٥٧ سلسلة إصدارات مركز العراق للدراسات

اقتصاد العراق النفطي

فوضى تنموية.. خيارات الانطلاق

الدكتور عبد الحسين العنبكي

اقتصاد العراق النفطي

فوضى تنموية.. خيارات الانطلاق

اقتصاد العراق النفطي

فوضى تنموية.. خيارات الانطلاق

الدكتور عبد الحسين العنبكي

المستشار الاقتصادي ـ مكتب رئيس الوزراء

هوية الكتاب

عنوان الكتاب:..... إقتصاد العراق النفطي
تأليف: ..... د.عبد الحسين العنبكي
صاحب الامتياز:..... محمد صادق الهاشمي
عدد صفحات الكتاب:..... ٢٦٤ صفحة
الإخراج والمتابعة الفنية:..... علي حسين مطر
عدد النسخ المطبوعة:..... ٣٠٠٠ نسخة
الطبعة:..... الأولى
المطبعة:..... الساقي
تاريخ الإصدار:..... ١٤٣٣هـ/٢٠١٢م

الإهداء

إلى:

من أذكا فينا العدل والإنصاف والتراحم والتكافل، ورسم لنا دولة مدنية تصون الحقوق والحريات.. الحبيب المصطفى وآله الأطهار عليهم السلام.. طمعاً بشفاعتهم يوم الورود.

كل من جعل جهازه البيولوجي يعمل أوتوماتيكيا في الاصطفاف مع الحق ومعارضة الباطل.. دون الالتفات الى ممنْ أتيا.

شعب العراق المحروم من ثرواته المبددة.. سعيا للإفادة وتحفيزا للإرادة وتذكيرا بأهمية الريادة.

الحفاة العراة من فقراء العراق الذين يطفون فوق بحر نفوطهم.. ولا يجدون ما يأكلون.

من بروحي افتديهم أسرتي العزيزة.. تجديدا لعهد البقاء على الحق والتوسل إلى الله للثبات عليه.

المقدمة

منذ منتصف التسعينات من القرن المنصرم وتحديدا حينما كنت اقضم البحوث والكتب وأتردد على مصادر البيانات لاجتر أطروحتي على الدكتوراه وجدت أن آفة (الاختناقات ـ الفوائض) في الاقتصاد العراقي تكمن في(النفط) تلك النعمة بافتراض (حسن الإدارة) للاقتصاد والنقمة بافتراض (سوء إدارتها)، وحينها دأب الباحثون على اعتماد إجراء افتراض (أكاديمي) غير منطقي يتمثل بإجراء مقارنة تحليلية بين وضع الاقتصاد العراقي بوجود النفط وبعدم وجوده مستبعدين الإيرادات النفطية مرة واحدة من الناتج المحلي الإجمالي دون ان تسعفهم البيانات وأنظمة المعلومات المتاحة من استبعاد أثره المتسلل إلى القطاعات الأخرى التي كانت إيرادات النفط هي التي تمولها وتحركها بالغالب، وجراء ذلك ترتفع نسب مساهمة القطاعات الأخرى في *GDP* باستبعاد النفط دون الالتفات إلى أن تلك المساهمات ما كانت لتحصل ما لم يكن النفط بوصفه (المدخل الأجنبي الأهم في خلق الإنتاج لتلك القطاعات) وهو الذي يحركها، ومن هنا تكمن لا منطقية الافتراض الا انه يتيح للباحث الحذق رؤية مواطن الاختلالات التي يتركها النفط في الاقتصاد العراقي.

لا أنوي استعراض أطروحتي ببياناتها القديمة في هذه الورقة ولكن أريد القول أني بت مهموما منذ تلك الحقبة بإيجاد (**آلية يتفق عليها العراقيون لإيصال إيرادات النفط لهم بالشكل الذي يعظم لديهم المنافع والإشباع والرفاهية دون ان يخل ذلك بدور الدولة وسيادتها**)، وقد يبدو هذا النوع من التفكير في ظل طاغية متربع على عرش السلطة والمال معا ضربا من الخيال، إلا أني أوصيت في حينها بإيجاد (برلمان نفطي) من (١٠٠ مقعد) تمثل فيه الحكومة بـ(٤٠٪) والقطاعات الاقتصادية العشرة حسب التصنيف الدولي تمثل بـ(٦٠ ٪) واعني القطاعات متضمنة أنشطة القطاعين (الحكومي والخاص)، بغية توزيع إيرادات النفط بالشكل الذي يمنع الهدر والتلاعب فيها وتوجيهها إلى المجالات المولدة للدخول والخالقة للقيم المضافة والمعظمة للمنافع والإشباع، وقد عد ذلك طرحا جريئا جدا من قبل طالب علم يتفلسف (بحسب تعبير البعثيين).

وبعد ثمان سنوات من الإطاحة بالدكتاتورية في العراق والتي ساهم خلالها النفط بمزيد من الاختلالات والفوضى التنموية رغم محاولة الدولة توسيع شريحة المستفيدين من الثروة النفطية ولكن ـ للأسف ـ باعتماد أسوء أنواع الاستخدام وأكثرها تعزيز للاختلالات الهيكلية وأبعدها عن المعايير الاقتصادية ألا وهي (التوظيف الحكومي) ومع ذلك لم نقترب من العدالة في التوزيع للثروات وإنما ابتعدنا أكثر مدفوعين هذه المرة بممارسات غير قانونية وغير مدروسة متمثلة بموجة عاتية من النهب والهدر والفساد وعدم حرمة المال العام انعكست في سوء وضع الأولويات والمزيد من الاستخفاف بهذه الثروة

والمعايير التي يفترض ان تعتمد في تخصيص الأموال وإنفاقها.

وفي ضوء بحبوحة الحرية التي نعيشها اليوم يمكن أن نطلق العنان للأفكار البديلة من اجل (قلب المعادلة) وتمكين العراقيين من ثرواتهم النفطية، فقد سعينا في هذه الدراسة إلى إثبات او تفنيد الفرضيات الآتية:

ـ إيرادات النفط في العراق لم تدار بشكل صحيح منذ أمد بعيد ولم تساهم في بناء قاعدة إنتاجية في الاقتصاد وعمقت فيه الاختلالات الهيكلية، وهذا خلاف الدستور.

ـ حكومة تهيمن على إيرادات النفط ولا تحرك الاقتصاد باستثمارات منتجة، وقطاع خاص متحمس لتحريك الاقتصاد والاستثمار والإنتاج ولا يملك التمويل، الأمر الذي خلق لدينا (اقتصاد نائم).

ـ إدارة إيرادات النفط بآليات جديدة تضمن العدالة والتنمية وتمكين الشعب من ثروته، تجعل الحكومة وفية بعقدها الاجتماعي مع الجمهور.

كما ان هذه الدراسة تأتي أهميتها من عدة زوايا منها:

ـ أهمية الإيرادات النفطية التي تشكل ما يقارب ٧٠٪ من الناتج المحلي الإجمالي وأكثر من ٩٥٪ من الإيرادات العامة للدولة.

ـ تحول النفط إلى نقمة نتيجة سوء الإدارة ولابد من قلب المعادلة وجعله نعمة يعم خيرها الشعب المالك لتلك الثروة.

ـ عدم اعتماد الدراسة أدوات تحليل تقليدية في تشخيص المشاكل وعدم اعتماد حلول ترتيقية معتادة وإنما يمثل انعطافة في التفكير معتمدا الصراحة والجرأة والتجرد والموضوعية والانتقال إلى نظام إدارة مالية مختلف تماما.

الفصل الأول

لمحة تاريخية

عن إدارة الثروة النفطية في العراق

تفجر النفط بكميات كبيرة في تشرين الأول ١٩٢٧ من بئر بابا كركر في منطقة كركوك، إلا أن عمليات الإنتاج تأخرت لعدة سنوات إلى حين الاتفاق ثم الانتهاء من مد أول خطوط النفط غرباً باتجاه سوريا ولبنان واللتان كانتا خاضعتين للانتداب الفرنسي ثم اصبح النفط العراقي حكراً لشركة نفط العراق بموجب اتفاقية الامتياز الممنوحة لها تحت الضغط البريطاني وتقاسمت حصص تلك الشركة شركات غربية لكل منها ٢٣.٧٥٪ مع نسبة ٥ ٪ إلى كولبنكيان، ثم تأسست لاحقاً شركة نفط الموصل عام ١٩٢٧ لتغطية مناطق شمال غرب العراق، وفي عام ١٩٣٨ شركة نفط البصرة لتغطية النشاطات في جنوب العراق[١].

جاء النظام الجمهوري عام ١٩٥٨ وتمكن من اصدار القانون رقم ٨٠ لسنة ١٩٦١الذي تم بموجبه سحب ٩٩.٥ ٪ من الأراضي العراقية التي كانت خاضعة لاتفاقيات الامتياز نظراً إلى عدم قيام شركات النفط الاحتكارية باستغلالها، وأبقت لها الحقول قيد الإنتاج مثل جنوب الرميلة والزبير وكركوك وعين زالة، وشمل هذا القانون سحب الطبقات غير المنتجة ضمن تلك الحقول أيضاً ومهد الطريق لتأسيس شركة النفط الوطنية العراقية في ١٩٦٤ وباشرت بعمليات التطوير فعلياً بعد عام ١٩٦٨ وذلك في حقل شمال الرميلة عام ١٩٧٢ وذلك بأسلوب التنفيذ المباشر، ثم تم التوصل إلى اتفاقية تسوية مع شركات النفط في ١٩٧٣ادت الى توسع عمليات شركة النفط الوطنية العراقية وخاصة بعد الطفرة السعرية الأولى

وزيادة إيرادات العراق النفطية والتي رافقها استكمال عمليات تأميم شركة نفط البصرة في عام ١٩٧٥.

ثم شهدت الصناعة النفطية في السبعينيات نمواً ملحوظاً في مجال تطوير الحقول وزيادة الطاقات الإنتاجية وخطوط الأنابيب، سواء للتصدير أو للنقل الداخلي للمشتقات النفطية والغاز السائل والغاز وموانئ تصدير النفط الخام في تركيا والخليج العربي، وتطوير طاقات التصفية وخزن المشتقات وصناعة الغاز، كما وضعت شركة النفط الوطنية في عام ١٩٧٩ خططاً طموحة لزيادة الطاقة الإنتاجية إلى ٥.٥ مليون برميل يومياً بعد أن تم اكتشاف العديد من الحقول العملاقة مثل مجنون ونهر عمر والحلفايا وغرب القرنة وغيرها، وكذلك وضعت وزارة النفط خطة لمضاعفة طاقات التصفية وتصنيع الغاز لاستثمار كامل الغاز المصاحب وتجهيزه للمعامل والمصانع ومحطات توليد الكهرباء.

وبعدما شن النظام البائد ـ المتجبر بفعل النفط ـ حربا اجتاح بها الكويت فقد توقفت مرة أخرى بشكل فعلي أعمال المسح الزلزالي وعمليات الحفر الاستكشافي والتقييمي والتطويري منذ عام ١٩٩٠، وكذلك توقفت عمليات الصيانة والتطوير لأبار النفط وأبار حقن الماء، وهبطت بشكل حاد أيضاً عدد الدراسات الجيولوجية والمكمنية والهندسية بالنظر إلى النقص في المعلومات وضعف الاتصالات مع الخارج وعدم الحصول على الأجهزة والمعدات بل وحتى الأدوات الاحتياطية، واضطر العديد من الكوادر المتخصصة إلى ترك العراق إلى الخارج

لأسباب سياسية أو اقتصادية، رغم ان الدراسات تشير الى إن تقديرات كلف الاكتشاف والتطوير في العراق هي الأقل مقارنة بالعالم، فهي بحدود نصف دولار في العراق واقل من دولار للبرميل في إيران والسعودية بالمقارنة مع ١ ـ ٢ دولار للكويت و٢.٥ ـ ٣.٧٥ دولار للحقول البرية في أبو ظبي و٦ ـ ٧ دولار للحقول البحرية في أبو ظبي و٣ ـ ٥ دولار في فنزويلا في حقبة الثمانينات من القرن المنصرم، إلا أن هذه الأرقام لا بد وأن تكون حالياً أعلى من السابق [٢].

المبحث الأول

الثروة النفطية.. كيف كانت تدار؟

يقدر الاحتياطي الثابت في العراق بـ ١١٥ مليار برميل، ولم تجر اكتشافات منذ العام ١٩٩٠ بسبب ظروف الحصار ثم عمليات إسقاط الطاغية، ويوجد حوالي ٢٥٠ مليار برميل احتياطي محتمل، وإذا افترضنا تحويل ٥٠٪ منه فقط لاحتياطي ثابت لأصبح الاحتياطي بحدود ٢٤٠ مليار برميل، علما بأنه اكتشف حتى ١٩٩٠ أكثر من ٨٥ حقلا، وفي ضوء ما تقدم باستطاعة العراق إنتاج ما يصل إلى ١٠ ملايين برميل يوميا دون اكتشافات جديدة. وقد أنتج فعلا ٣.٥ مليون برميل يوميا عام ١٩٨٠، وباشر بعمليات توسيعها إلى ٦ ملايين إلا أنها توقفت بسبب الحرب العراقية الإيرانية في سبتمبر/ أيلول ١٩٨٠ التي استمرت ثماني سنوات، وبلغ إنتاج النفط قبيل سقوط الطاغية ورغم ظروف ١٣ عاما من الحصار ـ ما بين ٢.٨ و٣ ملايين، لكن معدل الإنتاج هبط في بعد ٢٠٠٣ إلى أقل من مليوني برميل يوميا والصادرات إلى ١.٢ مليون برميل يوميا ليصل إلى ١.٨٥ مليون في أحسن الظروف متأثرا بأعمال التخريب والعنف التي اجتاحت البلد ناهيك عن عمليات التهريب التي تجاوزت ٦٠ مليون برميل في ٢٠٠٥، وبناءا

على تقرير صادر من وزارة النفط (المفتش العام) قدرت قيمة المشتقات النفطية المفقودة للعام ٢٠٠٥ فقط بمبلغ ١.٢٥ مليار دولار[٣]، ثم تراجعت بفضل الإجراءات الحكومية إلى ٢١مليون برميل في ٢٠٠٧ وأصبحت بكميات محدودة في ٢٠١٠. هذه الثروة الكبيرة مرت بأطوار إدارات مختلفة أيدلوجيا جعلتها عرضة للهدر والضياع لتستفيد منها الكثير من الشعوب باستثناء الشعب العراقي الذي عادة ما كان يتحمل مشاكلها وللوقوف عند تلك الأطوار نتناول الأتي:

أولا : في العهد الملكي.. مجلس الأعمار:

كان للعِراق تجربة ثرية في الاستفادة من إيراداته النفطية لإغراض البناء والأعمار وبالتبعية وصول منافعها العامة الى الشعب، وهي "مجلس الأعمار" في العهد الملكي، حيث شُرع قانون هذا المجلس مِن قِبل المجلس النيابي في ٢٥ أبريل ١٩٥٠، وبمقترح من وزير المالية آنذاك عبد الكريم ألأزري، على اثر زيادة في إيرادات النفط العراقي آنذاك، حيث كانت بغداد مهددة بين فترة وأخرى بالفيضانات المسببة لكوارث وخسائر كبيرة في الأموال والأرواح فأعطى المجلس مشاريع الري الكبرى الأولوية على جميع المشاريع الأخرى وخصص لها اكبر حصة في موازنته، فأنشأ مشروع الثرثار سنة ١٩٥٦ ومشروع بحيرة الحبانية في سنة ١٩٥٦ ايضاً ثم مشروع سد وخزان دوكان الذي انجز سنة ١٩٥٩ واخيراً سد وخزان دربندخان الذي تم أنشاؤه سنة ١٩٦١ فتخلصت بغداد من خطر الفيضان

الذي كان يهددها. (٤)

كان مجلس الأعمار كمؤسسة كبرى مسؤولة عن وضع الأولويات للمشاريع الإستراتيجية وإعداد وثائق العطاءات بوصفها جهة تعاقد وإعداد التصاميم الأولية والتفصيلية وتنفيذ المشاريع العُمرانية من خلال شركات عالمية رصينة وبمستوى عالي من الشفافية والحرص ومنها مشاريع الري والصناعة والبناء وغيرها، وكان مرتبطاً بمجلس الوزراء، ورئيس الوزراء رئيساً، وعضوية وزير المالية، وشخصيات ممن لهم تخصص بالمال والاقتصاد، وتضمن المجلس عضواً فنياً بريطانياً وآخر أميركياً، أحدهما ذو خبرة في الشُّؤون المالية، والثاني كان مهندساً في شؤون الري كما كان يستعين بشركات استشارية بحسب الاختصاص وكان يتولى ايضا تحديد استثمار الأموال في الاقتصاد العراقي، وتحديد السِّياسة المالية والاقتصادية والتعاطي مع المنظمات الدولية في الحصول على القروض لتمويل بعض المشاريع، ونص قانون المجلس على تخصيص إيرادات النِّفط ١٠٠٪ لمشاريع الأعمار بينما تمول الحكومة إنفاقها العام المتمثل بالخدمات الصحية والتعليمية والبلدية والأمنية والدبلوماسية والإدارية من خلال الجبايات المختلفة من الضرائب والرسوم، ثم صدر قانون بعد ذلك، في وزارة نوري السَّعيد خفض مخصص المجلس إلى ال ـ ٧٠٪ مِن إيرادات النِّفط، والـ ٣٠٪ الأخرى تذهب إلى الخزينة العامة للإنفاق على المجالات العامة في الدولة، وقد بلغت حصة الأعمار مِن إيرادات النَّفط ١٩٥٢ (أكثر من ٢٢ مليون دينار)، وارتفع المبلغ عام ١٩٥٥ إلى (أكثر من ٤٢

مليون دينار)، وقد كان يراد له أن يكون فوق الوزارات، وأنها تأخذ منه توصيات التصميم والتَّنفيذ، وهو يشرف على أدائها في مجال الأعمار، ووضعت له قوانين تحدد مهامه، وتحد مِن التدخل في شؤونه، ولم يكن يمر أسبوع إلا ووضع حجر الأساس لمشروع عمراني، أو افتتاح مشروع قد اكتمل، ويحضر الافتتاح عادة الملك أو مَن ينوب عنه.

ولكن ـ للأسف ـ بعد فترة استحدثت وزارة تحت عنوان وزارة الأعمار حسب قانون رقم ٣٧ لسنة ١٩٥٣، مع وجود مجلس الأعمار، وهناك تنازلت وظيفته إلى مستوى الوزارة، ثم أخذت الازدواجية في العمل والبيروقراطية في الأداء طريقها إليه، وصار كبقية الوزارات، وليس جهة عليا مسؤولة عن الأعمار ومنذ ذلك الحين ظهرت بوادر الإشكاليات التنموية في العراق، واليوم حيث يعيش الشعب العراقي مأساة انقطاع الكهرباء لسنوات طويلة، هذا (التسونامي) الذي يهدد التجربة الديمقراطية في العراق برمتها إلى الخطر وتتقاذفه الأهواء السياسية حيناً والأجندات الخارجية حيناً أخر جعل من بغداد غارقة في العتمة والحزن، أليس جديرا بنا ان نفكر بمجلس أعمار او شيء ما على شاكلته لإنقاذ بغداد كما أنقذت من الغرق في خمسينيات القرن المنصرم لنفتخر أمام شعب عظيم بأننا أمناء على ثروتك وننفقها في إشباع حاجاتك الملحة وندرأ عنك خطر الظلام كما كنا نواجه نيابة عنك خطر الغرق في ما مضى؟.

ثانيا : في عهد البعث المقبور.. كل شيء من اجل المعركة :

واجهت ولا تزال الاقتصاديات المتخلفة ومنها العراق أزمة في الإدارة التي تعكسها ظروف التخلف نفسها، قبل أن تكون أزمة في الموارد، ولا نعني بالإدارة اختلال النظم الإدارية حسب، بقدر ما نعني تفريط القائمين عليها بالالتزام بتطبيقها كما يجب، وقد تكون أزمة إخلاص عند تعمد التفريط او أزمة معرفة عند الجهل بكيفية التطبيق، فالقوانين التي يضعها الإنسان قابلة لان يخرقها واضعها، لذلك تفقد الثوابت ثباتها، والإنسان بالفطرة مجبول على الإباحة لأنها الأصل في الأشياء ولكنه أيضا يرغب في تنظيم الحياة فيلزم نفسه بوضع الثوابت والقوانين عله يلتزم بها فيكون أهلا للتحضر والرقي او يفرط بها فيكون أهلا للتخبط والضياع.

ولكن، عندما تتغير الثوابت لان القوانين مخروقة من قبل واضعيها فلا يمكن عندئذ هداية احد الى تلك الثوابت، فعندما تكون الإمكانات المتاحة موازية للأهداف المرغوبة وفقا لمنطق الثوابت، فلا نواجه مشكلة موارد بقدر ما نواجه مشكلة إدارة، عندها لابد من فسح المجال للأفضل في كل المستويات ليمارس الإدارة عن الأقل أفضلية، لنضمن انه لا يناقض قوانينه الوضعية، فتتحقق الامثلية في كل مفردات الحياة، في الاستهلاك والتوزيع والإنتاج وغيرها كثير وتصبح الكلفة الفرصية عند حدها الأدنى في مجال الاختيار.(٥)

ان نواقص البيئة (الحرية والمنافسة والمعايير الموضوعية) هي المقيدة لإفراز إداريين كفاة وهي السبب في تفشي أوضاع اقتصادية واجتماعية

متخلفة تفرز إداريين غير مخلصين لا يكون من شيمهم إذكاء القيم العليا، فتظهر الفجوتان تبعا لذلك في الموارد المحلية عندما يختل هيكل الاستهلاك وتنخفض المدخرات، وفي الموارد الأجنبية عندما يختل هيكل الصادرات لان الإدارة غير كفوءة فتنعكس أعباؤها في كلف الإنتاج ولا تكون أسعاره منافسة في مجال التصدير لتجعل من إيرادات الصادرات مصدرا لتمويل الاستثمارات اللازمة للتنمية، فيتدافع هذا الطراز الإداري متوغلا في مستنقع المديونية الخارجية التي تقدمها القوى المعادية طعما سخيا من اجل التبعية، من جهة، وتراه متشددا في فرض الجبايات والضرائب المختلفة من جهة أخرى، ليواجه الإنفاق الحكومي الترفي، (الامر الذي دعا الحكومات الأجنبية لتحمي توظيفاتها، الى دعم سلطان الطغاة المحليين الذين لم يقفوا عند حد قهر شعوبهم بلا رحمة، بل كانوا اعجز من ان يحسنوا الاستفادة من اي جزء من ثرواتهم المعدنية لصالح بلدانهم)[٦]. فينعكس ذلك على المستوى المعاشي أولا وعلى المستوى الأخلاقي والاجتماعي والقيمي والعقائدي ثانيا، وهذا ما حصل مع الشعب العراقي الذي يطلب منه ان يشد الأحزمة على البطون لسنين طويلة وان يكون طلبه على السلع والخدمات والسكن والعيش السعيد مؤجلا من اجل ان تشبع رغبات القادة ونزعاتهم في التجبر والنفوذ العسكري وخلق العداءات مع دول الجوار وخوض معارك خاسرة بالنيابة عن الآخرين، ليكون كل ذلك سببا في اختلال التوازن بين (قوى الإنتاج وعلاقة النتاج) وفقا للمادية التاريخية التي يراها الباحث منطقية في هذا الصراع

الاجتماعي، فيترتب على ذلك أمران، فأما ان يكون البناء الإداري ديمقراطيا كما في بعض البلدان فيفسح المجال لقوى التصحيح فتعيد التوازن، وأما يكون ذلك البناء الإداري كما في العراق دكتاتوريا فيكبت الصراعات التصحيحية قسرا، عندها تتسع فجوتا الموارد المحلية والأجنبية ليس بسبب زيادة الاستثمارات الإنتاجية او البنى التحتية او الخدمات المرفهة للشعب ولكن بسبب إقامة التحصينات الضخمة والهياكل والأجهزة غير الإنتاجية للمحافظة بالقوة والبطش على طبيعة البناء الإداري الغاشم فيتم حجب الكثير من القوى العاملة والمعدات والأبنية في النشاطات الاستهلاكية (تعاظم الأجهزة الأمنية لتحمي النظام)، فيتطلب تمويل هذه الأجهزة الضغط بدرجة اكبر لزيادة الإيرادات العامة الممولة للموازنة العامة وتقليل النفقات العامة الموجهة للاستثمار الحقيقي في راس المال الاجتماعي الذي يقدم خدماته لفئات الدخول المنخفضة، فتبدأ الطاقة الاستيعابية للاقتصاد حينئذ بالتآكل، وينخفض المستوى المعاشي أكثر ويصبح الصراع اعنف ويزداد الإنفاق على الأجهزة الكابتة للصراع أكبر ويزداد حجم فجوة التمويل من النقد الأجنبي أكثر ويزداد تمدد الحكومة الجائرة إلى ايرادات نفط الشعب أكثر، حتى يتراجع معدل النمو الاقتصادي عندما يصبح معدل نمو *GDP* اقل من معدل نمو السكان وتسحبنا حلقات الفقر نحو الأسفل أكثر وهذا ما حصل فعلا عندما تسلق البعثيين الى السلطة، فبعد ان كان ٧٠٪ من إيرادات النفط تذهب الى مجلس الأعمار في عهد نوري السعيد أخذت هذه

النسبة تنحدر رويدا رويدا وخاصة بعد عسكرة الاقتصاد في ظل الطاغية تحت شعار (كل شيء من اجل المعركة) الى ان ابتلعت الموازنة العامة للدولة كامل إيرادات النفط (١٠٠٪) كما ابتلع الإنفاق العسكري والمهرجانات لتمجيد الطاغية والمليارات التي تشتري الذمم في المحيط العربي والعالمي (نفقات الأبواق) والإنفاق ألبذخي على الأنصبة والصور والتماثيل والقصور الرئاسية معظم النفقات العامة للدولة فتراجعت الخدمات العامة وبالتبعية المنافع العامة وظهر السخط الشعبي جليا وعلم الناس ان الدولة قد فسخت او بتعبير اخر نكلت في تنفيذ العقد الاجتماعي بينها وبينهم وهو الأساس الذي تقوم عليه سيادة الدول على مواطنيها وتحول الناس من مواطنين الى رهان بيد عصابة تنهب خيراتهم وتبطش بهم وتعطيهم فتات من اجل استمرارهم في الحياة لديمومة أدوات بطشهم مما خلق فجوة هائلة بين الدولة والجمهور ترتب عليه عداء بين الجمهور والمال العام الذي كان ينسب الى السلطة وصار التطاول على المال العام ضربا من الشجاعة لاستعادة حق مسلوب ومن ذلك المنعطف ولدت (ثقافة الفرهود) التي سيبقى العراق يدفع ثمنها لعقود قادمة.

هذا التسبيب يتوافق مع ما تؤول إليه طبيعة النشاط الاقتصادي عندما يظهر وكأنه متغير تابع لحصيلة الإيرادات النفطية وخاصة في الأنظمة الإدارية ذات التوجه الدكتاتوري، فهذه الأنظمة لا تمتلك أيدلوجية راسخة ولا إستراتيجية ثابتة ولا تؤمن بنظرية اقتصادية معينة، فعند حدوث موجة التأميمات وجدت نفسها تركب الموجة لمجرد ان ذلك التوجه يحقق لها

ما تصبو إليه من إدارة تحكمية، وخاصة بعد ان تحقق لبعضها إمكانيات كبيرة من إيرادات النفط تمكنها من تحقيق ذلك، بعد ان جعلت الحكومات ما في باطن الأرض ملكا خالصا لها، تهدر معظم إيراداته في ظل النظام الذي حكم العراق فكان عدم الكفاءة في توزيع الموارد ينشا عن استخدام الدولة لمواردها في إنتاج سلع غير مرغوب فيها بالنظر الى تكلفة الفرصة البديلة ولا تمثل أولويات لشعب مصادر الإرادة. فينشا الضياع في الموارد عندما تقوم دولة ما، يرغب الناس فيها في الحصول على طعام أكثر ومساكن أفضل، باستغلال مواردها في مشاريع مظهرية غير مرغوب فيها تمثل رغبة الفئة الحاكمة، كما ينشا الضياع عندما تصر دولة ما غير مؤهلة لإقامة صناعة الصلب او صناعة السيارات على استغلال مواردها في إنتاج هذه السلع بدلا من استخدامها في مجالات إنتاجية أخرى يمتلك البلد ميزة في إنتاجها [٧]. الاستقراء التاريخي إذن، يؤكد حقيقة التزامن بين إيرادات نفط العراق وبين الإنفاق الحكومي من حيث الحجم ومن حيث هيكل الإنفاق فبعد انخفاض الطلب العالمي وتدهور معدل التبادل التجاري وانخفاض أسعار النفط، بدأت الحكومة تتخلى عن بعض المشاريع وتقليل الاستخدام في القطاع الحكومي لصالح القطاع الخاص وان كان بيع تلك المشاريع محصور بالعائلة الحاكمة والحواشي في الغالب، الا ان كل ذلك يتوافق مع التشبث المستمر لتسخير مقدرات البلد للحفاظ على البناء الإداري للنظام، وكانت وسيلتها في ذلك إيرادات النفط، وما الاستثمار ولا التشغيل من اجل تحقيق التنمية وفقا للمعايير

الاقتصادية، بقدر ما هي أدوات تمكن الطاغية من طي اكبر عدد من المشتغلين تحت أجنحة الدوائر الحكومية والإنفاق عليها وقت تكون الموازنات متخمة، وتسريحها في حالة عجز الموازنات. حيث بعد ظهور العجوزات في الميزان التجاري لم يعد باستطاعة الحكومة الاستثمار في راس المال الاجتماعي، وصارت الهياكل الاقتصادية والإدارية والمؤسسية الإنتاجية والخدمية تشكل عبئا كبيرا على الموازنات الحكومية وبدا الإنفاق على هذه المجالات يهدد الإنفاقات الترفية لرجال السلطة في بعض المجالات، الأمر الذي دعا الحكومة إلى بيع الكثير من المشاريع الاقتصادية الى القطاع الخاص، تحت ذريعة البحث عن الكفاءة هذه المرة فلأن ركوب موجة إعطاء الهيمنة للقطاع العام كان اعتباطيا فلا ضير ان يكون التخلي عنها اعتباطيا أيضا.

وقد توقفت عمليات تطوير الطاقات الإنتاجية النفطية في العراق بعد عسكرة الإيرادات النفطية لإدامة زخم الحرب مع إيران التي أعلنها النظام البائد في ١٩٨٠ والتي استمرت لغاية ١٩٨٨، واصبحت عمليات الصيانة مختصرة على إصلاح أضرار الحرب البالغة، مع ذلك تمكنت وزارة النفط وشركة النفط الوطنية من إنجاز أنبوب التصدير عبر السعودية ومصافي بيجي، ومضاعفة طاقة أنبوب النفط إلى تركيا ومشروعي غاز الجنوب وغاز الشمال وغيرها، وعند غزو العراق للكويت كانت طاقة العراق الإنتاجية ٨،٣ مليون برميل يومياً وعلى أساس أن تتوسع إلى ٢،٤ مليون برميل يومياً عام ١٩٩١ وكانت طاقات التصفية أكثر من ٦٠٠ ألف برميل

يومياً، ثم تعرضت منشآت النفط العراقية جراء عمليات تحرير الكويت عام ١٩٩١ لدمار شامل بلغ في بعض المنشآت حوالى ١٠٠ ٪، وأثبتت الكوادر العراقية مهارات وقدرات فائقة في عمليات إعادة إعمار منشآت النفط والكهرباء رغم الحصار الذي فرضته الأمم المتحدة على العراق منذ ١٩٩٠ واستمر بعدئذ لمدة ١٣ سنة، وإلى حين سقوط الطاغية في عام ٢٠٠٣ حيث دخلت الصناعة النفطية مرحلة جديدة من المعانات بعد سلسلة من عمليات التدمير والقصف والحصار وشحة الموارد المالية وصعوبة الحصول على المواد الاحتياطية وغيرها لحين إجراء جولات التراخيص عام ٢٠٠٩.

المبحث الثاني

بعد سقوط الطاغية.. الشعب يسدد فاتورة التحولات

تنفس العراقيين الصعداء عندما رفع الكابوس عن صدورهم وانهار صنم العهد الدكتاتوري البائد، وتخيل كل منهم انه سيحيى حياة الرفاهية ويشبع الحرمان المطبق لعقود طويلة دون ان يحسبوا ان معركتهم الحقيقية قد بدأت للتو، فخيالهم كان خصب جدا وكان هنالك غلو في الاماني اولا ثم لا توجد في الواقع عصى سحرية لاصلاح المهدم ثانيا، وكان عليهم ان يحملوا تركة اخطاء النظام ولم يكن في المجتمع الدولي القريب والبعيد من يقول ان الشعب بريء من افعال النظام لنتركه يستعيد عافيته، بل على العكس تظافرت الجهود لافشال تجربته التي ترافقت مع تسلق الكثير من الاشرار واصحاب الاجندات لتبقى وسائل الاداء الاقتصادي ضعيفة وتبقى المشاكل قائمة. وصار الشعب يسدد فاتورة التحولات السياسية والاقتصادية والادارية في مرحلة قاسية جعلت الكلف الاجتماعية باهضة اورثت حالات جديدة من الانحراف والفساد المالي والاداري، ويمكن تناول المبحث في الاتي:

أولا : الإرث الثقيل.. لان النفط ساهم في تفرعن الطاغية :

بلد ناقص السيادة موضوع تحت البند السابع منذ عام ١٩٩١ لأنه يعتدي على جيرانه.

شعب محاصر ١٣ سنة متراكم لديه الطلب المؤجل على كل شيء ويعاني فجوة تخلف وابتعاد عن التحولات الكبيرة في العالم على مدى ٣٠ سنة.

مياه دجلة والفرات تتراجع بسرعة وتذكر الدراسات والتقديرات ان نهر دجلة سوف يجف عام ٢٠٤٠ يسبقه في ذلك نهر الفرات في الوقت الذي تصبح فيه نفوس العراق ٧٥ مليون نسمة لا يمكن إشباعهم حتى لو تم توجيه كل إيرادات النفط الى الغذاء.

إقليم كوردستان شبه منفصل وموضوع تحت الحماية الدولية جعلت له استحقاقات خاصة مكتسبة.

بنى تحتية مدمرة كانت سبب في ارتفاع كلف الإنتاج وتراجع قدرة المنتج المحلي من التنافس والهروب من السوق الى مزيد من الانكماش والبطالة والاقتصاد الاستهلاكي الريعي المعتمد على النفط.

أكثر من ١٤٠ مليار دولار مديونية خارجية.

٥٪ من نفط العراق تستقطع تعويضات للكويت.

وجود نقص كبير في الوحدات السكنية يقدر بأكثر من ٢ مليون وحدة.

تعرض منشآت النفط الاستخراجية التمويلية لعمليات منظمة في أعمال النهب والسلب والحرق، سببت أضراراً ربما فاقت في حجمها ومدياتها ما تعرضت له خلال الحرب العراقية ـ الإيرانية وحرب الخليج

الثانية، وما زالت العديد من منشآت النفط وخطوط الأنابيب غير عاملة.

حصول عمليات تهريب واسعة وخاصة للمشتقات النفطية تراجعت مؤخرا إلا أنها ما زالت مستمرة بحدود اضيق.

بلد يخسر في كل سنة بحدود ١٠٠ ألف دونم من الأراضي الزراعية نتيجة التصحر.

أراضي عراقية حدودية مهمة وغنية بالموارد ومنافذ بحرية تنازل عنها الطاغية لدول الجوار الكويت والسعودية والأردن.

٢٥ مليون لغم ارضي في العراق تكفي لقتل او تعويق الشعب العراقي مشتراة من إيرادات نفطه.

جيش وأجهزة أمنية مدمرة ومفككة لالتصاقها بالطاغية المقبور.

كهرباء لا تكفي لتجهيز الطلب المتنامي سوى ب ٨ ساعات من ٢٤ ساعة.

بحدود ٥ مليون إنسان يتقاضون رواتب من الدولة (موظفين، متقاعدين، شهداء سابقين وحاليين، سجناء سياسيين وغيرهم).

تراجع عدد النخيل من ٣٣مليون نخلة في الخمسينيات من القرن المنصرم الى ١١ مليون نخلة مثقلة بالأمراض في ٢٠٠٣.

اهوار مجففة تنتظر من يعيد لها الحياة.

مناطق متنازع عليها كان الطاغية قد اقتطعها من محافظات لصالح محافظات أخرى لأسباب طائفية وقومية مقيتة.

بحدود ٢ مليون أرملة ليس لها معيل.

١٩٢ شركة عامة يعمل فيها بحدود ٨٠٠ ألف مشتغل شبه معطلة تكلف

رواتبها الموازنة أكثر من ١٣ ترليون دينار منذ ٢٠٠٣ الى ٢٠١١ ولم تتخذ الحكومة إجراءات ناجعة رغم إعداد خارطة طريق لإعادة هيكلة الشركات العامة.

ثانيا : الشعب يدفع كلف الإصلاح الاقتصادي وفاتورة الإرهاب :

لقد حبا الله العراق بقاعدة واسعة من الموارد الطبيعية والاقتصادية والبشرية غنية ومتنوعة فهو(ثالث أكبر احتياطي عالمي من النفط الخام، وموارد مائية غزيرة، وقوة عاملة وطنية تشمل أكثر من سبعة ملايين شخص)، وهي تفوق بكثير الموارد الموجودة في أي من بلدان مجلس التعاون الخليجي التي حققت قفزات واسعة في مضمار التنمية الاقتصادية والاجتماعية، ومن الممكن لمجموع هذه الموارد، خلال عقد من الزمن، أن تتيح للعراق استعادة مكانته السابقة كبلد من فئة الدخل المتوسط ومن فئة الدخل العالي في العقود اللاحقة، غير أن بلوغ هذا الهدف يقتضي تحقيق تحولات كبيرة تتطلب زمنا أطول وتجري ترتيباتها في بيئة سليمة وظروف مواتية وحكمة في رسم السياسات والخطط ومطاولة وإصرار على تنفيذها مع وضع برنامج مكمل يهتم بالمسكنات والضمادات الوقتية للأعباء والجروح المصاحبة لعملية التحول الشاملة، ولكن الواقع (ما كائن) لم يكن منساقا مع (ما يجب أن يكون) لان التغير في العراق لم يكن وليد تفاعل عوامل داخلية حسب بل كان للعوامل الخارجية اليد الطولي في أحداث التغيير مدفوعة بقناعات ومصالح شتى تلتقي حينا وتختلف أحيانا عن قناعات ومصالح الشعب العراقي.

لقد شمر المؤمنين بالتحولات من الدكتاتورية الى الديمقراطية ومن الاقتصاد المخطط مركزيا الذي تهيمن عليه الدولة إلى اقتصاد السوق ومن الإدارة المركزية الصارمة الى الإدارة اللامركزية عن سواعدهم واحتاجوا إلى أموال كبيرة لمواجهة كلف التحول وما يرافقها من أعباء اجتماعية وكانت البنى التحتية لإنتاج النفط وتصديره متآكلة وغير مرنة لا تسمح بزيادة الإيرادات النفطية، وبالمقابل شمر المعارضين والإرهابيين عن سواعدهم ألاثمة للحيلولة دون إنجاح التجربة باستخدام ارخص الأساليب من قتل للأبرياء وتدمير لما تبقى من البنى التحتية واستهداف المنشآت النفطية والكهربائية والخدمية ومصالح الناس وإشاعة الرعب لإيقاف عجلة الحياة فكان الشعب هذه المرة يمنع نفسه من حقه في إيرادات النفط لدفع كلف التحول وتسديد الفاتورة الباهضة التي أوجدها أعداء التحول والتحرر لشعب أريد له ان يبقى مرهون للحكام الطغاة.

لقد ظهر اثر الإرهاب ومحاربة الإرهاب في المتغيرات الاقتصادية الكلية وفي منحنى الذي تحركه السياسة المالية المعروف (*IS*) كون الارهاب يؤثر في الانفاق العام وكالاتي: [٨]

الحرب على الارهاب (إنفاقا يغذي الطلب.. إرهابا يقزم العرض).

أثر الارهاب:

بسبب الارهاب وفقدان الامن ينتقل منحنى *IS* نحو اليسار فيؤدي الى انكماش الفعاليات الاقتصادية والانتقال من y_1 إلى y_2 ويميل الناس إلى تفضيل السيولة وتراجع الاستثمار يؤدي الى انخفاض الطلب على القروض

فيؤدي الى انخفاض سعر الفائدة من (i١ ـ i٢) كما في الشكل رقم (١) فتنخفض كلفة الاقتراض الا ان الاستثمار لايتحفز بسبب عامل خارجي وهو (الارهاب) فيظهر الاثر وكأنه أثر سياسة مالية انكماشية دافعة باتجاه تخفيض الطلب الكلي من خلال تخفيض الانفاق والطلب الاستثماري ولان الاستثمار متغير يؤثر في الطلب والعرض معاً فان انخفاض الطلب يكون اقل من انخفاض لان للطلب حدود دنيا لها علاقة بحياة الانسان لاينخفض دونها بينما يكون اثر الارهاب في جانب العرض اكبر لانه يتسلل من اكثر من عامل فهو ياتي من عامل الخوف والذعر على النفس وعلى رأس المال ويأتي تصدع العرض أيضاً من ارتفاع الكلف للمدخلات المحلية بعد تعرض الانشطة المنتجة لها لمخاطر الارهاب الذي يستهدف كل الانشطة الاقتصادية والمدخلات الاجنبية بعد ارتفاع كلف ايصالها وانخفاض قيمة العملة المحلية مقابل العملات الاجنبية وكذلك استهداف البنى التحتية من قبل الارهاب تزيد التكاليف الثابتة التي يترتب على المستثمر تحملها مثل تدمير شبكات الماء والكهرباء والطرق وانابيب النفط، وهناك دراسة إحصائية تشير إلى إن زيادة عرض المشتقات النفطية تؤدي إلى انخفاض التضخم بمقدار ٤٠٪ (بعد شهرين من تاريخ زيادة العرض) ولان الإرهاب يستهدف المنشآت النفطية، الأمر الذي يجعل الإرهاب مقزم للعرض ومفاقم للبطالة والركود.

أثر محاربة الإرهاب:

تسعى الحكومة إلى معالجة الإرهاب من خلال زيادة الإنفاق الحكومي على الأجهزة الأمنية والتسليح والترسانات والمعدات وزيادة عدد أفراد القوى الأمنية وغيرها حيث بلغت ما يقارب ٢٠٪ من الإنفاق العام،

زيادة الإنفاق في هذا المجال يخلق طلب دون أن يخلق عرض لأنه لا ينجم عنه مخرجات (إنتاج) يمكن أن تزيد العرض السلعي ولكن يؤدي إلى زيادة الدخول الموزعة لإفراد القوات المسلحة مترافقة مع زيادة التعويضات لما يدمره الإرهاب وتراجع في الموجودات أو خزين رأس المال، فتضيق الطاقة الإنتاجية رغم تزايد الإنفاق والطلب ويتحول الاقتصاد إلى اقتصاد استهلاكي يزداد اعتماده على الإيرادات النفطية حصراً ويكون الأثر التوسعي للسياسة المالية لمجابهة نفقات الحرب على الإرهاب دافعاً منحنى *IS* نحو اليمين فيحصل ما يشبه الحل الكينزي المفترض للركود إلا أن العرض يبقى متصدع والطاقة الإنتاجية تتراجع ومعدلات التضخم تواصل ارتفاعها وتراجع مستوى معيشة ذوي الدخول المنخفضة.

اثر الإرهاب دفع *IS* نحو اليسار وأثر معالجته تدفع *IS* نحو اليمين تجعل مستوى الدخل القومي يتذبذب بالقرب من المستوى السابق قبل وجود الإرهاب والحرب عليه حيث يرتفع مستوى *IS* ويزداد *Y*٢ ويعود إلى الوضع السابق في *Y*١ وربما أقل من ذلك إذا كان أثر الإرهاب أكبر من أثر محاربته وإذا زادت قوة الحكومة وقللت الأثر الانكماشي للإرهاب فان توسع الدخل قد يصل إلى *Y*٣ كما في الشكل رقم (٢)، وكلما ازداد الأثر التوسعي المشجع للمستثمرين والمنتجين وحصول التشغيل انعكس إيجابا على الناتج المحلي الإجمالي بخطى أوسع إذا رافقته سياسة نقدية توسعية داعمة لتوسع السياسة المالية وإذا حصل العكس كما هو ألان مع سياسة نقدية انكماشية سوف تحجم وربما تلغي الأثر التوسعي للسياسة المالية ونبقى ندور عند المستوى *Y*١ أي نبقى في عنق الزجاجة.

العبء الاجتماعي للتحول الاقتصادي:

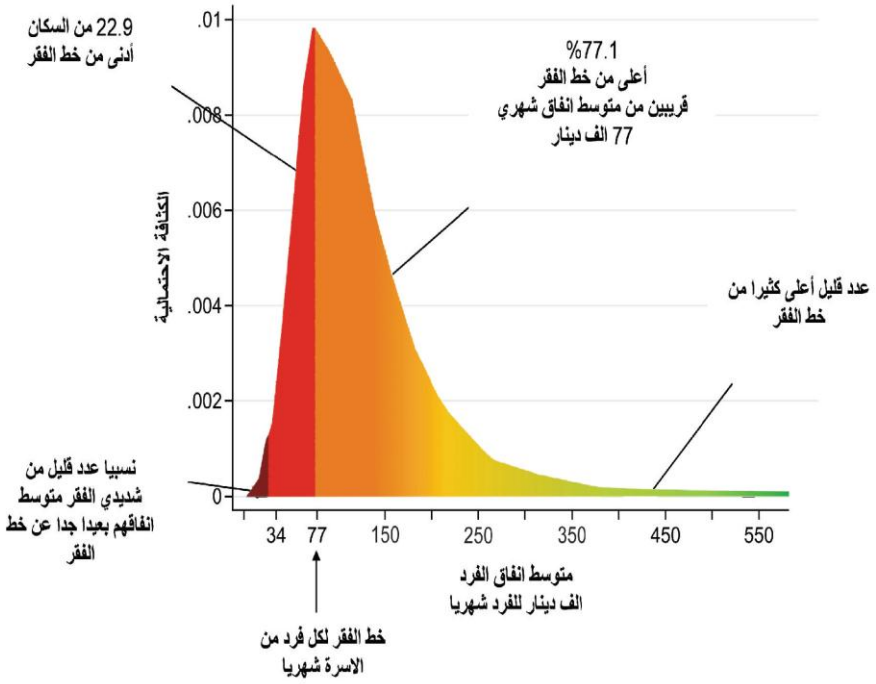
ان التحول من اقتصاد مخطط مركزيا الى اقتصاد السوق يحمل معه اعباء اجتماعي تمثل اعراض جانبيه مرافقة للعلاج وكلما كان العلاج موصوف بشكل دقيق وكان تناوله وفق سقوف زمنية متقنة كان هنالك تدنية للكلف الاجتماعية المصاحبة وتعظيم لمنافع التحول والعكس بالعكس، وهنا لابد من تناول الأتي:[٩]

خط الفقر الوطني.. بعض الموروث

اعتمد تحديد خط الفقر الوطني على احتساب كلفة السعرات الحرارية الضرورية لادامة صحة الفرد العراقي، وباعتماد بيانات المسح الاجتماعي والاقتصادي للاسرة في العراق ٢٠٠٧ قدرت كلفة الاحتياجات الغذائية الاساسية الشهرية للفرد الواحد ٣٤٢٥٠ دينارا ويساوي هذا خط فقر الغذاء، وعلى اساس انفاق الاسر التي تقع عند خط فقر الغذاء، قدر خط فقر السلع والخدمات غير الغذائية ب ـ ٤٢٦٤٦ دينارا للفرد الواحد شهرياً، وبجمع كلفة الاحتياجات الغذائية الأساسية مع كلفة الاحتياجات غير الغذائية فان خط الفقر في العراق يساوي ٧٦٨٩٦ دينار / فرد / شهر، وهو ما يعني ان (٢٢.٩ ٪) اي حوالي (٦.٩ مليون) من العراقيين يقعون تحت مستوى خط الفقر، كما يتضح في الشكل رقم (٣) أدناه.

علماً ان الإنفاق الذي احتسب على أساسه هذا الخط يعتمد التعريف الاقتصادي للإنفاق المعمول به دولياً والذي يتضمن اضافة الى المشتريات النقدية الإنفاق غير النقدي بما في ذلك قيمة الإيجار التقديري للأسر التي لا

تدفع إيجارا لسكنها لأنها تقيم في مساكن تملكها او لأسباب أخرى. وقيمة السلع الاستهلاكية التي تحصل عليها الأسر بدون دفع بدل نقدي كالسلع التي تنتجها والسلع التي تحصل عليها مقابل العمل او كمعونات، كما ان الإنفاق قد تم حسابه على اساس أسعار السوق وليس الأسعار المدفوعة بما ي ذلك الإنفاق على سلع الحصة التموينية والتي تبلغ ١٢١٠٠ دينارا شهريا، ومن الجير بالذكر ان خط الفقر المبين قد تم احتسابه على أساس الأسعار الموحدة لمعالجة التفاوت بحسب ما جاء في إستراتيجية الفقر في العراق.



شكل رقم (٣)

خط الفقر الوطني في العراق حسب إستراتيجية الفقر

التخفيف من الآثار السلبية للإصلاح الاقتصادي على الفقراء.

تبنت الحكومة العراقية التوجه نحو اقتصاد السوق منذ عام ٢٠٠٣. وقد استهدفت حزمة الإصلاحات تحقيق ما يلي:

تحقيق الإصلاح النقدي والسيطرة على عرض النقد من قبل البنك المركزي.

إزالة التشوهات في نظام الأسعار.

تقليص دور الدولة في النشاط الاقتصادي وإعادة هيكلة الإنفاق العام الجاري لصالح الإنفاق الاستثماري.

تطوير آليات عمل الجهاز المصرفي وتفعيل دوره في التمويل وخلق الائتمان.

خصخصة شركات القطاع العام.

أخفقت السياسة النقدية في دعم عملية التنمية ـ كما سنظهر في الفصول اللاحقة ـ ، بينما حصل ترميم للطبقة الوسطى في المجتمع التي تلاشت في عهد الطاغية من خلال إعادة توزيع الدخل لصالح موظفي القطاع العام الذين تضرروا نتيجة تراجع دخولهم الحقيقية خلال سنوات العقوبات الاقتصادية (١٩٩٠ ـ ٢٠٠٣)، ومن جانب أخر أحدثت بعض الإصلاحات الأخرى أثارا سلبية بالنسبة للفقراء ومن بينها سياسة تخفيض الدعم الحكومي على المشتقات النفطية التي رفعت متوسط الإنفاق الأسري الشهري على مجموعة السكن والمياه والوقود من ١٣٪ عام ١٩٩٣ الى ٢٩٪ عام ٢٠٠٧، فضلا عن مضاعفة نسبة الإنفاق الأسري الشهري على النقل حيث ارتفع من ٥٪ الى اكثر من ١٠٪ لعامي ١٩٩٣ و٢٠٠٧ على

التوالي بسبب ارتفاع أسعار الوقود.

وهنا تبرز أهمية اعتماد إجراءات تراعي الفقراء بالتخفيف من التأثيرات السلبية لتلك الإصلاحات على مستويات معيشتهم، وكان احد أهم تلك الإجراءات استحداث نظام شبكة الحماية الاجتماعية والبدء بتطبيقه عام ٢٠٠٦، فيها على مستوى جميع مناطق العراق وعلى مستوى الفترة الزمنية للمسح والتي امتدت لسنة كاملة، ومما تجدر الإشارة إليه، ان توزيع الأفراد حسب متوسط إنفاق الفرد كشف ان معظمهم يتركزون حول خط الفقر وقلة منهم يقعون بعيدا عن هذا الخط، ويعني ذلك ان تعرض نسبة كبيرة من غير الفقراء الى انخفاض في دخولهم (فقدان العمل او فقدان المعيل او مرض احد أفراد الأسرة.. الخ) او ارتفاع في احتياجاتهم الاستهلاكية يتوقع ان يؤدي الى وقوعهم تحت خط الفقر.

الفصل الثاني

إنتاج وتصدير النفط بعد سقوط الطاغية ٢٠٠٣

يوجد في العراق أكبر احتياطي نفطي في العالم بعد المملكة العربية السعودية ويبلغ احتياط النفط العراقي حوالي ١٠.٧٪ من إجمالي الاحتياطي العالم ويبلغ الاحتياطي النفطي العراقي أربعة أضعاف الاحتياطي النفطي الأميركي ويمتاز النفط العراقي بوجود جميع حقوله في اليابسة، لذلك فتكاليف إنتاجه تعد الأقل في العالم، إذ تتراوح بين ٠.٩٥ و١.٩ دولار للبرميل الواحد، مقارنة بكلفة إنتاج البرميل في بحر الشمال التي تصل إلى عشرة دولارات وفي العراق جميع أنواع النفط من خفيف ومتوسط وثقيل وفي العراق ١٧ حقل منتج و٦٣ مكتشف من أصل ٨٠ حقل وتتعدد منافذ التصدير في العراق يوفر مرونة كبيرة للتصدير عبر شبكة الخطوط والأنابيب من الجنوب إلى الشمال وبالعكس وهذا يعطي أهمية للنفط العراقي المصدر من حيث إمكانية تغيير اتجاه النقل والتصدير حسب حاجة السوق.

بعد اجتياح العراق للكويت انخفض الإنتاج، وظل يتراجع إلى أن أقرت الأمم المتحدة في ابريل/نيسان ١٩٩٥ قرارها رقم ٩٨٦ المعروف ببرنامج النفط مقابل الغذاء، فارتفع الإنتاج سنة ١٩٩٦ إلى ٧٤٠ ألف برميل يوميا وظلت وتيرته في صعود حيث وصلت إلى نحو ثلاثة ملايين برميل يوميا سنة ٢٠٠٠، وبالتالي أنتج العراق خلال ٨٠ سنة ٣٠ مليار برميل وبعد سقوط النظام سنة ٢٠٠٣ هبط إنتاج النفط العراقي كثيرا، ثم عاد ليرتفع من جديد ووصل سنة ٢٠٠٤ إلى حدود ٢.٣ مليون برميل يوميا ويذهب الخبراء إلى أن العراق قادر

على زيادة إنتاجه إلى حدود ١٢ مليون برميل يومياً لو توفر الأمن والتمويل وتعاني صناعة النفط العراقية منذ عام ١٩٨٠ من غياب عمليات الصيانة، حيث توجد منشآت ومعدات يزيد عمرها على عشرين عاما.

ظلت شركة سومو هي الشركة الوحيدة التي تصدر نفط العراق، وسومو شركة حكومية تابعة لوزارة النفط العراقية ومنذ سنة ١٩٩٥ ـ تاريخ صدور قرار برنامج النفط مقابل الغذاء ـ إلى سنة ٢٠٠٣ ـ تاريخ سقوط النظام السابق ـ كان العراق يصدر نفطه الخام مقابل شراء الضروريات الإنسانية، ويخصم من عائدات هذا التصدير ٢٥٪ تدفع للمتضررين من غزو الكويت والأمم المتحدة التي تضطلع ببرنامج التفتيش على الأسلحة، وتأتي الولايات المتحدة حاليا على رأس الدول المستوردة للنفط العراقي بمقدار ١.٢ مليون برميل يوميا. وتستورد أوروبا نحو ٠.٥ مليون برميل، بينما يذهب إلى بعض الدول الآسيوية حوالي ١٥٠ ألف برميل. وتذهب نسبة أقل إلى تركيا والأردن وسوريا، وقد عوض تدفق النفط العراقي نحو الولايات المتحدة توقف النفط الفنزويلي منذ كانون الأول ٢٠٠٢.[١٠]

وليتمكن العراق من تطوير إنتاجه النفطي استخراجا وتصفية وتكريرا فذلك يعني ـ حسب الخبراء ـ ضرورة إضافة طاقات إنتاجية جديدة نتيجة حفر للآبار وربط للأنابيب وإقامة الخزانات ونقل بالشاحنات، وهو أمر يكلف من ثلاثة إلى خمسة مليارات دولار لكل مليون برميل جديد.

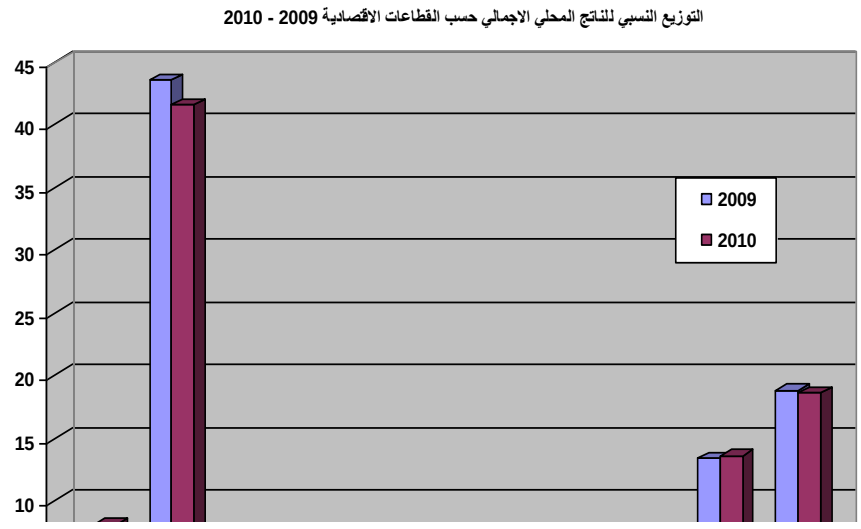
في ٢٠٠٨ بدأت تتبلور صورة الانتصار الكبير للحكومة العراقية على فلول الإرهاب بعد صراع مرير امتد لفترة أربع سنوات وطال كل شيء

الأرواح والأموال والتهجير وتعطيل الحياة الاقتصادية وكان ذلك المطلب الجماهيري الأكبر حيث كان على العراق ان يتصدى للإرهاب نيابة عن العالم بأسره، ولذلك فان العمل الحقيقي في المجالات الاقتصادية والخدمية انطلق في ٢٠٠٨ الا انه سرعان ما تأثر بالأزمة الاقتصادية العالمية التي اجتاحت الولايات المتحدة وأوربا في الأشهر الأخيرة من عام ٢٠٠٨ وامتدت أثارها الى الشرق الأوسط وبقية العالم حيث انخفض الطلب على النفط انخفاض كبير متأثرا بتراجع التشغيل والبطالة وحالة الكساد في الماكينة الإنتاجية الغربية الذي انعكس في تراجع الطلب على النفط الخام وتراجع أسعاره الى أدنى مستوياتها حيث صار يباع برميل النفط العراقي بحدود ٤٠ دولار بعد ان كان بحدود ١١٠ دولار الأمر الذي انعكس في تعاظم العجز في الموازنة العامة للدولة وتراجع حجم الإنفاق العام وخاصة على المشاريع الاستثمارية اذ ان الإنفاق الاستهلاكي والأمني والتشغيلي كان حاكم ومعطى من غير الممكن التأثير عليه في ظل ظروف بلد لازال هشاً ومستوى معيشة أبناءه متدنية فتأثر الأعمار والبناء والنمو وتطوير البنى التحتية والخدمات العامة بشكل جلي.

على أية حال، تعمق الاختلال الهيكلي في الاقتصاد العراقي نتيجة اتساع أعمال العنف وانشغال الحكومة في عمليات إطفاء الحرائق هنا وهناك فضلا عن انشغالها في إنضاج عملية سياسية أكثر تعقيدا للتحول نحو أدوات الحكم الديمقراطي فلم تجد بد إلا من خلال الإيغال أكثر فأكثر في تشغيل العاطلين في مؤسسات الدولة المترهلة أصلا ليتحول

البلد إلى اقتصاد موظفين فيما وجدت رؤوس الأموال التي يملكها القطاع الخاص طريقها إلى خارج البلد أي خارج دورة الدخل للاقتصاد العراقي كونها هاربة من الفوضى أولا وهاربة من عدم جدوى استثمارها في بيئة استثمارية سيئة لم تتمكن الحكومة من تحسينها ولم تعد قادرة على امتصاص الاستثمارات وفق معايير التشغيل الاقتصادية ثانيا، وقد ظهر الاختلال هذا جليا في التوزيع النسبي لمساهمة القطاعات الاقتصادية في خلق الناتج المحلي الإجمالي، كما يتضح في الشكل رقم (٤) أدناه، حيث ازدادت هيمنة القطاع النفطي على حساب القطاعات الإنتاجية الأخرى (زراعة، صناعة، بناء وتشييد، كهرباء وماء، أنواع التعدين الأخرى). (١١)

الشكل رقم (٤) التوزيع النسبي للناتج المحلي الاجمالي حسب القطاعات٢٠٠٩ ـ ٢٠١٠

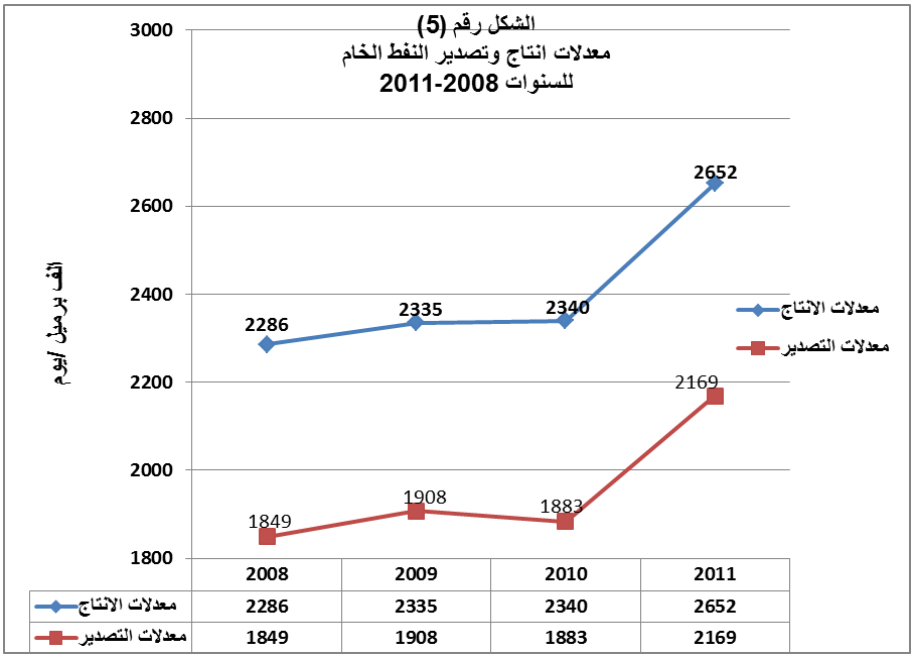


المبحث الاول

معدلات انتاج وتصدير النفط الخام[١٢]

حصل ارتفاع وئيد في إنتاج وتصدير النفط الخام للفترة ٢٠٠٨ ــ ٢٠١١ من (٢٢٨٦٠٠٠ برميل /يوم) الى (٢٦٥٢٠٠٠ برميل /يوم) بالنسبة لمعدلات الإنتاج أي بمعدل نمو (١٦٪)، في حين ازدادت معدلات التصدير لنفس الفترة من (١٨٤٩٠٠٠ برميل /يوم) الى (٢١٦٩٠٠٠ برميل /يوم) أي بمعدل نمو (١٧.٣٪) كما يظهر في الشكل رقم (٥) أدناه.

لقد كان المعدل المخطط للعام ٢٠١١ أعلى معدل تم تخطيطه منذ العام ٢٠٠٣ ولحد ألان وتم تحقيق نسبة انجاز قدرها(٩٦،٥٪) إي بزيادة معدل إنتاج قدرها (٣١٢٠٠٠) برميل/يوم في ٢٠١١ مقارنة بعام ٢٠١٠ ناجمة عن تفعيل العمل بعقود جولة التراخيص الأولى والثانية في حقول الرميله، غرب القرنة، الزبير ومجنون، إن استمرار ارتفاع معدلات الإنتاج المتوقعة تحقيقها للسنوات القليلة المقبلة سيؤدي حتما إلى تبؤ العراق مرتبة متقدمة بين الدول المنتجة والمصدرة للنفط الخام.



أولا : أسعار تصدير النفط الخام :

من المعروف ان سوق النفط العالمية هي سوق طالبين اكثر مما هي سوق عارضين اذ انها تتاثر الى حد كبير بالمتغيرات الاقتصادية الكلية في الدول المستوردة في حين لا تخضع لتاثير مهم مصدره الدول المصدرة الا نادرا وياتي ذلك من كون الاقتصادات المصدرة للنفط لازالت اقتصادات هشة لا تملك قاعدة انتاجية واسعة تعطيها المرونة في ايجاد بدائل فاعلة للتمويل من خارج القطاع النفطي ناهيك عن كونها اقتصادات ذات تاثير سياسي في مجال النفوذ العالمي محدود مما يبقيها دول اطراف وليست دول محور يجعلها تتجنب استخدام النفط وسيلة للرهان الا نادرا كما حدث في ١٩٧٣ عندما استخدم العرب النفط سلاح في المعركة ضد الكيان الصهيوني وكانت

نتائجه سلبية اذ دفع بالعالم الصناعي الى الوقوف بحزم وترجيح كفة المعركة، وعليه فان حجم الطلب من قبل الماكنة الصناعية للمستوردين وكلف الاستخراج والنقل ومدى نمو الاستكشافات الجديدة والخزين الاستراتيجي ومدى نمو وتطور بدائل الطاقة كلها عوامل مؤثرة في اتجاهات اسعار النفط العالمية فيما يكون للاوبك دور محدود في الحفاظ على الحدود الدنيا للتراجع في الاسعار من خلال الاتفاق على سقوف انتاج عادة ما يتنصل منها الاعضاء ناهيك عن الانتاج خارج اطار المنظمة، ويظهر الجدول رقم (١) استمرار ارتفاع أسعار تصدير النفط الخام خلال العامين ٢٠١٠ و٢٠١١ بعد هبوطها في العام ٢٠٠٩ في الأسواق العالمية بسبب الازمة المالية وحالة الانكماش الذي اجتاح المؤسسات الانتاجية في الدول المستوردة للنفط.

الجدول رقم (١) معدل أسعار تصدير النفط الخام للسنوات ٢٠٠٨ ـ ٢٠١١.

السنة	معدل سعر التصدير التخميني في موازنة الدولة دولار/برميل	معدل سعر التصدير المتحقق دولار/ برميل
٢٠٠٨	٥٧	٤٤،٨٤
٢٠٠٩	٥٠	٥٩
٢٠١٠	٥،٦٢	٦٢،٧٥
٢٠١١	٧٦	٧٢،١٠٤

ثانيا : إيرادات تصدير النفط الخام :

يتضح من الجدول رقم (٢) أدناه إيرادات النفط الخام للسنوات ٢٠٠٨ ـ ٢٠١١ الأتي:

١ـ حصول زيادة قياسية بالإيرادات للعام ٢٠١١ مقارنة مع السنوات التي سبقته ناجمة عن زيادة أسعار النفط الخام في الأسواق العالمية بعد عودة معدلات النمو في الاقتصاد العالمي الى الارتفاع متأثرة بإجراءات الإنقاذ المالي الكبيرة التي حصلت في أمريكا وأوربا بالتحديد والخروج من مرحلة (قاع الكساد) إلى تعافي الطلب المحرك للإنتاج والعرض من جهة وحصول زيادة ملحوظة في الصادرات من النفط الخام من جهة اخرى.

٢ـ يؤمل استمرار الزيادة بالإيرادات للسنوات القادمة بسبب بقاء أسعار النفط الخام بمستواها الحالي أو ارتفاعها جراء التوقعات باستمرار تنامي الطلب على النفط الخام في الأسواق العالمية، مع زيادة كبيرة متوقعة في صادرات العراق النفطية بعد ان بدأت عمليات الإنتاج التي تقوم بها الشركات العالمية ضمن جولات التراخيص تظهر نتائجها.

الجدول رقم (٢) إيرادات النفط الخام للسنوات ٢٠٠٨ ـ ٢٠١١

السنة	الإيرادات التخمينية المتوقعة في الموازنة العامة للدولة/ مليون دولار	الإيرادات المتحققة مليون دولار
٢٠٠٨	(٤٣٢٧٤)	٥٩٥٣٩
٢٠٠٩	(٣٦٥٠٠)	٤١٣٣٠
٢٠١٠	(٤٥٦٢٥)	٥٢٢٠٣
٢٠١١	(٦١٠٠٠)	(٨٢٩٩٢)

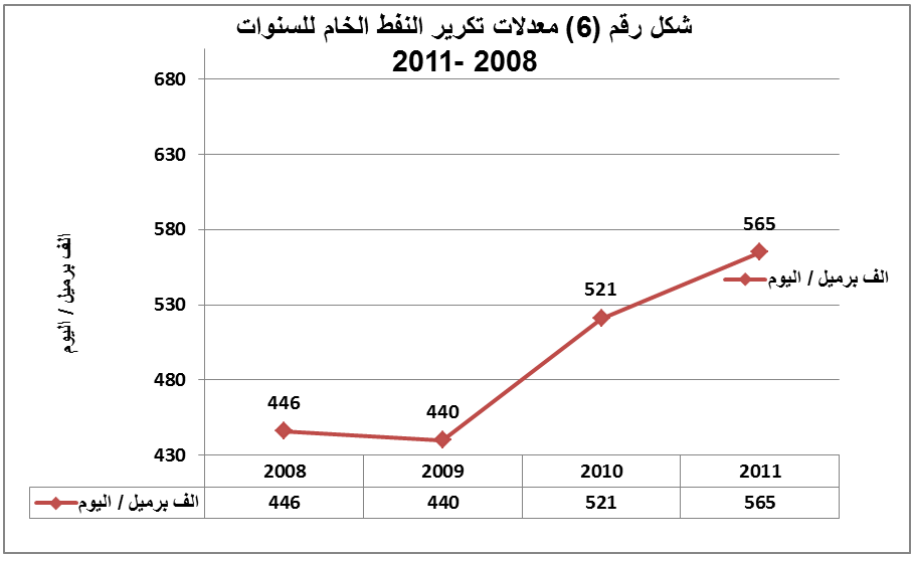
المبحث الثاني

معدلات التكرير (الصناعة التحويلية النفطية)[١٣]

فيما ارتفعت معدلات التكرير من (٤٤٦٠٠٠ برميل/يوم) في ٢٠٠٨ الى (٥٦٥٠٠٠ برميل /يوم) في ٢٠١١، كما يظهر في الشكل رقم (٦) أي بمعدل نمو (٢٦.٦٪)، حيث لم يظهر الفرق بين النفط الخام المنتج والنفط المصدر مساوي لمعدلات التكرير وإنما كان ما يكرر يبدو اكبر من الفرق بين الإنتاج والتصدير بأرقام ليست قليلة حيث بلغت بحدود (٨٢٠٠٠ برميل/يوم) في ٢٠١١ وهذا يعني تنامي عمليات التكرير لأسباب تتعلق بتنامي الطلب المرافق لتنامي أعداد السيارات ومولدات الكهرباء الأهلية بسبب تردي وضع الكهرباء المجهزة من قبل الحكومة للمواطنين ــ كما سيأتي عرضه لاحقا ـ ويأتي ذلك على حساب النفط الخام المصدر، ولكي تبقى وزارة النفط متشبثة بمعدلات التصدير التي تعلنها ولان قدراتها الإنتاجية لا تنمو بشكل جيد فإنها تمارس خلط فضلات المصافي (النفط الأسود في الغالب) مع النفط الخام المصدر فتبقى الكميات المصدرة كبيرة إلا إن ذلك ينعكس بالتأكيد في نوعية النفوط المصدرة وبالتبعية تنعكس في تدني أسعار النفط العراقي المصدر وفي إيرادات النفط.

عليه يمكن تشخيص الحاجة إلى إنشاء مصافي جديدة ومتطورة لمضاعفة الإنتاج المحلي في المشتقات النفطية والتمكن من تغطية معدلات الاستهلاك المتنامية والتوقف عن استيرادها الذي يكلف البلد الكثير من النقد الأجنبي ويجعله تابع لمتغيرات العرض الخارجي لهذه الاستيرادات. أن ارتفاع معدلات الاستهلاك بالمستويات الحالية سيتطلب رصد مبالغ مالية كبيرة، قد يصعب توفيرها في الأمد القريب مما يستوجب البحث عن مدى إمكانية ضبط أللاستهلاك وترشيده، وتنعكس تلك المؤشرات مختلف المشتقات النفطية الاتية:

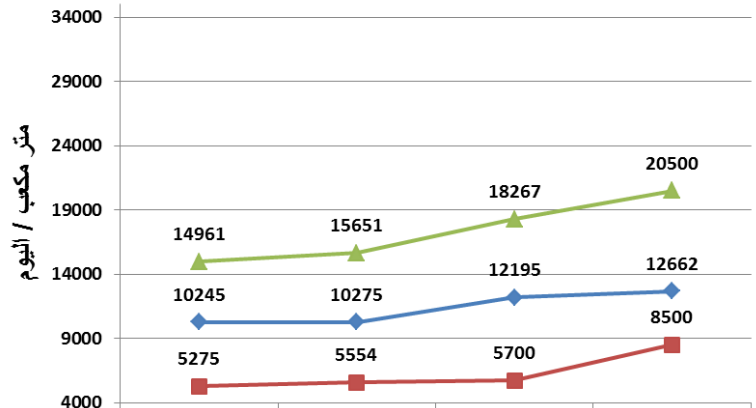
شكل رقم (6) معدلات تكرير النفط الخام للسنوات 2011- 2008



أولا : إنتاج واستيراد واستهلاك البنزين :

يتضح من الجدول أدناه والشكل رقم (٧) الأتي:

شكل رقم (7) معدلات انتاج واستيراد واستهلاك البنزين للسنوات 2008 و2009 و2010 و2011



	2008	2009	2010	2011
معدلات الانتاج	10245	10275	12195	12662
معدلات الاستيراد	5275	5554	5700	8500
معدلات الاستهلاك	14961	15651	18267	20500

١ـ الإنتاج: حصول زيادة في معدل الإنتاج خلال العام ٢٠١١ قدرها (٤٦٧) متر مكعب/اليوم مقارنة مع المعدل المتحقق خلال العام ٢٠١٠ البالغ (١٢١٩٥) متر مكعب/اليوم.

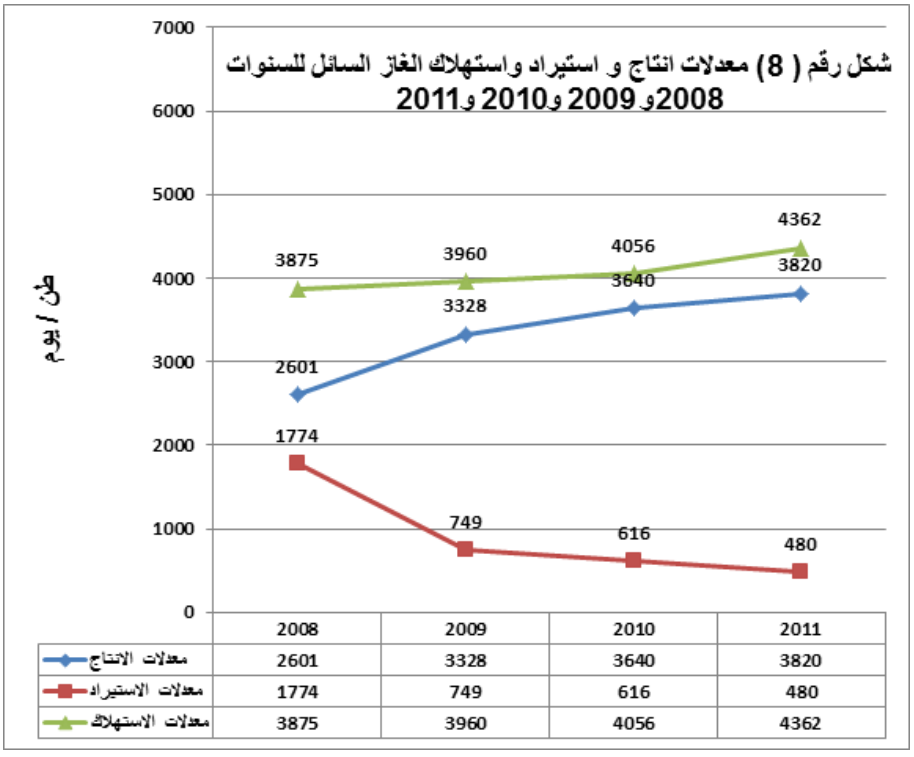
٢ـ الاستيراد: حصول زيادة بمعدل الاستيراد قدرها (٢٧٧٧) متر مكعب/اليوم خلال العام ٢٠١١ مقارنة مع المعدل المتحقق خلال العام والبالغ (٥٧٠١) متر مكعب/اليوم.

٣ـ الاستهلاك: حصول زيادة بمعدل الاستهلاك قدرها (٢٢٣٣)متر مكعب /اليوم خلال العام ٢٠١١ مقارنة مع المعدل المتحقق للعام ٢٠١٠ البالغ (١٨٢٦٧) متر مكعب /اليوم.

إن استمرار حصول الزيادة بمعدل الاستهلاك بالمستوى الحالي للسنوات القادمة سوف يتطلب زيادة بمعدلات الاستيراد الحالية لتغطية الاحتياجات المحلية، مما سيتطلب رصد مبالغ أضافية لذلك، أو زيادة معدلات الإنتاج المحلي في المصافي العاملة حاليا فضلا عن إنشاء مصافي جديدة، وفي حالة تعذر ذلك لا بد من اتخاذ التدابير لترشيد الاستهلاك فورا ودون تأخير.

ثانيا: إنتاج واستيراد واستهلاك الغاز السائل:

يتضح من الجدول أدناه والشكل رقم (٨) الأتي:



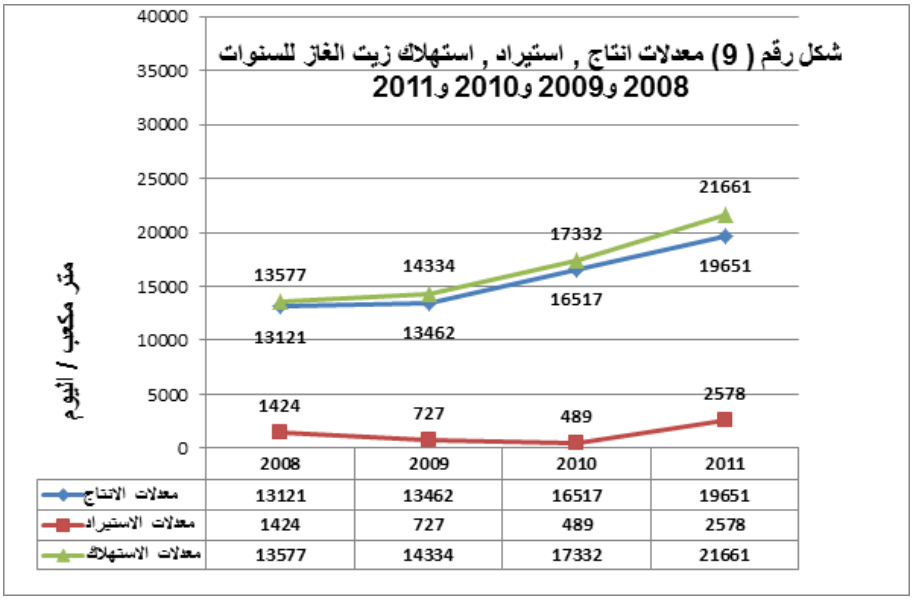
١ـ الإنتاج: حصول زيادة في معدلات الإنتاج قدرها (١٨٠) طن/ اليوم خلال العام ٢٠١١ مقارنة مع المعدل المتحقق للعام ٢٠١٠ البالغ (٣٦٤٠) طن/اليوم.

٢ـ الاستيراد: حصول انخفاض بمعدلات الاستيراد قدرها (١٣٦) طن/اليوم خلال العام ٢٠١١ مقارنة مع المعدل المتحقق للعام ٢٠١٠ البالغ (٦١٦) طن/اليوم.

٣ـ الاستهلاك: حصول زيادة في معدلات الاستهلاك قدرها (٣٠٦) طن/اليوم خلال العام ٢٠١١ مقارنة مع المعدل المتحقق للعام ٢٠١١ البالغ (٤٠٥٦) طن/اليوم.

ثالثا: إنتاج واستيراد واستهلاك زيت الغاز:

يتضح من الجدول أدناه والشكل رقم (٩) الأتي:



	2008	2009	2010	2011
معدلات الانتاج	13121	13462	16517	19651
معدلات الاستيراد	1424	727	489	2578
معدلات الاستهلاك	13577	14334	17332	21661

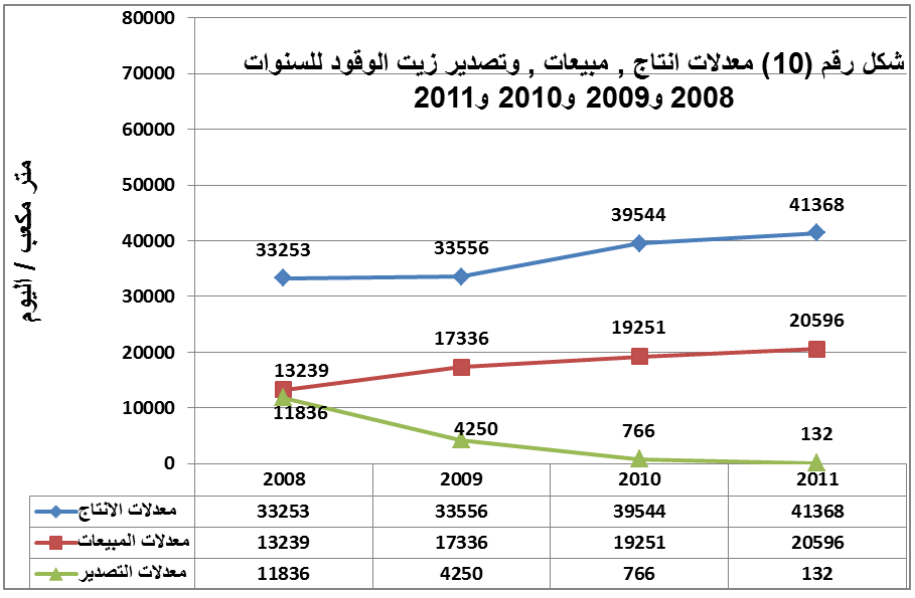
١ــ الإنتــاج: حصــول زيــادة بمعــدل الإنتــاج قــدرها (٣٢٩٣) متــر مكعب/اليوم خلال العام ٢٠١١ مقارنة مــع المعــدل المتحقــق خــلال العــام ٢٠١٠ والبالغ (١٦٥١٧) متر مكعب/اليوم.

٢ــ الاستيراد: حصول زيادة بمعدل الاســتيراد قــدرها (١٩٩٩) متــر مكعب/اليوم مقارنة مع المعدل المتحقق خلال العام (٢٠١٠) والبالغ (٤٨٩) متر مكعب/اليوم.

٣ــ الاستهلاك: حصول أرتفاع بمعدل الاستهلاك قدره (٤٣٢٢) متــر مكعب/اليوم خلال العام ٢٠١١ مقارنة مــع المعــدل المتحقــق خــلال العــام ٢٠١٠ البالغ (١٧٣٣٢) متر مكعب/اليوم.

رابعا : انتاج ومبيعات وتصدير زيت الوقود :

يتضح من الجدول أدناه والشكل رقم (١٠) الأتي:



	2008	2009	2010	2011
معدلات الانتاج	33253	33556	39544	41368
معدلات المبيعات	13239	17336	19251	20596
معدلات التصدير	11836	4250	766	132

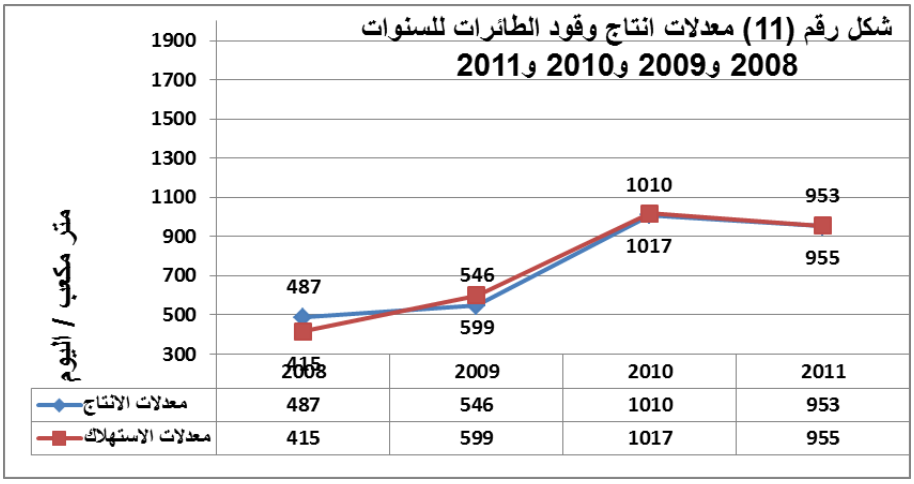
١ـــ الإنتـاج: حصـول زيـادة بمعـدل الإنتـاج قـدرها (١٤٩٥) متـر مكعب/اليوم خلال العام ٢٠١١ مقارنة مـع المعـدل المتحقـق للعـام ٢٠١٠ والبالغ (٣٩٥٤٤) متر مكعب/اليوم.

٢ـ التصدير: حصول انخفاض بمعـدل التصـدير قـدره (٦٦٣) متـر مكعب/اليوم مقارنة مع المتحقق خـلال العـام ٢٠١٠ والبـالغ (٧٦٦) متـر مكعب/اليوم.

٣ـ الاستهلاك: حصول زيادة بالاستهلاك المحلي قـدرها (٨٦٤) متـر مكعب/اليوم خلال العام ٢٠١١ مقارنة مـع المعـدل المتحقـق خـلال العـام ٢٠١٠ والبالغ (١٩٢٥١) متر مكعب/اليوم.

خامسا : إنتاج واستهلاك وقود الطائرات :

نما إنتاج وقود الطائرات بشكل جيد يجاري الى حد كبير معدلات الاستهلاك خلال السنوات الماضية كمـا يتضـح مـن الشـكل رقـم (١١) أدناه، ومع الانفتاح الكبير المتوقع للعراق فـي محيطـه الإقليمـي والعـالمي ونمو التبادل التجاري وحركة رؤوس الأموال والاستثمارات وحركة العمالة ورجال الإعمال والسياحة بكل إشـكالها ومـا يتبعهـا مـن نمـو حركـة الطيران في المطارات العراقية من المتوقع حصول نمو كبير في الطلب على وقود الطائرات في السنوات القليلة القادمة الأمر الذي يسـتوجب الإسـراع في خلق طاقات إنتاجية موازية لتلبية الطلب.



من المؤشرات الواردة في الجداول والأشكال أعلاه نستنتج الأتي:

ضرورة تعزيز خزين المشتقات النفطية من خلال زيادة معدلات إنتاجها في المصافي العراقية باستغلال الطاقات المتاحة بأكملها في المصافي وإقامة مصافي جديدة بغية التقليل من الحاجة الى الاستيراد.

ينبغي الإسراع باستثمار كميات الغاز المحروقة لإيقاف الهدر الكبير في هذه الثروة الممتد لفترة طويلة من الزمن وزيادة معدلات أنتاج غاز الوقود الصناعي وعلى الأخص في المنطقة الجنوبية بغية استخدامه لإغراض توليد الطاقة الكهربائية المتوقع زيادة انتاجها في السنوات القريبة القادمة والتعويض عن الكميات التي تستورد حالياً من الوقود السائل (زيت الغاز، زيت الوقود، والنفط الخام) فضلا عن إمكانية تصدير مستقبلي لكميات منها وتوفير من النقد الاجنبي يمكن انفاقها في مجالات مختلفة.

الإسراع في تطوير شبكات نقل الغاز واستكمال مشروع أنبوب الغاز القطري للاستفادة منه في إيصال الوقود الغازي لمحطات توليد الطاقة

الكهربائية والجهات المستهلكة الأخرى وجهات التصدير مستقبلا.

الإسراع بإقامة مصافي جديدة وبتكنولوجيا حديثة ومتطورة لتغطية الاحتياجات الحالية والمستقبلية للسنوات القادمة من خلال طرحها كفرص استثمارية للمستثمرين في القطاع الخاص وتحرير قطاع الصناعة التحويلية النفطية من احتكار الدولة، فضلا عن الحاجة لوضع برامج لترشيد الاستهلاك وتغيير عادات المواطنين التبذيرية، وهذا يتطلب تخصيص مبالغ في موازنات السنوات القادمة ساندة لتمكين القطاع الخاص من الاستثمار والربح في هذه الأنشطة وتوفير البنى التحتية اللازمة.

العمل على زيادة معدلات إنتاج زيوت المحركات بكافة أنواعها والإسفلت وتحسين مواصفاتها للتمكين من اتخاذ خطوات حثيثة لإيقاف استيرادها كلياً.

الاستمرار بتنفيذ مشاريع الطاقات الخزنية وشبكات السعات التصديرية لزيادة إمكانيات التصدير للنفط الخام وتنويع منافذ التصدير لتلافي ما يترتب على الأزمات والحروب بين الدول الإقليمية من تهديد ومخاطر وانسداد محتمل لمعابر ومضايق بحرية قد تجعل العراق في أزمة حقيقية من حيث التمويل ومن حيث الاستيراد.

تمكين الأجهزة الأمنية المسؤولة عن حماية المنشآت النفطية فنيا ومهنيا لمواجهة الإعمال التخريبية والتجاوزات على المنشآت النفطية بغية تشجيع المستثمرين على الدخول في هذا القطاع وتفادي الخسائر الناجمة عن التخريب.

سادسا : نفط العراق.. مستقبل العالم عام ٢٠٣٠ :

بدأ الاقتصاد العالمي يتعافى رويدا رويدا من الأزمة المالية تلك الازمة التي صححت المسارات الجامحة في التوسع في الاستثمارات غير المضمونة الطلب او التي ترتكز في الطلب على أئتمانات مصرفية مرتفعة المخاطر، الأمر الذي خلق بيئة استثمارية متحفظة وحذرة سوف تستمر لفترة غير قصيرة وتغير في أصول لعبة الأعمال ومن المتوقع استمرار التعافي والتحسن للوضع الاقتصادي إلى عام٢٠٢٥ ، وبعد هذا التاريخ سيواجه العالم أزمة تتجسد بشحة الإمدادات النفطية .وأن العالم سيعلق الآمال على زيادة إنتاج النفط العراقي والسعودي للخروج من الأزمة.

تشير الدراسات الى ان الأعوام الماضية شهدت فائضا في سوق النفط ساهمت فيه الأوبك بمعدل ٦.٥ مليون

برميل يوميا ، غير أن هذه الحالة قد تغيرت بحلول عام٢٠١٠ ، اذ انخفض العرض من دول خارج أوبك، وفي نفس الوقت ازداد الطلب على النفط، وبعد تجاوز الأزمة المالية الحالية فأنه بحلول عام٢٠١٥ ، وبفعل زيادة الطلب على النفط فأن الفجوة بين العرض والطلب سوف تزداد ، الأمر الذي يشكل تزايد الاعتماد على أوبك لتطوير قدراتها الإنتاجية وبالأخص السعودية والعراق كما ان ارتفاعا كبيرا في أسعار النفط سوف يكون متماشيا مع اتساع الفجوة بين العرض والطلب يتصاعد تدريجيا حتى عام ٢٠٣٠.

أما بخصوص توقعات العرض للنفط العراقي للسنوات القادمة حتى عام ٢٠٣٠ فأنها سوف تساهم بشكل فاعل في التأثير في سوق النفط

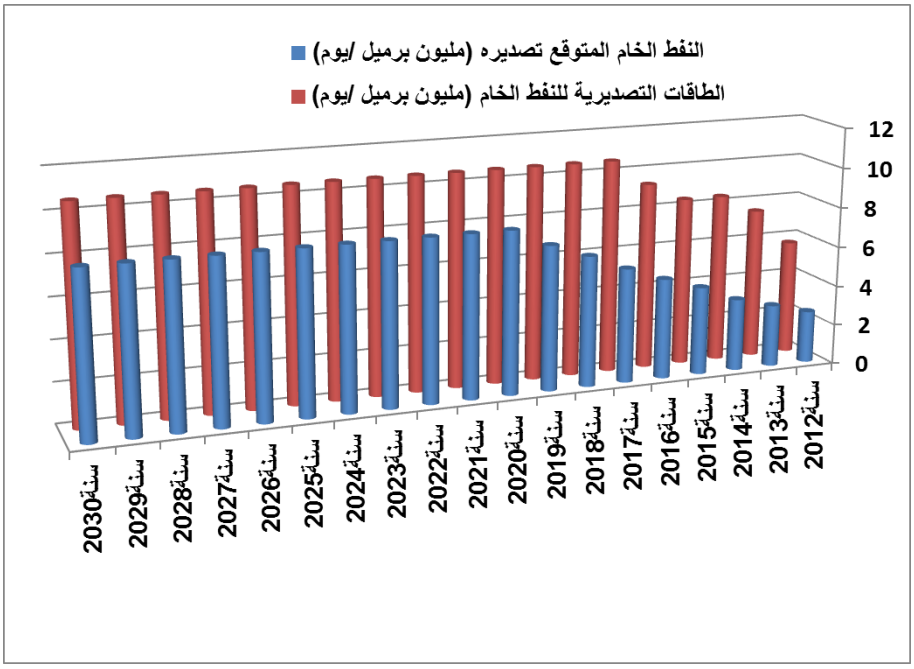
العالمي وبالتبعية التأثير في مستقبل العالم في مجال الطاقة في مرحلة لم تحتل فيها بدائل الطاقة بعد مكانتها في خارطة الطلب المتعاظم على الطاقة وفي اجواء توسع الاستكشافات النفطية العراقية من خلال جولات تراخيص حصلت مؤخرا او لازالت مرتقبة، حيث يتضح من الجدول رقم (٣) والشكل رقم (١٢) أدناه، ان صادرات نفط العراق من المتوقع ان تصل من (٢.٦ مليون برميل /يوم) عام ٢٠١٢ الى (٨.١ مليون برميل /يوم) عام ٢٠٣٠ من خلال الزيادة الكبيرة في الانتاج التي سوف تحدثها الشركات الاجنبية، كما ان الطاقات التصديرية المتمثلة بمنافذ التصدير وشبكات نقل النفط الخام بالأنابيب او البواخر والموانئ وغيرها سوف تتوسع بشكل متوازي ويسبق الزيادة المتوقعة في التصدير لتصل من (٥.٧ مليون برميل / يوم) عام ٢٠١٢ الى (١٠.٦ مليون برميل / يوم) عام ٢٠٣٠ الامر الذي يتيح مرونة اكبر في زيادة الصادرات العراقية من النفط الخام. [١٤]

جدول رقم (٣) النفط الخام المتوقع تصديره والطاقات التصديرية ٢٠١٢ _ ٢٠٣٠

السنوات	النفط الخام المتوقع تصديره (مليون برميل /يوم)	الطاقات التصديرية للنفط الخام (مليون برميل /يوم)
سنة٢٠١٢	2.6	5.7
سنة٢٠١٣	3.1	7.5
سنة٢٠١٤	3.6	8.4

سنة٢٠١٥	4.4	8.4
سنة٢٠١٦	5	9.3
سنة٢٠١٧	5.7	10.6
سنة٢٠١٨	6.5	10.6
سنة٢٠١٩	7.2	10.6
سنة٢٠٢٠	8.1	10.6
سنة٢٠٢١	8.1	10.6
سنة٢٠٢٢	8.1	10.6
سنة٢٠٢٣	8.1	10.6
سنة٢٠٢٤	8.1	10.6
سنة٢٠٢٥	8.1	10.6
سنة٢٠٢٦	8.1	10.6
سنة٢٠٢٧	8.1	10.6
سنة٢٠٢٨	8.1	10.6
سنة٢٠٢٩	8.1	10.6
سنة٢٠٣٠	8.1	10.6

شكل رقم (١٢) النفط الخام المتوقع تصديره والطاقات التصـديرية ٢٠١٢ _ ٢٠٣٠



الفصل الثالث

اقتصاديات إدارة الإيرادات النفطية.. ما كائن

في اطار سياسات اقتصادية كلية لا تدار من قبل المختصين ولا يسمع فيها راي المختصين واذا سمع لا يؤخذ به واذا اخذ به على مضض لا يتابع بشكل جيد ولا يستكمل وتبتر البرامج الاصلاحية وبرامج التحول الاقتصادي وتقدم عليها اجندات سياسية واخرى امنية وتتلاشى فرص تنسيق تلك السياسات كون ضابط الايقاع لها ليس واحد واذا كان واحد فهو اما لايجيد ضبط الايقاع او انه يجيده ولكن الخصوم والمنافسين السياسيين يمارسون المشاغبات ويثيرون الفوضى هنا وهناك لالهائه عن ضبط الايقاع في بلد لا زال لم يعي جيدا دور افراده وكتله السياسية وموظفيه ومقاوليه ومستثمريه بل وحتى حراميه اصول الديمقراطية والحرية المنضبطة.

من بين هذا الركام الموروث نريد ان ننتقل الى اقتصاد السوق حيث القواعد والتشريعات والاجراءات والسياسات تختلف تماما عما كنا عليه والمشكلة في وجود الكثير من المتنفذين في مؤسسات الدولة ممن يريدون الابقاء على تلك القواعد السابقة هي الحاكمة ويقاومون بشراسة تغييرها سواء ممن كانوا يجهلون العمل وفق القواعد الجديدة او ممن يملكون اجندات للابقاء على البلد متخلف ومنعه من الانطلاق، فكان ـ ما كائن ـ من فوضى تنموية لا تتناسب مع حجم امكانيات البلد التنموية ولا مع ما انفق من تلك الاموال فعلا، فعملت السياسة المالية كما لو انها (امين صندوق) يوزع التخصيصات بطريقة التفاوض لا الاهداف المبنية على رؤيا، والسياسة النقدية تحصنت خلف الغلو باستقلالية البنك المركزي حتى صار كجزيرة منعزلة عن

الاقتصاد العراقي ويعلق اخطاءه على شماعة الانصياع والانبطاح لوصفة صندوق النقد الدولي، والسياسة التجارية تحولت الى بقال كبير فاسد متشبث بالاستيراد والتوزيع لمفردات البطاقة التموينية ويستقتل للبقاء عليها وعدم تحرير الفرد العراقي من عبوديتها رغم انها هزيلة ولا تساوي قطرات مما يستحقه المواطن العراقي من ايراداته النفطية التي صارت تصل للمصدرين لنا في كل صقاع الارض دون ان ننتفع منها ونبني قطاعاتنا الانتاجية، والسياسة التنموية تضع المؤشرات والاولويات في خطط تبقى على الرفوف وتتحرف السياسات الاخرى من السير بهداها بل وحتى من يضع الخطة (وزارة التخطيط) والتي تصادق على المشاريع الاستثمارية في الموازنات العامة مع وزارة المالية تاتي التخصيصات على تلك المشاريع منحرفة باكثر من ٥٠٪ عن ما تقوله خطتها الخمسية، اما السياسة الاستثمارية فانها الغصة الاكبر التي يؤلمني الكلام عنها فبعد ٦ سنوات على تشريع قانون الاستثمار لم نرى استثمارات ملحوظة ولم نرى رافعات بناء الابراج ويبدو ان الفساد في العراق يفضل بناء الابراج خارج العراق وليس بداخله فلو ان المليارات التي نهبها المفسدون استثمرت في العراق لكان اليوم بحلة اخرى غير التي نراها، ولا يقع كل اللوم على هيئة الاستثمار بالتاكيد بل ان المؤسسات القطاعية الاخرى الساندة معرقلة ايضا وبيئة الاعمال لازالت سيئة وموضوع تهيئة اراضي للاستثمار هي الاخرى معقدة ومعرقلة، في اطار هكذا سياسات غير متناسقة وغير متناغمة سيكون ـ ما كائن ـ كما سنراها في المؤشرات التي يتضمنها هذا الفصل والفصل الرابع.

المبحث الأول

أولويات الإنفاق الحكومي

إن مفردات الموازنة العامة للدولة وفقراتها سواء كانت في جانب الإيرادات العامة ام في جانب النفقات العامة تعد كل منها أداة مهمةً من أدوات السياسة المالية للدولة تستطيع الحكومة من خلال زيادتها او تخفيضها تحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية وسياسية مرغوبة في إطار خطة اقتصادية وتنموية شاملة تسعى لتحقيق النمو الاقتصادي ورفع المستوى المعاشي وتقليل التفاوت في توزيع الدخول والثروات بين أفراد وفئات المجتمع وتقديم الدعم والإعانة لفئات وشرائح معينة لتحقيق أهداف السياسة المالية الرامية الى تشجيع مجال إنتاجي واجتماعي معين او ربما تحجب الدعم والإعانة بل قد تفرض جبايات من ضرائب ورسوم معينة في ظروف معينة على فئات وشرائح معينة أخرى بقصد تحجيم نشاط إنتاجي او اجتماعي ما او بقصد إجراء تحويلات اجتماعية من شرائح لأخرى ترمي الى تحقيق عدالة اكبر في توزيع الدخول والثروات وزيادة الميل للاستهلاك لدى شرائح من ذوي الدخول المحدودة، وهكذا تتحقق الأهداف المرغوبة للحكومة المتضمنة في إستراتيجيات تنمية شاملة او في سياسات مالية مقصودة.

وقد جاءت أولويات الإنفاق بحسب إستراتيجية الموازنة ٢٠١٠ ـ ٢٠١٢[١٥] كما مبينة في المحاور الآتية:

أولا : تحسين أداء القطاع النفطي :

بوصف العراق واحد من أكبر دول العالم التي تمتلك الاحتياطات النفطية وأن القطاع النفطي يساهم بأكثر من ٥٦٪ من الناتج المحلي الإجمالي و٨٥٪ الى ٩٠٪ من موارد العملة الأجنبية، لذا فان تحسين أداء القطاع النفطي المهيمن على الاقتصاد العراقي يعتبر المفتاح في الحصول على التمويل اللازم الذي تحتاجه القطاعات الأخرى لكي تنطلق من اجل تحقيق أعلى معدلات للنمو في الاقتصاد.

ان ذلك يتطلب السعي الحثيث لتحقيق الأتي:

١ـ تحسين الإطار القانوني والتنظيمي في القطاع النفطي لتوفير إمكانية إعادة الهيكلة في هذه الصناعة.

٢ـ الارتقاء بأسس الشراكة الإستراتيجية بين العراق وشركات النفط والغاز الأجنبية من أجل السير قدما للحصول على مصدر رأسمالي مهم لتحقيق التوسع في الإنتاج والتصدير والاستكشافات النفطية وإعادة تأهيل هذه الصناعة.

٣ـ تأسيس شركات وطنية، يمكن ان تكون عامة او مساهمة او خاصة للنفط والغاز (و تشمل كلا من الصناعات الأمامية والخلفية) أي الصناعة التحويلية الخاصة بقطاع النفط والغاز.

٤ـ تقليل مبالغ الدعم للوقود والذي يؤدي الى تشويه الحوافز ويشجع على التبذير في الاستهلاك، ويزيد من الفساد الإداري والمالي في الدولة والمجتمع العراقي، وقد تحقق ذلك بنسبة عالية.

٥ـ الاستثمار في مجالات التدريب الفني والإداري ونقل المعارف الفنية من اجل زيادة الطاقة الإنتاجية المتاحة وتحسين إنتاجية عناصر الإنتاج.

ثانيا: النمو والتنمية لبقية القطاعات

يتمثل في ايجاد أسس قوية للنمو الاقتصادي في اقتصاد يتميز بوفرة كبيرة من الموارد الطبيعية (النفط والغاز) يتطلب وجود اقتصاد متنوع وذلك من اجل:

معالجة ظاهرة الاقتصاد الريعي المعروفة ب ـ "المرض الهولندي". التي تحدث عندما يؤدي استغلال مصدر طبيعي مثل النفط إلى التأثير سلبا على القطاعات الانتاجية، وهذا يحدث عندما تؤدي الصادرات النفطية إلى رفع قيمة العملة المحلية والتي تؤدي إلى أضعاف القدرة التنافسية للمنتج المحلي، وهذا سيتسبب في زيادة الاستيرادات وتخفيض الصادرات من المنتجات المعتمدة على مصادر غير طبيعية.

كون الصناعة النفطية معرضة للتقلبات الواسعة والمتكررة الناجمة عن صدمات الاقتصاد العالمي، فحصول تغير مهم في أسعار النفط يعرض النشاط الاقتصادي للتقلبات الخارجية، وقد يؤدي إلى انحراف نمو الاقتصاد العراقي عن مساره المرغوب، فأن التصحيح الهيكلي للاقتصاد العراقي نحو اقتصاد متنوع ذو قاعدة إنتاجية واسعة خاصة في قطاعي الصناعة والزراعة والخدمات، يمكن أن تخفف من تأثير التقلبات النفطية عليه، كما إن الصناعة السياحية يمكن أن توفر إمكانات كبيرة لتوليد

الدخول وخاصة السياحة الدينية والأثرية التي يمكن ان توفر مجالات كبيرة للجذب السياحي، فضلا عن وجود الطبيعية الجاذبة في أهوار الجنوب وجبال إقليم كردستان وغيرها.

إن تنويع الاقتصاد يمكنه من امتصاص البطالة التي تعد من المشكلات الرئيسية التي يعاني منها الاقتصاد العراقي حاليا. فالقطاع النفطي يتصف بكثافة راس المال وضخامة توليد القيم المضافة الا انه لا يساهم في تشغيل العمالة الا بنسب متدنية جدا، عليه فان تطوير قطاعي الزراعة والسياحة والخدمات بشكل عام التي تتميز بكثافة العمل يمكن أن يساهما في خلق فرص عمل كبيرة.

ثالثا: إعادة الحيوية للقطاع الخاص:

تظهر تجارب العالم ان لا تحول اقتصادي نحو اقتصاد السوق بدون قطاع خاص قوي وفاعل وحكومة مؤمنة بالتحول وموفرة لشروط عمل سوق المنافسة ومزيلة لكل ما من شانه يخلق فرص للاحتكار وتحقيق الربح الاحتكاري على حساب الكفاءة والمعايير الاقتصادية وتعظيم المنافع للوحدات الاقتصادية فالقطاع الخاص هو المحرك الخلاق لفرص العمل والقادر على زيادة الدخول الموزعة لعناصر الإنتاج ورفع المستوى المعيشي لمالكيها، إن إيجاد مناخ ملائم للاستثمار المحلي والأجنبي وللمشاريع الصغيرة والمتوسطة والكبيرة في القطاعات الإنتاجية الزراعة والصناعة وفي الخدمات، يجب ان يحظى بأولوية على صعيد التنمية، وهذا يتطلب:

١ـ انسيابية وتبسيط الإجراءات الحكومية وتحسين بيئة الأعمال في العراق.

٢ـ إجراء الإصلاح الاقتصادي ليطال كامل منظومة السياسات الاقتصادية الكلية وإصلاح إداري وتنظيمي لتطوير إطار مؤسسي وقانوني شفاف ومبسط وذلك لتشجيع الأعمال.

٣ـ وضع أسس لخصخصة المنشات المملوكة للدولة تتصف بالوضوح والمرونة والشفافية والشمولية وتلافي الأعباء الاجتماعية المصاحبة لها.

٤ـ تشجيع القطاع الخاص لتنفيذ المشاريع التنموية الكبيرة وتوفير أسباب نجاحه في ذلك.

٥ـ إعادة هيكلة المصارف المملوكة للدولة لتشجيع عمليتي الاندماج المصرفي.

٦ـ توسيع مجالات الإقراض عن طريق منح القروض الصغيرة وتمويل المشاريع الصغيرة والمتوسطة.

٧ـ إعادة تأهيل وتوسيع شبكة النقل الجوي وشبكة النقل بالسكك الحديد.

٨ـ زيادة طاقة توليد وتوزيع الطاقة الكهربائية لتلبية الاحتياجات الحالية والمتوقعة للاستهلاك المنزلي والاقتصاد الوطني.

رابعا: تحسين نوعية الحياة:

لابد من تحويل الطاقات البشرية المتاحة الى طاقات منتجة، ولن يكون ذلك إلا في إطار اقتصاد سوق يعتمد الكفاءة والمنافسة وحسابات

الربح والخسارة، وسيكون ذلك سببا في توليد دخول حقيقية مقابل عمل خالق للقيم يكون بالتبعية سببا في الاعتناء بالنوعية والخبرة والإبداع والنجاح لتكون المعيار الاهم في المفاضلة والاختيار الأمر الذي يستوجب توفير شروط العيش الخالقة للنوعية وبذلك تكون مدخلات نوعية الحياة خالقة للإنتاج والدخول والأخيرة خالقة للعيش الكريم فتتكامل حلقات التنمية وقد تضمنت إستراتيجية التنمية الوطنية تلك الأهداف، والوصول إليها يتطلب:

١ـ تحسين امكانيات الوصول الى الماء النظيف والصرف الصحي.

٢ـ تحسين نوعية وامكانية الوصول الى خدمات العناية الطبية.

٣ـ زيادة الوحدات السكنية التي يمكن للافراد شراءها من خلال إيجاد التسهيلات الخاصة بتمويل الإسكان وتوفير السكن خاصة للفئات الضعيفة والمتوسط الدخل.

٤ـ الاستثمار في رأس المال البشري مع التركيز على أمية البالغين والتدريب المهني والعمل على تقليل معدلات التسرب في المستوى الأولي (الابتدائي).

٥ـ المحافظة على برنامج شبكة الحماية الاجتماعية ويكون هذا البرنامج مجزي للفقراء والفئات الضعيفة، وإصلاح وضع البطاقة التموينية بحسب خارطة الطريق التي رسمت لها من اجل استهداف الشرائح المحتاجة حصرا وتحويلها الى دعم نقدي يضاف الى مهام شبكة الحماية الاجتماعية.

خامسا: تقوية الحكومة واستقرار الأمن:

إن واحدة من أهم التحديات الضاغطة التي تواجه العراق هي إقامة حكم ديموقراطي منصف يتيح فرص متكافئة للإفراد والجماعات حيث أن أهمية الحكم الصالح يعتبر شرط أساسي للتنمية المستدامة وهو من الموضوعات التي يمكن أن تلج الى اهتمامات جميع الإطراف والمستويات الأهلية الحكومة والتي يكون لها تأثير كبير على فاعلية تأدية الخدمات العامة التي تعتبر من العناصر المهمة في عملية التنمية.

إن إعادة بناء مؤسسات الحكم والارتقاء بمبدأ احترام حقوق الإنسان وتعزيز دور القانون وتشجيع مبدأ الحوار، كل ذلك يشكل أساسيات لدفع عملية بناء الأمة وتحقيق الأمان والسلام لجميع المواطنين على حد سواء. كما إن فقدان الأمن يؤدي إلى التدهور الاقتصادي وهروب رؤوس الأموال ويتسبب في إشاعة الفوضى والحرمان إن تقوية الحكم الصالح والأمن تتطلب:

١ـ إيجاد قواعد عامة للسلوك والأخلاق والتي تتطلب قيام كبار الموظفين بالإفصاح عن ثرواتهم.

٢ـ تقوية مؤسسات مكافحة الفساد وإبعادها عن التأثيرات السياسية وتوسيع نشاطاتها إلى مختلف المناطق والوحدات الإدارية والاقتصادية.

٣ـ ايجاد تشريعات وأنظمة للإدارة المالية الكفوءة والشفافة.

٤ـ إنشاء الحكومة الإلكترونية لغرض تحديث أعمال الدولة.

٥ـ زيادة تمكين المرأة والشباب في مختلف الأنشطة والمجالات.

٦ـ التدريب على احترام مبادئ حقوق الإنسان لجميع العاملين في الخدمات الأمنية بما فيها خدمة السجون.

المبحث الثاني

تقييم الموازنات العامة لسنوات سابقة[١٦]

ان هذه الأهداف التي تضمنتها إستراتيجية الموازنة المشار إليها أنفا، والتي تبدو نبيلة ومنطقية وتتناسب وظروف المرحلة قد بقيت تتكرر في مقدمات الموازنات العامة لكل سنة وتوضع في الخطط والبرامج الحكومية للوزارات المعنية إلا إنها للأسف لم تجد طريقها للتنفيذ الا بحدود ضيقة حيث لم تكن هنالك مسؤولية محددة تناط بمؤسسات محددة للتنفيذ ولم تكن هنالك أجهزة متابعة ومحاسبة فاعلة لمدى الالتزام بها، الأمر الذي أبقاها على الرفوف سنة بعد أخرى، ويمكن تقييم الأداء في مدى تحقق أهداف الموازنات العامة السابقة من خلال الأتي:

١ـ تحسن الوضع الأمني بنسبة ٩٠٪ يسجل نجاح في التصدي للتحدي الأمني وتطبيق سيادة القانون (دعم قوات الردع، نشر الوعي القضائي، محاربة الفساد).

٢ـ استطاعت الموازنة الى حد ما الإيفاء بتعهدات العراق الدولية ومنها.

ـ اتفاقيات نادي باريس وصندوق النقد الدولي والعهد الدولي

ـ دعم المحافظات والأقاليم في مشاريع التنمية والأعمار ووضع تخصيصات منذ عام ٢٠٠٦ واخذت تتعاظم سنوياً.

ـ منح قروض صغيرة وميسرة.

٣ـ المبادرة الزراعية لدعم الاستثمار في القطاع الزراعي والحد من تداعيات هذا القطاع ومواجهة التصحر والبطالة ودعم المنتجين والإقراض الزراعي، ولايمكن التعرف على أثارها في زيادة الإنتاج الزراعي لحد الآن.

٤ـ استمرار شحة الكهرباء والوقود وتدني الخدمات الحكومية.

٥ـ لم تعالج الاختلالات الهيكلية في تركيبة الناتج المحلي الاجمالي حيث تراجعت مساهمة الزراعة الى (٥،٣٪) سنة ٢٠٠٨ بالاسعار الجارية وتراجعت مساهمة الصناعة التحويلية الى (٥،١٪) لنفس الفترة، كما لم تعالج الاختلالات في مصادر تمويل الموازنة العامة للدولة وبقاء قطاع النفط مهيمن وتراجع الأهمية النسبية لمصادر التمويل الأخرى.

٦ـ وجود تأخر زمني في مهمة إعادة التوزيع لأوجه الإنفاق، حيث تم التخلي عن دعم المشتقات النفطية بشكل أسرع بكثير من تقديم الدعم النقدي والحماية للطبقات الفقيرة والهشة مما جعل الضرر الاجتماعي كبير والكلفة الاجتماعية للتحول الاقتصادي اكبر.

٧ـ لم تنجح الموازنات السابقة في حماية الشرائح الهشة وظهر ان ٢٣٪ من السكان دون خط الفقر.

٨ ـ لم تتمكن الموازنات الحالية والمستقبلية من قياس حجم الأثر الذي يتركه الإنفاق الحكومي في الموازنات السابقة على المتغيرات الاقتصادية الكلية (التشغيل، التضخم، تحريك الاستثمار الخاص، التطور في البنى التحتية، المستوى المعاشي، معدل النمو في الناتج المحلي

الاجمالي غير النفطي، وغيرها الكثير) والتي تعد البوصلة التي على أساسها يتم توجيه السياسة المالية من خلال إعداد الموازنات اللاحقة.

٩ـ تباطؤ في انجاز متطلبات الإصلاح الاقتصادي من قبيل الإصلاح المصرفي والإصلاح الضريبي وإصلاح سوق الأوراق المالية وإصلاح شركات التأمين وتطوير قدرات القطاع الخاص وتعويض المعامل والوحدات الإنتاجية المدمرة في مختلف القطاعات وإجراء الشراكة بين القطاع الخاص الأجنبي والمحلي وإيجاد سوق للإقراض الميسر وغيرها.

كما بقيت الموازنات تعد بطريقة كلاسيكية معتمدة أسلوب البنود والتفاوض بين الوزارات ووزارة المالية حول حجم التخصيصات ثم تخضع بعد ذلك لمراجعة البرلمان والتعديلات التي يجريها على أساس سياسي خاضع لمزايدات الأعضاء بغية كسب ود الناخبين حتى وان كانت تلك المطالبات ذات أبعاد شعبوية وقتية قد تعمل على تخلف الاقتصاد العراقي وتؤخر إصلاحه، والمخطط أدناه يبين آلية احتساب التخصيصات بعيدا عن الأهداف المرغوبة في الإستراتيجية.

إجمالي الموازنة العامة الاتحادية
تمثل فيها الإيرادات النفطية 93%
ما كائن
تطرح
إجمالي النفقات السيادية
تطرح
إجمالي النفقات الحاكمة
تطرح
تخصيصات تنمية الأقاليم والمحافظات بما فيها كردستان
تطرح
تخصيصات المحافظات المنتجة للنفط الخام والنفط المكرر وغاز القبة
المتبقي 83%x
إجمالي حصة وزارات المركز
المتبقي 17%x
حصة إقليم كردستان
حصة الإقليم من تنمية الأقاليم والمحافظات
إجمالي حصة الإقليم

المبحث الثالث

تحليل هيكل النفقات العامة[١٧]

وهي التي تلتزم الحكومة بإنفاقها خلال السنة المالية بقصد تقديم خدمات عامة يترتب عليها تحقيق منافع عامة كالإنفاق على التعليم والصحة والبنى التحتية والاجتماعية والترفيهية والقضائية وغيرها والجدول رقم (٤) يبين ذلك.

جدول رقم (٢) تحليل النفقات العامة (ترليون دينار)									
المؤشرات/ السنوات	٢٠٠٥	٢٠٠٦	٢٠٠٧	٢٠٠٨	٢٠٠٩	٢٠١٠	٢٠١١	٢٠١٢	معدل النمو (٢٠٠٩ _ ٢٠١٢)
اجمالي النفقات التشغيلية	٢٨.٤	٤١.٦	٣٢.٣	٦١.٣	٥٤.١	٥٢.٩	٥٨.٨	٦٢.٣	٠.١٥
اجمالي النفقات الاستثمارية	٧.٥	٩.٣	٦.٧	٣٠.٧	١٠	١٠	١٦.٣	١٧.٧	٠.٧٧
اجمالي النفقات العامة	٣٥.٩	٥١	٣٩	٩٢	٦٩.١	٦٧.٩	٧٥.١	٨٠	٠.١٦
نسبة التشغيلية الى اجمالي النفقات	٧٩.١١	٨١.٥٧	٨٢.٨٢	٦٦.٦٣	٧٨.٢٩	٧٧.٩١	٧٨.٣٠	٧٧.٨٨	
نسبة الاستثمارية الى اجمالي النفقات	٢٠.٨٩	١٨.٢٤	١٧.١٨	٣٣.٣٧	١٤.٤٧	١٤.٧٣	٢١.٧٠	٢٢.١٣	
معدل النمو السنوي للنفقات التشغيلية		٤٦.٤٨	٢٢.٣٦	٨٩.٧٨	١١.٧٥	٢.٢٢	١١.١٥	٥.٩٥	
معدل النمو السنوي للنفقات الاستثمارية		٢٤.٠٠	٢٧.٩٦	٣٥٨.٢١	٦٧.٤٣	٠.٠٠	٦٣.٠٠	٨.٥٩	

الجدول من عمل الباحث استنادا الى الموازنات العامة للدولة وإستراتيجية الموازنة.

يتضح من الجدول رقم (٤) أعلاه ما يأتي:

نمت النفقات العامة الإجمالية في الموازنة بمعدل نمو بسيط (١٦٪) للفترة (٢٠٠٩ ـ ٢٠١٢) وهو معدل نمو يقل كثيراً عن معدل النمو المتوقع في أسعار النفط فقط (مع بقاء إنتاج وتصدير النفط الثابت)، حيث انخفض سعر النفط من ١٤٠$ للبرميل الى ٤٠$ بسبب الأزمة الاقتصادية اي بمعدل انخفاض (٧٠ ـ ٪)، وبافتراض ان السعر المرتفع لم يكن حالة طبيعية، الا ان الانخفاض الذي حصل هو الأخر كان مغالى فيه قياساً بمعدل الانكماش في الاقتصاديات المتقدمة المستوردة للنفط الذي لم يتجاوز (١٠٪) ونعتقد ان الدورة الاقتصادية للازمة قد تعدت مرحلة (القاع) وازداد الطلب على النفط وارتفعت أسعاره حالياً ارتفاعات حقيقية قد تصل الى ٧٠$ للبرميل اي بمعدل نمو في الأسعار بحدود (٧٠٪) ومن المتوقع ان يواصل ارتفاعه خلال السنوات الثلاث القادمة.

استمرت النفقات التشغيلية تبتلع مجمل النفقات العامة حيث كانت نسبتها ٧٩٪ عام ٢٠٠٥ والمقترح ان تكون نسبتها بحدود ٧٨٪ عام ٢٠١٢.

ونعتقد هنا ان هذا يؤشر عدم حصول تصحيح لهيكل الإنفاق للسنوات الثلاث القادمة وبالنتيجة كان ذلك على حساب النفقات الاستثمارية التي كانت (٢١٪) في ٢٠٠٥ وأصبحت (٢٢٪) في ٢٠١٢ لينعكس سلباً في البنى التحتية المهدمة التي تحتاج الى أعمار لكي تساهم في خفض كلف الإنتاج والتشغيل لمجمل العجلة الاقتصادية بما يسمح للنشاط الاقتصادي الخاص بالانطلاق وتزايد مساهمته في الناتج

المحلي الإجمالي وفي تكوين رأس المال الثابت.

نمت النفقات الاستثمارية بمعدل (٧٧٪)اكبر بكثير من النفقات التشغيلية (١٥٪) خلال الفترة (٢٠٠٩ ـ ٢٠١٢) المقترحة ولكن لم تتأثر الاهميات النسبية لوجهي الإنفاق كثيرا حيث بقيت التشغيلية تهيمن على (٧٨٪) مقابل (٢٢٪) للاستثمارية كون الأساس الذي انطلقت منه النفقات الاستثمارية في ٢٠٠٩ منخفض جدا في ظل ظروف الأزمة المالية.

ونعتقد هنا انه لا يمكن لمعدلات نمو كهذه ان تقلب المعادلة لصالح عملية التنمية التي يحتاجها البلد بعد توقف لأكثر من (٣٠) سنة والتي لا يمكن تحقيقها من خلال معدلات النمو لان معدلات النمو تصلح للتحليل في الاقتصاديات المستقرة والنامية، فقد حقق *GDP* بالأسعار الثابتة نمواً بمعدل (٢.١ ٪) لعام ٢٠٠٨ (٩) في بلد معدل نمو السكان فيه بحدود (٣٪) يكون الاقتصاد قد

تخلف بمعدل (١٪)، وعليه فان الاقتصاد العراقي يحتاج الى دفعة قوية في التنمية وليس الاعتماد

على النمو الطبيعي.

التوزيع القطاعي للإنفاق: [١٨]

كما يتضح من الجدول رقم (٥) والشكل رقم (١٣) أدناه، ان قطاع النفط الممثل بوزارة النفط يحتل المرتبة الأولى في التخصيصات للأعوام ٢٠١١ ـ ٢٠١٢ وهو يتفق مع التوجهات في خطة التنمية من اجل تطوير إنتاج

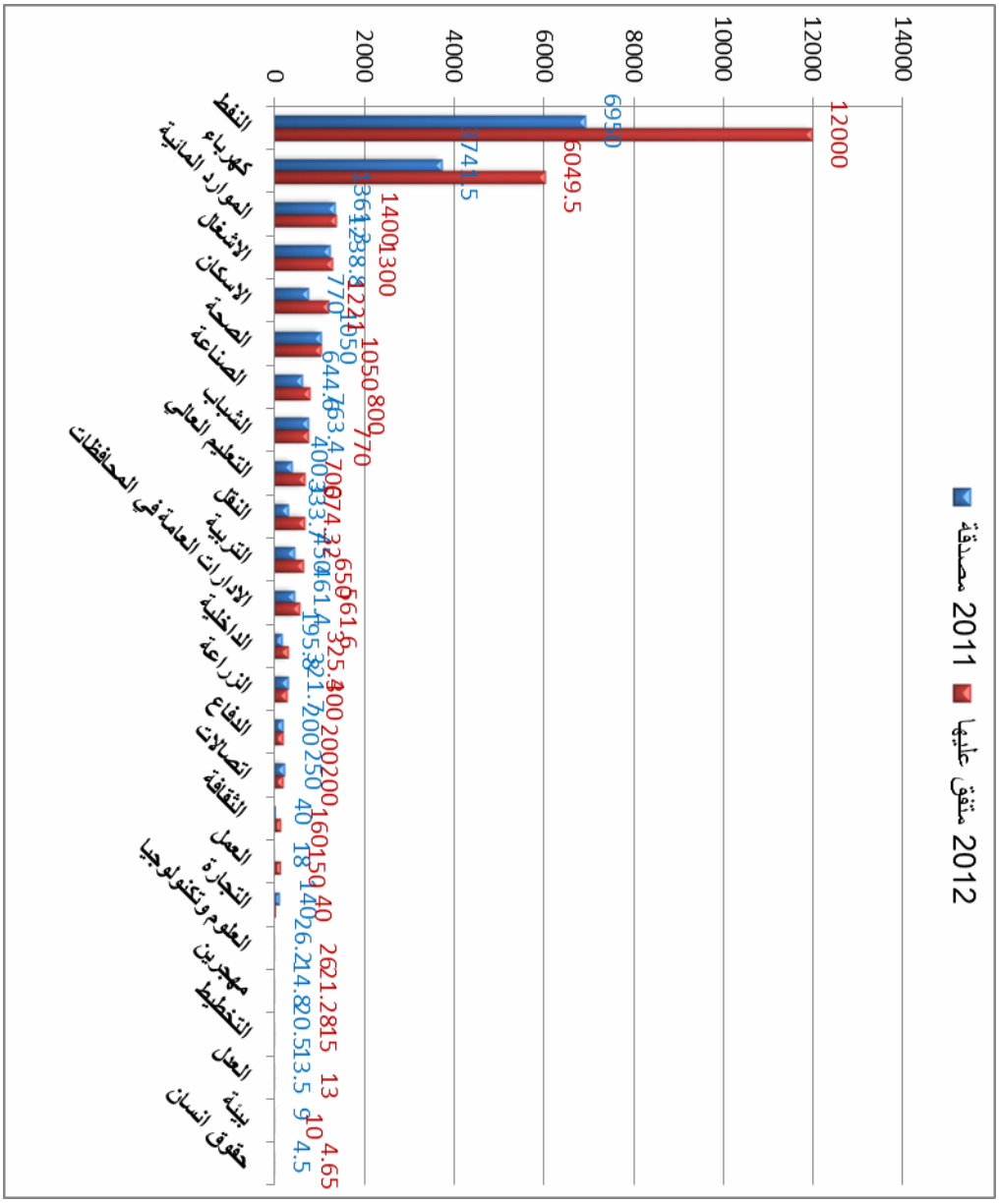
وتصدير النفط بوصفه القطاع الوحيد القادر على تمويل احتياجات التنمية الواسعة في القطاعات الأخرى، يليه قطاع الكهرباء كونه القطاع الموفر للطاقة لبقية القطاعات ولا ينطلق الإنتاج والتشغيل بدونه ويليه قطاع الموارد المائية لبناء السدود وايجاد بدائل الري في ظل شحة مائية تجتاح العراق والعالم يليه قطاع الأشغال والبلديات العامة لتحسين الصرف الصحي والخدمات العامة المقدمة للجمهور ويليه قطاع الإسكان والأعمار حيث هنالك ما يقرب من (٢ مليون) وحدة سكنية نقص وهنالك حاجة ملحة لإعادة بناء البنى التحتية المهدمة كالطرق والجسور وغيرها، ثم تأتي القطاعات الأخرى تباعا كما يظهر.

جدول رقم (٥) التخصيصات حسب الوزارات والجهات القطاعية

الوزراة	٢٠١١ مصدقة	٢٠١٢ متفق عليها	الزيادة
النفط	٦٩٥٠	١٢٠٠٠	٥.٠٥٠.٠٠
كهرباء	٣٧٤١.٥	٦٠٤٩.٥	٢.٣٠٨.٠
الموارد المائية	١٣٦١.٣	١٤٠٠	٣٨٧
الاشغال العامة والبلديات	١٢٣٨.٨	١٣٠٠	٦١.١٩٩
الاسكان والاعمار	٧٧٠	١٢٢١	٤٥١
الصحة	١٠٥٠	١٠٥٠	٠
الصناعة	٦٤٤.٦	٨٠٠	١٥٥.٣
الشباب	٧٦٣.٤	٧٧٠	٦.٦

التعليم العالي	٤٠٠.١	٧٠٠	٢٩٩.٨
النقل	٣٣٣.٧	٦٧٤.٣٢	٣٤٠.٦٢
التربية	٤٥٠	٦٥٠	٢٠٠
الادارات العامة في المحافظات	٤٦١.٤	٥٦١.٦	١٠٠.١٦
الداخلية	١٩٥.٨	٣٢٥.٤	١٢٩.٥
الزراعة	٣٢١.٧	٣٠٠	٢١.٧ ـ
الدفاع	٢٠٠	٢٠٠	٠
اتصالات	٢٥٠	٢٠٠	٥٠ ـ
الثقافة	٤٠	١٦٠	١٢٠
العمل	١٨	١٥٠	١٣٢
التجارة	١٤٠	٤٠	١٠٠
العلوم وتكنولوجيا	٢٦.٢	٢٦	٠.٢٢٦ ـ
مهجرين	١٤.٨	٢١.٢٨	٦.٤٨٩
التخطيط	٢٠.٥	١٥	٥.٥ ـ
العدل	١٣.٥	١٣	٠.٥ ـ
بيئة	٩	١٠	١
حقوق انسان	٤.٥	٤.٦٥	١.٥

شكل رقم (١٣) التخصيصات حسب الوزارات والجهات القطاعية



الفصل الرابع

لعنة النفط في العراق

لعنة الموارد كما يسميها البعض ظهرت كمصطلح في خمسينيات القرن المنصرم أي مع ظهور ما سمي في حينها (بالمرض الهولندي) وقد ارتبط في وقتها بالتنمية الاقتصادية وعلاقتها العكسية مع الاعتماد الكبير على الثروات الطبيعية حيث بينت العديد من الدراسات لاحقا إن هذا المرض لم يشتمل على التأثيرات السلبية في التنمية الاقتصادية حسب بل تأثير الموارد الطبيعية وخصوصا النفط على الأداء السياسي والاقتصادي لحكومات البلدان التي تعتمد بشكل رئيسي عليها ، حيث ان الاقتصاديات الريعية بالمعنى الشائع هي (تلك التي تعتمد على هبة الطبيعة (الأرض) عبر استغلال معادنها دون بذل جهود مهمة في العملية الإنتاجية أي ان القيمة المضافة لا تأتي من تظافر عناصر الانتاج وانما من اصل المعدن الذي تجود به الطبيعة) ، كما هي الحال في البلدان التي تشكل إيرادات النفط أو إيرادات غيرها من الموارد الطبيعية الأخرى نسبة مهيمنة في الناتج المحلي الاجمالي، وتنمي هذه الإيرادات الهائلة مؤسسات الاستبداد والديكتاتورية ، وتتوطد أركان دولة الاستبداد وتمارس سيطرتها على المجتمع في الدول النفطية ، إذ لا تكون الحكومات بحاجة الى الشعب وإلى ضرائبه طالما أن إيرادات النفط تغطي نفقاتها الخاصة ، فهي مستغنية وتضخم حساباتها في البنوك الأجنبية ، وتجعلها تعيش في حالة من الترف والإسراف لا حدود لها ، وتعزز بها آلتها القمعية ، وتوزع منها على الموالين على وفق درجة الولاء لسلطتها ، مبقية النزر اليسير للشرائح والطبقات

الأوسع من السكان الذين يتلقون هبات الحكومة الضئيلة بصيغة مكرمات وصدقات.

وهذا ما حصل في العراق فقد فشلت الحكومات المتعاقبة في تحقيق تنمية اجتماعية واقتصادية حقيقية، أو أي نوع من الإصلاح السياسي باتجاه ترسيخ سلطة القانون وبناء دولة المواطنة والمؤسسات على أسس ديمقراطية وحتى ما حصل بعد ٢٠٠٣ يواجه تحديات الحرب المعلنة من أنظمة نماذج نفطية أخرى مجاورة وهذه الحكومات غالباً ما تقفز إلى سدة الحكم (ليس في العراق وحده) عن طريق الانقلابات العسكرية، أو عن طريق توارث السلطة. وتكون متمردة على العقد الاجتماعي ومسؤولية الدولة الأخلاقية والقانونية في إدارة موارد الأمة بما يحقق الصالح العام والمنفعة العامة .ومن غير أن تكون بحاجة ملحة إلى قاعدة اجتماعية واقتصادية ساندة الامر الذي يفضي إلى جملة قضايا وظواهر ومشكلات نتناولها في مباحث الفصل.

المبحث الأول

مؤشرات اختلال مخيفة

لو تابعنا تاريخ النفط في العـراق منـذ اكتشـافه لليـوم لوجـدنا إن العراقيين كانوا وما زالوا هم أول المتضررين منه والمؤشرات الموضحة أدناه تعطي صورة جلية عن ذلك:

١ـ التوزيع غير العادل للثروة:

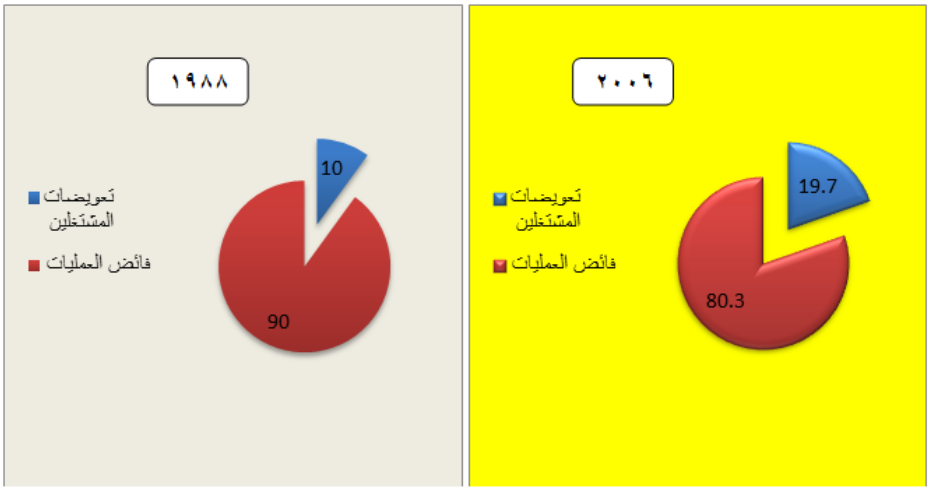
طالما إيرادات النفط بالكامل بيد الطاغية يوجهها لحروبه وانتصاراته المزعومة وإنفاقه الترفيهي وشراء الذمم والأرصدة الشخصية كانـت كـل تعويضات المشتغلين في كل القطاعات الخدمية والإنتاجيـة والأمنيـة التـي تخوض المعارك لإشباع رغباته لا تتجاوز ١٠٪ من الدخل القومي العراقي فيما ٩٠٪ كانت تمثل فائض عمليات لسنة ١٩٨٨ كما في الشكل رقـم (١٤) أدناه، وطالما ان العمليات الاقتصادية بيد الحكومة فـي الغالـب والقطـاع الخاص مقزم في إطار فكر بعثي اشتراكي وطالما ان القطاع النفطي هـو الخالق الأكبر للقيم المضافة والأرباح فان فائض العمليات المتأتي منه يبقى بيد الحكومة، ولان الحكومة ممثل (غير شريف) للشعب في إدارة إيراداته النفطية فهي لا توزع منها على شكل دخول للناس إلا فتات وعندما تـذهب بالباقي إلى الموازنة العامة تنفقه في مجالات وأولويات الحكومة ورغباتهـا

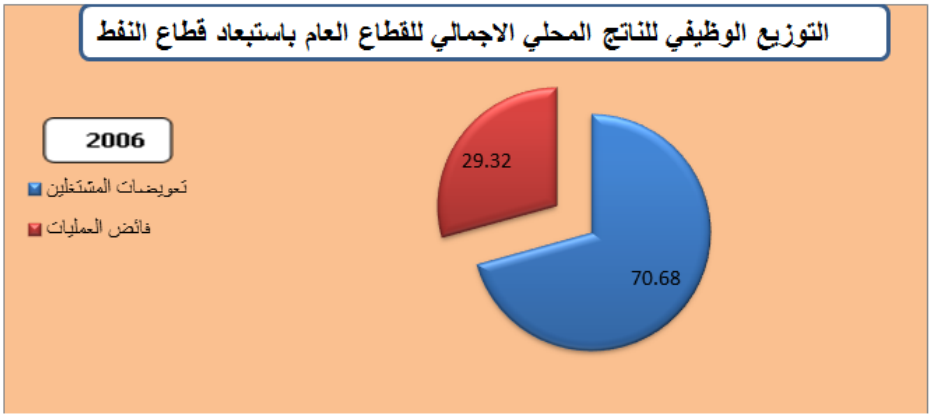
وليس وفق أولويات الشعب ورغباته في العيش الكريم فلا يصل للشعب النفع العام المرتقب من الخدمات العامة.

وبعد حصول التغيير وسقوط الطاغية ورغم تراجع الصادرات النفطية بعد عام ٢٠٠٣ الا ان هنالك تغير في توزيع الثروات حيث أصبحت تعويضات المشتغلين ١٩.٧٪ وفائض العمليات ٨٠.٣٪ انعكس إيجابا في إعادة ترميم وإيجاد طبقة وسطى من الموظفين الحكوميين والعسكريين كانت قد ذابت في ظل النظام السابق والحصار الاقتصادي الا ان ذلك لازال دون مستوى الطموح ولازال هنالك ٢٣٪ من الشعب العراقي دون خط الفقر[١٩]

تنقلب الصورة باستبعاد القطاع النفطي حيث يكون التوزيع لتعويضات المشتغلين أكثر من ٧٠٪ فيما تبقى اقل من ٣٠٪ فقط لفائض العمليات وهذا يؤكد ان البرجوازي الأكبر في العراق هو الحكومة المستحوذة على إيرادات النفط، ولا هي توزعه على ملاكه (الشعب) ابتداءاً ولا هي تنوب عنهم بشكل نزيه وكفوء في إنفاقه في الأوجه المرغوبة لديهم.

شكل رقم (١٤) التوزيع غير العادل للثروة بين العام ١٩٨٨ والعام ٢٠٠٦

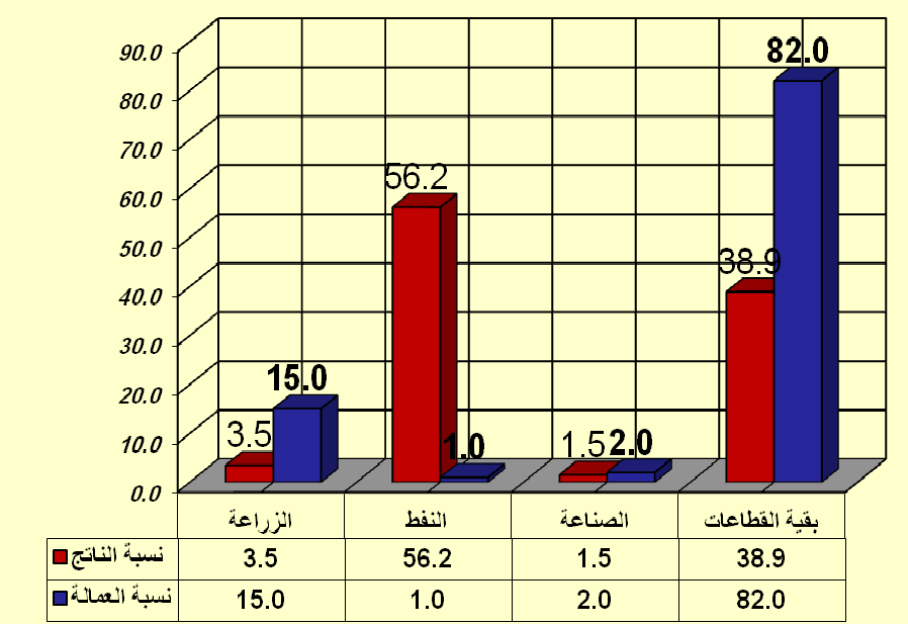




٢ـ اختلال هيكل المساهمة في الإنتاج والعمالة جراء القطاع النفطي:[٢٠]

يتضح من الشكل رقم (١٥) أدناه ان نسبة مساهمة قطاع النفط في الناتج المحلي الإجمالي لسنة ٢٠٠٨ كانت (٥٦.٢٪) وهو لا يشغل سوى (١٪) من العمالة بينما القطاعات الأخرى التي تشغل (٩٩٪) من العمالة لا تولد سوى (٤٣.٨٪) من الناتج وهذا اختلال جلي يؤشر إلى الأداء السيء للقطاعات الاقتصادية والاعتماد على النفط في توليد القيم المضافة فلا يوجد حد أدنى معقول من التوافق بين العمل والإنتاج وهذا يؤشر الى وجود خلل كبير في البنية الاقتصادية تجعل النفط نقمة أكثر مما هو نعمة.

شكل رقم (١٥) نسب المساهمة في الإنتاج والعمالة للقطاعات الاقتصادية



	الزراعة	النفط	الصناعة	بقية القطاعات
نسبة الناتج	3.5	56.2	1.5	38.9
نسبة العمالة	15.0	1.0	2.0	82.0

٣ـ اختلال هيكل الإنفاق بين التشغيلي والاستثماري:

يتضح من الشكل رقم (١٦) الاتي:

هيمنة النفقات التشغيلية للفترة ٢٠٠٨ ـ ٢٠١١ بنسب تتجاوز في الغالب ال ٧٠٪ وعادة ما تنفق برتابة خالية من المعايير الاقتصادية فهي يفترض ان تشغل الطاقات الإنتاجية في الدولة للوصول الى الإنتاج المتاح وعند المقارنة بين الطاقات المتاحة للمؤسسات الخدمية والإنتاجية والوحدات المنتجة فعلا والواصلة للجمهور يظهر لنا بوضوح حجم الهدر في تلك التخصيصات الذي يؤشر حالات الفساد وسوء الإدارة.

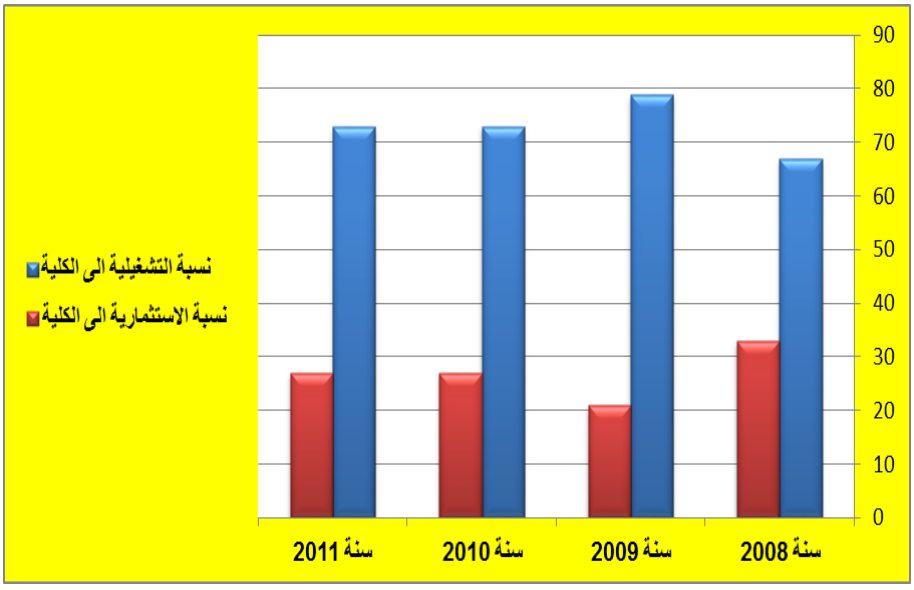
النفقات الاستثمارية التي تراجعت في ٢٠١١ عما كانت عليه في ٢٠٠٨ يفترض ان تؤدي الى توسيع الطاقات الإنتاجية والبنى التحتية وتخلق تراكم في راس المال مساوي لقيمة تلك التخصيصات وبما ان ذلك لم يحصل نتيجة سوء اختيار الأولويات وانخفاض كفاءة التنفيذ للمشاريع ووجود فساد كبير جعل تلك التخصيصات لا تترجم الى مشاريع حقيقية على الأرض او انها تقام بمواصفات سرعان ما تندثر ويعاد التخصيص لنفس المشاريع لمرات عدة كالأرصفة والشوارع والحدائق العامة وغيرها[٢١].

هذا الامر يؤكد بقوة ان الحكومة لا تنوب عن الشعب بشكل كفوء في إدارة إيراداته النفطية ولا بد من إيجاد آلية لتغيير نظام إيصال منافع النفط للجمهور.

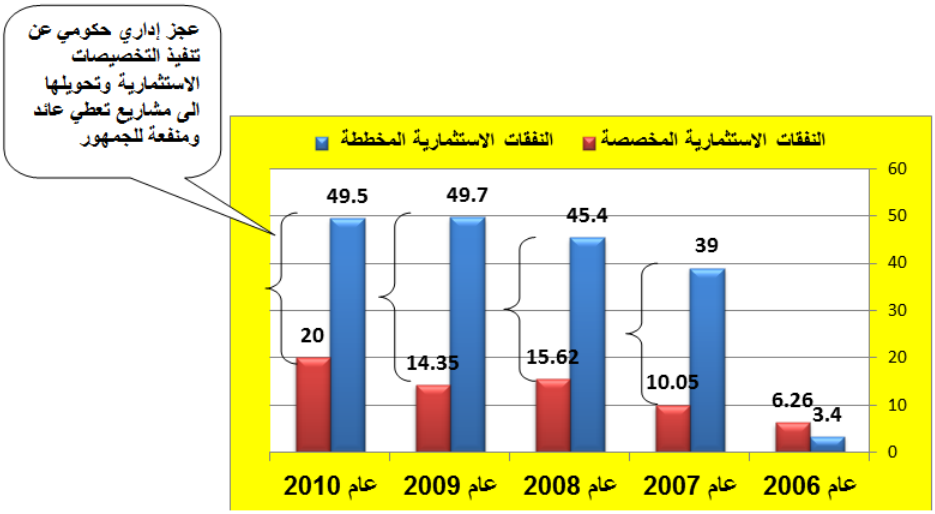
كما يتضح من الشكل رقم (١٧) ان الحكومة عاجزة عن ترجمة التخصيصات الاستثمارية السنوية المخططة إلى تخصيصات مصروفة فعلا

من جهة، كما إننا لا نملك مؤشر محسوب عن حجم الفجوة بين التخصيصات المصروفة فعلا والمشاريع الحقيقية المنجزة وهذا الأمر يشخص عجز الحكومة في ترجمة التخصيصات المصروفة فعلا الى مشاريع حقيقية على الأرض فتكون بذلك قد حجبت إيرادات النفط لا هي تمكن الشعب منها او على الأقل تعطي فرصة لأساليب تنفيذ أخرى يكون المستثمر غير الحكومي (قطاع خاص) هو الأساس فيها ولا هي تقوم بالتنفيذ الجيد نيابة عن الشعب في إدارة موارده النفطية وبذلك تكون قد حجبت قدرات البلد التمويلية من ان تحقق التنمية المنشودة.

شكل رقم (١٦) نسبة الانفاق الحكومي التشغيلي والاستثماري



شكل رقم (١٧)الفرق بين التخصيصات الاستثمارية المخططة والمصروفة فعلا



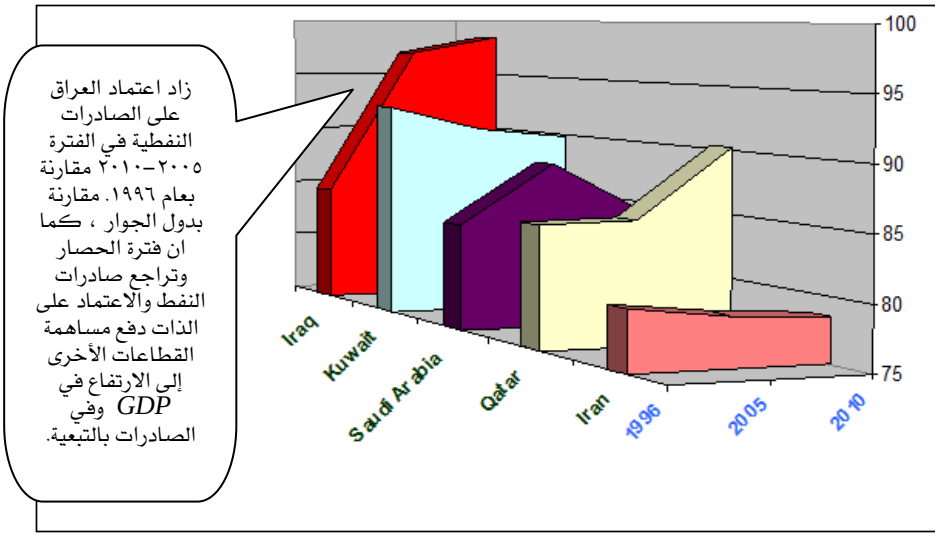
٤ـ اختلال هيكل الصادرات

يظهر من الشكل رقم (١٨) هيمنة قطاع النفط والغاز على الصادرات في العراق مقارنة بدول نفطية أخرى، حيث يعتمد الاقتصاد العراقي بشدة على موارد محدودة وتشكل إيراداته من صادرات النفط والغاز النسبة الأكبر من الصادرات تصل (٩٧٪) وتفوق بذلك نسب هذا النوع من الصادرات في أي بلد آخر في المنطقة فهي (٧٧٪) في إيران [٢٢].

ومن المتوقع ان يزداد هذا النوع من الاختلال كما يزداد اختلال الأهميات النسبية للقطاعات الاقتصادية في الناتج المحلي الإجمالي لان جولات

التراخيص سوف تؤدي الى تنامي إنتاج النفط بمعدل أسرع بكثير من تنامي الإنتاج في القطاعات الاخرى وهذا اختلال لا يمكن التخلص منه في الأمد القصير والمتوسط لان العراق لا يمتلك مصادر لتمويل الأعمار والتنمية في القطاعات الأخرى إلا من خلال زيادة إنتاج وتصدير النفط وهذا بالتأكيد سوف يعمق الاختلالات الهيكلية في الأمد القصير ولكن علينا أن نحث الخطى باتجاه الاستخدام الأمثل لعوائد النفط في المجالات التي تولد دخول وقيم مضافة ومشاريع مبنية على معايير اقتصادية سليمة من اجل معالجة الاختلالات في الأمد البعيد ، إلا إن بقاء إدارة إيرادات النفط بنفس الأساليب المعتادة وبقاء الحكومات ممثل سيء للجمهور في إدارة ثروته النفطية سوف لن يحقق هذا الهدف.

الشكل رقم (١٨) هيمنة قطاع النفط والغاز



المبحث الثاني

تخلف الواقع الإداري والإنتاجي والخدمي

١ـ تخلف واقع المواطن العراقي مقارنة بدول نفطية أخرى:

بالمقارنة مع دول نفطية قريبة للعراق الذي يحوي ثاني اكبر احتياطي نفطي وقد يصبح الأول بعد عمليات الاستكشاف مرتقبة، ويتبين من خلال الجدول رقم (٦) ان حصة الفرد فيه من الناتج المحلي الإجمالي (٣٦٠٠ $) اقل بكثير عما هي عليه في السعودية (٢٠٥٠٠$) وإيران (١٢٨٠٠$) والجزائر (٦٠٠٠$)، وهو في ذات الوقت أعلى البلدان في نسبة البطالة (١٨٪) باستثناء البطالة المقنعة التي تصل الى (٥٠٪) من العاملين في الدولة تكون إنتاجيتهم الحدية اقل من كلفة تشغيلهم الحدية ($MC>MR$) بينما لا تتعدى البطالة في الدول الأخرى (١٢.٥٪) ولا يعانون من البطالة المقنعة الا بنسب قليلة، وفي معدل الوفيات للأطفال والأدنى في متوسط عمر الفرد وفي نسب التعليم [٢٣]، وهذه المؤشرات تعني بما لا يقبل الشك إن إدارة الدولة للثروة النفطية إدارة سيئة للغاية وتعج بالفساد المالي والإداري والانحراف عن رغبات الجمهور المالك لتلك الثروات النفطية وفيها ظلم في التوزيع باتجاه المجالات المعظمة لمنفعة المواطن وهدر عن تعمد او جهل.

جدول رقم (٦) مؤشرات تخلف واقع الفرد العراقي لسنة ٢٠٠٨

المفردات	العراق	ايران	الجزائر	السعودية
حصة الفرد من الناتج المحلي الإجمالي	$٣٦٠٠	$١٢،٨٠٠	$٦،٠٠٠	$٢٠،٥٠٠
البطالة	١٨٪	١٢.٥٠ ٪	١٢.٨٠٪	١١.٨٠٪
معدل الوفيات (الوفيات /١،٠٠٠ السكان)	٥.٠٣	٥.٧٢	٤.٦٤	٢.٤٧
معدل وفيات الأطفال (الوفيات/١،٠٠٠ الولادات)	٤٣.٨٢	٣٥.٧٨	٢٧.٧٣	١١.٧٥
نسبة التعلم	٧٤.١٠٪	٧٧٪	٦٩.٩٠٪	٧٨.٨٠
متوسط عمر الفرد	٦٩.٩٤	٧١.١٤	٧٤.٠٢	٧٦.٣

المصدر/ من عمل الباحث استنادا الى بيانات وزارة التخطيط ـ المجموعات الإحصائية

٢ـ استمرار التردي الإداري ـ بيئة محبطة للأعمال :

يعد تقرير البنك الدولي السنوي والموسوم "ممارسة الأعمال" لعام ٢٠١٠ من أهم التقارير الدولية القياسية المقارنة لبيئة الأعمال والاستثمار في دول العالم حيث يقيس التقرير تأثير الإجراءات الحكومية المطبقة على الشركات المحلية الصغيرة والمتوسطة الحجم خلال دورتها الحياتية منذ تأسيسها ولغاية تصفيتها، حيث صدر أول تقرير في ٢٠٠٣ وكان يشمل (٥) مجموعات من الأنشطة الاقتصادية والتجارية للشركات المحلية في ١٣٣ دولة أما تقرير عام ٢٠١٠ فأنه يشتمل على (١٠) مجموعات من

المؤشرات المكونة والمعبرة عن بيئة الأعمال والاستثمار في١٨٣ دولة، وهو يغطي بيانات ١٨٣ دولة مرتبة من (١ ـ ١٨٣) أي من الأفضل في بيئة أعماله إلى الأسوء، حيث تحتل سنغافوره المرتبة الاولى في سهولة ممارسة الأعمال وإفريقيا الوسطى المرتبة الأخيرة ١٨٣ أما العراق فأنه يحتل المرتبة ١٥٩ من مجموع ١٨٣ اي ان هناك ١٥٨ دولة أحسن حالاً وترتيبا من العراق حسب تقرير ٢٠١٠، وان هناك ٣٠ دولة اقل ترتيباً منه وأكثر صعوبة في بيئة أنشطة الأعمال والاستثمار[٢٤]، ثم تراجع العراق في تقرير ٢٠١١ الى المرتبة ١٦٤ بعد ان ساءت بيئة الأعمال لديه ٥ مراتب أخرى حسب مؤشرات القياس المبينة في الجدول رقم (٧).

وإذا قارنا بيئة الأعمال في العراق مع الدول العربية فأن ترتيب العراق هو ١٦ في حين تحتل السعودية المرتبة الأولى بالنسبة للدول العربية ـ والمرتبة ١٣ في العالم ـ تليها البحرين والإمارات العربية وقطر والكويت وعمان وتونس واليمن والأردن ومصر ولبنان والمغرب والجزائر وفلسطين وسوريا ثم العراق أما السودان وجزر القمر وموريتانيا فأنها تحتل المراتب ١٧ ـ ٢٠ حسب تقرير ٢٠١٠.

نوع المؤشر، التسلسل حسب ترتيب العراق مقارنة بـ ١٨٣ دولة في العالم	حزيران ٢٠١٠	الترتيب الأحدث (كما في حزيران ٢٠١١)	التغير من سنة لأخرى
إغلاق او تصفية الشركة	١٨٣	١٨٣	لا تغير
التجارة عبر الحدود	١٨٠	١٨٠	لا تغير
بدء الشركة وتشغيلها	١٧٤	١٧٦	+٢
الحصول على الائتمان	١٧٠	١٧٤	+٤
تنفيذ العقود	١٤٠	١٤٠	لا تغير
حماية المستثمرين او المساهمين	١٢٠	١٢٢	+٢
الحصول على إجازات البناء	١١٤	١٢٠	+٢
تسجيل العقار	٩٥	٩٨	+٣
تسديد الضرائب	٤٦	٤٩	+٣
الحصول على الطاقة الكهربائية	٤٧	٤٦	١ ـ
الترتيب الإجمالي	١٥٩	١٦٤	+٥

جدول رقم (٧) بيئة تمكين الأعمال

الترتيب الواطئ للعراق واستمرار التراجع من سنة لاخرى حسب الؤشرات المعتمدة في القياس

كما ان الجدول رقم (٨) الذي يبين ترتيب الدول حسب سهولة ممارسة أنشطة الأعمال لبعض دول المنطقة من حيث مؤشر تأسيس

الشركات والمراحل والحلقات الروتينية التي يمر بها والوقت والكلفة المطلوبة حيث تظهر المقارنة حقائق مخيفة في الوضع الإداري للعراق حسب تقرير ٢٠١٠ والمشكلة ان الوضع تراجع أكثر حسب تقرير ٢٠١١ [٢٥].

جدول رقم (٨)

مقياس سهولة تأسيس الشركات ومكوناته في العراق مع بعض دول المنطقة المختارة

الدول	الموقع بين دول العالم حسب تقرير ٢٠١٠	الموقع بين دول المنطقة ٢٠١٠	عدد الإجراءات التي يمر بها تأسيس شركة	الزمن بالأيام	نسبة كلفة التأسيس لأي شركة إلى حصة الفرد السنوية من الناتج القومي
العراق	١٥٩	١٧	١١	٧٧	٧٥،٩
السعودية	١٣	١	٤	٥	٧،٧
اليمن	٥٣	٧	٦	١٢	٨٣
ايران	٤٨	٦	٧	٩	٣،٩
تونس	٤٧	٥	١٠	١١	٥،٧
سوريا	١٣٣	١٤	٧	١٧	٢٧،٨
الاردن	١٢٥	١٣	٨	١٣	٤٩،٥
عمان	٦٢	٨	٥	١٢	٢،٢
البحرين	٦٣	٩	٧	٩	٠،٥

تركيا	٥٦	٧ ـ ٨ (*)	٦	٦	١٤،٢
مصر	٢٤	٢	٦	٧	١٦،١
مجموع الدول	١٨٣	١٩			

*** تقديرية لان تركيا غير مدرجه ضمن دول المنطقة في تصنيف تقرير البنك الدولي**

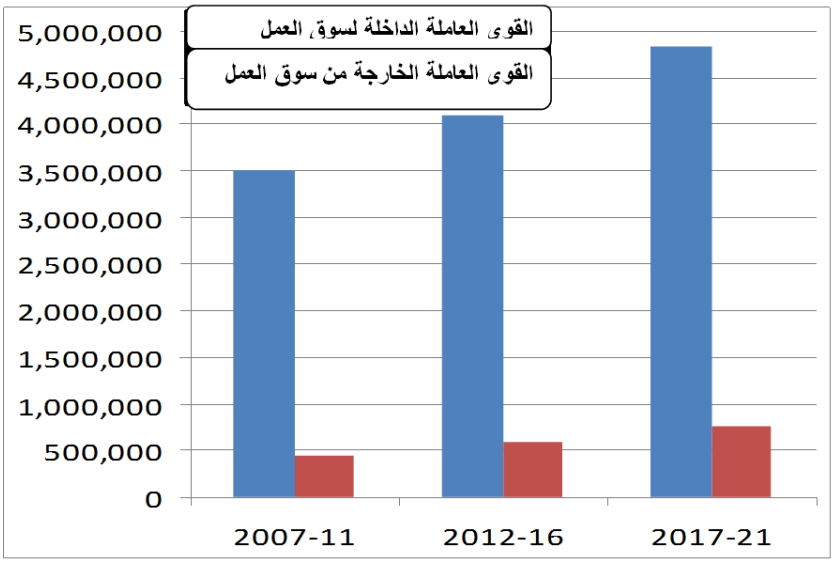
علما أن تقديرات البنك الدولي لحصة الفرد من الناتج القومي تبلغ ٢٨١٥ دولار أمريكي وعدد نفوس العراق ٣٠.١ مليون نسمة، كما أن كلفة تأسيس الشركة في العراق فأنها تزيد على ٢.٥ مليون دينار او ما يعادل (٧٥.٩٪) من مجموع الدخل السنوي للمواطن العراقي مقارنة بنسبة لا تزيد على (٢١٪) في الدول العربية الأخرى، ناهيك عن الكلف غير المحسوبة هنا مثل (الرشاوى والإكراميات وأجور التنقل والإقامة إذا كان رجل الأعمال او وكيلة من المحافظات البعيدة وغيرها من النفقات غير المنظورة) وقد تكون بمقدار كلف التأسيس ذاتها.

٣ـ البطالة تتسارع.. فرص التشغيل لا زالت مؤصدة:

يظهر الشكل رقم (١٩) الإعداد الداخلة لسوق العمل وتكون عرضة للبطالة في حالة عدم حصولها على عمل كانت (٣.٥ مليون شخص) في ٢٠٠٧ وستكون بحدود (٤.١ مليون شخص) في ٢٠١٢ وتقدر بحدود (٤.٧ مليون شخص) في ٢٠١٧، في حين ان العمالة الخارجة من سوق العمل لا تتعدى سوى (٤٠٠، ٥٩٠، ٧٥٠ ألف شخص) في السنوات المذكورة على

التوالي [٢٦]، وهذا يعني ان معدل نمو العمالة الداخلة أسرع بكثير من معدل نمو الخارجة ناهيك عن الفجوة الموجودة أصلا بينهما والتي سوف تتسع مع الزمن مما يعني ان سياسات التوظيف بحاجة الى أن تتكيف مع العدد الكبير من العراقيين الذين يصبحون جزءاً من القوة العاملة وعلى الحكومة ايجاد فرص عمل لهم خارج إطار الدولة (القطاع الحكومي) لاستيعابهم من خلال طفرة كبيرة وواسعة في الاستثمار الخاص محلي وأجنبي وهذا سوف لن يحصل اذا بقيت إيرادات النفط في جيب الدولة يجعلها مهيمنة على كل الفعاليات الاقتصادية وجيوب الجمهور (القطاع الخاص) فارغة.

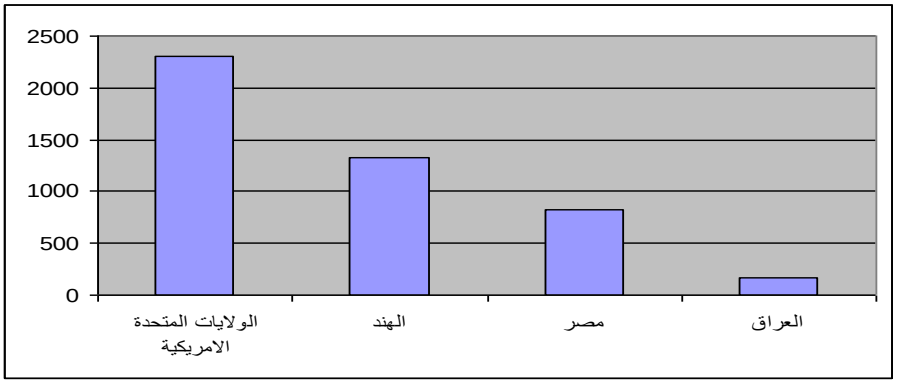
شكل رقم (١٩) القوى العاملة الداخلة والخارجة من والى سوق العمل للفترة ٢٠٠٧ ـ ٢٠١٧



٤ـ تراجع إنتاجية الدونم مقارنة بالعالم[٢٧]

ان التراجع الحاد في إنتاجية الدونم من القمح(كيلو غـرام) حسـب بيانات عام ١٩٩٧ الذي يظهر في الشكل رقم (٢٠) أدنـاه، يعطـي مؤشـر مخيف عن تراجع الإصـلاح الزراعـي وتـدهور نوعيـة الأراضـي الزراعيـة وتخلف التقنيات الزراعية والأساليب الزراعية المعتمدة وتخلـف منظومـات الري والبزل وتخلـف أنـواع البـذور والأسـمدة المسـتخدمة وتخلـف الإدارة الزراعية وبيئة العيش فـي الريـف وتراجـع المعرفـة وغيرهـا مـن الأسـباب مجتمعة انعكست في هذا المؤشر، والأسوء من ذلك إن معـدلات التـدهور تعاظمت في السنوات الأخيرة بعد اتساع ظاهرة التصحر وتراجع حـاد فـي مناسيب مياه دجلة والفرات، الأمر الذي يجعـل الاقتصـاد العراقـي يعتمـد أكثر علـى القطـاع النفطـي وتتعـاظم أكثـر ظـاهرة الاقتصـاد الريعـي واستيراد كل ما يحتاجه في إطار معدل نمو سكاني بحدود ٣٪ يفوق مـا هو عليه في البلدان المجاورة والعالم.

الشكل رقم (٢٠) إنتاجية الدونم في العراق ودول مختارة



المبحث الثالث

البنك المركزي العراقي.. جزيرة منعزلة

في عهد الطاغية فقد البنك المركزي العراقي كامل سلطته النقدية وصار العوبة بيد الحكومة بحيث لم يعد يعرف كم هو عرض النقد وقد وجد النظام الدكتاتوري ضالته في الاصدار النقدي المفرط لأنه يؤدي الى هيمنة الحكومة على ثروات المجتمع حيث كل دينار يطبع يأخذ قيمته من الدنانير الموجودة في جيوب الناس أصلاً ـ في ظل تراجع حاد للنقد الأجنبي نتيجة الحصار ـ فتنخفض قوتها الشرائية واستمر يسرق القوى الشرائية الى ان جعل معظم العراقيين يعيشون في فقر مدقع وصار الاقتصاد العراقي كالرجل المريض يرقد في المستشفى يسقى الدواء ويعطى الغذاء، وكان ذلك سبباً حتمياً لتشوهات هيكلية اكبر جعلت التضخم يتزامن مع البطالة (التضخم الركودي) ووضع الاقتصاد في عنق الزجاجة، فضلاً عن إن ارتفاع كلف الإنتاج يقلل الكفاءة الحدية لرأس المال، وإذا كانت صدمة العرض الكلي مرتبطة بارتفاع أسعار المواد الأولية للإنتاج المحلي فيتحول منحنى العرض الكلي إلى اليسار مع ارتفاع كلفة إنتاج الوحدة الواحدة من الإنتاج، وعندما يكون المكون الاستيرادي كبير من المواد الأولية والسلع الاستثمارية سيكون ذلك سبباً في اتساع فجوة النقد الأجنبي ينعكس في معدلات تضخم اكبر فتزداد كلفة استيراد

المدخلات للعملية الإنتاجية فتحصل صدمة في العرض ناهيك عن الاستيرادات الاستهلاكية المتعاظمة وما نجم عنها من اقتصاد ريعي راكد يحتاج الى تنمية حقيقية بدفعات كبيرة من اجل اعادة التوازن، لقد استمر الاداء للسياسة النقدية بطريقة خاطئة بعد تغيير النظام ولكن هذه المرة عندما صار كمن يعرف الحرية على انها انفلات وتمرد فقد عرف الاستقلالية كما لو انه يعمل لوحده بعيدا عن محيطه الذي يعنيه بوصفه بنك الحكومة ومستشارها ويتولى ادارة دينها العام وبنك البنوك والمعني بواحدة من اهم السياسات الاقتصادية الكلية التي يفترض ان تكون متناسقة ومتكاملة مع بعضها.

وبعد مرور ثمان سنوات على النظام الجديد، وبعد ان تخلصنا من الجزء الأكبر من المديونية وبالتبعية يفترض تخلصنا من ضغوط وتحكم صندوق النقد الدولي الذي وضع وصفت إصلاح وتحفظ كان البنك المركزي أكثر غلوا في التمسك بها مما يطلب الصندوق، وقد سجلت في كتابات سابقة وهنا أسجل مآخذ على السياسة النقدية في السنوات الماضية والى اليوم كما في الأتي:

اولا: يعتقد البنك المركزي خطأ ان الاستقرار الاقتصادي هو عدم وجود ضغوط تضخمية (فقط) ولم يلتفت او يذكر في أدبياته الضغوط الانكماشية (البطالة) مطلقا في حين ان كلاهما سبب في حصول عدم الاستقرار، ولذلك كان يمارس سياسة متحفظة جدا ويتصور انه يسطر على التضخم في حين ان التضخم في العراق ليس فقط نقدي وإنما

هيكلي ناجم عن ارتفاع كلف الإنتاج وكلف المعيشة بسبب تهتك البنى التحتية وتخلي الحكومة عن مسؤولياتها في تقديم الخدمات العامة.

ثانيا: يعتقد البنك المركزي خطأ ان متانة الاقتصاد وقوته هي متغير تابع لمستوى سعر الصرف للدينار، فيرفع الدينار بعكاز ويجعله يأخذ سعر وهمي غير حقيقي خلاف قوى العرض والطلب ويتسبب بالنتيجة في تعزيز ظاهرة الاقتصاد الريعي لأنه يجعل السلع المستوردة ارخص وكأنما يمارس دعم للمنتج الأجنبي على حساب المحلي واستمرار طرد المنتجات العراقية من السوق وتحويله الى (الاقتصاد النائم)، في حين ان سعر الصرف هو متغير تابع لقوة الاقتصاد كما لو ان الاقتصاد يرى نفسه في المرآة فمن غير المعقول ان يكون الاقتصاد بشع ومشوه بينما صورته جميلة وناصعة وقوية.

ثالثا: يعتقد البنك المركزي خطأ ان الاستقرار في الأمد القريب يمكن ان يفضي الى تنمية، وهذا ممكن في بلد مكتمل المؤسسات والبنى والقاعدة الإنتاجية ويحتاج الى نمو وليس تنمية اما بلد كالعراق تنقصه تنمية كبيرة بفجوة تمتد الى أربعين سنة كان فيها إجمالي تكوين راس المال الثابت اقل من معدل الاندثار وتتآكل قواه الإنتاجية لا يصح ذلك مطلقا، لان الاستقرار عند مستوى متخلف جدا هو(استقرار مكبوت) يمكن ان يصمد بعض الوقت في أنظمة دكتاتورية اشتراكية إلا انه لا يستمر مطلقا في أنظمة حرة، والصحيح ان إحداث تنمية كبيرة تشبع حاجات الناس وتبني القاعدة الإنتاجية هو الكفيل بتحقيق الاستقرار فيما بعد وليس العكس.

رابعا: يعتقد البنك المركزي خطأ ان استقلاليته تعني ان يكون جزيرة منعزلة عن الحكومة في كل قراراته الأمر الذي انعكس في تقطيع قنوات التنسيق بين منظومة السياسات الاقتصادية الكلية، وبما ان الدستور في المادة (١١٠ثالثا) جعل من الاختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية ممثلة بالحكومة المركزية (رسم السياسة المالية، والكمركية وإصدار العملة، وتنظيم السياسة التجارية عبر حدود الأقاليم والمحافظات في العراق، ووضع الميزانية العامة للدولة، ورسم السياسة النقدية وإنشاء البنك المركزي وأدارته)، والأدبيات الاقتصادية هي الأخرى تشير إلى ان البنك المركزي هو بنك الحكومة ومستشارها وهو الذي يدير الدين العام ويسوقه نيابة عنها، فيما يراكم البنك المركزي احتياطي كبير يتباهى به كون السياسات التنفيذية غير قادرة على تنفيذ التخصيصات وترجمتها إلى مشاريع حقيقية ويمارس عسر مالي يزيد من التحديات ولا يوفر المرونة في إتاحة التمويل في الزمان والمكان والنشاط ويثقل استثمارات القطاع الخاص بتعقيدات وتحفظ كبير دون انب لتفت لا من قريب ولا بعيد إلى موضوع احتياج البلد إلى التنمية.

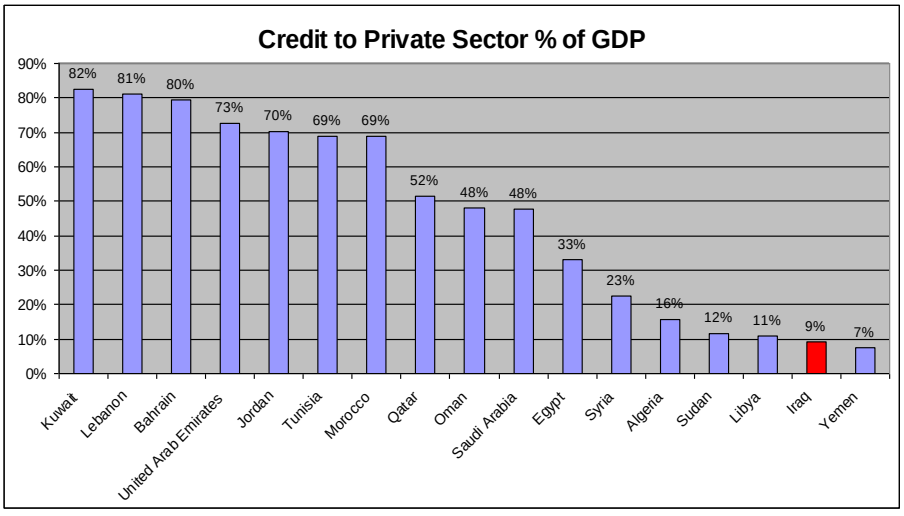
خامسا: يعتقد البنك المركزي واهما ان سياسته النقدية ناجعة وناجحة بدليل أنها تنعكس مباشرة على الجمهور في الأمد القصير وتؤثر في حركة الاقتصاد، والحقيقة ان ذلك متأتي من عدم نجاعة السياسات التنفيذية في القطاع الحقيقي التي ان ظهر أثرها فهو يظهر في الأمد الطويل بينما السياسة النقدية في القطاع النقدي يظهر أثرها أنيا، فهو

بوصفه المحتكر الأكبر والوحيد للنقد الأجنبي المتأتي من إيرادات النفط يستطيع التحكم كأي محتكر في السوق حيث يؤثر في سعر الصرف من خلال (مزاد العملة)، وبما إن (الاقتصاد نائم) يبيع النفط ويستورد كل احتياجاته فقد أصبحت السياسة النقدية تشبه الى حد كبير (الرجل البخيل) الذي يسكن أولاده في دار خربة لا تتوفر فيها ابسط ظروف العيش و٢٣٪ منهم في فقر ويعيشون في عتمة انقطاع الكهرباء وسوء الخدمات وفي حي فقير شوارعه بائسة وحدائقه ميتة وأرضه متصحرة وحرفه وصناعته متوقفة وبالية وهو يراكم مليارات الدولارات في خزائنه، وبين الحين والأخر يمارس سياسته النقدية الحكيمة والوحيدة العاملة من بين السياسات الأخرى يفتح الخزانة ليوزع الدولارات التي تحول الى الخارج مباشرة ليشتروا فيها قوت يومهم (الاستيرادات) وهكذا بلغ احتياطي الرجل البخيل في الشهر الأول من ٢٠١٢ قرابة (٦٥) مليار دولار وبلغت استيرادات أبنائه الجياع النيام (٥٠) مليار دولار في السنة ٢٠١١ وهو لا زال يمعن في (تنويم الاقتصاد) بدل تنويعه ليرفع سعر صرف الدينار مقابل الدولار (٤ مراتب جديدة) لتبدو السلع المستوردة ارخص لأبنائه الجياع وليستسلموا للنوم أكثر فأكثر، والمشكلة يسمي البعض ذلك بالسياسة النقدية الناجحة، ترى لمصلحة من يجب ان ينام الاقتصاد العراقي على وسادة النفط المريحة، أليست هذه الوسادة نقمة وليست نعمة، أليست هذه الإدارة هي الأسوأ لثروة نفطية ناضبة ولقطاعات إنتاجية تتراجع أكثر ونهرين تشير التقارير أنهما سينضبان في ٢٠٤٠.

٦ـ سياسة الرجل البخيل:

وأخيرا قرر الرجل البخيل اعتماد سياسة نقدية حكيمة ووجد ان شكل الدينار لم يعد يعجبه، ليس شكل الاقتصاد وإنما شكل الدينار، ليس تجميل وتطوير الاقتصاد ليبدو في المرآة او في الصورة (العملة) جميلا وإنما الإبقاء على الاقتصاد مشوها والتركيز كل التركيز على تحسين الصورة (بالفوتوشوب) فقرر رفع الاصفار من الدينار وتغير تصميمه لينسجم والمرحلة، ولنضحك على أنفسنا وليس على العالم ونقول ان اقتصادنا هو الذي تطور وتجمل، كيف لا ويساهم الائتمان المصرفي للقطاع الخاص وبالتبعية في تمويل التنمية فقط بنسبة (٩٪) من الناتج المحلي الإجمالي في العراق بينما أكثر من ٤٨٪ في السعودية و٧٠ ٪ في الأردن و٨٢٪ في الكويت كما يتضح من الشكل رقم (٢١)[٢٨]، وعلينا ان نقدر كم هو تخلف الجهاز المصرفي العراقي، وكيف ولماذا؟ يحتل حذف الاصفار أولوية قصوى مقارنة بتطوير القدرات الأقراضية والائتمانية في العراق.

شكل رقم (٢١) الإقراض المصرفي للقطاع الخاص (٢٠١٠) كنسبة إلى الناتج المحلي الإجمالي



٧ـ المصارف الأهلية أكثر فاعلية :

بمقارنة بسيطة قامت المصارف الاهلية برؤوس اموالها المحدودة بايجاد محفظة أئتمانية لاقراض المشاريع الصغيرة واسست شركة مساهمة خاصة للكفالات المصرفية تتولى ضمان ٧٥٪ من القروض المقدمة فعززت بذلك قدرة المصارف على التوسع في الاقراض وقللت المخاطر وقد قامت باقراض المشاريع بمبلغ ١٤.٤ مليار دينار ساهمت في خلق ١٥٤٩٠ فرصة عمل للفترة من ٢٠٠٦ ـ ٢٠١١ [٢٩]، فما بالك لو سعى البنك المركزي في التنازل عن (مليار دولار) من الاحتياطي واقرض المصارف الاهلية ووضع لوائح واولويات قطاعية للاقراض وبفائدة لا تتعدى الكلف الادارية لكان العراق اليوم خالي من البطالة ولزدادت الدخول الموزعة لعناصر الانتاج وتحسن مستوى معيشة الناس، وهذا لم يحصل في ظل السياسة النقدية الحالية التي تفتقد لمنطق التعاطي مع اقتصاد السوق ودعم القطاع الخاص والتي يفترض ان تمارس أقصى درجات (الانضباط الوقائي) لمنع المصارف الأهلية من التهور في التوسع في الائتمان والمصارف الحكومية من الاستهتار بالمال العام لضمان ادارة كفوءة للمخاطر والمحافظ الاستثمارية، ذلك قبل وقوع الازمة او التلكؤ في السداد ونقص السيولة، فيما تمارس اقصى درجات المسؤولية تجاه الاقتصاد العراقي والمتعاملين والمساهمين والمودعين وتضع خطة انقاذ بعد وقوع الازمة لتفادي انهيار المصرف المتلكأ دون استفزاز ثقة الجمهور لان ذلك ينسحب على الثقة بالجهاز المصرفي برمته والاقتصاد العراقي بالتبعية، لا ان يبقى البنك المركزي ضعيف

الإدارة والإرادة معا في تفادي الخطر وكأنما ينصب الشراك لتسقط بها المصارف الأهلية ليسارع الى وضع الوصاية عليها، فما هكذا تورد الإبل، ويفترض ان لا تصدقوا انكم جزيرة منعزلة عن الاقتصاد العراقي نستخرج نفوطنا لنضع إيراداتها تحت تصرف جزيرتكم العامرة.

٨ـ البنك المركزي كيف يتصرف بعائدات النفط:

ان أسوء اقتصاد هو ذلك الذي يتحكم فيه الجانب النقدي وليس الحقيقي، وأسوء سياسة نقدية هي تلك التي تعتقد إنها تعالج وتغطي كل مشاكل عدم الاستقرار الاقتصادي وتراجع النمو ومعدلات التضخم من خلال الأدوات النقدية وسعر الصرف بالتحديد.

فعندما ارتفع سعر صرف الدينار بشكل غير حقيقي (وهمي) في السنوات السابقة مرفوع بالمزاد الذي يجريه البنك المركزي ترك اثار سلبية على الاقتصاد منها:

أ) انخفاض الإيرادات النفطية مقيمة بالدينار:

في الوقت الذي تتنازع الوزارات والمحافظات على التخصيصات ويسود الركود في الاقتصاد نلاحظ أن الفرق في ايرادات النفط(بالدينار) نتيجة رفع سعر صرف الدينار في الموازنات من ٢٠٠٧ ـ ٢٠١٢. [٣٠] كما يتضح من الجدول رقم (٩) ادناه:

جدول رقم (٩) سعر صرف الدولار المثبت في الموزنات العامة للدولة وما يتركه من فرق في الايرادات العامة (٢٠٠٦ ـ ٢٠١٢)

السنوات	سعر صرف الدولار	مبلغ الفرق بالإيرادات ترليون دينار	الإيرادات العامة مليار $	الرقم القياسي لأسعار المستهلك معبرا عن التضخم
٢٠٠٦	١٥٠٠			١٨٥٠٠.٨
٢٠٠٧	١٢٦٠	١٠.١	٤٢	٢٤٢٠٥.٥
٢٠٠٨	١٢٠٠	٢٤.١٥	٨٠.٥	٢٤٨٥١.٣
٢٠٠٩	١٢٠٠	١٥.١٢	٥٠.٤	٢٤١٥٥.١
٢٠١٠	١١٨٠	١٨.٦٦	٥٨.٣	٢٤٧٤٨.٥
٢٠١١	١١٧٠	٢٢.٢٨	٦٧.٥	٢٦١٣٣.٣
٢٠١٢	١١٦٦	٣٧.٤١	١١٢	
المجموع		١٢٧.٧٢	٤١٠.٧	

ب) هل ان رفع سعر صرف الدينار حد من ظاهرة التضخم؟

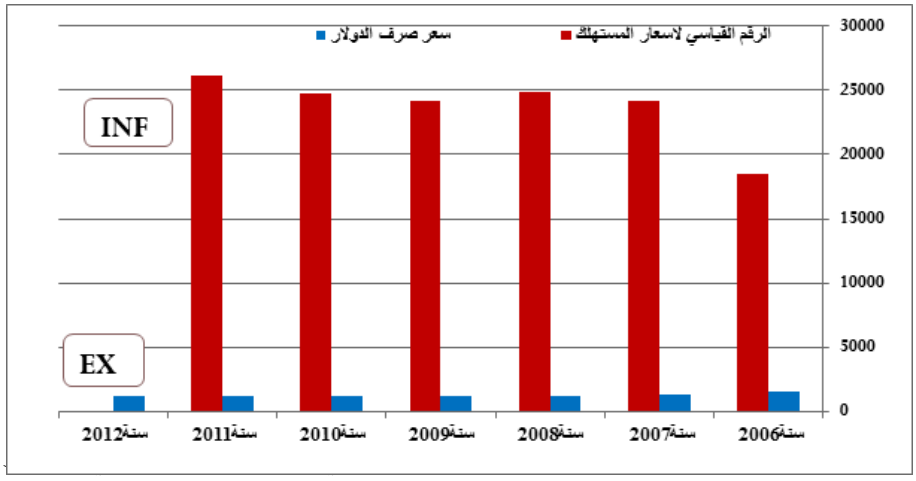
كلا، لان التضخم في العراق حقيقي في الغالب وليس نقدي، اي ياتي من عوامل دافعة للكلف وخاصة كلف توفير الامن وكلف الوقود والطاقة وكلف البنى التحتية والانتاج والنقل وربما جزء قليل منه متاتي من الزيادة في عرض النقد، بمعنى هو مدفوع بصدمة عرض وقد يكون مسحوب بالطلب الا ان الطلب غير المشبع يبقي المجتمع محروم ويمنعه من التنمية وحيث نحن خارجين من فجوة تخلف عمرها ٤٠ سنة وهنالك طلب كبير مؤجل يفترض ان نسعى لإشباعه لا كبته من جديد، لذلك لم يكن لرفع سعر صرف الدينار أهمية في خفض معدلات التضخم.

إن ارتفاع سعر صرف الدينار، كما تبين في الشكل رقم (٢٢) ادناه، لم يكبح جماح التضخم الا ان هنالك علاقة بالاتجاه الأخر للدالة ـ كما يبدو ـ ، حيث ان تراجع سعر صرف الدينار وبمعدلات سريعة نسبياً قد يحمل معه ضغوط تضخمية مدفوعة أساسا بما يعرف (بالتضخم المتوقع) الذي قد يكون اكبر من (التضخم الحقيقي)، اي ان:

⇧ Inf = f (Ex ⇧) (علاقة طردية وضعيفة)

⇧ Inf = f (Ex ⇩) متأثرة بمتغيرات خارجية (تجعل العلاقة عكسية و قوية)

شكل رقم (٢٢) التضخم واسعار الصرف في العراق علاقة غير مؤثرة



مسبوق على الدولار الأمر الذي أدى إلى ارتفاع سعره مقابل الدينار (أي هو تصحيح وليس أزمة) فالجسد الاقتصادي يدافع عن نفسه أمام الوهم المتعاظم، وهو أمر طبيعي فالبلدان المجاورة للعراق ومحاصرة تبحث عن

فضاءات لتعيد التوازن لاقتصادياتها وحيث ان الاقتصاد العراقي يعتمد بنسبة كبيرة على الاستيرادات وجزء من منظومة اقتصاديات المنطقة التي ارتفع الطلب فيها على الدولار بسبب الحصار فمن الطبيعي ان يكون المكان الذي فيه الدولار رخيص محط انظار التجار والمضاربين في تلك الدول من خلال عملاء مقيمين في العراق، الأمر الذي يعاظم مبيعات البنك المركزي من الدولار لمواجهة الطلب دون جدوى، إذ إن استمرار تلبية الطلب (وهو غير حقيقي) ممتد من دول الجوار قد ينتهي بنا إلى وضع لسعر الصرف غير مسيطر عليه.

ج) تهريب الدولار من العراق:

ان الدولار الرخيص مقارنة بما هو عليه في دول الجوار والعالم يؤدي الى شيوع حالات التهريب بحثاً عن التحول بالسعر الاعلى كأي سلعة رخيصة تبحث عن الطلب بالسعر الاعلى. وهذا الاشكال متأتي من كون البنك المركزي غالى في رفع سعر صرف الدينار العراقي مقابل الدولار بحجة دعم الاستقرار الاقتصادي الذي لم يتحقق هو الآخر لان عدم الاستقرار متأتي من عوامل حقيقية لها علاقة بالانتاج والتشغيل والاستثمار وتوليد الدخول والكلف والقيم المضافة وليس متأتي من عوامل نقدية مهمة وكان عليه ان يعتبر قوة الاقتصاد الحقيقية هي المحدد لقيمة عملته المعومة وليس تحسين صورة الاقتصاد من خلال عملة مرتفعة القيمة، والتهريب هذا ادى الى زيادة الطلب على الدولار.

د) تعزيز لظاهرة الاقتصاد ألريعي:

ان رفع سعر صرف الدينار يعمل بعكس الإجراءات الحمائية المطلوبة لحماية المنتج المحلي من منافسة السلع والخدمات المشابهة، أي هي حماية المنتج الاجنبي من منافسة المنتج المحلي ان وجد.

ستبدو أسعار السلع المستوردة بالدولار رخيصة الثمن للمستهلك العراقي ومنافسة.. بينما تبدو أسعار السلع المصدرة غالية الثمن للمستهلك الأجنبي وغير منافسة. مما يعزز من الاختلال في هيكل الصادرات حيث تبقى النفطية مهيمنة فقط وكذلك يعزز من اختلال هيكل الاستيرادات لصالح الاستهلاكية فقط... بعد ان يحجم المنتج المحلي عن الإنتاج لعدم قدرته على منافسة المنتج النهائي الاجنبي ولن يكون بحاجة الى استيراد سلع إنتاجية (رأسمالية) فيتجه الاقتصاد بشكل اكبر نحو الاستهلاك الممول بالريع النفطي.

كما ان المحتوى الاستيرادي الى حجم الطلب الكلي في الاقتصاد العراقي مرتفع أساسا الأمر الذي يزيد من التسرب في دورة الدخل لان الدخل يولد معظمه من النفط حيث يساهم ب ٧٥٪ تقريبا في الناتج المحلي الإجمالي وينفق معظمه في الخارج لأغراض الاستيراد حيث تستكمل دورة الدخل في الخارج، وهذا الأمر يستفحل أكثر مع إجراءات رفع سعر صرف الدينار.

هـ) مزاد العملة وشروط المنافسة

من حق البنك المركزي العراقي ان يضع لوائح وتعليمات لمن ينطبق عليه المشاركة في المزاد لشراء الدولار، ولكن يفترض ان تراعي تلك

اللوائح التوزيع العادل والمنصف للعملة الأجنبية لأنها (عائد النفط) وملك الشعب العراقي، اي ان اللوائح يفترض ان توسع قاعدة المشاركة في المزاد بأكبر قدر ممكن منعا للاحتكار.

يفترض ان يكون هنالك حرية دخول الى سوق العملة (المزاد) وحرية الخروج منها، وهو من شروط المنافسة لمن تنطبق عليه اللوائح العامة، دون انتقاء، لكي لا يصبح ذلك وسيلة بيد الموظفين لاشراك فئة دون سواها وحصول عمليات فساد واحتكار وجني ارباح احتكارية لشركات صيرفة وشركات حوالة بعينها. فرغم ان سعر صرف الدينار تم رفعه (اربع نقاط) في ٢٠١٢ من قبل البنك المركزي الا ان سعره في السوق تراجع بحدود (١٣٤) نقطة ليسجل (١دولار = ١٣٠٠ دينار) والفرق يمثل ارباح احتكارية لمن يدخل المزاد من الشركات المنتقاة، وهذا يعني ان (١٢٨ ترليون دينار) من إيرادات النفط ناجم عن فرق رفع سعر صرف الدينار العراقي لم يظهر اثر ايجابي لسعر صرف الدينار المغالى فيه ولم يتراجع التضخم جراء هذا الإجراء كما تبين في الشكل أعلاه، وإنما أعيد توزيعها لصالح هذه الطبقات المتنفذة وعلى حساب الطبقات الفقيرة التي يجيز لها البنك المركزي الدخول الى مزاد العملة على شكل أرباح احتكارية وهذا يمثل فساد ويعطي فرصة اكبر للمضاربة.

و) الحوالات للنقد الأجنبي مقابل ماذا؟

كل استيرادات القطاع العراقي الخاص من السلع والخدمات مضافا اليها الحوالات للمقيمين خارج البلد للدراسة او المعالجة او المتاجرة او

الاستثمار او السياحة وغيرها.

المشكلة: هل يمتلك البنك المركزي العراقي قاعدة بيانات دقيقة عن حجم هذا الاحتياج وأوجه إنفاقه ومعدلات نموه لكي يتم إيجاد أدوات تأثير عليه من خلال أدوات السياسة النقدية وليس من خلال أوامر إدارية.

المشكلة الأخرى: هل يمارس البنك المركزي رقابة دقيقة واجراءات وقائية على المصارف التجارية وخاصة الاهلية منها في مجال الحوالات وهي الاساس والتي يفترض ان تكون بوثائق ومستندات حقيقية اذ ان نسب الحوالات غير المستندية عادة ما تكون طفيفة وربما على سوق العملة اذا ما ضبطت الاستيرادات. وتحديد المبلغ الممكن تحويله يومياً بشكل شفاف وواضح، ان تكون عمليات التحويل الخارجي مقابل الاستيرادات الحقيقية على شكل اعتمادات مستندية تمارسها مصارف وليس شركات تحويل.

ز) قد تحصل ظاهرة الهروب من الدولار:

ظاهرة الهروب من العملة كانت موجودة في فترة الحصار الاقتصادي وحصلت مع الدينار العراقي عندما كان الدينار يتراجع يومياً أمام الدولار ويفقد جزء من قوته الشرائية بسبب التضخم الجامح، وكان الناس يهربون من الدينار باتجاه الموجودات الثابتة او الذهب او العملات الأجنبية المستقرة (الثابتة)كالدولار.

المستفيد من ظاهرة الهروب من الدينار كان العاملون في الخارج الذين يحصلون على اجور وعوائد بالدولار بينما مشترياتهم تكون في

العراق بالدينار واستطاعوا شراء العقارات والموجودات من جراء سعر صرف الدولار المرتفع أمام الدينار.

اليوم يحصل العكس حيث يتراجع الدولار أمام الدينار ليس تعبيرا عن نمو الجانب الحقيقي في الاقتصاد وإنما مرفوع (بالعكاز) من قبل السياسة النقدية، وصار المستفيد من هذه الظاهرة هم العاملين في العراق والحاصلين على أجورهم وعوائدهم بالدينار، إلا ان عوائلهم مقيمة في الخارج وأنشطتهم الاقتصادية قائمة في الخارج فيتم شراء الموجودات والعقارات ومراكمة الأرصدة الدولارية في الخارج مستفيدين من سعر الصرف المرفوع عنوة (بدلاً من تعويمه) رغم ان صندوق النقد الدولي يطالب بتعويمه مع الحفاظ على مستوى معين من الاستقرار في قيمة العملة.

معظم المستفيدين من هذه الظاهرة يمارسون أعمال خدمية وتجارية سريعة المردود ويترددون عن الولوج إلى المجالات الإنتاجية بطيئة المردود وعالية الخطورة وبذلك يكون من مصلحتهم تعزيز وضع الاقتصاد ألريعي وتنمية السلوك الاستهلاكي دون تنمية السلوك الإنتاجي في العراق.

إذا بقيت عجلت الاستثمار متوقفة ـ كما يراد لها ذلك في الكثير من الأجندات ـ فلن يكون بمقدور الأجهزة الرقابية والبوليسية مهما تطورت من منع رؤوس الأموال من الهروب من الداخل والاستثمار في الخارج وهو تسرب مستمر من دورة الدخل تبقي على الاقتصاد في وضع سبات دائم.

المبحث الرابع

الكهرباء.. الخطيئة الكبرى[٣١]

منذ منتصف السبعينات كان مقرراً على الحكومة العراقية ان تبني كل ٥ سنوات محطة عملاقة لتوليد الكهرباء لمواجهة الطلب الناجم عن الزيادة السكانية وتغير السلوك الاستهلاكي بعد تحسن دخول الجمهور ودخول تقنيات حديثة وتعدد مجالات التدفئة والتبريد والحاسبات والتلفاز والترفيه وغيرها ، الا ان دخول العراق في معارك الطاغية منذ مطلع الثمانينات اوقف انشاء تلك المحطات تماماً، بل واوقف حتى صيانتها لمواجهة معدلات الاندثار ناهيك عن التدمير المستمر من خلال القصف الجوي والمعارك ومن ثم الحصار بعد غزو الكويت وما تبعه من تآكل واندثار مشاريع انتاج الكهرباء وتراجع الانتاج الى مستويات دنيا كانت تتضرر بها بالدرجة الاساس المحافظات وليس بغداد على اعتبارها مقراً لحكومة الطاغية.

الحروب والحصار جعلت دخل الفرد العراقي يتدنى الى مستويات خطيرة جعلت الطلب على الاجهزة الكهربائية يعد طلباً مؤجلاً وبعد سقوط الطاغية دخلنا في دوامة التنمية غير المتوازنة حيث يتم توزيع الدخول على اوجه الانفاق بشكل غير طبيعي فالانفاق الحكومي اندفع نحو لملمة اوصال الدولة واطفاء حرائق العنف والارهاب والانفاق الخاص

اندفع نحو اشباع الطلب المؤجل لعقود خلت، فأزداد الطلب على الاجهزة الكهربائية بشكل مخيف خالقاً زيادة في الطلب على الكهرباء في ظل عرض لازال يترنح، مثلما خلق الانفاق الاهلي طلباً هستيرياً على السيارات لأشباع طلب مؤجل في ظل فوضى رفع القيود الاقتصادية وحرية التجارة فخلقت زيادة هائلة في الطلب على الوقود وهو (المدخل الرئيسي) ايضاً في انتاج الكهرباء مثلما خلقت فوضى مرورية وازدحامات لاتطاق لتلتقي مع مشهد قطع الكثير من الطرقات بالحواجز الكونكريتية والازدحامات المرورية التي تمثل أبشع انواع مضيعة الوقت وتحمل الاقتصاد كلف غير محسوبة، ويمكن تناول المبحث من خلال الأتي:

أولا: قطع الكهرباء اكثر عنفا من الارهاب:

لقد توصل خبراء التعذيب النفسي ان وضع الانسان تحت تأثير التشغيل والقطع المتوالي للتيار الكهربائي يعد اقسى على النفس من تأثير القصف المدفعي وفي اطار هذا المفهوم فان كل الايادي الآثمة التي تعيق اعمار قطاع الكهرباء وتبدد الاموال المخصصه له بين المشاريع الهشة والوهمية وجيوب الفاسدين والمفسدين المستحكمة في وزارة الكهرباء وخارجها، تلك المافيات العفنة من تجار الازمات والمصائب ليس في الحكومة فقط بل حتى اصحاب المولدات الاهلية وتجارها، اصبحوا اليوم شبكة لايمكن تفكيكها لها امتدادات تتجاوز (ادارة الملف العراقي).. ترى الى اين يتجه هذا الملف وماذا يراد له!.

- بغياب الكهرباء تنتشر الزوايا المظلمة التي يتستر تحتها الارهابيون وقطاع الطرق واللصوص للعبث بارواح الناس ومقدراتهم.
- مئات الضحايا من مرضى الربو يفرون من جحيم الكهرباء لتحاصرهم العواصف الترابية.
- الاوبئة وضربات الشمس والمحتاجين من المرضى في المستشفيات.
- التلوث البيئي من انبعاثات المولدات الاهلية العشوائية وضوضائها تصيب الالاف بالسرطانات والانهيارات العصبية.
- الساكنين في العمارات العالية يرتبط فيها وجود الماء بالكهرباء ومعاناة توقف المصاعد وحوادث الاحتجاز فيها عند توقفها.
- الجفون المثقلة بالنعاس لشعب مثقل باليقضة ومحروم من النوم.
- عجلة الاقتصاد المتوقفة بسبب انقطاع الكهرباء من يتحمل وزرها ومن الذي يدفع ثمنها ، حيث لدينا ١٧٠٠٠ مصنع في القطاع الخاص متوقف عن العمل وتعرض العاملين فيها الى البطالة ويؤكد اصحابها ان اكثر من نصفها يمكن ان تعمل لو توفرت الكهرباء.
- الصورة الحضارية لعاصمتنا ومدننا المتوشحة بالظلام بسبب انقطاع الكهرباء.
- طلابنا يكتبون بيد ويحركون الهواء في الاخرى في البلد الاول باحتياطي الطاقة في العالم.
- من يعوض فرحة اطفالنا بمشاهدة افلام الكارتون ومن يعوض الابتسامة الغائبة عن شفاه الناس ومن يزيح الغصة التي تدمي القلوب.
- من ومن.. انهم هم المسؤولون ذاتهم من ارادوا ان ينزعوا عنا فرحة التغيير

وسقوط الصنم واذنابهم من الفاسدين في نظامنا الجديد.

ثانيا: الكهرباء ورقة السخط.. الرضى الشعبي:

الكهرباء.. انقطاعها نقمة وقهر وعذاب يتسلل الى المبادئ والقيم والثوابت في صدور الناس فتهتز وترتعد ويفقد الانسان توازنه ليصل الى اخر المطاف (الهدف المرغوب) من قبل اعداء العراق واعداء التجربة الديمقراطية لدفعه الى ان يصرخ صرخته المدوية (ليحكمنا من يكون المهم نخلص من قاطعي الكهرباء ناهيك عن الخدمات الاخرى) فهي اذن، سلاح تدمير شامل لقلب القناعات وتغيير الولاءات واثارة السخط وعدم الرضا ليخرج الحكام غير المرغوب بهم من قلوب ناخبيهم والخاسر الاكبر فيها شعب العراق. واعطاء الكهرباء نعمة مابعده نعمة يمكن ان يوفرها الحكام المرغوب بهم فور الاستلام المفترض بمعونة مريديهم من الفضاءات الدولية الاوسع.. فالكهرباء هيمنت على عقول الشعب التي تغلي تحت شمس العراق المحرقة ولهم كل الحق في ذلك، وانا شخصياً كنت اتمنى ان تكون وثبة الشعب بوقت مبكر وبأسلوب اكثر انتظاماً وأكثر اصراراً وأكثر انضباطاً لكي لاتكون ورقة الكهرباء (الجوكر) الاكثر تأثيراً في المسارات السياسية بما تهوى نفوس اعداء النظام الجديد، كما هي عودة الكهرباء (النعمة) تمثل عصى سحرية بيد نفوس اعداء النظام الجديد لتعم بمقدمهم المفترض السعادة والعيش الرغيد، هكذا هي المؤامرة الكبرى (الكهرباء.. ومشاعر الناس) وصاحب الحاجة الملحة كالكهرباء لايرى الا أشباعها دون ان يلتفت ما ينتظره من

(قائد ضرورة) مفترض قادم يسعده في الامد القصير ويجرعه في الامد الطويل مره اخرى الويل والثبور ربما لعشرات عقود قادمة، فقد نحصل على الكهرباء بوقت اسرع بعد ان يتوقف محيطنا الحنون من عرب ومسلمون عن ارسال الانتحاريين والمفخخات ليرسلو بدلاً عنها المحطات والشبكات الكهربائية طالما زعيمهم المرغوب قد تربع على العرش الجديد وسحقا للديمقراطية الوليدة التي تقض مضاجع العروش وريثة الخلافة والحكم، ولا ضير في ذلك، المهم ان تعود لنا الكهرباء كما الماء والخدمات الصحية والتعليمية وغيرها (لنحيا يومنا) فالاقتصادي الكبير جون ماينرد كينز يقول في الأمد الطويل سنكون جميعا ميتين، كما لا ضير لو ان قائدنا الضرورة الجديد اراد ان ينفس عن نرجسيته مدفوعاً بأموال (ودبكات وهوسات) العرب ليشن حروب جديدة وقودها ابناءنا، فثمن الكهرباء قد تعطى اليوم لبيوتات العراقيين المرهقة هو ان يصطف ابناءهم في التجنيد الاجباري على جبهات القتال لمقارعة أعداء الأمة مستقبلا، فالخيارين أحلاهما مر.

ثالثا: خطيئتنا الكبرى في النظام الجديد هي الكهرباء:

ففي كل سنة وعند كل خطة او موازنة كنت انا كاتب هذه السطور شخصيا، أضعها في أول أولويات الإنفاق الحكومي، لأني أقتصادي وأفهم جيداً انه لا ماكينة تدور ولا مشروع ينتج في كل القطاعات الاقتصادية ما لم تكن الكهرباء المدخل الأكبر فيه، عدلنا تعليمات العقود الحكومية بطلب من دولة رئيس الوزراء مراراً ومنذ عام

٢٠٠٧ وكان وزير الكهرباء رئيساً للجنة التعديلات وتم إعطاء صلاحيات الصرف التي يريدها واستثنى من الحلقات التي تأخر العمل ووضعت آليات لفتح الاعتمادات أكثر يسراً وأتيحت له الأموال الطائلة لاني اعتقد ان قضية الكهرباء كما الجيش عندما يخوض حرب مقدسة دفاعا عن الوطن يستثنى من الحسابات الاقتصادية، قمت بعدها بتقييم خطة الوزارة لعام ٢٠٠٦ وكنت احلم بأن يتم الالتزام بما فيها حيث كان يفترض ان يصل العراق بمستوى الإنتاج في الربع الأول من عام ٢٠٠٩ الى مستوى الطلب بحيث تعطى الكهرباء للجمهور (٢٤ ساعة) بل وهناك زيادة (عدة ميكات)، وها نحن في نهاية الربع الأول من عام ٢٠١٢ والكهرباء اليوم أسوء مما كانت عليه في عام ٢٠٠٧، هنالك بالتأكيد شئ يمثل خطيئة كبرى، وهنالك استسلام لوعود كاذبة ومتكررة فالفساد وسوء الإدارة ليس يعشعش في وزارة الكهرباء فقط وانما هنالك جهات مستفيدة اخرى تمارس تمييع وتبسيط الموضوع والحيلولة دون ايجاد الحلول بل الإسراع في إيجاد المبررات له، وفي بداية ٢٠٠٩ كتبت ورقة اسميتها (اين الكهرباء ياوزارة الكهرباء) تؤكد وجود فرق كبير بين ما ينتج وما يصل الى الجمهور وان هنالك أجندة وراء ذلك تنفذها وزارة الكهرباء والمساندين لها بدقة وحرفية عالية فالمحطات لا يستكمل انجازها وتترك عند اللمسات الأخيرة بانتظار إفشال النظام الجديد المنهمك بإطفاء الحرائق والأزمات السياسية هنا وهناك ومقارعة الارهاب عسى ان يكون ذلك مدعاة لعودة (قائد ضرورة) من جديد تهواه نفوس البعثيين لتكون اول مكارمه عودة

الكهرباء الى الشعب المقهور، وعلمت حينها ان الكهرباء فعلاً (مؤامرة) رغم إيماني الضعيف بنظرية المؤامرة ولكن الأدلة كانت مستحكمة والمشكلة الأكبر ان نظامنا الجديد هو الأخر يعين الآخرين على نفسه فهنالك الكثير من (الفلاتر والموانع والحواشي) بعضهم يعمل كجزء من المؤامرة وهم يعلمون ما يفعلون وبعضهم مغفلين يعملون استجابة لنظرية (التخادم) دون ان يشعرون والتي وضعت للأسف أمام محاولات وأفكار ومشورات المخلصين والمختصين بقصد تميع القضية او معارضتها، الأمر الذي يضطر المخلصين في الكثير من المواضيع وليس فقط الكهرباء إلى طرحها في الإعلام والصحافة عسى ان تصل الى متخذي القرار الذين أصبح معظمهم أسرى لدى الحواشي المتمددين على الصلاحيات دون ضوابط مؤسساتية لتدار الأمور بالنتيجة وفق أهوائهم وأمزجتهم.

رابعا: العقول غير المؤمنة بالإصلاح الاقتصادي:

ان العقول غير المؤمنة بالإصلاح الاقتصادي وتريد العودة الى النظام الاشتراكي المركزي الذي فشل في اعتى قلاعه، انهالت علية باللعن ذات يوم عندما طالبت بإدخال القطاع الخاص في مجال الكهرباء وذكرت لهم ان ماركريت تاتشر أول ما بدأت الخصخصة في بريطانيا كان في هذا القطاع، فقالوا بالمطلق ان قطاع النفط والكهرباء خط احمر لن نسمح بدخول القطاع الخاص إليهما فهما سياديان وما إلى ذلك، لان وفق مفهومهم السيادة مرتبطة فقط بالحكومة وليس بالدولة وأبناءها، قلت

مهلا كم تعطي وزارة الكهرباء ساعات تجهيز في اليوم؟ فتناسوا موضوع السيادة وصرخ بعضهم باللاوعي ساعتين والأخر ثلاثة بل ربما أربع.. قلت ومن أين تحصلون على الباقي قالوا من (المولدات).. قلت إذن قطاع الكهرباء لدينا أكثر القطاعات مخصخص بدليل ان وزارة الكهرباء بقضها وقضيضها وخبرائها ومهندسيها وارتال مسؤوليها وحمياتهم وسياراتهم الفاخرة ومكائنهم وأبنيتهم العملاقة تنتج (٤ ساعات في اليوم) والقطاع الخاص بالفوضى والحيف والركض وراء براميل الوقود وسبل الإدارة العائلية البسيطة ينتج (٢٠ ساعة في اليوم) ولازلتم تخافون على (السيادة) من خصخصة المخصخص فبهت المتفذلكين من أنصاف المتعلمين.

خامسا : العقول غير المؤمنة بالإدارة اللامركزية :

وكذا الحال بالنسبة لعقول الادارة المركزية المقيتة التي غرسها الطاغية فهم يريدون ان لا يمر اي اجراء يخص الكهرباء من اقصى القرى النائية في محافظاتنا الى الا من خلال (وزارة الكهرباء) في بغداد مع مئات الحلقات الإدارية الزائدة والمترهلة لخلق بؤر اختناق تعطي فرصا مواتية للفساد وضربوا بالدستور الذي صوت عليه (١٢ مليون عراقي) عرض الحائط وجاؤا بأعضاء مجالس محافظات يربوا عددهم على (٧٠٠ عضو) كل منهم بدرجة مدير عام له سيارتين وخمس من الحمايات ومكاتب فاخرة دون ان ينقلوا لهم صلاحيات ولم يحملوهم المسؤوليات ولم يضعو توصيف لعملهم، الأمر الذي حولهم الى موظفين اغلبهم لا يدرك واجباته

ولا يجيد سوى اللف والدوران في محافظاتهم من اجل (الواسطات والمحسوبيات والبزنس) بعد ان أسسوا شركات للمقاولات للامعان في تخريب البلد، وهم في الغالب أسرى الخطاب المركزي ولازال معظمهم يعيشون عقدة الانفصام بين التبعية المطلقة للمركز وترديد نقل الصلاحيات للمحافظات، فلو كانت لدينا حكومات محلية فاعلة كما في إقليم كردستان ووزعت عليهم (٢٧ مليار دولار) منذ ٢٠٠٦ لكنا اليوم نكتفي ذاتيا من الكهرباء لأننا سوف نرتوي من ١٥ جهد متنافس للمحافظات التي قد تفلت من شباك المؤامرة بدلا من البقاء تحت رحمة (قطارة) الوزارة المركزية المستسلمة للحالة.

سادسا: ملف الكهرباء.. صورة قاتمة:

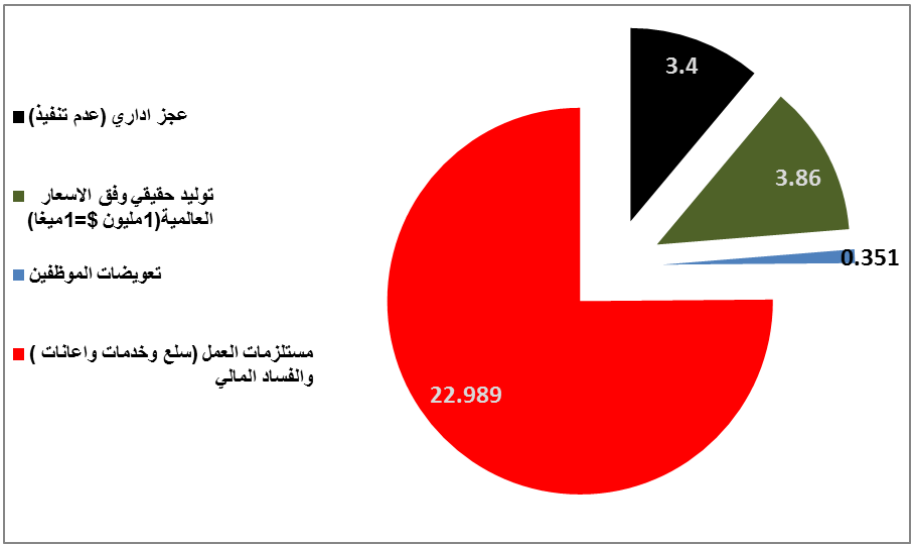
الجدول رقم (١٠) والشكل رقم (٢٣) يعطي صورة قاتمة عن ادارة ملف الكهرباء فمن بين (٣٠.٧ ترليون دينار) اي ما يعادل (٢٥.٥ مليار دولار) التخصيصات الكلية لوزارة الكهرباء للفترة ٢٠٠٦ ـ ٢٠١١، لم يترجم منها الى اضافة حقيقية في الانتاج (التوليد) سوى (٣.٨٦ ترليون دينار) أعطت زيادة في عدد ميغات الكهرباء بمقدار(٣٢١٧ ميغا) وفق اعلى الاسعار العالمية المتعارف عليها حيث(١مليون دولار تولد ١ميغا واصلة للجمهور) في حين ان (٣.٤ترليون دينار) من التخصيصات لم يتم تنفيذها بسبب العجز الاداري والروتين علما ان نسب التنفيذ في هذه الوزارة كان اعلى من بقية الوزراء لمعظم السنوات، بينما لم شكل الرواتب الا شيء

ضئيل جدا من الموازنة التشغيلية وليس كما متعارف عليه بين المسؤولين عندما نسأل عنها يقولون هذه مجرد رواتب، فقد كانت ٣٥١ مليار دينار فقط، علما ان الموازنة التشغيلية هي لتشغيل الطاقات الانتاجية المتاحة بحيث تستغل اقصى استغلال لتوليد وتوزيع ونقل الكهرباء الى المستهلك، وبما ان التوليد اقل من الطاقات المتاحة فقد ساهم في تعاظم الفجوة بين العرض والطلب المبينة في الشكل رقم (٢٤) وبما ان الوحدات الواصلة الى المستهلك اقل من المنتجة فان النقل والتوزيع هو الاخر فيه سوء ادارة وضياعات في ساعات التجهيز مبينة في الشكل (٢٥) بين ما تفصح عنه وزارة الكهرباء في بياناتها الرسمية وبين استبيان لساعات التجهيز قام به الباحث اعتمادا عينة عشوائية كانت نتائجها قريبة جدا من النشرة التي تعدها بعض الفضائيات (العراقية والشرقية) عن ساعات التجهيز، والذي يظهر ان ساعات التجهيز انخفضت من (٩ساعات) في ٢٠٠٦ الى (٦ساعات) في ٢٠١١.[٣٢]

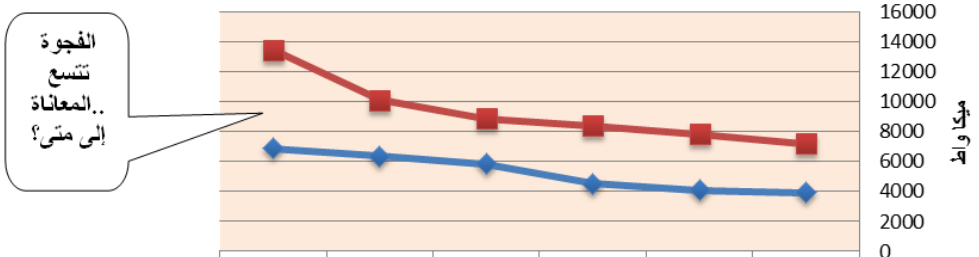
جدول رقم (١٠) التخصيصات الكلية لوزارة الكهرباء ٢٠٠٦ ـ ٢٠١١ (ترليون دينار)

التخصيصات الكلية ٢٠٠٦ ـ ٢٠١١ (ترليون دينار)	٣٠.٦
عجز اداري (عدم تنفيذ)	٣.٤
توليد حقيقي وفق الاسعار العالمية(١مليون$=١ميغا)	٣.٨٦
تعويضات الموظفين	٣٥١٠.
مستلزمات العمل (سلع وخدمات واعانات) والفساد المالي	٢٢.٩٨٩

شكل رقم (٢٣) التخصيصات الكلية لوزارة الكهرباء ٢٠٠٦ ـ ٢٠١١ (ترليون دينار)

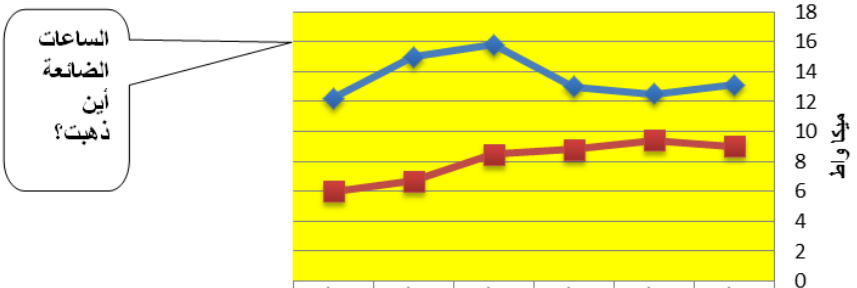


شكل رقم (24) معدلات توليد الطاقة الكهربائية ومعدلات الطلب



	عام 2011	عام 2010	عام 2009	عام 2008	عام 2007	عام 2006
معدلات التوليد	6861	6335	5838	4526	4093	3933
معدلات طلب	13459	10090	8868	8378	7838	7197

شكل رقم (25) ساعات تجهيز الكهرباء في اليوم



	عام 2011	عام 2010	عام 2009	عام 2008	عام 2007	عام 2006
حسب بيانات الوزارة	12.2	15	15.8	13	12.5	13.1
حسب الاستبيان في المناطق مختلفة	6	6.7	8.5	8.8	9.4	9

المبحث الخامس

ضعف الأداء في مؤسسات الدولة

إن ضعف الأداء الاقتصادي في العراق انعكس في ضعف الخدمات العامة الحكومية المقدمة للجمهور والى اختناقات حادة في مجالات معيشية مختلفة وفي نوعية الحياة، قد تكون ناجمة عن أزمة إخلاص وبالتبعية أزمة أخلاق وتربية وتراجع حاد بالشعور بالمسؤولية، وقد تكون ناجمة عن ضعف المعرفة الفنية والإدارية وبالتبعية عدم توفر الاختصاص او عدم وضع التخصص المناسب في الموقع الوظيفي المناسب وربما تكمن المشكلة في قلة التمويل أمام احتياجات واسعة وكبيرة او قد تكون المؤسسات المترهلة كبلت أيديها بسلسلة طويلة من الإجراءات البيروقراطية والتعقيدات الإدارية، أم ان البنى التحتية المهدمة الموروثة تجعل الأداء بطيء وغير ناجع وغيرها من الأسباب التي ترد في أذهان الباحثين.

يعزو الدكتور كمال البصري رئيس المعهد العراقي للإصلاح الاقتصادي[٣٣] ضعف الأداء في العراق الى العوامل الثلاثة الآتية:

العوامل الخارجية وهي عوامل خارجة عن قدرة المؤسسة للتأثير بها: (وتتمثل بالظروف الأمنية، وقيود ضوابط مؤسسات الرقابة، وغياب البنى التحتية الضرورية لأداء الأعمال، وضعف سيادة القانون).

عوامل داخلية وهي عوامل خاصة بالمؤسسات المنتجة للخدمات وتشمل (التنظيم وإجراءات العمل داخل المؤسسات المختلفة، وضعف المعرفة الفنية في إدارة المشاريع، وغياب حوافز الشعور بالمسؤولية، ومركزية النظم الإدارية وتعقيداتها.) وقد أدت هذه العوامل الى تأخر وعدم الإتقان بالعمل، وتعدى تأثير هذه العوامل لتجعل العراق دولة طاردة للاستثمارات الأجنبية التي يعد وجودها أمر ضروري لنقل التكنولوجيا ولتطوير عمل القطاع الخاص المحلي (من خلال التوأمة والاساليب الاخرى).

عوامل ضعف العمل التكاملي بين المؤسسات المختلفة: وتتمثل بالعوامل المتعلقة بالتنسيق بين دوائر الدولة المختلفة، وتشمل على سبيل المثال: (ضعف تعاون أجهزة الدولة فيما بينها في مواضيع مختلفة كتخصيص الأرض، وقرارات إطلاق صرف التخصيصات المالية في وزارة التخطيط، وصرف التخصيصات الحكومية في وزارة المالية، وفتح الأعتمادات في البنك المركزي والمصرف التجاري العراقي) وغيرها.

مما تقدم يظهر ان العوامل الداخلية تشير الى عدم ممارسة العاملين لأدوارهم بالكفاءة المطلوبة، وان ضعف التنفيذ يمكن ان يفسر: بالتقصير الذي يستلزم إيجاد الحوافز الضرورية)المعنوية والمادية)، او بالقصور الذي يتطلب تدريب وتأهيل ووضع الشخص المناسب في الموقع المناسب. لا شك ان نسبة عالية من ضعف الأداء تعود إلى غياب الشعور بالمسؤولية. أضف إلى ما تقدم فإن تقاليد العمل في الدوائر الحكومية تمثل أسلوباً قديماً ومتخلفا عما هو سائد في الدول الأخرى.

ويمكن دراسة ظاهرة ضعف الأداء الحكومي من خلال الأتي:

اولا : معدلات تنفيذ الموازنة الاستثمارية :

اذا كانت مؤسسات الحكومة غير قادرة على تنفيذ المشاريع الاستثمارية التي تخصص لها الاموال من الموازنات العامة للدولة وفي ذات الوقت غير ميسرة لاجراءات العمل وكلفه امام القطاع الخاص لكي يستثمر، فهي لا تنمي البلد ولا تسمح للقطاع الخاص محلي او اجنبي من تنميته، فرغم تدني التخصيصات الاستثمارية الى اجمالي الموازنات العامة الا انها لا تحقن في الاقتصاد على شكل موجودات ثابتة ورأس مال متراكم يوسع الطاقات الانتاجية في البلد ويخلق فرص للانتاج والتشغيل وتوليد الدخول نتيجة تدني نسب التنفيذ للتخصيصات الاستثمارية التي تظهر في الجدول رقم (١١) ادناه، حيث كانت ٦٤.٦٪ و٦٤.٤ ٪ و٤٦.٦٪ للاعوام ٢٠٠٩ و٢٠١٠ و٢٠١١ على التوالي [٣٤]، ويبدو جليا انخفاض نسبة تنفيذ المشارع الاستثمارية عام ٢٠١١ عن المعدلات السابقة لتزامن ذلك مع ارباكات العملية السياسية غير الناذجة ضمن فترة تشكيل الحكومة بعد الانتخابات التشريعية.

جدول رقم (١١) التخصيصات الاستثمارية ونسب التنفيذ في الموازنات الاتحادية ٢٠٠٩ ـ ٢٠١١

السنوات	التخصيصات الاستثمارية	المنفذ فعلا	نسب التنفيذ
٢٠٠٩	١٥	٩.٧	٪ ٦٤.٦
٢٠١٠	٢٩	١٨.٧	٪ ٦٤.٤
٢٠١١	٣٨.٢	١٧.٨	٪ ٤٦.٦

ثانيا : اين تكمن عقبات التنفيذ :

لغرض دراسة المشكلة والتعرف على جميع مفاصلها أعد الدكتور كمال البصري[٣٥] استبيانا للوزارات ويشمل تحليل مقاولات التنفيذ ومقاولات التجهيز المحلي والخارجي. وشملت استمارة الاستبيان العمليات المتعلقة بالإعلان والإحالة والتعاقد وصولاً الى التنفيذ ، وقد تم اعتماد الأرقام التالية للتأشير على قوة تأثير العامل (على حالة ضعف الأداء): في حالة عدم وجود تأثير للعامل (٠)، في حالة وجود تأثير محدود (١)، في حالة وجود تأثير قوي على الحالة (٢)، أما اذا كان العامل او السبب المذكور لا ينطبق من قريب او بعيد فيستخدم (ـ ـ ـ).

تم توزيع الاستمارات على مفتشي الوزارات، باعتبارهم جهة ملمة ولديها صورة إجمالية ورقابية على أداء الوزارات. وبعد استلام الإجابات تم تحليلها وجاءت النتائج بالشكل الأتي:

فيما يخص استبيان تنفيذ عقود المقاولات: فقد جاءت النسب المئوية الآتية (والتي تمثل نسبة رأي ممثلي الوزارات بالعامل المؤثر سلبا في الأداء) كما مبينة في جدول رقم (١٢) ادناه:

جدول (١٢) ملخص نتائج الاستبيان في تنفيذ عقود المقاولات

العامل	%
عدم تهيئة الموقع للبدء بالعمل	٪٩١.٣٠
غياب الأمن	٪٨٦.٩٦
عدم تحديد مدة الفتح والتحليل والإحالة	٪٧٦.١٩
غياب كفاءة المقاول المنفذ	٪٧٦.١٩

٪٧٣.٩١	عدم وجود كشف متكامل بالعمل
٪٦٩.٥٧	تأخر تحويل التخصيصات المالية
٪٦٨.١٨	تأخر اتخاذ القرار للبت في اوامر التغيير او قرار الإحالة
٪٥٢.٣٨	تأخر صرف السلف للمقاول
٪٤٠.٩١	عدم كفاءة الإشراف
٪٣٨.١٠	تأخر استلام الموقع من المقاول
٪٣٦.٨٤	التأخير بسبب عدم توفر المحروقات والقير والمواد الأخرى

كما جائت نتائج الاستبيان للعوامل المؤثرة في تنفيذ عقود التجهيز المحلي والخارجي، وبعد ورود النتائج ودراستها وتحليلها توصلنا الى ان العوامل المؤثرة كما مبينة في الجدول رقم (١٣) ادناه هي:

العامل	نسبة الوزارات
عدم وجود وضوح الموصفات الفنية او النقص فيها	٪٧٨
تأخر استلام التخصيصات المالية	٪٦٧
تأخر اتخاذ القرار بالإحالة	٪٦١
تأثير دور لجان الفحص والقبول والاستلام	٪٦١
كفاءة المقاول وتأثير ذلك على التجهيز	٪٥٦
تأخر عملية فتح الاعتماد المصرفي	٪٥٠
مدة الفتح والتحليل	٪٥٠
تأخر الحصول على الموافقات من اللجنة الاقتصادية	٪٤٠

جدول (١٣) ملخص نتائج الاستبيان في تنفيذ عقود التجهيز

ثالثا: الفساد وأزمة المواطنة الصالحة:

ان المشكلة الاقتصادية في العراق هي ليست مشكلة ندرة في الموارد، بل هي الى حد بعيد مشكلة التقصير في استغلالها، ويعود ذلك الى عدم تفاعل الانسان أيجابيا مع علاقات الانتاج، بمعنى وجود اختلال بين قوى الانتاج وعلاقات الانتاج ليست بالشكل الذي تحدث عنها كارل ماركس حيث كانت المشكلة تكمن في ان اصحاب رؤوس الاموال يستحوذون على جزء مهم من عائد العمل (اجر العامل) المساهم الرئيسي في تراكم راس المال بوصف الاخير عمل متراكم مستولى عليه من قبل الرأسمالي، الامر الذي يخلق علاقات انتاج متوترة قد تنفجر في اي لحظة ولكن هذه المرة علاقات العمل متوترة بين راسمالية الدولة المستحوذة على مناجم الموارد الطبيعية ولا تعطي عوائد متناسبة مع القيم الحقيقية التي تساهم بها عناصر الانتاج الاخرى في اطار شعور بالغبن مستمر ومتنامي منذ فترة ليست قصيرة يعيشها المواطن العراقي ارتبطت في ذاكرة ممتلئة من امارات الهيمنة والاستحواذ وتوزيع الفتات فقط على الجمهور بالشكل الذي افقدته انتمائه الوطني عندما تشعر الاكثرية المهمشة انها لا تحظى بحقوق المواطنة وانما هم مجرد رعايا يعيشون على ارض يسلبهم الوصي عليهم (الدولة) كل الحقوق مقابل البقاء، بل وحتى البقاء هو مهدد، بل ان نزع الجنسية يكاد يكون عملا روتينيا لعقود طويلة لمن يعترض على الدولة الممثلة بالنظام، وعندما تختزل الدولة بنظام سياسي ثم بحاكم طاغية يجعل مصير العاملين معه مرتبط بوجوده وليس بالدولة فالمسألة تصبح اكثر تعقيد ويصبح الولاء للشخص وليس للوطن فيما خلاف، يكون

التمرد على الوطن وليس على الحاكم، ذلك ان العقل الجمعي للناس البسطاء دائما ما يصب جم غضبه في بغض الوطن وليس الحاكم المستبد طالما ان الوطن مرهون لخدمته وكلما تفاقم الأمر اكثر وطال امد الظلم ولم يكن بمقدور الشعب ايذاء الطاغية تتوجه معاول التخريب الى ادواته وحتى اطرافه البعيدة وهي بالنتيجة (البلد) بكل قطاعاته الاقتصادية ومؤسساته الادارية والخدمية ليكون الانتقام منها تفريجا عن عقدة الانتقام من الطاغية، عندها تكون المواطنة قد ضعفت الى حدود مخيفة وهذا ما حصل في العراق للاسف، وخاصة عندما تفتح افاق البدائل امام المشردين من وطنهم المنتقمين من طاغيتهم المسوغين لانفسهم الوسيلة للوصول الى الغاية، واعني بالبدائل هنا، التوطن لفترة طويلة في بلاد الغربة الى الحد الذي نشفت فيه دموع البكاء على الوطن وصار هنالك (هومسك ثاني) اي مرض الحنين للوطن الجديد صار يحل محل مرض الحنين للوطن الاصلي عندها للاسف يصبح الانتماء للوطن الاصلي مختزل بالانتماء للمكاسب الممكن الحصول عليها وللمنجم الذي خسره في العراق الجريح وصار يفكر في نقل الثروات والاستثمارات من المنجم في الوطن الاصلي الى فضاءاته المفتوحة في الاوطان البديلة، عندها يكون موضوع المواطنة قد دخل في عنق الزجاجة ويصعب الخروج منه .

لكي نسلط الضوء على الموضوع، لابد من الاشارة الى ان التجربة العالمية قد كشفت، أن المواطنة الصالحة ثروة للاوطان، اذ انها القوة التي تنظم العلاقة بين المصلحه الخاصة للفرد والمصلحة العامة للمجتمع، والمواطنة تنمو وتترعرع عندما تكون الدولة عادلة في توزيع الثروات وحامية لحقوق

الافراد ، وتلعب خدمات التربية والتعليم والحرية في ممارسة الاديان والافكار الاجتماعية دور في تنمية تلك المشاعر التي يعبر عنها المواطن باشكال مختلفة عن حبه وانتمائه ومنها (العمل الطوعي، والحرص على دفع الضرائب، والمشاركة الصادقة في الانتخابات، وحماية الحق العام. ..الخ). ان غياب المواطنة الصالحة يؤدي إلى شيوع الفساد بالوانه المختلفة، الامر الذي ينعكس في ارتفاع كبير في تكاليف العيش والاداء الاجتماعي والاقتصادي.

لقد أفرزت الحقبة السياسية الدكتاتورية الماضية ممارسات وسياسات بعيدة كل البعد عن الشعور بالمواطنة، فبدلا من حماية حقوق الفرد المادية والمعنوية كانت سببا مباشرا في هدر تلك الحقوق .فولدت تلك الممارسات في نفس المواطن المحروم حقدا جعلته يثأر من الدولة وممتلكاتها ، لقد كانت ولازالت ممارسات الفرد سقوط الطاغية تتجسد بحالات النهب والسلب للمصالح العامة والتعدي على الحقوق الخاصة للآخرين .لقد أدت تلك الممارسات والسياسات الخاطئة الى طغيان الأنانية ومن ثم التعارض الكبير وعدم التوافق بين المصالح الخاصة والعامة، وهو العامل الرئيسي في استفحال مشكلات الفساد.

لقد كان ينظر الى عوامل الانتاج: الارض، والعمل، ورأس المال، والمنظم، والتغير التكنولوجي على انها الاساس لبلوغ الرخاء والتطور الاقتصاديرغم ان هناك دول تمتلك لهذه العوامل الا انها لا تتمتع بالرخاء كالدول النفطية ومنها العراق. وهناك دول تفتقد لهذه العوامل وتتمتع بالتطور الاقتصادي (كاليابان وسنغافورة وماليزيا) ، ولكن تتمتع هذه

الدول بوجود أدارة سياسة سليمة ومواطنين يتمتعون بمواطنة صالحة .وعند المقارنة بين الدول الغنية والفقيرة للوقوف على عوامل الرخاء، لا نجد للعمق التاريخي، ولا لتوفر الموارد الاقتصادية، ولا لنوع الديانة، أو لون البشرة تأثير يذكر، بل نجد الدول الغنية تتصف بشكل عام: باحترام المواطن للقانون، وبأداء العمل الطوعي، وبالاداء للاعمال على افضل وجه، وبالقبول بالطرف الاخر، وبالايمان بالقيم الانسانية. كما كشفت الدراسات العلمية ان تشريع الاصلاحات الاقتصادية عامل مهم لبلوغ التطور الاقتصادي، ولكن العامل الاكثر اهمية هو سيادة القانون .ويتعزز القول عندما نراجع تجربة الاصلاح المتقهقرة في روسيا وبعض دول امريكيا اللاتينية بسب غياب الاسس الضرورية لسيادة القانون .في البوسنة أدى التعدد العرقي والولاء له وغياب الشعور بالانتماء للوطن الواحد الى فشل كثير من الجهود الاصلاحية. ان الحالة الاقتصادية المتطورة في" دبي "لم تكن لتتحقق دون توفر التشريعات القانونية المناسبة واحترام المواطن لسيادة القانون، وان الرخاء الاقتصادي لم يكن نتيجة لسخاء الطبيعة ولا للطبيعة المتميزة للانسان الاماراتي. المواطنة الصالحة هي العامل المفسر للتطور والرقي، وهي التي اعادت لالمانيا الغربية المدمّرة الحياة بعد الحرب العالمية الثانية.[٣٦]

ان من مستلزمات بناء المواطنة الصالحة هو العمل على رفع مؤشرات التنمية البشرية أي رفع مستوى خدمة الصحة والتربية والتعليم والخدمات العامة، وبالظروف الحالية يستلزم هذا الامر وجود حكومة قوية ذات مواصفات فنية. فقد وجدت حكومات السنوات السابقة مكبلة اليد بسب

طبيعة تشكيلها او بسب الصراعات السياسية. وشاهدنا مظاهر مؤسفة منها: ما تتجسد باكتمال النصاب البرلماني عندما يتعلق بالحق الخاص، وعدم أكتمال النصاب عندما يتعلق الامر بالحق العام، وهو امر فيه تجاوز على العقد الاجتماعي الذي تقوم عليه فكرة الدولة وهذا الامر يحتاج الى اعادة بناء للانسان العراقي واعادة الاعتبار له من خلال برامج مكثفة وتمكينه من خيرات الثروة النفطية التي يملكها دستوريا بالشكل الذي يعزز انتمائه الوطني واستعادة عقيدة الحفاظ على المال العام وصيانته وحرمته والترفع من التطاول عليه والعمل بكل جدية وحرص لبناء البلد الذي يمثل مفخرة للشعب وليس للحكام.

الفصل الخامس

إدارة وتوزيع الإيرادات النفطية في ظل الدستور..
ما يجب أن يكون

قد تكون بلاغة منه إلا إنها ليست مبالغة أن يصف الشريك المؤسس لمنظمة أوبك (خوان بابلو بيريز) النفط بأنه "براز الشيطان"، [٣٧] حيث كان النفط مصدرا للصراع على الصعيدين الداخلي والدولي على مدى عقود وكذا الحال في العراق فقد ذكر العديد من الخبراء أن إعادة تنظيم قطاع النفط العراقي والتعامل معه بشكل سليم وشفاف وضمان توزيع إيراداته ليستفيد منها الشعب اكبر استفادة ممكنة سيكون ذلك من بين القضايا الأكثر حساسية عند إعادة أعمار العراق كون التحديات التي تواجه إدارة العائدات النفطية في العراق كثيرة ومتداخلة ومعقدة.

إن إيجاد توزيعاً عادلاً وكفوءاً للإيرادات النفطية يعد ضمانة أكيدة لتحويل النفط من عامل فرقة ونزاع ونقمة الى عامل وحدة ونعمة واستقلال العراق وتطوره الاقتصادي الشامل وبما يؤدي الى زيادة نسب القطاعات الإنتاجية في الناتج المحلي الإجمالي والتقليل من هيمنة القطاع النفطي ومعالجة الاختلالات الهيكلية في الاقتصاد العراقي.

ان السير من ما كائن (الإدارة الحالية للإيرادات النفطية) إلى ما يجب أن يكون (الإدارة التي تعظم منفعة الجمهور من ما يملكه من ثروة نفطية) تحتم علينا المزاوجة بين المعطيات الحاكمة في المواد الدستورية التي صوت عليها الشعب في استفتاء عام وأفكار وأساليب إدارية حديثة تضمن وصول إيرادات النفط للشعب دون الإضرار بهيبة الدولة والإنفاق العام على الأنشطة التي لا يلج إليها القطاع الخاص، وسوف يكون بوسع

المباحث التي تعرض في هذا الفصل الإجابة بشكل او بأخر عن تساؤلات مهمة في خلد الكثيرين وهي:

- ما هي الأولويات لضمان الإدارة الاقتصادية السليمة والحكم الرشيد؟
- ما الدور الذي يمكن أن لإيرادات النفط أن تؤديه في ترميم العلاقات بين الأعراق والطوائف المختلفة؟
- كيف يمكن استخدام عائدات النفط لدعم الديمقراطية وبناء السلام؟
- كيف يمكن ضمان الشفافية في إدارة العائدات؟

المبحث الأول

محاكاة المواد الدستورية الخاصة بالثروة النفطية

١ـ ملكية الثروة النفطية للشعب [٣٨] :

تذكر المادة (١١١) من الدستور العراقي أن (النفط والغاز هو ملك كل الشعب العراقي في كل الأقاليم والمحافظات) وهذا يعني ان كل نفط العراق هو ملك كل شعب العراق، ولا تعني هذه المادة كما يفسرها البعض ان النفط والغاز في إقليم ما او محافظة ما هو ملك الشعب العراقي في ذلك الإقليم او تلك المحافظة، فالصيغة عامة شاملة لا تقبل التأويل.

٢ـ إدارة الحقول النفطية والإنتاج:

تذهب المادة (١١٢) من الدستور الى التفريق بين الحقول الحالية والمستقبلية من حيث الإدارة والتوزيع. وكما يلي:

الحقول الحالية

أن إدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية تقوم به الحكومة الاتحادية مع حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة وهذا يعني ان الإدارة ابتداءاً تقوم بها الحكومة الاتحادية ولان الحكومة الاتحادية تمارس الإدارة من خلال شركة أم (قابضة) ـ حسب مسودة قانون النفط والغاز ـ لها فروع

(شركات وليدة) في الأقاليم والمحافظات، فأن الحكومة المركزية من خلال شركتها الام ومن خلال فرعها في الإقليم تتولى إدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية حصراً في ذلك الإقليم.

الحقول المستقبلية

فأن الدستور لم يذكرها أصلاً واكتفى بذكر الحقول الحالية، وبذلك أراد الإيحاء الى ان الحقول المستقبلية سيتم استكشافها أبتداءاً من قبل الشركات الفرعية الوليدة التابعة للأقاليم والمحافظات التي تمارس الاستكشاف بنفسها او من خلال التعاقد مع شركات أجنبية لهذا الغرض حصراً وسيكون إدارة هذه الحقول مستقبلاً مناطاً بالشركات الفرعية التابعة للأقاليم المكتشف الحقل الجديد فيها، ولان الشركة الفرعية تابعة للشركة الأم، فأن عملية الإدارة تبقى للحكومة الاتحادية مع حكومات الأقاليم والمحافظات شأنها شأن الحقول الحالية.

٣ـ لكي نجعل النفط يوحدنا :

يمكن ان يكون النفط عامل صراع مستمر في البلد يجعل كل اطراف النزاع من قوميات او اطياف او احزاب خاسرة والعراق الخاسر الاكبر وممكن ان يكون العراق عامل لتوحد العراقيين في الحفاظ على هبة السماء هذه وحسن ادارتها وعدالة توزيعها وجعل منافعها تصل الى ملاكها (شعب العراق) دون الحيد عن الرغبة الدستورية في توسيع الصلاحيات والمسؤوليات للحكومات المحلية في الكثير من القطاعات والمجالات الا ان عامل التوحيد (النفط) يفترض ان يبقى اتحادي الادارة

ويشارك الجميع في رسم السياسات والاستراتيجيات له وانفاق ايراداته وفق نظام كفوء وعالي الشفافية ومتاح للجميع الاطلاع على بياناتـه ومعلوماتـه ويشارك في الحفاظ عليه، ولذلك نعتقد من الضروري وضع بعض الأسـس والمبادئ قبل الحديث عن إدارة ناجحة للثروة النفطية وهي:

الموارد الطبيعية وأهمها النفط يجب أن تبقى تحـت السـيادة الوطنيـة الكاملة للدولة.

يجب أن تبقى إدارة الثروة النفطيـة خاضـعة للسـلطة المركزيـة مـع تخويل السلطات المحلية هـامش مـن الادارة بمقتضـى الدسـتور بحيـث لا يكون هنالك تقاطع في الاداء يعرقل تعظيم العائد النفطي.

يجب اعتماد خطط متوازية لمعالجة مشاكل الصناعة النفطية وأن لا يكون الهدف الاستراتيجي هو تطوير طاقات الإنتاج والتصدير على حساب قطـاع التحويـل، وتـوفير المشـتقات النفطيـة للمسـتهلكين فـي الـداخل بالكمية والنوعية المطلوبة وإنمـا السـير ببـرامج متوازيـة وإعطـاء قطـاع التحويل الأهمية نفسـها وربمـا بمسـتوى اكبـر عنـدما تكـون الحاجـة للمشتقات النفطية ضاغطة.

يجب إعداد دراسات متقنة يصاحبها إجراءات سريعة من أجل معالجة أوضاع المكامن النفطية حتى ولو تطلب الأمر تحجيم الإنتاج بمعدلات واطئة وبحدود ٢ مليون برميل يومياً. إن ذلك ليس بالأمر الهين حيث سيتطلب مـن الجهد والأموال والمساعدات الفنية الشيء الكثير، واعتقد ان إسـتراتيجية الطاقة قيد الانجاز مهمة في هذا الاتجاه وتتضمن المعالجات المطلوبة.

التخلص من عقد الماضي بخصوص العمل مع الشركات الأجنبية والاستفادة منها في مجال الخدمات والهندسة والإنتاج والحفر،[٣٩] وعلى أساس المقاولة ويكون ذلك ضمن عدة أعمال منها:

- إقرار سياسة نفطية مرنة ووضع تشريعات تحمي الثروة النفطية وتسمح للشركات الأجنبية في المساهمة في تطويرها والإسراع في تشريع قانون النفط والغاز.
- تأهيل حقول النفط قيد الإنتاج مع المضي في الوقت نفسه في تأهيل وتطوير عدد من الحقول الصغيرة التي كانت معدة للتطوير والإنتاج منذ الثمانينيات.
- حفر آبار جديدة للتعويض عن الآبار المفقودة بسبب الجفاف أو غيره.
- إعادة بناء الخزانات المتضررة.
- إصلاح المنشآت المتضررة في موانئ التصدير وتوفير منظومة العدادات لقياس كميات النفوط المصدرة وضمان تغييرها بشكل دوري، لضمان توفير طاقة تصديرية تتناسب مع حجم الطاقات الإنتاجية التي سيتم الوصول إليها، وبعكسه قد يتطلب الأمر التفكير ببدائل أخرى.
- تفعيل دور العراق في منظمة الأوبك والحفاظ عليها لخلق استقرار في أسعار النفط العالمية تكون عادلة ومجزية وغير مضطربة.
- إجراء جولات تراخيص لاستثمار الغاز وكذلك للاستثمار في المصافي وتوسيع شبكات النقل والتصدير على غرار جولات استخراج النفط.

٤ـ معايير التوزيع للايرادات النفطية وفق الدستور:

تذكر المادة (١١٢) الأتي: (على ان توزع وارداتها بشكل منصف يتناسب مع التوزيع السكاني في جميع أنحاء البلاد مع تحديد حصة لمدة محددة للأقاليم المتضررة، والتي حرمت منها بصورة مجحفة من قبل النظام السابق، والتي تضررت بعد ذلك، بما يؤمن التنمية المتوازنة للمناطق المختلفة من البلاد، وينظم ذلك بقانون).

ويمكن استنباط المعايير الآتية [٤٠] من هذه المادة فيما يتعلق بالتوزيع موضوع البحث:

معيار الإنصاف: توزيع الإيرادات النفطية بشكل منصف على جميع أنحاء البلاد.

معيار التوزيع السكاني: حيث اعتبر معيار الكثافة السكانية في الأقاليم والمحافظات معياراً ثابتاً ومستمراً وأساسياً، وهذا المعيار يحقق العدالة والإنصاف في التوزيع بعيداً عن الاعتبارات الجغرافية والعرقية والطائفية، ويعتبر العراقيين مواطنين من درجة واحدة ولا فرق بين إقليم وأخر إلا بمقدار ما تحتويه تلك الأقاليم من أعداد المواطنين.

معيار درجة التضرر والحرمان: حيث اعتبر المشرع هذا المعيار معياراً وقتياً غير ممتد، فذكر(تحديد حصة لمدة محددة للأقاليم المتضررة) وهذه الأقاليم وقع عليها الإجحاف من قبل النظام السابق فمنيت بالحرمان، ومن باب رفع الحيف والحرمان فأن مقتضى العدالة والإنصاف يتوجب التعويض لمدة محددة.

معيار التنمية المتوازنة: حيث ذهب المشرع إلى حتمية تأمين حصول التنمية المتوازنة للمناطق المختلفة في البلاد، وهنا جاءت الفقرة لتعطي التطمين اللازم للمحافظات والاقاليم التي لا تمتلك ثروة نفطية في أراضيها ليؤكد على حتمية ان تكون التنمية متوازنة، اي ان توزيع إيرادات النفط سيكون موجهاً قطاعياً وجغرافياً بما يؤمن التنمية المتوازنة، وجاءت الفقرة لتجيب على عبارة (والتي تضررت بعد ذلك) اي الأقاليم والمحافظات نتيجة التقاطع الحاصل بين التنمية القطاعية التي تضطلع بها الوزارات للحكومة الاتحادية وبين التنمية الإقليمية التي تضطلع بها حكومات الأقاليم، وبذلك أراد المشرع إيجاد تطمين اكبر للأقاليم والمحافظات كافة، مفاده انه مع افتراض اعتماد إستراتيجية تنمية قطاعية أحدثت طفرة كبيرة في بعض الأقاليم دون الأخرى سواء كانت تلك الإستراتيجية تستوجبها متطلبات التنمية الاقتصادية السليمة أو تستوجبها مصلحة البلد فأن الضرر المتمثل بتلكؤ بعض الأقاليم عن اللحاق بالطفرة الواسعة في التنمية نتيجة لوضعها القطاعي فأن الدستور قد ضمن لها إجراءات لاحقة ترفع عنها هذا الضرر وتضمن التنمية المتوازنة، وهذا الأمر يشمل مناطق قد تتضرر من سياسات تنمية قطاعية تمارس نوع من التدافع القطاعي بين القطاع القائد والقطاعات الثانوية التابعة ضمن نظرية النمو اللامتوازن، كما يشمل الأمر ما يترتب من ضرر على بعض الأقاليم نتيجة اعتماد سياسة تنمية معينة يتضح فيما بعد أنها كانت خاطئة ولم تعطي نتائج ايجابية، كما يشمل الأقاليم التي تتضرر فيما بعد بعوامل خارجية طارئة كالحروب والكوارث والإرهاب وغيرها.

معيار الاقتصاد في استخدام الإيرادات النفطية: وهذا ينصرف إلى عدم الهدر والتخصيص الأمثل للموارد النفطية فضلاً عن اعتماد إستراتيجيات لتطوير ثروة النفط والغاز باستخدام أحد التقنيات الكفيلة بزيادة الإنتاج واعتماد المنافسة ومعايير السوق وتشجيع الاستثمار في القطاع النفطي كما جاء في المادة (١١٢ ثانياً): (تقوم الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة معاً برسم السياسات الإستراتيجية اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز، بما يحقق أعلى منفعة للشعب العراقي، معتمدة أحدث تقنيات مبادئ السوق وتشجيع الاستثمار). وأقصى منفعة لا تتحقق إلا بأقصى أنتاج ممكن وبأقل الكلفة الممكنة وقد جعل الدستور هذا الأمر مقترناً باعتماد تكنولوجيا حديثة تتلاءم ومتطلبات التحول نحو اقتصاد السوق والمنافسة وتشجيع الاستثمار، فضلاً عن ان التوزيع الأمثل للإيرادات النفطية نحو المجالات والقطاعات وأوجه الإنفاق التي تحقق أقصى منفعة وأقصى إشباع ممكن لحاجات الشعب العراقي.

٥ـ موارد أخرى محتملة.. كيف توزع:

يتوافق ما جاء في المادة (١٠٦) مع ما تذهب إليه المادة (١٢١) الفقرة (ثالثاً) التي تذكر (تخصص للأقاليم والمحافظات حصة عادلة من الإيرادات المحصلة اتحاديا، تكفي للقيام بأعبائها ومسؤولياتها مع الأخذ بعين الاعتبار مواردها وحاجاتها، ونسبة السكان فيها). وهذه المادة تؤكد مرة أخرى على معايير التوزيع للإيرادات النفطية المبنية في المادة (١١٢) المتمثلة بنسبة السكان في الإقليم او المحافظة، أي الكثافة السكانية وحاجات الإقليم او

المحافظة، والحاجات في هذه المادة تتوافق مع معيار التضرر ودرجة الحرمان التي قد يكون تعرض لها الإقليم او المحافظة سواء من جراء سياسات النظام السابق او من جراء عوامل خارجية لاحقة او نتيجة اعتماد سياسة تنمية شاملة أحدثت حالة من النمو غير المتوازن قطاعياً، الأمر الذي تسبب في حالة من النمو غير المتوازن إقليميا، بما يستوجب الأخذ بالمعيار الأخر المعتمد في المادة (١١٢) الخاص بتأمين التنمية المتوازنة للمناطق المختلفة من البلاد، فضلاً عن ان المادة (١٢١) تشير إلى معيار أخر في التوزيع لم يرد في المواد التي تطرقنا إليها آنفاً، وهو معيار (موارد الإقليم او المحافظة) وهنا لا يتطرق إلى الإيرادات النفطية لان الدستور اعتبرها محصلة اتحادياً وقد جعل لكل إقليم او محافظة حصة عادلة منها وإنما هذه المادة تشير الى الموارد المالية الأخرى المتمثلة بالضرائب والرسوم والتي يمكن ان تنظم بقانون يحدد اي من أنواع الضرائب وأنواع الرسوم التي يمكن ان يخول الإقليم في تحصيلها وإنفاقها في المجالات التي تحددها أولويات حكومة الإقليم.

المبحث الثاني

أوجه إنفاق الإيرادات النفطية دستوريا

يفترض ان تسخر إيرادات النفط في معالجة مشاكل حقيقية يعاني منها الاقتصاد وتظهر بشكل واضح في إعادة بناء البنى التحية وتحسين الخدمات العامة ورفع مستوى معيشة الناس وإشباع حاجاتهم وهذا ما ذهبت إليه مواد الدستور الذي صوت عليه الشعب وأصبح يمثل عقدا اجتماعيا بين الشعب والحكومة، لذلك ركز على الأتي [٤١]:

١. لمعالجة الاختلالات الهيكلية في الاقتصاد

إمعانا في التأكيد على دور الحكومة الاتحادية في رسم السياسة الاقتصادية للبلد وبضمنها السياسة النفطية على اعتبار ان الإيرادات النفطية مهيمنة على موارد البلد الممولة للموازنة العامة الاتحادية وعلى الناتج المحلي الإجمالي للعراق، فقد ذهبت المادة (٢٥) إلى القول: (تكفل الدولة إصلاح الاقتصاد العراقي وفق أسس اقتصادية حديثة وبما يضمن استثمار كامل موارده، وتنويع مصادره، وتشجيع القطاع الخاص وتنميته).

وهذا يتحقق من خلال:

أ) استثمار كامل الموارد النفطية.. وهذا لم يحصل لان النسبة الأكبر من الإيرادات النفطية تمول الإنفاق الاستهلاكي التشغيلي

للحكومة ولا يذهب للاستثمار، وهذا خلاف المادة الدستورية التي تؤكد التزام الحكومة (الدولة) بانتهاج برنامج الإصلاح الاقتصادي والتوجه نحو اقتصاد السوق واعتماد المعايير الاقتصادية في الإنتاج والتوزيع والاستهلاك التي تضمن استثمار كامل الموارد الاقتصادية وأهمها النفطية، حيث أظهرت المؤشرات التي عرضت أنفا تدني التخصيصات الاستثمارية المخططة الى إجمالي الإنفاق الحكومي وتدني المخصص منها والمنفذ فعلا الى إجمالي المخطط وتدني المولد للبنى والمشاريع الحقيقية المقدمة للخدمة الى إجمالي المنفذ فعلا.

ب) تنويع مصادر الإنتاج في الاقتصاد.. وهذا هو الأخر لم يحصل بل تراجعت مساهمة القطاعات الأخرى (غير النفط) في الناتج المحلي الإجمالي، فيما كان الأمر يستوجب حسب الدستور توزيع الإيرادات النفطية باتجاه تنمية القطاعات الاقتصادية الأخرى بما يضمن أخراج الاقتصاد العراقي من حالة الازدواجية وأحادية الجانب وتقليل الاعتماد مستقبلاً على الإيرادات النفطية من خلال زيادة مساهمة بقية قطاعاته الاقتصادية في الناتج المحلي الإجمالي وتنويع مصادر التمويل.

ج) تنمية القطاع الخاص (خصخصة).. وهذا لم يحصل بل توسع القطاع الحكومي ولا زال يمارس مزاحمة غير متكافئة للقطاع الخاص تطرده خارج الفعاليات الاقتصادية ولم يحصل تحول نحو اقتصاد السوق بشكل ملموس، فيما يطالب الدستور بتنمية القطاع الخاص وتقليل هيمنة القطاع الحكومي وهذا سوف يظهر جلياً من خلال آلية التوزيع الدستورية للإيرادات النفطية التي

سوف تمكن العراقيين من الاستفادة القصوى من تخصيصات الإيرادات النفطية لتظهر لهم على شكل بنى تحتية وخدمات صحية وتعليمية وترفيهية ترفع مستوى معيشة الفرد من جهة وتسهيلات مؤسساتية وإصلاحات إدارية وبيئات استثمار ملائمة تقلل كثيراً من الكلف الاستثمارية للقطاع الخاص بما يضمن له القدرة على التنافس وتحقيق الأرباح والولوج إلى مجالات إنتاج لم يكن باستطاعته الولوج إليها سابقاً في ضوء الآليات السابقة المتمثلة بهيمنة الدولة على الإيرادات النفطية وتوجيهها نحو عسكرة الإنتاج وإشباع الرغبات الشخصية للحكام من جهة أخرى كما كان يحصل في النظام السابق او بعثرتها في مشاريع فاشلة وغير مدروسة ومشاريع مكررة يلتهم الفساد تخصيصاتها في النظام الديمقراطي الحالي.

كما أشارت المادة (٢٣) من الدستور على صون الملكية الخاصة ومنح المالك حق الانتفاع بها واستغلالها وعدم جواز نزعها الا لإغراض المنفعة العامة مقابل تعويض عادل.

٢ـ للتحول نحو إدارة لا مركزية في إطار إستراتيجية تنمية اتحادية

وهذا لم يحصل والتنازع على الصلاحيات بين المركز والمحافظات على أشده وصل الى حد التهديد بالتفكك والانفصال وهنالك فوضى تنموية عارمة يدفع ضريبتها الجمهور في استمرار معاناته في الخدمات والعيش الكريم فقد اكد الدستور على ذلك في المادة (٢٦) التي تجعل رسم السياسات الاقتصادية وسياسات التنمية الشاملة من صلاحيات الحكومة

الاتحادية وجعلت الاستثمارات القطاعية التي تضطلع بها الوزارات المركزية من مسؤوليتها أيضا، بل وحتى الاستثمارات القطاعية التي تضطلع بها حكومات الأقاليم يفترض ان تدور في فلك إستراتيجية التنمية الشاملة التي ترسم من قبل الحكومة الاتحادية من خلال القول: (تكفل الدولة تشجيع الاستثمارات في القطاعات المختلفة وينظم ذلك بقانون) وهذا القانون قد يكون قانون اتحادي او قانون صادر من حكومات الأقاليم، إلا انه يفترض ان لا يجعلها متقاطعة في إطار الاتجاه العام لإستراتيجية التنمية وان تعارضهما قد يكون في بعض أولويات الإنفاق ضمن ما مخصص للأقاليم على اعتبار ان أهل الإقليم أدرى من الحكومة المركزية بالأولويات التي يحتاجها شعب الإقليم ولذلك جعلت المادة (١١٥) الاختصاصات المشتركة بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم في مجالات التنمية الصحية والتعليمية والتربوية تكون فيها الأولوية لقانون الأقاليم في حالة الخلاف بينهما. ومن الجدير بالذكر هنا أن إنضاج إستراتيجيات شاملة للتنمية من قبل الحكومة الاتحادية وتعود الحكومة على تنفيذها بموضوعية وتجرد سوف يولد حالة من الانسجام بين أولويات الأقاليم والأولويات المدرجة في إستراتيجية التنمية الشاملة التي تضعها الحكومة الاتحادية، فيكون من مصلحة الأقاليم عدم الخلاف مع الحكومة الاتحادية، كما سيكون الانسجام بين التنمية القطاعية والتنمية الإقليمية متماشياً مع المعايير الاقتصادية وحسابات (الكلفة /المنفعة).

كما أكدت المادة على الاستخدام الأمثل للموارد المالية من حيث

توجهها نحو المجالات التي تحقق أقصى المنافع الممكنة، وبذلك فان نوعاً من التقسيم لهذه الموارد المالية يستلزم توفر معيار (الكلفة / المنفعة) في تخصيصها وليس فقط وفقاً لنسب تستدعيها الكثافة السكانية في إشارة إلى التنمية القطاعية للاستثمار في القطاعات التي للبلد ميزة وكفاءة في الإنتاج فيها.

٣ـ لتوفير الضمان الاجتماعي والصحي للشعب

وهذا لم يحصل كما ظهر من المؤشرات التي عرضت أنفا، وهو خلاف النصوص الدستورية وفسخ صارخ من قبل الحكومة للعقد الاجتماعي من طرفها، حيث نصت المادة (٣٠ أولا) بان تكفل الدولة للفرد والأسرة ـ وبخاصة الطفل والمرأة ـ الضمان الاجتماعي والصحي، والمقومات الأساسية للعيش في حياة حرة كريمة، تؤمن لهم الدخل المناسب، والسكن الملائم، وتضمنت (ثانيا من ذات المادة) توفير هذا الضمان في حال الشيخوخة او المرض او العجز عن العمل او التشرد او اليتم او البطالة، وتعمل الدولة على حمايتهم من الجهل والخوف والفاقة، فيما تحظر المادة (٢٩ ثالثا) الاستغلال الاقتصادي للأطفال بصوره كافة، وتتخذ الدولة الإجراءات الكفيلة بحمايتهم، في حين نجد ألاف الأطفال يعملون لإعالة أسرهم والدولة لم تتخذ إجراءات لحمايتهم وهذا أيضا نكول من الدولة للعقد الاجتماعي.

ترى، أين نحن من تلك الحقوق للشعب الذي يملك كل الثروة النفطية ووكل عليها الحكومة لتديرها نيابة عنه، فهل أبرت الحكومة بهذا

التوكيل، الجواب بالنفي فالمؤشرات المخيفة التي عرضناها سابقا تؤكد ان معظم إيرادات النفط التي أنفقتها الحكومة منذ ٢٠٠٣ الى ٢٠١١ والتي تقدر بحدود (٣٥٣ ترليون دينار = ٢٩٤ مليار دولار) و(٨٣٪ منها جاءت من نفط البصرة) [٤٢] ذهبت في مجالات استهلاكية ومشاريع اما وهمية او فاشلة او سرقت من قبل المفسدين في الوقت الذي تنص فيه المادة (٢٧ أولا) ان للأموال العامة حرمة، وحمايتها واجب على كل مواطن، وهذا يؤكد ان الشعب من واجبه ممارسة ما من شانه حماية المال العام.

٤ـ لدعم الرقابة والشفافية في إدارة الإيرادات النفطية

وهذا هو الأخر لم يحصل إلى اليوم وكان الدستور يمعن في التأكيد على حقوق الناس في ثروتهم النفطية من خلال إعطاء ضمانات أكثر للأقاليم في إطار حصول الإنصاف والعدالة في توزيع الواردات الاتحادية بضمنها النفطية فقد نصت المادة (١٠٦) من الدستور ما يلي:

(تؤسس بقانون، هيئة عامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية، وتتكون الهيئة من خبراء الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات وممثلين عنها وتضطلع بالمسؤوليات الآتية:

أولاً: التحقق من عدالة توزيع المنح والمساعدات والقروض الدولية، بموجب استحقاق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.

ثانياً: التحقق من الاستخدام الأمثل للموارد المالية الاتحادية واقتسامها.

ثالثاً: ضمان الشفافية والعدالة عند تخصيص الأموال لحكومات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وفقاً للنسب المقررة).

وهنا نستنتج انه:

لم تختصر مسؤولية هيئة مراقبة تخصيص الإيرادات الاتحادية والتي يفترض ان تسمى اصطلاحا الإيرادات وليس الواردات لان مصطلح الواردات قد ينصرف الى الاستيرادات في الأدبيات الاقتصادية على الإيرادات النفطية بل لها صلاحية التحقق من عدالة توزيع المنح والمساعدات والقروض الدولية أيضا. وهذا ينسجم مع كون هذه المصادر للموارد المالية تخلق التزامات تجاه البلد فمن باب أولى التحقق من توزيعها بعدالة وإنصاف، فضلاً عن ان سياسات الاقتراض جعلتها المادة (١١٠ أولا) من الاختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية وهذه القروض عادة ما تمول استثمارات طويلة الأمد تكون قادرة على زيادة الطاقة الإنتاجية وزيادة الإنتاج بما يضمن سداد أقساط القروض وفوائدها، فمن باب أولى ان يكون هذا النوع من الاستثمارات من اختصاص السلطة الاتحادية حصراً بوصفها السلطة المبرمة للعقود القرضية.

كما تضمن المادة قيام الهيئة بضمان الإفصاح الدوري عن التخصيصات المحددة لحكومات الأقاليم والمعايير المعتمدة في تلك التخصيصات بما ينسجم وشروط الشفافية والوضوح والعدالة في التوزيع للموارد المالية بين الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم وعدم حصول هذا الأمر الى اليوم ولد شعورا متزايدا لدى الجمهور بالغبن والمظلومية وضياع حقوقه في أروقة مؤسسات حكومية يعشش فيها الفساد.

نظرا لأهميتها في الاقتصاد العراقي، يجب أن تدار عائدات النفط

بأسلوب شفاف ومفتوح ويمكن الوصول إليها بسهولة والتي سوف تساعد في تعزيز الحوار الديمقراطي، وزيادة المساءلة، وتحسين إدارة الاقتصاد الكلي، وتعزيز فرص الحصول على التمويل. كما ان هناك حاجة إلى الشفافية في كل من تدفق الأموال في الموازنة وفي حسابات شركة النفط الوطنية. و الخصائص الاتية هي المعترف بها على نحو متزايد في الحد الأدنى من المعايير في التعامل مع الشفافية في القطاع النفطي:

إجراء مراجعة مستقلة وذات مصداقية للعائدات المتولدة من قطاع النفط والتدفقات المالية بين المنتجين والمسوقين من النفط الخام والمنتجات النفطية المكررة، بما في ذلك شركة النفط الوطنية والحكومة.

من المستحسن أن تمتد هذه المراجعة لجميع الأطراف الفاعلة (وطنية، فضلا عن شركات النفط الدولية المشاركة في هذا القطاع)، والإنتاج المادي، والمبيعات، والتكاليف.

ينبغي نشر نتائج المراجعة بشكل مستقل وإتاحتها للجمهور.

المشاركة الفاعلة من جانب المجتمع المدني في مراجعة ومتابعة الجهات المعنية بمراجعة الحسابات، والآثار المترتبة على النتائج التي يتم الوصول إليها.

ينبغي وضع خطة مستدامة ماليا من أجل الشفافية وتنفيذها من قبل الحكومة، وإيجاد الأنشطة التكميلية مثل الدعم المؤسسي في الإدارة الضريبية، وتسهيلات مصرفية وغيرها من المؤسسات المعنية في دعم إدارة عائدات النفط.

المبحث الثالث

جولات التراخيص النفطية.. ما لها وما عليها[٤٣]

مع كل ما قيل ـ وهو لا يخلو من نفس سياسي غير موضوعي ـ بشأن جولات التراخيص التي قامت بها وزارة النفط العراقية، تبقى لهذه الجولات مزايا عظيمة تتمثل في توفير التمويل الكبير والهائل الذي تحتاجه عملية الأعمار والتنمية في العراق وبذلك يكون العراق قد حيد العقبة التمويلية التي تعترض طريق التنمية بعد ان تعطي التراخيص نتائجها وقد بدأت فعلا تلك النتائج وعليه ان يعمل على تذليل العقبة الهيكلية وهي معقدة وتستغرق وقت طويل، كما لا نريد ان ندعي ان المزايا تمنع ظهور بعض العيوب ومن بينها كون نموذج العقد المعياري لجولة التراخيص مع الشركات الأجنبية لا ينسجم مع قانون حماية الثروة الهيدروكاربونية رقم ٨٤ لسنة ١٩٨٥، وقانون ٩٧ لسنة ١٩٦٧، وقانون ٢٢ لسنة ١٩٩٧، وقانون النفط والغاز المنتظر، ولا اريد الرد على المأخذ ولكن انتظار الخروج من الفوضى التشريعية التي يمر بها البلد اليوم قد تخسرنا المزيد من السنوات التي ينتظر بها المجتمع تحت طائلة الفقر والعوز والتخلف وان لذلك كلفة فرصية عالية تجعل اختيار الذهاب الى جولات التراخيص اختارا رشيدا، كما يعترض البعض على تدني نسبة العمالة العراقية التي سوف تشغلها الشركات الأجنبية واعتقد ان تلك الشركات تبحث عن الكفاءة وعن

أدوات تقليص كلف إنتاجها وعندما تصبح العمالة العراقية بهذا التوصيف سوف تسعى إليها تلك الشركات بتنافس دون الحاجة لوضع شروط التشغيل وهذه مسؤولية الحكومة في تأهيل وتطوير العمالة العراقية لتكون متاحة لاي مستثمر اجني وليس مسؤوليتها وضع شروط تشغيل على المستثمرين، ولكن، دعنا ننظر الى التراخيص إجمالا وليس تفصيلا وسوف نجد أنها انجازا مهما بلا ريب، وعند النظر بتجرد يمكن الوقوف على المزايا الآتية:

١ـ قامت على أساس عقود خدمة وليست مشاركة، وبذلك قطعت الطريق على المعترضين على عقود المشاركة.

٢ـ تحصل الشركات على رسوم أنتاج محددة تتراوح بين ١ ـ ٢ دولار كمعدل عن كل برميل نفط يتم أنتاجه وهو بالحقيقة نجاح كبير في ضغط الرسوم المدفوعة وفق منافسة شفافة ونزيهة.

٣ـ الموضوعية في تقييم قدرة الكوادر العراقية في هذه المرحلة وانقطاعها عن التغير التكنولوجي الذي حصل في العالم الذي يجعلها عاجزة عن النهوض بقطاع النفط والغاز بمعزل عن الشركات الأجنبية ومحاكاة النسق التكنولجي المستخدم فيها يترك اثرا ايجابيا في الحصول على المعارف الفنية والخبرات فضلا عن الالات والمعدات المتطورة.

٤ـ تطوير الحقول النفطية من خلال رؤوس أموال كبيرة تستقدمها الشركات الفائزة يوفر على الحكومة مسؤولية تخصيص أموال للقطاع النفطي في وضع مالي للموازنة العامة للدولة يعاني معدلات عجز عالية يجعلها غير قادرة على تمويل تلك المهمة الكبيرة.

٥ـ دخول شركات عملاقة لها ثقلها العالمي في استثمارات نفطية في السوق العراق سوف يعزز كثيرا من ثقة المستثمرين للولوج في مختلف القطاعات الاقتصادية الامر الذي يخلق تشغيل وانتاج وتوليد دخول وقيم مضافة تعجل عجلة الاقتصاد وتخلق فرص مربحة واعدة اكثر.

٦ـ جعل العراق قوة اقتصادية كبيرة على المستوى الإقليمي والدولي، وذلك بجعل طاقاته الإنتاجية تتناسب مع احتياطياته النفطية ـ إذ تعد نسبة الإنتاج الى الاحتياطي هي الأدنى في العالم وتبلغ ٠.٨٪ تجعله يستعيد حصته الحقيقية من السوق النفطية الدولية.

٧ـ لأول مرة في تاريخ العراق يشترك الجمهور بالحضور المباشر او بالنقل المباشر في الفضائيات لعقود تخص الثروة النفطية ـ وهو المالك لها ـ ويطلع على أسلوب إبرامها وطريقة تقديم العروض وفتحها والتنافس والفوز الشفاف، وهي بادرة خير لاستدراج الكثير من الشركات الرصينة للكثير من المشاريع العملاقة التي تحتاجها التنمية في مختلف القطاعات.

٨ـ والميزة الأكبر في نظر الكاتب هي ان الأقلام المعارضة بدأت تتراجع والأقلام المؤيدة تحصد نتائج ما تبنته في بداية تلك الجولات حيث تجد ان القطاعات التي أوكلت مهمة تطويرها لمؤسسات الحكومة العراقية لازالت عرضة للروتين والفساد وسوء الإدارة وسوء التنفيذ ونوعية التنفيذ فيما انطلقت الشركات الأجنبية بخطى ثابتة في مجال الإنتاج وبدأت تطور المحيط الذي تعمل فيه وتبني المجمعات السكنية للعاملين عراقيين وأجانب وتوصل الكهرباء لمناطق كبيرة فضلا عن الزيادات

المتلاحقة في إنتاج النفط وتصديره، بحث أصبحت تلك العقود أنموذج تتطلع إليه بلدان نفطية في المنطقة.

المبحث الرابع

خيارات الانطلاق.. خارج المألوف

بعد المرور على حجم الاختلال في هيكلية الدولة واليات ادارة الثروة النفطية التي بقيت الى حد كبير موروثة من النظام السابق ولم تعد منسجمة مع تطلعات الجمهور في التحرر واستعادة حقوقه المغتصبة من قبل الحكومات السابقة، فضلا عن ان تلك التطلعات المشروعة مشرعة في دستور جمهورية العراق ولم تنفذ بعد كونها تحتاج الى تكييفات تشريعية ادنى من الدستور (قوانين جديدة) وتعليمات وانظمة عمل وبناء مؤسسي للتنفيذ، وكون ذلك يستوجب آليات مبتكرة وربما هنالك ما يشابهها في بلدان اخرى، فان الامر يستوجب التفكير خارج المألوف دون الاجتهاد خارج النصوص الدستورية للوصول الى خيارات قابلة للانطلاق وتحقيق التنمية المفقودة خلال الحقب الماضية بآلياتها الموروثة التي تخلق الطغاة وتسلب الجمهور حقه في العيش الكريم.

أولا: هل تبقى الحكومة نائبة عن الشعب في إدارة إيراداته النفطية؟

بعد كل هذه المؤشرات التي تظهر عدم العدالة في توجيه إيرادات النفط صوب القطاعات والمجالات التي تعظم عائد هذه الثروة الناضبة ومنافعها الاقتصادية والاجتماعية وخلق القيم المضافة، وكذلك تظهر إن الإيرادات

التي خصصت بالاتجاه السليم لإغراض استثمارية هي الأخرى إما ان تكون الحكومة قد عجزت إداريا عن تنفيذها او أنها استنفدت الأموال في مشاريع على الورق ولم تظهر الى الوجود ، أو أنها مشاريع فاشلة ظهرت إلى الوجود ولكن بأسوأ المواصفات ولم تصمد إلا وقت قصير ليعاد إحالة نفس المشاريع على شركات أخرى لإشباع مطامع المفسدين التي ليس لها حدود.

وبذلك تكون الحكومة قد أعطت انطباع للجمهور بأنها **(نائب غير مؤتمن عنه)** في الأتي:

التوزيع العادل والسليم للإيرادات النفطية التي يمتلكها وخول الحكومة في إدارتها.

التنفيذ الأمثل والكفوء لمشاريع خصصت لها الإيرادات النفطية.

حماية ملكيته من الثروة النفطية من الهدر والضياع.

الالتزام بالعقد الاجتماعي بينها وبين الجمهور كونها أصبحت ناكلة لهذا العقد.

الالتزام بالدستور كونها تخرقه غير مؤتمنة عليه وتنفق عائدات النفط بعيدا عن المعايير التي حددها الدستور.

الالتزام باليمين حيث تكون الحكومة قد حنثت باليمين الدستوري المتضمن القسم بالالتزام بالمواد الدستورية والسهر على تطبيقها.

وهنا ينبغي التفكير جديا بعدم بقاء الحكومة نائبة عن الجمهور ومخولة منه في إدارة عائدات الشعب النفطية ولابد من البحث عن وسائل حقيقية وقنوات ناقلة كفوءة توصل منافع الإيرادات النفطية الى الجمهور وتشبع حاجاتهم.

ثانيا : كيف نقلب العقد الاجتماعي لصالح الجمهور؟

إن ذلك يمكن أن يكون من خلال الأتي:

إما بإيجاد حكومة قادرة على تنفيذ بنود العقد الاجتماعي بينها وبين الجمهور ولا نعتقد إن ذلك ممكن في الأمد القريب او المتوسط لان اي حكومة مهما كانت كفوءة ونزيهة سوف تسقط في فخ الاختلالات والأنظمة البالية والظالمة والهياكل الإدارية المعقدة والمعرقلة وعادات مجتمعية ووظيفية لم تعد ترى للمال العام حرمة ومشاكل سياسية وأمنية أخرى حاكمة لا يمكن الانعتاق منها بسهولة، عليه لابد في الأمد القريب من التفكير بآلية أكثر نجاعة تقلب المعادلة.

أو من خلال وضع أنظمة واليات عمل جديدة خارقة للروتين المألوف تخضع الحكومة لمنظومة عمل محوكمة (أدوات الحكم الرشيد) تحد من ظواهر الإدارة السيئة وغير العادلة ومن أمثلة تلك الأنظمة ما نعرضه في الفقرة القادمة.

ثالثا : السيناريوهات الممكنة ـ تمكين الشعب من نفطه

السيناريو الأول: إعادة تشكيل مجلس الأعمار:

أن اعادة تشكيل مجلس اعمار اتحادي يتم وضع أسسه القانونية والتنفيذية من قبل مجلس النواب ضمن تشريع واضح، قد يبدو ضرورة ملحة لدى البعض للنهوض بالواقع العراقي المتردي. فقد تمكن مجلس الاعمار في السابق من إنجاز مشاريع تنموية وخدمية كبيرة لا يزال العراق يحتفظ بقسم

كبير منها مثل: (مشروع الثرثار ـ سدة الرمادي ـ جسور في الكوفة وبغداد والموصل والناصرية والسماوة والهندية وبعقوبة ـ مشروعي دوكان ودربندخان ـ معامل ومصانع للأسمنت والسكر والأسمدة والقوة الكهربائية والكبريت والنفط والغاز ـ إنشاء السدود والمطارات والموانئ والطرق البرية وسكك الحديد... الخ). وقد توزعت تلك المشاريع على جميع محافظات العراق تقريبا.

وإن العراق اليوم بحاجة إلى مجلس للإعمار يستطيع من خلاله وضع الخطط والتصورات للمشاريع، مع متابعة ما يتم تنفيذه منذ بداية إقرار المشاريع ومراحل تنفيذها ووضع الحلول للمشاكل والمعرقلات التي تحد أو تأخر عملية التنفيذ، وكذلك تقييم المشاريع المنجزة وبيان مدى مطابقتها للمواصفات المطلوبة. وتقوم برفع التوصيات والنتائج إلى الجهات ذات العلاقة (السلطتين التشريعية والتنفيذية) لغرض التقييم والمحاسبة. كما أنه لا يخضع للمحاصصة في عملية تعيين مجلس الأمناء له وإنما يمكن ان تمثل المحافظات فيه وان يكون جميعهم من ذوي الخبرة والاختصاص ومن حملة الشهادات العليا في مجال الاختصاص، كما ان المشاريع توزع زمكانياً وفق معيار الحاجة والحرمان والأولوية والميزة النسبية اي اعتماد معايير اقتصادية متجردة من اي نفس سياسي او اثني او طائفي بغية تحقيق العدالة الوطنية وخدمة جميع أفراد الشعب العراقي.

الهيكل التنظيمي للمجلس:

ـ يرتبط برئاسة الوزراء ويشرف عليه رئيس الوزراء ويجتمع به دوريا على الأقل مرة في الشهر.

ـ أعضاء مجلس الإدارة: وهم أفضل الخبراء من الوزارات (المالية ـ التخطيط ـ النفط ـ الإسكان والتعمير ـ الكهرباء ـ النقل ـ الاتصالات ـ البلديات والأشغال العامة ـ الموارد المائية).

١ـ الجهاز التنفيذي:

أ) خبراء من الوزارات اعلاه.

ب) خبراء من المحافظات التي تقام فيها المشاريع.

٢ـ آلية العمل:

يتضمن قانون المجلس غطاءا لآلية عمل ناجعة وسريعة وشفافة وكالاتي:

أ) تحال المشاريع لشركات أجنبية رصينة مدرجة في قائمة حسب الاختصاص وبالدعوة المباشرة وبضمان الدول الأم للشركات ويتم التعاقد وفق معايير دولية ويتم الاستعانة بشركة استشارية في إعداد وثائق العقود ودراسات الجدوى والكلف التخمينية والإحالة وحتى المتابعة للتفيذ وضبط معايير الجودة والاستلام.

ب) صلاحيات الوزارات ذات العلاقة تنتقل بالكامل الى مجلس الإدارة في ما يتعلق بالمشروع قيد التنفيذ ، لضمان تولي نفس الجهة تخليص الأراضي للمشاريع وإبرام العقود والصرف للشركات المنفذة وغيرها بما يضمن السرعة والفعالية في التنفيذ.

ج) يقوم المجلس بعرض البيانات والإفصاح التام عن أوجه الإنفاق والوضع المالي بشكل شفاف وواضح ويستعان بشركة تدقيق رصينة لهذا الغرض وتخضع لرقابة ديوان الرقابة المالية أيضا.

٣ـ الواجبات:

أ) يقدم المجلس المقترحات والخطط بشأن تنمية موارد العراق وتنوعها.

ب) وضع الخطط والمناهج لتنفيذ المشاريع التنموية والخدمية.

ج) مراقبة سير التنفيذ وبيان مدى مطابقة ذلك مع ما هو مطلوب بالنسبة للمشاريع.

د) تقديم تقرير سنوي عن الإنجازات والمعوقات والمقترحات إلى السلطتين التنفيذية والتشريعية.

٤ـ موازنة المجلس:

تخصص نسبة لا تقل عن ٢٥٪ من الإيرادات النفطية لمجلس الأعمار في السنة الأولى وفي حال نجاحه في اختيار المشاريع المهمة والبدا بالتنفيذ وفق معايير متقنة يصار الى زيادة تخصيصاته إلى ٥٠٪ في السنة الثانية ويستمر الوضع كذلك لحين إيجاد نظام ضريبي متكامل وكفوء ويكون الوعاء الضريبي قد توسع ويصبح بمقدور الدولة ان تمول إداراتها العامة من خلال الجبايات يدرس في مجلس الوزراء إمكانية إيجاد زيادات أخرى للمجلس بحيث تصل الى ٧٥٪ من الإيرادات الضريبية.

ـ القروض الداخلية والخارجية.

ـ الهبات والمساعدات الدولية من الحكومات والمؤسسات.

٥ـ الأسباب الموجبة للقانون:

ـ العمل على وضع خطة مركزية للأعمار ترافق الخطة الخمسية التنموية.

ـ التنظيم والتنسيق بين الوزارات التنفيذية ذات العلاقة بالأعمار والخدمات.

ـ المتابعة في تنفيذ المشاريع العمرانية والخدمية.

ـ كشف مواقع الخلل والمعوقات خلال مراحل التنفيذ.

ـ الحد من قضايا الفساد الإداري والمالي.

ـ التحرر من الروتين الإداري المعقد وتسريع التنمية من اجل إيجاد فرص عمل للعراقيين وزيادة رفاهيتهم وتعود بذلك الدولة لتصبح ممثل جيد للجمهور في إدارة إيراداته النفطية كما كانت في خمسينيات القرن الماضي.

السيناريو الثاني: توزيع إيرادات النفط نقدا للجمهور:

منذ عقود مضت والعراقيون يصرحون همساً او بصوت مسموع عن حصتهم من النفط كأفراد، وتحت وطأة الفقر والفاقة والخدمات العامة السيئة ومع بحبوحة الحرية في التعبير (المكسب الأبرز) للنظام الديمقراطي الجديد، صارت المطالبات أكثر نضجاً ووضوحاً، وصار بعضا من القادة السياسيين يستشعرون بمظلومية الشعب المحروم وهو يرى إيرادات نفطه عرضة لسوء الإدارة او الهدر او الفساد او إنها تتراكم لدى البنك المركزي كاحتياطي، وهو الأخر المسئول عن السياسة النقدية يتصرف كما لو كان (حارس خزنة) مثله في ذلك كالرجل البخيل الذي يكتنز نقوده وأولاده يتضورون جوعا، عزل نفسه عن الهموم التنمية للبلد ومارس سياسة نقدية متشددة (انكماشية) في بلد يحتاج الى يسر مالي لإعادة بناءه، وبالمقابل اذا اخرج الأموال المكتنزة فقد تكون في متناول بعض أولاده المتسكعين والمقامرين الذين لا يحسنون استعمالها، وصار

سوء التدبر والتدبير سبباً لتفاقم الحاجات غير المشبعة وتفاقم الندرة في الموارد المولدة للقيمة المضافة والمعظمة للإشباع. وصار الناس يعتقدون ان الحكومة تستولي على إيرادات النفط دون ان توصل منافع إنفاقه الى الجمهور وصاروا يطالبون بتوزيع إيرادات النفط نقداً للجمهور.

مزايا السيناريو:

يحقق العدالة في التوزيع ويمكن المالك (الشعب) من ملكه (إيرادات النفط).

يحقق مستوى إشباع للمواطنين ويوفر الحد الأدنى المعقول للمستوى المعاشي للجمهور وقد لا يبقى منهم دون خط الفقر إلا القليل.

السهولة في صرف الإيرادات النفطية دون تعقيدات الإدارة المالية المتخلفة في العراق.

يحصل انقلاب في المعادلة، فبينما كانت الحكومة متخمة جيوبها بالإيرادات النفطية وتتمنن على الجمهور في عطاياها وهو يلهث خلفها كالتابع الذليل من اجل كسب رضاها للحصول على فتات على شكل رواتب او إعانات او تحويلات اجتماعية، فان الانقلاب هذا يجعل الجمهور هو المالك للإيرادات النفطية وتحاول الحكومة استرضائه من اجل الحصول على الجبايات (الضرائب والرسوم) المصدر الوحيد للحكومة في استعادة جزء من الأموال لتمشية متطلباتها الإدارية.

ان عودة الحكومة مرة أخرى الى تمويل نفقاتها الإدارية من خلال الجبايات سوف يحقق مزايا مهمة منها:

- اضطرار الحكومة الى توسيع الوعاء الضريبي، اي توسيع الأصول الخاضعة للضريبة وهذا بحد ذاته لا يحصل ما لم تكن الأصول قد توسعت اولا وتوسعت الأعمال المدرة للدخل والمشاريع والمهن من اجل إخضاعها للضريبة، فيكون هم الحكومة كيف تنمي الأعمال لكي تخضعها للضريبة.
- لجوء المكلفين بدفع الضريبة الى ممارسة أقصى درجات الحرص والاجتهاد من اجل خفض الكلف وزيادة الإنتاج والكفاءة وتحقيق أرباح من خلال ذلك وليس من خلال الاسترخاء وعدم العمل بمعايير اقتصادية والمراهنة على الإعفاءات والسماحات والتهرب من دفع الضريبة وغيرها.
- المكلفين (الجمهور) يضغطون على الحكومة من اجل إنفاق عوائد الضرائب في المجالات المعظمة للخدمات العامة والمعظمة بالتبعية للمنافع العامة والتخفيف من العبء الضريبي والوصول به الى العبء الأمثل لان تلك البنى والمشاريع العامة يشعر الجمهور انه مولها من خلال دفع الضرائب فهو مالك لها ويحاسب الحكومة ما لم تحافظ عليها وتديرها بشكل كفوء وتوصل منافعها للجمهور وهنا يحصل التدافع الايجابي في المصالح يجعل الحكومة تعمل بكفاءة وإلا يكون عدم الرضا المجتمعي كفيل بعدم تجديد الثقة بها من خلال انتخابات حرة قادمة وهنا فقط تكون الديمقراطية توأم حقيقي مع الكفاءة.

عيوب السيناريو:

قد يضعف دور الدولة السيادي على أرضها ومواردها ومواطنيها

وبالتبعية يقلل من هيبتها في الإطار الإقليمي والمحافل الدولية وزيادة الاطماع الخارجية بها.

قد لا يمكن للدولة في أوقات الأزمات والكوارث والحروب من تعبئة إمكاناتها في مواجهة الحالات الطارئة في ظل موارد جبايات تتوسل بالجمهور للإفصاح عنها ودفعها.

قد يخلق ظاهرة (الشعب الكسول) إذا ما اطمأن الى حصوله على دخل بشكل نمطي رتيب يقتل عنده روح الإبداع والريادة.

قد ينزع من متخذ القرار الاقتصادي والإداري في البلد أدوات التحفيز للمواطنين المبدعين وأدوات التمايز في العطاء في إطار معايير معينة، حتى حينما تكون لدينا حكومة تنوب عن الشعب في إدارة ثروته النفطية بكل حرص وصدق وأمان.

قد يعزز من ظاهرة الاقتصاد ألريعي الاستهلاكي ويبقى البلد غير قادر على بناء قاعدة إنتاجية تكون بديلة للقطاع النفطي بوصف النفط ثروة ناضبة.

قد يجعل مصير الشعب الاقتصادي والمعاشي عرضة لتقلبات السوق العالمية لان إيرادات النفط هي أصلا عرضة لتقلبات الأسعار والطلب العالمي ما لم تبنى قاعدة إنتاجية متينة ومرنة.

قد تضطر حكومة تمول نفقاتها الإدارية والأمنية من خلال إيرادات محدودة نتيجة توزيع الإيرادات النفطية على الشعب إلى التعسف في فرض الضرائب وجبايتها مما يشكل عائقا أمام إقامة المشاريع التنموية المهمة واستقدام الاستثمار الأجنبي.

السيناريو الثالث: إيرادات النفط في صندوق الشعب:

١ـ يؤسس صندوق يسمى (صندوق الشعب التنموي).

٢ـ وهو شركة مساهمة رأسماله المدفوع يأتي من الحكومة بنسبة ٢٥٪ من إيرادات النفط لعام ٢٠١٣ ، يضاف إليها حصة الشعب العراقي ٧٥٪ من إيرادات النفط ابتداءا من ٢٠١٤/١/١ ، على ان تبقى حصة الحكومة لا تتعدى ٢٥٪ من رأسمال الصندوق في كل الأحوال.

٣ـ يدار الصندوق من قبل مجلس إدارة مستقل ماليا وإداريا ، ويتم اختيار أعضائه وفق معايير مهنية وعلمية وتخصصية بحتة ، ورئيس مجلس إدارة الصندوق ينتخب من بين أعضاءه.

٤ـ يعمل الصندوق وفق معايير تجارية واقتصادية بحتة (الربح والخسارة) ويلج إلى كافة المجالات الاستثمارية المعظمة للعائد بدون استثناء.

٥ـ تقسم حصة الشعب البالغة (٧٥٪) من رأسمال الصندوق بالتساوي على كل عراقي سواء كان مقيم في العراق ام غير مقيم اعتماداً على قاعدة بيانات رصينة وموثوق بها ومصدقة من عدة جهات حكومية وشركات استشارية رصينة يتم التعاقد معها لهذا الغرض.

٦ـ قيمة السهم (دينار واحد) ويحق لمالك الأسهم العراقي بيعها في اي وقت لعراقي أخر حصراً ولا يحق تداول الأسهم من قبل الأجنبي.

٧ـ يكون هنالك توارث في الأسهم وفق الشريعة الإسلامية وبحسب قسام شرعي يترجم فوراً بعد وفاة مالك الأسهم الى نبضات الكترونية تنقل ملكية الأسهم الى ورثته الشرعيين.

٨ـ لا يحق لمالك الأسهم دون سن (١٨ سنة) بيعها او التنازل عنها بالهبة او بأي شكل أخر.

٩ـ مجلس إدارة الصندوق مسؤول أمام الشعب (المالك) والحكومة في استخدام الأموال واستثمارها بالشكل الأمثل داخل العراق، وفوائضه المالية غير المستوعب استثمارها في العراق، يحق له استثمارها خارج العراق على ان تحول عوائدها للعراق.

١٠ـ يخضع الصندوق لرقابة داخلية ورقابة خارجية مستقلة ورصينة يتولى ديوان الرقابة المالية من خلال الاستعانة بشركة تدقيق رصينة وحيادية القيام بها.

١١ـ تعطى الأولوية في استثمارات الصندوق للبنى التحتية الأساسية وفقاً لاحتياج المحافظات، والمشاريع الإنتاجية في القطاعات التي للعراق ميزة نسبية فيها ترمي الى خلق قاعدة إنتاجية رصينة في البلد.

١٢ـ يمارس الصندوق بوصفه تنموي تمويل مشاريع التنمية الحكومية والخاصة على حد سواء بقروض ميسرة.

١٣ـ يمارس الصندوق إقراض المشاريع الصغيرة والمتوسطة بشروط ميسرة وبفائدة لا تتجاوز الكلف الإدارية، بعد اعتماد ضوابط وآليات لضمان نجاح المشاريع الميسرة.

١٤ـ يحق لمجلس إدارة الصندوق تأسيس حواضن الأعمال لرعاية الأنشطة والمشاريع الصغيرة والمتوسطة.

١٥ـ يحق لمجلس إدارة الصندوق ان يقترح إقامة مناطق تنموية في

العراق وعلى الحكومة تخليص الأراضي اللازمة لها.

١٦ـ يحق للصندوق ان يكون هو (المطور) للمناطق التنموية ويتولى استقدام المستثمرين عراقيين وأجانب إليها وإدارتها من حيث البنى التحتية والخدمات العامة والنافذة الواحدة لاستحصال إجازات العمل وغيرها داخل المنطقة التنموية فيما تكون مسؤولية الدولة خارج المناطق التنموية، او ان يتولاها (مطور أخر) ويتولى الصندوق تقديم التمويل للمنطقة التنموية وفق الضوابط.

١٧ـ الأطفال المشردين والشيخوخة والمحجوزين بالإمراض النفسية والعاجزين الذين لا يملكون الأهلية ويخضعون لمؤسسات حكومية في الرعاية والإقامة والعيش الكريم يتم تحويل حصصهم في الصندوق الى تلك المؤسسات الراعية لحين وفاتهم وبعدها تخضع للقسام الشرعي لمن لديهم ورثة او تبقى ضمن رأسمال الصندوق ويعتبر الشعب العراقي هو الوريث بالكامل.

١٨ـ الأسهم متجددة سنوياً، اي ان من يبيع أسهمه في اي وقت سوف يتم إنشاء أسهم جديدة له اتوماتيكيا مع دخول إيرادات نقطية جديدة الى الصندوق.

١٩ـ سوف ينمو الاستثمار الكبير عندما يجد ملاك الأسهم ان بيعها من اجل استثمار عائدها في مشروع خاص او في إشباع حاجة وما شابه لا يحقق له منفعة او ربح بمستوى ما تحققه استثمارات الصندوق، لذلك قد يحصل بيع للأسهم في أول الأمر نتيجة عدم الثقة ولكن مع نجاح الإدارة

في تحقيق الأرباح يتخلى الملاك عن بيع الأسهم فيتم تحول المجتمع تـدريجياً من الاستهلاك الى الاستثمار الجماعي.

٢٠ـ الأسهم التي لا يجد مالكها مشتري لهـا فـي البورصـة يتـولى الصندوق تنقيدها (شرائها) ودفع نقود عنهـا وتنـزل مـن رأسـماله بقيمـة الأسهم المشتراة من قبله.

الفصل السادس

التحول من دولة ريعية.. الى دولة جبايات

لكي نعيد التوازن للاقتصاد العراقي لابد من قلب المعادلة من حكومة غنية مستغنية عن ما يدفعه المواطن من ضرائب ورسوم لان كل إيرادات النفط تدخل في جيبها وهي من تتحكم فيها لمن تعطي ومن تحرم وتتفضل على الشعب بما توزعه من رواتب او دعم او ضمان او فتات عطايا هنا وهناك الى حكومة تعتاش أصلا على ما تجبيه من ضرائب ورسوم لتمشية أمورها الإدارية التي سوف لن تكون كبيرة في ظل التحول الحقيقي نحو اقتصاد السوق لان إيرادات النفط سوف لن تكون في جيبها وإنما في جيب الجمهور المعبر عنه (صندوق الشعب التنموي) وعندها سوف تجتهد الحكومة بوضع التسهيلات والتشريعات وخلق البيئة الملائمة لعمل الأهالي (القطاع الخاص) لكي تتراكم لديهم رؤوس الأموال وتستثمر وتنتج وتربح وتولد دخول لعناصر الإنتاج طالما ان كل ذلك يمثل (أوعية ضريبية) يكون بمقدور الحكومة فرض ضريبة عليها وتمويل أنشطتها، فتنقلب المعادلة بدلا من ركض الجمهور خلف الحكومة لاستجداء العطايا من إيرادات النفط تصبح الحكومة تركض خلف الجمهور لاستجداء الجبايات، عندها تتوازن المصالح وتتناغم في أداء الأدوار بين الحكومة والجمهور وكل منها يتنافس لإرضاء الأخر دون اغماط الحقوق ويكون العقد الاجتماعي بينهما أكثر معقولية واتزان، وعندها أيضا نضمن عدم ولادة دكتاتور جديد في العراق ستقوي بما لدية من جيب متخم بإيرادات النفط، ولاستكمال السيناريوهات التي عرضت لابد من ان يكون هنالك

نظام ضريبي متكامل ومرن يستجيب للتحول الاقتصادي الكبير هذا ، وعلية جاء هذا الفصل مكملا لتغيير إدارة الإيرادات النفطية في العراق.

المبحث الأول

نظام ضريبي مرن وكفوء [٤٤]

ان فهم النظام الضريبي الحالي ومكامن العجز فيه يعطينا ادراكا افضل لاهمية الاصلاح الضريبي المقترح ولذلك فسنقوم بالقاء الضوء عليه وطبيعة هيكلته لغرض تحديد أماكن الخلل والقوة فيه.

ان نظام الضريبة الحالي في العراق يعاني من غياب المبادئ الاقتصادية الملائمة والهيكلية المنسجمة الأمر الذي يهدد وجوده وقد ترافقت هذه المشكلة مع السياسات الاقتصادية والمالية غير الصحيحة التي انتهجت خلال النظام السابق.

ومن الاهداف التي تحققها الضرائب هو تقليل الانفاق الخاص عن طريق امتصاص جزء من القوة الشرائية وتحويلها الى السلطات العامة لأنفاقها في الاوجه والمجالات التي تقرر توجيه النفقات العامة اليها ضمن الموازنة العامة وكذلك يمكن استخدام الضرائب لتقليل الاستهلاك من سلعة او سلع معينة (عن طريق فرض ضريبة مرتفعه عليها ، وبالتالي زيادة سعرها اذا كان الطلب عليها قليل المرونة) لأن هذه السلعة مضرة صحياً او اجتماعياً او تفرض ضرائب كمركية مرتفعه على السلع المستورده لحماية السلع المنتجه محلياً ضمن حدود معينه وظروف محدده.

اولا : مبادئ فرض الضرائب

ان نظام ضريبي جديد يتلائم والتحول الاقتصادي يفترض ان يتضمن المبادئ الاتية:

١ـ العدالة في النظام الضريبي تعني ان يخضع الإفراد للضريبة وفقا لقدرتهم على دفعها ، لذلك فان الافراد الذين يكونون في ظروف متشابهة اي لديهم دخل متساوي يخضعون لضريبة متساوية وهذا يسمى بالعدالة الافقية اما أولئك الذين لديهم مصادر أكثر للدخل فأنهم يتحملون عبء اكبر من الضرائب وهو مايسمى بالعدالة العمودية.

٢ـ البساطة في النظام الضريبي وتعني نظاما سهلا يقوم على مستوى قليل من النسب والتنزيلات والإعفاءات، وان يكون النظام الضريبي من البساطة بحيث يفهمه ويستطيع التعامل معه المواطن العادي.

٣ـ الحيادية وتعني الحد الأدنى من التدخل في اتخاذ القرارات الاقتصادية ، على سبيل المثال تكون قرارات المكلف مبنية على أساس المميزات الاقتصادية وليس على أساس الفوائد الضريبية

التحدي الذي تواجه الحكومة ألان وهو وضع تصميم نظام ضريبي كفوء وعادل وبسيط وقائم على تلك المبادي. نحن نعلم ان بعض الضرائب أكثر عدالة من البعض الاخر وان بعضها أكثر كفاءة من الأخر وبعضها أكثر بساطة إداريا من الأخر، ولكن النظام الضريبي الفعال يجب ان يوازن بين الحيادية والعدالة والبساطة.

٤ـ المرونة وسرعة الاستجابة في اتخاذ الاجراءات لمواجهة ظاهرة

أقتصادية او مشكلة تهدد الاستقرار الاقتصادي وتحدد معدلات النمو المرغوبة وجهود التنمية.

٥ـ القوانين الضريبية يجب ان تبتعد عن تحديد النسب الضريبية لأي اصل خاضع للضريبة وتتوقف مسؤوليتها في منح راسم السياسة الضريبية والسياسة المالية صلاحية زيادة او تخفيض النسب الضريبية المفروضة (سعر الضريبة) وصلاحية فرض ضرائب جديدة او ألغاء ضرائب قائمة، لأن ذلك من مهام السياسات الاقتصادية ولايجب ان تكون القوانين مقيدة لتلك السياسات في استخدام ادواتها في التأثير على المتغيرات الاقتصادية.

٦ـ يجب ان تأخذ السياسة الضريبية في الاعتبار، ظروف البلد المتعلقة بنسبة السكان الذين هم تحت خط الفقر، (أعفاء حد أدنى) فضلاً عن ظروف التخلف والحاجة الى تنمية شامله تستوجب التمويل وتراكم رؤوس الاموال.

٧ـ يجب ان تأخذ السياسة الضريبية في الاعتبار ضعف الثقه بين الجمهور والاجراء الحكومي بما يخلق (تحول في الاستجابة) عند اتخاذ اجراء مرغوب للتأثير في سلوك متغيرات معينة وفي شرائح معينه، قد يعطي الاجراء نتائج عكسية غير مرغوبة وقد يكون الاثر قد تحول لشرائح اخرى، وهنا لابد من تطوير اساليب التحسس وتحديد (المرونات) وهذا يحتاج استحداث اجهزة متطورة للتحسس بسلوك المتغيرات الاقتصادية والوحدات الاقتصادية (أفراد ومؤسسات) لضمان انتقال اثر الاجراء الذي تتخذه الادارة الضريبية الى الاوعية الضريبية والاصول

والشرائح المقصودة فعلاً.

ثانيا: التهرب الضريبي.. بطولة أم فضيحة

لماذا يكون التهرب الضريبي في البلدان المتقدمة فضيحة بينما يعد في العراق شهامة وبطولة يفتخر بها المكلف؟

هنا الموضوع له علاقة بثقة الجمهور بالحكومة فلو رسخت في ذهنية الجمهور ان الحكومة حريصة على انفاق ما يستقطعه المكلف من دخله كضريبة ويدفعه للحكومة انفاقا عاما يوفر خدمة عامة تشبع حاجات عامة للجمهور ويلمس ذلك لتشكل المنافع العامة التي يحصل عليها جزءا مهما من اشباع حاجاته وحاجات عائلته فانه يتكافل مع المجتمع في تحمل اعباء الضريبة ولا يتهرب منها ويصبح التهرب منها فضيحة كما هو حاصل في الدول المتقدمة حيث تنفق الحكومات ايراداتها بالشكل الامثل الذي يوفر اكبر خدمة عامة للجمهور كالطرق والجسور والمتنزهات والخدمات الصحية والتعليمية والامان والضمان والاستقرار وغيرها. اما في بلد مثل العراق يمول موازنته من النفط وهو ملك الشعب ويجبي الضرائب من الجمهور دون ان يجد الجمهور مستوى لائق من الخدمات العامة وفقد الثقة بالحكومات وكأنما الحكومة تخدع الجمهور ولا تفي (بالعقد الاجتماعي) الذي بموجبه يسوغ لها القانون جباية الضرائب والسيادة على مواطنيها في محاسبة المتهربين من الدفع، وبما ان المبدأ الاخلاقي يقول (الغدر بأهل الغدر وفاء) فقد اصبح التهرب الضريبي في العراق ضرب من

الشهامة والبطولة. وهذا الامر لا يتعلق بالنظام الضريبي ذاته بل بالادارة المالية للدولة عموما.

كما ان هنالك اسباب اخرى للتهرب الضريبي تتعلق بطبيعة النظام الضريبي مثل نوع العقوبات المفروضة على التهرب ومدى الثغرات القانونية في التشريعات ونسب الضرائب المفروضة وعدم عدالة النظام الضريبي يفترض اخذها في الاعتبار عند وضع نظام ضريبي جديد.

ثالثا: العبء الضريبي الامثل:

ويعني افضل استخدام ممكن للعوائد الضريبية يحقق اقصى المنافع العامة للجمهور ويجعل العبء الضريبي بحده الادنى، اي ان تخلي المكلف عن مبلغ من المال كان يمكن ان يحقق له منفعة خاصة وقام بدفعه للحكومة لتنوب عنه في انفاقه، فعليها مسؤولية انفاقه في المجالات التي تعظم له المنفعة الخاصة من خلال استفادته من الخدمات العامة تفوق المنفعة الخاصة التي كان يمكن ان يحققها بالمبلغ فيما لو لم يدفع الضريبة وبقي لديه.

وهذا الامر يفترض ان يؤخذ في الاعتبار في التشريعات والانظمة الضريبية وكذلك في السياسة الضريبية للدولة.

المبحث الثاني

تمكين القطاع الخاص من خلال الإصلاح الضريبي[٤٥]

بالنظر للظروف الاستثنائية التي يمر بها البلد وما تتطلبه من قرارات استثنائية (ضمن اطار مفهوم ادارة الازمة) بالشكل الذي يترك اثر مباشر في الامد القصير ويخدم اهداف التحولات الاقتصادية في الامد الطويل، فضلا عن اعطاء فرصة للادارة الضريبية للقيام بواجبات الاصلاح ووضع نظام ضريبي جديد فعال وكفوء.

كما ان القطاع الخاص بوصفه المكلف بدفع الضريبة يمكن من خلال دعمه وتشجيعه ان يتوسع في استثماراته وفي تراكم رأس المال لدية وتزداد فعالياته الإنتاجية والتسويقية والتبادلية والاستيرادية والتصديرية فضلا عن التوسع في التشغيل وخلق الدخول وكل ذلك يكون سببا في توسع الأوعية الضريبية وبالتبعية زيادة الإيرادات الضريبية التي تحل محل الإيرادات النفطية في تمويل الإنفاق الحكومي التشغيلي في الوقت الذي تذهب فيه الإيرادات النفطية للاستثمار.

ويكون ذلك من خلال الاتي:

١. اطفاء جميع الديون والمخالفات الضريبية المتراكمة للدولة:

يسري ذلك من الفترات السابقة مهما امتدت ولحين موعد بدء العطلة

الضريبية المبينة في المقترح رقم ٢ ادناه، حيث سبق ان قدم مشروع قانون من وزارة المالية بالأطفاء الا انه يتضمن حالات انتقائية تستحصل فيها موافقة وزير المالية حالة بحالة الامر الذي يخلق ارباك كبير وجهود مضنية لدى الادارة الضريبية ويحتمل الكثير من اوجه المحاباة والتلاعب من قبل الموظفين والمخمنين ولايحقق الغايات التي من اجلها شرع، عليه كلفت اللجنة الدكتور قيصر يحيى لمراجعة القانون المذكور بما يضمن جعل الاعفاء المقصود (اعفاءاً عاماً) لايستثني احد ومايبرر ذلك هو الآتي:

الظروف الاستثنائية التي مر بها العراق وارتباط تلك الظروف بمجمل المتغيرات التي لها علاقة مباشرة اوغير مباشرة بأستعداد او قدرة المكلفين على دفع الضرائب في حينها او ظروف الدوائر الضريبية وقدرتها على متابعة استحصائها.

انخفاض الاهمية النسبية للديون الضريبية المتراكمة للدولة من اجمالي الايرادات الضريبية.

ارتفاع التكاليف الاقتصادية والاجتماعية لاستحصالها مقارنة بالاثر السلبي لاطفاءها.

رفع المعاناة المادية والمعنوية عن المكلفين والذين يمثلون شريحة واسعة من المجتمع، الناجمة عن تحمل اعباء الضريبة المتراكمة او المراجعات المرهقة والمذلة لدوائر الضريبة لغرض تقدير الضريبة ودفعها للحصول على براءة الذمة الضريبية تتطلبها ترويج معاملات اخرى مختلفة.

٢ـ منح عطلة ضريبية لفترة مناسبة :

حيث يقترح فريق الاصلاح الضريبي ان يتم تشريع هذه العطلة الضريبية ضمن قانون الاعفاء الضريبي المذكور اعلاه من خلال اضافة مادة لهذا الغرض تمنح عطلة ضريبية تبدا من تاريخ نشر القانون في الجريدة الرسمية ولغاية مدة لاتقل عن سنتين، على ان تشمل جميع الانشطة الاقتصادية بأستثناء الانشطة التي تتميز بارتفاع اهميتها النسبية الى اجمالي الايرادات الضريبية من جهة وسهولة استحصالها من جهة اخرى وهي:

أ) الشركات النفطية العاملة ضمن جولات التراخيص

ب) شركات خدمات الهواتف الجوالة

ج) ضريبة العقار

د) ضريبة نقل ملكية العقار

هـ) عقود الاستيراد

و) عقود التنفيذ لشركات المقاولات التي تزيد قيمتها على(٢ مليار دينار) او ما يعادلها بالعملات الاجنبية الاخرى.

ز) المقاولون الثانويون العاملون في الصناعة النفطية يتم استيفاء النسبة المقررة كضريبة مباشرة من قبل المقاول الرئيسي وتورد من قبله الى الادارة الضريبية مباشرة وتحسب كأيراد نهائي.

والأسباب الموجبة لذلك هي:

انخفاض الاهمية النسبية للايرادات التي ستشملها العطلة الضريبية مقارنة باجمالي الايرادات الضريبية (فضلا عن انها تمثل نسبة طفيفة من

اجمالي ايرادات الموازنة العامة) من جهة وارتفاع التكاليف الاقتصادية والاجتماعية لاستحصالها.

اتاحة الوقت الكافي للجهات ذات العلاقة لاعادة النظر بالقوانين الضريبية النافذة واحداث التعديلات المطلوبة عليها بما ينسجم مع التحولات الاقتصادية المنشودة حيث ان النظام الضريبي الحالي قد صمم لاقتصاد مخطط وهو نظام معقد وغير ذي فاعلية كونه نظام قديم متعدد القوانين (نظام مجدول) في حين ان معظم البلدان تحولت الى (النظام الشامل) حيث تفرض ضريبة على كل مصادر الدخل باسعار ضريبية متصاعدة، يتم احتسابها بأساليب علمية بعيدا عن الاساليب التخمينية التي تعد بيئة مثالية لاستشراء الفساد الاداري.

تشجيع القطاع الخاص على الاستثمار واحداث التراكم الرأسمالي اللازم لتنشيطه ومساعدته في اداء دوره في قيادة العملية الاقتصادية والتنموية.

٣ـ مكننة الأداء الضريبي:

تقيم أنظمة المعلومات في الهيئة العامة للضرائب والهيئة العامة للكمارك وإمكانيات تقاطعها لأغراض التدقيق المتقابل.

دراسة نظام التقدير الألكتروني (تقدير) الذي يعد من قبل إحدى الشركات الأردنية ومعالجة أوجه القصور فيه إن وجدت لكي يتسنى أعتماده لأغراض البدء في تجربته لإجراء التقدير الالكتروني، حيث اعتمدت الأنظمة الضريبية هذا الأسلوب ولكن تعذر علينا قبول النظام

الروماني لأنه مصمم على ثلاث مستويات حسب هيكلهم الإداري كذلك تقدم هذه اللجنة مقترحاتها الفنية بخصوص موضوع التوقيع الألكتروني (وهو معتمد في رومانيا ايضا) لتوفير أرضية فنية يمكن بعدها لأي لجنة قانونية وزارية عليا البدء بوضع مسودة (قانون التوقيع الألكتروني) لأن ذلك سيوفر إمكانية هائلة في خدمة المكلفين وتسهيل إجراءات فرض وجباية الضرائب، حيث لا يجوز الآن قانوناً قبول أي إقرار أو توقيع للمكلف إلا إذا كان ورقياً.

٤ـ وحدة كبار المكلفين:

إلتزام شركات النفط الأجنبية التي تعمل ضمن جولات التراخيص ضمن تعهداتها بتدريب الكوادر العراقية على أن يكون جزء من ذلك خاص بالضرائب على القطاع النفطي كالمحاسبة والتدقيق وغيره وأن يتم تركيز ذلك على الموظفين المرشحين للعمل في(وحدة كبار مكلفي الدخل) الذين سيتعاملون مع فرض الضرائب على هذه الشركات.

٥ـ وعاء ضريبي واسع واسعار ضريبية محدودة

لقد اثبت النظام الضريبي الذي يحوي نسب ضرائب قليلة والنسب الضريبية غير عالية وعدد محدود من الاعفاءات تجعل الوعاء الضريبي واسع وهو مؤشر تعافي في الاقتصاد حيث ان (الإيرادات الضريبية = الوعاء الضريبي x سعر الضريبة) وعلينا ان نجعل الايرادات الضريبية تزداد من خلال تزايد قيمة الأصول الخاضعة للضريبة وليس من خلال سعر

ضريبي مرتفع، ان ذلك يشجع القطاع الخاص على العمل والتوسع فضلا عن كونه أسهل إداريا والالتزام به يكون أعلى من النظام الضريبي المعقد. ان مختلف ضرائب الدخل يجب تضمينها في قانون ضريبة الدخل الجديد، ويجب تحديد استخدام القوانين والتعليمات الخاصة. فيجب وضع قانون جديد لضريبة الدخل يندمج فيه قانون ضريبة ايجار العقار رقم ١٦٢ والقانون ١١٣ وقرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم ١٢٠ الخاص بضريبة الملكية العقارية واية قوانين خاصة ذات العلاقة. يمكن استخدام القانون رقم ١٦٢ كالية للدفع المسبق لضريبة الدخل. ان تلك القوانين المنفصلة يجب ان تختفي عند وضع القانون الجديد موضع التنفيذ.

٦. ضريبة القيمة المضافة (*VAT*)

ضرورة استحداث ضريبة القيمة المضافة (*VAT*) وحاليا فان تلك الضريبة تعتبر المصدر الرئيسي للإيرادات لاكثر من ١٢٥ دولة في انحاء العالم وتبلغ قيمتها ١٨ ترليون دولار بما يعادل ربع الايرادات الحكومية. كما ان القواعد الضريبية الواسعة ضمن ضريبة القيمة المضافة تتفق مع احكام منظمة التجارة العالمية (*WTO*).

ان خصوصية ضريبة القيمة المضافة تنبع من انها لاتؤدي الى اضطراب الناتج والتوزيع المحلي وتعتبر ضريبة محايدة فيما يتعلق بالتجارة الخارجية وهي كذلك محايدة فيما يتعلق باساليب الانتاج او الطرق التي يتم بها العمل التجاري. ان تلك المعالم تعتبر ضرورية لتحقيق ضريبة جيدة في

الاقتصاديات والتي تترك تحديد الموارد حرا من قبل قوى السوق. فضريبة القيمة المضافة لاتتدخل كثيراً في العمل التجاري الحر. ومن اجل حصول العراق على مصدر مستقر ومؤثر من الايرادات الحكومية بدون الاعتماد على ايرادات النفط ومن اجل جعل الاعمال التجارية الوطنية والاستثمارات الاجنبية التي تقوم باعمال تجارية في العراق اكثر قدرة على المنافسة في الاسواق الدولية ومن اجل جعل العراق قادرا على الايفاء بالتزاماته الدولية يجب دمج كافة الضرائب الاستهلاكية في قانون جديد لضريبة القيمة المضافة ، يجب ان يكون لضريبة القيمة المضافة معدل واحد فقط ويجب ان يكون لها حد ادنى مرتفع للخضوع للضريبة في السنوات القليلة الاولى من التطبيق ان الاستثناء الاعمال التجارية من ضريبة القيمة المضافة يمكن ان يتم من خلال استخدام حد ادنى لمستوى العمل التجاري.

٧. الانتقال الى النظام الضريبي الشامل

يجب ان يكون قانون الضرائب قيد التشريع يتضمن نقل العراق الى النظام الضريبي الشامل وفيه مرونه عالية تسمح للادارة الضريبية بالتصرف وتغيير النسب الضريبية والاوعية الضريبية والسماحات الشخصية بما يتناسب والوضع الاقتصادي السائد بحيث يكون للسياسة الضريبية القدرة في التأثير المباشر في توجيه الاقتصاد نحو الانشطة المرغوبة من قبل الدولة.

الفصل السابع

مطالب اصلاحية أخرى مكملة

هنالك مطالب كثيرة أخرى تصطف مع مطلب إعادة النظر بالإدارة النفطية في العراق ولن يكون بمقدور النتائج الايجابية لإصلاح إدارة الثروة النفطية ان تظهر ما لم تسير معها بخط متوازي إمارات إصلاح أخرى لا تقل أهمية تبدو إنها كبيرة ومعقدة وتحتاج الى الجهد والوقت الكافي والاستمرارية ووضوح الرؤيا والمنهج فضلا عن مؤسسات رصينة ومسئولة تتولى تلك المهام التي لا يمكن القيام بها اعتمادا على نفس المؤسسات الحكومية الموروثة المتهرئة والمبنية على غير الأسس التي يراد اليوم البناء عليها وهنا تكمن صعوبة التحول والإصلاح الاقتصادي.

ان التحول نحو الإدارة ألامركزية من اجل تسريع عملية التنمية، وان إيفاء الحكومة بمسؤوليتها في إقامة البنى التحتية المطلوبة وفق آليات جديدة غير مألوفة سابقا لتقليل الكلف الإنتاجية وجذب المستثمرين، وان إعادة هيكلة الشركات العامة وخصخصتها وتمكين القطاع الخاص من الولوج الى القطاعات الإنتاجية والخدمية المختلفة من اجل حصر دور الدولة في الاقتصاد برسم السياسات الكلية واتخاذ الإجراءات التدخلية والوقائية المناسبة لموازنة الدورات التجارية في أوقات الأزمات، وان إيجاد بيئة أعمال ميسرة وكفوءة وجاذبة وإيجاد جهاز مصرفي كفوء قادر على تمويل الائتمان التنموي وان مهمة طمأنة المستثمرين من خلال قطاع تأمين كفوء ومتطور ومرن ضرورة حتمية لدخول رؤوس الاموال الى البلد بدلا من هروبها، وان إيجاد إدارة مالية توفر التمويل اللازم زمانا ومكانا من خلال

موازنة اتحادية تعد وفق أسلوب الأهداف الإستراتيجية وليست الطارئة الآنية يعد أمرا لازما لانطلاق التنمية، وان حوكمة الدولة بكل مؤسساتها العامة والخاصة وسيادة أدوات الحكم الرشيد يعد علاجا لتجاوز حالات التلاعب والفساد، كما ان الايمان بضرورة الانضمام الى منظمة التجارة العالمية يرتب على العراق القيام بإعادة هيكلة التشريعات واللوائح والتعليمات ونظم العمل والمؤسسات التنفيذية الاقتصادية بالشكل المتلائم مع متطلبات الانضمام وهذا الامر سوف يعيد ثقة المستثمرين بالاقتصاد العراقي وينمي فرص الإنتاج والتشغيل المربحة وفق معايير الميزة النسبية بدلا من الإبقاء على البلد خارج اللعبة وعدم الاندماج يعني اغتراب عن العالم بأسره، إن كل تلك المطالب تعد شروط ضرورية للانطلاق لابد من العمل عليها، وسوف يتم تناول بعضها في هذا الفصل.

المبحث الأول

إدارة لا مركزية.. حاجة ملحة ودستورية

في بلد حوله الطاغية الى صحراء قاحلة حاصر اهله عن كل ما يجري في العالم من تقدم وانفتاح ولا يطل عليهم الا من نافذة بطولات مزعومة عسكرت العراق او من نافذة برامج ومسلسلات بدوية (لبدونة المجتمع) فانه بلد يحتاج الى ارتشاف التنمية من اكثر من فم ونافذة ولا بد ان تكون لكل محافظة نافذتها التنموية لتروي عطش السنين لا ان نترك السنين تمر والشعب الفقير ينتظر لان بعض العقول المتقولبة بمنهج المركزية المقيتة لازالت معشعشة في مؤسسات الدولة وتريد ان تبقى النافذة الانبوبية الوحيدة التي تمر منها مكونات التنمية والاعمار وهي ابوبة متهرئة وطويلة ومتكلسة بانواع التعقيدات البروقراطية ولا تصل الى الاطراف (المحافظات) الا قطرات بائسة لايمكن ان تنمي بلد بل على العكس من ذلك سوف يتراجع لان معدلات النمو فيه اقل من معدل نمو السكان ناهيك عن المقارنة مع معدلات النمو في البلدان الاخرى التي تسبقنا بعقود طويلة والتي سوف تتسع فجوة التخلف بين العراق وبينها.

الدستور العراقي جاء بمواد واضحة تنتظر التطبيق وعدم تطبيقها يضاف الى قائمة ما سلف في الفصول السابقة من نكول بالعقد الاجتماعي بين الجمهور والدولة لا بد من السعي الجاد لتجاوزه ومن هنا تأتي أهمية هذا المبحث.

أولاً: الموروث.. والواقع [٤٦]

١ـ منح قانون رقم (٥٩) لسنة ١٩٦٩ صلاحيات واسع للمحافظات وقد كان المحافظ يسمى (متصرف) لأنه يتصرف بالشؤون المختلفة في المحافظة.

٢ـ في عهد الدكتاتورية والحكم المركزي بدأ المركز يسلب المحافظات صلاحياتها رويداً رويدا الى ان تحول المحافظ الى مجرد (موظف) تابع لاوامر ونواهي المركز في كل متعلقات محافظته.

٣ـ بعد سقوط الطاغية، عادت الى الواجهة السياسية وبقوة المطالبة بالادارة اللامركزية والرغبة في اعطاء صلاحيات واسعة للمحافظات.

٤ـ عرف الدستور (جمهورية العراق) في (المادة ١) على انها (دولة اتحادية) واعطى في المواد (١٠٩ ـ ١١٠) للسلطة الاتحادية الاختصاصات الحصرية وهي:

ـ السياسات الخارجية والمعاهدات والاتفاقيات

ـ الامن الوطني والدفاع عنه

ـ السياسات الاقتصادية الكلية (المالية، النقدية والتنموية معبراً عنها بالموازنة الاستثمارية).

ـ المقاييس والمكاييل

ـ امور الجنسية والاقامة.

ـ الترددات البثية والبريد.

ـ سياسات ادارة المياه.

ـ التعداد العام للسكان.

٥ـ الاختصاصات المشتركة المواد (١١١ ـ ١١٤). (اعطيت الاولوية فيها لقانون الاقاليم والمحافظات).

ـ ادارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية ورسم سياسات تطوير هذه الثروة.

ـ الاثار والمخطوطات والمسكوكات

ـ ادارة الكمارك

ـ تنظيم مصادر الطاقة الكهربائية الرئيسية

ـ سياسات البيئة

ـ سياسات التنمية والتخطيط العام

ـ سياسة الصحية العامة

ـ السياسة التعليمية والتربوية العامه

ـ سياسة الموارد المائية الداخلية.

٦ـ المادة ١١٥ كل ماعدا الحصرية والمشتركة تكون من صلاحية الاقليم والمحافظات غير المنتظمة في أقليم.

٧ـ المادة (١١٨): يسن مجلس النواب في مدة لاتتجاوز (٦ اشهر) من تاريخ اول جلسة له قانونا يحدد الاجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الاقاليم بالاغلبية البسيطة للأعضاء الحاضرين، ولكن للاسف لم يحصل ذلك الى يومنا هذا والكثير من الكتل السياسية التي صوتت على الدستور صارت تعيق ذلك، فحصلت فوضى ادارية بين المركز والمحافظات وبقي البلد (كالبطة العرجاء) فيه أقليم واحد والبقية محافظات.

٨ـ المادة (١٢١): أعطت لسلطات الاقاليم الحق في ممارسة السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، فهي تختص بكل ماتتطلبه ادارة الاقاليم. اما المحافظات غير المنتظمة في أقليم فقد نصت المادة (١٢٢) على منحها صلاحيات ادارية ومالية واسعة، على اعتبار المحافظ هو (الرئيس التنفيذي الاعلى للمحافظة) وهو بذلك يقارن (بحاكم الاقليم) ومجلس محافظة منتخب بمثابة (برلمان الاقليم) اي سلطة تشريعية.

ان عدم تنفيذ هذه المواد الدستورية واستئثار الوزراء في الصلاحيات خلف مشاكل ادارية مهمة ساهمت مساهمة كبيرة في أعاقة عملية التنمية والاعمار في المحافظات. حيث كانت الصلاحيات متداخلة حيناً ومكبلة احياناً ومجتزءة احيانا اخرى، وبقيت الحكومة التي تأخرت كثيراً في تنفيذ المواد الدستورية المشار أليها تمارس اجراءات ترقيعية هنا وهناك لترضي المحافظات حيناً والوزارات المركزية احياناً لتكون تلك الترقيعات سبباً ونتيجة لتراكم اخطاء شتى وهدر اموال كثيرة واستشراء الفساد لعدم ووجود الضابط الاداري اللازم.

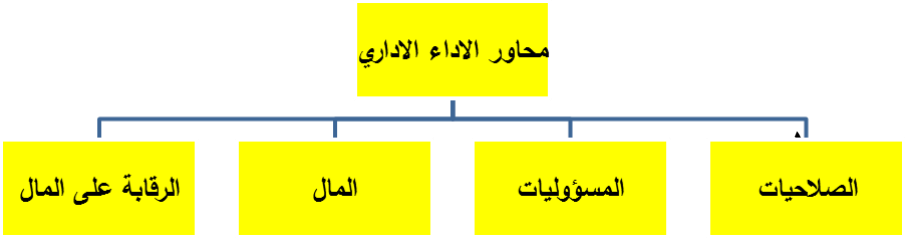
ثانياً: كيف تنقل المهام الى المحافظات؟

١ـ لو كانت الحكومة قد خطت خطوات مهمة خلال السنوات الماضية لنقل الصلاحيات تدريجياً لما كنا نواجه امر اداري دستوري قد سيس ليكون بمثابة صدمة، ربما تخلف فوضى ادارية مالم تسارع الى الاهتمام بالموضوع ومأسسته بشكل صحيح وتقديم الدعم اللازم لتنفيذه.

٢ـ من الناحية العلمية لابد من نقل أربع محاور بخطى متوازية لان

تباين الخطى يخلق مشاكل تنعكس في الاداء الاداري، وهي كما في الشكل رقم (٢٦) ادناه:

الشكل رقم (٢٦) المحاور الاساسية للاداء الاداري



٣. لماذا؟

أ) لأن نقل الصلاحيات دون المسؤوليات سوف يؤدي الى استهتار بالاداء الوظيفي والمستوى الخدمي المقدم للجمهور، فقد تعطى المحافظة (المجلس) تعيين مدير عام الصحة مثلاً دون تحميل المحافظة (مسؤولية الاداء الصحي) وانما يترك الاداء ضمن مسؤولية الوزارة، فان الاختيار الفاشل وفق المحسوبيات والواسطات لمدير الصحة يحقق هدف مجلس المحافظة (منحه الصلاحية) ولايحقق هدف الجمهور (تحسن الخدمات الصحية) فيقع الفشل على عاتق الوزارة وليس على عاتق المحافظة.

ب) نقل المسؤولية الى المحافظة دون تمكينها من صلاحيات ادارية تتعلق بالتعيين والثواب والعقاب والمتابعة والاشراف وغيرها سوف تتحمل المحافظة مسؤولية (سوء الخدمات الصحية) في مثالنا اعلاه، وهي في الواقع مكبلة ادارياً والصلاحية مناطة بالوزارة وهو خلل اداري واضح. لذلك لابد ان يسير فك الارتباط بتوازي نقل (الصلاحية والمسؤولية معاً).

ج) لأن نقل المال (كما حصل منذ عام ٢٠٠٧ عندما وضعت تخصيصات تنمية الاقاليم والمحافظات) دون نقل الصلاحية والمسؤولية يعني بقاء الاموال (غير مستغلة) عدم تنفيذ الموازنة، واذا تم نقل المال دون نقل الرقابة على المال فان ذلك يكون مدعاة لفساد مالي كبير، ولذلك لابد ان يكون نقل المال متوازياً مع نقل الرقابة على المال ايضاً.

د) لأن نقل الرقابة على المال دون وجود تخصيصات لتنفيذ المشاريع يعد من باب الترهل الاداري غير المجدي في المحافظة عليه لابد ان تكون هذه المحاور الاربعة تنقل بشكل متوازي.

٤. اجراءات مكملة لنقل المحاور الادارية الى المحافظات:

لابد من نقل الخبرات والكفاءات واساليب العمل والمعارف الفنية والادارية وهذا يتم من خلال الآتي:

أ) المديريات العامة للوزارات الخدمية لديها فروع في المحافظات، هذه الفروع يتم فك ارتباطها عن الوزارات وترتبط ادارياً بكامل كادرها الاداري والفني بالمحافظات (المحافظ) بوصفه رئيس السلطة التنفيذية في المحافظة.

ب) على المديريات العامة للوزارات في المركز تقديم كل الدعم اللوجستي والتدريب ونقل التكنلوجيا والخبرات والمعارف الى المحافظات.

ج) على المنظمات الدولية للامم المتحدة والبنك الدولي السعي الجاد في بناء القدرات للمحافظات في المجالات التي خضعت لفك الارتباط.

د) يجب ان لايفهم من نقل المهام الى المحافظات ان يتعاظم التشغيل في القطاع الحكومي عدة مرات من خلال اجراء التعينات الجديدة في المؤسسات

الخدمية في المحافظات، وانما يتم تمكين المحافظات من الكوادر والقدرات الموجودة في الوزارات المركزية الخاضعة لعمليات فك الارتباط.

هـ) اشاعة ثقافة اللامركزية الادارية والمالية والتنموية بوصفها مدعاة للتقدم والتنافس لا التحارب، والتوحد لا التفكك.

ثالثا: المزايا المنتظرة للإدارة اللامركزية:

١ـ تقليص كم كبير من الحلقات الادارية (الروتينية) التي كانت تعيق عملية الاعمار والتنمية بما يضمن تسارع وتيرة تقديم الخدمات العامة.

٢ـ تمكين الديمقراطية من العمل لتوليد الكفاءة، حيث ان للديمقراطية جهاز (شبه معطل في السنوات السابقة) يعمل بشكل آلي على توليد الكفاءة في الاداء من خلال (مطالبة الجمهور بالخدمات يؤدي الى ضغط جماهيري ويؤدي الى استجابة من المسؤول ومن ثم يتم تجديد الثقة بالمسؤولين في الفترات الانتخابية اللاحقة من عدمه على قدر جهوده في تقديم الخدمة العامة) حيث لا يستطيع الفرد في القرى النائية التابعة للمحافظات البعيدة الاحتجاج امام وزير الحكومة المركزية لسوء الخدمات، الا انه يمكنه ذلك في محافظته وامام المحافظ او المديرية العامة التابعة للمحافظة.

٣ـ التخلص من الكثير من اوجه الفساد الاداري والمالي المرافقة للحلقات الادارية المتعددة وذلك بفضل حصول المتابعة زمانياً ومكانياً، الامر الذي يجعل مديات الانجاز أفضل كماً ونوعاً.

٤ـ الاستفادة من المزايا المكانية والجغرافية لكل محافظة في

الانطلاق والاعمار سواءاً من خلال استقطاب المستثمرين من دول الجوار المحاذية او من خلال التنافس المحمود بين المحافظات ذاتها في مجال التنمية والاعمار.

٥ـ في نهاية المطاف، يجب ان تبقى الوزارات السيادية (الدفاع، داخلية، نفط، مالية، خارجية)مع بعض الوزارات التي تتحول الى مهام استشارية ورسم الاستراتيجيات الكلية (تجارة، تعليم عالي، زراعة، صناعة، موارد مائية، نقل، تخطيط بعد تحويلها الى وزارة الاقتصاد) هي الوزارات الاتحادية في السنوات القليلة القادمة بعد فك ارتباط وزارات اخرى والحاق مهامها بالمحافظات، فضلا عن تحويل وزارات اخرى ايضا الى هيئات مستقلة او مجالس عليا لادارة القطاعات المتعلقة بها مثل (الاتصالات، البيئة، حقوق الانسان، الثقافة، الرياضة والشباب، سياحة) والغاء وزارات الدولة (عشائر، اهوار، مرأة، مجتمع مدني، حوار وطني، سياحة، اقاليم ومحافظات).

٦ـ عندها يكون حكام الاقاليم والمحافظات اكبر نفوذا او بمستوى الوزراء للوزارات الاتحادية من حيث سلطة التنفيذ، ويكون من واجب رئيس الوزراء الاتحادي الاجتماع اسبوعيا او نصف شهريا بوزراء الوزارات الاتحادية ورأساء الحكومات المحلية على طاولة واحدة.

المبحث الثاني

البنى التحتية.. شراكة بين القطاعين العام والخاص

مهما كان البلد راسماليا في توجهاته الاقتصادية الا ان البنى التحتية تبقى مسؤولية الدولة وخاصة الطرق والجسور وشبكات الري والبزل والسدود وسكك الحديد وشبكات المجاري وشبكات نقل الكهرباء والانواء الجوية والسيطرة على الملاحة جوا وبحرا وغيرها، حيث تقدم هذه البنى خدمات عامة غير مرتبطة بفئة او شريحة او شخص وتحقق منافع عامة للجمهور دائما ما يستفيدون منها دون دفع مقابل مباشر وانما المقابل يكون غير مباشر بوصفهم مكلفين بدفع الضرائب التي تنفق على الخدمات العامة، كما لا يوجد ربط مباشر بين ما يدفعه الفرد من ضريبة وما يحصل عليه من منفعة عامة لان لكل منهما ترتيبات مختلفة واهداف مختلفة وطرق تعامل مختلفة، الامر الذي يجعل الافراد لا يلجون الى مثل هذا النوع من الانشطة لان الجميع يشترك في استخدامها والاستفادة منها فكانت مسؤولية الحكومة وتندرج تحت تعريف الالتزامات الحكومية تجاه الجمهور ضمن العقد الاجتماعي الذي تاسست على اساسه الدولة.

لقد تم ابتكار اساليب تعاقد كثيرة بين الحكومة والقطاع الخاص لتنفيذ مشاريع البنى التحتية تعرف بالشراكة بين القطاعين العام والخاص *Public ـ Private Partnerships* وتسمى اختصارا (*PPP*)، وعادة ما

تكون الحكومة تشكو من نقص التمويل مما يضطرها اللجوء الى هذا الاسلوب او انها لا تملك ادارة كفوءة لمشاريع البنى التحتية من حيث الصيانة والاستدامة فتطلب شراكة القطاع الخاص في التنفيذ والادارة والجباية لمدة يتفق عليها الترتيبات التي يقوم فيها القطاع الخاص بتقديم أصول وخدمات تتعلق بالبنية التحتية جرت العادة على أن تقدمها الحكومة، وقد تنشأ الشراكة بين القطاعين العام والخاص من خلال عقود الامتياز وعقود التأجير التشغيلي، ويمكن الدخول فيها للقيام بمجموعة كبيرة من مشاريع البنية التحتية الاجتماعية والاقتصادية، وان كانت لاتزال تستخدم بصفة أساسية في مشاريع البنية التحتية ذات الصلة بالمواصلات «كالطرق السريعة والجسور والانفاق» و«امان الاقامة» «كالمستشفيات والمدارس والسجون».

وبما ان العراق لا يعاني كثيرا من العقبة التمويلية وانما يعاني من سوء التنفيذ والقدرة على امتصاص الاستثمارات بكفاءة الامر الذي يعطي مبرر منطقي في هذه الفترات الانتقالية الى الاستفادة من هذا الاسلوب في تنفيذ الكثير من مشاريع البنى التحتية التي يحتاجها الاقتصاد العراقي، فمن زاوية قدرت حاجة العراق الى البنى التحتية باكثر من ٢٤٠ مليار دولار وهي اموال غير متاحة في الوقت الراهن، ومن زاوية ثانية فان قدرة المؤسسات الحكومية على تنفيذ مثل هذه المشاريع محدودة، والحاجة لها تتعاظم اذ ان عدم وجودها يعد سببا رئيسيا في تراجع قدرة البلد التنافسية في المجالات الانتاجية والخدمية كافة اذ ان غيابها يخلق كلفة كبيرة

تضاف الى كلف الاداء الاقتصادي وتقلل كثيرا من الفرص الاستثمارية المربحة وتبقي البلد يدور في حلقات الفقر المغلقة.

وللوقوف على موضوع الشركة بين القطاعين العام والخاص لابد من تناول الامور الاتية:

اولا : اوجه الشراكة بين القطاعين العام والخاص في البنى التحتية :

تشير التجارب البلدان المختلفة الى ان مشاريع البنية التحتية الاقتصادية (كالنقل) هي مرشحة في العادة للشراكة بين القطاعين العام والخاص أكثر من مشاريع البنية التحتية الاجتماعية (كالرعاية الصحية والتعليم)، وذلك لثلاثة أسباب رئيسية: [٤٧]

أن المشاريع التي تتمتع بالسلامة المالية وتعالج اختناقات واضحة في مسار البنية التحتية مثل مشاريع الطرق والسكك الحديدية والموانئ والطاقة هي على الارجح المشاريع ذات معدلات العائد المرتفعة وبالتالي تتمتع بالجاذبية للقطاع الخاص.

أن رسوم الاستخدام غالياً ماتكون مجدية ومحبذة أكثر في مشاريع البنية التحتية الاقتصادية.

أن مشاريع البنية التحتية الاقتصادية عادة ماتحظى بأسواق أكثر تطوراً تجمع بين التشييد وتوفير الخدمات ذات الصلة (مثل بناء وتشغيل وصيانة طريق برسوم مرور) مقارنة بمشاريع البنية التحتية الاجتماعية.

وقد تدخل الحكومة في عقد خدمة طويل الاجل مع القطاع الخاص تحدد فيه التزامات مدفوعاتها ومسؤولياتها الاخرى تجاه القطاع الخاص.

وفي بعض الحالات القليلة، قد لاتكون هناك أي التزامات بمدفوعاتها مباشرة على الحكومة (في حالة أنشاء طريق برسوم مرور، مثلاً) ولكن في معظم الحالات، تتحمل الحكومة التزامات مباشرة (مثل مدفوعات اتاحة الخدمة والمدفوعات المحتسبة). واضافة الى ذلك تتحمل الحكومة في العادة التزامات احتمالية اما صريحة او ضمنية.

ثانيا: مراحل تنفيذ الشراكة

المرحلة الاولى: من اتخاذ قرار بشأن مدى جدارة المشروع على اساس التخطيط الاستثماري السليم واجراءات تقييم المشاريع (عن طريق استخدام تحليل التكلفة والعائد، مثلاً). ومن الجوانب الحيوية في هذه المرحلة الاولى ترتيب كل المشاريع حسب عائداتها (الاقتصادية او الاجتماعية) وتحديد ايها يمكن ان تتحملة المالية العامة ومن ثم ينبغي تنفيذه.

المرحلة الثانية: من اتخاذ قرار بشأن التعاقد على المشروع بالطريقة التقليدية او من خلال الشراكة بين القطاعين العام والخاص. ولبلوغ هذه الغاية، يمكن استخدام مقارن القطاع العام (*public sector comparator*) الذي يحدد تكلفة التوريدات العامة ما أذا كان أفضل عطاء من القطاع الخاص لأبرام عقد الشراكة سيوفر للحكومة مردودية أفضل للأنفاق.

ثالثا: الشفافية والافصاح في الشراكة

تتحق الشفافية العالية كون القطاع الخاص قد اشترك باموالة مع الحكومة وعلية ان يتعامل مع موظفي القطاع العام وهنالك مستوى غير

قليل من الثقة المفقودة بالمؤسسة الحكومية التي لا تهتم كثيرا للكلف كون الملكية عامة على خلاف القطاع الخاص، الامر الذي يستوجب شفافية عالية في التعاطي مع عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص من خلال الاتي:

١ـ مدفوعات ومقبوضات الحكومة لخدمة الدين المستقبلية (مثل رسوم عقود الامتياز والتشغيل) تكون محددة في عقود الشراكة.

٢ـ تفاصيل شروط العقد المنشئة لمدفوعات او مقبوضات احتمالية تكون موضوعة بوضوح.

٣ـ حجم وشروط التمويل وأوجه الدعم الاخرى المقدمة للشراكات بين القطاعين العام الخاص من خلال الاقراض الحكومي المشتق او عن طريق المؤسسات العامة تكون مبينة بوضوح.

٤ـ كيفية تقييد اصول الشراكة في الموازنة وفي ميزانيات الشركات الخاصة تكون واضحة ومفصح عنها.

المبحث الثالث

الخصخصة.. اعادة هيكلة الشركات العامة

يتمتع العراق بكم هائل من المصادر الطبيعية وايدي عاملة ماهرة وتقنيين ذو خبرات رصينة، وهذا يخلق فرص كبيرة للعراق يجعله لاعبا اقتصاديا مهما في الفضائين الاقليمي العالمي، ومن العناصر الرئيسية لتحقيق هذا الامر هو خلق قطاع خاص اكبر ونشاط اقتصادي اشمل في العراق، من خلال اصلاح وتحديث الشركات العامة واعادة هيكلتها. ان وجود قطاع خاص اكبر يقود النمو الاقتصادي يمكنه توفير معايير حياة اسمى وتعزيز الاستقرار، ويمكنه ايضا توفير اعداد كبيرة من فرص العمل الجديدة تمتص الاعداد الفائضة من موظفي الشركات العامة والذين يمكن حمايتهم من خلال سياسة ناجعة وتشريعات عادلة واجراءات تطوير الاعمال والدعم الملائم.

ولتحقيق هذه الاهداف سعت الحكومة لاجراء سلسلة من الاصلاحات الاقتصادية الهيكلية والتي تغطي ايضا اعادة هيكلية الشركات العامة للوصول الى الاستفادة المثلى للمصادر والفرص المتوفرة ومن ثم مساهمتها في النمو الاقتصادي وتطوير العراق الذي يمتلك بحدود ١٩٢ شركة عامة موزعة على ١٢ وزارة يعمل فيها بحدود ٧٥٠ ألف موظف تعاني من فرط البطالة

المقنعة حيث لا يتم تشغيل سوى ٢٠٪ من الطاقات المتاحة وتعاني من انـدثار وتأكل الالات والمعدات وتقادمها الفني والعمـل خـارج عمرهـا الانتـاجي، فضلا عن هيمنة الوزرات بوصفها مرجعيات ادارية على قرار مجلس الادارة المسلوب الارادة وغير الكفوء وعادة ما تعمل بدون اي معيار اقتصادي يتعلق بالانتاج والكلف والارباح والخسائر وغيرها، ناهيك عـن ضـعف الانتمـاء المؤسسي وتراجع حاد في الطلب على منتجاتها ان وجدت.

اولا: العبء المالي للشركات العامة.. وحتمية اعادة الهيكلة

ان عملية إعادة الهيكلة تهـدف إلـى تحويـل الشـركات المملوكـة للدولة الى شركات قادرة على البقاء، وتعمل بشكل مستقل وبالشـراكة مع القطاع الخاص في سوق تنافسية مستقبلا.

إن تحول الشركات المملوكة للدولة الى شركات مسـاهمة سـوف يؤدي إلى انخفاض تدريجي للخسائر وخفض الإعانات التـي كانـت تثقـل كاهل الموازنة الاتحادية خلال السنوات الأخيـرة. فـي عـام ٢٠١١ فقـط، كان دعم الموازنة الاتحادية يصل إلى أكثر من ٢.٤ مليـار دولار أمريكـي للشركات المملوكة للدولة (أكثر مـن ٢.٨ تريليـون دينـار عراقـي) ممـا يجعل مجموع الدعم ٢٠٠٧ ـ ٢٠١١ يتجاوز ١١.٥ مليار دولار.

كما تم صرف قروض من البنوك الحكومية للشركات المملوكـة للدولة من دون خطط عمل مستدامة، وتقييم للمخاطر والضمانات، والجزء الأكبر من الاقتراض ذاهب الى الرواتب والتكـاليف التشـغيلية الأخـرى

التي لا تخدم أي غرض لإعادة الهيكلة أو التنمية. بما أن خسائر القروض مضمونة من قبل وزارة المالية، فان معظم هذه القروض سوف يتم سدادها أيضا من الموازنة الاتحادية.

رغم التخصيصات الكبيرة لم يسجل أي أثر إيجابي للشركات المملوكة للدولة على قدرة الاقتصاد العراقي لتحسين الجودة وتلبية الطلب. فحلت الاستيرادات محل الانتاج الوطني موسعة بذلك الاختلالات المالية مع تقديم حلول محدودة للتشغيل لقوة العمل المتزايدة في البلاد، أن المحافظة على الوضع الراهن للشركات المملوكة للدولة أصبح لا يمكن تحملها ماديا وفق المنظور الاقتصادي لالية السوق.

ولا زال التعاطي باستثناءات وامتيازات حكومية للشركات العامة يتضمن منافسة غير مشروعة تعوق توسيع القطاع الخاص وخلق فرص العمل.

ثانيا: أهم تحديات الإصلاح (التشغيل وفق معايير تجارية)

عدم توفر الكهرباء يؤدي الى توقف جزء كبير من الطاقات الإنتاجية المتاحة ويجعل كلف الإنتاج مرتفعة والمنتجات غير منافسة في السوق.

هيمنة الوزارات على قرارات مجالس الإدارة.

عقلية العاملين ليست تنافسية... نحتاج الى ثقافة السوق.

غياب المعيار الذي يحدد وجود ميزة نسبية للمنتج من عدمه.

معظم راس المال الثابت خارج العمر الانتاجي او مندثر فنيا.

ثالثا : أهم تحديات التحول (الخصخصة)

العمالة الفائضة ترعب المستثمر

عدم وجود قرار جاد في الوزارات للتخلص من الشركات العامة.

المدراء العامين للشركات والكثير من العاملين مرعوبين من الخصخصة ويقاوموها بقوة.

نواقص في التشريعات

رابعا : سبل اعادة الهيكلة[٤٨]

ويتم في ذات الوقت من اجل لعادة الهيكلة السير بطريقتين هما:

تنمية الاعمال للشركات من خلال التدريب والتأهيل وفتح خطوط جديدة وتمكين مجالس الادارة من العمل وفق معايير اقتصادية وخلق طلب على المنتج.

اعداد ملفات لاستثمار وتهيئاتها للمستثمرين واعداد برنامج جذب للشركات التي يمكن خصخصتها وفق اسلوب الشركة البيع او تحويلها الى اسهم.

مع مراعاة وضع العمالة وفق برنامج لاعادة توزيعهم او التشجيع على التعاقد المبكر مع المحفزات وغيرها من الحلول.

خامسا : تصنيف الشركات [٤٩]

شركات مجدية تمول ذاتيًا ، وهي جاذبة وجاهزة للاستثمار.

شركات غير مقتدرة على التمويل الذاتي ولكنها مجدية وتحتاج

الى اعادة هيكلة.

شركات هجينة (مجدية / غير مجدية خلال لتقسيم) وتحتاج إلى إعادة هيكلة جوهرية.

شركات لها أولوية منخفضة في الاستثمار وهي غير مجدية / تستمر بعملياتها الاعتيادية أو تتم تصفيتها.

سادسا: حزم التخفيف الاجتماعية

تعتبر عملية إعادة هيكلة الشركات المملوكة للدولة عملية تحول تدريجي للشركات لتصبح شركات مجدية والتي يجب أن لا تتأثر بمواطن ضعف القوى العاملة أو مخاطر الفقر .حيث تعطى الأولوية لتقييم قدرة نظام الحماية الاجتماعية الحالي ـ شبكة الحماية الاجتماعية وأنظمة التقاعد ـ وتعديلها بناء على المعطيات الحالية للحد من المشاكل الاجتماعية المحتملة الناتجة عن عملية إعادة الهيكلة.

يجب أن يتم تصميم حزمة إجراءات التخفيف الاجتماعية من قبل وزارة العمل والشؤون الاجتماعية بالتنسيق مع الجهات العليا الراسمة لسياسات التحول الاقتصادي وبالتشاور مع الشركاء الاجتماعيين لتوافق تداخلات إعادة الهيكلة المذكورة أعلاه .ستصمم الحزمة بما يتناسب مع القطاع الاقتصادي المعني ووفق مواصفات القوى العاملة الموظفة عند تاريخ بدء عملية إعادة الهيكلة .

المبحث الرابع

الحوكمة هي العلاج

الحوْكَمة مصطلح جديد في العربية وُضِع في مقابل اللفظ الإنجليزي (*governance*) وتعني الحكم الرشيد او الادارة الرشيدة، والمتصفح لهذا الكتاب في فصوله السابقة عندما يمر على حجم الخراب والاختلال الهيكلي في الاقتصاد العراقي وكيف تدار ثروته النفطية الذي خلف (الحكم غير الرشيد) في الحقب الماضية يجد ان البلد احوج ما يكون الى (الحوكمة) في الوقت الراهن، كما ان الحوكمة تمارس في أي منظمة او مؤسسة كانت وبأي حجم كانت كما قد توظف الحوكمة لأي غرض كان والغرض الاهم ربما يهدف إلى التأكيد نيابة عن الآخرين (بأن المنظمة تنتج نمطا مجديا من النتائج الجيدة مع تجنب النمط غير المرغوب فيه في الظروف السيئة)، وحيث نسير في طريق التحول الاقتصادي ولدينا موروث ثقيل من الانماط غير المجدية وغير المرغوبة كانت نتائجها سيئة فالعراق احوج ما يكون الى الحوكمة بوصفها علاج ناجع لوضع العراق على ان تمارس في المستويات الادارية كافة وللوحدات الاقتصادية كافة في القطاع العام كانت ام في القطاع الخاص.

لقد تعددت تعارف الحوكمة باختلاف زوايا النظر واختلاف مجال تطبيقها والحاجة لها فهي مجموعة من القوانين والنظم والقرارات التى تهدف إلى تحقيق الجودة والتميز فى الأداء عن طريق اختيار الأساليب المناسبة

والفعالة لتحقيق خطط وأهداف الشركة أو المؤسسة، وبذلك فإن الحوكمة تعنى تطبيق النظام أي وجود نظم تعمل على التحكم فى العلاقات بين الأطراف الأساسية التى تؤثر فى الأداء، كما تشمل مقومات تقوية المؤسسة على المدى البعيد وتحديد المسؤول والمسؤوليات، فيما تعرفها منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية *OECD* بأنها: «مجموعة من العلاقات فيما بين القائمين على إدارة الشركة ومجلس الإدارة وحملة الأسهم وغيرهم من المساهمين»، (٥٠) ويمكن الالمام بالحوكمة من خلال الفقرات الاتية:

اولا : الحوكمة تكافح الفساد

تهدف قواعد وضوابط الحوكمة إلى تحقيق الشفافية والعدالة، ومنح حق مساءلة إدارة الشركة، وبالتالي تحقيق الحماية للمساهمين وحملة الوثائق جميعا، مع مراعاة مصالح العمل والعمال، والحد من استغلال السلطة في غير المصلحة العامة، بما يؤدى إلى تنمية الاستثمار وتشجيع تدفقه، وتنمية المدخرات، وتعظيم الربحية، وإتاحة فرص عمل جديدة. كما أن هذه القواعد تؤكد على أهمية الالتزام بأحكام القانون، والعمل على ضمان مراجعة الأداء المالي، ووجود هياكل إدارية تمكن من محاسبة الإدارة أمام المساهمين، مع تكوين لجنة مراجعة من غير أعضاء مجلس الإدارة التنفيذية تكون لها مهام واختصاصات وصلاحيات عديدة لتحقيق رقابة مستقلة على التنفيذ حيث تنجم عن الحوكمة الامور الاتية:

مكافحة الفساد الذي يدرك كل فرد الآن مدى ما يمثله من إعاقة للنمو والتنمية .

الإفصاح عن المعلومات المالية، يمكن أن يعمل على تخفيض تكلفة رأس مال المؤسسة .

تنمى الثقه فى المنشآت التى تطبق الحوكمه مما يساعد على جذب الاستثمارات سواء الأجنبية أم المحلية، كما يساعد في الحد من هروب رؤوس الأموال المحليه.

زياده المتاح من التمويل وإمكانية الحصول على مصادر أرخص للتمويل وهو ما يزيد من أهمية الحوكمة خصوصا بالنسبة للدول النامية.

ثانيا: معايير الحوكمة وفقا لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية[٥١]

يتم تطبيق الحوكمة وفق خمسة معايير توصلت إليها منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية في عام ١٩٩٩، علما بأنها قد أصدرت تعديلا لها في عام ٢٠٠٤. وتتمثل في:

١ـ ضمان وجود أساس لإطار فعال لحوكمة الشركات: يجب أن يتضمن إطار حوكمة الشركات كلا من تعزيز شفافية الأسواق وكفاءتها، كما يجب أن يكون متناسقا مع أحكام القانون، وأن يصيغ بوضوح تقسيم المسئوليات فيما بين السلطات الإشرافية والتنظيمية والتنفيذية المختلفة.

٢ـ حفظ حقوق جميع المساهمين: وتشمل نقل ملكية الأسهم، واختيار مجلس الإدارة، والحصول على عائد في الأرباح، ومراجعة القوائم المالية، وحق المساهمين في المشاركة الفعالة في اجتماعات الجمعية العامة.

٣ـ المعاملة المتساوية بين جميع المساهمين: وتعنى المساواة بين حملة

الأسهم داخل كل فئة، وحقهم في الدفاع عن حقوقهم القانونية، والتصويت في الجمعية العامة على القرارات الأساسية، وكذلك حمايتهم من أي عمليات استحواذ أو دمج مشكوك فيها، أو من الاتجار في المعلومات الداخلية، وكذلك حقهم في الاطلاع على كافة المعاملات مع أعضاء مجلس الإدارة أو المديرين التنفيذيين.

٤ـ دور أصحاب المصالح في أساليب ممارسة سلطات الإدارة بالشركة: وتشمل احترام حقوقهم القانونية، والتعويض عن أي انتهاك لتلك الحقوق، وكذلك آليات مشاركتهم الفعالة في الرقابة على الشركة، وحصولهم على المعلومات المطلوبة. ويقصد بأصحاب المصالح البنوك والعاملين وحملة السندات والموردين والعملاء.

٥ـ الإفصاح والشفافية: وتتناول الإفصاح عن المعلومات الهامة ودور مراقب الحسابات، والإفصاح عن ملكية النسبة العظمى من الأسهم، والإفصاح المتعلق بأعضاء مجلس الإدارة والمديرين التنفيذيين. ويتم الإفصاح عن كل تلك المعلومات بطريقة عادلة بين جميع المساهمين وأصحاب المصالح في الوقت المناسب ودون تأخير.

٦ـ مسئوليات مجلس الإدارة: وتشمل هيكل مجلس الإدارة وواجباته القانونية، وكيفية اختيار أعضائه ومهامه الأساسية، ودوره في الإشراف على الإدارة التنفيذية.

المبحث الخامس

انضمام العراق الى منظمة التجارة العالمية

إن أبرز سمات الاقتصاد العالمي في الوقت الراهن تتمثل في حركة السلع والخدمات ورأس المال والمعلومات والأيدي العاملة عبر الحدود الوطنية والإقليمية، وهي مرتبطة بتطور تكنولوجيات الاتصال التي أدت إلى جعل العالم يبدو وكأنه قرية صغيرة.

وهذه المميزات تتفق مع ما تدعو إليه منظمة التجارة العالمية (*WTO*) وتتناسق مع معطيات النظام الدولي الجديد الذي يتسم بهيمنة النظام الرأسمالي بمبادئه وقواعده على الاقتصاد العالمي.

وتهدف المنظمة إلى تقوية الاقتصاد العالمي من خلال تحرير التجارة من جميع القيود، ورفع مستوى الدخل القومي الحقيقي للدول الأعضاء، وزيادة الطلب على الموارد الاقتصادية والاستغلال الأمثل لها، وتوسيع وتسهيل الوصول إلى الأسواق الدولية، والمساعدة في حل المنازعات بين الدول والإدارة الآلية للسياسات التجارية، والتعاون مع المؤسسات الدولية الأخرى (*IMF* و*WB*) لتحقيق الانسجام بين السياسات التجارية والمالية والنقدية [٥٢].

اولا : أهداف منظمة التجارة العالمية :

تهدف منظمة التجارة العالمية إلى إيجاد منتدى للتشاور بين الدول الأعضاء حول المشكلات التي تواجه التجارة العالمية، وآليات لفض المنازعات التي تنشأ بينهم، إضافة إلى تقديم بعض المساعدات الفنية والمالية للدول الأعضاء فيها. واهم أهداف منظمة التجارة العالمية هي:

١. إيجاد منتدى للمفاوضات التجارية:

تهدف منظمة التجارة العالمية إلى جمع الدول في شبه منتدى أو ناد يتباحث الأعضاء فيه في شتى الأمور التجارية ويتفاوضون ضمن جولات متعددة الأطراف، فمن جهة تؤمن اجتماعات اللجان الفرعية الدورية في المنظمة فرصة للقاءات الدائمة بين ممثلي الأعضاء وتتيح المجال أمامهم لمناقشة المشاكل المهمة ومواكبة التطورات في شؤون منظمة التجارة. ومن جهة ثانية فإن منظمة التجارة العالمية تجمع الدول الأعضاء في جولات محادثات منظمة بشأن علاقاتهم التجارية المستقبلية. وقد ورثت منظمة التجارة العالمية فكرة المفاوضات الدورية متعددة الأطراف عن سلفها الكات (الاتفاقية العامة للتعرفة الجمركية والتجارة). وتهدف كذلك إلى تحقيق مستوى أعلى من التحرير ودخول الأسواق في القطاعات المعنية.

٢. تحقيق التنمية:

تسعى منظمة التجارة العالمية إلى رفع مستوى المعيشة للدول الأعضاء والمساهمة في تحقيق التنمية الاقتصادية لجميع الدول وبخاصة النامية التي

يزيد عدد أعضائها في المنظمة عن ٧٥٪ من جملة الأعضاء، وتلك التي تمر بمرحلة انتقالية إلى اقتصاد السوق. وتمنح المنظمة الدول النامية معاملة تفضيلية خاصة، فتعطيها فترات سماح أطول من تلك التي تمنحها للدول المتقدمة، وتمنحها مساعدات تقنية والتزامات أقل تشددا من غيرها. وتعفى الدول الأقل نموا من بعض أحكام اتفاقيات منظمة التجارة العالمية.

٣. تنفيذ اتفاقية أورغواي:

أنيط بمنظمة التجارة العالمية تنفيذ اتفاقية أورغواي، والتي تحتاج من أجل تحسين سير أعمالها إلى إطار مؤسساتي سليم وفعال من الناحية القانونية على خلاف الكات.

٤. حل المنازعات بين الدول الأعضاء:

لم تكن آلية الكات كافية لفض المنازعات بين الدول الأعضاء التي قد تنشأ بسبب الاختلاف حول تفسير أحكام واتفاقيات جولة أورغواي نظرا لكثرتها وتشعبها وبسبب المشاكل التي عانت منها على مدى الخمسين عاما الماضية، لذلك كان من الضروري إنشاء آلية فعالة وذات قوة رادعة، تمثلت هذه الآلية في منظمة التجارة العالمية.

٥. إيجاد آلية تواصل بين الدول الأعضاء:

تلعب الشفافية دورا مهما في تسهيل المعاملات التجارية بين الدول، خاصة مع تعدد التشريعات وتنوع القطاعات التجارية والابتكارات، لذلك تفرض معظم اتفاقيات منظمة التجارة العالمية على الدول الأعضاء إخطار

غيرها بالتشريعات التجارية وغيرها من الأنظمة والأحكام ذات العلاقة والتأثير على شؤون التجارة الدولية. كما تلعب الاتفاقية الخاصة بمراجعة السياسات التجارية للدول الأعضاء بشكل دوري دورا مهما في هذا المجال، فهي تتيح فرصة للدول الأعضاء للاطلاع على النظام التجاري لكل دولة على حدة ومناقشة جميع جوانبه وإبراز النواحي التي قد تتعارض مع الالتزامات التي تفرضها اتفاقيات المنظمة.

٦ . ايجاد تشريعات ثابتة:

وجود تشريعات قانونية ثابتة وعادلة ضروري لقيام مشاريع تجارية ضخمة عبر الحدود ، فالاستثمار العالمي يعول بشكل كبير على الثبات والاستقرار وهو ما يعبر عنه ب ـ "توقع المسار" ، وتحاول المنظمة تأمين ذلك، فعلى سبيل المثال تحاول إيجاد سقف للتعريفة الكمركية ، من خلال إلزام الدول الأعضاء بقواعد معينة في التجارة تكون معروفة للجميع.

ثانيا: لماذا ينبغي على العراق الانضمام لمنظمة التجارة العالمية؟ [٥٣]

عضوية العراق تعني الاتي:

١ـ أن يكون هنالك نفاذ امن ومستقر وغير قائم على التمييز للصادرات العراقية من السلع والخدمات الى اسواق ١٤٧ دولة عضو في منظمة التجارة العالمية وستصبح قريبا ١٧٥ دولة.

٢ـ أن يكون هنالك رقابة على المعاملة غير العادلة للمنتجات والخدمات العراقية في اسواق الدول الاعضاء في منظمة التجارة العالمية.

٣ـ أن يكون هنالك رقابة على القيود غير المبررة في البلدان الاخرى والمفروضة على الصادرات المتوجهة للعراق.

٤ـ انشاء بيئة تساعد على تهيئة منتجين ومقدمي خدمة عراقيين يمتازون بالفاعلية والقدرة على المنافسة على المستوى الدولي وزيادة رأس مال الاستثمار بالتبعية.

٥ـ نقل التكنولوجيا والمعرفة الفنية وتوسيع سلسلة التوزيع الدولية الخاصة بالمنتجين العراقيين.

٦ـ عمل تحسينات على الاداء الاقتصادي الشامل على سبيل المثال النمو الاقتصادي، الانتاجية، التوظيف للعراق كنتيجة لزيادة الصادرات والاستثمارات.

٧ـ زيادة الارباح المالية كنتيجة لزيادة الاستثمار، النشاطات الاقتصادية، الانتاج، النشاطات المتعلقة بالخدمة، التدفق التجاري والتوظيف.

٨ـ أن يكون هنالك نفاذ اوسع للعراقيين (المؤسسات الحكومية، المنتجين والمستهلكين) الى مجموعة متنوعة وواسعة من المنتجات والخدمات ذات الجودة العالية لقاء اسعار تنافسية.

٩ـ أن يكون هنالك مرور أمن وغير قائم على التمييز الى جانب اجور معقولة ومناسبة لعبور المنتجات والناقلات العراقية من خلال اراضي الدول الاخرى الاعضاء في منظمة التجارة العالمية.

١٠ـ اللجوء الى هيئة تسوية النزاعات التابعة لمنظمة التجارة العالمية والتي ستقدم حلا واليةً مناسبة لاي نزاع تجاري قد ينشأ بين العراق والشركاء التجاريين.

١١ـ أن يكون هنالك تحديث واستقرار في الاطار العملي الخاص بالسياسة، القانوني، التنظيمي والمؤسسي في العراق.

١٢ـ أن يكون هنالك علاقات تجارية دولية اكثر استقراراً وأن يكون هناك ثقة اكبر في التعامل التجاري مع منظمة دول الاعضاء في منظمة التجارة العالمية.

١٣ـ أن يكون هنالك حوكمة جيدة من خلال حكم القانون والقدرة على التنبؤ، الشفافية، الاستقرار، المسائلة، السلطة التقديرية المحدودة، الاستئناف التحكيمي والقضائي الفوري والمناسب.

١٤ـ تسهيل أنشاء ترتيبات التجارة الحرة مع الدول الاخرى الاعضاء في منظمة التجارة العالمية.

ثالثا: تكلفة عدم انضمام العراق لمنظمة التجارة العالمية:

١ـ في الوقت الذي يكون فيه العراق خارج نظام منظمة التجارة العالمية، فإن المنتجين في الدول الاعضاء في منظمة التجارة العالمية يجدون ضالتهم في الاسواق الدولية وينالون حصصاً لهم في الأسواق. وسيكون من الصعب بشكل متزايد على المنتجين العراقيين المنافسة في مرحلة لاحقة مع القنوات التي تأسست بشكل جيد من قبل المنافسين من الدول الاخرى.

٢ـ في الوقت الذي سينتظر فيه العراق مزيدا من الوقت لتنفيذ اتفاقيات منظمة التجارة العالمية من خلال التشريعات الوطنية وايجاد بيئة استثمارية مشجعة ومستقرة ويمكن توقعها، فان البلدان الاخرى التي نفذت اتفاقيات منظمة التجارة العالمية ستجتذب الاستثمارات التي كان من

الممكن توجيهها الى العراق في ظروف أخرى .تلك الاستثمارات لا تقتصر فقط على نقل راس المال بل تتعداه الى نقل التكنولوجيا والمعرفة الفنية الضرورية لتسليم السلع والخدمات بما يتماشى مع المعايير الدولية ومتطلبات السلامة. ان هذه الفرصة الضائعة ستؤدي الى منافسة اعلى للسلع والخدمات التي تقدمها البلدان الاخرى ازاء المنتجات والخدمات العراقية.

٣ـ البلدان الاخرى باتت تكتسب خبرة اكبر في التجارة في ظل قواعد منظمة التجارة العالمية التي تسمح لها بتوفير الحماية بشكل اكثر فاعلية لمنتجيها اضافة الى الحقوق التجارية.

٤ـ لدى البلدان الاخرى الفرصة للمشاركة في صياغة القواعد المستقبلية لمنظمة التجارة العالمية بطريقة يتم من خلالها حماية المصالح التجارية لها فاتفاقيات منظمة التجارة العالمية والقواعد الخاصة بها انما تم صياغتها من قبل الدول الاعضاء في المنظمة ولم تفرض عليهم. وبشكل نظري تستند عملية اتخاذ القرار لدى المنظمة الى الاجماع. ويمكن ان يكون لكل بلدٍ بغض النظر عن حجمه اثرٌ كبير على القواعد المستقبلية لمنظمة التجارة العالمية. واي تأخير اضافي في عملية انضمام العراق الى المنظمة قد يعرض للخطر قدرته على ايجاد المكان الصحيح لنفسه في النظام الاقتصادي الدولي من خلال المشاركة الفاعلة في الجولات التفاوضية متعددة الاطراف.

٥ـ كلما تأخر العراق اكثر في عملية الانضمام، كلما زادت متطلبات الانضمام مع الاخذ بنظر الاعتبار ان الجولات التفاوضية متعددة

الاطراف مستمرة وقد ينتج عنها اتفاقيات جديدة ينبغي على العراق الامتثال لها قبل انضمامه وبذلك تصبح عملية الانضمام اكثر تعقيداً ويطول وقتها.

رابعا: إشكاليات الانضمام إلى منظمة التجارة العالمية:

تعتبر منظمة التجارة العالمية الحلقة الأخيرة ـ حتى الآن ـ في منظومة الاقتصاد العالمي المعاصر الذى يتسم بهيمنة النظام الرأسمالي بنظمه الاقتصادية والسياسية، وبناء على ذلك تعتبر مسألة العضوية في هذه المنظمة من المشاكل المطروحة التي تواجهها دول عديدة.

وترى البلدان الصناعية الكبرى المهيمنة أن على بعض الدول التي ترغب في الانضمام إلى المنظمة أن تستوفي جملة من الشروط اللازمة لذلك، نذكر منها على سبيل المثال لا الحصر:

- إقامة نظام ديمقرطي.
- حماية حقوق الإنسان.
- حماية الملكية الفكرية.
- عدم تشغيل الأطفال دون سن العمل.
- إجراء إصلاحات جوهرية في أنظمتها القانونية بشكل يتطابق مع المواثيق والمعاهدات الدولية المتعددة في المجالات السابقة.

وهناك صنف آخر يرى في المنظمة تكريسا للهيمنة والتبعية للنظام الرأسمالي الذي يخدم مصالح القوى الغربية وجماعات الضغط فيها ويعتبرها جهازا آخر بالإضافة إلى المؤسسات الدولية الأخرى لإملاء

السياسات والتحكم في العالم بعد أن أصبحت أشكال الاستعمار التقليدي المباشر غير منطقية.. وأنها تشكل عبئا على التنمية من خلال إلغاء الضرائب والرسوم الجمركية، وبالتالي حرمان خزينة الدول النامية من إيرادات هي في أمس الحاجة إليها. يضاف إلى ذلك تأثير المنافسة اللامتكافئة على دعائم اقتصادات الدول النامية وما ينجر عن ذلك من تأثيرات سلبية.

وفي الختام نشير إلى أن ١٤٢ دولة حتى ٢٦ يوليو/ تموز٢٠٠١ انضمت إلى المنظمة وأن ثلاثة أرباع هذا العدد من البلدان النامية.

فهل على البلدان المتبقية (١٢) إصلاح أنظمتها القانونية والسياسية وتأهيل اقتصاداتها حتى "ترضى" عنها القوى العظمى في المنظمة؟ أم أن بقاءها خارج المنظمة أجدى لها؟ وهل مزايا الانضمام إلى المنظمة تفوق انعكاساته السلبية؟

صفوة القول:

١ـ انضمام البلدان الى منظمة التجارة العالمية لن يكلفها التنازل عن اي من حقها السيادي فهي بلدان راغبة بالانضمام لاتفاقية تحقق لها مكاسب اقتصادية وتنموية كبيرة.

٢ـ لن يكون هنالك من مضارٍ متوقعه لانضمام العراق لمنظمة التجارة العالمية فحماية المنتجيين المحليين في ظل منظمة التجارة العالمية لن تتحقق الا من خلال الرسوم الكمركية. ومنظمة التجارة العالمية لا تطلب الالغاء لهذه الرسوم بل العكس هي تريد قانون للتعرفة الكمركية فيه المستويات

المرغوبة من قبل الدولة يتم التفاوض على اساسه مع المنظمة.

٣ـ ان تحرير التجارة في سياق الانضمام الى منظمة التجارة العالمية . سيمنح العراق فرصة متكافئة مع الدول الاخرى الاعضاء في منظمة التجارة العالمية يمكنه من ايجاد هيكل اقتصادي واوضاع اقتصادية مشابهة. لتلك الدول الاعضاء ـ وهو اكثر ما يحتاجه العراق في الوقت الحالي ـ بالاضافة الى ذلك وبعد ان يصبح عضواً في منظمة التجارة العالمية فقد يظل العراق بحاجة الى اتخاذ الاجراءات من اجل حماية المنتجين المحليين ووقايتهم من الممارسات التجارية غير العادلة وحماية الاقتصاد في حال وجود مشاكل في ميزان المدفوعات.

٤ـ هنالك الكثير ممن يختلفون حول الاستثمار الاجنبي .فالاستثمار فيما اذا كان اجنبياً ام محلياً يتم تأسيسه ككيانات قانونية بموجب التشريعات في العراق .هذه الكيانات القانونية تدفع الضرائب في العراق وتوظف مواطنين عراقيين يدفعون بدورهم الضرائب للسلطات العراقية وهم ايضا ينتجون ويصدرون منتجات وخدمات عراقية وبذلك فهم يدرون على العراق العملة الصعبة

٥ـ ان الاستثمار اذا كان اجنبياً ام محلياً يعد امرا اساسيا للتطور الاقتصادي والنمو الاقتصادي في العراق بالاضافة الى ضخ رؤوس الاموال في الاقتصاد فان الاستثمار الاجنبي سينقل التكنولوجيا والمعرفة الفنيه الضرورية لتحديث الانتاج وزيادة الانتاجية وتقليل كلفة الانتاج وضمان امتثال المنتجات العراقية لمعايير السلامة والجودة الدولية وبذلك تكون

المنتجات العراقية قادرة على المنافسة على المستويين الدولي والمحلي.

٦ـ عند المقارنة بين منافع عضوية العراق في منظمة التجارة العالمية وكلفة البقاء بعيدا عنها يجعلنا نرجح قيام العراق بالاصلاحات الضرورية التي يتطلبها الاداء الاقتصادي السليم ـ اصلا ـ لتسهيل عملية الانضمام. كما ان العضوية في منظمة التجارة العالمية تجعل العراق يرسل اشارات واضحة وقوية الى مجتمع الاستثمار الدولي مفادها:

ـ ان لديه بيئة استثمارية جاذبة مبنية على حكم القانون.

ـ ان لديه نفاذاً آمناً ومضموناً الى اسواق الدول الاعضاء في منظمة التجارة العالمية.

ـ انه يمنح الحماية لحقوق المستثمرين وبخاصة حقوق الملكية التي تشمل حقوق الملكية الفكرية.

ـ وسوف يسهم كل ذلك في بناء الثقة لدى المستثمرين وتشجيع الاستثمار في العراق.

ـ ستسمح عضوية المنظمة للعراق باستغلال امكانياته الاقتصادية والطاقات الكامنة وجذب رأس المال / التكنولوجيا /المعرفه الفنية الخاصة بالاستثمار.

ـ تحسين الوضع التنافسي للسلع والخدمات وزيادة الصادرات منها.

ـ وبالتبعية تسهيل التنمية الاقتصادية والنمو الاقتصادي المستدام طويل الامد.

الخاتمة

١ـ الفرضيات التي انطلق منها الكاتب مثبتة حيث أظهرت المؤشرات المدروسة ان إدارة الإيرادات النفطية من قبل الحكومة على مدى عدة عقود كانت سيئة ولن تفضي الى تنمية حقيقية اذا استمرت وفق هذه الأساليب، وبالتبعية سيبقى الشعب المالك الحقيقي للثروة النفطية بحسب الدستور الخاسر الأكبر ولا تصله منافعها.

٢ـ الحكومة عاجزة عن إدارة الدومين العام بكفاءة بحيث تعطي خدمات عامة تخلق منافع عامة على الأقل بمستوى المنافع الخاصة التي تكتسبها الجمهور من دومينه الخاص فيما لو كانت الثروة النفطية تراكم الدومين الخاص وليس العام اي انها تصل الى الجمهور المالك دون ان تدار من الدولة نيابة عنه.

٣ـ قد تنضب الثروة النفطية ويجد الجمهور نفسه ان إيراداتها أنفقت في أسوء أوجه الإنفاق (الاستهلاك النهائي) ولم تخلق قاعدة إنتاجية قادرة على توليد الدخول والقيم المضافة للأجيال القادمة لتحل محل النفط الناضب، وان الاقتصاد الريعي (النائم) هي الصفة الغالبة لو بقيت إيرادات النفط تدار بنفس الطريقة.

٤ـ ان الدستور العراقي قد انصف المواطن في الإفصاح الواضح عن

حقوقه في الملكية للثروات الطبيعية وفي مسؤولية الحكومة بتوفير شروط العيش الكريم الأمن المزدهر، ولكن الحكومة هي من تتكل دائما في تنفيذ بنود العقد الاجتماعي بينها وبين الجمهور وان اي شرط او واجب في ذمة الحكومة لم تفي فيه تجاه الجمهور هو نكول بالعقد الاجتماعي بالتاكيد يستوجب اعادة النظر بآليات الاداء الحكومي.

٥ـ ان الدستور حدد معايير واضحة لإدارة الإيرادات النفطية بما يكفل إيصال منافعها الى الجمهور (كالخصخصة، والإدارة اللامركزية، والاستثمار الكامل، والشفافية، وغيرها) لم يتم الأخذ بها الى اليوم بل بقيت الإدارة المالية ضعيفة حينا وفاسدة احيانا تمارس الهدر والتبديد للمال العام، ولذلك جاء الفصل الاخير من هذا الكتاب ليؤكد وجود مطالب مهمة اخرى مكملة لتغيير اجراءات ادارة الثروة النفطية يجب الاخذ بها بشكل متوازي.

٦ـ ان بعض مؤسسات الدولة تعتبر هي الأساس في المشاكل المتمثلة في الاختلالات الهيكلية وتراجع الأداء وحرمان الجمهور من الخدمات ولا يمكن ان تكون جزء من الحل كوزارة الكهرباء مثلا والتشكيلات القطاعية المركزية الاخرى المكبلة لارادة التنمية المكانية من الانطلاق.

٧ـ السناريوهات الممكنة لتمكين الجمهور من ايراداته النفطية اظهرت ان تجربة مجلس الأعمار في خمسينيات القرن المنصرم كانت ناجحة الى حد كبير في اطار ظروفها، كما ان الدراسة اثبتت ان توزيع ايرادات النفط نقدا للجمهور قد تحقق العدالة الا ان لها عيوب كثيرة

تنعكس سلبا في هيكل الاقتصاد وقدرته على الصمود ومواجهة الازمات.

٨ـ الدولة خالقة للطلب دون ان تكون لها القدرة في خلق العرض الامر الذي جعل الاقتصاد استهلاكي(نائم) بينما يمتلك القطاع الخاص مقومات خلق العرض اذا استطاعت الدولة ان توفر له ابسط شروط بيئة الأعمال وفي اطار خلق للعرض يكون سببا في توزيع الدخول وخلق الطلب.

٩ـ لا يتحقق اقتصاد السوق في ظل ثروة نفطية تهيمن عليها الدولة لتبقى منفقة اي تبقى مالكة، فيما لا تسمح مزاحمة القطاع العام للخاص في ان يصبح مالك لأنه غير قادر على الإنفاق وإيرادات الشعب النفطية بيد الحكومة ولا توجد قنوات واليات قانونية لتمكين القطاع الخاص منها.

١٠ـ كما ان الدولة ليست بحاجة لتراكم راس المال لدى القطاع الخاص وليست بحاجة الى تفعيل الاداء الاقتصادي له طالما هي ليست بحاجة الى نمو (الوعاء الضريبي لديه) ونمو الايرادات الضريبية بالتبعية التي يمكن ان تجبيها، طالما بقي النفط يدخل في جيب الحكومة، وبذلك جاء الفصل السادس مكمل لاليات التحول في الادارة النفطية ليسمح للدولة ان تتحول بشكل متوازي من دولة ريعية الى دولة جبايات.

١١ـ ضرورة الأخذ بالمواد الدستورية وترجمتها الى قوانين مفعلة تفضي الى إيجاد إدارة مالية مختلفة عما سائد اليوم تبنى وفق معطيات التحول الاقتصادي والحرية الاقتصادية وتمكين القطاع الخاص وتقليص دور الدولة وانسحابها من المجالات الإنتاجية لصالح القطاع الخاص، وكذلك وفق معطيات التحول الإداري نحو اللامركزية وتمكين الأقاليم

والمحافظات من التحرر من الروتين الإداري المركزي لصالح خلق مناطق تنموية مكانية تكون سريعة وفاعلة في إيجاد تنمية مستدامة.

١٢ـ ضرورة ايجاد قنوات ناقلة لإيرادات النفط من خزينة الحكومة الى الجمهور وفق الأتي:

ـ الأخذ بالسيناريو الأول والعودة الى مجلس الأعمار بتوصيفه الناجح وتجربته الثرية السابقة في الأمد القريب والمتوسط اي من الان الى ثلاث سنوات قادمة.

ـ الأخذ بالسيناريو الثالث (صندوق الشعب التنموي) بعد ثلاث سنوات تكون الدولة قد طورت البنى التحتية الأساسية التي يحتاجها الاقتصاد في فعالياته وفق الأولويات من خلال السيناريو الأول ليتم الانتقال الى تمكين الشعب مباشرة من ثروته النفطية.

١٣ـ يبقى دور الدولة في رسم السياسات ومتابعة التزام القطاع الخاص في الأقاليم والمحافظات بتنفيذها ومدى الاستجابة للتنفيذ وتحديث السياسات في ضوء مرونات الاستجابة، كما تبقى الدولة حارسة وضامنة وموثقة ومحافظة على الحقوق وحماية الحريات والرعاية الاجتماعية والسيادة والدفاع والتمثيل الخارجي وغيرها.

١٤ـ تمول الدولة نفقاتها الإدارية من خلال الجبايات وفق نظام ضريبي كفوء ومرن وعادل وتنفق ايراداته في تقديم خدمات عامة حقيقية خالقة للمنافع العامة يعزز الثقة بين الحكومة والجمهور.

١٥ـ جعل الإيرادات النفطية وفق توصيف المواد الدستورية سببا في

وحدة البلد بدلا من فرقته من خلال خلق مصالح اقتصادية متماسكة للجمهور في تعاظم ثروة المساهمين جميعا في صندوق الشعب التنموي والتثقيف المستمر على الخطوات التي تسير فيها عملية إصلاح الإدارة المالية وفق سقوف زمنية محترمة تمثل برنامجا انتخابيا للسياسين المتنافسين.

١٦ـ لا تحل مشكلة الكهرباء في العراق إلا بحل وزارة الكهرباء فقد ظهر انها عاجزة تماما عن ترجمة أموال الشعب الى كهرباء تخدم الشعب وإنما هي كالثقب الأسود يبتلع التخصيصات، ويجب فتح باب الاستثمار على شكل جولات تراخيص تعطى كل محافظة او اكثر الى شركة رصينة متخصصة تولد وتوزع وتجبي ويمكن ان تتحمل الدولة هامش دعم للأسعار وسيكون ذلك اقل كلفة وأسرع في إعطاء كهرباء للشعب ٢٤ ساعة.

١٧ـ وكذا الحال في القطاع الصحي حيث تخرج الدولة من إدارته وتعطي أفراد الشعب بطاقة ضمان صحي وتصبح المستشفيات والمراكز الصحية عبارة عن شركات خاصة تتنافس من اجل تحقيق الكفاءة في تقديم الخدمات وهي التي تستورد الأدوية التي تعتقد إنها تخدم مشروعها العلاجي وتكسب شفاء ورضا زبائنها، وما على الحكومة الا رسم السياسات الصحية والوقائية وتسدد فواتير العلاج عن المواطنين وفق ضوابط بطاقة الضمان الصحي.

١٨ـ السعي الجاد والتفاوض النشط للانضمام الى منظمة التجارة العالمية لضمان قبول العضوية التي قد تستغرق وقتا، وما لذلك من مزايا

مهمة تنعكس في تعزيز ثقة المستثمرين بالاقتصاد العراقي وتحديد المجالات التي يمتلك العراق فيها ميزات نسبية بغية التخصص في الانتاج بكفاءة، فضلا عن ان الاندماج مع العالم يكون سببا في انتقال رؤوس الاموال وما تحمله من تقنيات جديدة تساهم في تطوير البلد.

المصادر

١ـ د. عصام الجلبي، قراءة في صناعة النفط في العراق والسياسة النفطية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ٢٠٠٥، ص ٢.

٢ـ المصدر نفسه، ص ٩.

٣ـ وزارة النفط، تقرير المفتش العام لسنة ٢٠٠٦.

٤ـ اقرأ المزيد: وجهات نظر | العراق: تذكروا "مجلس الإعمار" الملكي! | جريدة الاتحاد، الاول من يونيو ٢٠١١

http://www.alittihad.ae/wajhatdetails.php

٥ـ عبدالحسين محمد العنبكي، اثر النقد الاجنبي في تحديد حجم الاستثمار والطاقة الاستيعابية في العراق، اطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، الجامعة المستنصرية، كلية الادارة والاقتصاد، ١٩٩٧، ص٥٦.

٦ـ مايكل تانزر، التسابق على الموارد ـ الصراعات المستمرة على المعادن والمحروقات، ترجمة حسين زينة مؤسسة الابحاث العربية، ١٩٨١، ص٢٩.

٧ـ جيمس جوارتيني وريجارد استروب، الاقتصاد الكلي، الاختيار العام والخاص، ترجمة د. عبدالفتاح عبدالرحمن ود. عبدالعظيم محمد، دار المريخ للنشر، الرياض، ١٩٨٨، ص ٥٨٨.

٨ـ د. عبدالحسين العنبكي، السياستين النقدية والمالية بين التناقض والتناغم، بحث منشور في المجلة العراقية للعلوم الاقتصادية، السنة السادسة، العدد ١٦، ٢٠٠٨، ص ٤٢ ـ ٤٥.

٩ـ وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للاحصاء، الاستراتيجية الوطنية للتخفيف من الفقر (خلاصة)، ط١/٢٠٠٩، ص ٥ ـ ٦.

١٠ـ ينظر في ذلك:

ـ طلال احمد سعيد، انتاج النفط في العراق بين الواقع والطموح، الحوار المتمدن، العدد ٢٦٥٨، ٢٠٠٩.

ـ د. عصام الجلبي، المصدر السابق، ص٩ ـ ١١.

١١ـ وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للاحصاء، المجموعات الاحصائية للسنوات ٢٠٠٩ ـ ٢٠١٠.

١٢ـ مكتب النفط والطاقة في هيئة مستشاري رئيس الوزراء، قاعدة المعلومات، صفحات متنوعة.

١٣ـ مكتب النفط والطاقة في هيئة مستشاري رئيس الوزراء، قاعدة المعلومات، صفحات متنوعة.

١٤ـ مكتب النفط والطاقة في هيئة مستشاري رئيس الوزراء والشركة الاستشارية (*Booz and Co*)، استراتيجية الطاقة المتكاملة في العراق (مسودة قيد النشر).

١٥ـ وزارة المالية، استراتيجية الموازنة العامة الاتحادية (٢٠١٠ ـ ٢٠١٢) حسب القطاعات الاقتصادية، غير منشورة، ص ٣ ـ ٦.

١٦ـ د. عبدالحسين العنبكي، تحليل وتقويم إستراتيجية الموازنة الاتحادية في العراق٢٠١٠ ـ ٢٠١٢ ـ بحث تطبيقي ـ قيد النشر، مجلة الادارة والاقتصاد، الجامعة المستنصرية، ٢٠١٢، ص ٥ ـ ٦.

١٧ـ د. عبدالحسين العنبكي، تحليل وتقويم إستراتيجية الموازنة الاتحادية في العراق٢٠١٠ ـ ٢٠١٢ ـ بحث تطبيقي ـ قيد النشر، مجلة الادارة والاقتصاد، الجامعة المستنصرية، ٢٠١٢، ص ٨.

١٨ـ ينظر: د. عبدالحسين العنبكي ود. حيدر الجبوري والسيد مهند عزيز، تحليل موازنة ٢٠١١ في العراق وبيان مدى اتساقها مع خطة التنمية القومية للاعوام (٢٠١٠ ـ ٢٠١٤). بحث مقبول للنشر في مجلة جامعة بابل للعلوم الانسانية، المجلد (١٩) العدد(٤) سنة ٢٠١١، ص ١٠ ـ ١٢.

١٩ـ البنك الدولي واللجنة الدائمة لسياسة الحد من الفقر، تقرير مواجهة الفقر في العراق، ٢٠١٠، ص ١٣ ـ ١٤.

٢٠ـ وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للاحصاء، المجموعة الاحصائية لسنة ٢٠٠٨.

٢١ـ ينظر: د. عبدالحسين العنبكي ود. حيدر الجبوري والسيد مهند عزيز، تحليل موازنة ٢٠١١ في العراق وبيان مدى اتساقها مع خطة التنمية القومية للاعوام (٢٠١٠ ـ ٢٠١٤). بحث مقبول للنشر في مجلة جامعة بابل للعلوم الانسانية، المجلد (١٩) العدد(٤) سنة ٢٠١١.

٢٢ـ تقييم الاقتصاد العراقي، الوكالة الامريكية للتنمية الدولية ـ برنامج تجارة، ٢٠١١، ص ٤.

٢٣ـــ د. كمال البصري، الاثار الاقتصادية لجولة التراخيص النفطية، موقع كتابات.

٢٤ـ البنك الدولي، تقرير ممارسة انشطة الاعمال لعام ٢٠١٠، صفحات مختلفة.

٢٥ـ البنك الدولي، تقرير ممارسة انشطة الاعمال لعام ٢٠١١، صفحات مختلفة.

٢٦ـ تقييم الاقتصاد العراقي، الوكالة الامريكية للتنمية الدولية ـ برنامج تجارة، ٢٠١١، ص٨.

٢٧ـ د. عبدالحسين العنبكي، الاصلاح الاقتصادي في العراق ـ تنظير لجدوى الانتقال نحو اقتصاد السوق، طبع الامم المتحدة في العراق، ٢٠٠٩، ص ٦٩.

٢٨ـ تقييم الاقتصاد العراقي، الوكالة الامريكية للتنمية الدولية ـ برنامج تجارة، ٢٠١١، ص ١٥.

٢٩ـ الشركة العراقية للكفالات المصرفية، تقرير سنة ٢٠١١، ص١٤ ـ ١٥.

٣٠ـ وزارة المالية، الموازنة العامة الاتحادية للاعوام (٢٠٠٧ ـ ٢٠١٢)، صفحات متنوعة.

٣١ـ د. عبدالحسين العنبكي، الكهرباء.. الخطيئة الكبرى، مقال منشور في موقع النهرين، ٩ ـ يوليو ٢٠١٠.

٣٢ـ وزارة المالية، الموازنة العامة الاتحادية للاعوام (٢٠٠٦ ـ ٢٠١١)

وبيانات وزارة الكهرباء.

٣٣ـ د. كمال البصري، الموازنة الفدرالية ٢٠٠٦ ـ ٢٠٠٩ وتحديات الاقتصاد العراقي، اصدارات المعهد العراقي للاصلاح الاقتصادي، ص٥٣ـ ٥٤.

٣٤ـ وزارة التخطيط، متابعة المشاريع الاستثمارية، بيانات نسب التنفيذ.

٣٥ـ د. كمال البصري، الموازنة الفدرالية ٢٠٠٦ ـ ٢٠٠٩ وتحديات الاقتصاد العراقي، اصدارات المعهد العراقي للاصلاح الاقتصادي، ص٥٥.

٣٦ـ المصدر نفسه، ص٥٦.

٣٧ـ دانيال سيروير، معهد الولايات المتحدة للسلام، إدارة عائدات النفط العراقي، ٢٠٠٤، موقع المعهد.

٣٨ـ دستور جمهورية العراق، صفحات متنوعة

٣٩ـ د. عصام الجلبي، مصدر سابق، ص ٢٣ ـ ٢٥.

٤٠ـ د. عبدالحسين العنبكي، الموازنة العامة الفدرالية والتوزيع الأمثل للإيرادات النفطية العراقية، بحث منشور المجلة العراقية للعلوم الاقتصادية، العدد ١٧ سنة ٢٠٠٨، ص ٧ ـ ٩.

٤١ـ استنباط معايير ادارة الايرادات النفطية وفق المواد الدستورية من قبل الباحث.

٤٢ـ وزارة النفط العراقية، الهيئة المالية التجارية، قسم السجلات، بيانات.

٤٣ـ ينظر: د. عمرو هشام محمد ود. مثنى مشعان المزروعي، مركز

المستنصرية للدراسات العربية والدولية، انعكاسات جولات التراخيص على واقع الصناعة النفطية العراقية، ٢٠١٠.

٤٤ـ فريق الاصلاح الضريبي، هيئة مستشاري رئيس الوزراء، خارطة طريق للاصلاح الضريبي في العراق، غير منشور، ٢٠١٢، ص ١٤.

٤٥ـ المصدر نفسه، ص ١٥ ـ ١٧.

٤٦ـ د. عبدالحسين العنبكي، فك ارتباط الوزارات الخدمية.. بين الحاجة والصدمة، ورقة مقدمة في مؤتمر المحافظات غير المرتبطة باقليم، ك٢ ٢٠١٠.

٤٧ـ ينظر في ذلك:

ـ د. رياض الفرس، الشراكة بين القطاعين العام والخاص، ورقة مقدمة الى ورشة عمل ـ قسم الاقتصاد جامعة الكويت، ٢٠١٠، ص٣.

ـ جون ديفي، الفوائد غير المالية للشراكة بين القطاعين العام والخاص، جريدة الشرق الاوسط، العدد ١٢١٩٤، ابريل ٢٠١٢.

٤٨ـ فريق الاصلاح الاقتصادي في هيئة مستشاري رئيس الوزراء، خارطة طريق اعادة هيكلة الشركات المملوكة للدولة في العراق، ٢٠١٠، ص ٢٧ ـ ٢٩.

٤٩ـ المصدر نفسه، ص ٢٠.

٥٠ ـ *Freeland، C. (٢٠٠٧). Basel Committee Guidance on Corporate Governance for Banks، paper presented to: Coorporate Governance and Reform: Paving the Way to Financial Stability*

and Development، a conference organized by the Egyptian Banking Institute، Cairo، May ٧ ـ ٨.

٥١ـ فؤاد شاكر، الحكم الجيد في المصارف والمؤسسات المالية العربية حسب المعايير العالمية، ورقة مقدمة إلى المؤتمر المصرفي العربي لعام ٢٠٠٥ " الشراكة بين العمل المصرفي والاستثمار من أجل التنمية "، منشورة في:

Egyptian Banking Institute، Corporate Governance in the Banking Sector Workshop، March ٢٠٠٦.

٥٢ـ ينظر في ذلك:

ـ د. عبدالحسين العنبكي، انضمام العراق الى منظمة التجارة العالمية.. بين الجدوى والاشكاليات، بحث غير منشور، ٢٠١١، ص ٢.

ـ وزارة التجارة، دائرة العلاقات الاقتصادية الخارجية، قسم منظمة التجارة العالمية، جدوى انضمام العراق الى منظمة التجارة العالمية، ٢٠١١، ص ٣ ـ ٥.

٥٣ـ للمزيد ينظر: وزارة التجارة والصناعة السعودية، أسئلة عامة حول انضمام المملكة لمنظمة التجارة العالمية، ٢٠١٠.

المحتويات

الإهداء ٧

المقدمة ٩

الفصل الأول

لمحة تاريخية عن إدارة الثروة النفطية في العراق

المبحث الأول: الثروة النفطية.. كيف كانت تدار؟ ١٩

أولا: في العهد الملكي.. مجلس الأعمار ٢٠

ثانيا: في عهد البعث المقبور.. كل شيء من اجل المعركة.....٢٣

المبحث الثاني: بعد سقوط الطاغية.. الشعب يسدد فاتورة التحولات ٣١

أولا: الإرث الثقيل.. لان النفط ساهم في تفرعن الطاغية ٣٢

ثانيا: الشعب يدفع كلف الإصلاح الاقتصادي وفاتورة الإرهاب ٣٤

الحرب على الارهاب (إنفاقا يغذي الطلب.. إرهابا يقزم العرض).....٣٥

العبء الاجتماعي للتحول الاقتصادي ٣٨

الفصل الثاني

إنتاج وتصدير النفط بعد سقوط الطاغية ٢٠٠٣

المبحث الاول: معدلات انتاج وتصدير النفط الخام ٤٩

أولا: أسعار تصدير النفط الخام ٥٠

ثانيا: إيرادات تصدير النفط الخام ٥٢

المبحث الثاني: معدلات التكرير (الصناعة التحويلية النفطية) ٥٣

أولا: إنتاج واستيراد واستهلاك البنزين ٥٥

ثانيا: إنتاج واستيراد واستهلاك الغاز السائل ٥٦

ثالثا: إنتاج واستيراد واستهلاك زيت الغاز ٥٧

رابعا: انتاج ومبيعات وتصدير زيت الوقود ٥٨

خامسا: إنتاج واستهلاك وقود الطائرات ٥٩

سادسا: نفط العراق.. مستقبل العالم عام ٢٠٣٠ ..... ٦٢

الفصل الثالث

اقتصاديات إدارة الإيرادات النفطية.. ما كائن

المبحث الأول: أولويات الإنفاق الحكومي ٧١

أولا: تحسين أداء القطاع النفطي ٧٢

ثانيا: النمو والتنمية لبقية القطاعات ٧٣

ثالثا: إعادة الحيوية للقطاع الخاص ٧٤

رابعا: تحسين نوعية الحياة ٧٥

خامسا: تقوية الحكومة واستقرار الأمن ٧٧

المبحث الثاني: تقييم الموازنات العامة لسنوات سابقة ٧٩

المبحث الثالث: تحليل هيكل النفقات العامة ٨٣

التوزيع القطاعي للإنفاق ٨٥

الفصل الرابع

لعنة النفط في العراق

المبحث الأول: مؤشرات اختلال مخيفة ٩٣

١ـ التوزيع غير العادل للثروة ٩٣

٢ـ اختلال هيكل المساهمة في الإنتاج والعمالة جراء القطاع النفطي ٩٦

٣ـ اختلال هيكل الإنفاق بين التشغيلي والاستثماري ٩٧

٤ـ اختلال هيكل الصادرات ٩٩

المبحث الثاني: تخلف الواقع الإداري والإنتاجي والخدمي ١٠١

١ـ تخلف واقع المواطن العراقي مقارنة بدول نفطية أخرى ١٠١

٢ـ استمرار التردي الإداري ـ بيئة محبطة للأعمال ١٠٢

٣ـ البطالة تتسارع.. فرص التشغيل لا زالت مؤصدة ١٠٦

٤ـ تراجع إنتاجية الدونم مقارنة بالعالم ١٠٧

٤ـ تراجع إنتاجية الدونم مقارنة بالعالم ١٠٨

المبحث الثالث: البنك المركزي العراقي.. جزيرة منعزلة ١٠٩

٦ـ سياسة الرجل البخيل ١١٤

٧ـ المصارف الأهلية أكثر فاعلية ١١٥

٨ـ البنك المركزي كيف يتصرف بعائدات النفط ١١٦

أ) انخفاض الإيرادات النفطية مقيمة بالدينار ١١٦

ب) هل ان رفع سعر صرف الدينار حد من ظاهرة التضخم؟ ١١٧

ج) تهريب الدولار من العراق ١١٩

د) تعزيز لظاهرة الاقتصاد ألريعي ١٢٠

هـ) مزاد العملة وشروط المنافسة ١٢٠

و) الحوالات للنقد الأجنبي مقابل ماذا؟ ١٢١

ز) قد تحصل ظاهرة الهروب من الدولار ١٢٢

المبحث الرابع: الكهرباء.. الخطيئة الكبرى ١٢٥

أولا: قطع الكهرباء اكثر عنفا من الارهاب ١٢٦

ثانيا: الكهرباء ورقة السخط.. الرضى الشعبي ١٢٨

ثالثا: خطيئتنا الكبرى في النظام الجديد هي الكهرباء ١٢٩

رابعا: العقول غير المؤمنة بالإصلاح الاقتصادي ١٣١

خامسا: العقول غير المؤمنة بالإدارة اللامركزية ١٣٢

سادسا: ملف الكهرباء.. صورة قاتمة ١٣٣

المبحث الخامس: ضعف الأداء في مؤسسات الدولة ١٣٧

اولا: معدلات تنفيذ الموازنة الاستثمارية ١٣٩

ثانيا: اين تكمن عقبات التنفيذ ١٤٠

ثالثا: الفساد وأزمة المواطنة الصالحة ١٤٢

الفصل الخامس

إدارة وتوزيع الإيرادات النفطية في ظل الدستور.. ما يجب أن يكون

المبحث الأول: محاكاة المواد الدستورية الخاصة بالثروة النفطية ١٥١

١ـ ملكية الثروة النفطية للشعب ١٥١

٢ـ إدارة الحقول النفطية والإنتاج ١٥١

الحقول الحالية ١٥١
الحقول المستقبلية ١٥٢
٣ـ لكي نجعل النفط يوحدنا ١٥٢
٤ـ معايير التوزيع للايرادات النفطية وفق الدستور ١٥٥
٥ـ موارد أخرى محتملة.. كيف توزع ١٥٧
المبحث الثاني: أوجه إنفاق الإيرادات النفطية دستوريا ١٥٩
١ـ لمعالجة الاختلالات الهيكلية في الاقتصاد ١٥٩
٢ـ للتحول نحو إدارة لا مركزية في إطار إستراتيجية تنمية اتحادية ١٦١
٣ـ لتوفير الضمان الاجتماعي والصحي للشعب ١٦٣
٤ـ لدعم الرقابة والشفافية في إدارة الإيرادات النفطية ١٦٤
المبحث الثالث: جولات التراخيص النفطية.. ما لها وما عليها ١٦٧
المبحث الرابع: خيارات الانطلاق.. خارج المألوف ١٧١
أولا: هل تبقى الحكومة نائبة عن الشعب في إدارة إيراداته النفطية؟ ١٧١
ثانيا: كيف نقلب العقد الاجتماعي لصالح الجمهور؟ ١٧٣
ثالثا: السيناريوهات الممكنة ـ تمكين الشعب من نفطه ١٧٣
السيناريو الأول: إعادة تشكيل مجلس الأعمار ١٧٣
السيناريو الثاني: توزيع إيرادات النفط نقدا للجمهور ١٧٧
مزايا السيناريو ١٧٨
عيوب السيناريو ١٧٩
السيناريو الثالث: إيرادات النفط في صندوق الشعب ١٨١

الفصل السادس

التحول من دولة ريعية.. الى دولة جبايات

المبحث الأول: نظام ضريبي مرن وكفوء ١٨٩

اولا: مبادئ فرض الضرائب ١٩٠

ثانيا: التهرب الضريبي.. بطولة أم فضيحة ١٩٢

ثالثا: العبء الضريبي الامثل ١٩٣

المبحث الثاني: تمكين القطاع الخاص من خلال الإصلاح الضريبي ١٩٥

١ـ اطفاء جميع الديون والمخالفات الضريبية المتراكمة للدولة ١٩٥

٢ـ منح عطلة ضريبية لفترة مناسبة ١٩٧

٣ـ مكننة الأداء الضريبي ١٩٨

٤ـ وحدة كبار المكلفين ١٩٩

٥ـ وعاء ضريبي واسع واسعار ضريبية محدودة ١٩٩

٦ـ ضريبة القيمة المضافة (VAT) ٢٠٠

٧ـ الانتقال الى النظام الضريبي الشامل ٢٠١

الفصل السابع

مطالب اصلاحية أخرى مكملة

المبحث الأول: إدارة لا مركزية.. حاجة ملحة ودستورية ٢٠٧

أولاً: الموروث.. والواقع ٢٠٨

ثانياً: كيف تنقل المهام الى المحافظات؟ ٢١٠

ثالثا: المزايا المنتظرة للإدارة اللامركزية ٢١٣

المحتويات ٢٦٣

المبحث الثاني: البنى التحتية.. شراكة بين القطاعين العام والخاص ٢١٥

اولا: اوجه الشراكة بين القطاعين العام والخاص في البنى التحتية ٢١٧

ثانيا: مراحل تنفيذ الشراكة ٢١٨

ثالثا: الشفافية والافصاح في الشراكة ٢١٨

المبحث الثالث: الخصخصة.. اعادة هيكلة الشركات العامة ٢٢١

اولا: العبء المالي للشركات العامة.. وحتمية اعادة الهيكلة ٢٢٢

ثانيا: أهم تحديات الإصلاح (التشغيل وفق معايير تجارية) ٢٢٣

ثالثا: أهم تحديات التحول (الخصخصة) ٢٢٤

رابعا: سبل اعادة الهيكلة ٢٢٤

خامسا: تصنيف الشركات ٢٢٤

سادسا: حزم التخفيف الاجتماعية ٢٢٥

المبحث الرابع: الحوكمة هي العلاج ٢٢٧

اولا: الحوكمة تكافح الفساد ٢٢٨

ثانيا: معايير الحوكمة وفقا لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية[٥١] ٢٢٩

المبحث الخامس: انضمام العراق الى منظمة التجارة العالمية ٢٣١

اولا: أهداف منظمة التجارة العالمية ٢٣٢

١ـ إيجاد منتدى للمفاوضات التجارية ٢٣٢

٢ـ تحقيق التنمية ٢٣٢

٣ـ تنفيذ اتفاقية أورغواي ٢٣٣

٤ـ حل المنازعات بين الدول الأعضاء ٢٣٣

٥ـ إيجاد آلية تواصل بين الدول الأعضاء ٢٣٣

٦ ـ ايجاد تشريعات ثابتة ٢٣٤

ثانيا: لماذا ينبغي على العراق الانضمام لمنظمة التجارة العالمية؟ ٢٣٤

ثالثا: تكلفة عدم انضمام العراق لمنظمة التجارة العالمية ٢٣٦

رابعا: إشكاليات الانضمام إلى منظمة التجارة العالمية ٢٣٨

الخاتمة ٢٤٣

المصادر ٢٤٩

المحتويات ٢٥٧