العـــراق
عـقـدان ملـتـهـبـان
تـنـاسـل الازمـات.. امـتـنـاع الحـلـول

المجلّد الثاني

هيأة التحرير

أ.د. حسن لطيف الزبيدي أ.د. أحمد سامي المعموري

أ.د. مقدام عبد الحسن الفياض م.م. عمـار كريـم حميد

الباحثون

أ.د. حسن لطيف الزبيدي
أ.د. عبد الحسين جليل الغالبي
أ.د. مقدام عبد الحسن الفياض
أ.د. مجيد حميد الحدراوي
أ.د. نبيل جعفر المرسومي
أ.د. فلاح خلف الربيعي
أ.د. وليد خشّان زغير
أ.م.د. سعد سلوم
أ.م.د. محمّد جبّار العبدلي
د. جواد كاظم الشمري
م. ساجدة فرحان حسين

أ.د. كامل علاوي الفتلاوي
أ.د. أحمد سامي المعموري
أ.د. اسعد كاظم شبيب
أ.د. اياد مطشر صيهود
أ.د. حسين عليوي الزيادي
أ.د. خالد عليوي العرداوي
أ.د نصر محمد علي
أ.م.د. وسام صالح عبد الحسين
د. عماد علّو الربيعي
د. خالد هاشم محمد
م. م. عمّار كريم حميد

أ.د. ماجد نجم الجبوري
أ.د. عدنان عاجل عبيد
أ.د ابتسام محمّد العامري
أ.د. عاصم حاكم الجبوري
أ.د. ستّار جبّار الجابري
أ.د. صدّام فيصل المحمدي
أ.د. سلام عبد علي
أ.م.د. رنا مولود شاكر
د. علي عبد الحسين العنزي
د.ثائر صاحب الحسني
م.م. ضحى مهند الحمداني

مركز الرافدين للحوار

العراق: عقدان ملتهبان
تناسل الازمات.. امتناع الحلول

العراق: عقدان ملتهبان
تناسل الازمات.. امتناع الحلول
(المجلّد الثاني)

هيأة التحرير:

أ.د. حسن لطيف الزبيدي/ أ. د. أحمد سامي المعموري

أ. د. مقدام عبد الحسن الفياض/ م. م. عمار كريم حميد

الطبعة الاولى، بيروت/النجف الاشرف، 2023

First Edition, Beirut/Najaf, 2023

© جميع حقوق النشر محفوظة للناشر، ولا يحق لأي شخص أو مؤسسة أو جهة، إعادة إصدار هذا الكتاب، أو جزء منه، أو نقله، بأي شكل أو واسطة من وسائط نقل المعلومات، سواء أكانت إلكترونية أو ميكانيكية، بما في ذلك النسخ أو التسجيل أو التخزين والاسترجاع، دون إذن خطي من أصحاب الحقوق.

مركز الرافدين للحوار
Al-Rafidain Center For Dialogue
R.C.D

تنويه: إن جميع الآراء الواردة في هذا الكتاب تعبّر عن رأي كاتبها، ولا تعبّر بالضرورة عن رأي الناشر.

ISBN: 978 - 1 - 77472 - 204 - 6

ديسمبر/كانون الاول 2023

العراق: عقدان ملتهبان

تناسل الازمات.. امتناع الحلول

المجلّد الثاني

هيأة التحرير

أ.د. حسن لطيف الزبيدي
أ.د. أحمد سامي المعموري
أ.د. مقدام عبد الحسن الفياض
م.م. عمار كريم حميد

مركز الرافدين للحوار
Al-Rafidain Center For Dialogue
R.C.D

الباحثون

أ.د. حسن لطيف الزبيدي	أ.المتمرس.د. كامل علاوي الفتلاوي
أ.د. عبد الحسين جليل الغالبي	أ. د. أحمد سامي المعموري
أ.د. مقدام عبد الحسن الفياض	أ.د. اسعد كاظم شبيب
أ.د. مجيد حميد الحدراوي	أ.د. اياد مطشر صيهود
أ. د. نبيل جعفر المرسومي	أ.د. حسين عليوي الزيادي
أ.د. فلاح خلف الربيعي	أ.د. خالد عليوي العرداوي
أ. د. ماجد نجم الجبوري	أ.د. عدنان عاجل عبيد
أ.د ابتسام محمّد العامري	أ. د. عاصم حاكم الجبوري
أ.د. ستّار جبّار الجابري	أ.د. صدّام فيصل المحمدي
أ.د. وليد خشّان زغير	أ.د نصر محمد علي
أ.د. سلام عبد علي	أ.م.د. سعد سلوم
أ.م. د. وسام صالح عبد الحسين	أ. م. د. رنا مولود شاكر
أ.م.د. محمّد جبّار العبدلي	اللواء الركن المتقاعد د. عماد علّو الربيعي
د. علي عبد الحسين العنزي	د. جواد كاظم الشمري
د. خالد هاشم محمد	د. ثائر صاحب الحسني
م. ساجدة فرحان حسين	م. م. عمّار كريم حميد
م.م. ضحى مهند الحمداني	

الفهرس

قائمة الجداول 11
قائمة الأشكال 13

القسم الثالث
الاقتصاد وترسيخ الفشل التنموي

الفصل الثّامن: النّفط وتريبع الاقتصاد العراقي في عقدين/أ. د. نبيل جعفر المرسومي 17
أولاً: تمهيد 17
ثانياً: مراحل تطور العلاقة بين النفط والاقتصاد 18
ثالثاً: تطور إنتاج النفط في العراق منذ العام 2003 19
رابعاً: صادرات النفط العراقيّة 26
خامساً: إشكاليّة العلاقة بين الفساد والدولة الريعيّة في العراق 30
سادساً: الإرهاب والنفط 34
سابعاً: داعش والنفط 36
ثامناً: التقييم الاقتصادي للعقود النفطيّة في العراق 40
عقود المشاركة بالإنتاج 47
الاستثمار الوطني في حقول الجهد الوطني 55
تاسعاً: جدليات التطوير والاستثمار 57
عاشراً: الخاتِمة 60
الفصل التّاسع: هشاشة الأنموذج التّنموي في عقدين/أ. د. حسن لطيف كاظم 65
أولاً: تمهيد 65
ثانياً: مراحل تطور العلاقة بين التنمية والدولة في عقدين 66
المرحلة الأولى: التنمية في ظل الاحتلال 2003-2011 67
المرحلة الثانية: التنمية في ظل اقتصاد الحرب 2012-2017 82
المرحلة الثالثة: التنمية في ظل توالي الأزمات منذ العام 2018 88

ثالثاً: جدليّات التّخطيط التّنموي 90
رابعاً: التنمية البشرية وأمن الإنسان 93
الأمن الاقتصادي 96
الأمن الغذائي 102
الأمن الصحي 104
الأمن البيئي 106
الأمن الشخصي 107
الأمن المجتمعي 107
الأمن السياسي 108
سادساً: من أهداف الألفية إلى التنمية المستدامة: حصيلة ونتائج 108
حصيلة أهداف الألفية: إنجاز متواضع 109
ضعف الأداء في أهداف التنمية المُستدامة 113
سابعاً: خاتمة (كشف حساب العقدين) 114
الفصل العاشر: السّياسة الماليّة في العراق: مسارات من دون رؤية/أ.د. المتمرس كامل علاوي كاظم الفتلاوي 117
أولاً: تمهيد 117
ثانياً: الفلسفة الاقتصاديّة 120
ثالثاً: السّياسة المالية: الأساس القانوني لإقرار الموازنة 122
رابعاً: تحليل الموازنات العامّة بعد 2003 124
خامساً: التوقيت الزمني لإقرار الموازنة 130
سادساً: السياسة المالية: توقيت التأثير 131
سابعاً: الاستدامة الماليّة 136
ثامناً: السياسة الماليّة في مواجهة الصدمات 138
صدمة 2008-2009 138
الصّدمة المُزدوجة 2014 139
الصدمة الثلاثية 139
تاسعا: الورقة البيضاء 144
عاشراً: قانون الدعم الطارئ للأمن الغذائي والتنمية 151
حادي عشر: الفائض والصندوق السيادي 157
ثاني عشر: الخاتمة 159

الفصل الحادي عشر: البنك المركزي وسياسته النّقديّة في عقدين ملتهبين/أ.د. عبد الحسين الغالبي 161
أولاً: تمهيد 161
ثانياً: البنك المركزي العراقي في عقدين ملتهبين 162
الاستقلالية في سنوات الاضطراب 162
داعش يخلق سنوات الاضطراب للبنك المركزي 166
كورونا تمدّد سنوات الاضطراب 168
الإصلاح المصرفي: المراحل والتقويم 170
ثالثاً: أدوات السياسة النقديّة في العراق 173
1. الأدوات الكميّة للسياسة النقديّة 173
سعر إعادة الخصم 173
عمليات السوق المفتوحة 176
نسبة الاحتياطي القانوني 180
2. الأدوات المُستحدثة للسياسة النقدية في العراق 182
مزادات العملة 182
مزاد الحوالات 186
1. مزاد حوالات الخزينة 186
2. مزاد حوالات البنك المركزي 187
التسهيلات القائمة 190
أ ـ التسهيلات على الودائع 190
ب ـ تسهيلات القروض القائمة 192
ت ـ تسهيلات مقرض الملجأ الأخير 194
3. الأدوات النوعيّة للسياسة النقديّة في العراق 195
أ ـ تنظيم الائتمان الاستهلاكي 196
ب ـ التمييز في أسعار الخصم 196
ت ـ تغير هامش الضمان للإقراض 197
ث ـ الإقناع الأدبي 197
ج ـ التأثير المباشر 198
رابعاً: عرض النقد: استبدال العملة وتأجيل حذف الأصفار 198
خامساً: سياسة سعر الصرف في العراق 203
أ ـ سياسة سعر الصرف قبل العام 2003 203
ب ـ سياسة سعر الصرف بعد 9 نيسان /ابريل 2003 205

ت ـ انعكاسات خفض سعر الصرف الاجنبي او رفع قيمة العملة المحلية 210
سادساً: سعر الصرف الأجنبي ومراكمة الاحتياطات 212
1 ـ إدارة سعر الصرف الأجنبي 212
2. سعر الصرف ومراكمة الاحتياطيات 217
3. قرار رفع سعر الصرف عام 2020 218
سابعاً: السّياسة النقديّة بين تحقيق الأهداف وعوائق التّنفيذ 221
الفصل الثّاني عشر: التربية والتعليم العالي في العراق خلال عقدين (2003-2023)/ أ.د. فلاح خلف علي الربيعي 225
أزمة التربية والتعليم خلال المدة (2003-2023) 225
أولاً: واقع العمليّة التربويّة في العراق خلال المدة (2003-2023) 227
1. هيكل النظام التربوي في العراق 228
2. معدلات الالتحاق 229
أ ـ مرحلة رياض الأطفال 229
ب ـ مرحلة التعليم الابتدائي 230
ت ـ مرحلة التعليم الثانوي 232
ث ـ معدل التغطية المدرسية 232
ج ـ إدارة النظام التربوي في ظل المخاطر 233
ثانياً: مؤشر الإنفاق على التعليم في الاقتصاد العراقي للمدة (2003-2023) 236
1- الإنفاق على القطاع التربوي خلال المدة (2003-2023) 238
2- تداعيات أزمة النظام التربوي 241
نقص المدارس وتدني جودة الأبنية المدرسيّة 241
نقص التسهيلات المدرسية 243
كثافة الصفوف، والازدواج المدرسي 245
ثالثاً: نسبة تغطية الإنفاق على التعليم في العراق 246
رابعاً: مؤشر التكافؤ بين الجنسين 247
خامساً: مؤشر الكفاءة الداخلية 250
1. معدلات التسرب 251
2. معدلات الرسوب 252
3. نسب الرسوب بين المحافظات 252
سادساً: كشف حساب العقدين في القطاع التربوي خلال المدة (2003-2023) 255
سابعاً: مستلزمات النهوض بالقطاع التربوي 258
التعليم العالي في العراق خلال المدة (2003-2023) 261

أولاً: الخلفية التاريخية للتعليم العالي في العراق 261
ثانياً: التحليل الكمي لمؤسسات التعليم العالي خلال المدة (2003-2023) 263
-1التطور الكمي للتعليم الجامعي الحكومي 263
2-توجهات الخصخصة في التعليم الجامعي 263
ثالثاً: الإنفاق على التعليم العالي 267
رابعاً: الكفاءة الداخلية للتعليم العالي 269
خامساً: التحليل النوعي لمؤسسات التعليم العالي 271
سادساً: كشف حساب العقدين في التعليم العالي خلال المدة (2003-2023). 275
تحديات التعليم الجامعي الأهلي 278
سابعاً: مستلزمات النهوض بالتعليم العالي في العراق 278

قائمة الجداول

الجدول	الصفحة
(1-8) انتاج النفط الخام والمكرر والصادرات في العراق عدا كردستان (2003–2021)	25
(2-8) اجمالي انتاج النفط الخام في حقول الجهد الوطني وحقول التراخيص 2018-2015 (مليون برميل)	56
(1-9) تقديرات مديونية العراق بحسب الجهة القائمة بالتقدير	73
(2-9) خطط التنمية في عقدين 2023-2005	91
(3-9) تقديرات الخسارة المحتملة في الناتج المحلي الإجمالي للعراق 2020-2003	98
(4-9) معدلات البطالة في العراق خلال المدة 2021-2003	99
(5-9) مؤشرات الفقر في العراق للسنوات 2007، 2012، 2014، 2018 و2020	102
(6-9) حصيلة أداء العراق في أهداف التنمية للألفية 2015-2000	110
(7-9) اجمالي التكاليف المقدرة للإرهاب في العراق 2020-2003	116
(1-10) وزراء المالية ورؤساء اللجان المالية في مجلس النواب بعد 2003	122
(2-10) الموازنة العامة للدولة العراقيّة للمدة 2021-2004 (مليار دينار)	125
(3-10) يوضح مدة تأخير إقرار الموازنات العامة للدولة العراقيّة	131
(4-10) أعداد العاملين ونسبتهم من اجمالي القوى العاملة (2019و2021).	132
(5-10) تعويضات الموظفين في بعض وحدات الإنفاق لسنتي 2019و 2021	133
(6-10) عدد العسكريين لكل ألف نسمة في العراق للمدة 2021-2015	135
(7-10) عدد العسكريين لكل ألف نسمة في دول مختارة في عام 2017	135
(8-10) سعر البرميل والايرادات النفطية ومعدل التصدير 2020	144
(9-10) النفقات المخصصة لفقرات قانون الدعم الطارئ	151
(10-10) جدول (أ) المرفق بقانون الدعم الطارئ للأمن الغذائي والتنمية	153
(11-10) جدول (ب) الملحق بقانون الدعم الطارئ للأمن الغذائي (مليار دينار)	154
(12-10) مقارنة حساب الدولة للخمسة أشهر الأولى (2022) مقارنة مع الخمسة أشهر (2021) (مليار دينار)	157
(13-10) الصادرات النفطية للاشهر الخمسة الاولى من عام 2022	158
(1-11) سعر إعادة الخصم لدى البنك المركزي العراقي 2003 2021	176
(2-11) مبيعات نافذة العملة للمدة 2004–2020 (مليون دولار)	186
(3-11) عرض النقد ومكوناته 2002- 2021 مليون دينار	200

(4-11) بعض المؤشرات الإحصائية للنمو السنوي لكل من عرض النقد الضيق والعملة في التداول	201
(5-11) سعر صرف الاجنبي ازاء الدينار للسنوات 2003-2021 (دينار / دولار)	206
(6-11) مشتريات و مبيعات البنك المركزي العراقي من العملة الاجنبية (مليون دولار)	218
(1-12) نسبة الإنفاق على التعليم إلى إجمالي الانفاق والناتج المحلي (2005-2020)	238
(2-12) الإنفاق على القطاع التربوي في العراق للمدة (2004-2018)	239
(3-12) توزيع الإنفاق حسب الطبيعة الاقتصاديّة ووحدة الإنفاق سنوات مختارة (%)	240
(4-12) التغييرات في عدد المدارس للمراحل التعليمية المختلفة في العراق للمدة 2002-2020	243
(5-12) احتياجات إعادة تأهيل المدارس، عموم العراق في عام 2016	243
(6-12) نسبة المباني المدرسية التي لا يتوفر فيها تسهيلات مدرسية لغاية 2020	244
(7-12) البنية التحتية في المدارس لغاية عام 2020	244
(8-12) نسبة مدارس نظام نوبات الدوام المتعدد بحسب مستوى التعليم (2013-2015)	245
(9-12) نمو السكان في سن التعليم ونسبة تغطية الإنفاق على التعليم في العراق (2005-2020)	249
(10-12) مؤشر التكافؤ بحسب المستوى التعليمي للمدة (2003-2021)	249
(11-12) معدل التسرب من المدرسة للمدة 2013-2015	251
(12-12) نسب الرسوب في المراحل التعليمية المختلفة للمدة 2014-2016	253
(13-12) نسب الرسوب في المحافظات وبحسب مؤشر التكافؤ في المراحل المختلفة 2017/ 2018 (%)	254
(14-12) معاملات الكفاءة الداخلية، الابتدائية والثانوية 2017/ 2018 (%)	255
(15-12) التحليل الكمي للتعليم العالي في العراق للمدة (2003-2020)	264
(16-12) التطور الكمي للتعليم الجامعي الحكومي في العراق للمدة (2003-2018)	265
(17-12) التطوّر الكمّي للتعليم الجامعي الأهلي في العراق (2003-2020)	266
(18-12) عدد خريجي التعليم العالي على مستوى الأولية والعليا	267
(19-12) معدل نمو الإنفاق على التعليم العالي والبحث العلمي (2004-2018) (ترليون دينار)	268
(20-12) حجم التخصيص الاستثماري لوزارة التعليم العالي (مليون دينار)	269
(21-12) أعداد الراسبين والمؤجلين والمتسربين في الجامعات ومعدل نموهم (2004-2018)	270
(22-12) شمول الجامعات العراقيّة بتصنيف QS البريطاني من ألف جامعة	272
(23-12) موقع الجامعات العراقيّة في تصنيف the times البريطاني	274
(24-12) موقع الجامعات العراقيّة في تصنيف URAP التركي	275

قائمة الأشكال

الشكل	الصفحة
(1-9) السّياق المُضطرب في عقدين (2003-2023)	66
(2-9) دليل أمن الإنسان	95
(3-9) نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي 2000-2021	97
(4-9) ضحايا العمليات الإرهابية في العراق 2003-2022 (ضحية)	104
(5-9) مرتبة العراق بحسب مؤشر الدول الهشة 2005-2022	115
(1-10) نسب تنفيذ النفقات المخططة للمدة 2015-2021 %	123
(2-10) نسب تنفيذ الإيرادات المخططة للمدة 2015-2021 %	124
(3-10) أسعار النفط الخام للمدة 2004-2021	126
(4-10) معدل التضخم في العراق للمدة 2004-2021 نسب مئوية	127
(5-10) الإيرادات الفعلية والنفقات الفعلية للمدة 2004-2021 (ترليون دينار)	128
(6-10) العجز/ الفائض في الموازنة الاتحادية للمدة 2004-2021 (ترليون دينار)	128
(7-10) تصنيف النفقات العامة للمدة 2004-2021 (مليار دينار)	129
(8-10) تصنيف الإيرادات العامة للمدة 2004-2021 (ترليون دينار)	130
(9-10) نسبة عدد موظفي إلى السكان للمدة 2015-2021 %	134
(10-10) نسبة العجز/ الفائض إلى الناتج المحلي الإجمالي في العراق للمدة 2004-2021 %	137
(11-10) نسبة الدين الخارجي إلى الناتج المحلي الإجمالي للمدة 2004-2021 (%)	138
(1-11) عرض النقد الضيق (m) والعملة في التداول (c) للمدة 1990–2021 (مليون دينار)	201
(1-12) عدد المسجلين في المرحلة الابتدائية 1990-2020	231
(2-12) تطور معدلات الالتحاق في المرحلة الابتدائية للمدة 1990-2020	231
(3-12) التغييرات في عدد (الطلاب، المدارس) في الابتدائية 2004-2021	231
(4-12) تطور اعداد المسجلين في المرحلة الثانوية للمدة 1990-2020	235
(5-12) التغييرات في عدد (الطلاب، المدارس) في الثانوية 2004-2021	236

القسم الثالث

الاقتصاد وترسيخ الفشل التنموي

الفصل الثّامن

النّفط وترييع الاقتصاد العراقي في عقدين

أ. د. نبيل جعفر المرسومي[1]

أولاً: تمهيد

يُهيمن النفط على الإطار الاقتصادي والسياسي في العراق، إذْ يحظى بأهميّة استراتيجيّة كبيرة على الصعيدين الخارجي والداخلي، فعلى الصعيد الخارجي يعدّ العراق خامس أكبر دولة في الاحتياطي النفطي المؤكد في العالم. وهو رابع أكبر دولة مصدرة للنفط في العالم وقد زادت الأهميّة الاستراتيجيّة للنفط مع زيادة الطلب العالمي عليه؛ بسبب النمو الاقتصادي المستمر من جهة وانخفاض الاحتياطي العالمي من النفط الخام وعدم اكتشاف مناطق إنتاج نفطية جديدة من جهة أخرى. وعلى الصعيد الداخلي يعتمد الاقتصاد العراقي ومنذ مدة طويلة على عائدات النفط الخام بصورة رئيسة في تمويل النفقات العامة في الموازنة الاتحادية، وهذا الاعتماد أدى إلى تذبذب الأداء الاقتصادي بسبب تقلبات أسعار النفط عالمياً بين الحين والآخر، ما أدى إلى اختلالات مستمرة في معظم قطاعات الاقتصاد العراقي بخاصة بعد حرب الثمانينيات والتسعينات، كذلك الحصار الاقتصادي في القرن الماضي، واستمر اختلال الوضع الاقتصادي بعد نيسان من عام 2003 وما آلت إليه الفوضى والمشاكل الداخلية، وأيضاً بسبب الحرب ضد عصابات داعش الإرهابية، فضلاً عن صدمات النفط التي حدثت في الأعوام 2009 و2014 و2020؛ كل هذا أدى إلى ضعف قدرة قطاعات الاقتصاد العراقي على تحفيز النمو الاقتصادي.

ونظراً للأهميّة الفائقة للعوائد النفطية في الاقتصاد اكتسب العراق صفة الدولة الريعية

(1) جامعة المعقل.

وأصبح من الطبيعي أن تسيطر الدولة على هذا القطاع الحيوي وتديره، وقد تطور دور الدولة في إدارتها لمواردها النفطية وتعدّدت طرق استثمارها الأمر الذي أفضى إلى وضع العراق أمام جملة من التحديات الداخلية والخارجية، داخلية من خلال إمكانية تنويع مصادر الدخل ومحاولة تقليل درجة الاعتماد على العوائد النفطية بوصفها من مصادر الدخل الناضبة، وتحديات خارجية متمثّلة بكيفية إدارة الدولة للقطاع النفطي بحيث يقلل من تأثيرات الصدمات الخارجية المختلفة في الاقتصاد العراقي. وعلى الرغم ممّا للقطاع النفطي من أهميّة استراتيجيّة في الاقتصاد إلا إن له كلفاً اقتصادية واجتماعية يتحملها الاقتصاد والمجتمع والتي يكون للدولة الريعية الدور الكبير في ترسيخها وتعميق آثارها.

وتأسيساً على ما سبق يتوقف مستقبل الاقتصاد العراقي إلى حدٍ كبير على كيفية إدارة الدولة لثروتها النفطية سواء أكان ذلك من خلال عقود التراخيص النفطية أم عقود مشاركة الإنتاج أم من خلال بقاء سيطرة الدولة على القطاع النفطي.

ثانياً: مراحل تطور العلاقة بين النفط والاقتصاد

مثّلت الثروة النفطية عاملاً أساسيًا في تنمية العراق منذ الخمسينيات، إلا أن هذه الثروة لم تُستَغَل بنجاح لتحقيق التنمية المستدامة. وعلى نقيض بعض البلدان المجاورة الغنية بالنفط، لم يمثل النفط العراقي مصدراً ناجعاً للتنمية الاقتصاديّة. ويدلّ عدد السكان الكبير والمتنامي بسرعة في البلد على أنه حتى في ظل السيناريوهات المتفائلة لإنتاج النفط لن يخلق الاعتماد على النفط وحده وظائف كافية لضمان رفاهية العراقيين جميعهم. فضلاً عن ذلك، لم يتمكن العراق من توليد آثار غير مباشرة منتجة من النفط؛ لأنّ القطاع يولّد عددا قليلا من الوظائف وليس لديه روابط أمامية وخلفية مع سائر القطاعات الاقتصاديّة.

لم تكن المؤسسات العراقيّة قوية حتى في السبعينيات، إذْ شهدت عقد النمو والتقدم الاقتصادي السريع في العديد من جوانب التنمية الاقتصاديّة، قد عانت بشدة من عقود من الحروب والعقوبات والصراعات، وعلى الرغم من كبر حجم الدولة، إلا إنها لم تتمكن في الكثير من الحالات من توفير الأمن أو التنمية أو الخدمات الأساسية. وقد أسهم ضعف الحوكمة في تقويض شرعية الدولة، ما أدى إلى بروز العديد من المجموعات البديلة التي تسعى إلى السيطرة على الموارد والسُّلطة. كما أدت الروابط الوثيقة بين الجماعات السياسيّة والمُسلّحة إلى تفاقم الفوارق السياسيّة القائمة على أسس طائفية وإلى مزيد من الضعف في

الحكم. كذلك، فرض التدخل الخارجي جزاءات وحروب فضلاً عن تقديم مساعدات إنسانية وإنمائية ضخمة.

يشكل ضعف إدارة الثروة النفطية الهائلة أحد المعوقات الرئيسة التي يواجهها البلد. وقد فشلت الحكومات المتعاقبة في استغلال الموارد الوطنيّة بصورة منصفة ومستدامة للحد من الفقر وضمان الرخاء المشترك. وقد أدت المنافسة على السيطرة على الموارد إلى تفاقم الانقسامات العرقية والطائفيّة، مما سبب تدهورا في الحوكمة والأمن وشرعية الدولة. وإذا استمرّ تخصيص الجزء الأكبر من عائدات النفط للوظائف العامة والأجور والتحويل، سيؤدي إلى إدامة الوضع الحالي الذي يتسم بالاستهلاك قصير الأجل، والاعتماد على الاستيرادات، وانحراف سوق العمل، وتعطيل القطاع الخاص. لذا، لابد من إعادة تعريف دور القطاع العام، وهو المستفيد الرئيس من الثروة النفطية. فمن شأن تخصيص المزيد من عائدات النفط لاستثمارات رأسمالية عامة أن يوفر أوسع المنافع من حيث التنويع والتحول الاقتصادي. غير أن العراق لديه سجل ضعيف في إدارة الاستثمار العام، لذلك سيكون من الضروري معالجة هذه المشكلة في سياق إطار عمل متوسط الأجل للمالية العامة، واستراتيجيّة واضحة لإدارة الديون، وتعزيز الإدارة المالية العامة. ومن أجل تقليل الخسائر الناجمة عن ضعف إدارة الاستثمار العام.

يمكن وضع جزء من إيرادات النفط في صندوق ادخار انتقالي في الخارج، بينما يتمّ تعزيز إدارة الاستثمار والنظم المرتبطة به. وفي موازاة ذلك، يمكن تنفيذ وإجراء عمليات تدقيق لحسابات موظفي الخدمة المدنية من أجل تحديد العمالة الزائفة والتغيب عن العمل، والعاملين الذين يحصلون على أكثر من راتب واحد. وفي حين أن هذه التدابير لن تكون سوى الخطوات الأولى نحو إعادة هيكلة القطاع العام[1].

ثالثاً: تطور إنتاج النفط في العراق منذ العام 2003

على الرغم من أنّ العراق يمتلك احتياطيات نفطية كبيرة إلا ان طاقاته الانتاجية لا تتناسب مع تلك الاحتياطيات، إذْ إن العراق يحتل المرتبة الخامسة عالميا من ناحية امتلاكه للاحتياطي النفطي بعد فنزويلا والسعودية وايران وكندا بنحو 145 مليار برميل عام 2020، وهي تمثّل

(1) البنك الدولي، الدراسة المنهجية والتشخيصية للعراق، تقرير رقم 112333، شباط 2017، صفحات متعددة.

18 % من احتياطات الشرق الأوسط و12 % من احتياطي أوبك و9 % من الاحتياطي العالمي المؤكد من النفط الخام[1]، إلا أن انتاجه الفعلي لا يتناسب مع احتياطاته الهائلة وهو ما يعزى إلى عدم مواكبة التطور التكنولوجي العالمي في صناعة النفط، وعمليات السلب والنهب التي طالت العديد من المنشآت النفطية والمواقع، واستخدام طرائق قديمة للإنتاج والتركيز على الحقول القديمة واحتلال العراق عام 2003، وإهمال المشكلات التي تعاني منها المكامن، فضلاً عن الفساد المستشري المتمثّل بالاختلاس الواسع النطاق، وعمليات الاحتيال في المشتريات، وغسل الأموال، وتهريب النفط، والرشوة الواسعة النطاق، كلها قادت البلاد إلى أسفل تصنيفات الفساد الدولية، وغذت العنف السياسي وأعاقت بناء الدولة الفعال وتقديم الخدمات[2].

كانت التوقعات بعد سقوط النظام السياسي السابق في عام 2003 تشير إلى أن العراق سيحقق زيادات سنوية كبيرة في إنتاجه النفطي غير أن هذه التوقعات لم تكن دقيقة وحصل النقيض، إذْ انخفض إنتاج النفط في العراق من 2.126 مليون برميل يومياً في عام 2002 إلى 1.536 مليون برميل يومياً في عام 2003. واستمر الانتاج بمعدلات تقل عن 2 مليون برميل يومياً خلال المدة 2004-2006. ويرتبط هذا التراجع في إنتاج النفط وتصديره بمجموعة من الاسباب لعل أبرزها ما يأتي:

- الهجمات المُسلّحة على المنشآت النفطية، إذْ أشارت التقارير إلى أن مفاصل القطاع النفطي قد استهدفت وبالتحديد شبكة خطوط أنابيب النفط والآبار النفطية ومحطات العزل والمياه.
- غياب نظام جيد للصيانة والتطوير، إذْ تعاني الصناعة النفطية من الحاجة إلى إعادة التأهيل والتطوير التقني. ويشير خبراء النفط إلى عاملين رئيسين لعدم التمكن من المحافظة على مستويات أعلى من تدفق الإنتاج هما: سوء إدارة المكامن في الحقول المنتجة، وغياب عمليات صيانة الضغط. ويُعوِّل معظم هؤلاء الخبراء على أن الجانب الفني المسؤول عن تدني مستوى إنتاج أهم حقول النفط الجنوبية الرئيسة كحقل الرميلة الجنوبي، الذي يعد أكبر حقول النفط العراقيّة؛ بسبب انعدام كفاءة طاقة حقن

(1) OPEC (2021) Annul statistical Bulletin Table (11), p. 19.

(2) وزارة النفط – تقرير الشفافية الأول، (2005)،» تقرير الشفافية الأول عن اداء القطاع النفطي للفترة من 2004 –2005، (مكتب المفتش العام، بغداد، العراق)، ص 7.

المياه (وذلك لقلة الموارد المالية والظروف الأمنيّة). ولم يقتصر ذلك على هذا الحقل فقط بل شمل أيضاً حقلي الرميلة الشمالي وغرب القرنة اللذين لهما مشكلات إنتاج مماثلة. وعلى الرغم من محاولة شركة نفط الجنوب (البصرة لاحقاً) التصدي لمشكلة تدني الإنتاج عن طريق زيادة إنتاج آبار كثيرة في حقل الرميلة الشمالي وحقول أخرى في محافظة ميسان، إلا أن ذلك وكما تشير التقارير أدى إلى نشوء مشكلات فنيّة أخرى. فحقول ميسان، على سبيل المثال، انخفض إنتاجها من 100 إلى 80 ألف برميل يومياً. وقد منحت الشركة عقد لتطوير 60 بئراً في محاولة للحد من انخفاض إنتاجه، إلا أن مرحلة التنفيذ قد أجلت لشهور عدّة ثمّ استؤنفت لكن بخطوات بطيئة جداً.

- هروب الكفاءات وعدم القدرة على إيجاد كفاءات جديدة. فالفساد المستشري والفوضى السياسيّة والإدارية التي تعم البلاد خلفت شعوراً باليأس والإحباط، ولا سيما لدى للكوادر المتقدّمة التي أسهمت في بناء القطاع وإدارته، وتحديداً في الفترة الأخيرة في ظل التغيير السريع في تسنّم المناصب في وزارة النفط والإخفاق في التأسيس لسلطة مركزية[1].

فيما شهدت المدة 2003-2006 تطورات مهمّة يمكن إيجاز أهمّها بما يأتي:

- أعمال تدمير وتخريب واسعة رافقت العمليات العسكريّة للاحتلال شملت عموم منشآت وحقول النفط في الجنوب.
- معدل الإنتاج المتوفر من المتبقي من المنشآت العائدة لشركة نفط الجنوب لا يتعدى (50) ألف ب/ي.
- جرت حملة واسعة للإعمار وإعادة تأهيل المنشآت وحقول النفط والمصافي ومنشآت الغاز وحقن الماء ساهم فيها بشكل مباشر وواسع النطاق الكادر والجهد الوطني.
- تصاعد معدلات الإنتاج بوتائر متزايدة وسريعة مع تحقيق نتائج كبيرة في أعمال الإعمار وإعادة التأهيل.
- الوصول إلى معدل إنتاج يفوق (1) مليون برميل/اليوم قبل نهاية عام 2003.

(1) جبار علي اللعيبي، الوقوف في العاصفة – تحديات في الزمن الصعب، السراج للطباعة الحديثة، بدون سنة، صفحات متعددة.

- الوصول إلى معدل إنتاج يفوق (2) مليون برميل/اليوم خلال الربع الأخير من عام 2004 بفضل الجهود الكبيرة والمثابرة لأعمال الجهد والكادر الوطني، اقترنت كذلك بإنتاج الغاز الجاف والماء وتشغيل منشآت الغاز وحقن الماء والمصافي.
- إعادة أعمار وتأهيل البنى التحتية واضافة منشآت جديدة، وإنجاز بنى تحتية في المجالات المختلفة.
- إنجاز العديد من المشاريع في تطوير حقول جديدة وفي مجالات مختلفة جميعاً كانت من خلال الجهد الوطني.

أمّا المُدّة 2006 – 2008، فقد شهدت طفرات نوعية وانجازات كبيرة في تنفيذ مشاريع متفرقة ومهمة، سواء ذات الصلة بإنتاج النفط والغاز وحقن الماء أو البنى التحتية أو البناء والإعمار والمشاريع المتعلقة بالخدمات الأساسية، فضلاً عن مجالات التطوير ورفع الأداء الفني والإداري. أنجزت خلال هذه المدة مشاريع استراتيجيّة مهمة مستندة بالكامل على الجهد الذاتي الوطني والإمكانات المتوفرة وأبرز تلك المشاريع يتمثّل في تطوير حقول نفطية جديدة أهمها التطوير الإضافي لحقل غرب القرنة، تطوير حقل أرطاوي، تطوير حقل الطوبة، تطوير مشارف الرميلة الجنوبية والشمالية، التطوير الإضافي لحقل نهر عمر، التطوير الإضافي لمكمن السجيل الأعلى في حقل الرميلة الجنوبي؛ والمحصلة النهائية لهذه الإنجازات كانت تحقيق معدل إنتاج اضافي يفوق (400) ألف برميل/اليوم، اقترنت المدة كذلك بتوسيع البنى التحتية الأساسية لمنظومات الخزن والتصدير ومنظومات الغاز وحقن الماء.

وعلى الرغم من تحقيق زيادات ملموسة وكبيرة في معدلات الإنتاج متأتية من الإنجازات أعلاه إلا أنه وبمرور الوقت أخذت المعدلات الاجمالية للإنتاج تتناقص بشكل مثير للقلق، إذْ تحولت من مسار التناقص التدريجي إلى مسار التناقص الحاد، وبدأ ناقوس الخطر يدق بمستويات أعلى فأعلى. وكما هو معلوم وواضح أن الأسباب الكامنة وراء التراجع في معدلات الإنتاج تعود إلى عوامل واضحة وتعد من البديهيات والأوليات في قاموس صناعة النفط وأهمها يكمن في:

1 ـ قلة أو حتى انعدام أعمال حفر آبار نفطية جديدة وأعمال خدمات الآبار (الاستصلاح) ذات الصلة.

2 ـ ضآلة أو غياب متطلبات الدفع الثانوي للنفط والمتمثّلة في حقن الماء أو الغاز لأغراض السيطرة المكمنية.

3 ـ عدم توفير أغلب المتطلبات الأساسية في تطوير أو ديمومة معدلات الإنتاج على سبيل المثال لا الحصر المواد الاحتياطية والمستلزمات الرئيسية للبنى التحتية.

4 ـ ضعف الدراية الفنية والخبرة الإدارية في مفاصل وحيثيات الصناعة النفطية لدى العديد من الحلقات الرئيسية العليا في صنع القرار، الأمر الذي جعلها في وضع عدم الاكتراث أو الاهتمام بالمتطلبات الأساسية في ديمومة ورفع معدلات الإنتاج.

ثمّ شهد العام 2008 هبوطاً حاداً في أسعار النفط الخام في الأسواق العالمية أدّى إلى خلق ضائقة مالية كبيرة في الموازنة ونقص في السيولة، ومن ثمّ ظهور أزمة كبيرة في تلبية الاحتياجات الأساسية من الرواتب والمستلزمات ذات الصلة. وعلى أثر ذلك استنفرت الحكومة المركزية كل الطاقات المتاحة في وزارة النفط في السعي للمساعدة في سد بعض أبواب العجز في الموازنة العامة وشحة السيولة من خلال زيادة إنتاج وتصدير معدلات النفط الخام، وتشكلت لهذا الغرض لجنة مركزية عليا تضمّ أطراف عدة من المسؤولين وذوي الاختصاصات وتمخضت أعمال اللجنة وما اقترن معها من مناقشات وعقد مؤتمرات للخبراء العراقيين ودراسات. تمخض عن ذلك تشخيص واضح وجلي، لأهمّ المعوقات والاختناقات التي تجابه أداء وزارة النفط ومؤسساتها وإصدار توصيات مهمّة وفاعلة من شأنها وفي حالة تفعيلها أن ترتقي بأداء الوزارة وتشكيلاتها ومن ثمّ رفع كفاءة الأداء والحصول على مردودات مالية اضافية تعزز الاقتصاد العراقي، فضلاً عن وضع الوزارة على السكة والمسار الصحيح. وبالنظر لصعوبة الموقف آنذاك وإصرار الحكومة المركزية على ضرورة النظر في إمكانات توفير معدلات إنتاج اضافية من النفط وبأي معدلات متاحة حتى تساعد في فك بعضٍ من الاختناقات في الأزمة المالية، تمّ إعداد خطة بعنوان «الخطة المعجّلة لإنتاج (500) ألف برميل اضافي في الحقول التابعة لشركة نفط الجنوب»، تضمنت الخطوط العريضة الاتية:

- تنفيذ خطط حفر آبار جديدة في حقول النفط واستغلال الطاقات أو السعات الفائضة من المنشآت السطحية القائمة، وكان العدد الاجمالي للآبار المطلوبة (120–150) بئرا.
- البرنامج الزمني المتوقع: (3) سنة على أبعد تقدير.
- الكلفة التقديرية: (500) مليون دولار.

وعند طرح الخطة ومناقشتها في الجلسات الجانبية التي ضمت بعض الوزراء وبحضور السيد رئيس الوزراء آنذاك [السيد نوري المالكي] حظيت بالمباركة والتأييد الكامل. وكذلك نالت الخطة التأييد الكامل والمطلق من جميع الحضور في مؤتمر خبراء النفط الذي انعقد في فندق الرشيد في تشرين الثاني/نوفمبر 2008. غير أن الخطة «لم ترَ النّور وطويت وكنست تحت زولية الإهمال».

اتخذ انتاج النفط العراقي الخام مساراً تصاعديّاً بعد جولات التراخيص النقطية في نهاية عام 2009 إذْ ارتفع انتاج النفط (عدا كردستان) من 2.336 مليون برميل يومياً عام 2009 إلى 4.575 مليون برميل يومياً عام 2019 ثمّ انخفض بعد ذلك إلى نحو 4 ملايين برميل يومياً بسبب الأزمة الاقتصاديّة المرتبطة بجائحة كورونا[1].

وتخطط وزارة النفط لرفع مستوى الطاقة الإنتاجية من النفط الخام إلى 8 ملايين برميل يومياً عام 2027. إن الأساس الذي يستند إليه العراق لتحقيق هذه الزيادات الهائلة في إنتاج النفط الخام موجود ومتين تماماً، لكن الشلل السياسي وانعدام الأمن، والهجمات المُسلّحة على البنية التحتية للنفط والغاز، وضعف الدولة وعدم قدرتها في السيطرة على مواردها الطبيعية، والنزاع بين الحكومة الاتحادية وإقليم كردستان حول حقوق السيطرة على حقول النفط، وعجز السلطات القضائية المحلية عن ضمان حقوق الشركات النفطية، وتخلف البيئة الاستثمارية في العراق، واختلال السياسة العراقيّة التي أتاحت حدوث تركز في ثروات البلد في أيدي اقلية من السياسيين والبيروقراطيين، فضلاً عن الفساد المستشري الذي ابتلي به قطاع النفط، وخاصة منذ عام 2003، والفشل في بناء مشروع إمدادات مياه البحر المشتركة الذي يتضمن أخذ مياه البحر من الخليج ثم معالجتها قبل نقلها عبر خطوط الأنابيب إلى حقول النفط لزيادة الضغط وزيادة انتاج النفط، وفي البداية، كان من المفترض أن يكلف حوالي 10 مليارات دولار أميركي حتى يتمكن من توفير حوالي 6 ملايين برميل يومياً من المياه إلى خمسة حقول نفط على الأقل في منطقة جنوب البصرة وواحد في منطقة ميسان. وإذا تمكن العراق من تخليص المشروع قدر الإمكان من العناصر الفاسدة، فيمكنه البدء في تحقيق الزيادات الهائلة في إنتاج النفط الخام التي يخطط لها. كل هذه الاسباب تحول دون

(1) جبار علي اللعيبي، صناعة النفط في العراق – وضع مضطرب واستراتيجية مفقودة، متاح على الموقع الالكتروني لشبكة الاقتصاديين العراقيين.

الوصول إلى تحقيق هذه الزيادة الكبيرة في الطاقة الانتاجية عام 2027[1]. وفي المقابل لا ينتج العراق من المشتقات النفطية سوى 546 مليون برميل يومياً عام 2020، وهو ما دفع العراق إلى الاستيراد لتلبية الطلب الحلي إذْ بلغت استيرادات العراق من المنتجات نحو 3.303 مليارات دولار منها 2.543 مليار دولار لمادة البنزين التي تشكل 77 % من الإجمالي. وقد استورد العراق 3.475 مليون طن من البنزين وبسعر 732 دولار/طن[2].

جدول (8-1): انتاج النفط الخام والمكرر والصادرات في العراق عدا كردستان (2003–2021)

السنوات	انتاج النفط الخام (مليون برميل يومياً)	صادرات النفط الخام (مليون برميل يومياً)	انتاج المنتجات النفطية (ألف برميل يومياً)
2003	1.536	0.999	381
2005	1.853	1.405	377
2007	2.035	1.643	334
2009	2.336	1.906	447
2011	2.663	2.166	570
2013	2.980	2.390	602
2015	3.746	3.331	415
2017	4.228	3.309	512
2018	4.278	3.500	610
2019	4.575	3.968	644
2020	3.997	3.428	546

المصادر: الجدول من عمل الباحث بالاعتماد على

1- OPEC (2008) Annul statistical Bulletin Table (11)، p19

2- OPEC (2021) Annul statistical Bulletin Table (3.6)، P. 30

(1) الفساد يمنع العراق من الاستفادة من موارده واحتياطات النفط الهائلة، 17 آب 2022، https://shafaq.com/ar

(2) شركة تسويق النفط العراقيّة (سومو)، متاح على الموقع الالكتروني للشركة https://somooil.gov.iq/

رابعاً: صادرات النفط العراقيّة

يعد العراق ثاني أكبر دولة مصدرة للنفط الخام في أوبك، إذْ ارتفعت صادراته بعد جولات التراخيص النفطية من 1.9 مليون برميل يومياً عام 2009 إلى 3.4 مليون برميل يومياً عام 2020.

إن الأسواق الرئيسة التي تستقبل النفط العراقي هي الأسواق الآسيوية، وتعد الصين واليابان والهند وتايلاند أكثر الدول التي تستورد النفط العراقي، وتتسم تلك الأسواق بالاستقرار، تليها السوق الأمريكية ثم الاوربية. تعاني الصادرات النفطية العراقيّة من اختلالات هيكلية واضحة تتمثّل في ان 97% منها تتدفق عبر ممر واحد في الجنوب عبر الخليج العربي، في حين لا يتدفق من النفط العراقي عبر ميناء جيهان التركي سوى 2.2% والباقي يصدر إلى الأردن عن طريق الصهاريج.

ويؤدي التركز الكبير في الصادرات النفطية العراقيّة إلى نوع من عدم المرونة في التصدير والى تأثره بالظروف السائدة في منطقة الخليج الساخنة كما أنه يتعرض أحياناً إلى التوقف بسبب الظروف الجوية، ومن هنا تظهر أهميّة تنويع مصادر تسويق النفط العراقي وخاصة من خلال الخط التركي الذي تبلغ طاقته التصديرية مليون برميل يومياً. ويتمثّل الاختلال الثاني في تركز الصادرات النفطية العراقيّة بدولتين هما الهند والصين اللذان يصدر لهما العراق أكثر من مليوني برميل يومياً تشكل نحو 60% من الصادرات النفطية العراقيّة ومع أنهما من كبار مستوردي النفط في العالم إذْ يستوردان نحو 16 مليون برميل يومياً إلا أن تركز الصادرات بهما يعرضها للتأثر بالظروف السائدة فيهما. ومع أهميّة الهند والصين في استيراد النفط العراقي إلا أن الاستراتيجيّة التسويقية العراقيّة ينبغي أن تنوّع مصادر الاستيراد وأن تهتم بالدول الأخرى وخاصة اليابان وكوريا الجنوبية وأن تهتم أكثر بالسوق الأمريكية والأوربية بغية توسيع وتنويع حصصها التسويقية.

والمعروف أن السوق الآسيوية تستحوذ على نحو 70% من الصادرات النفطية العراقيّة ويفضل العراق ان يصدر نفطه إلى آسيا سعياً لتعظيم ايراداته؛لأنّ كلف النقل والتأمين يتحملها المشتري ولذلك لا تظهر هذه الكلف في معادلة تسعير النفط المصدر إلى آسيا في حين أن العراق يتحمل جزء من تكاليف النقل والتأمين عندما يصدر إلى الأسواق الاوربية والأمريكية تصل إلى نحو 3 دولارات للسوق الاوربية و3.3 دولارات للبرميل للسوق الأمريكية بسبب طول

المسافة، ورسوم المرور المفروضة على ناقلات النفط التي تعبر قناة السويس ولذلك تتدنى صادرات العراق إلى السوق الاوربية إلى نحو نصف مليون برميل يومياً ونحو 200 ألف برميل يومياً إلى السوق الأمريكية. وبسبب تداعيات الحرب الروسية الأوكرانية وسياسات الخصومات السعرية التي تعتمدها روسيا حالياً للاستحواذ على حصص سوقية أكبر في السوق الآسيوية فضلاً عن الحظر الأوربي على صادرات النفط الروسية فإنّ الضرورة تقتضي تعزيز الصادرات النفطية العراقيّة إلى الأسواق الأوربية والأمريكية من خلال النقل بحرا عبر ناقلات النفط بالذات حتى وإن تحمل العراق كلف إضافية في النقل والتأمين[1].

ويمتلك العراق أكثر من طريقة لنقل النفط الخام وتتمثّل بالآتي:

(1) النقل بواسطة الأنابيب:

(أ) خط كركوك جيهان التركي: يمتد هذا الخط من محافظة كركوك إلى مدينة جيهان التركية وقد بدأ العمل بإنشاء هذا الخط عام 1977 ويبلغ طوله حوالي 600 ميل وقطره 40 بوصة ويتكون هذا الخط من أنبوبين، وتبلغ طاقته القصوى (1.650) مليون برميل يومياً، وقد تعرّض إلى العديد من أعمال التخريب بعد العام 2003، كما تضرّر جرّاء انهيار أحد الجسور على جزء من مساره بالقرب من مدينة بيجي نتيجة الضربات الجوية الأمريكية في الحرب الأمريكية على العراق عام 2003 وقد تم إصلاحه في أواخر عام 2005 وهو ما يزال بحاجة إلى بناء محطة ضخ ثانية ومنظومة اتصالات من أجل زيادة طاقتهُ التصديرية إلى مستوى ما كان عليه قبل الحرب.

(ب) الخط الاستراتيجي: تمّ إنشاؤه في عام 1975 ويضخّ هذا الخط النفط الخام من الحقول الشمالية باتجاه الحقول الجنوبية ومن الحقول الجنوبية إلى الشمالية ,إذْ يمثل حلقة وصل بين الحقول الشمالية والجنوبية وتبلغ طاقة الأنبوب حوالي 850)) ألف برميل في اليوم، إذْ كان الهدف منه إعطاء العراق خيار ضخ نفط كركوك باتجاه الجنوب للتصدير عبر الخليج، أو ضخ النفط الخام من الحقول الجنوبية شمالاً للتصدير عبر تركيا، أو ضخه إلى مصافي التكرير حول بغداد، وقد ترتب عن أعمال التخريب التي تعرض إليها بعد عام 2003 إلى استخدامه لنقل النفط لأغراض محلية وبصورة رئيسة من شركة نفط البصرة إلى مصفاة الدورة

(1) نبيل جعفر المرسومي، تأثيرات الحرب الروسية-الأوكرانية على الاقتصاد العراقي، 2022، متاح على الموقع الالكتروني لشبكة الاقتصاديين العراقيين.

في بغداد، ومن غير المتوقع استخدام هذا الخط لنقل النفط من الحقول الشمالية باتجاه الحقول الجنوبية إلا في حالة استخدام الخط العراقي السعودي.

(ج) خط البصرة: تمّ إنشاء هذا الخط بقطر 46 بوصة وبطاقة تبلغ (500) ألف برميل يومياً لنقل صادرات البصرة النفطية إلى موانئ التصدير الجنوبية.

(د) الخط العراقي السوري: تمّ إنشاء هذا الخط في الخمسينيات من القرن العشرين ويبلغ قطره (32) بوصة وقد استخدم هذا الخط ذو الطاقة التصميمية البالغة 700 ألف برميل خلال المدة الأخيرة لتصدير النفط الخام من حقول كركوك إلى ميناء بانياس السوري على البحر المتوسط وطرابلس في لبنان، إلا أنه توقف الضخ من هذا الخط عام 2003 بالرغم من كون حالة الخط تسمح بتصدير نحو (250) ألف برميل يومياً.

(هـ) الخط العراقي السعودي: تمّ إنشاء هذا الخط في الثمانينات من القرن الماضي أبان الحرب العراقيّة الإيرانية حيث انجزت المرحلة الأولى منه عام 1986 وبطاقة (750) ألف برميل يومياً ثمّ رفعت طاقته إلى (1.650) مليون برميل يومياً وقد أغلق عقب اجتياح العراق للكويت وقد استولت السعودية عليه بسبب مشكلة الديون العراقيّة للسعودية وتمّ تحويله إلى خط نقل الغاز الطبيعي إلى مدينة ينبع عبر البحر الأحمر.

(و) خط حيفا القديم: يعدّ هذا الخط من أقدم خطوط أنابيب نقل النفط الخام وقد انشاء عام 1927 إلا أنه في الوقت الحاضر يعدّ هذا الخط منتهي الصلاحية بسبب تآكله وعدم صلاحية منشآته[1].

(2) النقل البحري (موانئ التصدير):

على الرغم من الدور الكبير الذي تؤديه الأنابيب في تحديد معالم نقل النفط العراقي إلا أنها تقوم بإيصاله فقط إلى موانئ التصدير حيث يشحن هناك بالناقلات البحرية. يمتلك العراق ثلاث محطات أو موانئ لتحميل النفط وهي:

أ- ميناء البصرة (البكر سابقاً): وهو ميناء نفطي مخصص لتصدير النفط الخام ويعدّ أحد أهم الموانئ النفطية على مياه الخليج العربي، ويمتلك أربعة أرصفة للتحميل ومنصتين وتبلغ

(1) عبد الجبار عبود الحلفي ونبيل جعفر عبد الرضا، نفط العراق من عقود الامتيازات إلى جولات التراخيص، بيروت، دار ومكتبة البصائر، 2013، ص 214 – 215

أقصى حمولة للناقلة 2 مليون برميل. وقد تم إنشاؤه في عام 1975 من قبل شركة (براون أندر روت) وتعرض هذا الميناء إلى أضرار وقد تم تأهيل ومعالجة هذه الأضرار وصدر منه نهاية عام 2004 ما يقارب 1،6 مليون برميل يومياً من أصل الطاقة التحميلية المقدرة لهذا الميناء 2 مليون برميل يومياً.

ب- ميناء خورالعمية: يعدّ أحد الموانئ العميقة الذي يمثل جزيرة صناعية طولية الشكل يبلغ طولها 390 م ومثبتة على ركائز مغمورة في البحر على عمق 24كم عن ميناء الفاو. وقد تم إنشاء هذا الميناء نتيجة لتزايد الإنتاج من حقلي الزبير والرميلة عام 1959، وقد صمم هذا الميناء لاستقبال الناقلات الضخمة ذات الحمولة 65000 و120000 طن، وقد غادرت أول ناقلة من هذا الميناء عام 1962. ويمتلك هذا الميناء أربعة أرصفة للتحميل ومنصتين وتبلغ أقصى حمولة للناقلة فيه (1) مليون برميل وفي بداية عام 2004 تم فتح هذا الميناء للتصدير بطاقة (300-400) ألف برميل يومياً بعد أن تم تأهيله ومعالجته بالكامل.

ج- ميناء الفاو النفطي: يقع في أقصى الجنوب من الضفة الغربية لنهر شط العرب وقد أنشئ هذا الميناء بعد اكتشاف حقل الزبير. وفي عام 1951 غادرت أول ناقلة منه ويقوم هذا الميناء بضخ النفط الخام إلى ميناء خور العمية لشحنه هناك، كما يقوم بشحن النفط في الناقلات لغرض تصديره كما يبلغ عدد الأرصفة فيه أربعة أرصفة للتحميل. وقد تمّ إنشاء هذا الميناء لاستقبال الناقلات الصغيرة التي لا تزيد حمولاتها عن (35) ألف طن، إلا إن هذا الميناء توقف بعد إنشاء ميناء خور العمية عام 1961 ثم اعيد استخدامه خلال السبعينيات، وتوقف استخدامه نهائياً بعد تشغيل ميناء العمية عام 1975.

تعمل وزارة النفط العراقيّة حالياً (2022) لزيادة الطاقة التصديرية للموانئ النفطية إلى ما يزيد عن (5) ملايين برميل يومياً، إذْ يجري العمل على تأهيل وصيانة ميناء البصرة الكبير ويتضمن مد ثلاثة أنابيب بحرية ولمسافة (60) كم ونصب أربع عوامات بطاقة (900) ألف برميل يومياً لكل منها، وسينفذ هذا المشروع من خلال موارد وزارة النفط العراقيّة، فضلاً عن الاستفادة من القرض الياباني وعند الاكتمال من تنفيذ هذا المشروع سوف تضاف إلى طاقة العراق التصديرية الحالية (3.4) ملايين برميل يومياً، وقد تم الانتهاء من المراحل المهمّة للمشروع، فضلاً عن ذلك يوجد مشروع آخر وهو مد أنبوب من موقع الإنتاج إلى الفاو وبطاقة مليون برميل يومياً. وتجدر الإشارة إلى أن هناك مبررات لتوسيع الطاقة التصديرية للمنافذ البحرية النفطية من 3.5 إلى 6 ملايين برميل يومياً من خلال مد أنبوبين بحريين بسعة 48

بوصة، وتأهيل مينائي البصرة والعمية، بناء منصة بحرية، عمل أجهزة قياس، ويمكن الإشارة إلى أهم هذه المبررات على النحو الآتي[1]:

1.الانقسام السياسي والمجتمعي الحاد حول أهميّة وجدوى مشروع خط الأنبوب العراقي – الأردني مما يعيق تنفيذ المشروع في الأجل القصير والمتوسط، وتعذّر احياء خطوط النقل البرية التي تربط العراق بكل من سوريا والسعودية وتركيا لأسباب أمنية أو سياسيّة أو قانونية أو اقتصادية.

2. الإلغاء التدريجي لقيود أوبك بلس على انتاج العراق النفطي الذي من المتوقع أن يصل إلى نحو 4.663 مليون برميل يومياً نهاية هذا العام.

3. تنفيذ وزارة النفط لخطتها الاستراتيجيّة الرامية إلى رفع الطاقة الإنتاجية للنفط العراقي إلى 8 ملايين برميل يومياً عام 2027.

4. انخفاض كلفة تصدير النفط من البصرة بحرا إلى 1.35 دولار للبرميل في حين ترتفع الكلفة إلى دولارين عند نقل النفط من البصرة إلى جيهان والى 2.40 دولار عند نقل النفط من البصرة إلى العقبة.

خامساً: إشكاليّة العلاقة بين الفساد والدولة الريعيّة في العراق

إن الدولة الريعية هي الدولة التي تستلم دخلها من مصادر خارجية أي أنها تعتمد على الريع الخارجي في تحقيق دخلها فهي لا تقوم بتحصيله من مواطنيها، ويكون دور الدولة دوراً توزيعياً أي تقوم بإعادة توزيع ذلك الريع الخارجي بالشكل الذي تراه يتناسب ومصلحتها السياسيّة ويضمن ديمومتها، فلا حاجة لتطوير أي نظام إنتاجي أو مؤسسي داخلي أو تنويع مصادر الدخل الأخرى مثل الضرائب، فالدخل يتراكم من مصادر طبيعية وما على الدولة إلا إعادة توزيعه وتدويره.

إن الدولة الريعية في العراق هي دولة تعتاش على دخل غير مكتسب بالعمل أو التي تمول ماليا بأقل جهد سياسي وتنظيمي في علاقتها مع الأفراد. إن امتلاك الدولة لمورد طبيعي

(1) مصطفى عبد الله محمد، التأثيرات السلبية للنفط والغاز في العراق للمدة (2011-2013)، رسالة ماجستير، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة البصرة، 2016، ص 40

ذي عوائد كبيره قد يدفعها إلى الاستبداد والدكتاتورية. معتمدا ذلك على كيفية إدارة الدولة لهذه العوائد، فقد يفضي ذلك إلى قيام اقتصادات مشوهة مبنية على الإسراف بالاستهلاك وضعف القاعدة الإنتاجية بسبب اعتمادها على هذه الموارد الطبيعية وكذلك يسودها نوع من الغموض وغياب الشفافية فيما يتعلق بالإيرادات الخارجية. إن الدولة الريعية تعتمد على مقدار الريع المتحصل والعمر الإنتاجي له وهذا يجعل الدولة مقيّدة به فقد ينتهي الولاء الذي تشتريه الدولة من المواطنين بنهاية ذلك الريع ونضوبه ذلك؛ لأن الولاء المبني على المقايضة لا بد أن يخلق بيئة ينتشر فيها الفساد بشتى أنواعه المالي والإداري والاقتصادي. إن سهولة الحصول على الإيرادات يؤدي إلى إنفاقها بإفراط في مشاريع غير إنتاجية تزيد من تشوهات الاقتصاد وانحرافه بعيدا عن تحقيق تطور اقتصادي حقيقي مبني على تطوير المشاريع الإنتاجية للبلد وهذا يدلّ على تخلّف السُّلطة الحاكمة التي تسعى لتحقيق تفضيلاتها السياسيّة على حساب النمو الاقتصادي الحقيقي، وهنا تتبنى السُّلطة الريعية (التسلط الأبوي) الذي يقود إلى نشوء التفاوت الطبقي والتكتل القبلي وأحيانا يصل إلى التفكك الاجتماعي وضعف ولاء فئات دون أخرى وبمستويات مختلفة، كما هي الحال في العراق الذي يعمل على توسيع الإنفاق العام دون فرض ضرائب على المواطنين من خلال توفير الخدمات الاجتماعيّة وفرص العمل للراغبين فيه، وإن كان هذا التوسع بالإنفاق على حساب القطاعات الإنتاجية. وهنا يمكن القول إن الدولة الريعية يكون لها الدور الأكبر في إدارة تلك العوائد النفطية وإعادة توزيعها متحكمة بذلك إلى حد بعيد بالحياة الاجتماعيّة والسياسيّة للبلد[1].

يعدّ العراق على وفق المؤشرات الاقتصاديّة المتاحة التي تبيّن هيمنة النفط على الناتج المحلي الإجمالي وهيكل الصادرات والايرادات العامة واحد من أكبر الدول الريعية في العالم. وتسبّب النظام الريعي، على مدى عقود، بتحكم السلطات المتعاقبة بالحياة السياسيّة. ومع إحلال النظام السياسي الجديد بعد العام 2003، فإنّ ريع النفط استخدم لإدامة النظام السياسي والاستمرار بنهب الموارد الطبيعية، وبطبيعة الحال، التحكم إلى حد بعيد بالحياة الاجتماعيّة والسياسيّة. وتجد السُّلطة في النظام الريعي تحقيقاً لتفضيلاتها السياسيّة، فالدولة الريعية في العراق تعتمد على مقدار الريع المتحصل والعمر الإنتاجي له، وتقايض السُّلطة ولاء المواطنين بتوزيع بعض إيرادات الريع عليهم.

(1) نبيل جعفر عبد الرضا، اقتصاد الطاقة، الإمارات العربيّة، دار الكتاب الجامعي، 2017، ص 256.

انزلق العراق بعد العام 2003 في الفساد والإرهاب والبطالة والمخدرات وانتشار الجريمة المنظمة والسرقة بكل أشكالها، وأصبح الفساد من أهم القضايا التي تواجه الاقتصاد والمجتمع العراقي. وعلى الرغم من أن الفساد ليس بالظاهرة الجديدة في العراق وإنما وجد منذ نشوء الدولة العراقيّة الحديثة عام 1921، إلا إنه اتخذ أبعاداً جديدة وأشكالاً مختلفة وامتد ليضرب بأطنابه كل مفاصل الحياة الاقتصاديّة والاجتماعيّة، مستمدا زخمه وقوته من الانهيار الكامل لمؤسسات الدولة، وفي ظل الملاذ الأمن الذي وفّرته سلطة الاحتلال الأمريكي لحماية المفسدين بوسائل شتّى بعضها تشريعية وقانونية وبعضها الآخر يتعلق بتوفير الحماية والدعم لهم، بل وامتد الفساد ليشمل سلطة الاحتلال ذاتها والشركات المتعاونة معها. وقد أصدرت منظمة الشفافية الدولية تقريرها السنوي لعام 2021، عن مدركات الفساد في دول العالم. وقد شمل هذا العام (180) دولة جاء العراق في التسلسل (157) في قائمة الدول الأكثر فسادا في العالم. ويعزى ذلك إلى تردي الوضع السياسي وهشاشة الوضع الأمني الذي مازال غير مستقر بوجود تنظيم داعش وهو ما ينعكس سلبا على كل المؤشرات التي يتضمنها التقرير، إذْ سبق لمنظمة الشفافية الدولية أن أثبتت أنّ الدول غير المستقرة أمنيًّا يكثر فيها حالات الفساد، والعراق إحدى هذه الدول[1].

وتظهر علاقة السُّلطة في العراق بمجتمعها مدى استشراء الفساد في العراق، إذْ يتم تحكم السُّلطة بالمجتمع من خلال توسيع الإنفاق العام دون فرض ضرائب على المواطنين، وتوسيع الشبكة البيروقراطية عبر التوظيف في مؤسسات الدولة وتوفير خدمات اجتماعية ودعم الوقود والبطاقة التموينية. وأدى التوسع بالإنفاق إلى تدمير القطاعات الإنتاجية، إذْ بدلاً عن أن تُنفَق الريوع النفطية في تحقيق تطور مؤسساتي داخلي أو تنويع مصادر الإنتاج الحقيقية أو إحداث إصلاح اقتصادي، فإنها زادت من تخلف المجتمع والتفاوت الطبقي بين فئاته. وهنا يمكن القول إن الدولة الريعية في العراق لها الدور الأكبر في إدارة تلك العوائد النفطية وإعادة توزيعها متحكمة بذلك إلى حد بعيد بالحياة الاجتماعيّة والسياسيّة للبلد، فالريوع الخارجية بدلا من أن تنفق في تحقيق تطور مؤسسي داخلي أو تنويع مصادر الإنتاج الحقيقية أو إحداث إصلاح اقتصادي فأنها تزيد من تخلف المجتمع وانتشار الفقر فيه، وتبقى الدول الريعية مجرد أسواق تتلقى الاستيرادات ومصدراً للمواد الخام.

(1) باسم علي خريسان، العراق في مؤشر مدركات الفساد العالمي 2021، مركز البيان للدراسات والتخطيط، 2022، ص 9.

وتربط السُّلطة المجتمع بها لكونها المصدر الرئيس لاقتصاد السكان. وقد كونت السُّلطة منذ تأسيسها فئة من المنتفعين يقفون حاجزاً منيعاً أمام المحاولات العديدة لإسقاطها. تتكون هذه الفئة من جيش بيروقراطي من الموظفين في المؤسسات العامة، والذين تم توظيف غالبيتهم لإيصال بعض أموال ريع النفط إلى السكان مقابل الحصول على صمتهم عن استمرار السُّلطة بنهب الثروات، علماً بأنّ أكثر من 10 ملايين شخص في العراق يتقاضون رواتب من الدولة. إذْ تنفق الدولة أكثر من 53 مليار دولار سنوياً على رواتب الموظفين والمتقاعدين والمتعاقدين والمشمولين بشبكات الحماية الاجتماعيّة، وتشكل هذه الأموال مصدراً أساسياً لعمل القطاع الخاص نظراً لانعدام أي دخل من الصناعة والزراعة[1].

لقد أدت ثروة العراق النفطية إلى تقويض القدرة التنافسية للبلد من خلال تغذية الارتفاع التدريجي لسعر الصرف الحقيقي فيه. كما قلل الاعتماد على الثروة النفطية من حوافز العراق نحو توليد أشكال أخرى من العائدات الحكومية، مثل الإيرادات الضريبية، وأدى هذا بدوره إلى التقليل من الحاجة إلى التفاوض بين الدولة والمجتمع والذي يكمن في صميم عمليات بناء الدولة الناجحة. ونتيجة لذلك، تراجعت القدرة الإدارية للعراق وعجزت مؤسساته عن الاستجابة.

ومن المعروف بأنّ فئة صغيرة من الناس (السُّلطة الريعية) هي التي تستحوذ على معظم الثروة النفطية على الرغم من أن هذه الفئة لا تسهم بشكل فعال في العمليّة الإنتاجية مقارنة بما يحصلون عليه من ريع على حساب باقي فئات المجتمع، ما يؤدي بدوره في زيادة الفساد وانتشار التخلف والفقر والجوع.

والعراق الذي تمتزج فيه عناصر الريع والفئوية والفساد، يتجسد مخلوقاً مهمّته الحفاظ على سيطرة السُّلطة الحاكمة. إذْ إن بنية الاقتصاد العراقي الريعية قائمة على حالتين، خارجية مدعمة بتدوير الفوائض المالية النفطية، وداخلية مكنت النظام من المتاجرة بالنفوذ ومن ثم توليد ريع داخلي. والمهمّة الأولى للطبقة الحاكمة هي تقاسم المغانم أو الريع عبر نظام المحاصصة الذي يكرسه النظام القائم. وتتجلى مظاهر الفساد في العراق بالنظام الريعي ذاته. ولذلك لا يمكن تنجح مشاريع الإصلاح إن لم تقطع العلاقة بين النظام الفئوي والاقتصاد الريعي السائد، هذا الاقتصاد الذي يولّد ثقافة خاصة به، تتلازم مع البنية السياسيّة القائمة

(1) وزارة المالية، موازنة العراق الاتحادية لعام 2021، صفحات متعددة.

التي يغذيها الريع ويسهم في استدامة النظام السياسي والاقتصادي القائم. ومن ميزات هذه الثقافة، اقتناص مجهود الآخرين من دون القيام بأي مجهود لإنتاج الثروة. ومع غياب المجهود، تغيب المساءلة والمحاسبة، لتصبح النخب الحاكمة الريعية المحرك الأساس للاقتصاد والسياسة والمجتمع والثقافة. وهذا الواقع ينعكس ترويجاً لثقافة الفساد، وابتعاداً عن الإبداع والتطور.

من المهم أن نؤشّر العلاقة الوثيقة بين الدولة الريعية والفساد والمسارات التي يغذي أحدهما الآخر، إذْ إن الشركات العاملة في قطاع استخراج النفط في الدول الريعية تكون عرضة بشكل خاص للفساد لسببين هما: الأول كميات الاموال الضخمة التي تستثمر في المشروع والتي تزيد اغراءات المسؤولين غير النزيهين، والثاني بسبب احتكاكها المتكرر والمنتظم مع الحكومة.

إن ارتفاع ارتباط الفرد بالسُّلطة عن طريق الدولة الريعية الشمولية، التي تقدّم جزءا من الريع بيد والعصى الغليظة باليد الأخرى، أنتج تفوقًا غير اعتيادي على الناس وجعل الدولة والسُّلطة أكثر قوة وتماسكا وقهرا، وحول الفرد إلى أداة، بحيث جعلته ملغيًّا أمام سلطة الدولة التي يخدمها.

يعدّ سوء توزيع الدخول من الكلف الاجتماعيّة في الدول الريعية المترتبة عن الفساد والإدارة السيئة للعوائد النفطية كما يعدّ معامل جيني من أكثر المقاييس استخدامًا في حساب التفاوت في توزيع الدخول بشكل رقمي والذي تنحصر قيمته بين الصفر والواحد، إذْ يكون صفرا في حال توزيع الدخل متساويا لجميع أفراد التوزيع الأمثل للدخل، أمّا عندما تكون قيمة معامل جيني مساوية للواحد الصحيح يكون توزيع الدخل في أسوأ أحواله، أي أنه كلما كانت قيمة معامل جيني صغيرة كانت عدالة توزيع الدخل أفضل. بلغ معامل جيني في العراق 0.444 عام 2014 وهذا يدل على استشراء الفساد الذي يحمل في طياته سوء توزيع الدخل في العراق[1].

سادساً: الإرهاب والنفط

أصبح القطاع النفطي أحد أهم الأهداف للمسلحين والإرهابيين، فضلاً عن رجال العصابات المتخصصين بسرقة النفط وتهريبه، إذْ استهدفت مفاصل القطاع النفطي وبالتحديد شبكة

(1) نبيل جعفر عبد الرضا وخالد مطر مشاري، مستقبل الدولة الريعية في العراق، البصرة، شركة الغدير للطباعة والنشر، 2015، ص 142

خطوط أنابيب النفط التي تعد أسهل الحلقات استهدافا، إذْ تعرضت لنحو 75 % من إجمالي الهجمات المنفذة على القطاع النفطي عام 2003 والبالغة 40 هجوما، في حين بلغ إجمالي الهجمات التي استهدفت شبكة خطوط أنابيب النفط للمدة 2003 – 2007 كانت 280 هجوما وعملا تخريبيا، لتشكل نسبة 70 % من إجمالي ما تعرض له قطاع النفط من هجمات وأعمال تخريبية التي بلغت 400 هجوم للمدة ذاتها.

فيما تشير إحصاءات وزارة النفط إلى إن مجموع الأعمال التي تعرضت لها شبكة خطوط الأنابيب للمدة 2004 – 2006 وصلت إلى 506 هجمات، كان منها 256 هجوماً على خطوط الأنابيب النفطية و202 على أنابيب شركة نفط الشمال، مقابل 48 هجوما هو ما تعرضت له أنابيب شركة نفط الجنوب. إنّ الانخفاض في عدد الهجمات على شركة نفط الجنوب متأتٍ من أن المنطقة الجنوبية تعد أكثر أمناً واستقرارا بعد إقليم كردستان من بقية مناطق العراق، هذه الأحداث جعلت إنتاج النفط يتأرجح متأثرا بمقدار ما متوافر من أمن.

تعرض الخط العراقي – التركي الذي ينقل النفط العراقي إلى ميناء جيهان التركي إلى عمليات إرهابية أدت إلى انخفاض إلى انخفاض الكميات المصدرة منه من 470 ألف برميل يومياً عام 2009 إلى 264 ألف برميل يومياً عام 2013 ثم توقف نهائيا عام 2014 [1].

الجانب الآخر الذي يُبيّن تأثير غياب الأمن في القطاع النفطي ومنه في التنمية هو الآبار النفطية وما تعرضت له من هجمات وأعمال تخريبية التي أخذت أشكالا متعددة منها:

- الاعتداء المباشر على منظومة رأس البئر well head.
- وضع المتفجرات في مواقع الآبار لتعوق عمليات الحفر والاستصلاح.
- تخريب الأنابيب الناقلة للنفط الخام من رأس البئر إلى محطات عزل الغاز.
- تخريب منظومة الماء الصناعي المنتشرة في الحقول المنتجة أو المراد تطويرها ممّا يسهم
- تأخير عمليات الحفر والإصلاح ومن ثم إكمال هذه الحقول.
- اعتداء المجموعات المُسلّحة والعصابات الكوادر الإدارية والفنية للحقول.

(1) عماد جاسم حسن، أثر الإرهاب على الأوضاع الاقتصادية في العراق وانعكاساته الاجتماعية، مجلة بحوث، مركز لندن للبحوث والدراسات والاستشارات، العدد 18، شباط 2018، ص 121

كل هذه الأعمال والاعتداءات جعلت عمليات الإنتاج والتصدير تتوقف لفترات طويلة، إذْ بلغ عدد الأيام التي توقف فيها تصدير النفط من المنفذ الشمالي فقط ومنذ العام 2004 إلى النصف الأول من 2006 نحو 651 يوما من أصل 912 يوماً أي أن نسبة التوقف قد بلغت 71.3 %، مما جعل الخسائر المالية للقطاع النفطي كبيرة ومؤثرة ليؤدي ذلك فيما بعد إلى تدني القدرات المالية للدولة.

واجهت الاستثمارات الموجهة للمشاريع النفطية هي الأخرى المصير نفسه إذْ إن الأعمال الإرهابية والمجاميع المُسلّحة قللت من إمكان تنفيذ هذه الاستثمارات إذْ بلغت نسبة الانجاز السنوي للاستثمارات في المشاريع النفطية عام 2005 نحو 36 % للاستثمارات المحلية و55 % للاستثمارات الأجنبيّة، انخفضت بعدها نسبة الانجاز عام 2006 نتيجة انتشار العنف المسلح لتبلغ نحو 17 % للاستثمارات المحلية و6.9 % للاستثمارات الأجنبيّة بنسبة تغير سالبة بلغت 52 % و87.4 % على التوالي[1].

يتبيّن ممّا سبق إن غياب الأمن عن طريق الأعمال الإرهابية والتخريبية التي طالت القطاع النفطي قد انعكست نتائجها سلبًا على مجمل المشاريع الاقتصاديّة والاجتماعيّة العاملة باتجاه تحقيق التنمية، بعد أن استنزفت عملية إعادة الأعمار والتأهيل للمشاريع النفطية المتضررة الكثير من الأموال التي من المفترض أن توجه للمشاريع التنموية الأخرى، فضلاً عن أن تعرض الأنابيب الناقلة للنفط من الآبار إلى مصانع التكرير أسهم بانخفاض المعروض من المشتقات النفطية مقابل ارتفاع الطلب، ما دفع الحكومة إلى تأمين العجز عن طريق الاستيرادات ليشكل ذلك عبئاً إضافياً على قدرات الحكومة في تنفيذ برامجها الاقتصاديّة والاجتماعيّة.

سابعاً: داعش والنفط

واجه الاقتصاد العراقي عام 2014 صدمة مزدوجة تمثّلت باحتلال داعش لمناطق كثيرة من البلاد وتزامن ذلك مع الانخفاض الحاد في أسعار النفط في الأسواق العالمية، وانعكست هذه الصدمة المزدوجة إلى جانب عدم الاستقرار السياسي سلبا على واقع الاقتصاد، فتنامت مواطن الضعف والاختلالات الهيكلية، وتراجعت وتيرة الاستهلاك والاستثمار في القطاع

(1) عباس علي محمد، الأمن والتنمية – دراسة حالة العراق-، رسالة ماجستير، جامعة البصرة، كلية الإدارة والاقتصاد، 2010، ص 137

الخاص، وتقييد الانفاق الحكومي ولاسيما على المشروعات الاستثمارية، فضلاً عن تدهور أوضاع الموازنة العامة وموازين المعاملات الخارجية، وتفاقم أوضاع الفقر، واتساع عجز الموازنة وعجز الحساب الجاري. وقد كشف تقرير تقييم الاضرار والاحتياجات الذي أصدره البنك الدولي عام 2018 وأجري على المحافظات السبع المتضررة بشكل مباشر من الصراع مع تنظيمات داعش الإرهابية إلى أن اجمالي الأضرار بلغت نحو (45.7) مليار دولار مع نهاية عام 2017، كما بلغت الخسائر الحقيقية التراكمية بسبب الصراع مع داعش نحو (107) مليار دولار أي ما يعادل 72% من الناتج المحلي الإجمالي لعام 2013 ونحو 124% من الناتج المحلي الإجمالي غير النفطي لعام 2013 [1].

ولقد أدى الصراع مع تنظيم داعش الإرهابي إلى جانب انخفاض أسعار النفط إلى تراجع وتيرة النمو الاقتصادي في البلد، وانكماش الاقتصاد العراقي بشكل حاد، وازداد العجز في ميزان المدفوعات، كما أدى تراجع أسعار النفط إلى حدوث نقص في التمويل وتراجعت قدرة الحكومة على تقديم الخدمات للمواطنين إلى جانب زيادة السحب من الاحتياطات الأجنبيّة للحفاظ على استقرار أسعار الصرف من الصدمات الخارجية والداخلية، وبدأت أسعار النفط بالانخفاض في نهاية عام 2014 لتصل إلى 57 دولار للبرميل عام 2016 ولكون الاقتصاد العراقي اقتصاداً ريعياً أحادي الجانب يعتمد مستوى النشاط الاقتصادي فيه على العائدات المتأتية من بيع النفط الخام ومن ثمّ أيّ انخفاض في أسعار النفط لمدة طويلة له آثار كبيرة على الاقتصاد العراقي.

أدت هجمات «داعش» إلى فرض ضغوط على الموازنة العامة من خلال زيادة النفقات العسكريّة والإنسانيّة، كما هددت المرافق النفطية إذْ تعرضت أنابيب النفط في المحافظات المسيطر عليها من قبل داعش إلى التخريب استطاع داعش عندما سيطر على بعض المدن العراقيّة (نينوى وصلاح الدين والانبار)، أن يستولي على عدة حقول نفطية منها عين زالة وبطمة اللذان تبلغ طاقتهما الإنتاجية 30 ألف برميل يومياً، وحقل القيارة الذي تبلغ طاقته الإنتاجية 7 آلاف برميل يومياً، فضلاً عن حقل الدجيل والحقول الموجودة جنوب تكريت، وحقل حمرين الذي ينتج 5 آلاف برميل يومياً، وحقل عجيل الذي يبلغ طاقته الإنتاجية 25

(1) البنك الدولي، العراق إعادة الأعمار والاستثمار-تقييم الأضرار والاحتياجات للمحافظات المتضررة، الجزء الثاني، 2018، ص 34.

ألف برميل يومياً. فضلاً عن سيطرة داعش على مصفى بيجي الذي تبلغ طاقته التكريرية 300 ألف برميل يومياً من المشتقات النفطية.

وقد بلغت الأضرار التي تعرّض لها قطاع النفط في المحافظات السبعة التي تمّ تقييمها ما يعادل (4.3) مليار دولار، كما تأثرت أكثر من خمسين منشأة نفطية، تتراوح من أكبر مجمع تكرير في البلاد إلى مصانع توزيع المنتجات الصغيرة، ومرافق إنتاج حقول النفط والمستودعات والدوائر ونسبة 85 % من الاضرار النقدية في مجمع مصفاة بيجي من ضمنها خطوط الأنابيب ومرافق التخزين المرتبطة بها، وقد أدى القصف الجوي والقصف بالمدافع ونهب الآلات والمعدات التي تعرضت لها المنشآت النفطية إلى تصنيف هذه الأصول على أنها مدمّرة بالكامل ولا تعمل، وقدّرت احتياجات التعافي وإعادة الإعمار على مدى 5 سنوات بنحو (7.2) مليار دولار، واكثر المتطلبات أهميّة والحاحا في قطاع النفط هي إعادة مصفى بيجي إلى العمل، وفي الوقت نفسه يجب إصلاح مرافق التخزين وخطوط الأنابيب المرتبطة بمجمع التكرير واستبدالها على شكل مراحل لتتناسب مع القدرة التكريرية.

على النقيض من المخاوف الأساسية، لم يمتدّ الصراع مع تنظيم «داعش» إلى حقول النفط العملاقة في الجنوب، ما جنب أنشطة القطاع النفطي في هذه المنطقة الأضرار. فلم يتمكن تنظيم «داعش» من التقدم إلى المناطق القريبة من حقول النفط الكبيرة في جنوب العراق. وبلغ إنتاج الحقول الجنوبية من النفط 2.720 مليون برميل يومياً في عام 2014، مقارنة بإنتاج قدره 2.330 مليون برميل يومياً في عام 2013. كذلك زادت الصادرات من هذا الجزء من البلاد بواقع 330 ألف برميل يومياً في هذه المدة. غير أن تدهور الأوضاع الأمنيّة أثر سلبًا على أنشطة القطاع النفطي في شمال ووسط العراق، مما أسفر عن توقف تام في عمليات التصدير عبر خط الأنابيب الشمالي بين كركوك وجيهان منذ أوائل عام 2014.فقد بلغ إنتاج شمال العراق من النفط 400 ألف برميل يومياً في عام 2014 بانخفاض بنسبة 40 % مقارنة بعام 2013. وانخفضت الصادرات بدرجة أكبر. ونتيجة لتوقف الصادرات عبر خط أنابيب كركوك- جيهان الذي أصيب بالأضرار، بلغت الصادرات من شمال العراق 60 ألف برميل يومياً فقط مقارنة بصادرات قدرها 260 ألف برميل يومياً في عام 2013.وكانت الهجمات العسكريّة على هذه المنطقة واسعة النطاق أصلا قبل هجمات تنظيم «داعش». ومع بداية الصراع في سوريا تأثرت المحافظات العراقيّة الغربية التي لا تتمتع بالحماية. ولا يزال خط أنابيب كركوك-جيهان، الخاضع لسيطرة الحكومة الاتحادية، وهو منفذ التصدير الرئيس لحقول النفط

في كركوك، يتعرض لمختلف هجمات المتمردين منذ عام 2012. وانخفضت طاقته التصديرية التي بلغت 900 ألف برميل يومياً قبل عام 2003 لتصل إلى 500 ألف برميل يومياً ثم إلى 250 ألف برميل يومياً نتيجة تعرضه لأكثر من 50 هجوما خلال عام 2013. وقد أغلق خط الأنابيب في نهاية المطاف في أوائل شهر آذار/مارس 2014؛ نظرا لعدم قدرة العمال على استكمال الإصلاحات بسبب استمرار أعمال العنف وتكرار الهجمات. وإضافة إلى ذلك، احتل تنظيم داعش معظم الأراضي الشمالية التي لم تخضع للتنقيب (باستثناء كردستان) وأجزاء غربية من العراق، الأمر الذي يمثّل خطرا يهدّد أنشطة التنقيب التي تقوم بها شركات النفط الدولية في هذه المنطقة. وأوقفت بعض الشركات العاملة في المناطق المحيطة مشروعات التنقيب التي تقوم بها أو علّقت العمل فيها مؤقتا، وهو ما يتسبب في تأخير أعمال التطوير المستقبلية لحقول النفط.

وعلى وفق بعض التقديرات بلغ عدد حقول النفط التي يسيطر عليها تنظيم داعش في شمال العراق بنهاية عام 2014 أربعة حقول فقط مقارنة بسبعة حقول في منتصف 2014. وتشير التقديرات إلى انخفاض إجمالي الطاقة الإنتاجية لهذه الحقول خلال تلك المدة من 80 ألف برميل يومياً إلى 20 ألف برميل يومياً. فقد كان داعش يستخدم جانباً من النفط المنتج لتوفير ما يلزمه من إمدادات النفط. وتشير بعض التقارير إلى أن التنظيم وضع نظاماً متطوراً للتهريب عن طريق شحن بقية إنتاج النفط على شاحنات نقل بري إلى مصافي نفط صغيرة في شمال العراق ومن ثمّ بيعه بخصم كبير في السوق السوداء القائمة منذ فترة طويلة عبر تركيا. وذكرت التقارير أيضاً أنّ داعش استولى بعد الغزو على ثلاثة ملايين برميل من النفط عن طريق سحب ما في خطوط الأنابيب والخزانات ومحطات الضخ، واستخدم تنظيم داعش عائدات النفط المهرب ليدفع مكافآت عناصره المقاتلة وقياداته، ولتمويل بعض أنشطة القطاع العام في الأراضي التي استولى عليها[1].

كان النفط أحد المصادر المهمّة لتمويل تنظيم داعش الإرهابي، كانت داعش تبيع النفط بأسعار بخسة للغاية، وفي الغالب يجري شحن النفط الداعشي إلى تركيا عبر أراضي إقليم كردستان. إذْ كانت الصهاريج تخرج معا من كركوك إلى تركيا، وليس من السهولة التفريق بين صهاريج النفط المباع قانونيا أو النفط الداعشي.

(1) صندوق النقد الدولي، العراق، التقرير القطري، 14 يوليو 2015، ص 6-7.

قام داعش بسرقة النفط الخام من آبار النفط قرب سلسلة جبال حمرين، وكذلك هناك آبار نفط تبعد 35 كيلومترا غرب طوزخورماتو»، وكان هناك ما بين 50 إلى 100 صهريج تعبر من خلال قضاء طوزخورماتو، حيث يتخذ السائقون طرقا ترابية غير معبدة بعيدة عن سيطرة الأجهزة الأمنيّة أو قوات البيشمركة[1].

ثامناً: التقييم الاقتصادي للعقود النفطيّة في العراق

يوجد في العراق ثلاثة أنماط للاستثمار في الصناعة الاستخراجيّة وهي:

عقود التراخيص النفطيّة

تعدّ عقود التراخيص النفطية التي وقعت في عام 2008 من أنواع عقود الخدمة التقنية التي تتميز بما يأتي:

1 ـ إن فترة العقود تمتد لـ (20) سنة ويمكن تمديدها لـ(5) سنوات أخرى.

2 ـ إنها عقود خدمة فنيّة (Technical Service Contracts) وتسمّى اختصاراً بـ (TSC) وهي مبنية على أساس إن شركات النفط العالمية (IOCs) تحصل على أجر ثابت لكل برميل نفط إضافي.

3 ـ بموجب هذه العقود فإنّ الشركة العالمية أولاً: تمهيد للعطاء تسمّى «المقاول» وهو الطرف الثاني للعقد الذي يقابل الطرف الوطني الأول الذي يمثل الشريك الحكومي (شركة نفط الجنوب، شركة نفط الوسط، شركة نفط ميسان).

4 ـ يدفع رسم الخدمة إلى الشركة الأجنبيّة المستثمرة في كل حقل نفطي على حدة بالنسبة لزيادة الإنتاج فوق معدل خط الشروع المحدد طوال مدة العقد.

5 ـ سيحصل الشريك الوطني على نسبة 25% عن عائد الخدمة الذي تحصل عليه الشركة الأجنبيّة.

6 ـ تفرض ضريبة دخل بنسبة 35% بحسب قانون الضريبة رقم (19) لسنة 2010 وتعليماته رقم (5) لسنة 2011 على الدخل المتحقق في العراق عن العقود المبرمة مع شركات النفط الأجنبيّة المتعاقدة للعمل في العراق.

(1) التأثير الاقتصادي لداعش، https://www.rand.org/ar/publications/isis.html

7 ـ يحق للمتعاقد الحصول على النفقات التي تمّ استثمارها في الحقول النفطية بصورة نقدية أو عينية[1].

أما المكامن النفطية والغازية المشمولة بعقود جولات التراخيص الأربع فكانت على النحو الآتي:

- أعلنت الجولة الأولى في حزيران/يونيو 2008 وقدمت العطاءات المتنافسة في حزيران/يونيو 2009 وقد تضمنت هذه الجولة (6) حقول منتجة للنفط وحقلين غازيين، وهذه الحقول هي حقل الرميلة الشمالي والجنوبي، حقل الزبير، حقل غرب القرنة، وحقول ميسان (البزركان وأبو غرب والفكة)، وحقل باي حسن، وحقل كركوك، والحقلين الغازيين هما حقل عكاس الغازي في الرمادي، وحقل المنصورية الغازي في ديالى.
- أعلنت الجولة الثانية في كانون الأول/ديسمبر 2008 وأعلنت نتائجها في كانون الأول عام 2009. وتضمّ هذه الجولة بعض الحقول الكبرى في العالم. وكان الإنتاج المستهدف لها يبلغ (4.8) مليون برميل/يوم وكان الاحتياطي لها (32) مليار برميل.
- أعلنت الجولة الثالثة في شهر مايس 2010 وكانت الإحالة في تشرين الأول 2010، وقد أحيلت ثلاثة حقول غازية ذات احتياطي مقداره (317) مليار متر مكعب من الغاز الطبيعي.
- أعلنت الجولة الرابعة في كانون الثاني/يناير 2012 وكان الهدف منها استثمار (12) رقعة استكشافية منها (7) رقع لغرض استكشاف الغاز و(5) لاستكشاف النفط. ويتوقع أن تضيف هذه الجولة حوالي (822) مليار متر مكعب من الغاز الطبيعي وحوالي (10) مليار برميل نفط إلى الاحتياطي الحالي.

ويمكن تلخيص معالم الرؤية الحكوميّة لعقود جولات التراخيص فيما يأتي:

1 ـ رسم استراتيجيّة شاملة تحتوي كل مفصلات العمليات النفطية ابتداء من رسم خارطة

(1) أمجد صباح عبد العال، صناعة الغاز الطبيعي في العراق، أطروحة دكتوراه، جامعة البصرة، كلية الإدارة والاقتصاد، 2013، ص 108.

جيولوجية لحقول كافة، مروراً بالاستكشاف والحفر والاستخراج والنقل والتسويق والاستثمار والتوظيف والتدريب واستخدام التكنلوجيا الحديثة في الصناعة النفطية.

2 ـ تحقيق عوائد مالية متنامية لأغراض التنمية (تعظيم العوائد).

3 ـ إيجاد مدخل جديد لاستثمار الغاز المصاحب وتصفيته والاستفادة منه في تلبية حاجة البلاد للوقود النظيف وتصدير الفائض منه.

4 ـ عدم تناسب الإنتاج الحالي مع الاحتياطي المؤكد والمثبت وفق المعايير الدولية وبما يحقق المساهمة العادلة للعراق في سوق النفط العالمية.

5 ـ الانفتاح على الشركات النفطية العالمية وتعزيز العلاقات التقنية والإدارية والبحثية وبما يعزّز نقل الخبرات والمهارات والتقنيات الحديثة.

6 ـ تحقيق التوازن والاستقرار في السوق العالمية للنفط وبما ينعكس على ضمان تحقيق التنمية المستدامة في العراق.

7 ـ تنشيط وحفز سوق العمل وخلق وظائف جديدة سواء في الأنشطة النفطية أو الأخرى المرتبطة بها وأن العقود اشترطت نسبة توظيف وأشغال للعراقيين لا تقل عن (85 %) تتطور تدريجياً إلى التوظيف الكامل.

8 ـ تراجع الإنتاج من الحقول المنتجة للنفط الخام وهي: كركوك، الرميلة، الزبير، غرب القرنة/1، وحقول ميسان (بزركان، فكة، ابو غرب) بنسب مئوية تزيد عن (5 %) سنوياً.

9 ـ عدم توفر الأموال اللازمة لدى الدولة لتمويل مشاريع تطوير وإنتاج هذه الحقول أو لاستكشاف حقول جديدة[1].

وعلى الرغم ممّا قيل بشأن هذه العقود فإنّ جولات التراخيص النفطية تضمنت عدداً من الإيجابيات نذكر منها:

أدت هذه إلى زيادة الإنتاج وتطور الحقول النفطية المنتجة وغير المنتجة على حد سواء، ومن ثم زيادة الموارد النفطية بعد أن تراجعت إمكانات الجانب الوطني في تطوير القطاع

(1) نبيل جعفر عبد الرضا، عقود التراخيص النفطية – قيود جديدة على الاقتصاد العراقي-، بصرة، شركة الغدير للطباعة والنشر، 2016، ص 61 و67.

النفطي، لعدم امتلاكه المقوّمات المادية والفنية، وما تقوم به الشركات من توفير التكنولوجيا والخبرة الفنية التي تمتلكها سوف تسخر في القطاع العراقي.

العراق بحاجة ماسة إلى التكنولوجيا المتطورة، والخبرات الفنية، وسيتم توفيرها عن طريق العقود، إذْ إن الشركات النفطية الأجنبيّة تمتلك إمكانات وقدرات بنطاق واسع، يمكن ان تسهم في تطوير كادر يكون قادرا على إدارة وتشغيل القطاع النفطي مستقبلا، يضاف إلى ذلك الموارد المالية التي ستتوافر بعد زيادة الإنتاج، ما يدفع بعجلة التنمية إلى الأمام وتأهيل البنى التحتية، وتوفير الخدمات، وإعادة إعمار المناطق المحررة من سيطرة العصابات الإرهابية بعد عمليات التحرير.

يرى المؤيّدون أن الشركات النفطية قبلت بالعقود النفطية مع العراق والقبول بالشروط القاسية بحق الشركات للارتفاع المتواصل في أسعار النفط العالمية، بسبب زيادة الطلب العالمي وتراجع الإنتاج في أغلب الدول النفطية، والشركات من دول مستهلكة للنفط لذلك قبلت بالشروط العراقيّة لمصلحه دولها.

توفير فرص العمل للعراقيين والمساهمة في معالجة مشكلة البطالة وتقليل معدلاتها في العراق بعد تزايد العاطلين وأصبحت مشكلة تؤرق الشارع العراقي ولها انعكاسات سلبية على المجتمع.

تطوير قطاع النفط يحفز القطاعات الأخرى على النمو والتطور، استجابة لما يشهده القطاع النفطي، وجذب الشركات الأجنبيّة من خلال تحفيزها للاستثمارات الأخرى، وتحسين البيئة الاستثمارية وتحقيق إيرادات إضافية، من خلال استثمار الغاز الطبيعي، واستغلال الحقول الغازية المكتشفة وغير المطورة، لما لذلك من اثر مهم في فتح مجالات استثمارية أخرى، وإن عقود النفط مع شركات أجنبيّة عالمية سوف يساعد على تحسين صورة البلد الأمنيّة أمام الشركات الأجنبيّة، ما يدفعها للاستثمار في قطاعات الاقتصاد الأخرى، كما تساعد العقود النفطية في تطوير وزيادة إمكانات الشركات الثانوية للمقاولات للقطاع الخاص.

تطوير كفاءة وإمكانات الكوادر الوطنيّة، من خلال الاحتكاك بالشركات والعمل معها، والتعامل مع تكنولوجيا متطورة، وتوفير فرص تدريب الكوادر الوطنيّة داخل وخارج العراق، بمختلف الاختصاصات الفنية مع ان الجانب العراقي يتحمل التكاليف والانفتاح على العالم والاطلاع على دور الشركات في استخدام المعايير الدولية، فيما يتعلق بالسلامة المهنية

والصحة والبيئة، وكذلك أسلوب المناقصات وطرائق الاحالة، والاتفاقات العالمية في مجال الاتصال وغير ذلك.

إيقاف التدهور في إنتاج الحقول العملاقة، التي كانت منتجة وتراجع انتاجها، لأسباب معروفة كقلة التخصيصات المالية للصيانة والتطوير، وتقادم المنشآت السطحية، وتراجع الاستكشافات وعدم كفاءة الإدارات العليا وغير ذلك، وان زيادة انتاج النفط وبكميات كبيرة تعطي العراق دورًا اقتصاديًّا ريادِيًّا واستعادة دوره المهم كمنتج للنفط والتأثير في السوق النفطية[1].

من جانب آخر تعرضت تلك العقود لانتقادات من لدن عدد من الأطراف على أساس أن:

1- النتائج التي أفرزتها العقود لا تنسجم مع الهالة التي رسمت حولها، إذْ ترتب على العراق استحقاقات مالية كبيرة لصالح الشركات الأجنبيّة، وهدر كبير في الموارد، خاصة بعد انخفاض أسعار النفط، وارتفاع كلف الإنتاج، ما أدى إلى تراجع العوائد المالية بشكل كبير ومواجهة صعوبات في تسديد الشركات، وامتد القصور حتى لتمويل الموازنة التشغيلية للبلد في حين كان العراق وقبل العقود يصدر كميات من النفط أقل وبعوائد أعلى، وعليه فقد رتبت العقود النفطية على العراق التزامات مالية كبيرة تعثّر تسديدها للشركات النفطية الأجنبيّة وانسحب التأثير على موظفي الدولة وزيادة الاستقطاعات من رواتبهم[2].

2- يرى المعارضون للعقود أن المفاوض العراقي لا يستطيع مجاراة الشركات بالخبرة وقوة المطاولة بالتفاوض، فضلاً عن الضعف الكبير في الأداء، لذا لا يمكن أن تكون العقود مثالية وانها تحقق مصلحة العراق العليا، وبما أن العقود ناتجة عن التفاوض بين طرفين، فإذا كان الطرف العراقي ضعيفا فيعني ذلك ان العقود صيغت لصالح الطرف الأقوى، وهي حتما الشركات الأجنبيّة، وهذا ما حصل فعلا إذْ إن العقود تمت صياغتها من قبل شركة أجنبيّة وليس وزارة النفط، ومن ثمّ فإنّ هناك خللاً في العقود، وبنودها، وكذلك في إدارتها ,ويتفق الباحثان مع هذا الرأي ويجدان أنّ الشركة الأجنبيّة التي أعدّت العقود تهدف لتحقيق الربح، ولا تعنيها

(1) وزارة النفط العراقيّة، عقود جولات التراخيص، بغداد: دائرة العقود والتراخيص البترولية، 2010، صفحات متعددة.

(2) كامل المهيدي، ملاحظات نقدية حول جولات التراخيص والسياسة النفطية العراقيّة، شبكة الاقتصاديين العراقيين، 2013، متاح على شبكة المعلومات الدولية الانترنت. www.iraqieconomists.net

مصلحة العراق السياسيّة والاقتصاديّة والاجتماعيّة، وبالتالي فإنّ عملية التنسيق بينها وبين الشركات النفطية ليس أمراً صعباً[1].

3- يرى المعترضون على العقود النفطية أنّ لها انعكاسات وآثارًا سلبية تتمثّل بتلويث البيئة في مختلف الجوانب، فإنّ تلوث الجو يزداد مع زيادة الإنتاج النفطي، وبشكل طردي، وعملية حرق الغاز المصاحب التي تخلف أثرا كبيرا، ولاسيما أن الجولة الأولى كانت تشمل حقول منتجة وزيادة الإنتاج بسرعة زاد من التلوث، فضلاً عن ذلك فإنّ حقن المياه في الحقول لزيادة النفط المصاحب من أجل رفع الطاقة الإنتاجية، زاد في تلويث التربة والمياه الجوفية، وقد زادت الإصابات بالأمراض المختلفة في المناطق المحيطة بحقول النفط. ويشار إلى تأثير التغير في تركيبة عمل السكان العاملين في قطاع الزراعة والرعي، وتشغيلهم في قطاع النفط، إذْ إن أغلبهم من الأميين والعاملين في المزارع وتربية الأغنام وتوجههم للعمل في الشركات النفطية يؤثر سلبًا في قطاع الزراعة.

4- اعتماد معيار سقف الإنتاج وأجور الخدمة (ربحية الشركات) بوصفهما معيارين اساسيين في المفاضلة بين العروض والتعاقد على أساس ذلك في الجولتين الأولى والثانية، في حين يرى المفتش العام لوزارة النفط وكما ورد في تقريره عام 2015 أهميّة الاعتماد على معيار الربحية فقط، أما إنتاج الذروة فإنّ الوزارة هي المعنية بتخمين سقوف الإنتاج المطلوبة على وفق دراسات تفصيلية[2].

5- لم تؤخذ بالحسبان، مدى توفر مستودعات الخزن وشبكات النقل والتصدير، مما تسبّب في تفاقم الاختناقات في عمليات النفط ذات الصلة، فمع زيادة كميات النفط لابد من تطوير الطاقات الخزنية بشكل مواز، من خلال إنشاء مستودعات خزن تتناسب مع حجم الإنتاج، خاصة وإن العراق يقوم بتصدير أغلب إنتاجه من النفط للخارج، وأن ظروف التصدير عبر المنافذ البحرية وارتباطها بالظروف الجوية غير المستقرة في الخليج الذي يصدر أغلب إنتاج العراق من خلاله، فضلاً عن المشكلات السياسيّة والأمنيّة المتوقعة.

6- تم تحديد السقف الأولي لزيادة الانتاج في جولتي التراخيص الأولى والثانية بنحو (12)

(1) عبد الأمير محمد صالح، مثالب عقود التراخيص، الجزء الثاني، 2014، متاح على شبكة المعلومات الدولية الانترنت http://Iraqi.economists. netraar

(2) وزارة النفط العراقيّة.(2016). آلية عقود بيع النفط، بغداد، 2016، شركة تسويق النفط العراقي

مليون برميل في اليوم، والذي كان من المفترض تحقيقه عام 2017، ثم تم تخفيضه إلى (9) مليون برميل ثم إلى (7) ملايين برميل في اليوم، مقابل تنازل من قبل وزارة النفط عن بعض حقوق البلد منها تخفيض حصة الشريك الحكومي وزيادة مدة العقود، وكان من المفروض أن تكون التنازلات من قبل الشركات الأجنبيّة، لأن أسباب التخفيض هو عدم امكانية الوصول إلى كمية الانتاج المطلوب من الناحية العمليّة، والمحافظة على مستواه ثابتا لمدة مناسبة، ما لم يتم انفاق مبالغ طائلة وكان تعامل الشركات الأجنبيّة كأنها ندّ للوزارة وليست مجرد مشغل للحقول، ولم يستثمر عجز الشركات عن الوصول للحد الأعلى المتفق عليه بطرائق فنية على وفق المعايير الدولية التي تتمسك بها الشركات.

7- لم يدرس موضوع انخفاض أسعار النفط ولأسباب فنية، وهذا يعد خطأ فادحا في إعداد العقود التي كان من المفروض إعداد حسابات دقيقة لذلك، مع وضوح الرؤى المستقبلية والتوقعات المحتملة، لذلك لابد من إجراء تعديلات على بعض الجوانب، مثل ربط الربحية (أجور الخدمة) بسعر النفط والتكاليف وبناء وتطوير الكوادر العراقيّة بشكل جدي، والمحافظة على سلامة المكامن؛ لأنّ استخدامها وبشكل جائر يعد من الأخطاء الكبيرة، ويعد مأخذا على الشركات، وكان بالإمكان أن يستمر لصالح الوزارة دون تنازلات أضعفت الجانب العراقي في إدارة وتنفيذ العقود، والى خسارة في إيرادات البلد.

8- ضعف وأخطاء في حسابات خط الشروع، إذْ كان من المفروض أن الشركات تستحق أرباحا عندما يتحقق (10 %) زيادة في الإنتاج عن خط الشروع، وتمّ تحديد ثلاث سنوات مدة للوصول لهذا الهدف، إلا أن الشركات وصلت إليه خلال سنة وبتكاليف قليلة جداً، والسبب هو الأخطاء في حساب معدل خط الشروع، وبعض الشركات حقق زيادة في الإنتاج بنسبة (10 %) ولكن على حساب المكامن والإضرار بها.

9- اعطت الحرية للشركات الأجنبيّة في حرق الغاز المصاحب بسبب تضمين فقرة في عقد الجولة الأولى والثانية، تخلي مسؤولية الشركات عن حرق هذا الغاز. وهذا يؤدي إلى هدر هذه الثروة المهمّة[1].

(1) جبار اللعيبي، جولات التراخص النفطية-مراجعة الأخطاء ومقترحات التعديل للعقود – شبكة الاقتصاديين العراقيين، 2016، متاح على شبكة المعلومات الدولية، الانترنت. www.iraqieconomists.net

عقود المشاركة بالإنتاج

هو عقد ينظم العلاقة بين دولة منتجة للنفط أو إحدى شركاتها مع شركة نفط دولية، تتحمل بموجبه الشركة جميع تكاليف العمليات النفطية وفي وقت لاحق تسترد جميع نفقاتها بسعر التكلفة من انتاج النفط وفي المقابل تتحمل الدولة المنتجة الضرائب عندما يتم تقسيم الأسهم من النسبة المخصصة لها من انتاج النفط.

تركزت عقود المشاركة في الإنتاج في إقليم كردستان، إذْ انفرد الإقليم بأبرام عقود المشاركة في الإنتاج الذي تختلف كثيرا في نوعها وتقسيم عوائدها وبنودها عن العقود الحكومة الاتحادية مع الشركات العالمية في المحافظات العراقيّة المنتجة للنفط عدا الإقليم.

عرض إقليم كردستان أكثر من (57) رقعة تحتوي على عدد من الحقول والتراكيب وكان الهدف هو دعوة الشركات إلى ابرام العقود – في حال الاحالة لها- بصيغة المشاركة في الإنتاج في حال الاكتشاف التجاري، وتراوحت عدد الشركات المتعاقدة على الحقول والرقع الاستكشافية مع الإقليم ما بين (45-50) شركة من دول عالمية مختلفة عربية وأجنبيّة، وقد كانت مقسمة على سبع محافظات منها تضاف إلى الإقليم، محافظات نينوى وكركوك وصلاح الدين وديالى. إلا ان بعض الشركات لم تعثر على النفط والغاز وأخرى أوقفت نشاطها لأسباب سياسيّة.

وانتهت حكومة كردستان من صياغة قانون الإقليم للاستثمار في النفط والغاز في نهاية عام 2007، ووقعت على قانون جديد اتفاقيات عقود المشاركة في الإنتاج مع العديد من الشركات الدولية. تجادل حكومة الإقليم على الاعتراض على عقودها الحالية والمستقبلية لكنّها تؤكد على التزامها في تقاسم الإيرادات على النحو المحدد في الدستور؛ وكانت هناك معارضة واسعة من قبل الحكومة العراقيّة فيما حذر وزير النفط الأسبق حسين الشهرستاني في تشرين الثاني/نوفمبر 2007 الشركات النفطية من أن الحكومة الاتحادية لن تسمح من تصدير النفط المنتج بواسطة هذه العقود مع الإقليم وقد حظر التصدير الذي استمر حتى عام 2009؛ بعدها تمّ التوصل إلى حلّ وسط بين حكومتي المركز والإقليم فيما يخص التشريعات النفطية إذْ سمحت وزارة النفط في شهر أيار/مايو 2009 لحكومة الإقليم بتصدير كمية محدودة باستخدام خطوط انابيب النفط الوطنيّة من حقلي طاوكي وطق طق اللذين تعاقدت عليهما حكومة إقليم كردستان وتم التوقيع عليهما قبل شباط/فبراير 2007، وتم الاتفاق على

أن جميع الإيرادات الناتجة من التصدير للنفط في الإقليم تعود إلى الحكومة الاتحادية ولكن نشأ خلاف بشان التعويضات للشركات في عملية الإنتاج[1].

ومن أهم الملامح الرئيسة لبنود عقود مشاركة الانتاج في إقليم كردستان:

1 ـ منحة توقيع ومنحة بناء القدرات تدفعان من قبل المقاول بمجرد دخول عقد الخدمات الفنية حيز التنفيذ. وهي كلف غير مستردة تختلف من عقد لآخر، فقد كان مثلاً في عقد شركة هنت أويل لحقل عين سيفني مبلغ مكافأة التوقيع (2) مليون دولار يدفع لمرة واحدة، وقد بلغ في عقد حقل وسط دهوك لشركة جولف (54) مليون دولار.

2 ـ الريع: وهو نسبة محددة تحصل عليها حكومة الإقليم من النفط المنتج وحالما يبدأ الإنتاج، وتكون الأولوية لدفع هذه الحصة بغض النظر عن ربحية أو خسارة المشروع، وقد تم تحديد نسبة الريع بشكل ثابت بمقدار (10 %)، ولحكومة الإقليم الاختيار في ان تتسلم هذه الحصة عينا أو نقداً، مع ان قانون كردستان للنفط والغاز حدد الريع بحسب نوع النفط المنتج، إذْ يبلغ الريع (7.5 %) للنفط الثقيل و(10 %) للنفط الخفيف والمتوسط.

3 ـ يحق لحكومة إقليم كردستان المشاركة في عقود مشاركة الانتاج من خلال احدى شركاتها العامة التي تمتلك حصة تصل إلى 25 % بعد الاكتشاف التجاري، ويكون الشريك المتعاقد عبارة عن (كونسورتيوم) يتألف من شركة نفط دولية وشركة وطنية كردية لديها حصص غير مقسمة بنسبة تتراوح بين 20 % و25 % في عقود مشاركة الإنتاج. ويجوز للشركة العامة الكرديّة التنازل عن جزء من أو كل مصالح حكومتها لطرف ثالث.

4 ـ تختلف مدة عقود مشاركة الانتاج على وفق العقد، وتستمر مدة الاستكشاف لمدة خمس سنوات (تشمل مدة فرعية أولية لثلاث سنوات ومدة فرعية ثانية لسنتين) ويمكن تمديدها لمدة سنتين إضافيتين، عند الاكتشاف التجاري وتمتد مدة التطوير إلى 20 سنة مع مدتين للتمديد لخمس سنوات لكلّ منهما وتمنح الأفضلية من قبل شركة النفط الوطنيّة إلى العمالة المحلية، والمتعاقدين الثانويين والمواد، يجب بناء

(1) عصام الجلبي، 50 عاما في عالم النفط، الأردن، دار فارس للنشر والتوزيع، 2019، ص 330 – 340

قدرات العمالة المحلية بما في ذلك التدريب، والتمويل، والتعليم، وإعارة الموظفين الحكوميين، وتغطي جميع تكاليف التدريب للموظفين العراقيين من أرباح النفط.

5 ـ يتعين خلال مدة الاستكشاف دفع إيجار سنوي قدره 10 دولارات لكل كيلو متر وهذا الاستئجار للاستكشاف بما أنه يعدّ من التكاليف النفطية، يمكن استرداده فيما بعد وسيتم التنازل عن 25 % غضافية من مساحة العقد المتبقية- باستثناء مساحات الانتاج- في نهاية كل مدة تمديد.

6 ـ في حالة وجود اكتشاف تجاري، تدفع منحة الإنتاج، فضلاً عن دفعات متكررة (أي جزء من النفط المنتج) ويحدّد عادة سعر الدفعة بحسب تصدير النفط الخام والغاز الطبيعي بنسبة 10 %.

7 ـ بمجرد بدء الانتاج التجاري، يحق للمقاول استرداد جميع التكاليف النفطية (مثل تكاليف (الانتاج، الاستكشاف، التطوير ووقف التشغيل) ثمّ يقسّم ما تبقى من أرباح نفط بين حكومة الإقليم والمقاول بموجب الحصص المنصوص عليها في عقد الخدمات الفنية.

8 ـ قد ينهي المقاول عقود مشاركة الانتاج، خلال مدة الاستكشاف، في نهاية كل سنة من سنوات العقد بمجرد دخوله مدة التطوير ويحق للمقاول إنهاء عقود مشاركة الإنتاج في أيّ وقت.

9 ـ تقدم عقود مشاركة الانتاج حصة إلى المقاول من النفط المكتشف ويحصل من خلالها على قيمة من النفط المنتج هذا بخلاف عقود الخدمات الفنية المعمول بها في العراق[1].

10 ـ الضرائب: تفرض الدولة المضيفة ضريبة دخل على نسبة الربح للشركة المقاولة، وهي نسبة ثابتة في أغلب العقود وقد تقوم الدولة ومن أجل تشجيع الاستثمار الأجنبي بتقليل تلك الضرائب، أو إيقافها في المراحل الأولى للمشروع، وفي عقود كردستان حددت الضريبة بـ (35 %) كحد أعلى، وأرجعت إلى قانون الضرائب في الإقليم، إلا أن حكومة الإقليم تخلت عن ضريبة الدخل للشركات في بعض العقود.

(1) فلوريان اميرلير وداليا زامل، النفط والغاز في كردستان – مراجعة لقوانين التصدير-، ترجمة مركز البيان للدراسات والتخطيط، 2018، ص 11-12.

11 ـ نفط الكلفة ونفط الربح: بعد أن يتم استلام حصة حق الملكية، يأخذ المقاول حصة من النفط مثبتة في العقد تسمى نفط الكلفة، هذه الحصة قد تكون ثابتة في العقد، أو متحركة اعتمادا على عدة قضايا منها إنتاجية الحقل والمبالغ المصروفة. إن نسبة نفط الكلفة تختلف في العقود، وفي غالبية عقود العالم تقع بين (30-50 %) من باقي النفط المنتج بعد استلام حصة حق الملكية. بعد دفع حصة حق الملكية من النفط للحكومة، وحصة نفط الكلفة إلى المقاول، فإنّ النفط الباقي، والمسمّى «نفط الربح» يقسم بين الحكومة والمقاول، بنسب تحدد طريقة احتسابها بالعقد، وهي إما بطريقة ثابتة، أو طريقة متحركة تعتمد على الإنتاجية، أو إلى نسبة العائد الداخلي IRR، كما انه وفي عقود معينة لا يوزع نفط الربح إلا بعد إن يحقق المقاول IRR نسبة محددة بالعقد مثلا 15 %، إي النفط كله يذهب إلى حق الملكية ونفط الكلفة لحين تحقيق هذه النسبة. يلاحظ إن عقود دول الشرق الأوسط تتجه في إعطاء نسبة أقل للمقاول من نفط الربح، فلقد بلغت بين 16-28 %، ولكن في عدد من الدول وصلت النسبة إلى 65 %، وهناك حالات أيضاً تعطي المقاول 5-10 % فقط من نفط الربح. وفي عقود كردستان بلغت نسبة نفط الكلفة 40 %[1].

أما الجوانب الإيجابية لعقود إقليم كردستان فيمكن إجمالها بما يأتي:

1 ـ توفير فرص عمل: يقدّر عدد الأشخاص الموظفين الذين تستعين بهم هذه الشركات بأكثر من 4500 موظف في كردستان، و63 % منهم تذكر الاحصاءات الحديثة أنّهم من السكان المحليين أي ما يقدر (3800) موظف منهم العمال المهرة والمديرون رفيعو المستوى.

2 ـ الاستثمارات: ستعمل الشركات المتعاقد معها على الاستثمار سواء في البنى التحتية أو في مجال انواع الانتاج أو السكن وهذا بدوره يحفّز عملية الاقتصاد ويزيد من نشاطه والكثير من فرص العمل التي تتولد عن طريقها.

3 ـ الضرائب ومساهمات المسؤولية الاجتماعيّة للشركات: تفرض على الشركات ضرائب مباشرة وغير مباشرة وتستحصل مبالغ نسبتها 10 % بصفة رسوم ومبالغ أخرى تحت

(1) فيصل غاتر حسن، التقييم المالي للعقود النفطية في العراق، رسالة ماجستير، جامعة بغداد، 2015، ص 38

عنوان المسؤولية الاجتماعيّة للشركات حيث تؤول هذه النقاط إلى زيادة رفاهية السكان المحلي للإقليم[1].

4 ـ بما أن هذه العقود تستهدف تطوير القطاع النفطي بشكل عام الذي عانى من الإهمال على مرّ عقود وبشكل خاص في إقليم كردستان الذي عانى من الاضطهاد في أبان حقبة النظام البائد وتخلف البنى التحتية إذْ تعد عاملا إيجابيّا لما لها من مردود اجتماعي واقتصادي وسياسي.

5 ـ رفع حجم الاحتياطي النفطي في العراق من خلال اكتشاف مخزون إضافي من النفط والغاز، وهذا يعمل على زيادة الايرادات ممّا يخفّف وطأة الضغط على الموازنة الاتحادية.

6 ـ الحصول على مكافئات غير مستردة مثل مكافأة التوقيع ومكافأة تطوير الطاقة الإنتاجية وكذلك وجود حصة (10 %) من الريع النفطي خصصت إلى الاقليم والتي تعمل على تغطية جزء من العجز المالي المطلوب في الإقليم.

7 ـ بعض الشركات النفطية الدولية العاملة في الإقليم تمتلك الكفاءة المالية والتقنية والخبرة في مجال العمليات النفطية، وقيام الاقليم بوضع بند ضمن العقد يشترط فيه نقل التقنية الحديثة وتدريب وتطوير كوادرها العاملين في هذا المجال، سيعمل على تطوير العمليات الاستخراجية مستقبلا بكافة مراحلها فضلاً عن امتصاص جزء من البطالة سواء المقنعة منها أو البطالة الاجبارية[2].

أمّا الجوانب السلبية لعقود كردستان ومنها:

1 ـ تعد عقود كردستان النفطية عقودا غير قانونية، إذْ استندت حكومة الإقليم في التعاقد إلى قانون النفط والغاز في الإقليم الرقم 22 لسنة 2007، على الرغم من أن القانون المشار إليه لم يحظ بمصادقة البرلمان العراقي، كونه يمثل مصالح الشعب العراقي،

(1) المجلس الأعلى الاقليمي لشؤون النفط والغاز، اسئلة واجوبة إقليم كردستان –العراق قطاع النفط والغاز، 2017 متاح على الموقع الالكتروني. https://gov.krd

(2) وزارة الموارد الطبيعية في حكومة كردستان، تقرير اللجنة الخاصة بمتابعة عقود النفط، أربيل، مديرية العقود، 2011، ص 77.

والثروة النفطية هي ملك لكل الشعب، وكما ورد في المادة (111) من الدستور العراقي، والتي تنص على أن النفط والغاز ملك لكل الشعب العراقي في الاقاليم والمحافظات، والعقود تتعارض مع بنود الدستور الذي أعطى صلاحية استثمار الموارد النفطية لوزارة النفط الاتحادية وبالتنسيق مع حكومة الإقليم والمحافظات كما نصت على ذلك المادة (112) من دستور العراق، وليس التفرد بالقرار.

2 ـ قامت حكومة كردستان من أجل جذب الشركات، بيع النفط بأسعار منخفضة عن الأسواق العالمية وعللت ذلك، أ- بطبيعة جودة النفط، ب- اعترافها بأنّ هناك تنافسا مع الحكومة الاتحادية ت- طرق التصدير المحدودة. كل هذا دفع الإقليم إلى بيع النفط بأقل ممّا هو عليه في الأسواق للحصول على الإيرادات اللازمة وعلى هذا انخفضت الإيرادات الحكومية الاتحادية جراء هذه السياسة المقصودة.

3 ـ المخالفة الواضحة للقوانين العراقيّة من خلال تصدير النفط باتجاهات مختلفة مستغلة بذلك وضع العراق الأمني والسياسي، ففي نهاية عام 2012 صدّر الإقليم النفط إلى تركيا من خلال الشاحنات، وتشير التقديرات إلى بيع ما مقداره (40) ألف برميل يومياً من إنتاج النفط بأسعار مخفضة إلى سائقي الشاحنات لتصديره إلى تركيا، فضلاً عن استخدام المصافي المحلية لمعالجة (18) ألف برميل من النفط يومياً ثمّ نقلها أيضاً إلى تركيا وإيران. وبعد ذلك عمل الإقليم في عام (2014) على إنشاء شبكة مستقلة من الأنابيب لتصدير النفط من خلال تحديث الخطوط وآخر جديد يربط الاقليم بمحطة جيهان التركية المطلة على البحر المتوسط وربطه بخط أنابيب كركوك من جهة أخرى وباشرت بشحن كمية من النفط تقدر بـ (30) ألف برميل يومياً، ورافقتها شحنات أخرى برية لتكمل صادراتها من النفط المباع إلى الجهات المعنية وهذا يبعث رسائل عديدة إلى العالم مفادها أن العراق ليس له مركزية وقوانينه غير ملزمة ممّا يضعف هيبة الدولة أمام العالم فضلاً عن تأثر الاستثمار على المدى البعيد نتيجة الخلافات بين المركز والاقليم.

4 ـ لم يتم تطوير الصناعة النفطية بل كان جل الاهتمام زيادة الصادرات النفطية، وهذا يؤدي إلى استنزاف الثروة النفطية، أضف إلى ذلك أن النفقات الاستثمارية والتحكم

الإداري والتقني جميعه بيد الشركات الأجنبيّة وهذا يفسّر السيطرة الشاملة على جميع مراحل العمليات النفطية.

5 ـ تضمين بند العقد بفقرة مفادها، زيادة أرباح الشركات بشكل طردي مع زيادة عدد البراميل المنتجة، وارتفاع الأسعار وعلى إثر ذلك حققت الشركات النفطية أرباحاً طائلة، وهذا يفسّر تسارع الشركات النفطية العالمية وغيرها للتعاقد مع الإقليم على الاستثمار النفطي رغم تحذيرات الحكومة الاتحادية لهذه الشركات.

6 ـ تستلم حكومة إقليم كردستان الإيرادات التي تحصل عليها جراء صادرات النفط العراقي المنتج في أراضيها، حيث يذكر أن الاقليم يضع هذه الإيرادات في حسابه الخاص في دولة تركيا حتى يتحكم باستقطاع كلف الانتاج وأرباح الشركات فضلاً عن حصة الاقليم في الموازنة العامة الاتحادية، وهذا ما تعترض عليه حكومة المركز وتطالب أن تسلّم الإيرادات إلى وزارة المالية الاتحادية، كما يجب أن تكون هذه الإيرادات في صندوق تنمية العراق (DFI) في نيويورك حت تستقطع منه تعويضات الكويت البالغة (3 %) من مجموع الإيراد قبل أن تسلّم إلى الوزارة العراقيّة المذكورة.

7 ـ من المعروف أن العراق ملتزم بنظام الحصص تحت مظلة أوبك وأن الوزارة تضع خططها الإنتاجية بناء على المتغيرات الكثيرة ومنها التفاوض مع هذه المنظمة على زيادة الحصة من عدمه، فضلاً عن الاتفاقيات التي تتعهد بها، في أثناء انخفاض سعر النفط، وأن قيام الشركات في الاقليم بإنتاج النفط وتصديره بالاتفاق مع الإقليم، يؤدي إلى فشل السياسة النفطية، ويبطل التعهد بتخفيض الإنتاج النفطي ممّا يؤدي إلى زعزعة الثقة الدولية والإقليمية بوزارة النفط.

8 ـ عقود كردستان النفطية شملت تقريباً كل مساحة الإقليم لثلاث محافظات، هي دهوك واربيل، والسليمانية، وتعدى ذلك إلى التجاوز والاستحواذ على الأراضي الأخرى خارج الحدود الإدارية للإقليم والمختلف عليها، والحقول النفطية في المحافظات القريبة مثل كركوك وصلاح الدين، ونينوى، وديالى إذْ تم تقسيم الأراضي إلى 57)) رقعة استكشافية تم التعاقد عليها بالكامل، كل ذلك يؤدي إلى حرمان كردستان من فرص استثمارية، أو عقود أفضل مستقبلاً وبالتالي فإنّ ذلك يؤدي إلى تحمل تكلفة الفرصة

البديلة والمستقبلية، ويشار إلى أن الكثير من الدول التي تستخدم هذا النوع من العقود تسعى للتخلص من قيودها، والابتعاد منها مثل روسيا وفنزويلا، حتى أن الدول النفطية في الشرق الأوسط والتي تعدّ المنتج الرئيس كالسعودية والكويت وايران بدأت هي الأخرى تعتمد جهدها الوطني في تطوير قطاعاتها النفطية ومنشآتها النفطية، وتشير البيانات العالمية إلى أن (12%) فقط من الاحتياطي العالمي من النفط يخضع لعقود المشاركة في الإنتاج، في حين (67%) منه تم تطويره بالجهد الوطني، والباقي بعقود أخرى مختلفة، في حين أن حكومة كردستان أسرفت في التعاقد بعقود المشاركة في الإنتاج.

9 ـ من نقاط الضعف التي تسجل على عقود المشاركة في الإنتاج في كردستان بشكل خاص انها ولدت مشكلات مستعصية بين حكومة الإقليم والحكومة الاتحادية، مما أوجد شرخاً في العلاقات بين المركز والإقليم، وانتقل ذلك إلى توتر العلاقة بين مكونات الشعب، وسعي الجهات الحكومية في كردستان وبسبب ضعف دور الدولة بالاستحواذ على الأراضي وتهجير بعض العوائل ذات الأصول العربية من المناطق الواقعة تحت سيطرة الإقليم ممّا يؤثر على النسيج المجتمعي فضلاً عن إثارة النعرات القوميّة والطائفيّة وبثّ روح الفرقة بين مكونات المجتمع العراقي[1].

10 ـ يعتمد إقليم كردستان بشكل كبير على الشركات النفطية الأجنبيّة في تطوير القطاع النفطي، وهذه الشركات تقوم بجلب الكوادر الفنيّة، والإدارية معها ممّا يؤدي إلى استبعاد الكوادر العراقيّة من أهالي كردستان، من المشاركة في العمل، ومن ثمّ تقليل دورها في تطوير تلك الصناعات النفطية، وأن ذلك سيؤثر من خلال أمرين مهمين هما استبعاد الكوادر العراقيّة سوف لن يزيد من مهاراتها، وتطوير قابليتها الفنية، بل سيؤدي إلى بقائها في مستوى متدن ومن الجانب الآخر يتم الاستغناء عن الأيدي العاملة من العراقيين ممّا يزيد من حالات البطالة[2].

(1) نصيف جاسم العبادي ونبيل جعفر المرسومي، التقييم الاقتصادي لعقود المشاركة وعقود التراخيص النفطية في العراق، البصرة، شركة الغدير للطباعة والنشر، 2019، ص 34-36.

(2) مبادرة الشفافية للصناعات الاستخراجية في العراق، الصناعات الاستخراجية في العراق عام من الإنجازات والتحديات، 2015، ص 94.

الاستثمار الوطني في حقول الجهد الوطني

لقد بدأ نموذج الاستثمار الوطني المباشر بالهيمنة على الصناعة الاستخراجية في العراق منذ نهاية الستينيات ثمّ تطور كثيرا خلال المدة 1972-2009، يقوم هذا النمط من الاستثمار على أساس قيام الحكومة أو إحدى شركاتها الوطنيّة باستغلال ثروة البلد النفطية بشكل مستقل أو من خلال الاستفادة من بعض الخبرات الأجنبيّة والوطنيّة. بدأ هذا النوع من الاستثمار في الاتحاد السوفيتي السابق عام 1917 ثمّ المكسيك عام 1938 ثمّ العراق في نهاية الستينيات. ويتم تكوين هذا النوع من الاستثمار من خلال النقل الكلي أو الجزئي لملكية الصناعة النفطية من الشركات الأجنبيّة إلى الشركات النفطية الوطنيّة أو من خلال صيغ المشاركة والتملك الكلي كما حصل في بعض دول الخليج العربي. يحقّق الاستثمار الوطني المباشر المزايا الآتية[1]:

- الامتلاك الكلي لكلّ فعاليّات الصناعة النفطية.
- المزايا المادية والفنيّة التي تتحقق للبلد النفطي.
- المرونة العالية في التعامل مع الأطراف الدولية في الصناعة النفطية.
- التخلص من سيطرة الاحتكارات النفطية العالمية.
- وضع النفط في خدمة التنمية الاقتصاديّة.

هناك خمس شركات نفط وطنية تعمل في القطاع الاستخراجي في العراق وهي كالتالي شركة نفط الشمال وشركة نفط الوسط وشركة نفط ميسان وشركة نفط ذي قار وشركة نفط البصرة وهذه الشركات يقع على عاتقها مسؤولية تطوير الحقول النفطية والغازية التي تقع ضمن حدودها أي (محافظاتها) وتحدّد بعض الحقول الموجودة ضمن حدودها لتقوم بتشغيلها بشكل مستقل بينما تنفرد الشركات النفطية الدولية باستثمار باقي الحقول المتبقية من خلال عقود الخدمة المعروفة بجولات التراخيص، ومن أهمها حقول: اللحيس والطوبة وارطاوي ونهر عمر والناصرية ونور والسندباد[2].

إن الإنتاج الذي تقوم به شركات النفط الوطنيّة والذي يسمّى بإنتاج الجهد الوطني، وهو

(1) نبيل جعفر عبد الرضا، اقتصاد النفط، بيروت، دار احياء التراث العربي، 2011، ص 123.
(2) مبادرة الشفافية للصناعات الاستخراجية في العراق، التقرير السنوي لعام 2018، العراق، ص 36.

إنتاج النفط الخام من الحقول النفطية التي تشغلها شركات النفط الوطنيّة. لقد ارتفع إنتاج النفط الخام من الجهد الوطني من 142.9 مليون برميل عام 2015 إلى 202.4 مليون برميل عام 2018، أي من 391 ألف برميل يومياً عام 2015 إلى 554 ألف برميل يومياً عام 2018، فيما انخفضت نسبة مساهمة إنتاج النفط في حقول الجهد الوطني من 11 % في عامي 2015 و2016 إلى 10 % عام 2017 غير أنها ارتفعت في عام 2018 إلى 13 % لقد ارتفع انتاج النفط الخام في حقول الجهد الوطني بنحو 18 مليون برميل سنوياً عام 2016 بنسبة (18 %) على الانتاج في عام 2015.

ربّما يعود السّبب استخدام الشركات النفطية تقنيات متطورة في عملية الاستخراج، أو اكتشافات جديدة من الحقول وزيادة عدد الآبار النفطية، أو زيادة كفاءة العاملين من الكوادر القائمين على عملية الانتاج من خلال الدورات والتدريب على استخدام التكنلوجيا. ثمّ انخفض إنتاج النفط في حقول الجهد الوطني عام 2017 بسبب القيود التي فرضتها أوبك+ والتي حدّدت العراق بحصة إنتاجية محددة لا يمكن تجاوزها بسبب تداعيات انخفاض أسعار النفط العالمية آنذاك. وفي المقابل استحوذ الإنتاج من حقول التراخيص النفطية على القسم الأعظم من إنتاج النفط الخام في العراق والذي ارتفع من 1279 مليون برميل عام 2015 إلى 1562 مليون برميل أي من 3.112 مليون برميل يومياً عام 2015 إلى 3.726 مليون برميل يومياً عام 2018 وبنسبة 87 % من الإنتاج الكلي للنفط العراقي الخام.

جدول (8-2): اجمالي انتاج النفط الخام في حقول الجهد الوطني وحقول التراخيص 2015-2018 (مليون برميل)

السنة	الإنتاج من الجهد الوطني	الانتاج من حقول التراخيص	الانتاج الكلي من الجهد الوطني وجولات التراخيص	النسبة المئوية للجهد الوطني من الانتاج الكلي
2015	143	1136	1279	% 11
2016	161	1273	1434	% 11
2017	145	1321	1466	% 10
2018	202	1360	1562	% 13

المصدر: من عمل الباحث اعتمادا على: هيأة الشفافية في الصناعات الاستخراجية، التقرير السنوي للأعوام (2015، 2016، 2017، 2018) صفحات متفرقة.

تاسعاً: جدليات التطوير والاستثمار

يتضح في ضوء التحليل الاقتصادي للنتائج العمليّة المترتبة على توقيع عقود التراخيص النفطية وعقود مشاركة الإنتاج ان كليهما قد أسهم في تطوير انتاج النفط الخام وبمعدلات كبيرة، ولكن هذا التطور في الإنتاج كان بكُلف باهظة؛ إذْ ارتفع الإنتاج الصافي من النفط الخام في حقول التراخيص النفطي للجولتين الأولى والثانية من 1.581 مليون برميل يومياً عام 2010 إلى 3.869 مليون برميل يومياً عام 2019، وبزيادة مقدارها 2.288 مليون برميل يومياً، في حين كانت ذروة الإنتاج المفروض تحقيقها عام 2017 تصل إلى 12 مليون برميل يومياً. وفي المقابل كانت الكلف النفطية والكلف الإضافية المدفوعة إلى الشركات الأجنبيّة المقاولة وبضمنها الشريك الوطني ما مجموعه 83.291 مليار دولار، منها 81.639 مليار دولار للشركات الأجنبيّة المقاولة فقط، فيما بلغت أرباح الشركات الأجنبيّة عن أجر الربح المدفوع لها 7.125 مليار دولار. ويكون بذلك مجموع المبالغ المدفوعة إلى الشركات الأجنبيّة المقاولة فقط عن الكلف النفطية والكلف الإضافية وأجور الربح 88.765 مليار دولار خلال عشر سنوات من 2010 إلى نهاية 2019. وهذا يعني أن الكلفة الكلية لإنتاج برميل النفط العراقي تبلغ 9.04 دولار يتضح مما سبق ما يأتي[1]:

- إن متوسط كلفة إضافة مليون برميل إلى الإنتاج وصلت في العراق إلى نحو 39 مليار دولار وهذا رقم كبير مقارنة بالمتوسط العالمي الذي لا يزيد عن 15 مليار دولار
- إن كلفة انتاج البرميل أصبحت مرتفعة جداً في العراق بالقياس إلى فترة ما قبل التراخيص التي لم تزد عن دولار واحد عام 2009 فضلاً عن أنها مرتفعة قياسا للسعودية التي لم تزد الكلفة الكلية في عام 2020 عن 3 دولارات للبرميل.

وفي المقابل أقدمت حكومة إقليم كردستان على منح مجموعة من العقود النفطية للشركات الأجنبيّة (بصيغة عقود المشاركة بالإنتاج)، معظمها أحيلت لشركات صغيرة وبصيغة عقود مشاركة الإنتاج طويلة الأجل التي تمتد إلى أكثر من 25 عاما. ومن خلالها تمّ زيادة إنتاج النفط في الإقليم إلى نحو 500 ألف برميل يومياً. وعلى وفق هذه العقود تتحمل الشركة الأجنبيّة كافة المخاطر المالية من جراء عمليات التحري عن النفط وتتحكم الشركات الأجنبيّة

(1) عبد المهدي العميدي، عقود الخدمة الفنية لجولتي التراخيص 1 و2، بغداد، 2021، ص 118 و225.

بمستوى التكاليف والإنتاج ونوع التكنولوجيا. ويتم تسديد التكاليف وأرباح الشركات على شكل نسبة من النفط المنتج، وتقوم الشركات ببيع حصتها بشكل مباشر بالسوق، ومن ثم لا توجد سيطرة للإقليم على الكميات المنتجة والمصدرة؛ لأن الشركات لها حرية في تسويق النفط المنتج، دون الأخذ بالحُسبان تأثير ذلك في الأسعار والمعروض من النفط وحصة العراق ضمن الأوبك. إن الزيادة المتحقّقة في إنتاج النفط في كردستان تمّت بكلفة باهظة وأكبر بكثير من كلف الإنتاج في حقول التراخيص النفطية، وعلى وفق البيانات المتاحة عن نفط كردستان لعام 2021 فإنّ:

- صادرات نفط كردستان = 152 مليون برميل
- معدل التصدير اليومي = 416 ألف برميل
- إجمالي العائدات النفطية = 9 مليارات دولار
- حصة حكومة كردستان = 4 مليارات دولار
- تكاليف وأرباح الشركات الأجنبيّة = 5 مليارات دولار
- معدل سعر بيع نفط كردستان = 59 دولار للبرميل
- معدل بيع برميل النفط العراقي خارج كردستان =68 دولار

وهذا يعني أن الإقليم يبيع نفطه أقل بتسع دولارات لكل برميل بالقياس إلى ما تبيعه سومو. وهذا الفرق في السعر يرجع إلى أن معظم النفط المنتج في كردستان ثقيل وحامضي (نسبة الكبريت فيه مرتفعة)، كما ان التنافس سبب آخر إذْ إن الخلاف مع حكومة المركز وطرق التصدير المحدودة اوجب على الإقليم جعل صادراته أكثر تنافسية من أجل بيع المزيد من النفط ولذلك لجأ إلى إعطاء بعض الخصومات على سعر برميل النفط المصدر من كردستان، علما أن حصة حكومة الإقليم من برميل النفط بلغت 14.7 دولار وبنسبة 58 % في حين بلغت حصة الشركات الأجنبيّة 10.5 دولار وبنسبة 42 % من سعر برميل النفط المصدر[1].

الخيار الثالث المتاح أمام العراق لإدارة قطاع النفط يتمثّل بسيطرة الدولة على القطاع

(1) تقرير شركة ديلويت عن صادرات نفط كردستان لعام 2021، https://shafaq.com/ar/

النفطي وذلك من خلال قطاعها العام، فالدولة تتخذ كل القرارات وتستحوذ على جميع العائدات. وقد عملت الدولة بموجب هذا النظام منذ عام 1972 واستمر في حقول الجهد الوطني إلى الوقت الحاضر، أما فيما يتعلق بعلاقاتها مع الشركات الأجنبيّة فتقوم الدولة باستئجارها لتقديم خدمات معينة في إطار عقد مع الحكومة. إن أهم حجج سيطرة الدولة على قطاعها النفطي هي ما تتضمنه القاعدة العامة المتبعة في غالبية المجتمعات العالمية ذات النظم والقوانين الدستوريّة المستقرة والتي تستند إلى حقيقة إن ما فوق الأرض لصاحب الأرض أمّا ما هو في باطنها فهو ملك عام يعود للمجتمع، وإن أي استثناء من هذه القاعدة يجب أن يكون على وفق قانون تصدره الدولة على شكل امتياز يمتد لمكان وزمان معينين ولظروف خاصة، وبما إن النفط هو ثروة طبيعية وهو ملك للشعب وبالتالي فإنّ مسألة بقاء سيطرة الدولة عليه هي من أهم المسائل المتعلقة بسيادة العراق وشعبه، وهذا لا يعني رفض التعامل مع الشركات النفطية الأجنبيّة لأهميتها في تطوير القطاع النفطي العراقي وذلك على أساس المصالح المتبادلة بين الطرفين. ويمكن إيجاز الآثار المترتبة على هيمنة الدولة على القطاع النفطي العراقي بما يأتي:

1 ـ سيحقق العراق إيرادات مالية إضافية في حال قيامه باستثمار حقوله النفطية المكتشفة وغير المستغلة، وهذا يعني تجنّب العراق للخسائر المالية المتوقعة من تطبيق عقود مشاركة الإنتاج.

2 ـ إن إدارة الدولة لقطاعها النفطي تعني فسح المجال للمختصين والخبراء العراقيين لتطوير مهاراتهم وإبداعاتهم الفنية والإدارية، والذين أثبتوا جدارتهم خلال تاريخ العراق النفطي منذ عام 1972 إلى الوقت الحالي على الرغم ممّا مرّ به العراق من ظروف سياسيّة واقتصاديّة صعبة.

3 ـ إن سيطرة الدولة على القطاع النفطي سينعكس بصورة إيجابية على سوق العمل في العراق، وذلك من خلال الروابط الأمامية والخلفية التي سيخلقها قطاع النفط وتحفيزه على تطوير قطاعات أخرى سينجم عنها ايجابيات عديدة منها تشغيل الأيدي العاملة.

4 ـ ستتمكن الدولة من المحافظة على سلامة المكامن النفطية، ذلك من خلال تطوير البنى التحتية بما يتناسب وديمومة هذا القطاع والمصالح الاقتصاديّة والاجتماعيّة للبلد.

5 ـ إن سيطرة الدولة على القطاع النفطي تعني تحكمها بنوعية الاستثمارات النفطية التي يحتاجها العراق والتي من شأنها زيادة الطاقة الإنتاجية في البلاد، فضلاً عن أنها تفسح المجال للرساميل المحلية للقيام باستثماراتها النفطية وذلك من خلال توفير التسهيلات القانونية وتقديم الدعم اللازم، الأمر الذي سيصب لصالح الاقتصاد العراقي.

6 ـ ستصبح الدولة في وضع تستطيع من خلاله التحكم بكميات الإنتاج النفطي ومن ثم ستزداد قدرتها ضمن الأوبك في التأثير على أسعار النفط، بما لا يتعارض والسياسات الاقتصاديّة المتبعة في الأوبك.

7 ـ من الآثار المترتبة على سيطرة الدولة على قطاعها النفطي هو الشعور بالطمأنينة في نفوس المعنيين بمشاريع الدولة من إداريين وفنيين ومجهزين ومستهلكين بوصف الدولة هي المتحكمة بالقطاع النفطي واحتياطيه المستقبلي ومن ثم تديره بما يتلاءم ومصلحة الشعب وحقه المشروع في السيطرة على رمزه الوطني، ممّا يعني الحفاظ على سيادة العراق الداخلية والخارجية وبعيداً عن سيطرة الشركات الأجنبيّة لاسيما إن للشعب العراقي تاريخاً نضالياً طويلاً في هذا المجال.

عاشراً: الخاتِمة

حقّق العراق خلال العقد الأخير وبالتحديد منذ العام 2011، معدلات نمو سنوية مقبولة لإنتاج النفط العراقي الخام الذي تضاعف تقريبا من 2.4 مليون برميل يومياً عام 2009 إلى 4.5 مليون برميل يومياً (مع كردستان) عام 2021، نتيجة للعقود التي أبرمها العراق مع الشركات الأجنبيّة سواء في إطار جولات التراخيص النفطية أم في إطار عقود المشاركة بالإنتاج في إقليم كردستان. وهو ما عمّق من الصفة الريعية للاقتصاد العراقي التي تتضح من خلال الهيمنة الواضحة لقطاع النفط في الناتج المحلي الإجمالي التي وصلت إلى 57 %[1]، فيما ارتفعت الصادرات النفطية العراقيّة إلى أكثر من 95 %[2].

وفيما يتعلق بالحلقات الأخرى لصناعة النفط في العراق فعلى الرغم من سعي وزارة النفط لاستقطاب الشركات العالمية لإقامة مجموعة من المصافي العراقيّة في واسط والديوانية

(1) وزارة التخطيط، الحسابات القوميّة، التقديرات الأولية للناتج المحلي الإجمالي لعام 2021.
(2) وزارة التخطيط، تقرير الصادرات العراقيّة لعام 2021.

والسماوة للاستثمار الاجنبي ,إذْ قدّمت الوزارة مجموعة من المزايا والتسهيلات للمستثمر الأجنبي من الأرض المجانية والحماية الكاملة وبيع النفط لها بسعر يقل عن السعر العالمي من 5-10 دولارات للبرميل الواحد ومع ذلك لم تكن هناك استجابة جديّة من الشركات العالمية بسبب رداءة البيئة الاستثمارية في العراق. والمصفى الكبير الذي يجري إنجازه حالياً في كربلاء بطاقة 140 ألف برميل يومياً جاء من التمويل الحكومي وليس من الاستثمار الأجنبي. وسينتج المصفى نحو 9 ملايين لتر يومياً من البنزين عالي الجودة و3180 متر مكعب من منتجات الزيت الأبيض ووقود الطائرات و6360 متر مكعب يومياً من الديزل. ومع الإضافات التي يمكن تحقيقها في مصفاة الشعيبة فإنّ استيرادات العراق من المشتقات النفطية قد تشهد انخفاضا ملحوظا في السنوات القادمة.

يفتقد العراق حالياً إلى شركة وطنية للخدمات النفطية تقوم بالأعمال الفنية المصاحبة للحفر بدلا من إحالة هذه العمليات إلى الشركات الأجنبيّة، فيما تفتقد شركة الحفر الوطنيّة العراقيّة إلى بعض اجهزة الحفر أو المعدات المتعلقة بالخدمات النفطية أو عدم تطوير ملاكاتها البشرية مما جعلها في النهاية عاجزة عن اداء مهامها بالشكل المطلوب مما يبرر الاستعانة بالشركات الأجنبيّة.

ومن جهة أخرى يخسر العراق حالياً موارد مالية كبيرة بسبب كلفة نقل النفط العراقي الخام المصدر إلى الأسواق العالمية الذي ينقل على ناقلات نفط أجنبيّة في حين لم تبذل جهود جدية لتطوير الشركة العامة لناقلات النفط العراقيّة (يذكر أن شركة ناقلات النفط العراقيّة قد تأسّست عام 1972 حيث تقوم بنقل النفط الخام العراقي إلى الموانئ العالمية، وكان أسطولها يتكون من 22 ناقلة من مصادر مختلفة وتوقف عملها في تسعينيّات القرن الماضي بعد أن تعرّض أسطولها للدمار والتخريب بسبب الحروب). إذْ تمتلك شركة ناقلات النفط العراقيّة حالياً أربع ناقلات صغيرة فقط لا تزيد طاقاتها الاجمالية عن 53 ألف طن (وهي تعادل 3.5 % فقط من طاقات تلك الشركة في عقد السبعينيات عندما كانت طاقاتها الاجمالية تصل إلى 1.5 مليون طن) تقوم بنقل النفط الأسود فقط وليس النفط الخام. كان العراق في السابق يبيع جزء من نفطه على أساس سيف وتعني أن الذي يقوم بشحن البضاعة هو الذي يتحمل كل من تكلفة البضاعة والتأمين عليها ومصاريف الشحن حتى تكون جاهزة التسليم في ميناء المستورد. ولذلك كان جزء من الصادرات النفطية العراقيّة تنقل بواسطة الأسطول الوطني التابع لشركة ناقلات النفط العراقيّة ممّا حقّق للعراق وفورات مالية كبيرة.

أما اليوم فإنّ العراق يبيع نفطه على أساس فوب وتعنى أن البضاعة تكون مسؤولية المستورد عندما تكون البضاعة جاهزة التسليم على رصيف الشحن الخاص بالمصدر ثمّ يتولى المستورد التأمين عليها ومصاريف شحنها حتى الوصول إلى ميناء المستورد ويتحمل المستورد خطر الضياع إذا ما حدث أي شيء للبضاعة. ولذلك يتعرض العراق اليوم إلى خسائر مالية كبيرة نظير ما يدفعه من كلفة نقل النفط العراقي إلى الأسواق الخارجية على متن الناقلات الأجنبيّة وهي تبلغ 1.2 دولار لكل برميل للناقلات الكبيرة و2.44 دولار للبرميل للناقلات المتوسطة الحجم[1].

ونظراً لكون الاقتصاد العراقي اقتصاداً ريعياً يعتمد كلياً على العوائد النفطية في تمويل إيراداته الأمر نتج عنه انخفاض في تنويع مصادر الدخل غير النفطية العراقيّة، فضلاً عن تقلب الإيرادات العامة واعتمادها شبه التام على العوائد النفطية، إذْ أصبحت هذه الإيرادات هي المغذي الرئيس لتمويل الموازنة العراقيّة بشكل كلي بدلا عن البحث عن مصادر بديلة للدخل تقوي خزينة الدولة ومواردها، إذْ يهيمن النفط على أكثر من 90% من الإيرادات العامة للموازنات العراقيّة، ما يعني أن الاقتصاد العراقي برمته بقي اسير الصفة الريعية الناجمة عن تحكم سلعة النفط وايراداتها بكل المتغيرات الاقتصاديّة في العراق. وفي ضوء ما سبق ينبغي أن ترتكز الأولويات في العراق على عاملين رئيسَين هما:

- تتمثّل الأولوية العليا في الحاجة إلى تعزيز استقرار الاقتصاد الكلي. وأصبح تنفيذ السلطات العراقيّة لبرنامج قوي من أجل ضبط أوضاع المالية العامة ضرورة يقتضيها عمق الانخفاضات الدولية في أسعار النفط ومدتها الطويلة واحتمال دوام جزء كبير من صدمة الأسعار. لذا يلزم توطيد الجهود لتلبية الاحتياجات العاجلة لميزان المدفوعات، وجعل الإنفاق متماشي مع أسعار النفط العالمية وضمان القدرة على تحمل الديون. كما أن الإصلاحات في قطاع الطاقة والإعانات وفي المؤسسات المملوكة للدولة والإدارة المالية العامة هي أمور حاسمة على المدى المتوسط للحد من الفساد وإفساح المجال للإنفاق الاستثماري الذي يُعد أساسيا للحفاظ على النمو.
- إن تخصيص مزيد من إيرادات النفط للاستثمارات في رأس المال العام من شأنه أن

(1) حسين حيدر محمد، دراسة استراتيجية لتوسيع اسطول شركة ناقلات النفط العراقيّة، البصرة، 2019، ص 23.

يوفر أوسع المنافع من حيث التنويع والتحول الاقتصادي. وعلى النقيض من ذلك، تهدف إدارة الثروة النفطية في الغالب إلى تلبية احتياجات الاستهلاك القصيرة الأجل، كما أنها عزّزت الاعتماد على الواردات، واختلال سوق العمل، وتعطيل القطاع الخاص.

- نقترح كحل مناسب لإدارة الإيرادات النفطية أن يتمّ تشريع قانون يتم فيه ادخار صافي العائدات النفطية التي تزيد عن مستوى معيّن في صندوق سيادي، واعتمادا على السعر التقديري لبرميل النفط المثبت في كل موازنة على حدة فمثلا إذا كان السعر التقديري 65 دولار للبرميل وارتفع السعر الفعلي في سنة الموازنة إلى 90 دولار فيكون الفرق المقدر بنحو 25 دولار عن كل برميل نفط مصدر يذهب إلى هذا الصندوق ومن خلاله يتم توزيع موارد هذا الصندوق إلى المحافظات من خلال مشاريع تنمية الأقاليم والبترو دولار. وإذا كان التخصيص مثلا 15 % لتنمية الأقاليم و10 % للمحافظات المنتجة للنفط والغاز فالمتبقي ونسبته 75 % ينبغي أن يوظّف من خلال خطة تنمية شاملة لغرض تنويع الاقتصاد العراقي وتوسيع القاعدة المادية وتحديثها بحيث تستطيع أن تنتج المزيد من السلع والخدمات وأن توفّر فرص العمل للمواطنين.
- يمكن للحكومة أيضاً أن توفر جزءا من عائدات الموارد للأجيال المقبلة، إضافة إلى الاستثمار في الاقتصاد المحلي لتوليد النمو في المستقبل. ويمكن للقوانين المالية أن تدعم هذه السياسات، وتحدّ من قرارات الإنفاق الحكومي، وأن تلزم الهيئات الحكومية على اعتماد منظور طويل الأمد بشأن المصالح الماليّة العامّة.

الفصل التّاسع

هشاشة الأنموذج التّنموي في عقدين

أ. د. حسن لطيف كاظم[1]

أولاً: تمهيد

يمثّل العراق أنموذجاً متطرفاً لتقويض العلاقة بين التنمية والاستدامة، إذْ مثّل العقدان الماضيان سنوات ضائعة من التنمية والاعمار والبناء، لذا فقد كثرت التوصيفات لحالة هذه العلاقة، لعلّ أكثرها إيلاماً ما اصطلح على تسميته «الدولة الهشّة» التي يضعف أثرها الإيجابي في تحمل وظائفها الأساسية تجاه مجتمعها. ومهما يكن من أمر فإنّ هذين العقدين قد رسّخا «الهشاشة التنموية» في العراق، وقادا إلى ما يمكن عدّه «أزمة التنمية» التي باتت تستعصي على الحل في ظل تغييب التخطيط التنموي، وإهمال الأولويات الوطنيّة، والانفصام التام ما بين عملية التنمية وآليات الانفاق العام.

ان السياق الوطني والإقليمي والدولي منذ الاحتلال لم يكن مناصراً لعملية التنمية، فلقد توالت التداعيات السلبية للاحتلال وفقدان الأمن لتضع الاقتصاد، ومن ثم عملية التنمية إطار تحديات جدية لم يكن يقوى على مواجهتها، في ظل إدارة اقتصادية ضعيفة، واستشراء صور التبديد وتضييع الفرص التنموية التي تراءت مع زيادة عوائد النفط والتوافر على موارد مالية كبيرة.

يقدم هذا الفصل عرضاً شاملاً لحصيلة الإنجاز التنموي في العشرين سنة الماضية منذ الاحتلال الأمريكي عام 2003 وحتى عام 2023.

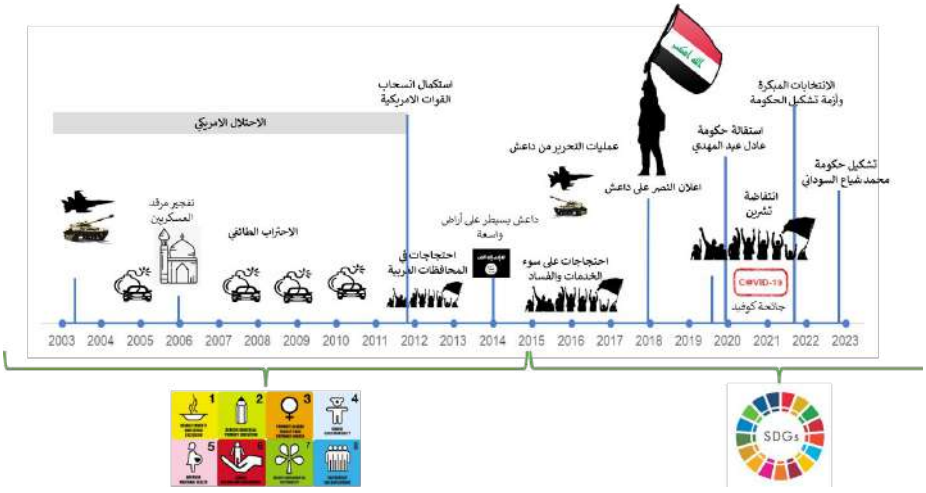
---

(1) أستاذ التنمية المستدامة في جامعة الكوفة ومدير مركز الرافدين للحوار.

ثانياً: مراحل تطور العلاقة بين التنمية والدولة في عقدين

شكّل احتلال العراق لحظة فارقة في تاريخ البلاد والمنطقة، فقد أُعيدت عملية بناء الدولة التي قوّضها الاحتلال على نحو عنيف جداً ومستعجل في ظل الاحتلال الأمريكي (2003-2011)، وشهد العراق أحداثاً جسام، تورّط فيها بحرب عالمية على الإرهاب، كانت تخاض غمارها على أراضيه، فبات مسرحاً دمويّاً لأحداث غيّرت المنطقة وطالت بتأثيراتها العالم أجمع. وفي الوقت الذي انشغلت فيه بلدان العالم بتحقيق أهداف الألفية، وأهداف التنمية من بعدها، كان العراق منشغلاً بالاحتلال ومواجهة الإرهاب، وتنامي المشكلات الداخلية (انظر الشكل 9-1)

شكل (9-1): السّياق المُضطرب في عقدين (2003-2023)



في أثناء سنوات الاحتلال أُعيدت عملية بناء الدولة بعدما أُلغيت أغلب مؤسساتها، وأُنشئت على عجل مؤسسات جديدة. في ظل تباين مصالح المكوّنات الاثنية والقوميّة، التي وجدت في التغيير السياسي فرصة تاريخية ينبغي اغتنامها لاستعادة الحقوق التي تراها مسلوبة. وعلى الرغم من تصاعد العنف وعدم الاستقرار إلا أنّ العراقيين نجحوا في تأسيس بعض الترتيبات الديمقراطيّة، ووضعوا أسس التداول السلمي للسلطة على أنقاض الدكتاتورية.

ويمكن القول إن التنمية في العراق خلال العقدين الماضيين مرّت بأربع مراحل هي:

المرحلة الأولى: التنمية في ظل الاحتلال 2003-2011

كان لدى العراقيين، سواء رغبوا أم لم يرغبوا بالاحتلال، توقعات متفائلة تجاه ما يمكن أن يصنعه الأمريكيون للاقتصاد العراقي، وظنّ الجميع أن «العم سام» سيحرّك عصاه السحرية لتنهي بين عشية وضحاها كل مشاكل العراق الاقتصاديّة، وستختفي البطالة بعد فورة الإعمار وستتحسن الأوضاع المعيشية لجميع السكان وسيتغاضون عن بعض المنافع التي سيكسبها الاحتلال في المقابل. كان العراقيون في ذلك يختزنون تجارب أمريكية سابقة في ألمانيا واليابان بعد الحرب العالمية الثانية. لكن الواقع وشى بغير ذلك، فحتى «العم سام» بدا حائراً أمام مشكلات العراق التي لم يجد لها حلاً.

في ظل الاحتلال تدهور أمن المواطن واستُبِيحت حياته مجدداً. وبسبب فشل سلطات الاحتلال في ضمان الأمن والاستقرار شهد العراق انفلاتاً أمنياً غير مسبوق، وانتشرت أعمال القتل والإرهاب في معظم أرجائه[1]. ويمكن القول إن الاحتلال غيَّر أولويات المشكلات التي يعاني منها الشعب العراقي. وباتت التهديدات الأمنيّة هي أكثر المشكلات إلحاحاً، بل باتت محور لمشكلات أخرى في وقت تحاول الدولة العراقيّة فيه اكتشاف قدراتها على العمل في بيئة شديدة الخطورة، وخلق نظام سياسي يمكنه أن يلبّي متطلبات الناس على الصعيد الوطني فتراجعت التنمية وتراجع همّها وطنيا.

لقد تميزت مرحلة سلطة التحالف المؤقّتة، بمرارة عراقية من ضياع السيادة، وخيبة أمل في تلك السُّلطة التي ترأسها بريمر، وبخاصة عجزها عن تقديم أبسط الخدمات للشعب[2]. إلا أن تلك السُّلطة لم تكن مستعدة للتخلي عن السُّلطة الاقتصاديّة والسياسيّة في البلاد على الرغم من تشكيل حكومة عراقية يرأسها أحد أعضاء مجلس الحكم دوريا. لذا فقد سيطرت على جوانب الاقتصاد العراقي سواء تلك المتعلقة بالجوانب الداخلية أو الخارجية.

وكان هناك أولويتان في عمليات إعادة الاعمار من وجهة النظر الأمريكية، الأولى إعادة إعمار قطاع النفط وزيادة مستويات الإنتاج والصادرات؛ والثانية إعادة غعمار البنى التحتية لرفع

(1) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، المكتب الإقليمي للدول العربيّة، تقرير التنمية الإنسانية العربيّة لعام 2004، ص33

(2) فريق أبحاث، ديناميكيات النزاع في العراق: تقييم استراتيجي، معهد الدراسات الإستراتيجية، بغداد-اربيل-بيروت، 2007، ص21-22

مستوى الخدمات العامة. وتتشابك هاتان الأولويتان مع مجموعة الإصلاحات الاقتصاديّة والادارية والسياسيّة التي يفترض أن تؤدي في مجموعها إلى إنشاء اقتصاد رأسمالي حديث على أنقاض الاقتصاد المحاصر والمعزول. مع ذلك فإنّ كيفية تحقيق ذلك كانت تستبطن أسئلة محورية لم يدر في خلد سلطة الاحتلال الإجابة عنها، ومعالجة المشكلات الناتجة عنها، فلم تضع تلك السلطات برنامجا لمعالجة البطالة وخلق الوظائف في الاقتصاد المنهك، وحتى عندما التفتت لمشكلة البطالة كان الهاجس أمنياً نتيجة اعتقادها أن التمرد كان يغذّيه غضب العاطلين.

في 22 أيار/مايو 2003 صادق مجلس الأمن على القرار 1483 الذي أُنشئ بموجبه «الصندوق العراقي للتنمية» لحفظ عائدات النفط العراقيّة، على أن تودع 95% منها في حساب الصندوق في بنك الاحتياطي الفيدرالي. فيما خصّصت النسبة المتبقية لصندوق التعويضات التابع للأمم المتحدة المترتبة على غزو الكويت عام 1990. وفي نهاية أيار/ مايو 2003 حولت الأمم المتحدة مليار دولار إلى حساب الصندوق العراقي للتنمية لتأمين احتياجات إعادة الإعمار العاجلة ودوفع رواتب الموظفين والمتقاعدين[1]. وعلى وفق قرار مجلس الأمن كانت جميع الدول الأعضاء ملزمة بتجميد وتحويل الأموال والأصول المالية الأخرى للنظام العراقي السابق إلى الصندوق ما لم تكن تلك الأصول تخضع لامتياز قضائي أو إداري أو تحكيمي أو حكم قضائي. وخلال المدة ما بين صدور القرار حتى نهاية عام 2003، وصلت المبالغ التي أودعتها الدول الأعضاء في الصندوق إلى 757.550 مليون دولار، 211.077 مليون دولار من سويسرا، 202.945 مليون دولار الولايات المتحدة، 184.066 مليون دولار بريطانيا، 98.088 مليون دولار اليابان، 35.0 مليون دولار الأردن، 8.003 مليون دولار تونس، 6.963 مليون دولار الكويت، 4.188 مليون دولار فرنسا، 2.198 مليون دولار إيطاليا، 17.0 مليون دولار استراليا و2.0 مليون دولار فييتنام[2]. وخلال ولاية سلطة الائتلاف المؤقّتة التي بلغت 14 شهراً بلغ مجموع ما أودع في الصندوق العراقي حوالي 20 مليار دولار، أغلبها من عوائد صادرات العراق النفطية، موّلت 7 مليارات جهود إغاثة وإعادة الإعمار التي نفذتها سلطة الائتلاف.

(1) المفتش العام الأمريكي، تجربة إعادة إعمار العراق الدروس القاسية: تقرير المفتش العام الأمريكي، ص 80

(2) KPMG, Development Fund for Iraq Statement of Cash Receipts and Payments For the period from 22 May 2003 to 31 December 2003, p. 7
(http://www.iamb.info/auditrep/r052203a.pdf)

اتّبعت سلطة الائتلاف المؤقّتة سياسة اقتصادية كانت عبارة عن خليط من الإصلاحات الراديكالية والإصلاحات غير الواقعية الفاشلة، وكان من المفترض أنها ستتجه بالاقتصاد العراقي ليكون اقتصاد سوق حر[1]. وأغلب تلك الإصلاحات كان مقتبساً عن نماذج العلاج بالصدمة الذي انتهجته بعض بلدان أوروبا الشرقية، والذي لم يأخذ بالحُسبان الآثار غير المباشرة الناتجة عنه.

وقد عمدت سلطة الائتلاف إلى غصدار مجموعة من القوانين الجديدة التي تشجّع الاستثمار، إلا أن أيّاً منه لم يعط نتائج ملموسة ولم تُغرِ المستثمرين الأجانب بدخول العراق، فقد كان هؤلاء متشككين تجاه الاستثمارات الجديدة في البلد. وكان هناك اعتقاد ساذج لدى سلطة الائتلاف بأنّ مجرد تغيير الهياكل التنظيمية والمؤسسية سترفع العراق إلى ذروة قائمة المستثمرين[2]. فأصدر بريمر الأمر رقم 39 الذي رفع القيود على الاستثمار (باستثناء النفط والمصارف)، وسمح بدخول المستثمرين الأجانب إلى السوق العراقيّة من دون قيد، في محاولة للبرلة الاقتصاد العراقي. وقد واجه هذا الأمر معارضة محليّة وأجنبيّة، فقد أُثيرت داخلياً مسألة الحدود القانونية لسلطة الائتلاف، وصوّرت الصحافة المحلية والعربية القرار بأنه محاولة لبيع العراق، فيما وقف القطاع الخاص العراقي في الضدّ منه[3].

وكان الفريق الاقتصادي الذي انتدبته سلطة الائتلاف المؤقّتة قد كلّف بالعمل على بدء النشاط الاقتصادي وإطلاق عمليات الإصلاح الاقتصادي وإعادة انعاشه. وفي البدء كانت القضايا الأكثر الحاحاً ترتبط بالأحوال المعيشية واستئناف دفع رواتب ما يقارب مليون موظف. وقد استخدم المحتلون الموجودات العراقيّة المجمدة في الولايات المتحدة لهذا الغرض، والتي كانت تبلغ 757.55 مليون دولار، ومع إضافة موجودات البنك المركزي العراقي من العملات الأجنبيّة وما تم الاستيلاء عليه في قصور صدام يبلغ مجموع المبالغ التي كانت تحت تصرف القوات المحتلة اكثر من ثلاثة مليارات دولار[4].

ومن أجل استمرار زخم التطور الاقتصادي كان لابد من البدء بإعمار الصناعة النفطية

(1) علي عبد الأمير علاوي، احتلال العراق: ربح الحرب وخسارة السلام، ترجمة: عطا عبد الوهاب، المؤسسة العربيّة للدراسات والنشر، بيروت، ص 184

(2) المصدر نفسه، ص 187

(3) المصدر نفسه، ص 298

(4) المصدر نفسه، ص 184

وزيادة إنتاج النفط وصادراته. وقد عهدت سلطة الائتلاف المؤقّتة بهذه المهمّة إلى مقاولي وزارة الدفاع الأمريكية (البنتاغون) الذي مُنحوا صلاحيات واسعة من أجل بدء انتاج النفط بأقصى سرعة[1].

وقد امتلكت سلطة الائتلاف المؤقّتة رؤية خاصة للشركات الحكومية، والتي عدّتها متقادمة وغير فعّالة، وفي الأيام الأولى لولاية هذه السُّلطة، دفعت رواتب العاملين فيها أسوة بباقي العاملين في الدولة العراقيّة، وقدّمت بعض الدعم المالي لعدد من تلك الشركات، إلا أنها رأت في تطويرها مضيعة للوقت والمال، فيما جادل بعض مستشاري تلك السُّلطة بأنه ينبغي زيادة الاهتمام بهذه الشركات وإنعاشها. ثمّ اتخذت سلطة الائتلاف قرارا مُثيرا للجدل في تموز/ يوليو 2003 بتجميد حسابات تلك الشركات في مصرفي الرافدين والرشيد، في وقت ألغت فيه جميع ديون تلك الشركات، وهو القرار الذي عدّه الفريق الاقتصادي في وزارة المالية الأمريكية وكبار مستشاري الوزارات العراقيّة من الأمريكيين مربكاً لموقف الحكومة العراقيّة الائتماني في المدى الطويل، فضلاً عن أنه سيضرّ الشركات الأفضل حالاً. ثمّ اتجهت سلطة الائتلاف إلى دعم شركات الاسمنت والاسمدة القادرة على إنتاج سلع تحتاجها عملية إعادة الاعمار[2].

إلا إن الأمر غير المفهوم في سياسة سلطة الائتلاف المؤقّتة هو إهمالها القطاع الزراعي على الرغم من أهميته ونسبة السكان المرتفعة المرتبطة به، وحتى بعد حلّ سلطة الائتلاف وتحويل ملف إعادة الإعمار إلى السفارة الأمريكية فإنّ حجم المنجز على الأرض بقي محدوداً جداً، فلم يصل حجم المبالغ المخصصة لهذا القطاع إلى 72 مليون دولار وهو مبلغ ضئيل جداً، لا يتناسب مع تزايد أزمة القطاع الزراعي نتيجة شحة المياه وانخفاض الإنتاج فيه إلى مستويات أقل ممّا كانت عليه قبل عام 2003. وباستثناء مشروعات بسيطة مثل تدريب المزارعين وتجهيز بضعة آلاف طن من البذور لم يجري عمل حقيقي في هذا القطاع يمكن أن يؤكد نية الاعمار فيه.

إلا أن الوكالة الأمريكية للتنمية قدّمت في أيار/مايو 2007 مبلغ 343 مليون دولار ضمن برنامج تحديث القطاع الزراعي أسمته مشروع «انماء» والذي خُطط أن يستمر لثلاث سنوات ويقوم على أساس انشاء روابط بين المزارعين والأسواق[3].

(1) المصدر نفسه، ص 184

(2) المفتش العام الأمريكي، المصدر السابق، ص 92

(3) المصدر نفسه، ص 279

وعليه وابتداءً من عام 2003 استمر مستوى الانتاجية في القطاع الزراعي بالانخفاض على الرغم من امتلاك البلاد مساحات واسعة من الأراضي الصالحة للزراعة، إذْ تبلغ المساحة الاجمالية للأراضي المروية والديمية 44.46 مليون دونم، منها المساحة الاجمالية للأراضي المتاحة للإرواء التي تبلغ 22.26 مليون دونم، إلا أن معدلات الانتاجية في تلك الاراضي كانت منخفضة، الأمر الذي أدى إلى رفع كلفة المنتوج وعدم قدرته على منافسة المنتجات الأجنبيّة، ويعود ذلك إلى السياسات الزراعية التي اتبعت خلال تلك المدة، إذْ لم ترق إلى المستوى المطلوب وابتعدت عن تحقيق الهدف الأساس إلا وهو تحقيق الأمن الغذائي، بسبب الأضرار الجسيمة التي أصابت البنى الارتكازية لهذا القطاع وتردّي نوعية الأراضي الزراعية، وتراجع الدعم الحكومي لمستلزمات الانتاج والانفتاح الكامل للسوق العراقيّة أمام منافسة السلع الزراعية المثيلة المستوردة[1]، فضلًا عن استقطاب الأيدي العاملة ذات الخلفية الزراعية إلى نشاطات أخرى مثل الشرطة والجيش ووظائف أخرى. وتشير الإحصاءات إلى أن مؤشر الانتاجية في المحاصيل الحقلية تميز بالتذبذب الكبير بالنسبة للمحاصيل الاستراتيجيّة وهي الحنطة والشلب والشعير. ويرجع ذلك إلى قلة المياه ونقص الأسمدة وانخفاض الدعم الحكومي، إذْ بلغت التخصيصات المالية للقطاع الزراعي في الموازنة العامة 1.2 % وهي نسبة منخفضة لا تساعد على تطوير هذا القطاع الذي يعاني من مشاكل عديدة[2]. فيما حافظ محصول الحنطة على مستوى الإنتاجية نفسه؛ نتيجة لاعتماده على مياه الامطار والدعم المقدم من قبل الدولة والسياسة السعرية والتسويقية المطبّقة من قبل الدولة أسهمت هذه الإجراءات في تشجيع المنتجين على التوسع في الإنتاج.

وعموماً اتصف القطاع الزراعي في مرحلة الاحتلال الأمريكي (2003-2011) بانخفاض إسهامه في الناتج المحلي الاجمالي، إذْ تدنّى إسهامه إلى النصف عمّا كان عليه في مرحلة ما قبل الاحتلال، بحيث بلغت متوسط نسبة إسهامه 9.5 %.

وبدأت صادرات النفط من الشمال فور صدور قرار مجلس الأمن، وبعد حوالي شهر (في 22 حزيران) تم بيع 7.5 مليون برميل كانت مخزنة في ميناء جيهان التركي، وفي نهاية تموز/

(1) عبد الحسين العنبكي، الإصلاح الاقتصادي في العراق: تنظير لجدوى الانتقال نحو اقتصاد السوق، مركز العراق للأبحاث، بغداد، 2017، ص 185.

(2) ميثم لعيبي، مشكلات وحلول للقطاع الزراعي في العراق، مركز حكومة للسياسات العامة، ص9.
www.iqgcpp.org/wp-content/uploads

يوليو بدأت شركة تسويق النفط (سومو) أول عقودها لتسويق 20 مليون برميل شهرياً من حقول البصرة، وفي نهاية اب/أغسطس 2003 وصل إنتاج العراق من النفط الخام إلى حوالي 1.3 مليون برميل يومياً، وبعد شهر ارتفع الإنتاج إلى حوالي 2 مليوني برميل يومياً، كان نصفها يصدر، وخلال الأشهر الخمسة التي تلت الغزو حقّق العراق حوالي 2.6 مليار دولار من عوائد صادراته النفطية تمّ إيداعها في صندوق تنمية العراق[1].

برزت مشكلة المديونية في العراق بعد الاحتلال مباشرة، إذْ كانت العقوبات قد أخّرت عملية سدادها، فضلاً عن بدء النقاش حول معالجتها من خلال التفاوض مع المنظمات الدولية، ورغبة الحكومة الأمريكية في معالجة هذا الملف الشائك الذي انتدبت له وزير خارجيتها الأسبق جيمس بيكر مبعوثا للرئيس الأمريكي.

أكّدت وكالة الاستخبارات الأمريكية المركزية (CIA) أن ديون العراق السيادية تبلغ 125 مليار دولار. وذكرت السفارة الأميركية في لندن أن ديون العراق تبلغ قيمتها 120 مليار دولار، وقالت إحدى شركات الوساطة في لندن نقلاً عن صحيفة البنك المركزي العماني إن العراق مدين بمبلغ 116 مليار دولار من الديون الخارجية، واستناداً إلى تقديرات البنك الدولي لعام 2001 فإنّ ديون العراق الخارجية تبلغ 127.7 مليار دولار[2].

وقد تباينت التقديرات التي قدمت لحجم مديونية العراق تجاه الدول والمؤسسات والأفراد الأجانب ويعرض الجدول الآتي بعض تلك التقديرات:

(1) المفتش العام الأمريكي، تجربة إعادة إعمار العراق الدروس القاسية: تقرير المفتش العام الأمريكي، ص 142-141

(2) Anthony H. Cordesman, Iraqi Economic Reconstruction and Development, Center for Strategic and International Studies, Washington, 2005, p44.

جدول (9-1): تقديرات مديونية العراق بحسب الجهة القائمة بالتقدير

الجهة	تاريخ التقدير	حجم المديونية (مليار دولار)	الملاحظات
البنك الدولي/بنك التسويات الدولية	2001	127.7	تتضمن 47 مليار فوائد متراكمة.
وزارة الطاقة الأمريكية	2001	62-130	بضمنها: 17 مليار للكويت، و30 مليار لدول الخليج الأخرى، 12 لروسيا، و47 فوائد متراكمة.
البنك المركزي العراقي	2002	89.9	تضم 70.8 مليار دولار ديون سيادية
الحكومة العراقيّة (خطاب النوايا المقدم إلى صندوق النقد الدولي)	2004	124.8	42 مليار دولار لدول نادي باريس، 67.3 تعود لدول خارج نادي باريس، 0.5 مليار لمؤسسات دولية، 15 مليار لدائنين خاصين.
اللجنة الاقتصاديّة لغربي آسيا (اسكوا)	2004	89.9	70.8 ديون سيادية

المصادر:

- **البنك المركزي العراقي، المديرية العامّة للاتفاقيات والقروض.**
- **اللجنة الاقتصاديّة والاجتماعيّة لغربي آسيا، إدارة الدين الخارجي وحالة الدين في منطقة الاسكوا: دراسة حالة عن الأردن ولبنان، الأمم المتحدة، نيويورك، 2005، ص 24**
- **ضيدان طريوش هاشم المالكي، مديونية العراق الخارجية: الواقع والآثار للمدة 1980-2006، رسالة ماجستير، جامعة البصرة، كلية الإدارة والاقتصاد، 2008، ص82-88**

أقرّ أعضاء نادي باريس تخفيضاً للديون العراقيّة بنسبة 80 % من ديون النادي وعلى ثلاث مراحل، تتضمن المرحلة الأولى تخفيض 30 % في عام 2004 والمرحلة الثانية 30 % في عام 2005 عندما وافق العراق على اتفاقية الترتيبات المساندة مع صندوق النقد الدولي، أمّا المرحلة الأخيرة فتتضمن تخفيض قدره 20 % عندما يتم الانتهاء من تطبيق برنامج صندوق النقد الدولي. ومن أجل الحصول على ذلك التخفيض وافقت الحكومة العراقيّة، وكان 42.6 مليار دولار من ديون الحكومات الأجنبيّة مستحقة إلى أعضاء نادي باريس، وكان اكثر من نصف ديون العراق مملوكاً من دول غير أعضاء في نادي باريس وتبلغ 68.8 مليار دولار، وتمتلك السعودية والكويت حوالي 85 % من ديون العراق، وفي الوقت الذي خفّضت فيه بعض الدول غير الأعضاء في نادي باريس من ديونها، فإنّ المفاوضات لتخفيض الديون مع بقية الدول غير الأعضاء استمرت حتى عام 2011، وبالرغم من موافقتها على التخفيض من حيث المبدأ بنسبة 80 % إلا أن توقيع الوثائق القانونية المتعلقة بهذا الخفض للديون لا تزال معطلة بسبب مسائل سياسيّة وأن هذا التأخير جاء من دول الخليج، رغبة منهم في الحصول

على شروط افضل عند التفاوض مع الحكومة العراقيّة. أما ديون العراق التجارية فقد بلغت 20.7 مليار دولار[1].

أنشأ نائب وزير الدفاع بول ولفويتز مجلس إعادة الاعمار وتنمية العراق لتعزيز التوعية الثقافية والتواصل مع العراقيين، وقد استخدمت سلطة الائتلاف المؤقّتة 150 مستشاراً فنياً في الوزارات العراقيّة والمحافظات، وهم من العراقيين المتجنسين في الولايات المتحدة. إلا أن هذا المجلس وعلى الرغم من أنه ضم شخصيات مهمة مثل سنان الشبيبي فإنّ كثيراً من أعضائه كان من الشخصيات الغامضة والذين ليس لهم خبرة أو مهارة معروفة، وقد تناقص عدد أعضائه حتى وصل إلى 27 شخصاً في أواخر ولاية سلطة الائتلاف المؤقّتة[2].

مع ذلك فقد عمد بريمر إلى المطالبة بمزيد من الأموال، وبلغت تلك المطالبات حوالي 20 مليار دولار، على الرغم من أنه صرّح قبل أشهر بأنه بحاجة إلى خمسة مليارات للإعمار، ويتجاوز بكثير ما قدّره الكونغرس الأمريكي لمتطلبات إعادة الإعمار، والأهم أن ذلك المبلغ يتناقض مع قدرات العراق المالية المتأتية من صادراته النفطية. وجدير بالذكر أن الرئيس الأمريكي جورج بوش خصّص مبلغاً إضافياً لإعادة إعمار العراق قدره 2.4 مليار دولار في التخصيصات التكميلية في آذار/مارس 2003. وقد أضيف مبلغ 1.1 مليار دولار بمصادقة الكونغرس. وكانت تقديرات ما قبل الحرب المعدّة في أيلول/سبتمبر 2002 تشير إلى أن العراق بحاجة إلى 100-200 مليار دولار، فيما صرّح بعض الخبراء أن هذا التقدير مبالغ فيه[3].

وفي مدريد عُقد مؤتمر إعادة إعمار العراق يومي 23-24 تشرين الأول/أكتوبر 2003، وترأس الوفد العراق رئيس مجلس الحكم في ذلك الشهر أياد علاوي، فيما ترأس الوفد الأمريكي وزير الخارجية كولن بأول وشارك في الوفد جون سنو وزير الخزانة الأمريكية وشاركت فيه سلطة الائتلاف المؤقّتة بوفد ترأسه بول بريمر، وشخصيات من دول التحالف، وحضره الأمين العام للأمم المتحدة كوفي عنان. وفيه قُدمت وعود سخيّة وتعهدات من دول كبرى بتقديم

(1) اونر اوزلو، تنمية وإعادة اعمار الاقتصاد العراقي، ترجمة: مركز العراق للأبحاث، دار الحوراء للطباعة والنشر، بغداد، 2006، ص103.

فرانك كنتر، الاقتصاد السياسي للعراق: اعادة التوازن في مجتمع مرحلة ما بعد الصراع، ترجمة مهند طالب الحمدي، منشورات ضفاف، بيروت، 2015، ص384

(2) المفتش العام الأمريكي، المصدر السابق، ص 85

(3) علي عبد الأمير علاوي، المصدر السابق، ص 294

حوالي 33 مليار دولار لإعادة اعمار العراق بينها 20 مليار دولار من الولايات المتحدة وحوالي 13 مليار دولار من دول ومنظمات دولية. وتم الاتفاق على تشكيل إدارة أمميّة للصندوقين اللذين انشئا للإعمار، يدير الأول البنك الدولي، ويدير الثاني الأمم المتحدة. لكن كما هو الحال في مثل هذه المؤتمرات فإنّ الفجوة بين الوعود والتنفيذ الفعلي تتباعد حتى تتحول في كثير من الأحيان إلى وعود ورقية مثلما حصل في حالة العراق.

وجدير بالذكر أن الأمم المتحدة والبنك الدولي قد أعدّا تقديرات مشتركة لمتطلبات إعادة الإعمار، وكان ذلك أيضاً من ضمن استعدادات مؤتمر المانحين في مدريد، فقد قدّرا أن العراق بحاجة إلى 56 مليار دولار على الأقل، تُنفق خلال ثلاثة أعوام. بينها 36 مليار دولار لقطاعات الصحة والتعليم والزراعة وتنمية القطاع الخاص، وبناء قدرات الحكومة وحكم القانون. فيما اعتمدا على تقديرات سلطة الائتلاف البالغة 20 مليار دولار لتأهيل قطاع النفط وتحقيق الأمن والاستقرار في البلد[1].

إن جهود إعادة الإعمار عانت من مشاكل كثيرة، منها سوء إدارة المشروعات، وتبذير الموارد المالية، وعدم التنسيق من السلطات المحلية العراقيّة، فضلاً عن تأثير نقص الأمن، وفي حين كانت القوات الأمريكية تسرف بالإنفاق، فإنّ البنك الدولي والأمم المتحدة كانتا تواجهان صعوبات في تنفيذ المشاريع المخطط لها[2].

وكان الغموض يلف كيفية قيام سلطة الاحتلال بمنح عقود الإعمار وإنفاق الأموال، فقد كانت وزارة الدفاع الأمريكية والوكالة الأمريكية للتنمية (USAID) هما المؤسستان اللتان منحتا تلك العقود قبل تأسيس سلطة الائتلاف المؤقّتة، فقد أعلنت وزارة الدفاع عن منح عقد لشركة (Kellogg Brown+Root- KBR) وهي إحدى الشركات التابعة لشركة هالبيرتون متعددة الجنسيات، وكان العقد يتصل بإعادة إعمار البنية التحتية لقطاع النفط العراقي بمبلغ اجمالي يصل إلى سبعة مليارات. ومنحت عقود خدمة ضخمة لشركات مرتبطة بوزارة الدفاع الأمريكية التي كانت تسمّى المتعاقدين العسكريين تخص عدداً من القطاعات وبخاصة اعمار قطاع الكهرباء[3].

(1) المفتش العام الأمريكي، المصدر السابق، ص 96

(2) James Glanz, Official History Spotlights Iraq Rebuilding Blunders, NYTimes, Dec 14, 2008. (https://www.nytimes.com/200814/12//world/middleeast/14reconstruct.html)

(3) علي عبد الأمير علاوي، المصدر السابق، ص 378-379

غير سلطة الائتلاف المؤقّتة كانت هي من تقوم بأغلب أعمال إعادة الإعمار، وكانت هي المسؤولة عن إدارة الأموال حتى تسليم السيادة للعراقيين في حزيران/يونيو 2004، بعدها نُقلت تلك الصلاحيات إلى السفارة الأمريكية في بغداد، التي وزعت تلك المسؤوليات بين جهتين[1]:

- مكتب إعادة اعمار العراق: وكان مسؤولاً أمام وزارة الخارجية وكان مسؤولاً عن مواصلة التوجهات الاستراتيجيّة للمشاريع الممولة أمريكياً.
- مكتب المشروع والتعاقد: وكان مسؤولاً أمام وزارة الدفاع ومهمته تنحصر في التعاقد وإدارة المشاريع.

وبحسب علي عبد الأمير علاوي فإنّ جهود إعادة الإعمار تحسّنت بعد حلّ سلطة الائتلاف ونقل مسؤولياتها إلى السفارة الأمريكية، وانتقال ميزانية الإعمار إليها، وأصبح برنامج الإعمار أكثر حرفية ومساءلة، ودعمت فريق الإعمار بموظفين أكفاء من وزارة الخزانة الأمريكية[2].

أمّا الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية فقد خططت لتشجيع التجديد الاقتصادي عن طريق تشجيع نشاط القطاع الخاص وتطوير النظام المصرفي، وتحديث القطاع الزراعي. فضلاً عن تطوير قطاعات الري والتعليم. ووضعت جدولاً زمنياً يمتد لحوالي 18 شهراً لإعادة إعمار ستة قطاعات رئيسة هي: المياه والصرف الصحي، الصحة العامة، النقل، الكهرباء، التنمية المحلية، الاقتصاد. وكان يفترض بالخدمات العامّة أن تكون شاملة لجميع بحلول أفق تلك الخطة، وستعاد الكهرباء إلى حوالي 75% من مستوياتها السابقة في عام 1991، فيما تضمّن البعد الاقتصادي للخطّة إصلاح المالية العامّة والنظام النقدي وتحسين عمل وزارة النفط وخصخصة الشركات الحكومية وتوسيع عمل المصارف التجارية الخاصة[3].

وبحسب مجموعة الأزمات الدولية (2004) فإنّ الأخطاء التي وقعت في أثناء تنفيذ عملية إعمار العراق تتلخص فيما يأتي:

- عدم وجود خطة اقتصادية لمرحلة ما بعد الحرب وتنسيق جهود إعادة الإعمار، وعلى

(1) المصدر نفسه، ص 380

(2) المصدر نفسه، ص 396.

(3) المفتش العام الأمريكي، المصدر السابق، ص 21-23.

ما يبدو أن الإدارة الأمريكية أهملت ذلك عمداً، فضلاً عن إهمالها العديد من الوثائق التي قدّمتها المعارضة العراقيّة والخبراء ضمن مشروع مستقبل العراق الذي رعته الخارجية الأمريكية[1].

- غلبة الاعتبارات الأيديولوجية القائمة على الإيمان المُفرط بالسوق الحرة في بلدٍ لم يتخلص بعد من إرث الدكتاتورية والتدخل المكثف في الاقتصاد[2].
- الأخطاء التي وقعت فيها سلطة الائتلاف المؤقّتة والتي تشمل: انعدام التنظيم؛ القيود البيروقراطية المبالغ فيها؛ المركزية الشديدة في اتخاذ القرارات، النزاعات بين وزارة الخارجية الأمريكية ووزارة الدفاع حول السيطرة على السُّلطة في العراق[3].
- عدم اشراك العراقيين في جهود إعادة الإعمار، فأنتج ذلك وضع أولويات غير مناسبة، وانقطاع الصلة بين إعادة الإعمار وتوقعات العراقيين منها، وأفقد الاحتلال فرصة تمكين العراقيين أنفسهم من إعمار بلدهم وإصلاح مؤسساتهم وتعزيز قدراتهم المحلية[4]. إذْ اقتصرت العقود الممنوحة على الشركات الأمريكية بالدرجة الأولى، ولم يتم اشراك مستشارين عراقيين في عمليات التخطيط والتنفيذ. لكن حصل تبدل بعد تشرين الأول/أكتوبر 2006، إذْ منحت القيادة الأمريكية المشتركة للشركات العراقيّة ووظّفت حوالي 75 ألف عراقي في المشاريع المنفذة. ومن بين 4100 شركة عراقية منحت على الأقل 3485 شركة منها عقداً من عقود إعادة الإعمار، وكلّفت في شركات عراقية بتزويد سلع وخدمات بحوالي مليار دولار[5].
- وبحسب المفتش العام الأمريكي لإعادة إعمار العراق فإنّ «غياب المعلومات حول البنية التحتية والمؤسسات الحكومية العراقيّة جعلت من الصعب تحديد ما كان ضرورياً لإعادة تأهيل الخدمات الأساسية»[6]. فضلًا عن مشكلات نقص الموظفين

(1) المجموعة الدولية لمعالجة الأزمات (الشرق الأوسط)، إعادة إعمار العراق، التقرير رقم 30، عمان، ص 2.
(2) المصدر نفسه، ص 2.
(3) المصدر نفسه، ص 2.
(4) المصدر نفسه، ص 2.
(5) المفتش العام الأمريكي، تجربة إعادة إعمار العراق الدروس القاسية: تقرير المفتش العام الأمريكي، ص 298.
(6) المصدر نفسه، ص 10.

المؤهلين للقيام بأعباء إعادة إعمار بهذا الحجم الهائل. وخلال ولايتها على حكم العراق كانت سلطة الائتلاف المؤقّتة تعمل مع عدد أقل بنسبة الثلث مما تحتاجه، فضلاً عن نقص المهارات والخبرات اللازمة للعاملين فيها[1].

منحت الوكالة الأمريكية للتنمية مبلغ 3.3 مليار دولار من التخصيصات الأولية التي أُقرت بعد الحرب لأعمال الإغاثة وتأهيل البنى التحتية، وكان مقرراً أن تُنفق على تحسين مؤسسات الحكم في العراق ودعم الديمقراطيّة. وبحسب المفتش العام الأمريكي لإعادة إعمار العراق فقد منحت الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية خلال مدة قصيرة (شباط/فبراير لغاية أيار/مايو 2003) ثمانية عقود بقيمة 3.1 مليار دولار[2]. ومن جهتها منحت الوكالة عقداً بمبلغ ضخم جداً يبلغ 680 مليون دولار لشركة بكتل، فيما بلغ العقود التي منحت لهذه الشركة من الوكالة حوالي 2.3 مليار دولار أي حوالي 70 % من اجمالي تلك التخصيصات[3] [4].

منذ الأسابيع الأولى التي تلت الحرب منحت الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية عقوداً لعدد من إتحادات الشركات الأمريكية لتنفيذ مشاريع تبلغ قيمتها 1.7 مليار دولار، وقد وُصفت عملية إرساء العقود الأصولية بأنها تعسفية، وليس هناك ضمان بإتباع الأصول المتعارف عليها في إرساء عقود الامتيازات النفطية[5]، وانطوت عملية المناقصة لإنشاء شبكات الهاتف النقال على اتهامات طالت موظفين أمريكيين وعراقيين.

أما عقود وزارة الدفاع التي مُنحت للمقاولين العسكريين فقد أُحيطت تلك العقود بسريّة برغم أنها كانت لأغراض مدنية، وقد فضّلت تلك الشركات أفراداً وشركات بعينها من بلدان محددة، ولم تستجب لدعوات اشراك القطاع الخاص العراقي على الرغم من محاولة وزارة التجارة العراقيّة ذلك. وادين موظفو شركة KBR بالفساد عن فرضهم رسوم عالية على تجهيزات الوقود للسوق العراقيّة[6].

(1) المصدر نفسه، ص 83.
(2) المصدر نفسه، ص 26.
(3) المصدر نفسه، ص 28.
(4) علي عبد الأمير علاوي، المصدر السابق، ص 380.
(5) منظمة العفو الدولية، العراق نيابة عن من؟ حقوق الإنسان وعملية إعادة بناء الاقتصاد في العراق، المستقبل العربي، العدد (294)، 2003، ص 99.
(6) علي عبد الأمير علاوي، المصدر السابق، ص 378-379.

أما شركة بكتل فقد أُلغيت بعض عقودها ومنها عقد بقيمة 100.6 مليون دولار لإعادة تأهيل الوحدتين الرابعة والخامسة من محطة بيجي الحرارية، فقد أوقفت الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية في أواخر أيلول/سبتمبر 2004، وأوقفت مشروعاً آخر تتولاه بكتل بقيمة 381 مليون دولار لإنشاء محطة كهرباء في المنصورية، لكن الشركة قدمت فواتير بمبلغ 62.7 مليون دولار لشراء بعض المعدات من أجل المحطة، وعُهد بالتنفيذ لوزارة الكهرباء العراقيّة[1]. وكشفت مراجعة المفتش العام الأمريكي لعقود قطاع الصحة الذي تولته شركة بارسونز ديلاوير لتحسين 17 مستشفى وإصلاح ثلاثة مبان وزاريّة و150 مركزاً للرعاية الصحية في مختلف المحافظات بقيمة اجمالية 243 مليون دولار، وكانت القيادة «العسكريّة» قالت بأنها فقدت الثقة بقدرة الشركة على تنفيذ المشاريع في الوقت المحدد، وقد أنهى مكتب المشاريع والعقود ولم تكمل الشركة سوى 6 عيادات على الرغم من أنها أنفقت حوالي ثلاثة أرباع قيمة العقد (186 مليون دولار). وكشفت عملية التفتيش لخمس مراكز صحية في كركوك أن تلك المراكز كانت رديئة جداً[2].

وبما أن سلطة الائتلاف المؤقّتة كانت تعد من الناحية القانونية «منظمة دولية» فإنّ الأموال العراقيّة التي كانت تديرها لم تكن خاضعة للقوانين الأمريكية المتعلقة بالتعاقد، لذا طوّرت تلك السُّلطة قوانينها التعاقدية الخاصة، فأصدرت المذكرة رقم 3 التي حددت بالتفصيل قواعد استخدام أموال الصندوق العراقي للتنمية. وقد اثار المدققون الأمريكيون الشكوك حول إشراف سلطة الائتلاف على الصندوق وفشلها في فرض تطبيق الإجراءات التي اقرتها بنفسها[3].

ورفضت سلطة الائتلاف المؤقّتة تدقيق حسابات الصندوق العراقي للتنمية DFI من قبل مؤسسة KPMG، وهي شركة محاسبية تعاونية سويسرية متخصصة بتدقيق الحسابات عملاً بقرار مجلس الأمن 1483، ورأت فيه محاولة لتقييد سلطة الانفاق التي تتمتع بها بوصفها سلطة احتلال. فقد ورد في تقرير المؤسسة الصادر في 20 حزيران/يونيو 2004 أنها واجهت «مقاومة من طواقم سلطة التحالف المؤقّتة (بما في ذلك وحدة التعاقد)، فيما يتعلق بتقديم المعلومات المطلوبة. فضلاً عن أن المؤسسة «واجهت عراقيل بيروقراطية في الحصول على

(1) المفتش العام الأمريكي، المصدر السابق، ص 183.
(2) المصدر نفسه، ص 188.
(3) المصدر نفسه، ص 81.

تصاريح الدخول الشخصية التي تسمح بدخول «المنطقة الخضراء»»[1]. وبحسب تقرير المفتش العام الأمريكي لإعادة إعمار العراق فإنّ سلطة الائتلاف لم تمارس رقابة مناسبة على أموال الصندوق سواء تلك التي خصصت للوزرات أو التي ذهبت لمشاريع إعادة الإعمار، ولم تطبق أساليب الرقابة الإدارية والمالية والتعاقدية على حوالي 8.8 مليار دولار من تلك الأموال، ولم يجد المفتش العام أي اثبات على أن تلك الأموال استخدمت على وفق القرار 1483، وكانت مشكلات الاختلاف بين المستويات الإدارية المختلفة وعدم كفاءة موظفي سلطة الائتلاف ونظرائهم العراقيين[2].

وأصدر مجلس الأمن القرار 1531 في 24 نيسان/ابريل 2004 أعرب فيه عن الرغبة في إجراء تحقيق شامل ونزيه فيما قامت به الحكومة العراقيّة السابقة من جهود، بما في ذلك عن طريق الرشوة والعمولات غير المشروعة والرسوم الإضافية على مبيعات النفط والمدفوعات غير المشروعة بغرض التحايل على احكام القرار 1990/661[3].

وقد كلفت لجنة برئاسة بول فولكر وعضوية ريتشارد غولدستون ومارك بييث والتي عرضت خلاصة تقريرها النهائي في مجلس الأمن بجلسة 7 أيلول/سبتمبر 2005 وتضمن التقرير 654 صفحة موزعة على سبعة فصول[4]. والذي حمل عنوان التلاعب في برنامج النفط مقابل الغذاء من قبل النظام العراقي، والذي كان أول ضحاياه بينون سيفيان المسؤول الأممي عن البرنامج الذي أُقيل لتورطه بأعمال غير مشروعة، وطالت الاتهامات الأمين العام للأمم المتحدة الأسبق كوفي عنان الذي تورط ابنه في تلك الفضيحة.

وقد تعاقدت الأخيرة مع شركة صغيرة تدعى (مستشارو النجمة الشمالية)، ومنحتها عقداً بقيمة 1.4 مليون دولار للقيام بالتدقيق الداخلي لسلطة الائتلاف المؤقّتة، وبحسب تقرير للمفتش العام الأمريكي الخاص بإعادة إعمار العراق فإنّ تلك الشركة لم تقم بعملها على

(1) للاطلاع على النص الكامل للتقرير ينظر: مركز دراسات الوحدة العربيّة، الحرب على العراق: يوميات-وثائق-تقارير 1990-2005، مركز دراسات الوحدة العربيّة، بيروت، 2007، ص 1408-1413.

(2) المفتش العام الأمريكي، تجربة إعادة إعمار العراق الدروس القاسية: تقرير المفتش العام الأمريكي، ص 156.

(3) باسيل يوسف بجك، العراق وتطبيقات الأمم المتحدة للقانون الدولي (1990-2005): دراسة توثيقة وتحليلية، مركز دراسات الوحدة العربيّة، بيروت، 2006، ص 195.

(4) المصدر نفسه، ص 195.

الاطلاق. وقد أسرفت سلطة الائتلاف في الصرف من الصندوق العراقي للتنمية ولم تصرف من الأموال الأمريكية المخصصة للإعمار بسبب الفارق الواسع بين المصدرين في التدقيق المحاسبي. فخلال وقت قياسي (حتى نيسان/ابريل 2004) منحت تلك السُّلطة حوالي 2000 عقد بمبلغ أكثر من مليار دولار سحبت من الصندوق[1]. وسمحت سلطة الائتلاف المؤقّتة في إطار ما سمي «برنامج الاستجابة الطارئة للقائد» بالإنفاق على المشاريع، وكان بإمكان الضباط العاديين المسؤولين عن قيادات إقليمية استلام نصف مليار دولار من أموال ذلك البرنامج التي تجاوزت ثلاثة مليارات، وكان بإمكان قادة الألوية استلام مبلغ 200 الف دولار للقيام بإنفاقها[2]. وبحسب مؤسسة KPMG فإنّ سلطة الائتلاف المؤقّتة «لا تسيطر بطريقة فعّالة على انفاق الوزارات لميزانياتها المعتمدة لكلٍ منها، سواء كانت المبالغ موجهة من سلطة التحالف المؤقّتة أو عبر وزارة المالية»[3].

على الرغم من تحول الحكم إلى العراقيين وانتهاء ولاية سلطة الائتلاف إلا أن المشهد التنموي لم يتبدل كثيراً في السنوات التالية، بل ترسخت الاختلالات الهيكلية بعدم استقرار الإطار المؤسسي الذي يدار من خلاله الاقتصاد الوطني بحيث يؤدي إلى توجيه الموارد الطبيعية والبشرية المحلية إلى الاستخدامات ذات النفع الاجتماعي وبشكل غير كفوء، وغياب التنسيق بين الأنشطة الاقتصاديّة التي يديرها القطاع العام وتلك التي يديرها القطاع الخاص وتحيّز الحكومة للقطاع العام[4]. ويقصد باختلال الهيكل الانتاجي هيمنة الانتاج الأولي المتمثّل في النشاطات الزراعية والاستخراجية ومنها النفط، مقابل محدودية وقصور النشاطات الصناعية والتي لا تعدو عن عدد من الصناعات اليدوية والحرفية وبعض الصناعات التحويلية المعدّة أساساً للاستهلاك المحلي. وتعد الاختلالات بمثابة تحديات وعقبات تواجه عملية التطور في العراق.

وتسهم ثلاث مجموعات من الأنشطة الرئيسة في تكوين الناتج المحلي الإجمالي في

(1) علي عبد الأمير علاوي، المصدر السابق، ص 393-394

(2) المفتش العام الأمريكي، المصدر السابق، ص 82

(3) مركز دراسات الوحدة العربيّة، الحرب على العراق: يوميات-وثائق-تقارير 1990-2005، مركز دراسات الوحدة العربيّة، بيروت، 2007، ص 1410

(4) مركز العراق للدراسات، رؤية في مستقبل الاقتصاد العراقي، البعد العالمي وأثره على مستقبل التنمية في العراق، بغداد، دون تاريخ نشر، ص33.

الاقتصاد العراقي، هي مجموعة القطاعات السلعية ومجموعة القطاعات التوزيعية ومجموعة القطاعات الخدمية. وتسهم مجموعة القطاعات السلعية وبنسبة كبيرة في تكوين الناتج المحلي الاجمالي، وقد تباينت نسب إسهامها في تكوين الناتج من حقبة إلى أخرى، إذْ تميزت حقبة الاحتلال بارتفاع اسهام القطاعات السلعية بشكل متقارب في تكوين الناتج المحلي، وسبق أن بيّنا نسبة إسهام القطاع الزراعي في الناتج المحلي الاجمالي. الذي استمر بالانخفاض من 14.3 % عام 2003 إلى 6.9 % عام 2011، فيما نما اسهام الحكومة في الناتج ليبلغ حوالي 16 % كمتوسط لهذه المدة، فيما ارتفع اسهام قطاع المال ثلاث مرات من نحو 4 % إلى 13 %.

أما القطاع الصناعي فلم يكن أحسن حالاً، فخلال المدة 2003-2011 بلغ اسهامه في الناتج المحلي الإجمالي 2.8 %، نتيجة انخفاض القيمة المضافة الصناعية التي كانت سالبة في عدد من المشروعات الصناعية، ووجود عدد كبير من المشروعات الصناعية العامة المتوقفة التي يصل عددها إلى 58 مشروعاً عاماً، في وقت تعمل فيه بقية المشاريع الصناعية العامة بنسبة 30-50 % من طاقتها التصميمية، فضلاً عن تدني نوعية منتجاتها، وقدم مكائنها ومعداتها وعدم مواكبتها التطورات التكنولوجية الحديثة في الإنتاج والسيطرة والادارة.

لذا ومن أجل تطوير القطاع الصناعي شرعت وزارة الصناعة والمعادن منذ عام 2008 إلى تنفيذ برنامجين متوازيين لإعادة تأهيل المشاريع الصناعية العامة، يقوم الأول على إعادة تأهيل 196 مصنعا من بين 264 مصنعا تدار من قبل الوزارة؛ أما البرنامج الثاني فقد كان عبارة عن اتفاقية للمشاركة في الإنتاج مع مستثمرين يعاد بموجبها تأهيل شركات القطاع العام وادارتها خلال مدة محددة[1].

المرحلة الثانية: التنمية في ظل اقتصاد الحرب 2012-2017

على الرغم من انسحاب القوات الأمريكية بشكل كامل منذ نهاية عام 2011، إلا أن البلد لم يستقر، فسرعان ما بدأت المشكلات مع تفاقم أوضاع سوريا، فاتخذ مجلس الوزراء في 24 تموز/يوليو 2012 قراراً يسمح بدخول اللاجئين السوريين إلى الأراضي العراقيّة، وتشكل لجنة وطنية برئاسة وزارة الهجرة تتولى إقامة مخيمات لهم عند منفذي القائم وربيعة، وخصص المجلس مبلغ (50) مليار دينار عراقي للعائدين العراقيين واللاجئين السوريين.

(1) رئاسة الوزراء، هيأة المستشارين ووزارة الصناعة والمعادن، الاستراتيجية الصناعية في العراق حتى عام 2030: ملخص تنفيذي، ص 8

وحتى منتصف تموز 2014 بلغ عدد اللاجئين السوريين في العراق 217 ألف لاجئ، تعادل نسبتهم 7.6% من مجموع اللاجئين السوريين المسجلين في المفوضية السامية لشؤون اللاجئين UNHCR، وتواجد 96% من هؤلاء اللاجئين السوريين في إقليم كردستان. حوالي نصفهم في اربيل (47%) وتولت المفوضية السامية لشؤون اللاجئين الاهتمام بهم، بالتعاون مع الحكومة العراقيّة الاتحادية وحكومة إقليم كردستان، وبعض المنظمات الدولية[1].

وتدريجياً حصل اتساع في نطاق فقدان الأمن عبر البلاد، لاسيما المناطق الغربية التي تصاعدت حدة التظاهرات فيها، وتمدد تنظيم داعش الإرهابي إلى بعض المحافظات، فشهدت البلاد موجة نزوح هي الأكبر في تاريخه. فقد بلغ العدد الإجمالي للنازحين داخلياً (النازحين بعد كانون الثاني/يناير 2014) حوالي 3.3 مليون شخص. وقد نزح هؤلاء من ثماني محافظات من أصل 18 محافظة، أغلبهم من نينوى (حوالي 1.85 مليون أو 57%)، والأنبار (0.5 مليون أو حوالي 16%) وصلاح الدين وكركوك. فضلاً عن ذلك، فإنّ هناك بالفعل نحو 2.2 مليون من العائدين، الذين نزحوا سابقاً[2]. وتزامنت هذه الأزمة الأمنيّة في عام 2014 مع انهيار أسعار النفط، فقد انخفض سعر نفط البصرة الخفيف من 105.8 دولار/برميل في حزيران/يونيو 2014 [3] إلى 32.06 دولار/برميل في كانون الأول/ديسمبر 2015 والى 24.73 دولار/برميل في كانون الثاني/يناير 2016 [4]. وقد كشفت هذه الأوضاع عمق ما تعاني منه التنمية في العراق وتفاقم مواطن الهشاشة فيه، وجوانب الضعف الهيكلي التي يعانيها منها الاقتصاد، وتفاقم نتائج الحكم غير الرشيد على مدى العقود السابقة.

لقد أدى انخفاض أسعار النفط إلى انخفاض الإيرادات المتحققة منه بحوالي 35 مليار دولار عام 2015. وأدت الزيادة في انتاج النفط وصادراته في عام 2016 إلى إحداث زيادة طفيفة في الإيرادات النفطية، على الرغم من استمرار تراجع أسعار النفط. مع ذلك فقد تأثر الاقتصاد غير النفطي سلباً نتيجة الاحتلال الداعشي والحرب، وانكمش الناتج المحلي غير النفطي بصورة تراكمية بلغت نسبة التراجع فيه 29.5% خلال المدة 2014-2016. وعانت

(1) UNHCR Iraq Factsheet-January 2017.pdf (http://reliefweb.int/report/iraq/iraq-unhcr-factsheet-january-2017)

(2) IOM (2017), Displacement Tracking Matrix, August 2017

(3) OPEC, Monthly Oil Market Report, July 2014, p.6.

(4) OPEC, Monthly Oil Market Report, February 2016, p.6.

المناطق الخاضعة لاحتلال داعش نتيجة تدمير الأصول الإنتاجية والبنى التحتية، وقطع طرق التجارة وانهيار ثقة المستثمرين والمستهلكين[1].

وفي محاولة للتكيف مع الأوضاع الجديدة اضطرت حكومة حيدر العبادي إلى خفض الانفاق غير الأمني بصورة كبيرة لتأمين تكاليف الحرب، في ظل تراجع إيراداتها النفطية، فأوقفت بشكل تام الانفاق الاستثماري، وقلصت من نطاق السلع العامة التي تقدمها الحكومة. وطبقاً لتقديرات البنك الدولي تباطأ النشاط الاقتصادي ليصل إلى 0.1 % عام 2014، وارتفع قليلاً إلى 2.9 % عام 2015[2].

من جهة أخرى، فقد لجأ العراق مرة أخرى إلى صندوق النقد الدولي لتلافي التداعيات المحتملة للأزمة المزدوجة، ومن جهته وافق المجلس التنفيذي لصندوق النقد الدولي في 29 تموز/يوليو 2015 على اقراض العراق 891.3 مليون وحدة حقوق سحب خاصة التي تعادل حوالي 1.24 مليار دولار أمريكي بموجب أداة التمويل السريع[3] (RFI). وكانت تهدف إلى مساعدة العراق على معالجة مشكلات ميزان المدفوعات آنذاك ودعم الموازنة الاتحادية لعام 2015 بشرط إجراء الاصلاح المالي والهيكلي[4]. وطبقاً لتقرير صندوق النقد الدولي منتصف عام 2015 فإنّ على الحكومة[5]:

- انجاز ضبط مالي قوي لمواجهة تداعيات الانخفاض في عائدات النفط وضبط عملية تمويل البنك المركزي للموازنة العامة[6].

(1) المصدر نفسه، ص 4

(2) المصدر نفسه، ص 9

(3) هي عبارة عن «مساعدات مالية عاجلة لكل البلدان الأعضاء التي تواجه موازين مدفوعاتها احتياجات ماسة. وقد أنشئت هذه الأداة في سياق عملية إصلاح أوسع نطاقا تهدف إلى زيادة مرونة الدعم المالي الذي يقدمه الصندوق لتلبية الاحتياجات المتنوعة للبلدان الأعضاء». وتحل «محل سياسة المساعدة الطارئة التي كان الصندوق يطبقها في مجموعة واسعة من الظروف».
https://www.imf.org/ar/About/Factsheets/Sheets/201655/19/02/08//Rapid-Financing-Instrument

(4) IMF, Press Release: IMF Executive Board Approves US$1.24 Billion in Financial Support for Iraq (https://www.imf.org/en/News/Articles/201549/01/14/09//pr15363)

(5) IMF, IRAQ STAFF REPORT FOR THE 2015 ARTICLE IV CONSULTATION AND REQUEST FOR PURCHASE UNDER THE RAPID FINANCING INSTRUMENT, July 10, 2015, p. 1.

(6) على الرغم من أن قانون البنك المركزي لا يسمح له باقراض الحكومة، الا أنه اعتمد آلية بديلة تتوسط فيها المصارف التجارية الخاصة، التي اشترت سندات الدين الحكومي، وأعادت خصمها لدى البنك المركزي.

- تقوية الإدارة المالية العامة بهدف زيادة الاستثمار وضبط أوضاع المالية العامة.
- الإبقاء على سعر الصرف من دون رفع (خفض قيمة الدينار)، مع التوصية بتسريع عمليات التحرير التدريجي لسوق الصرف الأجنبي. وتعزيز آليات مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب.

وفي أعقاب ذلك وقّع العراق اتفاقية استعداد ائتماني جديدة مع صندوق النقد الدولي (حزيران/يونيو 2016) تمتد حتى 2019، لتأمين المزيد من الأموال لإعادة الإعمار بعد الانتهاء الحرب ضد تنظيم داعش الإرهابي[1]، بمبلغ اجمالي يصل إلى 3.831 مليار وحدة حقوق سحب خاصة التي تعادل 5.34 مليار دولار أمريكي، يفترض أن تدعم جهود الحكومة العراقيّة للإصلاح الاقتصادي[2]، وقد أُتيح للعراق الوصول إلى مبلغ 2،376،800 وحدة سحب خاصة. ومن اللافت هو تأكيد الاتفاقية على حقوق الشركات النفطية التي تأخرت بسبب أوضاع الحرب والأزمة المزدوجة، فضلاً عن تأكيدها على أهميّة الاتفاق مع بين الحكومة الاتحادية وحكومة إقليم كردستان لتحسين وضع الحكومتين.

أظهر المسح الاجتماعي والاقتصادي في العراق 2012 أن هناك ارتفاعاً في مؤشرات الفقر، وبخاصة تلك التي تتعلق بالإنفاق، فقد ارتفعت كلفة خط فقر الغذاء (خط الفقر المدقع) من 35796 ألف ديناراً عام 2007 إلى 50470 ألف ديناراً عام 2012، وهي كافية لتلبية الحاجات الغذائية في حدّها الأدنى والتي تعادل 2337 سعرة حرارية. فضلاً عن ارتفاع كلفة تغطية الحاجات الأساسية غير الغذائية من 39026 ديناراً عام 2007 إلى 55027 ديناراً عام 2012[3]، ويعود ذلك إلى ارتفاع تكاليف المعيشة، بسبب ارتفاع معدل التضخم خلال المدة نفسها بمعدل 6.8% سنوياً، وبمعدل تراكمي بلغ 39%[4]. مع ذلك فقد انخفضت نسبة الفقر من 22.4% في عام 2007 إلى 18.9% في 2012. وعلى الرغم من انخفاض نسبة الفقر

(1) أحمد معن الطبقجلي، ديون العراق.. نظرة عامة حول وضع الديون ونشأتها ومستقبلها، مركز البيان للدراسات والتخطيط، بغداد،2018، ص4.

(2) IMF, IMF Executive Board Approves US$5.34 billion Stand-By Arrangement for Iraq July 7, 2016, PRESS RELEASE NO. 16321/ (https://www.imf.org/en/News/Articles/201655/19/07/07//PR16321-Iraq-IMF-Executive-Board-Approves-US534--billion-Stand-By-Arrangement)

(3) البنك الدولي، المصدر السابق، ص 35

(4) World Bank (2017), World Development Indicators database

في عام 2012 مقارنة بعام 2007 إلا أن عدد الفقراء لم ينخفض كثيراً، فقد انخفض عددهم من 6.890 مليون شخص إلى 6.748 مليون شخص[1]، بسبب معدل النمو السكاني المرتفع ولاسيما بين الفقراء. وكان هناك تركيز أكبر في جغرافية الفقر ففي عام 2007 كان 40 % من الفقراء يعيشون في خمس محافظات هي: بغداد، البصرة، نينوى، بابل وذي قار. بينما في عام 2012 ضاعفت محافظة نينوى نسبتها تقريباً من الفقراء إلى 15.7 %. وتشكل ثلاث محافظات جنوبية هي ذي قار والقادسية وميسان بنسبة 10 % و7 % و6.7 % على التوالي، وهذا يشكل ربع الفقراء في البلاد تقريباً، فأصبح حوالي 58 % من الفقراء يعيشون في هذه المحافظات الخمس عام 2012[2].

من جهة أخرى، أشارت خطة التنمية الوطنيّة 2010-2014 إلى تفاقم حالة البطالة، مع تزامن ذلك مع توقف أغلبية الإنتاج الصناعي، وتركزها في فئة الشباب مما يعيق استثمار طاقاتهم، في ظل اقتصاد غير قادر على توفير فرص العمل للأعداد المتزايدة للخريجين الذي تتجاوز معدلات البطالة بين صفوفهم نسبة 35 %[3].

وعلى صعيد تقدير الأضرار المادية فقد قُدّرت في المحافظات السبع التي تأثرت بأحداث داعش الإرهابي (صلاح الدين، نينوى، الأنبار، بغداد، ديالى، كركوك، وبابل) بحوالي 55461 مليار دينار بأسعار عام 2014، أي حوالي 46.9 مليار دولار أمريكي. فيما تقدّر أضرار المباني السكنية التي يملكها القطاع الخاص بحوالي 18.7 تريليون دينار عراقي، وهو ما يعني ارتفاع قيمة الأضرار الاجمالية إلى 75.306 تريليون دينار عراقي، أي حوالي 63.7 مليار دولار أمريكي. وعلى مستوى المحافظات كانت محافظة صلاح الدين الأكثر تضرراً بين المحافظات السبع التي طالتها أضرار داعش، إذْ بلغت قيمة الأضرار 13.821 تريليون دينار عراقي (حوالي 11.7 مليار دولار أمريكي)، تليها نينوى التي بلغت قيمة الأضرار فيها 10.484 تريليون دينار (حوالي 8.9 مليار دولار أمريكي)، ثمّ الأنبار التي بلغت قيمة أضرارها المادية حوالي 8.003 تريليون دينار عراقي (حوالي 6.7 مليار دولار)[4]. وبحسب تقديرات وزارة التخطيط فقد بلغ عدد الوحدات الاقتصاديّة التابعة للقطاع العام

(1) البنك الدولي، المصدر السابق، ص 40

(2) المصدر نفسه، ص 39

(3) جمهورية العراق، وزارة التخطيط، خطة التنمية الوطنية للسنوات 2010-2014، بغداد، 2009، ص 43.

(4) المصدر نفسه، خطة التنمية الوطنية 2018-2022، ص 121.

المتضررة حوالي 8373 وحدة اقتصادية، منها 2142 بناية حكومية، و2041 وحدة في قطاع النقل، و1679 وحدة في قطاع التربية والتعليم. ومن بين هذه الوحدات تضرّرت 6429 وحدة اقتصادية بشكل كلي، وبنسبة 77 % من مجموع الوحدات المتضررة. وكان قطاع الكهرباء في صلاح الدين أكثر تضرراً فقد بلغت قيمة أضراره حوالي 5.878 تريليون دينار عراقي (حوالي 5 مليارات دولار)، يليه قطاع النفط والغاز بقيمة أضرار إجمالية بلغت 5.779 تريليون دينار (حوالي 4.9 مليار دولار). وكان قطاع الصناعة في محافظة الأنبار الأكثر تضرراً؛ إذْ قُدرت قيمة الاضرار بحوالي 4.579 تريليون دينار (حوالي 3.9 مليار دولار أمريكي)، بسبب وجود الشركة العامة للفوسفات التي تضررت منشآتها بحوالي 3.750 تريليون دينار عراقي (3.2 مليار دولار أمريكي). وفي بغداد كان قطاع الكهرباء (342 مليار دينار عراقي) الأكثر تضرّرا يليه قطاع الماء والصرف الصحي (52 مليار دينار عراقي)[1].

إنَّ التقديرات الرسمية لعام 2014 التي تأخذ بالحُسبان صدمات الاقتصاد الكلي المرتبطة بكل من احتلال داعشي للأراضي، وانخفاض أسعار النفط تُشير إلى إنَّ معدل النمو تأثر سلباً بنسبة 6 %. ولمواجهة الأوضاع الاستثنائية فقد بادرت الحكومة إلى الاقتراض الداخلي والخارجي، ففي 29 تموز/يوليو 2015 حصل من صندوق النقد الدولي على 891.3 مليون وحدة حقوق سحب خاصة (حوالي 1.24 مليار دولار أمريكي أو 75 % من الحصة) بموجب أداة التمويل السريع (RFI)[2]. فضلًا عن

قام التنظيم بتدمير معالم الحضارة وتاريخ البلاد من أضرحة ومتاحف ومساجد تاريخية ومكتبات، فضلاً عن نهب التماثيل والأعمال الفنية والمخطوطات، فدمر متحف الموصل وحرق الآلاف من الكتب والمخطوطات النادرة، واجتاح مسلحو التنظيم المكتبة المركزية بالموصل وكذلك الأضرحة مثل ضريح الشيخ فتحي الذي يعود تاريخه إلى عام 1050، ومرقد الشيخ قضيب البان والذي يعود تاريخه إلى عام 1150، وجامع الإمام الباهر الذي يعود تاريخه إلى 1240 [3]. ومسجد وقبر النبي يونس، وضريح النبي شيت في الموصل[4].

(1) المصدر نفسه، ص 121.

(2) IMF, Press Release: IMF Executive Board Approves US$1.24 Billion in Financial Support for Iraq (https://www.imf.org/en/News/Articles/201549/01/14/09//pr15363)

(3) بن علية خالد، ودبي علاء الدين، تطور ظاهرة الإرهاب في الشرق الأوسط وتداعياتها على أمن الدول: داعش انموذجا، جامعة زيان عاشور الجلفة، كلية الحقوق والعلوم السياسيّة، الجزائر، 2017، ص 106.

(4) عبد الباري عطوان، الدولة الإسلامية: الجذور، التوحّش، المستقبل، دار الساقي، بيروت، 2014، ص 38.

بحسب وزارة التخطيط فإنّ الخسائر التنموية التي ترتبت على احتلال الإرهاب المحافظات الثلاث ما بين حزيران/يونيو 2014 وحتى أيلول/سبتمبر 2017 تتمثّل فيما يأتي[1]: تعثر المشاريع الاستثمارية وتوقفها، تقلص فرص التعليم السليم، تبلغ قيمة الخسائر المرتبطة بالبطالة والفقر بحوالي 5.3 تريليون دينار سنوياً، تعرض ملايين الناس لصدمات غذائية نتيجة النزوح القسري، فعلى الرغم من أن 2.5 % من سكان العراق كانوا غير آمنين غذائياً، وترتفع النسبة بين النازحين إلى 5.6 %، في حين وصلت نسبة الهشاشة الغذائية إلى 54 % بالنسبة لعموم السكان و65.5 % بين النازحين، ارتفعت نسبة العاملين من الأطفال (6-14 سنة) داخل مخيمات النازحين إلى 3.4 % عام 2016، وبلغت نسبة الأطفال المعاقين في مخيمات النازحين 27.7 % عام 2017، وارتفعت نسبة الفقر في المحافظات المتضررة إلى 41.2 %، انخفاض إنتاج النفط من الحقول الشمالية بحوالي 20 % خلال عامي 2014-2015، بعدما سيطر التنظيم الإرهابي على ستة حقول هي: حمرين وعين زالة ونجمة والكيارة وعجيل وعلاس، فيما قامت حكومة إقليم كردستان بتشغيل حقول كركوك لحسابها خلال مدة الحرب مع داعش الإرهابي 2014-2017. من جهة أخرى فقد انخفض انتاج مصافي النفط المحلية من 602 ألف برميل يومياً عام 2013 إلى 423 ألف برميل يومياً عام 2016، وقاد ذلك إلى زيادة العجز في سد حاجة الاستهلاك المحلي من المشتقات الأساسية البنزين والنفط الأبيض والكاز، وأعاد العراق إلى الاستيراد مرة أخرى لمواجهة هذا العجز، بعدما خرجت مصافي بيجي والصينية والجزيرة وحديثة والقيارة والكسك عن العمل بسبب سيطرة داعش عليها.

وبشكل عام قُدّرت احتياجات إعادة الإعمار بشكل أولي بحسب وزارة التخطيط حوالي 88.2 مليار دولار أمريكي، يفترض إنفاق 22.9 مليار دولار منها خلال الأجل القصير و65.3 مليار دولار أمريكي خلال الأجل الطويل[2].

المرحلة الثالثة: التنمية في ظل توالي الأزمات منذ العام 2018

لعلّ أهم التحديات التي واجهت العراق في مرحلة ما بعد (داعش) هي إعادة النازحين وإعادة إعمار المناطق المحررة وإطلاق حملة إعادة الإعمار في المناطق المحررة، واستئناف

(1) جمهورية العراق، وزارة التخطيط، خطة التنمية الوطنية 2018-2022، بغداد، 2018، ص 124-126.
(2) المصدر نفسه، ص 126.

عمليات التنمية في بقية البلاد. وقد منع تدهور أسعار النفط ودخول الاقتصاد العراقي مرحلة انكماش اقتصادي منذ العام 2014، إلى تأخير الاستجابة لهذه التحديات.

أُسس صندوق إعادة إعمار المناطق المتضررة من العمليات الإرهابية على وفق المادة (28) من قانون الموازنة الاتحادية لسنة (2015)، وذلك ليكون جهازاً ينسق بين المنظمات الدولية والوزارات العراقيّة في عمليات اعادة الاعمار السريعة وينفذ عمليات إعادة الإعمار متوسطة وطويلة الاجل في المناطق التي يتم تحريرها من سيطرة (داعش)، خصصت حكومة العراق مبلغاً أولياً للصندوق قدره (500) مليار دينار عراقي في موازنة عام 2015، وسوف تتكون موارد الصندوق فيما بعد من المنح التي يمكن أن تقدّمها الدول الصديقة والشقيقة إضافة إلى ما تخصصه الدولة من أموال من خلال قانون الموازنة الاتحادية، وسيقوم الصندوق بإعادة اعمار المناطق التي تضررت بسبب الأعمال الإرهابية في عموم العراق بعد تحريرها.

لقد أدى التراجع الاقتصادي المستمر إلى انهيار وشيك في ظل وهن سياسات التنمية، التي جعلت الاقتصاد عاجزًا تماماً عن توفير فرص العمل لجموع العاطلين والوافدين الجدد إلى سوق العمل سواء من الذين يبلغون سن العمل او خريجي المؤسسات التعليمية الحكومية والأهلية. إذْ تبدو المؤسسات والوزارات تعمل بشكل منفصل وغير متكامل مع بعضها البعض؛ فلا تتعاون السياسة المالية والسياسة النقدية بل تتعارضان على نحو لافت، ولا تسند وزارة التخطيط في عملها تحقيق التنمية عبر تفعيل الاستثمار التنموي. وأسهم الفساد المستشري إلى تعزيز النهب الذي يمارسه المفسدون لثروات العراق. وبالمحصلة فقد فشل النظام السياسي في إنتاج أنموذج تنموي يستطيع ان ينتقل بالبلد إلى افاق أكثر رحابة.

مثّل تشرين الأول/أكتوبر 2019 الذروة في تصاعد المطالب الشعبية في بغداد ومحافظات الجنوب، التي كان التدهور في أوضاع التنمية بأبعادها المختلفة المحرك الأساس لانطلاقها، فانتفض الشباب على سوء الأوضاع الاقتصاديّة وارتفاع معدلات البطالة، ونقص الخدمات العامة، وتدهور البنى التحتية، وارتفاع معدلات الفقر وتدهور مستويات المعيشة.

وتزامنت الأزمة السياسيّة مع تعرض العالم لجائحة كورونا (COVID-19)، وبعد ظهور الإصابة الأولى بالفيروس التاجي في 24 شباط/فبراير 2020 بأيام أعلنت الحكومة عن البدء بإجراءات احتواء الأزمة، عبر تطبيق الحظر الشامل للانشطة والفعاليات الاجتماعيّة، وتطبيق إجراءات التباعد الاجتماعي منذ منتصف آذار/مارس، الأمر الذي أدَّى إلى إيقاف أغلب الأنشطة

الاقتصاديّة والاجتماعيّة، وهو ما ترك الفئات الفقيرة من دون دخل، وبخاصَّة أنَّ إجراءات الحكومة لم تتضمن تعويض أصحاب الدخل المفقود، باستثناء الإعلان عن تقديم منحة مالية زهيدة جداً، بمبلغ ثلاثين ألف دينار، وقد بلغ عدد الأسر المتقدمة لمنحة الطوارئ الحكومية (2،758،694) أسرة؛ أي ما يعادل (13،017،339) شخصاً، بحسب تصريح وزارة التخطيط[1]. وجاءت هذه الأوضاع بمزيد من تفاقم الأوضاع الاقتصاديّة والاجتماعيّة والتي تبدت في: تراجع النشاط الاقتصادي معبراً عنه بالناتج المحلي الإجمالي، ارتفاع معدلات الفقر إلى أكثر من 31 % نتيجة تدهور الأحوال المعيشية لغالبية السكان، وتهديد الأمن الغذائي للأسر الفقيرة والهشة، وتفاقم مشكلة البطالة، والمزيد من الضغط على النظام الصحي الذي كان يعاني من تداعيات الأزمة المالية وتناقص موارده واستثماراته.

أما أسعار النفط فقد تهاوت سريعا فبعد أن كان سعر خام البصرة الخفيف حوالي 54.5 دولار للبرميل، في الشهر الأول من الأزمة بدأ بالانخفاض تدريجيا ليصل إلى في 21 نيسان/ ابريل إلى 20.59 دولاراً للبرميل، ويعاود الارتفاع إلى 34.29 دولاراً في 15 أيَّار/مايو 2020[2]. وهذه الأسعار تعني فقدان أغلب موارد الموازنة الاتحادية التي لم تقم حكومة عادل عبد المهدي المستقيلة بأعدادها، ولم تجد حكومة مصطفى الكاظمي المشكلة في أيار/مايو بدلا من اللجوء إلى الاقتراض لضمان تسيير اعمالها، ليتراجع في ظل هذه الأوضاع الشاغل التنموي، بعدما جرى النظر إلى الأزمة المركبة من منظور مالي صرف.

ثالثاً: جدليّات التّخطيط التّنموي

ما من شك أنّ الحاجة إلى التخطيط مؤكدة في حالة العراق، لذا فإنّ الدعوات إلى اعتماد التخطيط التنمية وسيلة لتحقيق الغايات المنشودة ظهرت مبكرا، وقد تمظهر ذلك في «وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي» منذ الحكومة المؤقّتة (2003-2004) التي كان يترأسها أحد أعضاء مجلس الحكم بشكل دوري، وبقيت هذه الوزارة وعدت وزارة سيادية منذ ذلك الحين، ثمّ أصبح وزيرها نائباً لرئيس مجلس الوزراء توكيدا لهذه الأهميّة.

وعلى مستوى التخطيط التنموي فقد عمدت حكومة أياد علاوي (في 28 حزيران/يونيو

(1) شبكة الاعلام العراقي، وزير التخطيط يحدد موعد إطلاق المنحة الطارئة (https://www.ina.iq)

(2) https://oilprice.com/freewidgets/get_oilprices_chart/4187

3-2004 أيار/مايو 2005) إلى إعداد أول استراتيجيّة للتنمية في عام 2005 لكنها لم تطلق إعلامياً إلا في حزيران/يونيو 2005 بعد تولّي حكومة إبراهيم الجعفري السُّلطة (في 3 أيار/ مايو 2005-20 أيار/مايو 2006)، وبالمثل حذت حذوها جميع الحكومات التي تعاقبت على حكم البلاد منذ ذلك الحين.

جدول (9-2): خطط التنمية في عقدين 2005-2023

الخطة	الأهداف
استراتيجيّة التنمية الوطنيّة 2005-2007	● تقوية أسس النمو الاقتصادي. ● إعادة الحيوية للقطاع الخاص. ● تحسين نوعية الحياة. ● تقوية الحكومة واستقرار الأمن.
خطة التنمية الوطنيّة للسنوات 2010- 2014	● زيادة نمو الناتج المحلي الإجمالي بنسبة 9.38 %. ● تنويع الاقتصاد. ● تحسين وزيادة مستوى الإنتاجية وتطوير مستوى المنافسة القطاعية. ● زيادة معدل التشغيل ولاسيما بين الشباب والنساء. ● زيادة وتحسين كمية ونوعية المياه المجهزة للاستهلاك البشري ومضاعفة التغطية بالصرف الصحي. ● التخفيف من الفقر واسع الانتشار. ● تحقيق تنمية متكاملة ومترابطة تضمن التفعيل أو الاستثمار المنتج للموارد البشرية والطبيعية. ● تحقيق التنمية الريفية. ● زيادة الوعي والقبول بمبادئ التنمية المستدامة.

الخطة	الأهداف
خطة التنمية الوطنيّة -2013 2017	**الأهداف الاقتصاديّة:** ● جعل الإدارة التنمية لإيرادات النفط مستجيبة لمعايير التنمية المستدامة. ● تنويع القاعدة الاقتصاديّة ورفع معدل النمو في الناتج المحلي الإجمالي إلى 13.31 % مع النفط و7.5 % بدون النفط. ● بناء أسس الشراكة بين القطاعين العام والخاص ليسهم القطاع العام 329 تريليون دينار والخاص بمبلغ 88 تريليون دينار لتمويل الخطة. ● تحقيق بيئة اقتصادية كلية مستقرة ونمو مستدام بما يضمن التوزيع المنصف للموارد بين المحافظات. ● تعزيز التناسق والتناغم ما بين أذرع السياسة الاقتصاديّة (المالية والنقدية) بما يمكن من الوصول إلى النمو المستدام والاستقرار الاقتصادي الكابح للتضخم. ● رفع مستوى إنتاجية الأنشطة الاقتصاديّة وانتاجية العامل بما يعزز القدرة التنافسية. **الأهداف الاجتماعيّة** ● تعزيز فرص التكامل ما بين مسارات الخطة والخطوات الإجرائية لاستراتيجيّة التخفيف من الفقر من اجل خفض الفقر إلى 13 %. ● إيجاد فرص العمل اللائق ضمن إطار فاعل قائم على ترجمة بنود سياسة التشغيل الوطنيّة وإقرار قانون جديد للعمل من أجل الحد من البطالة إلى 6 % عام 2017. ● تعزيز البناء المعرفي والمهاري من خلال اتاحة الفرص لتحقيق بيئة تعليمية متكافئة ورفع معدلات الالتحاق الصافي إلى 95 % في الابتدائية والمتوسطة إلى 45 % و30 % للمرحلة الإعدادية. ● الارتقاء بالبنى التحتية للخدمات الصحية. ● بناء قدرات المرأة والشباب معرفيا ومهاريا وصحيا. ● تهيئة بيئة تمكينية تؤدي إلى تقدم ملموس في نوعية حياة المجموعات الهشة والضعيفة وادماجهم في المجتمع وقوة العمل. ● تأمين وحدات سكنية جديدة تغطي نصف الحاجة القائمة (مليون وحدة سكنية) وتأهيل الرصيد السكني المتقادم. **الأهداف البيئية** ● حماية عناصر البيئة المتمثّلة بالماء والهواء والتربة وتحسينها. ● الاستغلال المستدام للموارد الطبيعية بما يؤمن حقوق الأجيال الحالية والقادمة. ● استخدام التقانات الأنظف بيئيا في الأنشطة الإنتاجية والخدمية. ● معالجة مسببات التلوث البيئي. ● الحد من التصحر من خلال التوسع في استصلاح الأراضي وانشاء الواحات الصحراوية وزيادة المساحات الخضراء والأحزمة حول المدن. ● المحافظة على التنوع الإحيائي بتنمية المراعي الطبيعية واعتماد أساليب متطورة في الإدارة البيئية وصيانة النظم البيئية الطبيعية. ● تنمية روح المواطنة البيئية. ● تعزيز الإدارة البيئية والرقابة والرصد البيئيين.

الخطة	الأهداف
خطة التنمية الوطنيّة -2018 2022	• إرساء أسس الحوكمة الرشيدة. • تحقيق الإصلاح الاقتصادي بجميع أبعاده المالية والنقدية والمصرفية والتجارية. • تعافي المجتمعات المتضررة بسبب أزمة النزوح وفقدان الأمن الإنساني. • توفير متطلبات بيئة تمكينية للاستثمار بأشكاله كافة وتعزيز دور القطاع الخاص. • رفع معدل النمو الاقتصادي بما ينسجم وإمكانات ومتطلبات الاقتصاد العراقي. • زيادة متوسط دخل الفرد الحقيقي. • خفض معدلات البطالة والعمالة الناقصة. • أمن إنساني ممكن للفئات الأكثر فقراً وهشاشة. • الارتقاء بمؤشرات التنمية البشرية المستدامة. • إرساء أسس اللامركزية المعززة للتنمية المكانية. • المواءمة بين الإطار التنموي العام والهياكل الحضرية المستندة إلى أسس التخطيط العمراني والميزات النسبية المكانية.

المصدر: إعداد الباحث.

وقد تبنّت الوزارات والهيئات عدداً كبيراً من الخطط والاستراتيجيات التي أحصينا 60 منها: استراتيجيّة النهوض بالقطاع الخاص 2014-2030 واستراتيجيّة التخفيف من الفقر الأولى والثانية، واستراتيجيّة مكافحة الفساد، سياسة التشغيل الوطنيّة، واستراتيجيّة إصلاح المؤسسات العامة، واستراتيجيّة التربية والتعليم، واستراتيجيّة النهوض بالمرأة، واستراتيجيّة المرأة الريفية، واستراتيجيّة مواجهة العنف، واستراتيجيّة حقوق الإنسان، واستراتيجيّة الأمن الوطني، الاستراتيجيّة الوطنيّة لحقوق الانسان 2021-2024، وثيقة الاستجابة والتعافي من جائحة كوفيد، والخطة الوطنيّة لإعادة النازحين إلى مناطقهم الأصلية المحررة،...الخ.

لكن ما يؤخذ عليها أن هذه الخطط والاستراتيجيات لم تصدر بقانون، بل إن أغلبها لم تقرّه الحكومة بقرار ناجز، الأمر الذي جعلها حبيسة مكاتب المسؤولين، من جهة أخرى، فإنّ التغييرات السياسيّة وتعاقب الوزراء على إدارة الوزارات المختلفة جعلهم يتبنون منهجا لا يقوم على استكمال ما بدأه سلفهم، والتمهيد لخلفهم، فأغلب الوزراء كان يبدأ عمله في الوزارة من نقطة جديدة لا تعد الخطة السابقة جذابة من وجهة نظره.

رابعاً: التنمية البشرية وأمن الإنسان

يكتسي مفهوم الأمن الانساني خصوصية لافتة في ظل أوضاع التنمية في العراق؛ كونه يمر بمرحلة انتقالية، يجري فيها إعادة تعريف عدد كبير من المفاهيم ولاسيما ما ارتبط منها

بعلاقة الفرد بالدولة في إطار الانتقال الديمقراطي. وقد تمكن تقرير التنمية البشرية الوطني لعام 2008 من تركيز النقاش حول مفهوم الأمن الإنساني وأهميته وأثره الكبير في تهديد مكاسب التنمية في العراق وتقويضها.

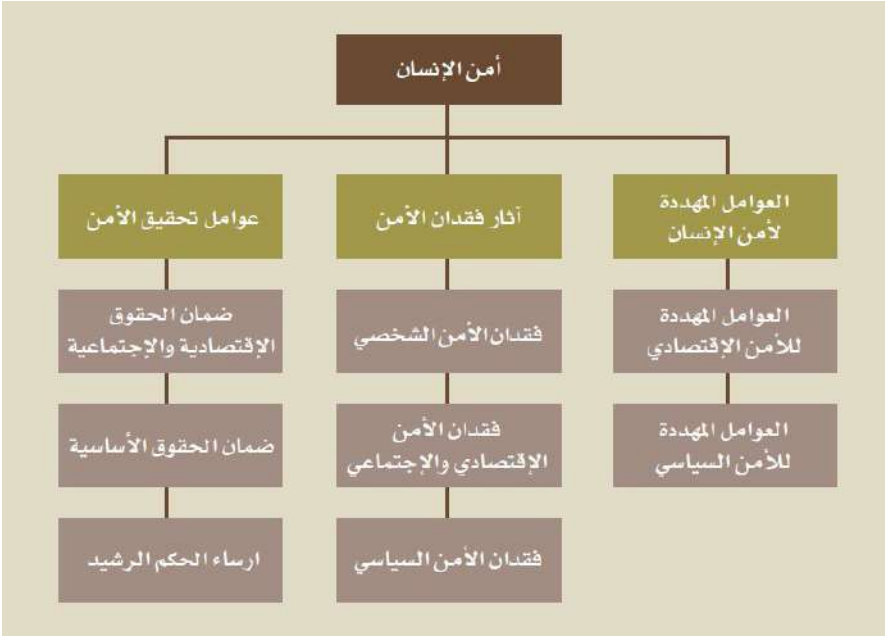
لقد ركز تقرير التنمية الوطني لحال التنمية البشرية (2008) على تحدي الأمن الإنساني إذْ أشار إلى «أنه إذا كان محور التنمية البشرية هو الانسان وتوسيع خياراته من أجل حياة تحقق القيم التي يرغب فيها، فإنّ أمن الإنسان يكتشف الظروف التي تهدد البقاء وإدامة الحياة والكرامة الإنسانيّة، كالفقر والمرض والتدهور البيئي.. الخ»؛ لأنّ «أمن الإنسان هو الضامن لاستمرارية التنمية البشرية، وهو شرط مسبق لها، ومحدد لأولويات أهدافها العاجلة»[1]؛ إذْ برّر التقرير هذا التركيز بجدليات تبدل انشغالات الناس وأولوياتهم في أوقات الحرب والنزاع نحو الأمن على ما سواه، في مقابل تراجع اعتبارات التنمية البشرية وتهميش مطالب الناس بشكل عام والتنموية على نحو خاص[2]. وقد استخدم التقرير إطار أمن الإنسان بوصفه أداة تحليلية يمكن من خلالها الربط بين النزاعات والتنمية البشرية، والتمييز بين تأثير النزاع في أمن الإنسان في الأجل القصير، وتأثيراته في التنمية البشرية في الاجل الطويل، ومن ثم تحليل التهديدات الناجمة عن النزاع على أوضاع الناس، والكيفية التي يمكن أن يكون للاستثمار في التنمية البشرية أن تقلل من تداعيات تلك التهديدات وتقلص أسباب النزاع. فضلاً عن أن ادخال مفهوم أمن الإنسان ينقل مراعاة أمن الناس خارج نطاق أمن الدولة، ويضعه في محور اهتمام المؤسسات والأفراد، لذا فقد حاول التقرير توكيد الارتباط الوثيق بينهما[3]. وقد تبنى التقرير دليلاً لأمن الإنسان يتكون من ثلاثة أدلة فرعية هي: دليل عوامل تهديد امن الانسان، ودليل اثار فقدان الأمن، ودليل عوامل تحقيق الأمن (أنظر الشكل الآتي).

(1) وزارة التخطيط والتعاون الانمائي وبيت الحكمة، التقرير الوطني لحال التنمية البشرية، بغداد، 2008، ص 13

(2) المصدر نفسه، ص 15.

(3) المصدر نفسه.

شكل (9-2): دليل أمن الإنسان



المصدر: بيت الحكمة والجهاز المركزي للإحصاء، التقرير الوطني لحال التنمية البشرية في العراق 2008، المطابع المركزية، عمان، 2009، ص17.

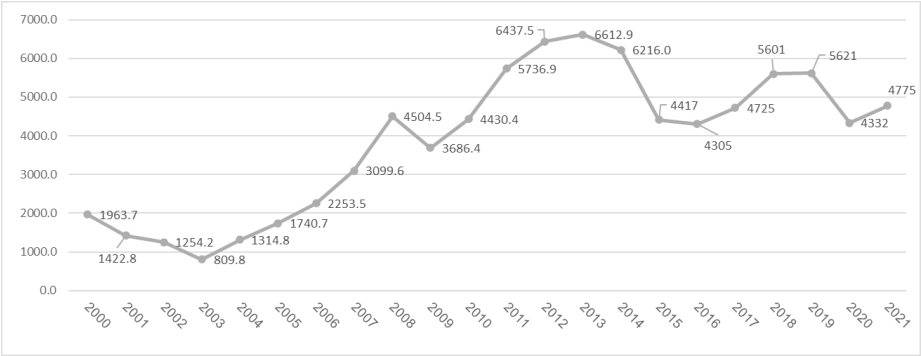
لقد خلّفت أعمال العنف المفرط والإرهاب المتوحش على سيرورة التنمية البشرية في العراق، فقد شهد العراق ارتفاعاً في معدلات الإرهاب منقطع النظير بعد الاحتلال العسكري الأمريكي للعراق للمدة (2003-2012)، وهو ما نجم عنه آثار كارثية في مجمل الحياة العامة في العراق، وعلى جميع الصُعد الاقتصاديّة والاجتماعيّة والسياسيّة.

هدد الإرهاب أمن الإنسان على نحو غير مسبوق وشامل من خلال تأثيره في الأبعاد السبعة للأمن وهي على النحو الآتي:

الأمن الاقتصادي

الذي يتطلب ضمانه وجود دخل مستدام مصدره عمل منتج ومجز، فضلاً عن توفر شبكة أمان اجتماعي فاعلة. وقد ضرب الإرهاب فرص كسب الدخل فضلاً عن تثبيط الاقتصاد وزيادة حدة البطالة وبخاصة بين الشباب. وبلغ متوسط دخل الفرد من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2000 حوالي 1963 دولار أمريكياً، انخفض في عام 2003 نتيجة للاحتلال الأمريكي، والعمليات العسكريّة مما تسبّب بانخفاض هذا المتوسط إلى أقل نصف ما كان عليه عام 2000 (809 دولاراً أمريكياً). إلا أنه بعد ذلك عاود الارتفاع نتيجةً لرفع العقوبات واستئناف الصادرات النفطية وزيادتها واستقرار الاقتصاد الكلي وتراجع معدلات التضخم، فأتاح ذلك لمتوسط دخل الفرد بالتزايد من 1314 دولار في عام 2004 وصولاً إلى 6612 دولار في عام 2013 وهو أعلى مستوى بلغه خلال العقدين المنصرمين. وفي عام 2014 تسببت الأزمة المزدوجة (انخفاض أسعار النفط وداعش) في انخفاض متوسط دخل الفرد من الناتج المحلي الإجمالي من 4216 ذلك العام إلى 435 دولاراً أمريكياً عام 2016، ليعاود الارتفاع قليلاً بعد انتهاء العمليات العسكريّة، لتؤدي الأزمة المركبة التي انتجتها جائحة كوفيد 19 والأزمة السياسيّة وانهيار أسعار النفط إلى حدوث انخفاض حاد في نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي إلى 4332 دولاراً أمريكياً في عام 2020. (انظر الشكل 9-2)

شكل (9 - 3): نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي 2000-2021



المصدر: الشكل من عمل الباحث بالاعتماد على:

https://api.worldbank.org/v2/ar/country/IRQ?downloadformat=excel

نستنتج من خلال اتجاه متوسط دخل الفرد بأنّ الإرهاب قد أثّر بشدة في متوسط دخل الفرد؛ نتيجة فقدان فرص النمو المحتملة التي كان بالإمكان تحقيقها في ظل غياب الإرهاب وتوجيه الموارد المالية والبشرية والمادية نحو وجهات تنموية، إذْ يقدر الباحث أن حجم الناتج المفقود بسبب الإرهاب يمكن أن يصل إلى 334.143 مليار دولار أمريكي خلال المدة 2003-2020. (أنظر الجدول (9-3).

جدول (9-3): تقديرات الخسارة المحتملة في الناتج المحلي الإجمالي للعراق 2003-2020

السنة	الناتج المحلي الإجمالي	الخسارة في الناتج (%)	الخسائر في الناتج (مليار دولار)
2003	21921569478.8	4.46	0.978
2004	36627901762.1	12.37	4.531
2005	49954890353.3	14.98	7.483
2006	65140147197.1	19.74	12.859
2007	88837055195.3	25.09	22.289
2008	131614433712.2	10.38	13.662
2009	111657581662.4	10.81	12.070
2010	138516722649.6	8.24	11.414
2011	185749664444.4	7.19	13.355
2012	218002481737.7	8.43	18.378
2013	234637675128.6	18.87	44.276
2014	228415656175.0	27.18	62.083
2015	166774109673.7	17.87	29.803
2016	166602488747.9	23.58	39.285
2017	187217660050.7	10.97	20.538
2018	227367469034.0	4.22	9.595
2019	235097182233.5	3.22	7.570
2020	166756984396.0	2.38	3.975
مجموع الخسائر			**334.143**

المصدر: تقديرات الباحث.

من الواضح أن الإرهاب قد أثر بشكل كبير في فرص كسب الدخل على المستوى الوطني والفردي، وعندما نأخذ مؤشرات توزيع الدخل والبطالة نجد أن الصورة تبدو أكثر وضوحاً، فعلى مستوى توزيع الدخل فقد ازداد سوء توزيع الدخل ما بين عامي 2003 و2012، وبرغم أن البطالة قد انخفضت إلا أن استمرار تركزها في فئة الشباب يعكس اثر الإرهاب بسبب أنهم أكثر حساسية تجاه عدم الاستقرار الأمني مما هو الحال بالنسبة للأكبر سناً، بسبب فقدانهم لميزات الاقدمية والمهارات العالية، لذا نجد أن أرباب العمل في هذه الاوقات يفضلون تشغيل العمال الأكبر سناً على الشباب، فضلاً عن تضييع الفرصة بالنسبة للنساء اللاتي لم يزدن من إسهامهن في سوق العمل وتفاقمت بين صفوفهن معدلات البطالة؛ بسبب تداعيات

فقدان الأمن ومحدودية النمو الاقتصادي خارج قطاع النفط. وهذا يعني أن الإرهاب قد أضاع الفرصة الديمغرافية للجيل الذي عاصر الإرهاب (انظر الجدول 9-4).

جدول (9-4) معدلات البطالة في العراق خلال المدة 2003-2021

السنة	ذكور	إناث	مجموع
2003	30.2	16	28.1
2004	29.4	15	26.8
2005	19.22	14.15	17.97
2006	16.16	22.65	17.5
2007	11.7	11.7	11.7
2008	14.33	19.64	15.34
2011	7.0	13.0	8.0
2012	9.87	22.59	11.92
2014	8.44	21.92	10.59
2016	8.49	22.22	10.82
2021	14.7	28.2	16.5

وقد تثير معدلات البطالة المرتفعة في عامي 2003 و2004 ثمّ انخفاضاً بعض الالتباس، وقد يقول قائل إن سلطة الائتلاف حققت نجاحاً في خفضها، إلا أن الملاحظة التي نسجّلها هنا تخصّ مسوحات التشغيل والبطالة المجراة آنذاك والتي تبنّت تعريفات متباينة للبطالة. فعلى سبيل المثال استخدم مسح الأحوال المعيشية تعريفاً متحفظاً لمعدل البطالة، يستند أساساً إلى معايير منظمة العمل الدولية (ILO)، لذا قدّر هذا المسح معدل البطالة بحوالي 10.5% مثلما قدّم نسبة منخفضة لمعدل النشاط الاقتصادي مقارنة بمسوحات التشغيل والبطالة المنجزة قبله[1].

واستناداً إلى تعريف منظمة العمل الدولية الأشخاص الذين يعملون أقل من 15 ساعة أسبوعياً على أنهم عاطلون عن العمل. ويعود الفارق بين التقديرات إلى نوعية الأسئلة الخاصة بالبطالة في استمارات الاستبانة الخاصة بكل مسح. ذلك أن مسح الأحوال المعيشية يسأل المستطلعين عن استجاباتهم حول نشاطاتهم خلال المدة المرجعيّة، بينما تسألهم مسوحات

(1) اللجنة الاقتصادية لغربي آسيا –الاسكوا، تقويم إحصاءات النوع الاجتماعي في العراق، الاسكوا، نيويورك، 2009.

التشغيل والبطالة أن يصنفوا كمشتغلين أو عاطلين أو غير نشيطين، وهي ما تقود إلى قياس أعلى لمعدل البطالة؛ إذْ أن الشخص الذي يعمل أكثر من 15 ساعة يستمر في تصنيف نفسه عاطلاً عن العمل إذا كان يعمل في القطاع غير المنظم، أو أن الاجر الذي يحصل عليه كان منخفضاً من وجهة نظره، أو لا يتناسب مع مهاراته، أو لأيّ أسباب أخرى. ويحصل النقيض عندما يقول الشخص أنه يعمل في مسح التشغيل والبطالة يكون مصنفاً كعاطل في مسح الأحوال المعيشية. وعليه يقدر بعض الباحثين أن ذلك قد أحدث فارقاً بين التقديرات، فإذا اعتمدنا تعريف منظمة العمل الدولية في مسح الأحوال المعيشية فإنّ معدل النشاط الاقتصادي سوف يرتفع من 41.4 % إلى 44.9 %، ويصل معدل البطالة إلى 18.4 % بدلا من 10.4 %. أما إذا اعتمدنا التعريفات المعتمدة في مسح التشغيل والبطالة (2003 و2004) فإنّ معدل النشاط الاقتصادي يرتفع إلى 44.9 % والبطالة إلى 22.5 %[1].

مع ذلك فقد جرى استبدال السؤال الخاص بالقوى البشرية الذي يسأل المبحوثين «خلال الأيام السبعة الماضية ما هي الحالة العمليّة ل(الاسم)؟ يعمل، عاطل يبحث عن عمل (سبق له العمل)، عاطل يبحث عن عمل (لم يسبق له العمل)، ربة بيت تعمل بدوام جزئي، عاطل لا يبحث عن عمل، طالب متفرغ، متفرغة للأعمال المنزلية، متقاعد يعمل، متقاعد لا يعمل، متغيب عن العمل، غير قادر على العمل، لا يرغب في العمل، أخرى»[2] بالسؤال عن «خلال الأيام السبعة الماضية هل عمل (الاسم) حتى ولو ساعة واحدة في أي عمل مقابل أجر سواء في مصلحة يملك جزءً منها أو في مصلحة للأسرة دون أجر (كالعمل في مزرعة أو بقالة،...) أو أي عمل آخر»[3].

وعلى صعيد السياسات الاقتصاديّة فإنها لم تنجح في الحد من تنامي البطالة، في الوقت الذي أدت سياسة توسيع التوظيف في القطاع العام بهدف استيعاب نسبة مرتفعة من قوة

(1) Pal Sletten and Lauay H. Rashid, Comparison of Iraqi Labour Force Statistics, FAFO-Paper 2005:12, p10. Available at: (http://www.fafo.no/pub/rapp/776776/.pdf)

(2) السؤال 8، في استمارة مسح التشغيل والبطالة لسنة 2003. (غير منشورة)؛ السؤال 7، في استمارة مسح التشغيل والبطالة (المرحلة الثانية) النصف الأول عام 2004 (غير منشورة). وجدير بالذكر السؤال نفسه ورد في استمارة التعداد السكاني لعام 1997(غير منشورة).

(3) السؤال 9، في استمارة مسح التشغيل والبطالة لعام 2006

انظر: الجهاز المركزي للإحصاء وتكنولوجيا المعلومات، مسح التشغيل والبطالة في العراق لسنة 2006، المصدر السابق، الملحق (3)

العمل، إلى ترهل هذا القطاع واستفحال ظاهرة البطالة المقنعة. فضلاً عن أن رسم السياسات وتنفيذها كان في الغالب دون تقويم جدي ومتابعة دقيقة ومراجعة لنتائجها. لذا نجد أن البطالة كانت وما تزال واحدة من أخطر المشاكل التي واجهها العراق خلال العقدين الملتهبين فعلى رغم إن ارتفاع عدد العاطلين عن العمل يمثل هدراً في عنصر العمل البشري، فإنّ للبطالة نتائج اجتماعية وسياسيّة واقتصادية خطيرة.

وبالرغم من زيادة متوسط دخل الفرد الناتج المحلي الاجمالي، إلا أن ذلك لا يعني القضاء على الفقر، وهو النمو الذي لا يصب في صالح الفقراء. فقد أكّدت خطة التنمية الوطنيّة للعراق للأعوام 2010-2014، على أنه وبالرغم من أن تردي الأوضاع الأمنيّة ينعكس على السكان إجمالاً إلا أن تأثيرها أشد على الفقراء منهم؛ نتيجة لضعف قدراتهم على مواجهة هذه الأوضاع وما يترتب عليها من فقدان فرص كسب الدخل، وارتفاع الأسعار، وشحّة السلع، وصعوبة الوصول إلى الخدمات الأساسية.. الخ. فضلاً عن فقدانهم لوظائفهم وأصولهم المادية. وممّا لا شك فيه، أن إمكانية التخفيف من الفقر تبقى محدودة في وقت يزداد فيه عدم الاستقرار الذي ينتج أوضاعاً اقتصادية واجتماعية غير صحيّة لتحقيق الأمن الإنساني[1].

ويعد الفقر واحداً من أكثر مظاهر فقدان الأمن الاقتصادي في المجتمع، وقد مكّن انجاز المسح الاجتماعي والاقتصادي للأسرة في العراق في عام 2007 من احتساب مؤشرات موثوقة للفقر، إذْ قُدّر أن هناك 22.4 % من العراقيين يعيشون تحت خط الفقر البالغ حوالي 77 ألف دينار، وهو ما يعني أن هناك 6.6 مليون شخص يعدّون فقراء بحسب هذا الخط، نجد نصفهم في الريف. وعليه فقد اقرّت الحكومة بالتعاون مع البنك الدولي استراتيجيّة التخفيف من الفقر للأعوام 2010- 2014، التي واجهت صعوبات جمة في أثناء تنفيذها، لاسيما ما يتصل بتأخر تشكيل البنية الإدارية التنفيذية للاستراتيجيّة، وعدم كفاية التخصيصات المالية، فضلاً عن الظروف الاستثنائية التي تزامنت مع تنفيذها.

وبالنظر لاستمرار الظروف الاستثنائية في البلد في أعقاب انتهاء المعارك ضد تنظيم داعش الإرهابي، فقد اتجهت الحكومة إلى إقرار الاستراتيجيّة الثانية للتخفيف من الفقر للمدة 2018-2022، والتي واجهت هي الأخرى ظروفا جديدة أثرت في تنفيذها، وعمقت من مؤشرات الفقر وزيادة عدد الفقراء. ويبين الجدول الآتي مؤشرات الفقر ما بين عامي 2007-

(1) جمهورية العراق، وزارة التخطيط والتعاون الانمائي، خطة التنمية الوطنية للأعوام 2010-2014، المصدر السابق، ص 148.

2020، إذْ تضاعف عدد الفقراء على الرغم من وجود الاستراتيجيتين وهو ما مثّل خسارة كبيرة من منظور تنموي.

جدول (9-5) مؤشرات الفقر في العراق للسنوات 2007، 2012، 2014، 2018 و2020

السنة	خط الفقر (دينار)	نسبة الفقر (%)	عدد الفقراء (نسمة)
2007	76896	22.4	6.648
2012	105500	18.9	6.465
2014	105500	22.5	8.101
2018	110880	20.5	7.370
2020	111000	31.7	12.680

المصدر: إعداد الباحث.

الأمن الغذائي

يتحقق الأمن الغذائي عندما يستطيع كل الناس في جميع الأوقات الوصول إلى ما يكفيهم من الغذاء المأمون والمغذي للمحافظة على حياة صحية ونشيطة. ويمكن تعريف الأمن الغذائي في مستوين[1]:

- الأمن الغذائي الكلي: ويشير إلى الوضع الذي يكون فيه عرض الغذاء على المستوى الوطني مساوياً في الأقل لطلب السكان، بعد تقدير الهدر والاستخدام الصناعي من المنتجات الزراعية والمنتجات المستخدمة للاستهلاك الحيواني. ويمكن قياس مستوى الأمن الغذائي على المستوى الكلي من خلال بعض المؤشرات ومنها نسبة الصادرات إلى الواردات الغذائية.
- الأمن الغذائي الجزئي: ويركز على الأسرة، إذْ يتحقق عندما تستطيع كل الأسرة الوصول إلى الغذاء الذي تحتاجه لتحقيق الحياة الصحية لجميع أفرادها، من حيث الكمية والنوعية وبما يتناسب مع اعتبارات السلامة والقبول الثقافي. ويقاس من خلال عدد من المؤشرات منها استهلاك الطاقة الغذائية لكل نسمة من السعرات الحرارية على مستوى الأسرة، فضلاً عن المؤشرات المرتبطة بالتنوع الغذائي.

(1) الجهاز المركزي للإحصاء (العراق) وبرنامج الغذاء العالمي، تحليل الأمن الغذائي ومستويات المعيشة والتحويلات الاجتماعية في العراق، 2012، ص 10

ويمكن أن يتعرض الأمن الغذائي لمخاطر الصدمات التي تكون خارج نطاق قدرة الحكومة أو الأسر أو الأفراد، مثل الأزمات الاقتصاديّة والأمنيّة والكوارث الطبيعية والتغيرات الطويلة الأجل في الظروف الطبيعية والمناخية وجميعها تضع قيوداً على العرض الغذائي وقدرة الأفراد والأسر على تلبية متطلباتهم. وقد استهدف الإرهاب في العراق تقويض الأمن الغذائي مباشرة، من خلال استهداف قدرة الدولة على ضمان الأمن الغذائي الكلي، كما أن قدرة الأسر على تحقيق أمنها الغذائي قد تعرضت للاهتزاز بفعل غياب الأمن والاستهداف المباشر للأسواق التي تعتمد عليها في توفير احتياجاتها الغذائية، فضلاً عن عدم انتظام توزيع مفردات البطاقة التموينية التي تعد الضّامن لمستوى الأمن الغذائي الحالي[1].

طبقاً لتقارير دولية فإنّ الأمن الغذائي ما يزال هشاً في العراق ويرتبط إلى حد كبير باستدامة توزيع مفردات البطاقة التموينية ذلك أن إلغاء البطاقة التموينية يمكن أن يؤدي إلى زيادة حدة الحرمان الغذائي وقد بينت تلك التقارير أنه:

- في عام 2004 إن إلغاءها يمكن أن يزيد عدد الناس المحرومين غذائيا من 2.6 مليون نسمة (11 % من السكان) إلى 6.2 مليون نسمة.
- في عام 2006 بيّن تقرير آخر أن هناك 4 ملايين نسمة (15.4 % من السكان) يعانون من الحرمان الغذائي يمكن أن يضاف إليهم 8.3 مليون آخرين في حالة إلغاء النظام.
- وطبقاً لنتائج التحليل الشامل للأمن الغذائي والفئات الهشة (2007) فإنّ هناك 930 ألف نسمة يعدون غير آمنين غذائياً، يمكن أن يضاف إليهم 2.8 مليون نسمة آخرين في حالة إلغاء البطاقة التموينية.
- بحسب استطلاعات مؤسسة غالوب وعد تحسن نسبي ما بين عامي 2008-2009، ارتفع عدد الأشخاص الذين أفادوا بأنهم لم يتمكنوا من شراء ما يكفي من الغذاء خلال العام الماضي من 12 % في عام 2009 إلى 48 % في عام 2015[2].
- وطبقاً لنتائج تحليل الأمن الغذائي ومستويات المعيشة لعام 2012 فإنّ الغاء نظام

(1) المصدر نفسه، المكان نفسه.

(2) Woertz, Eckart. «Food security in Iraq: results from quantitative and qualitative surveys.» Food security 522-511 :(2017)

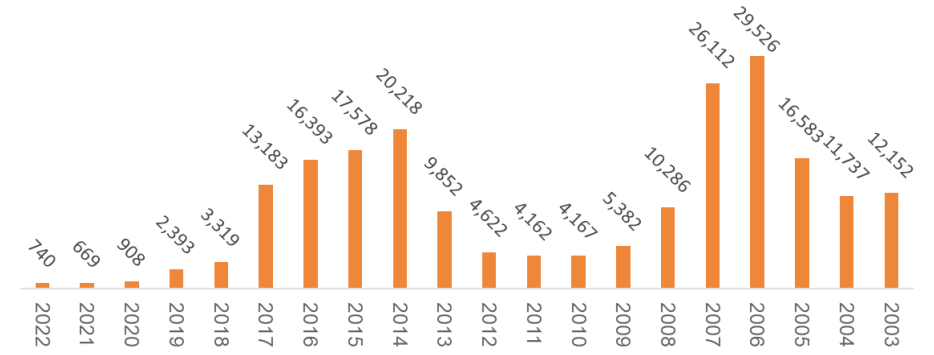
البطاقة التموينية يمكن أن يضاعف نسبة الحرمان الغذائي لتصبح حوالي 9 %، وسيكون الأثر أكبر بالنسبة للفقراء إذْ ستزداد النسبة من 26 % في ظل وجودها إلى 54 % في حالة إلغائها[1].

- حتى نهاية عام 2022 ما يزال هناك 1.2 مليون نازح داخلي و247000 لاجئ سوري في العراق، يعانون من تهديد لأمنهم الغذائي.

الأمن الصحي

الأمن الصحي يهدف إلى ضمان الحد الأدنى من الحماية من الأمراض، وأنماط الحياة غير الصحية. وحيث إن الإرهاب يستهدف حياة الناس فإنّه يهدد هذا الأمن في الصميم. وتتفاوت التقديرات حول عدد ضحايا الحرب والإرهاب في العراق إذْ تقدر iraqbodycount.org أن العدد هو 209،982 قتيلا بين عامي 2003-2022[2]. (انظر الشكل 9-3)

شكل (9 - 4) ضحايا العمليات الإرهابية في العراق 2003-2022 (ضحية)



المصدر: (https://www.iraqbodycount.org/database/) تمت الزيارة في 30 كانون الثاني/يناير 2023.

مع زيادة العمليات الإرهابية وافراطها في الدموية وعشوائية الاستهداف وسقوط قتلى وجرحى فإنها أثرت في مؤشرات التنمية البشرية، بعضها نتاج مباشر كتأثير العمليات الإرهابية على متوسط العمر المتوقع للإنسان، فعندما ازدادت العمليات الإرهابية بعد العام 2003

(1) الجهاز المركزي للإحصاء (العراق) وبرنامج الغذاء العالمي، المصدر السابق، ص 49

(2) https://www.iraqbodycount.org/database/

انخفض متوسط العمر المتوقع في العراق بشكل ملحوظ وصولاً إلى أدنى قيمة له في عامي 2007 و2008 حينما بلغ متوسط العمر المتوقع للإنسان 67.8 سنة (61.6 للذكور و86 سنة للإناث)[1]؛ بسبب تزايد أعداد القتلى، وبذلك فقد أصبح مؤشر الصحة 0.745 للأعوام نفسها. وبعدها أخذ بالتقدم المتباطئ، بسبب وجود أعمال العُنف والإرهاب وعدم الاستقرار الأمني الذي يهدّد حياة الناس، فإنّه لم يصل إلى ما كان عليه في مطلع التسعينيات من القرن الماضي، عندما بلغ أقصاه بواقع 71.3 سنة كمتوسط لعمر الإنسان، ومؤشر الصحة عند 0.809.

ولا يتوقف الأمر عند حد الاستهداف المباشر لحياة الناس، فالإرهاب وفقدان الأمن يؤثر في امكانية الوصول إلى الخدمات الصحية، وفي جودة الخدمات وفاعلية المؤسسات الصحية، وكلها تعني المزيد من الأخطار التي تهدد الأمن الصحي في البلد.

لقد كان النظام الصحي قبل الاحتلال وما يزال يواجه أوضاعاً معقدة، لذا سادت التوقعات باحتمال انهياره تحت ضغط الظروف الاستثنائية لاسيما الإرهاب والانتشار غير المسيطر عليه لفيروس كوفيد. وبحسب وثيقة الواقع الصحي في العراق التي صدرت عام 2019 فإنّ[2]:

- الأمراض غير الانتقاليّة التي تشمل أمراض القلب والأوعية الدموية والسرطان والسكري وأمراض الرئة المزمنة تعد الأسباب الرئيسة للوفيات في البلاد، ومسؤولة عن حوالي 55 % من الوفيات الكلية.
- فيما تشكل الأمراض الانتقاليّة والاضطرابات الغذائية 17 % من اجمالي لذا تعد من أهم أسباب الأمراض والوفيات.
- نحو 16.5 % من السكان في الفئة العمرية (15 سنة فأكثر) يعانون من الاضطرابات النفسية، وأن أغلبهم يعانون من إصابات شديدة ولا يستطيعون الحصول على العلاجات الطبية الأساسية والرعاية النفسية الاجتماعيّة.
- الزيادة العالية في تعاطي المؤثرات العقلية والادمان إذْ تصل إلى 2.7 % من السكان خلال مختلف مراحل الحياة المختلفة.

(1) وزارة التخطيط والتعاون الانمائي وبيت الحكمة، المصدر السابق، ص 186.

(2) علاء الدين العلوان، الوضع الصحي في العراق: التحديات وأولويات العمل، وزارة الصحة والبيئة، بغداد، 2019، ص 4-5.

- الانفاق على الصحة يعد من بين الأدنى في المنطقة الأمر الذي يشي بالإهمال الحكومي لهذا القطاع على الرغم من أهميته في ظل أوضاع البلاد، وتداعيات العقوبات والإرهاب.

الأمن البيئي

ويعني حماية الناس من التهديدات البيئية سواء أكانت من صنع الإنسان نفسه أم بسبب تدهور البيئة الطبيعية والتغييرات المناخية. وبالرغم من أن النزاعات والحروب تنطوي على تدمير للبيئة التي تحدث فيها، إلا أنه ومنذ عام 1991 بدأ استخدام البيئة في النزاعات، فعلى سبيل المثال، بادر النظام المباد إلى إحراق آبار النفط الكويتية ابان حرب الخليج الثانية عام 1991، وأطلق مئات الآلاف من أطنان النفط الخام في الخليج بهدف عرقلة تقدم قوات الحلفاء البحرية والجوية، وبالمثل استخدمت القوات الأمريكية مادة اليورانيوم المنضّب في عملياتها الأمر الذي ترك اثاراً سلبية على صحة الناس وبيئتهم[1]. وبالمثل فإنّ زيادة التهديدات الإرهابية والمشكلات السياسيّة قد تفاقمت بعد عام 2003 وأحدثت أضراراً فادحة بالبيئة، فقد استمرت الجماعات الإرهابية ما بين 2003 و2013 باستهداف أنابيب النفط الخام العراقي. فخلال المدة من حزيران/يونيو 2003 ولغاية كانون الأول/ديسمبر 2007 وقعت 465 عملية تخريب طالت أنابيب النفط في عموم العراق[2]. إلى جانب ذلك فإنّ العمليات الإرهابية نفسها تدمر البيئة وتخرب المدن والمناطق التي تضربها، فضلاً عن محاولة الجماعات الإرهابية استخدام الإرهاب الكيمياوي في أكثر من محاولة من خلال تصنيع المركبات الكيمياوية السامة أو تفجير عبوات الأمونيا والكلور كما أعلن عن ذلك منتصف عام 2013[3].

وقد تحمل العراقيون آثار التدهور البيئي الذي يعد مسؤولا عن وفيات تقدر بحوالي 35 ألف شخص سنوياً بسبب الأمراض الانتقاليّة وغير الانتقاليّة التي تسببها العوامل البيئية

(1) ينظر التقرير الآتي:

IKV Pax Christi، In a State of Uncertainty: Impact and Implications of the use of Depleted uranium in Iraq, IKV Pax Christi, January 2013 (http://www.ikvpaxchristi.nl/media/files/in-a-state-of-uncertainty.pdf)

(2) The Brookings Institution, Iraq Index: Tracking Variables of Reconstruction & Security In Post-Saddam Iraq, December 21،2007, P. 26

(3) الاتحاد الوطني الكردستاني، بغداد.. القبض على خلية إرهابية متخصصة بصناعة الأسلحة الكيماوية. (2 شباط/فبراير 2023) (https://www.pukmedia.com/AR/details/?Jimare=8940)

والتلوث؛ إذْ يبلغ معدل التعرض للجسيمات الدقيقة (PM2.5) اكثر بخمسة أمثال المعدل العالمي، فضلاً عن تردّي نوعية المياه في الأنهار ولاسيما في جنوب العراق[1].

الأمن الشخصي

والذي يهدف إلى حماية الناس من العنف والإيذاء الجسدي، سواء من دولة الفرد أو الدول الخارجية، أو من الأفراد والجهات الفاعلة شبه الرسمية، ومن العنف الأسري، أو من الأفراد البالغين. وتنحصر تهديدات الأمن الشخصي في: الجرائم العنيفة، والاتجار بالمخدرات، والعنف وانتهاك حقوق الاطفال والنساء. وقد نمت صور التهديد للأمن الشخصي بعد العام 2003 بالتزامن مع تصاعد موجة الإرهاب، ومع تركيز الجهات الأمنيّة على مكافحة الإرهاب تضاءل اهتمامها بالأمن الشخصي، ولعل من أهم أشكال العنف التي برزت في المجتمع العراق تلك الموجهة للمرأة فضلاً عن ظهور الجريمة المنظمة، إذْ يحتل العراق المرتبة الثامنة عالميا على وفق المؤشر العالمي للجريمة المنظمة من بين 193 دولة على وفق بيانات عام 2021، والمرتبة الثانية بين دول منطقة غرب آسيا، ليصنف ضمن الدول ذات معدل الاجرام المرتفع والقدرة المنخفضة على الصمود[2].

الأمن المجتمعي

يهدف إلى حماية الناس من فقدان العلاقات والقيم التقليدية ومن العنف الطائفي والعرقي. وغالبا ما تهدّد المجتمعات التقليدية، ولاسيما الأقليات العرقية. فقد شهدت ما يقرب من نصف دول العالم بعض الصراعات بين الأعراق. وتنحصر هذه التهديدات في: انهيار الأسرة، تراجع اللغات والثقافات التقليدية، التفرقة العنصرية، والإبادة والتطهير العرقي. وقد أدى الإرهاب إلى فرض تهديدات مجتمعية خطيرة طالت الاقليات الدينيّة والطائفيّة والاثنية التي وصلت ذروتها في ظل الاحتلال الداعشي لعدد من المحافظات، فعانت هذه الاقليات من العنف المفرط ومن الاستهداف الإرهابي والتهجير القسري، برغم من أنها كانت مهددة قبل ذلك بوقت طويل[3]. لذا فقد كان الاعتراف بالإبادة الجماعية

(1) علاء الدين العلوان، المصدر السابق، ص 5.

(2) Global Initiative Against Transnational Organized Crime, Global Organized Crime Index report 2021 (https://ocindex.net/assets/downloads/global-ocindex-report.pdf)

(3) Mokhtar Lamani, Minorities in Iraq: The Other Victims, The Centre for International Governance Innovation, 2009. (https://www.cigionline.org/static/documents/minorities_in_iraq_final.pdf)

من قبل الحكومة العراقيّة في تشرين الثاني/نوفمبر 2014 خطوة مهمة إلى الأمام في الاعتراف بما تتعرض له الأقليات ومنهم الإيزيديين. مع ذلك فإنّ مؤسسات الدولة العراقيّة الضعيفة خذلت الإيزيديين والأقليات الأخرى. فلم يتم تقديم أي من مرتكبي جرائم الإبادة الجماعية اليزيدية التي ارتكبها تنظيم داعش الإرهابي للعدالة. وتأخرت عملية اعمار القرى الإيزيدية وإعادة تأهيل الخدمات وتوفير فرص العمل[1]. وحتى كتابة هذه الأسطر ما تزال أغلب المناطق مدمّرة في مدينة سنجار ويعاني سكانها من فقدان الأمن بسبب نشاط حزب العمال الكردستاني (التركي). ومن غير الواضح ما الذي انتهت إليه الأمور بعد الاتفاق الذي رعته الأمم المتحدة بشأن سنجار.

الأمن السياسي

والذي يهدف إلى الحفاظ على حقوق الأفراد الإنسانيّة الاساسية، واحترامها داخل المجتمع الذي يعيشون فيه، وتنحصر تهديدات الأمن السياسي في: القمع الحكومي، وانتهاك حقوق الانسان المنظمة. وقد ثبت أن انتهاكات حقوق الإنسان تزداد في أوقات الاضطراب السياسي، إذْ شكلت انتفاضة الشباب في تشرين الأول/أكتوبر 2019 ذروة القمع الذي مارسته الحكومة بحق المتظاهرين العزل، والتي أودت بحياة حوالي 558 شخصاً بحسب المفوضية العليا لحقوق الإنسان في العراق فقد قتل 541 متظاهر، من بينهم 276 في بغداد وحدها. كما أوضحت أن بين القتلى 17 من أفراد الأمن. وقد أُصيب 24688 شخصاً، بينهم 20597 متظاهر و4091 عنصر أمني. وذكرت المفوضية أن عمليات الاغتيال طالت 27 ناشطا، بينما فقد أثر 75 آخرين[2].

سادساً: من أهداف الألفية إلى التنمية المستدامة: حصيلة ونتائج

مثّلت أهداف الألفية للتنمية التزامات متفق عليها عالمياً، وفّرت للمواطنين إطاراً يسمح لهم بمراجعة القرارات التي تتخذها حكوماتهم ومن ثم وضعها في موضع المساءلة. مع ذلك فقد وجهت انتقادات عديدة لهذه الأهداف على أساس تكنوقراطيتها المفرطة وعدم إبرازها الأوجه المختلفة للمشكلات التنموية ولاسيما الفقر والحرمان المنتشر عبر العالم.

(1) Antonella Caruso, Iraq's Yazidis: Among the World's Most Threatened Minorities (https://www.iai.it/en/pubblicazioni/iraqs-yazidis-among-worlds-most-threatened-minorities)

(2) المفوضية العليا لحوق الإنسان في العراق، التقرير الخامس للفترة بين 2020/1/24 ولغاية 2020/6/10، بغداد، 2020، ص2-4.

- الهدف 1: القضاء على الفقر المدقع والجوع
- الهدف 2: تحقيق تعميم التعليم الابتدائي
- الهدف 3: تعزيز المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة
- الهدف 4: تقليل وفيات الأطفال
- الهدف 5: تحسين الصحة النفسية
- الهدف 6: مكافحة فيروس نقص المناعة البشرية الإيدز والملاريا وغيرهما من الأمراض
- الهدف 7: كفالة الاستدامة البيئية
- الهدف 8: إقامة شراكة عالمية من أجل التنمية

وفي حالة العراق فإنّ فقدان الأمن بسبب الإرهاب والفساد كانت عقبات أمام تحقيق الأهداف النمائية للألفية، إذْ تزاحمت هذه الانشغالات لتحجب مزيداً من الموارد بعيدا عن التنمية وتلبية الاحتياجات الأساسية للناس الذين يعيشون تحت خط الفقر أو فوقه بقليل، فضلاً عن تقويض جهود الأفراد والمؤسسات للمطالبة بحقوقهم، وأضعفت عنى نحو واضح اليات المساءلة الديمقراطيّة، وشكلت ضرائب إضافية على الجميع، وإن تحمّل الضحايا المباشرون لها العبء الأكبر من تلك التكاليف.

حصيلة أهداف الألفية: إنجاز متواضع

بحسب مصفوفة الأداء في مؤشرات أهداف الألفية التي نشرها الجهاز المركزي للإحصاء، فإنّ العراق قد حقق 8 مؤشرات فقط من أصل 40 مؤشراً تضمنتها المصفوفة، مع تفاوت في نسب التحقق بحسب كل مؤشر وابتعاده عن الإنجاز، وهذا يعني أن العراق قد حقق 20 % فقط من الأهداف (انظر الجدول 9-6).

جدول (9-6): حصيلة أداء العراق في أهداف التنمية للألفية 2000-2015

المؤشر	الرقم الأساس	سنة الأساس	الرقم الأخير	السنة	المستهدف لعام 2015	التحقق
نسبة السكان الذين يقل دخلهم اليومي عن دولار واحد (%)	27.5	1990	3.1	2014	13.8	متحقق
نسبة السكان الذي يقل إنفاقهم اليومي عن دولارين ونصف (%)	13.9	2007	11.5	2011	6.5	غير متحقق
نسبة الأطفال ناقصي الوزن دون الخامسة من العمر (%)	9.0	1991	7.97	2012	4.5	غير متحقق
نسبة السكان الذين لا يحصلون على الحد الأدنى من استهلاك الطاقة الغذائية (%)	20.0	1991	18.9	2007	10	غير متحقق
نسبة السكان غير الآمنين غذائيا (%)	11.0	2003	5.7	2011	5.5	غير متحقق
صافي نسبة القيد في التعليم الابتدائي (%)	90.8	1990	92.4	2013	100	غير متحقق
نسبة عدد التلاميذ الذين يلتحقون بالدراسة في الصف الأول الابتدائي ويصلون إلى الصف الخامس الابتدائي (%)	75.6	1990	93.3	2011	100	غير متحقق
معدل الإلمام بالقراءة والكتابة لدى الأشخاص الذين تتراوح أعمارهم بين (15- 24) سنة (%)	78.6	1990	84.8	2013	100	غير متحقق
نسبة التحاق البنات إلى البنين في مراحل التعليم الابتدائي %	0.79	1990	0.96	2013	1	غير متحقق
نسبة التحاق الإناث إلى الذكور في مراحل التعليم الثانوي %	0.64	1990	0.77	2013	1	غير متحقق
نسبة التحاق الإناث إلى الذكور في مراحل التعليم الجامعي %	0.51	1990	0.81	2011	1	غير متحقق
نسبة الإناث إلى الذكور ممن يلمون بالقراءة والكتابة فيما بين سن (15-24) سنة %	0.76	1990	0.92	2013	1	غير متحقق
حصة النساء من الوظائف ذات الاجر في القطاع غير الزراعي (%)	10.6	1990	12.1	2012	50	غير متحقق
نسبة المقاعد التي تشغلها النساء في البرلمانات الوطنيّة (%)	13.2	1990	25.7	2014	50	غير متحقق
معدل وفيات الأطفال دون سن الخامسة لكل (1000) مولود حي	62.0	1990	21.7	2014	21	غير متحقق
معدل وفيات الأطفال الرضع لكل (1000) مولود حي	50.0	1990	17.3	2014	17	غير متحقق

المؤشر	الرقم الأساس	سنة الأساس	الرقم الأخير	السنة	المستهدف لعام 2015	التحقق
نسبة الأطفال البالغين من العمر سنة واحدة المحصنين ضد الحصبة (%)	80.0	1990	73	2014	100	غير متحقق
معدل وفيات الأمهات لكل (100000) ولادة حية	117.0	1990	30	2014	29	غير متحقق
نسبة الولادات التي تجري بإشراف موظفي الصحة من ذوي الاختصاص (%)	50.0	1990	91.5	2014	100	غير متحقق
معدل استخدام الرفال من معدل انتشار وسائل منع الحمل (%)	0.7	2000	1.8	2011	10	غير متحقق
نسبة سكان المناطق المعرضة لخطر الملاريا، الذين يتخذون تدابير فعالة للوقاية من الملاريا وعلاجها (%)	18.3	2000	18.3	2000	100	غير متحقق
	7.4		7.4		100	غير متحقق
معدل حالات الاصابة بمرض الملاريا لكل (100000) من السكان	26.8	1995	0.0	2014	0	متحقق
معدل الاصابة بمرض السل لكل (100000) من السكان	2.0	2000	7.4	2014	0	غير متحقق
نسبة حالات السل التي اكتشفت وتم شفاؤها تحت المراقبة، في إطار نظام العلاج لفترة قصيرة تحت المراقبة (%)	86.0	2000	87	2014	100	غير متحقق
نسبة مساحة الأراضي المكسوة بالغابات (%)	4.0	1990	4.0	2003	10	غير متحقق
انبعاثات غاز ثاني اوكسيد الكاربون (نصيب الفرد) بالإضافة إلى رقمين لتلوث الغلاف الجوي العالي: نفاد طبقة الاوزون وتراكم غازات الاحتباس الحراري عالمياً (%)	3.08	2000	3.08	2000	1.50 طن/ Ton	غير متحقق
	111.8		111.8		55.9 م³/ m³	غير متحقق
نسبة أعداد السكان الذين يستخدمون أنواع الوقود الصلبة (%)	35.0	2003	1.2	2011	0	غير متحقق
نسبة السكان الذين يمكنهم الحصول باطراد على مصدر محسن للماء في الحضر والريف (%)	96.3	1990	97.5	2012	98.2 حضر	متحقق
	47.1		63.4		73.6 ريف	متحقق
	81.3		88.1		90.6 مجموع	متحقق

المؤشر	الرقم الأساس	سنة الأساس	الرقم الأخير	السنة	المستهدف لعام 2015	التحقق
نسبة سكان الحضر والريف الذين يمكنهم الانتفاع بصرف صحي محسن (%)	95.0	1990	96.1	2012	100 حضر	غير متحقق
	48.0		حوض تعفين 60.6 مجرى مغطى 18.2		88.9 ريف	متحقق
	71.5		91.7		96.3 مجموع	متحقق
نسبة الأسر المعيشية التي يمكنهم الحصول على حيازة آمنة (%)	60.8	1990	70.9	2012	80.4 مملوكة	متحقق
	23.7		13.3		11.6 مستأجرة	غير متحقق
نسبة المساعدة الانمائية (مليون دولار)	3.0	1990	4657.6	2004		متحقق
معدلات البطالة لدى الأشخاص الذين تتراوح أعمارهم من (24-15) سنة موزعة حسب النوع الاجتماعي والمجموع (%)	7.2	1990	19.2	2012	3.6 ذكور	غير متحقق
	6.3		43.8		3.2 اناث	غير متحقق
	7.1		21.8		3.6 مجموع	غير متحقق
عدد خطوط الهاتف الثابت لكل (100) شخص	5.6	1990	4.0	2014	11.2	متحقق
عدد خطوط الهاتف الخلوي لكل (100) شخص	0.0	1990	99.6	2014	40	غير متحقق
نسبة الأسر التي تمتلك حاسبة شخصية (%)	3.6	2004	29.4	2014	10	متحقق
نسبة الأسر التي تستخدم الستلايت (%)	32.0	2004	98.6	2014	100	غير متحقق

الجدول من عمل الباحث بالاعتماد على: وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للإحصاء، المجموعة الإحصائية السنوية 2014-2016، جدول 19-1.

ضعف الأداء في أهداف التنمية المُستدامة

في خضم انشغال العراق بالحرب ضد تنظيم داعش الإرهابي، دخل العالم حقبة تنموية جديدة توجتها أجندة التنمية المستدامة 2030، وعلى الرغم من أن العراق كان من بين الدول التي تبنّت الأجندة في أيلول/سبتمبر 2015، وقدم استعراضين طوعيين للمنجز من الأهداف السبعة عشر، إلا أن أداءه كان من بين الأضعف على المستوى الدولي، برغم التوافر على موارد مادية وبشرية ومالية تمهّد لإنجاز أفضل في مسيرة الأهداف.

- حقق العراق خلال عام 2017 قيمة مؤشر بلغت (56.6) وجاء في المرتبة 118 من أصل (157) دولة[1].
- في عام 2018 أنجز العراق الهدف الأول، وما زالت بقية الأهداف (2-17) تقع ضمن نطاق التحديات الملموسة والتحديات الكبيرة؛ بسبب الأوضاع السياسيّة والأمنيّة والحرب ضد داعش الإرهابي[2].
- وفي عام 2019 واجه العراق تحديات ملموسة على مستوى الهدف الأول نتيجة ارتفاع معدلات البطالة، تراكم المشكلات الاجتماعيّة، فيما لا تزال بقية الأهداف تعاني من وجود تحديات كبيرة وملموسة على نطاق مؤشراتها عدا الهدف 10 الذي أنجزه العراق[3].
- واجه العراق عام 2020 تحديات رئيسة في تسعة أهداف هي: 2 و3 و5 و8 و9 و10 و14 و15 و16، وتحديات كبيرة في ثلاثة أهداف هي: 4 و6 و11. فيما لا تزال التحديات قائمة في خمسة أهداف هي: 1 و7 و12 و13 و17[4].

(1) Schmidt-Traub, G., Kroll, C., Teksoz, K., Durand-Delacre, D., & Sachs, J. D. (2017). National baselines for the Sustainable Development Goals assessed in the SDG Index and Dashboards, P. 284285-.

(2) Stiftung, B., & SDSN. (2018). SDG Index and Dashboards Report 2018. Global responsibilities: implementing the goals، P. 238239-.

(3) Sachs, J., Schmidt-Traub, G., Kroll, C., Lafortune, G., Fuller, G. (2019): Sustainable Development Report 2019. Op. cit.، P. 238239-

(4) Sachs, J., Schmidt-Traub, G., Kroll, C., Lafortune, G., Fuller, G., Woelm, F. (2020). The Sustainable Development Goals and COVID-19. Sustainable Development Report 2020. Cambridge: Cambridge University Press. P. 260261-.

- وفي عام 2021 أفضل أداء له في الأهداف؛ إذْ حقق المرتبة 105، وبدرجة بلغت 63.8 من بيت 165 دولة شملها تقرير مؤشرات الأهداف، إلا أن الأمر يعود بشكل كبير إلى الأداء السيء لبعض الدول وتراجع أدائها في تحقيق أهداف التنمية المستدامة[1].
- تقدم إلى المرتبة 115 من أصل (163) دولة بمؤشر بلغ (62.3) عام 2022. وهذا الأمر يرجع إلى المشاكل التي ما زال العراق يقع في دائرة التحدي في عشر أهداف من أهداف التنمية المستدامة السبعة عشر.
- على أن ما حققه العراق من درجات إنجاز متفاوتة بين مؤشرات الأهداف (17) في السنوات الست الماضية (2017-2022)، إذْ إنه يواجه تحديات رئيسة في عشر أهداف هي: الثاني والثالث والرابع والخامس والسابع والثامن والحادي عشر والرابع عشر والخامس عشر والسادس عشر، وتحديات كبيرة في أربعة أهداف هي: الأول والسادس والعاشر والثاني عشر والثالث عشر والسابع عشر.

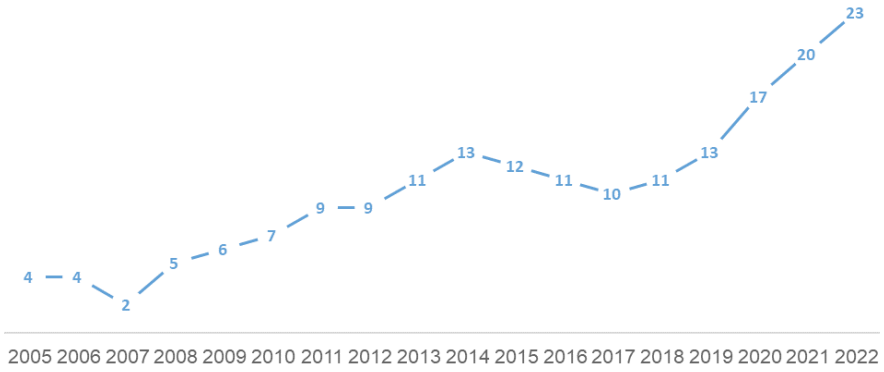
سابعاً: خاتمة (كشف حساب العقدين)

منذ أن صدر مؤشر الدول الفاشلة (الذي يسمى تأدباً الدول الهشة Fragile States) والعراق يقع في الفئة الأولى من الدول الفاشلة على سمات عديدة من بينها: عدم قدرة الحكومة المركزية في هذه الدول على فرض سلطتها على ارضها وتأمين حدودها أو احتكار هذه المهمّة، عدم تمتعها بالشرعية اللازمة للحكم، تفشي الفساد وانعدام تداول السُّلطة فيها، غياب أو ضعف النظم القانونية فيها وتهديد وحدتها واستقرارها بالانقسامات العرقية والدينيّة الحادة. وقد وضعت هذه السمات في 12 مؤشراً اجتماعياً وسياسياً واقتصادياً وعسكرياً، وتتراوح قيمة كل منها بين (0-10)، وكلما حصلت الدولة على علامات أعلى كلما تصدرت سلّم الفشل. وما يهمنا هنا هو موقع العراق في سلّم الفشل التنموي، إذْ إن أسوأ ترتيب كان الثاني خلف السودان في عام 2007، أما أفضل ترتيب احتله العراق كان المرتبة 23 وذلك في عام 2022، ولما كان هذا المؤشر يختزن انجازاً تنموياً طويلاً وليس آنياً، الأمر الذي يكشف عمق الأزمة التنموية التي يمر بها البلد. إن هذا يعني التدهور في الأوضاع التنمية للدولة وتحولها

(1) Sachs, J., Kroll, C., Lafortune, G., Fuller, G., & Woelm, F. (2021). Sustainable Development Report 2021. Cambridge University Press, P. 254255-.

إلى دولة فاشلة أو هشة، ويعني أن القوانين والقواعد المنظمة لعمل المجتمع والاقتصاد تُمحى أغراضها ونتائجها بفعل الفساد المستشري وعدم الالتزام بالقانون، لذا تعجز السياسات عن الإتيان بثمار ايجابية، أو أن تلك الثمار تكون ضئيلة جداً (أنظر الشكل 9-4).

شكل (9 - 5): مرتبة العراق بحسب مؤشر الدول الهشة 2005-2022



/https://fragilestatesindex.org/country-data

إنّ التدهور الأمني فرض ضياعاً لجهود التنمية بجوانبها الاجتماعيّة والاقتصاديّة والسياسيّة والثقافية والبشرية والمستدامة؛ نتيجة لتنافس جهود حفظ الأمن مع الجهود التنموية، بحيث تغدو الأخيرة امراً ثانوياً، فيما ينحسر دور الدولة والقطاع الخاص في النشاط الاقتصادي المعزّز للنمو والتنمية.

وعندما يتعرض الأمن الإنساني للتهديد فإنّ ذلك سيؤثر سلبا في أوضاع الناس جميعا، فضلاً عن تأثيراته في مستويات الرفاه الاقتصادي وزيادة معدلات الفقر والحرمان في المجتمع عموما في أوساط الفئات الأكثر هشاشة على نحو خاص. وعلى الرغم من أن بعض مناطق ظلت بمنأى عن الآثار المباشرة للإرهاب إلا أن كثيرا من تهديدات الأمن الإنساني طالتها، فتأثرت على سبيل المثال بموجات النزوح الوافدة إليها. فضلاً عن أن بعض التكاليف الكبيرة التي تحملها المجتمع العراقي جراء تفاقم الإرهاب وانهدام الاستقرار والأمن تمثّل في ظاهرة الفساد الإداري والمالي بوصفه أحد أكبر التحديات التي تواجهها التنمية المستدامة.

وبحسب دراسة أُعدت من قبل الباحث مؤخراً فإنّ التقدير الأولي للتكاليف التي تحملها

العراق بسبب الإرهاب خلال العقدين الماضيين منذ عام 2003، بلغت على نحو الاجمال 1755.386 تريليون دولار، تشكل التكلفة البشرية 53 % منها، وخسارة الناتج المحلي الإجمالي 19 % منها. كان بالإمكان إعادة توظيفها في استخدامات تخدم اتجاهات التقدم والتطور في البلد، وزيادة رفاهية شعبه والقضاء على الفقر والحرمان والارتقاء في سلم التقدم التنموي. مع ذلك لا تتضمن عناصر التكاليف النقدية مثل تكاليف التضخم، ونقص الخدمات، واستنفاد الموارد الوطنيّة، وفقدان الأرباح المحتملة بسبب تأجيل المشاريع التنموية، وتكلفة التعليم المتأخر والتدريب، وعبء المعاقين على الاقتصاد والمجتمع. ان هذه الأرقام تمثّل تكلفة فرصة بديلة كان بالإمكان تحقيقها تقدّما وتنمية وتحسنّا في أوضاع الناس.

جدول (9-7): اجمالي التكاليف المقدرة للإرهاب في العراق 2003-2020

التكاليف	مليار دولار	نسبة مئوية
التكلفة البشرية المباشرة (ضحايا الإرهاب)	934.35	53.23
تكاليف النزوح	23.129	1.32
خسارة الناتج المحلي الإجمالي	334.143	19.04
تكلفة غير مباشرة (الفقر)	143.764	8.19
تكلفة غير مباشرة (الإرهاب)	320.00	18.23
اجمالي التكاليف	1755.386	100

المصدر: تقديرات الباحث.

الفصل العاشر

السّياسة الماليّة في العراق: مسارات من دون رؤية

أ.المتمرس.د.

كامل علاوي كاظم الفتلاوي[1]

أولاً: تمهيد

تعبّر السياسة المالية عن الدور الاقتصادي للدولة، وقد تأرجح هذا الدور بحسب المدارس الاقتصاديّة، بيد أن الجدل ينصبّ بين فريقين؛ الأول: ينادي بتدخل الدولة في إدارة الاقتصاد، وفي تجاوز المشكلات التي يعاني منها الاقتصاد، والفريق الثاني: ينادي بتحييد دور الدولة واقتصار أعمالها في الأمن والدفاع والعدالة، ويتولى القطاع الخاص إدارة الاقتصاد، وترسخ اتباع هذا الرأي في الدول الفاشلة عندما تم إقرار توصيات اجماع واشنطن Washington Consensus الذي صاغه جون وليامسون في عام 1989 وتم تبنّيه من قبل صندوق النقد الدولي، التي تركزت بتحرير التجارة وسعر الصرف والانضباط المالي والإصلاح الضريبي وتحرير الأسعار.

ويتمثّل هذا نشاط الدولة باستخدام النفقات العامة والإيرادات العامة لتحقيق أهداف عامة، وأياً كان تدخل الدولة سواء عن طريق القواعد العامة ووضع السياسات الاقتصاديّة والاجتماعيّة أو عن طريق الأوامر؛ فإنها تؤدي وظائفها في التخصيص والنمو والتوزيع والاستقرار على وفق المرحلة التي يمرّ بها الاقتصاد؛ فتكون هناك:

- السياسة المالية التوسيعية لمواجهة الركود (زيادة الإنفاق وتخفيض الضرائب أو كليهما).

(1) كلية العمارة الجامعة.

- السياسة المالية الانكماشية لمواجهة التضخم (تخفيض الإنفاق وزيادة الضرائب).
- السياسة المالية الاستنسابية The Discretionary Fiscal Policy أو الهيكلية التي تظهر تغييراً متعمداً في برامج الإنفاق والضريبة وتعالج القضايا عبر الدورة الاقتصاديّة.

وفي العراق بعد 2003 نجد أن السياسة المالية تعمل باتجاه مساير للدورة الاقتصاديّة ولا تعمل على علاجها فهناك السياسة المالية التوسعية للمدة 2003-2008 والتي كان من المفروض أن تكون سياسة مالية انكماشية بسبب ارتفاع معدلات التضخم، وهذا يتناقض مع عمل السياسة النقدية التي كانت سياسة انكماشية ونجحت في تخفيض معدلات التضخم من خلال التحكم بسعر الصرف ونافذة بيع العملة، وكانت السياسة المالية انكماشية في أوقات الركود فزادت مشاكل الاقتصاد وتعمّقت حالة الركود 2014-2017، 2020-2021.

إن السياسات الكينزية التدخلية مبنيّة على فرضية هي أن صناع القرار يعملون على وفق المصلحة العامة، وبما أن منفذي السياسات هم بشر؛ لذا فإنهم سوف يعملون على تعظيم منافعهم الشخصية بدلاً عن تحقيق المصالح العامة. عليه يسعى السياسيون والأحزاب والكتل السياسيّة إلى تضخيم الموازنات العامة للحصول على مكاسبهم. ففي الأنظمة الديمقراطيّة الراسخة وحتى في الديمقراطيات الناشئة يسعى المرشحون للانتخابات إلى تعظيم أصواتهم الانتخابيّة عبر الوعود الانتخابيّة بمزيد من برامج الانفاق العام، ويسعى الناخبون إلى تعظيم منافعهم عبر التصويت لأصحاب الوعود السخيّة، وهذا يحصل باستخدام الموازنة العامة للدولة، فضلاً عن ذلك فإنّ المرشحين يعملون حال وصولهم إلى البرلمان إلى العمل بمبدأ الموازنة الكبيرة Large Budget في التخصيصات والمشاريع بغية التأثير في سلوك الناخبين.

إن سلوك السياسيين جعلهم بعيدين عن مبدأ توازن الموازنة العامة، وإعداد الموازنة بعجز مالي يكون عبئاً على الأجيال القادمة. ولتجاوز هذه الحالة اتبعت بعض حكومات الولايات المتحدة أبان إدارتي رونالد ريغان وجورج بوش الابن إلى اتباع سياسة تجويع الوحش Starving the Beast التي تعني خفض الضرائب بغية تقييد الإنفاق وحرمان الحكومة الاتحادية من الإيرادات الممولة للإنفاق.

وفي العراق تأرجح الدور الاقتصادي للدولة بحسب طبيعة النظام السياسي القائم، ففي العهد الملكي لم تتشكل ملامح الاقتصاد العراقي كونه كان تابعًا إلى الاستعمار البريطاني، ففرض عليه تحجيم دور الدولة إلى أن تشكل مجلس الإعمار في عام 1951، وخلال الحكم

الجمهوري، هيمنت الدولة على إدارة الاقتصاد بخاصة بعد تأميم عام 1964 وازداد تدخل الدولة بعد انقلاب 1968 حيث تم تأميم النفط في عام 1972، وارتفاع أسعار النفط بعد الحرب العربية الإسرائيلية عام 1973 وزيادة الإيرادات النفطية بشكل كبير، واتبعت الحكومة أسلوب التخطيط المركزي، فقد تم وضع خطتين خمسيتين خلال عقد السبعينات، وتزايد تدخل الدولة بعد صدمة الأسعار الثانية في عام 1979، أثر قيام الثورة الإيرانية، لكن في بداية عقد الثمانينيات نشبت الحرب العراقيّة الإيرانية التي كشفت هشاشة الاقتصاد على الرغم من تراكم الاحتياطي الأجنبي الذي وصل إلى 35 مليار دولار[1]، لكن ما أن حطت الحرب أوزارها حتى خرج البلد مثقلاً بالديون قدرت بأكثر من 120 مليار دولار، لازال قسم منها معلقاً إلى الآن (2022)، وخلال عقد السبعينيات تدخلت الدولة بكل مفاصل الاقتصاد وكان ذلك على حساب الكفاءة، وفي عام 1987 أقدمت الحكومة على إجراء إصلاحات اقتصادية، كان أهمها بيع عدد من المنشآت الرابحة إلى القطاع الخاص وتسريح عدد كبير من العاملين كونهم فائضين عن الحاجة دون إيجاد حلول لمشاكلهم. وفي مغامرة جديدة للنظام المباد تم غزو الكويت في 2 آب/أغسطس 1990، ما أدّى بالأمم المتحدة بفرض عقوبات اقتصادية هي الاقسى على الشعب العراقي، فقد تم تعطيل حركة الاقتصاد لكونه قائمًا على النفط الذي فرضت قيود على تصديره، فكانت نتائج العقوبات الاقتصاديّة؛ تدهور مستويات المعيشة والى فقدان النقود إلى أهم وظائفها إلا وهي مخزن للقيمة بسبب التضخم الجامح وتوقفت عملية التنمية.

وبعد التغيير السياسي في نيسان /ابريل 2003 أعيد النظر في دور الدولة في الاقتصاد وسمح للقطاع الخاص أن يمارس نشاطه بحرية، إلا أنه لم يكن قادراً على إدارة الاقتصاد، ومن جهة أخرى، الدولة أيضاً لم تكن قادرة على إدارة الاقتصاد، فضلاً عن عدم وضوح الفلسفة الاقتصاديّة التي تستند إليها الحكومة في نشاطها الاقتصادي.

لقد أدت البنية المالية التي تتوافر عليها الدولة الريعية إلى شخصنة عملية الإنفاق العام، وكرست مفاهيم تقليدية للسلطة، وأدت إلى تسييس الإنفاق العام، وتعزيز ميول السياسيين لطلب الريع. وقد ظهر ذلك على مناهج التخطيط المالي في البلد، والإغراق في تبني المناهج

(1) سايمن هنريكسن، مسيرة الدين السيادي العراقي من التخلف عن السداد إلى إعادة الهيكلة، ترجمة علي الحارس، مركز الرافدين للحوار، 2019، ص 30.

التقليدية في إعداد الموازنة العامة، والقبول بعجز متنام في الموازنة دون اعتبار للأولويات الاستراتيجيّة وحالة الاقتصاد وأوضاع المالية العامة، الأمر الذي ابعد الموازنة العامة عن ترجمة أهداف السياسة الاقتصاديّة إلى واقع ملموس. فضلاً عن أنه أثر في عدم عقلنة المالية العامة بشقيها الإنفاقي والايرادي، وأدى إلى تدني كفاءة الصرف الحكومي، وخفض مردود وفاعلية ذلك الصرف، في الوقت الذي تراجعت فيه باضطراد جودة الخدمات العامة والأداء الحكومي برغم غزارة الإيرادات النفطية.

ثانياً: الفلسفة الاقتصاديّة

إن تحليل السياسة المالية في العراق تبدأ من توصيف النظام الاقتصادي في الدستور، لأنّ السياسة المالية تعبر عن الدور الاقتصادي للدولة، وتقوم عملية التوصيف على مجموعة من المعطيات منها التوصيف الدستوري لشكل النظام السياسي والموقف من القطاع الخاص والإدارة المركزية واللامركزية والدور الذي تلعبه الدولة في إدارة الاقتصاد هل هي قائدة أم شريكة، ففي دستور سنة 1970 جاءت المادة 12 لتوصف النظام الاقتصادي حيث تنص: تتولى الدولة تخطيط وتوجيه وقيادة الاقتصاد الوطني بهدف إقامة نظام اشتراكي على أسس علمية وثورية» هذا التوصيف هو نموذج لدولة مركزية وشمولية واقتصاد موجه وملكية عامة، ففي السبعينيات تدخلت الدولة بمفاصل الحياة جميعها، وكان ذلك على حساب الكفاءة. ولعب الريع النفطي دوراً أساسياً في الهيمنة على الاقتصاد.

وفي العراق الجديد وفي ظل الديمقراطيّة الناشئة بعد نيسان 2003 لم تحدد طبيعة النظام الاقتصادي في قانون إدارة الدولة الانتقاليّة، لكونه جاء لتوصيف سياسي زمني قصير ليكون الأساس للدستور الدائم وليس فيه ما يشير إلى التوصيف الاقتصادي، وقد حاول المحتل الأمريكي تجيير الممارسات الاقتصاديّة لصالح اقتصاد السوق، وأن يرسم ملامح هذا النظام الاقتصادي على واقع الاقتصاد العراقي المدمّر بفعل مغامرات النظام المباد فضلاً عن التدمير العمدي من قبل أبنائه، فانتهى الأمر إلى مزيد من الفوضى الاقتصاديّة، وخير دليل فتح الحدود على مصراعيه وما أدى ذلك إلى تدمير القطاعات السلعية.

وفي دستور 2005 تفصح المادة (25) من الدستور عن ضبابية طبيعة النظام الاقتصادي الجديدة في العراق، إذْ نصت على: «تكفل الدولة إصلاح الاقتصاد العراقي وفق أسس اقتصادية حديثة، وبما يضمن استثمار كامل موارده، وتنويع مصادره، وتشجيع القطاع الخاص

وتنميته». وهو ما يعني ضمناً توفير أسس الانتقال من الاقتصاد المركزي إلى اقتصاد السوق، من خلال تبني استراتيجيّة تنموية اقتصادية طويلة الأمد تهدف إلى إعادة هيكلة الاقتصاد الوطني وتوسيع القاعدة الإنتاجية والتنوع الاقتصادي، وأن يُصار إلى التحول تدريجياً، فضلاً عن إعطاء دور أكثر فاعلية للقطاع الخاص في ريادة العمليّة التنموية، والسماح للاستثمارات المباشرة لرؤوس الأموال الخاصة بكل إشكالها وجنسياتها من الاستثمار، وتحرير الاقتصاد من القيود المتمثّلة بالصرف والأسعار والتجارة وجذب الاستثمار الأجنبي عبر تهيئة المناخات التي توفر الشروط المواتية لعملية التنمية. سلوك الحكومات المتعاقبة منذ 2003 يعتمد على (النظام الريعي-الليبرالي) كبديل عن (النظام الريعي- المركزي) الذي كان سائداً قبل التغيير في نيسان 2003، ولكن السؤال هل الدولة تمتلك القدرة في إدارة الاقتصاد، تشير التجربة منذ 2003 بأنها غير قادرة على إدارة الاقتصاد الوطني والدليل هناك 55 استراتيجيّة مكانها الرف، والجدير بالذكر أن خطة التنمية 2018-2022 تعد من أفضل الخطط بيد أنها غير ملزمة التنفيذ، ومن ناحية أخرى السؤال الذي يثار هل القطاع الخاص قادر على إدارة الاقتصاد الوطني؟ الجواب كلا، مثلاً كان دور القطاع الخاص التجاري سلبياً على الاقتصاد، فعندما فتح المحتل الاستيراد على مصراعيه، استورد القطاع الخاص السلع الرديئة والرخيصة الثمن بحيث أدت إلى تدمير القطاعات السلعية، والى توقف كثير من المشاريع القائمة والتي تقدر بحوالي 50 ألف مشروع تشكل عبء على الدولة.

إن إدارة السياسة المالية تقع على مسؤولية السُّلطة التنفيذية والتي تمثّلها وزارة المالية، التي تحدد حجم الموازنة وفق متطلبات الاقتصاد والمرحلة التي يمر بها، بيد نلاحظ أن وزارة المالية لم يشغلها أصحاب الاختصاص بعد 2003، فضلاً عن اللجنة المالية في مجلس النواب التي لم يشغلها اقتصادياً أو مختصاً في الشؤون المالية.

جدول (10-1): وزراء المالية ورؤساء اللجان المالية في مجلس النواب بعد 2003

وزراء المالية					رؤساء اللجان المالية		
الحكومة	وزير المالية	المدة		الاختصاص	الدورة	رئيس اللجنة	الاختصاص
		من	إلى				
أياد علاوي	عادل عبد المهدي	2004	2005	اقتصاد اسلامي			
إبراهيم الجعفري	علي عبد الأمير علاوي	2005	2006	إدارة الاعمال			
المالكي الأولى	باقر جبر صولاغ	2006	2010	مهندس	2006-2010	حيدر العبادي	مهندس
المالكي الثانية	رافع العيساوي	2010	2013	طبيب	2010-2014	حيدر العبادي	مهندس
	علي يوسف الشكري	2013	2013	قانون دستوري			
	صفاء الدين الصافي	2013	2014	قانون			
حيدر العبادي	هوشيار زيباري	2014	2016	علوم سياسيّة	2014 2018-	هيثم الجبوري	مهندس
	عبد الرزاق العيسى/وكالة	2016	2018	كيمياء			
عادل عبد المهدي	فؤاد حسين	2018	2020	آداب انكليزي	2018-2022	هيثم الجبوري	مهندس
مصطفى الكاظمي	علي عبد الأمير علاوي	2005	2006	إدارة الاعمال	2021	حسن الكعبي	علوم سياسيّة

ثالثاً: السّياسة المالية: الأساس القانوني لإقرار الموازنة

لا زالت الموازنة العامّة في العراق تعد وفق أسلوب البنود الذي رسمه البريطانيون عند تأسيس الدولة العراقيّة الحديثة، إذْ كانت تعد الموازنة وفقاً إلى «نظام السُّلطة في الأمور المالية» رقم 715 لسنة 1924، إلى أن الغي عند صدور قانون المحاسبات العامة رقم 28 لسنة 1940[1] الذي بقي سارياً مع إجراء التعديلات عليه إلى أن صدر قانون الإدارة المالية والدين العام 95 لسنة 2004[2]، وفي عام 2019 صدر قانون الإدارة المالية النافذ ذي الرقم 6 لسنة 2019[3]، وفي شباط 2020 أجري التعديل الأول على القانون لتمكن وزارة المالية في

(1) الوقائع العراقيّة1793 في 1940/8/92.

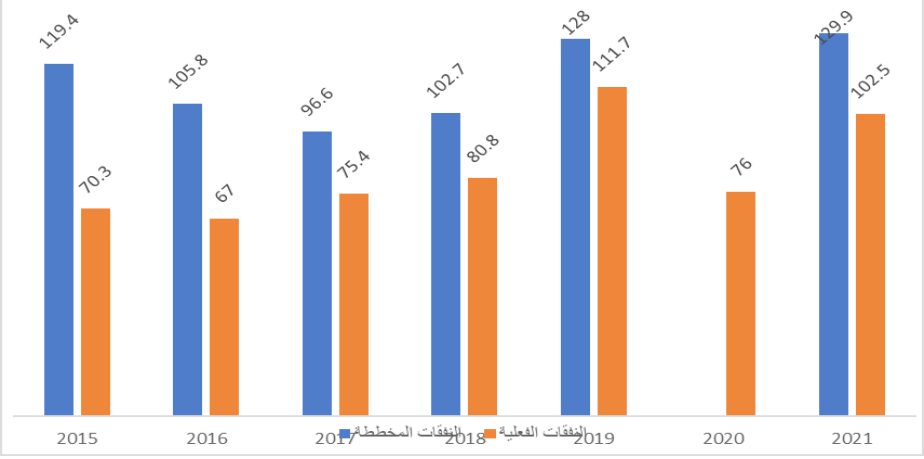
(2) الوقائع العراقيّة 3984 في 2004/6/4.

(3) الوقائع العراقيّة 4550 في 2019/9/5.

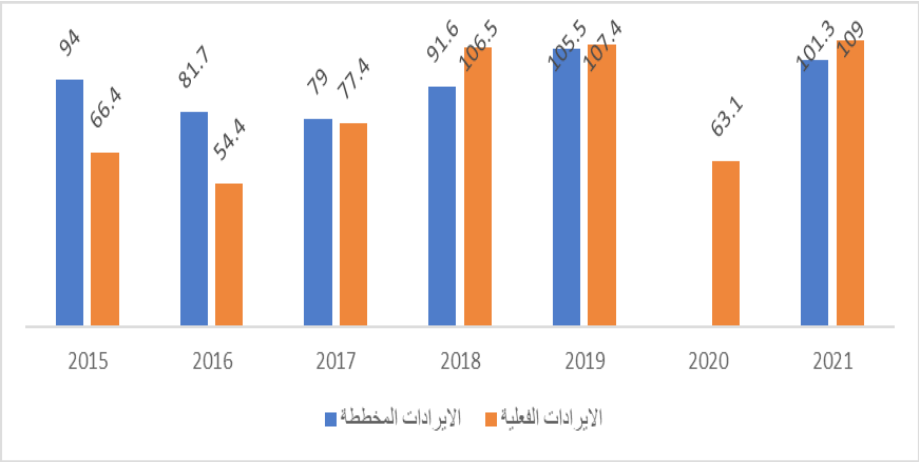
الاستمرار بالإنفاق وفقاً للمصاريف الفعلية واستبعاد المصاريف غير المكررة في السنة التي لم تقر فيها الموازنة. على الرغم من تشكيل اللجان للانتقال إلى موازنة البرامج لكن لا توجد بوادر لتغيير أسلوب الاعداد، وأساس الفساد في القطاع الحكومي يكمن في هذا الأسلوب كونه يركز على أن الانفاق يتمّ وفق التعليمات والقوانين المالية، ويهمل الأهداف التي تسعى السياسة المالية إلى تحقيقها مثل الحد من البطالة والفقر تقديم الخدمات العامة وغيرها. وتعدّ الموازنات منذ 2003 إلى الآن بعَجز لكن أغلب السنوات تنتهب بفائض، وهذا يؤشر سوء إعداد الموازنة. وهنا نركز إلى أن الفائض في الموازنات كان يجب أن يودع في صندوق سيادي، إلا أنه لم يحدد قانون الإدارة المالية ذي الرقم 6 لسنة 2019، وجوب تأسيس صندوق سيادي، إذْ جاءت الفقرة ثانياً من المادة 19، أنه في حال حصول زيادة في الإيرادات الفعلية، وبعد تغطية العجز الفعلي إنْ وجد يتم توفير الفائض لاستخدامه في موازنات السنوات التالية وفي صندوق سيادي، وأكّدت القوانين المذكورة آنفاً أن الموازنة العامة تعد وفق أسلوب البنود الذي غادرته أغلب الدول.

ويشير الشكلان البيانيان (10-1) و(10-2) إلى تباين نسب التنفيذ النفقات الفعلية والنفقات المخططة، والإيرادات المخططة وهذا يعود إلى عدم الدقة في اعداد الموازنة الاتحادية.

شكل (10-1): نسب تنفيذ النفقات المخططة للمدة 2015-2021 %



شكل (10-2): نسب تنفيذ الإيرادات المخططة للمدة 2015-2021 %



ومن الجدير بالذكر وجود السلف في حساب الدولة قد يغيّر حال الموازنة من الفائض إلى العجز كما في موازنة 2021 حيث يصل العجز إلى 7.6 ترليون دينار.

رابعاً: تحليل الموازنات العامّة بعد 2003

يشير الجدول (10-2) إلى أن الانفاق الفعلي بلغ 31522 مليار دينار سنة 2004 ارتفع إلى 199128 مليار دينار سنة 2013، لينخفض بشكل كبير إلى 76082 مليار دينار سنة 2020، لتعود بالارتفاع إلى 116514 مليار دينار في سنة 2021 وبمُعدل نمو سنوي قدره 15.86 % خلال المدة 2004-2021، ويرجع التذبذب الحاد في الانفاق العام إلى التذبذب في أسعار النفط ومن ثم في الإيرادات النفطية لكون حال الموازنة الاتحادية تعتمد بشكل كبير على أسعار النفط فهو يشكل بحدود 90 % من اجمالي الإيرادات العامة. لذلك تكون النفقات العامة دالة في أسعار النفط.

جدول (10-2): الموازنة العامة للدولة العراقيّة للمدة 2004-2021 (مليار دينار)

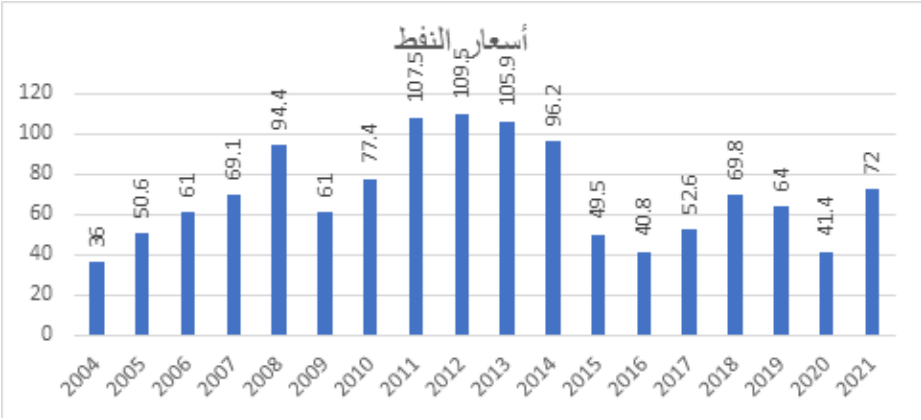
السنة	النفقات الفعلية	الإيرادات الفعلية	العجز الفعلي
2004	31522	32983	1461
2005	30831	40503	9672
2006	37495	49056	11561
2007	39308	54965	15657
2008	67277	80641	13364
2009	55590	55244	(346)
2010	70134	70178	44
2011	78747	108807	30060
2012	105140	119817	14677
2013	119128	113840	(5288)
*2014	113474	105610	(7864)
2015	70397	66470	(3927)
2016	67067	54409	(12658)
2017	75490	77422	1932
2018	80873	106570	25697
2019	111724	107567	(4157)
*2020	76082	63200	(12882)
2021	116514	109081	(7433)
معدل النمو السنوي	15.86	13.57	

المصدر: البنك المركزي العراقي، الموقع الاحصائي.

- **وزارة المالية، الموازنة المفتوحة.**
- **لم تقر الموازنة**

ومن جانب آخر بلغت الإيرادات العامة 32983 مليار دينار عام 2004 ارتفعت إلى 119817 مليار دينار سنة 2010 لترجع إلى الانخفاض لتصبح 63200 مليار دينار سنة 2020 وذلك بسبب تدهور أسعار النفط، التي بلغت 36 دولار للبرميل الواحد سنة 2004 لترتفع إلى أعلى مستوياتها 109.5 دولار/برميل سنة 2012، وارتفعت في عام 2021 إلى 109081 مليار دينار بسبب التحسن في أسعار النفط وبمعدل نمو سنوي قدره 13.57 % للمدة 2004-2021، وقدر ترتب على هذا الارتفاع في لأسعار النفط كما في الشكل (10-3) تذبذب في النفقات العامّة.

شكل (10-3): أسعار النفط الخام للمدة 2004-2021

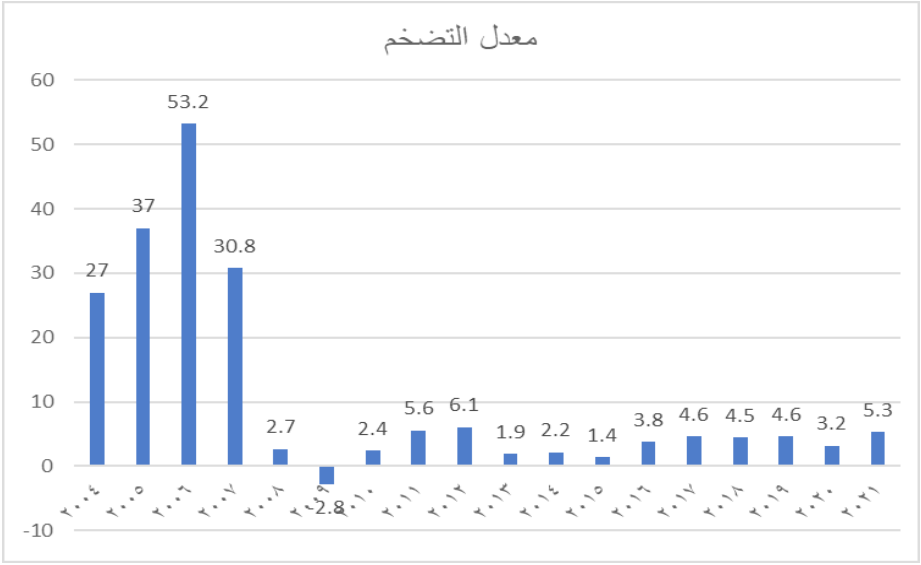


المصدر: https://cbiraq.org/SubCategoriesTable.aspx?SubCatID=98

وكانت أسعار النفط حافزاً للسلطة المالية وفقاً لأسعار النفط وليس وفقاً لمتطلبات الاقتصاد، ففي الوقت الذي يعاني منه الاقتصاد من معدلات مرتفعة من التضخم كما في الشكل (10-4) نجد سلوك السياسة المالية سلوكاً توسعياً يقابل ذلك سياسة نقدية متشددة لذا نلحظ أن الانخفاض في معدلات التضخم بسبب السياسة النقدية المتشددة. ويشير التحليل الاقتصادي الكلي أن تكون السياسة المالية متشددة في أوقات التضخم من خلال فرض الضرائب أن من خلال تخفيض الانفاق العام[1].

(1) Gregory N. Mankiw, Macroeconomics, Worth Publishers, New York, 2016, P.317.

شكل (10-4): معدل التضخم في العراق للمدة 2004-2021 نسب مئوية

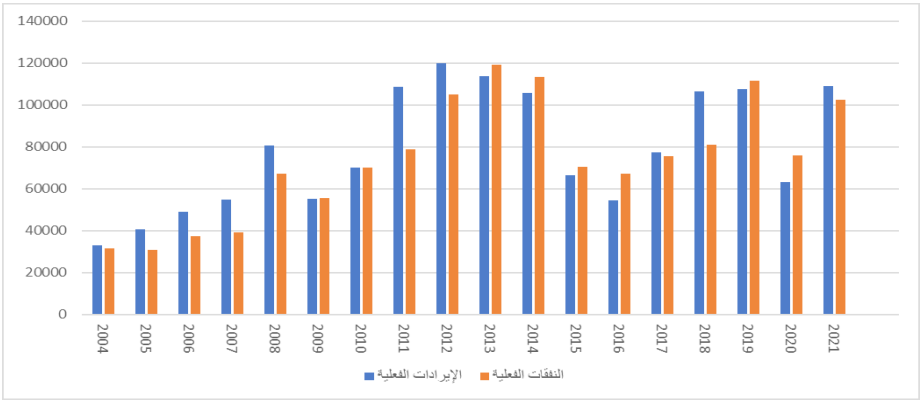


المصدر: http://cosit.gov.iq/ar/stat-index

إن الموازنات العامة للدولة تعدّ بعجز بعد 2003 لكنها تنتهي بفائض كما يوضحها الجدول أعلاه، بيد أنه عجز ظاهري لكون أغلب السنوات ينتهي وضع الموازنة بفائض.

ومن الجدير بالذكر أن سنة 2014 لم تقر الموازنة الاتحادية وهي المرة الأولى في تاريخ الدولة العراقيّة الحديثة لم تقرّ بها الموازنة وذلك بسبب الصراع السياسي بين الأحزاب والكتل السياسيّة لكونه كان عام انتخابات، وتبع ذلك سنة 2020 لم تقرّ به الموازنة الاتحادية للمرة الثانية وذلك بسبب الأزمة السياسيّة والاقتصاديّة. والشكل البياني (10-5) يوضّح مقارنة بين الإيرادات الفعلية والنفقات الفعلية للمدة 2004-2021، والتفاوت بينهما يمثّل الفائض/العجز كما يوضحه الشكل (10-6).

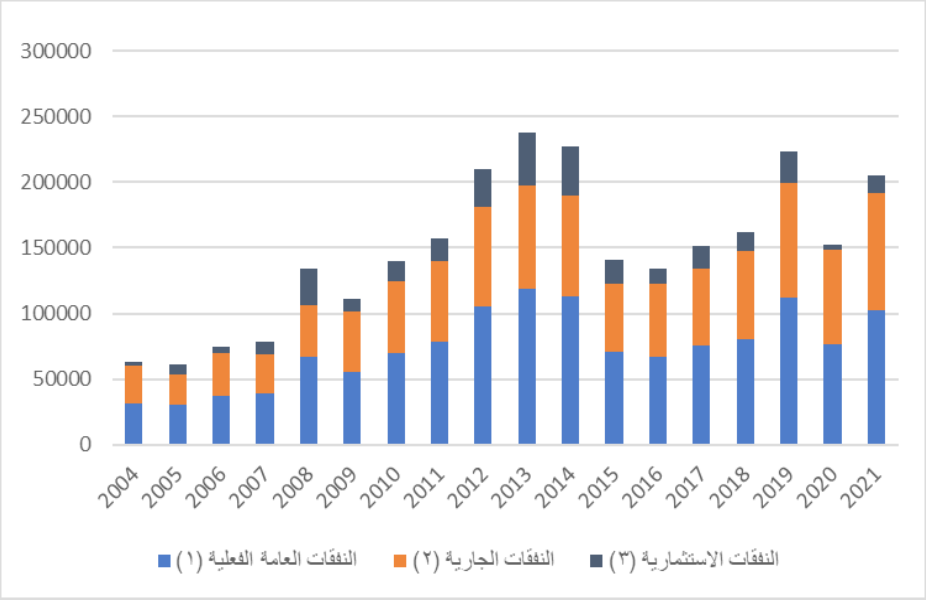
شكل (10-5): الإيرادات الفعلية والنفقات الفعلية للمدة 2004-2021 (ترليون دينار)



شكل (10-6): العجز/الفائض في الموازنة الاتحادية للمدة 2004-2021 (ترليون دينار)

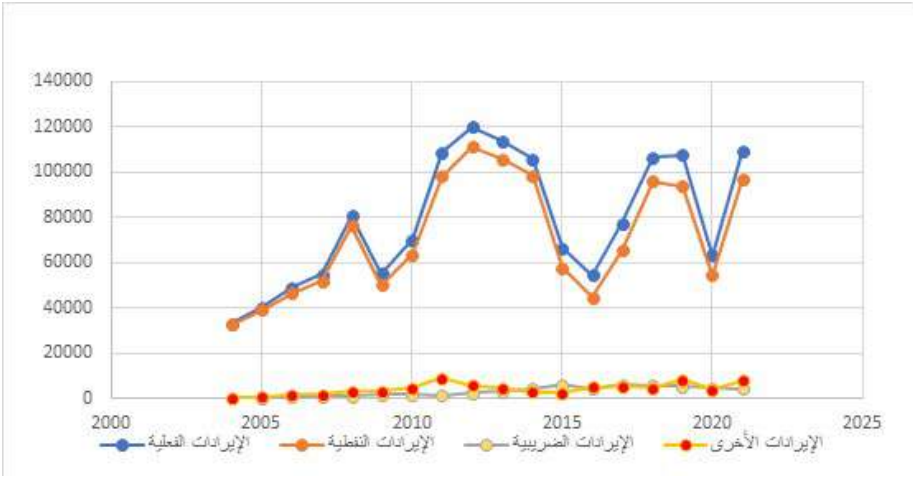
وقد هيمنت النفقات الجارية على النفقات التي شكلت بأكثر من 90 % في عام 2004، بيد أنها انخفضت إلى 88 % في عام 2021، وهي نسبب مرتفعة وعلى حساب النفقات الاستثمارية التي تمثّل القاعدة الرأسمالية للاقتصاد، (انظر الشكل 10-7).

شكل (10-7): تصنيف النفقات العامة للمدة 2004-2021 (مليار دينار)



أمّا تصنيف الإيرادات كما في الشكل (10-8) فنلاحظ هيمنة الإيرادات النفطية وتدنّي الإيرادات الأخرى، فضلاً عن التذبذب بالإيرادات النفطية التي تعتمد على الأسعار التي تحدد بقوى خارجية وبالكميات المنتجة التي تخضع لاتفاقيات أوبك والى الحالة التكنولوجية.

شكل (10-8): تصنيف الإيرادات العامة للمدة 2004-2021 (ترليون دينار)



خامساً: التوقيت الزمني لإقرار الموازنة

مسألة أخرى هي مسألة توقيت الموازنة من حيث الإقرار ومن حيث الاتساق مع حالة الاقتصاد، فمن حيث الإقرار لم تقرّ أي من الموازنات في مواعيدها المحددة في قانون الإدارة المالية وكان آخرها موازنة 2021 التي لم تقرّ إلا بعد مرور 102 يوما، وتطول المدة عندما يزداد حجم الريع النفطي، ولم تقر موازنة 2014 بسبب الصراع السياسي لكونها كانت سنة انتخابات وكان الصراع السياسي على أشده وهذه أول مرّة لم تقرّ به موازنة خلال التاريخ المالي في العراق، وفي عام 2020 أيضاً لم تقرّ بسبب الصدمة الثلاثية واستقالة الحكومة، حتى نجاح السيد الكاظمي في تشكيل الحكومة في أيار/مايو 2020، إلا أن الحكومة لم تقدم الموازنة بل قدمت قانون الإقراض وقانون تمويل العجز اللذان أعطيا غطاء قانوني للإنفاق. ولا توجد بوادر للإقرار موازنة 2022، بسبب عدم تشكيل حكومة دائمية، وظلت حكومة تصريف الأعمال اليومية من تدير الأمور المالية للدولة وفق مبدأ الإنفاق المقرّ 12/1.

جدول (10-3) يوضح مدة تأخير إقرار الموازنات العامة للدولة العراقيّة

السنة	الوقائع العراقيّة	تاريخها	مدة التأخير	الملاحظات
2010	4145	22/2/2010	53	
2011	4180	14/3/2011	73	
2012	4233	21/3/2012	71	
2013	4272	25/3/2013	84	
2014			لم تقر الموازنة	
2015	4352	16/2/2015	47	
2016	4394	81/1/2016	18	
2017	4430	9/1/2017	9	
2018	4485	2/4/2018	92	
2019	4529	11/2/2019	42	
2020			لم تقر الموازنة	
2021	4625	12/4/2021	102	

المصدر: الوقائع العراقيّة سنوات مختلفة.

سادساً: السياسة المالية: توقيت التأثير

تستعمل الحكومات السياسة المالية بأدواتها للتأثير في النشاط الاقتصادي، ففي أوقات الانتعاش تلجأ الحكومة إلى تقليل الانفاق العام وزيادة الضرائب بغية التأثير في الطلب الفعال، وفي أوقات الكساد تلجأ الحكومة إلى زيادة الانفاق العام أو تقليل الضرائب أو الاثنين معاً، وفي العراق نجد أن الحكومة تعمل على مسايرة الدورة الاقتصاديّة، فخلال السنوات 2004-2008، عملت الحكومة إلى زيادة الانفاق العام والى زيادة والتوظيف في الوقت الذي يعاني منه الاقتصاد من معدلات مرتفعة من التضخم، وفي الوقت ذاته كانت السياسة النقدية انكماشية ونجحت في كبح جماح التضخم، وخلال أزمة الرهن العقاري التي عصفت بالاقتصاد العالمي وأدت إلى انخفاض أسعار النفط واجهت الحكومة عجزاً حقيقياً في الموازنة وتعرّض الاقتصاد إلى حالة من الركود، وبدلاً أن تواجه الحكومة حالة الاقتصاد عملت على مواجهة العجز مما تعمقت حالة الركود، بيد أنه مع تحسن أسعار النفط في النصف الثاني من عام 2009 طلبت الحكومة من مجلس النواب الموافقة على موازنة تكميلية، أي أن الحكومة تنصب جهودها في مواجهة العجز بمعزل عن حالة الاقتصاد، وكان من الأجدر أن يتمّ مواجهة

وضع الاقتصاد الذي يعاني من الركود، مع التأكيد على ضبط النفقات وتخفيضها إلى الحد الأدنى بخاصة النفقات غير الضرورية، والمحافظة على النفقات التي تمس المواطن، ومن سوء الاعداد أن الموازنات تعدّ بعجز مخطط وتنتهي بفائض، عدا السنوات 2009 و2013-2017، 2019-2020، وقد استشعر مجلس النواب أهميّة ضبط المالية العامة في العراق، فقد ألزم الحكومة بتقديم برنامج مالي خلال مدة شهرين من تاريخ الموافقة على قانون الاقتراض في حزيران/يونيو 2020، إلا أن الحكومة قدّمت الورقة البيضاء في تشرين الأول/أكتوبر من السنة ذاتها تضمن الزام الحكومة بتنفيذ برنامج مالي يحسن أداء الحكومة، لكن التجربة لا تشير إلى تنفيذ الورقة البيضاء إذْ قدمت الحكومة موازنة ضخمة في سنة 2021 قدّرت بأكثر من 194 ترليون دينار مَا دعا مجلس النواب إلى إعادة النظر فيها بشكل جذري وخارج نطاق صلاحيته الدستوريّة وأقرّ موازنة بحوالي 130 ترليون دينار. وقد ركزت الورقة البيضاء بشكل أساس على تزايد أعداد العاملين والترهل الوظيفي وضخامة فقرة الأجور والرواتب، ولكن بإجراء تحليل لهيكل القوى العاملة بالجهاز الحكومي على الملاك الدائم وبإجراء مقارنة بين أعداد العاملين في سنتي 2019 و2021 يتضح أن أعداد العاملين تتمركز في المؤسسات الأمنيّة وفي إقليم كردستان:

جدول (10-4): أعداد العاملين ونسبتهم من اجمالي القوى العاملة (2019و2021).

الوحدة	2019	2021	الفرق	نسبة العاملين إلى اجمالي العاملين	
				2019	2021
وزارة الداخلية	583666	679195	95529	19.84	20.81
وزارة الدفاع	288979	429219	140240	9.82	13.15
إقليم كردستان	682021	682021	0	23.18	20.90
جهازمكافحة الإرهاب	14871	27667	12796	0.51	0.85
جهاز المخابرات	9554	10782	1228	0.32	0.33
مجلس الأمن الوطني	9403	13388	3985	0.32	0.41
مجموع الأجهزة الأمنيّة	906473	1160251	253778	31	35.5
الأمنيّة + إقليم كردستان	1588494	1842272	253778	54	56
باقي الوحدات	1353396	1421562	68181	45.06	42.70
مجموع القوى العاملة	2941890	3263834	321944	100.00	100.00

المصدر: الموازنة الاتحادية للسنتين 2019 و2021.

يشكّل عدد العاملين في إقليم كردستان بالنسبة لعدد السكان في المحافظات الشمالية الثلاث حوالي 13 في المائة، في حين تبلغ النسبة حوالي 7.6 في العراق عدا كردستان.

استحوذت الأجهزة الأمنيّة على 35.55 % من أعداد العاملين في القطاع الحكومي في عام 2021 بعد أن كانت نسبتهم 31 % في حين أن باقي وحدات الانفاق استحوذت على 64.45 % وإذا استبعدنا العاملين في إقليم كردستان والذين يشكلون نسبة 20.9 % تبقى نسبة العاملين في القطاع الحكومي 43.55 في المائة، مَا يعني أن ترشيق جهاز الدولة يكون في الوحدات التي يتركز فيها اعداد العاملين، إلا أن الحكومة ركزت في توزيع الوظائف الجديدة في الأجهزة الأمنيّة فقد بلغ الوظائف المستحدثة فيها 253778 وظيفة وهو يشكل 79 % من الوظائف، من أصل الوظائف المستحدثة والبالغة 321944 وظيفة، مع العلم أن الحكومة لا تمتلك إحصائية عن اعداد العاملين بعقود أو بأجر يومي، لذا سوف نجري المقارنة من خلال الرواتب والأجور الممنوحة للعاملين في القطاع الحكومي وكما يوضّحها الجدول الآتي:

جدول (10-5): تعويضات الموظفين في بعض وحدات الإنفاق لسنتي 2019و 2021

الوزارة	2019	2021	الفرق	2019	2021
محافظة بغداد	2670	2959	289	6.15	5.50
إقليم كردستان	5448	6361	913	12.55	11.81
وزارة الدفاع	6647	9213	2566	15.31	17.11
وزارة الداخلية	10442	11779	1337	24.06	21.88
الحشد الشعبي	2073	3548	1475	4.78	6.59
باقي وحدات الإنفاق	16126	19980	3854	37.15	37.11
اجمالي تعويضات الموظفين	43406	53840	10434	100.00	100.00

المصدر: الموازنة الاتحادية للسنتين 2019 و2021

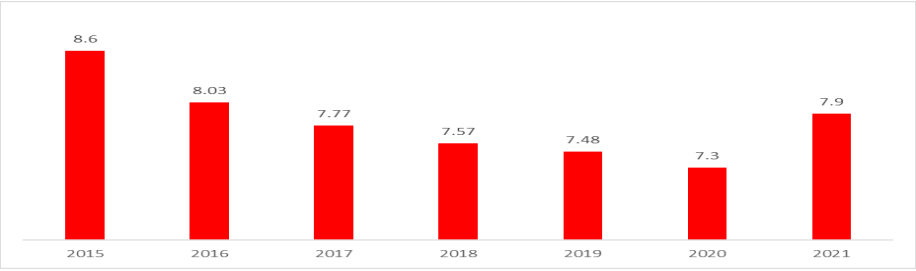
يشير الجدول أعلاه إلى أن خمس وحدات إنفاق تستحوذ على 63 % من تعويضات الموظفين.

وجدير بالذكر أن سلوك الحكومة لا يتسق مع التحول إلى اقتصاد السوق لذا نجدها أصدرت القرار315 الذي شكل عبئاً اضافياً على الجهاز الحكومي وعلى الموازنة، ولا توجد إحصائية بعدد العاملين بعقود أو العاملين بأجر، فضلاً عن تزايد أعداد العاملين بعقود بعد صدور القرار 315، بسبب الضغوط السياسيّة بخاصة في وزارة الكهرباء.

ويشير حساب وزارة المالية إلى أن الأجور والرواتب بلغت 40.037 ترليون دينار من أصل الإنفاق الجاري البالغ حوالي 72.874 ترليون دينار وبنسبة 54.9 % من النفقات الجارية. والجدول الآتي يوضّح الأجور والرواتب ونسبتها من إجمالي الانفاق الجاري. تشير الجدول (10-5) إلى أن وزارة الدفاع والداخلية تستحوذ على 44.88 % من إجمالي الأجور والرواتب وبإضافة مجلس الوزراء وتشكيلاته تكون النسبة 53.5 %، بمعنى أن ترشيد الرواتب وتخفيضها يجب أنا تكون في هذه الوحدات كونها الأعلى عددا من موظفي الدولة والأكثر استحواذاً للأجور والرواتب. فضلاً عن وجود أكبر عدد من (الفضائيين) فيها.

بلغ معدل النمو السنوي المركب للسكان 2.6 % للمدة 2015-2021 في حين بلغ معدل النمو لعدد الموظفين 1.26 %. وفي مسودة قانون الموازنة العامة لسنة 2020 التي قدّمتها الحكومة إلى مجلس النواب وسحبتها كان عدد الموظفين المقترح 3152544 موظف وبزيادة قدرها 210558 موظف، وهذه الزيادة تتعارض مع توجه الحكومة بترشيق جهاز الدولة. والشكل (10-9) يشير نسبة العاملين في القطاع الحكومي إلى عدد السكان.

شكل (10-9): نسبة عدد موظفي الدولة الى عدد السكان للمدة 2015-2021 %



ويظهر الجدول الآتي بوضوح ترهّل الوزارتين بشكل كبير عند احتساب معيار عسكري لكل ألف نسمة.

جدول (10-6): عدد العسكريين لكل ألف نسمة في العراق للمدة 2015-2021

السنة	عدد العسكريين لكل الف نسمة
2015	**29.31**
2016	**24.88**
2017	**23.89**
2018	**22.96**
2019	**22.20**
2021	**37.16**

المصدر: من عمل الباحث بالاستناد إلى وزارة التخطيط، المجموعة الإحصائية والموازنات الاتحادية

ويمكن أن تكون الصورة أوضح عند مقارنة النسبة مع دول مختارة كما في الجدول الآتي:

جدول (10-7): عدد العسكريين لكل ألف نسمة في دول مختارة في عام 2017

الدولة	عسكري لكل 1000 نسمة
العراق	**23.9**
أفغانستان	**9.6**
استراليا	**3.4**
الجزائر	**11.6**
بنغلادش	**1.4**
البرازيل	**10.1**
الأردن	**22.1**
روسيا	**29.7**
الولايات المتحدة	**6.9**

المصدر: https://ar.wikipedia.org/wiki/

وإزاء هذه الترهل الوظيفي نجد أن الأصوات تتعالى للتوظيف في الجهاز الحكومي، لكون القطاع الخاص غير قادر على توليد الوظائف التي تستوعب عدد العاطلين عن العمل المتزايد، فضلاً عن التوظيف السياسي لموضوعة البطالة وتوفير فرص العمل، ففي الوقت الذي أقرّ مجلس الوزراء على تثبيت العقود إلى 33 ألف أجير يعمل في قطاع الكهرباء، ثبتت وزارة الكهرباء 91 ألف أجير بموجب تصريح السيد وزير المالية.

سابعاً: الاستدامة الماليّة

الاستدامة المالية (Financial Sustainability) تعني قدرة الدولة في الوفاء بالتزاماتها المالية وخدمة ديونها حالياً ومستقبلاً، من دون اللجوء إلى إعادة جدولة الديون. وينطوي على مفهوم الاستدامة تحقيق مبدئي للملاءة (Solvency) والسيولة المالية (Liquidity). فالملاءة تعني قدرة الدولة على الوفاء بالتزاماتها المالية [1].

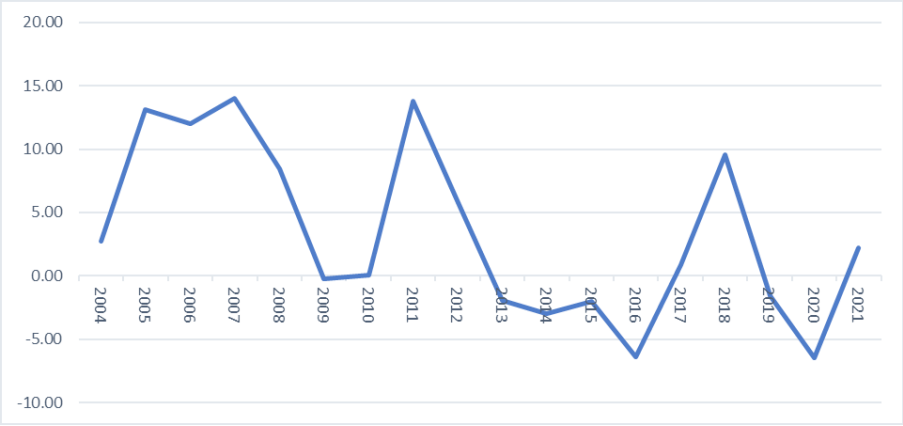
وتستند الاستدامة المالية على وفق منهجية صندوق النقد الدولي على تثبيت نسبة الدين العام إلى الناتج المحلي الإجمالي عند مستوى معيّن، أو تحديد نسبة معيّنة يتم استهدافها (بيد أنه لم تحدد هذه النسبة) ويعدّ هذا سيناريوهًا أساسيًا يُبنى عليه توقّع المستقبل في ظل سياسات يتوافق عليها لمدة معينة، عادة خمس سنوات وفي هذه الحال، يعدّ الصندوق السياسات المالية مستدامة، إذا استطاعت تحقيق الاستقرار في نسبة الدين العام إلى الناتج المحلي الاجمالي [2].وعرّفها بأنها: (الوضع الذي يستطيع المقترض أن يستمر في خدمة ديونه من دون الحاجة إلى إحداث تغيير جوهريّ في النفقات والإيرادات مستقبلًا)، وتتفق على أن الاستدامة المالية (تتمثّل في تقييم مدى قدرة الدول على الاستمرار في تنفيذ السياسات التي حدّدتها ماليتها العامة، وتمويل برامج الانفاق العام المتعددة من دون التعرض لحالات التعثّر المالي والعجز عن السداد)، أو عبارة عن (قدرة الحكومة على الوفاء بالتزاماتها المالية في الحاضر والمستقبل)[3]. أو أن تستخدم نسبة عجز الموازنة إلى الناتج المحلي الإجمالي ويسترشد بالنسبة التي وضعت في معاهدة ماستريخت التي يفترض على أن لا تزيد عن 3 % حتى تكون استدامة مالية. أنظر الشكل (10-10)

(1) وحيد عبد الرحمن بانافع وعبد العزيز عبد المجيد علي. تقييم الاستدامة المالية في المملكة العربيّة السعودية، مجلة بحوث اقتصادية عربية. العددان74-75/، 2016، ص 183.

(2) وحيد عبد الرحمن بانافع، المصدر السابق، ص183

(3) أيوب أنور حمد سماقه يى وسردار عثمان باداوه يى، تحليل الاستدامة المالية في إقليم كوردستان–العراق، مجلة جامعة الأنبار للعلوم الاقتصادية والإدارية، المجلد 7، العدد 13، 2015 م، ص79.

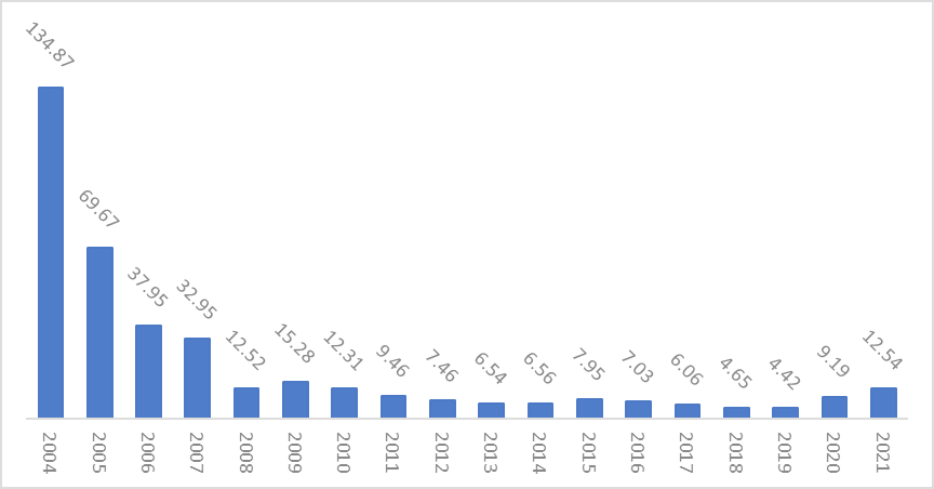
شكل (10-10): نسبة العجز/الفائض إلى الناتج المحلي الإجمالي في العراق للمدة 2004-2021 %



من الشكل أعلاه نجد أن العراق حقق استدامة مالية في السنوات جميعها ما عدا سنة 2016 بسبب تداعيات الحرب على التنظيمات الإرهابية فضلاً عن تراجع أسعار النفط، إذْ بلغت النسبة (-6.43)%، وفي عام 2020 بلغت (-6.48)% وذلك بسبب تداعيات جائحة كورونا وانهيار أسعار النفط إلى أدنى مستوى لها بعد العام 2003.

أمّا بالنسبة إلى نسبة الدين الخارجي إلى الناتج المحلي الإجمالي فهو ضمن الحدود الأمنة ولم يشكّل خطراً على الاقتصاد عدا السنوات 2004-2005 وتم تجاوزها لكون النسبة في العراق أقل من النسبة المعيارية البالغة 60 %، كما موضح في الشكل الآتي:

شكل (10-11): نسبة الدين الخارجي إلى الناتج المحلي الإجمالي للمدة 2004-2021 (%)



ومن خلال مؤشر نسبة العجز إلى الناتج ونسبة الدين الخارجي إلى الناتج فإنّ الموضع المالي في العراق يحقّق الاستدامة المالية وفق المعيارين المذكورين آنفاً. لكن المشكلة في الاستدامة هي في ضبط النفقات إذْ هناك نفقات غير مبرّرة وهذا يظهر جلياً في نسب تنفيذ الموازنة.

ثامناً: السياسة الماليّة في مواجهة الصدمات

صدمة 2008-2009

تعرّض الاقتصاد إلى ما يسمّى بأزمة الرهن العقاري كانت بداياتها في عام 2007 إلا أنها أصبحت صدمة في عام 2008 بعدما تأثر القطاع المالي والقطاع الحقيقي معاً، وقد تأثر الاقتصاد العراقي بتداعيات هذه الصدمة كونها أدت إلى تراجع أسعار النفط ليظهر عجز الموازنة لأول مرة في الموازنة الاتحادية في عام 2009، وما أن عادت أسعار النفط بالارتفاع حتى طلبت الحكومة المصادقة على موازنة تكميلية في عام 2009، إلا أن مجلس النواب لم يوافق على تلك الموازنة، بلغت أسعار النفط 94.4 دولار/برميل سنة 2008 انخفض إلى 61 دولار/برميل سنة 2009 وهذا أدى إلى أن يكون حال الموازنة عجز لأول مرة قدره 346 مليار دينار فضلاً عن أنه الصدمة أدت إلى أن ينخفض معدل التضخم بحيث أصبح سالباً بمعدل (2.9) في عام 2009.

الصّدمة المُزدوجة 2014

وهي صدمة حقيقية تمثّلت بصدمتين: الأولى، صدمة أسعار النفط حيث تدهورت الأسعار فقد وصلت إلى 96.2 دولار/برميل سنة 2014 بعد أن كانت 105.9 دولار/برميل سنة 2013، لذا انخفضت الإيرادات من 113840 مليار دينار سنة 2013 إلى 105610 مليار دينار سنة 2014، وهذا أدى إلى زيادة العجز الفعلي من 5288 مليار دينار سنة 2013 إلى 7864 سنة 2014، ومن جهة أخرى أصبح معدل التضخم 2.2 % وهو معدل منخفض قد يؤدي إلى مزيد من الركود لكونه لا يعطي حافز لرجال الاعمال للتوسع في الاستثمار[1].

والصدمة الأخرى التي تعرّض لها البلد وهي صدمة (داعش) التي أدت إلى احتلال ثلاث محافظات عراقية من قبل التنظيم الإرهابي مما أثر في وضع البلد الاقتصادي وتوجه الموارد إلى النفقات العسكريّة واستمر التدهور في حال الموازنة بسبب استمرار صدمة داعش إلى عام 2016 حيث بلغ العجز أعلى مستوى 12658 مليار دينار، وبعد الانتصار على داعش وعودة المحافظات من التنظيم الإرهابي وقيام الحكومة بالضغط على النفقات تحول وضع الموازنة إلى حالة الفائض بلغ 25697 مليار دينار أعلى مستوى له في عام 2018 وذلك بسبب الضغط على النفقات بشكل كبير إذْ بلغ 80873 مليار دينار، يقابل ذلك ارتفاع في الإيرادات العامة التي بلغت 106570 مليار دينار، بعد ذلك تحول حال الموازنة الاتحادية إلى العجز.

الصدمة الثلاثية

عصفت في العراق منذ نهاية عام 2019 أزمة ثلاثية؛ تمثّلت الأولى بالأزمة السياسيّة التي انطلقت في الأول من تشرين الأول 2019 للمطالبة في بادئ الأمر بتحسين الخدمات والقضاء على الفساد، لكنها اتسعت للمطالبة بإسقاط الحكومة وإجراء انتخابات مبكرة، وبسبب ذلك قدمت حكومة السيد عادل عبد المهدي استقالتها بتاريخ 30 تشرين الثاني 2019 وقبلها مجلس النواب بتاريخ 1 كانون الأول 2019، وبقيت حكومة تصريف أعمال، وفشل اثنين من المرشحين في تشكيل الحكومة إلى أن تمكن السيد مصطفى الكاظمي بتشكيل الحكومة بتاريخ 6 أيار 2020 التي ورثت تحديات ضخمة. والأزمة الثانية، الأزمة الصحية المتعلّقة بجائحة كورونا التي اجتاحت العالم في كانون الأول/ديسمبر 2019، وأدت إلى الاغلاق التام

(1) كامل علاوي كاظم الفتلاوي وحسن لطيف الزبيدي، تحديات السياسة المالية في ظل الأزمة الثلاثية (السياسيّة-الصحية-المالية) مركز الرافدين للحوار، 2020، ص 23.

تارة وإلى الاغلاق الجزئي تارة أخرى، وقد سجلت أول إصابة في العراق بتاريخ 24 شباط/ فبراير 2020، والأزمة الصحية تعدّ أزمة مزدوجة لكونها أصابت جانب الطلب وجانب العرض. أمّا الأزمة الثالثة، فقد كانت اقتصادية تفاقمت بفعل انهيار أسعار النفط في الأسواق العالمية، وتخفيض إنتاجه بموجب اتفاق أوبك+، وما رافق ذلك من تباطؤ النمو الاقتصادي بفعل الجائحة وارتفاع معدلات البطالة وتوقف السياحة، وتدهور الإيرادات النفطية التي تمثّل المحرك الأساس للنشاط الاقتصادي في العراق.

لم تتعامل الحكومة مع جائحة كورونا على أنّها أزمة متعددة الأبعاد والنظر إليها على أنها أزمة صحيّة، ومن جهة أخرى فإنّ حكومة السيد عادل عبد المهدي قدمت استقالتها ولم تقدم الموازنة العامة للدولة وبذلك لم تمتلك الصلاحية بإدارة الأزمة بشكل يتناسب مع خطورتها وآثارها السلبية. ولم تقدّم حكومة السيد الكاظمي الموازنة العامة وظلت تنفق وفق مبدأ 12/1 الذي حدده قانون الإدارة المالية ذي الرقم 6 لسنة 2019، بيد أنها قدمت مسودة لقانون الموازنة في شهر أيلول/سبتمبر 2020 لكنّها سرعان ما سحبتها. وحتى تحصل الحكومة على الغطاء القانوني لتمويل نفقاتها قدمت قانونين الأول قانون الإقراض الذي منحها الاقتراض مبلغ 15 ترليون كاقتراض داخلي و5 مليار دولار كاقتراض خارجي، والزم القانون الحكومة تقديم برنامج للإصلاح الاقتصادي خلال ستين يوماً، لذلك قدّمت الحكومة «الورقة البيضاء» في شهر تشرين الأول/أكتوبر الذي قدّمت فيه أيضاً قانون الاقتراض وطلبت به اقتراض مبلغ 41 ترليون، إلا أن مجلس النواب لم يوافق إلا على 12 ترليون. وانتهت سنة 2020 ولم تقدم الحكومة الموازنة العامة وهي المرة الثانية التي لم تقرّ فيها الموازنة بعد التغيير السياسي في نيسان/أبريل 2003.

لقد أدت الصدمات الثلاثة إلى تنامي العجز في الموازنة بشكل خطير بفعل انهيار أسعار النفط بسبب كورونا وتخفيض الصادرات، الذي تشكل ايراداته أكثر من 90% من إيرادات الموازنة، وحوالي نصف الناتج المحلي الإجمالي، فضلاً عن أن الصادرات النفطية تشكل 98 من إجمالي الصادرات، بمعنى أن حركة الاقتصاد تعتمد على النفط.

تفاقمت الأزمة منذ أن بدأت أسعار النفط بالانهيار فقد وصلت الأسعار إلى أدنى مستوى لها 13.801 دولار/برميل في نيسان/أبريل 2020 بعد إأن كانت 60.139 دولار/برميل في كانون الثاني/يناير من السنة ذاتها، ونظرت الحكومة العراقيّة إلى الأزمة بأنها مجرد أزمة مالية تتعلق بالعجز الحكومي، وكيفية مواجهته دون النظر إلى طبيعة الاقتصاد والمرحلة

التي يمر بها، لذلك إنصب جلّ إجراءاتها على كيفية مواجهة العجز. مع بثّ روح التشاؤم مع حالة الركود التي انتابت الاقتصاد، ومن ناحية أخرى الحكومة نظرت للأزمة الصحية بوصفها أزمة صحية صرفه، دون النظر إلى تداعياتها الخطيرة، لذا شكلت لجنة الأمر الديواني 55 سنة 2020 في بداية شباط/فبراير 2020، إلا ان مجلس الوزراء أعاد النظر في ذلك، وقرر في جلسته الاعتيادية الثانية عشر (26 آذار/مارس) «تعديل قرار مجلس الوزراء رقم (64) لسنة 2020 وتأليف لجنة عليا للصحة والسلامة الوطنيّة بهدف مكافحة فيروس كورونا». تتولى «وضع السياسات والخطط العامة والإشراف على تنفيذها وأخذ القرارات الرئيسية وتعزيز التكامل بين الجهات التنفيذية كافة، والتنسيق مع السلطات التشريعية والقضائية، والجهات الدولية ذات الصلة بمكافحة انتشار الفيروس». ومنحها تخويلا بصلاحيات مجلس الوزراء، وتكون هي الجهة العليا المعنية بمكافحة انتشار الفيروس وترتبط بها جميع الخلايا واللجان والتشكيلات الأخرى ذات الصلة». وضمت في عضويتها 12 وزيراً، إضافة إلى 16 عضواً آخرين بينهم محافظ البنك المركزي ومستشار الأمن الوطني. وأما قراراتها في الشأن الاقتصادي ذي الصلة بأزمة كورونا فهي بحسب الموقع الرسمي للحكومة العراقيّة[1]:

- قرارها في 12 نيسان/أبريل تقديم المنحة الطارئة للفئات المتضررة من حظر التجول. وحددت وزارة التخطيط المشمولين بحوالي 2.4 مليون عائلة وعهدت إلى وزارة العمل والشؤون الاجتماعيّة صرف مبلغ المنحة بالتعاون مع وزارة المالية والبنك المركزي العراقي، وقد بدأ صرف مبلغ مقطوع لكل شخص هو 30000 دينار.
- إعفاء مستأجري العقارات التجارية أو الصناعية أو غيرها التي تعود إلى المؤسسات البلدية من بدلات الايجار المترتبة بذمتهم طيلة مدة الظرف الطارئ.
- تأجيل استيفاء مبالغ الأقساط المستحقة عن بدلات قطع الأراضي السكنية المباعة أو المؤجرة إلى المواطنين من المؤسسات الحكومية كافة لحين زوال الظرف الطارئ مع اعفاء المواطن من الفائدة التأخيرية بمدة لا تزيد عن 31 تموز/يوليو 2020.
- اعفاء شاغلي ومستأجري العقارات التجارية أو الصناعية وغيرها التي تعود ملكيتها إلى المؤسسات البلدية كافة أو للغير من تسديد أجور خدمات التنظيف طيلة مدة الظرف الطارئ.

(1) https://gds.gov.iq/ar/cabinet-discusses-measures-to-mitigate-impact-of-covid-19-curfew/

استمرت حكومة السيد عادل عبد المهدي بالانفاق وفقاً لمبدأ 12/1، إلى أن جاءت حكومة السيد الكاظمي في أيار 2020، التي لم تقدم مشروع للموازنة واستمر العمل بمبدأ الانفاق نفسه، وبسبب عدم كفاية الإيرادات العامة المتحصلة من مبيعات النفط لانخفاض أسعاره قدمت حكومة السيد الكاظمي قانون الاقتراض لإعطاء غطاء قانوني لعملية الاقتراض، وأقر مجلس النواب القانون رقم 5 لسنة 2020 وتم تخويل وزير المالية الاتحادي صلاحية الاقتراض محلياً وخارجياً، وحدد سقف الاقتراض بمبلغ 15 ترليون دينار اقتراض داخلي و5 مليار دولار اقتراض خارجي، وجاء بالمادة 7 من القانون (على مجلس الوزراء تقديم برنامج للإصلاح الاقتصادي إلى مجلس النواب خلال فترة لا تتجاوز 60 يوماً من تاريخ إقرار القانون، ومن جانب آخر، شكّل مجلس الوزراء بموجب القرار 12 المتخذ بجلسته المنعقدة بتاريخ 12 أيار/مايو خلية الطوارئ للإصلاح المالي لمواجهة الأزمة المالية التي يمرّ بها البلد، ولم تقدّم الحكومة ورقة الإصلاح في الوقت المحدد في قانون الاقتراض، بل قدّمت بدلاً عنها الورقة البيضاء في تشرين الأول 2020، ولم تقتصر الورقة البيضاء على الإصلاح المالي بل شملت الإصلاح الاقتصادي، وثار جدل كبير بين الاقتصاديين والسياسيين حولها بين مؤيد وعارض ومصحح لها، ولكن القاسم المشترك بين الآراء كلها بأنّ الاقتصاد بحاجة إلى إصلاح جذري. وقد افتقدت الورقة إلى الآليات المطلوبة في تحقيق الأهداف الواردة فيها.

وبتاريخ الأول من أيلول/سبتمبر 2020 أرسلت وزارة المالية بموجبها كتابها 4700 مسودة الموازنة العامة لسنة 2020 ولم يبق من السنة سوى أربعة أشهر وجاءت الموازنة متضخمة جداً لا تعبر عن الأوضاع الراهنة والتي يمرّ بها الاقتصاد العالمي بشكل عام والاقتصاد العراقي بشكل خاص بسبب انهيار أسعار النفط والركود الاقتصادي، بلغت النفقات العامة المقدرة حوالي 148 ترليون دينار ولم يتبقَ من السنة سوى أربعة أشهر وثار جدل واسع حولها مما اضطرت الحكومة إلى سحبها وعملت بالصرف 12/1 ولم تقدّم بعدها موازنة وتعدّ هذه السنة الثّانية التي لم تقدّم بها موازنة بعد العام 2014، ويستنتج من الموازنة بهذا الشكل بأنّ الحكومة غير راغبة في تقديم موازنة تتلاءم مع الوضع الاقتصادي، وهذا ولّد لها مشكلة وهي الغطاء القانوني للاقتراض لتمويل العجز الناتج من انخفاض الإيرادات النفطية، وهذا دفع الحكومة إلى تقديم قانون تمويل العجز، والذي أثير حوله الجدل أيضاً لعدم الدقة في تقدير النفقات العامة والإيرادات والعجز لما تبقى من سنة 2020، وعدلت اللجنة المالية قانون تمويل العجز بشكل جوهري فقد قدرت اللجنة الإيرادات العامة 10.5 ترليون دينار، في حين

قدرتها الحكومة 19.720 ترليون دينار، واجمالي النفقات العامة (الجارية + الاستثمارية) لثلاثة أشهر 57.811 ترليون دينار، وأقر مجلس النواب اجمالي النفقات 22.5 ترليون، يتم تمويلها من خلال تخويل وزير المالية الاتحادي بالاقتراض محلياً وخارجياً، يخصص منها نسبة 20 % إلى النفقات الاستثمارية، و350 مليار دينار إلى ميناء الفاو الكبير و150 مليار دينار لوزارة الزراعة لدعم المزارعين، وبذلك انخفضت فجوة التمويل من 41.630 ترليون دينار إلى 12 ترليون دينار.

نستنتج من مسودة قانون الموازنة العامة لسنة 2020 وقانون تمويل العجز المالي نجد ضخامة النفقات العامة والتفاوت الكبير بين تقديرات وزارة المالية ومقترحات اللجنة المالية في مجلس النواب والتي أقرها المجلس مما يدلل على وجود بنود إنفاق غير ضرورية في هذه المرحلة التي يمرّ بها الاقتصاد العراقي، وعند النظر إلى مشروع قانون الموازنة لسنة 2021 نجد أن هناك مبلغ ترليون دينار مدور من سنة 2020 يستخدم لتمويل العجز.

إن استمرار الحكومة بالصرف وفق قاعدة 12/1 من الموازنة العامة لعام 2019 غير مبرر من الناحيتين الاقتصاديّة والحسابية؛ لسببين:

- الأول: أن موازنة 2019 لم تنفذ وفقاً للاعتبارات الاقتصاديّة لذلك جاءت كأضخم موازنة في تاريخ العراق، ومن دون أهداف اقتصادية.
- الثاني: إن متوسط الانفاق بحسب قاعدة 12/1 مرتفع جداً قياسا على الموارد المالية المتاحة، لذا فمن المتعذر بلوغه.

جدول (10-8): سعر البرميل والايرادات النفطية ومعدل التصدير 2020

الشهر	متوسط السعر في الشهر(دولار/برميل)	الإيرادات النفطية (مليار دولار)	معدل التصدير اليومي
كانون الثاني	**60.139**	**6.163**	**3.306**
شباط	**49.232**	**4.84**	**.3 9**
آذار	**28.182**	**2.962**	**3.3 1**
نيسان	**13.801**	**1.423**	**3.3 1**
مايس	**21.005**	**2.091**	**3.212**
حزيران	**33.864**	**2.861**	**2.816**
تموز	**40.708**	**3.487**	**2.763**
آب	**43.693**	**3.492**	**2.597**
أيلول	**40.707**	**3.167**	**2.613**
تشرين الأول	**38.48**	**3.431**	**2.876**
تشرين الثاني	**41.778**	**3.395**	**2.709**
كانون الأول 2022	**42.765**	**4.213**	**2.846**

المصدر: وزارة النفط، https://oil.gov.iq/

تاسعا: الورقة البيضاء

الورقة البيضاء هي تقرير موجز عن قضية معقّدة، وتستخدم عادة في مجال قطاع الأعمال أو في المجال الحكومي، ويمكن أن تستخدم في قطاع الأعمال أكثر ممّا في القطاع الحكومي، قدّمت أول ورقة بيضاء من قبل ولسن تشرشل، وقدمت الحكومة الكندية ورقة أيضاً عن الوضع المالي بموافقة الخزانة العامة وغيرها من الأوراق البيضاء، والغرض من الورقة البيضاء معرفة ردود الأفعال عن السياسات الحكومية قبل سنها كتشريعات فضلاً عن أن نشرها يسهم في اختبار الرأي العام حولها وقياس تأثيرها المحتمل، وقد يُراد من بعض الأوراق البيضاء خلق وعي بالسياسة ومشاكلها من خلال تقديم الرؤى والمعلومات والبيانات عن قضية معيّنة.

وبسبب الصدمة الثلاثية التي تعرّض إليها البلد ولعدم إقرار الموازنة العامة لسنة 2020

وبغية إيجاد غطاء قانوني للإنفاق، قدمت الحكومة العراقيّة قانون الاقتراض الأول في مواجهة العجز الحكومي الذي قدرته الحكومة 15 ترليون دينار عراقي كاقتراض داخلي و5 مليار دولار كاقتراض خارجي وقد صدر القانون 5 لسنة 2020 ونشر في جريدة الوقائع العراقيّة العدد 4590 في 2020/7/6 واصبح القانون نافذاً من تاريخ التصويت عليه في مجلس النواب بتاريخ 2020/6/24. نصت المادة 7 منه ((على مجلس الوزراء تقديم برنامجا للإصلاح الاقتصادي إلى مجلس النواب خلال فترة لا تتجاوز ستين يوما من تاريخ اقرار هذا القانون)). وقبل التصويت على القانون من قبل مجلس النواب في 6/24 شكل مجلس الوزراء خلية للطوارئ للإصلاح المالي بموجب القرار 12 المتخذ في جلسته التي عقدت بتاريخ 2020/5/12 أي قبل حوالي أكثر من شهر من القانون بهدف إدارة الوضع المالي، بيد أن الحكومة الورقة البيضاء طرحت في تشرين الأول 2020 الورقة البيضاء التي لم تكن بيضاء لكونها رسمت صورة سوداوية عن الوضع الاقتصادي للبلد وكان الهدف من هذه الورقة كما جاء في مقدمتها هو ادارة الوضع المالي في ضوء الأزمة الراهنة (الأزمة الثلاثية). شكّلت برئاسة السيد رئيس الوزراء لجنة للإصلاح المالي وضمت في عضويتها وزراء المالية والتخطيط والنفط والبنك المركزي وبعض المستشارين.

احتوت الورقة على عدد من الإيجابيات مقابل عدد من السلبيات. تمثّلت الإيجابيات التي وردت في الورقة البيضاء بما يأتي:

- تأكيد الورقة على مسألة الاصلاحات الاقتصاديّة والورقة جاءت ليس فقط للإصلاح المالي، وإنما للإصلاح الاقتصادي ولذلك حددت مشاكل الاقتصاد العراقي ولو أنه في بعض المشاكل تم تضخيم أكثر مما هو واقع الحال، لكنها شخّصت بعض المشاكل وتجاهلت مشاكل.
- حدّدت الأهداف من هذه الورقة: إدارة المالية العامة، إعادة تعريف دور الدولة الاقتصادي فالسياسة المالية في أبسط تعريفها هي الدور الاقتصادي للدولة، خلق اقتصاد ديناميكي متنوع تنافسي، إعادة هيكلة النظام المالي والمصرفي وتحسين الإنتاجية وحماية الفئات الهشة في المجتمع وكل هدف من هذه الاهداف فيه تفصيل لكن الإطار العام للأهداف التي جاءت بها الورقة هو هذا الإطار العام.
- تأكيد الورقة على اصلاح نظام التقاعد وتحقيق الاستدامة المالية لصندوق التقاعد؛لأنه

يعتقد البنك الدولي أن صندوق التقاعد سوف يعاني من العجز في عام 2025 لذلك ضرورة اصلاح نظام التقاعد.

- إعادة هيكلة الشركات العامة فالورقة صنفت الشركات العامة إلى شركات رابحة وخاسرة والى شركات متوقفة ولابد من التخلص من هذه الشركات المتوقفة.
- ترشيد المالية العامة من خلال ضغط النفقات وتعظيم الإيرادات وهذه المفردات (هيكلة الشركات العامة وترشيد المالية العامة).
- ركزت الورقة على أهميّة سعر الصرف الحقيقي ودوره في تحقيق الميزة التنافسية.
- الاقرار بتعقيد الإجراءات الحكومية ويجب تبسيط هذه الإجراءات حتى تكون بيئة الاقتصاد العراقي بيئة جاذبة وليست بيئة طاردة بخاصةً بالنسبة للتعاملات المالية والمصرفية والاستثمار الاجنبي.
- من تشخيصات الورقة هي أن الاقتصاد العراقي اقتصاد ريعي وهذه تصل إلى البديهية لكن الاقتصاد الريعي له تأثيرات أخرى على القطاعات الاقتصاديّة الأخرى وهنا استبق أنه الاقتصاد العراقي يعتمد على النفط وكان لزاما على الحكومات المتعاقبة ولا أعني حكومات ما بعد 2003، إنما الحكومات منذ اكتشاف النفط بشكل تجاري إلى اليوم كان لابد من استخدام الريع النفطي للتخلص من النفط لكن استخدم الريع النفطي قبل 2003 كان لخدمة الأنظمة وبعد 2003 لتبديد الثروة بحيث أدى هذا إلى الريعية والاعتماد على النفط إلى إصابة الاقتصاد العراقي بما يسمّى بالمرض الهولندي بحيث اصبحت القطاعات الأخرى قطاعات خاملة وأصبح دور الدولة ابوياً فهي المسؤولة عن تقديم الخدمات وبشكل مجاني وهو ما يسمّى بالركوب المجاني.
- طرحت الورقة الضمان الصحي خاصة للفئات الهشّة.
- شخصت الورقة المشكلة السكانية والتي غابت عن كثير من الدراسات وما لها من خطورة على الوضع وذلك لعدم التوافق بين عدد السكان والموارد وهنا طرحت الورقة بشكل غير مباشر أو بشكل مباشر حالة المالثوسية أي أن عدد السكان يزداد بمتوالية هندسية والموارد تزداد بمتوالية عددية.

- أكّدت الورقة على الأموال المهرّبة وضرورة إعادتها.
- كما ركزت الورقة على هيكلة الدين العام وتحسين إدارة الدولة وتعظيم إيراداتها خاصة المنافذ الحدودية وجباية خدمات الكهرباء والماء وغيرها.
- أكّدت الورقة على الحوكمة والأتمتة والتأمين على الودائع وخفض الدعم الحكومي أي يتفق مع الشركات الرابحة والخاسرة والخصخصة وضبط المالية حيث إن خفض الدعم يقع ضمن وصفة صندوق النقد الدولي.
- ضرورة إجراء احصاء شامل لموظفي الدولة وهذا اعتراف بأنّ الحكومة لا تمتلك احصائية عن موظفي الدولة وهذه مشكلة - سأعود إليها لاحقاً-.

بعد استعراض ايجابيات الورقة، حدّدت خمسة محاور للإصلاح:

- المحور الأول: تحقيق الاستقرار المالي المُستدام.
- المحور الثاني: اصلاحات اقتصادية كليّة حقيقية لتعزيز القطاعات غير النفطية
- المحور الثالث: البنية التحتية
- المحور الرابع: توفير الخدمات الأساسية بخاصة للشرائح الهشة
- المحور الخامس: تطوير الحوكمة والبيئة القانونية

على الرغم من المحاور والنقاط الإيجابية التي جاءت بها الورقة البيضاء إلا أن هناك بعض السلبيات لكي تكون الورقة مقبولة.

- تعبر الورقة البيضاء عن ما طرحه البنك الدولي في المذكرة الاقتصاديّة التي قدمها عن الاقتصاد العراقي والتي كانت بعنوان (من الهشاشة إلى النمو والتنويع) وطرحت الورقة البيضاء بشكل مباشر أو غير مباشر رأي الصندوق والبنك وبخاصة ما جاء في الصفحة 6 من الورقة البيضاء بالتأكيد على الجوانب السلبية والتي يراها الصندوق أيضاً هي جوانب سلبية والمتعلقة بالدور الاقتصادي للدولة وكأنّه كل مشاكل البلد هي تتمثّل في هذا الدور الضخم للدولة في المجال الاقتصادي هذا الرأي جاء متناغم مع الفكر النيوكلاسيكي الذي يتبنّاه الصندوق والبنك الدولي لذلك نرى الورقة البيضاء اعتمدت هذا التقرير كمصدر رئيسي لها من حيث المعلومات والمقارنات والأشكال

البيانية والآراء التي طرحت فيها على سبيل المثال يرى البنك الدولي في ذلك التقرير أن صندوق التقاعد سوف يعاني من العجز في عام 2025 هل من المعقول إن وزارة المالية تستند إلى هذا الرأي، إلا يوجد لديها معلومات اكثر تفصيلا وتنسب هذه المعلومات لها وليس للبنك ومعروف أنه لدى أغلب الاقتصاديين والباحثين أنه صندوق التقاعد هو الصندوق الاسود لا يعرف كم الودائع التي فيه وكم رأس ماله وماهي استثماراته.

- ومثلما تجاهل التقرير الذي أعدّه البنك الدولي المصادر الوطنيّة للبيانات والمعلومات تجاهلت أيضاً الورقة البيضاء لهذه المصادر والدراسات مثلا تجاهلت الورقة البيضاء خطة التنمية الوطنيّة 2018-2020 وهي خطة مهمة شخصت مشاكل الاقتصاد العراقي ووضعت الحلول لتلك المشاكل ولو صدرت هذه الخطة بقانون ملزم لكان حال اقتصاد العراقي أفضل بكثير.
- أيضاً تجاهلت الورقة البيضاء الاستراتيجيات التي أعدت من قبل الجهات المختصة بخاصةً وزارة التخطيط لذلك كان ينبغي على وزارة المالية واللجنة اللجوء إلى المصادر الوطنيّة وأيضاً لتبديد الشكوك التي طرحت من قبل بعض المختصين بأنّ كاتبي هذه الورقة بأنهم ليسوا عراقيين نأمل من اللجنة الأخذ بهذا الرأي بالحُسبان بتصحيح الورقة مستقبلا.
- حدد الإطار الزمني لتنفيذ الورقة البيضاء من ثلاث إلى خمس سنوات وهي أكبر من عمر الحكومة ولا تتسق مع عمرها لذلك هنالك شكوك باستمرار تبنيها؛ لأنّ كل حكومة لها برنامجها الاقتصادي والذي قد تختلف معه الحكومة الجديدة وعادة كل حزب أو تكتّل سياسي يطرح برنامجه الاقتصادي لكي يؤثر في الناخبين برؤية تعظيم أصواته والناخبين أيضاً يسعون إلى تعظيم منافعهم وهذا حق مشروع باستخدام هذه الأدوات.
- الاصلاحات المتسقة مع العمر الزمني للحكومة لابد وأن تركز على الحلول الآنية؛ لأننا نعيش في أزمة مالية في الوقت الحاضر ولذلك لابد من مواجهة هذه الأزمة آنياً ومن ثمّ وضع الحلول القصيرة الأجل والمتوسطة الأجل وطويلة الأجل، مثلاً في

الحلول الآنية الموازنة لحد الآن لم تقرّ في هذا العام مثلما حصل في عام 2014 لم تقرّ الموازنة.

- ركزت الموازنة بشكل أساس على المشكلة المالية التي هي من وجهة نظرها تتعلق بضخامة الانفاق العام إذن لابد من ترشيده وتعظيم الايرادات العامة ولابد من وضع حلول سريعة لهذه المشكلة، هذه الحلول تتعلق بشكل أساس بضغط النفقات التشغيلية بخاصة ازدواجية الرواتب والرواتب التقاعدية الممنوحة من دون استحقاق إلى آخره من النفقات التشغيلية لكن مسألة الأجور والرواتب هذه النفقات تقريرية مقرة بقوانين يصعب تغييرها.
- من الجهة الأخرى تعظيم إيرادات الدولة وبشكل آني لابد أن يكون للدولة القدرة والقوة على تعظيم هذه الإيرادات على سبيل المثال تقرير ديوان الرقابة المالية لعام 2019 في جدول 18 أرباح الشركات العامة المتحققة وبذمة هذه الشركات يبلغ 2 ترليون و302 مليار دينار لماذا لم تحول إلى حساب وزارة المالية وهذا المبلغ ليس بالقليل
- الديون المترتبة على شركات الاتصالات التي تقدر بواحد ترليون وأحد أعضاء مجلس نواب قدرهابـ6 ترليونات، أيضاً ايرادات بيع النفط المحلي إلى المصافي والجمهور معروف أنه مقدار الاستهلاك المحلي هو 644000 الف برميل يومياً هذه تباع من الوزارة إلى المصافي تستخدم هذه الكمية بتصفيتها إلى بنزين وكاز ومشتقاتها، هذه إيرادات لم يفصح عنها وغير موجودة في الموازنة كفقرة لهذه المبيعات، قانون الإدارة المالية السابق وليس الحالي كان يفرق بين ايرادات النفط المباعة إلى خارج البلد وإيرادات النفط المباعة إلى المصافي.
- ايرادات المنافذ الحدودية بالرغم من كل الإجراءات لكن لا زال هنالك خلل كبير في الجباية للمنافذ الحدودية خاصةً المنافذ الحدودية غير الرسمية في إقليم كردستان بالذات.
- إيجارات عقارات الدولة التي تقدر بحوالي 100000 عقار.

هذه كلها إجراءات آنية ممكن أن تتحقق في هذه الأشهر مثلا أرباح القطاع العام بأمر

من الحكومة ان تحول إلى وزارة المالية، إذًا هنالك الكثير من الأبواب التي تستطيع الحكومة من خلالها تعظيم إيراداتها.

- شخّصت الورقة البيضاء الاقتصاد العراقي على أنه اقتصاد ريعي لذلك لابد من التنويع، والتنويع لا يقوم إلا بالقطاع الصناعي وليس بالقطاع الزراعي الذي هو قطاع يديره القطاع الخاص والورقة أهملت القطاعات الأخرى مثل القطاع السياحي وخاصة السياحة الدينيّة.
- كما لم يأخذ قطاع النقل الحيز الذي يستحقّه من اهتمام الورقة كميناء الفاو الكبير والربط السككي حيث لم تشر الورقة إليها بشكل تفصيلي بالرغم من الجدل الدائر حول هذا الموضوع في الأوساط العراقيّة المختلفة.
- ركزت الورقة على قطاع الكهرباء لأهميته وخصوصيته ولكونه أحد أهم ملفات الفساد فضلاً عن كونه مشكلة مستمرة منذ عقود.
- تجاهلت الورقة العلاقات الدولية خاصة مع الصين ولم تذكر مصير الاتفاقية الصينية.
- أهملت الورقة العلاقة مع إقليم كردستان ولم تشر إلى المشاكل بين الاقليم والمركز بخاصة ففي مجال النفط والغاز، فضلاً عن وجود المنافذ غير الرسمية في الإقليم التي تعد من الأمور التي لابد من إيجاد الحلول لها.
- تطالب الورقة البيضاء باستيراد السيارات المتضرّرة وهذا ليس حلّ لمشكلة البطالة التي يمكن معالجتها بإجراءات استثنائية عن طريق المشاريع الصغيرة والمشاريع المتوسطة ومنح القروض وبالشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص والمنشآت الصغيرة يعني الكثير من الوسائل التي تحل بها مشكلة البطالة التي هي اصلا لم تتطرق الورقة لها.
- أهملت الورقة مسألة جولات التراخيص ومدى الضرر الذي لحق بالاقتصاد العراقي من هذه الجولات وكان على الحكومة أن تشير إلى هذه الجولات والمشكلة التي ولدتها للاقتصاد العراقي وحتى قانون الاقتراض الجديد الذي قدّر بحوالي 8 ترليون ويمكن حلّ هذه المشكلة بأنْ تلجأ الحكومة إلى مفاوضات جديدة بالرغم من أن الالتزامات المثبتة في العقود معقّدة وصعبة.

- مسألة الديون لا تشكل اي مشكلة بالاقتصاد العراقي إلا أن هنالك تضخيم ورسم صورة سوداوية في حين نحن نأمل أنه تكون هناك صورة متفائلة عن الاقتصاد العراقي وقدراته لتجاوز هذه المشكلة فقد سبق أن عبرنا أزمة مزدوجة في 2014.
- أهملت الورقة ظاهرة غسيل الأموال وهذه ظاهرة خطيرة جداً لا توجد معلومات أو بيانات دقيقة سوى التقديرات حيث تقدر بحوالي 350 مليار دولار.

عاشراً: قانون الدعم الطارئ للأمن الغذائي والتنمية

لم تعد الموازنة الاتحادية لسنة 2022 من قبل وزارة المالية بسبب التوصيف الدستوري للحكومة بأنها حكومة «تصريف الأعمال اليومية» وبذلك لا يحق لها تقديم الموازنة العامة، فضلاً عن أنها حكومة غير منتخبة من قبل مجلس النواب بدورته الخامسة، ولعدم إقرار الموازنة، قدمت الحكومة مسودة قانون الدعم الطارئ للأمن الغذائي والتنمية (التنمية تعني حدوث تغيرات بنيوية كمية ونوعية في هيكل الاقتصاد) بموجب قرار مجلس الوزراء 73 لسنة 2022، وجاء بالأسباب الموجبة للقانون (بغية تحقيق الأمن الغذائي وتخفيف حدة الفقر وتحقيق الاستقرار المالي في ظل التطورات العالمية الطارئة والاستمرار بتقديم الخدمات للمواطنين.....شرع هذا القانون)؛ وحدّد سقف الإنفاقبـ(25) ترليون ينفق وفق ما مبيّن في الجدول الآتي:

جدول (10-9): النفقات المخصصة لفقرات قانون الدعم الطارئ

الفقرة	المبلغ (مليار دينار)	النسبة
الأمن الغذائي وتخفيف حدة الفقر	8750	35
المشاريع المتوقفة والمتلكئة والمشروعات الخدمية	8750	35
تقرير السيولة الوقائية للخزينة العامة	2500	10
تسديد المديونية الخارجية وديون استيراد الغاز وشراء الطاقة	2500	10
تسديد كلفة انتاج النفط الخام	1250	5
مصروفات طارئة	1250	5
المجموع	25000	100

المصدر: الأمانة العامة لمجلس الوزراء، قانون الدعم الطارئ للأمن الغذائي والتنمية.

وقد رفض هذ القانون بعد تفسير المحكمة الاتحادية (لحكومة تصريف الأمور اليومية) بموجب قرارها 121/اتحادية 2022 في 2022/5/15، وفي 2022/5/17 أوضحت المحكمة الاتحادية بكتابها 909 في 2002/5/17 بأنّ تصريف الأعمال اليومية يشمل (الغذاء والدواء والكهرباء ومتطلباتها وتوفير الأمن بكافة جوانبه.....) مع وجوب مراعاة المادة 13 من قانون الإدارة المالية 6 لسنة 2019. ما دفع أكثر من خمسين عضو من أعضاء من مجلس النواب تقديم مسودة تختلف عن المسودة التي قدّمتها الحكومة وقرأت القراءة الأولى والثانية وتم التصويت على القانون في الجلسة (11) لمجلس النواب التي انعقدت يوم الأربعاء 8 حزيران/ يونيو 2022، وأثناء الاعداد لانضاج القانون، وجه السيد النائب الأول لمجلس النواب كتاباً إلى السيد وزير المالية بالعدد 1440 في 31 أيار/مايو 2022 يتضمن عددًا من المقترحات يطلب إمكانية تضمينها بقانون الدعم الطارئ للأمن الغذائي والتنمية أغلبها تخصّ العاملين بعقود وفق القرار 315، فضلاً عن الطلب بتعيين خريجي كليات العلوم بالتنسيق بين وزارة الصحة، واستحداث درجات وظيفية إلى وزارة الصناعة. وبتاريخ 2 حزيران/يونيو 2022 قدمت رئيس كتلة الحزب الديمقراطي الكردستاني مقترحات بموجب كتابها 91، يتضمن ادراج حصة إقليم كردستان بنسبة 13.9 % من التخصيصات التشغيلية والحاكمة والاستثمارية وتخصيصات تنمية الأقاليم، ومقترح مستحقات الفلاحين في الإقليم للسنوات 2014-2015، وتحويل العقود الانتخابيّة إلى عقود تشغيلية، وغيرها من المقترحات. وبتاريخ 7 حزيران/يونيو وجه النائب الثاني لرئيس مجلس النواب بكتابه ذي العدد 299 في 7 حزيران/يونيو اللجنة المالية بتخصيص 1.5 ترليون من تخصيصات تنمية الأقاليم لبناء وحدات سكنية لعوائل الشهداء من أفراد الجيش العراقي وقوات البيشمركة والحشد الشعبي والأجهزة الأمنيّة لكونهم قارعوا الإرهاب.

وفي يوم الاثنين 7 حزيران/يونيو 2022 صرح السيد وزير المالية بأنّ المبلغ الإجمالي للقانون بلغ 26 ترليون بعد إضافة ترليون دينار للعاملين وفق القرار 315، وأن المبلغ الإجمالي قابل للتغير في الوقت الذي أنهت به اللجنة المالية الصياغة النهائية للقانون وأصبح جاهزاً للتصويت، وأضاف السيد الوزير لا حصة لإقليم كردستان من تخصيصات القانون لكونه لم يسلّم للحكومة الاتحادية أيه إيرادات.

بلغت التخصيصات الكلية للقانون 25 ترليون دينار، وزعت على الجدول (أ) الذي بلغت تخصيصاته 10.300 ترليون وزعت كما يأتي:

جدول (10-10): الجدول (أ) المرفق بقانون الدعم الطارئ للأمن الغذائي والتنمية

ت	الجهة	المبلغ (مليار دينار)
.1	**وزارة التجارة: تحسين وشراء مفردات البطاقة التموينية وشراء محصول الحنطة المحلية أولاً ثم المستوردة والشلب والخزين الستراتيجي واستحقاقات الفلاحين لسنوات سابقة**	**5000**
.2	**وزارة الكهرباء: (تسديد المديونية الخارجية وديون استيراد وشراء الغاز والطاقة)**	**4000**
.3	**على مجلس الوزراء ووزارة المالية اتخاذ الإجراءات اللازمة لغرض تحويل المحاضرين والاداريين والعقود كافة والإجراء وقراء المقاييس في الوزارات كافة والجهات غير المرتبطة بوزارة وفق قرار مجلس الوزراء رقم 315 لسنة 2019 المعدل بقرار رقم 337 لسنة 2019 وتلتزم وزارة المالية بتعيين الأوائل وحملة الشهادات العليا من الخريجين**	**1000**
.4	**إعادة المفسوخة عقودهم من الأجهزة الأمنيّة والعسكريّة**	**300**
.5	**المجموع**	**10300**

المصدر: الوقائع العراقيّة 4681 في 2022/7/4

وتضمّن الجدول (ب) إحدى وعشرون فقرة أساسية، أهمّها تنمية الأقاليم 8 ترليون دينار وواحد ترليون إلى وزارة العمل وواحد ترليون تخصيصات البترودولار و162 مليار للتعاقد مع حملة البكالوريوس والدبلوم بواقع 1000 عقد لكل محافظة وبراتب شهري قدره 300 ألف دينار لمدة ثلاث سنوات، ووزارة الزراعة 700 مليار دينار ومؤسسة الشهداء 150 مليار دينار ومؤسسة السجناء السياسيين 100 مليار دينار، فضلاً عن إضافة مبالغ لتكاليف انتاج النفط لشركة نفط البصرة ونفط الشمال، مع تخصيص 100 مليار دينار، وقد ورد في المادة (11) من القانون بتخصيص 50 % من إيرادات المنافذ الحدودية إلى المحافظات التي فيها من ضمنها إقليم كردستان. والجدول الآتي يوضّح المبالغ المخصصة وفقاً للقانون.

جدول (10-11): الجدول (ب) الملحق بقانون الدعم الطارئ للأمن الغذائي (مليار دينار)

ت		الجهة	المبلغ	المبلغ كتابة
.1		تنمية الأقاليم للمحافظات غير المنتظمة في إقليم وتوزع حسب النسب السكانية والفقر لكل محافظة على أن تخصص 30 % من تخصيصات محافظة بغداد إلى أمانة بغداد	8000	ثمانية ترليون دينار
2		وزارة العمل والشؤون الاجتماعيّة (شمول الحماية الاجتماعيّة وذوي الاحتياجات الخاصة على أن توزع وفق النسب السكانية للمحافظات) ومن ضمنها تمويل قانون الناجيات بمبلغ (خمسة وعشرون مليار دينار عراقي)	678	ستمائة وثمانية وسبعون مليار دينار
3		التعاقد مع حملة الشهادات (البكالوريوس والدبلوم) ولكافة الاختصاصات للعمل في دوائر المحافظة واداراتها المحلية للمحافظات غير المنتظمة في إقليم بواقع (1000) متعاقد لكل محافظة وبراتب شهري قدره ثلاثمائة ألف دينار شهرياً للمتعاقد الواحد لمدة ثلاث سنوات لأغراض التدريب والتطوير.	162	مائتان واثنان وستون مليار دينار
.4		تخصيصات البترودولار وتوزع للمحافظات المنتجة أو المكررة للنفط وحسب نسبة الإنتاج ويعتمد معدل الإنتاج عام 2019 لاحتساب النسب بين المحافظات وللمحافظة الاختيار بين الإنتاج أو التكرير.	1000	ترليون دينار
5		وزارة الزراعة	700	سبعمائة مليار دينار
	أ	بذور الحنطة والشعير والشلب والشعير العلفي والذرة الصفراء	150	مائة وخمسون مليار دينار
	ب	دعم الأسمدة	300	ثلاثمائة مليار دينار
	ج	دعم شراء الاعلاف	65	خمسة وستون مليار دينار
	د	مكافحة التصحر	5	خمسة مليار دينار
	ه	دعم المبيدات	40	أربعون مليار دينار
	و	دعم الادوية البيطرية	25	خمسة وعشرون مليار دينار
	ز	دعم منظومة الري والطائرات الزراعية	40	أربعون مليار دينار
	ح	تسديد مستحقات سابقة لبذور الحنطة والشعير العلفي وبذور الشلب والذرة الصفراء	75	خمسة وسبعون مليار دينار
6		وزارة النفط	500	خمسمائة مليار دينار
	أ	تسديد كلف انتاج لشركة نفط البصرة	400	أربعمائة مليار دينار
	ب	شركة نفط الشمال	100	مائة مليار دينار
.7		وزارة الاعمار والإسكان والهيأة العامة للطرق والجسور ومشاريع جديدة ومستمرة	500	خمسمائة مليار دينار
8		وزارة الموارد المائية	100	مائة مليار دينار

ت		الجهة	المبلغ	المبلغ كتابة
9		وزارة التربية/صيانة الأبنية المدرسية	125	مائة وخمسة وعشرون مليار دينار
10		تضاف إلى الفقرة 1 من هذا الجدول وتوزع على المحافظات وفق النسب الآتي (20 % الديوانية، 20 % المثنى، 15 % بابل، 15 % ميسان، 15 % واسط، 15 % صلاح الدين)	500	خمسمائة مليار دينار
11		صندوق إعادة إعمار المناطق المتضررة من الإرهاب وصندوق إعمار ذي قار وتوزع كالآتي	750	سبعمائة وخمسون مليار دينار
	أ	صندوق إعادة اعمار المناطق المتضررة من الإرهاب وبضمنها شمال بابل	550	خمسمائة وخمسون مليار دينار
	ب	صندوق اعمار ذي قار	200	مائتان مليار دينار
12		قانون تعويض المتضررين جراء العمليات الحربية والاخطاء العسكريّة والعمليات الإرهابية رقم 20 لسنة 2009 المعدل	300	ثلاثمائة مليار دينار
13		مؤسسة الشهداء منح وتحويلات مالية/شراء أراضي لبناء مجمعات سكنية/تكاليف فتح المقابر الجماعية	150	مائة وخمسون مليار دينار
14		مؤسسة السجناء السياسيين والمفصولين السياسيين	100	مائة مليار دينار
15		قيادة قوات الحدود	25	خمسة وعشرون مليار دينار
16		تخصيص 50 % خمسون من المائة من إيرادات المنافذ الحدودية إلى المحافظات بما فيها محافظات إقليم كردستان الموجود فيها المنافذ على أن تخصص تلك المبالغ لتقديم الخدمات للمحافظة أو انجاز مشاريع استثمارية أو تشغيلية أو تمويل المشاريع المستمرة في المحافظة أو إعمار المنافذ الحدودية في كل محافظة اعتباراً من 1/1/2022		
17		وزارة الصحة/شراء أدوية مرضى السرطان ومرضى فقر الدم الوراثي	150	مائة وخمسون مليار دينار
18		ديوان الرقابة المالية/برنامج التحول الرقمي والتدقيق الالكتروني	10	عشرة مليار دينار
19		الأجهزة الأمنيّة والعسكريّة وتوزع بقرار من مجلس الوزراء	400	أربعمائة مليار دينار
20		تنمية الأقاليم	500	خمسمائة مليار دينار
	أ	محافظة النجف الأشرف	250	مائتان وخمسون مليار دينار
	ب	محافظة كربلاء المقدسة	200	مائتان مليار دينار
	ج	محافظة صلاح الدين/سامراء	50	خمسون مليار دينار
21		وزارة الهجرة والمهجرين لإغاثة النازحين	50	خمسون مليار دينار

المصدر: الوقائع العراقيّة 4681 في 2022/7/4

وبنظرة إلى القانون نجد أنه لم يقتصر على مواجهة الأزمة (الكهرباء، واستيراد الحنطة، وتوفير مفردات البطاقة التموينية) بل تضمن فقرات أخرى لا علاقة لها لا بالأمن الغذائي ولا بالتنمية مثل دفع تكاليف إنتاج النفط وتخصيص مبالغ للمشاريع الخدمية الجديدة والمشاريع المتوقفة والمتلكئة، فضلاً عن السماح لوزير المالية الاقتراض الداخلي والخارجي، وفي مسودة مجلس الوزراء حُدد سقف الاقتراض بمبلغ 10 ترليون دينار، بيد أن القانون الذي صوت عليه مجلس النواب خلا من هذا القيد.

إن القانون هو عبارة عن موازنة مصغرة، وكان من الأجدى العمل على الفقرة ثالثاً من المادة 13 من قانون الإدارة المالية رقم 6 لسنة 2019 المعدل، ولكن المشكلة هي في توصيف الحكومة الحالية، هل هي حكومة تصريف الأمور المالية أم حكومة مستقيلة..... وإعداد موازنة وفق بيانات موازنة 2021 التي لا تتجاوز 102 ترليون من دون السلف، أو على افتراض استمرار الصراع السياسي والالتزام بتفسير المحكمة الاتحادية على الحكومة طلب تمويل إضافي للفقرات التي لا تكفي نسبة الصرف عليها 12/1 (الكهرباء، استيراد الحنطة، البطاقة التموينية)، لأنّ القانون تضمن فقرات لا علاقة لها بالأمن الغذائي أو التنمية.

السؤال الذي يُطرح في هذا المقام، هل الحكومة قادرة على الإنفاق؟ تشير التجربة أن الحكومة غير قادرة على الإنفاق، على سبيل المثال بلغت نسبة تنفيذ موازنة عام 2021 بدون السلف حوالي 78.8 في المائة، ما يدلّل على تدني كفاءة الأجهزة التنفيذية أو أن مجلس النواب أقرّ موازنة أكبر من قدرة الحكومة على التنفيذ، نستنتج من ذلك أن إضافة مبالغ إلى حدود الصرف التي حددها قانون الإدارة المالية قد يثير المخاوف من شبهات الفساد التي قد ترافق عملية التنفيذ. وهناك مبرر آخر لتدنّي نسب التنفيذ هي أن وزارة المالية لا تموّل وحدات الانفاق. فضلاً عن أن هناك طفرة في حجم المبالغ المخصصة مثلاً تنمية الأقاليم من 4 ترليون في موازنة 2021 إلى 8 ترليون ووزارة التجارة من 794 مليار دينار إلى 5 ترليون دينار، وهذه تثير الشكوك في قدرة الأجهزة التنفيذية، ويمكن المقارنة بين حساب الدولة الخمسة أشهر الأولى من سنة 2022 مقارنة مع الخمسة أشهر الأولى من سنة 2021 كما في الجدول الآتي:

جدول (10-12): مقارنة حساب الدولة للخمسة أشهر الأولى (2022) مقارنة مع الخمسة أشهر (2021) (مليار دينار)

الفقرة	2021	2022
الموازنة الجارية	30612	36377
الموازنة الاستثمارية	521	2857
الموازنة الاجمالية	31133	39234
تنمية الأقاليم	42	886
استراتيجيّة التخفيف من الفقر	1.5	20
الإيرادات النفطية	28868	59767
الإيرادات غير النفطية	3049	2433
اجمالي الإيرادات	31917	62218

المصدر: وزارة المالية، حساب الدولة لغاية أيار/مايو 2021 و2022.

إن ما يلاحظ من الجدول انخفاض الإيرادات غير النفطية، وهذه دلالة على تجاهل الحكومة إجراءاتها الإصلاحية التي نادت بها من خلال الورقة البيضاء فما أن ارتفعت أسعار النفط حتى فقدت الضريبة وظيفتها.

حادي عشر: الفائض والصندوق السيادي

قدّر السيد وزير المالية (علي علاوي) بأننا سوف نحصل على فائض قدره 20 مليار دولار في حال بقاء أسعار النفط أعلى من 100 دولار للبرميل، في حين قدر السيد مستشار السيد رئيس الوزراء أن الفائض في الموازنة سوف يقترب من 40 مليار دولار. وإذا كان متوسط السعر بحدود 90 دولار سوف يكون الفائض أكبر من 40 مليار دولار. وهنا نشير إلى أن الفائض في الموازنات كان يجب أن يودع في صندوق سيادي، إلا أن قانون الإدارة المالية ذي الرقم 6 لسنة 2019 لم يحدد وجوب تأسيس صندوق سيادي، إذْ جاءت الفقرة ثانياً من المادة 19، أنه في حال حصول زيادة في الإيرادات الفعلية، وبعد تغطية العجز الفعلي ان وجد يتم توفير الفائض لاستخدامه في موازنات السنوات التالية وفي صندوق سيادي، (الوقائع العراقيّة العدد 4550 في 2019/8/5)، ولضمان المحافظة على الفائض المتحقق في عام 2022 يمكن استخدام الصندوق العراقي للتنمية الخارجية كصندوق سيادي بعد إعادة تكييفه قانونياً واعتباره صندوقاً سيادياً. وعلى وفق بيانات وزارة النفط فإنّ إيرادات النفط لغاية مايس 2022 بلغت 72.381 تريليون دينار، وبما أن هناك فترة ابطاء باستلام الإيرادات

أمدها ثلاثة أشهر، فإنّ إيرادات الثلاث أشهر الأخيرة من عام 2021 سوف تستلم في عام 2022 والتي تقدّر بحوالي 22.667 مليار دولار، أي 32.867 ترليون دينار بافتراض تم استلام إيرادات شهري كانون الثاني وشباط 2022 والذي يبلغ 16862 مليار دولار أي 24.450 ترليون دينار وبمجموع 57.317 ترليون دينار، في حين أن الإيرادات النفطية المتحققة لغاية نيسان 2022 بحسب حساب الدولة المنشور في موقع وزارة المالية بلغ 45.073 ترليون دينار، وهذا يعني أن البيانات المالية غير كافية للإفصاح والشفافية، لذا فلا غرابة أن نجد أن العراق حصل على المرتبة 112 من أصل 120 دولة في مؤشر شفافية الموازنة، وكأن الموازنة من الوثائق السرية، وفي قانون الدعم الطارئ لم نحصل على الجداول المرفقة به من مصادرها الرسمية.

جدول (10-13): الصادرات النفطية للأشهر الخمسة الأولى من عام 2022

الشهر	متوسط السعر	الإيراد (مليون دولار)	الايراد (مليون دينار)
كانون الثاني	83.825	8322	12066900
شباط	92.083	8540	12383000
آذار	110.09	11070	16051500
نيسان	104.091	10550	15297500
مايس	111.79	11436	16582200
حزيران	113.70	11505	16682250
تموز	103.60	10608	15381600
المجموع	--------	72031	104444950

المصدر: وزارة النفط العراقيّة.

إن قانون الدعم الطارئ يضيف مبالغ خارج قدرة الأجهزة التنفيذية على الإنفاق، لكون أقصى طاقة إنفاقيه كما نعتقد بناء على المعطيات التاريخية السابقة هي 100 ترليون دينار، وبما أن الاقتصاد العالمي يمرّ بأزمة نتيجة للحرب الروسية الأوكرانية، فإنّ الحكومة تحتاج إلى مبالغ إضافية لتأمين استيراد الحنطة، يكون من الأجدى لها بتقديم مسودة قانون إلى مجلس النواب يتضمن تمويل إضافي لشراء الحنطة واستيراد الطاقة وتأمين مفردات البطاقة التموينية.

ثاني عشر: الخاتمة

يمكن أن نستخلص من خلال تتبع مسار السياسة المالية في العراق إلى ما يأتي:

1 ـ هيمنة الريع النفطي على سلوك السياسة المالية، إذْ إن حال الموازنة الاتحادية دالة في الإيرادات النفطية، التي لم تستغل بشكل يسهم في تنويع الاقتصاد العراقي والتخلص من الهيمنة الريعية.

2 ـ لم تستطع الحكومات المتعاقبة بعد 2003 على التحول في إعداد الموازنة من موازنة البنود إلى أنواع أخرى من الموازنات مثل موازنة البرامج والأداء أو الموازنة الصفرية على الرغم من المحاولات واللجان التي شكلت بغية التحول من موازنة البنود، إلا أنها ظلت تعد الموازنة وفق الأسلوب الذي وضعه البريطانيون عند تشكل الدولة العراقيّة الحديثة، وهذا الأسلوب يركز على سلامة الصرف وفقاً للقوانين والتعليمات النافذة، أي أنه أسلوب يساعد على حالات الفساد التي تنخر في البلد.

3 ـ سوء الإعداد من حيث التوقيت الزمني في إقرار الموازنة ومن حيث حال الاقتصاد والمرحلة التي يمر بها، فنجد أنها تساير الدورة الاقتصاديّة ولم تعمل على مواجهتها، وهذ نتج عنه التناقض مع عمل السياسة النقدية. فضلاً عن التأكيد على تجاوز حالة عدم إقرار الموازنة العامة كما حدث في عامي 2014 و2020، والآن لا توجد أي بوادر على إقرار موازنة 2022 بسبب الصراع السياسي وعدم تشكيل حكومة منتخبة.

4 ـ سوء الاعداد يظهر جلياً أيضاً من خلال أن الموازنات بعد 2003 تعد بعجز، بيد أن أغلبها تنتهي بفائض، وهذا يستلزم أن يتم إعداد الموازنة بشكل سليم يتلاءم مع إمكانية الأجهزة التنفيذية، ويتصل بذلك في حالة الفائض يجب أن يكون هناك صندوق سيادي تودع فيه الفوائض المتحققة، وفي قانون الإدارة المالية رقم 6 لسنة 2019، لم يشر بشكل مباشر وصريح إلى تأسيس صندوق سيادي، وهنا يمكن أن نكيّف الصندوق العراقي للتنمية الخارجية قانونياً ليكون صندوقاً سيادياً.

5 ـ التأكيد على ضرورة إعادة هيكلة القوى العاملة في القطاع الحكومي حيث نجد الترهل الوظيفي في وحدات إنفاق معيّنة بخاصة في الأجهزة الأمنيّة، وشحة في وحدات إنفاق أخرى كما في وزارة التربية.

6 ـ ضرورة ضبط الإنفاق العام وهذا يظهر جلياً بتدني كفاءة الصرف، بسبب ضخامة النفقات التي لا تستطيع وحدات الانفاق من تنفيذها.

7 ـ تعظيم الإيرادات، من خلال تعبئة الموارد وتحصيل ديون الدولة من الشركات الرابحة وشركات الهاتف النقال، وإيرادات المنافذ الحدودية وإيرادات بيع النفط المحلي إلى المصافي.

8 ـ مواجهة الفساد: إذا لابد وأن تكون هناك مواجهة حقيقة ضد آفة الفساد التي تنخر في جسد الاقتصاد، فضلاً عن الإفصاح والشفافية في الإعلان عن الإيرادات بكل تفاصيلها وعن أوجه الانفاق.

9 ـ جباية أجور الماء والكهرباء، والقيام بحملة وطنية شاملة لرفع التجاوزات على الشبكة، وجباية الرسوم بشكل سليم.

10 ـ استحصال حصة الدولة من أرباح شركات الهاتف النقال، والحد من التلاعب بتكاليف تلك الشركات بشكل يؤثر في ضريبة الأرباح.

11 ـ إلغاء ازدواجية الرواتب لكل الفئات ومن دون استثناء.

12 ـ حسم حالة الصراع بين الحكومة الاتحادية وحكومة إقليم كردستان من خلال إقرار قانون النفط والغاز وإنهاء هذه المشكلة التي تؤثر حتى على استقرار البلد.

الفصل الحادي عشر

البنك المركزي وسياسته النّقديّة في عقدين ملتهبين

أ.د. عبد الحسين الغالبي[1]

أولاً: تمهيد

إنّ الهدف الاساس للسياسة النقدية في العراق هو السعي لتحقيق الاستقرار السعري والحفاظ عليه، وعلى نظام مالي مستقر تنافسي يستند إلى السوق عن طريق تعزيز الثقة بالدينار العراقي، والعمل على ثبات قيمته، ومحاربة التضخم، ومن ثمّ استخدام آليات هذه السياسة، بالتعاون مع السياسة المالية من أجل الوصول إلى حالة من التوازن الاقتصادي وذلك من خلال استراتيجيات اقتصادية واضحة المعالم ومرتبطة بأهداف تنموية وطنية[2].

إذْ إنّ قوة اي عملة تأتي من قوة اقتصادها، فلم يأخذ الدولار مكانته العالمية إلا من قوة الاقتصاد الأمريكي، ولم يأخذ اليورو قوته إلا من قوة اقتصاد معظم بلدان الاتحاد الأوربي وغيرهما من العملات، ومع ذلك فإنّ هذه العملات تتوجه صعوداً وهبوطاً وفقاً للتطورات الاقتصاديّة الداخلية والخارجية، تحسُّناً أو تراجعاً.

ولم يكن للسياسة النقدية حظ وافر في التاريخ النقدي للعراق؛ إذْ لم تكن هناك ممارسة لسياسة نقدية بأي نوع أو أي مستوى خلال العهد الملكي والتي تخللها صدور تكليف للجنة العملة وكذلك تأسيس البنك الوطني عام 1947 ثمّ تبديل تسميته إلى البنك المركزي وفقا لقانون عام 1956 الذي ظل نافذا حتى عام 1976 لم تشهد وضوح لفاعلية السياسة النقدية أما خلال فترة نفاذ القانون 64 لسنة 1976فإنّها كانت تابعة للسياسة المالية ولكن بعد التغيير في

(1) أستاذ في جامعة الكوفة- كلية الإدارة والاقتصاد

(2) البنك المركزي العراقي، «قانون البنك المركزي العراقي رقم 56 لعام 2004»، المادة 3.

عام 2003 شرعت السُّلطة السياسيّة بالتركيز على إحداث تغييرات مهمّة في توجهات وعمل البنك المركزي؛ إذْ تمتع البنك المركزي باستقلاليته التي منحها له القانون 56 لسنة 2004 وفعّل الأدوات الكمية بأشكال جديدة للتأثير في النشاط الاقتصادي فضلاً عن قوانين تنظم عمل الجهاز المصرفي بإشراف المركزي وتغيير العملة العراقيّة بطبعة جديدة والى آخره من الإجراءات التي ستتمُّ مناقشتها واستعراضها في هذا الفصل.

ثانياً: البنك المركزي العراقي في عقدين ملتهبين

الاستقلالية في سنوات الاضطراب

لم يحظ البنك المركزي بالاستقلالية في المدة السابقة لعام 2003؛ إذْ إن القانون الذي كان يحكمه هو القانون 64 لسنة 1976 وتعديلاته، وإن تشريع هذا القانون لم يقف عند حدود تنظيم نشاط الصيرفة المركزية وكل ما يتطلبه عملها ولا توجيه النشاط الاقتصادي فحسب بل حمل في مواده وفقراته ومضامينه بعداً سياسياً وتوجهاً شمولياً؛ إذْ قيّدت الأسباب الموجبة لصدوره المشرعَ في صب فقرات القانون بقوالب محددة ليكون القانون جزءاً من سلسلة من التغييرات التي استهدفت الهياكل القائمة للدولة العراقيّة وأساليب عملها وتشريعاتها لتكون جزءاً من مقدمات الانتقال إلى الاشتراكية والحكم الشمولي الذي الغى أي دور للقطاع الخاص في النشاط المصرفي برمته، وأصبح ملكاً للدولة، كما أكّد ذلك النص الوارد في الأسباب الموجبة لصدور هذا القانون (فقد أصبحت المصارف بمجموعها ملكا للدولة واندمجت المصارف التجارية منها بمصرف واحد كما أصبح للقطاع العام القيادة في مجمل الفعاليات الصناعية والتجارية...).

ولمزيد من تبعية البنك المركزي فإنّ هذا القانون ألزم مجلس إدارة البنك المركزي على عرض قراراته المتعلقة برسم السياسة النقدية والائتمانية على وزير المالية للمصادقة عليها، فإنّ اعترض عليها فعلى المجلس إعادة النظر فيها فإذا أصرّ المجلس على رأيه فيعرض الخلاف على مجلس الوزراء ويكون رأيه باتاً فيها.

ولتعميق تبعية البنك المركزي للحكومة فإنّ إلغاء استقلاليته لم يقف عند حدود قانونه بل امتدّ إلى قانون وزارة المالية رقم (92) لسنة 1981 الذي جعل البنك المركزي أحد التشكيلات الإدارية لوزارة المالية ويرتبط بوزير المالية، حاله حال أي مصرف تجاري، فضلاً عن وضع محافظ البنك المركزي عضواً في المجلس الاستشاري لوزارة المالية، وليس أكثر من ذلك.

لقد تغيّرت هذه الصورة تماماً بعد التغيير الكبير الذي حدث عام 2003، لا سيما بعد صدور التشريعات الدستوريّة والقانونية التي تخص البنك المركزي؛ إذْ منح دستور العراق الاستقلالية للبنك المركزي في الباب الثالث المادة (103) منه الاستقلالية المالية والإدارية وجعلته مسؤولا أمام مجلس النواب فقط دون غيره، ولم يربطه به كما فعل مع ديوان الرقابة المالية وغيره من الهيئات الأخرى (مثل دواوين الأوقاف)، وهذا ما ذهبت إليه المحكمة الاتحادية في رأيها[1] الذي وصف البنك المركزي بأنه يدير نفسه بنفسه وتمتعه بالاستقلالية التامة لتمكينه من أداء مهامه دون تدخل من أية جهة، وكذلك حصر الدستور في الباب الرابع المادة الرابعة (ثالثاً) منه رسم السياسة النقدية وإدارة البنك من اختصاصات السُّلطة الاتحادية وليس الأقاليم، ويعد البنك المركزي هو السُّلطة الاتحادية في هذا المجال، وإن قرار انشائه يتمّ بإصدار قانون يشرّع من قبل مجلس النواب.

وجاء هذا الوصف أكثر وضوحاً في قانون البنك المركزي رقم (56) لسنة 2004 الذي نصّ بالمادة (2) منه «لن يتلقى البنك المركزي العراقي تعليمات من أي كيان أو شخص آخر أو مؤسسة بما فيها المؤسسات الحكومية وسيتم احترام استقلالية البنك المركزي العراقي ولا يمكن لأي شخص التأثير وبصورة غير سليمة على أي عضو في هيأة صنع القرار في البنك المركزي العراقي خلال أداء واجباته في البنك أو التدخل في أنشطة البنك المركزي العراقي». وبذلك فقد تم ضمان الاستقلالية في الدستور والقوانين والتعليمات، وتم تعيين الخبير الدولي المعروف الدكتور سنان محمد رضا الشبيبي[2] محافظاً للبنك المركزي وتشكيل مجلس إدارةٍ له، وقد خطا البنك خطوات ناجحة في السيطرة على أهم المتغيرات الاقتصاديّة تعقيداً وتقلباً كسعر الصرف الأجنبي إزاء الدينار العراقي، فضلاً عن سيطرته على التضخم الذي كان يعاني منه الاقتصاد العراقي أبان المدة التي سبقت عام 2003، وقد نجح بمراكمة احتياطات كبيرة تسند العملة والاقتصاد العراقي بشكل أشمل خلال مدة وجيزة بعد ما كانت الاحتياطات تقترب من الصفر وتحققت العديد من الإنجازات التي قادها المركزي وكان أقل أجهزة الدول فساداً وأكثرها تحقيقاً لأهدافه.

وما إن حلّت الأعوام التي بدأ يظهر فيها عجز بالموازنة الحكومية وبدءا من عام 2009

(1) المحكمة الاتحادية القرار ذي العدد 228\ت\2006 بتاريخ 9\10\2006

(2) عمل د. سنان الشبيبي في العديد من المنظمات الاقتصادية الدولية، من بينها شغله لمنصب كبير الاقتصاديين في مؤتمر الأمم المتحدة حول التجارة والتنمية (الاونكتاد UNCTAD).

توجهت انظار الحكومة تشخص نحو احتياطيات البنك المركزي ولابد من التنويه إلى أن هذه الاحتياطات تكونت من الفرق بين ما يشتريه البنك المركزي من عملات أجنبيّة (دولار) من الحكومة- والتي يحصل عليها من صادرات النفط – وبين ما يبيعه في مزاد العملة من عملة أجنبيّة لتغطية الاستيرادات وابواب الطلب على النقد الأجنبي الأخرى، فضلاً عن المصادر الأخرى التي تسهم في تكوين الاحتياطات، وقاربت قيمة هذه الاحتياطات من (45) مليار دولار عام 2009 وهي مستمرة بالتزايد حتى وصلت ما يربو على (70) مليار دولار عام 2012. وهنا بدأت طلبات الحكومة التي كان يراسها السيد نوري كامل المالكي والتي امتدّت لمدتين انتخابيتين (2006- 2014) تتوجه نحو البنك المركزي للاقتراض من الاحتياطات، وجوبه طلبها مبلغ قدره (5) مليار دولار من جل صفقات تتعلق بالطاقة الكهربائية بالرفض لان الاحتياطي يمكن استخدامه في حالات محددة كحدوث الكوارث الطبيعية والزلازل والفيضانات وغيرها، وبذلك لا يستعمل في الظروف الاعتيادية كالحالة التي ترغب الحكومة استعماله فيها، وهنا فقد أكّد محافظ البنك المركزي العمل بالاستقلالية التي دأب على التحرك وفقا لها طوال المدة الماضية، وما أثار غضب الحكومة وحنقها ووسع شقة الخلاف معها هو طلب المحافظ بكتاب رسمي موجّه إلى رئيس مجلس الوزراء بوصفه سلطة التعيين بإعفاء بعض المدراء العامين في المركزي والذين سبق وإن أشّرت عليهم تُهم فساد ورفضت الحكومة طلب المركزي هذا ربما بسبب انتمائهم إلى أحزاب سياسة تدعمهم.

وهنا أضحت توجهات الحكومة وسعيها نحو إقالة المحافظ أو إجبار المركزي قضائيا بعرض سياساته النقدية على الحكومة لتكون هي صاحبة الرأي النهائي، وفعلا فقد استصدرت قرارا قضائيا[1] يمنح مجلس الوزراء سلطة الإشراف على الهيآت المستقلة ومنها البنك المركزي، إذْ قررت المحكمة الاتحادية أن يكون مجلس الوزراء هو مرجعية البنك المركزي معللة قرارها بما كانت تصفه غلبة الصفة التنفيذية على أعمال البنك ونشاطاته. وقد أبدى البنك اعتراضه على القرار وكذلك رئاسة مجلس النواب ما دفع المحكمة إلى إصدار قرار توضيحي في مطلع شهر آذار 2011 (أي بعد أقل من شهرين من اتخاذ قراره الأول) أكّدت فيه على استقلالية البنك المركزي من الناحية المهنية والإدارية والمالية، ولابد من التنويه إلى الصفة التنفيذية لعمل البنك المركزي هي التي توجب أن يكون مستقلا عن السُّلطة الحكومية كي لا يخضع

(1) المحكمة الاتحادية، القرار رقم 88 في 2011\1\18

لأهوائها ورغباتها الانتخابيّة وجعل المركزي سلطة نقدية مستقلة بعيدة عن المحاصصة والتيارات السياسيّة والحزبية.

وما دفع العلاقة بين السلطتين المالية والنقدية نحو التشنج وزادها اضطرابا الكتاب الذي وجّهته أمانة مجلس الوزراء بتوقيع السيد علي محسن إسماعيل العلاق (الذي تبوأ منصب محافظ البنك المركزي لاحقاً) يطلب فيه «تقديم السياسة النقدية للبنك المركزي إلى مجلس الوزراء للاطلاع عليها وإقرارها وعدم اعتماد سياسات من دون إقرارها من مجلس الوزراء مستقبلا»[1]، وهذا الكتاب يعدّ مخالفة صريحة لمواد الدستور وقانون البنك المركزي التي تمت الإشارة إليها انفا، فضلاً عن اثارته جملة من الاعتراضات من قبل العديد من الأحزاب والشخصيات السياسيّة. ومما عقّد المشهد وأربك الوضع المالي العراقي ظهور تسريبات تشي بنية الحكومة وعزمها على اقالة محافظ البنك المركزي الدكتور سنان الشبيبي بأية طريقة وتعيين إحدى الشخصيات المقربة من رئيس مجلس الوزراء السيد نوري المالكي. وفعلا فقد تم إصدار مذكرة قبض بحقّ الشبيبي ونائبه الدكتور مظهر محمد صالح (وهما خارج العراق) فضلاً عن مجموعة من العاملين في البنك المركزي وإيداعهم التوقيف باستثناء الشبيبي الذي بقي خارج العراق. وتكليف رئيس ديوان الرقابة المالية الدكتور عبدالباسط تركي الحديثي بإدارة البنك المركزي وكالة في تشرين الأول/أكتوبر 2012 وهذا بحد ذاته يعد مخالفة كبيرة؛ إذْ إن وجود نفس الشخص على رأس أكبر مؤسسة مالية (البنك المركزي) وعلى رأس أكبر مؤسسة رقابية (ديوان الرقابة المالية)، وعلى الرغم من ذلك فقد استمر الحديثي محافظا للبنك المركزي ورئيساً لديوان الرقابة المالية حتى إحالته على التقاعد في أيلول/سبتمبر 2014، وقامت حكومة تصريف الأعمال المنتهية ولايتها في حينها باتخاذ قرار بتعيين السيد على محسن إسماعيل العلاق[2] بمنصب محافظ البنك المركزي واستمرّ محافظاً طوال مدة حكومة السيد حيدر العبادي والسيد عادل عبد المهدي، لحين تولي السيد مصطفى الكاظمي رئاسة مجلس الوزراء الذي عيّن مصطفى غالب مخيف[3] محافظاً للبنك المركزي في أيلول/سبتمبر 2020.

(1) أمانة مجلس الوزراء، الكتاب المرقم (ق\2\26\10274) في 15\3\2012

(2) يحمل السيد العلاق شهادة الدبلوم العالي في العلوم المالية وبكالوريوس في المحاسبة وإدارة الاعمال عام 1976 وشغل منصب امين مجلس الوزراء خلال حكومتي السيد المالكي الأولى والثانية (2006-2014).

(3) يحمل السيد مصطفى غالب شهادة البكالوريوس في القانون عام 1999 وماجستير في القانون وشغل منصب مدير عام الدائرة القانونية في البنك المركزي.

وبعد عودة السيد المالكي للحكم من خلال قيادته لتحالف الإطار التنسيقي وتعيين مرشحه لرئاسة مجلس الوزراء السيد محمد شياع السوداني تمّ اعفاء السيد مصطفى غالب مخيف وأُعيد تعيين السيد على محسن العلاق المقرّب من السيد المالكي محافظاً للبنك المركزي في كانون الثاني من 2023 وهي الولاية الثانية له على خلفية الاضطرابات التي أصابت سعر الصرف الأجنبي أمام الدينار العراقي والمشاكل المتولدة عن آلية عمل نافذة بيع وشراء العملة الأجنبيّة وضرورة تطبيقها لنظام (SWIFT) الذي يدقق ويؤكد على الرقابة المالية لتحركات العملة الأجنبيّة ومساراتها عبر القنوات المالية العالمية.

وختاماً فإنّه يمكن وصف المراحل التي مرّ بها البنك المركزي العراقي بعد العام 2003 بمرحلتين هما:

- الأولى: استمرت من عام 2003 – 2012 وتميزت باستقلالية وقيادة البنك المركزي من قبل شخصيات اقتصادية ومالية معروفة على مستوى العراق والعالم.
- الثانية: منذ عام (2012) وحتى الوقت الحاضر والتي تميزت بالتبعية للحكومة وتدخل الولاءات السياسيّة والمحاصصة الحزبية في تعيين المحافظين.

ولابد من التأكيد على أن البنك المركزي قد واجه صعوبات بالغة في الدفاع عن استقلاليته التي خصه بها الدستور والقانون منذ عام 2010 حتى عام 2012 وانتهت بهزيمة الاستقلالية واستيلاء الجهات السياسيّة وإدخال المركزي ضمن المنازعات بين الأحزاب السياسيّة ولم يبق من الاستقلالية إلا المظهر والشكل دون الجوهر.

داعش يخلق سنوات الاضطراب للبنك المركزي

تعرّض العراق إلى هجمة شرسة من قبل العصابات الإرهابية في أواسط عام 2014 سيطرت فيها على عدد من المحافظات (الأنبار وصلاح الدين ونينوى وأجزاء من ديالى وكركوك)، والقت بظلالها القاتمة على الجهاز المالي والمصرفي ليس فقط في تلك المحافظات فحسب بل شملت السلطات النقدية الاتحادية كالبنك المركزي والإدارات العامة للمصارف التجارية الحكومية والأهلية والمؤسسات المالية الاتحادية التي تأثرت سياساتها فضلاً عن حساباتها وموازناتها.

وسيتم هنا التركيز على البنك المركزي والجهاز المصرفي التابع له، كان في حينها الدكتور عبد الباسط تركي الحديثي في أواخر أيامه محافظا للبنك المركزي قبيل إحالته

على التقاعد أبان الأعمال الإرهابية الداعشية وتلاه السيد على العلاق الذي عاصر العمليات الحربية حتى نهايتها وتحرير كامل المناطق التي سيطرت عليها بكل ما انطوت عليه هذه المدة من مشاكل وأزمات نقدية ومالية واجهت البنك المركزي والحكومة وأسهم في حلّها البنك المركزي.

استولت داعش على فروع العديد من المصارف الحكومية والأهلية بالكامل ضمن تلك المناطق والبالغ عددها (121) فرعا مصرفيا فضلاً عن فرع البنك المركزي في محافظة نينوى، ويقدّر اجمالي المبالغ التي استولى عليها التنظيم الإرهابي بحدود (856) مليار دينار و(101) مليون دولار وتعود هذ الأموال إلى المؤسسات الحكومية وأرصدة خاصة للأهالي (الافراد والشركات) فضلاً عن استيلاء داعش على الموجودات المادية وغير المادية للجهاز المصرفي في تلك المناطق التي استولت عليها، وقد اتخذت إدارة البنك المركزي وتشكيلاته كافة العديد من الإجراءات التي كان لها الأثر المهم في حماية النظام المصرفي والمالي من الاختراق، عن طريق ادخال الأموال الملوثة إليه، فضلاً عن أن هذه الإجراءات كان لها الأثر المباشر في عدم فرض إجراءات أخرى على العراق من قبل منظمتي (الفاتف، والمينافاتف) وكانت سببا في خروج العرق من اللائحة الرمادية إلى المراجعة كل سنتين، فضلاً عن تحسين درجة التقويم الائتماني للعراق[1].

ونتيجة للأزمة المزدوجة التي حلّت بالاقتصاد العراقي (أزمة داعش وأزمة الانخفاض الحاد بأسعار النفط) وعجز الموازنة الناجم عن الانخفاض في الإيرادات النفطية وزيادة النفقات العسكريّة لمواجهة حرب داعش ومن ثمّ العمليات العسكريّة لتحرير المناطق التي استولى عليها، وبالتالي فقد عجزت الحكومة عن تأمين الكثير من المستحقات المالية للمقاولين والمجهزين والشركات المختلفة التي كانت تنفذ الاعمال الحكومية فضلاً عن المزارعين والعديد من المخصصات لموظفي الحكومة، وأثر هذا بشكل مباشر في إمكانية تسديد القروض التي كان قد اقترضها المقاولون والمجهزون من المصارف على أمل تسديدها عند استلام استحقاقاتهم من الحكومة، وبالتالي فإنّ التلكؤ في تمويلهم انعكس بشكل حاد على المصارف وبلغت القروض غير المسدّدة ما يقرب من (3) تريليون دينار وهذا ما أربك عمل إدارات المصارف المختلفة.

(1) وليد عيدي عبدالنبي، تقرير توثيقي عن فروع المصارف التي سيطر عليها داعش وإجراءات البنك المركزي في إعادة تأهيلها وتأمين عودتها للعمل، البنك المركزي العراقي، 2017، ص3.

ومن الضغوط التي واجهها الجهاز المصرفي أبان تلك المدة هي استحواذ حكومة إقليم كردستان على الودائع والموجودات العائدة لفرعي البنك المركزي في أربيل والسليمانية فضلاً عن المصارف التجارية ومنها المصرف العراقي للتجارة (TBI) وحوالي (80) فرعًا مصرفيًّا خاصًّا بضمنها فروع لمصارف أجنبيّة وبلغت تلك الأموال ما يقرب من (5) تريليون دينار يعود (50 %) منها إلى المصرف العراقي للتجارة وقد بذل البنك المركزي العراقي جهوداً مضنية من خلال الزيارات التي قام بها المسؤولون فيه إلى وزارة مالية الإقليم، وكذلك زيارة محافظ البنك المركزي للإقليم لغرض إيجاد حلّ لهذه المشكلة سواءً من خلال وضع جدولة لإعادتها للمصارف أو استقطاعها من تخصيصات الإقليم في الموازنة العامة الاتحادية[1].

كورونا تمدّد سنوات الاضطراب

بعد انتهاء العمليات العسكريّة وتحرير المناطق المسيطر عليها كافة عام 2017، بدأت جولة أخرى من الاضطرابات السياسيّة في العراق بدت ملامحها تظهر في عام 2018 وبلغت أوجها في مظاهرات انتفاضة تشرين الأول/أكتوبر 2019 متزامنة مع أزمة تشكيل الحكومة بعد استقالة حكومة السيد عادل عبدالمهدي التي صادق عليها مجلس النواب في 1 كانون الأول/ديسمبر 2019 وبقيت الحكومة لتسيير الأعمال وممّا فاقم الأوضاع هو تفشي جائحة كورونا في العراق وانتشارها السريع منذ شباط/فبراير 2020 وما رافقها من إجراءات احترازية وفرض عدم التجوال والإغلاق التام لتشكل ضربة للاقتصاد العراقي وما زاد من قوتها هو انخفاض أسعار النفط وتحالفت كل هذه المتغيرات في خلق أزمة متعددة الابعاد كان انعكاسها كبيرا على البنك المركزي فضلاً عن الحكومة العراقيّة الجديدة التي شكلها السيد مصطفى الكاظمي في السابع من أيار/مايو 2020 والذي عين السيد مصطفى غالب مخيف محافظا للبنك المركزي بدلا من السيد على العلاق في 14 أيلول/سبتمبر 2020.

لقد كانت هذه السنوات سنوات اضطراب حقيقي في العراق وكان أصعبها هو تحدّي جائحة كورونا والإجراءات الصحية المترتبة عليها. وقد اتخذ البنك المركزي العديد من الإجراءات السريعة والتي لعبت دوراً مهماً في تخفيف الصدمة على الاستقرار المالي في العراق وساندها التحسن التدريجي الذي طرا على أسعار النفط في عام 2021 واستقرار الوضع السياسي، ومنها إجراءات لتأجيل سداد الأقساط وغرامات الائتمان المتعثر وتخفيض

(1) وليد عيدي عبدالنبي، المصدر السابق، ص4.

نسبة الاحتياطي القانوني لتوفير السيولة للمصارف التجارية وزيادة قدرتها على منح الائتمان، وكذلك اتخذ العديد من الإجراءات لدعم القطاعات الاقتصاديّة عن طريق زيادة المبالغ الممنوحة للمصرف الصناعي والزراعي والعقاري وصندوق الإسكان التي أطلقها البنك المركزي العراقي للإقراض المقدّم للقطاعات الاقتصاديّة، إذْ بلغ إجمالي المبالغ الممنوحة البالغة (4.7) تريليون دينار والتي أدت لتعافي وتماسك الاقتصاد العراقي من جديد وخلق قطاع مالي ونقدي قوي ومستقر من خلال تبنّي مبادرة لتمكين الاقتصاد الرقمي وزيادة الشمول المالي[1].

فيما يخصُّ التعاون مع المؤسسات الدولية[2] فقد كان مستمرّا حيث كانت هناك اجتماعات مع صندوق النقد الدولي، في شأن تغيير سعر الصرف ما بعد جائحة كورونا، وبخصوص المنح أو القروض أولاً: تمهيد فقد كانت عن طريق وزارة المالية، كونها مسؤولة عن الاقتراض الداخلي والخارجي.

ومن إجراءات التنسيق التي إتبعها البنك المركزي العراقي بالتعاون مع الحكومة[3]، أطلق البنك المركزي العراقي مبادرات عدة في مجال تمويل المؤسسات الصغيرة والمتوسطة والكبيرة وفي مجال الإسكان والقروض الشخصية، ساهمت في تحريك قطاع البناء والتشييد والمال والتأمين، إضافة إلى قطاع تجارة الجملة والمفرد. فضلاً عن خصم حوالات خزينة بما يقرب من (26.4) ترليون دينار خلال عام 2020، لسد عجز الموازنة الناجم عن انخفاض أسعار النفط، بسبب تأثيرات الجائحة وتبعاتها، ورفع سعر الصرف الأجنبي في نهاية عام 2020 لغرض دعم الحكومة إلى جانب الحد من الاستيرادات بشكل عام وغير الضرورية بشكل خاص وتحفيز الانتاج المحلي وزيادة تنافسية المنتجات العراقيّة.

وقد تم تأسيس صندوق لتمويل وزارة الصحة لمواجهة جائحة كورونا وأودع فيه البنك المركزي العراقي (30) مليار دينار، فضلاً عن تبرعات عدد من المصارف والمؤسسات من القطاعين العام والخاص وصلت إلى ما يقرب من (17.34) مليار دينار.

ومن المبادرات التي حرص على تنفيذها وتخصيص الأموال لها هي مبادرة (1) تريليون دينار؛ إذْ إن الغرض من هذه المبادرة هو تمويل المشروعات الصغيرة والمتوسطة، وإن

(1) البنك المركزي العراقي، تقرير الاستقرار المالي، نشرة دورية، 2021، ص.100

(2) مصطفى غالب مخيف، خطة استراتيجية لـ «المركزي العراقي» للأعوام 2021 – 2023 لدعم الخدمات المالية والمصرفية الرقمية، مجلة اتحاد المصارف العربيّة، العدد464، كانون الثاني 2022، ص8.

(3) البنك المركزي العراقي، قسم الاستقرار النقدي والمالي، تقرير الاستقرار المالي عام 2020، ص21-22.

المستهدفين بالتمويل هم جميع فئات قطاع الأعمال والتجارة والصناعة والفنادق والمطاعم والمراكز التجارية والورش بمختلف انواعها والشركات الصغيرة والمتوسطة[1]، وكذلك مبادرة (5) تريليون دينار منحت لتمويل المشروعات المتوسطة والكبيرة لرفع الإنتاج في القطاع الزراعي والصناعي وإنشاء المشاريع السكنية التي تسهم في تطوير البنى التحتية للاقتصاد العراقي، وتمّ توزيعها عن طريق المصرف الصناعي والزراعي والعقاري إلى جانب صندوق الاسكان من خلال توزيع التخصيصات بينها[2].

الإصلاح المصرفي: المراحل والتقويم

يعد الإصلاح المصرفي خطوة مهمة وضرورية للبدء بالإصلاح الاقتصادي لان الجهاز المالي والمصرفي يحتل محور التنمية الاقتصاديّة فهو يتحمل مسؤولية تعبئة الموارد المالية وتخصيصها للقطاعات الاقتصاديّة إلى جانب رفع كفاءة الأسواق المالية بمستوياتها كافة والتوسع في عمليات الشمول المالي والانتقال بالأنظمة المالية نحو الأنظمة التكنولوجية المتطورة، وهنا لابد من المرور على أهم الإجراءات المتبعة للإصلاح المصرفي على وفق البرنامج الذي تبنّاه صندوق النقد الدولي في وصفاته للإصلاح الاقتصادي وهي[3]:

- سياسة تخفيض عجز الموازنة للدولة.
- تحرير اسعار الفائدة وأسعار الصرف.
- سياسة تحرير الأسعار وتحرير التكاليف وتخفيض حجم الدعم المقدّم لبعض القطاعات.
- تحرير الأجور بحيث تقترب من مستويات التكاليف الاجتماعيّة ودفع المؤسسات الحكومية كي تضع الأجور تتناسب مع الكفاءات والخبرات.
- تقليص دور الدولة في ملكية الشركات العامة والاتجاه نحو بيع بعض المؤسسات أو طرحها للاستثمار.

(1) البنك المركزي العراقي، قسم الاقتصاد الكلي، دور البنك المركزي العراقي في تحقيق النمو المستدام، 2020، ص 16.

(2) البنك المركزي العراقي، المصدر السابق، ص17.

(3) مصطفى كامل وسهيلة عبدالزهرة، الإصلاح المصرفي الواقع والمعالجات، الجامعة المستنصرية، 2017، ص5-6 https://uomustansiriyah.edu.iq

وفيما يأتي خطوات الإصلاح المصرفي التي يجب القيام بها ليكون الجهاز فاعلا في تحريك التنمية والانتقال بالاقتصاد نحو الأمام:

أ ـ استقلالية البنك المركزي: إن استقلالية البنك المركزي تم ضمانها دستوريا وقانونيا في العرق بعد التغيير مباشرة وتمّ تأطيرها في قانون البنك المركزي رقم (59) لسنة 2004 بالاستناد إلى دستور العراق، ومع أن البنك المركزي قد عانى منذ عام 2012 من التدخلات السياسيّة وتراجع استقلاليته إلا أنه لازال يتمتع بجزء كبير منها، ويمكن أن يحظى البنك باستقلاليته كاملة كما كانت قبل هذا التاريخ بعد التخلّص من المُحاصصة السياسيّة وانحسار الفساد.

ب ـ إعادة هيكلة المصارف الحكومية: تستحوذ المصارف الحكومية على نسبة (79 %) من اجمالي موجودات المصارف العراقيّة وعلى نسبة (87 %) من اجمالي الودائع لعام 2021[1] إذْ لازال الجمهور يفضل إيداع أمواله لدى المصارف الحكومية التي تنتشر فروعها في كل انحاء العراق، وهذا يؤكد هيمنة القطاع المصرفي التجاري الحكومي على السوق النقدي والمصرفي بشكل واضح[2]. ولابد من التنويه إلى أن ارتباط المصارف الحكومية بوزارة المالية يمنحها مزيد من الثقة والامتيازات والضمانات مما يجعلها تتوسّع في أنحاء البلاد، فضلاً عن تاريخها المصرفي وعمقها وتجذرها في الاقتصاد الأمر الذي يسهم في دعمها؛ إذْ إن العمل المصرفي قبل العام 1999 كان محتكرا للمصارف؛ إذْ سمح في هذا العام بتأسيس أول مصرف خاص وبدأ عمل المصارف الخاصة محدودا حتى توسع بعد العام 2004 وصدور قانون المصارف الذي شجع على إنشاء المصارف الخاصة (الأهلية). ويبلغ عدد المصارف الحكومية (7) مصارف وعدد فروعها (415) فرعا عام 2021[3]، وهنا لابد من إعادة النظر في هذا العدد الكبير من الفروع التي تستحوذ على السوق المصرفي في العراق، وقد جرت العديد من المحاولات ولكنها لم تلامس الواقع بشكل جدي لذا فإنّه من الواجب وضع خطة لهيكلة المصارف الحكومية وأن تنفذ بتوقيتات محددة.

ت ـ إنشاء ودعم المصارف الخاصة: توسع إنشاء المصارف الخاصة بعد العام 2003 بشكل

(1) البنك المركزي العراقي، النشرة الإحصائية السنوية، 2012، ص 27، 118.
(2) مظهر محمد صالح، السياسة النقدية للعراق، بيت الحكمة، بغداد، 2012، ص256.
(3) البنك المركزي العراقي، النشرة الإحصائية السنوية، 2012، ص120

كبير إذا تضاعف عددها فقد وصل إلى (67) مصرفا منها (25) مصرفا تجاريا و(30) مصرفا إسلاميا و(12) فرعا لمصارف أجنبيّة وبلغ عدد فروع المصارف التجارية المحلية (274) فرعا والإسلامية (187) فرعا والأجنبيّة (28) فرعا ويكون مجمل الفروع لكل المصارف الخاصة هو (489) فرعا في عام 2021، وهذا العدد يفوق عدد فروع المصارف الحكومية، ولكن بالرغم من ذلك نلاحظ أن موجوداتها أقل من موجودات المصارف الحكومية؛ إذْ تصل نسبتها إلى (21 %) من إجمالي الموجودات ونسبة الودائع لديها وصلت إلى (13 %) من إجمالي الودائع الجهاز المصرفي للعام نفسه، وهذا يدلّ على أن المصارف الخاصة لم تستطع أن تنافس المصارف الحكومية في السوق المصرفي كون الأخيرة تتمتع بميزة المالك الأكبر (الحكومة)، أو ربما أن المصارف الخاصة مكتفية بأرباح تحصل عليها مع أقل نسبة من المخاطرة من خلال الاشتراك في شراء العملة الأجنبيّة من نافذة بيع العملة الأجنبيّة وبيعها في السوق النقدي ممّا يضمن لها نسب لا بأس بها من الأرباح.

ث ـ الابتعاد عن سياسات الكبح أو التقييد المالي: ويقصد بها تلك السياسات التي تقيد الحرية المالية من خلال دعم أسعار الفائدة لبعض المقترضين وتخصيص الائتمان الممنوح إلى فئات معينة ووضع سقوف ائتمانية والتدخل في توجيه وتوظيف الائتمان والسيطرة الإدارية الصارمة على النظام المالي ويأتي هذا من خلال تدخل الدولة بما يشوه آليات السوق والابتعاد عن الكفاءة الاقتصاديّة. لذا فقد عمل البنك المركزي على محاولة التخلص من هذه السياسات من خلال تحرير أسعار الفائدة الدائنة والمدينة ولكن المحاولة هذه كانت محدودة؛ إذْ لازالت هناك أسعار فائدة مدعومة ومتمايزة فضلاً عن وجود سقوف ائتمانية وغيرها من القيود، ولكن عند المقارنة مع الوضع المصرفي قبل العام 2003 فإنّ هناك مساحة واسعة من التحرر المالي يحظى بها الجهاز المصرفي وحركة رؤوس الأموال (تحرير حساب رأس المال في ميزان المدفوعات)، ومن نقاط الضعف في هذا الميدان إنه لازالت عمليات التوجيه الائتماني موجودة نحو قطاعات اقتصادية دون غيرها أي أنها تتمتع بالأولوية وهناك شراء الزامي لأدوات الدين الحكومي في بعض الأحيان وهناك قروض متعثّرة السداد وضعف في الرقابة والإفصاح لا سيما في المصارف الأهلية وضعف واضح في استعمال التكنولوجيا المالية والمصرفي ومحدودية في الشمول المالي.

ج ـ الاندماج المصرفي: إن عملية الاندماج المصرفي مهمة جداً في العراق؛ لأنّ الجهاز المصرفي متضخم بشكل غير اعتيادي فقد وصل عدد المصارف الخاصة إلى (65) مصرفا

خاصا في عام 2021 والعدد في تزايد مستمر، وأن المصارف الخاصة بهذا العدد تعدّ مشكلة حقيقية؛ لأنها لا تقوم بالوظائف والمهام التي يفترض ان تقوم بها لدعم التنمية الاقتصاديّة في البلد، فضلاً ان العديد منها تعاني من المشاكل والصعوبات وقد تم وضع بعضها تحت وصاية البنك المركزي وأخرى تحت طائلة القانون من خلال العقوبات المختلفة. لذا فإنّ عملية الدمج والاندماج تعد ضرورية لتقليل عددها وتشكيل وحدات مصرفية كبيرة تتمتع بمزية الإنتاج الكبير ولمعالجة أوضاع المصارف المتعثرة منها وكذلك لتحسين القدرة التنافسية للمصارف وتقديم أفضل الخدمات للزبائن إلى جانب دعم القاعدة الرأسمالية والمركز المالي لها مع تقليل المخاطر التي تتعرّض لها فضلاً عن الاستفادة من الحوافز التي تمنحها التشريعات للوحدات الاقتصاديّة الكبيرة وكذلك دعم الثقة بالجهاز المصرفي[1].

ثالثاً: أدوات السياسة النقديّة في العراق

1. الأدوات الكميّة للسياسة النقديّة

سعر إعادة الخصم

المقصود بسعر الخصم هو سعر الفائدة أو الثمن الذي يتقاضاه البنك المركزي من البنوك التجارية لقاء إعادة خصم (الأوراق المالية والسندات وتقديم القروض قصيرة الأجل)[2]. وعادة ما يسمّى هذا السعر (بسعر البنك المركزي (ويمكن للبنك المركزي من خلال هذه الأداة أن يؤثر في حجم الاحتياطات النقدية لدى المصارف وبالتالي في قدرتها على إنشاء الائتمان، إذْ إن هناك علاقة طردية وثيقة بين سعر الخصم وسعر الفائدة لدى البنوك التجارية، فإذا زاد سعر الخصم سوف يزداد سعر الفائدة والعكس صحيح[3].

يلجأ البنك المركزي إلى رفع سعر إعادة الخصم (سياسة نقدية انكماشية Contractionary monetary policy) في ظروف التضخم والعكس يحدث في ظروف الانكماش والبطالة[4].

(1) مصطفى كامل وسهيلة عبدالزهرة، المصدر السابق، ص7

(2) خضير عباس المهر، «التقلبات الإقتصادية بين السياسة المالية والنقدية، دراسة تحليلية موجزة في إطار النظرية الكينزية»، الرياض، 1981، ص 189.

(3) يسري السامرائي، زكريا الدوري، «البنوك المركزية والسياسة النقدية»، دار اليازوري، عمان، 2006، ص 139.

(4) William Baumol and Alan S. Blinder, «Economics-principles and policy", 7th Edition, the dryden press, U.S.A 1998, p.703.

فيقوم البنك المركزي باتّباع (سياسة نقدية توسعيةExpansionary Monetary Policy) بخفض سعر الخصم وذلك بهدف تخفيض فوائد القروض الممنوحة من المصارف التجارية ومن ثمّ زيادة عمليات الاقتراض وذلك يؤدي إلى تنشيط الطلب الفعلي في السوق ومن ثمّ تنشيط الاقتصاد، ومن الجدير بالذكر أن وسيلة إعادة سعر الخصم تستوجب وجود سوق نقدية ومالية متطورة يكون التعامل فيها نشطاً بالأوراق التجارية. ومثل هذه السوق موجودة بشكل محدود في البلدان النامية.

تعد أداة سعر إعادة الخصم من أقدم الأدوات الكمية للسياسة النقدية استخداما من قبل المصرف الوطني العراقي؛ إذْ انه ومنذ عام 1950 أعلن استعداده لإعادة خصم الأوراق المالية والتجارية المتيسّرة في حينها وفقا لحاجة الجمهور التجاري للنقد وكلما تطلب حجم الفعاليات الاقتصاديّة للتوسع النقدي. ولابد من التذكير بأنّ هذه الأداة تعمل على التأثير في كلفة الائتمان ودرجة توفره وتستلزم رجوع البنوك التجارية للبنك المركزي للاقتراض فضلاً عن توفر الأسواق المالية المنظمة وان كانت هذه الشروط شبه معدومة في حينها إلا أن المصرف الوطني اتخذ سياسة سعر الخصم كمشجع للجهاز المصرفي في الاعتماد عليه بالحصول على مزيد من الائتمان من خلال تيسير شروط الائتمان وحجمه أيضاً[1]. واستمرت سياسة المصرف الوطني (البنك المركزي لاحقاً) هذه لفترات طويلة

ويلاحظ أن سعر إعادة الخصم لم يتغير خلال ثلاثين عاما (1974 2002) إلا أربع مرات وهذا يؤكّد مسألة في غاية الأهميّة وهي أن البنوك التجارية ليست بحاجة إلى البنك المركزي كملجأ للسيولة وأن الاحتياطات الفائضة لديها كافية لسد احتياجاتها كافة. وهذا ليس غريبا إذْ إن الجهاز المصرفي التجاري خلال النصف الأول من المدة تشكل من مصرف الرافدين فقط، ثمّ شطر من مطلع النصف الثاني منها عام 1988 بتأسيس مصرف الرشيد لتخليص المصرف الأول من مواجهة مشكلات المديونية الخارجية التي تحملها بالنيابة عن الحكومة العراقيّة السابقة وعجزه عن التسديد جراء اقتراضه لمصلحة تمويل حروب النظام السابق[2].

يلاحظ بعد العام 2003 أن البنك المركزي شرع بتحريك هذه الأداة المهمّة من أدوات السياسة النقدية على نحو يمنح السوق المالية إشارات قوية لتغيرات متناسبة ومرغوبة مع

(1) سعيد عبود السامرائي، النظام النقدي في العراق، بغداد، 1969 ص143.

(2) مظهر محمد صالح، الجهاز المصرفي العراقي، البنك المركزي العراقي، 2007، ص20..

التطور في هيكل أسعار الفائدة مما يضمن عوائد إيجابية للمدخرين وتقليص الفجوة بين الادخار والاستثمار جراء الافتراق غير المتكافئ بين عرض الأموال المعدة للإقراض والطلب عليها، والانتقال من معدلات الفائدة الحقيقية السالبة بفعل تأثير التوقعات التضخمية المرتفعة إلى المعدلات الموجبة[1]. فضلًا عن التصدي لمناسيب السيولة المرتفعة من خلال الدور الذي تؤديه إشارة سعر الفائدة في تقوية ميكانيكية الانتقال النقدي للحد من التضخم[2]. وذلك ارتباطا مع برامج الإصلاحات الاقتصاديّة والمالية مع صندوق النقد الدولي التي دعت البنك المركزي للتركيز على استهداف التضخم في إجراءاته تلبية لدعم طلب العراق إلى نادي باريس لتخفيف عبء مديونيته[3].

ويلحظ من الجدول (11-1) سعر إعادة الخصم بدأ يأخذ اتجاها تنازليا معبّرا عن السياسة الجديدة التي ينتهجها البنك المركزي لتشجيع النشاط الاقتصادي واستقرار النظام المالي فقد قام البنك بخفضه عدة مرات خلال عام 2008 [4] حتى وصل إلى 15 % واستمرّ النهج نفسه في العامين التاليين حتى وصل إلى 6 % عام 2010، ويبدو أن البنك المركزي كان يراعي البيئة الدولية وتأثيرات الأزمة العالمية لعام 2008 على المتغيرات الاقتصاديّة.

(1) مظهر محمد صالح، استراتيجية السياسة النقدية في العراق، مركز حمورابي للبحوث والدراسات الاستراتيجية، العدد (2)، 2009، ص10ـ11.

(2) مظهر محمد صالح، المصدر نفسه، ص 4.

(3) احمد بريهي، التضخم السياسة النقدية، المصدر السابق، ص18.

(4) البنك المركزي العراقي، التقرير الاقتصادي السنوي، 2008، ص 45.

جدول (11-1) سعر إعادة الخصم لدى البنك المركزي العراقي 2003 2021

السنة	سعر إعادة الخصم	السنة	سعر إعادة الخصم	السنة	سعر إعادة الخصم
2003	6.35	2010	6.25	2017	4
2004	6	2011	6	2018	4
2005	7	2012	6	2019	4
2006	16	2013	6	2020	4
2007	20	2014	6	2021	4
2008	16.75	2015	6		
2009	8.83	2016	4.33		

المصدر: البنك المركزي العراقي نشرات سنوية، للأعوام 2003-2021

وقد استخدم البنك المركزي قاعدة تايلورTaylor Rule كمرشد في تحديد سعر الفائدة والتي وضعها الاقتصادي جون تايلور John Taylor عام 1993 والتي تركز على أن السياسة النقدية الجيدة هي التي تعمل على جعل سعر الفائدة الأساس السائد في السوق النقدي دالة طردية لكل من التضخم وفجوة الناتج أي ربط سعر الفائدة بحالة الاقتصاد فيتم رفع هذا السعر عندما يكون التضخم أعلى من المعدلات المستهدفة وخفضه في حالة اتجاه الاقتصاد نحو الركود[1].

وكان الهدف من ذلك منح السوق المالية إشارات قوية وفعالة لتعديل معدلات الفائدة لجذب الادخارات وزيادة إيداعها لدى المصارف وسحب العملة من السوق وتقليل حجم السيولة المرتفعة في الاقتصاد[2]. ومن الجدول نفسه نلحظ أن أسعار الخصم تم تخفيضها إلى (4 %) منذ العام 2017 وحتى نهاية المدة وذلك للانخفاض مناسيب التضخم والذي أصبح سالباً أحياناً.

عمليات السوق المفتوحة

المقصود بعمليات السوق المفتوحة هو قيام البنك المركزي ببيع وشراء الأوراق المالية (كالأذونات والسندات) في سوق الأوراق المالية وبآجال متفاوتة، سواء أكان بيعها إلى المصارف

(1) البنك المركزي، المصدر نفسه، ص50.

(2) جواد كاظم البكري، «فخ الاقتصاد الأمريكي –الأزمة المالية 2008»، بابل، مركز حمورابي للبحوث والدراسات الاستراتيجية، 2009، ص167.

التجارية أم الأفراد أم المشروعات وذلك بهدف التأثير على كمية عرض النقد ووسائل الدفع المتاحة وعلى القدرة الإقراضية للمصارف التجارية ومن ثمّ التأثير على النشاط الاقتصادي[1].

وتعتمد عمليات السوق المفتوحة على أسس المزاد في المصارف وتتشابه مثل هذه المزادات نوعاً ما مع مزادات بيع العملة الأجنبيّة والتي تدار حالياً من قبل البك المركزي العراقي، وتؤثر هذه الأداة في حجم الاحتياطيات النقدية للمصارف التجارية ومن ثمّ قدرتها على خلق الائتمان وبالتالي التأثير في الطلب الاستثماري؛ إذْ يدخل البنك المركزي بوصفه مشترياً للسندات الحكومية في حالة اتباعه (السياسة النقدية التوسعية) لمعالجة الركود الإقتصادي وبالعكس في حالة دخوله بائعاً[2].

أمّا في حالة قيام البنك المركزي بالشراء من الجمهور مباشرة، فإنّه سوف يصدر لهم شيكات بقيمة تلك الأوراق المالية ومن ثمّ يقوم الجمهور بإضافة هذه الشيكات إلى حساباتهم لدى المصارف التجارية ومن ثمّ تزداد قدرة المصارف التجارية على منح الائتمان، ويحدث العكس في حالة دخول البنك المركزي لبيع تلك الأوراق المالية فيما لو أراد اتباع (سياسة نقدية انكماشية) لمعالجة الاتجاهات التضخمية[3].

إن هدف هذه الأداة هو التأثير على مناسيب السيولة إلى جانب احتياطات البنوك التجارية الفائضة وتحديد قدرتها على خلق الائتمان للتأثير على سعر الفائدة طويل الأجل. وتتطلب هذه الأداة بشكل أساسي وجود أسواق مالية فعالة ونشيطة مع وجود طائفة من الأوراق المالية المتنوعة التي يتم التعامل بها، إلا أن الواقع يختلف عن ذلك تماماً فالأسواق المالية المتطورة غير موجودة إلى جانب محدودية الأوراق المالية التي يمكن تداولها وحتى إن بعضها غير ملائم للتعامل بها في عمليات السوق المفتوحة[4]. إلى جانب توفّر الاحتياطات النقدية الكبيرة لدى المصارف التجارية وتغيّرها بصورة غير معروفة مسبقا ممّا عقّد مهمة البنك المركزي في استخدام هذه الأداة[5].

ولا يخفى ما لعبه دور المناخ التشريعي في الحد من توسّع السوق النقدية المالية؛ إذْ

(1) ناظم محمد نوري الشمري: «النقود والمصارف»، دار الكتب للطباعة والنشر، الموصل، 1988، ص 154.
(2) محمد موسى عريقات، «الإقتصاد الجزئي والكلي»، عمان، جامعة الإسراء، 1997، ص 258.
(3) ناظم نوري الشمري: «النقود والمصارف»، المصدر السابق، ص5 15
(4) سعيد عبود السامرائي « النظام النقدي في العراق « المصدر السابق، ص145-146.
(5) عبد المنعم السيد علي «اقتصادات النقود والمصارف»، مطابع جامعة الموصل، 1984، ص375.

إنه بدت مسألة التوجس والتخوف من عمليات التأميم والمصادرة واضحة للعيان بعد صدور قانون تأميم المصارف رقم 100 لسنة 1964 وما تلاه من عمليات دمج وتصفية للمصارف؛ إذْ أمست بعد العام 1974 مصرفا تجاريا حكوميا واحدا هو مصرف الرافدين الذي احتكر النشاط الصيرفي حتى عام 1988 الأمر الذي ضيق الخناق تماماً على استخدام الأدوات الكمية بأجمعها، فضلاً عن أن القانون رقم 64 لسنة 1976 الذي أكّد على السياسة النقدية النوعية الانتقائية بوصفها الأداة الرتيبة للبنك المركزي في تحقيق هدف النمو والاستقرار الاقتصادي[1]. لذا فإنّ المدة التي كان خلالها هذا القانون نافذا لم تشهد أي نشاط لعمليات السوق المفتوحة وذلك لانعدام مستلزمات وجودها أصلا بعكس المدة التي تلت صدور قانون البنك المركزي رقم (56) لسنة 2004 والذي أجاز للبنك انجاز عمليات السوق المفتوحة في نشاطه وفقا للمادة (28) منه بشراء وبيع الأوراق المالية الصادرة من البنك المركزي أو الحكومة وشراء أو بيع النقد الأجنبي؛ إذْ بدأ البنك استعمالها بأكثر من وسيلة (مثل مزاد العملة ومزاد الحوالات الحكومية ومزاد حوالات البنك المركزي).

وتسهم هذه العمليات في تطوير سوق الأوراق المالية وتطوير التعامل بالسوق الثانوية وتعدّ منافذ استثمارية جيدة للمصارف والأشخاص الطبيعيين والمعنويين فضلاً عن مساهمتها في تنفيذ السياسة النقدية بوصفها أداة غير مباشرة يتدخل من خلالها البنك المركزي، وكذلك تسهم في عملية التمويل النقدي للحكومة بصفتها واحدة من أدوات الدين التي تدعم الحكومة عند احتياجها للاقتراض النقدي[2].

إن عملية بيع الأوراق المالية في السوق ومن موجودات البنك المركزي العراقي ستؤدي إلى سحب السيولة من النظام المصرفي (أي بتخفيض أرصدة المصارف في حسابات احتياطاتها من البنك المركزي العراقي) وفي المقابل فإنّ قيام البنك المركزي بالشراء من السوق سيزيد من السيولة لدى البنوك (أي من أرصدة حساباتها الاحتياطية) ويمكن اتّباع استراتيجيات مختلفة في عملية السوق المفتوحة، فمثلا قد يختار البنك المركزي إحدى هذه الاستراتيجيات لغرض تحقيق نمو نقدي بعيد المدى معتمدا على تراكم الاحتياطيات من العملة الأجنبيّة ويأتي نمو التأثير النقدي لاحتياطي العملة الأجنبيّة من خلال عملية التدخل المباشر لغرض

(1) عبد المنعم السيد علي، المصدر نفسه، ص381.

(2) مظهر محمد صالح، استراتيجية السياسة النقدية، المصدر السابق، ص 91ـ92.

فرض استقرارية على سعر الصرف للعملة الأجنبيّة والتي قد تُعرقل من عملية السوق المفتوحة، وبخلافه فإنّ مثل هذه العمليات قد تتحدد من اجل خلق حالة من الاستقرارية في سيولة البنوك التجارية وللمحافظة على سوق أسعار الفوائد قصيرة الأجل ضمن مدى أسعار التسهيلات القائمة للإقراض والإيداع للبنك المركزي العراقي[1].

لقد قام البنك المركزي العراقي بإصدار سندات حكومية في عام 1981 متوسطة الأجل (لمدة خمس سنوات) وبفائدة مقدارها 9 %، وطويلة الأجل (لمدة عشر سنوات) وبفائدة 10 %، لتمويل الحرب العراقيّة-الايرانية وذلك من أجل تشجيع الافراد على استثمار ما يمتلكونه من أموال في هذه السندات. ولم يقم البنك المركزي العراقي بإصدار أي سندات حكومية للمدة الممتدة من عام (1995-2003)، مما يدل على انعدام أثر أداة السياسة النقدية المتمثّلة بعمليات السوق المفتوحة على الوضع الاقتصادي في تلك المدة، بسبب ضيق السوق النقدية والمالية آنذاك، أمّا بعد العام 2004 وبعد إصدار قانون البنك المركزي العراقي رقم (56) فكانت هنالك اتجاهات أخرى لعمل السياسة النقدية في العراق، فبعد أن كانت عمليات السوق المفتوحة التي يقوم بها البنك المركزي العراقي تتمثّل ببيع حوالات الخزينة والسندات الحكومية في السوق الأولية فقط، فإنّه بعد صدور قانون (56) المذكور فقد أصبح البنك المركزي يقوم بعمليات السوق المفتوحة مع المصارف التجارية التي تمتلك تصريح منه أو مع الوسطاء الماليين الحائزين على ذلك التصريح، أي أن التعامل بعمليات السوق المفتوحة امتد إلى السوق الثانوية أيضاً[2].

فقد قام البنك المركزي العراقي في تلك المدة بدور وكيل وزارة المالية في بيع حوالات الخزينة المضمونة من قبل حكومة العراق استنادا إلى تعليمات بيع الاوراق الحكومية بالمزايدة رقم (1) لعام 2004، كذلك أصدر البنك المركزي العراقي سندات وحوالات خاصة به منها بمدة استحقاق سنة واحدة وأخرى بمدة استحقاق (6) اشهر[3]. وسوف يتم توضيح ذلك لاحقاً في الأدوات المستحدثة للبنك المركزي العراقي.

(1) البنك المركزي العراقي، إعلان صحفي حول أدوات السياسة النقدية، 2004، ص10.

(2) باسم عبد الهادي حسن «السياسة النقدية في العراق إصلاحاتها وتحدياتها الجديدة»، الهيئة الوطنية للإستثمار، الدائرة الإقتصادية، 2007، ص11 – 12.

(3) مظهر محمد صالح « استراتيجية السياسة النقدية في العراق للسنوات 2009-2013". مركز حمورابي للبحوث والدراسات الاستراتيجية العدد 2، 2009، ص92.

نسبة الاحتياطي القانوني

كان تأكيد هذه الأداة منصباً على الاحتفاظ بنسبة معينة من الودائع كاحتياطي إلزامي للتوسع في الائتمان والانغماس في الحصول على الأرباح على حساب توفير السيولة وضمان حقوق المودعين لدى البنوك التجارية، وهذا المسعى كان واضحا أكثر من استعمال هذه الأداة لمعالجة المشاكل الاقتصاديّة التي يفترض أن تهدف السياسة النقدية لمعالجتها

وهي من أهمّ أدوات السياسة النقدية التي يستخدمها البنك المركزي للسيطرة على نشاط البنوك التجارية وتوجيهها بما يتماشى والظروف الاقتصاديّة السائدة في البلد، ومن أجل جعل البنوك التجارية قادرة على مواجهة خطر الإفلاس الذي قد تتعرض له في حالات احتمال تزايد السحب غير المتوقع في آن واحد من قبل المودعين، ثم إنّ هذه الوسيلة تمكن البنك المركزي من تنظيم الائتمان والسيطرة عليه[1].

والمقصود بها إلزام المصارف التجارية بالاحتفاظ بنسبة معينة من أصولها النقدية وودائعها بشكل رصيد دائم لدى البنك المركزي، والهدف الأول من ذلك هو حماية أموال المودعين[2].

ويأتي تأثير هذه الأداة في الطاقة الاستثمارية للمصارف التجارية من زاويتين، الأولى كونها تؤثر في الطاقة الإستثمارية للودائع، والثانية تأثيرها في حجم الودائع المشتقة والتي يمكن استخدام حصيلتها لتمويل استثمارات جديدة.

إن قدرة المصارف التجارية على منح الائتمان إلى الأفراد والمشروعات تتأثر بنسبة الاحتياطي النقدي القانوني للمصارف التجارية لدى البنك المركزي[3]، وترتبط قدرة المصارف التجارية على منح الائتمان بعلاقة عكسية مع نسبة الاحتياطي القانوني، فتزداد القدرة الائتمانية مع انخفاض النسبة، وتنخفض أو تقل القدرة الائتمانية بزيادة نسبة الاحتياطي النقدي القانوني، وهذه النسبة القانونية ليست ثابتة وإنما تتغير حسب الظروف الاقتصاديّة السائدة، فإذا رغب البنك المركزي في انتهاج سياسة نقدية توسعية فيقدم على تخفيض هذه النسبة من ودائع المصارف التجارية عندما يكون الوضع الإقتصادي يمر بحالة كساد، وإذا

(1) كاظم العيساوي، محمود الوادي، «الاقتصاد الكلي-تحليل نظري وتطبيقي»، 2000، ص 167.

(2) سلمان بو دياب، «اقتصاديات النقود البنوك «، ط1، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت،1996، ص 105.

(3) سامي خليل، «النقود والبنوك»، الكويت، شركة كاظمة للنشر والترجمة والتوزيع، 1982، ص 609.

رغب البنك المركزي في اتباع سياسة نقدية تقشفية فيقوم برفع النسبة المذكورة وذلك عندما يكون الوضع الإقتصادي يمرّ بحالة تضخم.[1]

إن رصيد حساب الاحتياطي يجب أن يكون موجبا دائما ولا يقل عن (25 %) أي في حال عدم تطابق مؤشرات الاحتياطي القانوني مع الودائع، فإنّ البنك يفرض فائدة عقابية على المصارف تساوي الفائدة على الائتمان الأولي مضاف إليها نسبة (5 %) على المبلغ الذي يكون فيه متوسط الاحتياطي المحتفظ به فعليًّا أقل من متطلبات الاحتياطي، ويفرض البنك هذه الغرامة على الحساب الجاري للمصرف في أي وقت خلال الشهر الذي يلي مدة الاحتفاظ بالاحتياطي[2].

في المدة التي سبقت قانون البنك المركزي العراقي رقم (56) لعام 2004 وفي عام 1992 كانت السُّلطة النقدية في العراق قد حددت نسبة الاحتياطي النقدي القانوني على الودائع الآجلة والجارية بنسبة (13 %) وبقيت هذه النسبة ثابتة عند هذا المستوى حتى عام 1995، بعد ذلك وفي عام 1996 قام البنك المركزي بزيادة هذه النسبة على الودائع الجارية؛ إذْ اصبحت 20 %، وتخفيضها على الودائع الثابتة (2 %) وودائع التوفير(5 %).

ومنذ العام 2004 فإنّ نسبة الاحتياطي القانوني حددها مجلس إدارة البنك بنسبة (25 %) واشترط بأن تودّع 20 % منها لدى البنك وتبقى 5 % في خزائن المصرف، وتغيرت وجهة النظر نحو نسبة الاحتياطي؛ إذْ أصبحت أداة من أدوات السياسة النقدية وليست أداة رقابية[3]. ورفع البنك نسبة الاحتياطي القانوني من 25-75 % على الودائع الحكومية اعتبارا من 1 أيلول/ سبتمبر 2007 (لغرض سحب السيولة ونتيجة لتحسن الظروف الاقتصاديّة لا سيما التضخم فقد خفضت هذه النسبة وأعادها إلى 25 % اعتبارا من آذار/مارس 2009، ويأتي هذا الإجراء تماشيا مع استجابة البنك للظروف الدولية ذات العلاقة بالأزمة العالمية وانعكاساتها على الاقتصاد العراقي كما فعل مع بقية أدوات السياسة الأخرى خلال هذه السنوات.

وأما في عام 2010 فقد تم تخفيض نسبة الاحتياطي القانوني على الودائع الحكومية مرتين من (25 %) إلى (20 %) اعتبارا من الشهر الرابع وثم إلى (15 %) ابتداء من الشهر

(1) N. Gregory Mankiw, Macroeconomies, Fourth edition, Harvard University, Worth publishers, New York, 1999, P. 492.

(2) البنك المركزي العراقي، «لائحة التنفيذية بالاحتياطي القانوني للمصارف»، 2004، ص3

(3) البنك المركزي العراقي، إعلان صحفي حول أدوات السياسة النقدية، المصدر السابق، ص6،

التاسع على الودائع الحكومية وودائع القطاع الخاص وذلك لغرض تشجيع الاستثمار وتحفيز المصارف للتوجه نحو السوق، واستمرّ العمل في هذه النسبة حتى الوقت الحاضر، وكان البنك المركزي قد فرض هذه النسبة على الودائع الجارية الدينارية والدولارية كما كانت النسبة المفروضة على الودائع الثابتة (10 %) في حين كانت النسبة المفروضة على المصارف الإسلامية هي فقط (5 %)[1].

2. الأدوات المُستحدثة للسياسة النقدية في العراق

وهي مجموعة من الأدوات التي استحدثها البنك المركزي العراقي إلى جانب الأدوات السابقة بعد عام 2003 لا سيما بعد حصوله على استقلاليته وفقا للقانون رقم (56) لعام 2004 ومن هذه الأدوات ما يأتي:

مزادات العملة

مزادات العملة الأجنبيّة وفيها يشتري أو يبيع البنك المركزي العراقي الدولار من أو إلى السوق في ضوء أهدافه الاقتصاديّة، وتعد أول أداة تم تطبيقها من قبل البنك المركزي العراقي بتأريخ 4 تشرين الأول/أكتوبر 2003 بهدف الحد من التزايد المفرط في النقود والسيطرة على حجم السيولة من خلال السيطرة على القاعدة النقدية، إذْ اعتمد البنك المركزي بعد العام 2003 آلية جديدة للحفاظ على سعر الصرف الأجنبي أمام الدينار العراقي والسيطرة على الكميات النقدية الكبيرة بما يتماشى ونمو الناتج المحلي الاجمالي، وتكمن أهميّة استحداث مزادات العملة الأجنبيّة ناتجة من بيع الحكومة للنفط في الأسواق العالمية وتحويل المبيعات إلى صندوق تنمية العراق الذي يحوّلها بدوره للبنك لبيعها بالعملة المحلية[2].

ويعد مزاد بيع العملة الأجنبيّة من وسائل السياسة النقدية غير المباشرة المؤثرة في الأساس النقدي، بهدف[3]:

(1) البنك المركزي العراقي، المديرية العامة للإحصاء والابحاث، التقرير الاقتصادي السنوي، نشرات سنوية مختلفة

(2) عبد علي كاظم المعموري، خضير عباس أحمد النداوي،» السياسات الاقتصادية في العراق بعد الاحتلال الأمريكي»، بغداد، مجلة كلية الإدارة والاقتصاد، العدد4، 2011، ص13.

(3) ينظر في ذلك: سنان الشبيبي، ملامح السياسة النقدية في العراق، ص29.

-وليد عيدي عبد النبي، مزاد العملة الاجنبية ودوره في استقرار سعر صرف الدينار، البنك المركزي العراقي،

1 ـ الحد من التزايد المفرط في المعروض النقدي والسيطرة على حجم السيولة العامة من خلال السيطرة على القاعدة النقدية.

2 ـ تحقيق الاستقرار في قيمة الدينار العراقي باعتبار المزاد أداة تدخل للدفاع عن سعر الصرف، الأمر الذي ينعكس ايجابيا على المستوى العام للأسعار لا سيما اسعار السلع المستوردة التامة الصنع ومدخلات الإنتاج فضلاً عن تقويته لقاعدة التصدير.

3 ـ دارت سيولة الاقتصاد والسيطرة على مناسيبها باعتبار المزاد وسيلة لتطبيق الأدوات غير المباشرة للسياسات النقدية؛ إذْ إنه يعد حالة من حالات تطبيق عمليات السوق المفتوحة والتي تعمل على تحقيق التوازن في السوق النقدية وبناء فرص قوية للاستقرار المالي.

4 ـ توحيد أسعار الصرف الاجنبي في العراق والتي كان عددها يزيد على أحد عشر سعرا للصرف الاجنبي.

5 ـ تحقيق التجانس في آلية سوق الصرف من خلال اشباع رغبة السوق من العملة الأجنبيّة.

6 ـ توفير التمويل لتجارة القطاع الخاص للسلع والخدمات التي تحتاجها السوق العراقيّة بوصفها مصدرا أساسيا لتوفير العملة الأجنبيّة للتجار والمؤسسات التجارية.

7 ـ بناء احتياطات بالعملة الأجنبيّة لضمان حالة الاستقرار في قطاع المعاملات الخارجية.

8 ـ رفع القدرة الشرائية للدينار العراقي وما ينعكس عليه من تحسن في القيمة الحقيقية للدخول.

9 ـ توفير موارد بالعملة الأجنبيّة للمصارف لتمكينها من فتح الاعتمادات المستندية وخطابات الضمان وإجراء عمليات تحويل المبالغ بالعملات الأجنبيّة.

10 ـ توفير العملة الأجنبيّة للخدمات التي يحتاجها المواطنون في المجالات السياحية والصحية والدراسية وغيرها.

ولابد من التأكيد على أن مزاد العملة الأجنبيّة قد سيطر على سعر صرف الدينار، إذْ وصل

في نيسان /ابريل 2003 أعلى مستوى له؛ إذْ بلغ 3500 دينار للدولار الواحد[1]. في حين أن المزاد المستمر والثقة المتولدة في سياسة البنك المركزي العراقي قد أوصلت سعر الصرف الأجنبي أمام الدينار إلى أسعار يمكن ملاحظة الاستقرار واضحا عليها كما يبينها الجدول (11-2).

وعند تتبع مزادات العملة الأجنبيّة (الدولار) نلاحظ ان المزاد بدأ في الشهر العاشر من عام 2003 وكان الاعتماد على العملة فقط حتى الشهر الرابع لسنة 2006؛ إذْ تم ادخال الحوالات(اصبح البنك المركزي يمول الاستيرادات بصورة مباشرة عن طريق حوالات الاستيراد)، إن كمية مبالغ العملة المباعة لسنة 2003 بلغت (293.198) مليون دولار، وارتفعت قيمة المبالغ في المزاد لتصل إلى (10462.508) مليون دولار في سنة 2005، وأخذ مجموع مبالغ العملة الأجنبيّة المباعة نقدا بالتزايد ليصل إلى (11175) مليون دولار عام 2006، وفي عام2007 انخفضت المبالغ لتصل إلى (2998.100) مليون دولار، وأخذت بالتذبذب ارتفاعا وانخفاضا إلى أن وصلت قيمة المبالغ المباعة نقدا إلى أدنى مستوى لها خلال سنة 2011؛ إذْ بلغت (1459.075) مليون دولار وهذا التذبذب بالانخفاض نتيجة اعتماد القطاع الخاص على التحويل المباشر من قبل البنك المركزي لتمويل الاستيرادات وذلك بالاعتماد على الحوالات المصرفية بدلا من النقد. أما في عامي 2012 و2013 فأخذ مجموع المبالغ النقدية المباعة في المزاد بالارتفاع ليصل إلى (3664.111، 12226.090) مليون دولار على التوالي، كما في الجدول (11-2)، وهذا التذبذب طبيعي؛ لأنه يعكس سياسة البنك المركزي في تحقيق أهدافه وكذلك حاجة القطاع الخاص للعملة الأجنبيّة[2].

هنالك وجه آخر لمزادات العملة وهو شراء العملة الأجنبيّة التي يعتمدها البنك المركزي في إدارة السيولة واستهداف التضخم واستقرار قيمة الدينار العراقي، وتحتل نسبة كبيرة من مشتريات البنك المركزي العراقي من العملة الأجنبيّة من وزارة المالية، ونسبه بسيطة من العملة الأجنبيّة المشتراة في المزاد من قبل المصارف التجارية ودوائر الدولة الأخرى[3].

(1) البنك المركزي العراقي، المجموعة الإحصائية، عدد خاص، 2003، ص25.

(2) البنك المركزي العراقي، المديرية العامة للإحصاء والأبحاث، نشرات سنوية مختلفة.

-مصطفى الهاشمي، فرح الخفاف، «مزاد بيع العملة يوازن العرض والطلب ويحافظ على استقرار السوق»، موقع شبكة الإقتصاديين العراقين،2014 على الموقع www.iraqieconomists.net

(3) علي مرزا، مزاد العملة الأجنبية والاحتياطيات الدولية واستقلالية البنك المركزي في العراق»، 2013. على موقع شبكة الاقتصاديين العراقيين www.iraqieconomists.net

في عام 2003 بلغت المبالغ المشتراة من العملة الأجنبيّة (900) مليون دولار من وزارة المالية وبنسبة (99.89 %) من اجمالي المشتريات والبالغة (901) مليون دولار[1]، واستمرت المشتريات من الحكومة والمصارف ولكن النسبة السائدة والكبيرة من الحكومة وقد بلغت أعلى نسبة للمشتريات من المصار في عام 2007؛ إذْ كانت من الحكومة (26700) مليون دولار شكلت نسبة (94.9 %) من مجموع المشتريات ومن المصارف (1410) مليون دولار شكلت نسبة (5.1 %) وانخفضت بعدها سنة بعد أخرى حتى تلاشت في عام 2013 واستمرت الكميات المشتراة من العملة الأجنبيّة بالارتفاع بشكل مضطرد حتى وصلت إلى (62000) مليون دولار عام 2013 وكانت كلها من حصة وزارة المالية، وابتداء من هذه السنة وحتى نهاية المدة كانت المشتريات بالكامل من وزارة المالية والمصارف لم تبع أي عملة أجنبيّة مما يدلّ على سعة الطلب عليها.

وقد أسهمت مزادات العملة الأجنبيّة المقامة من قبل البنك المركزي العراقي (بيعا وشراءً) في تحسين سعر الصرف الأجنبي أمام الدينار العراقي في سوق الصرف واستقراره، وهذا الاستقرار انعكس على استقرار أسعار السلع وخصوصا المستوردة والتي تمثّل (40 %) من مكونات المعروض السلعي في العراق[2].

(1) البنك المركزي العراقي، المديرية العامة للإحصاء والأبحاث، نشرات سنوية مختلفة.

(2) سنان الشبيبي، ملامح السياسة النقدية في العراق، ابو ظبي، صندوق النقد العربي، 2007، ص28

جدول (11-2): مبيعات نافذة العملة للمدة 2004-2020 (مليون دولار)

السنوات	المبيعات			المشتريات		
	المجموع	النقد	الحوالة	المجموع	من وزارة المالية	من المصارف
2003	293	293	---	901	900	1
2004	6008	6008	---	10852	10802	50
2005	10463	10463	---	10678	10600	78
2006	11175	11175	---	16510	16400	110
2007	15980	2998	12981	28110	26700	1410
2008	25869	8623	17246	45610	45500	110
2009	33998	4570	29422	23013	23000	13
2010	36171	2194	33977	41004	41000	4
2011	39798	1459	38339	51003	51000	3
2012	48649	3664	44985	57004	57000	4
2013	53232	12226	41006	62000	62000	---
2014	54463	14563	37165	47515	47515	---
2015	44304	5989	38315	32450	32450	---
2016	33304	4690	15710	25653	25653	---
2017	42201	9352	31375	40355	40355	---
2018	47133	8788	38345	52229	52229	---
2019	51125	5774	45351	58851	58851	---
2020	44080	3369	40711	30730	30730	---

البنك المركزي العراقي، النشرة الاحصائية، سنوات مختلفة.

مزاد الحوالات

يعد مزاد الحوالات إحدى وسائل السياسة النقدية غير المباشرة للتأثير في المضاعف النقدي ويتم فيه تداول حوالات وسندات الخزينة وحوالات وسندات البنك المركزي وينقسم المزاد على قسمين استنادا إلى مصدر أدوات الدين وكما يأتي[1]:

1. مزاد حوالات الخزينة

تعد حوالات وسندات الخزينة من أدوات الدين التي تصدرها وزارة المالية عند الحاجة

(1) مظهر محمد صالح، استراتيجية السياسة النقدية، المصدر السابق، ص91-93.

وهي مضمونة من قبل حكومة العراق، وتصدر هذه الأوراق المالية بسعر خصم وتطفأ بقيمتها الإسمية عند استحقاقها بعد (91) يوم، والهدف من إصدارها للإسهام في عملية التمويل النقدي للحكومة لسد العجز المحتمل بالموازنة الحكومية في الأجل القصير، ويتولى البنك المركزي العراقي بوصفه الوكيل المالي للحكومة بيع هذه الأوراق وفق مزادات متعددة واستنادا إلى تعليمات بيع الأوراق الحكومية بالمزايدة رقم (1) لسنة 2004.

2. مزاد حوالات البنك المركزي

أصدر البنك المركزي حوالات وسندات بواقع فترتين الأولى استحقاق 182 يوم والثانية استحقاق 365 يوم وتباع هذه الأوراق المالية في البنك المركزي بمزادات تقام كل أسبوعين، وجرى ذلك اعتبارا من 2006/8/21 وتصدر بسعر الخصم وتطفأ بقيمتها الإسمية عند الاستحقاق، والهدف منها هو تنفيذ السياسة النقدية بوصفها أداة غير مباشرة في تدخل البنك، وتعد أداة للتحكم بالسيولة فضلاً عن كونها تعدّ من المنافذ الاستثمارية للمصارف والأشخاص الطبيعيين والمعنويين إلى جانب ما تلعبه من دور في تطوير سوق الأوراق المالية وتطوير التعامل بالسوق الثانوية من خلال التعامل ما بين البنوك.

ولابد من الإشارة إلى أن مزاد الحوالات وسندات البنك المركزي استحقاق 365 يوم أصدرت في ضوء إعادة جدولة الدين المترتبة بذمة وزارة المالية للبنك المركزي العراقي من جراء حساب السحب على المكشوف وحوالات الخزينة الصادرة عن وزارة المالية والحكومة للبنك المركزي قبل العام 2003 والموروثة من النظام السابق البالغة (3.9) تريليون دينار. علما أن هذا الدين يسدّد بأقساط ربع سنوية وعلى مدى سبع سنوات ابتدأ من 31 آذار/مارس 2006 وبواقع (30) قسط من خلال إصدار سندات فصلية ومبلغ القسط (180) مليار دينار قابلة للتسويق في مزاد البنك المركزي بفائدة (5%) واعتبارا من 1 كانون الثاني/يناير 2006 لتسدد مع القسط.

وتعد حوالات الخزينة والسندات إحدى أدوات السوق المالية التي لها دور في تنشيط سوق الإصدارات الأولية والثانوية، كما انها تعد احدى ادوات المديونية التي تصدر بسعر خصم وتطفأ بقيمتها الإسمية عند الاستحقاق وتستحق بعد 91 و182 يوم بمعدلات فائدة وبحسب ما يرسو عليه كل مزاد، كما تباع هذه الحوالات بالسعر الموحد والمتعدّد أيضاً ويحق للمصارف تداولها في السوق الثانوية بعد أشعار البنك المركزي العراقي بذلك لغرض إجراء

التسويات اللازمة في حساباته لذلك فهي تسهم في عملية التمويل النقدي للحكومة بوصفها واحدة من أدوات الدين أو بمعنى آخر دعم الحكومة في احتياجاتها للاقتراض النقدي وسد العجز المحتمل في الميزانية على الأمد القصير مع أقل المخاطر. وأن قانون البنك المركزي العراقي المرقم 56 لعام 2004 منح البنك استقلالا رسميًا؛ إذْ تم الفصل بين هدف إدارة الدين والإدارة النقدية وأصبح على الحكومة أن تلجأ إلى وسائل تمويلية أخرى تختلف بآجال استحقاقها (كإصدار الحوالات)[1]

وكان الهدف من وراء ذلك توليد حالة من الإستقرار في السيولة لدى المصارف ضمن نطاق أسعار التسهيلات للإقراض والإيداع للبنك المركزي وتنشيط حركة السوق النقدية الأولية القصيرة الأجل والثانوية وامتصاص العرض الفائض من السيولة النقدية وأداة لتمويل نفقات الدولة؛ إذْ إن إقامة مثل هذه المزادات إلى جانب مزادات العملة الأجنبيّة يوفّر إدارة فعّالة للسيولة العامّة[2].

بلغت قيمة الحوالات الإصدارية في عام 2006 حوالي (1720000) مليون دينار بمدة استحقاق (182، 364) يوما، وبلغت الحوالات المسددة (720000) مليون دينار وهي ضمن تاريخ استحقاق فترة (364) يوما، ارتفعت القيمة الإصدارية للحوالات خلال عام 2007 لتبلغ (5425600) مليون دينار وبمعدل نمو (215.4) عن السنة السابقة، بمدتي استحقاق هما (182، 364) يوما فيما بلغت قيمة الحوالات المسددة بحسب تاريخ الاستحقاق (7500360) مليون دينار بمعدل نمو قدره (941.7)

أمّا في عام 2008 فقد انخفضت قيمة الحوالات الإصدارية لتبلغ (4039050) مليون دينار بمعدل نمو قدره (25.6-) وبلغ المسدد منها (4598750) مليون دينار وبمعدل نمو (38.7)[3].

وفي عام 2009 تم بيع حوالات اصدارية بمبلغ (2400150) مليون دينار وبسعر قطع تراوح بين (14- 4.50) %) وبمعدل نمو (40.6-) فيما بلغ المسدد منها (3515870) مليون دينار وبمعدل نمو (23.5-) وتمّ سداد مجموع الاصدارات مستحقة الدفع إلى المصارف

(1) البنك المركزي العراقي، المديرية العامة للإحصاء والأبحاث، «التقرير الاقتصادي السنوي للبنك المركزي العراقي»، 2010، ص 38.

(2) وزارة المالية،" تعليمات رقم (1) لسنة 2004 بيع الأوراق المالية الحكومية بالمزايدة»، استناداً إلى القسم الخامس من قانون إدارة الدين العام رقم (5) في 2004/6/2

(3) البنك المركزي العراقي، المديرية العامة للإحصاء والأبحاث، التقرير الاقتصادي السنوي، 2008، ص 14.

مع بقاء الاقساط بذمة وزارة المالية لتوقفها عن السداد منذ بداية عام 2009 بسبب عجز الموازنة[1].

وأقام البنك المركزي ثلاثة مزادات ذات اجل (182) يوما خلال شهر كانون الثاني/يناير وشباط/فبراير 2010 وتم ايقاف العمل بها وذلك؛ لأنّ وزارة المالية اتخذت الإجراءات بإصدارها على أن يتولى البنك المركزي الاستعاضة عنها بإصدار حوالات استحقاق (91) يوما محاولة منها لتنشيط وتنويع الأوراق المالية في السوق المالية، وبلغ المصدر والمباع الفعلي (300) مليار دينار وبعدل سعر قطع (5.67 %) وقد سدّدت بالكامل خلال عام 2010.

وفي عام 2011 ارتفعت قيمة الحوالات الإصدارية لتبلغ (2400130) مليون دينار بمعدل نمو (44.3) فيما بلغ المسدد منها (2300140) مليون دينار [2]

وقد استمر البنك المركزي في عام 2012 بإقامة مزادات حوالاته بأجل (91) يوما باستخدام سعر القطع الموحد، إذْ استمرّ الارتفاع بقيمة الحوالات الإصدارية التي بلغت (3900330) مليون دينار، بمعدل نمو (62.5) والمسدد منها بلغ (3650310) مليون دينار وبمعدل نمو (58.7)[3].

وأمّا في عام 2013 استمرّ البنك المركزي في بيع الحوالات ذات الأجل 91 يوما والمتمثّلة بقيمة الحوالات المباعة (3307130) مليون دينار بانخفاض مقداره (15.2) عن السنة السابقة والمسدد منها بلغ (3108090) مليون دينار وبانخفاض مقداره (14.9-) وقيمة الفوائد المسددة (41366) مليون دينار. وفي العام 2018 أقام البنك المركزي لأجل (182) و(365) يوما مزادين لكل منهما وبمبلغ (100) مليار دينار لكل من الإصداريات الأربع، وفي عام 2020 أصدر البنك المركزي حوالات لنفس الآجال ولكن بثلاث إصداريات اثنتين منهما للأولى وواحدة للثاني وبالمبالغ نفسها[4]، واستمرت هذه المزادات حتى نهاية المدة المدروسة.

نلاحظ ممّا سبق ان البنك المركزي استطاع من خلال هذه الأداة سحب جزءا كبيرا من السيولة الفائضة لدى المصارف التجارية، فضلاً عن أنه استطاع تحصيل جزء من الديون التي

(1) البنك المركزي العراقي، المديرية العامة للإحصاء والأبحاث، التقرير الاقتصادي السنوي، 2009، ص 30.
(2) البنك المركزي العراقي، المديرية العامة للإحصاء والأبحاث، التقرير الاقتصادي السنوي، 2011، ص 42.
(3) البنك المركزي العراقي، تقرير السياسة النقدية، 2012 ص 16.
(4) البنك المركزي العراقي، المديرية العامة للإحصاء والأبحاث، التقرير الاقتصادي السنوي، سنوات مختلفة

بذمة وزارة المالية، واستطاعت الحوالات (لوزارة المالية، أو البنك المركزي) من التأثير في السيولة العامة والحفاظ على المستوى العام للأسعار، إذا علمنا تأثير التوسع الذي حدث في النفقات المالية والذي ارتبط بالإيرادات النفطية التي ارتفعت بشكل عام خلال هذه المدة، والتي تؤدي إلى إضعاف فاعلية سياسة البنك المركزي في السيطرة على الاضطرابات النقدية والمالية، نتيجة لهيمنة القطاع النفطي في الانتاج وعدم تنوع القاعدة الانتاجية للاقتصاد المحلي.

التسهيلات القائمة

عندما تكون الأسواق المالية غير متطورة فعلى البنوك المركزية أن تعتمد على التسهيلات القائمة بصورة أكبر من عمليات السوق المفتوحة أو الأدوات الأخرى وفي هذا الخصوص يمكن أن تؤدي التسهيلات القائمة دور صمام الأمان للاستجابة إلى تطورات السيولة غير المتوقعة أو إلى مختلف العوائق أو عدم الكفاءة التي تعوق إعادة توزيع منظم للاحتياطيات عن طريق السوق بين المصارف. إن وظيفة صمام الأمان هذه ضرورية أيضاً، عندما يضعف تقدير التنبؤ بالسيولة، وقد سمح قانون البنك المركزي العراقي رقم 56 لعام 2004 للبنك بتوفير القروض وتسهيلات الودائع وتسهيلات مقرض الملجأ الأخير وحلّت محل تسهيلات الانكشاف والسلف التي كانت مستخدمة، ولا يسمح هذا القانون في انكشاف أرصدة ودائع البنوك لدى البنك المركزي العراقي[1] وفيما يأتي عرض موجز لهذه التسهيلات.

أ ـ التسهيلات على الودائع

تتضمن هذه الأداة قيام البنوك التجارية بإيداع سيولتها الفائضة (أي الفائضة عن الائتمان والاحتياطي القانوني) لدى البنك المركزي بأسعار فائدة محددة ومدد زمنية نوّعها البنك المركزي لتتراوح بين يوم واحد وتسمّى تسهيلات الإيداع الليلي وأسبوع وشهر وثلاثة أشهر وتهدف هذه الأداة إلى تسهيل احتجاز أكبر قدر ممكن من ودائع الجمهور وأصبحت المصارف تفضل توظيف السيولة الفائضة لديها بدلا عن إبقائها في الخزائن، ويدفعها لذلك سببان هما

(1) انظر إلى:

-سنان الشبيبي « ملامح السياسة النقدية في العراق»، أبو ظبي، صندوق النقد العربي، 2007، ص30

-علي عبد الرحيم،» السياسة النقدية للبنك المركزي العراقي وأثره في سيولة المصارف»، مجلة الملتقى، العدد12،2009، ص 161-162

سعر الفائدة الذي تدره لها هذه الإيداعات والغياب الكامل للمخاطر التي قد تتعرض لها لو كانت قد أقرضت هذه الأموال في سوق الائتمان الخاص. وذهبت المصارف أبعد من ذلك إلى توظيف جزء من الودائع الحكومية لديها في البنك المركزي استثمارا لها ضمن باب تسهيلات الإيداع القائمة ممّا حدا بالبنك المركزي إلى فرض نسبة احتياطي إلزامي عالي جداً على الودائع الحكومية وصل إلى (75%) منها منعا لهذه الظاهرة والتي دفعت بالتسهيلات بعيدا عن الأهداف[1] التي وضعت من أجلها.

ويمكن قبول ودائع للاستثمار الليلي من المصارف التي تتمتع بأرصدة فائضة، ولا يمكن للبنك المركزي من وضع ودائع في حساب التسهيل مالم يطلب المصرف منه ذلك صراحة، ويحدد سعر الفائدة على هذه التسهيلات بما يقل عن سعر البنك Policy Rate بنسبة (2%)[2] (أي إذا كان سعر البنك 6% سيكون سعر الفائدة المدفوع على هذه التسهيلات 4%). إن هذه التسهيلات ستنشئ قاعدة صلبة لأسعار فوائد ذات آجال قصيرة جداً وستساعد البنك التجاري على إيجاد استقرارية إلى حد ما عندما يتنبأ بأسعار الفوائد المستقبلية والى حين تطور سوق الأوراق المالية الحكومية؛ إذْ يمكن للبنك المركزي أن يدير عمليات السوق المفتوحة بكفاءة، إذْ إن تسهيلات الإيداع ستعمل على سحب السيولة الزائدة من القطاع المصرفي تلقائيا[3].

تمّ بدء العمل بهذه الأداة منذ العام 2005 بالدينار والدولار معا، إذْ بلغ اجمالي الرصيد لذلك العام (3160306) مليون دينار توزع بين (1211523) مليون للاستثمار الليلي (بالدينار العراقي) والباقي للاستثمارات الأخرى، وارتفعت هذه الاستثمارات لتصل إلى (5461881) مليون عام 2006 وبلغت الاستثمارات الليلية بالدينار العراقي (1431611) مليون والباقي استثمارات أخرى، واستطاعت هذه الاداة تخفيض نسبة السيولة النقدية لدى المصارف التجارية وقد بلغ الرصيد القائم للودائع بجميع نوافذ الاستثمار (2803) مليار دينار نهاية عام 2009 في حين بلغ (2751) مليار دينار في نهاية عام 2008 أي بنسبة زيادة بلغت (1.9%)[4]. ونتيجة لانخفاض معدل التضخم السنوي عمل البنك على تخفيض سعر الفائدة؛ إذْ وصل

(1) احمد بريهي، التضخم والسياسة النقدية، المصدر السابق، ص18.
(2) البنك المركزي العراقي، إعلان صحفي حول أدوات السياسة النقدية، المصدر السابق، ص9.
(3) البنك المركزي العراقي، المصدر نفسه، ص9.
(4) البنك المركزي العراقي، المديرية العامة للإحصاء والأبحاث، تقرير السياسة النقدية 2009، ص7.

سعر الخصم إلى (8.83%) في الأيام الأخيرة من هذا العام بعد أن كان سائدا طوال العام بمقدار (16.75%)، وأن استخدام هذه الأداة له دور فاعل في سحب السيولة الفائضة ضمن معدل معقول من سعر الفائدة معتمدا على سعر البنك، إذْ استمر العمل بنافذة الاستثمار بالدينار العراقي لمدة سبعة أيام وبفائدة (5%) بعد أن ألغى البنك العمل بجميع النوافذ الأخرى بالدينار والدولار[1]، وذلك لتحفيز المصارف على تمويل المشروعات الاستثمارية وزيادة الائتمان لجميع القطاعات الاقتصاديّة، وفي عام 2010 تم تخفيض سعر الفائدة على تسهيلات الايداع القائمة إلى (4%) لزيادة تحفيز الجهاز المصرفي على منح الائتمان إلى جميع القطاعات، إذْ انخفضت هذه التسهيلات خلال هذا العام لتصل إلى (1065600) مليون دينار، وقد أبقى البنك على سعر (6%) واستمرار العمل بنافذة واحدة هي الاستثمار بالدينار العراقي لمدة سبعة أيام بفائدة (4%)؛ إذْ ارتفع الرصيد سنة 2011 ليبلغ (2469850) مليون دينار، إذْ يبين هذا الارتفاع بأنّ استخدام هذه الأداة يؤدي دوره في سحب السيولة الفائضة والتي لم توجهها المصارف نحو تمويل الاستثمارات، ولم يغير البنك المركزي خلال عامي 2012 و2013 سعر البنك (6%) وكذلك سعر الفائدة على تسهيلات الايداع القائمة (4%)؛ إذْ بلغت (3114670) مليون دينار في سنة 2012 و(3134245) مليون عام 2013 اما الموقف في عام 2018 فإنّ هذه التسهيلات انخفضت مقارنة بعام 2017 بنسب كبيرة في الاجلين (7، 14) يوما وفي العام 2020 فقد أوقف البنك المركزي بناء على قرار مجلس إدارته العمل بالنوافذ الاستثمارية الدينارية وكذلك الدولارية لضعف استجابة المصارف في تنويع محافظها الاستثمارية بالشكل الذي يحقّق الأهداف المنتظرة منها[2].

ب ـ تسهيلات القروض القائمة

إن الأسواق المالية غير المتطورة أو بشكل أوسع الأنظمة المالية غير المتطورة تدفع البنوك المركزية إلى اعتماد أنواع من التسهيلات القائمة أكثر من اعتمادها على عمليات السوق المفتوحة؛ إذْ يمكن أن تؤدي هذه التسهيلات إلى السيطرة على تطورات السيولة غير المتوقعة أو عدم الكفاءة في إعادة التوزيع غير المنتظم للاحتياطيات عن طريق سوق ما بين المصارف أو أي عوائق أخرى.

(1) البنك المركزي العراقي، تقرير السياسة النقدية، المصدر السابق، ص 5.
(2) المركزي العراقي، المديرية العامة للإحصاء والأبحاث، تقرير السياسة النقدية، سنوات مختلفة.

لقد بدأ العمل في هذه الأداة في عام 2004 واستمر البنك المركزي عمله بهذه الأداة تنفيذا لأهداف سياسته النقدية بهدف منح الائتمان إلى المصارف، وبما يضمن السيطرة على السيولة المصرفية والتأثير فيها من خلال معدلات الفائدة التي وضعت لكل نوع منها وكانت على النحو التالي (الفائدة على الائتمان الأولي 8 %، الفائدة على الائتمان الثانوي 9 %) سنوياً، أخذت هذه الفائدة بالارتفاع لتصل إلى أعلى مستوياتها (22 %، 23 %) سنوياً على التوالي في سنة 2007، ثمّ بدأ البنك المركزي تخفيض سعر الفائدة بعد ذلك ليصل إلى (8 %، 9 %) سنوياً على الترتيب في سنة 2011 ويستمرّ هذا السعر إلى نهاية المدة المدروسة عام 2013 دون تغيير[1].

توفِر تسهيلات الإقراض القائمة ائتمان ليلي إلى المصارف مقابل تقديم ضمان مناسب عند رغبة المصارف بالاقتراض من البنك المركزي في الاستثمار الليلي ويحدد ذلك أقصى مبلغ ممكن بالنسبة لرأس مال المصرف مع تقديم المصرف لضمان مناسب وبسعر فائدة أولي أعلى من سعر البنك بنسبة 2 %. ويمكن أن تكون مدة هذه التسهيلات (15) يوم أو أكثر ولكن بسعر فائدة أعلى يصل إلى (3 %) فوق سعر البنك. وقد تصل حدود الائتمان الأولي إلى 20 % من رأس مال المصرف أو أكثر بحسب موافقة البنك المركزي أمّا الضمانات أولاً: تمهيد لقاء هذه التسهيلات بمجملها فإنّ البنك المركزي يقبل الأوراق المالية الصادرة عن وزارة المالية التي تحمل استحقاقات أقل من 180 يوم.

وتستعمل هذه التسهيلات عند ما تعاني المصارف من أزمات مؤقتة وليست حادة وتغطى هذه الأخيرة بتسهيلات الملجأ الأخير للإقراض، وعموما ليس من مصلحة المصارف أن تقترض وفقا للشروط أعلاه في ظروف لا تعاني فيها من حاجة ماسّة إلى أموال إضافية[2]، وقد بدأ العمل بها منذ آب 2004 ولم يتقدّم أي مصرف حكومي أو أهلي للاستفادة منها لغاية المدة المدروسة[3]، ويمكن أن يعزى هذا إلى كبر حجم الاحتياطيات الفائضة لديها إلى جانب استقرار الوضع المالي للمصارف وعدم تعرّضها لأزمات مؤقتة فضلاً عن أن سعر الفائدة المحدّد يعدّ أكثر من سعر البنك.

(1) البنك المركزي العراقي، تقرير السياسة النقدية، المصدر السابق، ص 10.
(2) البنك المركزي العراقي، إعلان صحفي حول أدوات السياسة النقدية، المصدر السابق، ص7ـ8.
(3) البنك المركزي العراقي، تقرير السياسة النقدية، سنوات مختلفة.

توفّر تسهيلات الائتمان الأولي ائتمان ليلي إلى المصارف مقابل تقديم ضمان مناسب عند رغبة المصارف بالاقتراض؛ إذْ يسمح للمصارف بالاقتراض في الاستثمار الليلي لأقصى مبلغ ممكن بالنسبة إلى رأس مال المصرف (طالما إن المصرف يقدم ضمان مناسب) وبسعر فائدة يوم الائتمان الأولي. ويحدّد سعر الفائدة بسعر أعلى من سعر البنك المركزي العراقي ويتناقص سعر الفائدة الأولي عند توسع الأسواق المالية ولزيادة الحيطة في طبيعة التسهيلات العرضية والوقتية يتمّ فرض زيادة أكبر عند استخدام التسهيلات لفترة تزيد على مدة 15 يوم لكل شهر بموجب تسهيلات الائتمان الثانوية[1].

وتتمتع تسهيلات الائتمان الثانوي بمقياس المؤهلات نفسه لتسهيلات الائتمان الأولي ولكن يمكن أن تمدد لفترات أطول وبسعر فائدة أعلى وتمنح استناداً لقرار من البنك المركزي، ابتداءً سيفرض هامش بنسبة (1 %) فوق سعر الائتمان الأولي ليصبح 9 % وليس من المفيد للمصارف من أن تقترض أموالا إضافية بموجب هذه الشروط وفي ظروف لا تعاني فيها من أزمات مصرفية مؤقتة؛ إذْ إن على البنك المركزي العراقي أن يقوم بتسويتها[2].

ت ـ تسهيلات مقرض الملجأ الأخير

يتم إقراض البنوك التجارية التي تعاني من أزمات مالية حادة وفي ظل ظروف استثنائية لا تتمكن من الإيفاء بديونها كافة في وقت واحد وكمثال على ذلك قد يعلن مصرف إفلاسه نتيجة لإشاعات مُغرِضة أو مصرف ذي ملاءة مالية غير كافية يستمر يعاني من عجز مزمن في السيولة، ولكن هذه المصارف تخضع للتدقيق المكثف والمستمر لحين السيطرة على العقبات التي تعاني منها. ويوجد إلزام على البنك المركزي في إقراض البنك الذي يعاني من عدم القدرة على إيفاء الديون. وقد حدد قانون البنك المركزي العراقي على نحو دقيق شروط القروض الاستثنائية في المادة (30) منه وكما يأتي[3]:

1 ـ إذا كان المصرف وحسب وجهة رأي البنك المركزي العراقي قادراً على الإيفاء بتسديد الديون وكان قد قدم ضمانا ملائما عند الإقراض وان طلبه من البنك المركزي العراقي هو لمساعدته المالية ومبني على أساس الحاجة لتحسين السيولة لديه.

(1) البنك المركزي العراقي، المديرية العامة للإحصاء والأبحاث، نشرات سنوية مختلفة
(2) عبد علي كاظم المعموري، خضير عباس أحمد النداوي، المصدر السابق، ص15
(3) قانون البنك المركزي العراقي رقم 56 لسنة 2004.

2 ـ إن مثل طلب هذه المساعدة تكون ضرورية لغرض المحافظة على ثبات النظام المالي وعلى وزير المالية إصدار ضمان إلى البنك المركزي العراقي محرّرا نيابة عن حكومة العراق يتعهد فيه بتسديد مبلغ القرض.

ويمكن رفع مبلغ القرض المضمون لمدد أطول ويمكن قبول ضمانات بصيغ تقليدية على أن يتم التحوط بتقييمها. ويفرض سعر فائدة على تسهيلات مقرض الملجأ الأخير بنسبة تزيد على سعر البنك بنسبة (3.5 %).

ويتم تغطية إقراض المصارف التي تعاني من أزمات حادة أو ظروف استثنائية بتسهيلات الملجأ الأخير للإقراض ففي تلك الحالات يقوم البنك المركزي بإقراض تلك المصارف بضمانات ملائمة من قبلها، أو قد تكون المساعدة أو التسهيل ضروري من أجل المحافظة على ثبات النظام المالي بعد الحصول على ضمان من وزير المالية إلى البنك المركزي محررا نيابة عن الحكومة العراقيّة يتعهد فيه بتسديد مبلغ القرض إلى البنك المركزي وفقا للمادة (30) من قانون البنك المركزي العراقي رقم (56)لعام 2004 التي تتعلق بمنح القروض الاستثنائية ويتم نشر قائمة بالضمانات المقبولة لكل نوع من تلك التسهيلات وقد يتم تنقيحها من وقت لآخر[1].

وقد بدأ البنك المركزي العراقي العمل في هذه الأداة في عام 2004 تنفيذا لأهداف سياسته النقدية وكانت فائدة مقرض الملجأ الاخير 9.5 % سنوياً، أخذت هذه الفائدة بالارتفاع لتصل إلى اعلى مستوياتها في عام 2007؛ إذْ بلغت (23 %) سنوياً، ثمّ بدأ البنك المركزي تخفيض سعر الفائدة بعد ذلك ليعود إلى (9.5 %) سنوياً في عام 2011 واستمرّ هذا السعر إلى نهاية المدة المدروسة عام 2013 دون تغيير ولم يتقدّم أي من المصارف الحكومية والخاصة على الاقتراض على وفق هذه الأداة[2].

3. الأدوات النوعيّة للسياسة النقديّة في العراق

إلى جانب الأدوات السابقة توجد مجموعة أخرى من الأدوات التي يلجأ إليها البنك المركزي بهدف التأثير في نوعية ووجهة الائتمان المصرفي بما ينسجم مع أهداف التنمية الاقتصاديّة وبهدف الوصول إلى سياسة نقدية فعالة.

(1) البنك المركزي العراقي، المديرية العامة للإحصاء والأبحاث، تقرير السياسة النقدية،2009، ص 10.
(2) المركزي العراقي، المديرية العامة للإحصاء والأبحاث، تقرير السياسة النقدية، سنوات مختلفة.

إن هذه الوسائل قد تنوعت وتعددت بسبب اختلاف أوضاع وأهداف السياسة الاقتصاديّة ويمكن القول بشكل عام أن أهداف هذه الوسائل تتلخص في الحد من توسيع الائتمان في بعض القطاعات الاقتصاديّة التي تعدها السُّلطة النقدية غير مرغوب فيها، أو تشجيع تقديم القروض من قبل البنوك التجارية إلى قطاع أو أكثر من القطاعات الاقتصاديّة التي تعد ضرورية ولازمة لتنفيذ مشاريع التنمية الاقتصاديّة وتشجيع الانتاج فيها[1]، وسوف نعطي استعراضاً بسيطاً لأهم الأساليب التي يستخدمها البنك المركزي في هذا المجال وكما يأتي:

أ ـ تنظيم الائتمان الاستهلاكي

بموجب هذه الأداة يجري تنظيم الائتمان لأغراض الاستهلاك عن طريق وضع قواعد وأسس معينة لغرض تحديد نظام البيع بالتقسيط للسلع الاستهلاكية، وهذا النوع من الرقابة يستوجب اشتراط دفع جزء من قيمة السلعة مقدّما، كما تتحدد قيمة الأقساط وعددها ويشترط عادة عدم تجاوز هذه القروض لنسب معينة من موجودات المصارف التجارية، أو أضعافا معيّنة من رؤوس الأموال. ومن الجدير بالذكر هنا أن هذه الأداة ينجح استخدامها من قبل البنوك المركزية في الدول الصناعية أو المتقدمة؛ إذْ إنها تتميز بمؤسسات نقدية ومالية واسعة ومتطورة[2].

ب ـ التمييز في أسعار الخصم

المقصود بهذه الأداة هو وضع أسعار مختلفة لإعادة خصم الأوراق المالية كضمان مقابل للقروض الممنوحة؛ إذْ يوجد عادة سعر أساسي غالباً ما يكون ثابتاً إلى جانب مجموعة من الأسعار تسري على الأنواع الأخرى المختلفة من الأوراق المالية القابلة للتغير والتعديل[3].

إن البنك المركزي يستعمل التمييز في الائتمان المقدم لبعض القطاعات الاقتصاديّة دون غيرها بهدف التشجيع أو التثبيط من اندفاع القطاعات الاقتصاديّة وذلك لدعم القطاعات الاقتصاديّة المرغوب فيها ضمن ما يُعرف بسياسة الكبح المالي[4]. فمثلًا يقوم البنك المركزي برفع أسعار إعادة الخصم للأوراق التجارية للمصارف التي تدعم القطاعات ذات التوجيه

(1) سميرة حسين جاسم، «فاعلية وسائل الرقابة النوعية على الائتمان"، سلسلة بحوث5، البنك المركزي العراقي، ايلول 1981 ص13.

(2) Paul B.Trescott, "Money, Bunking, and Econamie Welfare," OP.cit, P541.

(3) يسري السامرائي، زكريا الدوري، «البنوك المركزية والسياسة النقدية»، المصدر السابق، ص 218.

(4) محمد كمال خليل الحمزاوي، «اقتصاديات الائتمان المصرفي»، ط2، القاهرة، الاسكندرية، 2000، ص116.

الاستهلاكي وخفض هذه الأسعار للمصارف التي تدعم القطاعات ذات التوجه الإنتاجي بهدف تحقيق التنمية الاقتصاديّة وإشراك البنك المركزي في ذلك.

ت ـ تغير هامش الضمان للإقراض

المقصود بهذه الأداة هو تحديد النسبة الواجب مراعاتها بين قيمة القرض وقيمة الضمان على ذلك القرض، إذْ تقوم البنوك التجارية أو المتخصصة بتقديم بعض القروض لبعض الأفراد مقابل أسهم وسندات أو عقارات، وعادة فإنّه لا يتم تقديم تلك الأصول بما يساوي قيمتها السوقية تماماً وإنما تحدد قيمتها أولاً ونسبة المخاطرة فيها ثمّ تحدد بنسبة معيّنة وعادة تكون أقل من القيمة السوقية. وإن هذه النسبة (نسبة الضمان) لا تحدد من قبل البنوك التجارية أو التخصصية وإنما تحدد من قبل البنك المركزي[1]، إذْ يتم تنظيم الائتمان عن طريق السماح للأفراد لا سيما المضاربين بالأوراق المالية بالاقتراض من المصارف بضمان السندات المشتراة في مدة سابقه بشرط التقييد بهامش الضمان أو متطلبات الضمان، بمعنى لو قام مضارب بشراء سندات بمبلغ معين وكان هامش الضمان (15 %) من قيمة النقد ويقترض المتبقي من المصارف، وبذلك يستطيع البنك المركزي التأثير عن طريق تغيّر نسبة هامش الضمان بالزيادة في حالة إتباع سياسة انكماشية وبالإنخفاض في حالة السياسة النقدية التوسعية[2].

ث ـ الإقناع الأدبي

يلجأ البنك المركزي إلى التأثير الأدبي في التدخل المباشر في السياسة النقدية من خلال هذه الأداة؛ إذْ يستخدمها بحكم ما يتمتع به من مكانة مهمة وبارزة في الجهاز المصرفي[3]، وقد ثبت تاريخيا صحة الآراء التي يبديها المصرف المركزي وأن البنوك التجارية غالباً ما تأخذ بهذه الآراء لا سيما (وأن المصرف المركزي يمثل الملجأ الأخير للإقراض في حال احتياج المصارف التجارية إلى الموارد النقدية) ويأخذ هذا الأسلوب صور التصريحات والتوجيهات والنصائح العامة المدروسة التي يضعها البنك المركزي تحت تصرف المصارف التجارية بهدف تجنب وتلافي الأخطاء، وتنظيم دور الإشراف المركزي[4].

(1) عوض فاضل اسماعيل الدليمي، «النقود والبنوك»، مطبعة دار الحكمة، الموصل، 1990.

(2) David R.Kamerschen," Money and Banking," OP. Cit, P 313

(3) سامي خليل، «مبادئ الاقتصاد الكلي»، المصدر السابق، ص 258

(4) محمد خليل برعي، احمد الصفتي، «النقود والبنوك»، مكتبة نهضة الشرق، جامعة القاهرة، مصر، 1989، ص260.

ج ـ التأثير المباشر

وتتمثّل بالتعليمات والأوامر المباشرة التي يلجأ إليها البنك المركزي في حال عدم فاعلية أسلوب الإقناع الأدبي، وتتخذ هذه الأوامر والتعليمات صور مختلفة، منها وضع حد أقصى للقروض التي تمنحها المصارف التجارية أو إلزام المصارف بتوجيه جانب معين من مواردها في شراء السندات الحكومية أو أذونات الخزانة أو غيرها، ويلجا البنك المركزي إلى فرض جزاءات أو عقوبات على المصارف المخالفة كحرمانها من الاقتراض أو تحميلها فوائد أعلى أو الامتناع عن إعادة خصم الأوراق التجارية أولاً: تمهيد منها، وتعد هذه الأداة أكثر تشدّدا وحزماً من الأداة السابقة[1].

ندرك ممّا سبق بأنّ الأدوات النوعية ممكن أن تكون سندا جيداً للوسائل الكمية في تحقيق الاستقرار الإقتصادي لا سيما في البلدان النامية ومنها العراق التي تعاني من محدودية دور المؤسسات النقدية والمالية والتي تقلّل من فاعلية الوسائل الكمية في تحقيق أهداف السياسة النقدية، والتي تتباين وتختلف باختلاف درجة إستقلالية البنوك المركزية فيها.

بعد صدور قانون البنك المركزي رقم (56) لسنة 2004 وقانون المصارف رقم (94) لسنة 2004 وبدأت الإدارة الجديدة للبنك المركزي بممارسة أعمالها فإنّها قد ابتعدت تماماً عن استعمال تلك الأدوات لشعورها بالنتائج السلبية التي تترتب على اللجوء للعمل بالأدوات المباشرة والنوعية في تنفيذ السياسة النقدية على الرغم من أن قانون البنك المركزي والمواد (26، 27، 56، 104) من قانون المصارف تتيح للبنك استعمالها، ولكن إدارة البنك ركزت على الأدوات غير المباشرة والكمية وابتدعت أدوات تلائم الوضع النقدي في العراق؛ إذْ إن بعض من الأدوات التقليدية لا يؤدي الفاعلية المطلوبة بسبب التخلف النقدي ممّا حدا بإدارة البنك إلى اللجوء إلى أدوات بديلة تتفق في مضمونها مع الأدوات التقليدية ولكنها أكثر فاعلية في البيئة النقدية العراقيّة.

رابعاً: عرض النقد: استبدال العملة وتأجيل حذف الأصفار

عانى الدينار العراقي من مشاكل كبيرة خلال المدة السابقة لعام 2003 ولا سيما التسعينيات؛ إذْ فقد الثقة التي كان يحظى بها سابقاً؛ إذْ لم يتمكن من القيام بوظائفه بوصفه

(1) سامي خليل، «مبادئ الاقتصاد الكلي»، المصدر السابق، ص 262

عملة على الوجه الأكمل بل حدث خلل كبير في أدائه لها؛ إذْ تعرض إلى تشويه أفقده الشيء الكثير من خصائصه كنقد، وان مبادرة السُّلطة النقدية إلى استبدال الدينار خلال مدة لا تتجاوز ثلاثة اشهر (15 تشرين الأول/أكتوبر 2003 إلى 15 كانون الثاني/يناير 2004) والتي تمّت ضمن المدى المحسوب مكنت الدينار الجديد من أداء وظائفه وتحليه بخصائص النقد بشكل أفضل بكثير من الدينار السابق، ولابد من التنويه إلى أن عملية الاستبدال كانت تقف وراءها أسباب اقتصادية ونقدية وكذلك سياسيّة[1]. وقد أشارت دراسة اجراها الغالبي (2004) إلى أن عملية الاستبدال في الربع الأخير من عام 2003 لا تقدّم الحل الكامل للمشكلة النقدية في العراق بل إنها تقدّم حلاً جزئياً ومؤقتاً لابد وأن تلحقها خطوة أكّدت عليها الدراسة[2] بعملية تغيير الدينار تقترن بحذف ثلاثة أصفار لاستعادة الوضع السابق للدينار قبل عام 1990 والتخلص ممّا لحق به من آثار الموجات التضخمية تعرض لها الاقتصاد العراقي، وقد اعتمدت الدراسة في تقدير كمية العملة الجديدة وفئاتها المدة (1951 – 1994) بوصفها أساساً للاحتساب.

ونلاحظ من الجدول (11-3) التزايد في كمية العملة في التداول وعرض النقد الضيق خلال المدة (2002- 2021) وعند المقارنة بين (1990- 2002) و(2002- 2021) لبعض المؤشرات الإحصائية بين المدتين والتي أدرجت في الجدول (11-4) فقد تبين أن المدة الأولى كان فيها المتوسط الحسابي لنسب النمو اكبر من المدة الثانية بما يزيد على ثلاثة أضعاف وأن الانحراف المعياري لها كان أيضاً اكثر من ثلاثة أضعاف المدة الثانية وهذا يعني أن القفزات في متغيري عرض النقد الضيق والعملة في التداول كانت كبيرة في المدة الأولى مقارنة بالثانية وأيضاً نلاحظ من الجدول (11-3) والشكل (11-1) الفارق بين المتغيرين كان طفيفا في المدة الأولى وكبيرا في الثانية ممّا يدل على النشاط المصرفي في ميدان الإيداعات الجارية كان اكثر في الثانية منه في الأولى وهذه مسألة طبيعية نجمت عن تحسّن الثقة بالجهاز المصرفي فيها فضلاً عن زيادة عدد المصارف العامة والخاصة وزيادة عدد فروعها.

(1) عبدالحسين جليل الغالبي، اصدار الدينار العراقي الجديد بين الضرورة والمبررات، مجلة القادسية للعلوم الإدارية والاقتصادية، المجلد (1)، العدد (1)، السنة 2004، ص 68 – 79.

(2) عبدالحسين جليل الغالبي، نحو دينار عراقي امثل (الكميات والفئات)، مجلة القادسية للعلوم الإدارية والاقتصادية، المجلد (6)، العدد (2)، السنة 2004، ص 23 – 47.

جدول (11-3): عرض النقد ومكوناته 2002- 2021 مليون دينار

السنة	عرض النقد 1	النمو السنوي 2	العملة بالتداول 3	النمو السنوي 4	الودائع الجارية 5
2002	2859278	32.4	2563693	43.8	449908
2003	5773601	101.9	4629794	80.5	1143807
2004	10148626	75.7	7162945	54.7	2985681
2005	11399125	12.3	9112837	27.2	2286288
2006	15460060	35.6	10988099	20.5	4491961
2007	21721167	40.4	14231700	29.5	7489467
2008	28189934	29.4	18492502	29.9	9697432
2009	37305000	32.3	21781000	17.7	15524000
2010	51743489	38.7	24342192	11.7	27401297
2011	62473929	20.7	28287361	16.2	34186568
2012	63735871	2.01	30593647	8.1	33142224
2013	73830964	15.8	34995453	14.3	38835511
2014	72692448	1.5-	36071593	3.07	36620855
2015	65435425	9.9-	34855256	3.3-	30580169
2016	70733027	8.09	42075230	20.7	28657797
2017	71161551	0.6	40343309	4.1-	30818242
2018	77828984	9.3	40498067	0.3	37330917
2019	86771000	11.4	47638603	17.6	39132397
2020	103353556	19.1	59987098	25.9	43366458
2021	119944017	16.05	71526054	19.2	48417963

المصدر: البنك المركزي العراقي نشرات سنوية، للأعوام 2003-2010

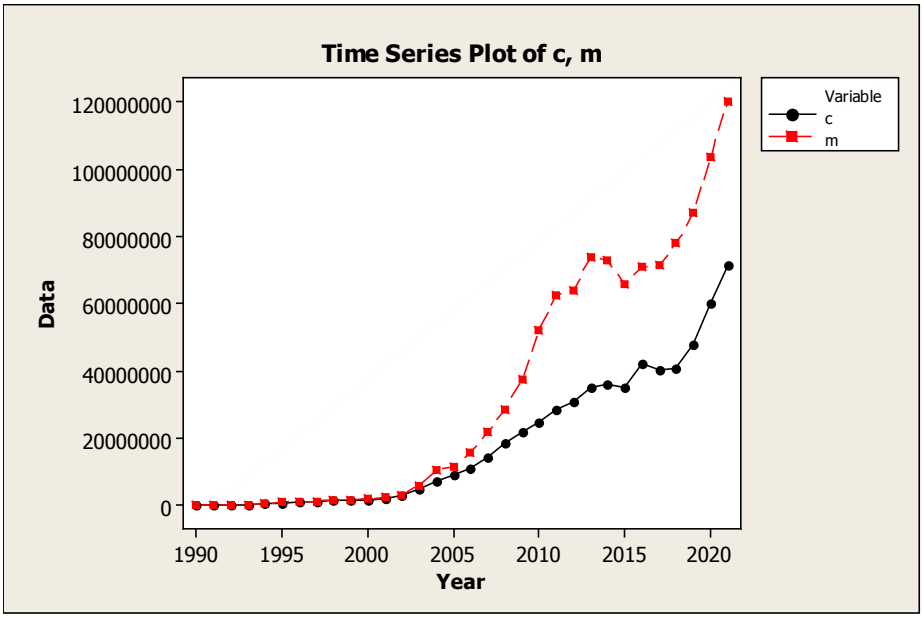
عدا العمود (2) من احتساب الباحث

جدول (11-4): بعض المؤشرات الإحصائية للنمو السنوي لكل من عرض النقد الضيق والعملة في التداول

المتغير	المدة	الوسط الحسابي	اقل قيمة	أكبر قيمة	الانحراف المعياري
عرض النقد الضيق	2002 – 1990	66.7	8.1	195.1	61.4
	2021 -2003	20	9.9-	75.7	20.6
العملة في التداول	2002 – 1990	65.9	5.4	197.1	63.1
	2021 -2003	17.1	4.1-	54.7	14.1

المصدر: احتسبت من قبل الباحث بالاعتماد على الجدول (3)

الشكل (11-1) عرض النقد الضيق (m) والعملة في التداول (c) للمدة 1990 – 2021 (مليون دينار)



المصدر: رُسمت من قبل الباحث بالاعتماد على الجدول (3)

وقد أضفت عملية استبدال الدينار في أواخر عام 2003 الكثير من الثقة عليه ووسعت من التعامل به والتقليل من ظاهرة الدولرة التي كانت متفشية في الاقتصاد العراقي ابان فترة العقوبات الاقتصاديّة خلال المدة الأولى، ولكن فرصة حذف الأصفار الثلاث التي اضافها التضخم خلال التسعينيات قد ذهبت سدى على البنك المركزي؛ إذْ إنه كان باستطاعته مع استبدال عام 2003 حذف الأصفار الثلاث وضخ العملة الجديدة من دون تلك الأصفار فقد يوفّر هذا الإجراء الكثير من الكلف عليه فضلاً عن تجنب المشاكل التي تعرض البنك لا سيما

السياسيّة منها عندما فكر في الاستبدال في العقد الثاني من الألفية الجديدة وأضحى موضوع الأصفار- وهو موضوع يخصّه وبالتحديد في إدارة العملة- تتداوله الأحزاب والكتل السياسيّة، وبالتالي فقد ظلّ عالقا لم يحسم لحد هذه اللحظة ونحن في أواسط عام 2022 مع أن المزايا التي يضفيها على العملة كثيرة ومنها[1]:

1 ـ زيادة ثقة المواطنين بالعملة الجديدة واعتمادها كمخزن للقيمة من حيث المواصفات الفنية العالية والأمنيّة حيث يمكن طباعتها في دور السك الأجنبيّة المشهورة.

2 ـ التخلص من أعباء العملة القديمة وأقيامها الكبيرة حيث ستكون العملة الجديدة سهلة التداول والحمل دون مشاكل.

3 ـ إنها إحدى مبررات السُّلطة النقدية للسيطرة على اتجاهات عرض النقد من خلال أدائها لوظائفها في إدارة السيولة والمراقبة والإشراف على العملة الوطنيّة.

4 ـ إنها تحقق هدف مالي هو استقرار العملة وامتصاص الفائض منها الذي ينجم عن المعدلات المرتفعة للتضخم ومن ثمّ تخفيض من ظاهرة الوهم النقدي والتوقعات التضخمية.

5 ـ إن العمليّة تكون ضرورية لمواكبة التحولات الاقتصاديّة وسياسة الإصلاح الاقتصادي كالارتباط والانضمام إلى كتلة أو منطقة اقتصادية أو نقدية معينة، أو تكون جزء من استراتيجيّة طويلة الأمد للإصلاح النقدي.

6 ـ تغيير العملة يقود إلى ثقة أكبر في النقد المحلي ومصداقية أعلى لأن زيادة الاصفار تفقد ثقة المواطن بعملته مما تدفعه إلى الاعتماد على العملات الأجنبيّة (الدولرة) في الاقتصاد المحلي والتي تضعف السُّلطة النقدية وتقلل من فاعلية السياسة النقدية. وبعد تغيير العملة فإنّ مؤسسات الأعمال والأفراد سيفضلون العملة المحلية والتي ستكتسب الثقة والمصداقية من جديد ممّا يعزز فاعلية السياسة النقدية ويؤكد النفوذ النقدي للسلطة النقدية.

7 ـ تسهيل استخدام مكائن الدفع الآلي لمختلف الخدمات والتي فقدت أهميتها بسبب

(1) عبدالحسين جليل الغالبي ورجاء جابر عباس، الإصلاح النقدي وسياسة حذف الاصفار من الدينار العراقي، مجلة الغري للعلوم الاقتصادية والإدارية، السنة العاشرة، المجلد السابع، العدد الثلاثون، 2014.

عدم وجود المسكوكات في التداول لانخفاض قيمتها بشكل كبير فلم تعد مجزية عند استخدامها لتشغيل هذه المكائن.

8 ـ تبسيط السجلات المحاسبية وتسهيل الأعمال المصرفية والمالية وتقليل الكلف التي كانت تترتب على التعقيدات الناجمة عن تزايد الاصفار وضخامة أرقام المعاملات، من جانب آخر تسهيل المعاملات التي تجري بالصرف الأجنبي بتخفيض سعر الصرف بنفس عدد الاصفار المحذوفة وتسهيل استخدام السياح للعملة المحلية بدل الصرف الأجنبي.

خامساً: سياسة سعر الصرف في العراق

أ ـ سياسة سعر الصرف قبل العام 2003

قبل العام 2003 كان السعر الثابت للصرف الأجنبي امام الدينار العراقي هو النظام المعلن الذي يتعامل على وفقه البنك المركزي العراقي والذي طالما وقف مدافعا عنه باحتياطاته القويّة حفاظا على ثباته لذا فإنّ الدينار العراقي يظهر في الأسواق غير الرسمية مقيما بأكثر من قيمته الرسمية ولكن مع مطلع الثمانينيات انتعشت السوق الموازية وبدأ الدينار يعرض فيها بأقل من قيمته الرسمية واستمر الفارق بين السعر الرسمي والسعر في السوق الموازي يتسع أكثر فأكثر وأمسى دور سعر الصرف الرسمي يتلاشى في التعامل الخارجي بسبب بروز سعر الصرف المرن الذي تحدده السوق الموازية[1] والتي أصبحت مصدراً مهماً من مصادر التمويل العامة والمؤثرة في تجارة العراق مع الخارج فضلاً عن تأثيرها في التحركات السعرية وإعادة تخصيص الموارد، وقد لجأ البنك المركزي لاعتماد سياسة تعدد أسعار الصرف وهي سياسة ليست جديدة أو غريبة بل لجأت إلى انتهاجها العديد من الدول كمصر وسوريا والمكسيك وتراوحت أسعار الصرف فيها بين(2-5) أسعار صرف، لكن الغريب والجديد في سياسة البنك المركزي العراقي هو إن عدد أسعار الصرف أصبحت أحد عشر سعرا للصرف وكما يأتي[2]:

(1) مظهر محمد صالح، التضخم المستهدف: هل يحقق الاستقرار في معدلات الصرف، المؤتمر القطري الأول للاقتصاد، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة الكوفة، 2000، ص1.

(2) عبد الحسين جليل الغالبي، سعر الصرف وإدارته في ظل الصدمات الاقتصادية، دار صفاء، عمان، 2011، ص169ـ170.

1 ـ السعر الرسمي الثابت واستخدم لتقييم جميع إيرادات الخزينة العامة بما فيها معاملات مذكرة التفاهم والرسوم السيادية والايفادات الرسمية وحسابات النفط والالتزامات المصرفية الدولية.

2 ـ السعر الموازي ويتحدد على أساس آلية السوق وفق العرض والطلب على الدينار ويعد هذا السعر خارج السوق النقدية المنظمة.

3 ـ السعر للسفارات والفنادق واعتمده الجهاز المصرفي الحكومي بعد 1 تشرين الأول/ أكتوبر 1996 لشراء المبالغ المعروضة عليه من السفارات والفنادق والكليات الأهلية والبالغ (1200) دينار لكل دولار.

4 ـ سعر الحوالات والكليات الرسمية ويعتمد هذا السعر في شراء حوالات المواطنين المجمدة وإيرادات الكليات الرسمية البالغ (450) دينار لكل دولار.

5 ـ سعر الكمارك ويحتسب لتقدير أقيام المواد المهربة والبالغ (600) دينار لكل دولار واحد.

6 ـ سعر المخالفات القانونية ويعتمد في تحديد المخالفات القانونية لتعليمات التحويل الخارجي البالغ (2000) دينار لكل دولار.

7 ـ سعر حوالات المواطنين ويمثل شراء العملات الأجنبيّة من قبل كافة المصارف وبنسبة تقل (5 %) عن السعر السائد في الفقرة (2).

8 ـ سعر ضريبة الدخل يحدد بمعدل أسعار السوق ويقاس بأسعار المستهلك.

9 ـ سعر وزارة الصناعة حدد بمبلغ (800) دينار لكل دولار بين منشآتها لتقييم عناصر الإنتاج المستوردة بالعملة الأجنبيّة.

10 ـأسعار الموارد الأولية المستوردة على الاتفاقيات لصالح القطاع الصناعي الخاص من قبل وزارتي الصناعة والتجارة ويبلغ (750) دينار لكل دولار.

11 ـالسعر ألتحاسبي ويطبق على المستوى الداخلي للعمليات الجارية للعملة الأجنبيّة بين دوائر الدولة ومؤسساتها وتقييم السلع المستوردة على وفق الاتفاقيات الثنائية والبالغ (100) دينار لكل دولار واحد.

إن هذا العدد غير الاعتيادي من أسعار الصرف يسبب العديد من المشاكل وأولها مسألة إجراء وقيد الحسابات القوميّة والخارجية؛ إذْ إن ذلك يسبب إرباك للصورة الحقيقية وللمقاييس المستعملة في احتسابها وستكون بالنتيجة كل الحسابات غير دقيقة وتسبب مشكلة كبيرة للمخططين سواء على مستوى القطاع الخاص أو الحكومي فضلاً عن المشاكل الآتية [1]:

- إن تعدد أسعار الصرف يشجع على نمو السوق السوداء.
- استمرار هروب رؤوس الأموال وتدفقها نحو الخارج.
- اعتماد أسعار صرف متعددة يعني ضمنا إعانات وضرائب مستترة.
- تعددية أسعار الصرف تؤدي إلى انحراف للأسعار النسبية لسلع التبادل في السوق المحلية مقارنة مع السوق الدولية مما يؤدي إلى عدم الكفاءة في تخصيص الموارد وتشويه التوازن الخاص بالإنتاج والاستهلاك.
- إن اعتماد أسعار صرف متعددة يتطلب أعباء إدارية إضافية من البنك المركزي والجهات المعنية الأخرى.

ب ـ سياسة سعر الصرف بعد 9 نيسان /ابريل 2003

أضحى سعر الصرف بعد التغيير -الذي وصل إلى مناحي الحياة العراقيّة كافة- سياسة مهمة ذات أهداف واضحة المعالم يحكمها القانون؛ إذْ جعلها المشرع العراقي جزءا من السياسة النقدية[2]. إلى جانب إلغاء التعددية في أسعار الصرف والتي كانت سائدة لفترة طويلة خلال المرحلة الماضية والتوجه نحو سعر الصرف الحر المدار Managed Floating Exchange Rate؛ إذْ أن السوق يحدد سعر الصرف الأجنبي بالدينار العراقي.

لقد ألقت الأوضاع الاقتصاديّة المتردية في المرحلة السابقة مهمة أساسية على عاتق سياسة سعر الصرف في هذه المرحلة تتمثّل في إعادة الثقة للدينار العراقي بعد ما تفشت ظاهرة الدولرة[3] Dollarization وفقد الدينار العراقي ثقة الجمهور به كمخزن للقيمة قي

(1) عبد الحسين جليل الغالبي، المصدر نفسه، ص170ـ171.

(2) على وفق المادة (1/4/أ) قانون البنك المركزي العراقي رقم 56 لعام 2004.

(3) الدولرة وتعني استعمال دولار الولايات المتحدة الأميركية أو أية عملة أجنبية لها قدرة الإحلال محل العملة المحلية في المعاملات والعقود المالية الداخلية وعدها مخزن للقيمة في الوقت نفسه.

ظل معدلات فائدة حقيقية سالبة جعلت الجمهور ميال للاحتفاظ بالعملة الأجنبيّة (الدولار) كمخزن بديل للقيمة[1] وكوسيط مقبول للتبادل. وقد أظهرت سياسة سعر الصرف بعد عام 2003 قدرات كبيرة إلى جانب الأدوات الأخرى للسياسة النقدية في السيطرة على استقرار سوق الصرف الأجنبي إزاء الدينار العراقي طوال الأعوام التالية وكما أظهرت ذلك مزادات البنك المركزي للعملة الأجنبيّة. وكما يظهر ذلك الجدول (11-4) في السنوات 2003-2021.

الجدول (11-5): سعر صرف الأجنبي إزاء الدينار للسنوات 2003-2021 (دينار/دولار)

السنة	سعر الصرف		السنة	سعر الصرف	
	الرسمي	الموازي		الرسمي	الموازي
2003	1896	1936	2013	1166	1232
2004	1453	1453	2014	1188	1214
2005	1469	1472	2015	1190	1247
2006	1467	1475	2016	1190	1275
2007	1255	1257	2017	1190	1258
2008	1193	1203	2018	1190	1209
2009	1170	1182	2019	1190	1196
2010	1170	1185	2020	1450	1234
2011	1170	1196	2021	1460	1474
2012	1170	1233	2022	1460	

المصدر: البنك المركزي العراقي، النشرات السنوية، للسنوات 2003-2021

مع تدخل السُّلطة النقدية بين وقت وآخر لتعديل الاتجاهات غير الملائمة له. وبعكس نظام الصرف الثابت الذي يستوجب توظيف السياسات الاقتصاديّة المحلية لتلبية متطلبات التوازن الخارجي، فإنّ نظام الصرف المرن يعطي الحرية لصانعي السياسات في اختيار الملائم منها للاقتصاد المحلي، فإذا كان هدف السلطات النقدية مراقبة وحماية رصيد الاحتياطيات الأجنبيّة في النظام الثابت، فإنّ مهمتها في النظام المرن لا تقل أهميّة عن تلك، فهي مطالبة

(1) مظهر محمد صالح إستراتيجية السياسة النقدية في العراق، المصدر السابق، ص6.

بأنّ تحدد بنفسها حجم النقود أو القوة الشرائية في المجتمع على وفق مقتضيات الوضع الاقتصادي المحلي وهذه مسالة غاية في الدقة قد تتعرض فيها السلطات النقدية لضغوط من أجل التوسع في الإصدار النقدي بدلا من زيادة الضرائب و/أو ضغط الإنفاق الحكومي أو ترشيده[1] ومن هنا فإنّ العبء الثقيل الذي يقع على السلطات النقدية في ظل حرية الصرف يتمثّل في توفير الحجم اللازم من النقود الذي يفي بمتطلبات النشاط الاقتصادي والتوسع الذي تسمح به الموارد الاقتصاديّة في الاقتصاد القومي وصولا إلى مستوى التوظف الكامل مع الحذر من تعريض الاقتصاد القومي لمخاطر التضخم.

إن المنافع المتحققة من نظام الصرف المرن جعلت منه نظاما مرغوبا ومن أهم مزاياه هي الآتي:

1 ـ الاستئصال الذاتي (الأوتوماتيكي) للاختلال في ميزان المدفوعات دون الحاجة إلى التدخل في ذلك، إذْ إن التوازن يعود إلى ميزان المدفوعات بواسطة التحرك في سعر الصرف، أي عن طريق آلية السوق.

2 ـ تقليل الحاجة إلى الاحتياطيات الأجنبيّة لدى السلطات النقدية ونظرياً يمكن القول إنه لا حاجة إليها نهائياً، وبذلك يمكن استخدام هذه الاحتياطيات بفاعلية في ميادين أخرى.

3 ـ يمكن للبلد أن يواصل سياسة اقتصادية مستقلة فسياسته النقدية مثلاً لا تقيد بقوة للحفاظ على رقم معين لسعر الصرف وإقحام البلد في كساد وبطالة وهذا كثير ما يحصل عند اتّباع نظام الصرف الثابت.

4 ـ يكون الاستقرار الداخلي أفضل هدف يمكن مواصلته، فالبلد عليه أن ينظر إلى الاستقرارية الداخلية للأسعار والإنتاج والتوظف وترك سعر الصرف يتغير كما يشاء ليحقق التوازن الخارجي ومثل هذه السياسة تزيل التداخل بين الاستقرار الداخلي والخارجي.

5 ـ يأخذ سعر الصرف دور مستوعب الصدمات إذا كان مرناً فهو يدفع اجتياح القوى التضخمية أو الانكماشية عن الاقتصاد، بينما النظام الثابت سينقل تلك الصدمات إلى

(1) عبد الحسين جليل الغالبي، سعر الصرف وإدارته في ظل الصدمات الاقتصادية، المصدر السابق، ص56.

الاقتصاد الداخلي، أي أن سعر الصرف العائم سيعمل على عزل الاقتصادات وحمايتها من الصدمات الخارجية المختلفة.

وقد وجهت بعض الانتقادات إلى أسعار الصرف المرنة والتي سيتم مناقشة كل منها للوصول إلى مدى دقة درجة عرقلتها للعمل بهذا النظام وكما يأتي:

1 ـ يؤخذ على سعر الصرف المرن بأنه يزيد اللايقين في التجارة، وهذا لا يعد، معوقاً للمصدرين والمستوردين؛ لأنّ بإمكانهم وقاية أنفسهم وحمايتها من مخاطر الصرف المرن بتغطية المخاطر على معاملاتهم بالعقود المستقبلية، إذْ إنهم يعرفون بذكائهم وخبرتهم اتجاهات أسعار الصرف.

2 ـ يعتقد إن الصرف المتقلب يؤثر على الاستثمار الطويل الأجل ويمكن الرد على هذا، بأنّ المستثمرين لا يمكن أن يثبط استثماراتهم الصرف المرن، لأنهم حتى في ظل الصرف الثابت ليسوا متأكّدين لعشر سنوات في الأكثر من ثبات السعر وبقائه على حالة دون تخفيض للعملات أو إعادة تقييم لها ولذلك فإنّ سعر الصرف المرن، لا يمكن أن يرفض على أرضية الاستثمار طويل الأجل.

3 ـ قد يزيد المضاربة[1]: ولمناقشة ذلك فإنّه سيتم تسليط الضوء على سلوك المضاربين، فهم عندما يتوقعون انخفاضاً في سعر الصرف على إحدى العملات يزيدون من طلبهم على العملات الأخرى طالما توقعوا عوائد متزايدة منها أو على الأقل المحافظة على رصيد ثرواتهم الحقيقية وسيتوسعون في عرض تلك العملة وبالتالي ستتحقق التوقعات بانخفاض سعر الصرف. ويمكن وصف هذه الحالة وفقاً لفكرة فقاعة المضاربة Speculative Bubble والتي تحدث عندما تؤدي المضاربة إلى انحراف مؤقت في أسعار الأصول (ومنها العملات) عن قيمتها الأساسية ومع الأسعار المرتفعة للأصل فإنّ المضاربين يتوقعون الارتفاع أكثر فأكثر له والتي توصف بالتوقعات المرنة Elastic Expectation وتساعد على عدم استقرار أسعار الصرف فالزيادة المتسارعة

(1) لمزيد من التفاصيل يمكن النظر إلى المصادر الآتية:

-Barron J. M. & others, Macroeconomics, Addison Wesley Publishing Co. USA, 1998. P.292.

-Griffiths A. & S. wall, Applied Economics, Longman, London, 1998. P. 626.

في الصرف الأجنبي ستخدع الكثير من المضاربين وتدفعهم إلى الشراء ممّا يعزز ارتفاع سعر الصرف والذي يجعل من التوقعات متحققة فعلاً ولكن عندما يصل سعر الصرف إلى قمة ارتفاعه لابد وأن تنفجر الفقاعة وينخفض سعر الصرف انخفاضا كبيراً، ويذهب فريدمان إلى أن فقاعة المضاربة هي حالة نادرة لأنّ الخسائر ستعلم المضاربين عدم اللجوء إلى المضاربة إلا عندما تتوفر لديهم قناعة تامة حول اتجاه التغير وتكون هذه التوقعات غير مرنة Inelastic، فلو ارتفعت أسعار الصرف بشكل غير متوقع فسيعتقد المضاربون أن ذلك الارتفاع مؤقت وستعود أسعار الصرف حينها إلى مستوياتها الطبيعية وعليه فإنّ المضاربة ستولد حالة من الاستقرارية Stabilization في سعر الصرف ولذا لا يمكن رفض الصرف المرن على أرضية المضاربة أيضاً.

ولم تقف أهداف هذه السياسة عند حدود ذلك بل سعت للمحافظة على استقرار المستوى العام للأسعار وخفض معدلات التضخم بصفتها أداة تدخل لتحقيق الاستقرار في القيمة الخارجية للدينار فضلاً عن كونها وسيلة تؤثر في الكتلة النقدية وتتيح السيطرة على مناسيب السيولة. وسعى البنك المركزي إلى بناء احتياطات مهمة بالعملة الأجنبيّة بلغت مستويات تكافئ ما تم اصداره من العملة العراقيّة[1] أو ربما أكثر من ذلك.

لقد سعى البنك المركزي مبكراً لإلغاء أسعار الصرف المزدوجة Dual Exchange Rate (وجود أسعار مختلفة للفئات المختلفة من المعاملات الدولية) وتجزئة أسواق الصرف الأجنبي (وجود أسعار صرف للسوق الرسمية وأخرى للسوق السوداء) التي كانت سائدة في العقدين السابقين؛ إذْ إن وجود أسعار الصرف المزدوجة تعطي إشارات سعرية تؤدي إلى توليد الاختلالات وكذلك تؤدي الفجوة الواسعة بين سعر الصرف الرسمي وسعر السوق السوداء إلى تدفق رأس المال للخارج وبعيدا عن هذه الاشتراطات فإنّ سياسة سعر الصرف تعد أداة مهمة لعملية التحرير وفي الوقت نفسه هدفاً لها[2].

(1) البنك المركزي العراقي، المديرية العامة للإحصاء والأبحاث، اتجاهات السياسة النقدية، سنوات مختلفة.
(2) باول هالوود ورونالد ماكدونالد «النقود والتمويل الدولي « ترجمة محمود حسن حسني، دار المريخ، الرياض، السعودية، 2007، ص671.

ت ـ انعكاسات خفض سعر الصرف الاجنبي او رفع قيمة العملة المحلية

تعد عملية خفض سعر الصرف الأجنبي من السياسات التي نادرا ما تلجأ إليها الدول؛ لأن السلبيات التي تنجم عنها تكون أكثر من الفوائد التي تروم الحصول عليها، وعادة لا تقدم الدول ذات الاقتصادات الضعيفة على ذلك بل تقوم بها البلدان التي لها مواقع اقتصادية هامة في الأسواق الدولية فضلاً عن امتلاكها لقدرات تنافسية كبيرة واحتياطات ضخمة من العملات الأجنبيّة للدفاع عن عملتها، ان هناك العديد من الانعكاسات والآثار التي تترتب على خفض سعر الصرف الأجنبي أمام العملة المحلية وفيما يأتي ملخص لأهم تلك الآثار[1]:

1 ـ يجعل الاستيرادات منخفضة القيمة وتنعكس بآثار إيجابية على المستوردين.

2 ـ يجعل قيمة الصادرات مرتفعة وتنعكس بآثار سلبية على المصدرين.

3 ـ انخفاض معدلات نمو الإنتاجية.

4 ـ ضعف المركز التنافسي للدولة.

5 ـ انخفاض الكفاءة الاقتصاديّة للبلد.

6 ـ التأثير السلبي على الاستثمار والأسواق المحلية.

7 ـ زيادة أعباء خدمة الدين.

8 ـ تدهور الاحتياطات الأجنبيّة نتيجة الدفاع عن العملة المحلية محاولةً من السلطات النقدية للسيطرة على سعر الصرف الأجنبي وتلبية طلبات المستوردين على النقد الأجنبي.

9 ـ تشجيع المضاربة ضد العملة المحلية في الأسواق النقدية والمالية لارتفاع ربحيتها ما يزيد حصيلة افراد البلد من العملات الأجنبيّة ويحمل السلطات المعنية تكاليف باهظة لتوفير الاستقرار في النظام المالي؛ إذْ تؤثر المضاربة على أداء البنوك والقطاعات الصناعية مما يؤدي إلى التوسع بالاقتراض؛ لأن التجار يتوقعون انخفاض قيمة العملة

(1) ينظر في ذلك إلى:

نوزاد عبدالرحمن الهيتي ومنجد عبداللطيف الخشالي، مقدمة في المالية الدولية، دار المناهج، عمان، 2011، ص 129 – 133.

البنك المركزي العراقي، انخفاض سعر صرف الدينار العراقي، دائرة الإحصاء والأبحاث، 1989، ص 181– 184.

بالمستقبل نتيجة هذه الضغوط وأن زيادة الاقتراض تؤدي إلى رفع أسعار الفائدة وبالتالي يفضي هذا الوضع إلى الانكماش.

10 ـ الحاق الضرر بالقطاع الزراعي من خلال التأثير على الناتج الزراعي فضلاً عن تشجيع الهجرة من الريف إلى المدينة وزيادة الطلب على المواد الغذائية المستوردة بدل المحلية.

11 ـ الحاق الضرر بالقطاع الصناعي كذلك لصعوبة الوقوف أمام منافسة السلع الأجنبيّة التي يدعمها ارتفاع سعر الصرف محليا لا سيما إذا كانت هذه السلع من مناشئ ذات عملات منخفضة أو تعمل تلك الدول على تخفيض قيمة عملاتها لدعم تنافسية سلعها وخدماتها في السوق العالمي.

12 ـ إن رفع قيمة العملة يمثل التزام على البنك المركزي يتوجب سداده لإعادة التوازن إلى سعر الصرف فالنقد المصدر يمثل دين على البنك المركزي وبسبب هذا الرفع سترتفع قيمة هذا الدين لذلك يصعب إعادة التوازن إلا بسداد هذا الالتزام بالنقد الأجنبي وهذا يتطلب مبالغ كبيرة منه.

13 ـ ظهور سوق موازية للعملة الأجنبيّة نتيجة طلب المستوردين عليها وعدم تلبية السُّلطة النقدية لهذا الطلب مما ينجم عنه ارتفاع سعر الصرف الأجنبي (انخفاض قيمة العملة) في السوق الموازي.

14 ـ انتشار ظاهرة الدولرة بسبب المضاربة وظهور السوق الموازي وبالتالي فقدان الثقة بالعملة المحلية.

ويمكن تلمس الكثير من الآثار التي تترتب على خفض سعر الصرف الأجنبي في الاقتصاد العراقي عندما عمل البنك المركزي العراقي إلى خفض سعر الصرف الأجنبي امام الدينار العراقي خلال المدة 2003 – 2020 فضلاً عمّا أسهمت به دول الجوار لا سيما تركيا وإيران من خفض لقيمة عملاتها سعيا وراء الاستحواذ على السوق العراقي –وقد بيّنا ذلك في الفقرات السابقة من البحث-.

سادساً: سعر الصرف الأجنبي ومراكمة الاحتياطات

1 ـ إدارة سعر الصرف الأجنبي

بعد العام 2003 وأثر حصول السُّلطة النقدية على استقلالها بموجب قانون البنك المركزي رقم (56) لسنة 2004 بات المركزي المسؤول عن سعر الصرف وإدارته، والذي استطاع من خلال أدواته النقدية التقليدية والمستحدثة تقليص فجوة الصرف (Exchange Gap) بين سعر الصرف الرسمي (سعر النافذة) وسعر الصرف الموازي (Parallel Exchange Rate) والسعي إلى تقليل الاختلالات السعرية التي كانت حاصلة في السوق العراقيّة قبل 2003. وبفعل فائض العوائد الدولارية التي يشتريها المركزي من الحكومة في إطار عملية التنقيد (Monetization) الديناري وتراكم الاحتياطات الأجنبيّة جرى دعم قيمة العملة على مدار المدة (2004- 2020) وهذا الدعم مرّ بمراحل يمكن تقسيمها على النحو الآتي:

المرحلة الأولى (2004-2009): كان هدف هذه المرحلة واضحاً لدى السُّلطة النقدية وهو استعادة الثقة والاستقرار في قيمة الدينار العراقي بوصفه ركيزة لتحقيق التنمية الاقتصاديّة وخلق بيئة استثمارية ملائمة للتوجه نحو الاندماج مع نظام مالي ومصرفي عالمي. واستطاعت السُّلطة النقدية تخفيض سعر الصرف الرسمي خلال المدة (2004-2009) من (1453) دينار لكل دولار إلى (1170 دينار كما مبين في الجدول (4)، واجههُ اتساق في انخفاض سعر الصرف الموازي من (1454) دينار إلى حوالي (1182) دينار للمدة ذاتها، وهو ما ترتب على أثرها انحسار فجوة الصرف بين السعرين بحدود (1 %) أو أدنى منه، وهي أدنى من النسبة المعيارية الدولية والتي تقدر بنحو (2 %)، فضلاً عن ارتفاع قيمة الدينار العراقي بحدود (4.48 %) بالسعر الرسمي ونحو (3.89 %) بالسعر الموازي للمدة ذاتها. إن هذا الانحسار في فجوة الصرف وتحقيق الاستقرار السعري يعزى إلى عوامل إدارية واقتصادية من هذه العوامل الإدارية:

- استبدال العملة المحلية القديمة في 15 تشرين الأول/أكتوبر 2003 – 15 كانون الثاني/ يناير 2004.
- اعتماد نافذة بيع وشراء العملة الأجنبيّة في4 تشرين الأول/أكتوبر 2003.
- إلغاء تعددية أسعار الصرف والتي بلغت نحو (11) سعر صرف.

تلك العوامل الإدارية عزّزها سلوك العرض والطلب على العملة الأجنبيّة، ففي جانب

العرض كانت قدرة المركزي على تلبية طلب القطاع الخاص من العملة الأجنبيّة دون أن يكون هناك فائض في الطلب عليه، أثر في انحسار فجوة الصرف بحدود متدنية وأصبحت تعكس الفرق بين سعر بيع المركزي للدولار إلى المصارف وقيام الأخيرة ببيعه إلى طالبيه النهائيين، وفي الوقت الذي كانت فيه مشتريات المركزي من الدولار تقدر بنحو (139) مليار دولار كانت مبيعاتها تقدر بنحو (113) مليار دولار للمدة (2009-2004) هذا الضخ في عرض العملة الأجنبيّة يقابلهُ سحب كثيف للسيولة النقدية وهو ما يصبّ في إطار سياسة البنك التعقيمية Sterilization[1]، وقد تمكنت السُّلطة النقدية من بناء الاحتياطات بشكل متنامي؛ إذْ وصلت في عام 2008 إلى (49.2) مليار دولار بعد أن كانت (7.9) مليار دولار عام 2004 وكان معدل نسب نمو الاحتياطيات لهذه المدة هو (58%)، من جانب آخر أن انخفاض معدل التضخم منح إشارات حقيقية لسعر الفائدة بالارتفاع وهو ما أعطى ثقة أكبر لدى حائزي السيولة النقدية في تغيير سلوكهم النقدي تجاه الطلب الديناري وارتفاع قيمتهُ. وخلال هذه المرحلة استطاعت السياسة النقدية من تحقيق ثلاثة امور هي استعادة قيمة الدينار العراقي وانخفاض معدل التضخم إلى مرتبة عشرية واحدة وتكوين احتياطي نقدي أعطاها الحرية في تثبيت سعر الصرف الرسمي وترك للطلب تحديد الكمية المعروضة منه في السوق، ولهذا يرى بعض المتتبعين أن نظام سعر الصرف في هذه المرحلة بحكم التعاملات الفعلية (De facto) هو نظام الصرف الثابت، بينما يرى آخرون أنه نظام التعويم المدار، وبعيداً عن جدل الانظمة فإنّ حركة سعر الصرف العمودية[2] انتهت لتبدأ مرحلة أخرى.

المرحلة الثانية (2013-2010): تكونت قناعات لدى السُّلطة النقدية بأنّ مستوى سعر الصرف الذي تحقق يخدم الهدف الرئيس للسياسة النقدية والمتمثّل في تحقيق الاستقرار السعري لتبدأ الحركة الافقية[3] لسعر الصرف، واكتفى المركزي في هذه المرحلة بعرض العملة الأجنبيّة التي تضمن له تنفيذ سياسته تجاه سعر الصرف وضمان استقراره ضمن حدود معيّنة، ومن هنا بدأ الافتراق بين سعر الصرف الرسمي والموازي، فعلى الرغم من ثبات سعر الصرف الرسمي بحدود (1170) ديناراً ارتفع سعر الصرف الموازي إلى (1185،1196) ديناراً لعامي

(1) عوض فاضل اسماعيل الدليمي، نحو التقارب بين سعر الصرف السوقي ومثيله الرسمي المثبت رسمياً للدينار العراقي تجاه الدولار الأميركي، مجلة العلوم العراقيّة الاقتصادية، العدد 46، 2015م، ص32.

(2) الحركة العمودية تتمثل بانخفاض سعر الصرف عموديا.

(3) الحركة الأفقية هي التوسع في الفرق بين سعر الصرف الرسمي والموازي.

(2011، 2010) على التوالي، وهو ما يعني تراجع في قيمة الدينار في السوق الموازي وبنحو (0.2%) لعام 2010م و(0.9%) لعام 2011، لذا وفي محاولة للحفاظ على استقرار سعر الصرف وتحقيق فرق معقول بين السعر الرسمي والموازي أقدم المركزي على تخفيض سعر الصرف الرسمي إلى (1166) ديناراً وضخ كميات كبيرة من الدولار عبر نافذة البيع ناهزت (48) مليار دولار وبمعدل نمو سنوي قدر بـ (17.4%) عام 2012م، مدعوماً بارتفاع الاحتياطيات الأجنبيّة، غير أن النتائج جاءت عكسية ففي الوقت الذي ازدادت فيه قيمة العملة المحلية إلى (0.3%) بالسعر الرسمي انخفضت استناداً إلى السعر الموازي بنحو (3.09%) خلال عام 2012؛ إذْ ارتفع سعر الصرف الموازي إلى (1233) ديناراً بعد أن كان يقدربـ(1196) ديناراً عام 2011، واتساع فجوة الصرف بين السعرين إلى (5.74%)، فكيف يمكن تفسير ذلك؟

إن العمل على تخفيض سعر الصرف الرسمي للدولار يعني ضمنياً زيادة القدرة الشرائية لدى أصحاب الدخل الديناري، وبحسب النظرية الكينزية فإنّ الميل المتوسط الاستهلاك يزداد بمعدل متناقص مع زيادة الدخل، وطالما أن هناك ضعفاً في مرونة الطاقة الانتاجية المحلية في استيعاب هذا الطلب الاستهلاكي فسوف يتم إشباعه عن طريق زيادة الاستيرادات التي أصبحت أرخص بمعنى زيادة الطلب على الدولار، وهذا الطلب لا يقتصر على الطلب الاستيرادي الاستهلاكي فحسب بل يمتد إلى الطلب الادخاري والاستثماري الخارجيين، وهو ما انعكس في ازدياد مبيعات المركزي من (48.6) مليار دولار خلال عام 2012م إلى نحو (53.2) مليار دولار عام 2013 وبمعدل نمو سنوي قدر بـ (15%) مما شكل استنزافاً للعملة الصعبة وتقليلاً لفرص مراكمة الاحتياطيات الأجنبيّة بفارق كبير اقل من المدة السابقة بلغ (43%). كما تعرّض الدينار العراقي خلال عام 2012م للهجوم من قبل المضاربين بسبب شحة الدولار في بلدان إقليمية (سوريا وايران) نتيجة العقوبات الاقتصاديّة المفروضة عليهما وسحب للعملة الصعبة من داخل السوق العراقيّة بصورة غير مباشرة، واستجاب البنك المركزي العراقي لذلك من خلال تقييد الوصول إلى الدولار، على الرغم من أن هذا الرد ضروري، إلا أنه يتعارض مع مصداقية المركزي بضمان الوصول إلى الدولار بسعر صرف ثابت[1].

المرحلة الثالثة (2014- 2020): شهدت هذه المرحلة العديد من العوامل والمتغيرات السياسيّة والمالية التي شكلت تحدياً وصدمة مؤثرة تقف أمام ادارة السُّلطة النقدية في

(1) Gunter. R. Frank, The Political Economy of Iraq, Edward Elgar Publishing Limited, UK, 2013, p262.

المحافظة على الاستقرار السعري للبلد، ابتداءً من التراجع في أسعار النفط بحدود (50.3 %)[1] بين عامي 2015-2014)م، وما نتج عنه من انخفاض في ايرادات الموازنة العامة ومن ثمّ تراجع تدفق العملة الأجنبيّة إلى المركزي والذي يشكل الأساس في تكوين الاحتياطيات الأجنبيّة، مروراً بتدخل السُّلطة التنفيذية (وزارة المالية) والسُّلطة التشريعية (مجلس النواب) وإملاء شروط وسياسات لا تمت لعمل السياسة النقدية بصلة[2].

شكّل انخفاض مشتريات المركزي من وزارة المالية إلى (47.1) مليار دولار عام 2014م بعد أن كانت تقدربـ(62) مليار دولار عام 2013 وبمعدل نمو سنوي سالب قدر بـ (23.3 %) تحدياً أمام المركزي في تلبية طلب القطاع الخاص من الدولار، على الرغم من انكماشه إلى (51.7) مليار دولار عام 2014 بعد أن كانت تقدر بنحو (53.2) مليار دولار عام 2013 وبمعدل نمو سنوي سالب بلغ (2.8 %)، والتحدي الأخر الذي واجهه المركزي يتمثّل في التمويل غير المباشر للموازنة العامة من خلال شراء حوالات الخزينة من الأسواق الثانوية، ولأن هذا الشراء الديناري سيتحول إلى طلب دولاري عند إنفاقه من قبل الحكومة دون وجود ما يقابلهُ من الدولار أو أي أصل آخر وهو ما يشكل ضغطاً مزدوجاً على الاحتياطات الأجنبيّة وسعر الصرف[3] الذي تولد نتيجة الصدمة الثانية التي لحقت بالاقتصاد الوطني؛ إذْ تمكنت العصابات الإرهابية (داعش) من احتلال عدد من المحافظات الشمالية في أواسط عام 2014. في الاقتصاديات الريعية ومنها العراق تمارس الاحتياطات الأجنبيّة دوراً مركباً بين سعر الصرف وميزان المدفوعات، فهي من جانب تشكل غطاء للعملة المحلية واساس في دعم سعر صرف عملاتها، ومن جانب آخر تمثّل الاحتياطيات خطاً دفاعياً ضد الصدمات الخارجية التي تتولد عن الاختلال في ميزان المدفوعات.

---

(1) بلغ سعر برميل نفط البصرة الخفيف (Basrah Light) عام 2014 بنحو (97.45) ($/b) لينخفض إلى (47.87) ($/b) عام 2015.

(2) للمزيد من الاطلاع يرجى النظر إلى:

سنان محمد الشبيبي، نتائج البنك المركزي الحالية نتيجة فقدان استقلاليته، متاح على موقع شبكة الاقتصاديين العراقيين http://iraqieconomists.net.

جورج حاتم جورج، اشكاليات قيام الموازنة بتحديد سقف للمبيعات اليومية من العملة الاجنبية، متاح على موقع شبكة الاقتصاديين العراقيين http://iraqieconomists.net.

(3) علي محسن العلاق، السياسة النقدية في مواجهة التحديات (2016-2015)، البنك المركزي العراقي، 2017، ص8.

مع إدراك ادارة السُّلطة النقدية لهذه التحديات ووضوح الرؤية باستمرار تأزم الوضع أمنياً ومالياً على المدى القصير، أخذ المركزي برفع سعر الصرف الرسمي إلى (1188) ديناراً عام 2014، نتيجة لانخفاض التدفقات النقدية من جهة والسعي إلى تخفيف الطلب عليه من جهة أخرى، ومع استمرار تراجع تدفق العملة الأجنبيّة إلى المركزي دون مستوى حاجة السوق وانخفاض مرونة الانفاق الحكومي بالاتجاه النزولي، شكل هذا ضغطاً على الاحتياطات الأجنبيّة ومسار سعر الصرف الرسمي والموازي، إذْ ارتفع الأول بحدود (1190) ديناراً عام 2015م واستقر عند هذا المبلغ إلى عام 2018، وكذلك ارتفاع الثاني إلى (1275، 1247) ديناراً لعامي (2016،2015) على التوالي، واتسعت فجوة الصرف بين السعرين بنحو (4.78، 7.14) % وهي أقصى فجوة صرف خلال مدة الدراسة، قابلها أقصى فرق بين مشتريات ومبيعات المركزي من الدولار قدرت (11.8، 7.8) مليار دولار وهو ما أدى إلى انخفاض الاحتياطيات إلى نحو (45.3، 53.7) مليار دولار للمدة ذاتها.

إن اقتصاداً ريعياً بامتياز مثل الاقتصاد العراقي يعتمد على عائد الإيرادات النفطية في حقن النشاط الاقتصادي بالموارد المالية والتي تفرزها صدمات العرض والطلب في سوق النفط يجعل الدورة الاقتصاديّة مسايرة وملازمة للموازنة العامة، إذْ انعكس ارتفاع أسعار النفط إلى زيادة تدفق العملة الأجنبيّة إلى الميزانية العمومية من خلال زيادة مشتريات المركزي والتي بلغت (40.3) مليار دولار وبمعدل نمو سنوي قدره (57.3 %) خلال عام 2017، من جانب آخر رافق ارتفاع العائدات النفطية توقف تمويل عجز الموازنة العامة غير المباشر من قبل المركزي والتي بلغت حسب تصريحات السيد (مظهر محمد صالح) مستشار رئيس الوزراء حوالي (25) ترليون دينار[1]، وهو ما انعكس في تخفيف الضغط على الاحتياطي الأجنبيّة لدى المركزي؛ إذْ ارتفع إلى (49.3) مليار دولار عام 2017 بعد أن كانت تقدربـ(45.3) عام 2016، انعكست هذه العوامل الإيجابية في نشوء توقعات تفاؤلية في سوق الصرف الاجنبي أدت إلى انخفاض سعر الصرف الموازي إلى (1258) دينار عام 2017 ليستقر عند (1208) دينار عام 2018 وانحسرت فجوة الصرف إلى (1.5 %)، وإعادة ارتفاع قيمة الدينار العراقي بنحو (4.33 %) بسعر الموازي كنتيجة لزيادة الطلب الديناري بعد إعادة إعمار الأراضي المحتلة من قبل

(1) ()شبكة الاقتصاديين العراقيين www.iraqieconomists.net

عصابات داعش الإرهابي، وعلى العموم فإنّ هذه المدة شهدت نموا سالبا لمعدل تراكم الاحتياطات؛ إذْ بلغ المعدل تقريبا (-2 %).

2. سعر الصرف ومراكمة الاحتياطيات

يلاحظ من خلال المدة المدروسة أن نسب مراكمة الاحتياطيات كانت في تنازل خلال الفترات الثلاث؛ إذْ كانت في المدة الأول (58 %) والثانية (15 %) والثالثة (-2 %) والتي تشير إلى شدة وكثافة استخدام الاحتياطات في الدفاع عن سعر الصرف الأجنبي أمام الدينار العراقي. لقد كانت الفترة المثالية لتخفيض قيمة الدينار العراقي هي الفترة الثانية (وقد تمت الإشارة إلى ذلك في العديد من البحوث والدراسات) ولكن البنك المركزي لم يستجب، وحين جاءت الفترة الثالثة والتي تعرّض خلالها الاقتصاد العراقي للصدمة المزدوجة أمسي التخفيض واجبا وليس مرغوبا به أو خيار من بين الخيارات فقط ولكن البنك المركزي (وقد تكون قد اخذته العزة بالإثم) لم يستجب واستمرّ مُصرًّا في الدفاع عن سعر الصرف على حساب الاحتياطات.

جدول (11 -6): مشتريات ومبيعات البنك المركزي العراقي من العملة الأجنبيّة (مليون دولار)

السنوات	المبيعات			المشتريات	الفرق بين المشتريات والمبيعات
	المجموع	النقد	الحوالة		
2004	6008	6008	---	901	5107-
2005	10463	10463	---	10402	61-
2006	11175	11175	---	14930	3755
2007	15980	2998	12981	16912	932
2008	25869	8623	17246	45850	19981
2009	33998	4570	29422	23013	10985-
2010	36171	2194	33977	41004	4833
2011	39798	1459	38339	51003	11205
2012	48649	3664	44985	57004	8355
2013	53232	12226	41006	62000	8768
2014	54463	14563	37165	47515	6948-
2015	44304	5989	38315	32450	11854-
2016	33304	4690	15710	25653	7651-
2017	42201	9352	31375	40355	1846-
2018	47133	8788	38345	52229	5096
2019	51125	5774	45351	58851	7726
2020	44080	3369	40711	30730	13350-
2021	37094	6620	30474	45997	8903

المصدر: البنك المركزي العراقي، النشرة السنوية، أعداد لسنوات مختلفة.

3. قرار رفع سعر الصرف عام 2020

إنّ تمتّع الاقتصاد العراقي بنوع من استقرار الموارد (عوائد النفط) في المدة السابقة لعام 2104 جعل السُّلطة النقدية تتشجع بالاستمرار في تبنّي نظام صرف يقترب من الثبات في اتجاهه العام ولكن هذا الوضع لا يمكن القبول به، إذْ إن تغيّر ظروف البيئة العراقيّة وتعرض العراق إلى صدمة مزدوجة Double Shock في عام 2014 تمثّلت في الهجوم البربري الهمجي الذي تقوده العصابات الإرهابية واستيلائها على اجزاء من البلد، فضلاً عن الصدمة النفطية السلبية التي كانت ملامحها تلوح في الأفق، ومن ثم فإنّ مواجهة العدوان والحرب تتطلب نفقات مالية عالية، وكما هو معروف أن الصدمة المالية الحكومية تتولد عنها صدمة

حقيقية مهمة، وكذلك فإنّ انخفاض اسعار النفط ولدت صدمة حقيقية أخرى في جانب آخر ودخل العراق عام 2015 بصدمة مزدوجة حادة تملي عليه الالتزام بالتحرك نحو المرونة في اسعار الصرف، فضلاً عن أن الاحتياطات الدولية يجب أن لا تستنزف في ميدان الدفاع عن سعر الصرف وهو ضمن الترتيبات الثابتة بل لابد وأن يتم التقتير في استخدامها وبما يؤمن الحفاظ على كيان البلد، ومن ثم فإنّ استخدام المؤشرات التي يعول عليها في اختيار نظام الصرف في ظل ظروف الاستقرار لا تجدِ نفعاً ولا يمكن الاعتماد عليها في ظل سيطرة الصدمات على الاقتصاد لذا فإنّ الوضع يستلزم مغادرة الترتيبات الثابتة للصرف والتوجه نحو المرونة باستخدام ترتيبات الصرف الزاحف والاستقرار في نهاية المطاف على سعر الصرف المدار القريب من الحر الذي يكون للسوق فيه دور أكبر من تدخل البنك المركزي.

إلى جانب ما تقدم فإنّ هناك الكثير من المزايا التي يمكن التمتّع بأفضليتها في ظل الصرف المرن للاقتصاد العراقي وهي:

- الحفاظ على الاحتياطات الأجنبيّة لدى البنك المركزي.
- توسيع فاعلية السياسة النقدية في معالجة المشاكل الاقتصاديّة بدلا من تركيز جل اهتمامها نحو سعر الصرف.
- إن رفع سعر الصرف (تخفيض قيمة العملة) يُسهم في تمويل الموازنة العامة للحكومة.
- تقليل الاستيرادات لا سيما غير الضرورية منها والتي عادة ما تكون منة في استجابتها للتغيرات في سعر الصرف مع التوجه نحو دعم تلك المستوردات ذات الأهميّة والتي تعد ضرورية من وجهة نظر المجتمع.
- تعزيز القدرة التنافسية للصادرات المحلية حتى وان كانت قليلة ومحدودة.
- الحد من هروب رؤوس الأموال وتحويلها للخارج لا سيما تلك التي تتعلق بالفساد؛ إذْ إن تكاليف التحويل ستصبح عالية مما قد يضطر أصحابها لاستثمارها في الداخل.
- التصدي للصدمات الخارجية لما له من أفضليات في هذا الميدان.
- التخلص من المضاربات وسبل التلاعب التي يسلكها المضربون في مزاد العملة الأجنبيّة.
- إلغاء تعددية أسعار الصرف (الرسمي والموازي) والقبول بسعر واحد هو السعر السوقي.
- تشجيع الاستثمار الاجنبي المباشر للدخول في مشاريع محلية لانخفاض كلف الانشاء مقارنة بالتكاليف في الخارج.

- ترشيد الاستهلاك لا سيّما السلع المكمّلة وغير الأساسية نتيجة ارتفاع الأسعار في السوق الداخلية.
- يعد التضخم ضريبة غير مباشرة.
- المساهمة في تنشيط المشاريع المحلية المتوسطة والصغيرة وتشجيعها على الإنتاج لإحلال المنتج المحلي بدلا من المستورد لاسيما وأن العراق أمسى يستورد عددا كبيرا جداً من السلع التي كان ينتجها محليا ولكن بسبب انخفاض سعر الصرف (ارتفاع قيمة الدينار) تعطلت هذه الصناعات وتحول مستهلكيها نحو الخارج على الرغم من جودة المنتج المحلي أحياناً.

ولكن وعلى الرغم من كل ما أصاب الاقتصاد العراقي من صدمات داخلية وخارجية بعد العام 2012 لا سيما في عام 2014 إلا أن السُّلطة النقدية لم تحرك سعر الصرف الأجنبي، وكذلك استمر الحال خلال الأعوام حتى 2017؛ إذْ تم تحرير المناطق التي استولت عليها العصابات الإرهابية وما رافقها من نفقات كبيرة، وبعد مرور سنة أو اكثر تولدت مشكلة أخرى للاقتصاد العراقي وهي المظاهرات والاحتجاجات التي حدثت عام 2019 والتي أطاحت بحومة السيد عادل عبدالمهدي، وتلاها مباشرة أزمة (Covid 19) وحظر التجوال والقيود التي أصابت التجارة العالمية فضلاً عن التجارة الداخلية، وما ولدته من ضغوط داخلية على سعر الصرف الأجنبي ممّا اضطر البنك المركزي إلى الدفاع القوي عنه بالاحتياطات واستنزافها دون أن يحرّك سعر الصرف، مع أنه كانت هناك الكثير من الدراسات الأكاديمية دعت إلى ذلك بما فيها بعض الدراسات التي أعدّت من قبل خبراء البنك المركزي نفسه.

والى جانب هذه الأحداث المحلية فإنّ هناك عوامل وصدمات خارجية أثرت كثيرا على الاقتصاد العراقي ومنها موقف الشركاء التجاريين وبالذات الشركاء الرئيسيين كالصين وتركيا وإيران وسوريا والتي عملت كلها على تخفيض قيمة عملاتها وما يلعب هذا من دور فاعل في التأثير على الاقتصاد العراقي وبذات الوقت كان البنك المركزي يرفع قيمة الدينار منذ العام 2003 مما يسهل عملية الاستيراد ويقضي على المنتج المحلي ويزيد من البطالة بعكس تلك الدول التي كانت تشجع صادراتها نحو العراق لان سلعها تبدو أرخص من وجهة نظر العراقيين وتزيد من منتجاتها وتزيد من التشغيل في بلدانها، فضلاً عن توجه السياحة نحوها وتحرك الطلبة للدراسة فيهما والمرضى للعلاج وغيرها من الأغراض؛لأنها تبدو أرخص وحتى شراء عقارات وايداع مدخرات فيهما، ممّا يتسبب في تدفق رؤوس الأموال إليها، الأمر الذي انعكس بشكل كبير على القطاعات الإنتاجية والخدمية وتغيّر طبيعة الاقتصاد العراقي نحو التوسع في الأنماط الاستهلاكية.

وفي نهاية شهر كانون الأول/ديسمبر 2020 اضطر البنك المركزي إلى تغيير سعر الصرف بقرار مفاجئ وسريع وبنسبة زيادة وصلت تقريبا إلى (23 %).

ويؤخذ على هذا القرار أنه متأخر جداً وأن نسبة التغيير كبيرة وكان المفروض أن تكون عملية التغيير قبل هذا الموعد بأكثر من عقد من الزمان وبنسبة قليلة وتدريجية على وفق نظام الصرف الزاحف.

لقد كانت الدعوات إلى أن يكون سعر الصرف أكثر من الرقم الذي حدده البنك المركزي (1450) دينار للدولار وهي (1600) دينار للدولار وأخرى كانت ترغب بأنّ يصل إلى (1800) دينار للدولار مثل خبراء صندوق النقد الدولي ليكون التغيير اكثر تأثيرا على متغيرات الاقتصاد العراقي، وعلى العموم فإنّ التغيير كان ضروريا وعلى البنك المركزي التفكير الجدي في الأمد المتوسط إلى رفع آخر لسعر الصرف الاجنبي وليس التراجع وخفضه؛ إذْ إن هذا التغيير لم يؤثر التأثير الكافي في الحد من الاستيرادات غير الضرورية ومنح القدرة للمشات المحلية لإعادة نشاطها الإنتاجي، إلى جانب محاولة ابتلاع تخفيض قيمة العملة هذا من قبل بلدان الجوار لا سيما تركيا وإيران بتخفيض قيمة عملاتها بعد عام 2020 بشكل سريع وبنسب اكثر من نسبة التغيير في قيمة الدينار العراقي، أي أنهم يتبعون أسلوب حرب العملات ولكن بأسلوب هادئ.

سابعاً: السّياسة النقديّة بين تحقيق الأهداف وعوائق التّنفيذ

حققت السياسة النقدية في العراق واحداً من أهم أهدافها وهو تحقيق إستقرار سعر الصرف وزيادة الثقة بالدينار العراقي، إذْ انخفض سعر صرف الدولار من نحو 1975 دينار للدولار قبل التغيير في عام 2003، إلى 1184 دينار للدولار في عام 2011 ومن ثمّ شهد ارتفاعا بسيطا في عامي 2012 و2013؛ إذْ بلغ 1233 و1232 على التوالي. كما تمكنت السياسة النقدية من التخفيف من حدة التضخم، إذْ انخفضت من (33.6 %) في عام 2003 إلى (4.5 %) في عام 2013 [1].

واستطاعت السياسة النقدية أيضاً من تكوين احتياطات نقدية سيادية بالعملات العالمية والذهب، كغطاء للعملة المحلية، وضمانا للاستقرار الإقتصادي، إذْ ازدادت من (2) مليار دولار في عام 2003 إلى حوالي (70) مليار دولار في 2013، وقد توجه البنك المركزي منذ عام 2009 إلى دراسة امكانية إعادة هيكلة العملة العراقيّة عن طريق حذف ثلاثة أصفار، واصدار فئات بقيم اسمية أكبر وأصغر من المتداول حالياً وذلك من أجل التوصل إلى تخفيض تكلفة التداول، إضافة

(1) البنك المركزي العراقي، «التقرير الاقتصادي للبنك المركزي العراقي»، لعام 2013.

إلى تسهيل التعامل الحسابي مع ارقام العملة، وتحسين نظام المدفوعات إلا أن تدخل السلطات التنفيذية قد ادى إلى تأجيل تنفيذ هذا المشروع الحيوي إلى اجل غير معلوم[1].

وعلى الرغم من الجهود الكبيرة التي يبذلها البنك المركزي من خلال سياسته النقدية في تحقيق الإستقرار الإقتصادي إلا أن هنالك مجموعة من العوامل الداخلية والخارجية تؤثر تأثيراً سلبياً على ذلك يمكن ايجازها بالاتي:

1 ـ لقد ورث العراق بعد نيسان (ابريل) 2003 اقتصاداً منهاراً ونظاماً مصرفياً متخلفاً من جميع النواحي الإدارية والمالية والخدمية، بسبب الحروب والعقوبات الدولية، إضافة إلى إنقطاع العراق ونشاطاته الاقتصاديّة عن التطورات العالمية في جميع المجالات الفكرية والعلمية والمادية. وقد أدّى ذلك إلى ضعف الثقة الدولية بالمصارف العراقيّة، وضعف دور المصارف في النشاط الإقتصادي العراقي والنشاط التنموي.

2 ـ التعارض الحاد بين السياستين النقدية والمالية لا سيما التوسع غير المدروس في النفقات العامة والتي عرقلت عمل السياسة النقدية في السيطرة على السيولة في الاقتصاد وتوليد الضغط على سعر الصرف بتحريك الطلب عليه مع محدودية العرض، فضلاً عن التوسع في المديونية الحكومية بإصدار أوراق مالية يتم بيعها على المصارف التجارية الحكومية والتي بدورها تخصمها لدى البنك المركزي، وإلى جانب التدخلات السياسيّة لا سيما في المدة التي تلت عام 2012.

3 ـ هيمنة المصارف الحكومية على ما يتراوح بين 85-90% من موجودات القطاع المصرفي مقابل ما نسبته 10-15% فقط من هذه الموجودات لكافة المصارف الخاصة العراقيّة منها وفروع المصارف العربية والأجنبيّة[2].

4 ـ توفر سيولة عالية لدى المصارف تقترب من 60% الأمر الذي يعكس عجز القطاع عن تشغيل واستثمار موجوداته وودائعه بما يخدم الإقتصاد الوطني من جهة ويؤثر سلبا في ربحية المصارف من جهة ثانية بإضاعة فرص الاستثمار المتاحة[3].

(1) ماجد الصوري «السياسة المالية والسياسة النقدية في العراق» شبكة الاقتصاديين العراقيين، 2013/5/1.

(2) وليد عيدي عبد النبي، البنك المركزي العراقي وتطور دوره الرقابي والنقدي وتوجهات خطته الاستراتيجية»، موقع البنك المركزي العراقي

(3) موفق حسن محمود، «واقع القطاع المصرفي العراقي ودوره في عملية التنمية الإقتصادية»، شبكة الإقتصاديين العراقيين، 22-4-2014.

5 ـ بالنظر لإرتفاع معدلات التضخم ما قبل عام 2003 إلى مستويات غير مسبوقة؛ إذْ استمرإر ارتفاع معدلات التضخم السائدة من عام 1991؛ إذْ بلغ (181 %) إلى (33.6) عام 2003، فقد أدى ذلك إلى فقدان النقود لخاصية أو وظيفة مخزن للقيمة، وجعل الأفراد يميلون إلى الاحتفاظ بالدولار كمخزن للقيمة بدلاً عن الدينار[1].

6 ـ تتمتع المصارف الخاصة بنسبة عالية لكفاية رأس المال تفوق النسبة المعيارية لضوابط بازل المحددة بنسبة 8 % وتفوق مرة ثانية ضوابط البنك المركزي العراقي المحددة بنسبة 12 % الأمر الذي يعكس مرة ثانية عجز القطاع عن استثمار موجوداته[2].

7 ـ انخفاض نسبة الائتمان الممنوح إلى الناتج المحلي الإجمالي في العراق؛ إذْ مازالت هذه النسبة في مستوى منخفض لا يتعدى 4 % مما يشير إلى ضعف العمق المالي للجهاز المصرفي العراقي، إذْ إن نسبة 5 % على وفق المعايير الدولية تعتبر نسبة منخفضة وتشير إلى ضعف العمق المالي للجهاز المصرفي[3].

8 ـ ثمة تفاوت كبير بين سعري الفائدة الدائنة والمدينة في سوق العراق فسعر الفائدة على الودائع الثابتة والتوفير يتراوح بين 1- 7 % فيما تتراوح الفائدة على الائتمان بين 10-15 % تاركا هامشا بنحو 8 % بين السعرين وهو هامش كبير إذا ما قورن بنسبة 5 % السائدة في دول المنطقة وهذا الارتفاع في اسعار الفائدة يولد آثارا سلبية على حجم الائتمان الممنوح بل يشكّل عائقاً للاقتراض للأغراض التنموية[4].

9 ـ انخفاض الكثافة المصرفية؛ إذْ إن عدد المصارف إلى عدد السكان تبلغ مصرفا واحدا لكل (54) ألف شخص، قياسا بالكثافة المصرفية المعيارية البالغة مصرفا واحدا لكل (10) الآف نسمة ممّا أدى إلى ضعف الوعي المصرفي وعدم وصول الاقتصاد العراقي إلى المستوى العالمي في هذا المجال ويدلّل على الحاجة الكبيرة لنشر الوعي المصرفي داخل المجتمع العراقي ولدى المصارف نفسها

(1) ثريا الخزرجي، «السياسة النقدية في العراق بين إرث الماضي وتحديات الحاضر»، جامعة بغداد، كلية الإدارة والاقتصاد، بدون تاريخ نشر.

(2) مجلس النواب العراقي، اللجنة المالية، «تقرير اللجنة المالية حول متطلبات اصلاح النظام المصرفي في العراق»، شباط 2014

(3) المصدر نفسه

(4) وليد عيدي عبد النبي، البنك المركزي العراقي ودوره الرقابي، المصدر السابق، ص8.

من خلال تطوير الخدمات المصرفية ونشرها وهذا يؤدي إلى قلة الخدمات أولاً: تمهيد لهم[1].

10 ـ غياب المؤسسات الساندة للنظام المصرفي وعمله مثل شركة للتأمين على الودائع وأخرى للتأمين على القروض أو مكاتب لدراسة وتحليل الأخطار المصرفية أو شركات تقييم أداء المصارف وغيرها[2].

11 ـ ضعف الوسائل التكنولوجية التي تستخدمها المصارف وعدم توفر وسائل الاتصال السريعة والحديثة والتي تتطلبها ظروف العمل الجديدة إضافة إلى غياب البرامج الحاسوبية الملائمة لتطوير عمل المصارف وتوسيع وتحسين خدماتها وتمكينها من الرقابة والسيطرة لوضع السياسات اللازمة لتلافي المخاطر وتحسين الأداء وتوسيع الخدمات[3].

12 ـ التدهور الكبير في القطاعات الانتاجية الحقيقية، كالصناعة والزراعة، وضعف جميع النشاطات الاقتصاديّة عدا التجارة والنشاطات الهامشية.

13 ـ اعتماد العراق على انتاج وتصدير النفط الخام والإيرادات الناجمة عن ذلك وهي بالدولار وبالتالي سوف تؤثر على قيمة العملة المحلية، إذْ إن إرتفاع الاسعار العالمية للنفط يؤدي إلى زيادة الإيرادات النفطية للدولة، الا أنه في الوقت نفسه يستنزف أموالا أكثر في استيراد السلع لتلبية حاجات العراق المتنامية. وعادة ما يكون ارتفاع اسعار السلع الاستهلاكية العالمية بوتائر أكثر من ارتفاع اسعار النفط، أما إذا انخفضت أسعار النفط وتدنّت موارد العراق النفطية، فإنّ ذلك سيؤدي إلى عدم تمكن العراق من تنفيذ التزاماته المالية الأساسية، الداخلية والخارجية. وعند ذلك ستضطر السياسة النقدية إلى استنزاف الاحتياطات السيادية اللازمة للحفاظ على غطاء العملة من أجل تغطية نفقات الحكومة واحتياجات السوق من العملة الأجنبيّة.

كل هذه العوامل تجعل العملة العراقيّة والتضخم خاضعة لتأثيرات داخلية وخارجية سلبية كبيرة، على الرغم من الجهود الكبيرة التي تبذلها السياسة النقدية للحد من هذه المشكلة.

(1) مجلس النواب العراقي، اللجنة المالية، «تقرير اللجنة المالية حول متطلبات اصلاح النظام المصرفي في العراق»، شباط 2014.

(2) المصدر نفسه.

(3) المصدر نفسه.

الفصل الثّاني عشر

التربية والتعليم العالي في العراق خلال عقدين (2003-2023)

أ.د. فلاح خلف علي الربيعي [1]

يتم إدارة النظام التعليمي في العراق من خلال وزارتي التربية، والتعليم العالي، فوزارة التربية مسؤولة عن الإشراف على التعليم ما قبل الجامعي، بينما تشرف وزارة التعليم العالي على التعليم الجامعي. وسنتناول في المحاور الاتية أهم التطورات التي طرأت على النظام التعليمي في العراق خلال المدة (2003-2023)، وتجدر الإشارة إلى أن البيانات المتاحة لغاية عام2021 وسيلجأ الباحث إلى الاجتهاد المنطقي والتقدير الشخصي لتحليل التطورات في الاتجاه العام للمتغير موضوع البحث.

أزمة التربية والتعليم خلال المدة (2003-2023)

شكل قطاع التربية والتعليم في العراق في الماضي القريب قدوة للتعليم في العالم العربي وعدد كبير من الدول النامية، بعد أن تمكن هذا القطاع بعد النصف الثاني من القرن العشرين من تحقيق نمو كمي ونوعي ملحوظ في معظم المؤشرات التعليمية، إلا أن هذه الوتيرة أخذت بالتراجع تدريجيا، نتيجة لجملة من العوامل منها ما هو متأصل بظروف هذين القطاعين، ومنها مستجد نجم عن تأثير الحروب والعقوبات الدولية. فتحسن الوضع المالي للحكومة بعد اتفاقية مناصفة الأرباح في العام 1950 سمح للعراق بالحصول على إيرادات تعادل (51%) من عائدات النفط، انعكس على أداء قطاعي التربية والتعليم فتشير بعض التقديرات إلى إن مجموع المتعلمين من الجنسين (في المرحلتين الابتدائية والثانوية) قد ازداد في العام 1958 بنسبة (30% و17%) عما كان عليه عام 1945، كما تضاعف أعداد

(1) أستاذ في الجامعة المستنصرية – كلية الإدارة والاقتصاد

الطلبة أربع مرات عام 1968 مقارنة بعام 1958، وانخفضت الفجوة بين الذكور والإناث[1]. وقد سمحت تلك التطورات بحدوث تطور نسبي في نظام التعليم وبخاصة بعد صدور قرارات مجانية التعليم عام 1974، وقانون محو الأمية عام 1970، والحملة الوطنيّة الشاملة لمحو الأمية عام 1978(قانون 92 لعام 1978)[2]. إلا أن الاهتمام بهذين القطاع أخذ بالتراجع تدريجياً، مع دخول البلاد في حالة من التدهور الاقتصادي والسياسي بعد العام 1980، بعد أن تهيأت الأجواء لدخول العراق في حروبه الطويلة التي ابتدأت بحربه مع إيران خلال المدة (1980-1988) ثم حرب الخليج خلال المدة (1990-1991) وما تلاها من عقوبات دولية، في عقد التسعينيات، علاوة على الأحداث التي شهدها العراق على الساحة الداخلية والخارجية من تعاقب الصراعات وتوالي الأزمات التي استمرّت حتى العام 2003 وما تبعها من انهيار البنية التحتية والنقص الحاد في المستلزمات والاحتياجات الضرورية لديمومة نظام التعليم والحفاظ على مستوى عالٍ من الكفاءة[3].

شهد العراق خلال المدة (2003-2008) ظروف الاختلال الأمريكي في عام 2003، الذي تبعته موجه من التوترات الطائفيّة والاثنية استمرت خلال المدة (2004-2017)، أثرت على الاستقرار الأمني والسياسي والاجتماعي في العراق بما في ذلك قطاع التعليم. وقد شهد هذا الصراع تفاقما ملحوظاً خلال المدة (2014-2017) مع احتلال التنظيمات الإرهابية على جزء من المحافظات العراقيّة، وما ترتب على هذا الاحتلال من تدهور الأوضاع الإنسانيّة وتصاعد وتيرة العنف ونزوح واسع النطاق للسكان. ثمّ غرق العراق في النصف الثاني من عام 2019، في اضطرابات مدنية واحتجاجات سلمية شعبية. وتضمنّت المطالب الرئيسة للاحتجاج الشعبي الاستجابة لنقص الخدمات الأساسية وبطالة الشباب، وإصلاح النظام الانتخابي والدستوري والأمني. مع سلسلة متصاعدة من الإجراءات التي أدت إلى انعدام الأمن والعنف في الأراضي العراقيّة. [4]

ثمّ واجه العراق خلال المدة (2019-2021) ظروف انتشار جائحة كوفيد – 19 التي أدت

(1) ديرها كوبيان، موسيس؛ حالة العراق الصحية في نصف قرن، بغداد: دار الرشيد، 1981، ص81.

(2) جريدة الوقائع العراقيّة قانون مجانية التعليم في العراق، الجريدة الرسمية لجمهورية العراق 1974.

(3) Jinan Hatem Issa, Hazri Jamil, 2010, Overview of the Education System in Contemporary Iraq, European Journal of Social Sciences – Volume 14, Number 3.

(4) عدنان ياسين مصطفى، التشغيل والبطالة في المجتمعات المتأثرة بالنزاع حالة العراق، مركز البيان للدراسات والتخطيط، 2018.

إلى إغلاق الحدود، وتقييد السفر وإغلاق المدارس والجامعات ومعاهد التدريب والتحول إلى نظام التعليم الالكتروني ثم إلى نظام التعليم المدمج خلال العام الدراسي 2020-2021[1].

وتميزت المدة (2019-2023) بوجود صدمة ثلاثية مركبة نشأت عن تزامن الصدمة الصحية، وهي أزمة انتشار جائحة كوفيد – 19، التي تزامنت مع الصدمة المالية المتمثّلة بالانخفاض الحاد في أسعار النفط والأزمة السياسيّة[2].

تعكس تلك التطورات حجم التحديات الخارجية والداخلية التي واجهت النظام التعليمي في العراق.

أولاً: واقع العمليّة التربويّة في العراق خلال المدة (2003-2023)

واجه قطاع التربية في العراق عقودا من الصراع وعدم الاستقرار الاجتماعي والسياسي، وضعف المؤسسات الاجتماعيّة، والتمويل غير الكافي وتفاقمت تلك الظروف بعد العام 2003 وبخاصة خلال المدة (2014-2023) التي جمعت بين ظروف الحرب على التنظيمات الإرهابية وانخفاض أسعار النفط والاضطرابات السياسيّة وتأثير فيروس كوفيد-19، إن تلك الظروف جعلت البلاد تعيش تحت وطأة أزمة حادة تسببت في تدهور الأوضاع وحالة النزوح الجماعي وتدمير البنية التحتية الحيوية، وتآكل التماسك الاجتماعي، وتعطيل الخدمات الأساسية بما في ذلك التعليم، الذي أخذ يعاني من فجوات متعددة في الموارد وتحديات تؤثر على حصول الأطفال العراقيين على تعليم جيد. وتقدر تكلفة أضرار الصراع على قطاع التعليم في المحافظات السبع الأكثر تضرراً وهي نينوى والأنبار وكركوك وصلاح الدين وديالى وبغداد وبابل، بنحو 2.4 مليار دولار، فقد خلالها العديد من الأطفال سنوات من الدراسة بسبب النزاع والنقص الحاد في المدارس والمعلمين. في نهاية عام 2019، كان هنا ك ما يقرب من 345000 طفل لا يزالون خارج المدرسة، مع استمرار مشكلة التسرب من المدرسة في عام 2020، وبهدف تسليط الضوء على هذه التطورات سنتناول أهم التطورات في العمليّة التربوية في العراق خلال المدة (2003-2023)

(1) حسين عبد علي الكرعاوي، أثر الازمة المزدوجة في الاقتصاد العراقي بين الريع وضرورة التنويع، مجلة كلية التربية للبنات للعلوم الإنسانية، العدد (25)، جامعة الكوفة، 2019، ص508-510.

(2) حسن لطيف كاظم وآخرون، الفقر ومستويات المعيشة في العراق في ظل تداعيات أزمة كورونا، مركز الرافدين للحوار، بغداد-2020.

1. هيكل النظام التربوي في العراق

يتكون النظام التعليمي في العراق من المراحل الاتية[1]:

مرحلة رياض الأطفال: وهي مرحلة غير إلزامية في التعليم، لذا نجد أن معدلات الالتحاق بها لا تزيد عن 11 % من السكان في الفئة العمرية الموازية لهذه المرحلة عمر 3-5 سنوات. ويتركز تواجد رياض الأطفال في المدن الرئيسة في العراق كما لم تشهد هذه المرحلة تطوراً كبيراً في معدلات الالتحاق خلال الفترة الماضية، نتيجة لانعدام الأمن في أجزاء كثيرة من البلاد الأمر الذي منع الأهل من إرسال أطفالهم الأصغر سنّاً إلى المدرسة.

المرحلة الابتدائية: يلتحق الأطفال بالمدرسة الابتدائية في سن 6 سنوات، وبالمرحلة المتوسطة في سن 12 سنة، وبالمرحلة الاعدادية في سن 15 سنة. وتشتمل المرحلة الابتدائية على 6 صفوف، والمرحلة الإعدادية على 6 صفوف في المرحلة الثانوية. ويشار إلى الصفوف في المرحلة الابتدائية بالسنة 1 إلى السنة 6 وفي المرحلة الثانوية، يشار إلى الصفوف بالسنة 1 إلى السنة 3 في المرحلة المتوسطة، وفي المرحلة الاعدادية السنة 4 إلى السنة 6. وتبدأ السنة المدرسية عادة من شهر أيلول من كل سنة وحتى شهر حزيران من السنة التي تليها.

وتمثّل نسبة استكمال المرحلة الابتدائية نسبة فوج من الأطفال ممن تزيد أعمارهم عن السن الرسمي المحدد للصف الأخير من المرحلة الابتدائية بـ3 إلى 5 سنوات، أي نسبة الأطفال الذين تتراوح أعمارهم بين 14 إلى 16 سنة، الذين أكملوا المرحلة الابتدائية في العراق.

مرحلة التعليم الإعدادي: تبدأ هذه المرحلة بعد استكمال المرحلة المتوسطة وتتكون من 3 صفوف دراسية هي: الرابع، والخامس، والسادس الإعدادي. وفي الصف الرابع الإعدادي يختار الطالب الدراسة العلمية أو الأدبية، وفي الصف الخامس والسادس الإعدادي يختار طلبة القسم العلمي بين الدراسة العلمية الإحيائية أو الدراسة العلمية التطبيقية، بينما يستمر الدراسات الأدبية دون مزيد من التخصصات. ويعدّ الصف السادس الإعدادي أهم مرحلة في التعليم حيث يحدّد المعدل الذي يحصل عليه الطالب/الطالبة في الامتحانات الوزاريّة الكلية أو الجامعة التي يدرس بها. فالمتخرج من الدراسة الأدبية يمكنه الالتحاق بكليات ومعاهد التربية والآداب وغيرها والمتخرج من الدراسات العلمية الإحيائية فيمكنه الاختيار

(1) UNESCO, Iraq, Education in Transition Needs and Challenges 2004. P.16

بين التخصصات الطبية والصيدلة والعلوم والبيطرية أما الدراسة العلمية التطبيقية فتؤدي إلى كليات الهندسة بأنواعها وبعض كليات العلوم كعلوم الأرض. وعند جمع التعليم المتوسط مع التعليم الإعدادي يطلق عليه التعليم الثانوي الذي يشمل الصفوف الأول والثاني والثالث من المرحلة المتوسطة والصفوف الرابع والخامس والسادس من المرحلة الإعدادية.

التعليم المهني: ويبدأ بعد التعليم المتوسط وهو مرحلة موازية للمرحلة الإعدادية وبعد عام 2011 توسع التعليم المهني ليشمل فروع جديدة في التعليم الصناعي والتجاري والزراعي وكما مبيّن في أدناه، وذلك من أجل تلبية احتياجات سوق العمل.

2. معدلات الالتحاق

يقدّم هذا القسم لمحة عامة عن تطور معدلات الالتحاق حسب مستوى التعليم، وهذا يشمل القدرة على الالتحاق، وتغطية مختلف الفئات العمرية، والعقبات التي تعترض الالتحاق وإكمال عملية الالتحاق.

يساعد تحليل اتجاهات الالتحاق في ضوء البيانات السكانية على قياس الطلب المحتمل على التعليم ومدى تلبية الطلب في الوقت الحالي. وتعد معدلات الالتحاق ومعدلات النمو في أعداد الطلبة المسجلين، من أفضل المؤشرات لمعرفة مستوى التغطية المدرسية. وتجدر الإشارة إلى معظم التغييرات السنوية في معدلات الالتحاق في جميع مستويات التعليم ارتبطت بالتغييرات في الأوضاع السياسيّة والاقتصاديّة الاجتماعيّة المشار إليها في مدخل الدراسة[1].

وعلى الرغم من وجود اتجاه عام نحو الزيادة في أعداد الطلبة المسجلين وفي معدلات الالتحاق في جميع مستويات التعليم، إلا أن هذه المعدلات شهدت عددا من التقلبات الحادة باتجاه الهبوط وبخاصة خلال فترات الأزمات ومن أبرزها أزمة 2009 وأزمة 2014 وأزمة 2019.

أ ـ مرحلة رياض الأطفال:

تميزت هذه المرحلة بضعف معدل التغطية، الذي لم يتجاوز 11 % في الفئة العمرية لهذه المرحلة خلال المدة (2000-2023). كما لم تشهد هذه المرحلة تطوراً كبيراً في معدلات

(1) وائل قاسم راشد، دور مؤشرات التعليم الاقتصادي في النهوض بالتعليم التربوي في البصرة، مجلة العلوم الاقتصادية، جامعة البصرة، 2012، المجلد 8، العدد 29، الصفحات 27-79

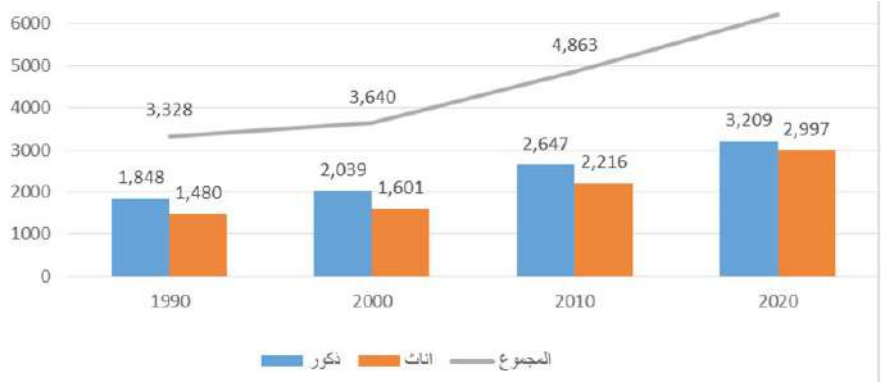
الالتحاق خلال المدة المذكورة، ويمكن تفسيره ذلك بأنه نتيجة انعدام الأمن في أجزاء كثيرة من البلاد، الأمر الذي يدفع الأسر إلى تفضيل بقاء أطفالهم في المنازل، في ظل وجود 87 % من النساء غير النشيطات اقتصادياً و78 % ربات منازل، علاوة على نقص الوعي بين الآباء بشأن أهميّة تسجيل أطفالهم في مراكز تنمية الطفولة المبكرة وعدم كفاية البنية التحتية وضعف المواصلات بالإضافة إلى ضعف قدرة الموارد البشرية. كل هذه العوامل تعرض هدف زيادة الالتحاق بمراكز تنمية الطفولة المبكرة للخطر بنسبة 30 %.

ب ـ مرحلة التعليم الابتدائي:

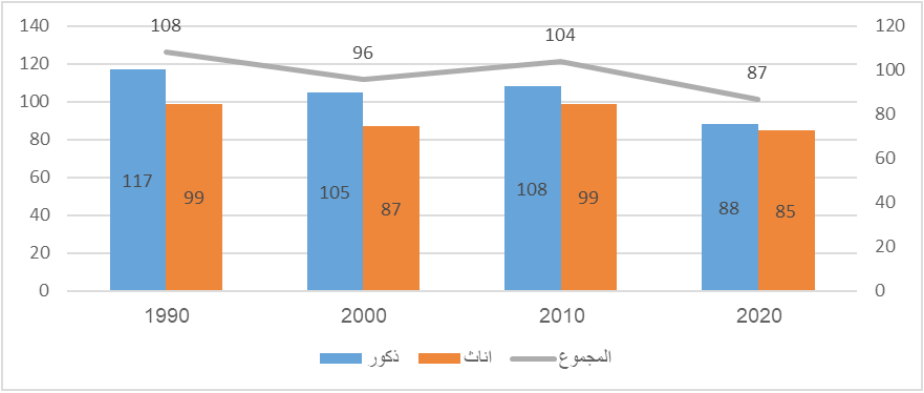
شهدت أعداد الطلبة المسجلين في مرحلة التعليم الابتدائي وجود اتجاه تصاعدي عام خلال المدة (1990-2023) غير أن هذا الاتجاه شهدت بعض التراجع خلال المدة 2006-2008 بسبب التدهور الأمني الذي شهدته تلك المدة، ثم دخل مرحلة من النمو البطيء خلال المدة 2009-2014 ثمّ انحدرت بشكل كبير خلال المدة 2014-2016 نتيجة للموجة الإرهابية التي اجتاحت معظم المحافظات الغربية والشمالية في العراق، ثم عاد نحو الارتفاع خلال المدة 2017-2018 ثم تراجعت خلال المدة 2019-2021 بسبب انتشار جائحة كورونا وتوقف الدراسة الحضورية واللجوء إلى التعليم الالكتروني والتعليم المدمج.

أما معدل الالتحاق بالمرحلة الابتدائية فقد تراجع بشكل ملحوظ خلال المدة (1990-2000) بسبب ظروف العقوبات الدولية التي شهدها هذا العقد، فوصل إلى 96 % عام 2000 مقارنة 108 % خلال عام 1990 ثم شهد حالة من النمو البطيء خلال المدة (2000-2010) فارتفع إلى 104 % في 2010 بعد أن كان 96 % في عام 2000 مما يشير إلى ارتفاع مستويات الأطفال دون السن وفوق السن القانونية الملتحقين بالتعليم الابتدائي، ثمّ شهد هذا المعدل تراجعا ملحوظاً (2019-2022) بسبب ظروف انتشار جائحة كورونا.

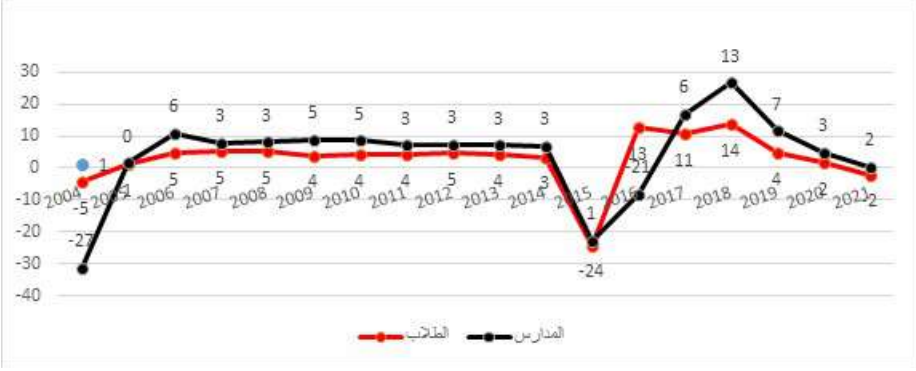
شكل (12-1): عدد المسجلين في المرحلة الابتدائية 1990-2020



شكل (12-2): تطور معدلات الالتحاق في المرحلة الابتدائية للمدة 1990-2020



شكل (12-3): التغييرات في عدد (الطلاب، المدارس) في الابتدائية 2004-2021



ت ـ مرحلة التعليم الثانوي:

على الرغم من الارتفاع الذي شهده الالتحاق في الدراسة الثانوية الذي بلغ حوالي (85 %) كمتوسط خلال المدة (2000-2023)، إلا أن هذه المعدلات افتقرت إلى استقرار الاتجاه، فقسم كبير من هؤلاء الطلبة لم يستمروا في اكمال دراستهم المتوسطة الذي لم تتجاوز نسبة الملتحقين بالدراسة المتوسطة منهم 42 %، أما نسبة الذين أكملوا دراستهم الاعدادية فلم يتجاوز 21 %، للمدة ذاتها، وشهدت هذه النسب تراجعًا ملحوظاً بسبب للظروف السياسيّة والاقتصاديّة الاجتماعيّة التي مر بها العراق.

ث ـ معدل التغطية المدرسية:

تخفي المعدلات الوطنيّة للتغطية المدرسية التفاوتات الهامة مستوى المحافظات وبشكل خاص في المحافظات المتضررة من الآثار السلبية للصراع وانعدام الأمن، حيث تميل مؤشرات التغطية المدرسية إلى اظهار معدلات أقل من عدد المدارس كما هو موضح في نينوى والأنبار. هذا نتيجة للاضطرابات في تقديم الخدمة. ومع ذلك، فإنّ الحركة السكانية المرتفعة بما في ذلك النزوح عبر المحافظات والعودة إليها تجعل من الصعب إظهار صورة دقيقة لتوفير أعداد كافية من المدارس.

تميل المحافظات المتضررة من النزاع وانعدام الأمن إلى إظهار معدلات أقل من عدد المدارس كما في نينوى والأنبار. هذا نتيجة للاضطرابات في تقديم الخدمة. ومع ذلك، فإنّ الحركة السكانية المرتفعة بما في ذلك النزوح عبر المحافظات والعودة إليها تجعل من الصعب إظهار صورة دقيقة لتوفير أعداد كافية من المدارس.

ويظهر التحليل على مستوى المحافظات تفاوتات كبيرة فسجلت نينوى أدنى معدلات إتمام التعليم الابتدائي (63 %) والأعلى لصالح صلاح الدين (97 %). أما في المرحلة الثانوية، فتتراوح معدلات الالتحاق بين 59 % (كركوك) و97 % (القادسية). وتستقر معدلات إنهاء مرحلة التعليم عند حوالي 35-40 % لغالبية المحافظات ما عدا ثلاث، وهي ذي قار (49 %)، وصلاح الدين (46 %)، وأقل معدل لمحافظة نينوى (31 %). كما أن هناك تفاوتات كبيرة على بين الريف والحضر بالنسبة للالتحاق بالتعليم وإكماله أن المتعلمين الموجودين في المناطق الحضرية لديهم فرص أعلى لإكمال التعليم الابتدائي والثانوي. على مدار الدورة التعليمية الابتدائية، تزداد الفوارق مع أعلى تفاوت للصف الأول من التعليم بالمرحلة المتوسطة مع

معدل استيعاب أقل للمتعلمين في المناطق الريفية (59.2 %) منه للمتعلمين في المناطق الحضرية (78.5 %). بنهاية المرحلة الثانوية، تختفي الفوارق بمعدلات إكمال متطابقة تقريبًا.

يرجع التفاوت الأكبر بين المتعلمين في الالتحاق واستكمال التعليم الابتدائي والثانوي إلى الخلفية الاقتصاديّة للأسر، يتمتع المتعلمون من خلفية أسرية ثرية بمعدلات التحاق أعلى في المرحلة الابتدائية ويكملون دورة التعليم كاملة بمعدل ثلاث مرات أكثر من المتعلمين من الشريحة الأشد فقراً. تبدأ التفاوتات في التوسع ما بعد المرحلة الابتدائية مع احتمال وصول المتعلمين من شريحة الاثرياء إلى الضعف بمرحلة التعليم الثانوي مقارنة بالمتعلمين من الشريحة الأكثر فقراً[1].

وفي ظل تلك الظروف، واصلَ القطاع الخاص دوره هامشي في توفير المدارس، حيث يلتحق 3.2 % فقط من تلاميذ المرحلة الابتدائية، و3.8 % من طلبة المرحلة الثانوية، و15.1 % من الأطفال في مرحلة ما قبل الابتدائية بهذا القطاع. هذه المعلومات خارج نطاق الدراسة ومع ذلك، فقد زادت تغطية القطاع الخاص بشكل كبير بعد عام 2010، وسجل أعلى معدلات النمو بين 2010/2009 و18/2017 في المرحلة الابتدائية (37.5 %) والثانوية (31.5 %).

ج ـ إدارة النظام التربوي في ظل المخاطر

واجه النظام التربوي في العراق منذ 2014 أحد أكثر الأزمات الإنسانيّة تقلباً وتعقيداً في العالم، نتيجة الحملة الواسعة من أعمال العنف والاضطهاد والانتهاك المنهجي للقانون الإنساني الدولي والقانون الدولي لحقوق الإنسان التي شنها تنظيم داعش الإرهابي. فقد تسبب عنف الصراع في نزوح ما يزيد على 6 ملايين عراقي، وتعرض المجتمعات المحلية للصدمات وتدمير سبل كسب العيش، وضياع سنين دراسية على الأطفال. فقد تحمل الكثير من الأطفال والشباب الذين كانوا ضحايا العنف والصراع في المناطق الخاضعة لسيطرة التنظيمات الإرهابية كلف النزاعات وتداعياتها والأزمات الإنسانيّة، وقد أحدثت هذه الظروف فجوة كبيرة في معرفتهم التعليمية بسبب سنوات من «التعليم المفقود» فالنزوح وصعوبة إعادة التسجيل في التعليم الرسمي بسبب تحديات الحصول على الوثائق المدنية اللازمة للتسجيل، أدت إلى ارتفاع معدلات الفاقد التعليمي، إذْ تؤكد البيانات أنّ عنف الصراع خلال المدة 2014-2019 تسبّب في ضياع سنين دراسية على الأطفال والفتيان، ومع نهاية عام 2019

(1) بعثة الأمم المتحدة لمساعدة العراق، حق التعليم في العراق، الجزء الثاني، بغداد، 2021

هناك (1.4) مليون شخص من ضمنهم 658.000 طفل نازح داخل العراق، نصفهم أي ما يعادل 355.000 تقريباً هم أطفال غير ملتحقين في التعليم، وفي ظل تلك الظروف واجه المتعلمون النازحون تحدّيات خاصة للالتحاق بفرص التعلم[1].

ويعد الافتقار إلى التوثيق المدني مشكلة واسعة الانتشار تؤثر على ملايين النازحين والعائدين. العديد من النازحين والعائدين غير قادرين على الحصول على وتجديد الوثائق المدنية الخاصة بهم؛ لأن العديد من مكاتب مديرية الشؤون المدنية تضررت أو دمرت بسبب النزاع.

يتم أيضاً إعاقة تعليم السكان النازحين داخلياً بسبب بُعد مرافق التعلم عن أماكن الإقامة، مما يمنع الآباء من إرسال أطفالهم إلى المدرسة بسبب القيود الأمنيّة أو الاقتصاديّة، مشكلة نقص الوثائق صحيحة أيضاً عندما يغادر هؤلاء الأطفال المخيمات ويعودون إلى مناطقهم الأصلية، مما يؤثر على وصولهم إلى الخدمات الأساسية. نتيجة لذلك، أصبح العديد من الأطفال الذين فقدوا سنوات من التعليم في ظل حكم التنظيمات الإرهابية، محرومين بسبب نقص الوثائق المدنية، وكذلك النقص الواسع النطاق في المدارس والمدرسين، بسبب تدمير المدارس، ونزوح المعلمين، ونقص التمويل يؤثر على رواتب المعلمين ونتيجة لذلك تركوا وظائفهم؛ **وفي ظل تلك الظروف** عملت وزارة التربية على توفير فرص تعليمية خارج النظام النمطي المدرسي من خلال تطبيق ثلاثة برامج للتعليم البديل وغير الرسمي، استفاد منها المتعلمون المعرضون للخطر أو المتواجدون خارج المدارس.

تتمثّل بالبرامج الاتية[2]:

- برنامج التعليم المسرّع: تم تنفيذ هذا البرنامج في ضمن سياسة الوزارة لاحتواء الأفراد الذين لم يلتحقوا بمراحل التعليم العام من الفئة العمرية من 12– 18 سنة على وفق نظام ومناهج تتناسب مع أعمارهم وتسرع تخرجهم من المرحلة الابتدائية في سلك التعليم غير النظامي.
- برنامج مدارس اليافعين: تم تطبيق هذا البرنامج في 80 مدرسة لليافعين ينتظم

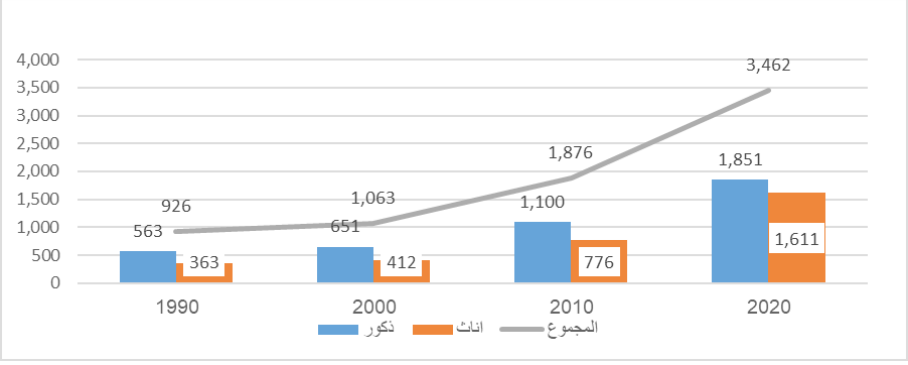
(1) بعثة الأمم المتحدة لمساعدة العراق، حق التعليم في العراق، الجزء الأول، بغداد، 2020.

(2) وزارة التربية، المديرية العامة للمناهج، برنامج التعليم المسرع، الكتيب التدريبي لقادة تدريب ومعلمي التعليم المسرع، بغداد، 2006

فيها 7868 طالب وطالبة. ويستهدف هذا البرنامج استقطاب الأطفال بالفئة العمرية من 10– 15 سنة من الذين تخلفوا عن التعليم الابتدائي أو تسربوا منه وهنالك مدارس أو صفوف ملحقة بالمدارس الابتدائية وتكون مدة الدراسة فيها أربع سنوات ولأربع مراحل حيث توازي المرحلة الأولى (الصف الأول والثاني) والمرحلة الثانية (الصف الثالث والرابع) والمرحلة الثالثة (الصف الخامس) والمرحلة الرابعة (الصف السادس) من المرحلة الابتدائية وتكون وثيقة المرحلة الرابعة والتي يؤدي فيها الدارس الامتحانات العامة الوزاريّة هي وثيقة لإنهاء الدراسة الابتدائية أسوة بالسادس الابتدائي في الدراسة والتعيين.

- التوسع في صفوف التربية الخاصة وتهيئة المستلزمات والأجهزة والأدوات والملاكات التعليمية، ففي عام (2012-2013) كان هناك 1213مدرسة تضم (1396) صفاً دراسياً و13005 تلميذاً وارتفع العدد للعام الدراسي (2017 – 2018) إلى 1325 مدرسة تضم (1547) صفاً دراسياً و15683 تلميذاً والبدء بتنفيذ كتب لشريحة الصم والبكم.
- برامج محو الأمية التي قدمت تعليم غير نظامي لحوالي 72242 دارساً موزعين على 983 مركزاً منها 477 مركزاً في الريف.

شكل (12-4): تطور اعداد المسجلين في المرحلة الثانوية للمدة 1990-2020



شكل (12-5): التغييرات في عدد (الطلاب، المدارس) في الثانوية 2004-2021

ثانياً: مؤشر الإنفاق على التعليم في الاقتصاد العراقي للمدة (2003-2023)

يشمل الإنفاق على التعليم كافة الاموال المنفقة على التعليم خلال عام واحد من خزينة الدولة أو المؤسسات العامة التابعة لها بما في ذلك فوائد وأقساط الدين العام التعليمي الخارجي، فضلاً عن المنح والمساعدات أو الهبات أولاً: تمهيد للدولة لأغراض التربية والتعليم[1]. وتنبع أهميّة الإنفاق على التعليم من الدور الجوهري الذي يلعبه الأخير في إعداد رأس المال البشري المؤهل وذي الخبرة اللازمة لإدارة خطة التنمية الاقتصاديّة والاجتماعيّة، وللمهام التي يضطلع بها رأس المال البشري من المتخصصين والفنيين والعمال المهرة، خاصة في الدول النامية التي تعاني من نقص كبير في هذا النوع من الأصول، مما يعد من أهم المعوقات التي تواجه عملية التنمية الاقتصاديّة في تلك الدول ممّا اضطرها للاعتماد على الخبرات والاستشارات الأجنبيّة، التي تشكل عبئاً يضاف إلى أعباء التنمية الأخرى في تلك الدول[2].

ومن أهم الأسباب التي دفعت الاقتصاديين إلى الاهتمام بدراسة أثر التعليم في التنمية، هو تزايد حجم الإنفاق على التعليم، والمكانة التي يحتلها هذا الانفاق في الدخل القومي وميزانية الدول، لاسيما إذا ما تم مقارنتها بنفقات غيرها من المشروعات، ولقد تباين الوعي

(1) عبد الله زاهي الرشدان، «نفقات التعليم العامة وتطورها في الاردن»، مجلة دراسات، المجلد العدد 1، مطبعة الجامعة الاردنية، عمان، 1995، ص259.

(2) فردريك هار بسون، نشاليز مايرز، «التعليم والقوى البشرية والنمو الاقتصادي استراتيجية تنمية الموارد البشرية»، ترجمة ابراهيم حافظ، القاهرة، 1966، ص 12-13.

حول ضرورة التعليم بين الدول المختلفة، فقد أدركت الدول المتقدمة حقيقة دور التعليم واهميته، بينما لم تدرك معظم الدول النامية تلك الأهميّة بالقدر الكافي، وقد انعكس هذا التباين في إدراك دور وأهميّة حجم الانفاق على التعليم، حيث نجد أن نسبة ما تخصّصه الدول من مبالغ الانفاق على التعليم يتأثر بعدة عوامل، يأتي في مقدّمتها الفلسفة الاقتصاديّة للدولة وامكاناتها الانفاقية والسياسة المالية المتبعة في البلد[1]، وعلى الرغم من توجه بعض البلدان لزيادة الاستثمار في رأس المال البشري من خلال زيادة الانفاق على التعليم، إلا أنها لا تزال تعاني من اختلال التوازن بين رأس المال المادي والبشري؛ لأن ما ينفق على زيادة رأس المال المادي اكثر مما يخصص للاستثمار البشري، ما يعني أن نمو وتطور الاصول الرأسمالية يكون أكبر من تطور رأس المال البشري وبالتالي فسوف يكون هنالك اختلال في التوازن بين هذين الأصلين، وقد بدأت مرحلة جديدة من التوازن في أواسط الستينيات بين رأس المال المادي ورأس المال البشري كعنصرين للتنمية الاقتصاديّة وتقييم دور التعليم والانفاق عليه والتوسع فيه مع وجوب ضبط كل هذه العناصر حسب عوائدها وقيمتها الاقتصاديّة[2].

يعد الإنفاق الحكومي على التعليم أحد الفرص الاستثمارية المهمّة، التي تسهم في تطوير التنمية البشرية وتكوين رأس المال البشري، وفيما يتعلق بأولوية التعليم، يوصي إعلان إنشيون لعام 2015 بأنّ تخصص الحكومات الوطنيّة ما بين 4 إلى 6 % من ناتجها المحلي الإجمالي و/ أو ما لا يقل عن 15 إلى 20 % من إجمالي الانفاق العام على التعليم.

ويمكن القول ومن البيانات جدول (12-1) أن حصة التعليم من إجمالي الإنفاق العام في العراق خلال المدة (2003-2023) ظلت بعيدة جداً عن المعيار القياسي 15-20 %؛ إلا أن العراق حاول أن يحافظ على الحد الأدنى البالغ 4 % لمعيار الناتج المحلي الإجمالي.

(1) طارق عبد الرؤف محمد عامر، تصور مقترح لتمويل التعليم الجامعي بالدول العربيّة في ضوء الاتجاهات المعاصرة (الدول المتقدمة)، بحث مقدم إلى الملتقى الدولي، 2006، ص5-6.

(2) ثيوردر شولتز، «القيمة الاقتصادية للتربية»، ترجمة عبد الهادي عفيفي ومحمد السيد سلطان، مكتبة الانجلو المصرية، القاهرة، 1975، ص 38-40.

جدول (12-1): نسبة الإنفاق على التعليم إلى إجمالي الانفاق والناتج المحلي (2005-2020)

السنوات	نسبة الإنفاق على التعليم إلى إجمالي الإنفاق العام %	نسبة الإنفاق على التعليم إلى الناتج المحلي الاجمالي %
2005	5.58	2.00
2006	5.29	2.15
2007	7.00	2.45
2008	8.32	3.15
2009	9.48	4.03
2010	9.44	4.08
2011	11.81	4.28
2012	8.11	3.36
2013	8.06	3.51
2014	8.35	3.64
2015	10.85	4.62
2016	13.15	4.92
2017	13.42	4.57
2018	14.66	4.65
2019	11.13	4.73
2020	9.29	3.97

المصدر: بيانات وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للإحصاء، التقرير الخاص بالتعليم، للمدة (2005-2020).

تعذر الحصول على بيانات الفترة 2021-2023

1- الإنفاق على القطاع التربوي خلال المدة (2003-2023)

اتخذ حجم الإنفاق على القطاع التربوي خلال للمدة (2003-2023) مسارا تصاعديا بسبب تزايد عدد الطلبة والمنشآت اللازمة لاستيعابهم وعدد المعلمين والمدرسين القائمين على تعليمهم والخدمات الواجب تقديمها لإتمام العمليّة التربوية، فمن الجدول (12-2) نلاحظ ارتفاع معدل نمو الإنفاق إلى (513.0 %) عام 2005 بعد استئناف تصدير النفط الخام وارتفاع عوائده في حين وصل عام 2014 إلى (4.6- %) فقط واستمرت معدلات نمو الإنفاق على وزارة التربية بالانخفاض حتى وصلت عام 2018 إلى (0.5- %) باستثناء عام 2016 حيث بلغت (6.8 %). وتراوحت المساهمة النسبية للإنفاق على وزارة التربية بين (11.8 %) عام 2004 و(2.2 %) عام 2018 من إجمالي الإنفاق الفعلي خلال مدة الدراسة.

جدول (12-2): الإنفاق على القطاع التربوي في العراق للمدة (2004-2018)

السنوات	الإنفاق على القطاع التربوي ترليون دينار	معدل نمو الانفاق %	نسبة الإنفاق القطاع التربوي من الانفاق العام %
2004	2.3	-	11.8
2005	14.1	513.0	5.3
2006	15.5	9.9	4.6
2007	17.2	11.2	5.1
2008	35.0	103.5	5.9
2009	56.1	60.3	10.7
2010	46.7	-16.9	7.2
2011	57.9	24.2	8.3
2012	69.3	19.6	7.7
2013	77.7	12.1	7.3
2014	74.1	-4.6	8.9
2015	70.3	-5.1	10.0
2016	75.1	6.8	11.2
2017	17.9	-76.2	2.4
2018	17.8	-0.5	2.2

المصدر: البنك المركزي العراقي، دائرة الإحصاء والأبحاث، النشرة السنوية، سنوات متعددة.

تعذر الحصول على بيانات الفترة 2019-2023

إن تواضع تخصيصات الإنفاق على التعليم في العراق خلال المدة (2003-2023)، دفعت القطاع التعليمي إلى التركيز على تغطية النفقات التشغيلية مع تخصيص نسب متواضعة للاستثمار، لا تفي بمتطلبات رفع مستوى الجودة والكفاءة. وقاد هذا الانخفاض في الاستثمار أدى إلى زيادة الضغط على الأبنية المدرسية وتراجع صلاحية الكثير من المنشآت والأبنية التعليمية ومحدودية المتاح من المنشآت النموذجية ذات الجاهزية الكاملة في كافة مراحل التعليم واشتداد التنافس عليها. ويمكن أن نعزو التدهور الكبير في حصة الانفاق الاستثماري على التعليم إلى عاملين أساسين: الأول هو الهبوط الحاد في الإنفاق على التعليم خلال المدة (2005-2014)، أما الثاني فيعود إلى عدم تبني الإدارة التربوية للرؤيا والتخطيط الاستراتيجي

الكفيل بتقديم مقترحات بديلة لمواجهة التهديدات والمخاطر التي تهدد بانهيار النظام التربوي، ما أفقدها المرونة والقدرة على طرح هذا النوع من البدائل[1]. ومن أبرز الدلائل على ذلك عندما قامت الحكومة بتخفيض التخصيصات بشكل حاد، لم يتحرك النظام التربوي من أجل تبني معايير جديدة أو إجراء ترتيب جديد للأولويات تجعل هذا التخفيض يتناسب مع المراحل الدراسية أو مع التوزيعات الجغرافية (المحافظات والاقضية)، بل ترك الأمور تخضع للاجتهادات الشخصية والإجراءات العشوائية وحسب التنافس بين فقرات الانفاق. إن تدني مستوى الإنفاق الاستثماري في قطاع التربية، أسهم في تدني مستوى التعليم وأضعف من مساهمته في زيادة النمو والإنتاجية، وسيقود ذلك إلى استمرار الحلقة المفرغة للتخلف[2].

الجدول (12-3): توزيع الإنفاق حسب الطبيعة الاقتصاديّة ووحدة الإنفاق سنوات مختارة (%)

فقرة الميزانية	2015	2016	2017	2018	2019
الميزانية الجارية	96.50	98.30	99.10	99.20	97.60
تعويضات الموظفين	92.50	95.40	96.40	97.40	92.90
نفقات جارية أخرى	4.00	2.80	2.70	1.80	4.70
الميزانية الاستثمارية	3.50	1.70	0.90	0.80	2.40

إن تجزئة نفقات التعليم بحسب الطبيعة الاقتصاديّة، تشير إلى أن النفقات الجارية تمثّل أكثر من 97 % من نفقات التعليم، مع هيمنة قوية جداً لتعويضات (رواتب) الموظفين (على الأقل 93 % من إجمالي نفقات التعليم)، ويخصص في الجانب الاستثماري (من 1 إلى 3 % فقط). ووفقاً لما بينه الجدول السابق من نسب لشقي الموازنة العامة الاستثماري منها والتشغيلي يمكن توضيح دلالة التأثير على فاعلية التعليم العالي وفقاً للآتي[3]:

- هناك تفوّق واضح للجانب التشغيلي على الاستثماري الأمر الذي يعطي تصورًا عن ضعف التوجه الاستثماري لدى الحكومة ومن ثمَّ ضعف في الأثر التوسعي للموازنة العامة الأمر الذي ينعكس سلبا على حجم التشغيل والتنمية.

(1) وزارة التربية، ورقة استراتيجية لقطاع التربية والتعليم، بغداد 2004

(2) البنك الدولي (2007) «الطريق غير المسلوك، إصلاح التعليم في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا http://siteresources.worldbank.org/INTMENA/Resources/EDU_Summary_ARB.pdf

(3) فلاح خلف الربيعي، على شديخ الزبيدي، تحليل العلاقة بين الانفاق التربوي وجودة التعليم في العراق، مجلة التربية، قطر، العدد 201، السنة خمسون، سبتمبر 2021، ص 97-141

- إن التقديرات في النسب تلك التي وضعت للجانب الاستثماري بالرغم من انخفاضها النسبي تشهد ضعفاً كبيراً في تنفيذها، الأمر الذي يعزّز فكرة تسيد النزعة الاستهلاكية غير المنتجة لعمل الحكومة وعدم وجود دافعية حقيقية لإحداث إثر توسعي ممكن عبره رفع حجم التشغيل والتنمية.
- إذا لم تكن الموازنة العامة ذات أثر ايجابي يمكن من رفع مستوى التشغيل، الذي يعد عائقًا أمام دور التعليم العالي التنموي ممكن أن يدخله باختبار حقيقي لجودة رأس المال البشري المنتج أو المخرجات العلمية من بحوث ودراسات.
- أصبح لدينا ثلاثة معوقات تحول دون إحداث الأثر التوسعي المرجو من الموازنة وهي قلة نسبة التخصيص الاستثماري وضعف التنفيذ الفعلي وأما الثالث فهو الفساد الذي يبدّد ما تبقى أو الجزء الأكبر ممّا تبقى من تلك الموارد الموجّهة.

2- تداعيات أزمة النظام التربوي

لا شك في أن الانخفاض واختلال بنية الإنفاق التربوي وتعدد جهات صرف وتنفيذ النفقات التربوية التشغيلية والاستثمارية خلال المدة (2003-2023) أدى إلى مجموعة من النتائج السلبية أهمها: نقص المدارس وتدني جودة الأبنية المدرسية ونقص التسهيلات المدرسية وزيادة كثافة الصفوف، وانتشار ظاهرة الازدواج المدرسي[1].

نقص المدارس وتدني جودة الأبنية المدرسيّة

واجه النظام التربوي خلال المدة (2003-2023) مشكلة العجز في الأبنية المدرسية، نتيجة للأضرار التي لحقت بالمباني المدرسية عقب الدمار والنهب الذي حدث في آذار 2003 والأشهر اللاحقة. وقد ألحق الضرر بالمدارس وكذلك المرافق الأخرى مثل المباني الإدارية والمستودعات والمطبعة والمصانع. وحسب المسوحات التي أجريت عام 2003 فإنّ 80 % من المباني المدرسية كانت تحتاج إلى إصلاحات وإعادة تأهيل. إلى جانب النقص الحاد في المواد الضرورية للتعليم، إذْ إن 72 % من تلك المدارس تفتقر إلى المياه الصالحة للشرب

(1) فلاح خلف الربيعي، على شديخ الزبيدي، تحليل العلاقة بين تقلبات الموازنة العامة ومؤشرات القطاع التربوي في العراق للمدة (1980-2013)، المجلة العراقيّة للعلوم الاقتصادية، 2016، المجلد، العدد 50، الصفحات 142-166

ودورات المياه، وتمثّل عدم إمكانية الوصول إلى مرافق الصرف الصحي أعباء بشكل خاص على الفتيات. إضافةً إلى ذلك تمثّل المدارس غير المطابقة للمواصفات الإنشائية المعتمدة مشكلةً أخرى وخصوصاً في المرحلة الابتدائية بنسبة تقارب 15.3 %، حيث تحتاج واحدة من كل إثنين من المدارس الواقعة في عموم العراق إلى إعادة تأهيل أو في واقع الحال لم تعد صالحة للدراسة[1].

إن ضيق القدرة الاستيعابية للأبنية وعدم القدرة على توفير فرص التعليم والاستمرار فيه هو أحد الأسباب الرئيسة التي تدفع أفواج المتعلمين خارج النظام التعليمي، وفي ظل تلك الظروف أصبح التباين في الحصول على فرص التعليم مناظرا لتباين الحصول على الفرص الاقتصاديّة والاجتماعيّة بين المحافظات، الأمر الذي أسهم في تراجع العدالة في الحصول على الفرص التعليمية المتمثّلة في تحقيق التعليم للجميع، كما أسهم في عرقلة التخصيص الأمثل للموارد المتاحة، ما أدّى إلى انخفاض الكفاءة الداخلية للنظام، ومن ناحية أخرى فإنّ التعثر الحاصل في الطاقة الاستيعابية بين المراحل الدراسية يؤثر على استيعاب الدارسين، مما يجعل توزيع خريجي أي مرحلة إلى المراحل اللاحقة تابعا لفرص التمكين وليس لمتطلبات التمكين الدراسي ممّا يضطر بعض العوائل إلى إرسال ابنائها إلى مدارس بعيدة جغرافيا وبالتالي يؤثر على ارتفاع تكاليف البحث، والجدول الآتي يلخص أهم التغييرات التي طرأت على عدد المدارس للمراحل التعليمية المختلفة في العراق للمدة خلال المدة (2003-2020).

(1) فيبي مار، «عراق ما بعد 2003»، ترجمة مصطفى نعمان احمد، مطبعة دار المرتضى دار النشر والتوزيع، ط2، سوريا،2013

جدول (12-4): التغييرات في عدد المدارس للمراحل التعليمية المختلفة في العراق للمدة 2002-2020

	2002	2004	2020	Δ 2002-2004	Δ 2004-2020	Δ 2002-2020
رياض الأطفال	631	631	774	0	143	143
الابتدائية	13413	11066	16,679	-2,347	5,613	3,266
الثانوية	4155	2968	7,656	-1,187	4,688	3,501
المهنية	258	158	319	-100	161	61
مراكز التدريب	171	101	191	-70	90	20
المجموع	18,628	14,924	25,619	-3,704	10,695	6,991

المصدر: (2002-2004) علاء الدين العلوان: نحو رؤية مشتركة للتربية، وزارة التربية 2004

UNICEF 2017: The cost and benefits of education in Iraq 2017

جدول (12-5): احتياجات إعادة تأهيل المدارس، عموم العراق في عام 2016

مستوى التعليم	الكلي	التأهيل	غير مطابقة	بحاجة للتأهيل %	غير مطابقة %
رياض الأطفال	640	303	66	47.34	10.31
الابتدائية	10,660	4,503	1,631	42.24	15.30
الثانوية	3,034	1,280	252	42.19	8.31
المهنية	220	118	22	53.64	10.00
مراكز التدريب	61	26	1	42.62	1.64
الكلي	14,615	6,230	1,972	42.63	13.49

Source: UNICEF, The cost and benefits of education in Iraq, 2017.

نقص التسهيلات المدرسية

يوضّح الجدول الآتي مستوى توافر التسهيلات المدرسية المساعدة وهي: المرافق الصحية، والصرف الصحي، والسياج حول المدرسة، في المباني المدرسية التي يتمّ استخدامها كمدارس تعليم ابتدائي وإعدادي، ونلاحظ من الجدول أن نسبة المباني المدرسية التي لا تتوفر فيها مرافق صحية أرتفع بنسبة 4% في عام 2018/2017 مقارنة بما كان عليه الحال في عام 2010/2009، وهذا الأمر يؤثر سلباً على مستوى توافر بيئة تعليمية مرحبة وملبية لحاجات

الطلبة وعلى وجه الخصوص الطالبات ويجعل عملية التعلم غير مريحة. أما عن مستوى توافر الصرف الصحي فعلى الرغم من تراجع نسبة المباني المدرسية التي لا يتوافر لها صرف صحي ولا سياج في العام الدراسي 2018/2017 مقارنة بعام 2010/2009، إلا أن هذه النسبة لا زالت مرتفعة الأمر الذي يعني أن التسهيلات المطلوبة لتوفير الصحة والنظافة وتوفر الخصوصية خاصة بالنسبة للفتيات والطلبة من ذوي الاحتياجات الخاصة.

وممّا سبق يمكن القول إنّ أولوية توفير المرافق والتسهيلات المدرسية يجب أن تكون للمباني المدرسية التي توفر تعليم ابتدائي ثم تلك التي توفر تعليم ثانوي. كما تعطى الأولوية للمحافظات التي تعاني أكثر من غيرها من تدني في مستوى توافر المرافق والتسهيلات المدرسية.

جدول (12-6): نسبة المباني المدرسية التي لا يتوفر فيها تسهيلات مدرسية لغاية 2020

السنة الدراسية	بدون مرافق صحية %	بدون صرف صحي %	بدون سياج %
2010-2009	13	32	% 28
2019-2020	17.2	.27	% 9.9
الفارق	% 4	% -5	% -18

المصدر: وزارة التربية.

وشهد عام 2018 – 2019 وجود تقدم بطيء في بعض مؤشرات البنية التحتية كالطاقة الكهربائية، مختبرات الحاسوب، والمرافق الصحية الأساسية وكما في الجدول الآتي:

جدول (12-7): البنية التحتية في المدارس لغاية عام 2020

التفاصيل	% 2018	% 2020	التغيير
الطاقة الكهربائية	100	100	0
شبكة الانترنيت	0	0	0
مختبر حاسوب	35	44	9
احتياجات ذوي الإعاقة	9	9	0
مرافق صحية	60	57	-3
مرافق غسل اليدين	83	86	3

المصدر: وزارة التربية.

كثافة الصفوف، والازدواج المدرسي

أدى التدهور في البنية التحتية ونقص المدارس إلى ارتفاع كثافة الفصول وتزايد ظاهرة الازدواج المدرسي (ثنائياً كان الازدواج أم ثلاثياً)، اضافة إلى سوء التوزيع الجغرافي طبقاً للكثافة السكانية، وما زاد من تفاقم الأمور هو ضعف وهشاشة الابنية المدرسية، التي جعلت استخدام الازدواج في الدوام المدرسي، صعباً ليس من الناحية التعليمية فحسب بل ومن الناحية الهندسية أيضاً، فالاستخدام المكثّف لهذه الابنية، زاد من حاجتها للترميم وأسهم في تقليص عمرها الانتاجي، فقد أدّى الضغط الناتج عن الزيادة في أعداد الطلبة المسجلين جعل 35 % من المدارس الابتدائية و30 % من 35 % من المدارس المتوسطة والثانوية خلال المدة (2013-2015) تعمل بأكثر من فترة دوام واحدة من أجل التعامل مع الأحجام الكبيرة للطلاب.

يتبيّن ممّا تقدّم أن عدد المدارس الحكومية التي تعمل بنوبات الدوام المتعدد في عموم محافظات العراق عددها مرتفع جداً. ومع ذلك لم يحدث تغيّر عالٍ في نسب المدارس التي تستوعب نوبات دوام متعدد إلى عدد المدارس الكلي لكافة المراحل. على أية حال يبلغ عدد المدارس التي تعمل بنوبات العمل المتعدد ثلاث من بين كل عشر مدارس.

جدول (12-8): نسبة مدارس نظام نوبات الدوام المتعدد بحسب مستوى التعليم (2013-2015)

السنة	الابتدائية	المتوسطة	الثانوية
2014	33.8	29	28.9
2015	35.9	31.3	31
2016	35.3	30.7	30.6
المتوسط	35	30.33	30.16

UNICEF 2017: The cost and benefits of education in Iraq

من المؤكد أن نظام نوبات الدوام المتعدد في المدارس يؤثر في النتائج الدراسية للطلبة إلى حد كبير. وفي هذا الصدد تشير نتائج الامتحانات النهائية إلى تباين واضح المعالم في نسب النجاح لمرحلة التعليم الابتدائي طبقاً إلى نوع المدارس التي تعتمد نظام الدوام كانت نسبة النجاح على مستوى العراق 91% للعام الدراسي 2011–2012، بينما حقّقت مدارس القطاع الخاص نسبة بلغت 97 %. وبلغت نسبة النجاح في المدارس الفترة المسائية في القطاع الحكومي ذات العام 72 % فقط.

ويوضح هذا الفارق وبما لا يدع مجالاً للشك الأثر السلبي لنظام المدرسي متعدد النوبات. وعليه من الضروري العمل على متابعة نتائج الامتحانات لمراحل التعليم المختلفة ودراسة أسباب الفجوات في نسب النجاح لتحليل ومقارنة البيانات بشكل مستمر. مما يظهر الحاجة إلى إعادة توزيع الطلبة بين المدارس المكتظة والمدارس الأقل اكتظاظا وتخفيض معدلات الرسوب في المرحلة الابتدائية وإضافة فترات دوام أخرى في المدارس ذات فترة الدوام الواحدة وبناء مدارس أكبر حجما بدلا من بناء العديد من المدارس الصغيرة. وأوصي تقرير اليونيسف الحكومة ببناء ما بين 345- 360 مدرسة من أجل تلبية الطلب المتزايد لارتفاع معدلات الالتحاق بالمدارس ومنع الاكتظاظ.

وعلى الرغم من أن بناء مدارس جديدة قد يبدو خياراً متاح إلا أن المشاكل العمليّة مع تخصيص الميزانية والكفاءة تعقد هذه المسألة. ففي 2015 تم تخصيص197.8 مليار دينار عراقي فقط من ميزانية التعليم للاستثمار في جميع محافظات العراق البالغة 7.6 ترليون دينار. ولم يُنفق منها سوى 129.7 مليار دينار عراقي فقط 65.6 % من الميزانية المخصصة للاستثمار من الانفاق الفعلي. ومن أبرز لأسباب هذه المستويات المنخفضة من نفقات الاستثمار وانخفاض كفاءة التنفيذ ومركزية نظام التمويل وصعوبات التنسيق وصعوبات الحصول على التمويل. وإذا ما فشل العراق في معالجة هذه القضايا، فإنّ عدم وجود إصلاح للإنفاق الاستثماري إلى جانب أعداد الملتحقين بالمدارس سيستمران في تسليط ضغوط سلبية على الجودة الشاملة وكفاءة نظام التعليم العام.

ثالثاً: نسبة تغطية الإنفاق على التعليم في العراق

يُعدّ نمو السكان في سن التعليم العامل الأساسي في زيادة حصة الإنفاق على التعليم من الإنفاق العام في العراق، إذْ إن أية زيادة في اعداد السكان في سن التعليم تقابلها زيادة في الإنفاق على التعليم، وذلك لمواجهة أعداد الطلاب المتزايدة نتيجة النمو الديموغرافي للسكان، والجدول (12-9) يبيّن العلاقة بين النمو الديموغرافي للسكان في سن التعليم من جهة والإنفاق على التعليم من جهة أخرى وكذلك معدل التغير في السكان في سن التعليم والإنفاق على التعليم ونسبة تغطية الانفاق للمدة (2005-2020).

ومن تحليل نسبة تغطية الإنفاق على التعليم نلاحظ شهدت تحسنا نسبيا خلال المدة (2005-2011)، على الرغم تذبذب هذه النسبة وعدم وجود اتجاه عام تصاعدي، إلا أنها شهدت انخفاضاً ملحوظا بعد العام (2014)، بسبب انخفاض حجم الإنفاق على التعليم إلى (8988200.6) مليون دينار عام (2015) وبمعدل تغير سنوي سالب (-7.18%)، نتيجة لسوء الأوضاع الأمنيّة التي شهدها العراق خلال تلك المدة، الأمر الذي أجبر الحكومة على تخصيص الجزء الأكبر من الإنفاق على العمليات العسكريّة، ما أدى إلى انخفاض نسبة تغطية الإنفاق على التعليم (-24.80 %)، الأمر الذي انعكس سلباً على الواقع التعليمي للبلد، ثمّ أخذ الانفاق على التعليم بعد عام (2016) بالارتفاع من جديد مواكباً الزياد في عدد السكان نتيجة لتحسن الأوضاع الأمنيّة والاقتصاديّة في البلاد وكذلك زيادة العوائد النفطية وكان له تأثيرٌ واضحٌ على الإنفاق على التعليم، أما في عام (2020) فقد انخفض الإنفاق على التعليم وبمعدل تغير سالب (-36.54 %)، مما أدى إلى انخفاض نسبة تغطية الإنفاق على التعليم (-38.19 %)، ويعزى هذا الانخفاض إلى جائحة كورونا (كوفيد-19) وانخفاض أسعار النفط في الأسواق العالمية وتخصيص الجزء الأكبر من الإنفاق على الصحة لمواجهة هذا الوباء، وأصبحت هذه النسب لا ترتقي إلى المستوى الذي يعوّل عليه في تحقيق التنمية البشرية، وظهر ذلك جلياً من خلال تدني الخدمات التعليمية أولاً: تمهيد إلى الطلاب إذْ نجد معظم الطلبة القادرين على دفع أجور المدارس الأهلية بدأوا بترك المدارس الحكومية.

رابعاً: مؤشر التكافؤ بين الجنسين

مؤشر المساواة بين الجنسين وتُعرف هذه النسبة باسم مؤشر تكافؤ النوع الاجتماعي (GPI). ويتم الحصول عليها من نسب الالتحاق الصافية المعدلة وليس من نسب الالتحاق الإجمالية. فنسب الالتحاق الإجمالية تقدم وصفة غير دقيقة لمؤشر تكافؤ النوع الاجتماعي؛ لأن غالبية الأطفال الذين تزيد أعمارهم عن العمر المحدد يلتحقون بالمرحلة الابتدائية هم في الغالب من الذكور. ويحسب هذا الرقم في أبسط أشكاله على أنه مقارنة عدد الإناث إلى عدد الذكور الملتحقين بمرحلة معينة من التعليم (الابتدائي والثانوي وما إلى ذلك). ومساواة المؤشر للرقم واحد تعني المساواة بين الذكور والإناث، وحين يقل مؤشر التكافؤ بين الجنسين عن واحد يكون مؤشرا على تفضيل الذكور؛ في حين إذا كان يزيد عن واحد يشير إلى تفضيل الإناث. وتعد الدول القريبة إلى واحد هي القريبة من تحقيق التكافؤ بين الجنسيين،

وتستخدمه المنظمات الدولية في قياس التقدم الذي تحرزه البلدان النامية، ويستخدم معهد الإحصاءات التابع لليونسكو أيضاً تعريفا أكثر عمومية لمؤشر التنمية المستدامة من قبل اليونسكو[1].

ومن بيانات جدول (10) الذي يبيّن مؤشر التكافؤ حسب المستوى التعليمي للمدة (2003-2020) نلاحظ أن التفاوتات بين الجنسين منخفضة نسبيًا في رياض الأطفال وبلغ متوسط مؤشر التكافؤ 0.97، أي هناك 97 طالبة لكل 100 طالب، لكن الفجوة في النوع الاجتماعي تأخذ بالاتساع بشكل ملحوظ في المراحل اللاحقة، إذا بلغ متوسط مؤشر التكافؤ في المرحلة الابتدائية (0.85)، أي إن هناك 85 طالبة لكل 100 طالب، وانخفض هذا المؤشر بشكل ملحوظ في المرحلة الثانوية إذْ بلغ متوسط المؤشر (0.73)، أي إن هناك 73 طالبة لكل 100 طالب حيث تبدأ الإناث بالتسرب بعد المرحلة الابتدائية بمعدل أعلى من الذكور، إذْ تمنع الممارسات الاجتماعيّة مثل الزواج المبكر والوضع الأمني غير المستقر العديد من الإناث من الوصول إلى التعليم ما بعد الابتدائي.

(1) United Nations Conference on Trade and Development, Least Developed Countries Report, December 1999

جدول (12-9): نمو السكان في سن التعليم ونسبة تغطية الإنفاق على التعليم في العراق (2005-2020)

السنة	السكان في مراحل التعليم التربوي	الانفاق على التعليم (مليون دينار)	نمو السكان في مراحل التعليم التربوي	نمو الانفاق على التعليم	نسبة التغطية
2005	5598368	1472788.2			
2006	5854949	2051914.3	4.58	39.32	34.74
2007	6156810	2728653.1	5.16	32.98	27.83
2008	6468815	4943189.8	5.07	81.16	76.09
2009	6775997	5267519.6	4.75	6.56	1.81
2010	7037236	6617860.1	3.86	25.64	21.78
2011	7485797	9300539	6.37	40.54	34.16
2012	7886046	8530552.7	5.35	-8.28	-13.63
2013	8160017	9597575.1	3.47	12.51	9.03
2014	6331455	9683126.8	-22.41	0.89	23.30
2015	7447413	8988200.6	17.63	-7.18	-24.80
2016	8063915	9677943	8.28	7.67	-0.60
2017	9033273	10128546	12.02	4.66	-7.36
2018	9453295	11856906	4.65	17.06	12.41
2019	9675159	12430856	2.35	4.84	2.49
2020	9834684	7888929.2	1.65	-36.54	-38.19

المصدر: بيانات وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للإحصاء، التقرير الخاص بالتعليم، للمدة (2005-2020).

جدول (12-10): مؤشر التكافؤ بحسب المستوى التعليمي للمدة (2003-2021)

السنة	رياض الأطفال	الابتدائي	الثانوي
2003	0.95	0.79	0.63
2006	0.96	0.79	0.69
2011	0.97	0.83	0.70
2015	0.99	0.89	0.74
2021	0.99	0.93	0.87
المتوسط	0.97	0.85	0.73

المصدر: وزارة التربية العراقية.

خامساً: مؤشر الكفاءة الداخلية

ويقصد بالكفاءة الداخلية، مدى قدرة النظام التعليمي على تحقيق أهدافه داخلياً، أي العلاقة بين المدخلات والمخرجات، ويحلّل معامل الكفاءة الداخلية النسبة بين المدة النظرية للدورة ومتوسط عدد السنوات للتلاميذ المستثمرة بشكل فعال ويتكون بين 0 و1، يمثل 0 الحالة التي لا يكمل فيها التلميذ الدورة التعليمية بسبب الرسوب والتسرب، بصرفِ النظر عن الالتحاق، بينما يمثل 1 الوضع المثالي حيث يكمل جميع الطلبة الدورة التعليمية في عدد السنوات المحدد (لا يوجد رسوب أو تسرب)[1]. ويمكن قياس الكفاءة الداخلية بعدة صيغ، ولعلّ أكثر الطرق انتشاراً واستخداماً هي طريقه الفوج الظاهري (والمقصود بالفوج هنا هو عدد الطلاب لمرحلة دراسية معينة) أو الأفواج الظاهرية، وفيها يتم تتبع فوج دراسي معين في سنة معينة، وتتبع سنوات التخرج لهذا الفوج، ونسب عدد خريجي هذا الفوج الدراسي إلى عدده الأصلي لمعرفة معدل الكفاءة الداخلية، وكلما اقتربت قيمة معدل الكفاءة الداخلية من المائة كلما يعنى ذلك ارتفاع للكفاءة الداخلية للمؤسسة التعليمية، وكلما ابتعدت عن رقم 100 يعنى ذلك زيادة عدد المتسربين والراسبين وتاركي الدراسة ممّا يشير إلى انخفاض الكفاءة الداخلية، ويمكن أن تصل الكفاءة الداخلية إلى أقصاها إذا كانت النسبة تساوي المائة ما يعني عدم وجود إعادة أو تسرب على الإطلاق، ويصبح عدد المسجلين في كل فوج دراسي مساويا لعدد الخريجين، ويمكن معرفة كل من معدل النجاح (الترفيع) ومعدل الإعادة (الرسوب) ومعدل التسرب (ترك الدراسة)، إلى عدد الطلاب الكلي الملتحقين (المسجلين) في الفوج والتي هي في مجملها تعبر عن معدل الكفاءة الداخلية[2].

يرتبط تكرار الصف (الرسوب) بتكاليف أعلى حيث يتعين على التلاميذ إكمال الصف مرتين على الأقل، ولكن أيضاً يميل التسرب إلى إرسال إشارة سلبية لكل من الآباء والمعلمين حول الصعوبات والقدرات المحتملة للطفل. يؤدي الرسوب أيضاً إلى ارتفاع نسب التلاميذ إلى المعلمين، ما يؤدي إلى تدهور أحوال أوضاع التدريس في الصفوف الدراسية. ولذلك فإنّ تحليل مستويات الرسوب أمر بالغ الأهميّة.

(1) عبد الله زاهي الرشدان، في اقتصاديات التعليم، ط2، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2005، ص 462.

(2) محمد عمر أحمد مدخلي، الكفاءة الداخلية للتعليم العالي بالمملكة،-www.malmadkhaly.kau.edu.sa

1. معدلات التسرب

تبيّن البيانات المتوفرة بأنّ أعداد المتسربين ومعدلاتهم تزداد في جميع المراحل الدراسية في الأغلب في كل من عموم ما بين السنوات الدراسية 2013-2015 وارتفعت بشكل ملحوظ في جميع المراحل الدراسية في السنة الدراسية 2014-2015 في عموم العراق بسبب تدهور الوضع الأمني، ومن بيانات الجدول نلاحظ أن 2.3 % من طلبة المرحلة الابتدائية قد تسربوا من الدوام المدرسي. وقد قفزت معدلات التسرب بشكل ملحوظ في المرحلة المتوسطة بنسبة (4.1 %) وانخفضت في المرحلة الإعدادية إلى (2.2 %). وعند تحليل الفوارق بين الجنسين في معدلات التسرب نلاحظ أن للإناث الحصة الأكبر في التسرب من المدرسة بشكل عام وبنسبة أعلى من الذكور، وهذه النسبة واضحة بشكل أكبر في المرحلة المتوسطة، فقد بلغت 4.7 % من الفتيات مقارنة بنسبة 3.6 % للبنين. وتمثّل هذه النسبة أكبر نسبة تفاوت بين الجنسين فيما يتعلق بالتسرب المدرسي لعموم المراحل التربوية.

جدول (12-11): معدل التسرب من المدرسة للمدة 2013-2015

المستوى التعليمي	الجنس	2013	2014	2015
الابتدائية	بنين	1.6	1.6	2
	بنات	2.1	1.9	2.5
	الإجمالي	1.8	1.7	2.3
المتوسطة	بنين	2.4	2.7	3.6
	بنات	3.2	4	4.7
	الإجمالي	2.7	3.2	4.1
الإعدادية	بنين	1.4	1.6	2.1
	بنات	2	2	2.2
	الإجمالي	1.7	1.8	2.2
الكلي	بنين	1.8	1.8	2.4
	بنات	2.3	2.3	2.9
	الإجمالي	2	2.1	2.6

المصدر: وزارة التربية

2. معدلات الرسوب

أخذت معدلات الرسوب منحى تصاعدي بعد العام الدراسي 2014-2015 ومن بيانات الجدول نلاحظ أن 14.6 % من طلبة المرحلة الابتدائية قد رسبوا. وقد قفزت معدلات الرسوب بشكل ملحوظ في المرحلة المتوسطة بنسبة (27 %) وانخفضت في المرحلة الاعدادية إلى (21 %). وعند تحليل الفوارق بين الجنسين في معدلات الرسوب نلاحظ أن للذكور الحصة الأكبر في الرسوب في جميع المراحل بشكل عام وبنسبة أعلى من الإناث، وهذه النسبة واضحة بشكل أكبر في المرحلة المتوسطة، فقد بلغت 31.8 % من الذكور مقابل 20 % للإناث. ويُظهر تحليل نسبة الراسبين بحسب الصف للمرحلتين الابتدائية والثانوية في عام 2017 أن مستويات الرسوب تبلغ ذروتها في الصف الخامس، حيث يرسب ما يقارب 25 % من جميع التلاميذ سنة دراسية واحدة قبل امتحان شهادة التعليم الابتدائي، ويرجع ذلك إلى وجوب تحقيق متطلبات الحد الأدنى من مستويات الإنجاز في نهاية امتحان المدارس الابتدائية للتمكن من الالتحاق بمدارس المرحلة المتوسطة، تبلغ مستويات الرسوب ذروتها مرة أخرى في العام الأخير من المرحلة المتوسطة، حيث يرسب 41 % من الطلبة وفي السنة الأخيرة من المرحلة الاعدادية (S6) بمعدل رسوب يصل إلى 37 %.

3. نسب الرسوب بين المحافظات

يوضّح الجدول (12-12)، عدم تجانس المحافظات في نسب الرسوب، التي تصل في المرحلة الابتدائية في صلاح الدين إلى 5.7 % وإلى 20.8 % في كربلاء. وتكون الفوارق بين المحافظات أكثر وضوحًا في المرحلة المتوسطة، حيث تتراوح مستويات الرسوب بين 13.8 % في صلاح الدين و33.6 % في المثنى. وتُظهر المرحلة الاعدادية مستويات التفاوت أعلى وأكثر وضوحًا وبنسبة 3.4 % فقط في صلاح الدين و30.2 % في المثنى. وتظهر الفوارق بين الجنسين بشكل أوضح في المستويات الثانوية. في واسط وديالى، يرسب الذكور ضعف الاناث في المرحلة المتوسطة كما هو مبيّن في مؤشر المساواة بين الجنسين 0.49 و0.51 على التوالي. وينطبق الأمر نفسه على الأنبار للمرحلة الاعدادية.

جدول (12-12): نسب الرسوب في المراحل التعليمية المختلفة للمدة 2014-2016

المستوى التعليمي	الجنس	2014	2016
الابتدائية	بنين	10.8	16.6
	بنات	7.8	12.2
	الإجمالي	9.4	14.6
المتوسطة	بنين	20.6	31.8
	بنات	13.3	20
	الإجمالي	17.7	27
الإعدادية	بنين	16.1	26.5
	بنات	9.6	16.7
	الإجمالي	13.3	22.1
الكلي	بنين	13.6	21
	بنات	9	14.2
	الإجمالي	11.5	18

المصدر: وزارة التربية

جدول (12-13): نسب الرسوب في المحافظات وبحسب مؤشر التكافؤ في المراحل المختلفة 2018/2017 (%)

المحافظة	الابتدائية	التكافؤ	المتوسطة	التكافؤ	الإعدادية	التكافؤ
الانبار	6.30	0.85	18.60	0.55	13.90	0.5
البصرة	15.50	0.69	32.60	0.6	26.10	0.56
القادسية	13.90	0.78	28.10	0.61	24.40	0.63
المثنى	19.50	0.91	33.60	0.65	30.20	0.61
النجف	17.50	0.73	28.30	0.52	21.00	0.64
بابل	13.90	0.73	25.50	0.52	24.70	0.53
بغداد	14.30	0.72	31.10	0.61	21.80	0.55
ديالى	17.70	0.69	27.50	0.51	22.80	0.55
ذي قار	15.10	0.65	20.10	0.58	16.20	0.66
صلاح الدين	5.70	0.76	13.80	0.71	3.40	0.56
كربلاء	20.80	0.71	27.90	0.53	24.50	0.62
كركوك	7.60	0.63	23.50	0.53	21.60	0.65
ميسان	13.10	0.73	20.00	0.53	9.80	0.69
نينوى	10.50	0.67	26.40	0.66	23.00	0.57
واسط	18.20	0.73	23.40	0.49	17.30	0.64
العراق	13.90	0.72	27.00	0.59	20.60	0.58
الحد الأدنى	5.70		13.80		3.40	
الحد الأقصى	20.80		33.60		30.20	
الفجوة	15.20		19.70		26.80	

المصدر: الجهاز المركزي للإحصاء 2018

بلغت نسبة معامل الكفاءة الداخلية في العام الدراسي 2017-2018، للمرحلة الابتدائية 60 %، ما يعني أن 40 % من الموارد العامة قد تم إهدارها في سنوات الرسوب والسنوات الدراسية قبل التسرب. ارتفاع معدلات التسرب من المدارس لها أكبر الأثر الضار على الكفاءة الداخلية للتعليم الابتدائي. كان من الممكن ان يكون نسبة معامل الكفاءة الداخلية للرسوب بدون التسرب 48 %. وتشير البيانات أن معامل الكفاءة أعلى في التعليم الثانوي، ما يعني أن هناك إهدارًا أقل للموارد العامة ومن المتوقع أن هذه النسب قد شهدت ارتفاعاً ملحوظا خلال السنوات اللاحقة بسبب تفاقم ظاهرة النزوح واستمرّ هذا التفاقم عند الدخول في ظروف الأزمة المركبة (2019-2021).

الجدول (12-14): معاملات الكفاءة الداخلية، الابتدائية والثانوية 2018/2017 (%)

المرحلة التعليمية	معاملات الكفاءة الداخلية العالمية	معاملات الكفاءة الداخلية للرسوب
الابتدائية	60	48
الثانوية	71	66

المصدر: الجهاز المركزي للإحصاء 2018

سادساً: كشف حساب العقدين في القطاع التربوي خلال المدة (2003-2023)

واجه القطاع التربوي في العراق خلال العقدين (2003-2023) مجموعة من التحديات التي قلصت من فرص تحسين كفاءة التعليم من أهمها ما يأتي:

1 ـ عدم كفاءة الأبنية المدرسية، التي تعود إلى ضعف كفاءة التنفيذ فضلاً عن تعقيد إجراءات استملاك وشراء وتخصيص الأراضي وقلة التخصيصات المالية في شراء وتسجيل الأراضي.

2 ـ انخفاض نسب الالتحاق في المدارس وارتفاع نسب التسرب والتي تعود إلى انخفاض المستوى التعليمي وأجواء التدريس ومحدودية التوعية والإعلام في المجتمع وبعد مدارس الإناث عن أماكن السكن إضافة إلى عدم الالتزام بصرف منحة الطالب

3 ـ ضعف في مواكبة التوجهات الحديثة في تقويم المناهج الدراسية ونقص في تنمية قدرات المؤلفين والمصممين في بناء وإعداد المناهج الدراسية أدى إلى محدودية استخدام التقنيات الحديثة

4 ـ محدودية استخدام طرائق التدريس الحديثة في تأهيل وتدريب الملاكات التعليمية، التي تأتي من محدودية تدريب الملاكات التعليمية على وفق أساليب حديثة ونقص في تنمية قدرات المدربين على استخدام أحدث طرائق ومحدودية التنسيق بين مراكز التدريب ومؤسسات الإعداد في التعليم العالي إضافة إلى قلة التخصيصات المالية للتدريب.

5 ـ ضعف أساليب الاختبارات والتقويم المعتمدة وذلك لعدم مواكبة الأساليب الحديثة

في التقويم والاختبارات مع تطور المناهج ونقص في تنمية قدرة الملاكات التعليمية في التعامل مع اساليب التقييم والاختبارات بالإضافة إلى محدودية كفاءة تقييم أساليب التقويم والاختبارات وضعف المشاركة في الاختبارات الدولية

6 ـ عدم توفر نظام إدارة المعلومات التربوية وذلك لضعف استخدام الجاهزية الالكترونية ونقص في تنمية قدرات العاملين في معالجة وتحليل البيانات الإحصائية. ضعف الإشراف التربوي والذي يعود إلى قلة أعداد المشرفين وضعف في تأهيلهم.

7 ـ محدودية الإرشاد النفسي والرعاية الصحية والتي تأتي من عدم تفعيل دور المرشد التربوي وقلة الدرجات الوظيفية للمرشدين التربويين وضعف آليات التنسيق بين الإدارة المدرسية وأولياء أمور الطلبة ومحدودية الرعاية الصحية والتغذية.

8 ـ محدودية دور التعليم المهني وذلك لعزوف الطلبة عن الالتحاق في التعليم المهني ونقص في تحديث المناهج الدراسية ومواكبتها لمتطلبات سوق العمل وتقادم مناهج التعليم التقني ونقص في تنمية قدرات التدريسين في التعليم المهني.

9 ـ ضعف الحوكمة الإدارية والتي تعود إلى ضعف الشراكة بين المؤسسات التربوية في القطاعين العام والخاص وضعف التدرج في نقل الصلاحيات إلى المحافظات ونقص في تطبيق اللامركزية الإدارية بين المستويين المركزي والمحلي إضافة إلى ضعف آليات الرصد والتقويم.

10 ـ ضعف التمويل المخصص للتعليم، إذْ لا تتعدى نسبة التخصيص المالي من الموازنة العامة للدولة لقطاعي التربية والتعليم (4 %)، فضلاً عن الانخفاض الحاد في الإنفاق الاستثماري الذي يعد ضروري وأساسي في ظل النمو السكاني المرتفع (2.4 %) ويمكن هذا يحدّ من التقدم المحرز نحو تحقيق الأهداف وبخاصة وأن الأوضاع ستتفاقم مع اضطراد عدم التأكّد تجاه عوائد العراق من صادرات النفطية وارتفاع فاتورة الدين العام الداخلي والخارجي.

11 ـ أسفر ارتباط الانفاق التربوي بظروف التقلب في الموازنة العامة عن اتجاه شديد الانحدار في الانفاق على التعليم، بالرغم من النمو السكاني المضطرد وتكالب الضغوط التي أنتجتها التغييرات والتقلبات الاقتصاديّة والسياسيّة والديموغرافية لقد أدت هذه العوامل مجتمعة إلى هبوط مستوى جودة التعليم في العراق.

12 ـ شهدت فصول الموازنة التربوية التشغيلية اختلالا واضحا لصالح الفصل الأول (الأجور والرواتب) الذي احتجز أكثر من 90 % من النفقات التشغيلية، وهو فصل غير مرن للتغيرات المالية لعدم مرونة الأجور والرواتب باتجاه التخفيض، وهذا الاختلال لم يبق للفصول الأخرى الحرية الكافية لاختيار السلع والخدمات التي من شأنها تحسين جودة التعليم.

13 ـ أدى انخفاض تخصيصات القطاع أدى إلى تنامي أعداد المدارس المزدوجة ثنائياً وثلاثياً، وكذلك أعداد المدارس غير الصالحة للتعليم من الناحية التربوية.

14 ـ تشير البيانات البحث إلى أنّ أعداد المتسربين ومعدلاتهم تتجه نحو التزايد خلال المدة (2003-2023) في جميع المراحل الدراسية في عموم العراق، وكان للفتيات الحصة الأكبر في التسرب من المدرسة، ويعود التسرب لعدة أسباب من أهمها:

- النقص الكبير في الأبنية وتباعد موقعها ولا سيما في مناطق القرى والأرياف.
- عدم توافر الكوادر التعليمية المؤهلة اللازمة وعدم توفر السكن المناسب والأمن لها في هذه المناطق.
- افتقار المناهج وأساليب التعليم إلى ما يجذب التلاميذ إلى المدرسة إضافة إلى ضعف أداء بعض المعلمين وعدم معاملتهم لتلاميذهم وفق أساليب التربية الحديثة التي تجعلهم منجذبين للمدرسة ومحبين للدراسة وللمعلمين.
- انخفاض مستوى الدخل لفئات واسعة من العوائل الذي يضطرها إلى دفع أبنائها إلى سوق العمل وحرمانهم من حق التعليم.

15 ـ إضافة إلى نسبة التسرب المرتفعة شهد العراق ارتفاعا ملحوظا في نسب الرسوب في جميع المراحل بما في ذلك المرحلة الابتدائية التي أخذت تتجاوز نسبة الرسوب فيها نسبة 50 %.

16 ـ إن نسب التسرب والرسوب تعني أن أكثر من خمس إنفاق العراق على نظامه التعليمي قد فشل في إعطاء النتيجة المرجوة من حيث تقدم الطالب إلى المستوى التالي من التعليم. ومثل هذا، من الناحية النقدية، ما مجموعه 1.5 تريليون دينار عراقي من الإنفاق الحكومي.

سابعاً: مستلزمات النهوض بالقطاع التربوي

1-ضرورة النظر إلى تمويل التعليم على أنه قضية تنموية استراتيجيّة، أن تحقيق هذا الهدف يستلزم العمل بنظام التمويل المستدام، للوصول إلى مرحلة فك الارتباط بين تمويل التعليم وتقلبات الموازنة العامة.

2-ضرورة العمل على تطوير قدرات النظام التربوي، من إدخال أساليب التخطيط التمويلي للتعليم وتشجيع دراسات احتساب الكلف المعيارية للطالب والمدرسة والمرحلة، فمازالت هناك نقاط ضعف عديدة في نظام الإدارة المالية وبخاصة فيما يتعلق بانخفاض معدلات تنفيذ الموازنة الاستثمارية التربوية، الذي يعد واحداً من مؤشرات عدم كفاءة النظام التعليمي في العراق.

3-ضرورة إعداد آلية تمويلية تسهم في امتصاص آثار الصدمات التمويلية (انخفاضا وارتفاعا) على أداء النظام التربوي، من خلال العمل على إعداد الموازنات التربوية التخطيطية في مُدة معيّنة (لخمس أو ثلاث سنوات) بما يسهم في تحديد منحنى إمكانات النظام التربوي للتخفيف من شدة الصدمات التمويلية.

4-إن التفكير بإعداد نظام تربوي تتوفر فيه شروط الجودة والكفاءة وتحقق هذا الأمر يستلزم

- تفعيل الشراكة بين القطاعين الخاص والعام، من خلال تعزيز التعليم الخاص وتدعيمه ببرامج تحويل الموارد أو دعم التلاميذ من ذوي الدخول المنخفضة، مع تقديم كافة صنوف الدعم للقطاع الخاص وتشجيعه على الاشتراك في الاستثمار في قطاع التربية، ويستلزم تحقيق هذا الهدف التحلي برؤية متأنية تتبنى التدرج الزمني اللازم لتهيئة شروط التنافس السليم الذي يحقق الكفاءة الداخلية للنظام التربوي ويخفف من تبعية الإنفاق التربوي لتقلبات الموازنة العامة.
- تعزيز الإدارة الذاتية للمدرسة لاسيما عمل وصلاحيات مجالس الإباء والمعلمين بهدف تحسين نوعية الخدمات التربوية التي تقدمها المدارس للأطفال يعد مدخلا إداريا جديدة يتيح مزيد من الاستقلال الذاتي للمدرسة وإمكانية انفتاحها على المجتمع.

5-تعزيز وتدريب إدارات مؤسسات التعليم على المستوى المحلي لتوسيع وتحسين

الخدمات التربوية والتعليمية وسائر الخدمات فيها ومواءمتها مع احتياجات ومتطلبات سوق العمل وحاجة المواطنين

6-ضرورة تشخيص الأسباب الحقيقية وراء الرسوب والتسرب المدرسي لرفع مستوى جودة التعليم وتحقيق هذا الأمر يستلزم:

- إعادة تأهيل المدارس والبنى التحتية لقطاع التربية، وتوسيعه بما يكفي لتغطية الطلب على التعليم، وتزويده بالمعدات المساعدة للتدريس وبما ينسجم مع معطيات العصر الراهن.
- إعادة تأهيل الملاك التربوي على ضوء ما يستجد من معطيات العلوم التربوية والنفسية الراهنة.
- الشروع بعملية إصلاح المناهج الدراسية وتطوير المهارات ذات الصلة بهدف تحقيق تعليم منافس.
- التأكيد على اكتساب المهارات وزيادة القدرات والمعرفة وتعزيز الروابط بين القطاع التربوي وسوق العمل.

7-ضرورة العمل على تقليل التفاوت في نسب الالتحاق بين الإناث والذكور عن طريق الحد من ظاهرة تسرب الإناث من خلال رفع مستوى الوعي المجتمعي، وبخاصة في المناطق الريفية.

8- إعادة النظر بأجور ورواتب المعلمين والمدرسين وجميع العاملين في قطاع التربية والتعليم، إن هذا الإجراء يمكن أن يسهم في تعزيز قناعة المجتمع بجدوى استمرار الأبناء في التعليم ويمكن أن يسهم في تقليص نسب التسرب والرسوب.

9-إعادة النظر في سياسة نشر المعلمين وسياسة تطوير قدراتهم، من خلال المباشرة بحملة واسعة للتعينات واعادة التعيين لخفض حصة المعلم من الطلبة، مع اتخاذ الإجراءات الكفيلة برفع كفاءة المعلمين لتعزيز جودة التعليم من ناحية، وتلبية الطلب المتزايد على التعليم في ظل القيود المالية من ناحية ثانية.

10-إعادة النظر بعلاقة النظام التعليمي بالمنظمات الدولية، باعتماد سياسة التعاون والشراكة مع تلك المنظمات لتقديم الدعم والمساندة للنظام التربوي في العراق، والاستمرار

في عقد اجتماعات دورية مع تلك المنظمات لرصد التقدم المحرز ومناقشة القضايا الرئيسية للاستراتيجيّة الوطنيّة للتعليم مع اليونيسيف واليونسكو والبنك الدولي والجهات المعنية الأخرى.

11- إعادة النظر بالتشريعات والقوانين والانظمة خاصة المتعلقة بقانون التعليم الالزامي بما فيه دراسة شمول التعليم الالزامي إلى المرحلة المتوسطة. مع ضرورة التزام نظام التعليم الأهلي والأجنبي بمعايير وشروط منح اجازات فتح المدارس الأهلية والملاكات التعليمية، والبنى التحتية، والموقع الجغرافي

12- تأهيل الأبنية المدرسية القائمة مع بناء عدد منها بما يسهم في تقليص الازدواجية وتغطية أكبر للمناطق الجغرافية من خلال تفعيل قانون الاستملاك وتخصيص الأراضي والتعاقد مع شركات منفذة رصينة إضافة إلى تحسين آليات الرصد والتقييم.

13- تطوير المناهج الدراسية وفق فلسفة تربوية رائدة تواكب مقتضيات العصر من خلال الاستفادة من المنح المتاحة ووضع معايير المنهاج والتابع لكل مادة دراسية ولجميع المراحل. إضافة إلى بناء قدرات المؤلفين والمصممين بما فيها التعليم المهني والاعتماد على الموارد الحكومية لطباعة المناهج الدراسية.

14- تطوير أساليب الاختبارات والتقويم المعتمدة من خلال تطبيق أساليب الاختبارات والتقويم الحديثة.

15- وضع برامج لإعداد المعلم وتطويره مهنية وتأهيله لمواكبة التطورات الفكرية والمعرفية والتكنولوجية.

16- استحداث وتجهيز مراكز مجتمعية لمحو الأمية وتعليم مهارات الحياة والتعلم مدى الحياة.

17- تطوير برامج دمج المعاقين وذوي الاحتياجات الخاصة من الطلبة في المجتمع من خلال اتخاذ إجراءات تسهل وصولهم وانتفاعهم من الخدمات التعليمية والتدريبية وانشاء بنى تحتية ومرافق تعليمية خاصة.

18. منح خريجي التعليم المهني فرصة أكبر للقبول في الجامعات العراقيّة مع توفير فرص التعيين.

التعليم العالي في العراق خلال المدة (2003-2023)

تهتم وزارة التعليم العالي والبحث العلمي في العراق بتطوير التعليم وتحديثه ليغدو أكثر قدرة في تحقيق الأهداف النظرية والتطبيقية التي تنسجم مع الاحتياجات الحالية والمستقبلية للمجتمع، وتعمل الوزارة على تعزيز المشاركة والإبداع من خلال البحث العلمي الذي يسهم في حلّ المشكلات والاستعانة بالتكنولوجيا الحديثة لاستكشاف المعرفة الجديدة وتطوير المعرفة الحالية أو الحصول عليها والعمل على تطبيقها، وكذلك تحفيز أسس التواصل العلمي والأكاديمي. وتهدف وزارة التعليم العالي والبحث العلمي إلى إجراء تغييرات كمية ونوعية في الحركة العلمية والتقنية والثقافية في العراق، وتقوم بتوجيه المؤسسات العلمية والبحثية لتتولى عملية خلق جيل جديد مزود بالعلم والمعرفة، لتكون هذه المؤسسات قوة فاعلة ومؤثرة في المجتمع العراقي. كما تهدف الوزارة إلى تطوير العلاقات العلمية والثقافية وتوسيع العلاقات الودية في هذه المجالات مع الدول الأخرى والمنظمات العلمية والأكاديمية المختلفة في جميع أنحاء العالم من أجل تحقيق الانسجام والتكامل في مجالات العلم والمعرفة.

أولاً: الخلفية التاريخية للتعليم العالي في العراق

شكل عام 1908 بداية انطلاق مؤسسات التعليم العالي عندما تأسّست كلية الحقوق (مدرسة الحقوق سابقاً) وتبعتها كليات أخرى مثل دار المعلمين العالية (التربية حالياً) وتأسّست الكلية الطبية الملكية العراقيّة التي سُميت لاحقاً كلية الطب في جامعة بغداد سنة 1927، وفي عام 1943 تشكلت أول لجنة لدراسة إمكانية تأسيس جامعة عراقية. وقد شرّع في أيلول/سبتمبر 1956 أول قانون لتأسيس جامعة في العراق باسم (جامعة بغداد). وفي عام 1957 وعين أول رئيس لجامعة بغداد ومجلس تأسيسي للجامعة ليقوم بمهمة دراسة واقع الكليات والمعاهد القائمة حينذاك وإجراء التغييرات اللازمة في كيانها، واتخاذ الخطوات الضرورية لربطها بالجامعة بعد التأكّد من بلوغها المستوى العلمي المناسب. في عام 1958 شُرّع قانون آخر لجامعة بغداد والذي تم بموجبه الاعتراف بقيام جامعة لها مجلس يدير شؤونها العلمية والإدارية وتضمّ تسع كليات الحقوق والهندسة والتربية والطب والصيدلة والآداب والتجارة والزراعة والطب البيطري كما تضمّ بعض المعاهد، وتم إنشاء خمس جامعات أخرى، وهي الجامعة التكنولوجية والجامعة المستنصرية في بغداد وكذلك

جامعات البصرة، الموصل والسليمانية، أدت السياسة الرسمية بإنشاء جامعة في كل محافظة على الاقل إلى حدوث توسع كمي كبير، مع 14 جامعة جديدة، بعد تزايد المتطلبات التنموية التي فرضت على جامعة بغداد التوسع من حيث أعداد الطلبة وملاكاتها العلمية والفنية ومد نطاق نشاطها العلمي إلى مدن أخرى، ففي عام 1967 تأسّست جامعتي البصرة والموصل وتضمّ جامعة الموصل كليات الطب والعلوم والهندسة والزراعة والغابات والصيدلة والدراسات الإنسانيّة ومعهد للحاسبة أما جامعة البصرة ضمّت آنذاك كليات للتربية والحقوق والهندسة التي أصبحت أساسا لجامعتي الموصل والبصرة[1].

استحدثت وزارة التعليم العالي كمؤسسة تعنى بالجامعات بمختلف تخصصاتها الأكاديمية والمهنية في العراق عام 1970 بموجب القرار المرقم 132، بالإضافة إلى مؤسسات هيأة التعليم التقني والتي تضم كليات ومعاهد تقنية بالتخصصات الهندسية والطبية والإدارية والزراعية والتربوية والإنسانيّة. إضافة إلى وجود عدد من الهيئات والمراكز البحثية والمكاتب الاستشارية ومجموعة من الجمعيات العلمية إضافة للملحقيات الثقافية في مختلف دول العالم، وتأسّست الجامعة التكنولوجية سنة 1975 لتواكب التطور العلمي الذي شهده العالم حيث أصبحت الجامعة منبراً علمياً وفكرياً وثقافياً يرفد المجتمع العراقي، تم إنشاء جامعتين في ذي قار وكركوك في عام 2002 وواسط في شباط 2003. واستند إنشاء الجامعات الجديدة بشكل أساسي على الحاجة إلى تلبية الطلب المتزايد على مرافق التعليم العالي ومبدأ التوزيع الجغرافي العادل، وتوافق مع الاتجاه الدولي لتوسيع التعليم العالي، ومع ذلك، ستكون هناك حاجة إلى تقييمات الجودة لتقييم قدرات واحتياجات هذه المؤسسات[2].

تأثر التعليم العالي بالصراعات التي أدت إلى تدهور سريع في البنية التحتية والخدمات الاجتماعيّة الأساسية، منذ عام 1980 مع اندلاع الحرب العراقيّة الإيرانية (1980-1988) ثم حرب الخليج الأولى (1990-1991) التي أدت إلى فرض عقوبات كان لها تأثير مدمّر على البلاد، امتدت من عام 1991 حتى عام 2003، ثمّ شهد العقدان ما بعد العام 2003 المزيد من التدهور والتعقيد سنتطرق إليه في الفقرات الآتية:

(1) Sabah Faihan Mahmud, the higher education in Iraq, Journal of Advanced Social Research Vol.3 No.9, September 2013, 255264-.

(2) Imad Harb, Higher Education and the Future of Iraq, Special Report, www.usip.org

ثانياً: التحليل الكمي لمؤسسات التعليم العالي خلال المدة (2003-2023)

شهد العراق تطوراً كميًّا في التعليم العالي خلال المدة (2003-2023)، إذْ بلغ عدد الجامعات الحكومية 35 جامعة حكومية، و71 كلية وجامعة أهلية، تستقبل هذه الجامعات مخرجات التعليم الثانوي على وفق نظام القبول المركزي للحكومية، وتعتمد على قانون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي رقم 40 لسنة 1988 مع تعديلاته في ادارة الجامعات، ومن ثم فإنّ الجامعات محكومة بموجب قانون موحد وادارة موحدة تتمثّل في قرارات وزارة التعليم العالي ودوائرها وغير مستقلة ولا تستطيع المنافسة فيما بينها في استقطاب الطلاب الجيدين أو توزيع الاختصاصات بحسب حاجة السوق العمل المحلية والدولية للأعمال كما هو معمول به في الجامعات العالمية.

1-التطور الكمي للتعليم الجامعي الحكومي

شهد التعليم الجامعي الحكومي ارتفاعاً كبيراً في أعداد الطلبة المقبولين من (116,308) ألف طالب في العام (2003-2004) إلى (211,402) ألف طالب في العام (2020-2021) وبلغ معدل النمو المركب (4.13 %) للمدة 2003-2020. أما أعداد الطلبة الموجودين قد ازدادت أعدادهم من (322،226) ألف طالب في العام (2003-2004) إلى (786,838) ألف طالب في العام (2020-2021) وبلغ معدل النمو المركب (5.13 %)، أما أعداد الأساتذة فقد ارتفع من (15,523) أستاذ إلى (51,435) ألف أستاذ خلال المدة (2003- 2020) وبمعدل نمو سنوي مركب بلغ (6.74 %).

2-توجهات الخصخصة في التعليم الجامعي

اتجهت وزارة التعليم العالي بعد عام 2003 إلى توسيع توجهات خصخصة التعليم الجامعي من خلال توسيع مشاركة القطاع الخاص عبر تقديم التسهيلات، وتوفير القروض، والأراضي، والتمويل، للمستثمرين في التعليم الخاص، علاوة على إنشاء مركز خدمة موحد لدعم الاستثمار في هذا النوع من التعليم، واسهم ذلك في زيادة عدد الطلبة المقبولين في التعليم الأهلي من (8,607) الف طالب في العام (2003-2004) إلى(52,248) الف طالب في العام (2020-2021) وبلغ معدل النمو السنوي المركب (10.63 %) للمدة (2003-2021)، أما أعداد الطلبة الموجودين فقد أرتفع من 26،671 الف طالب في العام (2003-2004) إلى إلى(160،678) الف طالب في العام (2020-2021) وبلغ معدل النمو السنوي المركب

(10.57 %)، أما أعداد الأساتذة فقد ارتفع من (504) أستاذ إلى (5,365) الف أستاذ خلال المدة (2003- 2020) وبمعدل نمو سنوي مركب بلغ (10.64 %)[1].

الجدول (12-15): التحليل الكمي للتعليم العالي في العراق للمدة (2003-2020)

المؤسسة	2004-2003	2021-2020	الزيادة	معدل التغير %
الجامعات الحكومية	17	35	18	105.88
الكليات الحكومية	165	379	214	129.70
الاقسام العلمية الحكومية	531	1197	666	125.42
المعاهد الحكومية	56	68	12	21.43
الجامعات الأهلية	10	54	44	440
الاقسام العلمية الأهلية	34	524	490	1441.18

المصدر/وزارة التعليم-دائرة الدراسات والتخطيط ودائرة التعليم الأهلي.

(1) سناء سالم حميد، ستار جابر عمران، واقع التعليم الجامعي الحكومي والاهلي في العراق مع اشارة خاصة لمحافظة بغداد للمدة 2003 ـ 2018، المجلة العراقيّة للعلوم الاقتصادية، 2022، المجلد 20، العدد 72، الصفحات 267-281

الجدول (12-16): التطور الكمي للتعليم الجامعي الحكومي في العراق للمدة (2003-2018)

السنة الدراسية	عدد الجامعات	الطلبة المقبولين	الطلبة الموجودين	الاساتذة	طالب/استاذ	طالب/جامعة
2003-2004	17	116,308	322,226	15,523	20	18.954
2004-2005	17	95,305	368,753	21,046	17	21.691
2005-2006	17	109,044	380,231	24,459	15	22.366
2006-2007	17	99,822	353,173	29,109	12	20.774
2007-2008	17	114,357	368,631	30,109	12	21.684
2008-2009	19	102,581	382,873	31,981	11	22.521
2009-2010	20	123,339	416,074	34,016	12	21.898
2010-2011	22	157,560	476,007	21,121	22	23.800
2011-2012	31	133,219	489,105	37,404	13	22.232
2012-2013	31	186,135	554,587	39,445	14	17.889
2013-2014	35	199,040	627,062	40,993	15	20.227
2014-2015	35	160,013	574,997	35,362	16	16.428
2015-2016	35	148,410	603,995	35,625	16	17.257
2016-2017	35	190,292	647,770	41,233	15	18.507
2017-2018	35	233,935	743,825	48,113	15	21.252
2019-2018	35	250,345	782,459	49,762	15	22.355
2020-2019	35	129,345	705,370	49,762	11	20.153
2021-2020	35	211,402	786,838	49,762	11	22.481
معدل النمو 2003-2020	4.13	3.20	5.13	6.74	-3.29	0.96

المصدر: الجهاز المركزي للإحصاء وتكنلوجيا المعلومات، مديرية الإحصاء الاجتماعي والتربوي، المجموعة الإحصائية لسنوات متعددة.

الجدول (12-17): التطوّر الكمّي للتعليم الجامعي الأهلي في العراق (2003-2020)

السنة الدراسية	أعداد الطلبة المقبولين	أعداد الطلبة الموجودين	عدد الهيأة التدريسية	طالب/أستاذ
2003-2004	8,607	26,671	504	53
2004-2005	7,221	24,664	413	63
2005-2006	7,402	26,706	436	62
2006-2007	7,711	27,180	599	45
2007-2008	12,213	31,267	621	50
2008-2009	11,583	40,749	654	62
2009-2010	13,973	55,344	918	60
2010-2011	20,631	75,511	1177	64
2011-2012	18,105	91,794	1425	64
2012-2013	21,852	105,426	1823	58
2013-2014	22,668	121,946	2121	58
2014-2015	35,125	128,609	2439	53
2015-2016	20,916	119,456	2626	46
2016-2017	31,329	126,612	3506	36
2017-2018	53,248	154,677	5206	30
2018-2019	63,149	179,027	6331	28
2019-2020	35,329	150,677	5306	28
2020-2021	52,248	160,678	5365	30
معدل النمو 2020-2003	10.63	10.57	10.64	-3.14

المصدر: الجهاز المركزي للإحصاء، مديرية الإحصاء الاجتماعي والتربوي، المجموعة الإحصائية لسنوات متعددة.

ويوضّح الجدول (12-18) دفعات الخريجين على مستوى الدراسات الأولية والعليا، إن هذه الدفعات ونسبها المتزايدة انعكاساً طبيعياً للتوسع الكبير في أعداد الجامعات وما رافقها من زيادات في المؤسسات الأخرى وهذا رصيد رأس مالي بشري كبير ممكن أن يلعب دوراً كبيراً في النشاط الاقتصادي.

الجدول (12-18): عدد خريجي التعليم العالي على مستوى الأولية والعليا

السنة	الدراسة الأولية	معدل النمو	الدراسة العليا	معدل النمو
2004 -2003	74,676		5,088	
2004-2005	74,518	0.2	5,477	8
2005-2006	74,669	0.2	5,861	7
2006-2007	75,529	1.2	5,328	9
2007-2008	66,514	12	4,349	18
2008-2009	69,020	4	4,706	8
2009-2010	73,988	7	3,827	19
2010-2011	93,357	26	4,910	28
2011-2012	98,673	6	5,846	19
2012-2013	99,772	1.1	6,888	18
2013-2014	112,469	13	7,046	2.2
2014-2015	101,061	10	8,081	15
2015-2016	130,488	29	7,547	7
2016-2017	144,089	10	7,959	5
2017-2018	154,978	8	9,345	17

المصدر: وزارة التعليم العالي، دائرة الدراسات والتخطيط، قسم الاحصاء والمعلوماتية

ثالثاً: الإنفاق على التعليم العالي

استنادا إلى بيانات الجدول (12-19) نلاحظ زيادة التخصيصات المالية للتعليم العالي في الموازنة العامة للدولة بعد العام 2003 غير أن هذه الزيادة لا تتناسب مع الزيادة العددية في الجامعات والمعاهد والطلبة والتحول النوعي في نمط التعليم على الصعيد العالمي والمتمثّل بإدخال التقنيات الحديثة في هذا المجال. بلغت نسبة الإنفاق على التعليم العالي من الإنفاق الكلي الحكومي (2.8 %) عام 2004 انخفضت في السنتين التاليتين إلى (1.5 %) و(1.6 %)، بسبب العسر المالي آنذاك، ولكن بعد تحقق الفوائض المالية نتيجة إعادة تصدير النفط وبكميات أكبر نسبيا مقارنة بالمرحلة السابقة ازدادت النسبة المخصصة للتعليم العالي إلى (3.5 %) عام 2009، وبعد هذا التاريخ غلب على هذا الإنفاق صفة (التذبذب) وعدم الاستقرار. ومن الجدول المذكور نلاحظ تفاوت معدل النمو السنوي لتخصيصات الإنفاق على

التعليم العالي الذي سجل اعلى مستوى له عام 2005 وبواقع (622.2%) وأدنى مستوى له (86.5-%) عام 2006. ومن الضروري هنا الاشارة إلى عامل مهم يعدّ سبباً أساسياً في التطورات في التعليم العالي، وهذا العامل يعكس حجم الاهتمام الحكومي في هذا القطاع وهو حجم التخصيصات الاستثمارية للتعليم العالي، ويوضح الجدول (12-19) مدى ضآلة التخصيصات الاستثمارية لوزارة التعليم العالي، التي شهدت تراجعا ملحوظا وسجلت معدلات النمو السالبة خلال سنوات الصدمات الاقتصاديّة والسياسيّة الناتجة عن تدهور اسعار النفط، و/أو التدهور الأمني وعدم الاستقرار السياسي والاجتماعي الذي رافق احتلال التنظيمات الإرهابية لبعض المحافظات العراقيّة خلال المدة (2014-2017).

جدول (12-19): معدل نمو الإنفاق على التعليم العالي والبحث العلمي (2004-2018) (ترليون دينار)

السنة الدراسية	الإنفاق على التعليم العالي	معدل نمو الإنفاق	نسبة الإنفاق على التعليم العالي من الانفاق العام %
2005/2004	5.4	-	2.8
2006/2005	39.0	622.2	1.5
2007/2006	5.28	-86.8	1.6
2008/2007	7.57	43.5	2.3
2009/2008	17.61	132.5	3.0
2010/2009	18.57	5.5	3.5
2011/2010	21.81	14.1	3.3
2012/2011	21.47	-1.6	3.1
2013/2012	25.65	19.4	2.8
2014/2013	22.44	-12.5	2.7
2015/2014	25.26	-11.2	3.0
2016/2015	22.77	-9.9	3.2
2017/2016	22.18	-2.6	3.3
2018/2017	22.38	0.9	3.0
2019/2018	22.81	1.9	2.8

المصدر: البنك المركزي العراقي، دائرة الإحصاء والأبحاث، النشرة السنوية، سنوات متعددة.

الجدول (12-20): حجم التخصيص الاستثماري لوزارة التعليم العالي (مليون دينار)

السنة	التخصيص	معدل النمو
2008	464,876	
2009	278,655	40
2010	409,561	47
2011	612,822	50
2012	710,379	16
2013	881,460	24
2014	372,634	58
2015	168,000	55
2016	968,000	476
2017	295,450	69
2018	505,528	71

المصدر: وزارة التعليم العالي، دائرة الإعمار والمشاريع

رابعاً: الكفاءة الداخلية للتعليم العالي

نتيجة للظروف التي مرّ بها العراق بعد العام 2003 واجه التعليم الجامعي في العراق تحديات كبيرة خطيرة أثرت بشكل كبير في كفاءته الداخلية ومفاصل تطوره المرتقب، فضلاً عن تدهور كفاءته الخارجية في ظل التحديات التي تواجه الخريجين في سوق العمل، والتي اخذت بالتفاقم في ظل تصاعد معدلات بطالة الخريجين، التي أسهمت بشكل كبير في تزايد ظاهرة العزوف عن الدراسة وكثرة معدلات الرسوب والتسرب والتأجيل وترك الدراسة، بعد أن عمد قسم كبير من هؤلاء إلى ترك الدراسة والتوجه للبحث عن العمل لإعالة أُسرهم لذلك نلاحظ أن أعداد المتسربين يتزايد بالتزامن مع انبثاق العديد من الكليات الأهلية واتجاه أغلبها لفتح فروع للدراسات المسائية لإيواء هؤلاء المتسربين أو الطلاب الذين لم يحالفهم الحظ في القبول بالتخصصات التي يرغبون فيها[1].

من بيانات الجدول (12-21) إلى الزيادة في أعداد الراسبين والمؤجلين والمتسربين في الجامعات العراقيّة وبخاصة بعد العام 2014، ومن متابعة معدلات النمو للمؤشرات موضوعة

(1) كوثر جبار فهد، عبد الزهرة فيصل يونس، سوق العمل وطبيعة الاستثمار في التعليم الجامعي في العراق بعد عام 2003، مجلة الادارة والاقتصاد، 2021، المجلد، العدد 127، ص 123-139

الدراسة نلاحظ زيادات ملحوظة في أعداد الراسبين والمؤجلين والمتسربين بسبب تدهور الوضع الأمني بعد احتلال التنظيمات الإرهابية لعدد من المحافظات العراقيّة، وتزايد حجم التحديات التي اخذت تواجه الطلبة في اكمال مسيرتهم التعليمية يأتي في مقدمتها الفقر وعدم القدرة على توفير المناخ المناسب للطلبة من أجل مواكبة استكمال متطلبات الدراسة فضلاً عن عدم الاستقرار الأمني والاجتماعي بسبب تقلب أوضاع العراق سياسيًّا وأمنيًّا.

الجدول (12-21): أعداد الراسبين والمؤجلين والمتسربين في الجامعات ومعدل نموهم (2004-2018)

السنة الدراسية	الرسوب	تأجيل الدراسة	التسرب	معدل نمو السنوي %		
				الرسوب	التأجيل	التسرب
2005/2004	34,299	10,317	14,732	-	-	-
2006/2005	44,329	9,224	9,574	29.24	-10.59	-35.01
2007/2006	39,968	11,403	6,688	-9.84	23.62	-30.14
2008/2007	61,081	16,992	11,467	52.82	49.01	71.46
2009/2008	63,319	15,882	7,901	3.66	-6.53	-31.10
2010/2009	77,481	12,710	9,451	22.37	-19.97	19.62
2011/2010	77,025	13,168	7,215	-0.59	3.60	-23.66
2012/2011	74,832	12,955	6,799	-2.85	-1.62	-5.77
2013/2012	80,192	10,860	6,708	7.16	-16.17	-1.34
2014/2013	99,542	9,516	7,496	24.13	-12.38	11.75
2015/2014	100,299	8,498	6,564	0.76	-10.70	-12.43
2016/2015	112,507	10,501	6,997	12.17	23.57	6.60
2017/2016	115,868	11,121	7,873	2.99	5.90	12.52
2018/2017	125,381	13,562	9,626	8.21	21.95	22.27
2019/2018	97,395	16,548	10,437	-22.32	22.01	8.42

المصدر:

- **وزارة التخطيط والتعاون الانمائي، الجهاز المركزي للإحصاء وتكنولوجيا المعلومات.**
- **وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، دائرة الدراسات والتخطيط والمتابعة، قسم الإحصاء والمعلوماتية**

خامساً: التحليل النوعي لمؤسسات التعليم العالي

بعد أن تبيّن التطور المادي أو الكمي لمؤسسات التعليم العالي في العراق منذ العام 2003 إلى الوقت الحالي، ينبغي توضيح البعد النوعي لمسيرة التعليم العالي عبر بيان جودة الخدمة أولاً: تمهيد من قبل تلك المؤسسات وسنعتبر موقع جامعاتنا في التصنيفات الدولية المعتبرة مؤشراً على جودة الخدمات التعليمية أولاً: تمهيد وكالاتي[1]:

1- التصنيف البريطاني QS: هو تصنيف بريطاني سنوي يتم تقييم أفضل (1000) جامعة في العالم من بين أكثر من (4000) جامعة ترشح ويتم جمع بياناتها، بدأت هذه المنظمة مزاولة عملية تصنيف الجامعات منذ العام 2004 وهو الآن يعمل في العراق بالتنسيق مع وزارة التعليم العالي.

ويعتمد هذا التصنيف وفقاً لمنهجية محددة تتضمن الآتي:

- السمعة الأكاديمية: يتم تخصيص وزن (40 %) للسمعة الأكاديمية للمؤسسة التعليمية بناءً على المسح الأكاديمي الخاص بالتدريسيين (استطلاع للرأي الأكاديمي في العالم) فيتم جمع آراء الخبراء لأكثر من 80000 متخصصاُ في التعليم العالي من حول العالم، فيما يتعلق بجودة التعليم المتميز.
- استطلاع آراء جهات التوظيف: يعتمد تقييم نجاح المؤسسات التعليمية في مدى توفيرها لخريجين يتم إعدادهم بالشكل الصحيح لرفد سوق العمل، لذلك يتم اعتماد مقياس تقييم أصحاب العمل بوزن (10 %) حيث يطلب من أصحاب العمل تحديد تلك المؤسسات التي ينتمي إليها الخريجين الأكثر كفاءة وابتكار وفعالية.
- نسبة الطلبة لأعضاء هيأة التدريس: قياس نسبة (المحاضرين/الطلبة) وهو المقياس الأكثر فاعلية لجودة التدريس بوزن (20 %) والذي يقيم قدرة المؤسسات التعليمية على توفير الأعداد الكافية من المحاضرين للطلبة.
- الاستشهاد المرجعي لأعضاء الهيأة التدريسية: يتم تخصيص وزن (20 %) لقياس جودة البحث العلمي للمؤسسات بقياس اجمالي عدد الاستشهادات التي تتلقاها

(1) حامد رحيم، لورنس يحيى صالح، التحليل الاستراتيجي لدور التعليم العالي التنموي في العراق بعد عام 2003، المجلة العراقيّة للعلوم الاقتصادية، 2021، المجلد 19، العدد 68، الصفحات 59-88

جميع الأوراق البحثية التي تنتجها المؤسسة التعليمية خلال خمس سنوات من قبل أعضاء الهيأة التدريسية في تلك المؤسسات ويتم الحصول على البيانات الاستشهادات باستخدام Scopus ‘Elsever.

- نسبة الطلبة الأجانب في المؤسسات التعليمية ونسبة أعضاء الهيأة التدريسية الأجانب في المؤسسات التعليمية: ويوضح هذا قدرة المؤسسات التعليمية على جذب الأجانب طلبة كانوا أم تدريسيين من جميع أنحاء العالم وقد تم تخصيص وزن (5 %) لكل منهما.

يوضح الجدول (12-22) نتائج شمول الجامعات العراقيّة بهذا التصنيف والعدد الكلي الداخل في التصنيف من اجمالي الجامعات العراقيّة.

الجدول (12-22): شمول الجامعات العراقيّة بتصنيف QS البريطاني من ألف جامعة

اسم الجامعة	2015	2016	2017	2018	2019	2020
بغداد	701+	651_700	601_650	501_550	651 _700	701 _750
الكوفة		701+	701+	601 _650	701 _750	801_1000
المستنصرية					801_1000	801_1000
بابل					801_1000	

المصدر/وزارة التعليم العالي، جهاز الإشراف والتقويم العلمي

الدلائل المستخلصة عن النتائج الخاصة بشمول الجامعات العراقيّة بهذا التصنيف على النحو الآتي:

إن ظهور أربع جامعات فقط من مجموع 35 جامعة حكومية 64 جامعة أهلية يعد تراجعاً كبيراً فيما يخص معايير هذا المؤشر الأمر الذي يعطينا تصوراً واضحاً عن جودة تلك الجامعات المنخفضة جداً.

ورود تسلسلات الجامعات الأربع في ذيل القائمة بالنسبة للألف جامعة الداخلة في التصنيف يؤشر ضعف التطبيق في تلك الجامعات الأربع لمعايير المؤشر بمعنى انخفاض الجودة.

2. التصنيف البريطاني The Times: وهو مؤشر تنشره مجلة التايمز البريطانية منذ العام

2004 إذْ يعتمد هذا المؤشر على وضع ترتيب تسلسلي للجامعات لبيان مدى توافر الشروط العلمية والبحثية الضابطة لجودة البيئة التعليمية على المستوى العالمي وقد صدر تصنيفات التايمز لعام 2019 شمل 1258 جامعة حول العالم ومن ضمنها الجامعات العراقيّة ويعتمد هذا التصنيف وفقاً لمنهجية محددة تتضمن الآتي:

- الاستشهادات العلمية: هو دلالة على التأثير البحثي للجامعة والذي يشغل ثقلاً في التصنيف بنسبة تبلغ (30 %) إذْ يتم حساب العدد الكلي للاستشهادات الخاصة في أبحاث الجامعة المنشورة والموثقة.
- الأبحاث: ويضمّ (العدد، السمعة، الدخل المتأتي منها) ويشغل هذا المؤشر ما نسبته (30 %) من مجموع النقاط الكلية للتصنيف.
- البيئة التعليمية: يتم من خلاله تقييم واقع حال البيئة الجامعية باستخدام عدة مؤشرات فرعية بنسبة مساهمة (30 %) من نقاط التصنيف ويشمل (السمعة البحثية والتعليمية للجامعة، عدد شهادات الدكتوراة الممنوحة مع الأخذ بالحُسبان أعداد الهيأة التدريسية إضافة لتنوع التخصصات في الجامعة، نسبة التدريسيين إلى الطلبة، نسبة طلبة الدراسات العليا إلى الأولية، النشاط البحثي للجامعة).
- النظرة العالمية للجامعة: ويشكل هذا المؤشر ما نسبته (7.5 %) من نقاط التصنيف ويشمل كفاءة الجامعة في استقطاب الطلبة والباحثين والمدرسين الأجانب.
- الدخل المالي الناتج عن التعاون مع القطاع الصناعي: يحمل هذا المؤشر مدلولات مهمة حول نشاط وفاعلية نقل المعلومات في الجامعة وتوافر عناصر الربط مع الصناعة بما يعزز رغبة الجهات الصناعية في الدولة باستقاء المعرفة من الجامعة والتعاون معها وهو دليل على كفاءة الجامعة ومقدرتها على استقطاب الدعم المادي من القطاع الصناعي.
- ويمكن تقييم الجامعات العراقيّة ضمن هذا التصنيف وفقاً للجدول الآتي:

الجدول (12-23): موقع الجامعات العراقيّة في تصنيف the times البريطاني

اسم الجامعة	2018	2019
بغداد	801__1000	801_1000
التكنولوجية	___	1001 +

المصدر/وزارة التعليم العالي، هاز الإشراف والتقويم العلمي

يظهر لنا الجدول اختفاء أغلب الجامعات من التصنيف الأمر الذي يعطي تصورًا كاملًا عن نوعية النشاط التعليمي لأغلب الجامعات وفقاً للتصنيف ومؤشراته والذي أظهر بوضوح ما نعانيه من مشكلة الجودة في تقديم الخدمة التعليمية للمستفيدين.

3- **تصنيف (URAP) التركي:** يركز هذا التصنيف على موضوع الجودة الأكاديمية بشكل رئيس وقد جمع التصنيف بيانات لحوالي (3000) مؤسسة تعليمية في محاولة لترتيب هذه المؤسسات اعتماداً على أدائها الأكاديمي، إن هذا التصنيف يعتمد على مجموعة مؤشرات وهي كالآتي:

- الأوراق البحثية: يتضمّن البحوث المنشورة في المجلات ذات التعامل بمستويات عالية.
- الاستشهاد: مقياس للتأثير البحثي والنقاط المحققة وفقاً لعدد الاستشهادات للأبحاث المنشورة في المجلات ذات معامل التأثر العالي.
- المستند الكلي: هو مقياس الاستدامة والاستمرارية الانتاجية العلمية للمؤسسة التعليمية من خلال عدد الوثائق التي تغطي جميع المخرجات العلمية للمؤسسة والتي تتضمن الأبحاث المنشورة في المؤتمرات والمراجع والرسائل والمناقشات والنصوص كذلك بحوث المجلات المنشورة.
- تأثير الورقة البحثية: وهو مقياس انتاجية الورقة العلمية أي أنه يهدف إلى تحقيق التوازن بين الإنتاجية العلمية للمؤسسة العلمية والتأثير القياسي على الحقل التخصصي لتلك الابحاث.
- تأثير الاستشهاد الكلي: وهو مقياس للأثر البحثي ويهدف إلى الموازنة بين التأثير العلمي للمؤسسة وبين الأثر القياسي الناتج عن عدد الابحاث المنشورة في كل مجال.

- التعاون الدولي: هو مقياس القبول العالمي للجامعة حيث يتم الحصول على بيانات عن طريق العدد الكلي للبحوث المنشورة وبالتعاون مع الجامعات الأجنبيّة.

الجدول (12-24): موقع الجامعات العراقيّة في تصنيف URAP التركي

اسم الجامعة	2018	2019
بغداد	1889	1812
التكنولوجية		2225
البصرة		2247
الموصل		2373

المصدر/وزارة التعليم العالي، جهاز الإشراف والتقويم العلمي

سادساً: كشف حساب العقدين في التعليم العالي خلال المدة (2003-2023)

واجه التعليم العالي في العراق خلال العقدين (2003-2023) عددا من التحديات التي أسهمت في تقليص كفاءته من أهمها ما يأتي:

تحديات التعليم الجامعي الحكومي

1 ـ تدخل الأحزاب والكتل السياسيّة في عملية اختيار المناصب القيادية والإدارية العليا في الوزارة والجامعات وهي في الغالب شخصيات لا تمتلك الكفاءة أو الخبرة لشغل تلك المناصب.

2 ـ تعرّض مؤسسات التعليم العالي للضغط المجتمعي في محاولة للتأثير على القرارات الأكاديمية العليا.

3 ـ انتهاك استقلالية قرارات التعليم العالي التي تشكل حجر الزاوية في أي نهضة أو رؤية إصلاحية، ذلك؛ لأن هذه القرارات ستمكنها من تحقيق أهدافها الاستراتيجيّة وتنفيذ برامجها في التطوير وتنمية المجتمع بانسيابية عالية.

4 ـ بطالة الخريجين من الدراسات الأولية والعليا نتيجة لضعف المؤسسات الانتاجية أو توقفها وتعميق التوجه الريعي للاقتصاد العراقي بعد العام 2003 قد أسهم في الحد من فرص التشغيل في سوق العمل وقلّص من فرص من استقبال الخريجين وتشغيلهم.

5 ـ عدم انتظام الدوام وخاصة بعد انقطاع الطلبة التام أو الجزئي عن الدوام في الجامعات

بسبب انتشار فايروس كورونا واستمرار خطة التباعد الاجتماعي، التي تزامنت مع الاحتجاجات السلمية التي بدأت مع بداية العام الدراسي.

6 ـ الاستحداثات غير المدروسة للكثير من الجامعات الحكومية والكليات من دون وجود الحد الأدنى من متطلبات البنى التحتية والمنشآت والموارد البشرية.

7 ـ قلة التخصيصات الاستثمارية والتركيز على النفقات التشغيلية أضعف من قدرات مؤسسات التعليم العالي على إنشاء أو تطوير أو صيانة بنيتها التحتية، فضلاً عن قلة التخصيصات المالية لدعم البحث العلمي الذي أدى إلى تراجع الاهتمام بتنفيذ خطط البحث العلمي في الجامعات ومراكز البحوث، الذي انعكس سلبا على الناتج البحثي المسجل عالميا في المستوعبات البحثية

8 ـ عدم وجود معايير خاصة بتعيين التدريسيين والموظفين وتوزيعهم حسب الاختصاص والمؤهلات في الجامعات مما أدى إلى استقبال نسبة كبيرة من غير المؤهلين للتدريس أو العمل في هذه المؤسسات.

9 ـ تغيير النظام الدراسي في المدارس الإعدادية وتحوله من (العلمي والادبي فقط) إلى التنوع (الاحيائي والتطبيقي) أحدث إرباكاً كبيراً في طبيعة القبول وانعكس سلبا على مستوى الالتحاق والحدود الدنيا لكثير لمدخلات الجامعة.

10 ـ مطالبة الوزارة من قبل شريحة واسعة من الطلبة الدارسين في الخارج على نفقتهم الخاصة ممن لديهم معدلات منخفضة بفتح ملفات دراسية لهم.

11 ـ مطالبة الوزارة باحتساب شهادات موظفي التعليم العالي الذين أكملوا دراستهم العليا خارج العراق اثناء تمتعهم بإجازات من دون راتب مستغلين الفجوة التي أحدثتها تعليمات الإجازات الطويلة للموظفين.

12 ـ تأثرت مؤسسات التعليم العالي بغياب التكامل بين التخطيط وسوق العمل واستحداث التخصصات الذي أدى إلى تضخم كبير في أعداد الخريجين غير المطلوبين في سوق العمل.

13 ـ غياب العراق في مؤشر التنافسية العالمي الصادر من المنتديات العالمية، الذي أثر في

مستوى ثقة المجتمع الدولي بالنمو والتطور في جميع الفئات التي يتناولها المؤشر التي يشكل التعليم والابتكار أحدها.

14 ـ ضعف الجانب الأكاديمي للجامعات والتي تتمثّل بما يأتي:

- ضعف الاستشهاد من البحوث المنشورة في المجلات العالمية والعائدة لباحثين عراقيين.
- قلة البحوث المنشورة من قبل التدريسي في المجلات العالمية والتي تأتي من ضعف المعرفة بطرق النشر العلمي في المجلات العالمية وضعف اللغة الانكليزية وضعف التدريب في مهارات أساليب البحث العلمي وقلة المؤتمرات الدولية بالتعاون مع الجامعات العالمية إضافة إلى قلة التخصيصات المالية فيما يخص نشر البحوث.
- ضعف السمعة الاكاديمية الدولية لعدد من الجامعات والتي تعود إلى قلة العلاقات الاكاديمية وبروتوكولات التعاون والاتفاقات المبرمة مع الجامعات الأجنبيّة والتدريسيين.
- ضعف التعاون مع القطاع الخاص لتوفير فرص عمل للخريجين ونقل المعرفة إلى حقل العمل.
- قلة أعداد الطلبة الأجانب والتي تكون بسبب ضعف الترويج للدراسة في الجامعات العراقيّة وعدم تقديم التسهيلات اللازمة لقبول الطلبة الأجانب إضافة إلى عدم وجود زمالات عراقية لهم.
- قلة عدد الأساتذة الأجانب والذي تعود إلى ضعف إجراءات التعاون الثقافي في استقطاب الكفاءات التدريسية الدولية وضعف الحافز المعنوي والمادي.
- محدودية البنى التحتية والتي تتمثّل في ضعف المستلزمات التعليمية في القاعات الدراسية والمختبرات التعليمية والبحثية وقلة الأجهزة الحديثة والمعدات والتقنيات الإنجاز البحوث العلمية وانخفاض مطابقة ابنية المختبرات والمراكز التحتية للمواصفات الدولية وقلة المصادر الأجنبيّة الحديثة المستخدمة في المكتبات.
- ضعف الحوكمة الإدارية والتي تعود إلى ضعف الشراكة بين المؤسسات التعليمية في القطاعين العام والخاص.

- ضعف ثقافة مفهوم الحوكمة الالكترونية وضعف خدمات المكتبة الافتراضية وضعف في تطبيق اللامركزية الإدارية بين المستويين المركزي والمحلي إضافة إلى ضعف آليات الرصد والتقييم.
- تدني التصنيف الدولي للجامعات العراقيّة وضعف الجوانب الأكاديمية وقدراتها التنافسية.

تحديات التعليم الجامعي الأهلي

1 ـ استحداثات غير مدروسة لعدد من الجامعات والكليات الأهلية غير المستوفية للحد الأدنى من شروط الاستحداث.

2 ـ التدخلات غير القانونية للمستثمرين: وضعف الالتزام بالتعليمات التي تحدد طبيعة العلاقة بين المستثمرين في التعليم الاهلي وإدارة الجامعات والكليات الأهلية.

3 ـ ارتفاع نسبة الطالب إلى التدريسي: وجود خلل في تطبيق التعليمات الخاصة باعتماد نسبة الطالب إلى التدريسي في أغلب الجامعات والكليات الأهلية وارتفاعها بنسب غير مقبولة.

4 ـ لا يوجد تقييم دقيق ومحايد ومهني لواقع خدمة التعليم الجامعي الأهلي على الرغم من وضع معايير التقييم الجامعات الأهلية من قبل قسم ضمان الجودة في دائرة ضمان الجودة والاعتماد الأكاديمي في وزارة التعليم العالي والبحث العلمي لكن لم يتم تنفيذها لحد الان.

سابعاً: مستلزمات النهوض بالتعليم العالي في العراق

إن ترصين الجامعات ومؤسسات التعليم العالي في العراق والنهوض بها يتطلب اتخاذ الإجراءات الكفيلة بإصلاحها وتطويرها

لتتمكن من تأدية رسالتها وتكون بمصاف الجامعات العالمية. وفي هذا السبيل نقترح ما يأتي:

1 ـ إجراء حزمة من الإصلاحات الإدارية بضمنها إعادة هيكلة الوزارة وترشيقها وفقا لمتطلبات العمل المثمر

2 ـ إعادة النظر في اختيار القيادات الجامعية وفقا لمعايير الكفاءة والنزاهة واللقب العلمي والتسلسل في المواقع الإدارية، بما يكفل إبعاد الأحزاب عن التدخل في شؤون إدارة التعليم العالي.

3 ـ التنسيق مع منظمة اليونسكو لوضع الحلول والمعالجات الآنية والدقيقة للمشاكل التي تواجه الجامعات والكليات والمعاهد الحكومية والأهلية على مستوى الدراسات الأولية.

4 ـ التنسيق بين وزارة التعليم العالي وزارة التخطيط لتحديد حاجة سوق العمل من حملة الشهادات الأولية والعليا.

5 ـ تعظيم وتعزيز مصادر التمويل الدائمة التي تساعد المؤسسات التعليمية للوصول إلى أهدافها،

6 ـ التعاون والتكامل مع الجامعات والكليات الأهلية وعدّها شريكا أساسيا لتطوير التعليم العالي في العراق.

7 ـ دعم وتشجيع الجامعات العراقيّة بالانفتاح على المؤسسات الحكومية والقطاع الخاص والمختلط.

8 ـ وضع خطوات عملية لجعل الجامعات العراقيّة جاذبة للطلبة الأجانب والانفتاح على العلاقات الخارجية وتشجيع التبادل الثقافي.

9 ـ اعتماد مفهوم الجامعة المنتجة بطريقة تضمن تحقيق التفاعل بين الجامعة بقواها التدريسية وبين المجتمع بمواقعه الإنتاجية.

10 ـإعادة النظر بسياسات القبول في الجامعات لتحقيق أكبر قدر ممكن من المواءمة بين سوق العمل والحاجة الفعلية ورغبات الطلبة.

11 ـفتح جامعات أجنبيّة وفروع لجامعات عالمية لاستقطاب الكفاءات العالمية للنهوض بالواقع العلمي وتطويره باتجاه العالمية

12 ـتوأمة الجامعات الحكومية والأهلية مع جامعات عالمية معروفة لتبادل الخبرات وترصين البرامج الأكاديمية.

13 ـ إنشاء مدن جامعية خارج المدن تكون على غرار الجامعات الذكية في العالم وتكون هذه المدن متكاملة.

14 ـ توفير البيئة المناسبة للأستاذ الجامعي داخل الجامعة من ناحية توفير الخدمات وكذلك العمل على توفير سكن يليق بمكانته العلمية

15 ـ إعادة النظر بالتشريعات والأنظمة الخاصة بقطاع التعليم العالي وخاصة بقانون التعليم الجامعي الأهلي لوجود اعتراضات على العديد من بنوده من قبل الدائرة القانونية في وزارة التعليم العالي بالإضافة إلى مطالبة وزارة التخطيط بتضمين فقرة ضمن القانون تخص إبداء الرأي في استحداث الجامعات والكليات الأهلية كون أن هذه الفقرة أُلغيتْ بعدما كانت مثبتة في القانون قبل تعديل وإقراره في عام 2016.

16 ـ إعداد دراسات استراتيجيّة لمستقبل التعليم العالي تركز على التكنولوجيا والبدائل التعليمية المتقدمة من التعلم الرقمي والجامعات الذاتية.

17 ـ التركيز على التعليم التقني وتطويره لما له من أهميّة في تحقق التنمية المستدامة والنمو والنهوض بالبلد وتوفير مخرجات لملاكات وظيفية وسطى بمهارات ومعرفة تحتاجها المؤسسات الحكومية والقطاع الخاص على حد سواء.

18 ـ استئناف البعثات الدراسية للتخصصات النادرة التي يحتاجها البلد وتوسيع أفق التعاون مع العالم والحصول على مقاعد دراسية من خلال الزمالات وتفعيل الدورات التدريبية لتطوير مهارات وقدرات منتسبي المؤسسة التعليمية من موظفين وأعضاء هيأة تدريسية.

يمثّل إعداد دراسة شاملة تستوعب معظم تطورات البلاد الداخلية وعلاقاتها الخارجية ومجالاتها السياسية والاقتصادية والاجتماعية والأمنية المتنوعة طوال عشرين عاماً تحدّياً علمياً وفنياً قائماً بحدّ ذاته. وانطلاقاً من سعي مركز الرافدين للحوار (R.C.D) في إثراء النقاشات والتحليلات للمشكلات والقضايا التي تمر بالعراق، فإنه أنجز مشروعه التوثيقي (العراق: عقدان ملتهبان تناسل الازمات .. إمتناع الحلول)، بوصفه الكتاب الأضخم والأكثر احتواءً بين ما أُصدر حتى الآن عن القضية العراقية عقب التغيير. وذلك بعد مضي سنة كاملة من العمل والجهد المتواصل، بمشاركة خبراء ومتخصصين في الشؤون التي تناقشها الفصول المسندة لهم وتقدّيمها بطريقة العرض التحليلي لأحداث العقدين الماضيين منذ تغيير النظام السياسي في العراق عام 2003 وحتى عام 2023.

تمت كتابة فصول الكتاب وفقاً للتساؤلات الاساسية للدراسة التي دارت حول أهم مراحل تشكّل الدولة الجديدة؟ واهم مؤشرات ترقّبها، وكيف أثّرت أوضاع ما بعد الاحتلال في تفاقم أو تحسّن أحوال العراق، وماهي المشكلات التي تناسلت عنها وظروفها؟ ونتائج هذا التغيير على خريطة التنوع الديني والإثني في البلاد التي كانت أكثر تأثيراً منذ عقود طويلة من محاولات القمع التي مارستها الأنظمة السياسية المتعاقبة والمختلفة.

ISBN 978-1-7747220-4-6

مركز الرافدين للحوار
Al-Rafidain Center for Dialogue
R.C.D
www.alrafidaincenter.com
info@alrafidaincenter.com
00964782622246
ص.ب. 252
العراق - النجف الاشرف - حي الحوراء - امتداد شارع الاسكان
العراق - بغداد - الجادرية - تقاطع ساحة الحرية