مركز الرافدين للحوار
Al-Rafidain Center for Dialogue
R · C · D

رواقات
RIWAQAT

مجلّة فكرية فصلية تصدر عن مركز الرافدين للحوار R.C.D

العدد: 2 السنة الأولى - 2020

البحوث المنشورة.

- اقتصاد العراق : ازمة المورد النفطي وما بعدها
  الدكتور احمد إبريهي علي
- العراق ومأزق التنمية البشرية المستدامة
  أ.د. عدنان ياسين مصطفى
- المواطنة وأثرها في السلوك الوظيفي في القطاع العام
  د. دهام محمد العزاوي
- التعليم العالي في العراق :معالم ازمة مؤجلة
  أ.د. كامل علاوي كاظم الفتلاوي و أ.د. حسن لطيف كاظم الزبيدي
- ابعاد التنمية المحلية في الامارات العربية المتحدة: رؤية عراقية
  احمد عبد السلام عزت

رواقات
RIWAQAT

(مجلّة فكرية فصلية تصدر عن مركز الرافدين للحوار R.C.D)

العدد (2) – السنة الأولى – 2020

مركز الرافدين للحوار
Al-Rafidain Center for Dialgoue
R · C · D

✉ rwaqatmg2020@gmail
✉ Rwaqat@alrafidaincenter.com
✆ 009647826222246

رواقات
RIWAQAT

(مجلّة فكرية فصلية تصدر عن مركز الرافدين للحوار R.C.D)

الإشراف العام

الأستاذ الدكتور حسن لطيف الزبيدي

أعضاء هيأة التحرير

أ.د. كامل علاوي كاظم /جامعة الكوفة -العلوم الاقتصادية

أ.د. حسن لطيف الزبيدي /جامعة الكوفة / التنمية المستدامة

أ.د. عبد الكريم الأعرجي/ جامعة بغداد - التاريخ الاسلامي

أ.د. عماد عبد الرزاق / جامعة الزقازيق /مصر - الفلسفة الأسلامية

أ.د. عادل البغدادي / رئيس جامعة بابل سابقاً - الأحصاء

أ.د. عبد علي المعموري / رئيس مركز حمورابي سابقاً - العلوم الاقتصادي

أ.د. محمد القريشي /جامعة الكوفة - الهندسة

أ.د. سهاد اسماعيل خليل ابراهيم / جامعة النهرين - القانون

أ.د. حسن ناظم / كرسي اليونسكو /جامعة الكوفه - النقد

أ.د. صائب عبد الحميد / باحث متمرس - تاريخ الفكر الإسلامي

أ.د. بهاء السعبري / جامعة الكوفه - العلوم السياسية

أ.د. اياد حسين العنبر / جامعة الكوفه - الفكر السياسي

التنسيق الإعلامي : وسام رشيد الغزي

التصميم والإخراج الفني

علي الناصري : 07831474502

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

(مجلّة فكرية فصلية تصدر عن مركز الرافدين للحوار R.C.D)

العدد (2) - السنة الأولى - 2020

رقم الـ I.S.S.N

رواقات
RIWAQAT

محتويات المجلَّة

اقتصاد العراق: أزمة المورد النفطي وما بعدها	الدكتور أحمد إبريهي علي	ص : 6
العراق ومأزق التنمية البشرية المستدامة	أ.د. عدنان ياسين مصطفى	ص : 24
التعليم العالي في العراق: معالم ازمة مؤجلة	أ.د. كامل علاوي كاظم الفتلاوي أ.د. حسن لطيف كاظم الزبيدي	ص : 39
المواطنة وأثرها في السلوك الوظيفي في القطاع العام	د.دهام محمد العزاوي	ص : 46
ابعاد التنمية المحلية في الامارات العربية المتحدة: رؤية عراقية	احمد عبد السلام عزت	ص : 53
ندوة وزارة العمل والشؤون الاجتماعية الرؤية والتحديات ومشروع النهوض	المحاضر: الدكتور عادل الركابي وزير العمل والشؤون الاجتماعية	ص : 60
ندوة الموارد المائية في العراق بين مطرقة السدود والسياسات الاروائية والتاثيرات الخارجية	المحاضر: الأستاذ مهدي رشيد الحمداني وزير الموارد المائية.	ص : 62
ندوة وزارة التخطيط الرؤية والتحديات ومشاريع التنمية	المحاضر: الأستاذ الدكتور خالد بتّال النجم وزير التخطيط.	ص : 64
عروض الكتب		ص : 65

كلمة العدد

يصدر هذا العدد من مجلة (رواقات) في مرحلة صعبة من تاريخ العراق والعالم، افرزتها مواجهة جائحة كورونا، التي فرضت تحديات جدية في المجالات الصحية والاجتماعية والاقتصادية وحتى الثقافية، وقد ادت الى تحديات مشتقة في الجانب السياسي. لذا فقد استدعت تناولها من جوانب مختلفة، لتلمس تداعياتها وتحدياتها، مثلما أثرت على الانشطة الانسانية المتنوعة، وربما يكون النشاط الثقافي الاكثر تأثرا؛ وذلك لحاجته الى التواصل واللقاء المباشر.

ويقدم العدد الثاني من المجلة اضاءات مهمة على موضوعات عدة تناول فيها عدد من الباحثين والمختصين التحديات التي تواجه مجتمعنا في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والتعليمية، فضلا عن ذلك تضمن العدد عرضا لعدد من الندوات التي عقدها مركز الرافدين للحوار (RCD) خلال عام 2020، وعرضا بالإصدارات التي صدرت عن المركز خلال الاشهر الماضية .

وفي هذه المناسبة يسر هيأة تحرير مجلة (رواقات) دعوة الباحثين العراقيين والعرب للمشاركة في اغناء الحوارات التي تركز على قضايانا في الديمقراطية وحقوق الانسان والتنمية المستدامة التي تبدو مهمة لفهم المسارات الجديدة التي بدأت مجتمعاتنا بسلوكها منذ مطلع الالفية الثالثة.

مركز الرافدين للحوار
Al-Rafidain Center For Dialgoue
R · C · D

البحوث والدراسات

اقتصاد العراق: أزمة المورد النفطي وما بعدها

الدكتور أحمد إبريهي علي
خبير اقتصادي عراقي

أعدت هذه الدراسة على مراحل منذ بداية أزمة انخفاض أسعار النفط، في محاولة إعادة التحليل للتعرف على إمكانات تنمية اقتصاد العراق. وذلك انطلاقا من عجز المورد النفطي عن موازنة الاستيرادات وبقية الطلب على العملة الأجنبية في المستقبل؛ والذي يمثل القيد الأشد على النشاط الاقتصادي بأكمله. ولذا نراجع بنية الإنتاج ومصادر الدخل والتصرف به؛ وسوق النفط والكلفة والريع، مع إطار تمهيدي للصادرات غير النفطية. من المهم التركيز على العوامل الحاكمة للحركة الكلية دون طمسها في كثرة التفاصيل الثانوية.

اولا: خصائص اقتصاد العراق والملامح الكلية

1- الإنتاج ومصادر الدخل والاستثمار

يقدر الناتج المحلي الإجمالي، 255 ترليون دينار بالأسعار الجارية عام 2018، والسكان في السنة نفسها 38,3 مليون نسمة، ليبلغ المتوسط للفرد 5667 دولار بموجب اسعار الصرف الاعتيادية، ويعادل نصيب الفرد 9,3٪ من نظيره للولايات المتحدة الأمريكية و51,6٪ من المتوسط العالمي؛ والدخل القومي 245 ترليون دينار ومتوسطه للفرد 5445 دولار. والعراق ضمن مجموعة الدول النامية متوسطة الدخل في الطرف الأدنى للشريحة العليا من هذه المجموعة، التي تصنف دولها في فئتين بمعيار متوسط إجمالي الناتج القومي للفرد بالدولار الأمريكي الجاري: الدنيا بين 1006 و3955 والعليا بين 3956 و12235؛ والإجمالي يتضمن الاندثار أينما ورد، والفرق بين القومي والمحلي صافي عوائد عوامل الإنتاج من وإلى الخارج.

وأسهمت القطاعات من غير النفط الخام بتوليد 54,33 ٪ من الناتج المحلي الإجمالي عام 2018 بضمنها 4,53٪ منه للزراعة والتعدين غير النفطي والصناعة التحويلية. وعند النظر في مكونات الناتج غير النفطي فالقطاعات الثلاثة، آنفا، لها 8,34٪، والتشييد والكهرباء والماء 12,92٪؛ وبقية الأنشطة، اي قطاع الخدمات بالتعريف الواسع، 78,74 ٪. وللقطاع العام، تقريبا، 39٪ من الناتج غير النفطي والباقي للقطاع الخاص 61٪.

ويتبين بوضوح ان النشاط الاقتصادي خارج النفط الخام خدمي بصفة عامة. ويفتقر اقتصاد العراق على نحو استثنائي لأساس إنتاجي زراعي وصناعي، لأن 91,66٪ من الناتج غير النفطي في البناء والتشييد والكهرباء والماء والأنشطة غير السلعية. ويلاحظ تقلص نسبي سريع في الزراعة والصناعة التحويلية إذ كان ناتج القطاعين يعادل 27,8٪ من ناتج الخدمات بالتعريف الواسع عام 2005 أصبح 9,3٪ عام 2018. وتستحوذ الخدمات على حوالي 60٪ من القوى العاملة عام 2019، و18٪ في الزراعة و22٪ في بقية القطاعات وهي: التعدين والاستخراج، بما في ذلك النفط والغاز، والصناعة التحويلية والتشييد والبناء والكهرباء والماء. ومن مقارنة حصة الخدمات في الناتج مع حصتها في القوى العاملة يظهر أن متوسط القيمة المضافة للعامل في الخدمات أعلى منها لبقية القطاعات عدا النفط الخام وفي الزراعة بالغة الانخفاض. وان سعة التفاوت بين الأنشطة في إنتاجية العمل، أو القيمة المضافة للعامل، من سمات التخلف إذ تتقارب إنتاجيات العمل مع التطور أكثر فأكثر. ويكرّس هذا النمط من الحركة، التزايد السريع في هيمنة الخدمات وتراجع السلع، الخاصية الريعية والتي وصلت ذروتها في العراق إذا ما أضيفت إلى الصورة ابعادها الأخرى المهمة: هيمنة النفط على توليد الدخل ودورته في الاقتصاد الوطني وتمويل الإنفاق الحكومي وموارد العملة الأجنبية.

وازدادت كمية النفط المُنتج بنسبة 3,8٪ في الفصل الثالث عام 2019 مقارنة مع الفصل نفسه من عام 2018 لكن القيمة المضافة النفطية قد انخفضت تبعا لتغير أسعار النفط، وقد تراجعت الكمية المصدرة بحسب بيانات وزارة التخطيط. وارتفع الناتج من غير النفط الخام بنسبة 4,1٪ بالأسعار الجارية.

ومن أخطر نتائج التعثر التنموي، أو تأجيل المهمة الكبرى للنهوض الاقتصادي، التخلف الشنيع للصناعة التحويلية إذ أن متوسط القيمة المضافة للفرد من السكان في هذا القطاع 108 دولار. وهي استثنائية في ضآلتها مقارنة بمجموعة الدول التي ينتمي إليها العراق إذ أن المتوسط للفرد 1923 دولار؛ وفي المانيا 9097 دولار للفرد، وفي كوريا الجنوبية 8218 دولار للفرد. وفي المجموعة الدولية التي تضم العراق تسهم الصناعة التحويلية بما يقارب 70٪ من صادرات السلع عام 2018، وكذلك في الدول عالية الدخل، و86٪ في الدول النامية لشرق آسيا والمحيط الهادي. فكيف يستطيع العراق التحرر من تقلبات اسعار النفط في مورد العملة الأجنبية مع هذا التخلف الصناعي. ولا تخفى على ذوي الاطلاع حقيقة التلازم المحكم بين التصنيع والتحولات الاقتصادية العميقة في مسار الانتقال نحو عتبة الدول المتطورة.

كانت معدلات التضخم منخفضة: وهي على التوالي 0,1 ٪، 0,2٪، 0,4٪، و0,2 ٪ للسنوات 2016- 2019،

أي أقل من نصف الواحد بالمائة، وهي أوطأ معدلات تضخم في العالم. ويفسّر هذا الجمود في حركة الأسعار بتدني الطلب الكلي دون المستوى الكافي لتشغيل الطاقات الإنتاجية. وفي عام 2020، بعد صدمة كورونا، ينخفض الطلب الكلي أكثر ويتراجع مستوى النشاط الاقتصادي، دون ما كان عليه عام 2019، لانخفاض الإنفاق الحكومي ارتباطا بأزمة المورد النفطي. ومن المعروف ان الإنفاق الحكومي، وعلى الأخص في العراق، هو العامل الرئيس في تحديد الطلب الكلي ومن ثم حجم النشاط الاقتصادي وهذا الدور، للإنفاق الحكومي بمنتهى الأهمية، فضلا عن إدامة الخدمات العامة وتطوير البنى التحتية بالاستثمار. وتعني معدلات التضخم الواطئة تلك، من جهة اخرى، استقرار القوة الشرائية للدينار العراقي وجدارته العالية لحفظ قيمة الثروة مقارنة بالأغلبية الساحقة من العملات في العالم.

تعويضات المشتغلين في القطاع العام 43,8 ترليون دينار منها، تقريبا، 1,9 في النفط الخام و41,9 ترليون دينار في القطاع العام غير النفطي بنسبة 76,2٪ من ناتجه المحلي. وأغلب تعويضات المشتغلين في القطاع العام تدفع من الموازنة العامة. ومن تجارب عينة كبيرة من دول العالم تنخفض نسبة تعويضات المشتغلين من مجموع الإنفاق الحكومي التشغيلي لكنها في العراق ترتفع، وهذ الاتجاه من نتائج الانحسار النسبي للإنتاج السلعي الذي اوضحته البيانات آنفا.

أما تعويضات المشتغلين في القطاع الخاص فتقدر بنحو 26,1 ترليون دينار بنسبة 30,7٪ من ناتجه المحلي. ويتضح من تلك العلاقات تآكل الوظيفة الإنتاجية للقطاع العام إلى جانب غلبة الإنتاج الفردي والعمالة غير الأجرية في القطاع الخاص.

أظهرت التقديرات المنشورة ان رأس المال العيني، على المستوى الوطني دون المتوقع قياسا على التناسب المألوف بين الناتج وراس المال. وقد تفسر هذه الصفة بغلبة الإنتاج الخدمي كما تقدم اي الأنشطة خفيفة رأس المال. ومع هذه تلزم الإشارة إلى التكاليف المرتفعة للتكوين الرأسمالي في القطاع العام لتدني كفاءة إدارة الاستثمار وهشاشة الرقابة وأسباب أخرى.

وتُلاحَظ في القطاع الخاص ضآلة تراكم رأس المال بصفة عامة وخاصة في ميادين الإنتاج السلعي، إذ يتجه إلى السكن والتجارة والسياحة والمطاعم ... وسواها من الأنشطة الثانوية والهامشية. ولم ينتفع من وفرة العملة الاجنبية والمعدلات المنخفضة للضريبة أو حتى انعدامها على نحو نادر في دول العالم.

وبقي الاستثمار الأجنبي خارج قطاع النفط، على قلّته، في الأنشطة الثانوية وترد عليه الكثير من الملاحظات من جهة الوظيفة التنموية. والاستثمار الأجنبي في تعريفه الواسع يشمل ليس فقط الاستثمار المباشر بل جميع التدفقات من غير العمليات الجارية لميزان المدفوعات؛ ومثلما يستقبل البلد تدفقات من الخارج ثمة أخرى خارجة، فما هي المحصلة؟، الجواب معروف من متطابقات الحساب الاقتصادي الكلي وهو: صافي تدفقات الاستثمار الأجنبي تساوي بالضبط، دائما وأبدا، عجز، أو فائض، الحساب الجاري. فعندما يعمل الاقتصاد مع فائض في العمليات الخارجية الجارية، اي ان صادرات السلع والخدمات وتحويلات الدخل من الخارج أكبر من الاستيرادات ومدفوعات الدخل للخارج، يكون الاستثمار الأجنبي الخارج أكبر من الداخل أي ان الحصيلة سالبة والعكس صحيح. وهكذا نستدل على ان الاستثمار الأجنبي يبقى ثانويا وبالمتوسط العالمي، الداخل هو الخارج، لا يتعدى نطاق 3٪ من الناتج المحلي أو نحو ذلك. ولا يمكن تصور ان العراق يستطيع المنافسة على اجتذاب الاستثمار الأجنبي على نحو متميز حتى لو تمثل في جهازه الحكومي وقطاعه الخاص جميع المعايير التي ينشرها البنك الدولي ومؤسسات أخرى.

ومما يؤسف له ان التطلع نحو الاستثمار الأجنبي في أغلب الدول النامية قوامه حكايات ومقالات صحفية أكثر من ارتكازه على معرفة منهجية تساعد على تصور موضوعي لاقتصاد العالم.

بدأ تكوين رأس المال الثابت، الإضافة السنوية من الأصول الثابتة في البنى التحتية والطاقات الإنتاجية، من مستويات بالغة الانخفاض مطلع القرن الحالي على خلفية الحصار. ويقدر بالمتوسط السنوي نسبة إلى الناتج المحلي الإجمالي 17,3٪ للسنوات 2005- 2018، وفي السنة الأخيرة 12,9٪، وأعلاها في السنوات 2013-2016، ولا نجزم بدقة هذه البيانات لكنها قريبة من الواقع. في العالم للسنوات نفسها متوسط تلك النسبة 23,8٪؛ وفي الدول متوسطة الدخل 28,3٪؛ وفي كوريا الجنوبية والصين 30,3٪ و43٪ على التوالي. ومنها يستنتج كم ان الاقتصاد العراقي بحاجة ماسة إلى جهد استثماري أعلى، بتكاليف أدنى، بمضمون رفع معدلات مراكمة الأصول العينية لتطوير البنى التحتية والطاقات الإنتاجية بوتيرة أسرع. فالعبرة ليست بالإنفاق بل بما يُشيّد حقيقة على الأرض والكفاءة. ويُنتَظر من القطاع العام الاضطلاع بالدور الرئيس في الاستثمار لأنه يشكل ثلثي الاقتصاد الوطني بدلالة الناتج، ويستحوذ على أكثر من ذلك في القدرات الإدارية والتنظيمية والتقنية والخبرة في الاتصالات الدولية التي تتطلبها عمليات الاستثمار المعقدة.

2- المالية العامة وقطاع المال

للسنوات 2011- 2018 بلغت إيرادات الموازنة العامة ذروتها عام 2012 بحوالي 120 ترليون دينار؛ أما النفقات فقد وصلت اعلى مستوياتها عام 2014 في نطاق 125 ترليون دينار. وفي عام 2016 أوطأ الإيرادات والنفقات 54 ترليون دينار و74 ترليون دينار على التوالي. وأعلى إيرادات من غير النفط الخام 12 ترليون دينار تقريبا عام 2017.. لكن تلك البيانات تقديرية أيضا في بعض مكوناتها. وتذبذب الإيرادات واضح ومتوقع طالما النفط هو المصدر الرئيس للتمويل وإيراداته يتحكم بها السعر في سوقه الدولية. كما ان ربط الإنفاق الحكومي ميكانيكيا بالإيرادات يعني الارتباك الدائم وعدم انتظام الطلب والتشغيل. ويدل الحجم المحدود للإيرادات غير النفطية أن توسع الاقتصاد غير النفطي لا يقدم حلاّ لمعضلة تمويل الإنفاق العام ما لم تتغير بنية الاقتصاد بحسب الأنشطة وتنظيمه، مع توجه مختلف في فلسفة وإدارة تطوير الإيرادات العامة.

رصيد الدين الداخلي على الحكومة 41,8 ترليون دينار عام 2018 بزيادة 32,3 ترليون دينار عن عام 2014 وهو منخفض نسبة إلى الناتج المحلي مقارنة بمجموعة الدول متوسطة الدخل. أما الدين الخارجي فقد ازداد رصيده بمقدار 9,4 مليار دولار عام 2018 عن مستوى عام 2014 وفي هذه السنة كان أدنى منه لعام 2011 والحصيلة زيادته بمقدار 5,4 مليار دولار عما كان عليه عام 2011، بيانات وزارة التخطيط. وتوضح هذه المؤشرات أن الاقتصاد العراقي لا يمكن ان يوصف بثقل المديونية؛ ولم يسفر تعاون العراق مع المؤسسات المالية الدولية، والأمم المتحدة، وكثافة اتصالاته الخارجية عن إقراض سخي. وفي الوقت نفسه لا يبدو ان الدول المتقدمة والغنية تريد مشاركة جادة في إعادة الأعمار أو تدفق استثمارات أجنبية ذات تأثير واضح. ومن الضروري إعادة تقويم تجربة العراق في هذا المجال قبل التطلع نحو دعم خارجي في أزمته الحالية.

وازدادت ودائع القطاع الخاص في المصارف من حوالي 25 إلى 30 ترليون دينار وهي منخفضة نسبة إلى حجم الاقتصاد العراقي بالمقارنة الدولية. وحجم الائتمان 41 ترليون دينار أكبر من الودائع لكنه دون الحجم المناسب للناتج المحلي. مجموع رؤوس اموال الشركات المساهمة لم يزل واطئا وهذه الصفة من نتائج التخلف التنظيمي للقطاع الخاص، وأغلب الأسهم المتداولة في السوق للمصارف. وقد تزايدت رؤوس أموال المصارف من 4 ترليون دينار تقريبا عام 2011 إلى 15 ترليون دينار عام 2018 وتُلاحَظ العطالة النسبية في رؤوس أموالها لعدم كفاية الودائع، ومن ثم الائتمان، لتشغيلها.

يبلغ إجمالي الموجودات الأجنبية للبنك المركزي، ذهب وعملة أجنبية واستثمارات في الخارج، حوالي 66,6 مليار دولار، بحسب بيانات البنك المركزي في شهر آذار (مارس) 2020. وفي تشرين الثاني (نوفمبر) 2019 بلغ الأساس النقدي، وودائع المصارف في البنك المركزي والعملة المصدرة، 77,2 ترليون دينار، علما ان العملة المصدرة هي العملة في التداول خارج المصارف إضافة على المقدار الذي تحتفظ به المصارف لطلبات زبائنها؛ والنقود بالتعريف الضيق، العملة في التداول والودائع الجارية، 86,5 ترليون دينار؛ والنقود بالتعريف الواسع 102,9 ترليون دينار.

وفي نهاية عام 2018 كانت النقود بالتعريف الضيق 77,83 ترليون دينار منها 40,5 ترليون دينار عملة في التداول، خارج المصارف، والباقي ودائع جارية؛ وعند إضافة الودائع الأخرى 17,6 ترليون دينار تكون النقود بالتعريف الواسع 95,4 ترليون دينار، وهي ليست كبيرة، وتسمّى نسبتها إلى الناتج المحلي العمق المالي. ومع تزايد الودائع بالتفاعل مع الائتمان تتكاثر النقود بأسرع من نمو الناتج، ليصبح اقتصاد العراق أعمق ماليا. وتقترن زيادة العمق المالي مع ارتفاع نسبة الأسهم وسندات الدين إلى الناتج، وكلما كان الاقتصاد أعمق ماليا يصبح أكثر تحملا للدين الحكومي.

ثانيا: أسعار النفط وفائض الإنتاج

1- الطلب على النفط والفائض

بعد عام 1974 انتهجت الدول المتقدمة سياسة جديدة قوامها الخفض التدريجي لكثافة الطاقة في الوحدة الإضافية من الناتج، وتوخّي خفضا أشد في النفط لصالح الغاز ومصادر الطاقة من غير الوقود الأحفوري. بين عامي 1965 و1974 كان المعدل السنوي لنمو الطلب على الطاقة 4,89٪ والنفط 6,65٪ في العالم. بينما انخفض نمو الطلب على الطاقة إلى 1,93٪ والنفط 1,37٪ سنويا بين عامي 1974 و2000. ان توظيف البحث والتطوير التكنولوجي R&D للحد من استخدام الطاقة عموما، والنفط خاصة، كان واضحا مُعلنا. لكن العامل التقني لم يكن وحده، بل تغير اقتصاد الدول المتقدمة في بنيته القطاعية نحو اقتصاد ما بعد الصناعة. وعلى سبيل الإيضاح ارتفعت حصة الخدمات، القطاعات غير المنتجة للسلع، من 46,9٪ إلى 71٪ في توليد الناتج المحلي الفرنسي بين عامي 1960 و2018؛ ولآخر سنة توفرت عنها بيانات تقلّص إسهام الصناعة التحويلية في الناتج المحلي إلى 8,8٪ و11,2٪ في بريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية على التوالي؛ وفي الدولتين أصبح إسهام الزراعة في الناتج المحلي دون 1٪، في بريطانيا 0,63٪ والولايات المتحدة 0,92٪. تلك البنية الإنتاجية الجديدة أثّرت في الطلب على الطاقة والنفط

بالعلاقة مع نمو الدخل القومي للدول المتقدمة. ومن نتائج ذلك التحول في الاقتصاد والسياسات، بما فيها الضرائب والرسوم التي تعيّن الأسعار النهائية للمنتجات النفطية، هبط النمو السنوي في الطلب على النفط لدول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية OECD من 6,16٪ للسنوات 1965-1974 نحو دون الواحد بالمائة 0,77٪ للمدة 1974-2000، مع ان هذه المجموعة تضم دولا ناهضة وليست جميعها متقدمة؛ وفي الاتحاد الأوربي تراجع من 6,89٪ إلى 0,12٪ سنويا.

ومنذ عام 2000 أخذ حجم الطلب على النفط بالتناقص في دول OECD بعد ان توقف نموه؛ وفي الاتحاد الأوربي يتناقص بنسبة 0,54٪ سنويا. ومع ذلك عوّض زخم النمو والتصنيع في آسيا عموما، والصين خاصة، نقص الطلب على الطاقة والنفط في الدول المتقدمة. وفي العقدين من القرن الحالي حتى عام 2018 كان نمو الطلب على الطاقة 2,21٪ والنفط 1,46٪ سنويا في العالم. ونلاحظ ان الزيادة النسبية السنوية في الطلب على النفط أعلى قليلا من نمو السكان للمدة نفسها 1,21٪ والأخير في طريقه نحو معدلات أدنى.

ويبدو ان النمو الاقتصادي في الصين ينتقل إلى طور جديد، مغادرا مرحلة التصنيع المعجل، ويقدر بحوالي 6,1٪ عام 2019 وربما 5٪ عام 2020. ولا يخفى ان الأعجوبة الصينية في نمو الاقتصاد والتجارة الخارجية كان لها الدور الكبير في تماسك اقتصاد العالم وحيويته ونمو الطلب على النفط حتى الآن. والهند دون النمو الصيني في طوره الجديد ومع حجمها الاقتصادي، بمتوسط دخل للفرد قريبا من 2000 دولار، لا تُقّدم وعدا بتكرار التجربة الصينية، على الأقل في القريب العاجل، وايضا بقية جنوب آسيا. كما ان الدول الناهضة بصفة عامة مهددة بالمكوث داخل شرك الدخل المتوسط. وعند إضافة رهاب التلوث البيئي الذي يهيمن على الخطاب التنموي في العالم، فمن المتوقع تزايد ضغط العوامل الكابحة لاستخدام النفط على نطاق العالم بأسره.

وإذا ما حصل تقدم جوهري في السيطرة على إنتاج الكهرباء بالوقود النووي، وانتشر على نطاق أوسع، بالتزامن مع السيارة الكهربائية، يترتب على تلك التطورات المحتملة صدمة لا يستهان بها لاقتصاد الدول النفطية. بيد ان التغيرات التقنية وتوظيفها الاقتصادي تدريجية، عادة، والقراءة المتأنية للتاريخ لا تسمح بالمبالغة. أما الطاقة المتجددة فمن المستبعد منافستها للوقود الأحفوري، على نحو ملموس، في العقدين القادمين على الأقل، والوقود الحيوي لا يمكن التوسع به لأسباب مبينة في محلها.

ولاستكمال عرض الحقائق الأساسية نبين ان إنتاج دول منظمة أوبك تزايد بنسبة 8,88٪ سنويا بين عامي 1965 و1974؛ بينما بقي قريبا من الثبات في المدة المتبقية حتى عام 2000 إذ نما طفيفا، حوالي خُمس الواحد (0,17٪) سنويا. ومنذ عام 2000 بقي نموه واطئا 1,26٪ سنويا. وبذلك تقلصت حصة اوبك من مجموع النفط المنتج في العالم إلى جانب الزيادة الكبيرة في طلبها الداخلي عليه.

من بيانات آخر تقرير شهري أصدرته أوبك عن سوق النفط العالمي بلغ الطلب على النفط 99,67 مليون برميل يوميا عام 2019 بزيادة 830 ألف برميل يوميا عن السنة السابقة وهي زيادة طفيفة أقل من 1٪؛ بينما كانت الزيادة في انتاج النفط من خارج أوبك 1,980 مليون برميل يوميا للسنة نفسها. بمعنى ان فائض العرض متحقق إلاّ إذا أقدمت اوبك على خفض انتاجها بمقدار 1,150 مليون برميل يوميا عما كان عليه عام 2018. وعند مقارنة عام 2018 مع العام السابق نجد ان الزيادة السنوية في الطلب العالمي 1,42 مليون برميل يوميا؛ وزيادة الإنتاج من خارج أوبك 2,97 مليون برميل يوميا. وهكذا يتضح ان فائض العرض صار من خواص السوق النفطي. وللحفاظ على الأسعار دون تدهور يتطلب الأمر مجموعة متحالفة من المنتجين تزاول دور المنتج الأخير، اي تكتفي بإنتاج الفرق بين الطلب العالمي والإنتاج من خارجها.

وعلى فرض استمرار هذا الفرق الكبير، بين زيادة الإنتاج من خارج أوبك والزيادة السنوية في الطلب العالمي، تواجه دول منظمة اوبك صعوبات متزايدة في مزاولة دور المنتج الأخير.

وهنا تنشأ حلقة مفرغة، لا شك في ذلك: أوبك تحافظ على السعر بين 60 إلى 70 دولار، يبقى الإنتاج من خارجها متزايدا بما يفوق الزيادة السنوية في الطلب، لأن السعر يشجع على الاستثمار في التراكيب الجيولوجية المعقدة والنفوط غير التقليدية. وللحفاظ على الأسعار من فائض الإنتاج المحتمل تُقلّص إنتاجها ... ثم يستمر التقليص وتنحسر حصتها في السوق العالمية. ومن الواضح أن خسارة أوبك نتيجة خفض الإنتاج أدنى كثيرا من خسارتها بقبول الأسعار الواطئة. هذا صحيح في الأمد القصير والمتوسط ولكن ماذا بشأن الأمد البعيد، آخذين بالاعتبار حضور الأطروحة البديلة بقوة ايضا " لنترك الأسعار تنخفض حتى ينسحب المنتجون بالتكاليف العالية ويتوقف الاستثمار في النفوط غير التقليدية ليعود السعر مرتفعا". لكن ارتفاع السعر بعد مدة من إنخفاضه سوف يُعيد نمو الإنتاج النفطي من خارج أوبك، وتتكرر الدورة ... إلى أمد يطول. وفي هذا المعترك تحتاج اوبك إلى تعاون بقية المصدرين، وايضا لا يستبعد توجه بعض الدول إلى تقديم إعانات سخية للمنتجين بالتكاليف

العالية للاستمرار على الاستثمار والإنتاج حتى لو إمتنعت اوبك عن خفض الإنتاج لتعديل الأسعار. في السنوات القريبة القادمة ثمة فرصة لتعاون أوبك مع روسيا، وللدول الأخرى سياساتها أيضا.

المتوقع لعام 2020 زيادة الطلب العالمي بمقدار طفيف 60 ألف برميل يوميا، بينما يزداد الإنتاج من خارج أوبك بما يقدر 1,770 مليون برميل يوميا. ولذا يتطلب الحفاظ على السعر خفضا مناسبا في الإنتاج قد يصعب الاتفاق على توزيع أعبائه.

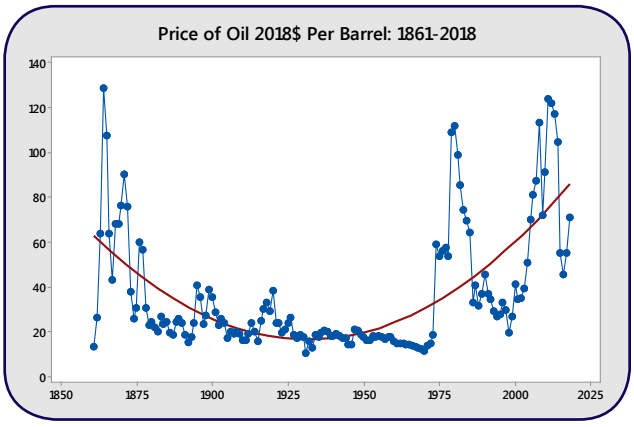
الفائض النفطي، كما تقدم، لا يُفسر فقط بعدم نمو الطلب عام 2020 بل كان من قبل. ولا بد من الانتباه إلى تعثر أو إعاقة الإنتاج في إيران وليبيا وفنزويلا، ولو عادت هذه الدول إلى وضعها الاعتيادي فإن الزيادة المحتملة في الإنتاج قد تصل إلى 3 مليون برميل يوميا، ضمن أوبك، بالإضافة إلى المستويات الحالية. ويقتضي الأمر، آنئذ، استراتيجيات مختلفة على المستوى الوطني والمنظمة بمجموعها بفرض بقائها فاعلة. يبين التقرير الأخير للمنظمة ان انتاجها قد نقص بمقدار 546 ألف برميل يوميا في شباط (فبراير) 2020 عن مستوى كانون الثاني (يناير) من السنة نفسها؛ لكن إنتاج السعودية قريب من معدلات عام 2019 وأدنى من عام 2018 بين نصف مليون برميل إلى 600 ألف برميل يوميا.

الإنتاج على المستوى الكلي، ووتائر نموه والتغيرات المنتظمة في بنيته، وارتباط قطاع الطاقة باليات نظام الاقتصاد العالمي والمستحدثات التقنية، وفي ضوء الأنماط المعروفة لحركات الأسعار والتكاليف، والسياسات التي زاولتها دول العالم فعلا، تلك العوامل أنتجت هذه الأزمة إضافة على وباء كورونا والأعلام الذي له دور ايضا في بناء التوقعات.

1- أسعار النفط

النفط من السلع الأولية، منتجات الزراعة والتعدين والاستخراج، ومن خصائصها المعروفة تذبذب أسعارها وتقلبها عبر دورات لا تتصف بالانتظام. ومن المعروف ان مرونة الطلب السعرية على تلك المجموعة السلعية واطئة، ولذا من المنطقي حساسيتها العالية لفائض العرض أو الطلب. وتسمى مجموعة السلع ذات الأسعار اللينة أو المطّاطة Flex، في مقابل أسعار سلع الصناعة التحويلية، وإلى حد كبير الخدمات، التي توصف بأنها صلبة Fix أو عصية Sticky. واستنادا إلى النشرة الإحصائية لشركة النفط البريطانية BP فإن سعر النفط محسوبا بالقوة الشرائية لدولارات 2018 يرسم، بين عامي 1861 و2018، قوسا ينحني إلى الأسفل، أو معادلة من الدرجة الثانية بنهاية صغرى. وان التذبذب والتقلب واضح للعيان وأيضا لا يتصف بالانتظام، بحيث قد تطول مدة السعر المنخفض. ولا شك ان ذلك المسار السعري كان محصلة لعوامل التطور التكنولوجي من جانب العرض ونمو حجم الاقتصاد العالمي في جانب الطلب. ولا ينكر تحكم الشركات الاحتكارية الكبرى في الإنتاج والتسعير حتى نهاية الستينات؛ وان تحولا جذريا قد حصل نهاية عام 1973 لينتزع النفط من الترتيبات التي أدارتها الشركات من قَبل إلى سوق إعتيادي هيمنت عليه منظمة أوبك ابتداء ثم أخذت، تلك الهيمنة، بالانحسار. واعتمدت الدول المستهلكة سياسات تتحكم بالأسعار النهائية وتؤثر في الطلب بأشد من فاعلية أسعار النفط الخام. وطالت تلك السياسات التكنولوجيا لتقليل مدخل الطاقة في عملية إنتاج السلع والخدمات، إضافة على ضوابط البيئة، ومنظومات البنى التحتية لنظام الطاقة، على المستوى الوطني، والتي تعرقل، استجابة الطلب للتغيرات السعرية.

الشكل (1): الأسعار الحقيقية للنفط 1861-2018



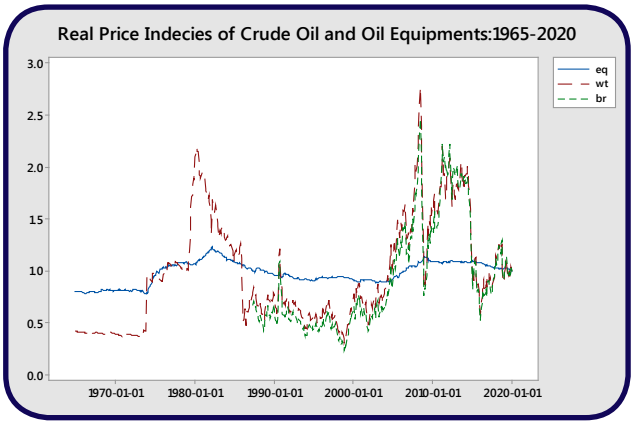
المصدر: إعداد الباحث، البيانات من BP. السعر في الشكل (1) للنفط المرجعي العالمي في وقته، وفي السنوات الأخيرة سعر برنت Brent.

ويُظهر الشكل (1) التحول الكبير في الأسعار عام 1974 وتراجعها بعد عام 1981 ثم دورة أخرى بدأت عام 2000. بين عامي 1861 و1974 انخفضت الأسعار في الاتجاه العام بمعدل 1٪ سنويا تقريبا. وبين عامي 1974 و 2018 ازدادت، في الاتجاه العام بمعدل سنوي دون 1٪ وهو 0,6٪ تقريبا. لكن منذ عام 2000 وحتى عام 2018 كان تزايدها سريعا بمعدل سنوي 5,8٪. والخلاصة لا يمكن التعويل على تزايد الأسعار الحقيقية للنفط، في الأمد البعيد، بانتظام.

فائض العرض الفعلي يسبب هبوطا حادا في السعر عندما يتصور المتعاملون في السوق انه سوف يستمر لمدة قادمة. وهذه المرة نهاية شباط عام 2020 لم يكن لسياسات الخزين، على ما يظهر، دور في نزول السعر. إذ أظهرت البيانات استقرار المخزونات النفطية لمجموعة دول OECD كما كانت من قبل، بل ازدادت المخزونات بأكثر من 2٪ عام 2019، وتعادل استهلاك 93 يوم من النفط.

ولملاحظة الفرق بين حركة أسعار السلع الأولية واسعار منتجات الصناعة التحويلية نعرض الرسم البياني التالي (2)، حيث المسار الوسط المستقر للأسعار الحقيقية للمكائن والمعدات النفطية، والمنحنيين المتقلبين للسعر الحقيقي لنفط، برنت Brent ومتوسط الكثافة لغرب تكساسWTI. ولشدة تقلب الأسعار وعدم الانتظام يختلف الحكم على إتجاه حركة الأسعار بحسب المدى الزمني. وعموما انتفعت الدول المصدرة للنفط من ارتفاع أسعاره بأعلى من الأرقام القياسية لأسعار المستوردات.

الشكل (2): الأرقام القياسية لأسعار النفط والمكائن والمعدات النفطية للمدة 1965-2020 بدولارات كانون الثاني (يناير) عام 2020

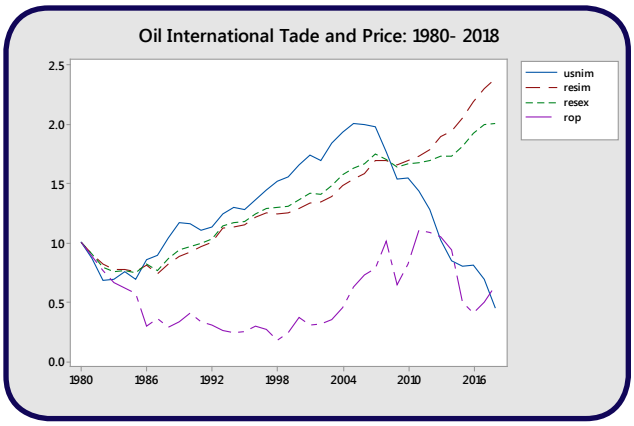


المصدر: إعداد الباحث، الأسعار الأسمية مخفضة بالرقم القياسي لأسعار المستهلك في الولايات المتحدة الأمريكية ومن ثم تحويلها إلى أرقام قياسية. الرقم القياسي لأسعار المعدات النفطية eq؛ wt سعر نفط غرب تكساس متوسط الكثافة؛ br سعر نفط برنت.

ويستنتج من ذلك في حالة بقاء الأسعار الحقيقية للنفط ثابتة ومع المعدل الواطئ لنمو الطلب عليه سوف يتقلص الإيراد الحقيقي من النفط بالمتوسط للفرد. وتواجه الدول النفطية صعوبات في الحفاظ على مستوى المعيشة وترقيته. بل وتقترب تدريجيا من شحة العملة الأجنبية وقيد ميزان المدفوعات على التنمية الاقتصادية. وليس أمامها سوى العزم على تحقيق نجاحات تنموية في قطاعات أخرى وعلى وجه الخصوص الصناعة التحويلية.

وثمة ملاحظة حول التفاعل بين التوقعات السعرية والأسواق المستقبلية للنفط والتي ينسب لهما البعض التغير العنيف في الأسعار. ومن المعروف ان الأسواق المستقبلية للنفط هي مالية Financial وتعمل بالمضاربة Speculation . ولا شك ان التوقعات هي العامل الأكثر تأثيرا في عمل الأسواق المستقبلية. والظاهر ان المضاربة في السوق النفطية ليست إستقرارية، ويأتي الاستقرار من سوق النفط العيني، كما ان فائض العرض أو الطلب في السوق العيني هو البادئ لتكوين التوقعات وسخونة المضاربة. ولا يمكن الجزم، عبر وسائل التحليل الكمي المتعارف عليها، بأن الأسعار المستقبلية تقود الأسعار الفورية بل هما في تفاعل دائم، ويتغيران سوية. ويمكن القول ان الأسواق المستقبلية قد أضافت عاملا آخر إلى حركة أسعار النفط مع خاصية أسعار السلع الأولية.

الشكل (3): التجارة الخارجية بالنفط وسعره للسنوات 1980- 2018



المصدر: إعداد الباحث، البيانات من Energy Statistical Review BP. صافي إستيرادات النفط للولايات المتحدة الأمريكية usnim؛ إستيرادات النفط لبقية العالم resim؛ صادرات النفط من بقية العالم resex؛ سعر النفط الحقيقي rop.

ثالثا: كلفة برميل النفط وسعره التعادلي:

1- مفهوم الكلفة والسعر التعادلي:

تشمل الكلفة الكلية للبرميل الموارد التي وظّفت في عمليات الاستثمار والتشغيل لجميع المراحل: أي كافة ما ينفق رأسماليا من البداية إلى النهاية بما في ذلك آبار الاستكشاف والتقويم، ثم حفر الآبار الإنتاجية وإنشآتها الداخلية والسطحية ... ومعدات ومكائن الحقن والفصل والضخ ... ، وشبكات الأنابيب الحقلية ومتعلقاتها وصولا إلى نقاط تجهيز النفط الخام؛ ونفقات التشغيل مثل تعويضات المشتغلين والمستلزمات السلعية والخدمية والصيانة ... ونفقات شراء الخدمات الإنتاجية والتكميلية من شركات متخصصة، وتضاف الرسوم الحكومية عادة إلى النفقات التشغيلية. بينما يتضمن التعريف الاقتصادي للكلفة العائد الأعتيادي على رأس المال ويستبعد الرسوم الحكومية. وتعتمد بيانات التكاليف المستخدمة لأعداد العلاقات المعروضة في الشكل (1)

التعريف المحاسبي آنفا لعدم توفر بيانات بالتعريف الاقتصادي. والبيانات المتاحة ليست دقيقة تماما للمقارنة إذ تختلف الشركات والدول في وجود أو عدم وجود الرسوم الحكومية وأيضا مدفوعات الفائدة، ويتعذر الحذف والتوحيد لأن التكاليف المتاحة بياناتها ليست دائما مفصّلة إذ تقتصر لعدد من الدول على تقسيمها إلى رأسمالية وتشغيلية. والتكاليف موضوع البحث هي متوسطات على نطاق الدولة وتُعَد وتنشر في أوقات متباينة ومن جهات عدة ولذا تختلف، بهذا القدر أو ذاك، من مصدر لآخر. ومع ذلك لا تؤثر هذه الفروقات كثيرا في التعرّف على نمط العلاقة بين الكلفة والإنتاج. والقصد من هذا الإيضاح أهمية التحفظ وعدم الجزم في التعامل مع التقديرات المنشورة في المصادر الثانوية.

أما السعر التعادلي Break-Even Price للنفط فهو السعر الذي يساوي الكلفة الكلية للبرميل في البئر الحدي وهو البئر الأخير المُجزي أو الممكن ماليا للمستثمر في العالم. والسعر التعادلي هو السعر التوازني Equilibrium Price عندما تعرّف الكلفة اقتصاديا أي تحتوي عوائد جميع العناصر المشتركة في الإنتاج. ويحدد السعر التعادلي، بهذا المعنى، الاستثمار الذي ينحسر عن التراكيب الجيولوجية والبيئات الاقتصادية حيثما تتجاوز الكلفة الكلية المقدرة سعر النفط المتوقع، وقرار الاستثمار يعني الإنتاج في الأمد البعيد. أما السعر التعادلي في الأمد القصير فهو الذي يعين الإنتاج من عدمه في حقول الآبار المنتجة ويكون بالمقدار الذي يغطي النفقات التشغيلية، لأن النفقات الرأسمالية قد تكبّدها المستثمر في الماضي ولا يساعد إيقاف الإنتاج في إستعادتها أو خفضها. وأحيانا تهتم الشركات بالنفقات التشغيلية المتغيرة أي المرتبطة بحجم الاستخراج عند النظر في برامج الإنتاج، لأن بعض النفقات التشغيلية بطيئة التغير اولا يمكن التخلص منها بإيقاف الإنتاج، فورا، نتيجة لالتزامات أو تعاقدات سابقة. ولذا نجد ان سعر النفط أواخر آذار عام 2020 هو دون الكلفة الكلية لبرميل النفط لحوالي نصف الإنتاج العالمي ومع ذلك يستمر الاستخراج. لأن قرار الإنتاج، في مثل هذه الأحوال، يستهدف استدناء الخسائر وليس تعظيم الأرباح.

وتتغير الأسعار المتوقعة للانسجام مع الأسعار الجارية دائما، ولذلك تعزف الشركات والحكومات عن تجديد الاستثمار في الحقول حيث تتجاوز الكلفة الكلية للبرميل السعر المتوقع، وتتجه الاستثمارات إلى المناطق ذات التكاليف الأدنى. وفي نفس الوقت يجري البحث حثيثا عن تكنولوجيات بديلة وترتيبات تنظيمية مغايرة لخفض التكاليف؛ وايضا تظهر الشحة، فائض الطلب، في السوق، وتتفاعل جميع هذه العوامل لتعديل الأسعار والتكاليف والعرض والطلب. والمهم ان الأسعار الحالية، بداية نيسان، 2020 لا تتوفر لها أدنى مقومات الاستمرار، إذ لا يمكن لقطاع النفط في العالم إنتاج 100 مليون برميل في اليوم دون اسعار تتجاوز 50 دولار للبرميل وعلى أمل صعودها فوق 60 أو 65 دولار.

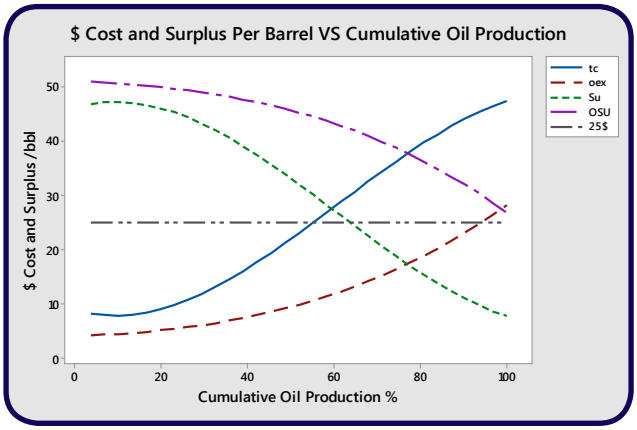
والآن من المفيد الانتباه إلى تعريف الريع النفطي بأنه الفرق بين السعر والكلفة الاقتصادية للبرميل التي تتضمن العوائد على رأس المال. والريع بمفهومه هذا يتغير، فهو صفر في البئر الحدي ويزيد على 45 دولار للبرميل في بعض دول الشرق الأوسط عند سعر 55 دولار لبرميل النفط. ولا يكون الريع دائما للحكومة وحدها، بل ان الشركات التي تتقاضى أكثر من العائد الاعتيادي على رأسمالها المستثمر تقتطع جزءا منه.

وما دام السعر، في الأمد البعيد، يتحرك منسجما مع الكلفة الكلية للبرميل في البئر الحدي على مستوى العالم فالريع، تبعا لذلك هو الفرق بين الكلفة الكلية للبرميل في البئر الحدي والكلفة الكلية للبرميل في حقل معين لبلد ما. ولذلك كلما توغّل الإنتاج النفطي في تراكيب جيولوجية ذات تكاليف أعلى في العالم ازداد الريع النفطي في الدول واطئة التكاليف ومنها العراق والسعودية والكويت.

ويوضح الشكل (4) تلك الحقائق فقد أعد من بيانات التكاليف لعشرين دولة تنتج 73,6٪ من نفط العالم. ولذا يمكن النظر اليها بصفتها تمثل الطيف العالمي للتكاليف. وقد رتبت الدول تصاعديا حسب الكلفة الكلية للبرميل ومراكمة انتاجها تباعا ومجموعه يمثل كل انتاج العالم، حسب الفرض، 100٪. والمحور الأفقي هو الإنتاج العالمي تصاعديا، وعلى المحور العمودي بقية المتغيرات وهي التكاليف والفوائض والسعر. والنمط المعروض معادلات الأنحدار بين كل من المتغيرات والإنتاج العالمي للنفط. ولدراسة النمط الذي يعرضه الشكل نبين أن: الكلفة الكلية للبرميل tc ، يمثلها المنحنى الصاعد الأعلى ، تتزايد مع تزايد حجم الإنتاج العالمي للنفط وتكون في نطاق 50 دولار في البئر الحدي، والسعر السائد هو خط أفقي يوازي حجم الإنتاج ، وتعين نقطة تقاطع السعر مع منحنى التكاليف حجم الإنتاج المسموح به في العالم عند ذلك السعر. والمنحنى الصاعد الأسفل يمثل الكلفة المتغيرة oex وتتجاوز 25 دولار

في التخوم. اما الفوائض فقد جرى حسابها على فرض سعر البرميل 55 دولار وهي: المنحنى النازل الأعلى فهو فائض العمليات الجارية OSU لبرميل النفط والذي يغطي النفقات الرأسمالية والعائد على رأس المال والريع. والمنحنى النازل الأسفل su يعادل العائد على رأس المال والريع. والسعر 55 دولار قريب من السعر التعادلي في البئر الحدي المنتج في العالم. ونلاحظ الخط الأفقي 25 دولار كيف يتجاوزه منحنى التكاليف الكلية للبرميل دون 60٪ من إنتاج النفط العالمي، بل وتتجاوزه التكاليف التشغيلية في الطرف القصي من اليمين. إن منحنى التكاليف الكلية للبرميل محسوب من البيانات المذكورة آنفا ولو أضيف العائد الضروري على رأس المال يرتفع المنحنى tc إلى الأعلى ويتقاطع مع خط السعر 25 دولار إلى اليسار من نقطة تقاطعه الحالية بمعنى ان جزءا أكبر من الإنتاج النفطي في العالم يدخل نطاق الخسارة.

الشكل (4): كلفة برميل النفط بالدولار والفائض إزاء المتجمع الصاعد للإنتاج النفطي في العالم



المصدر: إعداد الباحث، المنحنيات معادلات إنحدار من الدرجة الثالثة.

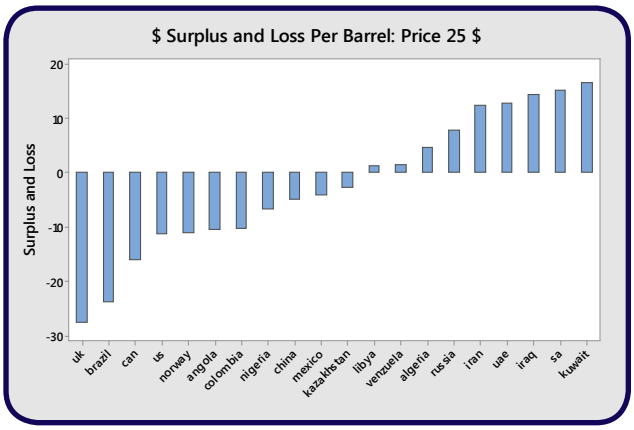
2- خسائر انخفاض الأسعار:

كما سلف ان الخسائر المقدرة مع مستويات الأسعار الحالية ومتوسطها 25 دولار للبرميل اعتمدت التعريف المحاسبي للكلفة ولو أضيف العائد على رأس المال تظهر على نحو أكبر. ويعبر عنها بحسب دول العينة الشكل (5). اما في الدول ذات الإنتاج النفطي الذي لا زال مربحا فقد انخفض فيها الريع إلى حد الأزمة لبعضها. والريع النفطي للدول المصدرة هو نقد أجنبي إضافة على تمويل الإنفاق الحكومي ما يعرّضها إلى عجز مزدوج. ومن الخطأ الفادح تهويل مخاطر انخفاض الأسعار، أذ من غير الممكن استمرارها لمدة لا تستطيع معها الحكومات تدارك تبعاته.

كما ان المشكلة، على الأقل هذه المرة، لا تخص الدول المصدرة للنفط والمعتمدة على موارده بل تطال دول أخرى مثل الولايات المتحدة الأمريكية وكندا وغيرها إذ تعاني الشركات النفطية هناك خسائر ضخمة.

وتواجه صعوبات في الاقتراض واسعار أسهمها تتدهور فلا تستطيع الاستمرار في الإنتاج مع هذه الأسعار ويصعب عليها التوقف أيضا.

الشكل (5): الخسائر والأرباح عند السعر المنخفض 25 دولار للبرميل



المصدر: إعداد الباحث ، وتمثل الأعمدة الفرق بين السعر والكلفة.

ولو أرتفع سعر النفط إلى 55 دولار أو نحو ذلك، واقعيا، تختفي الخسائر وتتفاوت الدول ، آنذاك، في الريع. وينتعش الاستثمار في النفوط غير التقليدية إذا تجاوز سعر النفط 65 دولار للبرميل، وتبقى مع ذلك مخزونات نفطية ليست اقتصادية لأن الكلفة الكلية للبرميل تتخطى 90 دولارا.

3- ملاحظة حول النفط الصخري واستقرار قطاع النفط:

ازداد إنتاج النفط والغاز في الولايات المتحدة الأمريكية بنسبة 84٪ عام 2020 عما كان عليه عام 2012. و20٪ بين عامي 2006، حيث وصل أدنى مستوياته، وعام 2012. وكانت نقطة التحول في التوجه الحاسم عام 2005 لخفض الاعتماد على الخارج في الطاقة. وتتجه السياسة هناك للتوقف عن استيراد النفط كليا نهاية العقد الحالي والاكتفاء الذاتي من مجموع الطاقة قبل ذلك. والنفط، والغاز، الصخري، خلف قصة النجاح تلك. ومما له علاقة اصبحت اسعار النفط التعادلية ذات أهمية كبيرة للولايات المتحدة. لكن المسألة لا تنحصر في النفط الصخري والأسعار إنما التكنولوجيا في غاية الأهمية. النفط الصخري مثال واقعي يبين ان مفهوم الأحتياطيات النفطية اقتصادي، لأن النفط في المكان يكون إحتياطيات، أو لا يكون، تبعا للأسعار والتكاليف

وللتكنولوجيا الدور الكبير في الأخيرة.

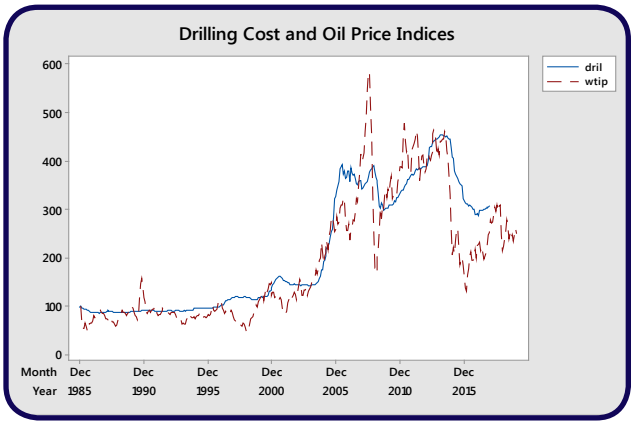
النفط الصخري Shale Oil أبرز ما يصطلح عليه النفط غير التقليدي ويعتمد استخراجه على الحفر الأفقي، بعد مسافة عمودية، والتكسير، التثقيب، الهيدروليكي، Hydraulic fracturing. الحفر العمودي يتعمّق لآلاف الأقدام ثم آلاف أخرى أفقيا، بزاوية 90 درجة مع الحفر العمودي، وتستخدم التكنولوجيا الهيدروليكية لرشق الصخور وتثقيبها لاستدرار النفط ثم رفعه إلى سطح البئر. يتطلب إنتاج النفط الصخري كميات هائلة من الماء، ممزوجة بمواد كيمياوية لبقاء الثقوب مفتوحة، وهذه من اسباب التحفظ على التوسع في إنتاجه، لأن كثرة استخدام المياه، مع مواد أخرى، في إنتاج النفط الخام تتضمن إضرارا بيئية لا يستهان بها. وإضافة على تعقيدات الحفر والتكنولوجيا الهيدروليكية تضاف تكاليف إيصال المياه إلى البئر وسحبها.

كلفة برميل النفط الصخري تتراوح بين أقل من 40 دولار إلى أكثر من 90 دولار. وعندما يتجاوز سعر النفط 55 دولار وإلى 65 دولار فإن الكثير من إحتياطيات النفوط الصخرية في الولايات المتحدة الأمريكية تصبح اقتصادية وينشط الاستثمار لأستخراج المزيد منها. بينما كلفة النفط التقليدي تبدأ من مستويات واطئة دون 10 دولار للبرميل في الشرق الأوسط، وتصل إلى 40 دولار أو أكثر في العالم. وتتخطى كلفة البرميل في بعض النفوط التقليدية، البحرية، 50 دولار للبرميل من المنتجة فعلا، ومنها في بريطانيا على سبيل المثال.

يسمى النفط الصخري احيانا المحصور Tight Oil ولذلك فإن عملية التثقيب أو التخريم ضرورية لأستخراجه. وهو يختلف عن الصخر النفطي Oil shale الذي يوصف بالصلابة ويحتاج إلى تسخين لتسييله، وتكاليف انتاجه عالية كثيرا لا تسمح بها مديات الأسعار الحالية.

يعد العمر الإنتاجي لبئر النفط الضخري قصير، لذا يوصف الاستثمار في هذه النفوط بالحساسية العالية للتغيرات في أسعار النفط. فمن المتوقع توقف الاستثمار عندما يقترب سعر النفط من 50 دولار نزولا، وينشط عند ارتفاع السعر ويتواصل مع توقع بقائه فوق مستويات التعادل مع الكلفة المتضمنة لمعدل العائد الكافي على رأس المال. وبعد ان أصبحت الولايات المتحدة المنتج الأكبر للنفط في العالم وفي الوقت نفسه بتكاليف عالية لذا من المتوقع أن تستدرج للتوافق مع كبار المنتجين على سياسات للحفاظ على مستويات مرضية للأسعار. لكن، أيضاً، من الخطأ تصور ان اسعار النفط لها أولوية في الولايات المتحدة مثلما هي في روسيا أو المملكة السعودية. فالاقتصاد الأمريكي الذي إعتاد على تحمل عجز في ميزان المدفوعات الخارجية الجارية يقارب 800 مليار دولار لذا فهو أقدر على التعايش مع صدمات سعرية تضع اقتصاد الدول الأخرى في محنة. وروسيا انجزت تاريخيا تنويع اقتصادها ولو انها لم تزل ضمن الدول الناهضة بمعيار متوسط الناتج المحلي للفرد؛ واعتادت على تغير أسعار الصرف بمديات واسعة تمكنها من المناورة. والمملكة السعودية لديها احتياطيات كبيرة نسبيا بالنقد الأجنبي من فوائض سابقة في ميزان مدفوعاتها الخارجية وتستطيع إدامة الإنفاق الحكومي بعجز لمدة كافية. ومن المتوقع ان يفضي الحوار أو التفاوض بين الأطراف الثلاثة إلى تسوية تعيد الأستقرار إلى قطاع النفط عبر توزيع مناسب لأعباء تنظيم الإنتاج. فالمباراة Game بين الأطراف الثلاثة ومن معهم ليست صفرية في جوهرها لأن الهدف المشترك هو الأسعار المناسبة. فهب ان الأسعار المتدنية أخرجت الإنتاج عالي الكلفة، ومنه النفط الصخري، من الساحة فإن هذا الخروج مؤقت. والنفط الصخري سرعان ما يعود بعد ارتفاع الأسعار لأن المدة بين بداية الاستثمار والإنتاج الفعلي قصيرة وهذه من مزايا التكنولوجيا الأحدث وتعدد المنتجين هناك.

الشكل (6): كلفة الحفر وسعر نفط غرب تكساس متوسط الكثافة



المصدر : إعداد الباحث، البيانات من FRED. كلفة الحفر dril ؛ wtip سعر النفط.

رابعا: عجز الموازنة الحكومية وتمويله في العراق:

1- مفاهيم اساسية

يسمى الفرق بين إنفاق الحكومة وإيراداتها عجز الموازنة وهو موضوع مألوف للقرّاء تعارفت عليه الحكومات منذ زمن بعيد، وأصبح التعبير الأبرز لصدمة كورونا. إذ تشير بيانات منتصف نيسان (ابريل) ان جميع الدول المتطورة عام 2020، باستثناء قبرص ولوكسمبرغ وسنغافورة وهونك كونك، تدير إنفاقها مع عجز لا نظير له بعد الحرب العالمية الثانية. وجميع الدول التي تصنف بانها ناهضة أو نامية،

عـدا قطـر، تواجـه المشـكلة نفسـها؛ وكذلـك الـدول واطئـة الدخـل سـوى جمهوريـة الكونغـو. ويقـاس العجـز عـادة بنسـبة مـن الناتـج المحلـي الإجمالـي لبيـان ثقلـه في الاقتصـاد الوطنـي وآثـاره المحتملـة.

تأتـي إيـرادات الموازنـات العامـة، في الاقتصـاد الاعتيـادي مـن: ضرائـب مباشـرة على الثـروات والأربـاح والأجـور؛ ورسـوم على التراخيـص ونقـل الملكيـة والخدمـات السـيادية؛ وضرائـب غيـر مباشـرة تسـتوفى على مختلـف أشـكال التصـرف بالدخـل ومنهـا على المسـتوردات والمبيعـات، مثـل ضرائـب القيمـة المضافـة ... وسـواها؛ وأيضـا حصـة الموازنـة مـن أربـاح شـركات الأعمـال، الماليـة وغيـر الماليـة، التابعـة للدولـة. ولـذا تنخفـض الإيـرادات مـع هبـوط النشـاط الاقتصـادي، ومـن جهـة اخـرى فرضـت الأزمـة على الـدول نفقـات إضافيـة للقطـاع الصحـي وتعويضـات البطالـة وإسـناد الشـركات الخاسـرة وغيرهـا، وبذلـك يتسـع العجـز وتبـرز صعوبـات تمويلـه والآثـار السـلبية للتمويـل بتدابيـر اسـتثنائية.

لكـن عجـز الموازنـة العامـة للعـراق يختلـف عنـه في الاقتصـاد النمطـي، الاعتيـادي، ولهـذا نُشـير إلـى تمويـل العجـز بصفـة عامـة وننتقـل إلـى العـراق ونقـارن مضمونـه الاقتصـادي في الأخيـر مـع النمـوذج النمطـي.

2- تمويل العجز

يمـول العجـز، عـادة، بإصـدار اوراق ديـن حكومـي منهـا للأمـد القصيـر، سـنة فمـا دون، تسـمى حـوالات Bills ؛ واخـرى للأمـد المتوسـط والبعيـد يطلـق عليهـا عـادة سـندات Bonds وهنـاك فئـة منهـا لآجـال بيـن سـنتين إلـى عشـر سـنوات تسـميها الحكومـة الأمريكيـة إشـعارات Notes. وفي الغالـب تنسـب الحـوالات للخزانـة والسـندات للحكومـة وهـي تسـميات لا أكثـر. والحـوالات أوراق خصـم فالمشـتري يدفـع أقـل مـن القيمـة الأسـمية مثـلا 970 ليسـتلم 1000 عنـد السـداد؛ بينمـا السـندات بفائـدة اي يدفـع المشـتري كامـل القيمـة الأسـمية للسـند ويسـتلم فائـدة بانتظـام، كل سـتة أشـهر مثـلا، لحيـن الأجـل. والفائـدة على السـندات منهـا بسـعر ثابت، وفي اخـرى يُجـزأ سـعر الفائـدة إلـى ثابـت ومتغير حسـب معـدل التضخـم. وجميـع اسـعار الفائـدة واسـعار الخصـم على اسـاس سـنوي فعندمـا يقـال حوالـة خزانـة لثلاثـة أشـهر بسـعر 4٪ يقصـد منـه سـنويا أي على الثلاثـة أشـهر 1٪ مـن القيمـة الأسـمية للحوالـة، وجميـع اسـعار الفائـدة، الخصـم، على اسـاس سـنوي.

في دول العمـلات الصعبـة، وهـي العمـلات الاحتياطيـة الدوليـة، مثـل الولايـات المتحـدة ودول منطقـة اليـورو وبريطانيـا وسويسـرا واليابـان ... وعـدد قليـل مـن الـدول الأخـرى، تَصـدر أوراق الديـن الحكومـي بعمـلات تلـك الـدول ويقتنيهـا مواطنـون ومؤسسـات وطنيـة واجانـب ومؤسسـات اجنبيـة. ولذلـك يختفـي التمييـز بيـن الاقتـراض الداخلـي والخارجـي. وللإيضـاح جميـع البنـوك المركزيـة للـدول الناهضـة والناميـة وحتـى المتقدمـة تسـتثمر أغلـب احتياطاتهـا الدوليـة بسـندات حكوميـة وحـوالات خزانـة: صـادرة مـن الحكومـة الأمريكيـة، وهـي المكـون الأكبـر، ثـم أوراق ديـن لحكومـات منطقـة اليـورو عاليـة الجـدارة الائتمانيـة، ومـن بريطانيـا واليابـان وسويسـرا ... وهكـذا. وذلـك لأن عمـلات تلـك الـدول ذات اسـتخدام عالمـي في التجـارة الخارجيـة والاسـتثمار المالـي العابـر للحـدود، وعندمـا يقـال الأسـواق الماليـة الدوليـة فالمقصـود بهـا اساسـا أسـواق الأصـول الماليـة المقومـة بتلـك العمـلات.

وتُصـدِر بقيـة دول العالـم، وخاصـة الناهضـة وعمـوم متوسـطة الدخـل والفقيـرة، اوراق الديـن بعملاتهـا الوطنيـة للاقتـراض الداخلـي، فمـن النـادر أن يقتنـي الأجانـب تلـك الأوراق للاسـتثمار المالـي. وتلجـأ عنـد الاقتـراض الخارجـي إلـى إصـدار اوراق ديـن بالعمـلات الصعبـة، آنفـة الذكـر، ومـع ذلـك تواجـه صعوبـات في تسـويقها حتـى بمعـدلات فائـدة مرتفعـة لأن تقويـم الجـدارة الائتمانيـة السـيادية، لأغلـب هـذه الـدول واطئ، وعلى نحـو تبالـغ بـه بيـوت التقويـم الائتمانـي المشـهورة والمعتمـدة في الأسـواق الماليـة الدوليـة. ولـذا تضطـر إلـى الاقتـراض المباشـر مـن حكومـات الـدول المتقدمـة والمصـارف بشـروط صعبـة.

والسـؤال الضـروري لمـاذا تقتـرض حكومـات الـدول الناميـة مـن الخـارج لتمويـل عجـوزات موازناتهـا العامـة؟ ومـع الأسـف ثمـة إجابـة خاطئـة ومضللـة أشـيعت بيـن النـاس وهـي عـدم توفـر مـا يكفـي مـن المـوارد الداخليـة لتمويـل العجـز المالـي. بينمـا الحقيقـة إنّ الاقتـراض مـن الخـارج، وإن كان للموازنـة الماليـة شـكلا، فهـو لتمويـل عجـز ميـزان المدفوعـات، الخارجيـة، الـذي يسـمى الحسـاب الجـاري. والجـزء الرئيـس فيـه هـو الميـزان التجـاري لأن اسـتيرادات تلـك الـدول مـن السـلع والخدمـات أكبـر مـن صادراتهـا ولا يوجـد تمويـل تعويضـي تلقائـي يسـتوعب العجـز التجـاري مثـل الاسـتثمار الأجنبـي أو تحويـلات دخـل كبيـرة، وفي نفـس الوقـت لا تتوفـر لديهـا إحتياطيـات كافيـة مـن العملـة الأجنبيـة لسـد الفجـوة. بتعبيـر آخـر ان المدفوعـات بالعملـة الأجنبيـة أكبـر مـن المقبوضـات ولذلـك لا بـد مـن الاقتـراض بالعملـة الأجنبيـة لتمويـل هـذا العجـز وليـس عجـز الموازنـة العامـة. وصـار مـن الواضـح ان الدولـة الناميـة لا تقتـرض مـن الخـارج عندمـا يكـون ميـزان المدفوعـات الخارجيـة فائضـا أو متوازنـا مهمـا بلـغ عجـز الموازنـة العامـة؛ وايضـا حتـى لـو توقعـت الحكومـات عجـزا كبيـرا في الميـزان الخارجـي لا تقتـرض مـن الخـارج إن كان لديهـا إحتياطيـات كافيـة مـن العملـة الأجنبيـة لتمويلـه.

3- عجز الموازنة في العراق:

يقترن العجز المالي في العراق دائما بعجز ميزان المدفوعات، ومما يؤسف له يكتفي كبار المسؤولين والخبراء بوصف المشكلة في عدم كفاية إيرادات صادرات النفط للإنفاق الحكومي، بل صار من المألوف مقارنة قيمة مبيعات النفط بالرواتب، مع إغفال عجيب لعجز ميزان المدفوعات الخارجية. بينما يعلم الجميع ان إيرادات النفط هي المصدر الوحيد، تقريبا، لتمويل مستوردات العراق، الحكومية والخاصة، من السلع والخدمات والمدفوعات الخارجية الأخرى. إن عجز الموازنة العامة ليس جديدا على العراق بل ظهر من أواخر عام 1983 وحتى 2003 مرورا بسنوات العقوبات الاقتصادية كلها؛ وفي 2009 ومنذ عام 2014. واقترن عجز الموازنة العامة في جميع تلك السنوات بعجز الميزان الخارجي. ومن البديهي ان العجز في العراق مزدوج أو توأم، كما يقال، لأن صادرات النفط إيرادات للموازنة الحكومية وهي، في الوقت نفسها، جميع مقبوضات العراق من العملة الأجنبية، تقريبا، عدا الاقتراض من الخارج والقليل من الاستثمار الأجنبي. ولنتساءل، لماذا لم يكن عجز الموازنة العامة ذا أهمية لعموم الشعب في الثمانينات، والجواب بسيط لأن عجز الميزان الخارجي وجد تمويلا سهلا بالقروض الأجنبية آنذاك. وأيضا، في عام 2009 والسنوات الأخيرة لأن الاحتياطيات الدولية للبنك المركزي تكفّلت بالفجوة بين مدفوعات ومقبوضات العملة الأجنبية. بينما في زمن العقوبات إذ لم يتهيأ للعراق تمويلا سهلا لعجز الميزان الخارجي، بعد إنقطاع المورد النفطي أو تقييده بشدة، عاش العراقيون شظف العيش والمشقة البالغة. وشهد العراق تضخما جامحا لم يكن متخيلا في بلد مثله، مرتبطا بتدهور القيمة الخارجية للعملة الوطنية وعبّر عنه الارتفاع المتواصل والمتسارع في سعر الدولار الذي قاد حركة المستوى العام للأسعار تلك السنين.

إنخفض إيراد النفط كثيرا عام 2020 في 12 ايار (مايو) سعر نفط برنت 29,63 دولار وتشير التوقعات إلى استبعاد تجاوزه 37 دولارا حتى نهاية العام، وبذلك تنخفض قيمة صادرات النفط دون المقدار الأدنى الضروري للإنفاق العام ليبلغ العجز ما لا يقل عن 45 ترليون دينار، ودون المدفوعات الخارجية بفارق كبير يستنزف، ربما، نصف الأحتياطيات الدولية للبنك المركزي أو أكثر.

عجز الموازنة العامة في العراق نتيجة انخفاض سعر النفط في السوق العالمية وليس لخفض الضرائب أو زيادة الإنفاق. والعكس صحيح مع فائض الموازنة عندما يرتفع سعر النفط إلى مستويات استثنائية. إيرادات الموازنة العامة في العراق متغير مستقل تماما عن الاقتصاد الوطني: الطاقة الإنتاجية الكلية للسلع والخدمات وتشغيل القوى العاملة والتكاليف والأسعار، والفائض والعجز تابع لحركة سعر النفط في الخارج وليس نتيجة لخفض أو رفع الإنفاق الحكومي. توازن الموازنة العامة Balanced Budget في العراق لا يعني ابدا ان المالية العامة إستقرارية بل يمكن ان تتضمن مستويات شاهقة من الإنفاق الحكومي ترفع الطلب الكلي بأثر مضاعف وتتسبب بضغوط تضخمية شديدة كما في ايام التنمية الانفجارية لسبعينات القرن العشرين وللسنوات 2003 – 2008 ؛ ولو اعتمد العراق عام 2020 توازن الموازنة العامة يعني هذا تدني مستوى الطلب الكلي دون الطاقة الإنتاجية للاقتصاد الوطني واتساع البطالة بل وخراب اجتماعي وتوتر سياسي، وعادة ما يقترن عجز الموازنة العامة في العراق بمستوى منخفض للإنفاق الحكومي وليس مع أزمة كورونا فقط.

توازن الموازنة العامة في العراق وعجزها وفائضها تختلف مضامينه الاقتصادية جذريا عن الاقتصاد النمطي لأن العراق يتمثل خصائص الريع النفطي بأعلى ما وصلت اليه في العالم وأبرزها استقلال وضع الموازنة العامة، بين العجز والفائض عن الاقتصاد الوطني. بينما في الاقتصاد النمطي، غير النفطي، يعني توازن الموازنة العامة، إلى حد كبير، حيادها تجاه مستوى الطلب الكلي والتشغيل والناتج؛ بينما يتضمن عجز الموازنة العامة، بكيفية أو أخرى، إضافة صافية إلى الطلب الكلي من الإنفاق الحكومي تحفّز الاقتصاد الوطني للاقتراب من التشغيل الكامل للعمل والطاقة الإنتاجية. وإذا ما تجاوز الطلب الكلي حدود الإمكانية الاقتصادية، متمثلة بالعرض الممكن من السلع والخدمات، تنطلق موجات تضخمية وعندها فقط يقال ان تمويل عجز الموازنة كان سببا في التضخم.

4- دور البنك المركزي في تنقيد الدين:

تشتري البنوك المركزية اوراق الدين الحكومي من السوق الثانوية، وهي القاعدة العامة الغالبة، وقليل منها أجاز القانون لها حيازتها مباشرة من الإصدار الأولي. يظهر الدين الحكومي في جانب الأصول، الموجودات، من الميزانية العمومية للبنك المركزي. ولحظة شرائه لأوراق الدين يعزز حساب المصرف البائع المفتوح لديه بقيمة الأوراق التي حازها جديدا. اما عندما يشتري تلك الأوراق مباشرة من الاصدار الأولي، وهي حالة نادرة، يقوم بتعزيز حساب الحكومة، جاري الخزانة، بنفس المبلغ. حسابات المصارف والحكومة موجودة في جانب المطلوبات من الميزانية العمومية للبنك المركزي. تلك العملية، إقراض البنك المركزي للحكومة، تسمى تنقيد الدين Debt Monetization أي تحويله إلى نقود. النقود، بالتعريف، هي العملة في التداول مضافا اليها الودائع، ومن ثم فهي مطلوبات على الجهاز المصرفي: العملة في التداول مطلوبات لحائزها على البنك المركزي، والودائع مطلوبات لأصحابها على

المصارف. وعندما يقال مطلوبات على المصارف فهي شاملة للمؤسسات الشبيهة بالمصارف والمطلوبات الشبيهة بالودائع. وإن أضيق تعريف للنقود: العملة في التداول، خارج الجهاز المصرفي، والودائع الجارية لدى المصارف. مقدار العملة في التداول هو مبلغ العملة المصدرة من البنك المركزي والظاهر في جانب المطلوبات من ميزانيته العمومية مطروحا منه ما تحتفظ به المصارف تحوطا لطلبات زبائنها. وتخرج وتدخل العملة، على مدار ساعات يوم العمل، من وإلى خزائن البنك المركزي، الداخل يطرح من العملة المصدرة والخارج يضاف عليها وبالمحصلة ترتفع أو تنخفض العملة المصدرة تبعا لسحوبات وإيداعات المصارف والحكومة، الإيداعات تقليص للعملة المصدرة والسحوبات زيادة في مقدارها.

تلك هي النقود، أما الأساس النقدي Monetary Base فهو العملة في التداول زائدا احتياطيات المصارف. تتألف احتياطيات المصارف من ودائعها الإلزامية والحرة لدى البنك المركزي إضافة على العملة التي تحتفظ بها. وبتعبير آخر الأساس النقدي هو ودائع المصارف لدى البنك المركزي زائدا العملة المصدرة منه. ويمكن النظر إلى الأساس النقدي من جانب الموجودات في الميزانية العمومية للبنك المركزي وهو صافي الموجودات الدولية زائدا صافي الائتمان المحلي. تتضمن فقرة صافي الائتمان المحلي صافي قروض البنك المركزي للحكومة. فعندما يشتري البنك المركزي دينا حكوميا يزداد الأساس النقدي من جانب الموجودات ومن جانب المطلوبات، ايضا بالمقدار نفسه، بتعزيز الحساب الجاري للمصرف الذي باع الأوراق اي زيادة ودائعه الحرة لدى البنك المركزي. وقد اتضح الآن معنى تنقيد الدين، بأن زيادة دين البنك المركزي على الحكومة يقتضي زيادة الأساس النقدي. وقد يوصف الأساس النقدي بالنقود فائقة القوة أو نقود البنك المركزي. وتستند أكثر منهجيات التحليل شيوعا في الاقتصاد النقدي، وحتى زمن قريب، إلى افتراض قدرة البنك المركزي على التحكم بالنقود من خلال الأساس النقدي عبر مُعامِل يسمى المضاعف النقدي فتتحرك النقود تبعا لحركة الأساس النقدي ومن ثم ترتفع بفعل إقراض البنك المركزي للحكومة.

5- النتائج المحتملة لتنقيد الدين

يؤدي تنقيد الدين إلى زيادة الأساس النقدي بثبات أثر العوامل الأخرى. لكن عناصر الميزانية العمومية للبنك المركزي في تغير دائم، ومثلما يزداد الأساس النقدي نتيجة إقراض الحكومة قد ينخفض بعمليات اخرى. في العراق عندما تنخفض قيمة صادرات النفط تتقلص العملة الأجنبية المحوّلة من وزارة المالية إلى البنك المركزي في حين يستمر البنك المركزي في بيع العملة الأجنبية وبذا تستنزف احتياطاته لسد الفرق بين ما يباع إلى القطاع الخاص وما يحول من وزارة المالية. عجز الموازنة يقترن دائما مع عجز الميزان الخارجي في العراق ولذا تتزامن عملية تنقيد الدين مع استنزاف الاحتياطيات الدولية لسد العجز الخارجي. وبما أن الأساس النقدي هو صافي الموجودات الأجنبية زائدا صافي الائتمان المحلي، نلاحظ انخفاضه نتيجة تقلص الموجودات الأجنبية وزيادته بسبب الاقراض للحكومة. وعند إضافة عمليات مكاثرة النقود في المصارف من خلال الائتمان، أو العكس بتراجعه، أو العزوف عن الإيداع المصرفي وتفضيل العملة يتضح تماما ان تنقيد الدين يجري بالتزامن مع عمليات أخرى وقد لا تكون الحصيلة زيادة النقود. وايضا لا تؤيد البيانات والأبحاث الكمية صلة وثيقة بين كمية النقود والمستوى العام للأسعار أو تغير النقود والتضخم.

صحيح إن إقراض البنك المركزي للحكومة إضافة صافية إلى الطلب الكلي لكنها لا تشكل بالضرورة ضغطا تضخميا. فالأمر يتوقف على مستوى الطلب الكلي ونسبته إلى العرض المحتمل من السلع والخدمات أو مدى العطالة في الطاقة الإنتاجية والبطالة في القوى العاملة. ونُذكّر بالحجم الكبير لقروض البنوك المركزية إلى الحكومات منذ الأزمة المالية الدولية الأخيرة وحتى مطلع عام 2018 ولم يرتفع التضخم بل العكس هو الصحيح إذ ترغب حكومات الدول المتقدمة في زيادته فقد إنخفض دون المعدلات المرغوبة.

لقد أرادت حكومات أغلب الدول بعد الأزمة المالية الأخيرة تيسير السيولة ومن خلال شراء البنوك المركزية لمختلف أدوات الدين الحكومي والخاص أو ما يسمى التيسير الكمي؛ وبالتزامن مع أسعار فائدة منخفضة وبقصد تحفيز الطلب بالتمويل الرخيص لأنعاش الاقتصاد. وكثيرة هي الدلالات على نفي التلازم الضروري بين تنقيد الدين والضغط التضخمي في الاقتصاد النمطي أما في العراق فإن تمويل الموازنة العامة هو في الأصل خارجي على الاقتصاد الوطني وليس بالاقتطاع من مجرى الدخل بالضرائب وسواها مما في حكمها. والاقتصاد العراقي يتجه نحو هبوط مستوى الطلب والنشاط وإن الحجم المتوقع لتنقيد الدين يبقى دون التمويل المطلوب لتحاشي المزيد من البطالة والفتور. مهما بلغ تنقيد الدين في العراق لا يزداد الإنفاق الحكومي إلى حجم يرفع الطلب الكلي إلى التخوم القصوى للطاقة الإنتاجية المحلية ويولد موجات تضخمية، هذا مستبعد تماما. لكن من جهة أخرى لا بد من إبقاء مستوى الطلب الكلي منخفضا كي يبقى الطلب على السلع والخدمات المستوردة ضمن إمكانية إحتياطيات البنك المركزي لسد فجوة العملة الأجنبية.

خامسا: من إدارة الأزمة إلى التنمية الاقتصادية

ما أكثر التصورات الاستراتيجية والخطط والسياسات التي تناولت مستقبل الاقتصاد منذ مطلع خمسينات القرن الماضي وإلى يومنا، ولم تغفل الأهمية الحاسمة لتنويع مصادر الدخل، والتوظيف الكامل للقوى العاملة بإنتاجية متنامية،

والعدالة الاجتماعية والعناية بالإنسان، وتقليل تفاوت التطور بين المناطق والحواضر والأرياف. وايضا استكمال البنى التحتية ومواصلة تطويرها، وتوفير السكن اللائق والارتقاء بالصحة والتعليم ... وكل ما يتمناه الناس.

وعند النظر في ابسط حقائق الاقتصاد وأبرزها التي تكشف عنها البيانات، وتناولتها العديد من الدراسات، يظهر جليا ان تلك المدونات فقدت صلتها بموضوعها الأهم وهو بناء مقومات للنمو الاقتصادي وتطوير وتنويع الصادرات وتمويل الإنفاق العام باستقلال عن الريع النفطي. كما أن فاعلية نظام الاقتصاد واطئة في الإنتاج ومهمات التطوير على نحو محيّر. وفي نفس الوقت تصطدم جميع المقترحات المتداولة لدى أوساط الخبرة ودوائر القرار بحلقة مفرغة تقاوم الاختراق وتحبس الاقتصاد لإدامة الوضع الراهن. في هذه المقالة موجز لإجراءات إدارة الأزمة، ثم تصور لأهداف التنمية الاقتصادية ومسارها من اجل الحل الجذري بعيد الأمد. لكن التنمية وما تنطوي عليه من تحولات عميقة تبقى بعيدة المنال دون تغير واسع في تنظيم الاقتصاد والإدارة الحكومية، وهو موضوع الحلقة القادمة.

1- تمويل العجز وتدابير الأمد القصير:

لقد بينت الدراسات السابقة، والمقالات التي أوجزتها بما فيها "عجز الموازنة العامة وتمويله في العراق"، ان هبوط قيمة صادرات النفط يعني عجزا ثنائيا في ميزان المدفوعات، الخارجية، والموازنة العامة. وأن العجز الأول هو الأخطر لكنه قابل للإدارة طالما لدى البنك المركزي احتياطيات: من الذهب وعملة أجنبية واستثمارات خارجية عالية السيولة بما يزيد على 60 مليار دولار أواخر شهر أيار (مايو) 2020. إذ يمكن بذلك سد الفرق بين العملة الأجنبية المطلوبة من القطاع الخاص لتمويل مستورداته ومدفوعاته الأخرى وما تحوّله وزارة المالية إلى البنك المركزي من قيمة صادرات النفط. أي ان الحكومة تنظر في إيرادات النفط من العملة الأجنبية، تضيف عليها التدفقات الممكنة من القروض الخارجية القائمة والجديدة، وتقتطع من هذا المجموع متطلبات استيراداتها ومدفوعات التزاماتها الخارجية، وتحول الباقي وهو قليل إلى البنك المركزي، ويضيف البنك المركزي على هذا المبلغ من احتياطياته آنفة الذكر ليستجيب لطلب القطاع الخاص على العملة الأجنبية. وباشرت الحكومة محاولاتها للحصول على قروض من الخارج، وكلما ازداد السحب على القروض الخارجية ازدادت مبيعات وزارة المالية من العملة الأجنبية إلى البنك المركزي وساعدت على خفض معدلات استنزاف احتياطياته آنفة الذكر. بيد ان الاقتراض من الخارج يعني إضافة أعباء جديدة على موارد النفط في المستقبل القريب.

وتعتمد سلامة الاقتصاد على إمكانية استمرار هذه العملية الأساسية في إدارة الأزمة الحالية، وذلك بغض النظر عن فهم الدوائر الرسمية لأبعاد العجز والتفسير المربك للاقتراض من الخارج "موارد النفط لا تكفي للإنفاق ونقترض من الخارج لسد الفرق".

أما الإجراءات الموازية والتي تعالج العجز الثاني فتتمثل في تدبير تمويل بالدينار العراقي للإنفاق الداخلي: رواتب وما اليها، وقيمة مشتريات سلعية وخدمية للإنفاق الحكومي التشغيلي، والقليل جدا من المدفوعات لمشاريع استثمارية تحت التنفيذ. فما هي مصادر تمويل الإنفاق بالدينار العراقي؟:

• المصدر الأول قيمة مبيعات وزارة المالية من العملة الأجنبية إلى البنك المركزي، وعندما يسقط المورد النفطي تنخفض المقبوضات من هذا المصدر كثيرا؛

• المصدر الثاني إيرادات من غير النفط الخام، ضرائب ورسوم وحصة من ارباح المنشآت الاقتصادية الحكومية، ومبيعات موجودات وأملاك حكومية وما اليها؛

• المصدر الثالث القروض الداخلية وأغلبها من الجهاز المصرفي وللبنك المركزي الدور الرئيس في تيسيرها. تلك هي عناصر وآليات إدارة الأزمة عام 2020، بسيطة ولا تتحمل التهويل والغموض.

تتوزع أرصدة الحكومة بالعملة الوطنية والأجنبية على حسابات مصرفية عدة وتتطلب كفاءة الإدارة نظاما محكما للسيطرة عليها اولا بأول. ونهاية يوم العمل، على مدار السنة، يوجد للحكومة رصيد بالدينار العراقي في الجهاز المصرفي الوطني؛ ورصيد بالعملة الأجنبية في الاحتياطي الفيدرالي الأمريكي والجهاز المصرفي الوطني. خلال يوم العمل التالي تعدل تلك الأرصدة بتدفقات داخلة وأخرى خارجة ثم أرصدة جديدة ... وهكذا.

وإن تمويل الإنفاق الحكومي وإدارته تقتضيان، إضافة على السيطرة المحكمة على حركة الأرصدة تلك، اعتماد نظام الموازنات النقدية Cash Budgeting System وهو معروف ومعمول به في العالم، ومنشور للكاتب في أكثر من موقع بصيغة مبسطة مفهومة للجميع. ومن المعلوم أن العجز لا يدار بالعمل فقط على جانب الموارد بل والاستخدامات أيضا، ولذا من المتوقع خفض النفقات عموما والاقتصار على الضروري منها. بيد ان المبالغة في التقشف تُلحق ضررا في الاقتصاد والمجتمع لأن وظيفة الإنفاق الحكومي لا تقتصر على إدامة الخدمات العامة والأمن والدفاع ... وسواها. بل هو المحدد الرئيس للطلب الكلي، من خلال آثاره المضاعفة، ومن ثم حجم النشاط الاقتصادي ومكتسبات الدخل ومستوى المعيشة

لجميع العراقيين. فضلا عن أثره المباشر على حياة ملايين الناس التي تعتمد على رواتب العمل في الدولة والتقاعد والإعانات النقدية المنتظمة وغيرها.

1- التنمية الاقتصادية في الأمد المتوسط والبعيد

من المتفق عليه ان في التنمية الاقتصادية فرصة تحرير العراق من مأزق الاعتماد على المورد النفطي الذي تعصف به تقلبات الأسعار في السوق الدولية، وما ورائها من سياسات المنتجين والمستهلكين، وربما ابعادها الاستراتيجية في الصراع على الدور والنفوذ في العالم، والمضاربات في أسواق النفط المالية المستقبلية... وغيرها. ولا شك في تعدد المسارات المحتملة للتنمية الاقتصادية، ضمن نطاق الإمكانية القصوى لنمو مجموع القدرات الإنتاجية ارتباطا بأنماط تخصيص الموارد بين إستخداماتها الاستهلاكية والاستثمارية، والتغير المنتظم في بنية الإنتاج وتشغيل القوى العاملة، ومسار تحولات شبكة العلاقات الاقتصادية الخارجية للعراق التي يعبّر عنها التنوع التدريجي للصادرات، والمدخلات الأجنبية: في سلة الاستهلاك ومستلزمات الإنتاج وعناصر التكوين الرأسمالي. ولا يتسع المجال، هنا، لعرض تصور وافي عن اقتصاد المستقبل ومسار الانتقال والتحليل الذي يرتكز عليه ويمكن الرجوع اليه في ابحاث منشورة، إنما التركيز على المسائل الأكثر جوهرية كما نرى:

- من الممكن تنمية الاقتصاد غير النفطي بمعدل سنوي أزيد من 8٪ حتى عام 2040، وبموازاته نمو ناتج النفط الخام والغاز ليتجاوز ضعف ما هو عليه الآن بدولارات عام 2020 ثابتة القوة الشرائية.

- زيادة الاسهام النسبي للزراعة والتعدين غير النفطي والصناعة التحويلية إلى 35٪ من الناتج غير النفطي عام 2040 انطلاقا من الوضع المتدنى الحالي وهو دون 10٪.

- التصنيع المتجه للصادرات يقود عملية التنمية الاقتصادية وتتجاوز حصة الصناعة التحويلية من الناتج غير النفطي 25٪ عام 2040؛ والتركيز على الصناعات الكبيرة والثقيلة، وتنمية القدرة الوطنية على استيعاب وتطوير التكنولوجيا.

- زيادة طاقة استخراج النفط نحو 9 مليون برميل في اليوم، واستخدام ما لا يقل عن 2,5 مليون برميل يوميا في الداخل أغلبها في التصفية عام 2040. ويفهم من تقارير الخبراء ان العراق بحاجة ماسة إلى توريد المياه من الخليج لحقن المكامن النفطية في عملية الاستخراج لتقليل هدر المياه العذبة. كمية المياه المطلوبة ضخمة، ومن الضروري حماية الأراضي من الأضرار المحتملة لتصريف المياه المستخدمة.

- معالجة الغاز المصاحب وتطوير الغاز المستقل كي يتجاوز المجموع 90 مليار متر مكعب في السنة عام 2040. واعتماد توليد الكهرباء على الغاز أولا ومن المصدر المحلي، والمباشرة بتصدير كميات منه تدريجيا.

- زيادة الطاقة المنصوبة لتوليد الكهرباء إلى 100 ألف ميغاواط عام 2040. علما ان العجز في عام 2020 كبير حيث تقدر طاقة المحطات القائمة بحوالي 30 ألف ميغا واط والقابلة للتشغيل 16 ألف والضياعات بنسبة 40٪. وتوصف شبكات النقل والتوزيع بالكثير من النواقص ويساعد تحسينها على زيادة الانتفاع من قدرات التوليد.

- مراجعة إستراتيجية الطاقة، وتعديلها وإعلان إلتزامها، بخصوص الصناعات التحويلية التي تعتمد على النفط والغاز مادة أولية لها والصناعات كثيفة الطاقة، الحديد والألمنيوم والسمنت ... وتكاملها مع بقية الصناعات التي تقوم على الموارد الطبيعية المحلية ومنها الفوسفات والكبريت وغيرها. وبالارتباط مع استراتيجية التصنيع المقاد بالصادرات استهداف بناء سعات إنتاجية كبيرة في الحديد والبتروكيمياويات، وان يبلغ العراق في صناعة الأسمدة مستويات عالية بما فيها التصدير التنافسي.

- في الزراعة التركيز على تطوير جذري لشبكات الارواء والمبازل. وامتلاك مقومات عراقية للتحسين المستمر في البذور والتقاوى والثروة الحيوانية، بالانتفاع من أفضل توظيف للعلوم البيولوجية التطبيقية والزراعية، والتجريب المنظّم واسع النطاق. والبرمجة المسبقة للمستوردات الزراعية. والنهوض السريع بالصناعات الغذائية، وتكاملها مع سياسات الأسعار والإنتاج.

- إن تتضافر عمليات تطوير الطاقات الإنتاجية كي يرتفع إسهام الناتج من غير النفط إلى حوالي 75٪ من مجموع الناتج المحلي. وتنمو الصادرات بأسرع من نمو الناتج؛ وتشكل الصادرات من غير النفط الخام ما يزيد على نصف مجموع الصادرات وأغلبها، حوالي 80٪ من الصناعة التحويلية، و20٪ من الزراعة والتعدين غير النفطي وذلك عام 2040.

- وفي هذا السياق ترتفع نسبة النشطين اقتصاديا لأكثر من 32٪ من مجموع السكان، إذ تقدر في السنوات الماضية دون 28٪؛ وتنخفض نسب البطالة والتشغيل الهامشي. وتتزايد نسبة العمل الأجير والمنظم في الإنتاج الكبير.

الاستثمار

والمقصود بالاستثمار التكوين الرأسمالي Cap-ital Formation اي الإضافة إلى الموجودات الحقيقية، العينية، في كافة ميادين إنتاج السلع والخدمات. ومن المعروف ان تطوير شبكات الارواء والمبازل والبنى التحتية جميعها والاسكان كلها تندرج ضمن مفهوم الاستثمار. وليس من المبالغة القول ان تكوين رأس المال هو العملية الأساسية التي تستند إليها جميع عمليات التطوير الأخرى. وتقتضي التنمية الاقتصادية على هذا المسار:

- رفع الجهد الاستثماري كي يتجاوز تكوين رأس المال 35٪ من الناتج المحلي الإجمالي في السنوات الأولى، وتنخفض هذه النسبة نحو عام 2040 وما بعده إلى دون 30٪، نزولا إلى 25٪.

- يتولى القطاع العام، الحكومة والمنشآت العامة، ما يزيد على 60٪ من تكوين رأس المال لأن ثلثي الدخل يتولد حاليا في القطاع العام بما فيه مورد النفط، إضافة على قدرته في تعبئة التمويل من مصادر عدة، وعوامل قوة أخرى.

- الخفض المستمر لكلفة التكوين الرأسمالي عبر تغيير شامل للنمط الحالي في إعداد وتنفيذ المشاريع والرقابة على عملية الاستثمار بمراحلها المختلفة. وانسجاما مع خفض التكاليف، الارتقاء بكفاءة العملية الاستثمارية، رفع معدل العائد الداخلي للاستثمار بالمقياس الاقتصادي الكلي. وبالنتيجة اتساق نمو الفائض والأجور وتحمل الضرائب أو ما في حكمها في قطاع الأعمال العام. أي تتطلب التنمية الاقتصادية للخروج من المأزق تصميم الجهد الاستثماري لبناء اقتصاد غير نفطي ومن دلالاته القابلية الذاتية على تمويل حجم مناسب من الإنفاق الحكومي.

- تحكُم النشاط الاستثماري سياسة تخصيص وتوجيه بما يضمن إحداث التحولات البنيوية المشار إليها آنفا. وضوابط للتكنولوجيا، واستخدام الطاقة، والعمل، وخفض الاعتماد على المدخلات الأجنبية، والاسهام في الصادرات، وتمويل الإنفاق العام.

- اقتصار إجازة الاستثمار الأجنبي على الصناعة التحويلية، إضافة على الموجود منه في قطاع النفط والغاز بأشكال مختلفة وهو بحاجة إلى مراجعة وإعادة تنظيم.

- يرتبط النجاح في استكمال وتطوير البنى التحتية على النهوض بالجهد الاستثماري، كما تقدم، وتدابير أخرى تتصل بتغيير إدارة القطاع العام كما سيأتي. وأيضا، المباشرة في إعادة تصميم المدن، جميعها، لاستيعاب الواقع الحالي، بضمنه العشوائيات، ما أمكن بأقل الخسائر، وإنصاف الفقراء، وتصحيح التجاوزات على حقوق الملكية، ملكية الحكومة والأفراد والكيانات الخاصة؛ وتعديل التصنيف الرسمي للأراضي بما يساعد على الاستيعاب القانوني لواقع الحال. وهذه العملية مشروحة في مكان آخر ومن السهل إعداد خطة عمل لإنجازها.

- إعداد برامج استثمار حسب الأنشطة وتركيبها في برنامج وطني شامل بعيد الأمد، واستيعاب المشاريع تحت التنفيذ ضمن البرامج الجديدة. ويتطلب التوجه الجديد الفحص الدقيق للمشاريع المنجزة والملتزم بها لتشخيص مصادر المبالغة في التكاليف واسباب تدني المواصفات وتقييم التصاميم ومجريات الادارة.

- في سياق ما تقدم من المنتظر: تجاوز العجز، نهائيا، في أبنية التعليم وبقية الخدمات العامة قبل عام 2025. وتحويل الملوثات عن الأنهار وتغطية كافة المدن بشبكات الصرف الصحي حوالي عام 2035.

- المباشرة لبناء شبكة حديثة للسكك الحديد مواكِبة للتقدم العالمي في هذا المجال وتوسيعها تدريجيا.

سادسا: الصادرات غير النفطية

تعرض هذه الفقرة تقديرات لفجوة النقد الأجنبي في العراق خلال العقدين القادمين، وهي اولية بطبيعة الأمر، وتذكّر بدراسات سابقة حول العلاقة بين ميزان المدفوعات والتنمية الاقتصادية. والتي أهملت، غالبا، نتيجة الإحساس بالوفرة النسبية من صادرات النفط وخاصة خلال طور الصعود في دورة الأسعار وانتظار عودتها زمن الهبوط. لا شك في اهمية كفاءة التصرف بالمورد النفطي لكن تطوير موارد جديدة هو الضمان الواقعي للحاضر ومستقبل الأجيال.

1- حركة الاستيرادات في العلاقة مع الدخل

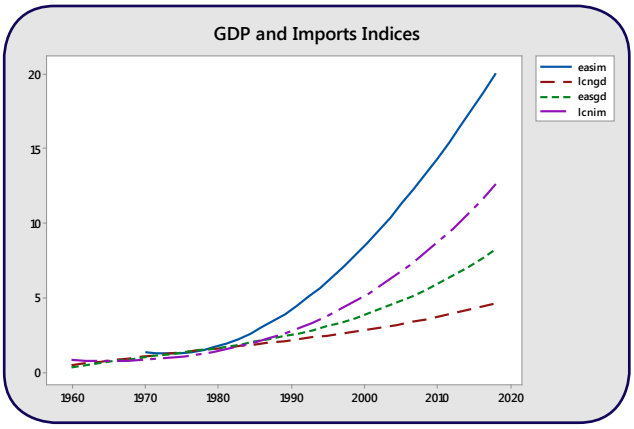
التنمية الاقتصادية هي عملية لحاق بالجزء الأكثر تطورا من هذا العالم الذي ينزع نحو التماثل الاقتصادي والتقني والتنظيمي أكثر فأكثر. وتتضمن، تلك العملية بالتعريف، التقلص المستمر لفجوة متوسط الدخل للفرد ومثلها لإنتاجية العمل مع تزايد متوسط رأس المال للعامل والتقدم التقني. ويجري التقارب، عادة، في سياق تحولات عميقة يقودها التصنيع، ولا شك ان الانفتاح التجاري من السمات الواضحة للنمط المتعارف عليه لتلك العملية التاريخية وتؤكده البيانات من وجوه عدة. يتصور الكثير من المثقفين، والناشطين في صناعة الرأي العام، إمكانية ثبات حجم الاستيرادات أو حتى تناقصها عبر تعويض بعضها بإنتاج محلي. لكن التجارب قد بينت ان الدول مهما حاولت من سياسات،

بما فيها إتخاذ تعويض الاستيرادات استراتيجية رئيسة لها، يبقى الطلب عليها ينمو، على الأغلب، بمعدلات تفوق نمو الناتج (الدخل القومي). وتعاني الكثير من الدول النامية قيد ميزان المدفوعات، الخارجية، على برامجها الاستثمارية وإنفاقها الحكومي. ومن الحقائق التي لا بد من العناية بها ان التزايد المحتمل للمورد النفطي أدنى بكثير من النمو المطلوب للدخل القومي في العراق، بل حتى لا يجاري نمو السكان، ما يعني إقتراب العراق من القيد الذي تعانيه أكثر الدول، غير النفطية، ضمن المجموعة التي ينتمي إليها.

تلخص مرونة الطلب الدخلية على الأستيرادات مسيرة السباق بين المتغيرين، وهي مقسوم معدل نمو الاستيرادات على معدل نمو الناتج أو الدخل. وعندما تتحرك الاستيرادات بأسرع من الدحل تكون المرونة أكثر من الواحد الصحيح، وهي كذلك كما يوضح الجدول (1). فعلى مستوى العالم بين سنتي 1970 و2018 يتراوح تقدير مرونة الاستيرادات مع الناتج بين 1,56 و1,70 وهي مرتفعة. وتفيد ان الدولة إذا ارادت تنمية اقتصادها بمعدل سنوي 7٪، مثلا، عليها ان تتوقع نمو الطلب على المستوردات بحوالي 11٪ سنويا أو أكثر. هذا على فرض ان خصائص اقتصادها الوطني تماثل المتوسط العالمي على تنوعه وكذلك سياساتها. ومن دلالات هذا المؤشر ان الخفض المنتظم للطلب على النقد الأجنبي يواجه مقاومة تلقائية من طبيعة الاقتصاد المعاصر وآليات عمله. ولذا انتهت العديد من المحاولات إلى إنتهاج السبيل الأكثر إنسجاما مع النمط السائد للتطور، حتى الآن، وهو التوسع في القدرات الإنتاجية للتصدير. ومن المعلوم، لأن استيرادات العالم بأكمله هي الصادرات ذاتها، فالمرونة العالية للاستيرادات مع الناتج العالمي هي ذاتها للصادرات أيضا. بتعبير ابسط ان كبح الاستيرادات حركة عكس المسار بينما توسيع الصادرات مع التيار.

المشهور عن دول امريكا اللاتينية والبحر الكاريبي إعتمادها استراتيجية تصنيع تقوم على تعويض المستوردات بعد الحرب العالمية الثانية وحتى مطلع ثمانينات القرن الماضي. بينما ركّزت دول آسيا، عموما، بدءا من اليابان، والعديد من الدول، والى الصين على التصنيع للتصدير. ويبدو ان النجاح في التصنيع والتصدير قد ساعد دول آسيا حتى بمقياس مرونة الطلب على الاستيرادات. في الجدول (1) كانت المرونة في آسيا والمحيط الهادي، وكوريا الجنوبية، أدنى من امريكا اللاتينية والمتوسط العالمي. ولا تستبعد هذه النتيجة، منطقيا، فالمنتجات التي تنجح في المنافسة الخارجية هي كذلك في السوق الداخلية.

الشكل (7): الارقام القياسية للناتج المحلي الإجمالي والاستيرادات من السلع والخدمات في أمريكا اللاتينية والكاريبي وآسيا والمحيط الهادي



المصدر: إعداد الباحث، البيانات من موقع البنك الدولي WDI.

يقارن الشكل (7) بين أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي وآسيا والمحيط الهادي، المنحنيات لمناسيب الناتج المحلي الإجمالي والاستيرادات إلى سنة الأساس 1970، والمسافة بين منحنيات الناتج ونظيراتها للاستيرادات توضح نتيجة تجاوز الثانية للأولى في سرعة الحركة. المنحنى الأسفل lcngd مسار الناتج لأمريكا اللاتينية، والذي فوقه ناتج آسيا easgd؛ والثالث lcnim إستيرادات المجموعة اللاتينية ؛ والأعلى easim استيرادات آسيا.

جدول (1):استجابة الاستيرادات من السلع والخدمات للدخل (الناتج)

الدول والمؤشرات	المدة	مرونة الاستيرادات للدخل (الناتج)			ملاحظات
		[illegible]	[illegible]	[illegible]	
العالم	2018-1970	1.564	1.701	1.633	- الاستيرادات من السلع والخدمات بالدولار والأسعار الثابتة. - حسبت المرونات من معدلات النمو الاتجاهية الأسية؛ ثم من معادلة انحدار مزدوجة اللوغاريتمات دون متخلفات؛ وبعدها مع المتخلفات الأولى. المتغير التفسيري هو الناتج المحلي ، اي ان الأسعار مستبعدة. - مصدر البيانات: موقع البنك الدولي WDI.
أمريكا اللاتينية والكاريبي	2018-1960	1.602	1.651	1.627	
آسيا والمحيط الهادي	2018-1970	1.393	1.495	1.444	
كوريا الجنوبية	2018-1960	1.476	1.507	1.491	

المصدر: إعداد الباحث، البيانات من موقع البنك الدولي WDI.

جدول (2): صادرات النفط الخام والصادرات غير النفطية وصافي رأس المال الثابت في الأنشطة الجديدة للتصدير مليار دولار بالقوة الشرائية لعام 2020

السنة والمؤشر	صادرات النفط الخام	الصادرات غير النفطية				صافي رأس المال الثابت لأنشطة التصدير غير النفطي			
		الطلب الابتدائي الأدنى		الطلب الابتدائي الأعلى		الطلب الابتدائي الأدنى		الطلب الابتدائي الأعلى	
		نمو الناتج المحلي سنويا		نمو الناتج المحلي سنويا		نمو الناتج المحلي سنويا		نمو الناتج المحلي سنويا	
		٪6	٪8	٪6	٪8	٪6	٪8	٪6	٪8
2025	86.0	3.7	15.8	30.3	46.1	3.8	16.4	31.6	47.9
2030	94.9	39.0	77.7	78.8	129.0	40.6	80.8	82.0	134.2
2035	104.8	95.2	187.9	154.7	275.0	99.1	195.5	160.9	286.0
2040	115.7	183.1	380.8	272.0	528.5	190.4	396.0	282.9	549.6

المصدر : إعداد الباحث.

2- فجوة النقد الأجنبي والصادرات غير ا لنفطية

لتقدير إيرادات الصادرات النفطية ننطلق من وضع ابتدائي اعتيادي تمثله سنة 2020، على فرض الاستمرار عن السنة السابقة دون أزمة كورونا. كان متوسط سعر برميل النفط العراقي بين ايار 2019 وكانون الثاني 2020 تقريبا 60,4 دولار، ونفترض ثباته حتى عام 2040 بالقوة الشرائية للدولار عام 2020، أي ان السعر الاسمي للنفط يزداد بمعدل نمو أسعار المستوردات في العالم. والمتوسط اليومي لصادرات النفط 3,531 مليون برميل، من بيانات وزارة النفط للأشهر التسعة تلك، وهي الأساس لحساب قيمة الصادرات النفطية لكل السنوات. وبذلك فإن قيمة صادرات النفط لسنة الابتداء في الوضع الاعتيادي، 77,850 مليار دولار، مقدرة بالسعر آنفا. تنمو الصادرات النفطية بمعدل سنوي 2٪ وهو أعلى من معدل النمو العالمي للطلب على النفط. إلا ان قيمة صادرات النفط الفعلية لسنتي 2020 و2021 عدّلت لتقترب من واقع الأزمة.

ويبدأ تقدير الطلب على النقد الأجنبي من قيمة صادرات النفط آنفا كما لو أنها مقبوضات توازنية ليكون بذلك طلب سنة الابتداء 77,850 مليار دولار. ولو رجعنا إلى متوسط المبيعات من نافذة البنك المركزي للأشهر التسعة آنفا تكون المبيعات السنوية 53,299 مليار دولار أي ان الباقي للقطاع العام 24,550 مليار دولار وهو بالكاد يكفي لسنة إعتيادية. وثمة إجراءات تُقترح بين آونة وأخرى لخفض الطلب على العملة الأجنبية منها في قطاع الطاقة وأخرى تعالج طلب القطاع الخاص. وبذلك، وعلى فرض إتخاذ تلك التدابير يمكن افتراض مستوى أدنى للطلب على النقد الأجنبي سنة الابتداء وهو 60 مليار دولار.

ومن ثم نحتاج إلى تصور مسار الطلب على العملة الأجنبية: إن الاستيرادات من السلع والخدمات تتجاوز 90٪ من الطلب على النقد الأجنبي، ولذا نعتمد معدل نمو الاستيرادات لنمو مجموع الطلب عليها. وبما ان العراق في الوضع الابتدائي يتصف باستخدام غير مقيد للنقد الأجنبي، ارتباطا مع المورد النفطي، وتناسبه مع الدخل القومي، لذا من الممكن إختيار أدنى مرونة طلب وهي لآسيا والمحيط الهادي. وهي مبينة في الجدول (1) ومقدارها 1,393 لحساب المعدل السنوي لنمو الطلب مع مقترحين لنمو الناتج المحلي 6٪ و8٪. وبذلك يكون النمو الأدنى 8,358 ٪ سنويا والأعلى 11,144٪ سنويا. ويتحرك الطلب على النقد الأجنبي بالمعدلين آنفا إنطلاقا من مستويين لسنة الابتداء 60 مليار دولار و 77,850 مليار دولار. ويعرض الشكل البياني (8) مورد النفط ومسارات الطلب على العملة الأجنبية ويرمز للمسارات dl مع المستوى الابتدائي الأدنى و dh مع المستوى الابتدائي الأعلى ويضاف إلى جانبهما معدل نمو الناتج؛ ولمورد النفط oe، والمسافة بين منحنى المورد النفطي وتلك المنحنيات قياس لفجوة النقد الأجنبي التي تنتظر الصادرات غير النفطية لملئها، ولا بد منها وبخلافه يختنق اقتصاد العراق.

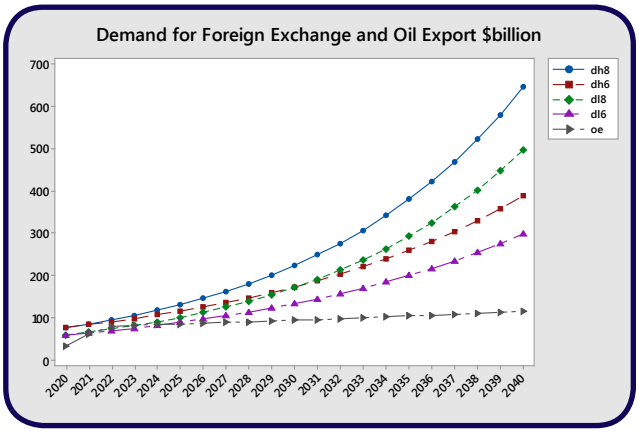
ويمكن تقدير إجمالي القيمة المضافة،

الاندثار والصافي، بنسبة 45٪ من قيمة الإنتاج وهي قيمة السلع المصدرة، وأيضا تقدير صافي رأس المال المطلوب لإقامة الأنشطة التصديرية الجديدة. وهذه حسابات تقريبية لإيضاح النطاق الكمي لحركة المتغيرات، وتقوم على ان نسبة رأس المال الصافي إلى صافي القيمة المضافة 3,25 من دراسات سابقة.

ويلخص الجدول (2) صادرات النفط والصادرات غير النفطية وصافي رأس المال المطلوب على المسارات الأربعة. وقد بين الحساسية العالية لتقديرات الصادرات غير النفطية تجاه معدل نمو الناتج المحلي، وتبعا لذلك رؤوس الأموال الصافية المطلوبة لإقامة الطاقات الإنتاجية للتصدير. وفي عام 2040 حتى مع معدل متواضع لنمو الناتج، ومستوى ابتدائي منخفض للطلب على العملة الأجنبية، يقتضي التوازن تجاوز الصادرات غير النفطية لصادرات النفط في القيمة. وعندما يرتفع معدل نمو الناتج إلى 8٪ سنويا، ويبقى التصرف بالعملة الأجنبية على غرار المدة السابقة لعام 2020، يشترط التوازن زيادة معجّلة بالصادرات غير النفطية بحيث تتجاوز صادرات النفط عام 2030. ولا يجوز للإدارة الاقتصادية التهوين من مخاطر قيود ميزان المدفوعات الخارجية على إداء الاقتصاد الوطني وتنميته.

مثل هذه الحسابات المستقبلية تراجع بصفة مستمرة لتساعد على تصور حجم المشكلة وفرص الطوير عبر معالجتها بمنظور الأمد البعيد. ومن المفيد، وربما ضروري، المباشرة بتهيئة برنامج إستثماري لتطوير الصادرات غير النفطية، ودون تأخير، إذ يتطلب وقتا ودراسات. ونشير، ايضا، إلى أبحاث سابقة أوضحت ان قطاع الصناعة التحويلية هو الميدان الطبيعي لبناء القدرات التصديرية لأسباب مذكورة في محلها. ولذا نقترح ان تكون 70٪ من الصادرات المستهدفة في الصناعة التحويلية والباقي للزراعة والتعدين غير النفطي. في الصناعة التحويلية والتعدين غير النفطي يتطلب الأمر إعداد مشاريع بعينها، إعدادا متقنا، اما الزراعة فالصادرات منها تابعة لتنمية مجموع القدرات الإنتاجية وسياسة الإنتاج والتجارة الخارجية الزراعية.

الشكل (8): مورد صادرات النفط و الطلب على النقد الأجنبي في العراق للمدة 2020- 2040



المصدر: إعداد الباحث. المنحنى الأسفل مورد العملة الأجنبية من المصدر النفط؛ والمنحنيات الأعلى تقديرات الطلب على العملة الأجنبية استنادا تحليل التجربة الدولية، آنفا، والفرضيات المبينة.

لقد قدّمت وثيقة استراتيجية الطاقة، عام 2012، أفكارا ومؤشرات لها صلة وثيقة بموضوع هذه المذكرة. ولذا من المفيد تحديث الوثيقة وإستكمالها وإدماجها في قوام البرنامج الاستثماري للصناعة التصديرية ويقتصر البرنامج الاستثماري للصادرات غير النفطية، في الصناعة التحويلية والتعدين غير النفطي، على الوحدات الإنتاجية الكبيرة والشركات الكبرى. ولذا فإن الحكومة وحدها تستطيع بلورة المشاريع للقطاع العام والخاص ايضا. والتعاون مع الأخير للتوجه نحو الحجم الكبير لاستيعاب التكنولوجيا والتمكن من تطويرها في المستقبل.

سابعا: الخاتمة

يعد البرنامج الاستثماري لتطوير قدرات التصدير، من غير النفط الخام، بالعلاقة مع التصنيع هو المكون الرئيس لاستراتيجية مناسبة لتنمية اقتصاد العراق. ونود تأكيد خلاصة ما استنتجنا، من دراسة تجارب دول شرق آسيا والعراق، بأن التنمية الاقتصادية بمضمون التحولات العميقة ومواصلة عملية اللحاق من غير الممكن تصورها بالسياسات والتشريعات وتعبئة التمويل المطلوب لبرامج الاستثمار. نعم هذه ضرورية لكنها تكميلية ولا فاعلية لها دون الادارة المباشرة لعمليات الاستثمار والتطوير، تتولاها القيادة السياسية. والمكون الثاني منهج جديد للتطوير المستمر في البنى التحتية وهو خارج نطاق هذه الدراسة، ويتطلب تغييرا جذريا في إدارة الاستثمار الحكومي. التنمية الاقتصادية لا تنجزها سوى الدولة التنموية بمضمون الادارة المباشرة

العراق ومأزق التنمية البشرية المستدامة

أ.د. عدنان ياسين مصطفى
أستاذ علم اجتماع التنمية/ جامعة بغداد

تميز الوضع التنموي في العراق بالتراجع والتفاوت المتزايد والمتواصل في مؤشرات التنمية (فجوة النوع/ التباين بين الريف والحضر/ بين المحافظات) مما جعل التناقض حاسماً في ظل النمو المتسارع للسكان والمتغيرات المجتمعية. إذ ان اتساع مساحة التباين والفجوات تجعل الوضع الاجتماعي والاقتصادي والسلطة السياسية في حالة من التداعي والارباك ربما تقوض فرص الاستدامة والتنمية البشرية والاجتماعية والاقتصادية. إذ غالباً ما يؤدي هذا التباين على نحو متزايد إلى تفاقم شدة المنافسة السياسية، وتنشيط قيادة الاحتجاجات واستقطاب المجتمعات والنظم السياسية. وهي نتيجة لذلك، تقوض فرص التماسك الاجتماعي وشرعية الحكومات، مما يوسع مساحة الصعوبات بالاتفاق على الحلول، وإصلاح المشكلات، والحفاظ على خيارات السلام في المجتمع وتحقيق التنمية البشرية المستدامة.

لقد أظهر التقرير العالمي للتنمية البشرية الصادر عن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي عام 2016، أن التفاوتات قد قللت من تقدم التنمية البشرية العالمية بنسبة 22٪ في عام 2015. فلولا وجود تفاوتات في أبعاد التنمية: الصحة والتعليم والدخل، لكان العالم سيحقق 22٪ من التقدم على امتداد هذه الأبعاد. فالبلدان ذات التنمية البشرية المنخفضة، في المعدل، لديها أعلى مستويات من الخسائر في مؤشر التنمية البشرية بسبب عدم المساواة (32٪) تليها البلدان المتوسطة في التنمية البشرية (26٪). هذا الاتجاه والنسبة المئوية للخسارة العالمية بسبب عدم المساواة ظلت ثابتة إلى حد ما للمدة من 2010 - 2015.

وعلى العموم، تركز أغلب الدراسات حول التنمية البشرية على الأهداف المتعلقة بالاستهلاك وعدم المساواة. والقضاء على الفقر المدقع بحلول عام 2030 وتعزيز فرص 20٪ من السكان ممن هم في قاع المجتمع، ثم تعزيز التعريف بالبلاد على مستوى العالم من خلال أهداف التنمية المستدامة. إن عدم ترك أي شخص في الخلف هي السمة الرئيسة لأجندة عام 2030، وهذا يعني أن الأهداف والغايات المحددة في الأجندة يجب أن تتحقق للجميع، بمن فيهم الأشخاص الأكثر فقراً والأكثر هشاشة والأبعد وراءهم. وتتضمن الأجندة الالتزام بعدم ترك أي شخص وراءه مقاربة جديدة لكيفية الفهم والتصرف لإنهاء الفقر المدقع التطرف (بجميع أشكاله)، والحد من عدم المساواة، ومعالجة السلوك التمييزي.

لقد سلطت أجندة التنمية المستدامة 2030 الضوء على "زيادة عدم المساواة داخل البلدان وفيما بينها"، حيث تظهر "تباينات واسعة في الفرص والثروة والسلطة" فضلاً عن "عدم المساواة بين الجنسين "لتشكل تحديات عالمية ضخمة"[1]. وهنا يحدد عدم المساواة كعامل يمكن أن "يؤدي إلى العنف وانعدام الأمن والظلم" والاعلان عن "مواجهة عدم المساواة داخل البلدان وفيما بينها كضرورة أساسية" للقضاء على الفقر والحفاظ على الكوكب وتعزيز فرص النمو الاقتصادي والاندماج الاجتماعي.

وخلال العقد الأخير من القرن العشرين، ارتفعت معدلات التفاوت في الدخل داخل البلدان في جميع مناطق العالم النامي[2].

ترتبط التفاوتات العالية بارتفاع الكلفة المالية. فهي بلا شك تؤثر في النمو الاقتصادي وتوليد الأعباء الاجتماعية والسياسية. وهنا كثيرا ما يؤدي عدم المساواة إلى ضعف الكفاءة والفاعلية، لأنه يمنع الناس من تحقيق الاستخدام الأفضل لمهاراتهم أو التعبير عن أفكارهم الريادية. "وبالنتيجة قد يؤثر سلبا على النمو الاقتصادي في المدى الطويل ويوقع البلد في مصيدة عدم المساواة في الدخل والثروة"[3].

ومنذ صدور تقارير التنمية البشرية الذي تم التعبير عنها لأول مرة عام 1990 قدمت تلك التقارير عبر اللغة والمؤشرات والأمثلة والتوصيات المتعلقة بالسياسات تصورات وتحليلات ظلت تركز على: حياة الناس وحرياتهم وقدراتهم. فالناس هم المستفيدون من التنمية ولكنهم أيضا يمثلون وكالات للتغيير والتنمية يقودون ويحسنون حياتهم. وان جميع الموارد، والدخل، والمؤسسات، والضمانات السياسية أو الاجتماعية تمثل أهدافاً مهمة للسياسات والبرامج؛ وبالتالي، يجب تأطير فرص النجاح وظروف حياة الناس، والقدرات التي يمتلكونها.

1 -Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development، UN Doc A/RES/701/ (21 October 2015)
2 -The World Bank Group , Poverty and Shared Prosperity: Taking on Inequality. International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, Washington, DC, 2016.
3 - European Bank for Reconstruction and Development, Transition Report 2016-17. EBRD, London, 2017.

أولاً: التحديات

تركت عقود من الحروب والعقوبات الدولية والاحتلال والعنف وعدم الاستقرار السياسي والامني والضغوط المالية آثاراً بنيوية على مجمل الأوضاع التنموية في العراق، وهزت بشدة قدرة قطاعات التنمية الصحة والتعليم على تقديم الخدمات للناس. ولم تحقق مؤشرات صحة الأمهات والأطفال والتعليم في العراق الأهداف الإنمائية للألفية[4].

لقد أظهرت المرحلة الماضية نفاذ صبر العراقيين بعد فشل الحكومات المتعاقبة في تحقيق إنجازات ملموسة. والإحباط المتراكم وفقدان الثقة بسبب عدم كفاءة الحكومة - إلى جانب فشلها في تطوير وانتعاش المناطق المتضررة من الإرهاب مع فشل مزمن في تلبية احتياجات وتوقعات بقية سكانها.

ولعل الامر الأقل وضوحاً هو مستوى التدهور في الأحوال والانساق والمؤسسات. ذلك ان أغلب المشاكل لا تعود إلى قضايا سياسية قصيرة الأمد أو متغيرات مفاجئة، التي يُمكن حلها عن طريق إصلاح الحكومة والحد من الفساد، بل هي نتاج تراكم متواصل من التوترات الطائفية والعرقية العميقة وحرب وعقوبات واحتلال وسلسلة من الأزمات المستمرة منذ بداية الحرب بين إيران والعراق في عام 1980 حتى الوقت الحاضر لمدة تصل إلى حوالي 40 سنة. وبناءً على ما تقدم، يُمكن القول ان الحركات الاحتجاجية اليوم في العراق ليست نتيجة لشكل مفاجئ من "الشعبية" المحلية، ولا تتوافر حكومات قوية حديثة تبذل جهودا فعالة في التنمية الاقتصادية وتلبي الاحتياجات الأوسع لشعبها.

هذه المشاكل البنيوية الكبيرة والعميقة تضع العراق تحت تصنيف ما يسمى بالدولة الرخوة، والحقيقة التي تقترن بها ان دول العالم تبدو غير مستعدة لمواجهة تداعيات هذا الإخفاق، التي تفاقمت أيضاً بسبب استغلال دول الجوار لنفوذها في العراق، كما ترتبط بحقيقة أن الهزيمة المادية "للخلافة" في العراق لا تعني هزيمة داعش ونهاية الهجمات الإرهابية والتطرف، أو نهاية التوترات بين مكونات المجتمع. في الوقت نفسه، تفاقمت هذه المشكلات بسبب عدم وجود جهود فاعلة ومؤثرة للمجتمع الدولي لمساعدة العراق في التعامل مع مجموعة كاملة من مشاكله البنيوية، وإعادة بناء قواته العسكرية بالكامل، وجعلها قادرة على تأمين بيئة سياسية واقتصادية وأمنية مستقرة[5].

ان عمليات التعافي تواجه باستمرار تحديات هيكلية كبيرة بعد سلسلة من الحروب والأزمات الطويلة، وما تركته من تحديات انسانية وتنموية كبيرة كالتحديات الاقتصادية والأمنية والاجتماعية. وإذا ما نظرنا فقط إلى الحروب الأخيرة، فان حجم الخسائر العراقية الناجمة عن الوفيات البشرية (إحصاء أعداد الجثث) قد بلغت حوالي 201876 شخصا، فقدوا حياتهم نتيجة الاعمال الإرهابية. بينما تسببت حوادث المرور بفقدان حياة 21557 شخصا خلال المدة 2007-2016[6]. وهنا تجدر الإشارة إلى ان العديد من المقاتلين هم من المدنيين الذين يتحولون فجأة إلى أدوار قتالية في دائرة العنف التي اجتاحت البلاد خلال العقدين الأخيرين.

لقد تفاعلت مشاكل الضغط السكاني والتنمية البشرية مع المشاكل الهيكلية التي يعاني منها الاقتصاد العراقي. كما بات العراق يعاني من أكبر القطاعات الحكومية ترهلاً وأكثرها تبذيرًا وأقلها إنتاجية مقارنة بأعداد موظفي الحكومة في العالم. وعلى الرغم من كل ما يدور من حديث عن الإصلاح الاقتصادي، فإن البنك الدولي يضع العراق في المرتبة 171 ضمن تصنيف الدول في "سهولة ممارسة أنشطة الأعمال" من بين 190 دولة، مما يجعله واحداً من أسوء 19 بيئة أعمال في العالم[7]. كما يعاني من تفكك في منظومات صنع السياسات العامة على المستوى المركزي والحكومات المحلية.

في العراق ما تزال التحديات قائمة بسبب هشاشة الأوضاع الامنية والمناكفات السياسية والاعتماد الأساس على عائدات النفط والوضع الإقليمي.

كما ان استمرار الاحتجاجات في أغلب المحافظات وعدم استقرار الحكومة بعد انتخابات 2018 قد أخر فرص تضميد الجراح للمتضررين من النزاع في المحافظات التي احتلتها المجموعات الإرهابية بعد 2014 وكذلك في المحافظات التي تعاني من ارتفاع معدلات الفقر. على صعيد آخر أدى ارتفاع مستويات الفساد المالي والإداري وعدم وجود التزام واضح في الموازنات السنوية لعام 2018 و2109 بخصوص إدارة موازنات الأجور والدعم وارتفاع كلف الفرص البديلة لصالح الانفاق العسكري والامني، جميعها اضعفت فرص الدعم المالي المتاح لإعادة الإعمار. في الوقت نفسه، ما تزال قدرة العراق على توسيع إنتاج النفط وتصديره مقيدة، مما يزيد من المخاطر الناجمة عن انخفاض أسعار النفط.

4 جمهورية العراق، وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للإحصاء، الأهداف التنموية للألفية في العراق لسنة 2014 ونظرة لما بعد عام 2015، بغداد، 2015.

5 -Anthony H., Cordesman, Iraq as A failed State, CSIS: Working Paper, 18 Nov. 2019.

6 وزارة التخطيط، التقرير الطوعي الأول حول اهداف التنمية المستدامة 2010، 2019، ص39.

7 -Anthony H. Cordesman, Op. Cit., p.14.

لقد أحرز العراق تقدمًا بطيئًا في سن القوانين وتطوير المؤسسات واعتماد الإدارة الرشيدة في قيادة العملية التنموية، وما تزال الحاجة كبيرة إلى إصلاحات سياسية، وتهيئة مناخ مناسب للاستثمار لتهدئة وتبديد مخاوف المستثمرين. وعلى الرغم من الرغبة المتصاعدة على جذب المزيد من الاستثمارات الأجنبية المباشرة، لكنها تواجه سلسلة من العقبات المرتبطة بضعف النظام السياسي وهشاشة الوضع الأمني والاستقرار الاجتماعي. وتفشي الفساد، وتهالك البنى التحتية، وعدم كفاية الخدمات الأساسية، ونقص العمالة الماهرة. كما تعمل القوانين التجارية القديمة على خنق الاستثمار والاستمرار في تقييد نمو القطاعات الخاصة غير النفطية.

ثانياً: المتغيرات الديموغرافية

لا توجد دراسة تتناول استقرار العراق وتعافيه وتنميته إلا وتركز على الإرث الثقافي والبناء المجتمعي المتنوع، وأن المشكلة الأكثر إلحاحا والحرجة التي يجب على العراق التعامل معها هو إيجاد حلول عملية ناجحة للمتغيرات المتسارعة وللمصالح المتنافسة وصولاً إلى الاستقرار المجتمعي.

شهد العراق منذ أربعة عقود سلسلة من الازمات والحروب وما صاحبها من مظاهر العنف والتوتر، استقطبت الكثير من سكان العراق، أدت إلى تحركات سكانية كبيرة وفصل فعلي في بعض المناطق، حيث تغيرت التركيبة الديمغرافية في بعض المناطق. وغالباً ما تعاني الأقليات الأصغر مشاكل خاصة. وتشير بعض التقديرات إلى أن نسبة كبيرة من الأقليات الصغيرة في العراق قد أجبرت على مغادرة البلاد منذ عام 2003. وهذا ينطبق على بعض الأقليات الأكبر أيضا[8].

وفيما يتعلق بالتحديات التي يواجهها العراق من حيث الاستقرار والأمن وفرص تضميد الجراح والتنمية، يشخص التقرير التشخيصي القطري المنهجي للبنك الدولي التأثير الحالي للضغوط على النحو الاتي:

لا توجد أرقام ديمغرافية موثوقة في العراق. إذ لم يجر تعداد شامل للسكان منذ عام 1987، حيث أن تعداد 1997 لم يشمل المحافظات الكردية الثلاث. ومع ذلك، وعلى وفق الإحصاءات الحكومية لعام 2010، فإن 97٪ من سكان العراق البالغ عددهم 35 مليون نسمة مسلمون، ويشكل الأكراد ما يتراوح بين (13-17٪) من سكان العراق.

ولا توجد خطوط فاصلة واضحة بين التحديات الراهنة التي يواجهها العراق التي يتوجب التعامل معها بشكل نهائي. ان جميع هذه التحديات تتفاعل مع بعضها، وان من الأهمية بمكان إدراك أن التحديات البشرية البنيوية والطويلة الأجل في العراق لها أسباب أخرى بالغة الأهمية.

1 - النمو السكاني

إن التركيبة الديمغرافية، والضغط السكاني، والتغييرات الناجمة عن ذلك في البناء الاجتماعي والاقتصادي في العراق هي أساس وجود العديد من المشاكل البنيوية الحالية، على الرغم من أن الكثير من التحليل الخاص بالعراق -شأنه شأن الكثير من التحليل في العالم العربي -يتجاهل هذه القوى أو يقلل منها.

وفي الوقت الذي تركز فيه الكثير من التحليلات السياسية على الانقسامات الحالية في العالم العربي اليوم، والنظر وباهتمام لكثير من الجهود المعنية بمعالجة المشاكل الأمنية والسياسية والاقتصادية، غير أنها تتجاهل القوة الهائلة للنمو السكاني، ومدى تأثير الضغوط السكانية على مشاكل وصراعات اليوم لا سيما مؤشرات التنمية البشرية، وضرورة أن يأخذ في الاعتبار أي جهد لتحقيق الاستقرار والتنمية مستوى النمو السكاني في المستقبل.

مرة أخرى، لا توجد أرقام دقيقة تستند إلى تعداد موثوق به. غير أن الاتجاهات التي تعكسها معطيات الواقع لتقدير عدد سكان العراق تشير إلى انه قد ارتفع من حوالي 5/2 مليون نسمة عام 1950 إلى 13/2 مليون نسمة في عام 1980. وبلغ عدد سكانها حوالي 18/1 مليون نسمة في عام 1990، وأكثر من 25 مليونا عام 2003. وعلى وفق تقديرات عام 2018 يبلغ مجموع سكان العراق حوالي 38/141 مليون نسمة[9]، إذ يزيد السكان بأكثر من مليون نسمة سنوياً، أي أكثر من سبعة أضعاف ما كان عليه في عام 1950. ويتوقع أن يتجاوز عددهم 53 مليون نسمة عام 2030[10]، نتيجة معدل النمو السكاني المرتفع الذي يبلغ 2،4٪. لذا فان هذا النمو السكاني يمثل تحديا جديا في وجه التقدم المحرز نحو القضاء على الفقر وخفض البطالة لا سيما بين الشباب، فضلا عن الضغط على الموارد والخدمات العامة والتحضر

8 Anthony H. Cordesman, After ISIS: Creating Strategic Stability in Iraq, CSIS, Washington, 2017.

9 جمهورية العراق، وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للإحصاء، المجموعة الإحصائية السنوية 2017، ص 47

10 المصدر السابق نفسه.

المفرط وتفاقم مشكلة السكن العشوائي.

وليس من قبيل المصادفة القول، ان الضغط السكاني شكل عاملا رئيساً في خلق بعض المشاكل المجتمعية، فضلاً عن اخفاق سياسات الحكومات المتعاقبة والفساد وتلكؤ مسارات التنمية الاقتصادية. لقد ادت هذه العوامل تدهور في جميع مستويات النهوض، الذي تزامن مع إخفاقات مستمرة في إرساء أسس الديمقراطية والاخفاق في المسارات التنموية[11]. وليس من شك ان العوامل المسببة معقدة ومترابطة، لا يمكن فصل أي عامل منها عن الاخر فالأسباب الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والدينية للتطرف والارهاب والعنف ترتبط في الوقت نفسه بدرجة عالية بالإخفاق التنموي وفشل السياسات الاجتماعية وضعف الممارسات الديمقراطية.

2 - التحضر والنمو الحضري

ظل العراق حتى أوائل الستينات من القرن الماضي يحمل جميع عناصر المجتمع "التقليدي" إذ شكل سكان الريف حوالي 75٪ مقابل 25٪ في المناطق الحضرية. واليوم، العراق مختلف تماما. وقد أدت الحرب، والنقص الحرج في المياه والأراضي الصالحة للزراعة، والنمو السكاني إلى مستوى من التضخم الحضري أدى إلى عكس هذا الوضع بشكل فعال. وتشير التقديرات إلى أن التحضر آخذ في الازدياد بوتائر عالية سنويا، وانتقل إلى نقطة تصل فيها نسبة سكان الحضر إلى 69,8٪ مقابل (30,2٪) للريف في عام 2018، وتتباين النسبة بحسب المحافظات إذ ترتفع في بغداد إلى 87,5٪، وتنخفض في بابل والمثنى وصلاح الدين إلى 50٪ [12]. فضلاً عن ان الاحتياجات والقيم الحضرية الحديثة ستكون حاسمة في تشكيل الاستقرار المستقبلي للمجتمع لا سيما في المناطق المتضخمة حضرياً، مثلاً بغداد(العاصمة) يصل سكانها إلى حوالي (8) مليون نسمة.

ولعل اللافت ان هذه التحولات إلى حياة حضرية أكثر حداثة لم تغير فقط قيم الكثير من السكان وتوقعاتهم، بل امتزجت مجتمعة مع تأثير الازمات لتغيير توزيع بعض المجموعات السكانية -دفعت في بعض الأحيان معا إلى سلوكيات وانماط جديدة تفرض واقعاً محفوف بالمخاطر والازمات.

يمثل النمو الحضري المتصاعد تحديا جديا في وجه التقدم المحرز نحو التخفيف من الفقر وخفض البطالة لا سيما بين الشباب، فضلا عن الضغط على الموارد والخدمات العامة وتفاقم مشكلة السكن العشوائي. إذ أدت هذه التحولات إلى وجود أعداد كبيرة من الشباب العراقيين الباحثين عن عمل، حيث تضع ضغوطا اجتماعية مكثفة على الذكور الأصغر سنا والنساء المتعلمات لإيجاد فرص عمل في مجتمع يمثل الزواج الطريق الرئيس لحياة اجتماعية نشطة ويمكن أن يكون حاسما في تحديد الوضع الاجتماعي. وتزداد هذه المشاكل سوءا بسبب الافتقار إلى فرص التوظيف القائم على الجدارة في القطاع الحكومي المتضخم، وعدم وجود إصلاح في القطاع الزراعي مما يزيد من تقييد فرص العمل في وقت يتعرض المناخ إلى تغيير واضح، والجفاف في بعض المناطق، واستنزاف الأهوار في الجنوب، وعدم استقرار تدفق نهري دجلة والفرات من المصدر، كل ذلك يؤدي إلى نقص في فرص العمل وزيادة في معدلات البطالة.

هذه التحديات تضع ضغطا شديدا على الدولة لخلق فرص العمل بغض النظر عن المخرجات الإنتاجية. في حين يؤدي توليد فرص العمل من أجل التوظيف إلى مزيد من الاهدار والفساد في كل جانب من جوانب التشغيل والترقية.

إن التحولات الكبيرة في المشهد الحضري أدت بالتأكيد إلى نشوء الأحياء الفقيرة الكبيرة وقد يدفع المجموعات العرقية والقبلية من جديد - إلى أجواء من التوتر أو النزاع الناجم عن استمرار فاعلية تحرك الولاءات الفرعية في احشاء المجتمع الحضري وانفلات العصبيات بسبب ضعف سلطة الدولة وفاعلية القانون الموازي. ونتيجة لذلك، لا يزيد

الضغط السكاني فقط مستويات البطالة، لاسيما بين الشباب، بل تؤدي إلى زيادة حجم التجمعات السكانية الجديدة في الأحياء الفقيرة في المناطق الحضرية، والتي غالباً ما تكون تكاليف الحياة بشكل عام أعلى مما كانت عليه في المناطق الريفية.

على صعيد آخر يتسبب نقص الماء والاراضي غير الصالحة للزراعة في الكثير من المشاكل بسبب النمو السكاني العالي وتضخم القوة العاملة في المناطق الحضرية. ومن المؤكد ان نسبة تحول السكان إلى المدن في أغلب البلدان النامية قد زادت إلى حد

الوضع السكني عموماً قاس لاسيما في المحافظات التي لجأ إليها العديد من النازحين داخليا التي تجاوز عددهم 5 مليون نازح. وقد أدى التدفق الواسع للنازحين داخليا إلى إيجاد طلب كبير على وحدات جديدة (أكثر من 500،000 وحدة)،

11 -Cordesman H. Anthony, Rethinking The Threat of Islamic Extremism: The Changes Needs in U. S. Strategy, Center for Strategic and International Studies, December, 2016.

12 جمهورية العراق، وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للإحصاء، مؤشرات البيئة والتنمية المستدامة ذات الأولوية في العراق، بغداد، 2018، ص 33-34

كبير بنحو ثلاثة اضعاف في المدة بين 1950 و2016. وان استمرار هذه المستويات من الارتفاع سوف يؤثر على استهلاك الموارد كالمياه، أو يوسع من دائرة المستخدمين للخدمات الاجتماعية كالتعليم والصحة، وما يترتب على وجودهم من توسع في البنى التحتية، فضلاً عن تأثيرهم في سوق العمل وبقاء مستويات البطالة دون انخفاض ملموس وغيرها من التأثيرات سلبية.

3 - العشوائيات

شهد العراق في العقدين الأخيرين ظاهرة التوسع غير القانوني للسكن العشوائي، فضلا عن أنَّ المناطق الداخلية التي هجرها سكانها باتجاه الضواحي تحولت إلى مناطق متخلّفة على أطراف المدن وداخلها، إذ تشير البيانات بأنّ عدد التجمعات العشوائية في محافظات العراق عدا إقليم كردستان والمحافظات التي تعرضت إلى العمليات العسكرية والإرهاب بلغ (3687) تجمع وعدد المساكن العشوائية (521947) مسكن بنسبة قدرها 16,5٪ من مجموع المساكن في العراق، في حين بلغ عدد سكان العشوائيات (3292606) نسمة لعام 2017. تحتوي محافظة بغداد على أكبر عدد للمساكن العشوائية (1022 تجمعا)، تليها محافظة البصرة (677) تجمعاً عشوائياً، وذي قار (333 تجمعاً) وكركوك (279) تجمعا عشوائيا. كما في الجدول ادناه:

جدول (1): توزيع العشوائيات في العراق بحسب المحافظات على وفق تقديرات عام 2017

المحافظة	عدد التجمعات السكنية العشوائية*	نسبة التجمعات من العدد الكلي للتجمعات ٪	عدد المساكن العشوائية**	نسبة المساكن العشوائية من المجموع الكلي للمساكن العشوائية٪
بغداد	1022	27,7	136689	26,2
البصرة	677	18,4	62602	12
ذي قار	333	9	37927	7,3
كركوك	279	7,6	60935	11,7
ميسان	243	6,6	19234	3,7
الديوانية	229	6,2	17571	3,4
بابل	225	6,1	25156	4,8
واسط	210	5,7	42874	8,2
ديالى	172	4,7	21402	4,1
المثنى	120	3,3	21432	4,1
النجف	89	2,4	53810	10,3
كربلاء	88	2,4	22135	4,3
المجموع	3687	100	521947	100

المصدر: وزارة التخطيط، خطة التنمية الوطنية 2018-2022.

لا سيما في المناطق الحضرية وحولها. ولم يواكب العرض السكني حاجات الطلب، مما فرض ضغطا شديدا على الخدمات العامة، وأدى احياناً إلى خلق توترات بين النازحين والمجتمعات المضيفة لهم. كما تعيق عودة النازحين إلى ديارهم العدد المتزايد من الوحدات السكنية التي تعرضت لأضرار أو دمرت في المناطق المتضررة من النزاع. وأظهر تقويم أجراه البنك الدولي في المناطق المتضررة من النزاع عام 2015 أن الوحدات السكنية المتضررة تشكل 26٪ من المساكن في أكثر المدن تضررا مثل الموصل والرمادي وبيجي.

4 - السكن

ليس من باب المبالغة القول، ان الكثير من الاسر العراقية ما تزال تعاني من أزمة السكن، مما يضع عبئا كبيرا على ميزانيات الأسر المعيشية. وقد أدى التدفق الواسع للنازحين داخليا والمهاجرين إلى

المناطق الحضرية إلى تفاقم الضغوط الكبيرة على سوق الإسكان. وفي عام 2012، أنفقت الأسر المنخفضة والمتوسطة الدخل أكثر من 35٪ من دخلها الشهري على السكن والمرافق والصيانة. ويقدر العجز في المساكن بما لا يقل عن مليوني وحدة. كما تتدهور نوعية المساكن القائمة نتيجة لانتشار المستوطنات العشوائية دون المستوى المطلوب[13].

ان عدم القدرة على تحمل تكاليف السكن، جعلت أكثر من نصف سكان الحضر في العراق (بما في ذلك غالبية النازحين) يعيشون في ظروف شبيهة بالأحياء الفقيرة المتخلفة وهو ما أشار اليه تقرير الأمم المتحدة في العراق عام 2016. أما من جانب العرض، فإن ضعف القدرة المؤسسية والتنسيقية، وضعف إدارة الأراضي، والتخطيط الحضري المركزي، وضعف صناعة تشييد المساكن قد حدّ من إمدادات المساكن في جميع انحاء البلد، إذ ان ما بين خمس إلى ربع الأسر العراقية تستأجر المساكن.

ثالثاً: التنمية البشرية والاجتماعية

يقدم التقرير التشخيصي القطري المنهجي للبنك الدولي مجموعة من الأفكار ذات الصلة بمسار التنمية في العراق[14]: "إن المؤسسات العراقية، التي كانت قوية حتى في السبعينات من القرن الماضي، وهو عقد النمو الاقتصادي السريع والتقدم في العديد من مؤشرات التنمية البشرية، قد عانت بشدة من عقود من الحروب والعقوبات والصراعات. وعلى الرغم من حجمها الكبير، لم تتمكن الدولة في كثير من الحالات من توفير الأمن والتنمية أو الخدمات الأساسية. وقد أسهم سوء الإدارة في تقويض سلطة الدولة وشرعيتها، مما أدى إلى ظهور العديد من المجموعات البديلة التي تسعى إلى الحصول على الموارد والسلطة. وقد أدت الروابط الوثيقة بين الجماعات السياسية والعسكرية إلى تفاقم الفوارق السياسية القائمة على أسس مكوناتية وإلى تقويض حكم القانون وسلطة الدولة".

وكما هو الحال في أغلب بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، لم تؤدي السياسات على أرض الواقع من أعلى إلى أسفل فقط إلى وجود شبكات واسعة من المحسوبيات والولاءات الفرعية، ولكن أيضا إلى هدر كبير للأموال العامة مما أثر سلباً في مؤشرات التنمية البشرية والاجتماعية. لقد قوضت تلك التجاذبات فرص مشاركة المواطنين، مع إهمال للتعليم والمعرفة والثقافة على المستويات المركزية والمحلية، ولم توفر حافزًا كبيرًا للأنشطة والخيارات التمكينية، وظلت الإدارات العامة للتنمية حتى يومنا هذا ضعيفة من الناحية المؤسسية.

لقد كان تآكل رأس المال البشري على مدى العقود الثلاثة الماضية في العراق هائلا، وإرثا من الصراعات فضلاً عن استمرار ارتفاع معدلات الهشاشة. وفي الوقت الذي صنف فيه نظامي التعليم والصحة العراقيين في اعلى المستويات في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في أواخر السبعينات من القرن الماضي، إلا أنها انخفضت كثيراً اليوم. وقد تم القضاء على كثير من الإنجازات في مجال زيادة الإلمام بالقراءة والكتابة والحد من الفوارق بين الجنسين. وعلى الرغم من إحراز بعض التقدم في زيادة الالتحاق بالمدارس الابتدائية وتحقيق تكافؤ نسبي بين الجنسين في المرحلة الابتدائية وتحسين صحة الأم، ما يزال هناك الكثير الذي ينبغي القيام به حتى يتمكن البلد من التقدم نحو تحقيق النمو المطرد والحد من الفقر.

ان ارتفاع مستويات الهشاشة تزيد من الضغط على المسار التنموي الذي يعاني بالفعل من الضعف والترهل وتفكك في منظومة صنع السياسات العامة، ويزيد من أوجه التفاوت بين المناطق، كما يعاني من فقر في مستوى تقديم الخدمات التعليمة والصحية وشبكات الأمان الاجتماعي. ان تلك التحديات أبرزتها بشكل مباشر وغير مباشر مؤشرات التنمية البشرية الوطنية، (الصحية والتعليمية والمعيشية...)، إذ يظهر دليل التنمية البشرية العالمي لعام 2018، ان ترتيب العراق يقع ضمن فئة البلدان متوسطة التنمية البشرية (تسلسل 120) من بين بلدان العالم البالغة 189 دولة[15].

1 – التعليم:

لا شك ان الاستثمار في التعليم هو أفضل أنواع الاستثمار التنموي. ذلك ان التعليم هو أحد الميادين الأساسية في قياس مستوى التنمية البشرية نظراً لترابطه العضوي مع أبعاد الحياة الاقتصادية والاجتماعية كافة. وان أي تحسن في مستويات تعليم الأفراد يؤثر إيجاباً في أوضاعهم الصحية والاجتماعية والاقتصادية. وكانت المادة (34) من الدستور العراقي لعام 2005 قد نصت على ان التعليم عامل أساس لتقدم المجتمع وحق تكفله الدولة وهو إلزامي حتى المرحلة الابتدائية وتكفل الدولة مكافحة الأمية. فالالتحاق بالمدرسة لا يؤدي بالضرورة إلى التعلم فحسب، بل قد يعالج الكثير من العلل الاجتماعية

13 –وزارة التخطيط، التقرير الطوعي 2019.
14 - World Bank, Iraq - Systematic Country Diagnostic (English), February 3, 2017,
15-UN., UNDP, World Development Report, 2018.

حينما يصل بطريقة جيدة، حيث يساعد الافراد في الحصول على الوظائف، وزيادة الأرباح، والمحافظة على الصحة، ويحد من الفقر. كما يحفز وبأشكال مختلفة فرص الابتكار، ويقوي عمل المؤسسات، ويعزز التماسك الاجتماعي.

وعلى الرغم مما شهده العراق من تعافٍ في معدلات الالتحاق، إلا أن العقود المفقودة من التنمية كان لها تأثير كبير في العراقيين من جميع الأعمار وبكافة المستويات. إن المستوى الأكثر انتشارا من التعليم اليوم هو التعليم الابتدائي أو أقل، وإن معدلات الإلمام بالقراءة والكتابة لدى الكبار أقل من المتوسط مقارنة بمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، وهي أقل بكثير من المتوسط في البلدان ذات الدخل المتوسط .

لقد انخفضت بشكل حاد مؤشرات التنمية في العراق منذ مطلع التسعينات. وظل التعليم يواجه تحديات متراكمة تهدد باستمرار فرص تحقيق اهداف التنمية المستدامة. ولعل أبرز ملامح المشهد التعليمي في العراق:

استمرار تدهور نوعية البيئة المدرسية، إذ يوجد نقص كبير في الأبنية المدرسية، وظاهرة الازدواج المدرسي (أي اشغال مدرستين لبناية واحدة)، فضلا عن اكتظاظ الطلبة. إذ يبلغ العجز في الأبنية المدرسية 6484 مدرسة، ويمكن ان يرتفع هذا العدد إلى 8147 مدرسة عند إضافة الأبنية المتضررة. فيما تبلغ معدلات طالب/صف 37 و 41 و 37 طالب/ صف في المدارس الابتدائية والمتوسطة والاعدادية[16].

تظهر نتائج مسح رصد وتقويم الفقر في العراق لعام 2018 أن حوالي 87٪ من الافراد ممن تزيد أعمارهم عن 10 أعوام يجيدون القراءة والكتابة، وترتفع النسبة بين الذكور إلى 91,9٪ مقابل 82,1٪ بالنسبة للإناث. فيما قدر المسح متعدد المؤشرات أن نسبة النساء بعمر 15-49 عاما اللاتي يلممن بالقراءة والكتابة يبلغ 69,0٪[17].

يُعد معدل إكمال التعليم الابتدائي والذي يُشير إلى عدد الأطفال الناجحين من الصف السادس الابتدائي إلى عدد السكان في الفئة العمرية المناسبة لإكمال المرحلة، منخفضا في العراق بالمقارنة مع بقية البلدان النامية إذ يبلغ هذا المعدل 75,7٪ بحسب نتائج المسح العنقودي متعدد المؤشرات لعام 2018[18]. على الرغم من أن هذا المؤشر كان من بين مؤشرات اهداف الالفية، والذي كان بالإمكان تحقيق تقدم أفضل مما هو متحقق.

سجل معدل الالتحاق الصافي في سن التمدرس للمرحلة الابتدائية (6- 11 عاما) ارتفاعاً نسبياً مقارنة بالأعوام السابقة، إذ بلغ حوالي 94,0٪ في العام الدراسي 2017-2018، وينخفض إلى 55,0٪ للمرحلة المتوسطة التي تقع ضمن الفئة العمرية (12-14 عاما)، والى 31,7٪ للمرحلة الإعدادية (الفئة العمرية 15-17 عاما)[19]. وبلغت نسبة الأطفال المسجلين في رياض الأطفال 2,9٪ فقط. كما تظهر المؤشرات وجود فجوة مبنية على النوع الاجتماعي، إذ ارتفعت نسبة الالتحاق في الابتدائية إلى 96٪ للأولاد مقابل 93٪ للبنات، وفي المتوسطة 56٪ للأولاد مقابل 54٪ للبنات. لكن الحال تختلف بالنسبة للمرحلة الإعدادية حيث ترتفع إلى 36,5٪ للبنات مقابل 31,7٪ للأولاد؛ بسبب تسرب الأولاد والالتحاق بسوق العمل مبكرا[20]. وعند المقارنة مع دول المنطقة في معدلات الالتحاق في مرحلة الثانوية نجد ان هذا المستوى منخفض جداً في العراق مقارنة بالسعودية وتركيا حوالي (85٪) و ايران (73٪) والأردن (47٪)[21].

2 - الصحة:

أدت العقوبات التي أعقبت حرب الخليج الثانية عام 1990 إلى انتكاسة كبيرة في المكاسب التي تحققت في السبعينات من القرن الماضي. فالمكاسب الصحية، على سبيل المثال، تعرضت إلى تدهور طويل وهو ما تعكسه مؤشرات التنمية البشرية حتى يومنا هذا.

وعلى الرغم من تأكيد السياسة الصحية الوطنية 2014-2023 على "اتاحة الرعاية الصحية المتكاملة والشاملة لكافة أفراد المجتمع وبأعلى مستوى من الجودة وباستثمار الموارد المتاحة بكفاءة". من خلال التوجه نحو مزيد من اللامركزية في إدارة القطاع الصحي وتعزيز الدور الاشرافي للوزارة واشراك أصحاب المصلحة[22]. إلا ان البيانات المتاحة تظهر ان

16 - جمهورية العراق، وزارة التخطيط، خطة التنمية الوطنية 2018-2022، ص 216
17 - جمهورية العراق، وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للإحصاء، مؤشرات البيئة والتنمية المستدامة ذات الأولوية في العراق، بغداد، 2018، ص 30
18 - المصدر السابق نفسه، ص 27
19 - موقع الجهاز المركزي للإحصاء (http://www.cosit.gov.iq/ar/ 2013-02-25-07-39-31)
20وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للإحصاء، المسح العنقودي المتعدد المؤشرات، 2018.
21وزارة التخطيط، أوضاع النساء في العراق وأجندة التنمية المستدامة 2030، 2019.
22 جمهورية العراق، وزارة الصحة، السياسة الصحية الوطنية 2014-2023، ص 15

63٪ فقط من السكان يحصلون على الرعاية الصحية الأولية عام 2017، مقارنة مع 73٪ عام 2014، و 62٪ عام 2016[23].

يمكن تحديد أهم المؤشرات الصحية في العراق:

مازالت 6,3٪ من الولادات في العراق تجري بإشراف أيادي غير متخصصة عام 2017، إذ بلغت نسبة وفيات الأمهات 36 وفاة لكل 100,000 ولادة حية[24]، منخفضة بقليل عن نسبة الوفيات عام 2015 والبالغة 36,2 لكل 100,000 ولادة حية، وأعلى بقليل عن معدلها عام 2013 قبل الازمة المزدوجة حين بلغ 30,1٪ بحسب عام 2014 [25].

كان معدل الحياة المتوقعة للسكان العراقيين قبل الخمسينات من القرن الماضي لا يزيد على ثلاثين عاماً ثم ارتفع إلى 48,5 سنة في عام 1960 والى (65) سنة في عام 1990[26] . غير ان هذا المعدل انخفض ثانيةً إلى 58,2 سنة في عام 2006. ثم عاد وارتفع إلى حوالي 69 سنة عام 2012[27]. ويبلغ معدل توقع الحياة عند الولادة 73,6 سنة لكلا الجنسين، عام 2018، ويبلغ المعدل نفسه 75,6 سنة للنساء و71,7 سنة للرجال في العراق، الامر الذي يشير إلى تحسن بحوالي 3,6 سنوات مقارنة بحوالي 69,0 سنة عام 2011[28]. بالمقابل تظهر معدلات تسرب أعلى عند الاناث مقارنة بالذكور، إذ سجلت ارتفاعاً في نسب تسرب الاناث من الذكور في مرحلة الابتدائية (2,2٪ للإناث مقابل 1,8٪ للذكور) ، وارتفعت هذه الفروق في المرحلة المتوسطة إلى (4,1٪ للإناث مقابل 3,1٪ للذكور)[29].

حقق العراق خفضا ملموسا في معدل وفيات الأطفال دون الخامسة منذ ارتفاعها في التسعينات بفعل العقوبات عندما وصل إلى أكثر من 60 طفل لكل 1000 مولود حي[30]، إذ تراوحت المعدلات بين 22,1-26,0 طفل لكل 1000 مولود حي للأعوام 2014-2018 مع قياس ظروف الازمة المزدوجة[31]. بينما بلغت وفيات الأطفال حديثي الولادة 14 طفل لكل 1000 مولود حي عام 2018[32].

تمثل الامراض المزمنة 43٪ من مجموع وفيات البالغين، كان العنف السبب الرئيس للوفاة في العراق خلال السنوات الماضية، لقد فقد 201876 شخصاً حياتهم بسبب الاعمال الارهابية[33]، فيما تسببت حوادث المرور بفقدان حوالي 21557 شخصاً خلال المدة 2007-2016[34].

3 - الشباب: طاقات معطلة ووعود منتظرة

" الشباب هم العمود الفقري لعملية الإنعاش وبناء السلام بعد النزاع، ولا يمكن إغفالهم في أي برامج للتعمير في مرحلة ما بعد النزاع".

(الأمم المتحدة: صندوق الأمم المتحدة للسكان)

حددت الأمم المتحدة مفهوم الشباب ديمغرافياً بالفئة العمرية (15-24) سنة[35] وفي عام 1969 حدد وزراء الشباب العرب المفهوم بالفئة (15-25) سنة ثم أصبح (15-30) سنة ثم أعيد تعريفه إلى (18-35) سنة طبقاً للتعديل الدولي الوارد في إعلان برشلونة 1998[36]. وفي العراق استخدم الجهاز المركزي للإحصاء الفئة العمرية (15-29) سنة كتعريف إجرائي للمفهوم من قبل اللجنة الوطنية للسياسات السكانية في العراق[37].

في المقابل يُعدّ التعريف السوسيولوجي مرحلة الشباب على انها ليست مجرد فئة عمرية. تتوسط بين فئة الصغار وفئة البالغين. ان كلمة شباب تصف عادة ظواهر تتعلق بالمركز الاجتماعي لصنف من السكان يتشابهون بالعمر البيولوجي. لكن نهاية عهد الشباب ليس محدود بالفئة العمرية. وتزداد الصورة تعقيداً حين نقارن المجاميع العمرية في عدة مجتمعات وفي حقب فتاريخية متباينة.

ان تعريف الشباب-إذن-يمكن ان يستند إلى رؤيةٍ ثقافية تشير إلى طريقة الحياة التي يشترك فيها الشباب وهي المعتقدات، والقيم، والرموز، والأنشطة، التي يقضيها ويشارك فيها مجموعة من الشباب، كما انها-من جانب آخر-تعني مشاركة الشباب

23 وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للإحصاء، مؤشرات البيئة والتنمية المستدامة ذات الأولوية في العراق، بغداد، 2018، ص 20
24 جمهورية العراق، وزارة الصحة، التقرير السنوي لوزارة الصحة 2017.
25 جمهورية العراق، وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للإحصاء، المجموعة الإحصائية السنوية 2017، ص 785
26 اللجنة الوطنية للسياسات السكانية في العراق، تحليل الوضع السكاني في العراق، 2012، ص 48.
27 الجهاز المركزي للإحصاء، المرأة والرجل، إحصاءات تنموية 2012، بغداد، ص9.
28 وزارة التخطيط، التقرير الطوعي، 2019.
29-بيانات وزارة التربية لسنة 2018.
30 جمهورية العراق، وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للإحصاء وآخرون، العراق: المسح العنقودي متعدد المؤشرات 2018: تقرير نتائج المسح، الجزء الأول، شباط 2019، ص 70
31 جمهورية العراق، وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للإحصاء، مؤشرات البيئة والتنمية المستدامة ذات الأولوية في العراق، بغداد، 2018، ص 19
32 جمهورية العراق، وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للإحصاء وآخرون، المسح العنقودي متعدد المؤشرات لعام
33https://www.iraqbodycount.org/database/
34 جمهورية العراق، وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للإحصاء، المجموعة الإحصائية السنوية 2017، ص 263
35 محمود صادق سليمان، مشكلات الشباب الدوافع والمتغيرات، أبو ظبي، مركز الإمارات،2002، ص6.
36 عبد الله حمد الذيفاني، الشباب العربي والمعاصرة، بغداد، بيت الحكمة، بغداد،2001، ص23-ص24.
37 اللجنة الوطنية للسياسات السكانية، تحليل الوضع السكاني في العراق، 2012 - بغداد،2012، ص77.

في مركز مؤسسي معين مع تعرضهم لمشكلاتٍ اجتماعية مشتركة. ان ثقافة الشباب غالباً ما تدل على طريقة حل المشكلات في الممارسات اليومية ووصف القيم والأنشطة التي يبتدعونها في فهم تجاربهم المشتركة والتعامل معها[38].

يبقى الشباب-في أي مجتمع إنساني- الفئة الاجتماعية التي تشكلها القوى السياسية والاقتصادية والمعايير والتوقعات المجتمعية. هذه الخصوصيات تبدو واضحة في مراحل الانتقال (التوقيت وطريقة الانتقال) من مرحلة إلى أخرى وصولاً إلى مرحلة البلوغ. فالأدوار والمسؤوليات التي يفترض قيام الشباب بها، هو ما يعد مناسبا لسلوكهم، أو مواطن ضعهم.

هنا نستطيع ان نكتشف الأسباب الأساسية للتركيز على ظروف الهشاشة عند الشباب هي:

سرعة تأثرهم في هذه المرحلة الحرجة من دورة حياة الإنسان.

عندما يفشل الشباب في إدراك الوعي الكامل بإمكاناتهم، فانه يقوض قدراتهم المستقبلية كبالغين، ومن ثم إضعاف المجتمعات والاقتصادات بأكملها. يشهد العالم اليوم تغييرات كبيرة في مسار حياة الشباب عززت الشعور باللايقين فضلا عن الحرمان والمعاناة الانسانية التي يصعب وصفها في كثير من الأماكن.

ان الشباب في كل مكان هم محور التفاوض وهم أيضاً أكثر المتأثرين بالمتغيرات الدولية كالتحول الاقتصادي، وتغير المناخ، واستنزاف الموارد، فضلاً عن التقدم السريع في التكنولوجيا والاتصالات والمعلومات، والأشكال الجديدة للمراقبة والسيطرة. ويأتي النظر في نقاط الهشاشة عند الشباب في الوقت المناسب لاسيما وان هناك إرادة سياسية متنامية في المجتمع الدولي وبين كثير من الحكومات الوطنية ومنظمات المجتمع المدني لوضع سياسات أكثر فاعلية للشباب.

عرّفت الامم المتحدة الشباب بأنهم الافراد الذين تقع أعمارهم بين (15-25) سنة، وفي العراق امتدت الفئة العمرية للشباب إلى 29 سنة. عموما الشباب لا يشكلون مجموعة متجانسة، إذ غالبا ما تتباين أوضاعهم الثقافية والاقتصادية والاجتماعية والجغرافية بين الاقاليم، وفي الاقليم الواحد نفسه.

38 سايمون فيرث، علم اجتماع الشباب، ميشيل هارا لامبوس (المحرر) اتجاهات جديدة في علم الاجتماع - ترجمة د. احسان محمد الحسن وآخرون، بغداد، بيت الحكمة، 2001، ص411 وما بعدها.

والشباب قبل هذا وذاك، لبنات الاقتصاد والمجتمع. فهم حملة الوعد بمستقبل أفضل لهذا المجتمع. ولعله المورد الاهم من موارد المجتمع البشرية على الاطلاق.

لقد تعرض سكان العراق منذ عام 1980 وحتى العاشر من حزيران (يونيو)2017 تاريخ تحرير الاراضي المسيطر عليها من قبل الإرهاب إلى هدر في رأسمالهم البشري، وباتوا يحصدون تساقط إثر الانتكاسة الأمنية والاقتصادية على جودة نوعية حياتهم، متأثرين بتحول مسار الانفاق العام نحو تمويل متطلبات اقتصاد الحرب فارتفعت كلفة الفرصة البديلة لصالح النفقات العسكرية وعلى حساب الانفاق على الصحة والتعليم والمستوى المعيشي الجيد، فتبددت امكانات تكوين راس المال البشري وتراجعت مستويات التنمية البشرية المستدامة.

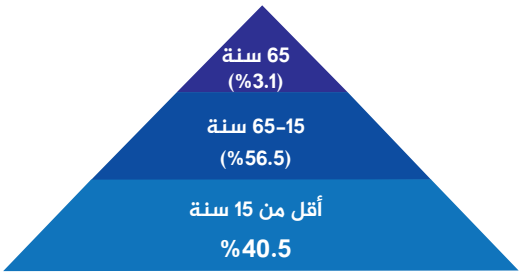
يسمى الهرم السكاني في العراق "بالهرم الفتي" ذو الحيوية الاقتصادية العالية إذ يشكل نسبة السكان في الفئة العمرية (15-65 سنة) نسبة (56,5٪) من اجمالي السكان لعام 2018.

يمكن تحديد التوزيع العمري للسكان لعام 2018 كالاتي:

الفئة العمرية) اقل من سنة 15سنة (تشكل نسبة 40,5 ٪ والفئة العمرية) 15-64 سنة) نسبة 56,5٪ . اما الفئة العمرية 65 سنة فأكثر تشكل نسبة 3,1٪ .

- يشكل السكان في الفئة العمرية (15-29 سنة) حوالي (27,5 ٪) (فئة الشباب).
- يبلغ معدل النمو السكاني 2,58٪.

شكل (1) التركيب العمري للسكان في العراق



المصدر: وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للإحصاء، المجموعة الإحصائية السنوية، 2017.

ويظهر أثر غياب الامن على التنمية البشرية من خلال التعليم بدلالة مؤشرات ارتفاع معدلات التسرب وتراجع معدلات الالتحاق بالمدرسة وارتفاع معدلات الامية والبطالة وولوج الشباب في مجالات

العمل غير الامن وغير المحمي مما جعلهم عرضة للبطالة الظاهرية والعمالة الناقصة. ان مؤشرات الهدر وضياع فرص التنمية البشرية في العراق بسبب التعليم يمكن ان تفسرها لنا تراجع مؤثرات جودة التعليم العالي الصادر عن المنتدى الاقتصادي في دافوس 2016 الذي أكد ان العراق خارج التصنيف الدولي للتعليم.

إن ارتفاع نسبة الشباب في المجتمع له مدلول ايجابي وآخر سلبي. فالمدلول الايجابي يتمثل بأنهم هبة ديمغرافية تؤدي إلى انخفاض نسبة الاعالة، وامكانية متاحة لرفد الاقتصاد بحاجته المتنامية لقوة العمل. أما المدلول السلبي فيتمثل بان هذا الحجم الضخم من الشباب يشكل ضغطا هائلا على الخدمات الاجتماعية، وعلى سوق العمل، ويُوجد تحديا كبيرا من أجل التخطيط والتنمية. وأي قصور في السياسات والاجراءات من شأنه ان يسفر عن تهميش اجتماعي واقتصادي لفئة كبيرة من السكان ممثلة في الشباب. ونتيجته لذلك لا تستطيع الدولة المنافسة في اقتصاد يتجه نحو العولمة، بشكل مطرد، ومن ثم تتحول"الهبة الديموغرافية إلى "عبء ديمغرافي."

وعلى الرغم من السعي المستمر للخطط والسياسيات والاستراتيجيات القطاعية لإعداد جيل من الشباب ممكنين ومؤهلين ليسهموا بدور فاعل في تحقيق التنمية الوطنية... الا ان المتغيرات السياسية والاجتماعية والاقتصادية التي واجهتهم اثرت سلباً في مخرجات هذه الخطط والسياسات وحدت من تحقيق أهدافها.

لقد اسهمت الحروب والأزمات المتواصلة في تحديد معالم الهرم السكاني في العراق، فقد ظلت قاعدة الهرم عريضة فارتفعت نسبة الأطفال وبلغت نسبة الشباب في الفئة العمرية (15-29 سنة) عام 2005 حوالي (28٪) طبقاً لتقديرات 2006 ارتفعت إلى (28,8٪) عام 2010، ومن المتوقع ان تنخفض نسب الشباب إلى (27,7٪) عام 2020، والى (27٪) عام 2030 والى (25,8٪) عام 2050 (الجدول 2). وهذا يعني ان عوامل عدة سوف تؤدي إلى انخفاض أو تراجع مساحة الشباب في الهرم السكاني. والمهم في ذلك، انخفاضاً أو ارتفاعاً، هو ظروف وشروط البيئة التي سوف تتوفر للشباب من اجل تحقيق طموحاتهم من جهة وطموحات مجتمعهم من جهة أخرى. ان النسب المشار إليها تشكل تحدياً خطيراً ينبغي ان يوضع في الاعتبار سواء في خطط التنمية الوطنية أو الاستراتيجيات القطاعية في الحد من المخاطر التي يمكن ان تنجم عن فشل خطط تعليمهم أو تشغيلهم.

جدول (2) توزيع التقديرات النسبية لشباب العراق (15-29) للسنوات 2005 - 2050 [٣٦]

السنوات						
2005	2010	2015	2020	2030	2040	2050
28	28.8	28.3	27.7	27	26.9	25.8

وفي ظروف ما بعد النزاع غالباً ما تركز السياسات والبرامج على ثلاثة أهداف رئيسة:

- إعادة بناء الاقتصاد.
- إعادة إدماج أولئك الذين قاتلوا وشردوا.
- معالجة الأسباب الجذرية للنزاع.

من المسلم به منذ وقت طويل أن التشغيل وتوفير فرص العمل تؤثر على الثلاثة جميعا. فعلى سبيل المثال، أقر تقرير صادر عن منظمة العمل الدولية بأن خلق فرص العمل أمر حاسم لبناء سلام دائم مستدام. وتعزز بيانات مماثلة في تقارير حديثة العهد: بإن العمل أمر حيوي لتحقيق الاستقرار على المدى القصير، وإعادة الإدماج، والنمو الاقتصادي، والسلام المستدام»[39]. ويشير تقرير لوكالة التنمية الدولية أن «مشاريع توليد فرص العمل هي من بين أكثر الوسائل فعالية لاستقرار المجتمعات المحلية والحفاظ على السلام، بعد انتهاء النزاع مباشر»[40].

4 - الاسرة والطفل:

أسفرت سنوات العنف الطويلة عن تغيرات في بنية الأسرة وتدهور في استقرارها ورفاهها. لقد تعرضت الأسرة العراقية لمشكلات ذات أثار تراكمية خطيرة، وباتت بنية البعض منها مهددة بالتفكك جراء غياب الزوج أو الزوجة، أو جراء ضغوط اقتصادية ونفسية يمكن أن تؤدي إلى الطلاق والهجر مما يعرض الأطفال لمخاطر التشرد والعمل المبكر، هذا إلى جانب أن عمليات التهجير القسري تضمنت تهديداً مباشراً لأمن الأسرة واستقرارها الاجتماعي والاقتصادي والنفسي.

39 -United Nations. "Post-conflict employment, income generation and reintegration." New York, 2009.
40 -Beasley, K. W., "Job creation in post-conflict societies." Silver Spring, Maryland: USAID, 2006, p.9

كما تظهر الكثير من المؤشرات ارتفاع أعداد المشردين داخليا لا سيما الذين تقل اعمارهم عن 18 عاما، وعدد متزايد من الأسر التي ترأسها نساء حوالي (10,8٪)، وأعداد كبيرة من الأيتام. كما أظهرت المعطيات نسب عالية من الأطفال في سن الدراسة متسربين من نظام التعليم لا سيما في مرحلتي المتوسطة والإعدادية[41]، بما فيهم أكثر من مليوني طفل مشرد وأطفال من المجتمعات المضيفة. ومن المرجح أن يكون للعنف الموجه على الأطفال آثار نفسية تستمر مدى الحياة، إذ ان الأطفال الذين أجبروا على الفرار من منازلهم بسبب العنف غالبا ما تظهر عليهم تغييرات في السلوك نتيجة لتجاربهم. لقد أظهر تقويم للطفولة في إقليم كردستان عن وجود تغييرات في السلوك عند حوالي 76٪ من الأطفال.

وتنتشر الانتهاكات الجسيمة لحقوق الطفل على نطاق واسع، حيث يتعرض طفل واحد من كل خمسة أطفال لخطر شديد كالوفاة أو الإصابة أو العنف الجنسي أو التجنيد في الجماعات المسلحة. كما تعاظمت نسب العنف المبني على أساس النوع الاجتماعي، ولا سيما العنف الجنسي، كأسلوب تكتيكي واسع الانتشار للإرهاب عند الصراعات المسلحة. وقد أدى النزاع إلى زيادة مستوى التهديد، سواء الحقيقي أو المتصور، للنساء والفتيات. وتشهد حالات الزواج المبكر وزواج القاصرات ارتفاعاً ملحوظاً -بوصفها عند كثير من الأسر- وسيلة لحماية النساء والفتيات وزيادة لموارد الأسر المعيشة. كما تزداد مرة أخرى معدلات الزواج القسري والزواج المؤقت. وكما تشير بيانات الرصد التي أجرتها منظمة اليونيسيف عام 2016، إلى أن حوالي 000 975 فتاة في العراق تزوجن قبل بلوغ سن الخامسة عشرة، أي ضعف عددهن في عام 1990.

5 - المرأة :

تأثرت المرأة العراقية بعوامل الصراع وأصبحت الكثير من النساء بسبب الازمات ضحايا على نحو مركب إذ إلى جانب فقرهنّ وفقدانهنّ لأعضاء من أسرهنّ أو تعرضهن للتهجير، صرن أداة للإرهاب والإرهابيين كانتحاريات أو يقمنّ بعملياتٍ إرهابية. ومن المتوقع أن يزداد عبء الإعالة على المرأة ولاسيما حين تكون مسؤولة على نحو مباشر عن الأسرة وحين يكون عدد الأطفال دون سنّ (15) سنة كبيرا، ويزداد عبئ الإعالة إذا كانت نسبة الأطفال بعمر أقل من(5) سنوات تبلغ (14,7٪) وترتفع النسبة في الريف إلى (16,3٪)[42]. علماً أن الأطفال يمثلون غالبية الفقراء في العراق (57٪)[43] ، مما يجعلهم بحاجة إلى برامج حماية اجتماعية خاصة بالأطفال.

وفيما يتعلق بمؤشرات الزواج بلغت اعلى المستويات للحالات المسجلة على الصعيد الوطني (246430) حالة عام 2009. وبالمقارنة بين السنوات 2009 و 2016 نجد انخفاضاً في الإقبال على الزواج لتبلغ أدنى مستوياتها عام 2014 حيث سجلت (190026) حالة زواج، إلا ان الإقبال على الزواج عاد وارتفع بعد ذلك وان لم يصل إلى مستوياته السابقة. يقابل انخفاض مستويات الزواج ارتفاعاً في معدلات الطلاق، إذ تؤشر بيانات مجلس القضاء الاعلى ارتفاعاً في مستوياتها بلغت عام 2011 حوالي (59515) حالة طلاق. انخفضت إلى 52028 ألف حالة عام 2014 ثم عادت للارتفاع عام 2016 حيث بلغت 56594 ألف حالة طلاق[44].

على صعيد آخر أثرت العمليات الإرهابية وعمليات النزوح والتهجير على المرأة العراقية بشكل خاص وتركت عدد كبير من الأرامل والمطلقات معيلات للأسر، وقد بلغ عدد النساء اللاتي تعرضن للاختطاف والاغتصاب أو البيع والشراء وما تبعه من أضرار نفسية حوالي (4000) امرأة[45].

وعلى الرغم من اعتماد العراق مقاربة التمييز الإيجابي لصالح المرأة، ظلت هيمنة الثقافة الذكورية على المشهد التنموي للمرأة. وما تزال هناك عقبات جدية امام فرص مشاركة وتمكين المرأة لاسيما في مجال العمل، والارتقاء الإداري في المؤسسات العامة والخاصة. إذ ما تزال المشاركة الاقتصادية للمرأة منخفضة تصل حوالي 13,0٪، فيما يرتفع معدل البطالة بين النساء إلى 31,0٪ بحسب بيانات وزارة لتخطيط عام 2018[46].

وعلى صعيد فجوة النوع ما تزال الفجوة بين الجنسين في المشاركة الاقتصادية والبطالة والأجور في غير صالح النساء، إذ يبلغ معدل البطالة بين

41 وزارة التخطيط، خطط التنمية الوطنية 2013-2017 و 2018-2022.

42 الجهاز المركزي للإحصاء، المرأة والرجل في العراق، المرأة والرجل في العراق، إحصاءات تنموية 2012، بغداد، ص13.

43 وزارة التخطيط، التقرير الطوعي 2019، ص35.

44 وزارة التخطيط، خطة التنمية الوطنية 2018-2022، ص263.

45 المصدر السابق نفسه.

46 جمهورية العراق، وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للإحصاء، التنمية المستدامة نحو تمكين أفضل للنساء والفتيات، بغداد، 2018، ص 17

النساء 22,2٪ عام 2016 مقابل 8,5٪ بين الرجال بعمر 15 عاما فاكثر، وترتفع في العام نفسه بين الفئة العمرية الشابة (بعمر 15-24 عاما) إلى 38,0٪ بين الاناث مقابل 20,1٪ بين الذكور[47]. وما تزال العقبات جدية امام فرص مشاركة وتمكين المرأة لاسيما في مجال العمل، والارتقاء الإداري في المؤسسات العامة والخاصة. كما نلحظ تباين أوضاع النساء بحسب المحافظات، إذ نجد نساء دهوك والنجف والقادسية وكربلاء أكثر بطالة من غيرهن لذا فان من أبرز تحديات المرحلة القادمة يتمثل في تجسير تلك الفجوات بمزيد من التمكين الاقتصادي للنساء، وزيادة مشاركتهن في صنع القرارات وريادة الاعمال النسوية.

أما بالنسبة للعنف المبني على أساس النوع الاجتماعي، فقد بلغت النسبة المئوية للإناث اللواتي شعرن شخصيا بتعرضهم للتمييز أو المضايقة خلال الاثني عشر شهرا التي سبقت المسح العنقودي عام 2018 قد بلغت (11,8٪)، استناداً إلى أساس من التمييز المحظور بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان[48].

أما بخصوص الزواج، وعلى الرغم من التطورات الحديثة المتسارعة ما تزال المنظومات التقليدية مؤثرة في رسم مسارات الزواج في الاسرة العراقية، وما يزال التزويج المبكر منتشرا بين النساء خاصة، حيث تشير المعطيات الإحصائية ان نسبة النساء اللاتي تزوجن بعمر 18 سنة فأقل بلغت 27,9٪ امرأة، و7,2٪ امرأة بعمر 18 سنة فأكبر، وترتفع النسبة مع زيادة فقر الاسرة، إذ تبلغ 30٪ في الفئتين الخمسيتين الافقر من السكان، بينما تبلغ أدنى معدلاتها في الفئة السكانية الاغنى (19٪) بحسب المسح متعدد المؤشرات لعام 2018 ([49]).

6 - الفئات الهشة: Vulnerable groups

أسهمت الازمات الكبيرة التي تعرض لها المجتمع وضعف السياسات الحمائية في زيادة مساحة الفئات الهشة من السكان (المعاقين، المسنين، الارامل، الايتام....) بحيث زادت نسبة الهشاشة عن 50٪ عام 2016([50]) . كما انتجت ظروف النزوح هشاشة مركبة (فئات هشة+ نزوح وتهجير) رافقت ارتفاع مستويات الإرهاب والعنف وما نجم عنها من ظروف التهجير القسري.

وفي مجال شبكات الأمان الاجتماعي، بدأت الدولة بتنفيذ قانون الحماية الاجتماعية رقم 11 لسنة 2014 بعد تفعيل هيأة الحماية الاجتماعية بصورة كاملة (النظام الجديد للاستهداف بحسب الفقر)، وسعت إلى تعزيز قدرات وزارة العمل والشؤون الاجتماعية (الباحثون الاجتماعيون، فريق تكنولوجيا المعلومات، التواصل) واعداد قاعدة بيانات رصينة. كما شرعت بتنفيذ برنامج للإقراض متناهي الصغر للمشاريع المدرة للدخل وبرامج التدريب المهني لتهيئة الداخلين إلى سوق العمل، وتعزيز التنسيق مع هيئة الحماية الاجتماعية.

تظهر المعطيات في الجدول (3) ارتفاع نسب الفئات الهشة في المجتمع، إذ بلغ عدد المستفيدين من إعانة الحماية الاجتماعية في العراق عام 2018 حوالي (1113691) توزعت على (14) فئة، شكلت فئة الأسر المعدومة الدخل (37,1٪) من مجموع المستفيدين، تليها نسبة العجز (22,7٪) ثم الارامل (18,5٪) وذوو الإعاقة (10,8٪) والمطلقات (8,3٪). بينما توزعت بقية النسب على بقية الفئات كما في الجدول الاتي:

47 جمهورية العراق، وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للإحصاء، المجموعة الإحصائية السنوية 2017، ص 788

48 وزارة التخطيط، نتائج المسح العنقودي متعدد المؤشرات Mics-6، 2018.

49 - جمهورية العراق، وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للإحصاء وآخرون، العراق: المسح العنقودي متعدد المؤشرات 2018، ص3.

50 -وزارة التخطيط، نتائج مسح الامن الغذائي والهشاشة، 2016.

جدول (3): أعداد مستفيدي إعانة الحماية الاجتماعية في العراق عام 2018 (أعداد أرباب الأسر بحسب فئة الشمول)

	فئة الشمول	العدد	٪
1	ألأسر المعدومة الدخل	413411	37,1
2	العجزة	252463	22,7
3	الارامل	206061	18,5
4	ذوو الإعاقة والاحتياجات الخاصة	120240	10,8
5	المطلقات	92040	8,3
6	الايتام	17494	1,6
7	أسر النزلاء أو المودعين في السجون	4973	0,4
8	زوجات المفقودين	2399	0,3
9	الفتاة البالغة غير المتزوجة	1930	0,2
10	المهجورة	1166	0,1
11	الطالب المتزوج	1125	0,1
12	العزباء	333	0,03
13	المستفيدون في دور الدولة الايوائية	42	0,004
14	الاحداث المحكومين	14	0,001
	المجموع	1113691	100

المصدر: وزارة العمل والشؤون الاجتماعية، هيأة الحماية الاجتماعية، بغداد، 2018.

ولابد من الإشارة إلى ان الأطفال يمثلون غالبية الفقراء في العراق (57٪) مما يجعلهم بحاجة إلى برامج حماية اجتماعية خاصة بالأطفال عدا عن تلك المعنية بالأيتام. وفي أيار (مايو) 2018 أطلقت وزارة العمل والشؤون الاجتماعية البرنامج التجريبي للإعانات النقدية المشروطة بالتعليم والصحة والذي جاء بالتعاون مع وزارات الصحة والتربية والتخطيط والبنك الدولي ومنظمة الطفولة العالمية (يونيسيف)[51]. لقد تفاقمت الأوضاع الإنسانية في العراق بعد موجات النزوح منذ حزيران 2014، ونقص المعلومات عن السكان المعرضين للخطر في المخيمات ومن لا تتوفر لهم فرص توفير الحماية الاجتماعية، إذ يعانيسكان المناطق المأزومة من شظف العيش وتفاقم التحديات وفي مقدمتهم من يعانون من الهشاشة المركبة[52] لا سيما في المحافظات العراقية الخمسة (الانبار ونينوى وصلاح الدين وكركوك وديالى)، وتحديداً في المناطق التي لم يعد قسماً من سكانها إلى مناطقهم حتى بعد تحريرها[53].

رابعاً: الخاتمة

ليس من شك ان الضغوط السكانية الحادة والإدارة غير الرشيدة والفساد وتدهور مؤشرات التنمية والانقسام المجتمعي وضياع فرص التقدم والبطالة والفقر وقضايا أخرى ذات علاقة جعلت المواطن العراقي يحصد تساقط أثر تلك الانتكاسات الاقتصادية والاجتماعية والأمنية، وهو ما ينعكس سلباً على فرص الاستقرار والامن الإنساني للمجتمع وربما تغذي اتجاهات تصل إلى التطرف والعنف لآماد طويلة.

إن معطيات الواقع هي بالضرورة إجابات موضوعية عن حاجات ووضعيات واشكاليات تمتد لسنوات طويلة، فكل مظهر من مظاهر الحرمان التعليمي والصحي والاقتصادي والاجتماعي، إلا وكانت نتاجًا لشروط معينة أفرزتها وعززتها مسارات وسياقات التفاعلات والصراعات الاجتماعية التي تتميز بها مجالات المجتمع. لذلك، كانت مظاهر الاحتجاج الاجتماعي التي انطلقت في تشرين الاول (أكتوبر) 2019 نتاجًا لتضافر شروط وظروف قائمة سابقة عليه أو متساوقة معه، وهو ما يشكل قراءة واقعية لمشهد احتجاجي هو في الأصل يخص الإنسان العراقي في علاقته بعالمه الداخلي

51 -وزارة التخطيط، التقرير الطوعي 2019.
52 -يقصد بالهشاشة المركبة حين تتداخل خصائص الأفراد أو الاسر التي تعاني من هشاشة (معاقين/ أيتام/ نساء معيلات للأسرة/ ومسنين) مع ظروف النزوح القاسية.
53 -د. عدنان ياسين مصطفى، الرأسمال الاجتماعي: الوجه الآخر للصمود المجتمعي، بحث منشور في مركز البيان للدراسات والتخطيط، بغداد، 2017.

ومستلزمات محيطه الخارجي، والتفاعل الدائم بين ما هو سياسي واقتصادي واجتماعي وفكري وثقافي. وهذا المسار يتطلب تعبئة الموارد وإضفاء المعاني على الفرص التنموية التي تتاح، لإيجاد توافق، مجتمعي يستفيد من أخطاء الماضي لبناء الحاضر والمستقبل؟

ان تصحيح مسارات التنمية باتت ضرورة ملحة لا سيما بعد تفاقم الأزمات الاقتصادية والامنية والإنسانية. ويمكن ان توفر عمليات الإصلاح الحقيقية والجذرية فرص تاريخية لتغيير مسار التنمية في البلاد نحو الاستدامة ووضع الانسان في محورها، إذ أن عودة السلام والأمن، وجهود إعادة الإعمار وتعزيز سلطة الدولة، وبناء رأس المال البشري والاجتماعي تتطلب مزيدا من الانفاق العام والخاص، واستثمارا في المشروعات التنموية التي يحتاجها البلد، مع التركيز على المناطق المحررة والأكثر فقراً، لضمان ترسيخ أسس السلام الدائم في تلك المناطق.

وعلى وفق هذا المسار، تحتاج الحكومة العراقية إلى إعادة شاملة في سياساتها وبرامجها لاستعادة ثقة العراقيين بقدرتها على القيادة والمضي في مسار البناء والاصلاح، لكنها تحتاج أيضًا إلى المساعدة في معالجة الإخفاقات البنيوية العميقة كدولة. وهنا يجب ان لا تكرر أخطائها واخفاقاتها السابقة ومحاولة فرض أنظمتها وقيمها بغض النظر عن احتياجاتها وقدراتها. ومع ذلك يجب أن تكون الخطوات واقعية وبما يساعد الدولة على التحرك إلى الأمام -تمامًا كما يجب أن تمضي بحزم بنفس القدر بشأن مواجهة إخفاق السياسات الحكومية والتركيز على التحديات المدنية الطويلة الأجل والتهديدات المزمنة للانتقال من تضميد الجراح إلى التنمية المستدامة.

ان المجتمع المعافى المنجز المندمج هو المجتمع الذي يرتفع فوق الاختلافات في العرق والنوع الاجتماعي والجغرافيا والطبقة يتقلص فيه التباين المكاني والفجوة بين الاجيال مع ضمان تكافؤ الفرص بغض النظر عن الأصل، التنسيق والتفاعل فيها ينظم من قبل مجموعات متفق عليها في المؤسسات الاجتماعية. ان قدرة وتمكين جميع المواطنين للعمل كوكلاء للتأثير على وظيفة المؤسسات، هو في الواقع السمة المميزة للمجتمع المعافى. هذه القدرة والفرص المتولدة لتحسين جودة نوعية حياة الناس تمثل سبباً رئيساً لتحقيق الكرامة والقيمة للإنسان، وهي تمثل بالنتيجة مجالاً رئيساً للتقارب بين التنمية البشرية والاندماج الاجتماعي.

ان الارتقاء بمؤشرات التنمية وتحقيق الاندماج الاجتماعي ليس فعلاً مجرداً، إنه بلا شك إنجاز للاستقرار المستدام وبناء المجتمعات المنتجة (Productive Societies)، وهنا فان السياسات والبرامج النشاطات التي تعزز عمليات الاندماج الاجتماعي تشكل نقطة رئيسة لبناء الاستقرار على المستويات الوطنية والمحلية.

وفقاً لهذه المعطيات، يحتاج راسم السياسة وصانع القرار إلى تعزيز أدوارهم التنموية للنهوض بفرص التنمية بعيداً عن الولاءات الفرعية، والسياسية، والاستقطابات الحضرية في المدن الرئيسة. وهنا تحتاج معظم المناطق إلى تحسين قدراتهم لتحديد أفضل لفرصهم، وصياغة السياسات المستجيبة، وتطبيقها بشكل فاعل. كما ان تنمية الشبكات المحلية الفاعلة يمكن أن يسهل وصول الناس إلى الأسواق، وكل ذلك يمكن ان يسهم في تعزيز رأس المال البشري والاجتماعي لا سيما في المجتمعات المحلية.

ان آفاق النمو المستدام تتطلب التركيز على المحركات الآتية:

- الابتكار في السياسات الاجتماعية الملتزمة: يعد الالتزام والإرادة السياسية متطلب أساس للتقدم والاندماج الاجتماعي.
- الاستفادة من تجارب البلدان التي مرت بظروف مشابهة لبلداننا (المجتمعات المتأثرة بالنزاع).
- سياسات تنموية استباقية: خفض مستويات الخطر من اجل الارتقاء بالتنمية البشرية والاجتماعية والاقتصادية.
- تسهيل وصول الخدمات الأساسية
- (تعليم/ صحة/ ابنى التحتية).
- تحسين فرص التشغيل للقوى العاملة
- الوصول إلى الأهداف الحقيقة لشبكة الحماية الاجتماعية.
- خدمات مستقرة للمسنين.
- خدمات حقيقية للطفولة
- خدمات اجتماعية للأسر الهشة.
- تأمينات للعاطلين عن العمل.
- بناء مؤسسي قوي، فاعل ومتماسك ومندمج.
- تحديد الأدوار المناسبة للدولة: ويكون ذلك من خلال:
- دولة تنموية فاعلة قائمة على المواطنة والحكم الرشيد.
- تحسين فاعلية وتأثير الدولة (حكم القانون والنفاذ للعدالة)
- التكامل والتنسيق العالي بين الحكومة المركزية والمحلية.

- بناء رأس المال الاجتماعي
- سياسات اقتصادية داعمة للنمو الشامل.
- تحديد مسارات النمو الاقتصادي في إطار التنمية البشرية المستدامة.
- تنويع الاقتصاد وفرص النمو
- بيئة استثمارية جاذبة.
- تغيير المزاج الذهني العام: نحو مجتمع منجز مبادر متسامح، ويكون من خلال:
- مناهج واقعية بعيدة عن التمييز والاقصاء والتهميش
- التعليم الشامل الملبي لحاجة أسواق العمل.
- تعزيز ثقافة الإنجاز والكفاءة والأداء بدلاً من ثقافة الولاء والمحسوبيات
- التركيز على الذاكرة الجمعية لاستنهاض وتحريك المجتمع.
- إيلاء الرموز الوطنية أهمية لحشد أعلى للموارد المقترن بتوزيع عادل لثمار النمو.
- تعزيز القدرات المحلية والتخطيط الاجتماعي المتكامل:
- تطوير المشاريع الفردية المتوسطة والصغيرة
- تقوية الولاء والشعور بالانتماء للمجتمع المحلي

تكامل منظومة الرصد والتقويم مع سياسات الاندماج الاجتماعي:

- سياسات تنموية مبنية على الحقائق والبيانات والمؤشرات الرصينة.
- تنسيق عال للتخطيط على مستوى المجتمع المحلي.

ان هذه الخطوات تضع الجهات المختصة المسؤولة عن رسم مسارات التنمية أمام حاجة مستمرة للتفكير في تحديد الخطوات التنموية القائمة على مبدأ الإدارة بالنتائج وتحديد الأولويات والأهداف وتخصيص الموارد بكفاءة. ولا يمكن تحقيق ذلك إلا من خلال القيام بالممارسة العملية الفعلية لكافة المساعي والمبادرات الريادية الصغيرة منها والكبيرة. وهنا يكون الارتقاء بالتخطيط الشامل والمحلي أمر بالغ الأهمية، يسبقها اعداد رصين للأهداف الشاملة، وتعبئة الموارد، وتوفير الخدمات، والأهم من ذلك، توفير التغذية العكسية لما يمكن العمل به وما لا يمكن.

لقد أطلق التقرير العالمي للتنمية البشرية لعام 2019[54] مجموعة من الرسائل أشارت إلى إمكانية تجسير الفجوة في عدم المساواة في التنمية البشرية في ظل مراجعة جدية وشاملة، للمؤشرات التربوية والصحية والاقتصادية والاجتماعية، من اجل بناء المجتمع بمؤسساته ومنظوماته العلمية والمعرفية والمهنية وهو مسار يتطلب من الجميع جهدا استثنائيا، وان يتم التحرك الآن حيث يشكل نوعاً من التأمين ضد خسائر من المحتمل أن تكون كبيرةً جدًا، وقبل أن تتحوّل الاختلالات في النفوذ الاقتصادي إلى هيمنة سياسية راسخة.

ان تحسّن مستويات عدم المساواة في بعض الإمكانات الأساسية ما يبيّن بوضوح أن التقدم ممكن. بيد ان علينا ان ندرك حقيقة ان ما تحقق من إنجازات في الإمكانات الأساسية في الماضي لا يلبّي تطلعات الناس وآفاقهم لتحسين جودة نوعية الحياة. ومع أن تكثيف الجهود لمواصلة الحد من عدم المساواة في الإمكانات الأساسية مطلوب بإلحاح، إلا أنه لا يكفي. فإذا كانت الإمكانات المُعززة تعني التمكين، فان تجاهل الفجوات الناشئة في هذه الإمكانات سيؤدي لا محالة إلى شرخ بين واضعي السياسات وصانعي القرارات وبين تمكين الناس من تولي أمورهم بأنفسهم، أي قدرتهم على اتخاذ قرارات تلبّي تطلعاتهم وتنسجم مع قيمهم. ولا يمكن بغير التنبّه وإثارة وعي الجيل الجديد بالإخفاق في مؤشرات التنمية البشرية واتساع أوجه عدم المساواة في الإمكانات المعززة، والكثير منها آخذ في التوسع والتراكم، لاجتناب المزيد من تجذر عدم المساواة في مؤشرات التنمية البشرية مستقبلاً. إن هذا لا يمكن أن يتم إلا بالنظر في السياسات الواحدة المتكاملة، لا السياسات التي تتم بمعزل عن الأخرى أو الاعتقاد أن حلاً سحرياً يصلح لكل مسألة. لقد اعترف المجتمع الدولي منذ فترة طويلة، بأهمية اتساق السياسات في جهودها لدعم التنمية وتحسين جودة نوعية الحياة واستدامتها.

54 -United Nations, UNDP, Human Development Report 2019.

التعليم العالي في العراق: معالم ازمة مؤجلة

أ.د. كامل علاوي كاظم الفتلاوي
إستاذ كلية الادارة والاقتصاد - جامعة الكوفة
أ.د. حسن لطيف كاظم الزبيدي
استاذ كلية الادارة والاقتصاد - جامعة الكوفة

أولا: المقدمة

لقد أضحى قطاع التربية والتعليم العالي عرضةً لنقد شديد من عدَّة أطراف، ويتركَّزُ أغلبُ هذا النقد على علاقة التعليم بسوق العمل، ومشكلات التمويل، والتعليم الأهلي، والعوائد المنخفضة لمؤسساتنا التربوية والتعليمية مقارنةً بالنفقات، والتكيُّف مع التحديات المحلية والعالمية، ونظام الترقيات العلمية في التعليم العالي، فضلا عن أنَّ التعليم لم يعد أمرا علميا أو ثقافيا أو اقتصاديا فحسب، إنَّما صار فجأةً مطلبا سياسيا واجتماعيا؛ فالسياسيون يريدون من التعليم أن يتوسع بالموارد المتاحة فيشمل الجميع ويمدهم بالمهارات التي تواكب العصر، والشباب المنخرطون بشكل يفوق قدرات المؤسسات التعليمية فيه يزداد قلقهم إزاء مستقبلهم والتخصُّص الذي سيحصلون عليه في الجامعة.

إنَّ التغيُّر في الأوضاع الاجتماعية والاقتصادية والسياسية الذي أعقب سنة 2003، وأدَّى إلى ارتفاع مستويات الدخل الحقيقي والإسمي للفرد العراقي، حمل الأسر على استثمار المزيد من مواردها في تعليم أبنائها وبناتها. ومع أنَّ الدولة لم تواكب هذا التغيُّر في الاستثمار في قطاعي التربية والتعليم العالي، فقد اتَّسع هذان القطاعان اتساعا كبيرا، باستحداث التعليم الخاص واجتياح التعليم الأهلي للميدان الأكاديمي، الأمر الذي أتاح فرصا للتعليم، وإن لم يكن أغلبها رصينا. وقد واجه قطاع التربية والتعليم تحديات عديدة بعضها يتعلق بالإرث الثقيل من الأنظمة المتعاقبة، ومنها ما يتعلق بالأزمة المركبة المتمثلة بالأزمة السياسية التي أدت الى اغلاق أغلب المدارس والجامعات. والازمة الصحية المتمثلة بجائحة كورونا التي أدت في البداية الى الاغلاق التام للمؤسسات التربوية والتعليمية ومن ثم أصبح الخيار اللجوء الى التعليم الالكتروني الذي فُضل على ضياع سنة في حال عدم اللجوء اليه. وفي هذا البحث سوف نتطرق الى أهم التحديات التي تواجه التعليم العالي في العراق.

ثانيا: التحدِّيات

تتمثَّل مسؤولية المؤسَّسات والمنظَّمات التعليمية والاجتماعية والسياسية والاقتصادية في المجتمعات السليمة بتنمية مجتمع وأفراد قادرين على الإبداع والعمل والعيش بكرامة وحرية؛ وإنَّ الغرض الرئيس للتربية والتعليم هو تعظيم دور الإنسان ليكون فاعلاً في عملية التنمية، وبخاصَّة بعد بروز مفهوم التنمية البشرية في تسعينات القرن الماضي التي أكدَّت على دور الإنسان في التنمية، وعلى إكساب الناس الخبرات المختلفة وتطوير قدراتهم من خلال التعليم للجميع. وبذلك أصبح التعليم أحد الأدلَّة الثلاثة الذي يقوم عليه بناء دليل التنمية البشرية، ويكون قابلا للمقارنة بين دول العالم جميعها لمعرفة التطور الحاصل في النظام التعليمي. وشكل اعمام التعليم للبنين والبنات على السواء الهدف الثاني من أهداف الألفية الذي كان مقرَّرا له أن يُستكمل في سنة 2015. ولم يقتصر الأمر على الالتحاق بالمدارس، بل يشمل حصول الدارسين على تعليم جيِّد، يكتسبون به المهارات والمعارف التي تتناسب مع التطورات الاقتصادية والاجتماعية[1]. وفي أيلول/ سبتمبر (2015) تبنَّت (193) دولة معايير للتنمية المستدامة (2030)، بتحديد سبعة عشر هدفا، يسعى الهدف الرابع منها إلى تحقيق (التعليم الجيد)، وحُدِّد الهدف الثالث بمحور بناء الانسان للتعليم الشامل ذي الجودة العالية، بما يتلاءم مع سوق العمل، والتركيز على المدرسة المدعومة من المجتمع وتعزيز فرص التعليم والتعلُّم مدى الحياة[2].

يُعدُّ التعليم موئلا للتنافس بين الفروق النسبية للأفراد والجماعات، والركن الأساس فيه يتمثَّل بمنح الجميع الخبرات والمهارات والمعارف التي يحتاجون إليها؛ ليكونوا فاعلين في مجتمعاتهم. وهذا هو الحدُّ الأدنى من أهداف التعليم، وما ينبغي للمجتمع أو الدولة أو المؤسسات التعليمية الوصول إليه، وأن يكون التعليم حقًّا للجميع، وعلى الجهات ذات العلاقة أن تؤمِّن الحاجات الأساسية للتعليم، ويمكن تحديد أهداف التعليم للجميع بالآتي[3]:

1. تأمين حاجات التعليم الأساس، بما يضمن للأفراد الاستفادة من فرص التعليم المتاحة، وتوفير بيئة تعليمية مناسبة تساعدهم على النموِّ والتكيُّف، وتجعلهم قادرين على فهم المجتمع الذي ينتمون إليه.

---

1 مركز حمورابي للبحوث والدراسات الاستراتيجية، التقرير الاستراتيجي العراقي الثالث2010-2011، 2011، ص 309.
2 وزارة التخطيط، رؤية العراق 0302، بغداد، 9102، ص 33.
3 ينظر: سامي محمد نصار وآخرون، تاريخ التعليم، ثورة صامتة مستمرة من فجر الحضارة إلى ما بعد الحداثة، مركز المحروسة للنشر والخدمات الصحفية والمعلومات، القاهرة، 0102، ص 162-262، و شامل محمود محمد الشماع، نموذج مقترح للتخطيط الاستراتيجي للتعليم العالي (دراسة تحليلية في بعض الجامعات العراقية)، بيت الحكمة، بغداد 2102، 42-52.

2. تأمين حاجات التعلم الأساسية للجميع من البنى التحتية والمناهج، على وفق رؤية علمية تتناسب مع التطور في مجال التعليم.

3. توفير فرص التعليم للجميع على قدْر المساواة بينهم، من دون تمييز.

4. اكتساب المعارف النافعة والمهارات والقيم والتفكير السليم والصحيح، وتعزيز عمليات الإبداع العقلي والفنِّي، بتوفير بيئة ثقافية تعمل على استقطاب المواهب، وتُتيح لهم الفرص المناسبة لممارسة النشاطات الخلَّاقة والمبدعة في المجالات العقلية والفنية.

5. العمل على تنوُّع حاجات التعليم لكلِّ فئات المجتمع.

6. تعزيز البيئة الصحيحة للتعلُّم والتعليم.

7. تعزيز مشاركة الجهات الفاعلة.

8. تعزيز الاجراءات الساندة على مختلف الصعد.

9. تعبئة الموارد المالية والبشرية، سواءٌ أكانت الحكومية أم الأهلية؛ بمعنى أن يشارك الجميع في تعبئة الموارد.

10. تعزيز التعاون الدولي للاستفادة من التجارب الدولية.

شخصت استراتيجية التعليم العالي في العراق الصادرة سنة (2012) التحديات التي تواجه التربية والتعليم بما يأتي[4]:

- السياق المؤسسي.
- البنى التحتية.
- الفرص المتاحة.
- الجودة.
- التمويل والانفاق.
- البحث العلمي.

لقد تأثر قطاع التربية والتعليم في العراق بالأزمة المركبة المتمثلة وشكلت تحدياً خطيراً على مستقبل هذا القطاع الحيوي، فقد بدأت الأزمة السياسية بالتظاهرات التي اندلعت في وسط العراق وجنوبه في الأول من تشرين الاول (أكتوبر) 2019 احتجاجاً على تردي الخدمات والفساد الإداري والبطالة، ودعا المتظاهرون الى اسقاط حكومة السيد عادل عبد المهدي الذي قدم استقالته في 29 تشرين الثاني (نوفمبر) 2019، وقبلها مجلس النواب في 1 كانون الأول (ديسمبر) 2019، استمر في أداء عمله لفشل أثنين من المكلفين في تشكيل الخدمة الى أن نجح السيد مصطفى الكاظمي بتشكيل الحكومة في نيسان (أبريل) 2020.

ولعدم استجابة الحكومة الى مطالب المتظاهرين فقد أدت التظاهرات الى اغلاق المدارس والجامعات تحت شعار (ما أكو وطن ما أكو دوام)، وفي بعض المحافظات شكلت لجان عرفت (بمكافحة الدوام).

استمر الدوام في بعض مناطق العاصمة بغداد وفي المحافظات الغربية، إلا أن الدوام في محافظات الوسط والجنوب توقف بشكل جزئي خلال العام الدراسي بسبب التظاهرات، وقد أجريت امتحانات الفصل الأول (الكورس الأول) بمواد لا تتناسب مع ما يؤهل الطالب في مراحل دراسته، لكن مع انتشار جائحة كورونا التي شملت مناطق البلد كافة، قررت وزارة التربية تقليص المواد وضغط المناهج التي تدخل في الامتحانات النهائية للصفوف المنتهية ونتج عن ذلك حصول أكثر من 12 ألف طالب على معدل يقارب من المائة في المائة وهذا ولد ضغطاً على وزارة التعليم العالي في قبولهم في المجموعة الطبية حيث يميل أبناء المجتمع العراقي الى تلك المجموعة فضلاً عن أن تلك المعدلات المرتفعة خلقت المبرر والحافز لدى الجامعات والكليات الاهلية الى فتح كليات المجموعة الطبية لاستيعاب العدد المتزايد من الطلبة.

لقد أغلقت الجامعات في وسط وجنوب العراق أبوابها لم تبدأ بالدوام وذلك لقيام بعض المحسوبين على المتظاهرين بأغلاقها الا أنه في بداية العام الحالي سمح للجامعات بالدوام لكن لم يكن الوقت كافياً وأن الجامعات الأخرى قد انهت امتحانات الفصل الأول (الكورس الأول)، وعندما ضربت جائحة كورونا البلد اتخذت خلية الازمة قراراً بالإغلاق التام لكل مفاصل الحياة، لذلك اتخذت هيأة الرأي في وزارة التعليم العالي قراراً بتأجيل تلك الامتحانات والبدء بالكورس الثاني من خلال التعليم الالكتروني ونجحت الوزارة بجانب عدم ضياع سنة دراسية الا أن جودة الدراسة لم تكن بالمستوى المطلوب وأجريت امتحانات الدور الثاني قبل الدور الأول الذي تم تأديته في الشهر الثامن، الذي يعد عطلة صيفية بالنسبة للطلبة والتدريسين.

تراكمات الحق ب السابقة

1. لاسيَّما ما يتصل بنقص الموارد خلال سنوات طوال من الحرب والعقوبات، بحيث لم تتمكن مؤسسات التعليم العالي من مجاراة الزيادة في الطلب على خدمات التعليم العالي الناتجة عن الزيادة السكانية، وزيادة رغبة الأسر في المزيد من التعليم لأبنائها.

4 استراتيجية التربية والتعليم في العراق لسنة 2012.

2. غياب الاستراتيجية الواضحة والحقيقية لربط الجامعات بعملية التنمية المستدامة؛ لأنَّ النهوض بالبلد وتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية تتطلب إصلاح التعليم والتربية بشكل جذري، وإحداث ثورة معلوماتية تُسهم في تطوير قدرات الأفراد وتنميتها.

3. زيادة الفجوة المعرفية بين الجامعات العراقية والجامعات العالمية؛ بسبب تراكمات الحقب السابقة، فعلى سبيل المثال أدَّت العقوبات الاقتصادية التي فرضت على البلد بعد غزو الكويت إلى توقُّف جميع برامج الابتعاث؛ بعد أن عملت الحكومة على تقليصها في أثناء الحرب العراقية الايرانية.

الضغط على الموارد التربوية والتعليمية

إنَّ الزيادة السكانية وزيادة رغبة الأسر بأن يُكمل أبناؤهم الدراسة أدَّى إلى زيادة في عدد الطلبة المسجلين، وهو ما تقدَّمت الإشارة إليه. ويتطلب ذلك زيادة عدد المعلمين والمدرسين والأساتذة الجامعيين، وزيادة عدد المدارس والجامعات، وتوسيع القدرات الاستيعابية للقائمة منها، فضلا عن زيادة الحاجة للموارد المالية لإدامة عمل هذه المؤسسات.

ولما كانت الموازنات الإجمالية تذهب، في أغلبها، لتأمين رواتب المعلمين والمدرسين والأساتذة؛ فإنَّ العنصر الحاسم في ضبط الإنفاق على التعليم كان في إيقاف التعيينات أو تقليصها، والاعتماد على المحاضرين، وكثير منهم كانوا يحاضرون مجَّانا. ثمَّ جاء تعديل قانون التقاعد سنة 2019، ليضيف مزيدا من التعقيد للمؤسسات التربوية والتعليمية التي تعاني كثير منها من نقص في الملاكات البشرية.

غياب وظيفة التعليم في النظام الريعي

نجحت نظم التعليم في الغرب بإيجاد وظيفة لها في بنية النظام الرأسمالي، وهي وظيفة قوية ولا غنى عنها، فالعلاقة الوثيقة بين النظام الاقتصادي والنظام التعليمي، والروابط القوية بين سوق العمل والمؤسسات التعليمية، وتلك التي بين مؤسسات البحث والمشروعات الخاصَّة والعامَّة، هي التي تعبِّر عن هذه الوظيفة القوية؛ ففي البلدان المتقدِّمة يأتي أغلب تمويل الجامعات من الشركات الصناعية الكبرى التي تعتمد على الجامعات في تأمين تفوّقها التكنولوجي؛ لذا نجد هناك مجالس للصناعة والتعليم في بعض الدول الأوروبية، ويوقف كثير من الأغنياء أموالا طائلة للجامعات ومراكز الأبحاث، إذ يصل دخل جامعة هارفارد من الأوقاف والهبات والمصادر الأخرى إلى حوالي (44%) من إجمالي ميزانيتها السنوية، في حين تشكل رسوم الطلبة حوالي (31%) فقط[5].

وفي العراق قوَّض انعدام الروابط بين النظام التعليمي والنظام الاقتصادي الدور الوظيفي الذي يمكن أن ينشأ بينهما، وجعل النظام التعليمي خارج النظام الاقتصادي، باستثناء علاقات العمل والاستهلاك التقليدية، من دون أن يكون منتجا للمعرفة، أو رافدا للنظام الاقتصادي بما يحتاج إليه، عبر سوق عمل نشطة وديناميكية، ومن دون أن تجد مؤسسات البحث العلمي دورا لها في تكريس البحث العلمي؛ لخدمة الإنتاج المحلي وإبداع حلول تكنولوجية ناجعة لمشكلاتها. فالبطالة المرتفعة بين الخريجين مظهر واضح لغياب هذه الوظيفة.

أمَّا ما يتَّصل بمدى مواءمة التعليم العالي لحاجة التنمية الوطنية من القوى العاملة وآثارها الاقتصادية والاجتماعية والأمنية؛ فيمكن الإشارة إلى بعض الملامح الأساسية للواقع الحالي للتعليم العالي، وهي:

1. يعاني التعليم العالي في العراق من مشكلة عدم التوافق بين المستلزمات التنموية من القوى البشرية بين أعداد الخريجين ونوعيتهم؛ وإنَّ هناك فجوة بين ما يقوم به التعليم العالي وما ينتظره المجتمع منه.

2. هناك جهود تبذلها الجامعات باستحداث وحدة، تكون مهمتها إيجاد وظائف للخريجين أو فرص عمل في القطَّاع الخاص، وقد استحدثت هذه الوحدة في بعض الجامعات، فضلا عن إقامة ورش عمل وندوات توظيف العمالة الوطنية في القطاع الخاص.

3. يواجه التعليم تحدِّيا كبيرا متمثِّلا بضرورة استجابته للمتطلبات التي فرضتها الظروف السياسية في البلد.

4. إنَّ استجابة وزارة التعليم العالي للتحدِّيات الوطنية والاقليمية والدولية التي تواجهها تتطلب وضع خطة وطنية شاملة؛ لتحقيق مواءمة هذا التعليم مع متطلبات التنمية الوطنية من القوى البشرية الحالية والمتوقعة في المستقبل، على وفق الرؤى المستقبلية للاقتصاد ومستلزمات تطوير التعليم واتجاهاته، فضلا عن أنَّ هناك سماتٍ وخصائصَ في المجتمع العراقي تدلُّ على واقع التعليم العالي فيه، وهي ذات أثر مباشر في التعليم العالي حاضرا ومستقبلا، لعلَّ أبرزها:

- النموّ السكاني المتسارع.
- كثرة الملتحقين بمؤسسات التعليم العالي.
- قلَّة الفرص الوظيفية والدراسية غير الجامعية لخريجي الثانوية العامة.
- الرغبة الاجتماعية في الحصول على مؤهل للطلبة على حدٍّ سواء.

5 فاروق عبده فليه، اقتصاديات التعليم: مبادئ راسخة واتجاهات حديثة، دار المسيرة، عمان، ط 2، 2007، ص 397

■ مجانية التعليم.

■ ارتفاع نسبة الطالبات في التعليم العالي عن الطلاب.

■ تغلب على مخرجات التعليم العالي التخصّصات النظرية والتربوية.

نقص العدالة وعدم المساواة في التعليم

برزت خلال العقود الثلاثة الأخيرة ظاهرة تنوُّع الطلبة جغرافيا، ومن حيث التباين المالي بينهم، فضلا عن التفاوت في قدراتهم الذاتية.

إنَّ عدم تعلُّم الطلاب في صفوف متساوية يُعدُّ من أبرز مظاهر عدم العدالة في التربية والتعليم في العراق؛ إذ يظهر التمييز واضحا ما بين مراكز المحافظات وأطرافها. ومع ظهور التعليم الأهلي وانتشاره، أصبح طلبة المدارس والجامعات الأهلية يحظون بمعاملة أفضل. ولا يُعنى نظام التربية والتعليم بالفئات الخاصَّة (المعاقين وذوي الفهم البطيء والذين يعانون من صعوبات في التعلم)، ولا يوفِّر لهم مدارس خاصَّة بهم برامج تعليمية تتناسب مع طبيعة وضعهم الصحِّي أو العقلي، ويمكن أن تُعينهم على التعلُّم.

وتُموَّل المدارس والجامعات الأهلية بالكامل من إسهامات الطلبة (أو أولياء أمورهم)، ولا تتلقَّى دعما من الحكومة. ومع أنَّها تستخدم المعايير نفسها التي تستخدمها المدارس والجامعات الحكومية، بيدَ أنَّها تقدِّم خدماتٍ تختلف عن تلك التي تقدِّمها المدارس والجامعات الحكومية.

تقديم التعليم فقط

لا تقدِّم المدارس في العراق سوى التعليم المجاني أو المدفوع، إذ لا تقدِّم أيًّا من الخدمات التي تقدِّمها المدارس في البلدان المتقدِّمة، مثل التغذية المدرسية والإرشاد النفسي والصحة النفسية والتربية البدنية، والخدمات الصحية ومعالجة الاسنان.

وبالمثل فإنَّ مؤسسات التعليم العالي لا تقدِّم سوى التعليم فقط، إذ تضاءلت الأدوار التي تقوم بها الجامعة، سواء للطالب أم المجتمع، مع زيادة الضغط عليها نتيجة زيادة عدد المقبولين فيها؛ بفعل نظام القبول المركزي الذي وإن كان يطالب الكليات بخططها للقبول، كمّا ونوعا؛ أي من حيث أعداد الطلبة بحسب قدرتها الاستيعابية وطبيعة التخصُّصات العلمية، ولكنَّ وزارة التعليم العالي تضطرُّ إلى عدم اعتماد هذه الخطط أو الأخذ بها لأسباب غير أكاديمية، وبهذا تُصبح مطالبة الوزارة بهذه (الخُطط) على (سبيل إسقاط الفرض)؛ على أنَّه كان جزءا من مستلزمات القبول، ومن ثمَّ أضحى جلُّ ما تقدِّمه الجامعات هو التعليم الذي يقوم على التلقين التقليدي، من دون اتجاه واضح لتطوير عمليتي التعليم والتعلُّم، وتنفيذ الوظائف الأخرى للجامعة.

عدم مواكبة التطوُّر التكنولوجي في التعليم

على الرغم من تعالي الصيحات لتحديث العملية التعليمية إلَّا أنَّ ما نُفِّذ فعلا لا يكاد يذكر، إذ لم يتضح حجم الإنفاق على تبنِّي التعليم الالكتروني. وما تزال موازنات وزارتي التربية والتعليم العالي تركِّز على تلبية الإنفاق الجاري المخصَّص لتأمين رواتب العاملين فيها وأجورهم.

ويكفي أن نضرب مثالا واحدا لما آلت أمر الإنفاق المالي على التعليم العالي؛ فالمبلغ الذي خُصِّص لشراء أجهزة الحاسوب في موازنة إحدى الجامعات لسنة 2019، بلغ ثمانمائة وخمسين ألف دينار فقط، وهو بالكاد يكفي لشراء حاسبة واحدة بمواصفات متوسطة. وعلى سبيل المقارنة، فإنَّ الحكومة البريطانية عندما تبنَّت برنامج التعليم الالكتروني عام 1996 أنفقت ثلاثة مليارات وستمائة مليون دولار، وهو ما يعادل أكثر من ستة مليارات دولار بأسعار سنة 2020؛ لتحديث شبكة الاتصالات والمعلومات في المدارس البريطانية، وإنشاء الشبكة القومية للتعليم (National Grid for Learning) التي تفتح بوابةً للمصادر التعليمية على الانترنيت؛ لتحسين التعليم في المدارس البريطانية وتجعل منه عملية ممتعة، مع التركيز على استخدام البرامج للطالب والمعلم على السواء، فضلا عن ربط المدارس والكليات والجامعات والمكتبات العامة ومراكز المجتمع؛ لتطبق حرفيا ما يسمَّى بـ(المدارس الالكترونية) (6).

ولا شكَّ في أنَّ التكنولوجيا اليومَ تؤثِّر في جميع عناصر العملية التعليمية، ولاسيَّما المناهج، والأساتذة، والوسائل التعليمية، وإدارة العملية التعليمية؛ أي أنَّها تؤثِّر في تعلُّم الطالب وكيفية قيام الأستاذ بدوره التعليمي. وتفتقر الجامعات العراقية بشدَّة إلى دمج التكنولوجيا وتوظيفها بعمليتي التعلُّم والتعليم، وفي تصميم المحاضرات، وفي التقويم وأداء الامتحانات.

6 (منار محمد إسماعيل، تطوير التعليم في ضوء تجارب بعض الدول، المجموعة العربية للتدريب، القاهرة، 2012، ص 12

جدلية الأستاذ والطالب

الأستاذ الجامعي هو في نهاية المطاف موظَّف في مؤسسة عامَّة أو خاصَّة، لكنَّ طبيعة عمله ونوعية الواجبات المكلَّف بها تميِّزه من بقية الموظفين؛ لذا من غير المناسب النظر إلى الأساتذة أو التعامل معهم على أنَّهم موظَّفون مثل بقيَّة موظفي الدولة، فضلا عن أنَّ طبيعة عملهم تقتضي أن يكونوا على مستوى متقدِّم من الخبرة والدراية والتأهيل، وهي لا تُكتسب بالممارسة وحدها؛ لذا لا بدَّ من تقويم أدائهم على نحوٍ دائم، ذلك بأنَّ طبيعة عملهم تستلزم أن يكونوا من ضمن نخبة الموظفين.

ويتعامل عددٌ من (الأساتذة) مع الطلبة على حساب مكانتهم الأكاديمية ولا يُعنون بعمليتي التعليم والتعلُّم؛ فتتصدع العلاقة بين الأستاذ وطلبته، وبخاصَّة حين تغيب الحوافز التشجيعية على الاهتمام بالطلبة والتركيز عليهم، ويتخلَّى الأستاذ عن مسؤولياته الأكاديمية، ولاسيَّما بعد تعيين أعداد كبيرة في التعليم العالي، ممَّن حصلوا على شهادتي الماجستير والدكتوراه، من دون الاحتكام إلى معايير أكاديمية.

إنَّ وقت الأستاذ موزَّعٌ بين مجموعة من المهمَّات تنافس تركيزه على الطلبة، فهو مطالب بالتدريس في الدراسات الأولية لإكمال نصابه التدريسي (Full Load)، ولا بدَّ من أن يخصِّص جزءا من وقته للبحث والتقويم العلمي، والمشاركة في عمل اللجان العلمية والإدارية والقانونية والامتحانية والتربوية، فضلا عمَّا يستلزمه التدريس في الدراسات العليا ممَّن يُكلَّفون بهذه المهمَّة، ومهمة مناقشة رسائل الماجستير والدكتوراه في الجامعة التي ينتسب إليها التدريسي والجامعات الأخرى...، إلى غير ذلك من ساعات مكتبية ومهمَّات علمية وإدارية، وبخاصَّة إذا كان التدريسي مكلَّف بعملٍ إداري، قد يحول بينه وبين التواصل مع طلبته على النحو الذي تقدَّم. ومع تزاحم هذه المهمَّات وتنافسها بيد أنَّ التدريسي ملزمٌ بأدائها بجوْدة عالية، على وفق قوانين التعليم العالي وأنظمته وتعليماته، ثمَّ أنَّ تقويم أدائه رهنٌ بالاحتكام إلى معاييرها الأكاديمية والإدارية.

من جهة أخرى، أدَّى نقص الاستثمار في التعليم إلى الضغط على المؤسسات الأكاديمية القائمة باستيعابها الأعداد الجديدة من الطلبة، وتضخيم الصفوف وتجاوز النسب المعيارية للطالب/أستاذ.

جامعات غير منتجة

ظهر في السنوات القليلة الماضية اصطلاح مربك بأن تكون (الجامعات منتجة). وبعيدا عمَّا يعنيه هذا الاصطلاح في العراق فإنَّ بعض المتخصِّصين يرونَ فيه (مصطلحا) مشوَّشا ومضطربا في الأوساط الأكاديمية[7]، مع أنَّه يعني عند أغلبهم: تحسين الإنتاجية المؤسساتية بزيادة عدد الطلبة المقبولين، وزيادة عدد الأقسام العلمية، وخفض عدد التدريسيين وزيادة البحث العلمي[8].

وتتَّصل بهذا الاصطلاح أيديولوجيا جديدة، تقوم على الربط بين السوق والمعرفة، وإعادة تشكيل العلاقات بين التعليم والبحث العلمي، مع إعطاء أهمية أكبر للابتكار في إطار اقتصاد تعليمي، يقوم على ارتفاع الإنتاج المعرفي. وفي العراق ينحسر دور الجامعة في اقتصاد البلد، والجامعات غير منفتحة على السوق غير المكتمل أساسا؛ فأزمة الجامعات هنا مشتقة من أزمة اقتصاد السوق في العراق، وغياب هوية واضحة للاقتصاد الوطني، فليس لنظام التعليم العالي دورُ في هذا السوق الريعي الذي يكون أغلب دخله من النفط، بينما تتضاءل روابط قطَّاع النفط بالاقتصاد المحلي، ولا يشغِّل سوى 2% من قوة العمل، وليس ثمَّة تفاعلُ بين النظام التعليمي وعمليات الإنتاج والاستهلاك، فيزداد الابتكار ويتشابك التعليم والاقتصاد في الوقت نفسه.

تعديل قانون التقاعد 2019

تحت ضغط الشارع المطالب بمزيد من فرص العمل للخريجين، اقترحت حكومة السيد عادل عبد المهدي تعديل قانون التقاعد الموحد رقم (9) لسنة 2014، بموجب القانون 26 لسنة 2019 الذي عدَّل سنَّ التقاعد من (65) خمسٍ وستينَ سنةً بالنسبة لأساتذة الجامعة، ممَّن يحملون لقب (أستاذ واستاذ مساعد) إلى (63) ثلاثٍ وستينَ سنةً[9]، وقد أصبح ساري المفعول، ابتداءً من الحادي والثلاثين من كانون الأول (ديسمبر) 2019.

وقد فوجئت الجامعات بهذا التعديل، ولم يُسمح لها بتكييف أوضاعها لمواجهة نتائج القانون على تشكيلاتها. ومع عدم توفُّر بياناتٍ شاملةٍ لنتائج تطبيق هذا القانون وآثارها السلبية في الجامعات، بيدَ أنَّ تطبيقها بعد حوالي خمس سنوات من إيقاف التعيينات في أغلب الوزارات، ومنها التعليم العالي، سيعني إحالة مئات الأساتذة إلى التقاعد، وبخاصَّةٍ إذا ما اقترن هذا الأمر بمنع التمديد للتخصُّصات النادرة منهم، وهو ما يعني إغلاق أقسام علمية، وإيقاف كثير من برامج الدراسات العليا؛ لغياب شروط استمرارها المرتبطة بتوفُّر الملاك التدريسي الملائم لها. وبالفعل فقد أشار الإعمام الصادر عن دائرة البحث والتطوير في

7 (جيمس ي. غروشيا و جوديث ي. ميللر (تحرير)، الوصول إلى جامعة منتجة: استراتيجيات لتقليل النفقات وزيادة جودة التعليم العالي، ترجمة: فاطمة عصام صبري، مكتبة العبيكان، الرياض، 2006، ص 33

8((المصدر نفسه، ص 34

9 الوقائع العراقية العدد 4566 في 2019/12/9.

وزارة التعليم العالي والبحث العلم، في العاشر من آذار (مارس) 2020 إلى تعليق الدراسات العليا في (37) سبعةٍ وثلاثين تخصُّصا[10].

وفي هذا الشأن، أشار مستشار وزارة التعليم العالي الدكتور صلاح النعيمي إلى أنَّ تطبيق القانون سيفرض على الجامعات، بعد عدَّة أشهر، غلق أقسام علمية وبرامج دراسية عليا وأولية وبعض التخصُّصات، فعلى سبيل المثال، ستتأثَّر ثلاثة من برامج الدراسات العليا المفتوحة أصلا في الجامعة التقنية الشمالية، فضلا عن عشرة من البرامج المستقبلية التي خُطِّط لاستحداثها في الدراسات العليا. أمَّا الأقسام العلمية التي ستتأثر بتطبيق القانون فيبلغ عددها ثلاثةً وسبعين قسما علميا، سبعة عشر قسما علميًّا منها في الكليات التقنية، وستةً وخمسين قسما في المعاهد. هذا ما سيحلُّ في جامعة واحدة. وأضاف قائلا: إنَّ سبعةً من رؤساء مجالس التخصُّصات العلمية المختلفة التابعة للمجلس العراقي للاختصاصات الطبية المسؤول عن شهادة البورد الطبي العراقي؛ سيُحالون إلى التقاعد، من مجموع واحدٍ وعشرين؛ أي أنَّ ثلث عدد رؤساء المجالس سيحالون إلى التقاعد، فضلا عن ستين مشرفا ومدرِّبا في المراكز التدريبية التابعة للمجلس، على مستوى التعليم العالي فقط، من غير المشرفين على مستوى وزارة الصحة[11].

ثالثا: أزمة البحث العلمي

هناك اتجاه عام نحو تدويل البحث العلمي حتَّى أصبحت أنشطة التعليم العالي تجري على نحو معولم على نحوٍ متزايد؛ فانتج ذلك ثقافة بحثية عابرة للحدود، وأتاح إمكانية عقد المقارنات بين الجامعات، فظهرت التصنيفات الدولية المختلفة التي تضع ترتيبا للجامعات بحسب معايير محددة لجوْدة الأداء والأنشطة التي تقوم بها. وفي البلدان المتقدِّمة زاد الاهتمام بالتوفيق ما بين قطاع الأعمال والجامعات، مع تزايد التوجُّه نحو تسويق البحوث تجاريا، وتأسيس شراكات جديدة، وإنشاء شركات تنطلق من الجامعات، وإتباع أسلوب المناقصة في تمويل البحث العلمي. وقد أنتجَ ذلك تركيزا على البحوث الطبيعية والهندسية[12]، بالاستفادة من شبكات العلاقات القوية بين الجامعات وقطَّاع الأعمال التي أسَّست لما يُعرف بـ(اقتصاد المعرفة) الذي يميل إلى دمج المعرفة العلمية وعمليات الإنتاج والتسويق التجاري للمعرفة.

وليس في العراق ثمَّة علاقة تقوم على الترابط التبادلي بين البحث والتعليم (أو التدريس)، فأغلب جهود الجامعات تنصرف إلى التدريس وليس للبحث العلمي، ومقدار ما يُخصَّص للبحث العلمي في موازناتها لا يكاد يُذكر. من هنا، يُمكن الادِّعاء بوجود فصل شبه تام بين أنشطة البحث والتدريس، وهو فصلٌ قسريٌّ أوجدته الأحوال السائدة، وليس الحاجة إلى وجوده.

أمَّا الحكومة فلم تضع سياسة للبحث العلمي والمجالات المستهدفة فيه، وتصنيف البحوث والمؤسسات القائمة عليها، وسبل تطوير رأس المال العلمي الذي يتكون بالبحث العلمي. ولم تضع الحكومة، ابتداءً، نظاما شاملا ومستداما؛ لرعاية البحث العلمي مثلما فعلت البلدان المتقدِّمة، بل إنَّ سياساته كانت تفرض قيام الجامعات بالتعليم على حساب البحث العلمي.

وبرز خلال العقود الأخيرة اتجاه نحو زيادة الدور البحثي الذي تمارسه الجامعات في كثير من الدول، وهو أمر أثراه التنوُّع غير المسبوق في مؤسسات التعليم العالي، وظهور المقدِّمين الجدد للخدمات التعليمية، وتزايد الحراك الأكاديمي للطلبة والتدريسيين وتطوير أساليب التعليم وتقنياته، وقد ظهر في إطار ذلك توجُّهان متميِّزان[13]:

- إنشاء جامعات ذات توجُّه بحثي واضح، بحيث تضمُّ عددا من مراكز الأبحاث المتميِّزة، كما في جامعتي أولم وبرلين في ألمانيا.
- تركيز الجامعات على مرحلة الدراسات العليا وإعداد الرسائل العلمية، مثل كثير من مدارس الدراسات العليا في أمريكا الشمالية وأوروبا.

ومع هذا، فإنَّ العراق ما زال بعيدا عن هذه التوجُّهات، فالهيآت التدريسية لم تزل تكرِّس جهودها في عمليتي التعليم والإدارة الأكاديمية، ولا يُعنى خريجو الكليات بإنجاز البحوث، من دون الالتحاق بدراستي الماجستير أو الدكتوراه، ولا يوجد مشرفون من خارج العراق للإشراف على الرسائل الجامعية في الجامعات العراقية، وقليلا ما يشترك الأساتذة العراقيون في الإشراف على بحوث المبتعثين في الجامعات الأجنبية.

10 وزارة التعليم العالي والبحث العلمي/ دائرة البحث والتطوير كتاب رقم ب ت 5/ 1759 في 10 اذار (مارس) 2020

11 صلاح عبد القادر النعيمي، قانون التقاعد الموحد ومسارات التعليم العالي للمرحلة المقبلة، الزمان، العدد 6554، 21 كانون الثاني / يناير 2020

12 (رونالد بارنيت، إعادة تشكيل الجامعة: علاقات جديدة بين البحث والمعرفة والتدريس، ترجمة: شكري مجاهد، مكتبة العبيكان، الرياض، 2009، ص 58

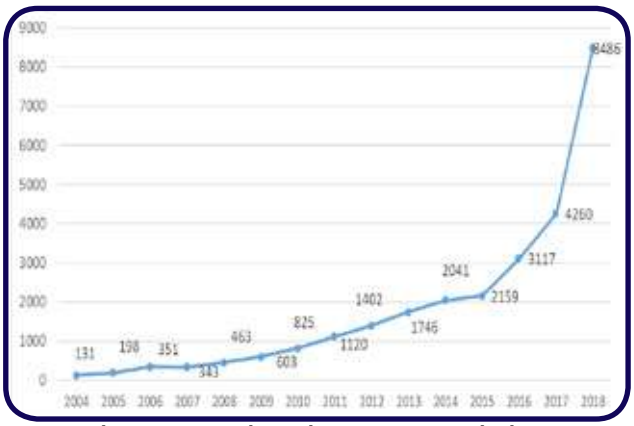
13 معتز خورشيد ومحسن يوسف، حوكمة الجامعات وتعزيز قدرات منظومة التعليم العالي والبحث العلمي في مصر، مكتبة الاسكندرية، الاسكندرية، 2009، ص 16

أحدثت تعليمات الترقيات العلمية رقم 167 لسنة 2017[14] تحوُّلا جذريا في اتجاهات النشر العلمي؛ بتفضيل النشر في المجلات المصنَّفة في ضمن مستوعبات سكوباس على المجلات المحلية، إذ استثنت المادة الخامسة والعشرين من هذه التعليمات البحوث التي يتقدَّم بها التدريسي للترقية العلمية من التقويم العلمي، إذا ما نُشرت في المجلات المصنَّفة في ضمن مستوعبات سكوباس، بعد أن كانت هذه البحوث تُرسل إلى خبراء علميين لتقويمها بمعايير أكاديمية رصينة وتعليمات علمية وإدارية صارمة. وبهذا أضحت عملية الترقية عملية آلية، تقوم على جمع عدد من النقاط، ومن ثمَّ اقتصر دور لجان الترقيات على تدقيق المعاملات والتأكد من صحَّة معلوماتها.

إنَّ النشر في المجلات الأجنبية بهذه الكثافة يستتبع عددا من النتائج السلبية، منها:

- موت المجلات المحلية التي توقَّفت كثير منها عن إصدار إعدادها بانتظام.
- تقويض الصلات بين البحث العلمي وحاجات المجتمع العراقي، الأمر الذي يهدِّد القيمة العملية للبحث العلمي وتقوُّض الحركة النقدية، وتعرقل التطوُّر المعرفي الوطني في المدى الطويل.
- فرض تكاليف مادية على الباحثين، إذ يتطلب النشر في هذه المجلات مبالغ تتراوح ما بين 2000-200 دولار امريكي.
- تسليع عملية النشر بتحوُّل النشر إلى عمل تجاريٍّ تمتهنه بعض المؤسسات والأشخاص؛ لتحقيق الربح المادي.
- تعرُّض كثير من الباحثين للاحتيال عبر المجلات المفترسة التي تقدِّم وعودا زائفة بالنشر.

ونتيجة لنفاذ تعليمات الترقيات فقد تضاعف عدد البحوث المنشورة لباحثين عراقيين في مستوعبات سكوبس من (4260) بحثا سنة 2017 إلى (8486) بحثا سنة 2018. (يُنظر الشكل الآتي):شكل (1): تطوُّر النشر العلمي في مستوعبات سكوباس للباحثين العراقيين 2004 - 2018



https://www.scimagojr.com/countryrank.php

14(الوقائع العراقية، العدد 4471، في 27 تشرين الثاني (نوفمبر) 2017

رابعا: نقد جهود إصلاح التعليم

يبدو أنَّ الحكومة العراقية ليست جادَّة في اتخاذ خطوات مهمة لإصلاح التعليم، باستثناء نقل مسؤوليات قطَّاع التربية إلى المحافظات، من اتخاذ خطوات إصلاحية حقيقية باتجاه الإصلاح المؤسَّسي في قطَّاع التربية والتعليم، برغم الضغوط الكبيرة باتجاه الإصلاح في عموم القطَّاع الاجتماعي، في ظلِّ الحاجة إلى إجراءات إصلاح جدِّية تشمل تمويل التعليم، ونظام التوظيف، ومنح الجامعات المزيد من الاستقلالية.

إنَّ مسوغات إصلاح التعليم يمكن أن تقترن بتشجيع القطَّاع الخاص أو تبنِّي فكرة الشراكة معه؛ لوضع الحلول للمشكلات التي يعاني منها قطَّاع التربية والتعليم في العراق، ومن هذه المسوغات:

1. إنَّ العزلة التي فرضت على البلد بعد غزو الكويت في آب (أغسطس) 1990، أدَّت إلى ابتعاد النظام التعليمي والتربوي عن التطورات الحديثة في هذا المجال، وهو ما فرض مجموعة من التحدِّيات التي ينبغي تجاوزها ومحاولة اللحاق بتلك التطورات.

2. إنَّ التحوُّل السياسي الذي حدث في العراق بعد سنة 2003، والسعي للتحوُّل إلى اقتصاد السوق والانفتاح على العالم...، ولَّد رغبةً لدى كثير من الطلاب بالدراسة في الخارج؛ لاعتقادهم بتدنِّي المستوى التعليمي في البلد، الأمر الذي يستوجب إصلاحا حقيقيا، بما يواكب التقدُّم العلمي في الجامعات العالمية.

3. رغبة الشباب والأسر بإكمال الدراسة والارتقاء فيها وصولا إلى التعليم الجامعي، ففي المسح الميداني الذي أُجري لآراء الفتيان والشباب لسنة 2019 أبدى 73% من الفتيان والشباب في عمر (10 -30) سنة، المستمرين بالدراسة رغبة قوية في بلوغ المستوى الجامعي، فيما صرَّح 10% منهم برغبتهم في الحصول على شهادة عليا. ومجموع النسبتين (83%) يتَّسق مع نظرة أفراد المجتمع للتعليم الجامعي، بوصفه بوابةً للحصول على عمل، وبخاصَّة في القطاع العام[15].

4. إنَّ التطورات التكنولوجية والعلمية وثورة المعلومات في العالم، تتطلب مستوى عاليا من التعليم المواكب لتلك التطورات، وضرورة القيام بعملية الإصلاح، وبخاصَّة في مجال المناهج وسبر أغوار العلوم.

5. إنَّ إدراك التدهور في القطاع التعليمي عامَّة يستلزم إصلاحا سريعا، بزيادة التخصيصات الاستثمارية لإنشاء بنية تحتية جديدة وتطويرها وتحديثها، بما يخدم المجتمع والاقتصاد.

15 (صندوق الامم المتحدة للسكان وآخرون، التقرير التحليلي لمسح الفتوة والشباب 2019، بغداد، 2020، ص 48

المواطنة وأثرها في السلوك الوظيفي في القطاع العام

د.دهام محمد العزاوي
مستشار سياسي اقدم/وزارة التخطيط

المقدمة :

في جلسة مشتركة جمعتني قبل سنوات بأحد الاصدقاء في العراق، وخلال تبادلنا لاطراف الحديث وصعودنا الى السيارة الخاصة لي وبعد ان شربنا بعض انواع من المشروبات الغازية قام بفتح نافذة السيارة وألقاها في الشارع مباشرة، ماكان مني الا ان قمت بتأنيبه وتذكيره بان هذا العمل لايمت الى القانون والعرف والاخلاق، فرد علي بغضب وقال: وهل هناك دولة لتغضب لأجلها ؟!. هذه الحادثة بقيت في بالي سنوات طويلة وبالرغم من تكرار مشاهدها يوميا عشرات المرات من قبل مواطنين عاديين لا يأبهون لرمي النفايات في اي مكان يجدونه سواءا في الشارع العام أو امام بيوت الناس أو في الاسواق العامة[1]، الا ان سبب بقاء تلك الحادثة انها صدرت من صديق وهو موظف كبير يتقاضى مرتبا عاليا من الدولة التي يفترض انه عاش فيها وشرب ماءها وتاثر بقيمها وعاداتها الجميلة وانغرست في نفسه معاني الحب والايثار والولاء للارض التي ينتمي اليها.

مشكلة البحث

يطرح البحث اشكالية ضعف مفهوم المواطنة في سلوك وتصرفات ورؤية غالبية موظفي الخدمة العامة، وهذا نابع من اسباب تتعلق بالتنشئة الاجتماعية والسياسية وبقلة برامج التوعية والتثقيف على المواطنة، كما تتعلق بظروف احتلال العراق 2003، وماجرته من مظاهر عدم الاستقرار السياسي وشيوع مظاهر الفساد والارهاب والتهجير .

هدف البحث

يهدف البحث الى التعرف على مدى تغلغل روح المواطنة ومشاعر الهوية في سلوك الموظف العراقي حال استخدامه لسلطة القانون والمال العام وتقديمه للخدمات العامة للمواطن .

فرضية البحث

ينطلق البحث من فرضية مفادها ان الموظف العراقي قد تأثر في سلوكه الوظيفي بالظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي أوجدتها مرحلة الاحتلال الامريكي للعراق وما بعدها، اذ مع ضعف الرقابة واستناد العملية السياسية لنظام المحاصصة الطائفية وشيوع مظاهر الفساد، فقد تسربت في سلوك الكثير من موظفي الخدمة العامة قيم الغلبة والاستحواذ وتوظيف مؤسسات الدولة لخدمة المصالح الخاصة، وهو ما انعكس في تردي الخدمات العامة وضعف الانجاز وتراجع مؤشرات التنمية.

اسئلة البحث

يطرح البحث مجموعة من الاسئلة عن مدى نظرة الموظف للوظيفة وحجم التأثير الذي تتركه الدائرة في السلوك الوظيفي له. فهل هي مكان للابداع وتحسين المهارات وبناء الشخصية الاعتبارية للموظف في مجتمعه ام هي مكان لأجل الارتزاق والبحث عن الريع؟ وهل يشعر الموظف بالمسؤولية وبدور موقعه الوظيفي في تنمية المجتمع واعلاء قيمه المشتركة في التعاون والتناصر والولاء للوطن؟ فكم من الموظفين اليوم ينظر الى الايفاد الى خارج العراق على انه مشاركة لتنمية المهارات والقدرات واعلاء سمعة الوطن والتنافس مع ابناء الدول الاخرى؟ وكم منهم ينظر على انه استفادة مادية ومعنوية كسفر وايفاد ومتعة ومشاهدة بلاد اخرى؟ وماهو الاثر الذي تتركه الظروف الايجابية التي تحيط بالموظف (ممارسة الاختصاص، المرتب الجيد، الاستقرار في العلاقة مع الزملاء والمدراء)، على سلوكه؟ وما هو دورها في تنمية مشاعر المواطنة وحب الوطن والتضحية في سبيله؟ وماهو الاثر الذي تتركه الظروف السلبية التي يعيشها الموظف في بيئته الاجتماعية من ابعاد وتهميش وحرمان للحقوق السياسية والاجتماعية والاقتصادية على سلوكه الوظيفي ومنظومته القيمية المتعلقة بالهوية الوطنية وبسلوك المواطنة؟ فكم من الموظفين منعوا من تسلم مناصب بسبب ظروف سياسية معينة مماولد لديهم شعورا بالاحباط والقلق من مستقبلهم الوظيفي وهو ما انعكس في مشاعرهم السلبية تجاه الوطن والمواطنة !! وكم موظف هجر ووهدد وترك وظيفته وبات مشردا وبلامأوى أو يعيش في الغربة منفيا وبعيدا عن وطنه واهله !! وماهي آثار الاحتلال الامريكي 2003-2011، في مفهوم الهوية والانتماء الوطني من حيث التشظي والتفكيك لمنظومة الولاء والانتماء الوطني حيث بات الكثير من العراقيين يدينون بالولاء لهوياتهم الفرعية بدلا

1 حينما تضعف الدولة عن اداء خدماتها وواجباتها وتقل قيم التربية والتوجيه في المدارس وتسود قيم الغلبة والاستحواذ في المجتمع ويتسيّد السياسيون الفاسدون المشهد السياسي، يصاب المواطن بداء اللامبالاة وعدم الشعور بالمسؤولية، بل يتحول سلوكه الى سلوك عدواني تحريضي ضد الدولة وضد السلطة في اي لحظة او فرصة تتاح له، وربما يكون رمي النفايات في الشارع وتكسير اثاث المدرسة والدائرة وسد المجاري بالاوساخ وتخريب الممتلكات العامة اوغيرها من السلوكيات الشاذة نوعا من الاحتجاج السياسي والمعارضة التي لايمكن التعبير عنها في ساحات الاحتجاج بسبب قمع السلطة وعنف اساليبها ازاء اي احتجاج سلمي للمواطنين ضد نقص الخدمات وتردي الاوضاع المعيشية .

من الهوية الوطنية الجامعة. وقد ترتب على هذا الامر ان الرؤية الامريكية المادية للهوية والانتماء هي التي فرضت نفسها في البيئة العراقية والتي تمثلت في ان الانتماء والولاء للوطن يتحدد في ضوء استفادتك المادية منه وهذا الفهم المادي للهوية بات ينظر الى البلد باعتباره شركة مساهمة فبقدر حصتك فيه يكون انتماؤك اليه[2]. وقد اربك هذا الفهم الجديد للمواطنة المشاعر الوطنية لدى الكثير من العراقيين فما بين الحنين الى المعنى الروحي والوجداني للمواطنة؛ كونها ترتبط بالأرض وذكريات الاباء والاجداد والذاكرة الجمعية للمجتمع ومابين الرؤية الانتهازية التي ترى في الانتماء وعاءا لايمتلئ بمشاعر الرضا والحب الاّ بمقدار حصول الفرد على نصيبه من الثروة والجاه والنفوذ. ان تغلغل هذه المشاعر حصل بسبب تشظي مفهوم السلطة وارتكانها الى المحاصصة الحزبية وانشغال القائمين على السلطة بمنافعهم الشخصية والحزبية مما كرس في عقول المواطنين فهما جديدا للعمل السياسي انعكس في مشاعر سلبية حيال الدولة والسلطة والوطن[3]، وفي ظل غياب كبير لدور الطبقة الوسطى؛ بسبب هجرة الكفاءات وتهجيرها وانعزال الكثير منها اخذ هذا الفهم الشاذ لمفهوم السلطة والوطن يتغلغل في نفوس المواطنين الذين اخذوا ينظرون الى السلطة والوظيفة بوصفها غنيمة وليس تكليفا عاما لخدمة الشعب والمجتمع، ولاشك ان هذا يحتاج لسنوات طويلة من التنشئة الاجتماعية والسياسية التي تاخذ بنظر الاعتبار اعادة وعي المواطن بدور السلطة في خدمة المجتمع وحمايته وتنميته.

اولا: مفهوم المواطنة

المواطنة هي حقوق وواجبات والتزامات المواطن في بلده[4] من حق الحرية والعيش والتنقل والتملك والانتخاب والنشاط المدني والعمل والحماية الاجتماعية وحق التملك والتعليم والزواج والسفر ... الخ، مقابل ان يقوم بواجبات الالتزام بالقانون والولاء للوطن والتعاون في خدمته والمساهمة في الدفاع عنه ضد اي اعتداء خارجي أو نوازع انفصالية تهدد وحدته وتماسك شعبه فضلا عن الاسهام في الحياة العامة كدفع الضرائب والتصويت في الانتخابات العامة وغيرها[5]. وأعطى الفيلسوف الفرنسي جان جاك روسو من خلال مقولته الشهيرة الإرادة العامة، مفهوما أوسع للمواطنة يرتكز على تدبير شؤون المجتمع من لدن أشخاص مدنيين فاعلين، يشكلون أساس مشروعية ممارسة السلطة، في حين حددت دائرة المعارف البريطانية المواطنة بأنها علاقة بين فرد ودولة، يحددها قانون الدولة ودستورها، وما تشمله تلك العلاقة من واجبات وحقوق في ذات الدولة وتخول للمواطن على وجه العموم حقوقا سياسية مثل حق الانتخاب وتولي المناصب العامة وحقوقا اقتصادية واجتماعية، وجاء في موسوعة الكتاب الدولي أن المواطنة (Citizenship) هي عضوية كاملة في دولة، أو في بعض وحدات الحكم، وتخول للمواطنين بعض الحقوق كالتصويت وتولي المناصب العامة، وعليهم واجبات كدفع الضرائب والدفاع عن بلدهم)[6].

ثانيا: شروط المواطنة ومقوماتها

لعل اهم الشروط والمقومات الواجب توفرها لتحقيق المعنى الكامل لمفهوم المواطنة هي الاتي:

1- العدالة والمساواة وتكافؤ الفرص: يعد مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة من اكثر المبادىء أهمية من الناحية العملية في المجال

2 تشكل مفهوم الهوية والمواطنة في امريكا استنادا لظروف ومعطيات تتعلق بهجرة الرجل الابيض من اوربا تخلصا من الاضطهاد الديني وبحثا عن ملاذ امن ولعب التنافس بين المهاجرين المستعمرين دورا في ظهور سلوك انتهازي استحواذي اقصائي لدى سكان القارة الامريكية الجديدة يقوم على ان انتماءك لهذه الارض يتحدد في ضوء ما تملك من ثروة ونفوذ ومكاسب، بمعنى ان الهوية الامريكية لم تتشكل استنادا لمعطيات التاريخ والقومية كما الهوية العربية والفارسية والتركية وانما استنادا لنظرية المصالح والفوائد والاسهم والارباح التي يجنيها الفرد الامريكي من الدولة الامريكية. فالولايات المتحدة شكلت في ظهورها حالة فريدة من نوعها من حيث النظام السياسي، فهي لم تتشكل كدولة مثل كل الدول، وانما كانت مجموعة ولايات، الكثير منها كان عبارة عن شركات منذ القرن السابع عشر، تحولت الشركة إلى ولاية ووضعت لها قوانينها التي لا تختلف كثيراً عن قوانين الشركة، ثم اتحدت تلك الولايات لتشكل نظام شق لنفسه تجربة جديدة ليعبر عن مصالح الولايات مجتمعة أو الشركات، وبالتالي فان النظام الامريكي هو نظام ادارة وليس نظام حكومة الولايات المتحدة، حيث لايلعب الوزراء او الرئيس اي دور في صناعة القرار وانما اصحاب الشركات الكبرى واللوبيات اليهودية وغيرها من جماعات الضغط المسيطرة على القرار الامريكي. للمزيد انظر أكرم عطا الله، إمبراطورية المصالح : قراءة في صناعة القرار الطريق إلى التغيير! مقال منشور في موقع http://www.siironline.org/ تاريخ الدخول 10-11-2020 .

3 يقول المفكر العربي المصري الكبير عبد الوهاب المسيري رحمه الله : عندما يدرك الناس أن الدولة تدار لحساب نخبة وليس لحساب أمة؛ يصبح الفرد غير قادر على التضحية من أجل الوطن وينصرف للبحث عن مصلحته الخاصة، وهذا ما يحصل في بلداننا العربية حيث قلة تملك وكثرة تتسول لتعيش في القاع والحواشي. حول هذا الموضوع انظر اسعد كاظم شبيب الطبقية والطبقة الوسطى في العراق، مقال منشور في موقع النبأ. https://www annabaa.org/ بتاريخ 13 حزيران 2020

4 حول مفهوم المواطنة انظر: Citizenship definitions, 2020-11-12 In https://www.yourdictionary.com

5 حول مزيد من التعاريف لمفهوم المواطنة انظر : https://dictionary.cambridge.org/ في 8-11-2020.

6 - غزلان جنان، المواطنة : مفهومها ومقوماتها، موقع المشاهد 24، تاريخ الدخول 27-9-2018 .25-5-2015 .

الوظيفي كونه يعد السور الاول لضمان تمتع جميع المواطنين بحقهم في الحصول على الوظائف العامة على قدم المساواة على وفق معايير الجدارة وتكافؤ الفرص، الى جانب ذلك فإن تمتع الموظف، بوصفه مواطناً كسواه من المواطنين، في حريته في التعبير عن الرأي ينبغي ان لا يشكل سبباً لمنعه من نيل حقه في التوظف أو الحصول على حقوقه اثناء حياته الوظيفية لذلك يتعين ان يكون هنالك توازن حقيقي بين الحق في تولي الوظائف العامة وحرية التعبير عن الرأي من خلال ايجاد ضمانات قانونية تكفل تطبيقاً سليماً وواقعياً للمساواة في تولي الوظائف العامة بعيداً عن التمييز على أساس المحاصصة الطائفية أو الحزبية أو الدينية. وقد اكدت جميع التشريعات الدولية والدساتير في مختلف دول العالم ومنها العراق على مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة إذ نصت على ان الوظائف العامة حق للمواطنين على اساس الكفاءة ودون محاباة أو وساطة ودون تمييز بسبب الجنس أو الدين أو المعتقد أو الانتماء[7].

1 - ان اضعاف أو الغاء مبدأ المساواة والعدالة في الحصول على الوظيفة وممارسة سياسات الابعاد والتهميش لجماعة معينة على اساس ديني أو طائفي أو عرقي هي احد موجبات عدم الاستقرار السياسي والاجتماعي في البلد وهي احد شروط الغاء مفهوم المواطنة[8] وتعطي المبرر لممارسة كل اشكال الاحتجاج السلمي لاستعادة الحقوق. وتشكل الديمقراطية الحقيقية ووجود نظام سياسي قوي وقضاء عادل اهم مقومات تطبيق المساواة والتي تتيح للمواطنين الحصول عل حقوقهم وفقا للقواعد القانونية والدستورية وهي احد مفاتيح الاستقرار السياسي في البلد[9].

2- المشاركة في الحياة العامة : وهي مجموع الأنشطة التي يمارسها المواطن فرديّا أو جماعيّا. يحقّق المواطن من خلال أنشطته المصلحة العامّة ويساهم في سَنّ القوانين التي تضمن احترام حقوق الإنسان والمواطن وتتجلّى المشاركة في الحياة العامّة من خلال طرق واشكال متعدّدة كالنشاطات الثقافية (المشاركة في مسابقات الرسم، المسرح، الرياضة)، الاجتماعية (المشاركة في الحملات التطوعية لرعاية الايتام ومساعدة النازحين والمهجرين والايتام وتنظيم حركة المرور في الاماكن المزدحمة وغيرها) والسياسية كالمشاركة في الدفاع عن البلد ضد الاعتداءات الخارجية والمشاركة في الانتخابات والانضمام الى الاحزاب السياسية ذات الصبغة الوطنية وضمان الوصول الى المناصب العليا والمشاركة في صنع القرار السياسي والاداري[10].

ومن قيم المشاركة في الحياة العامة هي التحلي بالتسامح والمرونة في الحوار والاستماع الى الاخرين[11] وعدم التمسك بالرأي الشخصي والسعي الى توطيد العلاقات بين افراد المجتمع ونشر المحبة والتعاون بينهم ومساعدتهم وقت الازمات [12].

والمشاركة في الحياة العامة تبرز بشكل جلي في فضاءات الحرية والديمقراطية والاستقرار السياسي والمجتمعي والتي تتيح للأفراد رجالا ونساءً حرية التعبير عن الراي والابداع والتطوير، في حين تكون ظروف الاستبداد وقمع الحريات العامة واجواء الكراهية، كما هو سائد في الكثير من الانظمة العربية والاسلامية عوامل مساعدة لنمو الخوف عند المواطن والشعور برغبة الابتعاد عن الحياة العامة والانعزال ومن ثم الهجرة عن البلد الى مواطن يشعر فيها بالأمن والاستقرار[13].

3- الولاء للوطن : الولاء للوطن هو شعور فطري ينتاب اي مواطن ويدفعه لخدمة وطنه ومجتمعه، والعمل على تنميته والرفع من شأنه، وحماية مقوماته الدينية واللغوية والثقافية والحضارية، والشعور بالمسؤولية عن المشاركة في تحقيق النفع العام، والالتزام باحترام حقوق وحريات الآخرين، واحترام القوانين التي تنظم علاقات المواطنين فيما بينهم، وعلاقاتهم بمؤسسات الدولة والمجتمع، والمساهمة في حماية جمالية ونظافة المدينة أو القرية التي يقيم بها، وحماية البيئة فيها، والمشاركة في النفقات الجماعية، وكذلك الاستعداد للتضحية من أجل حماية استقلال الوطن، والذود عن حياضه، وضمان وحدته الترابية، والارتكاز في ذلك على مبدأ عام يُفترض أن يربط بين مختلف فئات المواطنين وهو اعتبار المصالح العليا للوطن فوق كل اعتبار، وأسمى من كل المصالح الذاتية الخاصة والأغراض الفئوية الضيقة. ومن المهم الاشارة الى ان الشعور بالولاء للوطن هو شعور يجمع كل مواطني الدولة

7 - تغريد محمد قدوري، مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة وأثره في حرية الموظف في التعبير عن رأيه، كلية القانون - جامعة بغداد، منشور في موقع iasj في 2017 .

8 حول ارتباط التمييز العنصري بعدم الاستقرار السياسي انظر د.شريفة فاضل بلاط، أثر التمييز العنصري على الاستقرار السياسي بالتطبيق على دول الثورات العربية (2010- 2020)، المركز الديمقراطي العربي https://democraticac.de/ بتاريخ 20-6-2020

9 مؤسسة فردرشيتش ايبرت، مدخل الى الديمقراطية الاجتماعية، مؤسسة فردريتش ايبرت، ط 3، عمان، شباط 2017 .

10 محمود المحمد، بانة ابراهيم، المشاركة السياسية وأثرها في تنمية قيم المواطنة، مجلة جامعة تشرين للبحوث والدراسات العلمية، كلية الاداب والعلوم الانسانية، العدد 5، المجلد 35، دمشق، 10-9-2013 .

11 فؤاد عبدالله العمر، اخلاق العمل وسلوكيات العاملين في الخدمة العامة والرقابة عليها من منظور اسلامي، المعهد الاسلامي للبحوث والتدريب في البنك الاسلامي للتنمية، مكتبة الملك فهد الوطنية، 1999.

12 - موسوعة العلم، مفهوم المشاركة في الحياة العامة، مقال منشور في موقع موسوعة العلم nadhembelhadjali. بتاريخ 27-9-2015 .

13 الدولة الحزبية نقيض للدولة الديمقراطية، مقال منشور في موقع ميدل ايست اونلاين https://middle-east-online.com/ 19/04/2007

سواء المقيمين في داخلها أو خارجها فالولاء هو صفة لصيقة بالمواطن وان تغيرت ظروفه[14].

4- التربية على المواطنة: تظهر أهمية التربية على المواطنة وحقوق إلانسان باعتبارها مجال من المجالات الاساسية التي تضطلع بمهمة ترسيخ القيم المستديمة الخاصة بحقوق الانسان والمتسمة بالانسجام والديمومة في وعي وسلوك الافراد والجماعات والمؤسسات. وتمارس عدة مؤسسات في المجتمع دورا مؤثرا في تنشئة الاجيال على المواطنة في مقدمتها الاسرة والمدرسة والجامعة والجيش والوظيفة العامة والمجتمع والمؤسسات الدينية من خلال العقائد والسلوكيات وكذلك وسائل الاعلام ومنظمات المجتمع المدني[15].

ولعل من أبرز الظواهر التي تؤثر في تراجع الدول العربية هو نقص اساليب التربية على المواطنة، وما يترتب عن ذلك من ضعف الإحساس بالمسؤوليات والالتزامات تجاه الوطن، وإذا كان من الممكن تبرير اقتران هذه الظاهرة السلبية بأشخاص لم يلجوا المدرسة، أو انقطعوا عنها في مستويات متدنية، فإنه من الغريب أن تقترن بأشخاص يُفترض أنهم من النخبة، بالنظر لمستوياتهم التعليمية، ومواقعهم المهنية والاجتماعية، فهناك اشخاص كثر في مجتمعنا يرددون كلمة المواطنة، ولكنهم لا يترجمون في سلوكهم اليومي ما تفرضه المواطنة من واجبات والتزامات، وهو سلوك انانيي من اشخاص تسيطر عليهم الأنانية الذاتية فيعيشون لأنفسهم فقط، ويعدّون أن الوطن يجب أن يوفر لهم ما يحتاجون إليه من خدمات عامة متنوعة دون أن يساهموا بأي عمل لصالح هذا الوطن، ومثال اولئك الذين يتهربون من دفع الضرائب[16]، أو يتعمدون الغش في نشاطهم المهني، أو يقومون بتسريب اسئلة امتحانات البكلوريا وفسح المجال لغش الطلبة أو يفشون اسرار دوائرهم وكذلك الذين يستغلون مواقع النفوذ للارتشاء وممارسة المحسوبية والزبونية، وتشجيع الوصولية، ونهب المال العام، أو استغلال الممتلكات العامة لمصلحتهم الخاصة، أو يهربون الأموال إلى خارج البلاد وغيرها من المظاهر التي تخل بمفهوم المواطنة. وعليه فان التربية على المواطنة، فضلا عما تتطلبه من توجيه سليم، وقدوة صالحة، داخل الأسرة والمجتمع، فانها تتوقف على دور الحكومة في تفعيل دور المدرسة وتوحيد مناهج التعليم، وضمان تكافؤ فرص التعليم والمساواة بين جميع أبناء الوطن الواحد، وتعظيم الجرعات التعليمية التي يتلقاها الطلاب بقيم المواطنة والهوية الوطنية والديموقراطية وحقوق الإنسان وحق الاختلاف، وتنمية الإحساس بالمسؤولية الوطنية، وحب العمل الجماعي، وقبول الاختلاف، والتعايش مع الآخر، وتغذية الطلبة بقيم التسامح، ونبذ العنف والإقصاء، والاعتدال وعدم التطرف، وأخذ المعرفة على أساس النسبية، وتعويد الطلاب على المناقشة والتحليل، واستعمال الفكر، والاحتكام إلى العقل في الاستنتاج، والتمرس بالتعبير عن الرأي، في إطار الحوار المنتج، ولاشك ان هذا الامر لايمكن ان يتم من خلال المناهج فحسب وانما من خلال تطوير قدرات المعلمين والاساتذة الجامعيين في هذا الجانب وتحسين بيئة التعليم[17] من خلال مدارس تتوافر على احدث اساليب ومناهج التعليم المتوافقة مع التطورات العالمية .

ثالثا: الموظف العراقي واشكالية المواطنة

ان الموظف العراقي شأنه شأن اي موظف في الدول الاخرى يفترض به الالتزام بالواجبات العامة أو قواعد العمل والتي هي مجموعة من الافعال والتصرفات التي يجب على الموظف الالتزام بها مثل تمكنه من مهام الوظيفة التي يقوم بها والالتزام بالقانون وبتحقيق المصلحة العامة والمحافظة على المال العام والالتزام بأوامر الجهات الادارية العليا فضلا عن ادب اللباقة وحسن التعامل مع الجمهور أو المواطنين[18] هو بالنتيجة انسان لديه مشاعر واحاسيس تتأثر بمجمل الاوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية السلبية التي مر بها العراق من حروب وعقوبات اقتصادية واحتلال امريكي وما جره من تفكك اجتماعي وصراعات واعمال تخريب وارهاب وتخريب وتهجير، وقد انعكست تلك الظروف

14 بدر علي العبد القادر، الانتماء الى الوطن واثره في حماية الشباب من الانحراف، بحث مشارك في مؤتمر واجب الجامعات السعودية واثرها في حماية الشباب من الجماعات والاحزاب والانحراف، جامعة محمد بن سعود الاسلامية، المملكة العربية السعودية للفترة 28-29 كانون اول يناير 2018 .

15 المجلس الوطني لحقوق الانسان في المغرب، التربية على المواطنة وحقوق الانسان : فهم مشترك للمبادئ والمنهجيات، المغرب، 2014 ص ص 7-9 .

16حيث ان مشكلة التهرب الضريبي مرتبط بضعف القيم الاجتماعية و التقافية المحمولة داخل المجتمع و ضعف قيم المواطنة للمزيد انظر: الفرفار العياشي، التهرب الضريبي : و قيم المواطنة السلبية دراسة استكشافية بمنطقة قلعة السراغنة 2019، موقع الحوار المتمدن، الحوار المتمدن
https://w ww.ahewar.org بتاريخ، 8 / 3 / 2020

17 المجلس الوطني لحقوق الانسان في المغرب، التربية على المواطنة وحقوق الانسان، مصدر سبق ذكره، ص ص 8-9

18 مع وجود هذه القواعد الايجابية لتعامل الموظف في دائرته، عليه الابتعاد عن ممارسة بعض العادات السيئة او السلبية مثل عدم افشاء اسرار الدائرة وعدم قبول الهدايا وعدم استغلال الوظيفة لاغراض شخصية. حول هذا الموضوع انظر زروقي يحيى، اخلاقيات الاعمال والفساد الاداري في القطاع العام، اطروحة دكتوراه غير منشورة في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة ابي بكر بلقايد، الجزائر، 2017، ص 99 .

بلا شك في سلوكه الاجتماعي والوظيفي، ولم تستطع الحكومات العراقية المتعاقبة منذ 2003، ان تردم التردي أو التراجع الذي حصل في منظومة القيم الوطنية[19]، بل زاد الصراع السياسي على السلطة وحجم المحسوبية وصعود القيم القبلية والاثنية من تراجع مفهوم الولاء الوطني فبات الولاء للعشيرة والطائفة والهويات الفرعية مقدما على الولاء للوطن وقيمه الجامعة، فتأثرت قيم وسلوكيات الموظف بهذه الاجواء السلبية المحيطة به فانعكس بشكل واضح على اداءه الوظيفي. وعلى اية حال فإننا يمكن ان نشير هنا الى جملة اسباب أسهمت بشدة في تراجع قيم المواطنة في سلوك الموظف العراقي منها مايأتي :

1 - ضعف الوعي السياسي لدى الموظف بمفهوم المواطنة وعدم قدرته على ادراك ان الوظيفة العامة هي اي احد مداخل بناء هويته الوطنية ومنزلته الاجتماعية، حالها حال الجيش والرياضة والفن[20]، فالوظيفة العامة تخلق شخصية وطنية عامة وهي احد مداخل الصعود الى السلطة على الصعيد الوطني، حالها حال الضباط الكبار والرياضيين والفنانين، كما ان التعيينات المركزية والتنقلات في مواقع الوظيفة من محافظة الى اخرى ساهم في صقل شخصية الموظف وخلق منها شخصية وطنية مندمجة مع الاخر في المحافظات المختلفة، فكثير من الموظفين الكرد مثلا تم نقلهم الى محافظات جنوب العراق واستقروا هناك واندمجوا وتوظفوا وكثير من مواطني الجنوب والوسط استقروا في المحافظات الشمالية وهكذا.

2- عدم التفريق بين مفهوم الدولة ومفهوم الحكومة: ففي الوقت الذي يشكل هذا النقص المعرفي اشكالية لدى غالبية العراقيين، فان المعضلة العملية لهذه الاشكالية تظهر وقت الازمات السياسية وحالات الانهيار التي يمر بها العراق، حيث يضعف القانون وتختفي مظاهر السلطة ويتاح المجال امام المهمشين والغاضبين والمتذمرين من اداء السلطة للسيطرة على المشهد السياسي والاجتماعي للدولة في ظل غياب تام للتفريق بين الدولة بمؤسساتها وقوانينها وتاريخها وبين السلطة أو الحكومة التي تمثل لحظة عابرة في تاريخ الدولة السياسي. وهكذا ففي ظل انهيار الاوضاع وسقوط الدولة تنمو الجماعات الخارجة عن سيطرة الحكومة لتنتقم من الدولة من خلال تخريب السلم المجتمعي ونهب املاك الدولة وحرق واتلاف الوزارات وسرقة ممتلكاتها وهذا ما شاهدناه في الازمات التي مر بها العراق في عام 1991، وفي 2003، وفي الاحتجاجات التي حصلت في العراق في كانون ثان 2013 واحتجاجات تشرين ثان 2019، حيث شاهدنا جموع من السكان تندفع باتجاه سرقة وحرق مؤسسات الدولة ظانين انها تعود للحكومة في مشهد يؤكد انعدام الوعي الجمعي للتفريق المفهومين[21].

3- ان تورط بعض السياسيين واعضاء البرلمان والمجالس المحلية في المحافظات بقضايا فساد ومحسوبية وارتباطات ما دون الوطنية وعدم محاسبتهم واحالتهم الى القضاء، قد انعكس في نظرة الموظف الى الوظيفة العامة والى تدني حرمة المال العام واستحلاله واعتبار الوظيفة مصدرا للاثراء والحصول على الامتيازات والوجاهة. وهذا مخالف لمبدأ تكافؤ الفرص والعدالة والشفافية والمساءلة والنزاهة والمهنية والحيادية[22].

4 - لايزال الكثير من الموظفين يعملون وفق مفهوم المنصب لأجل الريع، اي انهم يعملون لأجل الاجر وتحسين الدخل دون اعتبار المنصب وظيفة عامة تعود بالنفع والتطوير على المجتمع ومؤسسات الدولة، بل بالنفع المعنوي عليه وعلى عائلته[23]. وهو في الحقيقة عين الفساد لأنه يقوم على اساس الاستغلال للسلطة والوظيفة لتحقيق مصالح خاصة على حساب مصالح عامة وهو استغلال لحاجة الناس في انجاز مصالح معينة عن طريق من بيده تحقيقها عن طريق الرشاوى والعمولات التي حرمها الشرع والقانون[24].

5-لقد انعكس التشظي في المشهد السياسي والاجتماعي من حيث ضعف مفهوم المواطنة

19 أ. جمال القيسي، آثار الاحتلال على منظومة القيم الاجتماعية للمجتمع العراقي، مقال منشور في موقع البيان https://www. albayan.co.uk بتاريخ 23 ربيع الاول 1442 .

20 أحمد صادق المندلاوي، المشهد العراقي.. وإشكالية بناء وعي مجتمعي، صحيفة الزمان، بغداد في 27-اذار-2018

21 لاشك ان مرد غياب الوعي هو استثمار الحكومات العراقية المتعاقبة لمؤسسات الدولة وثرواتها لترويج سياساتها واظهار نفسها على انها تمثل المجتمع وتعبر عن طموحاته وهذا ديدن غالبية الحكومات الشمولية في العالم، وهنا نستحضر المقولة الشهيرة لملك فرنسا لويس الرابع عشر حينما قال: الدولة انا وانا الدولة في اشارة واضحة الى تمازج الارادة الشعبية للشعب والدولة بالارادة السياسية المطلقة للحكومة وممثليها بل ان الحكومة ممثلة بالملك او الرئيس لا يخضع لاي سلطة او ارادة شعبية. حول هذه المقاربة انظر: الاء جرار، من قال انا الدولة والدولة انا، مقال منشور في موقع موضوع com.https://mawdoo3/ بتاريخ 20-2-2018 .

22 خالد محسن الروضان، مجالس المحافظات وأسباب الفشل والفساد، صحيفة الزمان، بغداد مايو 14, 20191529 .

23 عماد عبد اللطيف سالم، الفساد والمناصب : ريع الفساد .. وريع الراتب، موقع الحوار المتمدن، https://www.ahewar.org/ بتاريخ 2011 / 3 / 2

24 احمد جابر حسنين علي، اخلاقيات العمل بين الدين والمجتمع، المنظمة العربية للتنمية الادارية، القاهرة، 2011، ص 31 .

وعلو مفاهيم الطائفة والعشيرة والقومية في سلوك الموظف العراقي، فبات الكثير من الموظفين عنصريين وعشائريين ويتصرفون بسلوكيات تثير زملائهم ويسعون لاستغلال وظيفتهم لخدمة اغراض أو أهداف أو مصالح حزبية أو فئوية أو جهوية أو شخصية[25]، فسادت سلوكيات الاحتكار والانانية والغلبة والمحسوبية بدلا من سلوكيات التعاون والابتكار والعدالة وتكافؤ الفرص [26].

6-ان ضعف تطبيق القانون وتراجع العدالة في تولي المناصب واستنادها الى قيم القرابة والطائفة والاعتبارات الشخصية والحزبية وليس على الكفاءة والمهنية انعكس في مفهوم الولاء والانتماء الوطني للموظف، حيث تراجعت تلك القيم وأسهمت في احباط الكثير من الموظفين الاكفاء وانزواءهم بل وتركهم للوظيفة العامة والهجرة الى الخارج في احيان كثيرة.

7-ان انعدام العدالة في سلم المرتبات التي يتقاضاها الموظف قد لعبت دورا كبيرا في ضعف الدافعية أو الحافزية لدى الموظف، حيث تجد موظفا متميزا ويمتلك خبرة عالية ويعمل في دائرة مرتباتها متواضعة في حين ان موظفا اخر يملك ذات الشهادة والاختصاص ولايمتلك خبرة كبيرة ولكنه يعمل في احدى دوائر الرئاسات الثلاث أو البرلمان أو مجلس الوزراء أو الهيئات المستقلة ويتقاضى راتبا متميزا، ولاشك ان هذا الموضوع ينتج مشاعر سلبية لدى الموظف ويسهم في تراجع قيمه الدافعة نحو الولاء والتعاون والاخلاص في العمل[27].

8-ضعف التدريب للموظفين واستناد التعيينات على العلاقات القرابية عبأ الدوائر بموظفين غير منتجين أو كفوئين وأسهم ضعف القانون وسيادة قيم المحسوبية والعلاقات الخاصة في تسلق الكثير من موظفي الصدفة لمناصب كبيرة وحساسة مما ولد احباطا وتراجعا في قيمة الوظيفة العامة ودورها الوطني[28].

9-ان تدني قيمة العمل في نظر الموظف وسيادة قيم الواسطة والمحسوبية والرشوة في التعيين وفي الحصول على المناصب الوسطى والعليا قد انعكس في تراجع مستوى الانتاج[29] حيث يبلغ معدل انتاج الموظف العراقي اقل من ساعة في اليوم مقارنة بالدول المتقدمة التي يبلغ فيها معدل الانتاج سبع ساعات في اليوم، ويضيع الموظف العراقي وقته في الافطار الجماعي بين الموظفين وفي المكالمات الهاتفية وفي الدردشة على مواقع التواصل الاجتماعي وفي التدخين وفي شرب الشاي أو القهوة وغيرها من السلوكيات التي باتت تعبر عن ضعف في القيم الوطنية الدافعة نحو العمل والانجاز[30].

رابعا: ما العمل؟

يعد ضعف المواطنة في سلوكيات الموظف العراقي من اهم المواضيع التي يجب على الباحثين دراستها بعمق نظرا لتأثيراتها الحالية والمستقبلية على ازدهار البلد وتقدمه، ومما لاشك فيه ان اي دولة تهدف لتنمية واقعها السياسي والاقتصادي لابد ان تحرص على تنمية اداء العاملين في القطاع العام وتقوية ولاءهم للدولة وللنظام السياسي، وعليه هنالك مجموعة من الاجراءات التي يجب على الدولة والحكومة تبنيها لإعادة وعي المواطن العراقي ومن ثم الموظف العراقي بولاءه للوطن والاندفاع في خدمته، حيث هناك مجموعة من الخطوات في هذا الاتجاه من اهمها:

- قيام حكومة وطنية شاملة تمثل جميع العراقيين وتقضي على المحاصصة الحزبية والاثنية في تولي الوظائف العامة وتقطع دابر الفساد وتفعل دور القانون في الرقابة والشفافية وتمنع استغلال الوظيفة للأغراض الحزبية والشخصية.
- الاهتمام بتنشئة الاجيال العراقية الصاعدة على المفاهيم الوطنية والولاء للوطن والاخلاص اليه واعلاء روح العمل الجماعي والتكاتف بين المواطنين وهذا يتم من خلال مناهج التعليم الابتدائي والثانوي وعبر تفعيل دور اساتذة الجامعات مع طلبتهم فضلا عن تعزيز دور الصحافة ووسائل الاعلام ورجال الدين في تغذية المواطن بهذه القيم.

25 دهام محمد العزاوي، الطبقة الوسطى في العراق ودورها في تحقيق الوحدة الوطنية : قراءة نقدية لمابعد 2003، مجلة العلوم السياسية، جامعة النهرين كلية العلوم السياسية، بغداد 2019 .

26 عمار السواد، واقعة العقال وعشائرية السلطة العراقية، موقع ايلاف https://elaph.com/ بتاريخ 22-حزيران يونيو 2011 .

27 بارق محمد رضا شبر، إشكالية رواتب الموظفين وقضية العدالة الاجتماعية في العراق، شبكة الاقتصاديين العراقيين http://iraqieconomists.net/ بتاريخ 26-4-2020 .

28 جمال لطفي، الواسطة والمحسوبية.. سوس ينخر في المؤسسات العامة والخاصة، https://al-sharq.com/ بتاريخ 32 كانون ثان 2017

29 ان العمل قيمة عليا تصقل شخصية الانسان وتعكس واقعه الاجتماعي والاقتصادي، وغاية العمل هو بناء الانسان وتعمير المجتمع وفسح المجال امام الفرد ليعبر عن مواهبة التي خلقها الله فيه لتعمل لا لتعطل او تهمل، فمواهب الفرد هي تكليف الهي للفرد بالعمل قال تعالى : (لا يكلف الله نفسا الا ما اتاها) الطلاق / 7، فهي مناط تكليف ومن اهمل العمل او قلل من قيمته فلا تكليف له، فالعمل عبادة في الاسلام وهو تكليف شرعي او فريضة يلقيها الاسلام على الفرد وليس مجرد حق للفرد، وبالتالي فان هذا الفهم المتقدم لقيمة العمل غاب عن مجتمعنا وافرادنا فبات العمل في نظرهم فرصة للإثراء والوجاهة اكثر من كونه قيمة اجتماعية وشرعية. للمزيد انظر: احمد جابر حسنين علي، اخلاقيات العمل بين الدين والمجتمع، مصدر سبق ذكره، ص 104 .

30 خلصت دراسة أجراها الاتحاد العام للتنمية البشرية العربي الى ان «معدل إنتاجية العامل العربي هو من أقل المعدلات في العالم، بسبب التخلف الاقتصادي، وأن ساعات العمل الحقيقية للعامل أو الموظف العربي خلال الدوام اليومي لا تزيد على 18 دقيقة إلى 25 دقيقة، وان معدل انتاجية الموظف العراقي لا تتجاوز 17 دقيقة في اليوم وهو ما يمثل انتكاسة حقيقية لقيم المواطنة والولاء. انظر الدراسة المنشورة في موقع http://oneiraqnews.com/ حول : حقائق وأرقام عن موظفي العراق.. أين يذهب جهد أربعة ملايين موظف؟ بتاريخ 28-9-2016 .

• تفعيل مدونات السلوك الوظيفي التي تهتم بالتوعية واخلاق العمل والمهنة وتدرب الموظف على التعامل مع المشاكل المستجدة في العمل وبما يمنع من توظيف تلك المشكلات لإثارة قضايا عنصرية ويقضي على مفاهيم الواسطة والمحسوبية واستغلال الوظيفة العامة للأغراض الشخصية[31] ومحاسبة الموظفين الذين يروجون للقضايا التي تثير العنصرية وتخل باللحمة الوطنية بين الموظفين.
• زيادة وعي الموظفين بان الوظيفة هي مدخل لبناء الهوية الوطنية بالتلاقي والاندماج والتناصر بين الزملاء في العمل لخدمة المجتمع، وان الحصول على المرتب هو حق مشروع للموظف لقاء عمله ولكن لايجب ان يكون هو الهدف الأسمى أو ان يكون على حساب الابداع والابتكار الذي يخدم ويرفع من مكانة الدائرة أو المؤسسة التي يعمل بها.
• تعديل سلم الرواتب ومساواته بين الموظفين من اصحاب الاختصاص الواحد والعمل بنظام الحوافز والمكافأت لتشجيع الموظفين على الابداع والابتكار واستمرار الاحتفال بيوم الموظف المتميز.
• زيادة وعي الموظفين بالحفاظ على ممتلكات الدولة وأنها ملك للشعب وان وظيفة الحكومات هي حراسة وحماية وتنظيم التدافع الاجتماعي السلمي بين المواطنين وبما يحقق الاندماج والانسجام والوحدة بينهم.
• تعزيز دور القانون والرقابة الوظيفية لمحاسبة الموظفين المخالفين وبما يعدل من سلوكه الوظيفي، اذ ان دور العقوبة ليس الحرمان أو المنع وانما التقويم والتعديل للسلوك الانساني، وفي ظل ضعف تطبيق القانون في العراق فان سلوكيات بعض الموظفين قد انحرفت عن المسار الوظيفي العام وانزلقت في متاهات الرشوة والمحسوبية وضعف القيم الوطنية، تفعيل العقوبات القانونية الرادعة والتي تفعل من مدونات السلوك وبما يعدل من سلوك الموظف ويحسن اداءه.

31 فؤاد عبدالله العمر، اخلاق العمل وسلوكيات العاملين في الخدمة العامة والرقابة عليها، المصدر السابق، 84 .

سيصدر قريباً

ابعاد التنمية المحلية في الامارات العربية المتحدة: رؤية عراقية

احمد عبد السلام عزت
باحث وأكاديمي عراقي

أولا: المقدمة

تعد دولة الامارات العربية المتحدة من الدول التي تأخذ بالنظام الاتحادي(الفيدرالي)، بعد ان تخلت العوائل التي كانت تحكمها عن جميع الامتيازات والصلاحيات وبشكل تدريجي بعد استقلالها من السيطرة الاستعمارية البريطانية في بداية السبعينيات من القرن المنصرم، حيث تخلت عن خلافاتها العائلية لصالح دولة اتحادية تحقق مصالح أفضل ومنافع اعلى للأسر الحاكمة بدلاً حالة التفرق التي كانت سائدة من قبل.

وقد أسهم النظام الاتحادي للإمارات بصهر المجتمع الاماراتي في بودقة واحدة بعد ان كانت تسيطر على هذا المجتمع القبلي المشيخة والزعامة البدوية، وأسهم الاتحاد في ظهور جيل جديد يؤمن بالولاء للدولة الاتحادية ونظامها الاتحادي بدلا من العشيرة والولاء للشيخ.

ان دولة الامارات العربية المتحدة تعد من الدول الغنية بالنفط ومن ثم فأنها كانت تعتمد بشكل رئيس ولمدة قريبة على تصدير النفط وموارده في بناء وتطوير الدولة. بيد انها ومنذ منتصف التسعينات من القرن الماضي شهدت وبشكل تدريجي توجهاً مكثفاً ومدروس باتجاه التنمية الاقتصادية والبشرية وفتح مجال امام الاستثمارات الاجنبية لكي يتم الاعتماد بشكل شبه كلي على الموارد المتأتية منها ومن السياحة والتقليل من الاعتماد على النفط بشكل رئيس.

ويأتي هذا التطور نتيجة لوجود هيئات محلية فعالة ومستقرة وكفؤة تسير اتجاهها السياسي والمحلي والاقتصادي بالاتجاه الصحيح والمناسب في ظل بيئة اقليمية مضطربة وغير مستقرة امنيا وسياسيا وتغيير البنى القديمة الى بنى حديثة تنسجم مع التطور الحاصل في المجال السياسي المحلي والمجالات الاقتصادية والعمرانية والاجتماعية.

وتعد إمارة دبي أنموذجا لتطبيق وتنفيذ التنمية على المستويات كافة، إذ أسهمت الحكومة والادارة المحلية فيها بتنفيذ تنمية واسعة وشاملة على مختلف الصعد الاقتصادية والاجتماعية والبشرية والسياسية، حتى اصبحت بالمراتب الأولى في مجال (الاستثمارات العالمية المباشرة والمختلفة فضلاً عن كونها الأولى في مجال التنمية المستدامة والدولة الأولى في العالم من ناحية تطبيق سياسات الطاقة المتجددة والنظيفة. كل هذه العوامل جعلت دبي كمركز عالمي في الاقتصاد والتجارة والاعمال فضلاً عن الطاقات المستدامة. في حين بقي العراق رغم امكانياته البشرية وعمقه التاريخي وموارده المتجددة واراضيه الواسعة يتراجع في موضوع التنمية الى مستويات مخيفة في السلم العالمي والعربي نظرا لظروف الحروب المدمرة التي خاضها العراق منذ عام 1980 وما تبعها من عقوبات اقتصادية مؤثرة وما لحقها من حرب دمرت البنية التحتية وأسهمت في تفكيك لحمته الوطنية وشتت قدراته البشرية وامكانياته المادية حتى بات العراق من الدول الفاشلة في التنمية مقارنة مع دول حديثة وناشئة لم يحسب لها حسابا في مقاس التاريخ السياسي والاقتصادي للشرق الاوسط.

ثانيا: نشأة التنمية في دبي ومؤسساتها التنموية:

ان الحديث عن التنمية في دبي هو جزء من الحديث عن التنمية في الدول العربية، فمنذ ان نالت الامارات استقلالها طرحت التنمية واهميتها كحل للخروج من الواقع المتخلف التي كانت تعيشه. حيث بدأت خطط التنمية في إمارة دبي منذ الستينات من القرن الماضي عندما اقدم مجلس الامارات المتصالحة على إنشاء العديد من اللجان والهيئات التي اسُند اليها مهام القيام بمشاريع تنموية سواء في إمارة دبي أم في الامارات الأخرى وفي شتى المجالات، وجاء صندوق التطوير في العام (1965) كبداية جديدة في مراحل التنمية الشاملة، وقد أسهم ظهور النفط في الامارات العربية بخاصة في اماراتي دبي وابوظبي في بدء التعجيل بتنفيذ العديد من المشاريع التنموية في سبيل إحداث نهضة عمرانية كبيرة والتوجه نحو التحولات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية. وعند قيام إتحاد دولة الامارات العربية المتحدة في مطلع السبعينات دفُع بالمشاريع التنموية نحو الامام وفي المجالات كافة من التعليم والصحة والعمران والثقافة وغيرها. وفي غضون سنوات قلائل تحولت دولة الامارات وبخاصة إمارة دبي الى إمارة عصرية مزدهرة حتى بات يطلق عليها بعاصمة الامارات الاقتصادية.[1]

ومنذ اكتشاف النفط في منتصف الستينات من القرن الماضي في الامارة، عمل الشيخ راشد بن مكتوم على استثمار واردات النفط في تطوير البنية التحتية في دبي، فقام بأنشاء المدارس والمستشفيات وشق الطرق وتوفير مواصلات حديثة إضافة الى تشييد مرفأ حديث وكبير ومطار دولي وبناء اكبر ميناء اصطناعي في العالم في منطقة(جبل علي) لتصبح منطقة تجارية حرة.[2]

ومع الانسحاب البريطاني من الامارات وبدء أسعار النفط بالارتفاع اخذت العائلة الحاكمة في إمارة دبي بالاستثمار بعوائد النفط، وأصبحت دبي تنافس الامارة الجارة الغنية بالنفط (أبوظبي)، حيث نجحت عائلة آل مكتوم الحاكمة والتي تتحكم في الاقتصاد والتجارة باستعمال ثروة النفط لبناء المزيد

1 بشير سعيد أبو القرايا، التنمية الاجتماعية في الامارات في عهد زايد، مجلة آراء حول الخليج،العدد 631، 4102، متوفرة على الرابط التالي : 02-20-4102:elcitra=weiv.php.xedni/ea.aara.www

2 حكومة دبي على الرابط الإلكتروني: tuoba/ra/ea.aibud.www

من البنى التحتية وبناء نهضة تنموية شاملة.[3]

وفي بداية الثمانينات من القرن الماضي كان حجم(شركة دبي للبترول) يزداد بازدياد تصدير النفط بشكل واسع بعد اكتشاف حقل نفطي جديد في(مغرم) بدبي، حيث كان انتاج هذا الحقل وحده حوالي(420,000) برميل نفط في اليوم مع احتياطي مؤكد يبلغ (4 مليارات) برميل، حيث أسهم هذا الحقل في تقوية التنمية في الامارة باسهاماته المالية بحوالي (1$ ونصف) من كل برميل يذهب الى الاقتصاد الوطني المحلي في دبي.[4] ومع هذه العوائد المحلية التي تأتي عن طريق تصدير النفط اصبح لدبي القدرة على تأسيس الصناعات الثقيلة القادرة على صناعة المعادن والبلاستيك والغازات فضلاً عن انتاج الهايدروكاربون ومشتقاته لكي يتم تصديره والاستفادة من عوائده المالية، وتم في العام(1979) تم انشاء(شركة دبي للألمنيوم) لكي تصبح وبسرعة الشركة الأكبر في دبي للصناعات، وفي العام(1980) أنشئت شركة السوائل الغازية ليتم استثمار الغاز المصاحب للنفط، وفي السنة نفسها تم افتتاح شركة(الكابلات) التي بدأت تصدير صناعاتها الى الخارج.[5] فيما أسهمت(شركة دبي للألمنيوم) في مدة من المدد ان يكون الناتج المصدر من هذا الشركة قد أسهم في حوالي(60٪) من الناتج المحلي الإجمالي من المواد غير النفطية المصدرة الى الخارج. مما شجع في القيام بتأسيس العديد من الشركات الأخرى الخاصة بصناعات الطاقة مثل(شركة السوائل الكيميائية العربية) وشركة(مؤسسة الخليج للمعادن) وشركة(الخليج للصناعات الهندسية).[6]

وبالتوازي في الاعتماد على تصدير النفط الى الخارج والاستفادة من أسعار النفط كانت هناك استراتيجية أخرى لزيادة الثروة في الامارة، إذ تم الاستثمار في العديد من المجالات المرتبطة بالصناعات النفطية التي يمكن استخدام عوائدها في انحاء متفرقة من العالم كنقطة محايدة في الاقتصاد بالإمارة اذا ما أصاب الاقتصاد المحلي في دبي أي تداعي.[7] ولقد كانت معظم الاستثمارات الخارجية تتم في الأماكن(الامنة) من العالم مثل أوروبا الغربية وامريكا الشمالية واستراليا، حيث عن طريق عوائد هذه الاستثمارات كان يتم شراء العقارات والأسهم وكانت هذه الاستثمارات الخارجية تُدار عن طريق(مجموعة دبي القابضة) التي يديرها الشيخ(محمد بن راشد آل مكتوم) حاكم دبي الحالي، وهذه الشركة وفروعها، يُعتقد انها تسيطر على ما لا يقل عن(15 مليار دولار) من الأصول في الخارج.[8]

ونظراً للخطط التنموية الشاملة التي إتخذتها إمارة دبي منذ بداية دخولها الاتحاد كان لابد من وجود هيئات ومؤسسات خاصة بتنفيذ تلك الخطط منها:

1 – دائرة التنمية الاقتصادية: تأسست في العام(1992) وهي تتبع حكومة دبي المحلية. وتقدم هذه الدائرة كل الدعم الممكن لعملية التحول الهيكلي التي تشهدها إمارة دبي الى اقتصاد متنوع ومبدع هدفه الارتقاء ببيئة الاعمال وتعزيز مستويات النمو في الإنتاجية، وتعمل دائرة التنمية الاقتصادية ومؤسساتها على وضع الخطط والسياسات الاقتصادية التنموية وتعزيز نمو القطاعات الاستراتيجية وتوفير الخدمات لكافة رجال الاعمال والشركات الدولية والمحلية.[9]

2 – هيأة تنمية المجتمع: تهدف هيئة تنمية المجتمع في إمارة دبي الى جعل الامارة نموذجاً ملهماً لرفاه المجتمع من خلال خلق شبكة رعاية وحماية اجتماعية تشمل جميع سكان دبي، والعمل من اجل تعزيز الهوية الوطنية والتقارب الاجتماعي وتأمين خدمات اجتماعية ذات جودة عالية تتلاءم مع احتياجات المجتمع المستمرة وبالتنسيق والتعاون مع وزارة العمل والشؤون الاجتماعية الاتحادية التي تلعب دوراً فعالاً في هذا الاطار.[10]

3 – مكتب دبي للتنافسية: يتولى مسؤولية إدارة شؤون التنافسية الخاصة بإمارة دبي وكذلك وضع دبي في قائمة أفضل المدن المتقدمة في العالم وجعلها أكثر مدينة تنافسية من ناحية الخدمات والإنجازات والازدهار الاقتصادي والتعرف على أفضل فرص التنمية والتطوير بالتعاون والتنسيق مع تقارير التنافسية العالمية وتدعيم القطاع الخاص وزيادة مشاركته في عمليات التنمية المستدامة. ومع حلول العام(2013) اطلق الشيخ(محمد بن راشد ال مكتوم) مبادرة(دبي الذكية) لجعل دبي اسعد و اذكى مكان في العالم وتحقيق ما تصبو اليه رؤية القيادة وذلك بالتعاون مع الجهات الحكومية وبالشراكة مع القطاع الخاص. وذلك عن طريق تبني اخر إصدارات التكنولوجيا واختراعاتها لكي تكون دبي أكثر احترافية وامان وذكاء للساكنين والزوار. ومنذ تأسيس هذا المكتب تم اطلاق العديد من المبادرات الذكية منها(مبادرة دبي للمعلومات) و(مبادرة خارطة دبي للذكاء الاصطناعي) و(مبادرة دبي لتقنية المعلومات)، واحدث مبادرة تم اطلاقها عام(2018) لجعل دبي(مدينة غير ورقية) من ناحية المعاملات وسرعة الإنجازات.[11]

4 – مؤسسة محمد بن راشد لتنمية المشاريع الصغيرة والمتوسطة: تأسست في عام 2002، وقد جاء تأسيسها لكي تصبح رافداً حيوياً يوفر الدعم والمعلومات للشركات الصغيرة والمتوسطة الناشئة. ومن اهم اهدافها تعزيز روح الابتكار والقيادة في جميع قطاعات الشركات الصغيرة والمتوسطة ومساعدتها على ترجمة الأفكار والابداع والإنجازات وتحويلها الى اعمال ناجحة. وتقديم الدعم لشباب الامارات لتأسيس أعمالهم من البداية حتى اكمال المشروع. وتؤمن هذه المؤسسة بأن التحسين المستمر والابتكار هي القوة الداعمة للنجاح والأسلوب

3 Buxani Ram ,taking the high road(dubia),2003,p.87
4 Buxani Ram ,ibid,p.102.
5 Grame,Wilson ,Rashids Legacy : the genesis of maktum family and the history of dubia,2006,p.p.240-247.
6 Christopher m. Davidson, dubia: the vulnerability of success,Columbia university press, new york,2008,p.102.
7 Grame,Wilson,Ibid,p.73
8 Christopher m. Davidson,Ibid,p.102

9 حكومة دبي، دائرة التنمية الاقتصادية.
10 حكومة دبي، الدوائر الحكومية، هيئة تنمية المجتمع.
11 حكومة دبي، تقرير مكتب دبي للتنافسية لعام (8102)، ص ص 7-5.

الأمثل لتحقيق رؤيتها وأهدافها الاستراتيجية.[12]

5 - مؤسسة دبي لتنمية الاستثمار: تقدم هذه المؤسسة في دائرة التنمية الاقتصادية بدبي المعلومات الجوهرية والدعم اللازم للشركات الأجنبية التي ترغب بالاستثمار في الامارة. وتقدم مؤسسة دبي لتنمية الاستثمار الارشادات والمساعدات العملية لكافة مسائل وقرارات الاعمال وكيفية إدارتها بدءاً من تحديد أفضل الاشكال القانونية للشركات وصولاً الى التعرف على فرص الاستثمار إضافة الى تقديم شبكة واسعة من جهات اتصال القطاع الحكومي والخاص. وتكمن رؤية المؤسسة في تعزيز مكانة إمارة دبي كمنصة مثالية لمزاولة الاعمال، وتوفير افضل الفرص للمبادرات الجديدة، وقاعدة أساسية لتأسيس ونجاح الشركات والاستثمارات الاجنبية في دبي.[13]

6 - مؤسسة دبي لتنمية الصادرات: تعمل على ضمان نجاح شركات التصدير القائمة بدبي ودولة الامارات من خلال توفير التوجيه والمساعدة والدعم العملي للمشترين ولشركات التوريد ايضاً، ومن بين خدمات المؤسسة توفير المعلومات التجارية والبيانات والاستثمارات والمعلومات المالية والقانونية وتبسيط إجراءات التصدير وكل ما يتعلق بشؤون التجارة الخارجية والتعريف بالمشترين المحتملين.[14]

7 - دائرة السياحة والتسويق التجاري: تسعى الى توفير بيئة عمل مثالية من خلال إدارة فعالة تهدف الى تنمية إمكانات العاملين فيها، وتطوير مهاراتهم لتنفيذ مهامهم بالشكل الأمثل. والترويج للقطاع السياحي وجذب السياح والاستثمارات الى دبي. وقد لعبت الدائرة دوراً محوريا في نهضة دبي وبروزها كأحد الوجهات السياحية العالمية الرائدة ولدى الدائرة(20) مكتباً حول العالم تسعى الى رفع المكانة الدولية للعروض السياحية والتجارية في دبي بطرق مبتكرة وفعالة وإعادة تحديد توقعات المسافر من خلال طرح حلول متطورة وخدمات متميزة في جميع نقاط الاتصال السياحي وتلعب دائرة السياحة والتسويق التجاري دوراً مهماً للغاية في زيادة الاسهام الاقتصادي السياحية في الامارة، مع التركيز في العمل مع الشركاء الحكوميين وشركاء القطاع الخاص بهدف زيادة اسهاماتهم في تعزيز عروض الوجهات التي تقدمها دبي وتسويقها بشكل فعال على مستوى العالم.[15]

ثالثا: التنمية في دبي منذ التسعينات حتى الآن:

على الرغم من العوائد النفطية الواعدة، كان هناك عدم قبول في كفاية الاستراتيجية المدعومة بالنفط بحد ذاتها للسماح لدبي ان تبقى على أوضاعها الاقتصادية في منطقة الخليج وكونها عاصمة اقتصادية مهمة على عموم منطقة الخليج. وشهدت فترة السبعينات وثمانينات القرن الماضي الاعتماد على الصناعات الثقيلة والاستثمارات الدولية خارج دبي كمصدر عائد ثانوي للأمارة، وكان هناك قلق من إمارة(ابوظبي) التي تبعد عن دبي بضع ساعات من حيث المسافة حيث دائما ما كان هناك وعي على محدودية امارة دبي من ناحية النفط واحتياطاته مقارنة مع إمارة ابوظبي التي تملك احتياطات نفطية هائلة والكثير من الموارد الاخرى مقارنة مع دبي التي ادرك حكامها ان التركيز على النفط سيقود اقتصادها في النهاية الى مخاطرة كبيرة بسبب تذبذب أسعار النفط في فترة الثمانينات والعديد من المخاطر الأمنية الاقليمية رافقت الحرب العراقية - الإيرانية وغزو العراق للكويت 1990. حيث واضحا ان اقتصاد دبي كان هشاً وبشكل كبير ويقع بيد شركات اجنبية معينة مستثمرة في النفط وتحت رحمة دول مستهلكة للنفط. ومثل هذه الشركات كان يُعتقد انها المستفاد الأكبر من نفط دبي. حيث كان يُعتقد في مرحلة ما ان الشركات الأجنبية العاملة في القطاع النفطي كانت تحصل على(4) مرات أرباح من كل برميل نفط يصدر الى الخارج اكثر من شركة بترول دبي.[16]

ونظرا لاستمرار التقلبات العالمية لأسعار النفط وخضوع النفط لمضاربات الشركات العالمية وظهور منتجين عالميين منافسين في امريكا الشمالية واسيا، وبسبب استمرار المخاوف الامنية نتيجة الحرب العراقية الايرانية 1980-1988، وزيادة التنافس في ميدان النفط مع دول خليجية اخرى فقد انخفض انتاج ابو ظبي من النفط الى 300 برميل يوميا وهو انتاج ضعيف يؤثر من قدرة دبي على اجراء اصلاحاتها الاقتصادية وسياساتها التنموية.

ونتيجة لهذه الظروف اتفقت عائلة(آل مكتوم) وقررت ان الحل الأفضل هو ان الالتزام بالاستثمار في البنية التحتية المحلية لكي تستطيع دبي ان تعزز وتحسن وتنوع الاعتماد على مصادر أخرى لتمويل المشاريع التنموية في الامارة بعيداً عن النفط في المستقبل.[17] ولقد كان الأساس والارضية المناسبة موجودة لمثل هكذا قرار حتى قبل احداث حرب الخليج الأولى، فحتى عندما كانت أسعار النفط في ذروتها في سبعينات القرن الماضي كانت دبي ما تزال تبني البنى التحتية المحلية لكي يكون هنا أساس قوي لكي تتخلص دبي من تبعيتها للنفط وتبدء بتمويل مشاريعها استنادا على مخرجات بنيتها التحتية.[18]

12 حكومة دبي، مؤسسة محمد بن راشد لتنمية المشاريع الصغيرة والمتوسطة، على الرابط الالكتروني التالي :
www.sme.ae/arbic/aboutus/pages.aspx

13 حكومة دبي، دائرة التنمية الاقتصادية - مؤسسة دبي لتنمية الاستثمار، على الموقع الالكتروني التالي :
www.dubiafdi.gov.ae/arbic/aboutus/pages.aspx

14 حكومة دبي، دائرة التنمية الاقتصادية- مؤسسة دبي لتنمية الصادرات، على الموقع الالكتروني التالي :
www.dedc.gov.ae/arbic/aboutus/pages.aspx

15 حكومة دبي، دائرة السياحة والتسويق التجاري (الخدمات، والاهداف).

16 Al-gurg , Easa saleh,The Wells Of Memory,London,1998,p162.
17 Grame,Wilson ,op.cit,p.476
18 Ibid,p.368-370.

لقد كانت فترة منتصف التسعينات هي الانطلاقة الشاملة نحو التنمية في كل المجالات، حيث كانت أولى الخطوات العملية في مشاريع التنمية الواسعة في هذه الفترة هو مشروع مشترك بدأ في عام(1990) مع إمارة أبوظبي لكي يتم ربط الإمارتين بطريق معبد يبلغ طوله الكلي(150) ميل بجانب الساحل سمي(طريق الشيخ زايد) في جانب دبي، و(طريق الشيخ مكتوم) في جانب إمارة ابوظبي.[19] وبعدها بفترة قصيرة ولدعم الجهود لكي يتم تطوير قطاع النقل والمواصلات في دبي والقضاء على الازدحام في المدينة تم الموافقة على مشاريع عملاقة لأنشاء جسور جديدة حول الروافد والجداول في دبي من ضمنها طريق يطفو على سطح الماء فضلاً عن ذلك إنشاء انفاق طويلة تحت مدرج مطار دبي مع مشاريع ربط شاطئين مع الخور الموجود داخل مدينة دبي وهو ما اصبح يعرف في الوقت الحالي ب(مارينا دبي) واستيراد العديد من المركبات ضمن مشروع(التكسي النهري). ولقد كانت للتطورات التي حصلت في منتصف التسعينات الأثر الكبير في تحويل مطار دبي الى اكثر مطار تهبط فيه الطائرات والمسافرين في منطقة الشرق الأوسط في العام(1999) منتزعاً الصدارة من مطار الملك(عبد العزيز) في جدة السعودية، وفي العام نفسه وضمن التوسعة والتطوير الذي شهدها مطار دبي ضمن خطة التنمية الشاملة تم افتتاح محطة طيران جديدة(Terminal) سميت بمحطة(الشيخ راشد)، وفي المستقبل القريب سيتم بناء بنية تحتية واسعة للمطار تكون بمثابة مطار ثاني في الجانب الغربي للمدينة، قريبا من منطقة(جبل علي) وتم بدء المشروع في العام(2017) حيث من المقرر ان يكون رابع اكبر مطار في العالم من حيث المساحة يحتوي على(6) مدارج للطائرات و(3) محطات كبيرة وعلى استعداد لاستقبال(120) مليون مسافر في السنة.[20]

وبالنسبة للبنى التحتية التجارية في دبي فهناك توسع كبير فيها نهايات التسعينات وتحديداً منذ بداية عام 1997، حيث تم انشاء العديد من مراكز التسوق التجاري التي أسهمت في تطوير التنمية المحلية في دبي والعديد من هذه المراكز التجارية تكون تحت سيطرة المؤسسات شبه الحكومية او عن طريق عائلات التجار القدامى في الامارة. ولدعم الاقتصاد المحلي وتحقيق رؤية ان تكون دبي امارة غير نفطية فقد تم إنشاء(دائرة السياحة والتسويق التجاري) والتي من مهامها تعزيز التنمية غير النفطية وخلق فرص جديدة للمجتمع التجاري في دبي لجذب التجار والمستثمرين الى إمارة دبي.[21]

ولقد تطورت التنمية في المجالات كافة في دبي بعد الطفرة النوعية التي أحدثها حاكم دبي الشيخ مكتوم بن راشد في العام 1995 حيث ضاعف عدد السياح الزائرين لدبي ليصل الى حوالي مليون وثلاثمائة الف سنوياً، وتضاعفت عدد المنتجعات السياحية الى 25 منتجع جديد. وفي نفس العام دخلت دبي على خط انتاج وبناء فنادق فاخرة عن طريق الاستثمار في بعض افخم الفنادق في العالم، عندما انشأ الشيخ(محمد بن راشد آل مكتوم) حاكم دبي الحالي شركة(جميرة الدولية) وبدأ العمل في شواطئ جميرة في دبي لبناء فنادق قائمة على طول ساحل جميرة التي تقع غرب إمارة دبي مع بناء فندق يحتوي على(600) غرفة ويكون الفندق على شكل متميز يمثل أمواج البحر وسمي الفندق ب(فندق الجميرة) وافتتح في العام(1997) وبقي كأفضل مكان متميز في الامارات الى ان تم بناء فندق من نفس شركة(جميرة الدولية) وكان هذا الفندق اول فندق من فئة (7) نجوم وما يزال، وعلى شكل شراع سفينة وبني على جزيرة اصطناعية صغيرة قريبة من جميرة وسمي بـ(برج العرب) وافتتح في العام(1999) وبدأت بعدها مشاريع بناء الفنادق وبشكل سريع دعماً للتنمية المتزايدة في إمارة دبي.[22]

وبدأ الطلب على المزيد من الفنادق حيث تحولت الى دبي سلسلة من الفنادق العالمية والاسماء المشهورة في هذا المجال مثل(الشيراتون) و(الهلتيون) و(فنادق ترمب)، وبدورها خصصت بلدية دبي ارض مربعة كبيرة على جوانب طريق الشيخ زايد لجذب الفنادق ذات السمعة العالمية، حيث زار دبي(6,5) مليون سائح في العام(2007) الى ما يصل حالياً الى(15) مليون سائح في سنة(2018) مع مجموع فنادق يصل الى(716) فندقاً.[23]

وفي ربيع العام(2006) تم إصدار قانون العقارات في دبي، وفي هذا القانون فقرات تُعطي حق التملك للأجانب للعقارات في بعض أجزاء دبي ولهم الحق في تحصيل الإقامة من قبل حكومة دبي المحلية بعد ان كانت سابقاً يتم اصدار الاقامات فقط للموظفين من الأجانب دون غيرهم، ولتحقيق الاستقرار في عقول المستثمرين الأجانب تم تأسيس (مؤسسة دائرة الأراضي) لكي يتم في هذه الدائرة مركزية التسجيل للأراضي عند الشراء.

ومع هذه التشريعات الجديدة الخاصة بالعقارات أصبح الطلب على المشاريع الجديدة للعقارات في حالة ارتفاع، حيث اطلقت العديد من التطويرات، وفي بعض الحالات كان الطلب مرتفعاً من قبل الزبائن المستقبليين بأن أصبحت دائرة العقارات في دبي تنصح الزبائن الراغبين بشراء العقارات الجديدة ان يأتوا الى الدائرة في ساعات الصباح الباكر الى مراكز البيع لكي يصطفوا في طابور ويتم طلب تذاكر للدخول في قرعة حتى يقدروا ان يحصلوا في هذه القرعة على قسائم بيع هذه العقارات. وكان الطلب خيالياً على وجه الخصوص في المشروع الجديد من قبل شركة (اعمار) على المشروع المستقبلي لبناء فلل وشقق تطفو على سطح الماء وجزء منها في داخل مياه البحر، وعملت شركة (إعمار) على نقل دبي في طفرة نوعية أخرى بإنشاء برج (دبي) والذي سُمي لاحقاً بـ(برج خليفة) المكون من (163) طابقاً وتم اكمال هذا المشروع الضخم في العام

19 Christopher m. Davidson ,op.cit,p.107

20 Christopher m. Davidson ,op.cit,p.111

21 دائرة التنمية المحلية في دبي، التقرير السنوي لعام (1999)، ص 247.

22 Christopher m. Davidson ,op.cit,p.p. 121-120.

23 إحصاءات دائرة دبي للسياحة والتسويق التجاري.

(2008) حيث اصبح أطول برج في العالم. ويتم حالياً بناء برج اخر أطول من برج(خليفة) الحالي في منطقة(ديرة) بدبي، واصبح من الواضح ان بقية الامارات بدأت بتقليد تجربة البناء والتوسع العقاري والنجاح الذي شهده قطاع العقارات في دبي، حيث أصدرت إمارة رأس الخيمة تشريعات خاصة للسماح بإنشاء وتملك العقارات للأجانب في العام(2006) بنفس الخطوات التي اتبعتها دبي سابقاً، وأصبحت حكومة الامارات الاتحادية نفسها تستثمر في قطاع العقارات بنسبة وصلت الى اكثر من(6) مليار دولار في بناء اكثر من(5000) وحدة سكنية تستهدف الأجانب.، كما قامت إمارة(ام القيوين) بإنشاء مدينة(السلام) تستهدف جذب الأجانب اليها، وقامت إمارة(عجمان) بعدة تطويرات في قطاع العقار فيها مثل إنشاء(قرية الاميرة) و مجمع(اللؤلؤ) السكني. وبدأت العروض تتوالى على شركة(اعمار) للعقارات نظراً للنجاح الذي حققته في دبي في تطويرها لهذا القطاع، وأصبحت الشركة في الوقت الحالي تعمل في عدة دول بالشرق الأوسط حيث تقوم بأعمال استشارية في ما يخص العقارات ومشاريعها في كلاً من الهند وباكستان. وتملك إمارة(ابوظبي) ايضاً عدة شركات في مجال البناء والعقارات كما انها أصبحت تملك حصة في شركة(اعمار)، ويملك ولي عهد أبوظبي(الشيخ محمد بن زايد آل نهيان) مجموعة شركة(الدار) والتي كانت مسؤولة عن اعمال بناء شاسعة في الامارة مثل بناء(مجمع الرحى) الشاطئي ومنتجع(الريم) الفاخر وجزيرة(ياس).[24]

واخيراً، فأن القطاع العقاري في دبي يشهد تغييرات نوعية هامة وله انعكاسات على الأوضاع الاقتصادية فيها حيث نمت العديد من القطاعات الاقتصادية غير النفطية كقطاع صناعة مواد البناء والتشييد وقطاع البتروكيمياويات، والملاحظ في التجربة التنموية في الامارات وتحديدا في امارة دبي ان حجم الاستثمارات العقارية فاق كل التوقعات التي وضعت في التسعينيات، فحجم الاستثمارات العقارية لغاية 2010 وصل الى(63) مليار دولار، حيث أسهمت مرونة التشريعات في دبي في الجوانب القانونية والتشريعية في زيادة الانفتاح العالمي لدبي حيث سمحت لأول مرة للوافدين الأجانب بامتلاك الفلل والشقق السكنية مما أدى الى ارتفاع الطلب على العقارات السكنية والفاخرة في السنوات القليلة الماضية.

رابعا: رؤية عراقية للتنمية

وبالمقارنة بين العراق والامارات، فإن الامارات والعراق اعتمدا بشكل كبير على النفط بتطوير الاقتصاد وهيكلته الى جانب تطوير خطط التنمية في البلدين مع استثناء إمارة دبي التي اسست خططها الاقتصادية المستقبلية على عدم الاستناد على الموارد المالية النابعة من استخراج وبيع النفط، نرى ان العراق يعاني وعلى مدى عقود من الزمن من حالة من التدهور والازمات الاقتصادية المتكررة بسبب النظام السياسي السابق وحروبه المتواصلة وفرض عقوبات اقتصادية شديدة عليه في فترة التسعينات من القرن المنصرم، وتخبط النظام السياسي الحالي واستناده الى نظام المحاصصة الحزبية والمكوناتية مما اهدر الكثير من الموارد البشرية والاموال المخصصة للتنمية وهو ما سبب تراجعا في مؤشرات التنمية المستدامة في العراق.[25]

فالاقتصاد العراقي يعاني اليوم من اختلالات هيكلية بسبب الاعتماد الكلي على النفط، اي ان الاقتصاد العراقي هو اقتصاد ريعي بشكل كامل بسبب اسهام القطاع النفطي في التحكم بالناتج الاجمالي المحلي مع تخلف القطاعات الصناعية والاقتصادية الاخرى مثل قطاع الزراعة والصناعات التحويلية والقطاعات المالية المصرفية، وفي الفترة التي كان ينمو فيها الاقتصاد الاماراتي واقتصاد إمارة دبي تحديدا كان العراق يرزح تحت عقوبات اقتصادية دولية بسبب غزو الكويت اضافة الى تراكم ديون الحرب العراقية الايرانية حيث اضرت هذه الاجراءات بالبنية التحتية الانتاجية للبلد واستمرت الازمة بالتفاقم بعد سقوط النظام والمرحلة التي تبعته[26].

إن اعتماد الاقتصاد العراقي وعموم العملية التنموية في العراق على الايرادات النفطية جعل التخصيصات الاستثمارية رهينة لأسعار النفط المتقلبة وتبعا للتغيرات لظروف الموازنة العامة التي هي بدورها متغير تابع لإيرادات النفط، فعند ارتفاع نسب العجز بالموازنة نتيجة لتراجع اسعار النفط يتم التركيز على متطلبات النفقات الجارية(الرواتب وغيرها) والتضحية بالجانب التنموي الاستثماري وهذا الامر حصل في اغلب مراحل التنمية في العراق[27]، بل ان العجز في الموازنة اوصل الحكومة العراقية الى مرحلة الفشل وعدم القدرة على تسديد مرتبات العاملين في القطاع الحكومي وهو امر في غاية الصعوبة لم تصله الدولة العراقية طوال مراحل عمرها السياسي ومن المحتمل ان تستمر هذ الازمة في ظل عدم اتفاق الكتل السياسية المشكلة للحكومة على ايجاد طريقة حل للازمة المالية والاقتصادية ومعالجة الخلل المستشري في جسد الدولة العراقية من فساد مالي واداري وتفعيل المنافذ الملية الاخرى التي تغذي الاقتصاد العراقي كالمنافذ الحدودية والضرائب والعقارات والسيطرة على نافذة بيع العملة وتشجيع الاستثمار في القطاع الخاص وغيرها من الاجراءات التي تعيد للاقتصاد العراقي دوره المتكامل في التنمية. ولعل اهم الخطوات التي يجب على الحكومة العراقية التركيز عليها في شدة الازمة المالية هو التركيز على الجوانب الاستثمارية، فلازالت الموازنات العراقية شبه

24 Christopher m. Davidson ,op.cit, p.p. 133-132.

25 همسه قصي و عمر عدنان خماس، التنمية الاقتصادية في العراق بعد عام 2003 بين الواقع والطموحات، مجلة دنانير، العدد العاشر، 2017، ص 168.

26 المصدر نفسه، ص 169.

27 هيثم كريم البدري، التحديات الاقتصادية التي تواجه الحكومة العراقية المقبلة، جريدة الصباح، بغداد، العدد (6-2)،2006،ص ص 2-1.

خالية في جوانب مهمة ولاسيما في مجال السياحة واعادة تشغيل المصانع العراقية الكبرى. التي تعيد الوجه الحقيقي للصناعات العراقية، كما ان حجم الاستثمار في الكثير من المشاريع الكبرى لا يتناسب مع التخصيصات المقرة لتلك المشاريع.

وعادة ما تترك اغلب المشاريع الاستثمارية عرضة للتأكل او الاهمال ذلك ان الموازنات لا تتناسب مع حجم المشاريع الاستثمارية التي عادة ما تترك دون اكمالها بسبب قلة التخصيصات او اسباب اخرى حيث تغطي الموازنة العامة الكثير من النفقات التشغيلية مثل رواتب الموظفين والجهد العسكري(28).

في حين ان الموازنة العامة في دولة الامارات يكون الجزء الاكبر منها مخصص لمشاريع استثمارية تنموية كبيرة بسبب الاعتماد على هذه المشاريع والمدخول المالي العائد منها في رفد الاقتصاد الاماراتي مع التقليل بالاعتماد على النفط الى أدنى الحدود.

28 وزارة التخطيط، الموزانات. على الموقع الالكتروني :
www.aliraqinews.com

خامسا: الخاتمة

امتلكت دولة الامارات العربية المتحدة امكانية نفطية كبيرة ساعدتها في تأسيس تنمية شاملة غير ان النفط تركز في إمارتين فقد هما امارة دبي وامارة ابو ظبي، ونتيجة لقلة النفط في دبي وتعرضه للتقلبات العالمية فقد تركز اهتمام حكومة دبي، على تنمية العديد من القطاعات غير النفطية مثل قطاع السياحة والعقار الى جانب تقوية مكانتها كمركز مالي عالمي جاذب للاستثمارات الاجنبية في بيئة امنة مستقرة سياسيا وامنيا لسد الفجوة فيما بينها وبين العاصمة ابو ظبي التي تعتمد على موقعها النفطي لدعم التنمية فيها. وقد شكلت الخطط التنموية والاعتماد على تنمية الموارد المالية غير النفطية والاستناد على الخبرات البشرية الاجنبية عاملا اساسيا في تحقيق التنمية الشاملة في دبي لكي تصبح مركزا عالميا للمال والاستثمار وللأعمال الرائدة والمبتكرة، مما انعكس في الاستقرار السياسي والاقتصادي والاجتماعي لسكان الامارة، اما العراق فلازال يعيش بكل اسف حالة من الاختلال في بنيته السياسية وعدم توازن في قطاعاته الاقتصادية بسبب استناد نظامه السياسي على المحاصصة واعتماد اقتصاده على النفط الامر الذي اوصله الى حالة العجز التام في جميع مفاصل حياته السياسية والاقتصادية والاجتماعية.

سيصدر قريباً

نـــــدوات وحـــــوارات مركـــــز الرافديـــــن للحـــــوار (RCD)

نـدوة: «وزارة العمل والشـؤون الاجتماعية: الرؤيـة والتحديات ومشـروع النهوض»

المحاضر: الدكتور عادل الركابي وزير العمل والشؤون الاجتماعية المحترم
مدير الجلسة: الدكتور عقيل الخاقاني الزميل الاقدم لمركز الرافدين للحوار RCD / تاريخ الندوة: 2020/8/12

عقـد مركـز الرافديـن للحـوار RCD نـدوة موسـومة « وزارة العمـل والشـؤون الاجتماعيـة: الرؤيـة والتحديـات ومشـروع النهـوض» اسـتضاف فيهـا وزيـر العمـل والشـؤون الاجتماعيـة الدكتـور عـادل الركابـي، على قاعـة سـيرجيو دي ميلـو في، اسـتعرض الضيـف مهـام الـوزارة ومشـاريعها واهـم المعوقـات التـي تواجـه عملهـا، مبينـا انهـا مـن الـوزارات العريقـة في الدولـة العراقيـة اذ تأسسـت في سـنة 1939، وترعـى حاليـا شـرائح متعـددة تضـم عـدة ملاييـن هـم مـن ضحايـا الحـروب والأوضـاع الصعبـة التـي مـر بهـا البلـد، وركـز الدكتـور الركابـي في حديثـه على ضـرورة تفعيـل القوانيـن وتطبيقهـا وتشـريعها بشـكل يسـهم في تحسـين واقـع العمـال في البلـد، واسـتمع في نهايـة النـدوة الـى المداخـلات مـن قبـل السـادة الحضـور وهـم مـن النخـب الأكاديميـة والاجتماعيـة والسياسـية في النجـف الاشـرف. وفي ادنـاه اهـم مـا طـرح في النـدوة.

الاستنتاجات:

1 - خلفـت المشـكلات السياسـية والحـروب التـي مـر بهـا العـراق خـلال العقـود الماضيـة أوضاعـا اجتماعيـة واقتصاديـة صعبـة جعلـت مـن وزارة العمـل والشـؤون الاجتماعيـة مسـؤولية رعايـة الملاييـن مـن العراقييـن سـواء مـن الفقـراء او ذوي الاحتياجـات الخاصـة او المعيليـن المتفرغيـن.

2 - عـدم وضـوح هويـة الاقتصـاد العراقـي واعتمـاده على الريـع جعـل مـن توفـر فـرص العمـل ازمـة مزمنـة في العـراق.

3 - عـدم احتـرام القوانيـن النافـذة بخصـوص شـريحة العمـال، ومنهـا قوانيـن ضمـان الحقـوق التقاعديـة للعامـل في القطـاع الخـاص يدفـع نحـو البحـث عـن التعييـن في دوائـر الدولـة.

4 - عـدم وجـود قطـاع خـاص نشـط ولا اسـتثمارات حقيقيـة أضـاف عبئـا الـى نسـب البطالـة الموجـودة في البلـد.

5 - دخـول العمـال الأجانـب بـلا تأشـيرة عمـل مصـرح بهـا مـن وزارة الداخليـة واسـتمرار تواجدهـم بالعـراق بعـد انتهـاء مـدة اقامتهـم يؤثـر في اشـغال فـرص العمـل بالنسـبة للعامـل العراقـي، وهنـاك مشـاريع تتجـاوز نسـبة العمـال الأجانـب فيهـا النسـبة القانونيـة المصـرح بهـا.

6 - سـعت وزارة العمـل لتنظيـم وجـود العمـال الأجانـب وخصوصـا في الشـركات النفطيـة العاملـة في العـراق وتهـدف الـوزارة الـى تقليـص اعدادهـم لتكـون على وفـق النسـب القانونيـة.

7 - المشـاكل الموجـودة بيـن الاتحـادات التـي تمثـل العمـال جعـل مـن دورهـا ضعيفـا، اذ تتسـم كثيـر مـن تلـك الاتحـادات بالبحـث عـن المصالـح الشـخصية وليـس الدفـاع عـن حقـوق العمـال.

8 - قوانيـن فـك الارتبـاط اثـرت على بعـض مفاصـل وزارة العمـل والشـؤون الاجتماعيـة، فـدور رعايـة المسـنين أصبحـت تعتمـد على المسـاعدات والتبرعـات مما جعلها في وضـع صعـب، وكذلـك تأثـرت مراكـز التدريـب المهنـي ومراكـز السـلامة المهنيـة بشـكل سـلبي.

9 - مـن ضمـن نشـاطات وزارة العمـل والشـؤون الاجتماعيـة إطـلاق القـروض للمشـاريع وهـي على نوعيـن: قـروض بمبلـغ ثمانيـة ملاييـن وتسـدد بشـكل سـنوي بـلا فوائـد وقـروض الحاضنـات الانتاجيـة وتبلـغ ثلاثيـن مليـون وهـي مخصصـة للمشـاريع الابتكاريـة.

10 - الفسـاد واحـدة مـن الآفـات التـي تنخـر بالمجتمـع العراقـي وتتأثـر وزارة العمـل بنوعيـن مـن الفسـاد، الأول الفسـاد في تطبيـق القوانيـن التـي تخـص العمـل والثانـي فسـاد ضعـاف النفـوس الذيـن يسـتغلون الإعانـات الاجتماعيـة، اذ يمكـن يكـون ثلـث المسـتلمين للإعانـات هـم غيـر المسـتحقين لهـا.

11 - الـوزارة في صـدد اتخـاذ إجـراءات رادعـة بحـق مـن يسـتلم معونـة اجتماعيـة وهـو غيـر مسـتحق لهـا وخصوصـا مـن موظفـي الدولـة، اذ تصـل عقوبـة ذلـك الـى العـزل مـن الوظيفـة.

12 - اعتمـدت الـوزارة على اسـتثمار أموالهـا مـن اجـل زيـادة التمويـل ومـن مشـاريعها الناجحـة مشـروع معمـل الدواجـن في الديوانيـة.

التوصيات:

1 - ضـرورة تشـريع القوانيـن التـي تخـص قطـاع العمـل في العـراق مـن اجـل ضمـان حقـوق العمـل، كمـا يجـب تطبيـق مـا هـو مشـرع مـن تلـك القوانيـن، اذ يسـهم ذلـك في تحسـين واقـع العمـل والضمـان الاجتماعـي في العـراق.

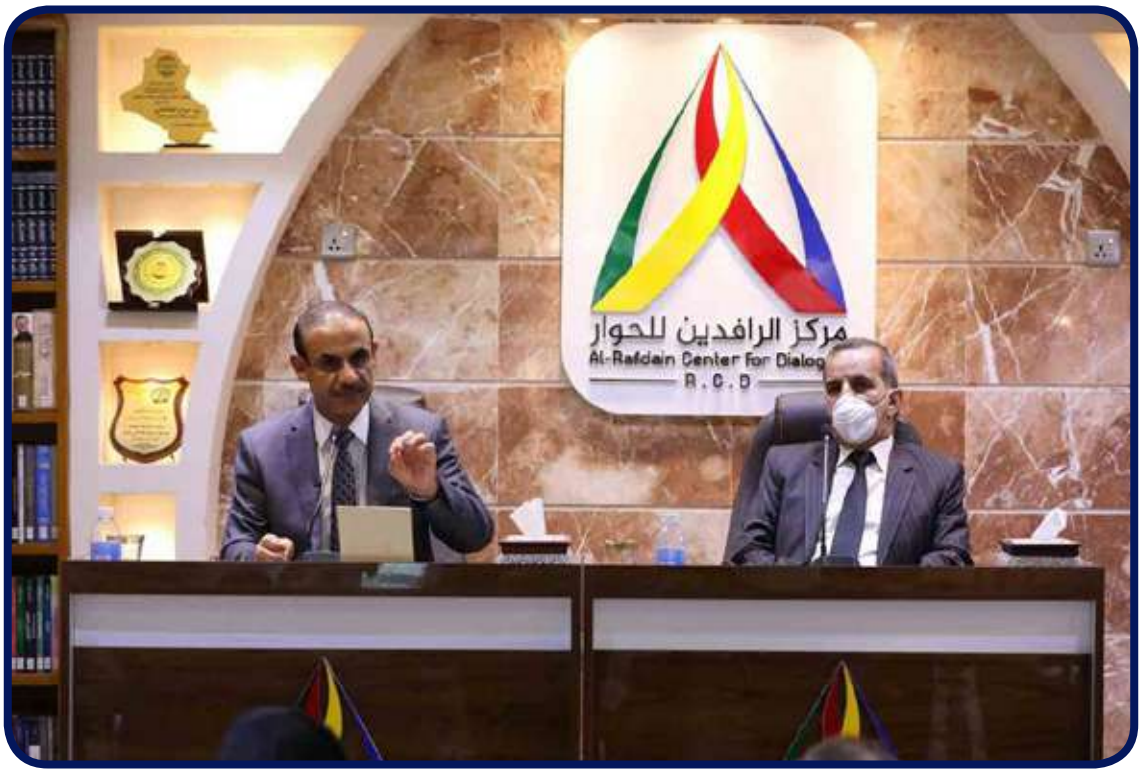
2 - تحتـاج الـوزارة الـى الاسـتفادة مـن الخبـرات الدوليـة والإقليميـة، إذ لـم تسـمح ظـروف البلـد الاسـتفادة مـن تلـك الخبـرات.

3 - تحتـاج الـوزارة الـى تطويـر كوادرهـا الإداريـة بشـكل يتناسـب مـع حجـم المهـام التـي تقـوم بهـا.

4 - تعاون الوزارات الأخرى في مسالة دخول العمال الأجانب للعراق، وتدقيق تأشيراتهم وعدم السماح بالإقامة بعد انتهاء التأشيرة.

5 - لابد من إيجاد آليات رادعة للحد من تجاوز ضعاف النفوس على مستحقات الرعاية الاجتماعية، ويسهم ذلك في زيادة اعداد المستفيدين من الاسر المستحقة فعلا لتلك الأموال.

6 - ضرورة إقامة مشاريع حقيقة من قبل الشباب المستفيدين من القروض التي تمنحها الوزارة وعدم تبذير الأموال مما يشكل عبئا إضافيا عليهم عد استحقاق سدادها.



نـــدوة: «الموارد المائيـــة في العراق بين مطرقة الســـدود والسياســـات الاروائية والتاثيـــرات الخارجية»

المحاضر: الأستاذ مهدي رشيد الحمداني وزير الموارد المائية المحترم.
مدير الجلسة: الدكتور عقيل الخاقاني الزميل الاقدم لمركز الرافدين للحوار RCD
تاريخ الندوة: 2020/8/20

عقد مركز الرافدين للحوارRCD ندوة بعنوان "الموارد المائية في العراق بين مطرقة السدود والسياسات الاروائية والتأثيرات الخارجية"، على قاعة سيرجيو دي ميلو، حاضر فيها وزير الموارد المائية الأستاذ مهدي رشيد الحمداني ، استعرض الوزير الواقع المائي في العراق من حيث البعد الدولي والداخلي، مركزا على اهم التحديات في ذلك الملف، خارجيا ذكر المحاضر ان عدم وجود اتفاقيات مع تركيا وايران تشكل تحديا مستمرا، اما على المستوى الداخلي فابرز التحديات هو التجاوز على مياه الانهر وتلويثها، كما ذكر الأستاذ الحمداني ان المشاكل الأمنية والازمة المالية قد اخرت العراق كثيرا عن اجراء تحديث في منظومته المائية، وقد حضر الندوة نخبة من الأكاديميين والمتخصصين في مجال المياه في محافظة النجف الاشرف، فيما يأتي اهم ما تطرقت اهم مخرجات الندوة.

الاستنتاجات:

1 -اغلب مصادر المياه في العراق تقع خارج الأراضي العراقية، حوالي 80-90٪ تأتي من تركيا وإيران وسوريا، تشكل هذه الحقيقة الجغرافية أحد التحديات التي تواجه العراق في مسالة إدارة الموارد المائية.

2 -ابتدأ العراق بشكل مبكر في تنظيم الموارد المائية ، وان اقدم سد في العراق هو سد الهندية والذي أنشئ في سنة 1913، وتلاه سدود في الانبار وبعدها دوكان ودربندخان، الا ان الظروف السياسية والحروب التي مر بها البلد اخرت التقدم في مشاريع السيطرة على الثروة المائية، وينوي العراق في السنة القادمة المباشرة بإنشاء سد مكحول لتخزين المياه القادمة من الموصل والزاب الأعلى.

3 -عدم وجود اتفاقيات ثنائية بين العراق وتركيا تنظم توزيع المياه- ماعدا بروتوكول سنة 1987 الذي ينظم اطلاقات مياه الفرات من سد اتاتورك- فضلا عن فترات عدم الاستقرار التي مر بها العراق جعلت الجانب التركي يمضي قدما في مشاريعه المائية دون التشاور مع العراق.

4 -بالنسبة للاتفاق مع إيران فانه يوجد بروتوكول ملحق باتفاقية الجزائر لكن تحفظ العراق على تلك الاتفاقية يحول دون تطبيق ذلك البروتوكول، ويعاني العراق مع الجانب الإيراني من مشكلات مائية تشابه ما هو موجود مع الجانب التركي.

5 -في ظل الحكومة الجديدة اصبح ملف المياه في يد رئيس الوزراء -اسوة بتركيا وايران اذ ان ذلك الملف بيد الرئيس والمرشد الأعلى- وهذا يعني ان الملف سيدار استراتيجيا مع دول الجوار لان التفاوض يتضمن جانبا سياسيا كبيرا وليس فقط جوانب فنية.

6 - كان لدى وزارة الموارد المائية خطة طموحة لتطوير تنظيم المياه من للمدة 2014- 2035 وتحتاج تمويل 80 مليار دولار ، الا ان الحرب ضد داعش الارهابي قد أعاد مشروعات الوزارة الى نقطة الصفر كما ان الازمة المالية اثرت في تنفيذ المشروعات بشكل كبير.

7 - تسوق بعض الجهات الخارجية مغالطة كبيرة تتمثل باتهام العراق بهدر المياه وهذا غير صحيح ولا يطرح من قبل تلك الجهات في الاجتماعات الفنية بل يطرح سياسيا ويعاد للأسف من جهات عراقية غير خبيرة بالموضوع.

8 - تواجه مسألة المياه تحديا داخليا مهما يتمثل بالتجاوز على مياه الأنهار.

9 - التحدي الداخلي الأخطر هو تلويث مياه الأنهار بمياه المجاري مما يجعلها غير صالحة للاستخدام، وهذا يسبب ازمة في المدن والقرى التي تقع على اذناب الأنهر.

10 - خطة الوزارة في المدى القريب هو الحد من التجاوزات وانهائها واكمال استصلاح الأراضي.

11 - لا توجد مشكلة في مشاريع السدود التي تقيمها تركيا لأغراض توليد الكهرباء لأنها ستؤدي الى زيادة الاطلاقات المائية للعراق، المشكلة تكمن في المشاريع الاروائية التركية المرتبطة خصوصا بسد اليسو والذي يستهلك كميات مياه كبيرة.

التوصيات:

1 - إيقاف التجاوز على الأنهار او تلويث مياهها لان ذلك يشكل التحدي الأبرز لمشكلة المياه في العراق.

2 - تعاون كافة الوزارات ذات العلاقة بمسالة المياه، اذ لا يمكن ان يعالج الموضوع من وزارة الموارد المائية

فقط، فوزارات مثل الخارجية والبلديات وكذلك الحكومات المحلية كلها يمكن ان تساعد في إدارة ملف المياه في العراق.

3 - عدم إطلاق التصريحات غير المعتمدة على أساس علمي وفني، ومنها التصريح الذي يتهم العراق

بهـدر الميـاه مـن خـلال تركهـا تذهـب الـى البحـر لان تلـك التصريحـات تخـدم الفكـرة التـي يسـوقها الاتـراك حـول الموضـوع.

4 - ضـرورة عـدم ترخيـص المشـاريع مـن دون دراسـة حقيقـة ولأسـباب مصلحيـة فرديـة لان ذلـك يـؤدي الـى هـدر الميـاه .

5 - المحافظـة على الميـاه الجوفيـة وعـدم اسـتخدامها لأغـراض غيـر الشـرب في أوقـات الازمـات، فتجـارب الـدول في اسـتخدام تلـك الميـاه لـلإرواء تجـارب فاشـلة كمـا حصـل في السـعودية وليبيـا.

نـــدوة: «وزارة التخطيـــط: الرؤيـــة والتحديـــات ومشـــاريع التنميـــة»

المحاضر: الأستاذ الدكتور خالد بتّال النجم وزير التخطيط المحترم.
مدير الجلسة: الدكتور عقيل الخاقاني الزميل الاقدم لمركز الرافدين للحوار RCD تاريخ الندوة: 2020/8/22

نظم مركز الرافدين للحوار RCD ندوة بعنوان " وزارة التخطيط: الرؤية والتحديات ومشاريع التنمية"، على قاعة سيرجيو دي ميلو، حاضر فيها الأستاذ الدكتور خالد بتّال النجم وزير التخطيط، استعرض المحاضر في بداية حديثه الهيكلية العامة لوزارة التخطيط، موضحا ابرز دوائرها ومؤسساتها ومهام كل واحدة من تلك الدوائر، مشددا على أهمية بعضها مثل الجهاز المركزي للإحصاء الذي وصفه بالصندوق الأسود في الوزارة، كما تحدث المحاضر عن علاقة الوزارة مع الوزارات الأخرى والمحافظات، كما تطرق الى المشاكل التي تواجه التنمية في العراق وخصوصا تنمية القطاع الخاص، وفي نهاية الندوة استمع الوزير الى مداخلات الحضور وهم من النخب الاكاديمية ومنظمات المجتمع المدني ورجال الاعمال ومدراء الدوائر الحكومية في محافظة النجف الاشرف.

الاستنتاجات:

1 - قانون وزارة التخطيط المقر سنة 2009 لم يعط للوزارة الدور الذي يجب ان تلعبه.

2 - الدولة يجب ان لا تكون هي الموجهة للقطاع الخاص، بل يجب ان ينظم القطاع الخاص نفسه بنفسه، وان يقتصر دور الدولة على حل المشاكل التي تواجه ذلك القطاع خصوصا في المراحل الانتقالية كالتي يمر بها العراق.

3 - تعاقد الجهاز المركزي للتقييس والسيطرة النوعية التابع لوزارة التخطيط مع شركات عالمية رصينة لفحص المنتوجات المستوردة للعراق ومعرفة مدى مطابقتها للمواصفات القياسية العراقية، وان هكذا اجراء معمول به من قبل جميع الدول اذ لا تتمكن أجهزة السيطرة النوعية في أي دولة من ان يكون لها أفرع في دول الاستيراد.

4 - يواجه الإحصاء العام للسكان مشاكل مالية وفنية تعترض انجازه خلال السنة الحالية؛ بسبب جائحة كورونا وتأخر تدريب 150 ألف عداد، وسيكون موعد اجرائه في السنة القادمة من خلال اعتماد الاستمارة الالكترونية والادخال الالكتروني عبر الأجهزة اللوحية وتدريب الكوادر المختصة وانشاء مركز تجميع البيانات.

5 - هناك قانون لمعالجة العشوائيات في المحافظات العراقية والتي يصل نسبة في بعضها الى 30٪ مما هو موجود في المحافظة بالفعل.

6 - لا تستطيع الدولة ان تُعيِّن الخريجين كافة والذي يصل عددهم لمئات الالاف، اذ ان عدد موظفي الدولة نسبة الى عدد السكان هو الأعلى في العالم بوجود أربعة ملايين ونصف موظف من مجموع أربعين مليون نسمة.

7 - من مشاريع وزارة التخطيط المستقبلية هو التنسيق مع وزارة التربية لتحديد مدخلات التعليم العالي وكذلك التعاون مع التعليم العالي بخصوص خطط التوسع.

8 - التسهيلات الموجودة في الإقليم تقلل من قيمة الاستيرادات عبر المنافذ الحدودية في المركز ومنها استيراد الذهب.

9 - جميع المشاريع التي تصادق عليها وزارة التخطيط تكون متوافقة مع الخطة الوطنية للتنمية 2018-2022.

10 - تسعى الوزارة للتعاقد مع شركات مختصة من اجل تقويم المشاريع بعد إنجازها.

11 - عدد المشاريع الموجودة في العراق يبلغ أكثر من 6250 مشروعا تحتاج الى اكثر 125 تريليون دينار عراقي لإتمامها.

التوصيات:

1 - ضرورة تطبيق قانون التعرفة الكمركية من اجل تشجيع الصناعة الوطنية، فمن دون ذلك لا يمكن ان تسير عجلة الصناعة والزراعة الى الامام.

2 - تقليل الإجراءات الروتينية الخاصة بمنح الرخص الاستثمارية اذ يتطلب حصول المستثمر على 71 توقيعا لإتمام الرخصة الاستثمارية على الرغم من اتجاه الحكومات السابقة الى تقليصها.

3 - ضرورة الانتقال من موازنة البنود الى موازنة الأداء، فموازنة البنود أسلوب قديم تم التخلي عنه في الدول المتقدمة منذ خمسينات القرن الماضي، بينما ما يزال العراق يتمسك به على الرغم من المشكلات التي يفرزها في تقويم اداء الوزارات والمؤسسات الاتحادية والمحلية.

4 - يحتاج العراق الى وضع الاليات المناسبة لمنع تسرب رأس المال العراقي الى الخارج، اذ ان الكثير من رؤوس الأموال تذهب الى دول أخرى وتستثمر هناك ويعود ذلك الى عدم صلاحية البيئة الاستثمارية في العراق.

كز الرافدين للحوار
Al-Rafidain Center for Dialo
R.C.D

عروض الكتب

الفقر ومستويات المعيشة في ظل جائحة كورونا

أ.د حسن لطيف كاظم الزبيدي (جامعة الكوفة)

د. زياد طارق حسين الربيعي (الجهاز المركزي للإحصاء)

د . زينة أكرم عبد اللطيف النداوي (الجهاز المركزي للإحصاء)

مراجعة لغوية : أ.د. عقيل الخاقاني

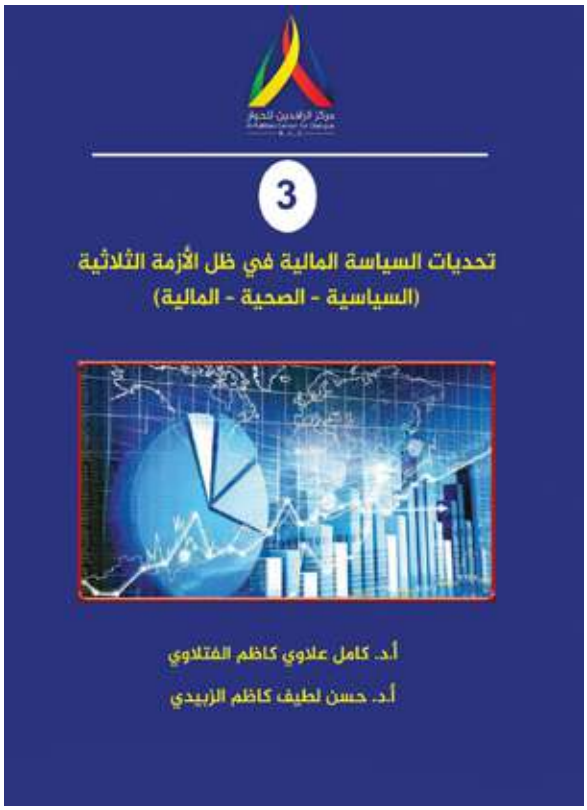
تناولت الدراسة الواقع المعاشي في العراق في ظل تحديات ثلاث، ، تمثلت سياسا من خلال اندلاع الاحتجاجات ووضع البلد المتأزم، واقتصاديا انخفاض أسعار النفط، و صحيا جائحة كورونا وما رافقها من اغلاق عام أدى الى التأثير على الوضع الاقتصادي للسكان، الدراسة التي اعدها ثلاثة باحثون مختصون، تناولت تأثير تلك التحديات على الواقع المعاشي في العراق، شملت الدراسة استعراضا لمستويات المعيشة في العراق ما قبل هذه التحديات، وطرحت ثلاث سيناريوهات لما يمكن ان يكون عليه الوضع المعاشي لما بعدها، ولان العراق يعتمد على الريع النفطي بالدرجة الاساس فقد استشرفت الدراسة ثلاثة سيناريوهات اعتمادا على اسعار النفط، السيناريو الاول بني على اساس انخفاض اسعار النفط دون 30 دولار للبرميل، والسيناريو الثاني (الافضل) ارتفاع اسعار النفط الى 36 دولار للبرميل والسيناريو الثالث (الأسوأ) وهو انخفاض اسعار النفط دون 20 دولار للبرميل، وتضمنت الدراسة احصائيات مهمة وتنبئية تتعلق بكل واحد من تلك السيناريوهات، كما تضمنت لبيانات حول مستويات الفقر على مستوى كل محافظة من المحافظات العراقية. وتأتي الدراسة في سياق اهتمام المركز لإصدار دراسات الحالة التي تتعلق بالتطورات الراهنة التي يشهدها البلد على مختلف الصعد.

مسيرة الدين السيادي العراقي من التخلف عن السداد الى إعادة الهيكلة

تأليف
سايمُن هنريكسن

ترجمة
علي الحارس

الدراسة بالاصل معدة في كلية لندن للاقتصاد والعلوم السياسية ، من اعداد سايمن هنريكسن، وترجمها مركز الرافدين للحوار RCD، لما فيها من أهمية للمختصين والمهتمين في العراق، تتناول الدراسة مسيرة الديون السيادية العراقية بدا من اندلاع الحرب العراقية -الإيرانية التي شكلت بداية لتهاوي الاقتصادي العراقي بعد ان كان اقتصادا دائنا وليس مدينا، ثم تلا ذلك تراكم في الديون لتبغ 1000٪ من الناتج المحلي بحلو منتصف التسعينيات بسبب الحروب التي خاضها العراق، قسم بين الدراسة تركمات الدين العراقي نتيجة الحرب مع ايران وحرب الكويت فضلا عن فترة الحصار الاقتصادي ، وجميع تلك المتغيرات اثقلت كاهل الدولة العراقية بديون تجاوزت 130 مليار دولار، كما تناولت الدراسة مسيرة هيكلة الديون العراقية مع مختلف الأطراف سواء الدول المنظوية في نادي باريس او غيرها من الدول والمعوقات التي تواجه تلك العملية، الدراسة تضمنت إحصاءات وجداول حول ديون العراق.



تحديات السياسة المالية في ظل الازمة الثلاثية (السياسية-الصحية-المالية)

أ.د. كامل علاوي كاظم الفتلاوي
استاذ كلية الادارة والاقتصاد - جامعة الكوفة
أ.د. حسن لطيف كاظم الزبيدي
استاذ كلية الادارة والاقتصاد - جامعة الكوفة

تعد السياسة المالية واحدة من اهم سياسات الدولة، وربما تزداد أهمية هذه السياسة في بلد مثل العراق يواجه أزمات متعددة ومنها الازمة الحالية السياسية-الصحية -المالية، المتمثلة بالأوضاع السياسة المضطربة وجائحة كورونا وكذلك انخفاض أسعار النفط، استعرضت الدراسة التي اعدها الأستاذ الدكتور كامل علاوي الفتلاوي و الأستاذ الدكتور حسن لطيف الزبيدي، السياسة المالية للحكومة العراقية في ظل جائحة كورونا، يجد القارئ للدراسة معلومات مهمة عن حالة الاقتصاد العراقي في ظل جائحة كورونا، وتحليلا علميا للإجراءات المالية التي اتخذتها الحكومة في مواجهة الجائحة والتي تعتمد على التقشف بدلا من الانفاق ومدى ملائمة تلك الإجراءات للإجراءات العالمية، فضلا عن ذلك قدمت الدراسة تحليلا للموازنات العامة في العراق للسنوات الخمس الماضية، واختتمت الدراسة بوضع مقترحات للإصلاح الاقتصادي في العراق، على الاجلين القصير والطويل، لغرض النهوض بالواقع الاقتصادي في العراق، تاتي الدراسة في ظل اهتمام مركز الرافدين للحوار RCD في تقديم الدراسات الاكاديمية التي تتناول المتغيرات السياسة والاقتصادية التي يشهدها العراق.

جائحة كورونا وبناء المنعة في العراق: دروس وفرص

أ.د. عدنان ياسين مصطفى
أستاذ علم الإجتماع التنمية / جامعة بغداد

شكلت جائحة كورونا تحديا صحيا واجتماعيا واقتصاديا لجميع الدول التي انتشر فيها الوباء، وان مواجهة ذلك الوباء تتم على أوجه عدة، تتناول هذه الدراسة أهمية المواجهة الاجتماعية او كما اطلق عليها كاتب الدراسة الأستاذ الدكتور عدنان ياسين «بناء المنعة»، اذ يرى الكاتب ان تحقيق المنعة المجتمعية تمثل حجرا أساسا في المجتمع لمواجهة اثار الجائحة، تتضمن الدراسة مقدمة مهمة عن دور المنعة الاجتماعية في مواجهة الازمات، كما انها تتضمن تحليلات وبيانات مهمة خاصة بالعراق وتتعلق بمستويات الفقر والبطالة وغيرها من مؤشرات التنمية، كما تطرقت الدراسة الى دور رأس المال البشري في بناء المنعة الاجتماعية، وأشار الكاتب الى تجربة الصين في موجهة الجائحة، واختتمت الدراسة بمجموعة من التوصيات تركز في مجملها على تطوير النظام الصحي وبناء راس المالي البشري مثل تعزيز التنمية والحد من الفقر والاستفادة من الاعمال التطوعية ومنظمات المجتمع المدني وغيرها من النقاط ذات البعد الاجتماعي.

دور القطاع النفطي في توفير متطلبات التنويع الاقتصادي في العراق

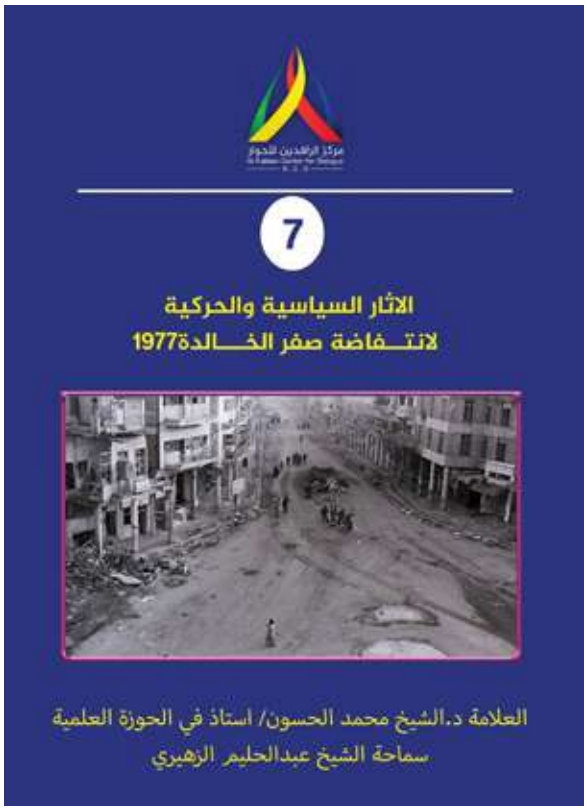
أ.د. يحيى حمود حسن البوعلي
الباحث نور علي شعبان

دراسة شاملة ومستفيضة عن الاقتصاد العراقي، جاءت الدراسة التي أعدها الباحثان الأستاذ الدكتور يحيى حمود والباحث نور علي شعبان في ستة فصول، ركزت الدراسة على كيفية تطوير الاقتصاد العراقي الذي يعتمد لحد الان على الريع النفطي، اذ يشكل ذلك المصدر الرئيس للإنفاق العام في العراق، مما يضع البلد امام مخاطر اقتصادية حقيقة نتيجة لتغير أسعار النفط وتحكم السوق العالمي بها، ومن هنا اقترحت الدراسة تطوير القطاعات الأخرى وكيف يمكن للقطاع النفطي الحيوي ان يلعب دورا محوريا في هذا المجال، يجد القارئ للدراسة معلومات غزيرة ومقترحات مهمة عن إمكانية مساهمة القطاع النفطي في التنويع الاقتصادي لان الصناعة النفطية تتضمن عدة مجالات يمكن استثمارها في تطوير القطاعات الأخرى، كما تطرق الباحثان الى تطوير القطاعات غير النفطية مثل الزراعية والصناعية والسياحية لغرض تنويع مصادر الدخل، الدراسة تضمنت اطرا نظرية للتنويع الاقتصادي كذلك تضمنت بيانات وجداول كمية توضح للمهتمين الطريق نحو التنويع الاقتصادي، كما استعرض الكاتبان في الدراسة تجارب بعض الدول الناجحة في تحقيق التنويع الاقتصادي ومنها كوريا الجنوبية وماليزيا، وختمت الدراسة بفصل يتمحور حول سياسات تنويع المصادر وسبل تحقيق ذلك من خلال الخصخصة والاستثمار الأجنبي المباشر .

المصـرف العراقـي للتجـارة TBI: دراسـة تحليليـة:

أ.د عبد الحسين جليل الغالبي / كلية الإدارة والإقتصاد / جامعة الكوفة
أ.د فلاح حسن ثويني / كلية الإدارة والإقتصاد / الجامعة المستنصرية
الباحث : مصطفى محمد إبراهيم / البنك المركزي العراقي

دراسة تناول المصرف العراقي للتجارة من مختلف ابعاده، ابتدأت الدراسة بتقديم نظرة موجزة عن النشاط المصرفي في العراق والذي يعود لأكثر من مئة وخمسين سنة في العراق منذ أيام الحكم العثماني وصولا للوقت الحاضر، واستعرض كاتبو الدراسة المصرف العراقي للتجارة من حيث بداية تأسيسه وهيكله التنظيمي وابرز نشاطاته، والدراسة تتضمن جداولا وبيانات توضح حجم نشاطات المركز مقارنة مع المصارف الحكومية والأهلية الأخرى العاملة في العراق، كما تضمنت الدراسة فصلا خاصا بتطبيق معايير التقويم المصرفي على المصرف محل البحث، هذا فضلا عن تشخيص الباحثين لعدد من المعوقات التي تواجه عمل القطاع المصرفي في العراق، يتبين للقارئ ان المصرف العراقي للتجارة وبرغم حداثة تأسيسه فانه حقق إنجازات مهمة على مستوى التوظيف والفروع وربما الأهم من ذلك تعاونه مع شبكة من المصارف العالمية التي تبلغ تقريبا 120 مصرفا بينها مصارف عملاقة مثل جي بي مورغان وستاندر جارتر وستي بنك ودوتشيه بنك وغيرها مما يسهل للمؤسسات الرسمية العراقية الحصول على الاعتمادات الدولية والضمانات المصرفية عند تعاملاتها الخارجية.



الاثار السياسية والحركية لانتفاضة صفر الخالدة 1977

العلامة د. الشيخ محمد الحسون / أستاذ في الحوزة العلمية
سماحة الشيخ عبد الحليم الزهيري/باحث في الشؤون الإسلامي

شهد العراق ابان فترة النظام البائد مجموعة من الانتفاضات والثورات نتيجة سياسات ذلك النظام، وقد مثلت الشعائر الدينية التي يحيها اتباع اهل البيت عليهم السلام نقطة للمواجهة بين الشعب العراقي وذلك النظام، انتفاضة صفر سنة 1977 تعد ابرز تلك المواجهات بين العراقيين ونظام البعث، هذا الإصدار والذي هو عبارة عن محاضرتين قيميتين لشخصيتين شاركتا في تلك الانتفاضة هما الشيخ محمد الحسون والشيخ عبد الحليم الزهيري، تناولا في محاضرتيهما أسباب انتفاضة صفر، والأجواء السياسية التي أحاطت بتلك الانتفاضة، فضلا عن ما جرى خلال الانتفاضة وما جرى بعدها وكيفية تعامل السلطات البعثية مع معتقلي الانتفاضة، ويتضح من المحاضرتين ان انتفاضة صفر تمت من قبل أصحاب المواكب الحسينة في النجف الاشرف ولم تكن بتخطيط من الحركات الإسلامية، كما انها لم تكن تهدف الى اهداف سياسية بل تحولت كذلك بسبب بطش السلطات وتعاملها الأمني-العسكري مع تطور الاحداث، كما يتبين من خلال الاطلاع على المحاضرة ان سلطة البعث لم تعطي اذان صاغية للأصوات التي دعتها الى الصفح عن المتظاهرين والعفو عنهم بل تعنتت بإصدار الاحكام القاسية التي وصلت للإعدام بشكل مبيت لم يقتنع بها حتى رئيس المحكمة التي تأسست للنظر في قضية المتظاهرين.

مرتضى لاخاني: السمسار الملياردير الذي ادار الثروة النفطية لإقليم كردستان

جاك فاجي , خافيير بلاس **Jack Farchy Javier Blas**
ترجمة قسم البحث والتطوير في مركز الرافدين للحوار **RCD**

تعد تجارة النفط واحدة من اهم التجارات في العالم، وإذ تجري تلك التجارة في الحقول التي تسيطر عليها الحكومات كما في البلدان النامية او التي تديرها شركات كما في الدول الرأسمالية من قبل جهات اما حكومية او شركات عالمية بصورة شفافة، فان هذه التجارة تتم بطرق غير شفافة في المناطق او الحقول النفطية التي لا تخضع للسلطات الشرعية، يسلط هذا التقرير على واحدة من تلك التجارات وهي تجارة نفط اقليم كردستان العراق والذي لا تسيطر على مبيعاته الحكومة المركزية في العراق، لذا تلجا حكومة اقليم كردستان للتعامل مع شركات اخرى لغرض بيع نفطها، ومن هذه الشركات شركة مرتضى لاخاني، التقرير يوضح كيف تجري التحويلات المالية لبيع نفط الإقليم عن طريق شبكة من البنوك، كما يتطرق التقرير الى ذكر أسماء شركات نفطية في عدة دول لاسيما روسيا مشتركة في هكذا عمليات تسويق كما يذكر أسماء مصارف وشركات لها دور في العملية أيضا.

روافد
RIWAQAT

A quarterly intellectual magazine issued by R.C.D

Issue 2: First year - 2020