذلك بعد الإفصاح عن اسماء الشركات التي مُنحت عقود ممولة

باموال عراقية، رغم توفر المعلومات عن الحاصلين على عقود اعادة اعمار ممولة باموال امريكية، ويوحي تحليل البيانات بأن سلطة التحالف المؤقتة منحت الشركات الامركية ٧٤٪ من اجمالي العقود الممولة باموال عراقية والبالغ قيمتها ١,٥ مليار دولار وعندما نأخد الشركات البريطانية بعين الاعتبار ايضاً، نجد ان الشركات الامركية البريطانية قد حصلت في نهاية المطاف على ٨٥٪ من قيمة تلك العقود اما الشركات العراقية فلم تحصل الا على ٢٪ من قيمة العقود الممولة باموال عراقية.

ومن بين الشركات الامركية والبريطانية حصلت شركة هاليبرتون وهي فرع من شركة كيلوغ بروان أند روت على ٦٠٪ من القيمة الاجمالية للعقود الممولة باموال عراقية، وكانت العقود خاصة باستيراد الوقود الى العراق واعادة توزيعه للمستهلكين[1]، كما إن مستوى الريع المحتمل الذي يخلفه تدخل الحكومة في تنمية القطاعات الحيوية بهدف الأعمار سيكون هو الأخر عامل شد باتجاه انغماس اكبر مدة في الفساد في هذا القطاع. وعلى الرغم من الدور الذي تلعبه هيأة النزاهة في تحميل المسؤولين العموميين عن الأنشطة الفاسدة وحالات الفساد التي بلغت القمم السياسية في العراق. فأنها وان طالت هؤلاء

(١) فوضى واهمال وسوء ادارة ، مراقبة الايرادات التقرير رقم (٧) OSI

فستسهم بقدر أو بأخر في تعزيز الفساد، وربما إن الفساد من القوة بحيث بدأ يتحكم في وجهة هذه الهيأة وقد تكون اتجاهات مرغوبة وأصبح أداة بيد نظائر آخرين.

يشير نادر فرجاني الى ان خسارة العراق، من جراء اتفاقيات المشاركة فى الانتاج التى ابرمت مع شركات النفط العالمية، تتراوح بين ٧٤ و١٩٤ مليار دولار، وذلك بافتراض سعر ٤٠ دولارا للبرميل ومن ١٢ حقل نفط فقط من اصل ٦٠ حقلا على الأقل، ناهيك عن فقدان التحكم الوطنى فى صناعة النفط للشركات العالمية. ويتعدى متوسط الخسارة المتوقعة للفرد العراقى فى السنة، على مدى الثلاثين عاما – عمر هذه الاتفاقيات ـ قيمة الناتج المحلى الاجمالى للفرد فى العراق حاليا[1].

بيد أن الأمر لا يتوقف عند هذا الحد بل ان خسارة جزء مهم من الريع النفطي سيولد بالنتيجة عدم الاستقرار في حصيلة هذه الإيرادات في الميزان التجاري. كما يعني ذلك هدر في المال العام وبمبالغ هائلة وطائلة تحتاجها الدولة في ظل الظروف الاقتصادية الراهنة للبلد لاسيما بعد ظهور مؤشرات أولية تشير إلى أن معدل الاستهلاك الحالي للمنتجات النفطية ليس حقيقياً، ومن ثم فأن

(١) نادر فرجاني، الأيام الأخيرة للاحتلال، مجلة العربي، العدد(٩٩١)، القاهرة، يناير ٢٠٠٦، ص ٣٣.

كميات كبيرة من المنتوج النفطي المستورد والمحلي يتم تسريبها إلى منافذ التهريب المختلفة مما يكلف الدولة مبالغ متزايدة باتساع دائرة الفساد والمفسدين.

ان انخفاض حجم الإيرادات المتحققة عن الإيرادات النفطية المقدرة تعتمد على عوامل السوق النفطي ايضا، فربما يكون الامر أكثر صعوبة في حالة انخفاض سعر النفط العالمي، ذلك ان انخفاض سعر النفط يحدث تراجع في الايرادات النفطية المتوقعة، وهذا ما يعزز التسرب في الايرادات المتفاقم من ظاهرة «الدلو المثقوب»، وهذا العجز المالي في الايرادات المتحققة عن مستواها المتوقع تؤثر سلبا في عدد المشروعات المزمع تحقيقها في الخطة الاقتصادية الخاصة بإعمار البنية والهياكل الاساسية في الاقتصاد العراقي، والتي يقع جزء مهم منها في مجال اعمار الصناعة النفطية وتكرير النفط الخام، وحتى في احسن احوال السوق العالمي فإن النتيجة ستؤول الى انخفاض معدل النمو الاقتصادي المتحقق عن مستواه المرغوب ويزداد ايضا عدد المفسدين وتتفاقم دائرة الفساد في القطاع النفطي. ويزداد الأثر وضوحا إذا ما عرفنا إن نسبة كبيرة من ايرادات الموازنة العامة للدولة (الجارية والاستثمارية) تعتمد على ايرادات النفط خصوصا في سنة ٢٠٠٣ وما بعدها حيث شكلت ايرادات النفط نسبة (٨ ,٩٧٪) و (٨٨٪) خلال

السنوات ٢٠٠٤ و ٢٠٠٥ من إيرادات الموازنة العامة على التوالي. وهذا يعني ان قدرة الدولة على تقديم الخدمات العامة كالصحة والتعليم والأمن وحتى قراراتها الاستثمارية تعتمد بدرجة كبيرة على ايرادات الثروة النفطية نتيجة لضعف مصادر الايرادات الاخرى كرسوم الكمارك والضرائب على الدخل والثروة وغيرها.

اما عن التصاق طرفي الحلقة المتداخلة التأثيرات وعن متغيراتها وعلاقتها بالثروة النفطية والتحول الديمقراطي الوليد في العراق، فإن التجربة التاريخية تشير الى ان توفر الثروة النفطية في العديد من البلدان كانت على الدوام نقيضا لتطور الديمقراطية، بل واصبحت هذه الثروة وسيلة لإخضاع المجتمع المدني واختراقه المنظم بوسائل الاغراء المالي، ولعل النرويج هي الاستثناء الوحيد في ذلك[١].

كما انه من الممكن أن تعطي هذه الثروة تصريحا ضمنيا لاختراق مؤسسات المجتمع المدني، ومن ثم فإن هذه المسببات ستؤدي دورا سلبيا في العملية الديمقراطية بالشكل الذي يدعم الاستحواذ والتوجه ضمنا الى ما يقترب من ملامح النظام المركزي، كما يعزز ذلك أيضا الإدارة اللازمة لضمان استمرارية

(١) Johan B.Judix, op cit.

وشرعية الفساد الإداري والمالي في قطاع الصناعة النفطية، فيتفاقم هدر الثروة الوطنية ويزداد «الدلو» نضوحا لأغراض غير منتجة من شأنها زيادة التشوهات والانحرافات في عملية التنمية الاقتصادية.

أما الآثار السياسية فالفساد يؤدي إلى تقويض الثقة بين الشعب والحكومة وإضعاف المشاركة الديمقراطية بسبب ضعف أجهزة الرقابة، فضلا عن إثارة الرأي العام وإشعاره بعدم فاعلية وقدرة الدولة والوزارات ومؤسساتها ودوائرها المختلفة على إنجاز أعمالها وضعف الحكومة، الأمر الذي يساعد في تفاقم ظاهرة الفساد ويشجع المفسدين على القيام بعمليات السرقة والتلاعب مما يوسع فجوة الظاهرة ويزيد تفاقمها وآثارها.

كما يبرز عدد من الآثار الاجتماعية الخطيرة لهذه الظاهرة منها فساد العاملين في المرافق النفطية واستشراء روح اليأس والإحباط بين المواطنين وهي آثار لا تقل خطورة عن الآثار الاقتصادية . فإلحاق الضرر المادي والمعنوي بالمواطن البسيط وإثقال كاهله بأعباء قد تفضي به إلى ارتكاب مخالفات وجرائم عديدة، وخاصة في ظل تراخي سيطرة الدولة وهيمنة القانون، لاسيما وان السراق والمهربين لا تتخذ بحقهم الإجراءات القضائية (المدنية والجزائية والتأديبية) بشكل سريع وفعال

لضعف الوعي المالي والقانوني لدى بعض منتسبي الدوائر والشركات المعنيين بمتابعة حالات التهريب من الناحية المالية والقانونية والتحقيقية، أو تخوفهم من اتخاذ هذه الإجراءات أو اشتراكهم في حالة الفساد.

ومن المتوقع ان يؤثر الفساد في القطاع النفطي على عملية التوزيع اذ يتسبب في ضعف اداء الحكومة الاقتصادي الناجم من عملية الافساد في هذا القطاع في تحقيق مقدار من عدم الرضا بشأن العملية التنموية والسياسية وعلى الكيفية التي تتعامل بها التنمية مع رسوخ الثقافة والقاليد، فثمة ثقافة معينة تعتبر فاسدة بشكل متأصل وهي تؤثر على التطور التدريجي للمؤسسات السياسية والاقتصادية وعلى شرعية الحكومة ذاتها في رأي الجمهور.

ان عملية الانتقال من الاقتصاد الموجه مركزيا الى الاقتصاد الحر تحمل في طياتها اقامة درجة اعلى من الفوارق، ومن ثم فان المؤسسات التي ستشهد انتقالا باتجاه القطاع الخاص او المختلط ربما سينظر فيها الى ثقافة الفساد الضمني على انها حسنة وتهضم بوصفها امرا مرغوبا وتسمى باسماء مثل«نقود التعجيل» او «نقود التليين» وينظر على انها ستزيد من الكفاءة وتقلل درجة الروتين الذي كان سائد في مراحل ما قبل عملية الانتقال الاقتصادي، اما

القطاع الخاص فانه سيتحسس تجاه التغيرات الحاصلة في القطاع العام وعبر العلاقات الاجتماعية التي تسري في ظلها تلك الثقافة في جسم المجتمع بصرف النظر عن طبيعة العمل فينظر الى الفساد على انه «ضريبة طوعية» أو «اكرامية» في القطاع العام.

وعلى اية حال فمناقشة الموضوع في اطار النفط يستلزم الابقاء على بعض المتغيرات وتحريك الاخرى ضمن حدود معينة، وبافتراض بقاء الدور الحكومي على عمليات الإنتاج في اطار شركة النفط الوطنية فاوجه الفساد «الحسنة» الظاهر منها والمخفي ستزيد من الكلفة الكاملة للسلعة او الخدمة (التراخيص مثلا) وتظهر بارقام مبالغ فيها في الميزانية العامة للدولة . وبسبب ان الانتاج النفطي والصناعة النفطية تعتبر ذات تكاليف ثابتة نسبيا وهي مرتفعة وإنها تفتقد إلى المواقع البديلة حال البدء بالعملية الاستخراجية فانها ستكون أكثر عرضة للفساد .

٢.مستقبل النظام التجاري السائد وآثاره المتوقعة

من المؤكد ان تؤدي آليات السوق الحر والمنفلت في العراق، الى تراجع وتدمير للصناعة المحلية والمنتجات السلعية، حيث اثبتت سياسة فتح الباب على مصراعيه في العديد من البلدان ضخامة حجم الويلات التي أفرزها تطبيقها، فقد ساهمت في

انتاج التشوهات في النشاط الاقتصادي، من خلال تزايد حجم البطالة (البنيوية) والبطالة المؤقتة، والتضخم وارتفاع الأسعار وتدهور الأجور، وما يرافق ذلك من تزايد انتشار الفقر، بحيث أصبحت هذه الاحوال المتردية السمة الرئيسة للعولمة الراهنة في تطبيقاتها على العراق، علاوة على تزايد انتشار السرقة والجريمة والمخدرات والدعارة والانهيار النفسي، جنبا إلى جنب مع اقتصاد الكومبرادور والمضاربة والمقامرة والطفيليين بكل أشكالها.

ان لجوء البنك المركزي الى سياسة رفع قيمة العملة المحلية، او تخفيض سعر تبادل العملات الاجنبية هو اجراء يهدف الى تشجيع الاستيراد، بل واحلال البضائع المحلية ببضائع اجنبية، اذ ينظر الى هذا الاجراء على انه في غير صالح الصناعة المحلية، في الوقت الحالي، بيد ان الاثار الطويلة المدى من المتوقع ان تفوق الاعباء.

ان المضي بسياسة حرية الاستيراد ستعمل على تدهور المنتج المحلي وخاصة في ظل سياسة الاغراق التي باتت المعلم المميز للنشاط التجاري الغذائي في العراق، الى الدرجة التي عُدَ فيها العراق الآن من اكبر بلدان المنطقة من حيث حجم الاستيرادات سواء من المواد الغذائية ام السلع ذات المنآشئ الرديئة، الامر الذي جعل معدلات التبادل التجاري (باستثناء النفط الخام)

تسير في غير صالح العراق، وهو ما سيشكل قيدا على معدلات الاداء الاقتصادي في الداخل في المستقبل المنظور، كما من غير المتوقع ان يتم العمل بنظام التعرفة الجمركية الا بالحدود التي تسمح بها التزامات العراق مع صندوق النقد والبنك الدوليان، مع العلم بأن هناك تقاطعا واضحا بين هذا القطاع وضرورات تحفيز الاستثمار الاجنبي.

وعلى ما تقدم فلا يتوقع ان يستورد العراق بناءً على المزايا النسبية وقوى السوق في تشكيلة نظامه التجاري، ان ردود فعل الدولة تجاه عدم التوازن المتحصل في الفجوة الخارجية(الصادرات ـ الاستيرادات) ـ باستثناء النفط، وفيما بين العرض المحلي والطلب على المنتجات ليس من المفاجئ ان تتضمن تغييرات في سياسات الاستثمار والتكنولوجيا.

ان اجراءات التحول المفروضة في العراق ستسهم في تفاوتات بين افراد المجتمع، بل وتؤدي الى تكوينات طبقية قد يشتد صراعها في المستقبل المنظور، وستكون من العواقب الاجتماعية ايضا والناجمة من السياسات الاقتصادية غير المدروسة انه بالامكان ان نلمح ريبا بشأن تقويم هذه الاشكالية في العراق كلما ظل النظام التجاري على حالة على الاقل في السنوات العشر القادمة.

ان مد التحليل في آثار النظام التجاري السائد سيفرز ايضا

اشكالية سياسية في المستقبل، فالمعونات المقدمة الى العراق عادة ما تعتبر اداة سياسية بيد الجهة المانحة، واستخدام ممولين من قبل الولايات المتحدة وحلفائها سيمثل معلما مميزا لعملية «مساومة سياسية شاملة» تستمر ردحا من الزمن، يقدم العراق في ظلها التنازلات لمصالح تبتغيها الولايات المتحدة لخدمة اهدافها الجيوسياسية في المنطقة.

تأثير الاتجار بسلعة النفط

إن احتلال العراق ـ الذي كانت نتيجة لسياسات رعناء اتبعها نظامه السابق – يعتبر نقطة التحول في مستقبل اقتصاده، ويمثل معلماً لتدني القدرة التنافسية للعراق في مجال النفط الخام، وفي هذا الصدد تطفو على السطح رؤيتان مستقبليتان، هما:

الرؤية الأولى:

وتبنى على أساسين، هما:

الأساس الأول: احتمال تدني أسعار النفط أما بسبب ما ترتضيه الولايات المتحدة وما يخدم سياساتها، أو جراء زيادة المعروض النفطي في حالة عودة العراق إلى وضعه السابق في أسوق العالمي للنفط الخام .

الأساس الثاني: احتمال تزايد أسعار النفط كون ذلك يمثل

إيراداً صريحاً يصب في الأسواق الأمريكية، وترتبط بهذه الرؤية ضرورة قيام الولايات المتحدة بتطوير البنية النفطية لصناعة استخراج النفط وتصفيته .

الرؤية الثانية

وتقترن بالنتائج غير المباشرة على العراق، وخاصة في تعاملاته في التجارة الخارجية، وتنطوي في ظل هذا المعنى بلدان سوريا والأردن ومصر. فاستناداً للاتفاقية التجارية السورية العراقية التي أُبرمت في أواسط عام ٢٠٠٢، تعتبر سوريا في المرتبة الاولى في التعامل التجاري وفي السياحة الدينية بين البلدين. أما بالنسبة للاردن، فتعد السوق العراقية مستورد كبير لسلع الأردنية، إذ تبلغ صاردات الأردن الى العراق ١٩ بالمئة من إجمالي صادراتها، وهي تقدر بحوالي ٢٣٠ مليون دولار، وبالمقابل تستورد الأردن ٤٥ مليون برميل نفط سنوياً من العراق تقّدر قيمتها بنحو ٨٠٠ مليون دولار، كان العراق يقدم نصفها مجاناً، والنصف الآخر بأسعار تفضيلية بحدود ١٩ دولار للبرميل. اما مصر فهي شريك تجاري للعراق، إذ تصّدر حوالي ١ , ٥ مليار دولار سنوياً (حوالي ٢٥ بالمئة من إجمالي الصادرات المصرية)[١].

(١) سمير صارم ، **أنه النفط يا (...) : الأبعاد النفطية في الحرب الأمريكية على العراق**، سلسلة قضايا الساعة، دار الفكر ، دمشق ، ٢٠٠٣ ، ص ٢٢٢ ـ ٢٢٤.

٣.النزاع العنفي مصدرُ لـ «تحديث الفقر»

ان الاعتماد على المصدرِ الطبيعيِ يعطي الفرصةِ للتمرّدِ، في ظل القدرةِ الرسميةِ الضعيفةِ. إذ تَدْعمُ بَعْض الدِراساتِ مفهومَ فرصةِ التمرّدِ؛ فالنفط العراقي اعطى للمتمردين قدرة اكبر في التاثير على كامل ايراداته، وربما الحالة شبيهة بماس غريني في سيراليون، وفي كل من أنغولا والكونغو، ويُلاحظُ العديد مِنْ المُحلّلين بِأَنَّ الاعتماد على المصدر الطبيعي سيزيد من طول مدة بقاء المتمردين وامكانياتهم. ومن ناحية أخرى فإن الحكومة نفسها قد تستأثر بالايراد النفطي لتوجه ثروتها نحو البيروقراطيةِ الفعّالةِ، وقدرة عسكرية التي يُمْكِنُ أَنْ تُساعدَ لهَزيمة الأرهاب. وبينما يساعد المصدر العالي للدخل المتمردين في العراق، فأنه مكّن الحكومة السعودية من دحر التمرد على اراضيها، وهذا من شأنه ان يقدم دليلا قويا لدعم العلاقة المفترضة بين المصدر العالي للدخل وبين تحقيق الامن[١].

ووفقاً لتعريف الفقر المدقع الذي أيده المقرر الخاص في المرفق الثالث من التقرير النهائي عن حقوق الإنسان والفقر المدقع فإن «الافتقار إلى الحد الأدنى من الأمان يفترض ضمنياً الافتقار إلى

(١) See: Ron James, "Paradign in Distress?" journal of Conflict Resolution ٤٩, ٤, ٢٠٠٥, pp, ٤٤٣ – ٤٥٠.

عامل أو أكثر من العوامل التي تمكّن الأفراد والأسر من تحمّل مسؤوليات أساسية والتمتع بالحقوق الأساسية. وقد تصبح هذه الحالة واسعة الانتشار وتتمخض عن آثار دائمة وأشد خطورة. والافتقار إلى الحد الأدنى من الأمان يؤدي إلى الفقر المزمن عندما يؤثر في آن واحد في عدة جوانب من حياة الإنسان وعندما يطول أمده ويقوِّض الفرص التي تمكن الأشخاص من استرداد حقوقهم والاضطلاع مجدداً بمسؤولياتهم في المستقبل المنظور»[1].

وفي العراق تؤدي حالة النزاع الداخلي وانعدام الاستقرار وصفحات الدم العراقي المراق يوميا الى تعثر جهود التنمية الداخلية مما يؤثر على الناتج المحلي الإجمالي، وهو ما سوف يؤثر في معدلات الفقر في العراق، وهذا السبب مشابه إلى حد كبير أسباب الفقر في بعض بلدان غرب آسيا[2].

---

(١) الأمم المتحدة، المجلس الاقتصادي والاجتماعي، الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (حقوق الإنسان والفقر المدقع) ، التقرير المقدم من أ. – م. ليزين، ١٩٩٨، ص ٥.

(٢) ٢٠٠٥: Analysis World Economic Situation and Prospects and Forecast for Western Asia Paper presented to the Project LINK Meeting by the Economic Commission for Western Asia ,New York, ٢٢-٢٤ November ٢٠٠٤.

وتشير نتائج المسح السريع لميزانية الاسرة المنفذ عام ٢٠٠٥ الى ان متوسط حجم الاسرة قد بلغ ٦,٨ افراد للريف والحضر كما بلغ ٦,٣ في الحضر و٧,٨ في الريف. كما اظهرت النتائج ان وسيط انفاق الفرد الشهري على السلع والخدمات الاستهلاكية هو ٥٢٢١٣ ديناراً للريف والحضر، ٥٧٩٧١ دينارا في الحضر و٤١٧٦٢ دينار في الريف. وعند مقارنة الوسيط العام المذكور بمؤشر خط الفقر المطلق والمقدر بـ٤٦٤٩٦ ديناراً شهرياً يستنتج، ان نسبة الفقر المطلق البالغة ٤٠٪ تدعم اقتراب مستوى خط الفقر المطلق من القيمة الوسيطة للانفاق.

إذ تدهور أمن المواطن واستبيحت حياته مجددا في ظل الاحتلال. وبسبب فشل سلطات الاحتلال في ضمان الأمن والاستقرار شهد العراق انفلاتا أمنيا غير مسبوق، وانتشرت أعمال القتل والإرهاب في معظم أرجاء العراق[1]. لقد تعرض أمن الإنسان العراقي الى تحول من خرق منظم كانت الدولة تتولاه في السابق، الى الفكر الذي بات يلتمس المعاذير للدولة في ممارستها المناسب للتصدي للارهاب، وهو صدام عنفي يواجه تصاعده بتصاعد العنف للتيارات الارهابية الوافدة من الخارج،

(١) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، المكتب الإقليمي للدول العربية، تقرير التنمية الإنسانية العربية لعام ٢٠٠٤، ص ٣٣.

وعلى الرغم من ان هذا المد الذي يستثمر صفة «الجهاد الإسلامي» هو المحرك الرئيس للعنف في العراق، فإن دورة العنف «الإرهاب والمضاد الشرعي للدولة» باتت المعلم المميز للحياة العامة في المجتمع، وهذا لا يعني اننا نسوق توصيفات واستنتاجات لمعركة أيديولوجية، الا ان شمول العنف مناطقيا وديمغرافيا يعني أن الذين يسوقون العنف الإرهابي ليسوا ذوو أنماط تفكير نسقية، فالتجريد النظري للعنف من أجل العنف ينقصة الدقة ولا يمكن قبوله منطقيا، كما ان ذلك لا يعني عدم فهمهم السليم للنصوص الشرعية فحسب، بل ويعني نشأتهم كردة فعل تجاه قصور الدولة في مشروعها المضاد. فنمو الأول يدفع بتصاعد الثاني وربما العكس في بعض الأحيان. فيكون أمن الإنسان وبالتالي حقوقه هما المتضرران بين تنامي العنف والمضاد الشرعي.

إن وجود فرقاء في الايدولوجيا والمنهج الفكري في وطن واحد ينشأ بذاته قيداً على حقوق الإنسان لدى الفرقاء جميعا، وهو قيد نشأ عن الحتمية الاجتماعية في العراق التي تفرض ضرورة العيش مع الآخر، لأنها تنشا عن حرية ذاتية يؤمن بها الإنسان بقدر ما يريد أن يتجاوز فطرته الخاصة والتنازل عن جزء من حقوقه من أجل الجماعة، ونمو العنف أصبح مدعاة لتنازل

أكثر على حساب معدلات الفقر في العراق.

وليس هناك ثمة إدراك لما تدفعه التنمية البشرية من أثمان بسبب النزاعات العنفية فالوفيات في جمهورية الكونغو الديمقراطية تفوق مجموع ضحايا بريطانيا في الحربين العالميتين، كما زاد عدد المشردين في إقليم دارفور بسبب النزاع على مليوني إنسان، ولحالة النزاع الداخلي أثر كبير في النمو الاقتصادي فمن بين ٣٢ بلد من فئة بلدان «التنمية البشرية المنخفضة» هناك ٢٢ بلد منها عانت من نزاعات في حقبة ما بعد تسعينات القرن الماضي[١]، ان الخوف من تفاقم النزاع الطائفي في العراق يبلغ أشده من حيث التفاعل المهلك بينه وبين الفقر، فالأخطار المتأتية من المنظمات الإرهابية سيكون ذو أثر جسيم على معدلات الفقر في العراق.

لقد ترتب على ظاهرة الاحتراب الطائفي في العراق عزوف الكثير من اصحاب المهن والحرف عن اعمالهم وطال الامر الاطباء والعلماء والاساتذة الجامعيين، مما تسبب بنو واضح في هجرة الادمغة الى خارج العراق، وبات العراق يعاني موجة من الهجرة لم يشهدها منذ مطلع تسعينات القرن الماضي، وسيكون لهذه الظاهرة تأثير على المتبقين منهم طالما بقي التردي في العامل

(١) البرنامج الأمم المتحدة الإنمائي ، تقرير التنمية البشرية لعام ٢٠٠٥، ص ١٢-١٣.

الامني، وبالفعل شهدت مدن العراق وفي مقدمتها العاصمة بغداد تلكوء في المشروعات الاقتصادية العامة والخاصة على حد السواء، بل وطال التأثير الوزارات والمؤسسات الخاصة، وهو مؤشر خطير للغاية، سيما وان قوى الارهاب صارت تؤدلج لكيفية النيل من المنجزات التي قد يحققها العراق بعد انهيار النظام الاستبدادي.

لقد كانت التجارة الداخلية من بين اهم اوجه النشاط الاقتصاد تأثرا بالعمليات الارهابية وخاصة في المناطق الساخنة، كما تعرقل النقل ونشاط سوق الجملة في بغداد. وهكذا فقد ادى الارهاب الى شل العديد من الانشطة الاقتصادية المرتبطة بالتجارة فارتفاع درجة المخاطرة في هذه الانشطة بسبب الارهاب والاجراءات الامنية التي تتولاها الدولة تعاهدا على عرقلة النشاط التجاري باستمرار.

اما الاستثمار فالواقع لا يؤيد تأثير بعده القانوني(قانون الاستثمار) على حركة التوسع في عمليات الاعمار، إذ سيكون العامل الامني هو الاهم في تحديد البيئة الجاذبة للاستثمار الأجنبي في العراق، ومن ثم يمن النظر فيما بعد الى الاجراءات الاقتصادية المحفزة التي اشير اليها في قانون الاستثمار الاجنبي. والواقع هو الذي يؤيد ذلك، فعزوف الكثير من الشركات عن الاستثمار في المشروعات التي تطول فيها مدة استرداد رأس المال

يعد انعكاسا لتردي المستوى الامني المحفز لهذه الاستثمارات والتي تعتبر الركن الاساس الذي لا غنى عنه في تحقيق النمو الذاتي في القطاعات الاقتصادية في العراق.

وإذا ما قدّر للتغير السياسي ان يباشر أثره في الساحة العراقية، مدفوعا بتعزيز العامل الامني فمن المرجح انه سيكون نتاجا لصراع في مسار ازمة سياسية باتت بوادرها واضحة، واما ما قد يتوقع منه ان ينتج حالة من الاستقرار النسبي او مستوى منخفض من العنف فهو سيتوقف جزئيا على مدى التعاون الاقليمي واعادة ترتيب العلاقات مع القوى المؤثرة في دائرة الصراع.

٤.مستقبل العراق في ضوء وثيقة العهد الدولي

صدرت وثيقة العهد الدولي التي تمثل رؤية مشتركة والتزامات متبادلة بين العراق والمجتمع الدولي وقد تناولت الملفات السياسية والاقتصادية والامنية والاجتماعية، وقد تضمنت الوثيقة التدابير السياسية والأمنية والاجتماعية والاقتصادية لتحقيق الأهداف الوطنية للعراق . وشملت التوقعات المالية للدولة بما فيها الاحتياجات الاستثمارية الرئيسية خلال مدة العقد كما أحتوت على تصورات لآليات واجراءات وخطوات التنفيذ ودور كل من الحكومة العراقية والمجتمع

الدولي والتزاماته تجاه هذا العهد.

كما تضمنت الوثيقة الأهداف والطموحات التي تسعى الحكومة العراقية الى تحقيقها خلال مدة العهد وذلك في المدى المتوسط وأهمها تحقيق طموحات الشعب العراقي في الأمن والوحدة الوطنية والديموقراطية والسلام وبناء دولة فيدرالية والارتقاء بالاقتصاد الوطني وتحقيق تنمية مستدامة على أساس السوق الحر ومنفتحة على **الاقتصاد** العالمي ومتكاملة مع اقتصاديات دول الجوار واستعادة دور **العراق** الفاعل والايجابي في المجالات الإقليمية والدولية ومنح القطاع الخاص دوراً قيادياً في النشاط الاقتصادي العراقي .. وخفض الفقر ومساعدة المواطنين الأكثر فقراً وتوفير الخدمات لجميع المواطنين بمستويات ملائمة.

وفيما يتعلق بالتدابير السياسية والأمنية لتحقيق الأهداف الوطنية أكدت مسودة الوثيقة انه على رأس الأهداف السياسية قيام دولة ديمقراطية فدرالية موحدة وذات سيادة وتعمل في تفاعل وتكامل اقليميا ودولياً.

وأشارت مسودة الوثيقة الى انه لتحقيق هذا الهدف تبنت الحكومة العراقية مبادرة المصالحة الوطنية لخلق استقرار سياسي في **العراق**.. واشارت الوثيقة الى متطلبات تحقيق هذه المصالحة

وبرامج العمل لانجازها .

وفيما يتعلق بالتدابير الاجتماعية والاقتصادية لتحقيق الأهداف الوطنية أوردت الوثيقة متطلبات تحقيق تنمية اقتصادية مستدامة في **العراق** وهي تحقيق نمو اقتصادي وخلق البيئة المواتية للقطاع الخاص والارتقاء بالخدمات العامة للمواطنين ومحاربة الفساد.

كما أشارت الى ان العقد الدولي مع **العراق** يركز على ثلاثة محاور رئيسية في عملية الإصلاح هي ادارة الموارد العامة للدول لا سيما الموارد النفطية، وبرامج الإصلاح الاقتصادي بهدف خلق بيئة جاذبة للاستثمارات . . وتنمية القطاع الخاص، واعادة هيكلة القطاع المالي كما تشمل الوثيقة إصلاح القطاع الاجتماعي وقطاعات الطاقة والزراعة .

وحول السياسات المالية للدولة خلال فترة العقد الدولي فان الوثيقة تشمل التوقعات المالية العامة للدولة في المدى المتوسط (٢٠٠٦/ ٢٠١١) وانها أعدت بما يتسق مع الاستراتيجية الوطنية للتنمية، وبحيث تعكس تكاليف الأمن والتنمية .

وأوردت الوثيقة بنود الإيرادات العامة والمصروفات متوقعة ان تبلغ الإيرادات بما فيها المنح حوالي ٥٦,٣٨٥ مليار دينار عراقي عام ٢٠٠٦ أي حوالي ٥ , ٨١٪ من الناتج المحلي الإجمالي

ثم ترتفع الى ٩٣,٣٣١ مليار دينار عراقي عام ٢٠١١ أي نحو ٥٨,٢٪ من الناتج المحلي الاجمالي .

وتوقعت ان تبلغ المصروفات العامة نحو ٦٩,٨٪ من الناتج المحلي في عام ٢٠٠٦ بينما تبلغ حوالي ٦١,٧٪ منه عام ٢٠١١ مبينة انه يترتب على ذلك فائض في عام ٢٠٠٦ يقدر بحوالي ١١,٧٪ من الناتج المحلي، فيما يتوقع حدوث عجز في بقية الأعوام يتراوح بين ٢,١٪ و ٦,١٪ من الناتج المحلي وتتوقع الوثيقة تمويل العجز من مصادر خارجية.

كما تضمنت الوثيقة التوقعات الاستثمارية خلال نفس الفترة وهي تتراوح بين ١٠,٦٪ من الناتج الاجمالي المحلي عام ٢٠٠٦ و ١٧,٤٪ منه في عام ٢٠١١ ومعظم هذه الاستثمارات في مجالات اعادة الاعمار.

وحول خطوات تنفيذ العقد الدولي اوردت الوثيقة اطاراً عاماً مقترحاً وآلية للتنفيذ وهيكل تنظيمي مقترح لهذه الآلية.

كما تضمنت الوثيقة اشارة الى الالتزامات المتبادلة بين الحكومة العراقية والمجتمع الدولي المطلوبة لتنفيذ العقد، حيث اشارت الى ان التزامات الحكومة العراقية تكمن في الاصلاحات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والخطط الاستثمارية، فيما يقع على عاتق المجتمع الدولي الالتزام بتقديم الدعم الفني والمنح

والقروض وخفض ديون **العراق** وضمان قروض ميسرة للعراق .. فضلاً عن تقديم المبادرات الاقليمية والدولية التي تسهم بالاسراع في تنفيذ العقد .

وقد اشارت الوثيقة الى احتياجات العراق من الموارد المالية خلال المدى المتوسط وقد اريد من خلال هذه الوثيقة بناء خطة تنموية شاملة من شأنها نقل الاقتصاد العراقي من النظام الموجه مركزيا الى نظام السوق الحر. وقد تضمنت الوثيقة ملخصا ماليا عن الاطار المالي حتى الامد المتوسط.

الجدول التالي ملخص الاطار المالي لوثيقة العهد الدولي حتى الامد المتوسط (٢٠٠٦-٢٠٠٧)

	٢٠٠٦	٢٠٠٧	٢٠٠٨	٢٠٠٩	٢٠١٠	٢٠١١
اجمالي الناتج المحلي الفعلي(نسب متغيرة)	٣,٠	١٥,٤	١٢,٩	١٢,٩	٩,٨	٥,٣
إجمالي الناتج المحلي الاسمي(مليار دولار)	٤٨,٥١	٦٨,٤٢	٧٩,٨٣	٩١,٠٥	١٠١,٤٠	١٠٧,٥٣

٣٢٧٤	٣,٥٠	٢,٨٥	٤٧,٧٥	٦٢,٦٣	٤٩,٦٧
٣١٦٤	٣,٤٠	٢,٧٤	٤٨,٧٥	٦٠,٥٦	٤٨,٧٩
٢٩١٥	٣,١٠	١,٤٧	٥٠,٠٠	٥٥,٠٧	٤٥,٠٥
٢٦٢٥	٢,٧٠	٢,١٠	٥١,٢٥	٥٠,٧٣	٣٩,٢٨
٢٣١٣	٢,٣٥	١,٨١	٥٠,٣٨	٤٤,٥٤	٣٣,٣١
١٦٨٧	١,٩٧	١,٥٠	٥١,٥٥	٣٩,٥٢	٢٧,٦٦
اجمالي الناتج المحلي بالنسبة الى رأس المال(دولار امريكي	الانتاج النفطي(م.ب.ي)	الصادرات النفطية(م.ب.ي)	اسعار الصادرات النفطية العراقية(دولار/ برميل)	الايرادات والمساعدات) ومنها:	عائدات صادرات النفط الخام

المساعدات	الانفاق	النفقات التشغيلية	ومنها: الرواتب والتقاعد	استيراد المشتقات النفطية	شبكة الحماية الجتماعية(وبضمنها البطاقة التموينية)	مبلغ الفائدة
٠,٠٢	٦٦,٣٩	٤٦,١٨	١٥,٥٨	٠,٠٠٠	٦,٩٦	٢,٨١
٠,٠٣	٦٢,٦٤	٤٢,٧٢	١٤,٧٥	٠,٠٠٠	٦,٣٣	١,٦٦
٠,١٣	٥٧,٤٩	٣٨,٨٨	١٣,٨٣	٠,٠٠٠	٥,٧٦	١,٠٣
٣,١٦	٥٢,٦٠	٣٥,٣١	١٢,٨٦	٠,٠٠٠	٥,٢٨	٠,٦٤
٥,٣٧	٤٨,٩١	٣٣,١٠	١١,٧٩	١,٤٠	٤,٨٤	٠,٤٤
٨,٩٢	٣٣,٨٥	٢٧,٩٩	٨,٣٢	٢,٨٧	٣,٥٠	٠,٤٢

تعويضات الحرب	النفقات الاستثمارية	الطوارئ	الرصيد(بما فيه المساعدات)	تغير في خطابات الاعتمادات المستحقة (+ زيادة)	التمويل
٢,٤٨	١٨,٦٨	١,٥٣	- ٣,٧٧	٠,٠٠٠	٣,٧٧
٢,٤٤	١٨,٥٠	١,٤٣	- ٢,٠٨	٠,٠٠٠	٢,٠٨
٢,٢٥	١٧,٢٨	١,٣٢	- ٢,٤١	٠,٠٠٠	٢,٤١
١,٩٦	١٦,٠٥	١,٢٤	- ١,٨٧	٠,٠٠٠	١,٨٧
١,٦٧	١٤,٦١	١,٢٠	- ٤,٣٧	٠,٠٠٠	٤,٣٧
١,٣٨	٥,١٦	٠,٦٩	٥,٦٦	٣,٦٥	- ٢,١

فجوة التمويل (+ او -)	٠,٠٠٠	٠,٠٠٠	٠,٠٠٠	٠,٠٠٠	٠,٠٠٠	٠,٠٠٠
النفقات المتعلقة بالامن	٥,٦٢	٨,٤٨	١٠,٣٦	١١,٩٥	١٣,٤١	١٤,٣٢

المصدر: وثيقة العهد الدولي مع العراق: رؤية مشتركة والتزامات متبادلة، الجدول (١) ص ٢٧ .

فالاستخدامت التي تم تحديدها في (النفقات التشغيلية، شبكة الحماية الاجتماعية، نفقات الحرب، النفقات الاستثمارية، الطوارئ) يعبر عنها في ملاحق الرقابة المشتركة التي تتضمن الجهات والاهداف وبصورة مشروع تنموي انفجاري طموح ومتعدد الجوانب، ولكن المشكلة تكمن في تحقيق ذلك بنهاية العام ٢٠١١ وفي ضوء الحقائق المالية الآتية:

نفقات استثمارية مقدرة بـ ١٤,٦١ مليار دولار عام ٢٠٠٧ وتصل الى ١٨,٦٨ مليار دولار عام ٢٠١١

تناقص مالي تدريجي في مبالغ المساعدات (التزامات المجتمع

الدولي)، إذ تبلغ المساعدات ٥,٣٧ مليار دولار عام ٢٠٠٧ وتصل ٠,٠٢ مليار دولار فقط عام ٢٠١١.

كما ويمكن تأشير النقاط الآتية:

بينما يشهد العراق تحولا باتجاه النظام اللامركزي واقامة الفيدراليات تضمنت الوثيقة سيطرة مركزية تمثلها مجموعة بغداد وهي التي تمثل اعضاء المجموعة الاستشارية العراقية في بغداد حصرا.

تتضمن الخطة عشوائية في الخطط الاقتصادية الطموحة، وتتضمن رفع مستوى تمويل المشروعات عن طريق المصارف الحكومية والمصارف الخاصة في الوقت الذي لا يمكن اشراك المصارف الاهلية او اجبارها على تقديم القروض والمنح.

وتناقش الوثيقة طرق التطوير الاقتصادي بعبارات عامة ومفتوحة على كل لاحتمالات، بل ومن الصعب تحديد امكاناتها في ضوء ذلك التعميم مثل(خلق بيئة مناسبة، اعداد خطة طموحة) وبالتالي فهي لا تشير الى حقائق تنفيذية وانما يفهم منها اعداد دراسات لا التطبيق للاصلاح الاقتصادي ويظهر ذلك جليا في سياق الملاحق الخاصة بالرقابة المشتركة. وخلال الامد المتوسط الذي يمتد للمدة ٢٠٠٧ـ ٢٠١١، وبمقابل هذه التعميمات نجد ان الوثيقة تشير الى تفصيلات من قبيل سياسات

رفع الدعم الحكومي وايقاف تمويل المشروعات وهي امور لها صفة الإجرائية بخلاف البنود الخاصة بالاصلاح البنيوي للاقتصاد، وبالتالي فالعموميات تمثل التزامات المجتمع الدولي تجاه العراق، في حين كادت تشكل القضايا الاجرائية والتفصيلية الواضحة مجمل ما يترتب على العراق من التزامات تجاه المجتمع الدولي.

وعلى هذه المعطيات يمكن ان نشير الى ان وثيقة العهد الدولي تتضمن التزامات العراق تجاه المجتمع الدولي اكثر ما يتعين على المجتمع الدولي تقديمه للعراق، فالوثيقة كتبت وترجمت على ما يبدو ويظهر ذلك واضحا لدى المتخصصين وهي وان حملناها على حسن النية تتضمن فصلا بين الخطط التنموية والامكانات المالية المتاحة، ولم تشر بوضوح الى العامل الأمني الا من خلال تأكيدها على حل المليشيات وكأن المشكلة الامنية في العراق هي في وجود المليشيات فقط، وقد صرفت النظر تماما عن الخطط اللازمة لمكافحة الارهاب خاصة وانها تمثل الالتزامات الاخلاقية التي يجب وضعها في سلم اولويات الالتزامات المترتبة على المجتمع الدولي تجاه العراق.

تشير الوثيقة الى الخطط الموضوعة لاسعار النفط العراقي (في ضوء توقعات وربما مشروعات واضعي الوثيقة) ان تلك

الاسعار ستشهد تناقصا ملحوظا بعد انقضاء العهد وقد يفسر ذلك برغبة واضعي الوثيقة بضرورة تخفيض سعر البترول بعدما يتحول العراق الى معتمد بشكل كبير على ايراداته وعدم تنويع سلة صادراته وهو ما ينذر بمخاطر عدة في ظل الحرية الاقتصادية التي ينتهجها العراق في ضوء التزاماته تجاه الوثيقة وضرورات عملية التحول الاقتصادي المنتهجة.

يلاحظ من الجدول تزايد مبلغ الفائدة باطراد خلال المدة ٢٠٠٦ ـ ٢٠١١ وكذلك تزايد المبالغ الخاصة بتعويضات الحرب مقابل تناقص في المساعدات الدولية، حيث تزداد الفوائد من ٠,٤٢ مليار دولار عام ٢٠٠٦ لتصل الى ١,٠٣ مليار دولار عام ٢٠٠٩ ثم الى ٢,٤٨ عام ٢٠١١، اما تعويضات الحرب فتكون ٢,٨١ مليار دولار عام ٢٠١١ بعد ان كانت ١,٣٨ مليار دولار في عام ٢٠١١، وبالتالي فالزيادة دائما تتحقق في جانب التزامات العراق تجاه المجتمع الدولي في حين ان التزامات المجتمع الدولي تتناقص باطراد.

٥. استشراف دور الولايات المتحدة وانعكاساتها على طبيعة الاقتصاد العراقي

من البديهي القول أن المشروع الأمريكي في المنطقة أكبر من دعم دمقرطتها وتحقيق التعددية. إنه أكبر مساحة وحجماً

وامتداداً، وهو ليس من أجل سواد عيون شعوب المنطقة، لكن ينبغي الاعتراف أنه مهما كانت صدقية الخطاب الديمقراطي الأمريكي، ومهما كانت الدوافع الأمريكية، فإن لهذا الالتزام العلني أثر كبير في شق جدار الاستبداد، وفي خلق مناخات مناسبة للتحول الديمقراطي، لكن ليس هناك حتمية في حدوث ذلك، فهو رهن بنخب المنطقة وشعوبها التي قد تستطيع تحويل «الديمقراطية العرجاء» إلى ديمقراطية حقيقية.

بعد ان حصد الدمقراطيون اغلبية المقاعد في مجلسي النواب والشيوخ الامريكيين صار بديهيا التفكير في احتمالات التحول في الدور الامريكي الاقتصادي في العراق، رغم ما انجز منه لا يعد بمنظار التنفيذ الموعود ولم يكن يسير الا وفق هدف غير محدد المعالم، ربما جر الاقتصاد العراقي خلال المدة المتخللة الى عشوائية غير مسبوقة، بيد ان اطروحتنا لدور الولايات المتجدة الامريكية يراد منه التحقق فيما سيتمخض عنه الاثر في متغيرات الاقتصاد العراقي وفيما ما سيؤول الامر فيه الى مرونة الاشكاليات التي اوردناها في تحول الاقتصاد والدولة، وهنا يمكن ان نشهد احد المشاهد الآتية:

الحالة الاولى: هو ان ينتج عن التحول الدراماتيكي في الرؤية الامريكية الناجمة من صعود الديمقراطيين -من حيث قياس

كلفة الخسائر المالية والمادية وموازنتها بالعوائد- فيما يتعلق بالوجود الامريكي المباشر في العراق، وهذا يستلزم استحضار هذه الكلف والعوائد في بناء القرار الامريكي في الانسحاب من عدمه، مع ان هذا القول لا يحتوي على تحديد معين للوقت باعتبار انه يبقى مرددا بين فترة واخرى، والمهم هو ما يستتبع منه في استعراض النتائج تخطر في الذهن في مقدمتها مسألة التمويل الدولي والمساعدات والبرامج الاقتصادية ذات العلاقة، وبمجرد لفت النظر الى الامد الزمني للبرامج الاستثمارية والمالية نتمكن من تكوين فهما عاما يرتكز في انعدام انسجام ذلك مع فرضية الانسحاب الكلي من العراق حتى الامد المتوسط (عام ٢٠١١) في ظل رؤية مبسطة لا تحتاج الى الكثير من العناء.

ففي سياق المعركة الدائرة بين الكونغرس الذي يسيطر عليه أغلبية ديمقراطية وإدارة الرئيس بوش حول خطته الجديدة في العراق، يسعى المشرعون الديمقراطيون إلى تخفيض ميزانية الإنفاق العسكري المقدمة الى الكونغرس، فقد صرح السيناتور الديمقراطي كنت كونراد Kent Conrad رئيس لجنة الميزانية بمجلس الشيوخ أن بعض أعضاء الكونغرس الديمقراطيين يطالبون بخصم مبلغ ٢٠ مليار دولار من الميزانية الكلية للإنفاق العسكري في العراق والذي يقدر بـ ١٤٢ مليار دولار. وأضاف

كونراد أن سوف يوافق على تقدير مكتب الميزانية بالكونغرس وليس على طلب إدارة الرئيس بوش.

ومن جهة أخر تشهد أروقة الكونغرس خلافا بين أعضائه من الحزب الديمقراطي حول مشروع قرار يلزم الرئيس بوش بالربط بين الإنفاق في العراق والاحتياجات الفعلية للقوات. كما انه يمكننا القول بعدم وجود موقف موحد للنواب الديمقراطيين حول المشروع. ويعتبر هذا التطور خطوة أخرى مسعى الديمقراطيين لتقيد سلطات وصلاحيات بوش في العراق.

وتشير المعطيات إلى ارتفاع التكلفة المادية والبشرية للوجود الأميركي في العراق دون ظهور أي معالم واضحة لنهاية لها، فقد ذكر تقرير بعنوان «المستنقع العراقي.. التكاليف المتزايدة للحرب ومسألة إعادة القوات إلى الوطن» يقع في ٨٤ صفحة ونشر يوم ٢٠٠٥/٠٨/٣١، أن تكاليف الحرب على العراق باتت قريبة من ٧٠٠ مليار دولار، بينما كلفت الحرب على فيتنام دافع الضرائب الأميركي ٦٠٠ مليار دولار بأسعار اليوم. فالتكاليف العمليات في العراق اليوم في عام ٢٠٠٥ تقدّر بـ ٥,٦ مليارات دولار في الشهر. وبالمقارنة فإن معدل تكلفة العمليات العسكرية

في فيتنام خلال ٨ سنوات من الحرب كان ٥,١ مليارات شهريا»[١].

وتشكل هذه التكاليف ضغطا على الاقتصاد الأميركي، ففي أغسطس/آب ٢٠٠٥ توقع مكتب ميزانية الكونغرس أن من شأن تكلفة الحرب المستمرة في العراق وأفغانستان بالمستويات الحالية أن تضاعف تقريبا العجز المتوقع للميزانية.

الحالة الثانية: ولو غضضنا النظر عن كل ما سبق وفرضنا حاجة الولايات المتحدة الى البقاء في العراق فالمشهد العراقي لا يكون كافيا لاثبات صحة هذه الفرضية لانه بالرغم من اهمية النفط العراقي بالنسبة الى الولايات المتحدة فان اولوية التواجد الجيوسياسي في المنطقة سيستند الى حقائق اقل صلة اذا ما قورنت بدول المحيط العراقي وهي على وجه التحديد ايران وسوريا وهو مخاض يبتعد بالاطروحة عن غاياتها المحددة باستثناء الاشارة اليه. وهو ما سيفرز بروز ادوار لقوى سياسية عراقية اكثر فاعلية وتاثيرا في الاحداث مما هو عليه الوضع الان الامر الذي قد يدفع بهذا المشهد ليجعل منه ابعد ما يكون عن الواقع العملي وينحو نحو مسارات سياسية وتوجهات وفي ضوء

(١) علي حسن باكير، الانسحاب الأمريكي من العراق ....الأسباب والدوافع، المعرفة، صحيفة المعرفة، ٨/ ١٢/ ٢٠٠٥.

تغليب العوامل الداعمة على العوامل الكابحة يمكن ان نرجح مشهد تحسن العلاقة بين العراق والولايات المتحدة الاميركية، الا ان المستقبل يبقى حافلا بالاحداث التي ربما تؤثر في صياغة وتوجيه العلاقات المستقبلية بين الطرفين على الاقل في المدى المتوسط والبعيد وبناء على رؤية وادراك كل طرف للاخر وفي ضوء المصالح التي تحكم تلك العلاقة.

الحالة الثالثة: وتتمثل في فقدان السيطرة على الوضع الامني المتفاقم في العراق وتدهور الاوضاع الى حد الفوضى الكبيرة وفقدان الهيمنة على مقاليد الامور مع انهيار كل برامج التنمية او اعادة الاعمار او حتى ضخ البترول وتسويقه كل هذا سوف يؤدي الى خروج قوات الاحتلال وتركها العراق نهبا للخلافات والصراعات وربما الحرب الأهلية مع تركها دون جيش او دون قوة مركزية حاكمة تقود الامور وتضبطها. الامر الاساسي الذي يجب اخذه في الاعتبار هو ان القطيعة التي سيخلفها هذا المشهد امر غير وارد على الاطلاق في ظل التغيرات التي يشهدها العالم اذ ان نبرة التغير السريع هي التي تميز العلاقات الدولية في المرحلة الراهنة.

وبهدف تبني جانب الموضوعية في التحليل سنسلط الضوء على مشهد واحد هو من وجهة نظرنا اكثر دقة والذي تمثله الحالة

الاولى ولكن اذا ما آمنا بارجحية الحالة الأولى وهو البقاء على هامش أمريكي تنسيقى بعد الأمد المتوسط، فان تغليب العناصر السياسية الموجبة للبقاء الأمريكي في العراق على نحو قد لا يستقيم هو الآخر دون برهان.

إن حالة البقاء الجزئي أو الكلي يرتبط بالوضع الأمريكي أكثر من ارتباطه بمدى الحاجة بالنسبة للاقتصاد العراقي، فالبقاء يعني رفع موازنة الدفاع وميزانية التسليح، وهذا من شأنه ان يقتطع جزء من الإيرادات النفطية العراقية التي تدفع بصورة نفقات الحرب على الإرهاب، وسيكون هناك غطاء أخلاقي توظفه الولايات المتحدة الأمريكية من اجل تحقيق جانب من نفقاتها المالية المطلوبة لبسط نفوذها وهيمنتها على المنطقة بدوافع شتى، بمعنى ان ذريعة الإرهاب ستسوق معها أغراض ضمنية تتمكن الولايات المتحدة من ورائها من إعادة هيكلة برامجها العسكرية وعلى حساب الاموال المرصودة لاعمار العراق. وما دام البقاء الجزئي يمثل شطرا من إستراتيجية أمريكية شاملة، لا فعلاً عفويا طارئا فانه سيسبق بتفاصيل تصب اولا وأخيرا في مصلحة الولايات المتحدة[1].

(١) تعود الرغبة الأمريكية إلى التواجد في العراق ـ من الناحية الرسمية ـ إلى عهد الرئيس الأمريكي روزفلت، عندما بعث بلجنة رئاسية إلى الشرق الأوسط ، وعندما

ولكن السؤال هنا حول ماهية الاثر في التحول الاقتصادي؟

ان التعرض لمسيرة الاحتلال انطلاقا من اهدافه غير المعلنة هي نقطة الجدل الاساس هنا، وقد عبر عنها بدواعي الحرب وميل الولايات المتحدة الى ضرورات ما بعد الحرب الباردة، ذلك انها سعت وتسعى الى ايجاد مظلة نفطية عوضا عن المظلة النووية التي سادت آبان تلك الحرب، بوصف تلك المظلة النفطية باتت قوة تساومية رادعة.

فالنفط هو صلب الإستراتيجية الأمريكية في العالم، لا النفط ذاته، بل بوصفه اداة، ويعتبر العراق بحقوله العذراء اهم مصدر مؤهلا في المستقبل لتأمين حاجات السوق العالمي، فالتقديرات تشير الى إن الطلب العالمي على النفط سيرتفع الى ١١٥ مليون برميل في العام ٢٠٢٠ بسبب الزيادة المتوقعة في عدد السكان

سئل وزير الخارجية جيمس بيرز الرئيس ما هي الحصة التي ينبغي إن نسيطر عليها من نفط الشرق الأوسط، أجاب روزفيلت «لا أقل من ١٠٠٪». بالمقابل يرى البعض أن هذه الرغبة توسعت في إيديولوجيتها عن مجرد السيطرة على النفط في بداية عقد الثمانينات، وبخاصة بعد قيام النظام الإسلامي في إيران، الذي لم يؤدي إلى فقدان الولايات المتحدة اكبر حليف استراتيجي في المنطقة فحسب، وإنما ظهور نظام مناهض لها، واعني من حيث الايدولوجيا، في طريق التعامل مع القضايا الدولية وتدويل الأزمات لا حلها، وبالتالي صار من البديهي البحث عن البدائل.

والاذهار الذي تشهده بعض الاقتصادات وفي مقدمتها الصين[1].

لقد أدركت الولايات المتحدة أن التحكم ببترول العراق يمكنها من إحكام الهيمنة على مصادر النفط الرئيسية في العالم، وفي التوازنات الدولية؛ فمن المتوقع أن ينمو الطلب على النفط في شرق آسيا بصورة تفوق كل مناطق العالم الأخرى ليس ذلك بسبب النمو الاقتصادي الكبير الذي تشهده الصين أو إعادة الحياة لاقتصاديات اليابان والنمو الآسيوي فحسب، بل بسبب النمو السكاني الكبير المتوقع أيضا إذ من المتوقع أن يزداد عدد سكان المنطقة بمقدار ٧٠٠ مليون فرد عام ٢٠١٠ مما يضاعف تقريبا الطلب على النفط في تلك المنطقة وإذا لم يتم إشباع حاجات آسيا من الطاقة فإنها ببساطة ستخلق ضغوطا على كل الأسواق العالمية بما يؤدي إلى ارتفاع الأسعار في كل مكان وستخسر أمريكا في هذه الحالة مرتين الأولى لأنها لم تسيطر على تدفق النفط (وبالتالي الاقتصاد) إلى آسيا المرشحة لانتزاع الزعامة العالمية منها والثانية لأنها أكبر مستهلك ومستورد للنفط في العالم مما سيعرض الاقتصاد الأمريكي إلى ضغوط تضخمية تحد من قدراته في حلبة الصراع القادم.

(١) كمال ديب، زلزال في ارض الشقاق(العراق ١٩١٥– ٢٠١٥)، دار الفارابي، بيروت، ٢٠٠٣، ص ٣٧٣.

لقد أعادت حرب العراق الاهتمام من جديد بكلفة الحرب ونتائجها الاقتصادية، إذ يعتقد أن شن الحرب على العراق كان بدافع تحريك النمو الاقتصادي الأمريكي، ويؤيد ذلك كل من جان فرانسوا داغوزان الذين اعتقدوا بأن الحرب محرك للتقدم عامة، أو ربما على الأقل محرك للتقدم التكنولوجي. إن أية حرب هي من بعض الجوانب مشروع اقتصادي،فهي منتجة للثروات بواسطة التجارة (تجارة الأسلحة وغيرها)، كما يمكن استثمارها اقتصادياً،بواسطة إعادة البناء، ويشير صامويل هنتنجتون «أن المعدلات العالية لاعتماد المتبادل أما أن تكون مغرية بالسلام أو مغرية بالحرب، ويتوقف ذلك على معدلات التجارة في المستقبل، الاعتماد المتبادل لا يعزز بالسلام الا عندما توقع الدول إن تستمر المعدلات العالية للتجارة في المستقبل المنظور، وإذا كانت الدول لا تتوقع أن تستمر المعدلات العالية للتجارة، فمن المرجح أن تكون الحرب هي النتيجة»[1]. أما الحالة التي شهدها انهيار الاتحاد السوفييتي حيث سجلت النفقات العسكرية في العالم الغربي انخفاضاً كبيراً، فهي لم تكن سوى فترة اعتراضية ولكن يبقى امر غاية في الاهمية، فاذا ما استثنينا النفط، وقبلنا بفرضية العوامل

(١) صامويل هنتنجتون، صدام الحضارات: إعادة صنع النظام العالمي، ترجمة طلعت الشايب، تقديم بصاح قنصوة، ١٩٨٨، ص ١١١.

الجيوسياسية للتواجد الامريكي، فتأثير ذلك في الاقتصاد العراقي سيكون رهنا بتطورات الاوضاع السياسية والامنية وخاصة فيما يتعلق بعلاقة مع الولايات المتحدة الامريكية مع ايران الاسلامية وسوريا.

ان الاخطاء الى ارتكبت في عمليات الاعمار في العراق، تجعل المستشرف ينجرف باتجاه تغليب العناصر السلبية الاثر في الاقتصاد العراقي في ظل ميزان تاريخي يوفر الموضوعية ربما لكلا الرأيين، فوصف حسن النية يوحي بحالة مثلى غير مطابقة للواقع، وامان تحقيقها بما فيها من تعقيد سياسي اجتماعي وتنظيمي دولي يستدل منه هو الآخر انموذجا مثاليا لا يصمد ازاء حقيقة المؤشرات الموجودة على ارض الواقع.

ان دخول العديد من لشركات الاميركية الى الاقتصاد العراقي مثل شركة هاليبرتن وبكتل وشركة (موتورولا) وشركة (كليوغ براون اندروت) وشركة (سي اتش ٢ هل) وشركة (ستيفدورنغ سيرفيسز) شركة (فلورو) وشركة (فوريين) وشركة (Ernis) وشركة (Boot & Coot) وشركة Kellogg (Brown & ROOT) وشركة (KRP) وشركة (shell) وشركة (stevedoring services of American) وشركة الأمريكية شركة (MCI) التي منحها الكونغرس الاميركي مهام بناء شبكة

الخطوط الهاتفية اللاسلكية في العراق وغيرها.. وهذا في حد ذاته يشكل احد العوامل التي تحد من امكانية استمرار العلاقة غير سوية مع الولايات المتحدة.

ويذكر أن اللجنة الأميركية العراقية المشتركة لإعادة الإعمار والتنمية الاقتصادية حلت محل اللجنة الاقتصادية المشتركة التي اجتمعت مرتين خلال العام ٢٠٠٤ ومرتين أخريين في العام ٢٠٠٥ في كل من واشنطن وبغداد. وقد أعيدت تسميتها لكي تعكس التسمية الجديدة اتساع نطاق التركيز ووضوحه بدرجة أكبر على الجهود المشتركة للحكومتين الأميركية والعراقية لتسهيل إنعاش الاقتصاد والتنمية والنمو. وتضمنت الموضوعات الرئيسية الإصلاحات الهيكلية والاقتصادية الواسعة، واستراتيجية التنمية القومية في العراق؛ وقطاع الطاقة، وقطاع الزراعة، وتطوير القطاع الخاص، وخلق فرص العمل؛ وموضوعات تجارية، تشمل انضمام العراق إلى منظمة التجارة العالمية والسياسات الخاصة بالمساعدات التجارية الأميركية[1].

ووقع الجانبان اتفاقيتين تنفيذيتين مهمتين حول التجارة والاستثمار. ويوفر الاتفاق الخاص بحوافز التنمية بين الجانبين الأميركي والعراقي للمستثمرين الأميركيين في العراق ونظرائهم

(١) صحيفة الصباح ١/ ٥/ ٢٠٠٧.

من المستثمرين العراقيين مجموعة من أساليب التأمين ضد المخاطر وبرامج لتمويل المشروعات من خلال مؤسسة الاستثمار الخاص في الخارج. أما الاتفاق الخاص بإطار العمل في مجال الاستثمار بين العراق والولايات المتحدة فإنه يؤسس مجلسا فيما بين الحكومتين سيجتمع كل ثلاثة أشهر بصفة منتظمة لتوسيع نطاق التجارة والاستثمار الثنائيين بينهما، ولتنسيق ما يتخذ من إجراءات بهدف انضمام العراق إلى منظمة التجارة العالمية.

وقد رحب الجانب العراقي بإعلان بوش بتوسيع نطاق مزايا الإعفاءات الجمركية للعراق في الولايات المتحدة بمقتضى النظام التفضيلي العام ليشمل التمور المجففة. فالتمور تمثل أكبر صادرات العراق غير البترولية، كما أنها تعد من الناحية التقليدية أكثر الصناعات الزراعية انتشارا في جميع أنحاء البلاد. وناقش الجانبان سبل تطوير صناعة التمور العراقية باستخدام برنامج المساعدات الزراعية الذي حصل عليه العراق من الوكالة الأميركية للتنمية الدولية بقيمة ١٠٠ مليون دولار، والخطوات التي ينبغي اتخاذها لضمان أن صادرات التمور العراقية تتفق مع المتطلبات الصحية ومواصفات سلامة النباتات المتبعة في الولايات المتحدة.

واتفق الجانبان على إحياء اتفاق التعاون التجاري والاقتصادي والتقني بينهما الذي سبق توقيعه في العام ١٩٨٧،

الذي اتفقت فيه وزارة التجارة الأميركية ووزارة التجارة العراقية على تشجيع فرص الاستثمار للقطاع الخاص في كل منهما. وكخطوة أولى لإحياء الاتفاق سيستضيف المعهد القومي للمواصفات القياسية والتكنولوجيا التابع لوزارة التجارة الأميركية ورشة عمل تجارية للمسؤولين في وزارة الإنشاءات والمنظمة المركزية للتحكم في المواصفات القياسية بالعراق. كما بحث بنك الاستيراد والتصدير الأميركي مع البنك التجاري العراقي موضوعات أخرى تتعلق بالتمويل في ظل ضمان تسهيلات ائتمانية بمبلغ ٥٠٠ مليون دولار.

وإدراكا من الجانب العراقي أن إصلاح الاقتصاد يمثل عنصرا مهما للنهوض بالاقتصاد العراقي، فقد أبلغ الجانبَ الأميركي بخططه الخاصة بانتهاج وتطبيق الإصلاح، وإعداد مبادرات اقتصادية لتحقيق الاستقرار فيما يتبع من سياسات على المدى الطويل، ولتطوير القطاع الخاص بحيث يصبح هو المحرك الأساسي لخلق فرص العمل والنمو الاقتصادي. وناقش الجانب العراقي خطته المكونة من مراحل لإصلاح دعم الوقود،. وأعلن الجانب العراقي أن مذكرته الخاصة بالتجارة الخارجية جاهزة للعرض على منظمة التجارة العالمية . وهذه المذكرة التي تتضمن مجموعة التشريعات التي يعتزم العراق إصدارها لكي يصبح

ملتزما بقواعد منظمة التجارة العالمية، وهي خطوة مهمة جدا على الطريق نحو انضمام العراق للمنظمة. كما أعلن الجانب العراقي أيضا افتتاح هيئة خاصة بتشجيع الاستثمار بدعم من الوكالة الأميركية للتنمية الدولية. وهذه الهيئة الجديدة ستساهم في تشجيع المستثمرين العراقيين والأجانب على إقامة مشروعات تجارية في العراق.

وراجع الجانبان ما تحقق من تقدم في محاولات العراق الرامية للتوصل إلى اتفاق حول تخفيض ديونه مع دائنيه في نادي باريس وكررا التأكيد على ضرورة ضمان وجود شروط قابلة للمقارنة مع اتفاق الدين الذي تم التوصل إليه في تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠٠٤ مع نادي باريس؛ وهو ما يعني تخفيض ديون العراق بنسبة ٨٠٪ على الأقل من صافي قيمته في الوقت الراهن. وناقش الجانبان الوضع الراهن لبرامج العراق مع صندوق النقد الدولي والبنك الدولي. وكررت الولايات المتحدة التأكيد على موقفها الداعم لما يبذله العراق من جهود لاستكمال الترتيبات المعلقة مع صندوق النقد الدولي في خريف ٢٠٠٥. وأشار العراق إلى تحقيق تقدم في المحادثات الخاصة ببدء الحصول على ما تعهد به البنك الدولي من قروض ومساعدات تقنية في مؤتمر مدريد، الذي عقد في تشرين الأول/ أكتوبر ٢٠٠٣ .

وفي مجال المساعدات وقع الجانبان اتفاقيتين مهمتين. الاتفاقية الأولى هي اتفاقية التعاون الاقتصادي والتقني بين الولايات المتحدة والعراق وهي تضع إطار عمل من الناحية القانونية للشراكة مع العراق بالنسبة لمعونات التنمية الأميركية على المدى الطويل. أما الاتفاقية الثانية فهي عبارة عن مذكرة تفاهم ثنائي تتعلق بالتعاون الزراعي وهي تبرز الأولوية التي يوليها الطرفان لتطوير هذا القطاع في العراق، ويحدد المجالات التي ستقدم فيها الحكومة الأميركية مساعدات تقنية، بما في ذلك إحياء منطقة الأهوار، وتقديم محاصيل جديدة وأساليب حديثة لتربية الماشية، وتقديم قروض ائتمانية للمزارعين العراقيين[1].

وعرض الجانب العراقي تصوره لإطار عمل مستقبلي قانوني وتنظيمي لقطاع الطاقة، بالتركيز على البدائل الخاصة بإعادة هيكلة صناعة النفط، وتشجيع الاستثمار في البنية الأساسية للغاز الطبيعي بغرض استخدامه في توليد الطاقة. وقد عقد كبار المسؤولين الأميركيين في وزارة الطاقة الأميركية وهيئة التجارة والتنمية بالولايات المتحدة، ووزراء النفط والكهرباء والمصادر المائية بالعراق مشاورات ثنائية شملت موضوعات التعاون التكنولوجي والتدريب. وبحث كل من الجانبين دور عائدات

(١) المصدر نفسه.

النفط وأهمية الوضوح والشفافية بالنسبة لتطبيق الميزانية والسياسات الخاصة بالتنمية القومية[1].

كما ان نجاح الاصلاحات الاقتصادية التي سيقدم عليها العراق خاصة بعد نجاح الولايات المتحدة من التاثير على بقية الدول الدائنة للعراق من تخفيض ديونها على العراق فضلا عن موقف الولايات الاميركية في خطوة نادي باريس حيث تم تخفيض الدين العراقي الى ٧ مليار دولار بعد ان كان ٣٨ مليار دولار وان الاستمرار في تحقيق نجاحات اقتصادية مستمرة فضلا عن تحولات سياسية باتجاه تدعيم الاطار السياسي العام باتجاه الديمقراطية سيشكل نقطة دعم لحالة البقاء في مجال العلاقة الاقتصادية بين العراق والولايات المتحدة

٦. حكومة تنظيمية أم حكومة تنموية

في ظل قراءة وثيقة العهد الدولي وما تضمنته من التزامات متبادلة بقي ان نتكهن في الدور الاقتصادي الذي ستضطلع به الحكومة وقطاعها العام في عملية الإصلاح الاقتصادي، وعلى ما اشير به بصورة تفصيلية سيكون دور الحكومة العراقية تنظيميا تدير من خلاله عمليات الانتاج وإصلاح البنية الاقتصادية والمالية والادارية وحتى الأمد المتوسط .

(٢) المصدر نفسه.

بمعنى اخر ان دور الحكومة (سواء المركزية ام في الاقاليم) سيكون مقصورا على تنظيم السياسة الاقتصادية بشكل مرن بحيث يمكن الاستجابة لاحتياجات العملية الانتاجية والتنفيذية، وسيتضح ذلك من الدور الذي انيط بشركة النفط الوطنية في ادارة عملية الانتاج دون المساهمة في الانتاج النفطي وكذلك في رسم سياسات قولبة الاقتصاد لخدمة عصر التحول الليبرالي فالحكومة يجب ان توفر البيئة المواتية للاستثمار، ومن ثم فنحن بصدد تحول في طبيعة الدور الاقتصادي للدولة نفسها وهو نظام (اقتصاد سوق يوجه السياسة العامة للدولة).

واذا ما نظرنا الى المسألة من زاوية دور الحكومة في المستقبل فقد نلتمس عدم وضوح فيما سيؤول اليه ذلك الدور في العديد من الاسقاطات للمستقبل لاقتصادي، فكل احتمال يقوم على العديد من العناصر ضمن مصفوفة العوامل التي يمكن ان تتبادر الى الذهن عند التنبؤ بدور الحكومة العراقية في المجال الاقتصادي لسبب جوهري هو ان مشكلات الاقتصاد العراقي هي رهن بالعديد من المرجحات ربما تسحب الباحث الى افق اوسع مما قد يتصوره.

إن «سيناريوهات» الاضطراب او الاستقرار النسبي، ودور المجتمع الدولي المتوقع، ومدى وضوح سياسات الاستقرر

الاقتصادي ودرجة التوازنات الاجتماعية، وامكانية الاعتماد على القطاع الخاص في تحقيق الجهد التنموي المرغوب، ستشكل في مجملها متغيرات مهمة من زاوية الاستشراف لدور الحكومة العراقية في الاقتصاد.

ان المضي بالتنبؤ الخطي في اطار المشهد الاستاتيكي من شأنه أن يدعم وجهة النظر التي تدعم الدور التنظيمي المقبل للحكومة، رغم ما قد يثار فيه من اشكاليات هي في الاساس ذات علاقة باتجاهات ومديات العناصر المحددة لهذا المشهد، اما مدى تدخل الدولة في العملية التنموية بوصفها من واجبات الدولة الاساس التي لو تخلت عنها في الوقت الراهن فانها ستخل بها، لذا فمن زاوية النظر الديناميكية فهناك من يؤيد بأن للدولة دوراً لا يستهان به في اصلاح البنية الاقتصادية والاجتماعية والقانونية.

هل من طريق في النفق المظلم ؟

إن نموذج السوق التنافسية والتي تسيطر فيه الدولة وتوجه الوحدات الاقتصادية وأصحاب رؤوس الأموال ورجال الأعمال والسياسات الاقتصادية المالية والنقدية هو النموذج الملائم لإدارة الاقتصاد العراقي في ظل المرحلة الحالية وما يعانيه الاقتصاد والمستهلك على وجه الخصوص من مشاكل

وصعوبات حقيقية تستدعي قيام الدولة بأخذ مبادرة صناعة القرار الاقتصادي وتوجيه الاقتصاد بمشاركة القطاع الخاص مؤسسات المجتمع المدني وأصحاب الأعمال والمعنيين بالشأن الاقتصادي ووضع البرامج والخطط بما يؤمن بيئة ملائمة لوضع القطاع الخاص في المسار التنموي الصحيح لخدمة احتياجات التنمية لما يتيحه نموذج السوق التنافسية من إمكانية تحـــقيق تلك الأهـــداف.

فاستنادا إلى مبادئ النظرية الاقتصادية تبرز أهمية وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي في العراق في تحديد الأهداف بدلا من السوق (على الرغم من صعوبة ذلك من الناحية العملية) كلما كانت الخطة القومية وليست آليات السوق هي المنظم الأساس والأكثر فاعلية لتوزيع الموارد وتلبية حاجات المجتمع العراقي، ذلك إن حالة الاحتكار بأشكاله المتعددة جعلت آلية الأسعار مشوهة وعجز قوى السوق عن القيام بوظيفتها في تحقيق استخدام أفضل للموارد.

ولضمان استخدام أفضل للموارد الاقتصادية وتحقيق نمو متوازن لقطاعات الإنتاج ولتحقيق نمو متوازن على مستوى الأقاليم لابد من مشاركة فاعلة للدولة العراقية ومؤسساتها في صياغة وصناعة القرار الاقتصادي،حيث انه وفي عالم اليوم لا

توجد هناك دولة رأسمالية ليس فيها قطاع عام يمارس دوره الإيجابي في التدخل ولا تأخذ بهذا القدر أو ذاك من نظام التخطيط في محاولة ترشيد عمليات السوق وآلياته خاصة إن اقتصاد الولايات المتحدة لا يبتعد عن التخطيط كما هو حال فرنسا وبريطانيا واليابان حيث أنواع من الخطط تنفذها الدولة في ظل النمو الهائل في قوى الإنتاج مما يطلق عليه أحيانا تسمية البرمجة الرأسمالية أو التخطيط المؤسسي.

وهكذا ينبغي أن تضع الدولة برامجها التخطيطية لعدد من الأنشطة الاقتصادية من خلال التعاون المشترك بينها وبين المشروعات الخاصة لتأمين مجموعة من الأهداف من بينها:

برامج استثمارية تتولاها الدولة بنفسها مباشرة في صورة القطاع العام وباستخدام الموازين العامة التي تلعب دورا مباشرا في تخصيص الموارد.

برامج تنسيق طويلة الأجل للاستثمارات الخاصة واقتراح أهداف لها ذات الأولويات على المستوى القومي على أن تتولى الدولة دعمها وتشجيعها.

برامج للمعلومات مهمتها التنبؤ بالظروف المقبلة للسوق للحد من درجات عدم اليقين وتحسين متواصل لآليات السوق.

أما مجموعة الأهداف التي ينبغي إن تتوخاها الدولة

ومؤسساتها من خلال تدخلها لضمان السيطرة الفاعلة والتحكم بتوجهات السوق وآلياتها فيمكن أجمالها بالنقاط التالية:

إعادة توزيع الدخول بين أفراد المجتمع بشكل يضمن تقليل التفاوت ويمكن إن يتحقق ذلك في جزء منه عن طريق النظام الضريبي الذي يكفل عدم استمرار تركز الثروة بيد عدد محدد من أفراد المجتمع.

حماية قوة العمل والحد من استغلال أصحاب العمل وذلك من خلال تشريعات العمل لتحديد الأجور وساعات العمل وشروطه وتشكيل نقابات العمل إضافة للتشريعات الخاصة بضمان حقوق المرأة العاملة والتأمين الصحي والضمان الاجتماعي.

انتهاج سياسة هادفة إلى رفع مستويات المعيشة للأفراد من ذوي الدخل المحدود من خلال خلق فرص العمل والتوسع في شبكة الضمان الاجتماعي.

٤.إتباع سياسة اقتصادية تهدف إلى حماية المستهلك من جميع مظاهر الاستغلال الاقتصادي ويمكنها إن تعتمد بهذا الخصوص مجموعة من الوسائل من بينها: مكافحة الاحتكار، حماية صغار المنتجين ومحاربة جميع أشكال الغش الصـناعي والتجاري.

كما أن الإستراتيجية الوطنية المطلوبة للشراكة مع المانحين

سواء ما نص عليه العهد الدولي أو قانون النفط والغاز الجديد يفترض أن تتركز على فهم خصائص وأبعاد تلك المنطقة التي تتقاطع فيها إرادة الدولة المانحة المتطلعة لتأمين قدر من متطلباتها الاستراتيجية مع إرادتنا الوطنية كدولة منتفعة تتطلع للاستفادة من منح الدولة المانحة لتأمين بعض من حاجياتها الاستهلاكية والإنمائية؛ وهذا يتطلب حصول فهم مشترك لطبيعة وخصائص هذه المنطقة، ومن ثم توجيه المسارات الإستراتيجية لهذه المنح بالشكل الذي يضمن الحق المعتبر لكل طرف من أطراف هذه الشراكة ولو في حدود الظرف الزماني والمكاني الذي اقتضته هذه الشراكة بشكل متكافئ أو بالقدر الذي يسمح لنا بتقديم أنفسنا للآخرين، وتحسين سمعتنا، وإعادة الاعتبار لذاتنا الوطنية.

وفي إطار ما يستلزم التوجه اليه بوصفه رؤية متوازنة مع طبيعة التحول في شكل الدولة وإدارتها للاقتصاد، فإن الإجراءات الاقتصادية يجب أن تتجه الى[1]:

تحقيق الاستقرار المطلوب في قيمة وسعر صرف العملة المحلية لتدعيم التحويلات الفورية والمستقبلية وللتخلص من آثار التضخم غير المواتية على النمو الاقتصادي وجملة المتغيرات

(١) انظر في ذلك :عاطف قبرصي وعلي قادري، إعادة بناء العراق إستراتيجية التنمية في ظروف الأزمات، احتلال العراق، سلسلة كتب المستقبل العربي(٣٢)، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، أيار/ مايو ٢٠٠٤ ص ٢٨٤.

الاقتصادية الكلية، ويمكن تحقيق ذلك باقامة صندوق مالي تسانده المؤسسات المالية الدولية، وان يكون ذلك مصحوب باجراءات مالية ذات طبيعة شفافية أهمها اعلان المصادر النفطية الكاملة بصفة رمزية.

اعادة تأهيل البنية التحتية وأعطاء الانفاق عليها أولوية في بنود المالية العامة.

اعادة بناء القاعدة الانتاجية من خلال التنافس بين القطاعين العام والخاص مع ضرورة اعادة ترميم مؤسسات القطاع العام وتنمية الأرضية الملائمة لشروط نجاح المشروعات الخاصة(المحلية والأجنبية- المصرفية والإدارية والمالية والانتاجية ..) والتي لا تزال قد اشكالية.

٤. إن من الأولويات المطروحة في العراق على المدى القصير هي إعادة تأهيل إدارة الجمارك والمحافظة على المقاييس وسلامة المواد الغذائية. فنجاح العراق في تصدير المنتجات الزراعية ومنتجات الصناعات التحويلية أمر يتوقف على تحسين جودة المنتجات المحلية. وبهذا الصدد، تتصف القدرة المؤسسية للمؤسسة العامة للتقييس والسيطرة النوعيـة بأهمية أساسية. ولعل هناك مجالا" لمبادرات قصيرة الأمد موجهة نحو صناعات مختارة أو قطاعات فرعية للسلع التي لديها سجل في ميدان

التصدير لكنها ستواجه، على الأرجح، مشكلات في الوصول إلى الأسواق بسبب عدم التطابق بين المعايير المتبعة وجودة المنتجات أو سلامتها أو طرق المصادقة عليها.

٥. التوجه في الإنفاق على الأنشطة الاقتصادية البديلة وبخاصة السياحة، إذ يتميز الوسط والجنوب بوجود مصدر إيرادي لا يقل أهمية عن المورد النفطي، وهو نشاط السياحة وبالتحديد السياحة الدينية في المدن المقدسة، وهذا المورد يصب في جزء مهم منه في ميزانية الإقليم (عدا الضرائب على السياحة العامة التي هي غالباً ما تكون مورد من موارد الميزانية العامة للاتحاد الفيدرالي)، وهذا يعني أن السياحة الدينية بوصفها نشاط لا تخضع قانونياً لمبدأ التوزيع الخاص بالثروات الطبيعية على الأقاليم الأخرى.

ويمكن لهذا المورد أن يدر عائد يتزايد تبعاً للتحسن في أداء الخدمات العامة المرتبطة به، من تحسين طرق المواصلات الخاصة بنقل المسافرين والانتعاش الذي يتحقق في قطاع البناء والخدمات في الفندقة والسياحة العامة، وتطور وسائل الاتصالات، والاستقرار النقدي والمصرفي.

كما ويجب رفع قدرة العامل الأمني في الإقليم بزيادة الإنفاق على المجالات الأمنية الخاضعة لسلطة الإقليم.

والحق إن الواقع السياحي واقع متآكل نتيجة للحروب وفرض الحصار لأكثر من عشر سنوات، كل ذلك أدى إلى تآكل هذه البيئة وتخريبها تخريبا مستمرا على مدار الزمن فتحولت بالتدريج إلى أنقاض وأصبحت عبئا على الدولة العراقية وهذا يمكن ملاحظته من كثرة تنقل السياحة فأحيانا كانوا يربطونها بوزارة الداخلية ثم بوزارة المالية ثم بوزارة البلديات وهكذا ظلت تنتقل ثم ارتبطت بمجلس الوزراء ثم ارتبطت بوزارة الثقافة لان هذه الهيئة لا تستطيع ان تعيش خارج بيئة التنمية والتطوير العمراني المستمر، فالمرافق السياحية تتطور سنوياً.

يرى بعض المختصين في الشؤون السياحية ان السياحة في العراق تجلب موارد تقدر بخمسة مليارات دولار سنويا اذا ما استثمرت بشكل صحيح، ويرى بعض المختصين ان السياحة ستكون نفط العالم العربي في المستقبل، ويقدرون ان الانفاق على السياحة في الشرق الاوسط سيتضاعف حتى عام ٢٠١٢ ليبلغ ١٨٠ مليار دولار وربما يخلق ٣ ملايين فرصة عمل خلال الفترة المذكورة، إذا ما نظرنا الى مستقبل العالم العربي والعراق على وجه الخصوص، فسيكون المستقبل اكثر تفاؤلا مما ورد في هذا التقرير[١].

(١) تعد السياحة من الانشطة التي تدر ريع صريح ومهم ، فعلى مستوى البلدان العربية تحصل مصر على واردات من السياحة تقدر بعشرة مليارات دولار وهي في حدود

ومما يشار اليه حول موضوع المنح والمساعدات والتي يعبر عنها في الميزانية على انها تدفقات من جانب واحد، وهي ذات مردود إيجابي لصالح ميزانية الإقليم، غير أنه لم تخصص اية حصة من المنح والمساعدات الدولية لقطاع السياحة على اعتبار إن الأسبقية الآن لقطاعات للنفط والكهرباء وهذه تحتاج بطبيعتها إلى تمويل كبير، كما ان التمويل من الدول المانحة لم يكن كبيرا وضخما مثلما ان هناك ترددا كبيرا لدى هذه الدول في هذا المجال لتحقيق هذه المشاريع كما أنها مشروطة بشروط كثيرة، وهذه الشروط لا يمكن تطبيقها في الوقت الحاضر.

لذا فضرورة تطوير القطاع السياحي يضع مسالة التمويل المحلي في المحك وتكون أمام بديلين هما:

سياحة بيئية واثارية فإذا أضفنا إلى هاتين السياحتين في العراق السياحة الدينية التي تقدر وارداتها بخمسة مليارات دولار. ومن المتوقع أن تكون وارداتها أكثر من ذلك بكثير وإذا ما استغل واقع السياحية واستثمر هذا الواقع باتجاه صناعة سياحية متطورة أي توجه مخطط ومبرمج وبشكل منظم، فمن المتوقعان أن تزيد الواردات على العشرة مليارات دولار. والملاحظ في إن الواقع السياحي في البلدان العربية يشهد تحسنا أفضل من ذي قبل، وقد يكون هذا بسبب سياسة الانفراج التي تشهده المنطقة في ضوء انتشار الديمقراطية، ولهذا نرى أن السياحة هي انعكاس للواقع السياسي والاقتصادي والاجتماعي وهي نشر مفاهيم وقيم إضافة إلى الحصول على موارد مالية، والسياحة لها مخاطر بيئية مثل تلوث البيئة ولهذا تحتاج العملية الى أموال ومشاريع مبرمجة ومخطط لها على مستويات عديدة وليس على مستوى وزارة فقط.

١. أن تتولى الحكومة الاتحادية تطوير المرافق العامة مقابل جبايتها لضرائب السياحة.

٢. أن تحصل حكومة الإقليم على نسبة مهمة لا تقل عن ٧٠٪ من الضريبة السياحية مقابل توليها تطوير المرافق السياحية والفروع الإنتاجية والخدمة المرتبطة بها انطلاقا من النقل والطرق وانتهاء بالإقامة والفندقة.

يلاحظ إن توقع الزيادة في الخدمات السياحية والخدمات المرتبطة وعلى وجه التحديد الخدمات الأمنية للزائرين في محافظتي النجف وكربلاء يسمح بزيادة عدد الزائرين إلى المراقد المقدسة فيهما، ويعد هذا مكسباً اقتصادياً للإقليم وللبلد على حدٍ سواء. فتزداد حركة إنتاج السلع والخدمات (سلع دينية، الملابس، الطعام، خدمات النقل الداخلي) وهي مجموعة تختص بالجانب الاستهلاكي من الطلب الكلي، فتزداد دورة الإنفاق/ الإنتاج الخاصة بالشق الاستهلاكي. ولما كانت النقود المنفقة تمثل تيار نقدي أجنبي صافي فالنتيجة هي التحسن التدريجي في مستوى المعيشة الذي ينعكس إيجاباً على ميزانية الإقليم في دوراتها في مراحل ما بعد السنوات الخمس الأولى.