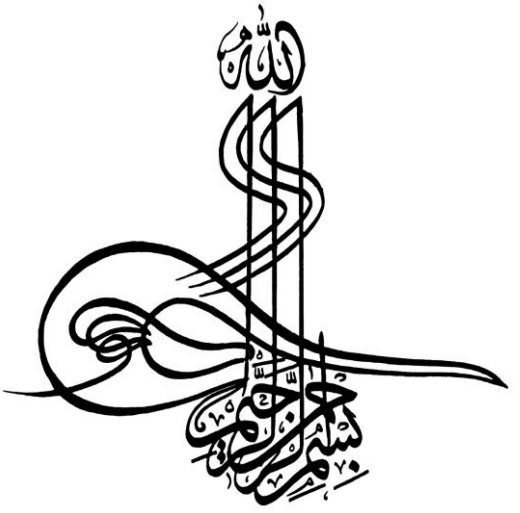
تلاتية
النفط والتنمية
والديمقراطية
في العراق

ثلاثية

النفط والتنمية والديمقراطية

في العراق

حسن لطيف الزبيدي



ثلاثية
النفط والتنمية
والديمقراطية
في العراق

تأليف

حسن لطيف الزبيدي

صاحب الامتياز

محمد صادق الهاشمي

(قاسم هاشم مولى)

المطبعة

الساقي

الإخراج والمتابعة الفنية

علي حسين مطر

الناشر

مركز العراق للدراسات

www.markazaliraq.net

info@ markazaliraq.net

٢٠١٣م- ١٤٣٤هـ

الطبعة الأولى

٣٠٠٠ نسخة

المقدمة

تبرز العلاقة بين الديمقراطية والتنمية بوصفها أحد أبرز موضوعات الاقتصاد السياسي، إذ ساعدت جملة من المتغيرات على توكيد العلاقة بين الديمقراطية والتنمية، نتيجة لعوامل عدة منها: انهيار النظم الشمولية في أوروبا الشرقية، وتطور مفهوم التنمية نفسه، وخروجه عن القالب المادي الصرف إلى جوانب حياة الإنسان الأخرى غير المادية وغير المالية، وصعود مقولة التنمية ذات الوجه الإنساني. فقد أصبحت العلاقة بين الديمقراطية والتنمية أو النمو الاقتصادي (وإن كان لا يتطابق مع مفهوم التنمية الذي يعد أوسع) واحدة من الموضوعات التي شغلت الباحثين في ميادين الاقتصاد والاجتماع والعلوم السياسية. ويمكن التمييز بين ثلاثة اتجاهات: يرى الأول أنّ النمو الاقتصادي، وبالتالي التنمية الاقتصادية لا تؤدي بالضرورة إلى زيادة الديمقراطية، وأظهرت الدراسات الكمية ضعف العلاقة بينهما. والاتجاه الثاني يرى بأنّ زيادة النمو الاقتصادي تؤدي إلى زيادة المطالب الديمقراطية، ويدعمون رؤيتهم بالأدلة الإحصائية؛ ويرون أنّ للتنمية أثراً كبيراً على الأداء الديمقراطي. ويدعي أنصار الاتجاه الثالث، أنّ الديمقراطية تؤثر في النمو الاقتصادي، فالمؤسسات السياسية تؤثر بعمق في النمو الاقتصادي، وأن البيئة السياسية الجيدة يمكن أن تدعم النمو. كما

أن الديمقراطية يمكن أن تؤثر إيجاباً أو سلباً فيه. وتتأسس النظرة الايجابية لأثر الديمقراطية في النمو الاقتصادي على افتراض أن المؤسسات الديمقراطية والحقوق السياسية المضمونة والحريات المدنية تقدم أفضل الفرص لضمان نمو مستدام وعادل.

يُنظر عادة إلى التخلف في البلدان الأقل نمواً على أنه نتاج لعدم توفر النظام السياسي الداعم للتوجهات التنموية. فالدولة تمارس عدداً من الأدوار، فهي تخطط وتنفذ مشروعات البنية الأساسية، وتوفر السلع والخدمات العامة لجميع أفراد المجتمع، وأخيراً، فإنّ عليها تديم حالة الأمن والاستقرار وتضمن سلامة الملكية الخاصة من أي تهديد.

يعتقد كثير من الباحثين أنّ النفط يتسم بخصائص غريبة، فقد بينت دراسات عديدة أنّ الحكومات تنزع إلى أن تكون أكثر ديمقراطية، كلما ارتفعت الإيرادات، أمّا حين تكون الثروة النفطية مصدر تلك الإيرادات فان الحكومات تميل إلى الاستبداد والتسلط والابتعاد عن النمط الديمقراطي. وبالمثل فقد تزامن ظهور النفط مع تكوين الدولة العراقية الحديثة فنشأت العلاقة بين النفط والتنمية في العراق مع توسع عمليات بناء الدولة الحديثة بالتزامن مع زيادة الإنتاج النفطي، وزيادة عوائده على نحو غير مسبوق وبخاصة بعد اتفاقية تقاسم الأرباح عام ١٩٥٢، وقد شكلت العلاقة بين الاقتصاد والدولة جوهر المشكلة التنموية في العراق، ذلك أن سعي النخب التي تعاقبت على الحكم للسيطرة على النفط بهدف احتكار السلطة والثروة في المجتمع فرض استتباع الاقتصاد والمجتمع لها. ولما كان النفط هو المصدر الرئيس للثروة فان هذه الاتجاهات عززت ترييع

الاقتصاد مع تزايد الاستبداد والتسلطية التي باتت سمات مميزة لنمط الدولة في العراق، وأدى وجود النفط إلى تقويض الديمقراطية الناشئة إبّان الحكم الملكي لتؤول الأمور بيد العسكر. وإذا ما كان الاحتلال قد أطاح بالدولة فإنّه عزز الاتجاهات الريعية فيها وأكسبها سمات جديدة تدفع باتجاه الاعتقاد بأنها ستؤدي إلى حدوث تناقضات مع اقتصاد السوق الناشئ في ظل صعوبات عديدة يفرضها الواقع الاقتصادي والسياسي والأمني. وتزامنت عملية البناء الديمقراطي مع ظروف استثنائية أثرت في صياغة أسس جديدة لعمل مؤسسات الدولة وأبعدتها أكثر عن اعتبارات الكفاءة والمرونة والشفافية.

تسعى هذه الدراسة إلى التعرف على التقاطعات بين ريعية الدولة والاقتصاد وأثرها على عمليتي بناء الدولة والديمقراطية في البلد، وقد قسمت الدراسة على تسعة فصول، تناول الاول مفهوم الديمقراطية ومضمونها، وموقف الاسلاميين منها. أما الفصل الثاني فقد تعرض لتطور مفهوم التنمية، أما الفصل الثالث فقد اختص برصد العلاقة بين الديمقراطية والرأسمالية والتنمية، فيما تناول الفصل الرابع العلاقة بين النفط والديمقراطية.

وإبتداءاً من الفصل الخامس، سيتم التركيز على تحليل تجربة العراق كع النفط والتنمية والديمقراطية، فتناول هذا الفصل جدلية النفط والتنمية في العراق، أما الفصل السادس فقد تعرض لمظاهر ترييع الاقتصاد العراقي، وحلل الفصل السابع أعراض المرض العراقي أو سوء التصرف بالموارد النفطية التي طبعت تصرف الحكومات العراقية المتعاقبة بالموارد

النفطية. وتعرض الفصل الثامن لإشكالية العلاقة بين النفط والديمقراطية، وأخيرا تناول الفصل التاسع استشراف مستقبل العلاقة بين النفط والديمقراطية في العراق.

الفصل الاول

مفهوم الديمقراطية ومضمونها

الديمقراطية (*Democracy*) كلمة قديمة جدا إلا إنّ معانيها كانت معقدة دائماً. فقد دخلت اللغة الانجليزية في القرن السادس عشر[1]. وبحسب مدلولها اللغوي اليوناني القديم تعني «حُكم الشعب» وهي منحوتة من كلمتين أولاهما ديموس *Demos* وتعني الشعب وقراطيا *Kratia* وتعني الحكم وقد كان هذا النوع من الحكم ميسوراً في الجماعات الصغيرة، كما كان الأمر في المدن اليونانية المستقلة[2].

إنّ جذور كلمة الديمقراطية قديمة ويُمكن تتبعها في الكتابات السياسية اليونانية القديمة، لكنها ظلت دائماً معقدة تثير الالتباس بالفهم. وتعني أنموذجاً جديداً من ممارسة السلطة يختلف عن نظام الإمبراطور والملك والإله القائم على أساس حق الفرد في حكم الجماعة رغما عنهم، فهذا المفهوم طرح صيغة جديدة بحيث يكون الجميع مشاركين في حكم أنفسهم سواء من خلال الإدلاء المباشر برأيهم، أو انتخاب من يمثلهم

---

(١) فليب غرين، الديمقراطية، ترجمة: محمد درويش، دار المأمون، بغداد، ٢٠٠٧، ص٤٧

(٢) م. هـ. جونز، الديمقراطية الأثينية، ترجمة: عبد المحسن الخشاب، الهيئة المصرية للكتاب، القاهرة، ١٩٧٦، ص١١٧-١١٨

وتكون العلاقة توافقية معهم بأن يجسدوا مصالحهم ويعبروا عما يريدون. وفي صورتها الأولى عبرت عن إنّ الشعب هو الذي يحكم نفسه حكماً مباشراً بأن يجتمع المواطنون ويشتركون في مناقشة مشكلاتهم، ويتخذون القرارات اللازمة لحلها لتكون بعد هذا ملزمة للكافة في سلوكهم فتتحول إلى واقع. كان هذا النظام سائداً في عصر الحضارة الإغريقية ولم يكن مقصوراً على بلاد الإغريق. فكما كان مطبقاً في أثينا الإغريقية طُبق في ايطاليا وفي آسيا الصغرى وفي جنوب فرنسا، وفي نيس ومرسيليا وعلى الشاطئ الشرقي لشبه جزيرة ابمبريا (أسبانيا) وفي صقلية. كما طُبق في مصر الفرعونية وفي عهد البطالمة وتحت حكم الرومان من بعدهم. هذا النظام يطلق عليه اليوم اسم «الديمقراطية المباشرة» ويقال عادة إنّ مبرر نشوئه هو ملاءمته لمجتمع صغير يعيش في مكان محدود فيما يسمى سياسياً «مدينة»، حيث يستطيع المواطنون الاجتماع معاً في مكان واحد[١].

فيما يذهب الكثير من الباحثين إلى تأييد فكرة أنّ العراق القديم قد شهد أولى التجارب الديمقراطية، فعلى سبيل المثال يؤكد توركيلد جاكوبسن أنّ الفكر السياسي العراقي القديم كان قد عرف نمطاً من الديمقراطية سماه «الديمقراطية البدائية» في مجتمع صنف على أساس أنّه «مجتمع ديمقراطي وعسكري»[٢].

---

(١) عصمت سيف الدولة، الديمقراطية والوحدة العربية، في: أزمة الديمقراطية في الوطن العربي: بحوث ومناقشات الندوة الفكرية التي نظمها مركز دراسات الوحدة العربية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ص ٧٨٠

(٢) عامر حسن فياض، المرجعية الحضارية للديمقراطية في العراق، المستقبل العربي، العدد (٢٢٣)، أيلول/ سبتمبر ١٩٩٧، ص١٠٩

الديمقراطية منهج يؤدي إتباعه إلى تفعيل عملية سياسية وإرساء أسس نظام حكم، وليست عقيدة جامدة تنافس غيرها من العقائد والنظريات وتنفيها، إنما يتأثر مضمون الممارسة الديمقراطية بالتفضيلات العقائدية للمجتمعات وثوابتها في إطار المحافظة عليها، باعتبارها منهجاً لإدارة أوجه الاختلاف وتعارض المصالح سلمياً وفق مبادئ ومؤسسات وآليات وضمانات لا تقوم لنظام الحكم الديمقراطي قائمة ما لم يتم العمل بالحد الأدنى اللازم منها.

خلال العصور الوسطى كانت كلمة الديمقراطية غير مرغوب فيها، فقد عرفها توما الاكويني[١] بأنّها «سلطة شعبية حكم فيها الناس العاديون بقوة أعدادهم ـ وقمعوا ـ الأغنياء، فيتصرف الشعب كله كأنّه طاغية»[٢].

تعريف الديمقراطية

ابتداءً لابد من الإقرار بصعوبة توفر تعريف جامع مانع للديمقراطية، فهي كما يقول آرنت ليبهارت «مفهوم يتحدى التعريف فعلياً»[٣]. وهي «أيضاً مفهوم غاية في الغموض»[٤]. ويتعذر أيضاً انتخاب نسق واحد منها يصلح لكل

(١) القس توما الاكويني *Thomas Aquinas* (١٢٢٥-١٢٧٤) لاهوتي كاثوليكي ولد في ايطاليا وعاش في فرنسا. تأثر كثيرا بأفكار أرسطو وفلسفته وكذلك أفكار وفلسفة أفلاطون المثالية. مثلما تأثر بالجدل الفكري الذي أثاره وفود الفلسفة والعلوم الإسلامية. ويُعد اكبر فلاسفة ومفكري العصور الوسطى في أوروبا. ومن أهم كتاباته «الموسوعة اللاهوتية» التي عرض فيها أفكاره الاقتصادية والاجتماعية والسياسية. استنادا إلى فلسفة الدين والأوضاع الاقتصادية السائدة.

(٢) ورد في: فليب غرين، مصدر سبق ذكره، ص٤٨

(٣) آرنت ليبهارت، الديمقراطية التوافقية في مجتمع متعدد، ترجمة: حسني زينه، معهد الدراسات الإستراتيجية، بغداد، بيروت، ٢٠٠٦، ص١٥

(٤) فليب غرين، مصدر سبق ذكره، ص١٥

زمان ومكان، بل لكل بلد شكله المناسب من الحكم الديمقراطي. وربما لن يوجد مثل هذا التعريف أو الشكل الثابت، طالما استمر وجود الأمم والشعوب والمجتمعات والجماعات والدول المتعددة المرجعيات الثقافية والتاريخ الاجتماعي، وذات التجارب السياسية المتنوعة. ولو كان للديمقراطية شكل جامد ومضمون عقائدي ثابت، لما استطاع نظام الحكم الديمقراطي أن ينتشر عبر القارات ويتكيف مع مختلف الثقافات دون أن ينفي عقائد المجتمعات وقيم الشعوب المختلفة، بل إنّ الممارسة الديمقراطية الحقَّة قد ساعدت على تنمية الثقافات الوطنية، وأكّدت الثوابت التي تجلها الشعوب. الأمر الذي أدى إلى تزايد الطلب على نظام الحكم الديمقراطي من قبل الشعوب في كافة الدول غير الديمقراطية دون استثناء[١].

إنّ مفهوم الديمقراطية مفهوم واسع يحتوي على العديد من الأنماط الفرعية التي تصل إلى ما يزيد على (٥٠٠) نمط مثلما عدّدها كل من عالمي السياسة ديفيد كولير *David Collier* وستيفن ليفتسكي *Steven Levitsky* .

إنها اليوم مفهوم حي ينمو وينضج لتلبية الحاجة المتعاظمة لنظام الحكم العادل والديمقراطي. وقد بدا مفهوم الديمقراطية أميل إلى الأخذ بصفة المنهج ونظام الحكم والعملية السياسية، وأصبح له من التعريفات بعدد ما هناك من باحثين تناولوا الديمقراطية. بل إنّ الباحثين أنفسهم قد غيروا تعريفاتهم عبر الزمن.

---

(١) علي خليفة الكواري، الخليج العربي والديمقراطية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ص١٧

لعل أكثر التعريفات ذيوعاً للديمقراطية ذلك الذي يعود إلى الرئيس الأمريكي ابراهام لنكولن(*) عندما عبر عنها «حكم الشعب بالشعب للشعب» بمعنى أن تكون السلطة في أيدي الشعب بدون وساطة [١].

يعرف لبست الديمقراطية «نظام سياسي يقدم فرص دستورية دورية لتغيير مسؤولين الحكومة، وميكانيكية اجتماعية تسمح لأكبر جزء ممكن من السكان للتأثير على القرارات الرئيسة من خلال اختيارهم للمتنافسين للفوز بالمناصب السياسية»[٢]. وبهذا فهي تقوم على ثلاثة أسس أو متطلبات هي: مجموعة المعتقدات التي تضفي الشرعية على المؤسسات بحيث تكون مقبولة من الجميع؛ مجموعة من السياسيين الذين يتولون الحكم؛ ومجموعة أخرى من السياسيين الذين يحاولون الوصول إلى الحكم من خلال منافسة المجموعة الأولى[٣].

وعرفها جورج بيردو بأنّها «فلسفةٌ، نمط عيش ومعتقد وتكاد تكون عرضاً شكلاً للحكم»[٤]. كما يرى ألان تورين أنّها «اختيارٌ حرٌّ

(*) أبراهام لنكولن (١٨٠٩ - ١٨٦٥) الرئيس السادس عشر للولايات المتحدة الأميركية التي قادها في أحلك فترة من فتراتها وهي الحرب الأهلية، وكان محامياً وسياسياً من ولاية الينوى. ومن أشهر أقواله (الصوت الانتخابي أقوى من الرصاصة).

(١) حسن لطيف ونعمه العبادي، الديمقراطية: مفاهيم وتجارب، المركز العراقي للبحوث والدراسات، النجف، ٢٠٠٩، ص١٩

(٢) *Seymour Martin Lipest, Some Social Requisites of Democracy, American Political Science Review, p ٧٠*

(٣) المصدر السابق نفسه.

(٤) حسن لطيف ونعمه العبادي، مصدر سبق ذكره، ص٢٠

للحاكمين من قبل المحكومين يتم خلال فترات منتظمة». ويركز هذا التعريف على الآلية المؤسساتية في اختيار الحكام، ويعدّها أساس الديمقراطية. «فلا وجود لسلطة شعبية قابلة لتسميتها ديمقراطية ما لم تكن ممنوحة ومجددة عن طريق الانتخاب الحر»[١].

وعلى مستوى آخر تعرف الديمقراطية بوصفها نمطاً من أنماط اتخاذ القرار، أو صيغة حكم يشارك فيها الشعب في صياغة سياسة عامة تكون ضمنها الحكومة مسؤولة أمام المجتمع، فتخضع للمحاسبة على قراراتها وأفعالها.

يرى الاقتصادي النمساوى جوزيف شومبيتر(*) بأنّ الديمقراطية «ذلك الترتيب المنظم الذي يهدف إلى الوصول إلى القرارات السياسية، والذي يمكن من خلاله اكتساب السلطة للحصول على الأصوات عن طريق التنافس»[٣]. وبهذا نجد شومبيتر يُركز على التنافس الانتخابي بوصفه متغيراً جوهرياً للديمقراطية، باعتبار أنّها نظام للسلطة السياسية في الأساس قد يتحقق بغض النظر عن المتغيرات الأخرى الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

حاول بعض الاقتصاديين الاستفادة من وجهة نظر شومبيتر وتطوير أنموذج موسع للعملية الديمقراطية عرف بنظرية الديمقراطية التمثيلية

---

(١) ألان تورين، ما هي الديمقراطية: حكم الأكثرية أم ضمانات الأقلية، ط٢، ترجمة: حسن قبيسي، دار الساقي، بيروت، ٢٠٠١، ص٣٩

(*) *Joseph A. Schumpeter*: اقتصادي وكاتب نمساوي ولد عام ١٨٨٣ وتوفي عام ١٩٥٠.

(٣) ورد في: ثناء فؤاد عبد الله، آليات التغيير الديمقراطي في الوطن العربي، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ١٩٩٧، ص ١٦-١٧

Representative Democracy Theory الذي نجح أنتوني دونز[١] في صياغتها. تقوم هذه النظرية في جوهرها على محاكاة تصور علم الاقتصاد الكلاسيكي لمفهوم الرجل الاقتصادي *Homo Economic* وافتراض أنّ العمل السياسي رشيد، وأنّ السياسيين والناخبين يتصرفون برشادة، وبما يحقق لهم تعظيم منافعهم. فالسياسيون يتنافسون لكسب المقاعد الانتخابية، كما أنّ موظفي القطاع العام يتصرفون كما يتصرف أقرانهم في القطاع الخاص إذ يتنافسون من أجل الترقية أو تعظيم دخولهم وقوتهم، كما يتنافس أعضاء جماعات الضغط *Lubes* في الدول الرأسمالية لتحقيق مكاسب مالية أو قرارات تفضيلية وتشريعات تحقق مصالح جماعاتهم. فالحالة تشابه إلى حد كبير أنموذج السوق، ففي النظام الديمقراطي يمثل الناخبون والسياسيون المستهلكين والمنتجين على التوالي. فالناخبون يطلبون السلع السياسية *Political Goods* (التي تشمل كل فعل يأتي به القطاع العام) بمواردهم السياسية *Political Resources* (التي تشمل الأصوات، ممارسة الضغط على السلطة التشريعية، المساهمات المالية، والقدرات التنظيمية). أما السياسيون فهم المنظمون *Entrepreneurs* الذين ينحصر هدفهم بتعظيم الأصوات كي يبقوا في السلطة من خلال تقديم مجموعة الخدمات العامة التي تعكس رغبات الناخبين.

---

(١) *Antony Downs, An Economic Theory of Democracy, Harper and Row, New York , ١٩٥٦. see too: Dennis C. Mueller, Public Choice Theory, in: David Greenway, Michael Bleany & Stewart, A Guide to Modern Economic ,Routledye, New York, ١٩٩٦, p.p. ٨٤، ٩١*

الديمقراطية إذن، مفهوم تاريخي اتخذ صوراً وتطبيقات متباينة وإن كان في جوهره مثل أعلى يتمثل في المساواة، وأن النظم والمؤسسات التي تلقب بالديمقراطية هي التي تعظم المساواة بين البشر في فرص الحياة في كل المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية وتسمح للإنسان بتطوير إمكاناته وإطلاق قواه الكامنة لتحقيق الذات[١].

عرف العالم أنماطاً كثيرة من الديمقراطية وهو ما يتوقف على الظروف الاجتماعية والسياسية والاقتصادية في الدول المعنية ومدى رسوخ بنية الدولة والممارسات السياسية فيها. والنمط الديمقراطي يشكل قاعدة النظم السياسية في الغرب: أوروبا الغربية والولايات المتحدة وكندا واستراليا واليابان. والمفارقة أن النظم التسلطية المعاصرة كلها تدعي انتماءها إلى النمط الديمقراطي على الرغم من تعارضها مع قيمه.

تتميز الديمقراطيات الغربية بأنّ السلطة السياسية فيها ترتكز على نظرية سيادة الشعب، ويتم اختيار الحكام عن طريق الانتخابات الحرة وليس عن طريق الانتخابات الاستفتائية لصالح مرشح واحد وعلى طريقة (نعم أو لا). أما بنية الحكومة فتكون مستندة إلى التعددية السياسية وفصل السلطات، وتكون صلاحيات الحكام محدودة، ويتمتع المحكومون بحريات عامة: حرية الرأي، حرية الصحافة، حرية الاجتماع، حرية إنشاء الجمعيات، والحرية الدينية. لذا فان النظام الديمقراطي لا

(١) علي الدين هلال، مفاهيم الديمقراطية في الفكر السياسي الحديث، في: أزمة الديمقراطية في الوطن العربي: بحوث ومناقشات الندوة الفكرية التي نظمها مركز دراسات الوحدة العربية، سعد الدين إبراهيم وآخرون، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ١٩٨٤، ص ٣٦

يقتصر على اختيار الحكام فقط، بل يتجاوز ذلك إلى محاسبة الحكام من خلال ممارسات وقنوات النظام من قبيل الاستدعاء إلى البرلمان أو حجب الثقة عن الحكومة أو تنظيم الاحتجاجات والإضرابات أو استخدام الصحافة... الخ. وهي أمور يكفلها ويحددها دستور مكتوب.

إنّ الدولة التي توصف بأنّها ديمقراطية هي تلك الدولة التي تكون فيها علاقاتها السياسية مع مواطنيها واسعة ومتساوية ومقننة ومحمية، وتعكس التزاماً متبادلاً في الحقوق والواجبات.

ونخلص مما سبق عرضه إلى جملة من الاستنتاجات:

١. إنّ الديمقراطية مفهوم سياسي حي ومتطور يؤثر بالمجتمعات التي تجري ممارسته فيها، وتؤثر قيم المجتمعات وثقافاتها ومصالحها في مضمونه.

٢. الديمقراطية منهج وعملية سياسية وليست عقيدة مثل غيرها من العقائد، وإنّما تتأثر الممارسة الديمقراطية بعقائد المجتمعات التي تتم فيها وتراعي ثوابتها، تعبيراً عن اختيارات الجماعة التي تمارسها.

٣. إنّ الديمقراطية اليوم هي– في المقام الأول – نظام حكم ومنهج سلمي لإدارة أوجه الاختلاف في الرأي والتعارض في المصالح.

٤. الديمقراطية في جوهرها قيمة اجتماعية وسلوك سياسي عميق التأثر بمفاهيم المجتمع ومثله، وبهذا المعنى فهي تتجاوز المؤسسات والقوانين لارتكازها على قيم المساواة واحترام حقوق الإنسان.

الإسلاميون والديمقراطية[١]

ينقسم الإسلاميون في نظرتهم إلى الديمقراطية إلى ثلاثة اتجاهات[٢]:

الاتجاه الأول: الرفض المطلق للديمقراطية: إذ يرى هؤلاء أن الديمقراطية نظام مخالف للإسلام، ويعتقدون أن قبول مصطلح الديمقراطية أو القول بالديمقراطية الإسلامية، أو السعي إلى التوفيق بينهما، هو من علامات الضعف في مواجهة الغزو الثقافي الغربي. ويُعد تقي الدين النبهاني وسيد قطب ومحمد قطب ومحمد حسين الطباطبائي ومحمد باقر الصدر من أبرز القائلين به.

يذهب النبهاني مؤسس حزب التحرير الإسلامي إلى القول «لا يسمح بمفهوم الديمقراطية أن يتبنى في الدولة، لأنّه غير منبثق عن العقيدة الإسلامية»[٣].

يظهر سيد قطب مخالفته للديمقراطية في أكثر من موقف، ويتهم الذين يحاولون عقد الصلات بين النظام الإسلامي وأنواع النظم الوضعية بأنهم ينطلقون من إحساس داخلي بالهزيمة أمام النظم التي صاغها البشر في معزل عن اللّه. وهو يرى أنّ سياسة الحكم في الإسلام تقوم على ثلاثة

---

(١) حسن لطيف الزبيدي ونعمه محمد العبادي، الديمقراطية: مفاهيم وتجارب، المركز العراقي للبحوث والدراسات، النجف، ٢٠٠٩، ص٢٧-٢٩

(٢) ينظر: هاشم مرتضى، الديمقراطية: وجهات نظر إسلامية، مركز أور للدراسات، بغداد، ٢٠٠٨، ص٨٢ وما بعدها وكذلك: محمد عبد الجبار، الإسلام والديمقراطية في معركة البناء الحضاري، معهد الدراسات العربية والإسلامية، لندن، ٢٠٠١، ص١١١-١٢٠

(٣) ورد في: محمد عبد الجبار، مصدر سبق ذكره، ص١١٢

أسس هي[١]:

- ❖ العدل من الحكام.
- ❖ الطاعة من المحكومين
- ❖ الشورى بين الحاكم والمحكوم.

تضمنت أعمال السيد الشهيد محمد باقر الصدر (١٩٣٥ - ١٩٨٠) نظرية متكاملة للدولة الإسلامية ودورها في الحياة الاقتصادية، فالدولة عنده جهاز حكم الإسلام، وحتى تكون الدولة إسلامية ينبغي لها أن تستند إلى مبادئ الإسلام عقيدة وشريعة، وإلا لن ينطبق عليها الوصف. وعليها أن تؤدي مجموعة من الوظائف لمجتمعها المسلم، فعليها: أن تبين الأحكام الشرعية بصيغها المحددة والثابتة، وأن تغيير أو تبدل من دون أن تحتكر الإفتاء أو تمارس دور الفقيه، وأن تضع التعليمات القانونية اللازمة لفهم انطباق الأحكام الشرعية في أنظمة الدولة التفصيلية، وأن تطبيق أحكام الشريعة الإسلامية، وأن تحل النزاعات بين الأفراد على ضوء الأحكام والتعليمات القانونية. كما تقوم بمهام بناء المجتمع الإسلامي، ونشر الإسلام، والتكافل الاجتماعي، وحفظ الأمن، والدفاع عن الحدود. وفي كتاباته الأولى نجده يضع على عاتق الأمة مسؤولية اختيار شكل الحكم والجهاز الحاكم، وهي أمور تقيدها الأحكام الإسلامية أيضاً[٢]. ويرى أنّ الديمقراطية الرأسمالية نظام محكوم عليه بالانهيار والفشل

---

(١) المصدر السابق، ص٨٤

(٢) محمد باقر الصدر، الإسلام يقود الحياة: لمحة تمهيدية عن مشروع دستور الجمهورية الإسلامية، دار التعارف، بيروت، ١٣٩٩هـ.

المحقق في نظر الإسلام وذلك بسبب مفاهيمها المادية الخالصة[١].

الاتجاه الثاني: القبول المطلق للديمقراطية: ويميل أنصار هذا الرأي إلى تقييد الدين وتضييق دائرته لصالح الديمقراطية منهم: الشيخ محمد حسين النجفي النائيني (١٢٧٣ أو ١٢٧٧- ١٣٥٥ هـ) وعبد الكريم سروش ومحمد عابد الجابري وحسن حنفي والشيخ مهدي الحائري اليزدي.

يرى سروش أنّ الديمقراطية مجرد وسيلة وآلية للعمل السياسي، فهي عنده منهج سياسي لإدارة الأمور من أجل تقليل الأخطاء وعزل الحكام دون الحاجة الى استخدام القوة، والقيام بالإصلاحات والتحولات دون خوف من زعزعة النظام أو القيام بالثورة عليه. وهو يعتقد أنّ الجمع بين الديمقراطية والدين هو من النماذج التاريخية للتوفيق بين العقل والشرع[٢].

ينفرد حزب التحرير بين الأحزاب الإسلامية في أطروحة دولة الخلافة والسعي لتحقيقها، بينما ترى الأحزاب الأخرى ألا تعارض بين الديمقراطية بوصفها ممارسة ومبدأ الشورى في الإسلام وان هناك مصالحة طبيعية بينهما. ويقف حزب العدالة والتنمية في تركيا على رأس هذا الاتجاه.

وأبعد من ذلك، يذهب بعض الكتاب الإسلاميين إلى اعتبار الشورى أسمى مراتب الديمقراطية، ذلك «إنّ النظرية العامة للشورى بسبب أصولها الشرعية المستمدة من مصادر الفقه الإسلامي ـ القرآن والسنة والإجماع والاجتهاد ـ تتوفر لها الخصائص العقدية والأخلاقية، التي تجعلها منهاجاً

(١) محمد باقر الصدر، فلسفتنا، ط ١٢، دار التعارف، بيروت، ١٩٨٢، ص ٣٥
(٢) هاشم مرتضى، مصدر سبق ذكره، ص١٤٥

اجتماعياً شاملاً تكسب الديمقراطية المكملة لها محتوى تضامنياً يحصن نظام الحكم (النظام السياسي للدولة) من مساوئ الصراع على السلطة الذي تميزت به الديمقراطية»[١].

الاتجاه الثالث: الموافقة المشروطة للديمقراطية: اذ يميل أنصار هذا الرأي إلى دمج الإسلام بالديمقراطية وجعل الأخيرة آلية للعمل السياسي، منطلقين من التمييز بين الآليات الديمقراطية والعقيدة الديمقراطية، وقبلوا بها على اعتبار أنّها آليات سياسية محايدة[٢]. ويُعد أبو الأعلى المودودي والشيخ محمد تقي مصباح اليزدي والدكتور محمد ضياء الدين الريس ومالك بن نبي ويوسف القرضاوي ومحمد عبد الجبار من أنصار هذا الرأي.

يعد المودودي من دعاة إقامة الحكومة الإسلامية التي تخضع لقانون الله تعالى، وهذا ما جعل البعض يعتقد انه من المعادين للديمقراطية، غير انه من الذين يقبلون بالديمقراطية ولكن بشروط، فهو يصرح بموقفه عن الديمقراطية بقوله: «إنّه لا يُمكن لأيّ عاقل أن يُعارض الديمقراطية» كما أنّ معارضته للأنموذج الغربي للديمقراطية ذلك لأنّها تنبني على «سيادة فرد أو أفراد أو طبقة سيادة مطلقة تستأثر بالسلطة» ليطرح مفهوم الديمقراطية الإسلامية التي تقوم على حاكمية الله. وهو يرى أيضاً أنّ الدولة الإسلامية تتفق ومبادئ الديمقراطية في ضرورة أن تتكون الحكومة أو تتغير أو تسير برأي الشعب، إلا إنّ الشعب ليس مطلق العنان فيها بحيث يكون قانون

(١) توفيق محمد الشاوي، الشورى أعلى مراتب الديمقراطية، الزهراء للإعلام العربي، القاهرة، ١٩٩٤، ص ٢٤

(٢) محمد عبد الجبار، مصدر سبق ذكره، ص١١٣

الدولة ومبادئ حياتها تابعاً لهواه ومزاجه[١].

يعتقد محمد عبد الجبار بإمكانية تبيئة (توطين) الآليات الديمقراطية في المجال الحضاري الإسلامي من خلال[٢]:

❖ التعامل مع تلك الآليات بوصفها آليات محايدة.

❖ الاستناد إلى مشروعية الانفتاح الحضاري على الثقافات الأخرى والتفاعل معها على قاعدة مرجعية القرآن المركزية في رفض أو قبول المفاهيم والآليات المستجدة.

❖ ربط الآليات الديمقراطية بمفاهيم إسلامية مركزية ذات دلالات سياسية كالخلافة وحرية الإنسان.

❖ إيجاد رابطة إجرائية بين الشورى الإسلامية والآليات الديمقراطية.

وبالمثل يتفاوت موقف الباحثين الغربيين حول جدلية العلاقة بين الإسلام والديمقراطية، فعلى سبيل المثال يعتقد صامويل هنتجتون أنّ الثقافة الإسلامية ليست متطابقة مع الديمقراطية. وعلى النقيض من ذلك وجد اسبيستو ولوبسكارتي أن لا تعارض بين الإسلام والديمقراطية، مؤكدين على أهمية الشورى في الحضارة الإسلامية وأهمية الإجماع والاجتهاد في الحضارة الإسلامية[٣].

---

(١) هاشم مرتضى، مصدر سبق ذكره، ص١٩٨-١٩٩

(٢) محمد عبد الجبار، مصدر سبق ذكره، ص١٢٢

(٣) عدنان الهياجنة، التنمية السياسية: المفاهيم والمصطلحات والنظريات: إضاءات على التجربة الأردنية، شؤون اجتماعية (الشارقة: جمعية الاجتماعيين والجامعة الأمريكية في الشارقة)، السنة (٢٥)، العدد (١٠٠)، شتاء ٢٠٠٨، ص ١٩٧

الفصل الثاني

تطور مفهوم التنمية

إنّ مفهوم التنمية ذو فروع، كما يُعد مفهوما فاعلا تقاس به مراتب الأمم والدول في سلم تصاعد التقدم، ودرك الهبوط والتخلف والتأخر، واقترنت به اصطلاحات أخرى مثل الدول المتقدمة والدول النامية، الدول الآخذة بالنمو، الدول المتخلفة، فأحدثت هذه التصنيفات حوارات جادة تحولت في مرحلة ما إلى صراع حول الأسماء والمسميات ومدى تحيزها، وكوامنها الأيديولوجية.

إنَّ لعبارة *Development* في اللغة الانجليزية معنيين متقاربين في اللغة العربية هما: التطور والتنمية. والفرق الجوهري بينهما هو إنّ التطور تغير ذاتي، في حين ينصرف معنى التنمية إلى التغيير المتعمد أو القصدي الذي يحصل.

وكان أول استخدام لكلمة تنمية بالمعنى المعاصر من قبل يوجين ستيلي *Eugene Staly* عام ١٩٣٩. ولكن بعد الحرب العالمية الثانية مباشرة كان اصطلاح التنمية الاقتصادية يعني تقريباً نمو نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي في البلدان الأقل نمواً. وفي عام ١٩٤٠ عرّف الاقتصادي كولن كلارك التنمية بوصفها تغييراً هيكلياً، إذ إنّ عملية النمو

الاقتصادي يرافقها تغيير في الهياكل المهنية في الاقتصاد، فالأيدي العاملة تنتقل بعيداً عن القطاعات الاولية كالزراعة وتتجه إلى قطاعي الصناعة والخدمات[١]. وفي عام ١٩٤٧ ورد في إحدى وثائق الأمم المتحدة ما يفيد توسيع مفهوم التنمية ليشمل الرفاه القومي. وفي عام ١٩٥٧ أكد غونار ميردال أنَّ التنمية الاقتصادية هي «ارتفاع مستويات المعيشة للناس العاديين»[٢]. وشهدت سنوات ما بعد الحرب العالية الثانية تأسيس اقتصاديات التنمية بوصفها حقلاً أكاديمياً مستقلاً، غير أنّ المشتغلين بالتنمية اعتقدوا بإمكانية استنساخ التنمية في ضوء تجارب التصنيع في القرن التاسع عشر في بريطانيا وفرنسا وألمانيا والولايات المتحدة واليابان. لذا فقد أكدوا على أهمية زيادة التوفير وتراكم رأس المال في عملية النمو الاقتصادي[٣].

آمن الاقتصاد الكلاسيكي والنيوكلاسيكي بقوى السوق وقدرتها على تخصيص الموارد الإنتاجية النادرة بكفاءة، مع تعظيم نمو تلك الموارد وزيادتها عبر الزمن، حتى يمكن الاستمرار بالإنتاج في الحاضر والمستقبل. لهذا فإنّ علم الاقتصاد درج على ربط نظرياته بواقعه، حيث النظم رأسمالية خالصة، وذات أسواق تتسم بالمنافسة العالية، وحيث المستهلك والمنتج يتصفان بالرشادة، فيما يتعلق بقرارات الاستهلاك

(١) بربرة انجهام، الاقتصاد والتنمية، ترجمة: حاتم حميد محسن، دار كيوان للطباعة والنشر والتوزيع، دمشق، ٢٠١٠، ص٢٣

(٢) نادر فرجاني، عن غياب التنمية في الوطن العربي، المستقبل العربي (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية)، العدد (٦٠)، شباط/ فبراير ١٩٨٢، ص ١٨

(٣) بربرة انجهام، مصدر سبق ذكره، ٢٠١٠، ص١٣

والإنتاج، والادخار والاستثمار. وعلى هذا الأساس، لم ينشغل اقتصاديو المدرسة الكلاسيكية والنيوكلاسيكية بالتنمية بقدر انشغالهم بالنمو.

وفي أعقاب الحرب العالمية الثانية، احتكرت التفكير في قضية التنمية الاقتصادية تلك التيارات الفكرية المستمدة من علم الاقتصاد الكلاسيكي بفرعيه الرأسمالي والاشتراكي. مثّلت النظرية الماركسية – اللينينية الينبوع الأول الذي استقى منه التفكير التنموي (الاشتراكي) مضامينه الفكرية. وقد تم إثراء هذه المضامين من التجربتين السوفييتية والصينية. إلى جانب الاجتهادات الفلسفية والاقتصادية لعدد من الماركسيين كان أبرزهم على صعيد الفكر الاقتصادي: ارنست ماندل، شارل بتلهايم، موريس دوب، بول سويزي، وبول باران. وكانت عملية التنمية وفق هذا الفكر باعتبارها تنمية اقتصادية في قوتها الدافعة تقوم على محورية القطاع الصناعي، وأولوية التقدم التكنولوجي فيه، حيث يلعب تراكم رأس المال، وتعظيم الادخار، وتوسع نطاق الاستثمارات المنتجة دوراً أساسياً في العملية التنموية. وعليه فإنّ التخطيط المركزي الشامل يُعد الأداة الضرورية لتحقيق أهداف التحول الهيكلي التصنيعي، وما يرتبط به من تحول اجتماعي، في ظل السيطرة العامة على وسائل الإنتاج.

ومن جهتها ركّزت نظرية التبعية تحليلاتها على تفسير الفشل الاقتصادي لبلدان العالم الثالث، ممن رفضوا أفكار مدرسة التحديث القائلة أن وهن التنمية يمكن أن يُعزى إلى عجز في قيم التحديث الملائمة وإن التعرض لأثر الدول الصناعية المتقدمة يمكن أن ينتج آثاراً ايجابية على بلدان العالم الثالث.

ومن جهته، ترك الفكر الاقتصادي الرأسمالي بصماته القوية على نظرية التنمية من خلال مفهومين هما:

الترادف بين النمو *(Growth)* والتنمية: فاستخدم الكتاب الرأسماليون أي منهما بديلاً للآخر، معتبرين أنّ الهدف النهائي لكليهما لا يختلف وهو زيادة الدخل الفردي، وهو ما يظهر جلياً في النظريات التي تأثرت بالفكر الكينزي، وفي مقدمتها نظرية هارود - دومار.

الترادف بين التنمية والتحديث: واعتبار مسار التطور الأوروبي والغربي عموماً، هو المسار الأمثل للتنمية الذي ينبغي أن تسلكه البلدان الساعية لتحقيق التنمية في أفريقيا واسيا وأمريكا اللاتينية، وهو ما يجد صداه الواضح في نظرية مراحل النمو التي وضعها روستو ولقيت رواجاً واسعاً في الأوساط الأكاديمية الغربية. كما تبلورت مفاهيم متنوعة حولهما ومراحل النمو على أيدي كتاب مرموقين أمثال آرثر لويس وكندلبرغر وجون كينيث جالبريث.

وبهذا فالفكر الاقتصادي بات يحتوي على مجموعتين من النظريات، تتحدث المجموعة الأولى عن النمو الاقتصادي في الدول المتقدمة، وتحتوي المجموعة الثانية على نظريات اقتصادية ظهرت بعد الحرب العالمية الثانية تبحث في ظروف التنمية الاقتصادية في دول العالم الثالث واستراتيجيات التنمية الخاصة بها، ونادت معظمها بضرورة تدخل الدولة والبحث في السياسات الاقتصادية المثلى التي تخلق التنمية الاقتصادية[1]. إلا أنّ تفرقة

(١) يحيى غني النجار وآمال عبد الأمير شلاش، التنمية الاقتصادية: نظريات، مشاكل، مبادئ، وسياسات، دار الكتب للطباعة والنشر، الموصل، ١٩٩١، ص٢٠٢

أساسية بين النمو والتنمية نشأت في الفكر الغربي، ولقيت رواجاً متزايداً في سبعينات القرن الماضي، مؤداها أنّ الفارق بين المفهومين هو درجة التغير الهيكلي في الاقتصاد المعني. فكان لنظرية التغير الهيكلي تأثير كبير في تعميق الجانب التحليلي والتطبيقي للفكر التنموي، وخصوصا من خلال أعمال سيمون كوزنتس وهولس تشينيري.

«إنّ مفهوم التنمية يختلف من مجتمع لمجتمع آخر، كما تختلف مستوياته من شعب لآخر، ولذا فمن الصعب جداً إيجاد تعريف متفق عليه بين علماء التخصص، ولكن المتفق عليه أنّ للتنمية سمات مشتركة لا تختلف من مجتمع لآخر، مثل استهداف الرخاء الاقتصادي ومثل تعبئة الموارد والطاقات لانجازها، إلا أنّها من جانب آخر عملية متمايزة من حيث مفهومها وأهدافها»[1]. وإن قصرها البعض على مجرد زيادة الدخل القومي الحقيقي للجميع على مدى من الزمن بشكل يسمح له بالتطور ومتابعة الارتقاء.

إلا إنّ علماء الاقتصاد بدأوا بالتركيز على اصطلاح التنمية الاقتصادية، والتأكيد على الأبعاد الاقتصادية في التنمية، معتمدين على الإحصاءات التي تضعها الحكومات والهيئات المختصة مركزين على مفهوم النمو الاقتصادي. فركزوا على الجوانب الكمية في التنمية دون مراعاة للجانب الاجتماعي فيها.

شهد منتصف عقد السبعينات من القرن الماضي بداية مراجعة

(١) فؤاد عبد المنعم أحمد، السياسة الشرعية وعلاقتها بالتنمية الاقتصادية وتطبيقاتها المعاصرة، البنك الإسلامي للتنمية، المعهد الإسلامي للبحوث والتدريب، جدة، ٢٠٠١، ص٥١

نقدية لمفهوم التنمية ونماذجها كرد فعل لأزمة جهود التنمية في العالم الثالث التي فضحت قصور الأبنية النظرية والتنفيذية لبرامج التنمية[١].

لقد أثّرت الثورة الليبرالية التي انطلقت أواخر السبعينات ومطلع الثمانينات في بريطانيا والولايات المتحدة وبعض الدول الأوروبية في صياغة رؤى بديلة للتنمية في بلدان العالم الثالث، لتطرح أنّ تحقيق التنمية يتأتى من خلال حرية الأسواق، والاقتصاد المفتوح، والقضاء على المشروعات العامة غير الكفوءة. وقد تبنى البنك الدولي وصندوق النقد الدولي هذا التوجه، وكانت الوصفات التي يوصي بها خبراؤهما في إطار برامج الإصلاح والتكييف الهيكلي تعبيراً عن هذه الرؤية.

ولئن كانت الثمانينات قد تأثرت بالفكر الليبرالي، فان التسعينات أفرزت بروز مفاهيم جديدة، في مقدمتها مفهومي التنمية البشرية التنمية المستدامة، وقد ركز الأول على محورية دور الإنسان في العملية التنمية، واتجه إلى اعتبار التنمية البشرية تنمية للناس وبالناس ومن أجلهم، ولعل الانجاز الأبرز في هذا المجال هو إبداع مقاييس جديدة للتنمية تتجاوز القصور الذي يعاني منه مفهوم الدخل القومي بوصفه مؤشراً وحيداً للتنمية. أما مفهوم التنمية المستدامة فقد أقر ببطلان مفهوم التنمية بمحتواها التقليدي، إذ يوضح أنّها كانت تنمية مؤقتة ينقصها عنصر الاستدامة. لذا فإنّ محور مفهوم التنمية المستدامة هو الحفاظ على البيئة ووقف تدهورها واختلال عناصرها، وكذلك الحفاظ على العلاقة المتوازنة بين الأجيال، بحيث تستطيع التنمية الاستجابة للحاجات الحاضرة دون التضحية بقدرة

(١) نادر فرجاني، مصدر سبق ذكره، ص٧

الأجيال القادمة على الاستجابة لاحتياجاتها.

مما لا شك فيه أنّ مقولة التنمية هي أوسع من أن نقصرها على علم بذاته، مثلما أننا لا نستطيع أن نفصل بين ما هو اقتصادي أو سياسي أو اجتماعي أو ثقافي في عملية التنمية، وذلك لترابط أنساقها وتأثرها ببعضها البعض بحيث يصعب ذلك في الواقع. إلا إنّنا من الناحية النظرية يمكن أن نصنف التنمية بإضافة معينة لها: اقتصادية، سياسية، اجتماعية، وذلك أملاً في التوصل إلى فهم أوضح لأبعادها ومضامينها المتعددة. فالتنمية مفهوم شامل ومعقد لأنها تشمل الإنسان وعلاقاته مع غيره وبيئته. لذا ينصرف مفهوم التنمية المستدامة إلى توكيد ثلاث أولويات هي: الحفاظ على البيئة، الاستخدام المستدام للموارد، والحفاظ على التنوع الحيوي. وقد عرفت التنمية المستدامة على أنّها «التنمية التي تستجيب إلى حاجات الحاضر دون تهديد قدرة الأجيال القادمة على تلبية احتياجاتها الخاصة».

إشكالية مفهوم التنمية

يعد مفهوم التنمية من المفاهيم الإشكالية، وأهم مواضعه الإشكالية تنصرف إلى إن محدوديته جاءت بسبب اقتصاره على البعد الاقتصادي عند ظهوره الأول، ثم تحركه ليتخذ أبعاد الحياة المختلفة، فتحرك إلى اطر أوسع من الحقول المعرفية، جعلته أحد فروعها المهمة، لذا فظهرت: التنمية الاقتصادية، التنمية الاجتماعية، التنمية السياسية، التنمية الثقافية، التنمية الأخلاقية... الخ. لذا وصف بأنّه أحد نماذج الدراسات البينية التي انتشرت على حواف العلوم المختلفة، فاحتل مفهوم التنمية مكانة معتبرة فيها.

يتضمن مفهوم التنمية، كما هو حال المفاهيم الحضارية الأخرى، رؤية للعالم، رغم اقترانه منذ بداياته بعمليات وإجراءات واليات ومراحل وخطوات. وما إلى ذلك. إلا إنّ مفهوم التنمية اخذ يتسع من الاقتصاد ليتعامل مع أسئلة كلية، حتى صارت التنمية ترجمة لكل الجهود المبذولة لبلوغ المجتمع الفاضل. إن التنمية هي عملية تطور تضرب جذورها في كل جوانب الحياة وتفضي إلى مولد حضارة جديدة، أو مرحلة جديدة من مراحل التطور الحضاري. فهي ثمرة التفاعل المستمر بين الأسس المادية والفكرية للتنمية.

يقع مفهوم التنمية في إطار السياق التاريخي الذي تقع فيه تجربة المجتمع بمعطياته الاقتصادية والاجتماعية - الثقافية والسياسية، وبمستويات أدائه ومؤسساته، والتحديات التي يجابهها والأهداف التي يضعها لنفسه. فالعملية الإنمائية الشاملة ينبغي أن تكون معنية بجوانب الحياة الاجتماعية المواكبة للجوانب الاقتصادية. فالتنمية تتطلب تداخل عدد من العوامل الاقتصادية والتكنولوجية والاجتماعية والثقافية والسياسية ضمن آلية معقدة، ليس من السهل تبيان طريقة عملها وتفاعل أجزائها[1]. كما أن التنمية بصورتها ومقاصدها المتنوعة التي وضعت منذ بدء الاهتمام بها، ارتباطاً بالتوجه إلى التأثير على الدول حديثة الاستقلال، لم تحقق الغايات والأهداف الكبرى التي وعدت بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية والتحديث والتطور. بل إن غالبية الدول في العالم الثالث لم تنجح في تحقيق تنمية مستقرة، والخروج من التخلف. كما أنها وقعت في

(١) يوسف عبد الله صائغ، التنمية العربية والمثلث الحرج، المستقبل العربي (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية)، العدد (٤١)، تموز/ يوليو ١٩٨٢، ص ٦-٧

أزمات ومشاكل اقتصادية واجتماعية وسياسية مختلفة، أدت في النتيجة إلى تزايد اعتمادها على الدول المتقدمة، وتعميق تبعيتها وخضوعها لشروط ومطالب وتدخلات المؤسسات الدولية التي تسيطر عليها الدول الرأسمالية الكبرى.

الفصل الثالث

العلاقة بين الديمقراطية والرأسمالية والتنمية

يُشير مصطلح الرأسمالية بشكل عام إلى ذلك النمط من التنظيم الاقتصادي الذي أضحى مسيطراً في المجتمعات الصناعية خلال القرن التاسع عشر. فالرأسمالية نظام اقتصادي يتصف بالملكية الخاصة لعوامل الإنتاج، حيث يكون اتخاذ القرار لامركزياً ويستقر بيد مالكي عوامل الإنتاج.

يرى بعض الكتاب بأنّ الرأسمالية هي أفضل قاعدة للديمقراطية السياسية وذلك لأنّها تفسح المجال أمام أي فرد (إذا كانت لديه القدرة المالية) لدخول السوق وممارسة أي نشاط اقتصادي يرغب القيام فيه طالما كان إنتاجه مطلوباً من قبل الآخرين. كما إنّ وجود عدد كبير من المؤسسات في السوق يضمن بقاء الحرية الاقتصادية وعدم سيطرة فئة قليلة من المنتجين على السوق والتحكم في ما يجب أن ينتج أو لا ينتج. كما يتمتع العمال بحرية اختيار المهن التي يرغبون فيها وتغيير وظائفهم (إذا كانت هناك فرصة عمل أخرى) إذا اختلفوا مع أرباب عملهم. ويتمتع كل فرد بحرية إنفاق دخله على السلع والخدمات التي يرغب فيها.

جاء قيام الأنظمة الديمقراطية في بلاد أوروبا الغربية نتيجة طبيعية

للتطورات الفكرية والاجتماعية والسياسية والاقتصادية التي حدثت منذ القرن السادس عشر وانتهت بتقويض سلطان الكنيسة وانهيار النظام الإقطاعي وإكمال مقومات النظام الرأسمالي بما يتضمنه من انتشار المشروعات الخاصة وشيوع الملكية الفردية الزراعية والتجارية والصناعية والمالية وصعود الطبقة الوسطى. كما عُرفت الولايات المتحدة منذ نشر كتاب الديمقراطية في أمريكا لـ(الكسي توكفيل) عام ١٨٣٥ على الأقل بمزاوجتها بين الرأسمالية والديمقراطية، واتخاذ القرارات غير المركزية في المجالين الاقتصادي والسياسي.

ويُشير فرانسيس فوكوياما إلى إنّ النظام الاقتصادي الرأسمالي الذي سار يدا بيد مع الليبرالية السياسية، لم يتطلب من الأشخاص سوى مراعاة مصالحهم الشخصية على المدى البعيد لتحقيق أفضل إنتاج وتوزيع للسلع. لقد حققت المجتمعات التي أنشئت على هذه الأرضيات الفردانية نجاحاً غير عادي، ومع نهاية القرن العشرين لا تظهر في الأفق أية بدائل حقيقية عن الديمقراطية الليبرالية ورأسمالية السوق كمبادئ تنظيمية أساسية في المجتمعات العصرية[1].

من جهة أخرى، فإنّ وجود الطبقة الوسطى يوفر خميرة الديمقراطية، ذلك أن غنى المجتمعات الرأسمالية الغربية ارتبط بالتقدم الاقتصادي، فأتاح إمكانية دمقرطة اجتماعية واسعة كان عنوانها الابرز توسيع قاعدة الطبقة الوسطى. لذلك فان الثروة والتحضر والتصنيع انما تؤدي الى نمو هذه

(١) فرانسيس فوكوياما، التصدع العظيم: الفطرة الإنسانية وإعادة تشكيل النظام الاجتماعي، ترجمة: عزة حسين كبة، بيت الحكمة، بغداد، ٢٠٠٤، ص ١٦

الطبقة، وهي تعمل على تخفيف حدة الصراع المجتمعي واستهجان المجموعات المتطرفة، فهي الأقرب للإيمان بقيم الديمقراطية بما تمتلكه من تعليم وثقافة واستقلالية ورغبة في الحرية.

ويمكن القول أنّ «الديمقراطية الليبرالية» هي المقابل السياسي للنظام القائم على اقتصاديات السوق. كلاهما يضع السلطة في القاعدة دون القمة فالديمقراطية الليبرالية تجعل الأمة مصدر السلطات، واقتصاد السوق يضع السلطة في يد جمهور المستهلكين والمنتجين[١]. وبالضد من ذلك يشير بروس سكوت إلى إن الرأسمالية والديمقراطية لم تنشأ معا في التاريخ، ويضيف مسألة تمكنهما من مواصلة الهيمنة على الأنظمة العالمية للتجارة والحكم أو إخفاقهما في ذلك[٢].

هناك اعتقاد راسخ بوجود ارتباط بين الرأسمالية والديمقراطية، لكن ذلك ليس صحيحاً دائما، ففي بلدان جنوب شرق آسيا تتحالف الدولة مع قوى العمل المحلية وتساعدها في جمع رأس المال، وتقوم بالتخطيط المحلي، إضافة إلى السيطرة على درجة عالية من الفعالية المالية وبعض الحماية للاقتصاد المحلي، والسيطرة على الأجور. من جهة أخرى، ليس في النظام الاقتصادي الرأسمالي العالمي قوى تدفع الدول باتجاه الديمقراطية، وغالبا ما تشعر المصارف الكبرى والشركات متعددة الجنسيات بارتياح اكبر لنظام سياسي قوي وان كان استبداديا. لأن الرأسمالية والديمقراطية تتبعان

(١) سعيد النجار، تجديد النظام الاقتصادي والسياسي في مصر، ج ٢،، دار الشروق، القاهرة، ١٩٩٧، ص ١٦٢

(٢) حسن لطيف الزبيدي ونعمه محمد العبادي، مصدر سبق ذكره، ص٢٩-٣٠

مبادئ متباينة، وتسعيان لتحقيق مصالح مختلفة. ففي الرأسمالية يعد الربح والرغبة في الحصول على الثروة، وتحقيق المصلحة الخاصة، هي الأهداف الأساسية، بينما في الديمقراطية الهدف هو تحقيق المصلحة العامة.

يسمح استقرار النظم الديمقراطية للمتعاملين في الأسواق باتخاذ قرارات مبنية على تنبؤات صحيحة، لذا فأصحاب المشروعات وجمهور المستهلكين في النظم الديمقراطية أقدر على استشراف المستقبل والتعاطي مع المتغيرات الاقتصادية والتنبؤ بحركة الأسعار. بينما يعوق عدم الاستقرار السياسي وارتباط النظم السياسية برغبات النظم السلطوية الوصول إلى مثل تلك التوقعات، لذا يميل أصحاب المشروعات والأفراد إلى التوقع في الإطار الزمني الأقصر، ويميلون إلى الاستثمار في المشروعات المضمونة والسهلة الربح والتي يمكن تصفية أصولها بسرعة، فلا غرابة أن تتشوه الاستثمارات في البلدان المتخلفة ذات النظم السلطوية وغير المستقرة، وتتضاءل فيها الاستثمارات الإنتاجية التي يمكن أن تدعم النمو والتقدم الاقتصاديين.

يُمكن أن يكون انتشار قيم السوق طريقاً لانتشار قيم الديمقراطية والحرية، على أساس التكامل بين المفهومين. في مقابل ذلك يرى البعض إن انتشار قيم السوق وتسليع العلاقات الاجتماعية قد يجعل الحياة السياسية أقل فعالية في خدمة المصلحة العامة. فضلاً عن أن العملية السياسية تبدو اقل تأثيراً في آلية السوق التي قد يصعب تصحيح نتائجها وبخاصة في مجال توزيع الدخل والثروة بشكل عادل. من جهة أخرى، فإنّ البلدان التي تُوصف اليوم بأنها ديمقراطيات سياسية هي ليست ديمقراطيات اقتصادية، إذ تنتشر مظاهر سوء التوزيع في الدخل والثروة، وبالتالي السلطة، فيما

كان الاتحاد السوفييتي السابق وبلدان المنظومة الاشتراكية أكثر عدالة لكنها أكثر استبداداً.

وهناك من يرى أنّ هذه العلاقة لا تكمن في تلاؤم الديمقراطية أيديولوجيا مع مشاريع المبادرة الحرة، ولكن في الأساس المادي للحكم[١]. فالأنظمة في الاقتصادت غير الرأسمالية المزدهرة تحافظ على الاندماج السياسي للفروق الطبقية التي تنتظم حول المصادر الاولى القائمة، وبشكل خاص وسائل القمع، والأرض والمؤسسات التي تقوم بالتزاماتها. وفي ظل اشتراكية الدولة، حققت هذه المصادر الثلاثة حكم الدولة، رغم الالتزام اسمياً بالمصدر الرابع، اليد العاملة. وفي الدول النفطية يدافع الحكام عن احتكاراتهم باستخدام أجزاء كبيرة من عائداتهم في تثبيت الحدود بين أعضاء مؤسساتهم التي تقوم بالتزاماتها وجميع الاخرين. فهم يذيعون أيديولوجيات مختلفة جداً، ولكنهم يستخدمون عائدات النفط الوفيرة لينشئوا شبكات دعم الحكام ويستبعدوا مقاوميهم. وفي أثناء ذلك يقطعون الطريق على الرأسمالية الكاملة[٢].

الضرائب هي أهم مظاهر الدولة الحديثة، وقد عرفت سلطة فرض الضرائب تطوراً كبيراً، نتيجة لتطور النظم الديمقراطية كما أنها شاركت بدورها في هذا التطور فرغم أنّ الضرائب تمثل أعباء مفروضة جبراً على الأفراد من سلطات الدولة، فإنّ المبدأ المستقر في أغلب الدول هو

(١) تشارلز تيللي، الديمقراطية، ترجمة: محمد فاضل طباخ، المنظمة العربية للترجمة ومركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ٢٠١٠، ص٢٠٠

(٢) المصدر السابق نفسه، ص٢٠٢

أنّ الضرائب لا تفرض إلا بقانون، وبالتالي بموافقة ممثلي الشعب في المجالس النيابية. وقد كان هذا المطلب هو ذاته أساس التطور الديمقراطي «لا ضرائب من دون تمثيل». على أنّ تطور المالية العامة قد مكن الحكومات من فرض أنواع من الضرائب الضمنية في الأحوال التي تلجأ فيها إلى تمويل عجز الموازنة العامة بالتضخم أو بصفة عامة الاقتراض من الجهاز المصرفي[1].

وفي ظل الفكر المالي الحديث تحظى الموازنة العامة بأهمية سياسية كبيرة في البلدان الديمقراطية لان إلزام السلطة التنفيذية بالتقدم كل عام إلى المجالس النيابية لاعتماد الموازنة شأنها زيادة الثقة بمالية الدولة بالنظر إلى ما يؤدي إليه إخضاع هذه الموازنة للرقابة الدقيقة والعلنية من إبعادها عن تحكم السلطة التنفيذية، إذ تظهر رقابتها للحكومة عن طريق تعديل الاعتمادات التي تطلبها أو رفضها مشروع الموازنة الذي يقدم إليها. وعموما يمكن الادعاء أن القوة السياسية في الدول تميل لان تتركز في السلطة صاحبة اعتماد الموازنة. ففي الدول الديمقراطية تكاد القوتان السياسية والمالية تتركزان في يد ممثلي الأمة في البرلمان، أما في الأنظمة الديكتاتورية فتتركز القوتان في قبضة السلطة التنفيذية، وهو الأمر الذي يصعب معه إخضاع هذه السلطة لرقابة جديدة ومؤثرة من جانب البرلمان في هذه الدول.

ومن ابرز التطورات التي انطوت عليها التجربة الديمقراطية هو اتجاه الدولة إلى تحقيق المزيد من عدالة التوزيع، وعملت الدولة في كثير من

(١) حازم الببلاوي، دور الدولة في الاقتصاد، دار الشروق، القاهرة، ص٢٦

المجتمعات الأوربية إلى تعزيز شرعيتها من خلال زيادة قدرتها على توفير قدر ما من المساواة في أوضاع المواطنين. وهنا ولدت دولة الرفاهية، التي ابتعدت عن المنظور الاقتصادي الصرف للتوزيع الناشئ عن المساهمة الاقتصادية للأفراد في العملية الإنتاجية إلى تبني فكرة الحماية الاجتماعية مع تنظيم عملية التوزيع بهدف إنشاء ضمان اقتصادي نسبي لجميع أفراد المجتمع وحمايتهم من الوقوع في براثن الفقر والاستبعاد الاجتماعي. وحتى يُمكن تحقيق العدالة الاقتصادية كان لابد من تطوير النظم الضريبية وتوسيع نطاق السلع العامة وتيسير سبل الوصول إليها، وبات الأنموذج الجديد للديمقراطية هو نوع من «ديمقراطية الرفاهية».

اتجاهات العلاقة بين الديمقراطية والتنمية

تسعى التنمية إلى رفع مستوى معيشة الناس، وتقليص الفوارق بينهم، وتحسين نوعية الحياة في عموم البلد. والتنمية الحقة تفترض وجود قيادة سياسية منتخبة ديمقراطياً، وقادرة على تنظيم النشاطات الاقتصادية بفاعلية، وتنمية الموارد الوطنية باعتماد أنجع الأساليب وأقلها تكلفة وأكثرها تعظيما للعوائد. ورغم أن النمو الاقتصادي ليس هدفا أسمى إلا أنّه يُعد أمراً ضرورياً لتسريع التنمية ورفع مستويات المعيشة، وترسيخ أسس النظام القانوني والسياسي. ولذا ينبغي زيادة دخل الأفراد وتوفير فرص العمل وتحسين مستوى الخدمات الصحية العامة ورفع مستوى التعليم والتدريب وتوفير نظام الضمان الاجتماعي. كما إن التنمية المستدامة بحاجة إلى الديمقراطية وأنها لا تكون مستديمة من دون الديمقراطية.

ساعدت جملة من المتغيرات على توكيد العلاقة بين الديمقراطية والتنمية، منها: انهيار النظم الشمولية في أوروبا الشرقية، وتطور مفهوم التنمية نفسه، وخروجه عن القالب المادي الصرف إلى جوانب حياة الإنسان الأخرى غير المادية وغير المالية، وصعود مقولة التنمية ذات الوجه الإنساني.

لقد أصبحت العلاقة بين الديمقراطية والتنمية أو النمو الاقتصادي واحدة من الموضوعات التي شغلت الباحثين في ميادين الاقتصاد والاجتماع والعلوم السياسية. وقد تأثر الجدل حول اتجاهات العلاقة بينهما بتطور مفهوم التنمية، وبتوجهات المدرسة الليبرالية التي أثرت هذا الجدل. وعموماً يمكن التمييز بين ثلاثة اتجاهات:

الاتجاه الأول: انتفاء العلاقة

يرى أن النمو الاقتصادي، وبالتالي التنمية الاقتصادية لا تؤدي بالضرورة إلى زيادة الديمقراطية، وأظهرت الدراسات الكمية ضعف العلاقة بينهما[١]. إذ لم يتمكن أدلمن ومورس خلال دراستهما من العثور على أي علاقة منتظمة بين النمو والديمقراطية[٢]. وعموماً، فإنّ هناك من يذهب الى أبعد من ذلك، إذ يرى البعض أن هناك توترات جدية بين الديمقراطية والتنمية، ويستشهدون بتجربة بلدان شرق آسيا، التي تمكنت من احراز نجاحات عظيمة في السبعينات والثمانينات وما بعدها في تعزيز

---

(١) *Edward N. Muller, Economic Determinants of Democracy, American Sociological Review, Vol. ٦٠, Issue ٦, December ١٩٩٥, p. ٩٦٦-٩٨٢*

(٢) بربرة انجهام، مصدر سبق ذكره، ص٣٠.

النمو الاقتصادي دون اتباع سبيل الديمقراطية. فالديمقراطية عند هؤلاء بالغة السوء في تسهيل التنمية، بالمقارنة مع ما كانت تستطيع أنظمة الحكم الفردي تحقيقه. فقد تمكنت كوريا الجنوبية وسنغافورة وتايوان وهونغ كونغ تقدماً اقتصادياً مدهشاً دون تلبية الشروط الاساسية للحكم الديمقراطي، في البداية على الاقل. فضلاً عن أنّ الصين تحقق نمواً اقتصادياً أفضل بكثير من الهند الديمقراطية[١].

الاتجاه الثاني: التنمية تؤدي الى الديمقراطية

يرى أنصاره بأنّ زيادة النمو الاقتصادي تؤدي إلى زيادة المطالب الديمقراطية، ويدعمون رؤيتهم بالأدلة الإحصائية؛ ويرون أنّ للتنمية أثراً كبيراً على الأداء الديمقراطي. ولذا يرى ليبست أنّ الديمقراطية ترتبط بمستوى التنمية الاقتصادية، فكلما كانت الدولة أكثر رفاهاً، كلما تعاظمت فرص تدعيم الديمقراطية، بينما يتجه المجتمع المتخلف إلى تدعيم حكم القلة[٢]. وقد أكد الباحثون على أهمية الاستقرار السياسي لتحقيق النمو الاقتصادي. وذلك من خلال عدد من الدراسات الكمية. وقد وجدوا أن النمو الاقتصادي يتأثر باستقرار النظام السياسي أكثر من نوعه سواء أكان النظام ديمقراطياً أم دكتاتورياً، وقد وجدوا أيضاً أن التحول من الدكتاتورية إلى الديمقراطية، وما يُصاحبها من ضغوط هائلة من تنافس

(١) أمارتيا سن، فكرة العدالة، ترجمة: مازن جندلي، الدار العربية للعلوم ناشرون، بيروت، ٢٠١٠، ٤٨٧

(٢) ينظر: سيمور مارتن ليبست، رجل السياسة: الاسس الاجتماعية للسياسة، دار الافاق الجديدة، بيروت، د.ت، ص٢٥

جماعات المصالح تؤدي إلى تباطؤ معدلات النمو الاقتصادي. ولكن في الأجل الطويل تحقق الديمقراطيات المستقرة معدلات نمو اقتصادي أعلى مما تحققه النظم الدكتاتورية[١]. وقد بيَّن أمارتيا سن في دراسته «الديمقراطية: الحل الوحيد للفقر» أنّ الدول الديمقراطية لا تنمو بالضرورة بوتيرة أسرع من غيرها، لكن نموها هذا يكون أكثر ميلاً إلى إفادة الفقراء، والذين يكونون في ظل النظم الديمقراطية أكثر حماية مقارنة بنظرائهم في الدول غير الديمقراطية.

وربط روبرت دال بين زيادة عدد الأفراد الذين يستمتعون بزيادة المنافع الاقتصادية المتحققة من التنمية، وبين زيادة مطالباتهم بالحرية الاقتصادية المؤسسة على الديمقراطية. وأكثر من ذلك، فإنّ ارتفاع الدخل يوفر للمواطنين إمكانية الحصول على كمية أكبر من سلع الرفاهية كالتعليم، الذي يجعل الناس أكثر ميلاً للمطالبة بالحقوق المدنية والحرية السياسية[٢].

وفي عالم الواقع نجد أنّ السياسة والاقتصاد متداخلان بشدة، وهو ما يؤكد حقيقة إن بعض المؤسسات والعمليات يمكن أن تُعد، ولأغراض محددة، أحد مكونات النظام الاقتصادي، في حين يمكن النظر إليها بوصفها جزءاً من النظام السياسي[٣]. من جهة أخرى فإنّ كل من النظامين الاقتصادي والسياسي يتأثران ببعضهما البعض، فالنظام الاقتصادي يتأثر

---

(١) ميشيل تودارو، التنمية الاقتصادية، دار المريخ، الرياض، ٢٠٠٦، ص١٩٠

(٢) *Robert Dahl, Democracy and its critics, New Haven, Yale ١٩٨٩*

(٣) روبرت أ. دال، التحليل السياسي الحديث، ط ٥، ترجمة: علاء أبو زيد، مراجعة: علي الدين هلال، مركز الأهرام للترجمة والنشر، القاهرة، ١٩٩٣، ص١٤

ويؤثر بالنظام السياسي، مثلما يتأثران بالنظام الاجتماعي. إن تبدلاً في النظام السياسي يمكن أن يؤدي إلى إحداث تبدلات جذرية في النظام الاقتصادي. وهذا واضح في التجربة الاشتراكية، فإذا كان النظام الاقتصادي يقوم على إلغاء الملكية الفردية في وسائل الإنتاج واستيلاء الدولة عليها وتركيز كل أو معظم الموارد الاقتصادية في يدها، فان ذلك يؤدي بالضرورة إلى إقامة نظام سياسي شمولي. فاحتكار السلطة الاقتصادية لابد أن يقترن باحتكار السلطة السياسية، ومن العبث في هذه الظروف أن نتوقع قيام نظام ديمقراطي ينطلق من مبدأ أنّ الأمة مصدر السلطات ويأخذ بالتعددية الفكرية والحزبية ويقوم على الفصل بين السلطات ورقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية واحترام حقوق الإنسان الأساسية وغير ذلك من المبادئ التي تشكل جوهر الديمقراطية الليبرالية[١]. فغياب المشاركة الديمقراطية في الاتحاد السوفيتي السابق أدت الى تفشي السلبية والبيروقراطية والفساد، ومن ثم قادت الى تدهور الاداء التنموي[٢]. وبالمقابل، فإنّ توزيع السلطة الاقتصادية على عدد ضخم من المشروعات الخاصة وانتشار الملكية الفردية لوسائل الإنتاج لابد أن تؤدي بالضرورة إلى توزيع السلطة السياسية وقيام أنظمة ديمقراطية ليبرالية[٣].

---

(١) سعيد النجار، تجديد النظام الاقتصادي والسياسي في مصر، ص ١٦١

(٢) ابراهيم العيسوي، التنمية في عالم متغير: دراسة في مفهوم التنمية ومؤشراتها، ط٢، دار الشروق، ٢٠٠١، ص٧٠

(٣)سعيد النجار، مصدر سبق ذكره، ص ١٦٢

الاتجاه الثالث: التأثير المتبادل

يعتقد بأنّ الديمقراطية تؤثر في النمو الاقتصادي، فالمؤسسات السياسية تؤثر بعمق في النمو الاقتصادي، وأن البيئة السياسية الجيدة يمكن أن تدعم النمو. كما أن الديمقراطية يمكن أن تؤثر إيجاباً أو سلباً فيه. وتتأسس النظرة الايجابية لأثر الديمقراطية في النمو الاقتصادي على افتراض أن المؤسسات الديمقراطية والحقوق السياسية المضمونة والحريات المدنية تقدم أفضل الفرص لضمان نمو مستدام وعادل. ويمكن أن نلحظ صدى هذه الرؤية عند آدم سمث (١٧٧٦)[١]، وفريدريك فون هايك (١٩٤٤)[٢]، ميلتون فريدمان (١٩٦١)[٣] وغيرهم من أنصار المدرسة الليبرالية. وبالضد من ذلك يرى سوروي وإنكيلز أنّ الديمقراطية تثبط النمو الاقتصادي، وبخاصة في البلدان النامية[٤]. وبناءً على هذه النظرة يرى البعض ان البلدان النامية اذا ما أرادت أن تنمو فيجب عليها أن تقيد الديمقراطية، حتى أن العديد من الاقتصاديين ظل يؤمن وحتى وقت قريب بأنّ النمو المتسارع يرتبط بوجود أنظمة مستبدة[٥]. ويرى آرثر لويس أن

---

(١) ادم سمث، ثروة الأمم، مركز الدراسات الإستراتيجية، بيروت، ٢٠٠٦.

(٢) ف. أ. هايك، الطريق إلى العبودية، ترجمة: محمد مصطفى غنيم، دار الشروق، القاهرة، ١٩٩٤

(٣) ميلتون فريدمان، الرأسمالية والحرية، ترجمة: يوسف عليان، مركز الكتب الاردني، عمان، ١٩٨٧.

(٤) *Larry Sirowy and Alex Inkelesm The effects of Democracy on Economic Growth and Inequality: A Review, Studies in Comparative International Development, Vol. ٢٥, ١٩٩٠, p. ١٢٦-١٥٧*

(٥) بربرة انجهام، مصدر سبق ذكره، ص ٣٠

النظم الشمولية غير قادرة على تعجيل عملية النمو الاقتصادي انطلاقاً من تحليله لتجربة الحكم في أفريقيا. لان الأنظمة الديمقراطية الوليدة ربما «تكون عاجزة عن تشجيع التنمية الاقتصادية السريعة لانّ المطالب الشعبية قد تفرض تحويل الموارد إلى الاستهلاك الفردي وخدمات الرعاية الاجتماعية»[١]. وبالمثل يرى منصور السون إنّ الحكم الاستبدادي لا يزيد الاهتمام بالإنتاجية، وأنّ المجتمعات الوحيدة التي يصبح لديها حقوق ملكية وتعاقدات آمنة عبر الأجيال، هي الديمقراطيات المستقرة، وأن رأس المال عادة ما يهرب من المجتمعات الاتوقراطية أو الديمقراطيات المؤقتة إلى الديمقراطيات المستقرة. مع ذلك يشير إلى أنه ومن خلال استقراء بيانات تفصيلية لحوالي ١٠٠ دولة ظهر وجود علاقة قوية ومتينة بين الزمن الذي أمضاه الحاكم المستبد في المنصب ونوعية المُلكية وحقوق التعاقد في المجال الواقع تحت سيطرة حكمه. وقد كان هناك نمو لافت للنظر في ظل عدد قليل من الحكام (في تايوان وكوريا الجنوبية وسنغافورة والصين وتشيلي). ولا يتمتع أكثر الحكام المستبدين نجاحاً في المجال الاقتصادي بأفق زمني طويل في مجال التخطيط فحسب، بل هم يُقاومون أو يقمعون جماعات المصالح الخاصة. وتكون لديهم دول جامدة لا تكيف سياساتها مع المصالح الاقتصادية[٢]. ويتفق البنك الدولي أيضاً بوجود علاقة سببية بين الديمقراطية والنمو الدائم. فالديمقراطية هي قيمة بذاتها وهي توفر

(١) ارنت ليبهارت، مصدر سبق ذكره، ص ٣٣٨.

(٢) منصور ألسون، السلطة والرخاء: نحو تجاوز الدكتاتوريتين الشيوعية والرأسمالية، ترجمة: ماجد بركة، المنظمة العربية للترجمة، بيروت، ٢٠٠٣، ص ١٥١-١٥٢

أيضاً الجو السياسي الملائم لعمليات التنمية. وفي تقريره عام ١٩٨٩ «افريقيا من الازمة الى النمو المتواصل» عرض الدليل بأنّ الدول الافريقية ذات الانظمة الحزبية المتعددة مثل بوتسوانا وموريشيوس وحدها لديها مستوى مقبول من الاداء الاقتصادي، علما أن دولاً أخرى تدعم الديمقراطية مثل كينيا قد حققت نجاحاً اقتصادياً قياساً بجيرانها[١].

مع ذلك فقد أشارت الدراسات المتعلقة بالعلاقة السلبية بين الديمقراطية والتنمية تقود الى نتائج ملتبسة وغامضة، ورغم توقعاتنا الكبيرة حول التنمية والديمقراطية، إلا أنّ الاداء التنموي للكثير من الدول الديمقراطية كان أسوأ بكثير من تلك التي توصف بأنها غير ديمقراطية. لكن الشيء المؤكد هو أن الديمقراطيات تسعى للحفاظ على حقوق الانسان وبذلك فهي تسهم في خلق التنمية البشرية بطريقة جوهرية ولكنها ليست مادية[٢].

لقد بررت النظريات المستندة إلى الفكر الاشتراكي أن التنمية لا تتحقق إلا عبر التدخل المباشر للدولة في كافة المجالات الاقتصادية، وقد تبنت الكثير من البلدان هذا النهج غداة موجة الاستقلال السياسي في أعقاب الحرب العالمية الثانية، وقد وجدت النخب الحاكمة ضالتها في هذا الأنموذج لتبرير بقائها في السلطة طالما أن الهدف المعلن هو تحقيق التنمية، دون طرح قضية الديمقراطية.

---

(١) بربرة انجهام، مصدر سبق ذكره، ص٢٩

(٢) المصدر السابق نفسه، ص١٧٨

إذ تجاهل كارل ماركس ومن بعده الشيوعيون الديمقراطية والحرية. وتماهت الليبرالية عندهم مع استغلال الانسان للإنسان. وآمنوا أكثر من اللزوم بشعار أن الحرية في المجتمع البرجوازي، هي الثعلب في خم الدجاج، وهي حرية الاكثرية في أن تعيش معدمة بائسة[١].

إلا أنّ الأزمات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية التي بدأت تعصف بهذه البلدان، فسح المجال لطرح موضوعة الديمقراطية، التي دخلت عبر التشكيك بقدرة الدولة على تحقيق التنمية، وتبني الأفكار الداعية إلى إفساح المجال أمام القطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني للولوج إلى المجالات التي كانت تحتكرها الدولة في السابق. وقد توج هذا المسعى مع تطور مفهوم التنمية واكتسابه وجهاً إنسانياً واعتبار أن الحرية الاقتصادية وفسح المجال لنشاط القطاع الخاص تمثل شروطاً ضرورية لتحقيق الكفاءة في إدارة الموارد، وباتت الديمقراطية وحقوق الإنسان أركاناً أساسية لتحقيق التقدم الاقتصادي.

تشكل التنمية الاقتصادية مساراً تاريخياً في البلدان التي تتجه نحو الديمقراطية، فالتغير الاقتصادي يمثل مجموعة من الحريات الاقتصادية التي تشمل: حق الملكية، حق تراكم رأس المال، حرية الإنتاج، وبما يخدم مصالح الطبقات ويضمن لهم حريات اجتماعية متكافئة عن طريق تدخل الدولة لتنظيم السوق، وتصحصح ما ينجم عن أدائه من أخطاء وتهيئة الخدمات الاجتماعية. ذلك أن إطلاق حرية النشاط الاقتصادي للفرد

(١) فرانسوا فوركيه، المال والقوة والحب: تأملات في تطور بعض القيم الغربية، ترجمة: سناء أبو شقرا، دار الفارابي، بيروت، ١٩٩٩، ص ٨٨

يساعد على زيادة الإنتاج وتحسينه، بسبب المنافسة بين الأفراد من ناحية، ولأنهم سيسعون إلى الابتكار ومضاعفة الجهود تحقيقاً لأكبر قدر ممكن من المصالح الشخصية من ناحية أخرى[١].

ويؤكد البعض إن الديمقراطية هي الوسيلة المثلى لإعادة تكوين السلطة ومحاسبتها بعيداً عن العنف، وترتبط الديمقراطية بالتنمية البشرية وبحقوق الإنسان بعلاقة وثيقة، فالتنمية البشرية تساعد الإنسان على معرفة كيفية ممارسة حقوقه الديمقراطية بطريقة صحيحة وتمنحه القدرة على إيصال مطالبه بالعيش الآمن والكريم ومحاسبة ممثليهم على أدائهم، فلا يمكن للجائع أو الأمي أو المتطرف ممارسة الديمقراطية بشكل صحيح، كما أن الفقر والجوع يجعلان من الديمقراطية سلعة يتداولها أصحاب المال لشراء الآراء والأفكار والذمم[٢].

لقد برزت مجالات جديدة في البحث والجدل السياسي والأكاديمي ومن هذه المجالات الحكم الرشيد، مكافحة الفساد والالتزام بالشفافية والمساءلة، وأصبحت مقاربة موضوعة التنمية تنطوي على ثلاثة أبعاد أساسية: اقتصادية واجتماعية وسياسية. وبات ينظر إلى أن الحكم الديمقراطي ينطوي على خصائص داعمة للتنمية والتقدم الاقتصادي، فالدول الديمقراطية تتوافر فيها أكثر البيئات الجاذبة للاستثمار الأجنبي

(١) عبد العظيم جبر حافظ، التحول الديمقراطي في العراق: الواقع والمستقبل، دار مصر المرتضى، بغداد، ٢٠١١، ص ١٨٢

(٢) عبد الحسن الحسني، التنمية البشرية وبناء مجتمع المعرفة، الدار العربية للعلوم ناشرون، بيروت، ٢٠٠٨، ص٢٨

ونشاط الشركات متعدية الجنسيات.

ويرى أمارتيا سن أنّه ينبغي اعطاء اهتمام لما يمكن تسميته تنمية ولتفسير الديمقراطية، اذ لا يمكن أن ينفصل تقويم التنمية عن الحياة التي يمكن أن يحياها الناس والحرية الحقيقية التي يتمتعون بها. وبهذا المعنى، فان النظر الى العلاقة بين التنمية والديمقراطية تكون بدلالة ما لها من صلة تأسيسية، لا بدلالة ما لها من صلات خارجية فقط. فالحريات السياسية الاساسية والحقوق الديمقراطية من مكونات التنمية[١].

وعلى المستوى الفردي، فإنّ النظم السلطوية تقتل روح الإبداع لدى الفرد، وتئد روح التجديد والابتكار. على عكس النظم الديمقراطية التي يجد فيها الأفراد ميداناً أرحب للإبداع وتحقيق الذات.

لقد حققت الديمقراطيات الكثير من التقدم في الدول النامية خلال الثمانينات وما بعدها. ففي آسيا بدأت الانظمة الاستبدادية التوجه نحو الديمقراطية، وفي أمريكا اللاتينية اخذت الدكتاتوريات العسكرية بالتفكك. وفي أفريقيا تعرضت أنظمة الحزب الواحد للتحدي من لدن المعارضة الحزبية المتعددة[٢].

(١) أمارتيا سن، فكرة العدالة، ترجمة: مازن جندلي، الدار العربية للعلوم ناشرون، بيروت، ٢٠١٠، ص ٤٨٧ - ٤٨٨

(٢) بربرة انجهام، مصدر سبق ذكره، ص١٧٣

الفصل الرابع

النفط والديمقراطية والرأسمالية

يعتقد كثير من الباحثين أن النفط يتسم بخصائص غريبة، فقد بينت دراسات عديدة أن الحكومات تنزع إلى أن تكون أكثر ديمقراطية، كلما ارتفعت الإيرادات، أما حين تكون الثروة النفطية مصدر تلك الإيرادات فإنّ الحكومات تميل إلى الاستبداد والتسلط والابتعاد عن النمط الديمقراطي.

إنّ وجود الثروة النفطية يدفع باتجاه تحرير الدولة من المجتمع واليات الرقابة والمحاسبة، ويسمح بتمويل آلة قمع كبيرة، من جيش وأجهزة أمنية متشعبة، هدفها دعم وإدامة النظام السياسي على حساب جميع الأهداف الأخرى، ويغذي النزعة المسلحة على حساب الخيارات السلمية في حل المشكلات الداخلية والخارجية. ويتعدى الأمر ذلك كله، عبر منح النخبة الحاكمة سلطات لا مثيل لها حيال المجتمع، تنبع بالدرجة الأولى من حقيقة التحكم بالثروة، وفي ظل غياب آليات الإشراف، أفلتت الدولة من رقابة المجتمع على تصرفها بالثروة، وسوء استخدامها لتلك الثروة من أجل تلبية حاجات قد لا تتعدى دعم النظام الحاكم وإدامته[1].

---

(١) مجيد الهيتي، ثروة العراق من أداة للدكتاتورية إلى قاعدة محتملة لديمقراطية، في: النفط والاستبداد: الاقتصاد السياسي للدولة الريعية، ادوارد مورس وآخرون، معهد الدراسات الإستراتيجية، بغداد-اربيل- بيروت، ٢٠٠٧، ص ٣٢٥

دولة الريع النفطي

ينصرف مفهوم الريع بمعناه الواسع إلى كافة إشكال الدخول الراجعة إلى هبات الطبيعة، فهو ظاهرة عامة تعرفها جميع الاقتصادات، وينحصر الخلاف بينها فقط في مدى الأهمية النسبية التي يمثلها الريع بالمقارنة ببقية مصادر الدخل الأخرى. أما الحديث عن الدولة الريعية فإنّه حديث عن الوظيفة أو السلوك الاجتماعي لفئة تحصل على نصيب من الناتج، دون أن تكون لها مساهمة أو مسؤولية خاصة في تحقيق هذا الناتج. لهذا فهو حديث عن نمط للسلوك الاجتماعي يفتقد النظرة الإنتاجية، ويكاد ينعزل عن دورة الإنتاج، وما تتطلبه من جهود وتحمل للمخاطر. إن استخدام فكرة الدولة الريعية لدراسة الظاهرة النفطية في الوطن العربي، لا يعني إحياء فكرة الريع التقليدية في التحليل الاقتصادي، وإنما لأنها تساعد ـ فيما يبدو ـ على تقديم بعض العناصر المفيدة في فهم أثر الظاهرة النفطية وما خلفته من أنماط للسلوك الاجتماعي سواء في طبيعة دور الدولة، أو في سلوك الأفراد ونظرتهم إلى النشاط الاجتماعي. لكن الفكرة تظل مجرد محاولة للإحاطة بأهم نتائج الظاهرة النفطية على السلوك الاجتماعي في الوطن العربي، وأسلوب لتحديد الظاهرة من خلال أحد المفاهيم النظرية المناسبة[١]. وهناك عدد من العناصر التعريفية التي تتسم بها الدولة الريعية وهي[٢]:

---

(١) حازم الببلاوي، الدولة الريعية في الوطن العربي، في: الأمة والدولة والاندماج في الوطن العربي، ج ١، غسان سلامة وآخرون، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ١٩٨٩، ص ٢٧٩-٢٨٢

(٢) المصدر السابق نفسه، ص ٢٨٢-٢٨٤

❖ إنّ ظاهرة الريع ظاهرة عامة لا يختص بها اقتصاد دون آخر، ففي كل اقتصاد توجد بالضرورة بعض العناصر الريعية، وتختلف الاقتصادات فيما بينها، من حيث درجة العناصر الريعية.

❖ عندما نصف اقتصاداً بأنه ريعي، فإننا نشير عادة إلى الأوضاع التي تغلب عليها عناصر الريع الخارجي الذي يُعد أمراً أساسياً في تحديد مفهوم الاقتصاد الريعي.

❖ يمكن النظر إلى الدولة الريعية بوصفها حالة خاصة من الاقتصاد الريعي، وهي الحالة التي يؤول فيها الريع الخارجي أو نسبة عالية منه إلى فئة صغيرة أو محدودة تعيد توزيع استخدام هذه الثروة الريعية على الغالبية من السكان.

❖ إنّ هذا الوضع المتميز لدور القلة يؤدي في معظم الأحيان إلى أنّ تصبح الدولة أو الحكومة هي المستفيد المباشر من هذا الريع الخارجي.

وهناك من يرى أنّ الحديث ينبغي أن ينصرف عن المجتمع الباحث عن الريع *Rent – Seeking* بدلاً من الحديث عن المجتمع الريعي *Rented Society* ذلك أن نمط تدخل الدولة في العديد من الأقطار العربية، إضافة إلى البيئة الثقافية العامة، وجعل سلوك الوحدات الاقتصادية والأفراد أقرب إلى أنموذج الباحث عن الريع وليس الخالق للقيمة[1]. والنتيجة هو تشوه النظام

(١) جودة عبد الخالق، تعقيب (٢)، في: القطاع العام والقطاع الخاص في الوطن العربي: بحوث ومناقشات الندوة الفكرية التي نظمها مركز دراسات الوحدة العربية بالتعاون مع الصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي، عباس النصراوي وآخرون، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ١٩٩٠، ص ١٥٩

الاقتصادي وعلاقته بالمجتمع والدولة فضلا عن الاختلالات البينة في توزيع الثروة والسلطة داخل المجتمع الريعي[١].

وعلى الرغم من أنّ جميع الدول التسلطية يُمكن أن تستخدم قدراتها المالية للحد من تنامي المعارضة ضدها، إلا أنّ الدولة الريعية تستخدم الموارد النفطية الهائلة، وعدم خضوعها للمحاسبة، في إسكات المجتمع بأساليب شتى، وتمكنت من تشكيل مجتمع مدني تابع لها وعوقت تحقيق الديمقراطية.

الديمقراطية والريع: مظاهر التناقض

يستخدم بعض الباحثين مفهوم الدولة الريعية لتفسير الوضع المحير لدول الشرق الأوسط التي ابتعدت عن الديمقراطية مع اطراد الثراء النفطي[٢]. وينصرف هذا المفهوم إلى تلك الدولة التي تحصل على جزء جوهري من إيرادها من مصادر خارجية على شكل ريع. ورغم الاختلاف حول تحديد المصادر الريعية إلا أن غلبة العناصر الريعية الخارجية هي المحدد في اعتبار الدولة ريعية أم لا، فضلاً عن ذلك فإن ظاهرة الريع عامة لا تختص باقتصادات معينة، ففي كل اقتصاد توجد عناصر ريعية تختلف في كثافتها من بلد لآخر. ويشار في العادة إلى مظهر مهم للدولة الريعية هو

---

(١) *Mohamed G. Al-Rumaihi , The Mode of Production in the Arab Gulf before Discovery of Oil ,in: Tim Niblock [ed.] , Social and Economic Development in the Arab Gulf , Center for Arab Gulf Studies , London , ١٩٨٠ , p. ٤٦*

(٢) مايكل روس، هل يعيق النفط الديمقراطية، في: النفط والاستبداد: الاقتصاد السياسي للدولة الريعية، ادوارد مورس وآخرون، معهد الدراسات الإستراتيجية، بغداد-اربيل- بيروت، ٢٠٠٧، ص١٥٢-١٥٣

أن نسبة كبيرة من الريع الخارجي تؤول إلى فئة صغيرة أو محدودة تتمثل بالطبقة الحاكمة ومن ثم يتم توزيع أو استخدام هذه الثروة الريعية على الغالبية من السكان، وعليه لا تعد الدولة ريعية تلك التي يتم توليد الريع فيها بمشاركة الغالبية من سكانها كما في البلدان التي تعتمد على السياحة الخارجية نتيجة لظروفها الجغرافية أو المناخية[١].

انّ مؤشر الديمقراطية الذي تعده مجلة الايكونومست يسعى الى قياس الديمقراطية عبر ترتيب الدول تبعاً: للعملية الانتخابية والتعددية، ووظائف الحكومة، والمشاركة السياسية، الثقافة الديمقراطية، والحريات المدنية في مؤشر واحد يتراوح بين ١٠ (ديمقراطية كاملة) الى ٠ (نظام استبدادي بالكامل). وطبقاً لبيانات عام ٢٠١٢، فإنّ هناك ٢٥ دولة (١١.٣٪ من سكان العالم) توصف بأنها ديمقراطية كاملة، و٥٤ دولة (٣٧.٢٪ من سكان العالم) توصف بأنها ديمقراطية منقوصة، و ٣٧ دولة (١٤.٤٪ من سكان العالم) هي نظم هجينة، ٥١ دولة (٣٧.١٪ من سكان العالم) هي نظم استبدادية[٢].

ويُشير الجدول الآتي الى الحالة المتطرفة للبلدان النفطية والعربية، إذ نجد أنّ النرويج تقدم استثناءا للبلد النفطي كونها البلد الاكثر ديمقراطية، بينما نجد المكسيك تقع في المرتبة ٥١ وتوصف بأنها ديمقراطية منقوصة، بينما

---

(١) حازم البيلاوي، الدولة الريعية في الوطن العربي، المستقبل العربي (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية)، العدد (١٠٣)، ١٩٨٧، ص٦٧

(٢) *The Economist Intelligence Unit Limited, Democracy index ٢٠١٢, London, ٢٠١٣,Table ١, p. ٢*

تقع ليبيا وفنزويلا في المرتبة ٩٥ والعراق في المرتبة ١١٣ وجميع هذه البلدان تقع ضمن فئة البلدان ذات النظم الهجينة. بينما الجزائر والكويت ونيجيريا وعمان وقطر والإمارات وإيران والسعودية تقع ضمن فئة النظم الاستبدادية. وجميع هذه البلدان باستثناء النرويج والمكسيك هم أعضاء في منظمة الاوبك، الامر الذي يثير التساؤل حول علاقة النفط بالاستبداد السياسي.

جدول (١): دليل الديمقراطية ٢٠١٢

	الترتيب	قيمة الدليل	العملية الانتخابية والتعددية	وظائف الحكومة	المشاركة السياسية	الثقافة الديمقراطية	الحريات الفردية
ديمقراطية كاملة							
النرويج	١	٩.٩٣	١٠.٠٠	٩.٦٤	١٠.٠٠	١٠.٠٠	١٠.٠٠
ديمقراطية منقوصة							
المكسيك	٥١	٦.٩٠	٨.٣٣	٧.١٤	٦.٦٧	٥.٠٠	٧.٣٥
نظم هجينة							
الاكوادور	٨٧	٥.٧٨	٧.٨٣	٤.٦٤	٥.٠٠	٤.٣٨	٧.٠٦
تونس	٩٠	٥.٦٧	٥.٧٥	٥.٠٠	٦.٦٧	٦.٢٥	٤.٧١
فنزويلا	٩٥	٥.١٥	٥.٦٧	٤.٢٩	٥.٥٦	٤.٣٨	٥.٨٨

	الترتيب	قيمة الدليل	العملية الانتخابية والتعددية	وظائف الحكومة	المشاركة السياسية	الثقافة الديمقراطية	الحريات الفردية
مصر	١٠٩	٤.٥٦	٣.٤٢	٤.٦٤	٥.٠٠	٥.٦٣	٤.١٢
موريتانيا	١١٠	٤.١٧	٣.٤٢	٤.٢٩	٥.٠٠	٣.١٣	٥.٠٠
النيجر	١١١	٤.١٦	٧.٥٠	١.١٤	٢.٧٨	٤.٣٨	٥.٠٠
العراق	١١٣	٤.١٠	٤.٣٣	٠.٧٩	٧.٢٢	٣.٧٥	٤.٤١
المغرب	١١٥	٤.٠٧	٣.٥٠	٤.٦٤	٢.٧٨	٥.٠٠	٤.٤١
نظم استبدادية							
الجزائر	١١٨	٣.٨٣	٣.٠٠	٢.٢١	٣.٨٩	٥.٦٣	٤.٤١
الكويت	١١٩	٣.٧٨	٣.١٧	٣.٩٣	٣.٨٩	٤.٣٨	٣.٥٣
نيجيريا	١٢٠	٣.٧٧	٥.٦٧	٣.٢١	٣.٣٣	٣.١٣	٣.٥٣
روسيا	١٢٢	٣.٧٤	٣.٩٢	٢.٨٦	٥.٠٠	٢.٥٠	٤.٤١
الاردن	١٢١	٣.٧٦	٣.١٧	٣.٩٣	٤.٤٤	٣.٧٥	٣.٥٣
عمان	١٣٥	٣.٢٦	٠.٠٠	٣.٩٣	٣.٨٩	٤.٣٨	٤.١٢

	الترتيب	قيمة الدليل	العملية الانتخابية والتعددية	وظائف الحكومة	المشاركة السياسية	الثقافة الديمقراطية	الحريات الفردية
قطر	١٣٨	٣.١٨	٠.٠٠	٣.٩٣	٢.٢٢	٥.٦٣	٤.١٢
اذربيجان	١٣٩	٣.١٥	٢.١٧	١.٧٩	٣.٣٣	٣.٧٥	٤.٧١
اليمن	١٤٠	٣.١٢	٣.٠٠	١.٤٣	٥.٠٠	٥.٠٠	١.١٨
الامارات	١٤٩	٢.٥٨	٠.٠٠	٣.٥٧	١.١١	٥.٠٠	٣.٢٤
البحرين	١٥٠	٢.٥٣	١.٢٥	٢.٥٠	٢.٧٨	٤.٣٨	١.٧٦
السودان	١٥٤	٢.٣٨	٠.٠٠	١.٧٩	٣.٣٣	٥.٠٠	١.٧٦
ايران	١٥٨	١.٩٨	٠.٠٠	٢.٨٦	٢.٧٨	٢.٥٠	١.٧٦
اوزبكستان	١٦١	١.٧٢	٠.٠٨	٠.٧٩	٢.٧٨	٤.٣٨	٠.٥٩
تركمانستان	١٦١	١.٧٢	٠.٠٠	٠.٧٩	٢.٢٢	٥.٠٠	٠.٥٩
السعودية	١٦٣	١.٧١	٠.٠٠	٢.٨٦	١.١١	٣.١٣	١.٤٧
سوريا	١٦٤	١.٦٣	٠.٠٠	٠.٣٦	٢.٧٨	٥.٠٠	٠.٠٠

Source: The Economist Intelligence Unit Limited, Democracy index ٢٠١٢, London, ٢٠١٣,Table ١, p. ٢

وكشفت العديد من البحوث والدراسات أنّ الثروة الاستخراجية لم تنعكس ايجابياً على اقتصادات البلدان ونظمها السياسية، بل قادت إلى معاناتها مما يعرف بـ«لعنة الموارد» التي قادت إلى مزيد من الفقر وانخفاضاً في معدلات النمو وبطء في معدلات التنمية، إذ أصبحت الكثير من البلدان الغنية بالموارد في أسفل القائمة في معظم مقاييس التنمية البشرية، فضلاً عن تزايد الفساد وغياب الديمقراطية، وأصبح توفر الثروة المتأتية من الموارد الطبيعية حافزاً قوياً للحكم التسلطي. كما ساهمت ثروة الموارد في العنف والحروب الأهلية إذ تتخذ شهوة السيطرة على الموارد أقصى أشكال التطرف[1]. كما أنّ النفط «يُمكن أن يتمخض عن شكل مستقر من السياسة ينظم العلاقات بين المصالح المتنافسة ويكرس أنظمة الحكم في السلطة. ولكن هذا الاستقرار الذي يتحقق في نظام الحكم يقوم على علاقة ضارية مع الدولة، وتكريس الاعتماد على النفط الذي من المستبعد أن تغيره ضغوط المجتمع المدني طالما أن عائدات النفط مستمرة ومتزايدة باطراد نسبياً. وان إعادة بناء أنموذج التنمية، إذا حدثت وعندما تحدث، لابد أن ترتبط بانقطاع في هذه العائدات أو بقدرة ما، خاصة، تتمتع بها الدولة»[2].

وفي ظل غياب آليات الرقابة والإشراف الكافيين في الدول الريعية، فإنّه في حالات عدة يمكن للنخب الحاكمة أن تحول مليارات الدولارات من العائدات قبل تسجيلها ضمن ميزانية الدولة أو خزينتها. وبما أن أكثرية

(١) جيم شولتز، التخلص من لعنة الموارد: الرقابة على الأموال، ريفينيو ووتش، معهد المجتمع المنفتح، نيويورك، ٢٠٠٤، ص ١٤

(٢) ينظر: تيري لين كارل، مخاطر الدولة النفطية: تأملات في مفارقة الوفرة، ترجمة: عبد الإله النعيمي، دراسات عراقية، بغداد، ٢٠٠٨، ص١٢٢

العائدات في هذه البلدان لا تأتي من الضرائب المفروضة على الناس، فمن السهل إخفاء هذه العائدات ومن الأصعب على الجمهور معرفة المبالغ التي يجري تحويلها أو الحؤول دون تحويل وجهتها. وفي حالات كهذه، يتغلب شعار لا ضريبة من دون تمثيل ليصبح لا تمثيل من دون ضريبة. لذا تفقد النخب في البلدان الريعية الإحساس بالالتزام الجدي بالديمقراطية ووجود تمثيل فعلي وفعال. وعليه تحافظ هذه النخب على مستويات متدنية من الشفافية والمساءلة. وعادة ما تتورط عملية التحويل شركات النفط والمصارف المحلية أو الدولية سواء في إخفائها أو إدارتها[1]. لذا تبدو الرابطة واضحة بين الديمقراطية والتنمية في قضية مكافحة الفساد، الأمر الذي يعني تمكين الناس من الوصول إلى المعلومات، وخلق بيئة لا يخشى فيها الناس انتقاد الفساد، ويؤمنون معها بان النظام القضائي سيتدخل لتحقيق العدل.

مكنت الثروة النفطية الدول الريعية من فرض شروط عقد اجتماعي بينها وبين رعاياها، حيث يحصل المواطنون على منافع مادية جيدة مقابل ولائهم السياسي، أو على الأقل قبولهم «المهادنة السياسية» معها، وكانت سياسة الإنفاق الاجتماعي وشيوع أنموذج دولة الرفاهة بمثابة رسالة واضحة للناس مفادها أن الخير الذي ينعمون به مرتبط بوجود الأنظمة السياسية القائمة. كما أن هذه الدول لم تر ضرورة لفرض ضرائب أو رسوم مالية على مواطنيها، في إشارة واضحة وصريحة إلى أن الأنظمة التي لا تقوم بجمع الضرائب من مواطنيها لا حاجة إلى مساءلتها أو فرض أية رقابة

(١) منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد، دليل البرلماني العربي لضبط الفساد، ص ٣٨-٣٩

شعبية على سياساتها[١]. ويؤكد بعض الباحثين على أن هذه الشروط التعاقدية «الافتراضية» كانت ترتكز على قاعدة أساسية هي وجود واستمرارية الدولة الريعية وإيرادات النفط الضخمة[٢]. فحررت الإيرادات النفطية الدولة من القسم الأكبر من مسؤولياتها السياسية نحو مواطنيها. وعلى الرغم من أن البلدان النفطية مولت برامج مشروعات الإنعاش الاجتماعي والبنى الأساسية، بما يجعل قدرة الدولة «التوزيعية» تتجاوز كثيراً ما كان يتوقعه مواطنوها. ورغم ذلك أهمل كلياً أي اهتمام شعبي بوجوب «استجابة» الدولة سياسياً لمواطنيها، وبدلاً من أن تكون الدولة مسؤولة أمام مواطنيها، اعتبر هؤلاء أنفسهم هم المسؤولون أمام الدولة[٣].

النفط وإقتصاد السوق

إنّ وجود النفط يساعد على قيام شكل جديد للرأسمالية. فقد أطلق توماس فريدمان تسمية «قانون البتروسياسات» الذي ينص على أنّه «في الاقتصادات الغنية بالنفط تسير أسعار النفط ومساحة الحرية بصورة دائما في اتجاهات متعاكسة». فعندما ترتفع أسعار النفط يكون لدى القلة

(١) محمد السعيد إدريس، النظام الإقليمي للخليج العربي، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ٢٠٠٠، ص٢٣٢؛ وأيضاً: ثناء فؤاد عبد الله، الدولة والقوى الاجتماعية في الوطن العربي، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ١٩٩٧، ص ١٣١، وكذلك:

Alan Richards and John Waterbury, A Political Economy of the Middle East, West view Press, Francisco, ١٩٩٠, pp. ٥٩-٦٩

(٢) محمد السعيد إدريس، النظام الإقليمي للخليج العربي، ص ٢٣٢

(٣) مسلم بن علي بن مسلم، لماذا غزا صدام الكويت؟: محاولة نظرية، ترجمة: مخايل خوري، دار الساقي، بيروت، ١٩٩٥، ص ٩٥-٩٦

الحاكمة التي تتولى مقاليد الحكم وسائل كثيرة لشراء معارضيها، وتكون لديهم موارد كافية لتجاهل مواقف الدول الأخرى منهم. كما لا يكون هناك حوافز كافية لتشجيع ريادية الأعمال لدى النظم التي تعتمد عوائدها على أسعار النفط المرتفعة[١]. وعليه تُعد السعودية أنموذجاً لهذه الطروحات، ذلك أنّ العائلة المالكة التي حققت ثراءها من عوائد النفط ليست فقط قادرة على السيطرة على قطاع النفط، لكنها تستخدم العوائد في الاستحواذ على شركات أخرى كثيرة أو تأسيسها، وهنا تكتسب بعض سمات الرأسمالية الموجهة من الدولة. ويتشابه هذا الوضع مع حالة دول أخرى مثل عمان والبحرين والإمارات، التي حققت نجاحاً أكبر في تشجيع النمو الاقتصادي الذي يعود بالفائدة على القطاعات السكانية العريضة. لكن الدولة السعودية أكثر انغلاقاً من الناحيتين الاقتصادية والثقافية، مما هي بالنسبة لهذه البلدان[٢]. وهنا ينبغي أن لا يُفهم أنّ إمكانية هذه المجموعة على تحقيق النمو يتناقض مع القانون الذي صاغه فريدمان، ذلك أنّ مجموعة دول الخليج الصغيرة لا تبني مجتمعات ديمقراطية في داخلها، فبالنسبة للإمارات التي تعد أكثرها انفتاحاً وأعلاها نمواً فإنّها لا تكاد تختلف عنها من الناحية السياسية، فهي في الغالب أنشأت مجتمعين مختلفين، الأول من مواطنيها الأصليين، الذين تغدق عليهم بحصة من البترودولارات، مقابل مجتمع من المقيمين من جنسيات مختلفة لا يحظون بأية حقوق سياسية تجاه الدولة، لأنهم مواطنون دولهم وليسوا مواطنيها.

---

(١) وليام جاي بومول وروبرت إي ليتان وكارل جاي شرام، الرأسمالية الطيبة والرأسمالية الخبيثة واقتصاديات النمو والرخاء، ترجمة: مركز المشروعات الدولية الخاصة، ٢٠١٠، ص٩٢

(٢) المصدر السابق نفسه، ص٩٣

الفصل الخامس

جدلية النفط والتنمية في العراق

عرف العراق أولى أشكال السلطة في التاريخ، فعلى ضفاف دجلة والفرات نشأت أولى الحضارات والممالك، وتشكلت أولى مؤسسات السلطة السياسية. لكن ما يلفت الانتباه في تاريخ الممارسة السياسية في العراق هو أن الدولة كانت على الدوام ظاهرة مؤقتة، وان لم تكن طارئة، فالدولة كانت تظهر وتنمو وتنحل في دراما متوالية دموية في معظم الحالات. تركت هذه السمة أثرها في نمط الدولة العراقية وعمقت إشكاليتها، وزادت من حدة الصراع في المجتمع الذي بات يتمحور شيئا فشيئا حول الدولة التي غدت ميدان تنافس بين الجماعات..

إنّ ما سميت بالدولة العراقية الحديثة ما هي إلا كيان سياسي مصطنع، وجد خارج المجتمع، أريد له أن يكون أداة لمساعدة القوى الاستعمارية البريطانية على إدارة البلاد وتقليص تكاليف الاحتلال المباشر. ورغم إقرار القانون الأساسي (الدستور) ببعض الأسس الديمقراطية، إلا أنه في التطبيق العملي شكل انحرافاً عن النظام البرلماني، الأمر الذي انعكس على ضعف الحياة الديمقراطية وجمودها، وعدم التوازن بين السلطات[1].

---

(١) ينظر: فائز عزيز، انحراف النظام البرلماني في العراق، ط ٢، مطبعة السندباد، بغداد، ١٩٨٤

تزامن نشأة الدولة مع اكتشاف النفط

تزامن مع نشوء الدولة وتطورها حدث مهم ترك دلالاته على الدولة نفسها، فقد تزامنت تلك النشأة مع اكتشاف النفط والشروع بإنتاجه بكميات تجارية، وتكمن أهمية هذا الحدث في أن وفود النفط كان مبكرا على تشكل الدولة التي لم تتكامل مؤسسياً وقيمياً وبيروقراطياً، فجهاز الدولة الناشئ والضعيف وقليل الخبرة هو من سيضطلع بإدارة الثروة النفطية وقيادة التنمية، لذا يمكن الادعاء بان الدولة في العراق وُلدت ريعية. وبدلاً من أن توفر الثروة النفطية إمكانية تحسين مستوى المعيشة وتوسيع قاعدة الطبقة الوسطى، وإحداث تبدلات ايجابية تُمهد لإيجاد الأسس الاقتصادية للديمقراطية، فقد قوضت الثروة النفطية على نحو غير مباشر قدرات القطاع الخاص بعدما هيأت للدولة إمكانية الاستغناء عنه وفرض شروطها عليه.

واستناداً إلى امتيازات النفط الأجنبية تسلمت الحكومة العراقية مبالغ ثابتة لكل وحدة إنتاج والتي لم تتجاوز من الناحية العملية نسبة ٥٪ من عائدات النفط حتى ثورة الأسعار عام ١٩٥٢، ففي هذا العام تم الاتفاق على مناصفة الأرباح مع تسلم ما يزيد عن ١٢.٥٪ من الإنتاج الصافي والتي يمكن أن تبيعها الحكومة العراقية بأي سعر تشاء.

في إطار نظام الامتياز تمتعت الشركات الأجنبية بحقوق تحديد مستويات الإنتاج والأسعار، وباتت حكومة العراقية مجرد مستلم غير فاعل للإيرادات النفطية. بل إنّ نظام التسعير الشاذ الذي اعتمدته تلك الشركات كان يفرض على المستهلك العراقي دفع أسعار مرتفعة للمنتجات النفطية

يستند تسعيرها إلى أسعار النفط المعلنة في خليج المكسيك. وقد تصاعدت مطالب الحكومة العراقية بزيادة حصتها من النفط المصدر، وتحت وطأة الضغوط والظروف التي أفرزتها السوق العالمية للنفط دخلت شركات النفط والحكومة العراقية في مفاوضات تمخض عنها النجاح في إبرام اتفاقية عام ١٩٥٢ التي شكلت تطوراً هاماً في صناعة النفط في البلد، وهيأت المجال لإحداث تحولات أساسية في مسار الاقتصاد العراقي والصناعة النفطية. فقد زادت بموجبها حصة الحكومة في الوحدة المنتجة المصدرة من النفط من (٢٢) سنت أمريكي عام ١٩٥٠ إلى (٨٤) سنت خلال السنوات (١٩٥٢ -١٩٥٨). كما دفعت الحكومة شركة نفط العراق إلى رفع الإنتاج وبالتالي زيادة إيرادات الحكومة المتأتية من النفط لترتفع من ١٩ مليون دولار عام ١٩٥٠ إلى ١٤٤ مليون دولار عام ١٩٥٣ ثم إلى ٢٤٤ مليون دولار عام ١٩٥٨.

غير أنّ الأخذ بمبدأ مناصفة الأرباح قد أدى إلى إحداث جملة من التطورات المهمة على صعيد العلاقة بين الشركات النفطية والحكومة، ذلك أن ربط عوائد الحكومة في العراق بأرباح تلك الشركات جعل للأولى مصلحة مباشرة في التدخل للإشراف على نشاطات الشركات، وبذر بذور التناقض والشقاق بين مصالح الطرفين.

واستمرت الحكومات المتعاقبة تتحين الفرصة للسيطرة على النفط، إنتاجاً وتصديراً، وقد بدأ ذلك عام ١٩٦٠ عندما أممت حكومة عبد الكريم قاسم الأراضي غير المستغلة من لدن الشركات الأجنبية، تبعها قرارات التأميم التي اتخذتها الجمهورية الثانية التي تزعمها الأخوين عارف، وعرفت

بميولها الاشتراكية. ثم جاء قرار التأميم في عام ١٩٧٢ ليتوج هذه المسيرة.

إنّ امتلاك الحكومة للموارد النفطية، جعلها تتجه بعيداً عن الشعب، واستغنت الدولة عن المجتمع، وصاغت عقداً اجتماعياً جديداً، تقوم بموجبه بتوزيع عائدات النفط على الجمهور سلعاً وخدمات، مدعومة، ومنافع اجتماعية. وقد أدى ذلك إلى نتائج خطيرة، طالما أنّ الحكومة لم تعد موضع سؤال من أحد، والممسكة بمفاتيح السلطة السياسية والاقتصادية، فأصبحت أكبر مشتر للسلع والخدمات في الاقتصاد، ولم يعد للقطاع الخاص مساحة كافية للعمل خارج هذه العلاقة.

القضاء على القطاع الخاص

وعلى ما يبدو إنّ الهدف الرئيس من برامج التنمية خلال الحكم الملكي كان توظيف العائدات النفطية لتحقيق جملة من الأهداف، منها: إقامة نوع من التكافل بين القطاعين الزراعي والنفطي، مع ذلك فإنّ عائدات النفط لم تسهم في تنمية أهم القطاعات المنتجة في الاقتصاد العراقي، بل أسهمت في تخلف بنية القطاعات الاقتصادية الأخرى، وخاصة قطاعات الزراعة والصناعة والتجارة الداخلية وفي تشويه هيكل التجارة الخارجية[1]. مع ذلك فقد استمر القطاع الخاص يقود النشاط الاقتصادي، فقد قام أصحاب المصانع الكبيرة باستخدام ضعفي عدد العمال المستخدمين في قطاع النفط والبالغ عددهم (١٥٢٤٩) عاملا عام ١٩٥٤،

(١) عماد عبد اللطيف سالم، الدولة والقطاع الخاص في العراق، بيت الحكمة، بغداد، ٢٠٠١، ص١٢٤، ص١٣١

وأسهم بنحو ٨٥.٣٪ من الدخل القومي عام ١٩٥٣ و ٨٢.٢٪ عام ١٩٥٦، كما بلغت مساهمته في الناتج المحلي الإجمالي (باستثناء استخراج النفط الخام) ٨٠.١ و ٧٦.٩ ٪ للسنتين ١٩٥٤ و ١٩٥٦ على التوالي[١].

إلا إنّ تراكم الريع النفطي، وبالتالي زيادة القدرة المالية للدولة، أدى إلى المزيد من الضغوط على النشاط الاقتصادي للقطاع الخاص، وبدل أن تتجه السياسة الاقتصادية الى حثّ رجال الأعمال العراقيون نحو إقامة صناعات تلبي الطلب المتزايد على السلع الاستهلاكية، فإنّ السياسة التجارية للحكومة أسهمت في إغراق السوق المحلية بكميات كبيرة جداً من السلع الأجنبية الرخيصة، الأمر الذي قلص فرص الاستثمار المربح في صناعة محلية ناشئة. الامر الذي أدى الى مزيد من التخلف الصناعي، رغم توافر الكثير من متطلبات التقدم الصناعي كالأيدي العاملة والمواد الأولية، والطلب المتنامي على السلع المصنعة.

ومع الاطاحة بالنظام الملكي عام ١٩٥٨ بدأت البلاد تسير على نهج جديد، اتسم بالمزيد من التضييق على النشاط الخاص، وقد وصل الامر ذروته في عام ١٩٦٤ عندما أقدمت الحكومة على تأميم عدد كبير من شركات القطاع الخاص، فقضت بشكل يكاد يكون نهائياً على الانشطة الكبيرة والإنتاجية للقطاع الخاص العراقي، الذي اضطر الى التوجه نحو النشاطات الاصغر والأسرع والأكثر ضماناً، والتي لا تُمكن من قيام تنمية حقيقية في البلد.

---

(١) المصدر السابق نفسه، ص١٣٣-١٣٤

لجأ نظام البعث الذي حكم البلاد ما بين عامي ١٩٦٨ ـ ٢٠٠٣ وبهدف تعزيز موقعه في السلطة إلى استخدام الامكانات الاقتصادية للبلاد كأداة مهمة لتحقيق مآربه السياسية. فقد قام الحزب منذ تسلمه السلطة بتحويل الاقتصاد المختلط في العراق، حيث يؤدي القطاع الخاص دوراً مهماً فيه، إلى نظام اشتراكي تحتكر الدولة فيه جميع النشاطات الاقتصادية. وهكذا أصبحت الدولة تسيطر كاملة على الأنشطة الاقتصادية الحيوية والخدمية مما يعزز وعلى نحو متصاعد من هيمنة حزب البعث على حياة المواطن العادي. ومن ناحية أخرى قام النظام إبان السبعينات، أي أثناء حقبة التحول الاشتراكي وتعزيز سيطرة الدولة على الاقتصاد، باستخدام المشاريع الحكومية في القطاع الصناعي وغيره وسيلةً سياسيةً لكسب رجال الأعمال والصناعيين لتأمين ولائهم وربط مصالحهم الخاصة بمستقبل النظام.

وفي الثمانينات، وتحت وطأة تكتيكات مواجهة ظروف الحرب العراقية ـ الإيرانية، فسحت السلطة انذاك المجال لآليات السوق بما سمح بنمو القطاع الخاص، من دون أن يتمكن الأخير من خلق طبقة مستقلة عن السلطة، بسبب ارتباطها بشكل أو بآخر بها، فاستمر أسيراً لتوجهاتها، لذلك لم تلعب الفئة العليا (الثرية) دورا مهما في السياسة، واستمرت عين السلطة تراقبها وتوجس منها، حتى وصل الامر ذروته مطلع التسعينات، عندما وجدت الدولة أنّ عليها مواجهة هذه الطبقة وسحقها وإخضاعها نهائياً لسلطتها، ويمكن عد قضية اعدام التجار العنوان العريض لهذه المواجهة. في الوقت نفسه حاول النظام خلق طبقته الخاصة، من أفراد يرتبطون بعلاقات قرابية مع رموز السلطة، فمنحت الكثير من التسهيلات الائتمانية والتجارية

لهؤلاء الافراد، الذين لم يكن لديهم أية ميول ديمقراطية، بقدر طمعهم في تخليد علاقتهم بالسلطة وتعظيم المنافع منها.

وأما الطبقة الوسطى فإنّ أهم ما يميزها هو أنها غير متجانسة من ناحية التعليم والمهنة والدخل، وكان للنظام السياسي السابق دوره في عملية اضعافها من خلال سيطرته على الثروة، فجعل منها راضخة مطواعة فاقدة لأي استقلال، لغياب التوجه والتحول الديمقراطي، وتعتمد هذه الطبقة اعتماداً كبيراً على الراتب الحكومي. أما أصحاب النشاط التجاري فتراوحت أوضاعهم بين الازدهار النسبي والركود النسبي، وبشكل عام فان الطبقة الوسطى شهدت عملية تدمير واسعة في ظل سنوات العقوبات (١٩٩٠ -٢٠٠٣)[١].

الاحتلال والطفرة النفطية الثالثة

تزامنت دراما تفكيك مؤسسات الدولة وإعادة بنائها مع كل طفرة نفطية فمع إبرام اتفاقية تقاسم الأرباح عام ١٩٥٢ ونتائج حركة رئيس الوزراء الإيراني مصدق بدأت الدولة تواجه هاجس الانقلاب الذي تم عام ١٩٥٨ ليعيد توكيد الطبيعة الريعية للدولة ويحسم التردد الذي اتسمت به الحقبة الملكية بين الريعين الزراعي والنفطي، ومرة أخرى تزامن الانقلاب على النظام القديم عام ١٩٦٨ مع تبدلات جدية في سوق النفط عبرت عنه أزمات البترول المتوالية على الصعيد الدولي لتختمها الطفرة النفطية التي كانت نتائجها أعظم من أن تستوعبها الدولة العراقية أو تحسن التعامل معها بكفاءة.

---

(١) عبد العظيم جبر حافظ، مصدر سبق ذكره، ص ١٨٠

ورغم أن مشهد سقوط النظام في نيسان (ابريل) ٢٠٠٣ كان مذهلاً، إلا انه حمل تماثلاً لأحداث ماضية بحيث بدا وكأن الزمن قد عاد بالعراق إلى حيث كان قبل قرن ولكن مع محتل جديد، فبدأت عملية إعادة بناء مؤسسات الدولة المنهكة بسنوات الحروب والعقوبات والمثقلة بمشكلات الفساد وسوء الإدارة والعسكرة المفرطة بالتزامن مع طفرة نفطية جديدة لم يكن المجتمع والدولة مهيئا لتحمل نتائجها بعد ما يزيد على عقد من الزمن الصعب في ظل العقوبات الدولية. لقد أدخل الاحتلال الأمريكي المجتمع العراقي برمته في نمط جديد ومتشابك من العلاقات الداخلية والخارجية، فقد أجهز سريعاً على الدولة ثم أعاد بنائها بسرعة تفوق قدرة المجتمع المنهك بسنوات العقوبات والدكتاتورية. ومثلما فعل البريطانيون إبان الحرب العالمية الأولى بدأ الأمريكيون بالبناء من القاعدة، وبما أنهم استغرقوا زمناً أقل في الاحتلال فإنهم استغرقوا وقتاً أقل مما استغرقه البريطانيون في البناء، فلقد ضمنت أوامر الحاكم المدني بول بريمر إعادة بناء مؤسسات الدولة القديمة دون النظر للجدوى السياسية والأمنية والاقتصادية لعملية إعادة البناء.. ثم اتجه الحاكم لإكمال الهرم فألف صيغة سياسية جديدة عبر عنها «مجلس الحكم الانتقالي» الذي أريد له أن يكون مجلساً استشارياً يساعد الحاكم المدني على إدارة البلاد. وبعد حوالي سنة سُلمت «السيادة» للعراقيين.

وبعد عام ٢٠٠٣ توفرت فرصة فريدة للتكيف مع الواقع السياسي الجديد، وهيأت الآليات الديمقراطية ـ الانتخابات بالذات ـ فرصة للغالبية التي تكيفت مع الواقع السياسي الجديد من سياسيين وعسكريين، اذ

هيأت الانتخابات فرصة المشاركة السياسية بامتلاكهم القدرة المالية حفاظا على مصالحهم باستثناءات قليلة جدا تتبنى الديمقراطية منهجاً وأسلوباً[١]. أما الطبقة الوسطى فقد تأثرت ايجابا بالإجراءات التي اتخذتها سلطة الائتلاف المؤقتة مع زيادة رواتب واجور الموظفين، غير أن تلك الإجراءات لم تُشجع هذه الطبقة على التفكير بالديمقراطية، فالظروف الامنية السيئة والوضع الاقتصادي الراكد يؤثر في الاهتمام سلباً ازاء الديمقراطية. أما النشاط التجاري فقد توسع كثيراً لصالح الاستهلاك على حساب الإنتاج المحلي. والتفكير بالربح أولاً هذا من جهة وتعطيل مشاريع القطاع العام أدى الى ضعف هذه الطبقة من جهة أخرى. وان هذا التغيير الجديد أحدث تغييراً جديداً في ذهنية الطبقة وسلوكها، بأن الديمقراطية لا يمكن تحقيقها في مثل هذه الظروف إلا بحل المشاكل الاقتصادية والاستقرار السياسي والاندماج الوطني[٢]. لكن الامر ذي الدلالة هو ما اعتمدته الدولة بعد عام ٢٠٠٣ من تضمين لإعادة بناء الطبقة الوسطى عبر تحقيق عدالة أكبر في التوزيع عبر المالية العامة مصحوبة باستيعاب غير منتج للقوى العاملة في جهاز الدولة، في ظل استحداث نزعات استهلاكية عل نحو غير مسبوق في كل تاريخ الدولة الحديثة.

(١) المصدر السابق، ص ١٧٨

(٢) المصدر السابق، ص ١٨٠

الفصل السادس

مظاهر تريبع الاقتصاد العراقي

ليس جديداً القول أنّ تحليل بنية الاقتصاد العراقي تكشف عن أنّه متمحور حول إنتاج وتصدير النفط الخام، ونتيجة لذلك فقد انقسم الاقتصاد إلى اقتصادين منفصلين ومتمايزين، الأول حديث يضم النفط ومشروعاته، والثاني متخلف يضم باقي قطاعات الاقتصاد الوطني. وفي الوقت الذي يولد فيه الأول معظم الناتج المحلي الإجمالي وقيمة الصادرات والإيرادات العامة. وغني عن القول إن هذين الاقتصادين لا يرتبطان بعلاقة وثيقة واختفت الارتباطات الأمامية والخلفية بينهما إلا في حدود توفير الطاقة للقطاع المتخلف وبعض الخدمات الهامشية للقطاع الحديث. تنعكس هذه الظاهرة على الاقتصاد لجهة عدم التنوع في الإنتاج وعدم قدرته على إشباع الطلب المحلي المتزايد من مختلف أنواع السلع والخدمات التي تتصف بالتنوع الشديد بما يفوق قدرة القطاع المتخلف على تلبيتها.

في ظل هذه الظروف ما يزال القطاع الحقيقي يعاني من مشاكل عديدة وتدهور إنتاجيته الذي تؤشره حالة القصور الواضح في نشاطات العرض الكلي لقطاعات حيوية سلعية في الاقتصاد وبخاصة قطاع الصناعة التحويلية الذي يسهم بحوالي ٢٪ من الناتج المحلي الإجمالي رغم أنه وصل

في سنوات سابقة إلى ٩٪، في حين تدنت مساهمة القطاع الزراعي إلى ٥٪ بعد أن كانت مساهمته حوالي ٢٢٪ قبل خمسة عقود. ورغم أن قطاع النفط لا يشغل سوى ٢٪ من إجمالي القوى العاملة إلا أنّه يشكل ٧٠٪ من إجمالي الناتج في عام ٢٠٠٣ و٤٢٪ عام ٢٠١٠، فيما تعمل الـ ٩٨٪ الباقية من قوة العمل في نشاطات سلعية وخدمية لا تتعدى مساهمتها ٣٠٪ من الناتج المحلي الإجمالي[١].

جدول (٢): الناتج المحلي الاجمالي حسب الانشطة الاقتصادية للسنوات ٢٠٠٢-٢٠٠٩ (%)

الانشطة	٢٠٠٢	٢٠٠٣	٢٠٠٤	٢٠٠٥	٢٠٠٦	٢٠٠٨	٢٠٠٩	٢٠١٠
الزراعة والغابات والصيد وصيد الاسماك	٨.٥	٨.٣	٦.٩	٦.٩	٥.٨	٤.٩	٤.٤	٤.٩
التعدين والمقالع	٧٠.٤	٦٨.١	٥٧.٧	٥٧.٥	٥٥.٢	٥٢.٩	٤٠.٤	٤٢.٠
الصناعة التحويلية	١.٥	١.٠	١.٨	١.٣	١.٥	١.٦	٢.٤	٢.٢
البناء والتشييد	١.٦	٠.٧	١.٣	٣.٦	٣.٦	٤.٤	٥.٠	٦.٢
الكهرباء والماء	٠.٢	٠.٢	٠.٨	٠.٨	٠.٨	٠.٩	١.٢	١.١
مجموع الأنشطة السلعية	٨٢.٣	٧٨.٤	٦٨.٤	٧٠.١	٦٦.٩	٦٤.٧	٥٣.٤	٥٦.٥
النقل والاتصالات والخزن	٧.٩	٧.٦	٨.٣	٨.٠	٧.٠	٦.٥	١٠.١	١١.٠
تجارة الجملة والمفرد والمطاعم والفنادق	٦.٢	٦.٤	٦.١	٥.٧	٦.٦	٦.٢	٨.٢	٨.٤

(١) مظهر محمد صالح، مدخل في الاقتصاد السياسي للعراق، مصدر سبق ذكره، ص٢٣

البنوك والتأمين	٠.٦	٠.٥	٠.٦	٠.٧	٠.٧	١.٤	١.٧	١.٨
مجموع الأنشطة التوزيعية	١٤.٦	١٤.٦	١٤.٩	١٤.٤	١٤.٣	١٤.٢	٢٠.٠	٢١.٢
ملكية دور السكن	٠.٥	٠.٨	٦.٣	٦.٧	٧.٦	٨.٣	٨.٧	٧.٤
خدمات التنمية الاجتماعية والشخصية	٢.٥	٦.٢	١٠.٣	٨.٨	١١.٢	١٢.٨	١٧.٩	١٥.٥
مجموع الأنشطة الخدمية	٣.١	٧.٠	١٦.٦	١٥.٥	١٨.٧	٢١.١	٢٦.٥	٢٢.٩
المجموع حسب الانشطة	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠

المصدر: الجهاز المركزي للإحصاء، المجموعة الإحصائية السنوية ٢٠١٠ -٢٠١١

وعند استبعاد القطاع النفطي من تركيب معادلة الاقتصاد الوطني فان مساهمة الخدمات في الناتج المحلي الإجمالي ستزيد على ٦٠٪ الأمر الذي يدلل على هشاشة الاقتصاد وضعفه وغلبة النشاطات الخدمية الهشة.

من جهة أخرى، فإن عند استبعاد القطاع النفطي من مكونات الناتج المحلي الاجمالي، نجد أنّ القطاع الخاص يهيمن على حوالي ٦٥٪ من اجمالي النشاط الاقتصادي في البلاد، لكنها نشاطات خدمية ضعيفة الارتباط بالنشاط الانتاجي أو لاستثماري الحقيقي مما يجعل السوق حاضنة للبطالة الفعلية[١].

إنّ هذه الطبيعة المتطرفة للاقتصاد العراقي تقود إلى استنتاج مُهم

(١) مظهر محمد صالح، الاقتصاد الريعي المركزي ومأزق إنفلات السوق، بيت الحكمة، بغداد، ٢٠١٣، ص١١

مفاده هو غياب الحوافز الواضحة للإنتاج والظفر بالأرباح التي تنتج عن التعاون الاجتماعي وتقسيم العمل والتخصص والتبادل التجاري، فضلاً عن أنها تقوض التفاعل بكفاءة.

الدولة في الاقتصاد الريعي

من جهة أخرى، هيأ توافر إيرادات النفط إمكانية تحقيق استقلالية أكبر للدولة عن المجتمع، بل والاستغناء عنه، ومهد ذلك لإعادة صياغة العقد الاجتماعي بحيث أصبحت الدولة المالك والمدير لأموال النفط، ومن ثم المهيمنة على توزيعها، فقلل الحاجة إلى فرض الضرائب وقوض إمكانية محاسبة المجتمع للدولة.

إنّ البنية المالية التي تتوافر عليها الدولة الريعية أدت إلى شخصنة عملية الإنفاق العام، وكرست مفاهيم تقليدية للسلطة، وأدت إلى تسييس الإنفاق العام، وتعزيز ميول السياسيين لطلب الريع. وقد انعكس ذلك على مناهج التخطيط المالي في البلد، والإغراق في تبني المناهج التقليدية في إعداد الموازنة العامة القائمة أساساً على القبول بعجز متنام في الموازنة دون اعتبار للأولويات الإستراتيجية الأمر الذي ابعد الموازنة العامة عن ترجمة أهداف السياسة الاقتصادية إلى واقع ملموس. كما انه انعكس في عدم عقلنة المالية العامة بشقيها الإنفاقي والايرادي، وأدى إلى تدنية كفاءة الصرف الحكومي وتدنية مردود وفاعلية ذلك الصرف، في الوقت الذي تراجعت فيه باطراد جودة الخدمات العامة والأداء الحكومي رغم غزارة الإيرادات النفطية.

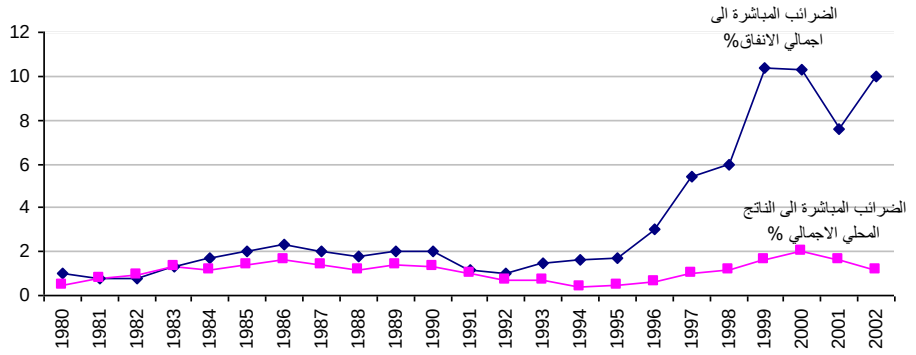
ومن المظاهر المصاحبة لذلك هو ضعف الشفافية في العمليات المالية الحكومية وبخاصة تلك المرتبطة بالمشتريات الحكومية ومنح المناقصات والعطاءات الحكومية، وتزايد حالات الفساد والإفساد المالي وبخاصة وأن هذه العمليات ترتبط بنشاط القطاع الخاص الذي بات يرتبط بعلاقات نفعية مع مؤسسات الدولة.

لقد اختارت الدولة في العراق أن تقطع الرابط الأساسي بين الضرائب وبناء الدولة، لأنها وجدت في الموارد المتأتية من مواطنيها مبالغ تافهة أو أنها وجدت نفسها في غير حاجة إلى فرض الضرائب بوصفها جبايات إلزامية تؤخذ من الأفراد والمؤسسات الخاصة بانتظام لاستخدامها في تمويل الإنفاق العام.

ومنذ عام ١٩٦٨ بدأ تراجع النظام الضريبي حتى تلاشى دوره في الإدارة الاقتصادية للدولة وفي إعادة توزيع الدخل والثروة وفي دعم التكافل الاجتماعي وتقوية دوافع المسؤولية في حماية المال العام ومؤسسات الدولة[١]. والمفارقة أن الضرائب المباشرة استمرت منخفضة ولا تشكل سوى هامشاً بسيطاً سواء من الإنفاق العام أو من الناتج المحلي الإجمالي (ينظر الشكل التالي). وأما الارتفاع التدريجي للضرائب بعد عام ١٩٩٢ فانه يعود إلى تراجع الناتج المحلي وليس إلى زيادة حصيلة الضرائب.

شكل (١): الضرائب المباشرة كنسبة مئوية من الإنفاق والناتج المحلي الإجمالي ١٩٨٠-٢٠٠٢

(١) علي وتوت، الدولة والمجتمع في العراق المعاصر: سوسيولوجيا المؤسسة السياسية في العراق ١٩٢١-٢٠٠٣، مركز دراسات المشرق العربي، بيروت، ٢٠٠٠، ص٣٩٦



لكن الضرائب على الاستهلاك استمرت بالارتفاع وهذا ما يشكل مفارقة في ظل اعتبار الدولة المستورد الوحيد من جهة، واستمرارها مباشرة سياسة الدعم للسلع الاستهلاكية، الأساسية والثانوية منها، من جهة أخرى[١].

وبهذا فقد أصبح التوسع في النفقات العامة الاستهلاكية مقابل استمرار تخلي قطاعات المجتمع عن دفع الضرائب من الثوابت التاريخية الموروثة في سلوك المالية العامة، إذ يغطي الإنفاق العام مسألة دعم الأجور والرواتب وتمويل الاستهلاك العام وجانباً من الاستهلاك الخاص، فضلاً عن بعض أشكال الدعم الإنتاجي ودعم الخدمات العامة. كما لم تضطر الدولة يوماً إلى إيجاد آليات ومؤسسات قوية للمحاسبة المالية تجاه مواطنيها، وأصبح الدعم الذي تحتويه الموازنة العامة من صور استنزاف الموارد العامة وقد شجع السلوك الريعي في الإنفاق العام ظاهرة «الركوب المجاني» على نطاق واسع والتي تنطوي على عدم قدرة الحكومة على تحصيل الضرائب مقابل انتفاع الأفراد من السلع والخدمات المقدمة لهم[٢].

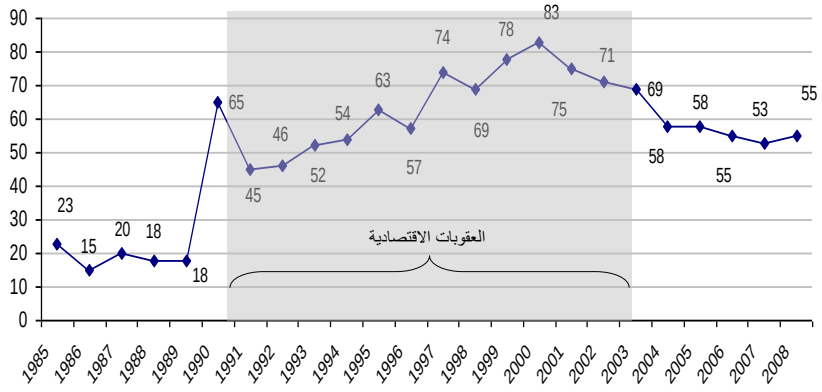
---

(١) المصدر السابق، ص٣٩٦

(٢) مظهر محمد صالح، مدخل في الاقتصاد السياسي للعراق، مصدر سبق ذكره، ص١٩

لقد اتجهت الدولة إلى تقديم المزيد من السلع العامة من خلال وظائفها الأساسية والوسيطة للسكان عموماً ولسكان المدن خصوصاً، في مقابل أن تفقد المدن صوتها الديمقراطي وأن وجودها يعد هيكلاً اجتماعياً ساكناً ضمن المؤسسة المركزية البيروقراطية، وبهذا تجري مقايضة الصوت الانتخابي بالسلعة العامة، ويصبح الصوت الانتخابي بمثابة ريع يدفعه سكان المدن لقاء حصولهم على السلع العامة[١]. وهذا ما أوجد نوعاً من المهادنة السياسية حيث المجتمع محيط بـ«الدولة» ينتظر نتائج تحركها الخارجي. وقَبِل الأغنياء هذا العقد حيث لم يكن أمامهم بديل جيد، فحظيت مدن معينة بالثروة أكثر من غيرها وأصبحت هناك فئات محظية لأنها قريبة من السلطة[٢].

شكل (٢): مساهمة قطاع النفط في الناتج المحلي الإجمالي في العراق (١٩٨٥ -٢٠٠٨) ٪



المصدر: الجهاز المركزي للإحصاء، المجموعة الإحصائية السنوية، سنوات مختلفة

(١) المصدر السابق، ص٤٣

(٢) ينظر: غسان سلامة، الدولة والمجتمع في المشرق العربي، مصدر سبق ذكره، ص ٢٠٦

وحتى في ظل العقوبات الاقتصادية (١٩٩٠ -٢٠٠٣) زادت مساهمة النفط في تكوين الناتج المحلي الإجمالي الذي انخفض بحدة في تلك السنوات. لكن الدولة سرعان ما أسست الدولة نظاماً ريعياً مركزياً لم يُعد فيه الريع النفطي أساساً لإحياء أنماط الاستبداد، إذ حلت الضريبة التضخمية أو الريع التضخمي محل الريع النفطي المفقود في تمويل نفقات الموازنة العامة وبنسبة زادت على ٨٥٪ من الإيرادات التي كانت تغطيها التدفقات الريعية الحقيقية الناجمة عن صادرات النفط سابقاً. لقد قام هذا النمط من التمويل على ظاهرة الإصدار النقدي عن طريق تعظيم التدفقات النقدية الاسمية للموازنة العامة مقابل تراجع قطاعات الإنتاج السلعية والخدمية وعلى نحو لا يتناسب مع التدفق المستمر والعالي في الإنفاق الممول بالتضخم. وقد تسبب ذلك في ارتفاع معدلات التضخم السنوية إلى ما يزيد على ٥٠٪ ودخول البلاد في فضاء التضخم الجامح وضياع فرص الاستقرار والنمو، وبهذا فقد تضاعف الدين الداخلي الممول بالإصدار النقدي من ٢٥ مليار دينار عراقي في عام ١٩٩٠ ليبلغ حوالي ٦ ترليونات دينار في نهاية عام ٢٠٠٣ وهو رقم مماثل لتطور مقدار الكتلة النقدية وبالقيمة نفسها[١].

وما زالت إدارة الموازنة تواجه عقبات كبيرة على المستوى المؤسسي من الإعداد السيئ، وعدم الاتساق الكامل مع الأولويات الحكومية، وضعف تصميم وانتقاء المشاريع، وآليات غير فعالة لإدارة النقد، وضعف آليات الرصد والرقابة لتنفيذ المشاريع[٢]. كما واجه الاقتصاد صعوبات

(١) مظهر محمد صالح، مدخل في الاقتصاد السياسي للعراق، مصدر سبق ذكره ص٤٦-٤٧

(٢) الشركاء الدوليون في العراق، كتاب ملخص أوضاع العراق ٢٠١٠، كانون الاول ٢٠١٠، ص١١-١٢

جدية في ظل تبدل الظروف الاقتصادية والسياسية، وفشلت الإدارة العامة من النهوض به وتحقيق معدلات النمو التي استهدفتها، في ظل عجز السياسة المالية وتدني نسب صرف الموازنة واستشراء الفساد وغلبة الإنفاق الاستهلاكي للموازنة على الإنفاق الاستثماري المنتج.

جدول (٣): نمو الناتج المحلي الإجمالي الفعلي والمتوقع في العراق (٪) ٢٠٠٤ ـ ٢٠٠٧

	٢٠٠٥	٢٠٠٦	٢٠٠٧
نمو الناتج المحلي الإجمالي الفعلي	١٠.٠	٨.٠	٧.٠
نمو الناتج المحلي الإجمالي المتوقع	٤.٠	١٦.٨	١٣.٦
الفرق بين المتوقع والفعلي	٦.٠	(٨.٨)	(٦.٦)

الأرقام بين الأقواس تعني إن القيم سالبة

المصادر: بيانات النمو الفعلي: اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي أسيا (الاسكوا)، تقديرات وتوقعات نمو الناتج المحلي الإجمالي في منطقة الإسكوا ٢٠٠٧ -٢٠٠٦ ((توقعات أيار/مايو٢٠٠٧)، ص ٢.

بيانات النمو المتوقع: جمهورية العراق، وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي، إستراتيجية التنمية الوطنية ٢٠٠٥ -٢٠٠٧، جدول١

في ظل النظم الديمقراطية نجد إنّ عملية الموازنة العامة تتضمن مشاركة الجمهور من خلال التفويض، بينما تُعد في الأنظمة الديكتاتورية وتنفذ من قبل الحكومة، وفي إطار العملية الديمقراطية يسعى السياسيون إلى

تعظيم مصالحهم الخاصة في البقاء بالسلطة التشريعية بينما يسعى الناخبون إلى تعظيم المنافع التي يحصلون عليها من خلال مشاركتهم بالعملية السياسية والتي تعكسها النفقات العامة في الموازنة التي يجب أن تتجاوز التكاليف التي يتحملونها من الإيرادات العامة[١]. ولكن الديمقراطية التوافقية تفرض مصاعب جمة في وجه البناء السوي لعملية الموازنة العامة التي تبنى على أسس توافقية بعيداً عن اعتبارات الكفاءة وقد لا تتصل كثير من برامجها بالأهداف السياسية والاقتصادية الأكثر إلحاحاً من منظور المجتمع بأسره.

مع ذلك فإن السياسة المالية لا تملك سوى رؤية سطحية ازاء الموارد الاخرى الممولة للموازنة العامة. فالإيرادات الضريبية لا تتعدى ١٪ من اجمالي الايرادات العامة، الامر الذي يعني في مضمونه النهائي أن الرأسمالية المالية العراقية تحصل على وجبات مجانية طالما أن الضرائب سهلة الاستقطاع عند المنبع من حوالي ثلاثة ملايين موظف حكومي[٢]. في مقابل ذلك تمنح الرأسمالية العراقية امتيازاً مزدوج المضمون: وهو الاعفاء الممزوج بحرية الانتقال والهجرة الى المستودعات المالية الخارجية بعيداً عن تنمية فرص الاستثمار الوطنية لتنتهي البلاد الى حالة من الاغتراب مع الاستثمار المحلي الحقيقي وسوق العمل العاطلة[٣].

---

(١) كيث هارتلي وتيسدل، السياسة الاقتصادية الجزئية، ترجمة: عبد المنعم السيد علي، مديرية دار الكتب للطباعة والنشر، الموصل،١٩٨١، ص ٩٠

(٢) مظهر محمد صالح، الاقتصاد الريعي المركزي ومأزق إنفلات السوق، مصدر سبق ذكره، ص٢٢، وقد قمنا بتعديل الرقم الخاص بعدد موظفي الدولة الذي ورد في المصدر اربعة ملايين موظف.

(٣) المصدر السابق نفسه، ص٢٣-٢٤

الفصل السابع

المرض العراقي

(أو سوء التصرف بأموال النفط)

تُشير تجارب بلدان نفطية عديدة إلى وجود أطراف ومصالح وقوى مختلفة داخلية وخارجية تسعى للتأثير في قرارات النفط في اتجاهات متباينة ومتضاربة. لذا فإنّ نجاح أي بلد في الاستفادة من ثروته النفطية تعتمد على قابليته لتحديد وتنفيذ خطوط عامة وواضحة لسياسة نفطية يؤمن ويلتزم بها أكبر عدد من المواطنين والمؤسسات[1]. وفي ظل غياب الديمقراطية وتدني مستويات شفافية الحكومات وبخاصة في ظل النظم الديكتاتورية المتعاقبة فان العراق ابتعد كثيرا عن معايير الرشادة في إدارة شؤون النفط واتجهت السياسة النفطية الى تلبية متطلبات إدامة الحكم.

حقق العراق خلال السنوات الخمس والثلاثين التي سبقت احتلال العراق (١٩٦٨ ـ ٢٠٠٣) عائدات من إنتاج وتصدير النفط بلغت قيمتها ٢٧١.١١

---

(١) فاروق القاسم، النموذج النرويجي: إدارة المصادر البترولية، المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب، الكويت، ٢٠١٠، ص١٨٤

مليار دولار، لكن ما تم إنفاقه خلال سنوات الحرب العراقية الإيرانية (١٩٨٠-١٩٨٨) بلغ ١٧٨ مليار دولار طبقاً للبيانات الحكومية أي ما نسبته ٦٥.٧٪ من جميع عائدات النفط التي أستلمها العراق خلال ٣٥ سنة من حكم نظام البعث، وهو مبلغ يفوق إجمالي ديون الدول العربية الـ١٣ المدينة عام ١٩٩٠[١]. إذ بلغ التخصيص رسمياً للجيش والتصنيع العسكري ما نسبته ٦٨٪ من الموازنة العامة للدولة رغم أن البعض يقدر أن التخصيص الحقيقي قد وصل إلى ٧٥٪ من الموازنة[٢]، فقد بلغ الإنفاق العسكري خلال السنوات من ١٩٧٦-١٩٩٠ أكثر من ٢٥٣ مليار دولار وهو أكبر من الإيرادات النفطية للسنوات نفسها مما أُغرق البلد بالمديونية، إضافة إلى التدمير المادي للبنى التحتية والمشاريع الإنتاجية والخدمية[٣]. لقد ذهبت أغلب النفقات خلال حقبة الثمانينيات إلى الصناعة العسكرية والتسليح، فقد زاد الأنفاق العسكري خلال هذه الحقبة (ينظر الشكل التالي) من ٠.٧ مليار دولار عام ١٩٧٠ إلى ١٩.٨ مليار دولار عام ١٩٨٠ وبنسبة ٣٨.٨٪ من الناتج المحلي الإجمالي والى ٢٤.٦ مليار دولار عام ١٩٨١ وبنسبة ٦٦٪ من الناتج المحلي الإجمالي وارتفع الإنفاق العسكري إلى ٢٥.٩ مليار دولار عام ١٩٨٤ وبنسبة ٥٤.٤٪ من الناتج المحلي الإجمالي، وهذا يعني أن الإنفاق العسكري استنزف ما بين نصف إلى

---

(١) بلغت ديون تلك الديون ١٤٨.٥ مليار دولار وتلك الدول هي: الأردن، تونس، الجزائر، جيبوتي، السودان، سوريا، الصومال، عمان، لبنان، مصر، المغرب، موريتانيا واليمن.

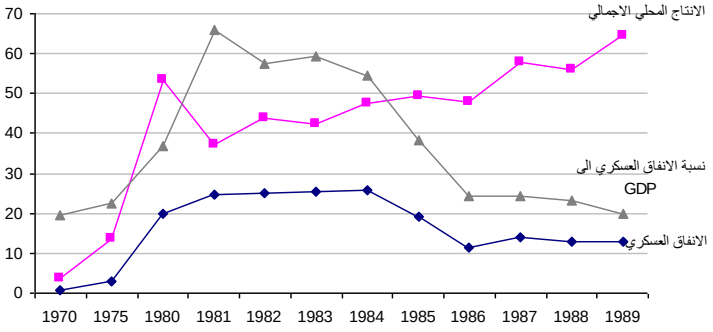
World Bank, Global Development Finance, Country Tables, ١٩٩٩, Washington D.C., ١٩٩٩

(٢) عباس النصراوي، الاقتصاد العراقي: النفط – التنمية – الحروب – التدمير – الآفاق (١٩٥٠ – ٢٠١٠)، ترجمة: سعيد عبد العزيز، دار الكنوز الأدبية، بيروت، ٢٠٠٣، ص٢١٩

(٣) مركز حمورابي للبحوث والدراسات الإستراتيجية، التقرير الاستراتيجي العراقي ٢٠٠٨، ص٢٧٢

ثلثي الناتج المحلي الإجمالي خلال السنوات ١٩٨١ -١٩٨٤، وبلغ الإنفاق العسكري للمدة من ١٩٨١ -١٩٨٥ نحو ١١٩.٩ مليار دولار وعائدات النفط للسنوات نفسها كان مجملها ٤٨.٤ مليار دولار[١]. وطبقاً لتقديرات الخسائر المترتبة على حربي الخليج الأولى والثانية، فقد قدرت خسائر العراق في حربه مع إيران بحوالي ٤٥٢.٦ مليار دولار، فيما قدرت تكاليف الموجودات المدمرة في حرب الخليج الثانية (حرب تحرير الكويت) بما يتجاوز ٢٣٢ مليار دولار[٢]. فيما قُدرت تكاليف إعادة إعمار العراق بعد الحرب الأخيرة بحوالي ٢٥٠ مليار دولار. وجميع هذه الأرقام لا تتضمن التكاليف الإنسانية للحروب والخسائر البشرية وتكاليف الفرصة البديلة من منظور التنمية الحقة رغم أنها تفوق إجمالي العائدات النفطية المستلمة منذ اكتشاف النفط وحتى الآن.

شكل (٣): النفقات العسكرية والناتج المحلي الإجمالي للعراق ما بين ١٩٧٠ -١٩٨٩ (بمليارات الدولارات)



المصدر: اونر اوزلو، تنمية وإعادة بناء الاقتصاد العراقي، ترجمة: مركز العراق للأبحاث، بغداد، ٢٠٠٦، ص٣٥

---

(١) اونر اوزلو، تنمية وإعادة بناء الاقتصاد العراقي، ص٣٦

(٢) عباس النصراوي، الاقتصاد العراقي، مصدر سبق ذكره، ص ١٣٤ و ص ١٦٠

الدولة بوصفها مضماراً لتقاسم المنافع

إنّ وجود مجموعة من البيروقراطيين العسكريين الذين يتولون إدارة أجهزة الدولة، والذين يدّعون العمل من أجل المصالح العليا للدولة وحمل همومها، ومن دون إدارة فعالة وكفوءة ترتكز على النظام والقانون والعمل المؤسسي، تظل فرص النمو والتنمية والاستقرار والأمن وصيانة الحقوق فرصاً مشكوكاً فيها. ومن خلال أجهزة الدولة يمكن إنجاز أدوار الدولة الاقتصادية والسياسية والأيديولوجية، وتطبيق القانون والمعايير المشتركة التي ترتضيها، ولكن تتباين هذه الأجهزة في حجمها وقوتها بما يمهد لهيمنة بعضها على سلطة الدولة، وإقصاء المجموعات الأخرى وبخاصة منظمات المجتمع المدني، وتحجيم دور الأخيرة تمهيداً لإخضاعها. كما أن هذه الأجهزة قد تفرط في احتكارها لإدارة مؤسسات الدولة، وتمهد لبقرطة أو عسكرة جهاز الدولة وصبغها بصبغتها[1].

تزيد أهمية البيروقراطية ووزنها في المجتمع مع زيادة دور الدولة في اتخاذ القرارات، وبالتالي تزيد سلطة البيروقراطية ونفوذهم، وكثيراً ما ينعكس ذلك على أوضاعهم الاقتصادية المباشرة. وقد قام التعارض في كثير من الأحيان بين ما يمكن أن يُمثل المصلحة العامة ومصالح هذه البيروقراطية، ومتى ما أدركت هذه البيروقراطية أنّ لها مصالح ذاتية مباشرة متمثلة فيما يمكن أن تحصل عليه من مزايا اقتصادية أو نفوذ أو غير ذلك. ولعل أخطر ما تمثله البيروقراطية بالمقارنة مع غيرها من

(١) حسن لطيف الزبيدي، الدولة القطرية العربية: مضامين وإشكاليات، المركز العلمي للدراسات السياسية، عمان، ٢٠٠٨، ص٢٦

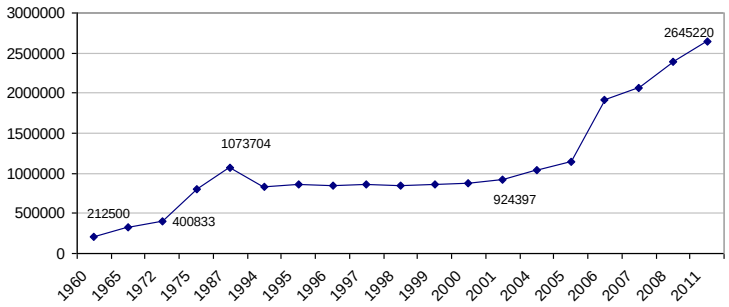
المؤسسات أو الهيئات هو أنها باعتمادها على سلطة الدولة أو سيادتها تستطيع نقل أعبائها أو تكلفتها إلى المواطنين عن طريق الضرائب أو غير ذلك من الأعباء العامة. وقد عبر أحد الاقتصاديين عن التفرقة بين سلوك الوحدات الخاصة ووحدات البيروقراطية بان الأولى تخضع لقيد الموازنة الحديدي في حين أن الثانية لا تعرف إلا قيداً مالياً ليناً. ومع ضعف القيد المالي على البيروقراطية وإمكان الالتجاء إلى العجز بشكل مستمر، فان مصلحتها تكون دائما في تعظيم دورها ونفوذها بصرف النظر عن أية تكلفة. وفي جميع الأحوال فإنها تسعى إلى توسيع دورها وحجمها ومزاياها دون اهتمام بما يترتب على ذلك من تكاليف أو أعباء مالية[1].

يتسم الاقتصاد القائم على النفط بعدم كثافة العمالة لا يُمكن التعويل عليه كثيراً في توليد الوظائف وتوفير الدخول وخاصة للفئات الدنيا في المجتمع، لذا تبحث الدولة على الدوام عن قنوات بديلة لضيق الاقتصاد بالتوظيف في مؤسساتها. لذا فإنّ نمو الأجهزة البيروقراطية والإدارات العامة، وترهل الإدارة وتقادمها، وتنامي العجز في الموازنات العامة وانخفاض الإنتاجية وتفشي ظاهرة البطالة المقنعة كلها نتائج لاستعمال الدولة بوصفها ميدانا لتقاسم المغانم على حساب الاقتصاد. ومنذ عام ١٩٦٠ ارتفع عدد العاملين في الجهاز الحكومي من ٢١٢.٥ ألف شخص إلى حوالي ٤٠٠ ألفاً عام ١٩٧٢، والى ٨٠٠ ألف عام ١٩٧٥ ليصل إلى حوالي مليون شخص قبيل الحرب العراقية الإيرانية. ليتم إضافة حوالي مليون مجند آخرين ابعدوا عن مؤسسات الأعمال والنشاط الاقتصادي لينخرطوا جنوداً

(١) حازم الببلاوي، دور الدولة في الاقتصاد، مصدر سبق ذكره، ص٤١

في حرب استنزاف طويلة، مع ذلك استمر نمو عدد العاملين في مؤسسات الدولة لكن بمعدل أبطأ من السابق. وتناقص عدد العاملين في المؤسسات الحكومية في ظل العقوبات الاقتصادية بفعل تضاؤل جاذبية الوظيفة العامة وتآكل القيمة الحقيقة للرواتب والأجور المتحققة منها لتحصل قفزة هائلة في التوظيف الحكومي بعد عام ٢٠٠٣ ليرتفع عدد العاملين في أجهزة الدولة المختلفة من ١٠٤٧٠٠٠ عام ٢٠٠٤ إلى ٢٣٨٩٩٠١ عام ٢٠٠٨ والى ٢٦٤٥٢٢٠ موظف عام ٢٠١١.

شكل (٤): تطور أعداد العاملين في أجهزة الدولة (١٩٦٠ -٢٠٠٨)



المصدر: الجهاز المركزي للإحصاء، المجموعة الإحصائية سنوات مختلفة وزارة المالية، الموازنة العامة للدولة لسنوات مختلفة

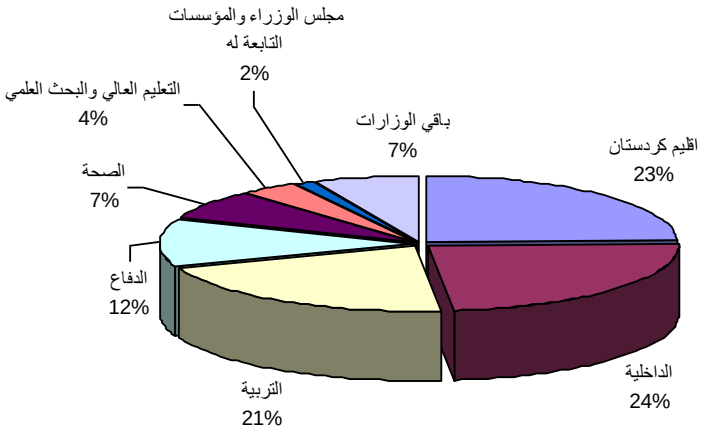
لقد عمدت الدولة إلى تدعيم بيروقراطيتها من خلال تغليب المنهج السياسي ذي الطابع الأمني على المنهج الإداري ذي الطابع الفني، فجرى تعزيز بيروقراطية الدولة من خلال إضافة الوزارات الجديدة عدا الهيئات المتخصصة كالسياحة والرياضة والشباب واللجان المختصة فضلاً عن التوسع الأفقي في بنية الوزارات القائمة. وجرى الحفاظ على التوجهات العامة في نمو وتعقيد وإرباك جهاز الدولة وتضخيمه وتعزيز وظيفته الأمنية.

فحافظت الدولة على زيادة معدلات التوظيف في الأجهزة القائمة والمستحدثة في ظل حرصها الدائم على استيعاب المتعطلين عن العمل رغم أنّ هذا الاستيعاب لم يكن يُثقل موازنة الحكومة أو يفرض عليها أعباء ضخمة خلال حقبة العقوبات وأصبح يستنفذ كثيراً من موارد الموازنة بعد عام ٢٠٠٣. وفي هذا نجد تفسيراً لانخفاض مستويات الأداء والكفاءة بصورة واضحة في الجهاز البيروقراطي الحكومي وبخاصة في العمل الاقتصادي والفني والإداري، وهو ما عوق بشكل سافر مسار التنمية وحال دون تحقيق برامج متسقة في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية. فضلاً عن أنّه يُفسر واحداً من مشكلات المالية العامة المتمثلة بارتفاع الانفاق العام على الاجور الى مستوى يفوق جميع البلدان العربية (باستثناء فلسطين). كما أنه يبلغ أربعة أضعاف ما تنفقه البلدان المتقدمة على الاجور من موازناتها العامة، ومن شأن ذلك أن يُزاحم الانفاق التنموي والاستثماري.

مع ذلك فقد اختارت السياسة المالية العامة أنموذج التوزيع العادل حين احتضنت في اجمالياتها وأخلاقياتها قرابة نصف قوة العمل العراقية ولكن في وظائف طغى عليها الطابع الخدمي شبه المنتج الذي مولته ايرادات النفط عالية القيمة لكي تتحول في الغالب الى مدفوعات أجرية ومساعدات وإعانات تحت عنوانين متنوعة لكن ضعيفة الانتاجية وواطئة المردود[1].

(١) مظهر محمد صالح، الاقتصاد الريعي المركزي ومأزق إنفلات السوق، مصدر سبق ذكره، ص٣١-٣٢

شكل (٥): توزيع موظفي القطاع العام بين الوزارات (٢٠١١) ٪



إنّ المفارقة التي أوجدها الاحتلال هو المزيد من الإفراط في نمو أجهزة الدولة وعدد العاملين فيها بمعدلات تفوق معدل النمو الاقتصادي. فالدولة الجديدة وقد ورثت جهازاً متضخماً قياساً بالموارد التي يديرها حافظت بعد الاحتلال على اتجاه تضخم أجهزتها لتحقيق جملة من الغايات لعل أقواها امتصاص البطالة العالية واستيعاب أعداد متزايدة من البشر غير المؤهلين وغير المتسلحين بالمهارات الكفيلة بحصولهم على فرص عمل. كما أن القطاع الحكومي يمكن يستوعب البطالة في سوق العمل لدمجها في بطالة أخرى مقنعة تخفي تناقضات المجتمع والاقتصاد. وهنا جرى الانتفاع من الشعور المتنامي في المجتمع العراقي بأن الأوان قد حان للارتباط بالدولة والاستمتاع بجانب من الحقوق التاريخية المهضومة والحصول على نصيب من الريع النفطي.

ولحل جزء من مشكلات القطاع العام بادرت وزارة الصناعة والمعادن

باستحصال موافقة أمانة مجلس الوزراء في نهاية عام ٢٠٠٣ لتحويل بعض المنشآت التابعة لها إلى القطاع الخاص، إذ أعلنت رغبتها في تأجير بعض معاملها إلى القطاع الخاص، وتقوم حالياً على دراسة ملفات (٨) شركات عامة من بين (٥٩) شركة تابعة لها لتحويل مصانعها إلى شركات مساهمة خاصة وفق الإطار المحدد بموجب الفصل التاسع من قانون الشركات العامة المرقم (٢٢) لسنة ١٩٩٧، وذلك لغرض تحويلها للعمل وفق أسس قانون الشركات المرقم (٢١) لسنة ١٩٩٧، حيث تنوي الوزارة تقييم أصول وخصوم كل شركة للتوصل إلى القيمة النهائية لرأسمال الشركة وتوزيعها على عدد من الأسهم وتحديد حصة محدده تباع لشريك إستراتيجي وأخرى توزع على منتسبي المعمل أو الشركة ومنتسبي الوزارة وطرح النسبة المتبقية للاكتتاب العام، وذلك بعد استحصال موافقة مجلس الوزراء على ذلك.

لقد قبلت الحكومة بمعدلات عالية من البطالة المقنعة كبديل أقل وطأة من حالة البطالة السافرة، حيث يتيح ذلك حصول الأفراد على مستوى مرضي من الدخل والاندماج في المحيط والقبول بالسياسات العامة. إلا انه ومن وجهة نظر مجتمعية، فان البطالة المقنعة تفرض ضغوطاً على حجم الإنتاج الكلي، وهدرا للموارد البشرية وتبديدا للاستثمار البشري الذي تحمله المجتمع قبل زجهم في سوق العمل.

رغم ضخامة الأصول الإنتاجية المملوكة لشركات القطاع العام فإنها تواجه مشكلة تدني قدراتها على الإنتاج، ووجود طاقات عاطلة بسبب تقادم خطوط الإنتاج وتعرضها للتدمير أو النهب فضلا عن تأخير عمليات الصيانة والإحلال. وفي الغالب فإن منتجات القطاع العام لا تتماشى

مع حاجة السوق المحلي بسبب عدم مرونتها تلك الشركات وضعف قدرتها على التكيف مع أنماط الطلب على منتجاتها.

إنّ الاقتصاد الريعي والنزوع المستمر نحو تضخيم أجهزة الدولة حتى في إطار ديمقراطية السوق قد أدى إلى فرض المزيد من التكاليف التي باتت تتطلبها الديمقراطية نفسها، فقد أدى الدعم والتوظيف غير المنتج للقوى العاملة إلى فك الارتباط بين تكاليف عوامل الإنتاج وإنتاجيتها الحقيقية. ويُشير بعض الاقتصاديين إلى أن العدد الفعلي للعاطلين عن العمل يزيد عن ١.٣ مليون عامل من أصل ٨ ملايين عامل وهي نسبة تزيد على ١٥٪ من إجمالي قوة العمل يمكن أن ترتفع إلى ٤٠٪ إذا ما أضفنا البطالة المقنعة أو الاستخدام الناقص والبالغ ٢٥٪ من قوة العمل الإجمالية[١]. وفي الوقت الذي تضاعف فيه عدد العاملين في جهاز الدولة أكثر من مرة منذ عام ٢٠٠٣، نجد تراجعاً في التشغيل بدوام كامل في القطاع الخاص بنسبة تصل الى ٢٥٪ من اجمالي العمالة عام ٢٠٠٣، والى ١٨٪ في عام ٢٠٠٨. كما أن فرص استحداث وظائف جديدة في القطاع الخاص تحدها هيمنة القطاع العام وغياب البيئة القانونية المؤاتية، فضلاً عن التدهور الامني والاعتماد الكبير على الريع النفطي[٢]. وفي ظل التبدل السياسي والتحول نحو اقتصاد السوق والديمقراطية السياسية استمرت المالية العامة بالتأرجح بين مسألتي العدالة في توزيع ثمار الناتج المحلي الإجمالي للبلاد والكفاية الإنتاجية، وكانت لغلبة كفة العدالة على مسألة الكفاية، على وفق

(١) مظهر محمد صالح، مدخل في الاقتصاد السياسي للعراق، مصدر سبق ذكره، ص٢٢

(٢) اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا، السياسات الاقتصادية في منطقة الاسكوا وأثرها على العمالة، الامم المتحدة، نيويورك، ٢٠١٢، ص ١٧

المعطيات الكمية التي تؤشر استخدام أكثر من مليوني موظف حكومي ومنح معاشات تقاعدية لأكثر من مليون متقاعد وعدد مماثل من الرعاية الاجتماعية، إذ يؤشر هذا المعطى أن هناك خمسة ملايين متلق للدخل الحكومي وهي حالة تهيمن على المقدرة التوزيعية العالية للموازنة لتشمل ٢٥ مليون نسمة من سكان العراق من متلقي الدخل سواء بشكل مباشر أو غير مباشر على وفق نمط الإعالة العراقي المعتمد[١].

بما أنّ الريع تحت تصرف الدولة، فإنّ السلوك المحدد للنشاط الخاص والفئتين الوسطى والعمالية يتم من خلال البحث عن نفوذ سياسي من أجل الكسب الاقتصادي. وتعزز التنمية المشوهة التي يحققها النفط الاعتقاد لدى صناع القرار بأنّ آليات السوق لا تعمل بشكل ينسجم مع الأهداف المقررة اجتماعياً[٢].

جدول (٤): موظفي القطاع العام كنسبة مئوية من السكان (٢٠١٠)

	موظفي القطاع العام كنسبة مئوية من السكان
الاتحاد الأوروبي	١٠
البلدان مرتفعة الدخل	٩.٢
العراق	٨.٤

(١) مظهر محمد صالح، مدخل في الاقتصاد السياسي للعراق، مصدر سبق ذكره، ص٥٩

(٢) ينظر: تيري لين كارل، مخاطر الدولة النفطية: تأملات في مفارقة الوفرة، ص١٢٠ و ١٢١

البلدان متوسطة الدخل	٦.٨
الشرق الأوسط ووسط آسيا	٦.٣
سوريا	٥.٤
الأردن	٤.٧
البلدان منخفضة الدخل	٤.٠
أفريقيا	٣.٩

Source: Benedict Clements, Sanjeev Gupta, Izabela Karpowicz, and Shamsuddin Tareq, Evaluating Government Employment and Compensation International Monetary Fund, September ٢٠١٠, p١٢

يُشير الجدول (٤) إلى النسبة المئوية لموظفي القطاع العام من إجمالي السكان ونجد فيه ارتباطاً بين تطور مستوى التقدم الاقتصادي وارتفاع هذه النسبة، وإذ إن العراق يقف بين أدنى البلدان متوسطة الدخل، فإن نسبة موظفي القطاع العام ينبغي أن تكون بحدود ٦.٥٪، وهذا يعني أنّها تزيد بحوالي نقطتين مئويتين.

وإذ يرتبط التوظيف بواحدة من أكثر صور الفساد شيوعاً في العراق عبر محاباة الأقارب والأصحاب والزملاء في التعيين، فإنّه تسبب بتوظيف أشخاص أكثر مما يجب، ممن لا يملكون المؤهلات الضرورية للقيام بوظائفهم بفاعلية واقتدار، فتأسست قاعدة فاسدة لدى بعض الموظفين الذين

يسعون لتعظيم مكاسبهم المادية عن طريق المزيد من الممارسات الفاسدة والاستهانة بزملائهم الذين ترقوا في مناصبهم بالمثابرة والجدارة، هذا يترك آثاراً سلبية على بنية الدولة وإدارتها، إذ يمكن أن تفسد كامل جهاز الدولة وتجعله غير قادر على تأدية أدوار فاعلة في الإدارة العامة.

جاء توسع حجم بيروقراطية الدولة في ظل الديمقراطية التوافقية مصحوباً بصلاحيات استنسابية واسعة، الأمر الذي وفر أساساً جديداً للفساد، ويسمح التبقرط المفرط لأفراد محددين بالوصول إلى الموارد العامة والتمتع بالامتيازات المرتبطة بالمنصب الإداري. لذا يمكن أن تتسع حوافز الفساد والإفساد مع زيادة حجم لموارد التي يشرف عليها هؤلاء المسؤولون بما يجعلهم يلعبون دوراً توزيعياً للمكاسب الاقتصادية والاجتماعية المتحققة. إن هذا التوسع البيروقراطي لم يكن مقروناً بتطور نظم الإدارة واليات الرقابة والإشراف والشفافية والمساءلة، بل وحتى فلسفة الخدمة العامة وروحها. لذا تم نقل ممارسات وأنماط السلوك العائلية والعشائرية إلى مؤسسات الدولة، وأصبحت الممارسات الشاذة من قبيل محاباة الأقارب والأصدقاء ممارسات مقبولة في الكثير من المؤسسات وبخاصة عندما نبتعد عن مراكز المدن باتجاه الأطراف. ولعل أهم ما جرى التهاون فيه هو القانون الإداري الذي لم يعد أساس الفصل في المنازعات ذات الطبيعة الإدارية والتي تنطبق عليها أحكامه، ليتم الفصل فيها في الإطار العشائري.

عدم الرشد المالي

من المعروف أنّ إيرادات النفط تتصف بالتذبذب وعدم اليقين، بسبب أنها تتأثر بالعوامل الخارجية طالما أنّ مصدرها خارجي، فضلاً عن كونها

تأتي من مصدر ناضب وغير مستدام. وكل هذا يؤثر في مسارات الانفاق العام وكيفية تحديده في الأجلين القصير والطويل، وتأثرها في عملية التنمية والنمو والاستقرار الاقتصادي. وبسبب خاصية النضوب، فانه ينبغي تحويل موارد النفط الى أصول منتجة وأكثر استدامة وبما يضمن حق الاجيال القادمة فيها.

وعموماً يُمكن أن نميز عددا من السمات السلبية التي تتسم بها عملية الموازنة العامة للدولة:

١ـ **تقليدية الإعداد**: ما تزال الموازنة الاتحادية تعد بالطريقة نفسها منذ حوالي قرن من الزمن، فلم يأخذ واضعوها باعتماد التقنيات الحديثة في إعدادها والابتعاد عن موازنة البنود إلى موازنة البرامج والأهداف.

٢ـ **الإعداد في ظل اليسر المالي**: إن الموازنة الاتحادية منذ عام ٢٠٠٩ تنظم في ظل حالة من الوفرة المالية نتيجة ارتفاع أسعار النفط الخام الأمر الذي جعل القائمين على الموازنة لا يواجهون صعوبة في تقدير إيرادات مرتفعة جدا والقبول بارتفاع مناظر في النفقات العامة. لذا فان أي تقويم للموازنة العامة يبدو غير واقعي طالما أن الموازنة لا توجه التحدي التقليدي المتمثل في معضلة تأمين الموارد المالية.

٣ـ **غموض الرؤى المستقبلية**: رغم أن الموازنة تعكس رؤية الحكومة وأولوياتها واستراتيجياتها، لكن الواضح هو الانفصام بين السياسة الاقتصادية والموازنة العامة فهي تفتقر لوضوح الرؤية الإستراتيجية بقدر ما تعكس التعامل الآني وذي الأجل القصير في مواجهة الأعباء المالية المتنامية لذا لا نجد في الموازنة هدفا واضحا تسعى السياسة إلى تنفيذه.

٤ـ غياب الارتباط بين الموازنة العامة وأهداف الاستقرار الاقتصادي: إذ لا توجد آثار واضحة للسياسة المالية على الاستقرار الاقتصادي، ولا تستخدم برامج الإنفاق العام لأغراض تحقيق الاستقرار، وهو أمر يجد دليله في عدم وجود مثل هذه البرامج، والمبررات التي تساق لإقرار الموازنات التكميلية.

٥ـ هيمنة عقلية الاستهلاك: تعكس الموازنة العامة عقلية الاستهلاك السائدة على المجتمع والدولة التي تركز على الجوانب الاستهلاكية، والابتعاد عن الاهتمام بالإنتاج، أي التركيز على جانب الطلب وإهمال جانب العرض.

٦ـ عدم الرشد المالي: تعد الموازنة العامة بعجز كبير، يتطلب تأمين موارد غير اعتيادية في مقدمتها القروض الأجنبية، إلا انه وفي نهاية السنة المالية، ونتيجة لانخفاض نسب التنفيذ أو زيادة الإيرادات النفطية بسبب ارتفاع أسعار النفط فان الموازنة تنتهي بحالة فائض، الأمر الذي يؤشر عدم الدقة في تقدير الاحتياجات والقدرات الحقيقية للجهات القائمة بتنفيذ النفقات العامة.

٧ـ من جهة أخرى، فان التنفيذ ما يزال يخضع لما يمكن تسميته «التنفيذ الصفري» إذ نجد أن الإدارات العامة، ونتيجة لعوامل عديدة تحول دون تنفيذ الإنفاق خلال السنة المالية تعمد إلى تكثيف الصرف خلال الشهرين الأخيرين وعلى قاعدة إنفاقها دون الاهتمام بكفاءة الإنفاق.

٨ ـ عدم الاستدامة المالية: تعكس الموازنة عدم الالتزام بالاستدامة في التعامل مع أموال النفط، ذلك أن موارد النفط المستخرج ليست ملكاً للجيل الحاضر فقط، ذلك أنّ للأجيال القادمة الحق في الاستمتاع بجزء منها، لذا

تتابع موازنة ٢٠١٢ ما درجت عليه الموازنة الاتحادية من زيادة مستمرة على قاعدة «أعلى ميزانية في تاريخ العراق». والنتيجة أن أصبحت الموازنة العامة أكثر مُسايرة للاتجاهات الطارئة من مسايرتها للاتجاهات طويلة الأجل، والاتجاه نحو ممارسة الموازنة التكميلية والتي تهدد عملية إعداد الموازنة.

٩. إن الموازنات التي تم إعدادها ومنذ سقوط النظام السابق تعد بعجز ففي موازنة ٢٠١٢ بلغ العجز ١٤٧٦٧.٩٤١ مليار دينار، في حين بلغ العجز في الموازنة الحالية ١٤٢٧٥ مليار دينار، ويعود انخفاض هذا العجز إلى التحسن الذي طرأ على أسعار النفط، لكن الواقع يُشير إن الحساب الختامي يظهر إن الموازنات تعد بعجز وتنتهي بفائض وكما يوضح ذلك الجدول (٥).

جدول (٥): العجز أو الفائض بالموازنة العامة للمدة ٢٠٠٣ -٢٠١٢ (مليار دينار)

السنة	المصروفات	الإيرادات	الفائض	الإيرادات إلى المصروفات ٪
٢٠٠٣	١٩٨٢٥٤٨	٢١٤٦٣٤٦	١٦٣٧٩٨	١٠٨
٢٠٠٤	٣٢١١٧٤٩١	٣٢٩٨٢٧٣٩	٨٦٥٢٤٨	١٠٣
٢٠٠٥	٢٦٣٧٥١٧٥	٤٠٥٠٢٨٩٠	١٤١٢٧٧١٥	١٥٤
٢٠٠٦	٣٨٨٠٦٦٧٩	٤٩٠٥٥٥٤٥	١٠٢٤٨٨٦٦	١٢٦
٢٠٠٧	٣٩٠٣١٢٣٢	٥٤٥٩٩٤٥١	١٥٥٦٨٢١٩	١٤٠
٢٠٠٨	٥٩٤٠٣٣٧٥	٨٠٢٥٢١٨٢	٢٠٨٤٨٨٠٧	١٣٥

المصدر: الجهاز المركزي للإحصاء وتكنولوجيا المعلومات، المجموعة الإحصائية ٢٠٠٨/٢٠٠٩، ص٢٩٠

نستنتج من الجدول إنّ نسبة تغطية النفقات كانت أعلى نسبة في عام ٢٠٠٥ واقلها عام ٢٠٠٤ بسبب الوضع المتردي آنذاك، لكن بالمجمل إن الوضع النهائي في الموازنة هي حالة الفائض، السؤال الذي يثار هنا لماذا تُعد الموازنات بهذا العجز الكبير وتنتهي بفائض؟ إنّ حالة العجز التي تظهرها الموازنة يتطلب البحث عن مصادر لتمويل هذا العجز فقد ذكرت موازنة ٢٠١١ مسارات الاقتراض بالاقتراض (٤.٥) مليار دولار من صندوق النقد الدولي ومليارين من البنك الدولي و١.٨ مليار دولار من استخدام حقوق السحب الخاصة وقرض من البنك المركزي العراقي بقيمة (٥) مليار دولار ونصف مليار دولار قيمة القرض الممنوح لوزارة النفط. واستمر هذا التخويل لميزانية ٢٠١٢. وبذلك يكون إجمالي الاقتراض ١٣.٨ مليار دولار أي ما يعادل ١٦١٤٦ مليار دينار عراقي، وهذا سوف أعباء جديد على التزامات العراق الدولية، وهو يمثل انتكاسة مخيبة للآمال إذ لم ينته العراق بعد من معالجة مديونيته، وهذا يتطلب إعادة النظر بهذا الأسلوب إلى سوف يؤدي بالبلد إلى أزمة جديدة تضاف إلى أزمته الحالية[1].

ينذر هذا الوضع بوجود إخفاق أما بالسلطة التشريعية أو بالسلطة التنفيذية، وخاصة في ما يتعلق بالموازنة الاستثمارية التي لازالت نسب التنفيذ بها متدنيةً جداً، كون إن إعداد الموازنة يجب أن يتم وفق أهداف محددة ضمن الخطة الوطنية للتنمية إلا أننا لم نجد أي إشارة إلى أهداف الموازنة وإذا كانت هناك أهداف فإنها لم يشر إليها في مشروع الموازنة إضافة إلى إنها قد تكون أهداف أعلى من قابلية السلطات التنفيذية،

(١) تصريح صحفي للدكتور مهدي الحافظ وزير التخطيط الأسبق لصحيفة الحياة

بمعنى إن إعداد الموازنة كان وفق أهداف طموحة أعلى من قدرة السلطات المنفذة لها، وقد ظهر ذلك جلياً في فقرة تنمية الأقاليم إذ إن اغلب المحافظات لم تستطع تنفيذ ما خصص لها من مبالغ وطلب تدوير تخصيصاتها، على ضوء ذلك فان الأمر يستلزم إعادة النظر بالتخصيصات والضغط على الإنفاق وخاصة بجانبه التقديري وليس التحديدي والذي يحتاج أيضاً إلى مراجعة لكن تكاليفه الاجتماعية تكون مرتفعة في الأمد القصير والمواطن لم يعد يتحمل تضحية في ظل هذا الوضع.

المرض الهولندي

يحدث «المرض الهولندي» عندما تتسبب التدفقات الداخلة للعملة الأجنبية بزيادة في أسعار الصرف الحقيقية في البلد. وتنخفض بتأثير ذلك القدرة التنافسية الخارجية، مما يؤدي إلى إضعاف الصادرات الصافية، ويتراجع دور الصناعات المتضررة. والنتيجة النهائية إلحاق الضرر بالصناعات التي لا تقوم على الموارد من جراء زيادة الثروة التي تولدها الصناعات الاستخراجية.

على ما يبدو أنّ العراق، ومنذ الغزو الأمريكي، قد ظهرت عليه أعراض «المرض الهولندي» مجدداً بعد اختفائها بسبب العقوبات الاقتصادية، فقد أدى انتعاش الاقتصاد النفطي إلى زيادة الواردات الأجنبية، وفقد منتجو السلع الزراعية والصناعية قدرتهم على منافسة السلع الأجنبية الرخيصة، وأدى ذلك إلى منع نمو استثمارات خاصة داخل الاقتصاد، وقلص بالتالي إمكانية خلق فرص عمل جديدة.

لقد أثرت سياسة الانفتاح الاقتصادي غير المنضبط على العالم

الخارجي إلى زيادة في الميل للاستيراد بسبب قصور العرض المحلي وتزايد الطلب على السلع والخدمات الجديدة. وقد قدرت نسبة زيادة الاستيرادات بحوالي ٦٥.٦ ٪ عام ٢٠٠٤ مقارنة بعام ٢٠٠٢ من دون أن ينعكس ذلك على حالة الإنتاج المحلي، وخاصة الصناعي، الذي استمر معطلاً بسبب الخراب الذي أصابه خلال الحرب وحالة النهب والسلب بعد ذلك من جهة، وعدم قدرته على المنافسة أو مواصلة الإنتاج لأسباب عديدة منها: الدمار الذي أصاب هذه المنشآت، وتقادم خطوط الإنتاج والمعدات الإنتاجية، وعدم توفر الأمان والاستقرار، وشُح الطاقة الكهربائية، وعدم كفاية المنتج منها لسد حاجة الاستهلاك المنزلي من جهة ثانية[١].

إنّ سياسة الباب المفتوح على مصراعيه وضعف الضوابط والقياسات للسيطرة على هذه السياسة طوال ثمان سنوات كانت المنفذ الاسرع لتلبية الطراز الاستهلاكي الجديد ومستوى المعيشة الناشئ الذي غادر فضيلة الادخار والتوجه نحو الرف والإسراف الاستهلاكي. وقد اتاحت العولمة الاقتصادية تجاه العراق توافر سلع كثيفة التدفق سريعة الاستهلاك متدنية الجودة لابد لها أن تمر من بوابة المنشأ التجاري الاقليمي الوسيط وفي حدود تبتدئ من نهايات شواطئ الخليج وحتى غرب الانضول[٢].

ومن أعراض هذا المرض ارتفاع قيمة الاستيرادات بسبب عجز الناتج

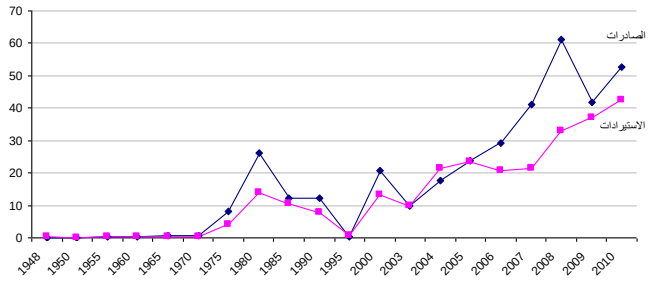
---

(١) فائق عبد الرسول، التحديات التي تواجه العراق مرحلياً (الإطار العام للأوضاع التنموية في العراق)، ورقة خلفية مقدمة إلى مشروع دراسة خارطة الحاجات الأساسية غير المشبعة في العراق.

(٢) مظهر محمد صالح، الاقتصاد الريعي المركزي ومأزق إنفلات السوق، مصدر سبق ذكره، ص٣٢

المحلي الإجمالي عن مواكبة الطلب الكلي، وقد تنامت استيرادات العراق بعد عام ٢٠٠٣ ففي عام ٢٠٠٤ نمت استيرادات العراق بمعدل ١١٤٪ لتصبح ٢١.٣ مليار دولار، ثم استمرت بالارتفاع حتى بلغت ٤٢.٤ مليار دولار عام ٢٠١٠[١]. وهي في هذا تساير النمو المضطرد في صادرات العراق النفطية وبالتالي البترودلارات المتأتية منها، والمفارقة أن الاستيرادات تفوقت على الصادرات بعد عام ٢٠٠٣ لتؤكد السلوك المتطرف للدولة الريعية الجديدة وبالتزامن مع تحسن سعر صرف الدينار مقابل الدولار والنجاح في استبدال العملة عام ٢٠٠٤.

شكل (٦): صادرات واستيرادات العراق ١٩٤٨ -٢٠١٠



WTO , World trade Database. (www.wto.org)

إنّ ارتفاع سعر الصرف ونجاح البنك المركزي في تثبيته عند مستوى مرتفع قد شجع الاستيراد وأضرّ كثيراً بالإنتاج الذي ارتفعت تكاليفه بفعل عوامل عدة أهمها المبالغة في سعر صرف الدينار وزيادة التكاليف المترتبة على فقدان الأمن ونقص الطاقة الكهربائية. بإزاء ذلك يبدو أنّ

(١) *WTO, World trade Database. (www.wto.org)*

البنى التحتية التي ينبغي لها أن توافق هذا التطور تبدو عاجزة عن استيعاب هذه الطفرة الهائلة في الاستيرادات الأمر الذي يضيف تكاليف إضافية يتحملها البلد نتيجة ارتفاع تكاليف النقل واختيار طرق أبعد للتجارة.

لقد أصبحت الاثار النقدية للمالية العامة واضحة في جعل فكرة إستقلالية البنك المركزي تحتل مكانة ثانوية بسبب هيمنة رأسمالية الدولة المالية على تطور حركة المال الاجمالية في العراق وضبط أو مراقبة اتجاهاتها النقدية والإنمائية والاستهلاكية على وفق ايديولوجية هجينة فرضها الظرف الراهن وريعية الاقتصاد[١]. فالسياسة النقدية التي بنيت على اعتماد آليات اقتصاد السوق والأدوات غير المباشرة في التدخل في سوق النقد والتصدي لمناسيب السيولة النقدية العالية التي تولدها المالية العامة عبر حركة رأس المال المالي للدولة بوصفه فائض طلب لا يكافئه انتاج حقيقي تولده استثمارات مادية أو حقيقية باستثناء مكافأة واحدة من وجود مالي هو احتياطيات البنك المركزي وموجوداته بالنقد الاجنبي[٢]. على أن سياسة التعقيم التي يعتمدها البنك المركزي تهدف الى السيطرة على مناسيب السيولة وامتصاص ذلك الطلب السائل الهائل بالدينار العراقي المقوم بالدولار، والمعتمد على كفاية العرض من العملة الاجنبية لمقابلة الطلب الاستهلاكي. ويرى أنّ مزاد العملة يخفي وراءه صراعاً ايديولوجياً بين مفاصل السياسة الاقتصادية نفسها وبين رأس المال المالي الكلي (الخاص والعام). ففي الوقت الذي تحاول السياسة النقدية بلوغ الاستقرار

(١) مظهر محمد صالح، الاقتصاد الريعي المركزي ومأزق إنفلات السوق، مصدر سبق ذكره، ص١٨
(٢) المصدر السابق، ص١٥

الاقتصادي عن طريق فرض استقرار سعر الصرف والمستوى العام للأسعار فإنها تواجه صراعاً مع رأسمالية الدولة[١]. لكن مزاد العملة لا يعدو أن يكون احدى منظومات التعاطي مع رأس المال المالي الكلي وأجزائه وتراكماته بالدينار العراقي المنفق عبر الموازنة العامة التي تهيمن على ٦٠٪ من الناتج المحلي الاجمالي والذي ولدته موارد النفط لتصب في النهاية في مفاقس الرأسمالية المالية العراقية والتي تأخذ مجراها خارج البلاد في تمويل التجارة الاستهلاكية أو لفض تراكماتها المالية من أرباحها التجارية في تلك المستودعات الامنة خارج الحدود. ذلك أن التراكم المالي للرأسمالية العراقية يبحث عن ملجأ لتنويع محافظه الاستثمارية خارج البلاد بعيدا عن أية فرصة حقيقية سواء أكانت صناعية أم زراعية أم انتاجية أخرى ذات أثر فاعل في احداث النمو القادر على خفض معدل البطالة[٢].

من جهة أخرى، فان السياسة النقدية ليست ببعيدة عن الثوابت التي ولدتها الاتجاهات التوزيعية الاستهلاكية للموازنة العامة، إذ استخدمت المالية العامة سياسة تدخل البنك المركزي في سوق النقد لفرض الاستقرار، لتصب في نهاية المطاف في خدمة طراز الحياة ومستوى المعيشة الشديد العولمة المنجذب نحو الخارج[٣].

إن تدخل السلطة النقدية في سوق النقد المحلية للسيطرة على مناسيب السيولة الفائضة التي ولدها الانفاق الهائل للموازنة عبر حركة وقوة ميزان

(١) المصدر السابق، ص١٨ـ ١٩
(٢)المصدر السابق نفسه، ص١٩ – ٢٠
(٣)المصدر السابق نفسه، ص٣٣

المدفوعات النفطي اتجه نحو أخذ حصة من احتياطيات البنك المركزي بالعملة الاجنبية لتمول السلوك الاستهلاكي المرتبط بالسياسة التجارية الاقليمية بشكل أساس، وظلت التحويلات المالية للتجارة الخارجية للقطاع الخاص تشهد تركزاً في بنوك لدول اقليمية، اذ تستحوذ دولة واحدة مجاورة للعراق على حوالي ٨٠٪ من تلك التحويلات لوحدها. والنتيجة أن ارتبطت سياسة تدخل البنك المركزي في سوق النقد لفرض الاستقرار في سعر صرف الدينار بشدة التركز التجاري الخارجي للقطاع التجاري الخاص وفي نطق التوليد التجاري الاقليمي وان كانت المناشئ التجارية للبضائع المستوردة من أطراف العامل ونهاياته[١].

لقد أخذت فوائض البلاد المالية تتحرك بانسجام وتوافق شديدين مع الاوضاع الاقليمية والتصرفات التجارية لدول الجوار أو الاقليم على نحو أوسع. فاخذ نشاط السوق الوطنية واتجاهاته تتحرك مع تحرك الاقتصادات الاربعة القوية في الاقليم (ايران، تركيا، السعودية والإمارات) سلباً أو ايجاباً[٢].

(١) المصدر السابق نفسه، ص٣٤

(٢) المصدر السابق نفسه، ص٣٥-٣٦

الفصل الثامن

النفط والديمقراطية في العراق

يُقدم العراق تجربة مُثيرة لتفسير العلاقة السلبية التي يمكن أن تقوم بين الدولة والمجتمع، حين تمتلك الدولة وتتصرف بجميع مصادر الثروة، وبضمنها أكبر مصدر لإيرادات الاقتصاد، فليس هناك أوضح من تجربة العراق في إظهار المدى المريع الذي يمكن أن تذهب إليه الدولة في سوء استخدام هذه الثروة وتبديدها[1]. و يثار هنا تساؤل خطير: هل أن تبديد الثروة وضياع التنمية سيستمر حتى مع التحول نحو النظام الديمقراطي؟.

إنّ وجود الريع يضع الثروة بيد السلطة، ويجعل القاعدة متلقية للريع المتدفق من القمة إليها، لذا لا يُمكن الحديث عن مبادلة لأصوات الناخبين وعن قواعد عادلة للتنافس السياسي.

من جهة أخرى، فإنّ الاقتصاد العراقي في ظل ظروفه الريعية الراهنة هو في حاجة الى دور ريادي للدولة، يسهل الشراكة والاندماج مع النشط الخاص عبر تركيبة فكرية ومنهجية اقتصادية تمثل عودة الى الماركنتيلية الاقتصادية الجديدة والترويج لأيديولوجيا النشاطات الخلاقة أو ما يسمى

---

(١) مجيد الهيتي، ثروة العراق من أداة للدكتاتورية إلى قاعدة محتملة للديمقراطية، ص٣٢٠-٣٢١

بحركة مناصري نشاط الشركات المشتركة من ملكية الدولة وملكية الفرد معاً. وإقامة تحالف بين نشاط الدولة وقطاع الاعمال بما يحدث تحولاً نحو أداء اقتصادي واجتماعي أمثل وعالي الانسجام والتوافق في توليد نمط راسخ من التنمية المستدامة[١].

ورغم أنّ عملية إعادة بناء مؤسسات الدولة تعد من المتطلبات الرئيسة لتأسيس الديمقراطية، حيث يصعب تحقيق تقدم على طريق التحول الديمقراطي وعملية إعادة الاعمار الاقتصادي والثقافي من دون وجود أجهزة ومؤسسات دولة فاعلة تشكل الإطار الذي تجري فيه عملية التحول الديمقراطي[٢]. لكن عملية البناء الجديد تزامنت مع ظروف استثنائية تركت أثرها السلبي على عملية بناء الدولة المشوهة أصلاً، فقد أدت الطائفية والانفلات الأمني إلى وضع أسس جديدة لعمل مؤسسات الدولة وأبعدتها أكثر عن اعتبارات الكفاءة والمرونة والشفافية.

أصدر صندوق السلام العالمي[٣] (*Fund For Peace*) وهو منظمة غير حكومية، مقرها واشنطن بالتعاون مع مجلة السياسة الخارجية (*Foreign Policy*) مؤشر الدول الفاشلة عام ٢٠٠٥ وضم (٧٦) دولة، وفي عام ٢٠٠٦ توسعت القائمة لتضم ١٤٦ دولة، ثم ١٧٧ دولة عام ٢٠٠٧، وقد صنفت

(١) مظهر محمد صالح، الاقتصاد الريعي المركزي ومأزق إنفلات السوق، مصدر سبق ذكره، ص٨-٩

(٢) حسنين توفيق إبراهيم وعبد الجبار أحمد عبد الله، التحولات الديمقراطية في العراق: القيود والفرص، مركز الخليج للأبحاث، دبي، ٢٠٠٥، ص١٨

(٣) *www.fundforpeace.org*

الدول الفاشلة وفقا لسمات عديدة من بينها: عدم قدرة الحكومة المركزية في هذه الدول على فرض سلطتها على ترابها الوطني وتأمين حدودها أو احتكار هذه المهمة، عدم تمتعها بالشرعية اللازمة للحكم، تفشي الفساد وانعدام تداول السلطة فيها، غياب أو ضعف النظم القانونية فيها وتهديد وحدتها واستقرارها بالانقسامات العرقية والدينية الحادة. وقد وضعت هذه السمات في ١٢ مؤشراً اجتماعياً واقتصادياً وسياسياً وعسكرياً، تتراوح قيمة كل منها بين (٠ ـ ١٠)، وكلما حازت الدولة علامات أعلى كلما تصدرت الدول الفاشلة. ويكشف هذا المؤشر استمرار التدهور الإقتصادي والصعوبات التي ما تزال تعترض تعافي العراق وتمكن الحكومة من تحقيق مستوى مقبول من الاستقرار السياسي والاجتماعي، الذي ينعكس إيجاباً على نمو الاقتصاد وارتفاع مؤشرات التنمية البشرية.

وما يهمنا في هذه المؤشرات إن العراق:

❖ في عامي ٢٠٠٥ و ٢٠٠٦ احتل المرتبة الرابعة عالميا بعد السودان ومتقدما على الصومال.

❖ وفي عام ٢٠٠٧ تقدم العراق إلى المرتبة الثانية عالمياً بعد السودان التي تصدرت الدول الفاشلة منذ عام ٢٠٠٦.

❖ تراجع العراق إلى المرتبة الخامسة عالمياً عام ٢٠٠٨ بعد الصومال والسودان وزمبابوي وتشاد، بفعل التحسن الأمني وتزايد الثقة بالحكومة. ثم المرتبة السادسة عام ٢٠٠٩ فالسابعة عام ٢٠١٠، والمرتبة التاسعة عام ٢٠١١.

وبحسب مؤشر فاعلية الحكومة الذي يصدره البنك الدولي لقياس قدرة الحكومة على إدارة الحكم ويقيس الإدراكات الحسية لمفاهيم:

- ❖ نوعية الجهاز البيروقراطي.
- ❖ تكاليف المعاملات.
- ❖ نوعية الرعاية الصحية العامة.
- ❖ ودرجة استقرار الحكومة.

جدول (٦): مؤشر فاعلية الحكومة

دولة	١٩٩٦	٢٠٠٠	٢٠٠٥	٢٠٠٩
البحرين	٠.٤٣	٠.٧١	٠.٤٢	٠.٦٢
مصر	٠	٠.٢٤	٠.٤	٠.٣
العراق	١.٤٩	-١.٨٨	-١.٦٥	-١.٢٦
الأردن	٠.٢٢	٠.٠٥	٠.١	٠.٢٨
الكويت	٠.٣٥	٠.١١	٠.٣٨	٠.٢١
عُمان	٠.٨٦	٠.٥٤	٠.٤٧	٠.٦٥
قطر	٠.٤٩	٠.٦	٠.٥٥	١.١٣
السعودية	-٠.٣٤	-٠.١٣	-٠.٣٨	-٠.٠٩
السودان	-١.٤٩	-١.١٥	-١.٢٨	-١.٣٢
سوريا	-٠.١٥	-٠.٩٨	-١.١٩	-٠.٦١
تونس	٠.٥١	٠.٥٤	٠.٤٥	٠.٤١
الإمارات	٠.٤٢	٠.٨١	٠.٥٥	٠.٩٣
اليمن	-٠.٥٥	-٠.٧٢	-٠.٩٥	-١.١٢

وتتراوح قيمة المؤشر ما بين -٢.٥ و +٢.٥ والقيم العليا هي الأفضل، وبحسب البيانات المتوفرة فان العراق ما يزال يعاني من تدهور كبير في فاعلية المؤسسات الحكومية، بل إن أداءه في هذا المجال يعد الأسوأ بين البلدان العربية باستثناء الصومال وموريتانيا.

الفساد ونقص الشفافية

تشير الدراسات إلى أنّ الفساد ليس جديداً في العراق، بل تعود جذوره إلى حقبة الاحتلال العثماني عندما كانت الوظيفة العامة تُباع وتُؤجر، لذا فقد تأصل في بنية الدولة العراقية منذ تأسيسها، فقد أساء كبار الساسة العراقيون استخدام صلاحياتهم. ورغم أن بعض رؤساء الحكومات إبان الحكم الملكي قد حاول معالجة المشكلة وتطهير جهاز الدولة إلا أن تلك المحاولات باءت بالفشل. ومنذ الإطاحة بالملكية عام ١٩٥٨ توالت على الحكم أنظمة مختلفة، وكانت تعمد إلى إحداث تغيرات جذرية في البيروقراطية وتطهير جهاز الدولة بغية استبعاد العناصر المناوئة للنظام الجديد. وفي كل مرة كانت تهم الفساد توجه إلى بيروقراطيات الدولة الأمر الذي أدى إلى استمرار النقص في مقياس الكفاءة في البيروقراطية مع كل انقلاب، ومع سيطرة البعث على الحكم حاول «تطعيم الإدارة بدم جديد فعين كبار أعضائه في مناصب عليا، ولكن معظم البعثيين كانوا شبان صغار السن، لم ينه بعضهم دراسته الثانوية، مما جعلهم يفتقرون إلى الخبرة وعدم القدرة على الإسهام في تحسين بيروقراطية نضب فيها معين الإداريين من ذوي الخبرة»[١].

وخلال السنوات ١٩٦٤ ـ ١٩٦٨ ظهر الفساد واضحاً فبدأ العسكريون ببيع إجازات الاستيراد التي حصلوا عليها من خلال موقعهم في المؤسسة الحاكمة إلى مقاولين مع إعفاءات جمركية سخية. ومنذ استيلاء البعث على السلطة عام ١٩٦٨ بدأ البعث يزحف على الاقتصاد واعتمدت الدولة إجراءات كان من شأنها إن تحكم قبضتها على المجتمع والاقتصاد معا.

---

(١) مجيد خدوري، العراق الجمهوري، الدار المتحدة للنشر، بيروت، ١٩٧٤، ص ٢٧١

فقد تولى المكتب المهني للحزب ترشيح كبار الموظفين للنظر في من يقترحه الوزير من أشخاص لشغل المناصب العليا، أو منحهم الترقيات السنوية المنصوص عليها في قوانين الخدمة والملاك[١].

لقد عمقت حقبة العقوبات (١٩٩٠-٢٠٠٣) التي فرضها مجلس الأمن الدولي من حالة الفساد المستشري، وأدخلته حيزاً جديداً، هو حيز المقبولية الاجتماعية، فحالات الفساد والرشوة واستغلال المنصب بدت وكأنها ضمن سياق العرف طالما إن النظام الاقتصادي لم يكن يلبي أدنى الاحتياجات الأساسية للأفراد، فتدهور مستويات الأجور وجموح التضخم عمقا من الفجوة الحاصلة بين إمكانات الأفراد واحتياجاتهم الفعلية.

إنّ ضعف الحكومة ساهم في تنمية الفساد في العراق فسياسة التعيين والترقي في القطاع العام لم تكن مرتبطة بمعايير الكفاءة والجدارة، بل كانت مرتبطة بعلاقة الفرد بحزب البعث الذي بات منظمة لصناعة الفساد في المجتمع من خلال مأسسة المحاباة والمجاملات الحزبية وإضعاف الرقابة المؤسسية، فمن ذا يحاسب مسؤولاً ذي مرتبة حزبية عالية؟ ومع فقدان العناصر اللازمة لمحاربة الفساد وتزايد العناصر المحفزة له كان النظام يعتمد في اكتشاف حالات الفساد على المصادفة وعلى تقارير المؤسسات الاستخبارية والأمنية والبعثية التي كانت تتعامل مع الظاهرة خارج إطار القضاء.

لقد استتبعت لحظة الانهيار المدوّي لأركان الدولة استشراء لحالات الفساد بصوره كلها. إذ ظهر مسؤولون قفزوا إلى سدة الحكم عبر «فلتة

---

(١) جواد هاشم، مذكرات وزير عراقي مع البكر وصدام: ذكريات في السياسة العراقية ١٩٦٧-٢٠٠٠، دار الساقي، بيروت،٢٠٠٣، ص ٢٥٦

زمن» جرت عليهم الإثراء السريع، وهم منتشرون في أجهزة الدولة كافة، وفي مستوياتها المختلفة، يمسكون بمقاعدهم وقد تمترسوا خلف بعض من صغار موظفيهم، أو خلف انشغال الحكومة بالمهام الثقيلة للمرحلة الحالية. في هذا الوقت يُمكن رصد عمليات الفساد الواسع عبر موجة من المشروعات العامة التي تفتقر لأدنى حد من متطلبات الجدوى الفنية والاقتصادية والاجتماعية، وأضحت عمليات البناء والاعمار التي تتولاها هذه المؤسسة أو تلك مثار سخرية بين العامة، فعقود المقاولات والإنشاءات تنطوي على دفوعات مفضوحة للرشى والعمولات، وتعطي في الغالب لذوي المسؤولين.

جدول (٧): مؤشر مدركات الفساد[١]

دولة	٢٠٠٣	٢٠٠٤	٢٠٠٥	٢٠٠٦	٢٠٠٧	٢٠٠٨	٢٠٠٩	٢٠١٠
البحرين	٦.١	٥.٨	٥.٨	٥.٧	٥	٥.٤	٥.١	٤.٩
مصر	٣.٣	٣.٢	٣.٤	٣.٣	٢.٩	٢.٨	٢.٨	٣.١
العراق	٢.٢	٢.١	٢.٢	١.٩	١.٥	١.٣	١.٥	١.٥
الأردن	٤.٦	٥.٣	٥.٧	٥.٣	٤.٧	٥.١	٥	٤.٧
الكويت	٥.٣	٤.٦	٤.٧	٤.٨	٤.٣	٤.٣	٤.١	٤.٥

(١) مؤشر مدركات الفساد: يقيس درجة إدراك الفساد الموجود في أوساط المسؤولين العامين والسياسيين. وتتراوح قيمة تصنيفاته من ١٠ (الأقل فساداً) إلى صفر (الأكثر فساداً).

لبنان	٣	٢.٧	٣.١	٣.٦	٣	٣	٢.٥	٢.٥
السعودية	٤.٥	٣.٤	٣.٤	٣.٣	٣.٤	٣.٥	٤.٣	٤.٧
السودان	٢.٣	٢.٢	٢.١	٢	١.٨	١.٦	١.٥	١.٦
سوريا	٣.٤	٣.٤	٣.٤	٢.٩	٢.٤	٢.١	٢.٦	٢.٥
اليمن	٢.٦	٢.٤	٢.٧	٢.٦	٢.٥	٢.٣	٢.١	٢.٢

وبحسب مسح شبكة معرفة لعام ٢٠١١ فقد واجه ٨٪ من العراقيين مواقف مباشرة أو غير مباشرة العراق من تقديم الرشاوى، فيما قدر مدى انتشار الرشاوى بحوالي ١١.٦٪ من خلال قياس احتساب نسبة المواطنين الذين لديهم تعاملات مع موظفي الخدمة المدنية وبالتالي يتعرضون لمواقف من الرشاوي. وتتفاوت النسب بشكل كبير بين مختلف قطاعات الإدارة العامة، إذ يضطر المواطنون لتقديم رشاوى لضباط الشرطة أو لموظفي تسجيل الأراضي ومصلحة الضرائب والكمارك وتسجيل السيارات. وعلى صعيد المحافظات يلاحظ وجود تفاوت كبير في حالات الرشوة التي تعرض لها المواطنون. ففي بغداد يصل معدل انتشار الرشاوى إلى ٢٩.٣٪، وتنخفض النسبة في محافظات إقليم كردستان إلى ٣.٧٪، أما باقي المحافظات فتصل فيها النسبة إلى ١٠.٢٪. كما أن حالات الرشوة أكثر شيوعاً في الحضر (١٢.٥٪) مما هي في الريف (٩.٧٪)[١].

(١) الجهاز المركزي للإحصاء، مسح شبكة معرفة العراق ٢٠١١، القسم التاسع

الفصل التاسع

مستقبل العلاقة بين النفط والديمقراطية في العراق

أدى تغيير النظام السياسي في العراق بعد عام ٢٠٠٣ الى ظهور أنموذج اقتصاد السوق وإشاعة المشاركة الديمقراطية، بوصفها وسيلة مهمة توظف من أجل استقرار المجتمع واستمرار تطوره بما يؤدي إلى إحداث تأثير بالغ في اتجاهات التنمية الاقتصادية والاجتماعية، إلا أنّ اتجاهات الفلسفة الاقتصادية السائدة وسلوكيات الإنفاق في الموازنات العامة للبلاد وطريقة التصرف بالموارد النفطية ما زالت تمثل أنموذجاً للدولة الريعية المركزية[١]. وما زالت ديمقراطية السوق متأثرة بامتدادات الدولة الريعية المركزية في إضعاف ميزة قدرة البلاد على الامتداد الضريبي بما يتناسب والامتداد الديمقراطي، وبهذا تحقق للفرد امتيازان: الأول، هو استمرار التمتع بالسلع العامة دون مساهمة ضريبية، والثاني، توفير المشاركة السياسية من دون المساهمة في تكوين موارد الموازنة العامة من خارج الريع النفطي[٢]. وهذه الميول الريعية يمكن أن تتوكد في المستقبل اذا ما أخذنا

---

(١) مظهر محمد صالح، مدخل في الاقتصاد السياسي للعراق، مصدر سبق ذكره، ص١٩

(٢) المصدر السابق نفسه، ص ٢٠

بنظر الاعتبار توقعات ايرادات النفط حتى عام ٢٠٢٠ (ينظر الجدول ٨).

تمارس الدولة عدداً من الأدوار، فهي تخطط وتنفذ مشروعات البنية الأساسية، وتوفر السلع والخدمات العامة لجميع أفراد المجتمع، وأخيراً، فإنّ على الدولة أن تجعل الأمن والاستقرار دائما وتضمن سلامة الملكية الخاصة من أي تهديد. هذه النتائج تتحقق عبر توفير نظام قضائي فعال، يمكن أن يحفظ حقوق الملكية من الانتهاك، ويضمن صدقية تنفيذ العقود بين الأفراد، ويضمن حماية كامل التراب الوطني من الاعتداء. وعندما تفشل أية دولة في أداء هذه الوظائف، فإنها ستترك قصوراً هائلاً في البنى الأساسية، وزيادة في الفساد إلى المستوى الذي يؤثر على فعالية الاقتصاد، والعجز عن حفظ الأمن الوطني، وبالتالي فان الاقتصاد سيتأثر سلباً، وسيتدهور بمرور الزمن[١].

(١) *Jeffrey Sachs, The End of Poverty: Economic Possibilities for Our Time (New York: Penguin Press, ٢٠٠٥), p.* ٦٠

جدول (٨): توقعات الايرادات النفطية حسب وكالة الطاقة الدولية (مليار دولار)

السنة	العوائد المتوقعة		
	السعر المنخفض (انتاج منخفض)	السعر العالي (انتاج مرتفع)	السعر حسب توقعات انتاج الحكومة العراقية
٢٠١٢	٧٩	١١٦	١٠٢
٢٠١٣	٨٩	١٣٣	١٢٤
٢٠١٤	١٠٢	١٥٣	١٥٠
٢٠١٥	١١٩	١٧٨	١٨١
٢٠١٦	١٣٠	١٩٥	٢٢٠
٢٠١٧	١٤٣	٢١٣	٢٦٨
٢٠١٨	١٥٦	٢٣٣	٣٢٥
٢٠١٩	١٧٠	٢٥٥	٣٩٥
٢٠٢٠	١٨٨	٢٨١	٥٣٨

المصدر: الوكالة الامريكية للتنمية الدولية، برنامج تجارة للتنمية الاقتصادية في المحافظات، تقييم الاوليات الاقتصادية الحالية والمتوقعة في العراق، جدول ٧، ص ٥٣

ويشار في العادة إلى وجود عدد من الخيارات لمستقبل النفط في العراق[1]:

(١) فالح عبد الجبار، عراق ما بعد الحرب: سباق من اجل الاستقرار وإعادة البناء والشرعية، معهد السلام الأمريكي، تقرير خاص رقم ١٢٠، مايو / أيار ٢٠٠٤، ص ١٢

الخيار الأول: الخصخصة الكاملة: فهناك من ينادي بإيقاف سيطرة الدولة على الثروات النفطية وتحريرها من سيطرة الدولة، ودعوة شركات النفط الأجنبية والمؤسسات الاستثمارية إلى العمل بشكل أو بآخر على استلام مسؤولية الإدارة والإنتاج وتطوير الطاقات الإنتاجية في الصناعة الإستخراجية[1]. وعلى الرغم من أن بعض الخصخصة قد تمت منذ الربع الأخير من ثمانينيات القرن الماضي عندما قامت الحكومة بخصخصة جانب مهم من الصناعة النفطية فيما يتعلق بتوزيع المشتقات والسماح للقطاع الخاص ببناء وتشغيل محطات تعبئة الوقود. إلا أن قطاع النفط ظل مغلقاً بوجه القطاع الخاص، ليس فقط لأنّ الدولة لم تسمح له بالدخول فيه، وإنما لأن القطاع الخاص لا يمكنه أن يعمل في ظل نظام التسعير غير السوقي السائد في القطاع.

ويدعي مؤيدو هذا التوجه أن من شأن إعادة هيكلة قطاع النفط وخصخصته أن توسع قدرة العراق على اجتذاب المزيد من رأس المال الأجنبي الذي يحتاجه. وربما مع المساندة الأمريكية وحثها المنظمات الدولية على تقديم الخبرة والتقنية لهذه العملية يمكن تعظيم المردود من هذه العمليات. أما الرؤية الثانية فهي التي تحذر من هذه السياسات وتؤكد على أهمية الإبقاء على قطاع النفط للحفاظ على ثروة البلد من النهب في ظل تبني التفسير النفطي لاحتلال العراق.

---

(١) عصام الجلبي، صناعة النفط والسياسة النفطية في العراق، في: برنامج لمستقبل العراق بعد إنهاء الاحتلال، أعمال ندوة مركز دراسات الوحدة العربية حول «مستقبل العراق»، المركز، بيروت، ٢٠٠٥، ص ١٦٥

وبعيداً عن الجدال النظري والحجج التي يقدمها أي من الفريقين فان اختيار سياسات ذات تأثيرات عميقة في تشكيل مستقبل العراق يجب أن لا يتم في ظل ظروف استثنائية وبخاصة وأن خصوصية قطاع النفط واحتياج الشعب العراقي لموارده التي ينبغي لها أن توزع بعدالة لا تبيح أن يكون مسرحاً للسياسات الخصخصة[١].

يتطلب إعطاء دور أكبر للقطاع الخاص تقوية فاعلية أجهزة الرقابة والتفتيش، وبخاصة بعد الفساد والفوضى، فضلاً عن أنّه يتطلب وضع المهام والحدود بين اقتصاد الدولة واقتصاد السوق وبيان الامتدادات والأدوار المتبادلة لكلا الاقتصادين ضمن هوية اقتصادية تفصح حدود الكفاية ومستوى اتساقها مع حدود العدالة[٢].

الخيار الثاني: حل ألاسكا والنرويج: الذي يقترح توزيع الثروة النفطية وبعض عوائده على الشعب العراقي، الذي يصبح بالتالي صاحب أسهم في الثروة النفطية. وهو أكثر الخيارات جاذبية، إذ انه سينقل العراق من مجتمع تشتري فيه الحكومة الولاء بتوزيع المنافع إلى مجتمع من حملة الأسهم يمول حكومته (من خلال دفع الضرائب على الدخل والأسهم) ويجعلها مسؤولة أمامه. وكأصحاب أسهم يمكن للعراقيين من مختلف الأعراق والمذاهب والأديان أن يتمتعوا جملة بحصة متساوية من موارد بلادهم، ويمكن أن تُشارك الحكومة المركزية والحكومات الكردية

(١) حول هذه الملاحظة ينظر: عباس النصراوي، الدعوى ضد الخصخصة، المستقبل العربي، السنة (٢٧)، العدد (٣٠٠)، شباط/ فبراير ٢٠٠٤، ص ٨٥-٩٠

(٢) مظهر محمد صالح، مدخل في الاقتصاد السياسي للعراق، مصدر سبق ذكره، ص٦٣

المحلية في حصيلة الضرائب المولدة من خلال هذه الترتيبات. وقد يلقى هذا الحل قبول قطاع كبير ممن يعانون من البطالة. وقد يوسع هذا الخيار من نطاق المشاركة الاقتصادية ويوفر أساساً قوياً للتحول إلى الديمقراطية[١].

التجربة النرويجية: التي تقوم على أنموذج صندوق النفط تديره مؤسسة فرعية تابعة للبنك المركزي النرويجي، ويستخدم الصندوق للفصل بين إيرادات النفط والإيرادات والنفقات العامة غير النفطية. ويُعد الصندوق أداة شفافة تسمح للحكومة والشعب بالإطلاع الدائم على حجم العجز غير النفطي وعلى المبالغ المقترضة، أو المُعاد توظيفها في حالة تحقيق فائض في الموازنة العامة لتنمية الثروة التي يمتلكها البلد. ويكمن مصدر القوة في الصندوق النرويجي في أنه جزء من نظام حكم ديمقراطي متسق[٢] ومستقر. ويُشير أنصار هذا الخيار إلى وجوب أن تكون إدارة الصرف من أموال الصندوق مستقلة عن الحكومة القائمة. فيما يقترح آخرون، أن تعمل السلطات النفطية على التقليل من تعرض البلد لمخاطر تقلب أسعار النفط من خلال صيغ لتحويل عواقب مثل هذه التقلبات من عاتق شركات النفط المتعاقد معها[٣].

إن تطبيق التجربة النرويجية[٤] أو في آلاسكا أو غيرهما أمر يحتاج

---

(١) فالح عبد الجبار، مصدر سبق ذكره، ص ١٢

(٢) مجلة الحكمة، الثروة النفطية العراقية والتنمية الاقتصادية والتحول إلى الديمقراطية، الحكمة (بغداد: بيت الحكمة)، العدد (٤٠)، تموز/ يوليو ٢٠٠٥، ص ١٢

(٣) المصدر السابق نفسه.

(٤) حول خصائص التجربة النرويجية في إدارة قطاع النفط ينظر: فاروق القاسم، النموذج النرويجي: إدارة المصادر البترولية، الفصل السادس
ويرى القاسم أن أهم ما مكن النرويج من تحقيق نجاحات باهرة هو نضج نظامها السياسي

إلى دراسات وتمحيص لمراحل نموهما وأسس تطبيقهما على كلا البلدين اللذين تختلف أنظمتهما السياسية والاجتماعية والاقتصادية عن حال العراق، وبالتالي يجب عدم التفكير بمثل هذه التجارب إلا بعد سنوات من الاستقرار السياسي والاقتصادي في العراق، والعمل على اعتماد نهج متدرج يهدف إلى الوصول لما هو أفضل لمصلحة الشعب العراقي[1]. والاهم إن مقدمات كلا التجربتين غير متوفرة في حالة العراق، ذلك أن بناء مؤسسات الدولة قد سبق اكتشاف النفط واستثماره، وهي مؤسسات تتمتع بالعقلانية الفيبرية وليست رهينة التطور الريعي المشوه، فالجهاز البيروقراطي الرشيق والكفوء هو من لعب دوراً رائداً في إنجاح التجربة النرويجية. من جهة أخرى فان اعتماد مبدأ التوزيع المباشر لأموال النفط قد يؤدي إلى نتائج كارثية في ظل احتمالات الانفجار السكاني والتأثير سلباً على معدلات الادخار مقابل زيادة معدلات الاستهلاك واستمرار قصور الإنتاج الوطني.

وقدرته على تحديد وتنفيذ أهداف سياسية واضحة لكيفية استغلال مصادر البلد الطبيعية. ويشير إلى الاتفاق السياسية حول مبادئ سياسة النفط النرويجية التي صاغتها لجنة الطاقة في البرلمان والتي دعت إلى: السيطرة الوطنية على كل العمليات، تحقيق الاكتفاء الذاتي للبلد من النفط، إنشاء صناعة نفطية وطنية، احترام الموارد الأخرى للدخل القومي والبيئة، عدم قبول حرق الغاز، نقل النفط الى الساحل النرويجي، ان تسهم الدولة في تنسيق المصالح النفطية، تأسيس شركة وطنية، اختيار نمط العمليات التي تتفق مع الظروف الاجتماعية والسياسية السائدة في مناطق الإنتاج، وأخيراً الوعي لمتطلبات السياسة الخارجية الجديدة.

(١) عصام الجلبي، صناعة النفط والسياسة النفطية في العراق، ص ١٦٥

الخيار الثالث: إخضاع تخصيص إيرادات النفط للسلطة التشريعية بدلاً من السلطة التنفيذية: وذلك للحد من الميول الاستبدادية الناشئة عن الاستقلال المالي الذي توفره إيرادات النفط للحكومة عادة. وهذا الحل هو الآخر يبدو محفوفاً بالمخاطر في ظل عدم احترافية البرلمان وخضوعه لطموحات الاستئثار بالنفوذ والسلطة والثروة.

مقترح إنشاء «صندوق العراق السيادي»

صناديق الثروة السيادية هي آلية أو أداة ينشئها بلد لديه فائض مالي ناتج عن فائض العمليات في ميزان المدفوعات، أو بسبب ارتفاع الايرادات العامة بهدف ادخار هذا الفائض أو استثماره داخلياً أو خارجياً، سواء في الاسواق المالية العالمية أو البنوك والمؤسسات المالية[١]. وبحسب وزارة الخزانة الامريكية هي: «آلية استثمار حكومية تمول من خلال اصول مالية أجنبية، وتدار هذه الاصول على نحو مستقل عن الاحتياطيات الرسمية للسلطات النقدية (البنك المركزي)»[٢]. أما صندوق النقد الدولي فيعرفها على أنّها: «صناديق استثمار تمتلكها الحكومات، وتشمل الاستثمار في الاصول المالية الاجنبية». أما مجموعة العمل الدولية لصناديق الثروة السيادية فقد قدمت تعريفاً أكثر دقةً لصناديق الثروة السيادية، عندما

---

(١) نبيل بوفليح، دور صناديق الثروة السيادية في معالجة الازمة المالية والاقتصادية العالمية، بحوث اقتصادية عربية، العددان ٤٨-٤٩، خريف ٢٠٠٩-شتاء ٢٠١٠، ص٩٩

(٢) *Department of the Treasury , Report to Congress on International Economic and Exchange Rate Policies, December ٢٠٠٧,Avilabal at: http://www.treas.gov/offices/international-affairs/economic-exchange-rates/.*

عرفتها بأنّها «صناديق استثمار أو ترتيبات ذات أغراض محددة تملكها الحكومة العامة. وتنشئ الحكومة العامة صناديق الثروة السيادية لأغراض اقتصادية كلية، وهي تحتفظ بالأصول أو تتولى توظيفها أو ادارتها لتحقيق أهداف مالية». ويستبعد: اصول احتياطيات النقد الاجنبي التي تحتفظ بها السلطات النقدية للأغراض التقليدية المتعلقة بميزان المدفوعات أو السياسة النقدية، والمؤسسات التقليدية المملوكة للدولة وصناديق التقاعد لموظفي الحكومة والقطاع العام والأصول التي تدار لصالح الافراد[١].

إنَّ المنطق يقود إلى أهمية ترشيد الإنفاق العام الذي يتأتي بدرجة أساسية من إيرادات بيع النفط الخام، وهذا ما يتطلب إيجاد حلول جذرية وعملية تساهم في تعزيز الاستدامة والرشد الماليين، وفي تقديرنا إنّ هذا يمكن أن يحصل من خلال تحقيق استقلالية عالية لمصادر الإيراد عن سيطرة الحكومة، عبر إنشاء «صندوق العراق السيادي» أو من خلال تطوير «صندوق تنمية العراق»[٢] ليستوعب أهداف التنمية والاستقرار

---

(١) اودايبر داس وعدنان مزارعي وهان فان در هورن، اقتصاديات صناديق الثروة السيادية: قضايا لصناع السياسات، صندوق النقد الدولي، واشنطن العاصمة، ٢٠١٠، ص ٦٠

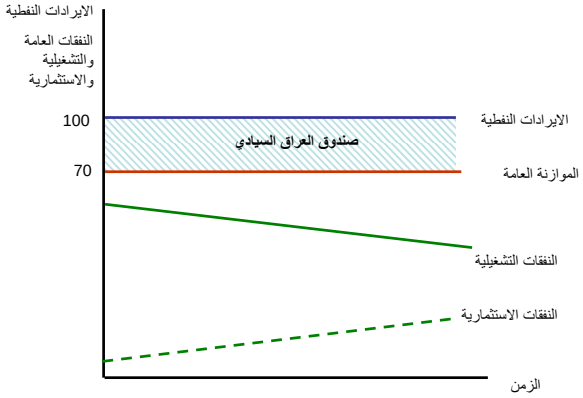
(٢) في أيار (مايو) ٢٠٠٣ انشأ قرار مجلس الأمن الدولي رقم ١٤٨٣ صندوق تنمية العراق *DFI* من اجل تحقيق عدد من الأهداف هي: إعادة الاعمار الاقتصادي للعراق؛ النزع المتواصل للسلاح في العراق؛ تمويل تكاليف الإدارة المدنية العراقية؛ أغراض أخرى يستفيد منها الشعب العراقي. وقد كانت تدريه سلطة الائتلاف المؤقتة حتى حزيران/ يونيو ٢٠٠٤، لتتولى إدارته القيادة المشتركة للعقود في العراق وأفغانستان (*JCC-I/A*)، وقد تحولت إدارته إلى الحكومة العراقية اعتبارا من مطلع عام ٢٠٠٨.

والادخار والاستثمار الذي ينبغي أن يكون صندوقاً تنموياً ـ استقرارياً، توضع له قواعد واقعية وشفافة بما يضمن استخدام وتوظيف عوائد النفط بصورة كفوءة. بحيث تخصص نسبة ثابتة من الإيراد إلى الصندوق ليعاد استثماره في الاقتصاد العراقي بعيداً عن آليات الإنفاق الحكومي التقليدي. فضلاً عن أن تحقيق استقرار الانفاق العام يتم عبر برمجة تدفق الايرادات الى الموازنة العامة، وزيادة شفافيتها.

لا يُشير قانون الإدارة المالية إلى إعطاء الصلاحيات للسلطة التشريعية بالتأثير على الإيرادات بل حصر حقها في تعديل النفقات العامة، وحدد المشرع نوعين من النفقات هما النفقات التحديدية وهي التي تحدد بالقوانين النافذة مثل الأجور والراتب وفوائد الدين، لا تستطيع السلطة التشريعية تعديلها كونها تحتاج إلى تعديل القوانين والنفقات التقريرية التي تسمح بمساحة أوسع للتغيير.

ينبغي أن يتجه مجلس النواب إلى وضع آلية جديدة تضمن عدم تبديد الموارد المالية وإلزام الحكومة بتحسين الأطر العامة للاستدامة المالية، ويمكن الاستعانة بتجارب العديد من دول العالم التي اتجهت إلى الأخذ بهذا المبدأ عبر إنشاء صناديق سيادية توجه إليها الفوائض المالية لاستثمارها خارجياً. ويعكس الشكل التالي آلية المقترحة إذ توجه نسبة ٣٠٪ من إجمالي الإيرادات النفطية إلى الموازنة العامة، أما النسبة المتبقية فتخصص لصندوق العراق السيادي الذي سيعيد استثمارها في مشاريع البنى التحتية والاستثمارات الإنتاجية ليلعب دور المستثمر الخارجي وفق اعتبارات الكفاءة بعيدا عن اطر الموازنة العامة.

شكل (٧): إطار مقترح للعلاقة بين الموازنة العامة وصندوق العراق السيادي



١. ترشيد إنتاج النفط العراقي في حدود التي تسهم في الحفاظ على ديمومة هذا المورد الطبيعي النافذ، وتجنب الوقوع في فخ الاندفاع غير العقلاني في زيادة الإنتاج قبل انجاز دراسات للتثبت من وضع المكامن وسلامة إنتاجها بطاقات مثلى.

٢. الاستعداد لعصر ما بعد النفط سواء الناتج عن نضوبه أو تراجع أهميته بسبب توفر بدائل له، وهو ما ينبغي أن يأخذ بنظر الاعتبار التنويع الاقتصادي سواء أكان تنويع مصادر الدخل الوطني أو الدخل الحكومي من خلال تطوير القطاعات والإيرادات غير النفطية. ويمكن أن يتم ذلك من خلال انتهاج سياسات توجيه نسبة مهمة من عائدات النفط لتنمية القطاعات الإنتاجية والخدمية ذات الميزات التنافسية.

٣. تحسين الإطار القانوني والتنظيمي للقطاع النفطي والتعجيل بإصدار قانون النفط والغاز، الذي ينبغي أن يستند إلى الدستور والقوانين النافذة ذات العلاقة، وأن يتضمن نصوصاً واضحة حول المبادئ الرئيسة، وأن تلحق به مجموعة الأنظمة الضرورية لضبط أحكام العقود النفطية.

٤. تحسين الإطار المؤسسي بما يضمن توزيع مهمات الحكومة المختلفة في قطاع النفط، على أن تتولى وزارة النفط وضع السياسة والاشتراك في تنفيذها، فضلاً عن اقتراح القوانين وعمليات منح التراخيص. وأن تفصل العمليات الإدارية المنظمة لعمليات النفط في مديرية منفصلة تحت إشراف الوزارة، بغية التخفيف عن كاهل الوزارة، على أن تشمل أعمال المديرية على أعمال المراقبة والتعامل مع الشركات للتأكد من التزام الشركات العاملة بتشريعات البلد وأنظمته وبشروط العقود المبرمة معها، فضلاً عن إدارة البيانات وتقويم رصيد النفط في البلد بصورة متواصلة[1].

٥. اجتذاب الاستثمار الأجنبي لتوفير رؤوس الأموال والخبرات الفنية لتطوير وتأهيل قطاع النفط عبر عقود الخدمة.

٦. العمل على تنويع الاقتصاد وزيادة الاهتمام بالقطاعين الزراعي والصناعي. وذلك لتخفيف الصدمات التي يتعرض لها الاقتصاد العراقي، وتقليص حجم البطالة وتشجيع النمو وزيادة نسبة مساهمة هذين القطاعين في الناتج المحلي الإجمالي.

٧. ينبغي العمل على اعتماد برامج للإصلاح المالي بهدف خلق إدارة عامة قادرة على توظيف الموارد النفطية والإشراف عليها بانضباط عال وكفاءة واستقلالية. ويمكن في هذا الصدد تبني تطبيق «دليل المشتريات العالمي» و«المعايير العالمية للعطاءات والمناقصات» من أجل دعم شفافية وتنافسية عمليات الشراء والمناقصات الحكومية.

---

(١) فاروق القاسم، مصدر سبق ذكره، ص١٨٥

٨ ـ ينبغي أن تتجه الحكومة إلى اعتماد منهج بديل للموازنة العامة، يقوم على أهداف إستراتيجية بعيدة المدى، ويوائم بين الحاجات الآنية للموازنة (تمويل الدولة)، وبين تقليل الاعتماد على النفط وتعزيز مجالات التنويع الاقتصادي، وأن تتجه الحكومة إلى اعتماد أسلوب الفصل بين النفقات العامة وعوائد النفط قصيرة الأجل أو الطارئة، تعزيز كفاءة الإنفاق العام من خلال تقوية أسس واليات الإدارة المالية العامة، تعزيز مجالات العمل متوسط وطويل الأجل في إعداد وتنفيذ الموازنة من خلال الربط العملي بخطة التنمية الوطنية والمنهاج الاستثماري.

٩. إن تعظيم الانتفاع من الإنفاق العام يجب أن يتم وفق أساليب التحليل العلمية مثل تحليل الكلفة/ المنفعة. وهذه المنهجية لا تقتصر على الجانب السياسي بل يجب أن يشمل الجانب الاجتماعي كونه يتطلب إعادة النظر بالإنفاق العام بشكل جذري،وقد يشمل بعض الفئات الاجتماعية نتيجة لإعادة النظر بالهيكل الإداري للدولة المترهل، وهذا الإجراء يجب أن يتزامن مع إجراءات أخرى مثل تنمية وتشجيع القطاع الخاص والاستثمار الأجنبي القادر على استيعاب العمالة الفائضة وزيادة التشغيل وهذا إجراء من شانه تخفيض البطالة وبالتالي يقلل من الفقر.

نضوج الديمقراطية

تعد الديمقراطية عملية بناء ايجابي تحتاج إلى مواد وموارد وأساليب ومناهج عمل جديدة على المجتمع العراقي. كما أنها عملية مستمرة لا تتوقف عند قيام التعددية وإقرار الانتخاب العام الحر. فالتحدي الاكبر

يكمن في توسيع الديمقراطية لتشمل الاقتصاد والسياسة والمجتمع المدني، إن ذلك تحتاج إلى إطلاق مبادرات وسياسات أساسية لتحقيق الانتقال الكامل والشامل والحقيقي نحو الهدف. كما أنها تستدعي تذليل الصعوبات والعقبات التي تظهر وتعيق عملية التحول الديمقراطي.

تحتاج الديمقراطية الى التكيف مع الظروف المحلية، فضلاً عن أنها قد تنطوي على مشاكلها الخاصة. فالمؤسسات الديمقراطية من أحزاب سياسية ومنظمات مجتمع مدني وجماعات أخرى تحتاج الى وقت كي تتبلور. وفي الاجل القصير قد تتعرض تلك المؤسسات الى الاحتواء والتهميش من جانب قوى النخبة التي تستغل نزعات الديمقراطية الناشئة. ويمكن للقادة الشعبيين ممن لديهم اجندات ضيقة أن يتجاهلوا الهدف الاسمى المتمثل ببناء الديمقراطية[1].

ولما تميز المجتمع العراقي بالتعدد والتنوع من حيث تركيبته الدينية والقومية والاثنية، فإنّ النظام الصالح والناجح هو الذي يراعي خصوصيات المجتمع العراقي وينسجم معها، ويحاول أن يلتقي مع القواسم المشتركة للتكوينات الاجتماعية، دون أن يلغي شخصيتها وتميزها. وهذا يعني ضرورة أن يكون النظام ثمرة التعايش و«التعارف» بين هذه المكونات، والتنافس السلمي والسياسي بينها على السلطة، بل اقتسامها والتشارك بها، على نحو توافقي، الأمر الذي يمنح كل واحدة منها شعوراً بالاطمئنان على وجودها، وحقوقها، وحريتها، ودورها في إدارة شؤون البلاد، دون

(١) بربرة انجهام، مصدر سبق ذكره، ص١٧٢

شعور بالغبن أو الظلم[١].

إنّ التنوع في تركيبة المجتمع، يفرض التعددية في الحياة السياسية، وهذا يعني الديمقراطية، التي ستكون الإطار العام الذي تتحرك في داخله المكونات المختلفة للمجتمع العراقي، والتي يجمع بينها عقد سياسي يحفظ لكل طرف حريته وإرادته ووجوده ودوره في إطار وطن واحد، تدار شؤونه على أساس الآليات الديمقراطية[٢].

تحتاج إقامة النظام الديمقراطي إلى تطوير منظوماتنا لترتفع إلى مستوى المسؤولية، وتجعل من الإنسان قيمة عليا تحترمه وتقدر عمله وتقدس حريته. وهنا فان تطوير المؤسسات السياسية التي تعنى بمصالح المواطنين وتعكس المسؤولية تجاههم وتتقبل المساءلة والمحاسبة.

لا يُمكن للديمقراطية أن تنهض في مجتمع العوز والحرمان، فهي تزدهر وتنمو في ظل الرفاهية والوفرة، لذا ينبغي للجهود أن تنصب بالتوازي على تحسين الاقتصاد وتحسين مستويات الرفاه الاجتماعي ومحاربة الفقر والعوز والقضاء على التفاوت.

على الرغم من الانتقادات التي توجه إلى ما يجري في لعراق عقب التغيير عام ٢٠٠٣، لكنه يمثل بمقاييسة موضوعية الأنموذج الأفضل ديمقراطياً في المنطقة من حيث التشريعات والأطر القانونية، ومساحة المشاركة السياسية للجمهور وحرية الإعلام واستقلال القضاء.

---

(١) محمد عبد الجبار، مستقبل الديمقراطية في العراق، دار زيد للنشر، لندن، ١٩٩٤، ص٣٥

(٢) المصدر السابق.

استكملت الديمقراطية في العراق هياكلها الخارجية عبر التشريعات الواضحة، لكنها تعاني من تشوه في محتواها الداخلي من خلال الممارسة السياسية التي تشط بها باتجاه المحاصصة، مما يزعزع الاستقرار ويعرقل البناء السليم للدولة الحديثة.

لا تزال الأحزاب السياسية حتى من تحمل في اسمها كلمة الديمقراطية، لم تستوعب الديمقراطية فكراً وممارسةً، بحيث ينعكس على سلوكها الحزبي وتنظيمها الداخلي، الأمر الذي يجعلها غير قادرة على توليد ديمقراطية ناضجة يتقوَّم بها النظام السياسي، لذلك فإنّ قانون الأحزاب يمثل ضرورة ملحة في هذا الاتجاه.

إنّ الديمقراطية والاستقرار السياسي والاقتصادي وتوسيع دولة الرفاه التي تشمل جميع المواطنين بالرعاية وتسعى إلى القضاء على الفقر وتقليص الفروقات الاقتصادية والاجتماعية، من العوامل المهمة لتحقيق تحول ايجابي في البنى الاقتصادية وتحقيق تقدم اقتصادي ملموس. تماماً مثلما يمكن للنمو الاقتصادي أن يعمل على دعم الديمقراطية والتطور الاجتماعي.

لابد من الاعتراف بأنّ طريق الديمقراطية طويل، وأنّه ليس تشريعاً يتحقق بمجر إصداره كقانون، وإنما هو متراكم من الفكر والممارسة السياسية القائمة على الاعتراف الكامل بالشعب وحق المواطنة المتساوي، لذلك فإنّ التجربة العراقية ما تزال أمامها أشواط طويلة ليكون الحكم منصفاً على نجاحها.

الخاتمة

تسمح ممارسة الناس لحقهم الديمقراطي في اختيار ممثليهم لهم بنيل حقوقهم كاملة في أمور التربية والتعليم والصحة والغذاء وفي العمل على قدم المساواة مع الآخرين على أساس الكفاءة والمهارة. تترافق عملية التحول في الاقتصاد العراقي في ظل توسع أجواء الليبرالية والانفتاح الاقتصادي في أرجاء عديدة من اقتصادات العالم، في ظل الإدارة الرأسمالية الجديدة[1].

إنّ نقطة الانطلاق لتعديل العلاقة بين ثلاثية النفط – التنمية - الديمقراطية تبدأ من تبني مفهوم التنمية البشرية المستدامة بوصفها تنمية ديمقراطية تهدف إلى بناء نظام اجتماعي عادل، بالنسبة للجيل الحاضر، أو بينه وبين الأجيال القادمة، ورفع القدرات البشرية عبر زيادة المشاركة الفاعلة للمواطنين، وتمكين الفئات الهشة والمهمشة، وتوسيع خيارات الناس وإمكاناتهم.

يتطلب تحقيق التنمية البشرية المستدامة مشاركة واسعة من قبل جميع الناس في عملية التنمية، سواء لجهة قدرتهم في المساهمة في صنع

---

(١) سالم توفيق النجفي، (العراق إلى أين؟) مستقبل التنمية، المستقبل العربي، السنة (٢٧)، العدد(٣٠٥)، تموز/ يوليو ٢٠٠٤، ص ٨٦٨

القرارات المتعلقة بحياتهم بيئتهم، أو لجهة تعزيز قدرتهم على الوصول إلى الأسواق وملكية الأصول والانتفاع من ثمار التنمية. فالمشاركة هي الوسيلة الأساسية لتمكين الناس وإعدادهم لعملية التنمية ومتطلباتها.

تُعد مشاركة الناس في التنمية ركناً أساسياً من أجل تحقيق التنمية البشرية المستدامة. وفي العراق فان هذا الركن يُعد أولوية وطنية من أجل تطوير مفهوم قدرات الناس على المشاركة والدفاع عن حقوقهم ورفع مستوى إنتاجيتهم وتفعيل دورهم في إحداث التغييرات الضرورية على المستوى الوطني في كافة المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية. وكل ذلك يتحقق ويتعزز في ظل نظام سياسي واجتماعي واقتصادي وإداري يتيح لجميع مكونات الشعب العراقي المشاركة، ومن خلال تهيئة بيئة ممكنة توسع خيارات الأفراد من خلال توفير فرص حقيقية في الحياة الكريمة والآمنة، وتطوير قدراتهم من أجل تمكينهم من الوصول إلى تلك الخيارات لأنّ هذه الخيارات عبر المشاركة تؤثر في حاضر ومستقبل العراقيين.

إنّ الوصول إلى هدف التنمية البشرية وجعل الإنسان غاية وهدف ووسيلة التنمية فانه لا بد من الشروع بتأسيس المجتمع المتوازن القادر على التجاوب مع متطلبات ومعطيات المرحلة الانتقالية التي يعيشها الشعب العراقي. وينبغي أن تكون التنمية البشرية مستمرة أو متواصلة حتى يُمكن الاستمرار في تحسين سجل التنمية، وتحسين موقع العراق في ركب التنمية ومضمارها.

ينبغي للتنمية البشرية أن تنبني على إعادة الاعتبار لقضايا جوهرية

أهملت في السابق وهذه القضايا هي: الديمقراطية والمشاركة وحقوق الإنسان. فالعراق يملك الموارد اللازمة لخلق واحد من أنشط النظم الديمقراطية في العالم العربي. فهو لا يملك فقط ثروة نفطية هائلة، وموارد زراعية وكنوزاً تاريخيةً تُمكِّنه من تنمية سياحة مزدهرة، ولكن الأهم من ذلك هو أنّه موطن مجموعة من التقاليد الغنية يمكن أن يستغلها مواطنوه المثقفون لتكون أسساً لبناء العراق الجديد. فالعراق بطبيعته مجتمع منفتح ومتسامح.[١]

ومن الشروط الضرورية لتحقيق التنمية البشرية في العراق أن تبتعد برامجها عن ترجيح مصالح الفئات الأكثر غنى وتتجاهل مصالح الفئات الأكثر فقراً، وذلك كأحد متضمنات إستراتيجية إعادة التوازن بين أفراد المجتمع، والعمل على لمِّ شمله، وأن تراعي تلك البرامج التحولات المجتمعية التي تتطلب أوضاعاً مؤسسية وتنظيمية تعمل على تحفيز مؤشرات التنمية البشرية وتوسيع قاعدة الممكنات المؤدية إلى الارتقاء بمستوياتها المعرفية والوظيفية[٢].

يجب إعادة النظر بالأسس التي أنبنى عليها منطق النمو والتنمية خلال الحقب السابقة، وإعطاء الأولوية للأهداف الاجتماعية. بل ينبغي أن تشمل عملية التنمية الاجتماعية مشاركة وتفاعل العناصر الفاعلة في البنية

---

(١) اريك دَيفيس، استراتيجيات لدعم الديمقراطية في العراق، معهد السلام الأمريكي، تقرير خاص رقم (٥٣)، تشرين الأول/ أكتوبر ٢٠٠٥، ص ١٦
(http://www.usip.org/pubs/reports_arabic.html)

(٢) سالم توفيق النجفي، التنمية البشرية في العراق.. قيود الماضي وسياسات المستقبل، الحكمة (بغداد: بيت الحكمة)، العدد (٤٢)، آذار/ مارس ٢٠٠٦، ص ٦٢

المجتمعية. والسير باتجاه صياغة نوع من العقد الاجتماعي من أجل التنمية في العراق، بما يمكن من تخفيف حدة التوترات الاجتماعية تتشارك في صياغته قوى المجتمع المدني والحكومة والقطاع الخاص بالتعاون مع المجتمع الدولي والأمم المتحدة.

إنّ اية ديمقراطية ناشئة لا يُمكن أن تنهض إلا في ظل وجود دولة قوية، ذلك أن الضعف الواضح في الدولة العراقية يعدد السبب الرئيس لفشل الديمقراطية، فهي لم تستطع حتى الآن من اخضاع مراكز السلطة المتلفة، ولم تمكن المواطنين من الانخراط في شبكات السياسة العامة، ولم تحقق قدراً مناسباً من المساواة الاجتماعية في السياسة العامة وهي شروط ضرورية لتقدم الدولة في عملية البناء. لذا فلا غرابة أن أصبحت الدولة نفسها ميداناً للصراع بين القوى المتنافسة وأغلبها غير ديمقراطي.

سيستمر دور الدولة مهماً في الاقتصاد العراقي بسبب ملكية الدولة لقطاع النفط، لكن هذا الدور ينبغي أن يكون مختلفاً عن الدور السابق الذي قامت به وان يكون ضمن أنموذج الإدارة الرشيدة أو الحكم الصالح الذي يجمع بين الدولة والقطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني والاتجاه نحو تعزيز الديمقراطية.

إنّ الحجم الكبير للمخاطر التي تتهدد الدولة العراقية والتي نرى إن مواجهتها رهن بإقامة مشروع وطني يحظى بالقبول العام في ظل حكم مدني يقوم على علاقات المواطنة وإقامة عقد اجتماعي متكافئ بين الحكام والمحكومين حتى يمكن للدولة أن تنهض بدورها في مواجهة استحقاقات التنمية وبناء الديمقراطية، وتتمكن من تصحيح دورها

التنموي واكتساب القدرة على تحقيق النهوض بنفسها وبمجتمعها في إطار مشروع وطني واقعي يضع في مقدمة أهدافه استكمال الوحدة الوطنية في إطار مناسب يحتفظ بالدولة ولا يلغي دور المجتمع المدني.

تقع على عاتق الدولة مهمة ضمان حقوق مواطنيها، وحمايتهم من الجريمة والعنف والعدوان، وتوفير إطار للحرية في ظل القانون، يتحقق فيه الرخاء للأفراد والنمو للمجتمع. أما إذا كانت الدول هشة، فلن تهنأ شعوب العالم بالأمن والتنمية والعدالة، وذلك حق من حقوقها. ولذلك، فإنّ أحد التحديات الكبرى للألفية الجديدة يتمثل في ضمان أن تتمتع جميع الدول بما يكفي لها من قوة لمجابهة التحديات الكثيرة التي تواجهها[1].

إنّ حجم التحديات الكبيرة التي تفرضها المرحلة الحالية، وما آلت إليه عملية التنمية الاقتصادية تجعل من الضرورة بمكان وجود حكومة فعالة وذات توجهات تنموية وقومية واضحة المعالم والاتجاهات، وان تنتهج طرق عقلانية في أداء دورها (الاقتصادي ـ السياسي ـ الاجتماعي ـ الثقافي) بكفاءة من خلال نظام إدارة كفوء ومستند إلى قواعد معلومات جيدة وحقيقية، فضلاً عن إطار قانوني سليم وفاعل يكفل الحقوق ويحفظها من الضياع والتبديد.

على الحكومة أن تنهض بمسؤوليتها التنموية، ويشمل ذلك تعزيز الديمقراطية والحكم الصالح ومحاربة الفساد ووضع السياسات وإيجاد التمويل اللازم لدفع النمو وإشراك القطاع الخاص في تمويل وتنفيذ

(١) تقرير الأمين العام للأمم المتحدة، في جو من الحرية أفسح: صوب تحقيق التنمية، والأمن، وحقوق الإنسان للجميع، الأمم المتحدة، الجمعية العامة، ١٥ آذار/ مارس ٢٠٠٥، ص ٨

إستراتيجية التنمية الوطنية. وينبغي أن تقوم هذه الإستراتيجية على أساس زيادة الاستثمارات العامة وبناء القدرات وحشد الموارد المحلية والمساعدات، حيثما تقتضي الحاجة، وتوزيعها بشكل عادل.

وفي هذا الصدد ينبغي أن تنصب مجهودات الحكومة على تعديل وإصلاح الجهاز الحكومي باتجاه تقليصه وإعادة هيكلته من خلال:

❖ تحويل الأجهزة الاقتصادية الشمولية إلى أجهزة فرعية تقوم بالرقابة على المستوى الكلي والعمل باتجاه توحيد اختصاصها.

❖ تحويل أجهزة الإدارة الاقتصادية المتخصصة إلى كيانات اقتصادية بدون وظائف حكومية. أي تحويلها إلى مؤسسات اقتصادية تقوم بتشغيل أصول مملوكة للدولة، أو إدارة الأعمال الصناعية والتجارية والصناعية.

❖ وضع نظام فاعل للرقابة والإشراف والمحاسبة على مؤسسات القطاع العام.

❖ توسيع سلطات الحكم المحلي وتعزيز اللامركزية. والعمل على تحقيق التوازن في علاقة الحكومة المركزية والحكومات المحلية بحيث تتولى الأخيرة مهمة تنفيذ برامج اقتصادية، واجتماعية، وتحديد حدود الاستقلال المالي وإنشاء نظم ضريبية محلية مستقلة وتحديد حدود استقلاليتها.

❖ إعادة هندسة الأجهزة الحكومية العاملة في مجالات تقديم الخدمات العامة والتجارية الدولية.

❖ وضع برنامج لتدريب موظفي الدولة

❖ إعلان الحرب على الفساد.

إنّ تشجيع القطاع الخاص لكي يلعب دوراً متزايداً في التنمية الشاملة لا ينبغي له أن يقترن عملياً بسياسة التخلي نهائياً عن القطاع العام كإطار ممكن للتنمية. فالأجدر إقامة التوازن ما بين القطاعين العام والخاص لكي يلعبا دوراً متكاملاً لا متناقضاً في التنمية الاقتصادية والاجتماعية الشاملة. فمن جهة نجد أن مسؤولية القطاع العام ما تزال كبيرة في ظل الزيادة السكانية وما يتبعها من تأزم حاد تعانيه شرائح واسعة منهم تعيش دون خط الفقر، وتشكل أرضاً خصبة لكل أشكال العداء للدولة. ومن جهة أخرى، فان تشجيع القطاع الخاص في ظل رقابة الدولة يُساعد على تطوير كثير من القطاعات وعلى امتصاص أعداد كبيرة من الشباب في سن العمل وعلى تنمية اليد العاملة وعلى الحد من الهجرة إلى الخارج أو النزوح من الريف إلى المدينة.

إنّ تنويع الاقتصاد وتخفيض اعتماد العراق على النفط ليس ممكناً من ناحية واقعية في المستقبل القريب إلا انه ينبغي أن يكون ذلك أحد المبادئ الأساسية في التوجه المستقبلي للحكومة. كما أنّ ضمان بقاء القطاع النفطي حتى بمستويات الإنتاج الحالية، فضلاً عن زيادتها أو مضاعفتها في السنوات القادمة، بحاجة ماسة إلى عملية واسعة من التحديث وإدخال التكنولوجيا الجديدة والأنظمة الأكثر كفاءة في إدارة الإنتاج والاحتياطي النفطي.

ينبغي الشروع في إجراء نقاش علني حول طريقة إدارة إيرادات النفط، مع الأخذ في الاعتبار الدروس المستفادة من البلدان المنتجة للنفط وماضي العراق. ويجب إعطاء اعتبار جدي لإنشاء صندوق خاص منعزل عن الميزانية الوطنية العامة، بحيث تكون هياكله الإدارية مستقلة بذاتها إلى

حد كبير عن صنع القرار السياسي اليومي؛ تركيب معدات لقياس النفط، وذلك لمراقبة إيرادات النفط وتوفير معلومات حديثة ومنتظمة حول إيرادات ومصاريف صندوق التنمية من أجل العراق[١].

ينبغي العمل على تصحيح التركيبة الداخلية لمكونات الدخل القومي وبناء اقتصاد متوازن يبتعد بالتدريج عن الاعتماد على الموارد النفطية وينحو باتجاه تنويع قاعدة الإنتاج المادي والخدمي للاقتصاد العراقي لكي تستجيب لحاجات الطلب الداخلي والخارجي بإنتاجية وكفاءة عاليتين. ويجري العمل في هذه المرحلة على تقليص الاعتماد على الموارد النفطية والتركيز على تنمية الموارد الاقتصادية والمالية البديلة. إذ لابد من إيجاد موارد بديلة لرفد الميزانية العامة للدولة من مصادر الضرائب والرسوم والإيرادات من المؤسسات العامة المختلفة والتقليص المتعمد والتدريجي في الاعتماد على الموارد النفطية في تمويل الميزانية. ويتوجب على السلطة الوطنية الالتزام الصارم بمبدأ تخصيص الموارد النفطية لأغراض التنمية الاقتصادية والاجتماعية حصراً، وعدم الانجرار وراء التخصيصات الجانبية في هذا المجال أو ذاك لأهداف سياسية ومناطقية خاصة. كما ينبغي الأخذ بالتوصيات الآتية:

١ـ يجب أن تبقى ملكية وإدارة النفط تحت إشراف الحكومة الاتحادية عبر مؤسسة مستقلة تعتمد معايير الكفاءة والشفافية في إدارة هذا القطاع.

٢ـ إنشاء صندوق العراق السيادي من خلال تطوير «صندوق تنمية العراق» ليستوعب أهداف التنمية والاستقرار والادخار والاستثمار.

---

(١) المجموعة الدولية لمعالجة الأزمات، إعادة إعمار العراق، التقرير رقم ٣٠ للمجموعة الدولية لمعالجة الأزمات (الشرق الأوسط)، ٢ أيلول ٢٠٠٤، ص٢١

المصادر

١ ـ ابراهيم العيسوي، التنمية في عالم متغير: دراسة في مفهوم التنمية ومؤشراتها، ط٢، دار الشروق، ٢٠٠١

٢ ـ ادم سمث، ثروة الأمم، مركز الدراسات الإستراتيجية، بيروت، ٢٠٠٦.

٣ ـ آرنت ليبهارت، الديمقراطية التوافقية في مجتمع متعدد، ترجمة: حسني زينه، معهد الدراسات الإستراتيجية، بغداد، بيروت، ٢٠٠٦، ص١٥

٤ ـ ارنت ليبهارت، الديمقراطية التوافقية في مجتمع متعدد، معهد الدراسات الستراتجية، الفرات للنشر والتوزيع، بغداد، ٢٠٠٦

٥ ـ اريك دَيفيس، استراتيجيات لدعم الديمقراطية في العراق، معهد السلام الأمريكي، تقرير خاص رقم (٥٣)، تشرين الأول/ أكتوبر

٢٠٠٥ (*http://www.usip.org/pubs/reports_arabic.html*)

٦ ـ ألان تورين، ما هي الديمقراطية: حكم الأكثرية أم ضمانات الأقلية، ط٢، ترجمة: حسن قبيسي، دار الساقي، بيروت، ٢٠٠١

٧ ـ أمارتيا سن، فكرة العدالة، ترجمة: مازن جندلي، الدار العربية للعلوم ناشرون، بيروت، ٢٠١٠

٨ ـ اودايبر داس وعدنان مزارعي وهان فان در هورن، اقتصاديات صناديق الثروة السيادية: قضايا لصناع السياسات، صندوق النقد الدولي، واشنطن العاصمة، ٢٠١٠

٩ ـ بربرة انجهام، الاقتصاد والتنمية، ترجمة: حاتم حميد محسن، دار كيوان للطباعة والنشر والتوزيع، دمشق، ٢٠١٠

١٠ ـ تشارلز تيللي، الديمقراطية، ترجمة: محمد فاضل طباخ، المنظمة العربية للترجمة ومركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ٢٠١٠

١١ ـ تقرير الأمين العام للأمم المتحدة، في جو من الحرية أفسح: صوب تحقيق التنمية، والأمن، وحقوق الإنسان للجميع، الأمم المتحدة، الجمعية العامة، ١٥ آذار/ مارس ٢٠٠٥

١٢ ـ توفيق محمد الشاوي، الشورى أعلى مراتب الديمقراطية، الزهراء للإعلام العربي،

القاهرة، ١٩٩٤

١٣ - تيري لين كارل، مخاطر الدولة النفطية: تأملات في مفارقة الوفرة، ترجمة: عبد الإله النعيمي، دراسات عراقية، بغداد، ٢٠٠٨

١٤ - ثناء فؤاد عبد الله، الدولة والقوى الاجتماعية في الوطن العربي، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ١٩٩٧

١٥ - ثناء فؤاد عبد الله، آليات التغيير الديمقراطي في الوطن العربي، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ١٩٩٧

١٦ - الجهاز المركزي للإحصاء، مسح شبكة معرفة العراق ٢٠١١، القسم التاسع

١٧ - جواد هاشم، مذكرات وزير عراقي مع البكر وصدام: ذكريات في السياسة العراقية ١٩٦٧ -٢٠٠٠، دار الساقي، بيروت، ٢٠٠٣

١٨ - جيم شولتز، التخلص من لعنة الموارد: الرقابة على الأموال، ريفينيو ووتش، معهد المجتمع المنفتح، نيويورك، ٢٠٠٤

١٩ - حازم الببلاوي، الدولة الريعية في الوطن العربي، في: الأمة والدولة والاندماج في الوطن العربي، ج ١، غسان سلامة وآخرون، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ١٩٨٩

٢٠ - حازم الببلاوي، دور الدولة في الاقتصاد، دار الشروق، القاهرة

٢١ - حازم البيلاوي، الدولة الريعية في الوطن العربي، المستقبل العربي (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية)، العدد (١٠٣)، ١٩٨٧

٢٢ - حسن لطيف الزبيدي ونعمه محمد العبادي، الديمقراطية: مفاهيم وتجارب، المركز العراقي للبحوث والدراسات، النجف، ٢٠٠٩

٢٣ - حسن لطيف الزبيدي، الدولة القطرية العربية: مضامين وإشكاليات، المركز العلمي للدراسات السياسية، عمان، ٢٠٠٨

٢٤ - حسنين توفيق إبراهيم وعبد الجبار أحمد عبد الله، التحولات الديمقراطية في العراق: القيود والفرص، مركز الخليج للأبحاث، دبي، ٢٠٠٥

٢٥ - روبرت أ. دال، التحليل السياسي الحديث، ط ٥، ترجمة: علاء أبو زيد، مراجعة: علي الدين هلال، مركز الأهرام للترجمة والنشر، القاهرة، ١٩٩٣

٢٦ - سالم توفيق النجفي، (العراق إلى أين؟) مستقبل التنمية، المستقبل العربي، السنة (٢٧)، العدد(٣٠٥)، تموز/ يوليو ٢٠٠٤

٢٧ـ سالم توفيق النجفي، التنمية البشرية في العراق.. قيود الماضي وسياسات المستقبل، الحكمة (بغداد: بيت الحكمة)، العدد (٤٢)، آذار/ مارس ٢٠٠٦

٢٨ـ سعد الدين إبراهيم وآخرون، أزمة الديمقراطية في الوطن العربي: بحوث ومناقشات الندوة الفكرية التي نظمها مركز دراسات الوحدة العربية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ١٩٨٤

٢٩ـ سعيد النجار، تجديد النظام الاقتصادي والسياسي في مصر، ج ٢، دار الشروق، القاهرة، ١٩٩٧

٣٠ـ سيمور مارتن ليبست، رجل السياسة: الاسس الاجتماعية للسياسة، دار الافاق الجديدة، بيروت، د.ت

٣١ـ الشركاء الدوليون في العراق، كتاب ملخص أوضاع العراق ٢٠١٠، كانون الاول ٢٠١٠

٣٢ـ عامر حسن فياض، المرجعية الحضارية للديمقراطية في العراق، المستقبل العربي، العدد (٢٢٣)، أيلول/ سبتمبر ١٩٩٧

٣٣ـ عباس النصراوي وآخرون، القطاع العام والقطاع الخاص في الوطن العربي: بحوث ومناقشات الندوة الفكرية التي نظمها مركز دراسات الوحدة العربية بالتعاون مع الصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ١٩٩٠

٣٤ـ عباس النصراوي، الاقتصاد العراقي: النفط– التنمية– الحروب– التدمير– الآفاق (١٩٥٠ -٢٠١٠)، ترجمة: سعيد عبد العزيز، دار الكنوز الأدبية، بيروت، ٢٠٠٣

٣٥ـ عباس النصراوي، الدعوى ضد الخصخصة، المستقبل العربي، السنة (٢٧)، العدد (٣٠٠)، شباط/فبراير ٢٠٠٤

٣٦ـ عبد الحسن الحسني، التنمية البشرية وبناء مجتمع المعرفة، الدار العربية للعلوم ناشرون، بيروت، ٢٠٠٨

٣٧ـ عبد العظيم جبر حافظ، التحول الديمقراطي في العراق: الواقع والمستقبل، دار مصر المرتضى، بغداد، ٢٠١١، ص ١٨٠

٣٨ـ عدنان الهياجنة، التنمية السياسية: المفاهيم والمصطلحات والنظريات: إضاءات على التجربة الأردنية، شؤون اجتماعية (الشارقة: جمعية الاجتماعيين والجامعة الأمريكية في الشارقة)، السنة (٢٥)، العدد (١٠٠)، شتاء ٢٠٠٨

٣٩. عصام الجلبي، صناعة النفط والسياسة النفطية في العراق، في: برنامج لمستقبل العراق بعد إنهاء الاحتلال، أعمال ندوة مركز دراسات الوحدة العربية حول «مستقبل العراق»، المركز، بيروت، ٢٠٠٥

٤٠. علي خليفة الكواري، الخليج العربي والديمقراطية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت

٤١. علي وتوت، الدولة والمجتمع في العراق المعاصر: سوسيولوجيا المؤسسة السياسية في العراق ١٩٢١ -٢٠٠٣، مركز دراسات المشرق العربي، بيروت، ٢٠٠٠

٤٢. عماد عبد اللطيف سالم، الدولة والقطاع الخاص في العراق، بيت الحكمة، بغداد، ٢٠٠١

٤٣. ف. أ. هايك، الطريق إلى العبودية، ترجمة: محمد مصطفى غنيم، دار الشروق، القاهرة، ١٩٩٤

٤٤. فاروق القاسم، النموذج النرويجي: إدارة المصادر البترولية، المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب، الكويت، ٢٠١٠

٤٥. فالح عبد الجبار، عراق ما بعد الحرب: سباق من اجل الاستقرار وإعادة البناء والشرعية، معهد السلام الأمريكي، تقرير خاص رقم ١٢٠، مايو / أيار ٢٠٠٤

٤٦. فائز عزيز، انحراف النظام البرلماني في العراق، ط ٢، مطبعة السندباد، بغداد، ١٩٨٤

٤٧. فائق عبد الرسول، التحديات التي تواجه العراق مرحلياً (الإطار العام للأوضاع التنموية في العراق)، ورقة خلفية مقدمة إلى مشروع دراسة خارطة الحاجات الأساسية غير المشبعة في العراق.

٤٨. فرانسوا فوركيه، المال والقوة والحب: تأملات في تطور بعض القيم الغربية، ترجمة: سناء أبو شقرا، دار الفارابي، بيروت، ١٩٩٩

٤٩. فرانسيس فوكوياما، التصدع العظيم: الفطرة الإنسانية وإعادة تشكيل النظام الاجتماعي، ترجمة: عزة حسين كبة، بيت الحكمة، بغداد، ٢٠٠٤

٥٠. فليب غرين، الديمقراطية، ترجمة: محمد درويش، دار المأمون، بغداد، ٢٠٠٧

٥١. فؤاد عبد المنعم أحمد، السياسة الشرعية وعلاقتها بالتنمية الاقتصادية وتطبيقاتها المعاصرة، البنك الإسلامي للتنمية، المعهد الإسلامي للبحوث والتدريب، جدة، ٢٠٠١

٥٢. كيث هارتلي وتيسدل، السياسة الاقتصادية الجزئية، ترجمة: عبد المنعم السيد

علي، مديرية دار الكتب للطباعة والنشر، الموصل، ١٩٨١

٥٣. اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا، السياسات الاقتصادية في منطقة الاسكوا وأثرها على العمالة، الامم المتحدة، نيويورك، ٢٠١٢

٥٤. م. هـ. جونز، الديمقراطية الأثينية، ترجمة: عبد المحسن الخشاب، الهيئة المصرية للكتاب، القاهرة، ١٩٧٦

٥٥. مايكل روس، هل يعيق النفط الديمقراطية، في: النفط والاستبداد: الاقتصاد السياسي للدولة الريعية، ادوارد مورس وآخرون، معهد الدراسات الإستراتيجية، بغداد - اربيل - بيروت، ٢٠٠٧

٥٦. مجلة الحكمة، الثروة النفطية العراقية والتنمية الاقتصادية والتحول إلى الديمقراطية، الحكمة (بغداد: بيت الحكمة)، العدد (٤٠)، تموز/ يوليو ٢٠٠٥

٥٧. المجموعة الدولية لمعالجة الأزمات، إعادة إعمار العراق، التقرير رقم ٣٠ للمجموعة الدولية لمعالجة الأزمات (الشرق الأوسط)، ٢ أيلول ٢٠٠٤

٥٨. مجيد الهيتي، ثروة العراق من أداة للدكتاتورية إلى قاعدة محتملة لديمقراطية، في: النفط والاستبداد: الاقتصاد السياسي للدولة الريعية، ادوارد مورس وآخرون، معهد الدراسات الإستراتيجية، بغداد -اربيل - بيروت، ٢٠٠٧

٥٩. مجيد خدوري، العراق الجمهوري، الدار المتحدة للنشر، بيروت، ١٩٧٤

٦٠. محمد السعيد إدريس، النظام الإقليمي للخليج العربي، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ٢٠٠٠

٦١. محمد باقر الصدر، الإسلام يقود الحياة: لمحة تمهيدية عن مشروع دستور الجمهورية الإسلامية، دار التعارف، بيروت، ١٣٩٩هـ.

٦٢. محمد باقر الصدر، فلسفتنا، ط ١٢، دار التعارف، بيروت، ١٩٨٢

٦٣. محمد عبد الجبار، الإسلام والديمقراطية في معركة البناء الحضاري، معهد الدراسات العربية والإسلامية، لندن، ٢٠٠١

٦٤. محمد عبد الجبار، مستقبل الديمقراطية في العراق، دار زيد للنشر، لندن، ١٩٩٤

٦٥. مركز حمورابي للبحوث والدراسات الإستراتيجية، التقرير الاستراتيجي العراقي ٢٠٠٨، بغداد، ٢٠٠٩

٦٦. مسلم بن علي بن مسلم، لماذا غزا صدام الكويت؟: محاولة نظرية، ترجمة: مخايل خوري، دار الساقي، بيروت، ١٩٩٥

٦٧. مظهر محمد صالح، الاقتصاد الريعي المركزي ومأزق إنفلات السوق، بيت الحكمة، بغداد، ٢٠١٣

٦٨. منصور ألسون، السلطة والرخاء: نحو تجاوز الدكتاتوريتين الشيوعية والرأسمالية، ترجمة: ماجد بركة، المنظمة العربية للترجمة، بيروت، ٢٠٠٣

٦٩. منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد، دليل البرلماني العربي لضبط الفساد

٧٠. ميشيل تودارو، التنمية الاقتصادية، دار المريخ، الرياض، ٢٠٠٦

٧١. ميلتون فريدمان، الرأسمالية والحرية، ترجمة: يوسف عليان، مركز الكتب الاردني، عمان، ١٩٨٧.

٧٢. نادر فرجاني، عن غياب التنمية في الوطن العربي، المستقبل العربي (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية)، العدد (٦٠)، شباط/ فبراير ١٩٨٢

٧٣. نبيل بوفليح، دور صناديق الثروة السيادية في معالجة الازمة المالية والاقتصادية العالمية، بحوث اقتصادية عربية، العددان ٤٨ -٤٩، خريف ٢٠٠٩ -شتاء ٢٠١٠

٧٤. هاشم مرتضى، الديمقراطية: وجهات نظر إسلامية، مركز أور للدراسات، بغداد، ٢٠٠٨

٧٥. وليام جاي بومول وروبرت إي ليتان وكارل جاي شرام، الرأسمالية الطيبة والرأسمالية الخبيثة واقتصاديات النمو والرخاء، ترجمة: مركز المشروعات الدولية الخاصة، ٢٠١٠

٧٦. يحيى غني النجار وآمال عبد الأمير شلاش، التنمية الاقتصادية: نظريات، مشاكل، مبادئ، وسياسات، دار الكتب للطباعة والنشر، الموصل، ١٩٩١

٧٧. يوسف عبد الله صائغ، التنمية العربية والمثلث الحرج، المستقبل العربي (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية)، العدد (٤١)، تموز/ يوليو ١٩٨٢

٧٨. *Alan Richards and John Waterbury, A Political Economy of the Middle East, West view Press, Francisco, ١٩٩٠, pp. ٥٩-٦٩*

٧٩. *Antony Downs, An Economic Theory of Democracy, Harper and Row, New York , ١٩٥٦. see too: Dennis C. Mueller, Public Choice Theory, in: David Greenway, Michael Bleany & Stewart, A Guide to Modern Economic ,Routledye, New York, ١٩٩٦*

٨٠. *Benedict Clements, Sanjeev Gupta, Izabela Karpowicz, and*

Shamsuddin Tareq, Evaluating Government Employment and Compensation International Monetary Fund, September ٢٠١٠*Department of the Treasury , Report to Congress on International Economic and Exchange Rate Policies, December* ٢٠٠٧*,Avilabal at: http://www.treas.gov/offices/international-affairs/*

٨١. *economic-exchange-rates/.*

٨٢. *Edward N. Muller, Economic Determinants of Democracy, American Sociological Review, Vol.* ٦٠*, Issue* ٦*, December* ١٩٩٥

٨٣. *Jeffrey Sachs, The End of Poverty: Economic Possibilities for Our Time (New York: Penguin Press,* ٢٠٠٥

٨٤. *Larry Sirowy and Alex Inkelesm The effects of Democracy on Economic Growth and Inequality: A Review, Studies in Comparative International Development, Vol.* ٢٥*,* ١٩٩٠

٨٥. *Mohamed G. Al-Rumaihi , The Mode of Production in the Arab Gulf before Discovery of Oil ,in: Tim Niblock [ed.] , Social and Economic Development in the Arab Gulf , Center for Arab Gulf Studies , London ,* ١٩٨٠

٨٦. *Robert Dahl, Democracy and its critics, New Haven, Yale* ١٩٨٩

٨٧. *Seymour Martin Lipest, Some Social Requisites of Democracy, American Political Science Review, p* ٧٠

٨٨. *The Economist Intelligence Unit Limited, Democracy index* ٢٠١٢*, London,* ٢٠١٣

٨٩. *World Bank, Global Development Finance, Country Tables,* ١٩٩٩*, Washington D.C.,* ١٩٩٩

٩٠. *www.fundforpeace.org*

٩١_ *WTO, World trade Database. (www.wto.org)*

المحتويات

المقدمة ٧

الفصل الاول: مفهوم الديمقراطية ومضمونها ١١

تعريف الديمقراطية ١٣

الإسلاميون والديمقراطية ٢٠

الفصل الثاني: تطور مفهوم التنمية ٢٥

إشكالية مفهوم التنمية ٣١

الفصل الثالث: العلاقة بين الديمقراطية والرأسمالية والتنمية ٣٥

اتجاهات العلاقة بين الديمقراطية والتنمية ٤١

الاتجاه الأول: انتفاء العلاقة ٤٢

الاتجاه الثاني: التنمية تؤدي الى الديمقراطية ٤٣

الاتجاه الثالث: التأثير المتبادل ٤٦

الفصل الرابع: النفط والديمقراطية والرأسمالية ٥٣

دولة الريع النفطي ٥٤

الديمقراطية والريع: مظاهر التناقض ٥٦

النفط وإقتصاد السوق ٦٣

الفصل الخامس: جدلية النفط والتنمية في العراق ٦٥

تزامن نشأة الدولة مع اكتشاف النفط ٦٦

القضاء على القطاع الخاص ٦٨

الاحتلال والطفرة النفطية الثالثة ٧١

الفصل السادس: مظاهر تربيع الاقتصاد العراقي ٧٥

الدولة في الاقتصاد الريعي ٧٨

الفصل السابع: المرض العراقي ٨٥

(أو سوء التصرف بأموال النفط) ٨٥

الدولة بوصفها مضماراً لتقاسم المنافع ٨٨

عدم الرشد المالي ٩٧

المرض الهولندي ١٠٢

الفصل الثامن: النفط والديمقراطية في العراق ١٠٩

الفساد ونقص الشفافية ١١٤

الفصل التاسع: مستقبل العلاقة بين النفط والديمقراطية في العراق ١١٩

مقترح إنشاء «صندوق العراق السيادي» ١٢٦

نضوج الديمقراطية ١٣١

الخاتمة ١٣٥

المصادر ١٤٣

المحتويات ١٥١