عدنان الجنابي*- الدولة الريعية والدكتاتورية

أولاً:الريع

لربما يكون كارل ماركس اول من لفت النظر الى ما اسماه "الرأسمالية الريعية". وكان يقصد ظاهرة اقتصادية- اجتماعية، يصف من خلالها طبقة رأسمالية غير منتجة اقتصادياً. ودخلها لا يتأتى من انتاج البضائع والسلع بل من خلال امتلاك مصادر الريع، مثل الاراضي والعقارات المؤجرة وحتى الاسهم والسندات. وفي علم الاجتماع يستعمل التعبير للاستدلال الى الطبقات الطفيلية غير المنتجة.

غير ان من اعطى الريع (Rent) معناه الاقتصادي المحكم اكاديمياً هو ديفيد ريكاردو[1] في كتابه "حول مبادئ الاقتصاد السياسي والضرائب". والريع بالمعنى الريكاردي هو الدخل الاضافي من الارض الزراعية المتأتي من الميزة الاقتصادية من استعمال نفس وحدة المساحة بما يتجاوز عائد الارض الحدية المستعملة لنفس الغرض. اي ما يتجاوز الكلفة، عند تساوي عناصر الانتاج من عمل ورأسمال. فإن الارض الخصبة تنتج غلة اكثر من الارض الرديئة حتى لو استعملنا نفس المدخلات من بذور واسمدة وعمل ومياه. والارض "الحدية" تغطي الكلفة. وما دون الحدية لا تستغل. والدخل الناتج من الارض الاخصب من الحدية هو "ريع". وهو بهذا المعنى غير الايجار التعاقدي المتأتي من الارض او العقار للغير. وينطبق الريع الريكاردي على ميزات الموقع والعوامل الطبيعية. ومن هذا المفهوم تم اشتقاق ريع المنجم الذي يطبق اليوم على الريع المتأتي من انتاج الموارد الطبيعية مثل النفط والغاز عندما تكون كلفة الانتاج أقل بكثير من سعر البيع.

تستعمل كلمة (الريع) باللغة العربية و(Rent) باللغة الإنكليزية بعدة معاني، غير ما أوردناه اعلاه في تعريف الريع الاقتصادي بمفهوم ديفيد ريكاردو. فالريع يستعمل كبديل لكلمة (Royalty) بمفهوم "الاتاوة"

او "حصة المالك– الملك". وفي الصناعة النفطية كانت الكلمة ترد بشكل مستقل عن الضريبة باعتبارها حصة للمالك قبل احتساب الضريبة. وكان هذا الاستعمال شائعاً في زمن الامتيازات، ولا تزال تستعمل في بعض العقود النفطية. أما الاستعمال الشائع لكلمة (Rent) باللغة الانكليزية فهو ما يتعلق بإيجار البيوت والعقارات.

وحسب علمنا، فإن اول من ربط بين مفهوم الريع بالدولة تحت مسمى الدولة الريعية (Rentier State) هو حسين مهدوي[2] في بحثه الموسوم "نمط ومشاكل التنمية الاقتصادية في الدول الريعية– حالة ايران" والذي نشر عام 1970. وشخص مهدوي طبيعة الدولة الريعية في انها الدولة التي تعتمد بالدرجة الأولى على دخل ريعي يتأتى من مادة اولية (النفط). والدولة بهذه الحال تعتمد على دخل مستديم يأتي من الخارج. وهذه الحال تتجسد في الدول النفطية النامية والتي لا يشارك الاقتصاد المحلي فيها بشيء يذكر في انتاج النفط او تصنيعه.

ومن صفات الدولة الريعية عند حسين مهدوي الميل الى التضخم في حجم الدولة وحجم القوات الأمنية والمسلحة والميل الى الدكتاتورية.

وقد طور حازم بلباوي[3] هذا المفهوم وشخص اربع خصائص رئيسية تشترك فيها الدول الريعية في العالم العربي:

1- الدخل الريعي هو الدخل السائد في الاقتصاد.

2- يتأتى الريع من الخارج بحيث لا يحتاج الاقتصاد المحلي الى قطاع انتاجي قوي.

3- تشكل الايدي العاملة المشغلة في تحقيق الريع نسبة قليلة من مجموع القوى العاملة.

4- تكون الدولة (الحكومة) هي المتلقي الرئيسي للريع الخارجي.

ومن الصفات الملازمة للدولة الريعية ان تكون الدولة هي المشغل الرئيسي للناس، مما يجعلها بيروقراطية متضخمة وغير كفوءة. وفي مثل هذه الظروف يصعب ظهور مجتمع مدني نشيط. وبالتالي لا يكون هناك دافع للتطور نحو الديمقراطية.

ومنذ عام 1990 عندما نشر بلباوي ولوشياني كتابهما عن "الدولة الريعية في العالم العربي" ظهرت دراسات متخصصة حول مناطق مختلفة من العالم مثل دراسة اليكس هارنييت ستيفس[4] عن نيجيريا واحمد كورو[5] عن دول اسيا الوسطى، والبحث الواسع النطاق والعمق لتيري لين كارل[6] عن فنزويلا (وشملت الدراسة بحث مقارن كذلك عن ايران ونيجيريا والجزائر واندونيسيا)، واصدار معهد الدراسات الستراتيجية[7] عن "النفط والاستبداد: الاقتصاد السياسي للدولة الريعية" وقد صدرت مؤخراً دراسة متميزة للدكتور على خضير مرزا[8] عن ليبيا. ونشر الدكتور محمد علي زيني[9] على موقعه الالكتروني مقالة هامة تحت عنوان "العقلية الريعية للحكومة العراقية". وهناك تعليقات هامة للدكتور عادل عبد المهدي[10] عن "الدولة الريعية وملكية الشعب للنفط".

ثانياً: لماذا؟

ولست بصدد عرض كل ما كتب عن الموضوع، ولكنني أحاول هنا ان ألفت النظر الى غزارة ما كتب عن الموضوع. فلماذا اذن اجد نفسي بحاجة الى الدخول في ميدان قد أشبعه غيري بحثاً وتحليلاً؟

لدي سببان للولوج في هذه المخاطرة، وهي بدون شك تعتبر مخاطرة، لانني قد أنزلق الى تكرار ما قاله الاخرون وقد يكون تكراراً لا ضرورة له.

السبب الاول هو موضوعي، في انني أجد في حالة العراق خصوصيات لم تتم الاشارة الى قسم منها سابقاً في ظهور متلازمة الدولة الريعية والدكتاتورية في العراق. والسبب الثاني ذاتي، لسرد تجربتي الشخصية مع صعود دكتاتورية صدام حسين عندما كنت مدير تسويق النفط الخام بعد التاميم عام 1972 ومن بعدها

في دراساتي لجميع دول الاوبك من خلال عملي كرئيس للدائرة الاقتصادية والمالية في الاوبك للفترة 1976- 1980.

ويغريني بالكتابة بالإضافة الى كل ذلك ما نجده اليوم في حالة العراق والحاجة الى البحث عن المعالجات العملية لمنع الدكتاتورية من التجذر مجدداً في العراق.

ثالثاً: الدولة والمواطن

لم تظهر الديمقراطية التمثيلية (representative democracy) دفعة واحدة ناضجة بتجلياتها وشموليتها التي نشاهدها اليوم في الدول التي ترسخت فيها الديمقراطية الغربية، كما ان الديمقراطية المثالية غير سهلة المنال حتى اليوم.

فلا تزال بعض الديمقراطيات تحرم فئات مهمة، مثل النساء او ألاقليات، من بعض الحقوق والامتيازات في المشاركة بإدارة الدولة.

ولكن، وحتى في ظروف الدكتاتوريات الاقطاعية في القرون الوسطى، وفي الامبراطوريات العربية والاسلامية، كان هناك نوع من التعايش بين الحاكم والمحكوم. فالحاكم يحتاج الى قبول المحكوم بدفع الخراج، أو الإتاوة، او الضريبة، لكي يستطيع الصرف على ادارة الدولة وجيوشها وخدماتها.

وقد كانت بداية الديمقراطية البريطانية منذ ثورة كروميل، هي مقولة ان "لا ضريبة دون تمثيل" (no taxation without representation). ثم جاءت الدولة الريعية في العالم الثالث متمثلة في الدول النفطية، وبعض دول المناجم في افريقيا، لتقلب المعادلة. فأصبح الحاكم يستلم ريعاً من الخارج يمكنه من الحكم دون الحاجة الى الاعتماد على الضرائب المفروضة على المحكوم. وصار المحكوم هو الذي يحتاج الى الحاكم ليشغله ويتكرم عليه بالخدمات وأفضال الدولة الخدمية (welfare state) التي يتفضل الحاكم بها على شعبه المسكين. وهنا نتحدث عن ظاهرة تتمثل في دول هي فقيرة في الاصل من العالم الثالث،

وبالذات في مرحلة ما يسمى بمرحلة التحرر من الاستعمار والاستقلال السياسي بعد الحرب العالمية الثانية.

ولا ينطبق هذا الكلام على الثروات الريعية النفطية والمنجمية في بعض الدول المتقدمة مثل الولايات المتحدة الامريكية وكندا وبريطانيا والنرويج واستراليا. فمنها من تمنح دساتيرها الملكية لما في باطن الارض الى مالك الارض كما في الولايات المتحدة او الحكومات المحلية مثل كندا. ومنها ما لديه من التعددية الاقتصادية والمؤسسات الدستورية والمجتمعية ما يحميه من طغيان الدولة الريعية. ولا تملك الدولة المركزية في هذه الحالات سوى فرض ضريبة على المالك أو على الشركات المستثمرة للثروة.

أما في الدول النفطية في العالم الثالث، فإن ملكية الدولة للثروات المنجمية جعل الدولة في موقع المالك المتسلط، لا في موقع الحاكم المحتاج للمحكوم في مصروفات الدولة وفي دخله الشخصي. وعلى العكس من ذلك بنى حكام دول الخليج الصحراوية الفقيرة دولهم وممالكهم ومشايخهم بالكامل من اموال النفط الريعية القادمة من الخارج. وتصرفوا كأن الله وهبهم هذه الاموال، وصاروا يملكون الارض والعباد. هناك من يقول ان دول الخليج مشايخ وامارات وممالك رحيمة، وفيها "مستبد عادل" ينشر الرفاهية على الجميع. ولكن إذا استثنينا أمارة دبي، (وهي نموذج فريد في التنمية غير المعتمدة كليا على الريع النفطي، وثروتها يتمتع بها ناس من غير أهلها) فإن نموذج الدولة الريعية الخليجية غير موفق. اذ تشير الدراسات التي قامت بها الأمم المتحدة والبنك الدولي، وهي جهات محايدة وغير معادية لشعوب الجزيرةالعربية، إلى فشل النمط الريعي في الخليج، كما في غيرها من الدول الريعية. فالتعليم متدني، وبطالة الشباب على أشدها، و المرأة في غاية المحرومية. وتشير دراسة المركز الاقليمي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي في تقريرها الأخير لعام 2011 "تحديات التنمية في الدول العربية"[11] إلى أن المنطقة فشلت في تحويل ثروتها النفطية الهائلة إلى تحسين مستوى رفاهية الإنسان وخفض الحرمان البشري. وهذا الحكم لا ينصب

على اليمن والسودان فحسب، حيث الريع النفطي لا يزال في بداياته، بل على الكويت والجزائر أيضاً. وهنا يدور سؤال جديد قديم: هل دول الخليج في مأمن من متلازمة الريع/ الدكتاتورية؟

الجواب يجب ان يكون كلا. الموضوع هو ليس احتمال نجاح هذه الدول وتطورها الى نماذج ناجحة اجتماعياً وتنموياً. بل متى ستنهار إلى السقوط المروع الذي شاهدناه في ما يسمى بالربيع العربي. فعناصر الفشل واضحة في كل هذه الأنظمة. والاستعصاء الذي تعاني منه الكويت في مختلف جوانب الحياة يستحق الدراسة لمعرفة أسباب هذا العجز الحكومي والنخبوي في إدارة الدولة. وتعاني السعودية من ازمات مستعصية تنموياً واجتماعياً. وتبلغ بطالة الشباب، وخاصة الجامعيين منهم حوالي 30%.

رابعاَ: الدولة الريعية النفطية

تعتبر المكسيك وفنزويلا من اعرق الدول النفطية منذ نهايات القرن التاسع عشر. ولعبت الإيرادات النفطية المتأتية من الخارج دوراً هاماً في الميل نحو الدكتاتورية في كل منهما. الا ان الدخل الريعي القادم من الخارج لم يكن هو المهيمن على الاقتصاد المكسيكي. فنرى في هذا البلد تقلباً بين الديمقراطية والدكتاتورية تتزامن مع زيادة او نقصان حصة النفط في صادرات المكسيك تبعاً لتقلبات الانتاج خلال القرن الماضي. وبالعكس، فإن الدخل الريعي بقى مسيطراً على الاقتصاد الفنزويلي، مما جعلها حتى اليوم تميل الى الدكتوتارية. ودفع تضخم الدولة وفسادها المحتوم بابلو بيريز الفونسو، المهندس المؤسس لمنظمة اوبك الى القول: "سيجلب النفط علينا الخراب". وهكذا نجد فنزويلا اليوم من اكثر دول امريكا اللاتينية تخلفاً واضطراباً رغم ثرواتها الهائلة.

وعند دراسة حالتي ماليزيا واندونيسيا، والانماط التنموية الناجحة فيهما، نجد ان النفط (والمطاط) لم يكونا المحرك الاساس للاقتصاد في حالة ماليزيا بالذات. ورغم ظهور الحكم التسلطي لمحاضير محمد، كان

حكمه دوماً من نوع التسلط الرحيم مما سمح بظهور نموذج تنموي ناجح في ماليزيا، وخاصة بعد ان قلّت حصة النفط في صادراتها. غير ان اندونيسيا سقطت منذ البداية بعد حرب التحرير التي قادها سوكارنو، في مخالب الدكتاتورية العسكرية من اشتراكية سوكارنو الى رأسمالية الدولة الريعية الدكتاتورية لسوهارتو. ولم تأخذ اندونيسيا فرصتها التنموية، والحكم التمثيلي الا بعد تدهور صادرات اندونيسيا النفطية الى درجة انها تحولت الى إستراد المشتقات النفطية باكثر من صادراتها النفطية. (انظر الجدول صفحة 5).

خامساً: تجربة النرويج

وعند دراسة نموذج النرويج نجد انها فصلت بين ريع النفط وميزانية الدولة[12] (انظر ملحق1) وأوجدت النرويج مؤسسات مستقلة ومحكمة للسيطرة على إيرادات النفط. ورغم الهزات التضخمية التي عانت منها النرويج بعد عام1975، فإن سياستها التدرجية في التوسع بالإنتاج والتصدير من جهة والفصل بين موازنة الدولة والريع النفطي، وقوة المؤسسات الراسخة في التجربة الديمقراطية من جهة أخرى،مما جنب النرويج مآسي الدولة الريعية. ففي عام 1990 تم تأسيس صندوق النفط بموجب قانون خاص. ويدار وفق المبادئ الاتية:

- يشمل دخل الصندوق كل عائدات النفط والربح المترتب عن الاستثمارات التي يقوم بها الصندوق.
- في اية سنة ما، لا يسمح للحكومة سحب اي اموال من الصندوق تزيد عن النقص في موازنة الدولة غير النفطية.
- وكقاعدة عامة اتفقت عليها الاكثرية من السياسيين في البلد فيجب ان لا يتجاوز النقص في الميزانية تحت الظروف الاعتيادية نسبة تزيد عن 4% من الربح السنوي من الاستثمارت التي يتولاها الصندوق.

وعلى العكس من ذلك، فإن الريع النفطي لعب دوراً هاما في سقوط الاتحاد السوفياتي كما يلعب اليوم دوراً غير قليل في الخلل التنموي والنزعة التسلطية في روسيا الاتحادية في نظام بوتين الهجين. وفي دراسة اشرفت عليها لصالح المركز الدولي لدراسات الطاقة (C.G.E.S) وجدنا ان الاتحاد السوفياتي بعد ان عاش على ريع النفط خلال الستينيات والسبعينيات من القرن الماضي، اصبح ينتج النفط بكلف باهضة واساليب متخلفة صار معها فائض الريع شبه معدوم، وتوقعت الدراسة انهيار الاتحاد السوفياتي، وانهيار الانتاج التقليدي الى اقل من خمسة ملايين برميل يوميا.

وبعد انهيار الاتحاد السوفياتي، قام الاتحاد الروسي باستعمال التكنولوجيا الغربية. وعاد انتاج النفط الى اكثر من (10) ملايين برميل يومياً. وباسعار اليوم هناك الكثير من ريع النفط والغاز ما يسمح لنظام بوتين ان يمارس الكثير من أساليب التسلط التي كانت تمارسها السلطة السوفياتية.

سادساً : متلازمة الدولة الريعيه والدكتاتورية

هل من المحتوم على الدولة الريعية أن تكون نموذجا تنمويا فاشلا؟ وهل من المحتوم أن تكون الدولة الريعية دكتاتورية؟

لاحظ جميع الباحثين في طبيعة الدولة الريعية، وخاصة الاقتصاديين منهم، إن الريع يخلق المرض الهولندي (Dutch Disease). وهو صعود سعر صرف العملة المحلية تجاه العملات الأخرى. وهوما حدث لاسبانيا عندما تدفقت عليها ثروات الذهب والمعادن من المستعمرات في القرون الوسطى. وعندما اكتشف الغاز في هولنده في القرن الماضي، صعد صرف العملة الهولندية (الكراونه) بحيث صار من الصعب على مصنعي البضائع الهولندية تصدير بضائعهم لأن اسعارها وكلف انتاجها بالعملة المحلية أصبحت غير تنافسية. وفي دول العالم الثالث النفطية، عندما يدخل الريع النفطي الخارجي في جيب حاكم في بلد فقير في كل شيء، يميل الحاكم إلى شراء الناس بالفلوس بعد أن يبقى في خزائنه الشيء الكثير. ويتعطل

الانتاج المحلي الزراعي والصناعي لسهولة سد جوع المجتمع الاستهلاكي بالاستيراد. فليس من مصلحة الحاكم ظهور طبقات صناعية وزراعية ذات نفوذ مستقل تصير منافسة له. وتميل الدولة الريعية إلى اتباع النمط الاشتراكي المشوه "راسمالية الدولة"، وتقيم مشاريع وهمية أو عديمة الجدوى الاقتصادية. والأمثلة كثيرة في جميع الدول الريعية النفطية. والعراق كان ولا يزال يزخر بهذا النموذج الفاسد من الاستثمار الحكومي الفاشل.

حصة صادرات النفط من اجمالي الصادرات

(مرتبة حسب درجة الاعتماد)

اكثر من 80%	حوالي 50%	اقل من 20%
الجزائر	النرويج	المكسيك
نايجيريا	اليمن	روسيا
قطر (مع الغاز)	السودان	ماليزيا
ليبيا	سوريا	اندونيسيا (مستورد)
السعودية		
الكويت		
العراق		
ايران		
كازاخستان		

عند النظر الى تصنيف الدول حسب اعتمادها على العوائد المتأتية من صادرات النفط، نلاحظ ان الدول المصدرة للنفط تنقسم الى قسمين لا وسط بينهما (عدا النرويج وهي حالة خاصة). فالدخل الريعي المتأتي من الخارج، يؤدي من خلال المرض الهولندي الى القضاء على القدرة التنافسية للانتاج المحلي في الاسواق الخارجية بسبب ارتفاع اسعار صرف عملات الدول الريعية. كما ان الاقتصاد الريعي واعتماد

الحاكم على المال لتصفية منافسيه من الطبقات الوسطى، يجعل البلد خال من الانشطة الصناعية او الزراعية عدا المدعومة داخلياً والمعتمدة على اعانات الدولة. فيشير الدكتور علي خضير في دراسته عن ليبيا في الفصل الثاني عشر الى فشل القطاع الزراعي رغم دعم الدولة تحت عنوان "النشاط الذي يستنفذ الماء دون مبرر". وفي الفصل الثالث عشر بعنوان "التصنيع: النشاط الذي استهلك اكثر مما اضاف".

ونعرف نحن في العراق كيف جرى تدمير الزراعة منذ عام 1958، بعد ان كان العراق مصدر لعدد من المنتجات الزراعية. اما الصناعة فإن القطاع الخاص لا يزال حتى اليوم شبه معدوم بعد تأميم عام 1964. والصناعات التي في القطاع العام تستنزف حوالي ملياري دولار سنوياً من الدعم رغم إعطائها ميزات احتكارية، وكلها خاسرة اقتصادياً اذا ما أجري لها تقييم اقتصادي حقيقي.

ومن اهم الاستنتاجات الواضحة في التصنيف في الجدول أعلاه ان الدول التي تعتمد على صادرات النفط هو انها بدون استثناء تميل بعيداً عن الديمقراطية. كما انها دول فاشلة كنماذج للتنمية رغم ارتفاع عائداتها بالعملة الاجنبية. وكان الاقتصاديون في السابق يعتقدون ان عدم توفر العملة الأجنبية كان من اهم عوامل التخلف الاقتصادي في العالم الثالث. إلا ان تجربة النصف الثاني من القرن العشرين اثبتت ان اكثر الدول حصة من العملات الاجنبية هي اكثرها فشلاً في التنمية. وبرزت نماذج تنموية ناجحة مثل ماليزيا وسنغافورة وهونغ كونغ (وحتى دبي) لم تعتمد في البداية على وفرات داخلية للعملة الاجنبية "الصعبة". ودخلت الصين والهند كنماذج تعتمد على الانفتاح واجتذاب الاستثمار الاجنبي المباشر (D.F.I) كمحرك للتنمية وتطوير الصادرات المتنوعة كنموذج تنموي ناجح.

اما الدول الريعية النفطية، فإنها جميعاً تعاني من البطالة وانعدام الاستقرار، والتخلف الاقتصادي احياناً، كما تميل الى الدكتاتورية.

سابعاً: ظهور الدولة الريعية في العراق

حاول العراق بعد تدفق الريع لنفطي في بداية الخمسينيات اللجوء إلى نموذج تنموي يحمي الدولة من عواصف الريع المتدفق من الخارج. وكان مجلس الاعمار تجربة رائدة في المنطقة. وتم تخصيص 70% من إيرادات النفط إلى مجلس الإعمار، وهو هيئة فنية فيها درجة عالية من المهنية والاستقلال. وتم تخصيص 30% من إيرادات النفط فقط للموازنة العامة التشغيلية للحكومة. ولكن سرعان ما أطاح الانقلاب العسكري لعبد الكريم قاسم بهذا النموذج، وأخذ الريع النفطي الخارجي يزحف تدريجيا إلى خزائن الحاكم، وعصف بمؤسسات الدولة، ودفع بالعراق إلى الصراعات المدمرة على المال والسلطة، حتى استقرت البلاد في نهاية السبعينات بيد شخص واحد يملك البلاد والعباد.

فأول ما عملته دكتاتورية عبدالكريم قاسم هو شعبوية الاصلاح الزراعي. فدمر نموذجا للتنمية الزراعية العرجاء شبه الإقطاعية، باشتراكية تقسيم الأراضي إلى وحدات صغيرة غير قابلة لاستثمار زراعي عالي الإنتاجية. وبدلا من إصلاح الملكية الزراعية شبه الاقطاعية إلى نموذج تنموي استثماري، تم القضاء نهائيا على دور الزراعة في التنمية وفي ضمان الامن الغذائي.وبعد نهضة بسيطة في القطاع الصناعي بين عام 1958 إلى عام 1964، تم "تأميم" القطاع الصناعي الوطني وحل محله نموذج رأسمالية الدولة، التي دمرت النماذج الناجحة وحل محلها وحدات انتاجية مملوكة للدولة غير كفوءة وفاسدة، تأكل من المدخلات اكثر مما تعطي من المخرجات.

أساس التنمية الصناعية في اقتصاد السوق هو عنصر الربح من خلال كفاءة الانتاج وتقليل الكلفة والمنافسة على أساسي البقاء للأصلح. أما رأسمالية الدولة فلا هدف لها سوى توفير وظائف للمقربين وفتح أبواب جديدة للسرقة والفساد على حساب المال العام.

إذن الدولة الريعية تفقد القدرة على تأسيس نموذج تنموي ناجح. وتميل إلى الفساد وانعدام الكفاءة في إدارة الاقتصاد أحادي الجانب المعتمد على ريع النفط والمتمثل برأسمالية الدولة. ويستطيع الحاكم الاستمرار بالحكم من خلال اداتين تتوفران له من خلال الريع الخارجي الذي وهبته له السماء، وهما:

1- التوسع في الاجهزة الأمنية والعسكرية (القمعية) لتشغيل الناس من جهة وقمع المعارضة من جهة أخرى.
2- شراء الذمم والولاءات بإعطاء المكرمات والاستجابة إلى التذمر الشعبي بزيادة الأجور الرواتب وتوسيع الهبات (تقاعد، شهداء، فقراء، شيوخ عشائر، مفصولون سياسيون، والحبل على الجرار).

وعندما يصل الحاكم إلى هذه الدرجة من التسلط، ينزلق مع النموذج التنموي الفاشل إلى الدكتاتورية. وهي ثلاثية لا تتكسر بسهولة: الدخل الريعي الخارجي الذي يغري الحاكم بأنه يملك المحكوم، والدخل الريعي الخارجي الذي يمنع قيام نموذج تنموي ناجح، وانعدام التنمية الاقتصادية والبشرية الذي يؤدي إلى التوسع في الأجهزة القمعية. وتتحول الجيوش من الدفاع عن الوطن إلى أدوات قمعية داخلية وأحيانا إلى مغامرات خارجية مميتة. وهذا ما فعله الشاه بإيران. ويتكرر على يد الدولة القومية الوليدة في جمهورية إيران الاسلامية. وهذا ما فعله القذافي. وهذا هو طريق صدام حسين.

ثامناً: صدام حسين وفلوس النفط

برع صدام حسين في وضع نفسه في موضع المسيطر على الريع النفطي القادم من الخارج. لقد شكل "لجنة المتابعة لشؤون النفط وتنفيذ الاتفاقيات". ووضع نفسه على رأسها. وكان يديرها بشكل فردي، يساعده فيها عدنان حسين الحمداني. وكان الحمداني إدارياً من الطراز الأول. وبدأ صدام حسين من خلال لجنته وبمتابعة لصيقة من عدنان الحمداني، بإدارة قطاع النفط بالكامل. وشكل لجنة فنية للتفاوض مع شركات النفط عام 1971. وكنت أنا من بين أعضاء لجنة التفاوض التي كان يقودها سياسيا صدام حسين

وعدنان الحمداني، وفنيا كان يقودها فاضل الجلبي، الذي كان في حينها يشغل منصب وكيل وزارة النفط. ولم يكن وزير النفط ورئيس شركة النفط الوطنية سعدون حمادي، يعلم شيئاً عما يدور في هذه المفاوضات إلا بما يتبرع به فاضل الجلبي من معلومات الى السيد الوزير.

ومع اللجنة "الفنية" تشكلت لجنة ظل سرية وبنفس هيكلية اللجنة الفنية للتفاوض. وكان عمل اللجنة السرية وبتوجيه مباشر من صدام حسين، هو الاستمرار بالمفاوضات بطريقة المطالب التعجيزية وجر المفاوضات مع الشركات إلى طرق لا نهايات واضحة لها. ومن جهة أخرى كانت اللجنة السرية، وبقيادة فاضل الجلبي ، تعمل على الاعداد لتأميم النفط. وكانت هذه المهمة الأخيرة تتطلب تهيئة الكوادر اللازمة لإدارة الحقول بعد التأميم، وإعداد القوانين المحتملة لذلك للتأميم، ووضع خطة لاستلام مكتب بغداد للشركات وتشخيص العراقيين الذين سيتعاونون على إدارة النفط بعد رحيل الشركات الأجنبية.

وهكذا اعلن التأميم في الأول من حزيران 1972، وبدأ الحصار على النفط العراقي. وقامت الشركات مالكة الامتيازات في العراق، والشركات العالمية الكبرى، المتضامنة معها ضمن كارتيل النفط العالمي، بمحاولة إفشال التأميم على النموذج المصدقي، بحرمان الدولة من ايرادات النفط، ومن ثم إسقاطها.

وما لم تكن اللجنة السرية لاعداد متطلبات التأميم قد تحسبت له هو كيفية تسويق النفط المؤمم. وتم بعد التأميم استحداث دائرة تسويق النفط الخام، وعينت أنا مديراً لها. ولم يكن لدي ولا لدى أي عراقي خبرة بيع برميل واحد من النفط، علماً أننا كنا منذ أن كان أديب الجادر رئيسا لشركة النفط الوطنية قبل الانقلاب البعثي عام 1968، نعد للاستثمارالمباشر من خلال شركة إيراب (ERAP) الفرنسية العاملة في الأراضي التي استرجعها من الشركات قانون رقم (80) الذي سنه عبد الكريم قاسم، باعادة الأراضي غير المستثمرة من أيدي الشركات وسلمت لاحقاً الى شركة النفط الوطنية التي تأسست عام 1965. كنا في تلك المرحلة نحاول العمل على تهيئة متطلبات التصدير من شط العرب وليس من الميناء العميق (خور العميه) الذي

كانت تديره الشركات. وعملنا على تأسيس شركة ناقلات النفط العراقية ووقعنا عقوداً مع اسبانيا لبناء خمس ناقلات ضحلة العمق لتتمكن من دخول شط العرب. وعند التأميم كانت أولى هذه الناقلات (الرميلة) قد وصلت الموانئ العراقية.

ولكن كيف نبيع النفط؟ ما هي عقود النفط وما شروطها؟ وكان البلد الوحيد الذي يصدر كميات محدودة من النفط بصورة مباشرة هو الجزائر وشركته الوطنية (صونا طراك). وجاء مدير تسويق صونا طراك، نور الدين آية الحسين إلى العراق. وهو صديق قديم سبق ان عملنا معه في لجان الأوبك. وبدأنا بفك بعض رموز العقود.

دخلنا معركة التسويق بمساعدة الاتحاد السوفياتي والبرازيل وبعض سماسرة السوق. ولكن صدام حسين شق طريقا آخر للوصول إلى هدنة مع الشركات ومع دولها (اميركا وبريطانيا وفرنسا وهولندا)، اذ منح الفرنسيين نفس الامتيازات في الكميات والأسعار التي كانت تحصل عليها من الامتيازات المؤممة. وبدأ يلوح لهولندا بنفس التنازلات. ومن جهة أخرى كان تأميم صدام ناقصا، إذ أنه أمم شركة نفط العراق (كركوك) ولم يؤمم شركة نفط البصرة.

وهكذا بين حزيران 1972 وآذار 1973 نجح صدام حسين بإقناع الدول الغربية المعنية وشركات النفط الكبرى، بتسوية تجارية وتعويضات مغرية... وأعلن الانتصار في معركة التأميم!.

وعندما اندلعت حرب اكتوبر 1973 اتخذ العرب بقيادة الملك فيصل بن عبد العزيز شخصيا، قراراً بفرض حصار تصاعدي على صادرات النفط العربي. وبدل أن ينضم العراق إلى هذا الحصار التصاعدي، اتهم السعودية بالعمالة إلى امريكا وشركاتها وطالب بمنع التصدير إلى "دول العدوان".

وكان رأي الخبراء الذين استشارهم أحمد زكي اليماني وزير النفط السعودي انذاك، هو التأكيد على أن النفط كالأواني المستطرقة. إذا انتجت نفس الكمية وبعتها إلى اليابان ستجد طريقها إلى امريكا. وكان طلب الملك فيصل من وزيره ومن الخبراء، هو أن يجري استعمال سلاح النفط بأي ثمن لحين دفع الغرب، وخاصة امريكا، الى ايقاف العدوان الإسرائيلي، الذي اخذ شكل خطر داهم من خلال خرق منطقة الدفرسوار على الطريق المؤدي الى القاهرة، حين اخترق الجيش الاسرائيلي الدفاعات المصرية غربي قناة السويس، بالاعتماد على جسر جوي امريكي من امدادات السلاح.

فكان القرار الذي اتفقت عليه الدول العربية المصدره للنفط، عدا العراق، هو تخفيض الانتاج بنسبة 25% دفعة اولى ومن ثم انقاصه 5% كل شهر لحين كسر عظم العدوان.

أما صدام حسين فقد بقي يلعن أميركا "ودول العدوان". ولكنه ابلغني شخصيا بأن لا أمنع أي باخرة من التحميل مهما كانت جنسيتها أو وجهتها إلا بأخذ توجيه منه شخصيا أو من خلال عدنان الحمداني الذي يشرف بالكامل على تسويق النفط، دون الرجوع إلى رئيس شركة النفط الوطنية أو وزير النفط. ولم يحدث ابداً أن وافق على حجب تحميل أي شحنة نفط إلى امريكا او غيرها من "دول العدوان". وكان يصدر أوامره شفويا ويمنع علي المخاطبات التحريرية في هذا الموضوع، مما وضعني في حرج عظيم. فقد عملت في النفط منذ البداية بدوافع سياسية وطنية. ولم يخطر لي على بال أنني سأقوم بأي عمل يضر بالمصالح الوطنية العليا والمساومة مع المعتدين، وخاصة امريكا وإسرائيل. وكنت أسرب بعض المعلومات عن موقف صدام حسين من الحصار إلى قيادة الحزب الشيوعي عن طريق أصدقاء مشتركين. كما سربت نتف بسيطة إلى بعض القيادات البعثية التي كنت اثق بوطنيتها. وقد اعدم بعض هؤلاء، لاحقا. وعندما تسربت مذكرة تحريرية وحيدة تركتها بحجة السفر المستعجل (سري وشخصي) إلى عدنان الحمداني، طالباً التوجيه حول تحميل باخرة اميريكية جاءت إلى موانئنا، طار صواب صدام حسين.

وافتضح الأمر في اجتماع الجبهة الوطنية، ثم في اجتماع القيادة القطرية لحزب البعث و لم تكن اي من هذه الجهات على علم بإجراءات صدام حسين.

وهكذا انتهى فصل من عملي على المشاركة بتحرير العراق من الاستعمار المتمثل بامتيازات النفط منذ مراحل دراستي في جامعة لندن.

تاسعاً: الريع والديكتاتورية

قام صدام حسين من خلال "لجنة المتابعة" بالسيطرة على جميع مرافق الاقتصاد العراقي، وبالذات مفتاحها، عائدات النفط. وبدأ بأخذ عمولات من عقود النفط بحجة تكوين احتياطي للحزب وقيادته القومية. ثم سيطر على جميع حسابات الدولة في البنك المركزي بعد تخلصه من أحمد حسن البكر، واعدام عدنان الحمداني. وصار يأمر وزير المالية بتحديد ميزانية الدولة ليخصص له الرصيد المناسب بدل أن يقدم هو الى وزير المالية احتياجات رئاسة الجمهورية لإدخالها في الميزانية.

كان صدام حسين عام 1971 يعمل على تشكيل جبهة وطنية، و"حكومة مشاركة" فيها الشيوعي والقومي الكردي والقومي العربي وشخصيات وطنية. ولم يكن بلغ درجة عالية من التفرد بالسلطة. وكان يبدو وكأنه الشريك الأصغر في القيادة بوجود أحمد حسن البكر وغيره من القيادات البعثية وغير البعثية.

وعند ارتفاع اسعار النفط عام 1974 من أقل من ثلاثة دولارات إلى أكثر من أحد عشر دولاراً، وقام بمساومته التي افرغت التأميم من محتواه التحرري، بالاتفاق مع الشركات ومع اسيادها في امريكا وبريطانيا وفرنسا وهولندة. وقام بهجمته على الأكراد بشن حرب جديدة مدمرة عالج فشلها باتفاقية 1975 مع الشاه وتنازل عن اشياء كثيرة من ضمنها شط العرب.

وفي عام 1979 /80، عندما ارتفعت أسعار النفط من حوالي احد عشر دولار للبرميل إلى اكثر من ثلاثين دولار للبرميل، كان دخل العراق (عمليا دخل صدام حسين)، أكبر من الناتج الوطني الإجمالي (G.D.P) للعراق بكامله وبكل قطاعاته وثروات مواطنيه. وتدفق المزيد من الريع النفطي على خلفية زيادة كبيرة في التصدير (بلغ انتاج العراق في هذه المرحلة قرابة أربعة ملايين برميل يوميا)، جن جنون الدكتاتورية ودخل العراق مرحلة الحروب المدمرة مع دول الجوار.

كان صدام حسين الواهب العاطي، يداوي المرضى ويرسل البعثات ويساعد المعتازين. وفي نفس الوقت يبني ويسلح الجيوش الجرارة. في هذه الفترة ماتت الزراعة بالكامل وأصبح العراق يستورد الطماطم والخيار، وتعلم الناس الوقوف بطوابير البيض والدجاج. ولكن ريع النفط المتدفق من الخارج ظل يغذي هذا الاقتصاد الخاوي من أي نشاط انتاجي يذكر، ويدفع المرتبات لكل الناس، وصار خريجو الجامعات والمعاهد ينتظرون "التعيين المركزي" من خلال وزارة التخطيط. ومنعت الدولة منتسبيها من الاستقالة كما منعت المواطنين من السفر.

لربما لم يكن يخطر ببال صدام حسين بعد انقلاب 1968 أن يكون دكتاتوراً بهذه الدرجة من التفرد بالسلطة. ولربما لم يكن معمر القذافي يحلم بتفرده بالسلطة هو وأولاده. ولكن ريع النفط المتدفق من الخارج إلى جيب الحاكم يتيح له من أدوات التصرف بالمال والسلاح والبشر، ما لا يتاح لحاكم لا تتوفر له هذه الثروات الريعية، و يعتمد في ميزانية دولته على ما يجبى من ضرائب من المواطنين.

لا تحتاج الثروات الريعية، وخاصة النفطية والغازية، إلى الكثير من الأيدي العاملة. كما لا تحتاج إلى الكثير من المدخلات المحلية. فعدد قليل من الخبراء والفنيين، وكثير منهم أجانب، يديرون صناعة تنتج ملايين البراميل يوميا. والآلات والمعدات النفطية في الحفر، والأنابيب والمعدات والعمليات على سطح

الارض، والموانئ، لا تصنع في الداخل بل تستورد من الخارج. وحتى طعام الكثير من العاملين وشرابهم يستورد من الخارج. فهي صناعة لا تتعامل كثيرا مع الاقتصاد المحلي سواء بمدخلاتها أو بمخرجاتها.

ولكن من يسيطر على ريع النفط المتدفق من الخارج لا يحتاج إلى تنمية الاقتصاد الوطني في مجالات الزراعة والصناعة. وليس من مصلحته وجود طبقات اجتماعية متنفذة تملك السلطة والمال في قطاعاتها خارج الدولة.

وهكذا تبدأ رأسمالية الدولة بإنشاء مزارع حكومية لا تنتج شيئاً يذكر بل تستنزف المال والمياه، وتقام صناعات مترهلة بكلف خرافية لاستيعاب المزيد من العاطلين القابعين في مواقع البطالة المقنعة.

الدكتاتورية هي الوليد غير الشرعي للدولة الريعية. ومن خلال الريع المتدفق من الخارج إلى جيب الحاكم تولد مافيات الفساد العائلي، يشاركهم فيها من يدور في فلك الحاكم ويخدمه ويساعده على نشر وتثبيت دكتاتوريته. "الدكتاتورية– الفساد– القمع" هو الثالوث الذي يخرج من رحم الدولة الريعية. ويصعب مع هذا الثالوث نمو المجتمع المدني والتعددية والحريات. ويحل محل الديمقراطية "القائد الضرورة" الذي يصوت له الشعب 100%.

عاشراً: مررنا من هنا

ما أشبه اليوم بالأمس.. لكنه مرعب أكثر. مرعب أكثر لأن تدفقات الريع النفطي القادم من الخارج أكبر. مرعب أكثر لأننا بلا دولة. مرعب أكثر لأن الاحتلال تركنا مقسمين إلى طوائف و"مكونات". مرعب أكثر لأن المنطقة تلتهب بما لا يحمد عقباه.

ولكن قبل العاصفة بالأمس هرب الكثير منا من الساحة. فقد سكتنا على الظواهر التي كانت بادية للعيان عام 1973، ودخل البعض في حكومات "مشاركة وطنية" وما سمي في حينه جبهة وطنية. لم ننتبه

للتحذيرات البادية للعيان. وعندما افقنا كان الأمر قذ قضى قبل عام 1979 حين تم استعمال المال الريعي العارم لشراء الذمم، واعدم من اعدم. وصار الخوف والحروب هو نصيب من بقي حيا.

الموضوع لا يخص شخصاً بعينه، أو حزباً بعينه. بل يخص ظاهرة شاملة متكررة في كل الدول الريعية. هي متلازمة الريع/ الدكتاتورية.

المشهد العراقي اليوم يتمثل بأسوأ مظاهر الدولة الريعية. فالاعتماد على ايرادات النفط يكاد يكون مطلقاً. وتم تدمير الصناعة والزراعة بالكامل رغم الدعم المادي لهما والذي يقرب من ثلاثة مليارات دولار سنوياً. وحل محل الطبقة المتوسطة المنتجة صناعياً وزراعياً، طبقة طفيلية من المنتفعين والسماسرة.

يقدر بعض الخبراء[13] (انظر ملحق 2) ان الفساد المالي يأكل حوالي 25% من الميزانية العامة للدولة. وحتى اذا اعتبرنا ان الفساد بحده الادنى هو 10%، فإن ما يذهب الى هذه الطبقات الطفيلية هو حوالي (10) مليارات دولار سنوياً. واذا وزعنا المبلغ على مليون دولار لكل من هؤلاء، فإننا نفرخ (10,000) مليونير طفيلي سنوياً.

وعندما ننظر الى هيكلية الحكومة الاتحادية نجد انها تشغل حوالي مليون شرطي وعسكري ورجل امن تحت سيطرة وامرة رجل واحد. ويجري استعمال هذه الاجهزة كأدوات قمعية خلافاً للمادة (91أ) والمادة (110- ثانياً) من الدستور. (انظر ملحق 3) كما نجد ان الحكومة الاتحادية تتصرف بمعظم الصلاحيات التي منحتها المادة (115) من الدستور الى المحافظات.

ففي الموازنة العامة المقترحة لعام (2013)، وبعد تخصيص حوالي (14) تريليون دينار الى اقليم كردستان، تعطى المحافظات بصورة مباشرة (تنمية الاقاليم) حوالي (7) تريليونات دينار فقط، وتبتلع الحكومة الاتحادية حوالي (60) تريليون دينار من اموال المحافظات وتتصرف بها خلافا للدستور.

ونجد ان الحكومة الاتحادية تبسط سيطرتها على الهيئات المستقلة من خلال قرارات تستصدرها من المحكمة الاتحادية. والزحف غير المتوقف على استقلالية البنك المركزي هو لاستكمال السيطرة على المال بعد ان استكملت السيطرة على السلاح.

انعدام حقوق الانسان والفساد اوجه متممة للجوانب الخطيرة من مظاهر الدولة الريعية في العراق حالياً. وبلغ الفساد درجة غير مسبوقة حتى في ظل النظام السابق بحروبه وحصاراته. ويموت العشرات بالتعذيب، والسجون "السرية" التي يجري فيها التعذيب الممنهج بابشع صورة، ويموت العشرات تحت التعذيب، وهناك الآلاف في السجون دون تهم او محاكمات.

حادي عشرً: هل هناك مخرج؟

لقد قام الاحتلال الامريكي بتدمير الدولة، وقضى على كل مؤسساتها: المفيدة والمضرة.

وجلس خمسون من أعضاء الجمعية الوطنية عام 2005 كلجنة لكتابة الدستور وكنت انا نائباً لرئيس هذه اللجنة. وأضيف لهم لاحقا 11 من "المغيبين" الذين لم يشاركوا في انتخابات الجمعية الوطنية.

الأكراد يريدون حماية حقوقهم القومية المكتسبة عبر عقود من القتال والتضحيات من خلال "الفدرالية". وكان جزء مهم من الائتلاف الوطني يؤيد حماية "الشيعة" من ظهور ديكتاتورية "سنية" جديدة. وكان البعض يريد العودة إلى حكم مركزي بقيادة قوية كما تعودوا عليه في السابق.

في هذا الجو المشحون، والضغط الاميركي على الاستعجال بالدستور، و"المطبخ السياسي" الذي تدخل لإعادة صياغة كل فقرة بلغة وأسلوب مختلف، كان هناك عند عدد قليل من المشاركين في هذا المجهود على وعي بخطورة الدولة الريعية وصنوها الحتمي: الدكتاتورية.

جرت محاولات جادة لإخراج دخل النفط الريعي من يد السلطة المركزية. ولقي هذا المسعى تجاوبا من الكثير ممن لديهم الوعي بمخاطر الدولة الريعية. هكذا ولدت المادة (106) من الدستور. وحاول بعضنا تكوين صندوق سيادي يأخذ الاضافات المستقبلية ويخرجها من الميزانية باتجاهين: الأول للاستثمار بما يشبه مجلس الاعمار، والثاني لتأمين الأجيال القادمة لاحتمال نضوب النفط او إمكانية التقدم العلمي بإيجاد بدائل أخرى للطاقة. ولكن الميل إلى التطلع للاستهلاك والرفاهية السريعة كان الغالب في صياغة عابرة لما سمي بـــ "صندوق المستقبل".

إن التطبيق الواعي للمواد (106) و(110) و(112) من الدستور قد ينجح في تجنيب العراق من بعض تداعيات متلازمة الدولة الريعية/ الدكتاتورية. فإذا أوجدنا هيئة مستقلة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية لا تقع تحت تصرف رئيس مجلس الوزراء، ومجلس اتحادي للنفط والغاز يمثل اطراف نظام الدولة الاتحادية (الحكومة المركزية والأقاليم والمحافظات) بشكل متوازن لا يسمح لأي من هذه السلطات بالتفرد بالقرار النفطي ودخله الريعي، قد يكون هناك أمل في أن يفلت العراق من حتمية الدكتاتورية.

إن تجربة العراق خلال السنوات التسع الماضية لا تدعو للتفاؤل. فلا يزال الدخل الريعي يغري الحاكم بالتفرد، والأجهزة الأمنية والقمعية بتوسع مطرد لا علاقة له بأمن المواطن وحرياته، وتتضخم ميزانية الدولة التشغيلية لإعالة ملايين العاطلين والعاملين بالبطالة المقنعة، والفساد والمافيات العائلية وشلل الحكم هي النمط السائد. والاقتصاد الانتاجي (الزراعي والصناعي) معطل بالكامل تقريباً.

ويرافق كل هذا صرف مليارات الدولارات على "الصناعة" للاستمرار برأسمالية الدولة، وعلى "الزراعة" لدعم السراق والمحسوبين. ولا بريق أمل في ظهور نموذج تنموي حقيقي، ولا بيئة تسمح بالاستثمار إلا في قطاعات محدودة في اقليم كردستان. ولا تزال البطاقة التموينية تدار بأسلوب يضر بالانتاج المحلي. فكان الحليب المعقم أداة لتدمير الثروة الحيوانية بعد ان توفر بكميات جعلت البعض يستعمله كعلف حيواني

لرخصه وصار من غير الممكن تربية الابقار لإنتاج الحليب محلياً. ولا يزال الطحين والرز في البطاقة التموينية، ادوات لتعطيل زراعة الحنطة والشلب مما تسبب في انخفاض قيمة الحنطة والرز الى ادنى من كلفة الانتاج المحلي.

وكأن ريع النفط المتزايد لا يكفي، تريد الحكومة الاقتراض بعشرات المليارات من الدولارات لرهن مستقبل العراق كما فعل صدام حسين بجيل كامل عانى ويعاني من المديونية. إن إعمار العراق وإعادة بناه التحتية لا يتم بالاقتراض وتحت رحمة رأسمالية الدولة، بل بالاستثمارالخارجي المباشر (FDI). فالكهرباء لا تأتي باغراق خمسين مليار دولار أخرى، بل بفتح الباب أمام المستثمرين، دون صرف المزيد من اموال الدولة. العراق اليوم بحاجة إلى وقفة جادة للاستفادة من الأدوات الدستورية المتوفرة في المواد 106، 110، 112، وتفعيلها بقوانين واضحة تخرج المال العام من دورة الدولة الريعية وصنوها ووليدها الغير شرعي الدكتاتورية.

وكما قلنا، فان العودة الى النموذج النرويجي، والتطبيق الواعي لمواد الدستور(106، 110، 112) قد يحد من متلازمة الريع/ الدكتاتورية. فالمادة (112) تجعل ادارة قطاع النفط مشتركة بين الحكومة الاتحادية والاقاليم والمحافظات ، مما يقلل من تفرد السلطة المركزية بادارة هذا القطاع الاهم في الاقتصاد. وتنص المادة (106) على تأسيس هيئة مستقلة لادارة جميع الموارد المالية والاشراف على توزيعها حسب نسبة السكان حيث يتم تخصيص الثروة قبل ان يستلم الحاكم حصته. وبإمكاننا ان نزاوج بين "صندوق المستقبل" واحياء فكرة مجلس الاعمار كهيئة مستقلة مهنية تشرف على الاستثمار الحكومي وتخصص لهما نسبة عالية من عائدات النفط والغاز. أما المادة (110) فانها تحدد دور السلطة الاتحادية بالخارجية والدفاع. اما باقي الصلاحيات الحصرية للسلطات الاتحادية فهي تنظيمية اكثر منها تنفيذية.

فإذا اعطينا الاقاليم والمحافظات حصتها من عائدات النفط، وخصصنا نسب معقولة الى صندوق المستقبل ومجلس الاعمار، والغينا الوزارات الاتحادية غير الدستورية وفق المادة (110) من الدستور، فلن يبقى تحت تصرف الحكومة الاتحاد الا حوالي 20% من عوائد النفط، مما لن يتيح للحاكم التصرف بالريع النفطي لبناء دولة مستبدة.

هذه مهام غير سهلة التحقيق، ولكنها ممكنة ضمن اطار الدستور الاتحادي الحالي، والذي يفترض في المادة (106) وجود (هيئة عامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية، وتتكون من خبراء الحكومة الاتحادية والاقاليم والمحافظات وممثلين عنها). (انظر ملحق 4)

وهذا يعني ان هذه الهيئة تراقب جميع تخصيصات الصرف، بما فيها تخصيصات الموازنة العامة ووزارة المالية. وهكذا نقترب من النموذج النرويجي للتصرف باموال الريع النفطي بطريقة قد تكسر متلازمة الريع/ الدكتاتورية.

*) عدنان الجنابي

- مدير تسويق النفط الخام عام 1972
- مدير الدائرة الاقتصادية والمالية في الاوبك 1976 – 1980
- نائب رئيس لجنة اعداد الدستور 2005
- رئيس لجنة النفط والطاقة في مجلس النواب العراقي منذ عام 2010

خاص بشبكة الإقتصادين العراقيين – 2012/11/12

الهوامش

DAVID Ricardo: On the principles of political economy and taxation– 1809	**(1)**

(2)	Mathdawin, H "The pattern and problems of economic development in Rentier states: The case of Iran". In Cook M.A.((ed.)studies in the economic history of the Middle East, London, Oxford University press, 1970
(3)	Balbawi, H.: "The Rentier state in the Arab world" in the Arab state, H.Belbawi and G. Luciani (eds) New York, Croom Helnss, 1987
(4)	Harniet – Stenens, A.: "Reforming the Rentier state : some thoughts on needs", lagos, Nigeria, Hurilaws a n C P P R , 2004.
(5)	Ahmed Kuru: " The Rentier State Model and central Asian studies: The Turkmen case"
(6)	تيرى لين كارل: مخاطر الدولة النفطية – تأملات في مفارقة الوفرة The Paradox of plenty ترجمة عبد الإله النعيمي، منشورات دراسات عراقية.
(7)	النفط والاستبداد: الاقتصاد السياسي للدولة الريعية- مجموعة من المؤلفين، معهد الدراسات الاستراتيجية
(8)	د. علي خصير مرزا: ليبيا الفرص الضائعة والآمال المتجددة- المؤسسة العربية للدراسات والنشر، آب 2012.
(9)	د. محمد علي زيني: العقلية الريعية للحكومة العراقية- الموقع الالكتروني للمؤلف www.mazaini@talktalk.net
(10)	د. عادل عبد المهدي: الدولة الريعية وملكية الشعب للنفط www.almothaqaf.com
(11)	المركز الاقليمي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي: تحديات التنمية في الدول العربية 2011: نحو دول تنموية في المنطقة العربية. www.Arab-HDR.ORG
(12)	فاروق القاسم: النرويج كسبت نعمة النفط وتجنبت نقمته- ورشة عمل مخصصة للجنة النفط والطاقة في مجلس النواب العراقي في فيينا 12-15 تشرين اول 2011 بالاشترك بين منظمة الاوبك ومعهد العراق للطاقة.
(13)	مشكلة النزاهة في العراق- من دراسات مركز البحوث والدراسات العراقية (مبدع) www.mobdii.org

الملاحق

ملحق (1) – تجربة النرويج في تجنب نقمة النفط

ملحق (2) – مشكلة النزاهة في العراق

ملحق (3) – فقرات من الدستور

ملحق (4) – مقترح قانون هيئة مراقبة الواردات

ملحق (1)

فاروق القاسم: النرويج كسبت نعمة النفط وتجنبت نقمته

من اوراق ورشة العمل في فيينا المخصصة للجنة النفط والطاقة في مجلس النواب العراقي

بالاشترك بين منظمة الاوبك ومعهد العراق للطاقة.12–15 تشرين الاول 2011

النرويج كسبت نعمة النفط وتجنبت نقمته

فاروق القاسم

(مقتطفات من الدراسة الاصلية)

المعالم المميزة للنهج النرويجي

قبل ان نستعرض الخطوات التي ساعدت النرويج على تجنب نقمة النفط لابد لنا من درج ابـــرز العوامل التي تميز النرويج وتجعلها من انجح الدول المنتجة للنفط في ادارة مصادرها النفطيـــة بصـــورة عامة. وتتلخص هذه العوامل المميزة في ما يلي:

- التركيز منذ البداية على ضرورة السيطرة الوطنية على كل القرارات التي تمـــس اتجـــاه وزخـــم عمليات النفط.
- توفر ادارة حكومية عادلة ونزيهة وعلى درجة عالية من الكفاءة ليس فقط في قطاع النفط وانما في جميع السلطات الحكومية بصورة عامة.
- التمسك بمبدأ التنويع بين الشركات العاملة للاستفادة من تجاربها وخبراتها المختلفة.
- الاستفادة من المنافسة البناءة بين الشركات لغرض تحسين شروط العقود من جهة ولتحسين الكفاءة في عمليات التشغيل من الجهة الاخرى.

- تمهيد الطريق للمساهمة الوطنية من قبل القطاعين الحكومي والاهلي في عمليات النفط اما مباشرة خلال امتلاك اسهم في امتيازات النفط او بصورة غير مباشرة عن طريق تجهيز الخدمات والمعدات لعمليات النفط.
- التزام السلطات الحكومية منذ البداية بضرورة التمسك بتوازن معقول بين دور الشركات الوطنية من جهة ودور الشركات الدولية من الجهة الاخرى.
- النجاح في خلق تعاون بناء بين شركات النفط والسلطات الحكومية.
- التركيز على تحقيق اعلى نسبة ممكنة لاستخلاص النفط من المكامن والنجاح في مضاعفة نسبة الاستخراج من 25% الى اكثر من 45%.
- التركيز على حماية البيئة والسلامة في كل عمليات النفط.
- تحقيق مستوى تقني عالي للأداء في قطاع النفط عن طريق البحث والتطوير وتطبيق النتائج في عمليات النفط على الساحل القاري النرويجي.

بالإضافة الى هذه المميزات يجب التأكيد على دور التنسيق والتخطيط على الصعيد الوطني في النرويج.كل العوامل المذكورة اعلاه، وعوامل اخرى غيرها ، لعبت وما زالت تلعب دوراً مهماً في تكميل بعضها البعض داخل استراتيجية وطنية متكاملة تساعد على تحديد الاهداف ووضع الخطط المنسقة لتحقيقها.في هذا المجال لعبت وتلعب وزارة المالية دوراً مهماً في تنسيق ووضع الخطط لتطوير الاقتصاد الوطني التي تقدم لمجلس الوزراء ومن ثم لمجلس النواب لمناقشتها بالتفصيل عند مناقشة الميزانية العامة للدولة.

ميزات النرويج قبل عهد النفط

ليس هناك أي شك بأن ظروف النرويج قبل اكتشاف النفط كانت اكثر ملائمة للنجاح اذا ما قورنت بغيرها من الدول التي سبقتها في دخول صناعة النفط. ومن باب التذكير بهذه الظروف المشجعة نذكر ما يلي:

عند بداية صناعة النفط في النرويج كان البلد من الناحية الاجتماعية يتمتع بمجتمع منظم ومستقر على مستوى عالي للمعيشة وحيث تتوفر العناية الاجتماعية لكل المواطنيين بدون استثناء. بفضل هذا الامان النفسي للمواطنين، وبحكم جمال الطبيعة النرويجية ، كان (ومايزال) النرويجيون يميلون في اسلوب حياتهم اليومية الى تفضيل القيم المعنوية والروحية على القيم المادية.

من الناحية السياسية كانت النرويج قبل بداية التنقيب عن النفط تتمتع بديمقراطية راسخة وجهاز حكومي متمكن وفعال.كذلك كانت النرويج وما زالت تعتبر بداً مسالماً يدافع ع حقوق الانسان ويؤمن بالتعاون الدولي مما جعلها في موقع الاحترام والثقة لدى بقية البلدان والشعوب.

اما من الناحية الثقافية فلقد كان البلد ومازال يتمتع بمستوى عالي للثقافة العامة مع تقنية نامية ومتطورة ومستوى مرموق في الثقافة الجامعية والبحوث.

من الناحية الاقتصادية كانت النرويج تتمتع باقتصاد متكامل ومنتعش يتميز بأساس صناعي مرموق.بحكم توفر الشلالات الطبيعية تميز البلد بمصادر مستدامة للطاقة ادت الى انخفاض استيراداته النفطية مقارنة بقية دول اوربا التي كانت تعتمد كلياً على استيراد النفط . وكما هو معروف فان للنرويج تقاليد طويلة ومتطورة في كل من الملاحة صيد الاسماك مما ادى الى تجارة واسعة النطاق خاصة مع أوروبا وامريكا.

الاتفاق الجماعي في البرلمان حول سياسة النفط في عام 1971 (الوصايا العشر)

من اجل تعزيز السياسة الوطنية فيما يتعلق بأمور النفط ارتأت لجنة الطاقة في البرلمان النرويجي في عام 1971 ان تدون المبادئ الاساسية لسياسة النفط في وثيقة مركزة يسهل الرجوع لها من قبل اكثر عدد من المواطنين وبالأخص أولائك الذين يعملون في صناعة النفط. ومن باب التأكيد على هذه المبادئ سميت الوثيقة بالوصايا العشر. ويمكن تلخيص فحوى هذه الوثيقة بالمبادئ التالية:

1- يجب ضمان السيطرة الوطنية على اتجاه وزخم كل عمليات النفط في النرويج.
2- يجب توفير احتياجات البلد للنفط من الانتاج المحلي.
3- يجب ان تخلق فرص جديدة للاستثمار في النرويج على اساس النفط النرويجي.
4- يجب حماية البيئة والصناعات المعاصرة من أي تأثير سلبي قد ينتج عن عمليات النفط.
5- يجب منع حرق الغاز الطبيعي.
6- كقاعدة مبدأية يجب توصيل الزيت الخام والغاز الطبيعي الى ارض النرويج قبل تصديرهما الى الخارج.
7- على الدولة ان تقوم بتنسيق كل العمليات المتعلقة بالنفط. ومن ضمن ذلك يجب ان تسعى الحكومة لخلق جهاز منسق للنفط يجمع بين الاهداف الوطنية والدولية.
8- يجب خلق شركة وطنية حكومية تقوم بمصالح الدولة التجارية في قطاع النفط وتمارس الاعمال التشغيلية في هذا القطاع بالتعاون البناء مع الشركات الوطنية والدولية.
9- يجب وضع سياسة ملائمة بالنسبة للمناطق غير المفتوحة شمال خط 62 شمالاً.
10- لابد من تعزيز علاقات النرويج الخارجية لشرح النهج النرويجي على المستوى الدولي.

شروط موافقة البرلمان على خطط التطوير

من اجل ضمان السيطرة الوطنية على الفعاليات المرتبطة بانتاج النفط قرر البرلمان في البداية الا يسمح للشركات في المباشرة بعمليات التطوير دون موافقة البرلمان على خطة تطوير الحقل المختص. ويمكن تلخيص الاسباب الموجبة لقرار البرلمان هذا بالنقاط التالية.

- التحكم في استثمارات الدولة بصفتها شريك مباشر في عمليات النفط حيث تبلغ المشاركة النرويجية (الحكومية والاهلية) نسبة لا تقل عن 50%.

- التاكد من ان الاستثمارات الضخمة في عمليات التطوير لا تؤدي الى اضرار مباشرة او غير مباشرة لبيئة او للصناعات القائمة في البلد خارج القطاع النفطي.
- التأكد من ان تطوير الحقول يتم بموجب انظمة البلد فيما يتعلق بنسبة الاستخلاص وشروط الصحة والبيئة والسلامة الخ.

ومن الجدير بالذكر هنا ان قرار البرلمان فيما يتعلق بضرورة موافقته على خطط تطوير الحقول كان مهما جداً كوسيلة فعالة لفرض سيادة البلد وتحقيق اهدافه وخططه الاستراتيجية في قطاع النفط.

خلاصة

تتلخص اهم الخطوات التي ساعدت على تحاشي نقمة النفط في النرويج بما يلي.

- الاجماع السياسي المبكر على ضرورة السيطرة الوطنية على اتجاه وزخم عمليات النفط.
- دعم وتشجيع الصناعة المحلية على المشاركة في عمليات النفط سواء كان ذلك مباشرة كمستثمر او بصورة غير مباشرة عن طريق تزويد عمليات النفط بالمعدات والخدمات.
- التأني في منح التراخيص ريثما يتهيأ البلد اقتصادياُ واجتماعياً لتصعيد وتوسيع عمليات النفط.
- الاجماع السياسي المبكر على ضرورة استعمال النفط كوسيلة لتنمية صناعات جديدة مستديمة غير معتمدة على استمرار عمليات النفط في النرويج.
- اشتراط عرض خطط تطوير الحقول على البرلمان للمصادقة عليها قبل الشروع بالتنفيذ. ولقد ساعد هذا كثيراً في دعم مبدأ السيطرة الوطنية.
- قيام وزارة المالية بدور التخطيط الاقتصادي الشامل والمتكامل للبلد مما ساعد على تفادي المخاطر قبل وقوعها.

تنظيم صندوق التقاعد (صندوق النفط)

يمكن تلخيص المبادئ الاساسية لصندوق التقاعد بما يلي:

- يشمل دخل الصندوق كل عائدات النفط والربح المترتب عن الاستثمارات التي يقوم بها الصندوق.
- في اية سنة ما ، لا يسمح للحكومة سحب أي اموال من الصندوق تزيد عن النقص في ميزانية الدولة غير النفطية (أي الميزانية باستثناء كل ما يتعلق بصناعة النفط).
- وكقاعدة عامة اتفقت عليها الاكثرية من السياسيين في البلد فيجب الا يتجاوز النقص في الميزانية تحت الظروف الاعتيادية نسبة تزيد عن 4% من الربح السنوي من الاستثمارات التي يتولاها الصندوق.

خطوط عريضة للأهداف في طور الاستفادة من عائدات النفط

فيما يخص الاستفادة من عائدات النفط يمكن تلخيص الاهداف بما يلي:

- جمع وتدقيق العوائد بدقة وامانة تحمي مصلحة البلد في استلام حصته الشرعية.
- وضع خطة شاملة للتطوير والتنمية تشمل كل القطاعات وكل الجوانب الاقتصادية والاجتماعية في البلد بما فيها استعمال جزء من عائدات لخلق صناعات وفعاليات تطويريـــة خلاقـــة ذات فائـــدة مستدامة للمجتمع وللاجيال القادمة.
- النظر في تأسيس صندوق خاص للتنمية لتمويل خطط التطوير والتنمية المستدامة.
- النظر في تأسيس صندوق لأكبر جزء ممكن من فائض العائدات. هدف الصندوق هو اولاً حمايـــة الاقتصاد الوطني من الذبذبات في سعر النفط او من حالات طارئة اخرى، وثانياً خدمة مصـــالح الاجيال القادمة.

ملحق (2)

مشكلة النزاهة في العراق

من دراسات مركز البحوث والدراسات العراقية (مبدع) 2008

www.mobdii.org

المطروح هنا هو معالجة الفساد المالي والاداري (الحكم الرشيد ، الحوكمة) بقدر تعلق الامر بالدولة والمال العام

جذور الفساد في العراق

ثقافي،حضاري،تاريخي

توجد جذور تاريخية وثقافية مفادها ان المال العام حلال "المال السائب ليس له صاحب"،الدولة غير شرعية وهي مغتصبة ومالها حلال.

*الدولة العثمانية غير شرعية (الشيعة) مغتصبة ومعتدية (البدو والمجتمعات الرعوية)، ولاتها غرباء فاسدون يجبون المال لحاكم لا يعرف الناس عنه شيء،ويأخذون ابنائهم للموت في حروب لا يعرفون اماكنها ولا اهدافها.

*الحكم الملكي ولد تحت الاحتلال البريطاني ، ودولته غير شرعية (الشيعة) واستعماري (التحرريون والمثقفون).ولم تنجح الدولة في تثبيت شرعيتها بالكامل، ولم تنجح في بث مفهوم وطني للمال العام.وقيام الثورات والانقلابات ، جعل فئات مهمة من المجتمع في مجابهة مع الدولة والمال العام.

*الاحتلال خلط الاوراق جميعها والغى الدولة ، وبدد المال العام وشجع استباحة الاثار واسلحة الدولة ووثائقها .كما وقضى الاحتلال على اخر الحواجز الاخلاقية والادبية لاباحة المال العام بطريقة تعامله بالمال مع المواطنين ، والغاء الحواجز النفسية بين ما هو للمحتل وما هو للعراق.

ضعف القضاء والشرطة:
يقال " من أمن العقاب أساء الادب." فمنذ تأسيس الدولة العراقية وحتى ثورة ١٩٥٨ ، آان القضاء ضعيف والشرطة فاسدة والمحسوبية مستشرية .وبالتالي آانت النزاهة نادرة بين موظفي الدولة على آل المستويات . وبعد ثورة ١٩٥٨تعاقبت انظمة شجعت الصراعات الفئوية، التي جعلت الوطنية) الولاء للعراق(، تأتي بعد الولاء الايديولوجي،العشائري القومي،الديني .آما ان تسلط العسكريين والحزبيين جعلهم فوق القانون.وبالتالي فوق القضاء والشرطة.

حجم الفساد المالي
يقدر الفساد المالي بما يقارب ٢٥ ٪ من المال العام، سواء بالسرقة المباشرة او سوء الاستعمال اوالتبذير .سوء استعمال المال لأدارة بريمر موثق ومعروف سواء بالنسبة للأموال الأمريكية أو إيرادات الدولة العراقية (حوالي ٢٠مليار دولار) أو متبقيات صندوق أعمار العراق لدى الأمم المتحدة (آكثر من ٧ مليار دولار). ويستمر مسلسل الفضائح الى يومنا هذا .آما استمر الفساد المالي والإداري بوتيرة عالية في كل الإدارات اللاحقة الى الان.

ما هي أهم فقرات التلاعب بالامول حاليا؟

اولا :قطاع النفط
١ -نفط خام ينتج، ويخرج من الحساب .سواء بالتهريب (عن طريق شط العرب الى ايران والخليج) والتلاعب بعدادات وقياسات التصدير ووثائقه.
٢ -نفط خام يجهز الى المصافي، ولا يدخل في الحسابات.
٣ -منتجات تهرب من المصافي مباشرة نتيجة وجود نفط خام مجهز بوثائق غير دقيقة، أو نقص في الكميات.يسجل اعتباره هدر ناتج عن تخريب الانابيب، أوبادعاء حوادث تخريب وسرقة من قبل عصابات على خطوط التجهيز.
٤ -منتجات تسرق من انابيب نقل المنتجات على شكل فتحات منظمة على الانابيب الناقلة في مختلف المراحل.
٥ -منتجات تخرج من المستودعات الاستراتيجية دون توثيق أو بتوثيق مزور.
٦ -تخريب أو سرقة أو تسهيل سرقة على آل شبكة التوزيع وحتى محطات التعبئة.
٧ -التلاعب بالمنتجات المستوردة بما يعال ٥٠ ٪ من قيمتها احيانا:
-اسعار مبالغ بها
-كميات تدفع اقيامها وتسجل مستلمة وهي لم تورد.
-تهريب منتجات بعد وصولها واعادتها الى مناشئها، وتزويدها عدة مرات بوثائق مزورة

ثانيا :قطاع المقاولات
١ -مقاولات وهمية، تحال وتصرف تخصيصاتها دون ان يكون هناك اي عمل منفذ.
٢ -مقاولات تنفذ بأكثرمن قيمتها.
٣ -عمولات للجهات المعنية بنسب تتجاوز غالبا ١٠%.

ومن الملاحظ أن الفساد المالي في المحافظات أخذ يتجاوز في مداه الفساد المستشري في الدولة الاتحادية، مع الزيادات الكبيرة في تخصيصات المحافظات التي لا يوجد فيها جهاز محاسبي أو رقابي مناسب.

ثالثا :قطاع التجارة
تستورد الدولة موادا غذائية وادوية واسلحة وتجهيزات تتراوح بين ١٠ و ٢٠ مليار دولار سنويا .وهناك عصابات منظمة أصبحت تدير هذه المستوردات بشكل يتكيف مع المتغيرات وتحولت هذه العصابات الى مؤسسات أقوى من مؤسسات الدولة نفسها.

رابعا :الرشوة العادية
الكل يعرف ان آلمعاملة في الدولة يمكن ان تشترى بالرشوة . فجواز السفر ابتدأت تسعيرته بألفي دولار وانتهت بخمسمائة دولار للجواز الواحد (كم جواز أصدرت الدولة؟) .والحصول على وظيفة له تسعيرة، وحتى الذهاب الى الحج له تسعيرة!.

علاج ظاهرة الفساد المالي والاداري
الدولة الريعية (التي لها موارد مثل النفط) تستسهل التغاضي عن المال العام، وتشتري سلطتها من المواطن بأنواع من "الرشوة– "رواتب عالية ،جهاز دولة متضخم خدمات مجانية، ورشوات نقدية علنية وسرية.وبالتالي فان معالجة الفساد في الدولة التي تعيش على جباية الضرائب من المواطن اسهل من معالجته في الدولة الريعية .فالمواطن الذي يدفع الضريبة يهمه مراقبة ومحاسبة الدولة أما مواطن الدولة الريعية فيتسابق مع الاخرين لكسب أو نهب حصته من المال العام .ومع ذلك فهناك خطوات يمكن اتباعها لتحسين الحوكمة وتقليل الفساد:

أولا:ابعاد الدولة ، والموظف العمومي، قدر الامكان عن التصرف التقديري (الكيفي) بالمال العام.

ثانيا:تقوية ودعم القضاء، وبناء جهاز شرطة سليم .وان آان القضاء اساس النظام ، وبالامكان إصلاحه مع مرور الزمن،فان إصلاح جهاز الشرطة هو اكثر استعصاء في العراق بعد ان تحول جهاز الشرطة الى عصابات وميليشيات.فالأمر يحتاج الى نفس طويل وعمل دؤوب.

ثالثا:اشراك المجتمع المدني و مؤسساته في الرقابة على الدولة وخاصة ما يتعلق بالمال العام من خلال الشفافية ونشر المعلومات والاستفادة من الانترنت (الحكومة الالكترونية وغيرها) في هذا المجال.

رابعا:بناء ثقافة وطنية بالتعاون مع المؤسسات التعليمية والدينية والهيئات المجتمعية.

ابعاد الدولة عن التصرف التقديري بالمال العام
من بين الخطوات الاربع لمجابهة الفساد المالي والاداري ، فان اسهلها واكثرها واقعية في امكانية التطبيق ،هي الاجراءات الادارية والمالية ،التشريعية والتنفيذية، التي تهدف بوعي وصرامة الى ابعاد الموظف العمومي عن التصرف التقديري بالمال العام.

اولا:اخراج الدولة من الحلقات التجارية والانشطة الاقتصادية .وهذا قد يتعارض مع توفير الدعم للمواطن مثل دعم البطاقة التموينية ودعم المنتجات النفطية .وبالتالي لا بد من التدرج في هذا المجال . فان الغاز المجهز لمحطات الكهرباء ليس من السهل تهريبه او سرقته .وبالتالي بالامكان توفيره مجانا دون الخوف من التلاعب فيه .آما ان الغاز لاغراض الطبخ والكيروسين لاغراض التدفئة يمكن اضافته الى البطاقة التموينية بدون

مقابل .ويمكن تحويل البطاقة التموينية الى حقوق نقدية تشترى مفرداتها من القطاع الخاص واخراج الدولة منها أو حصرها في الفئات الاكثر احتياجا (شبكة الضمان الاجتماعي).
ويجب ملاحظة ان بعض الدعم غير عادل(مثل دعم البنزين) ولا يصل الى المواطن اصلا .فما داعي الابقاء عليه بيد موظفين يسرقونه وإرهاب يتمول به، ودول جوار تنعم بنتائجه.
على الدولة ان تخرج تدريجيا من النشاط التجاري-الاقتصادي، وخاصة الحلقات التي فيها تصرف بالمال، مثل المنتجات النفطية عدا الغاز والنفط الابيض، والنشاطات المتعلقة بشركات القطاع العام .ويمكن ابقاء الدعم على الكهرباء (المشغلة بالغاز الطبيعي) والدواء والتعليم بكل مراحله.
والقاعدة العامة هنا هي اما أن يكون دعم الدولة كاملا (بالمجان) أو يحال النشاط الى القطاع الخاص .أي اخراج الدولة من التداول بالمال في هذه الحالات.

ثانيا:اخراج الموظفين العموميين من التصرف التقديري بالمقاولات ، والتجهيزات وتحويلها من دون استثناء الى المناقصات والمزايدات التنافسية العلنية بشفافية تحت اشراف ديوان الرقابة المالية ومن خلال وسائل الاعلام والانترنت.

ثالثا:تحويل اجهزة الدولة التي تتعامل بالمال العام الى وحدات محاسبية مستقلة تكون كل منها مسؤولة عن تسديد التزاماتها بشكل مستقل .فالمصافي تشتري النفط الخام بسعر التصدير، وتبيع المنتجات الى شرآات التوزيع بالسعر التجاري،وشركات وإدارات المحطات تبيع بالسعر التجاري او على البطاقة القابلة للصرف من جهات مخولة من وزارة المالية(التي تكون المسؤول النهائي عن مبالغ الدعم) .وكذلك الحال بالنسبة للكهرباء، فشركات التوليد تبيع الى التوزيع،والتوزيع تبيع الى شركات الجباية المحلية .وكل وحدة محاسبيه تعرف ربحها وخسارتها وحجم السرقات منها لتحديد
المسؤولية وتسهيلا للرقابة.فأن حصر المسؤولية يحدد جهة السرقة او الهدر .آما ان الدولة ستتعرف بدقة على حجم الدعم الذي تقدمه بأسعاره الحقيقية.

رابعا:دعم جهاز ديوان الرقابة المالية وتنشيط دوره في الاقاليم والمحافظات،وإعادة هيكلة هيئة النزاهة وربط المفتشين العامين بها بدل الوزير المختص، وإبعادها عن التسييس.

ملحق (3)

فقرات من الدستور العراقي

المادة (9-أ)	تتكون القوات المسلحة العراقية والاجهزة الامنية من مكونات الشعب العراقي، بما يراعي توازنها وتماثلها دون تمييز او إقصاء، وتخضع لقيادة السلطة المدنية، وتدافع عن العراق، ولا تكون أداة لقمع الشعب العراقي، ولا تتدخل في الشؤون السياسية، ولا دور لها في تداول السلطة.	
المادة (106)	**تؤسس بقانون، هيئة عامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية، وتتكون الهيئة من خبراء الحكومة الاتحادية والاقاليم والمحافظات وممثلين عنها وتضطلع بالمسؤوليات الآتية:**	
	اولاً :-	**التحقق من عدالة توزيع المنح والمساعدات والقروض الدولية، بموجب استحقاق الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم.**

	ثانياً :-	**التحقق من الاستخدام الامثل للموارد المالية الاتحادية واقتسامها**
	ثالثاً :-	**ضمان الشفافية والعدالة عند تخصيص الاموال لحكومات الاقاليم او المحافظات غير المنتظمة في اقليم، أو وفقاً للنسب المقررة**
المادة (110)	تختص السلطات الاتحادية بالاختصاصات الحصرية الآتية:	
	اولاً :-	رسم السياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي، والتفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية، وسياسات الاقتراض والتوقيع عليها وابرامها، ورسم السياسة الاقتصادية والتجارية الخارجية السيادية.
	ثانياً :-	وضع سياسة الامن الوطني وتنفيذها، بما في ذلك انشاء قوات مسلحة وادارتها، لتأمين حماية وضمان امن حدود العراق، والدفاع عنه.
	ثالثاً :-	رسم السياسة المالية، والكمركية، واصدار العملة، وتنظيم السياسة التجارية عبر حدود الاقاليم والمحافظات في العراق، ووضع الميزانية العامة للدولة، ورسم السياسة النقدية وانشاء البنك المركزي، وادارته.
	رابعاً :-	تنظيم أمور المقاييس والمكاييل والاوزان.
	خامساً :-	تنظيم امور الجنسية والتجنس والاقامة وحق اللجوء السياسي.
	سادساً :-	تنظيم سياسة الترددات البثية والبريد.
	سابعاً :-	وضع مشروع الموازنة العامة والاستثمارية.
	ثامناً :-	تخطيط السياسات المتعلقة بمصادر المياه من خارج العراق، وضمان مناسيب تدفق المياه اليه وتوزيعها العادل داخل العراق، وفقاً للقوانين والاعراف الدولية.
	تاسعاً :-	الاحصاء والتعداد العام للسكان.
المادة (112)	اولاً :-	تقوم الحكومة الاتحادية بادارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية مع حكومات الاقاليم والمحافظات المنتجة، على ان توزع وارداتها بشكلٍ منصفٍ يتناسب مع التوزيع السكاني في جميع انحاء البلاد، مع تحديد حصة لمدةٍ محددة للاقاليم المتضررة، والتي حرمت منها بصورةٍ مجحفة من قبل النظام السابق، والتي تضررت بعد ذلك، بما يؤمن التنمية المتوازنة للمناطق المختلفة من البلاد، وينظم ذلك بقانون.
	ثانياً :-	تقوم الحكومة الاتحادية وحكومات الاقاليم والمحافظات المنتجة معاً برسم السياسات الاستراتيجية اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز، بما يحقق أعلى منفعةٍ للشعب العراقي، معتمدةً احدث تقنيات مبادئ السوق وتشجيع الاستثمار.
المادة (115)		كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، يكون من صلاحية الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، والصلاحيات الاخرى المشتركة بين الحكومة الاتحادية والاقاليم، تكون الاولوية فيها لقانون الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، في حالة الخلاف بينهما.

ملحق (4)

مقترح قانون هيئة مراقبة الواردات الاتحادية

بأسم الشعب

مجلس الرئاسة

بناءً على ما اقره مجلس النواب وصادق عليه مجلس الرئاسة واستناداً الى احكام المادة (106) والبند (اولاً) من المادة (61) والبند (ثالثا) من المادة (73) من الدستور،
صدر القانون الاتي:

رقم ( ) لسنة 2011

قانون

هيئة مراقبة تخصيص الواردات الاتحادية

الفصل الاول

المادة (1) التعاريف

يقصد بالكلمات والعبارات التالية لأغراض هذا القانون المعاني المبينة ازاءها:

أولاً: الهيئة: هي الهيئة المؤسسة بموجب المادة 106 من الدستور بإسم "الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية".

ثانياً: الصندوق: صندوق تخصيص الواردات الاتحادية.

المادة (2) التأسيس

اولاً:

أ- تؤسس هيئة مستقلة تسمى (هيئة مراقبة تخصيص الواردات الاتحادية) تتولى تدقيق ومراجعة اجمالي الواردات والتخصيصات المنصوص عليها في المادة (3) من قانون الموارد المالية الاتحادية، وترتبط بمجلس النواب.

ب- تتكون عضوية الهيئة من:

1. رئيس الهيئة
2. نائبين للرئيس
3. ممثل عن كل اقليم ومحافظة غير منتظمة في اقليم
4. خبيرين مستقلين يسميهما مجلس الوزراء

ج- يكون رئيس الهيئة بدرجة وزير، وحاصل على شهادة جامعية أولية على الاقل في مجال اختصاص الهيئة وله خبرة لا تقل عن 20 سنة، ويتم اختياره بالاكثرية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب من بين ثلاث مرشحين مؤهلين يقدمهم مجلس الوزراء.

د- يكون نائبا الرئيس بدرجة وكيل وزارة وحاصلان على شهادة جامعية أولية على الاقل في مجال اختصاص الهيئة ولهما خبرة لا تقل عن 15 سنة، ويتم اختيارهما باكثرية عدد الحاضرين في مجلس النواب من ثلاث مرشحين مؤهلين لكل منصب يقدمهم مجلس الوزراء.

المادة (3) الاهداف

تهدف الهيئة الى:

أولاً: تدقيق ومراجعة جميع الاموال التي تدخل الى الصندوق والتي تخصص منه لاغراض تمويل الحسابات المستفيدة من الصندوق.

ثانياً: التحقق من عدالة توزيع الموارد المالية والمنح والمساعدات والقروض الدولية بين الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم وفقاً لاحكام الدستور.

ثالثاً: التحقق من الاستخدام الامثل للموارد المالية الاتحادية وتوجيهها نحو الاغراض المخصصة.

رابعاً: ضمان الشفافية والالتزام بالآليات المقرة للإيرادات والتخصيصات الى حكومات الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم وفقاً للنسب المقرة وفق احكام قانون صندوق تخصيص الواردات الاتحادية.

الفصل الثاني
واجبات الهيئة

المادة (4)

أولاً: تتأكد الهيئة من صحة الايرادات والتخصيصات للحسابات الخارجية والداخلية للصندوق.

ثانياً: تستخدمم الهيئة شركة محاسبة معتمدة ومعترف بموثوقيتها لتدقيق حسابات الصندوق الخارجية والداخلية، ورفع تقارير برأيها في هذه الحسابات لغرض تضمينه بالتقارير التي ترفعها الهيئة الى مجلس النواب.

ثالثاً: الكشف عن جميع البيانات المتعلقة باموال حسابات الصندوق بخصوص الايداع والسحب وكذلك تقديم تقارير فصلية تلخص الحسابات وتقارير شركات المحاسبة واصدار تقرير سنوي علني عن حسابات الصندوق يرفع الى مجلس النواب والسلطة التشريعية للاقاليم ومجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم.

رابعاً: التحقق من توفر الشفافية والافصاح عن العمليات المالية بموجب المعايير المحاسبية المتعارف عليها ومدى تطبيقها على جميع حسابات الصندوق.

الفصل الثالث
احكام عامة وختامية

المادة (5)
للهيئة اصدار تعليمات تحدد هيكلها التنظيمي وسير العمل فيها بنظام داخلي لعملها.
المادة (6)
ينفذ هذا القانون بتأريخ نشره في الجريدة الرسمية.

الاسباب الموجبة

لغرض ضمان الشفافية والعدالة في ضبط الواردات الاتحادية وتخصيصها للحكومات والاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، والتحقق من الاستخدام الامثل للموارد المالية الاتحادية واقتسامها وضمان عدالة توزيعها بما يحقق النفع للشعب العراقي ومستقبله،
شرع هذا القانون.