

د. كامل العضاض

إعادة هيكلة الاقتصاد العراقي دور الدولة ومشاريع الخصخصة المطروحة

ورقة مقدمة للحلقات الدراسية

للجنة تنسيق التيار الديمقراطي العراقي/المملكة المتحدة

تحت عنوان: العراق إلى أين؟ في الذكرى 12 لغزوه-الواقع، الحلول وآليات التنفيذ

لندن 10-11 نيسان/أبريل 2015

نيسان/أبريل 2015

المحتويات

3.....	مقدمة عامة.
1	توصيف تحليلي لهيكلية الإقتصاد العراق وتطوره، وما آل إليه في الحقبة الراهنة..... 5
2	السمات الأساسية للحالة الريعية في الإقتصاد العراقي وتداعياتها على هيكلية الإقتصاد العراقي المشوهة حاليا..... 11
3	نقد موجز للسياسات النفطية، وخصوصا بعد عام 2003..... 16
4	التصور الإستراتيجي التنموي المطلوب لإعادة هيكلة الإقتصاد العراقي..... 22
5	التغييرات الهيكلية المطلوبة، على وفق خطط وسياسات تنموية وإقتصادية ومالية وتنظيمية وإدارية..... 26
6	خلاصة مع بعض التوصيات..... 30
7	ملحق رياضي قياسي منهجي: نموذج رياضي توضيحي للتصور التنموي الإستراتيجي. 34
38.....	بعض المراجع المهمة.

إعادة هيكلة الإقتصاد العراقي - دور الدولة ومشاريع الخصخصة المطروحة

د. كامل العضاض *

مقدمة عامة

تهدف هذه الورقة الى تقديم تحليل وصفي مكثف لهيكلية الإقتصاد العراقي التي إزدادت تشوّها بعد إكتشاف النفط، فبدلا عن أن تساعد العائدات من العملات الصعبة التي ترتبت على تصدير النفط الخام في تصحيح التشوّه في هذه الهيكلية، وفي المساهمة في إرساء قواعد إنطلاق لتنمية مستدامة، تقوم على تنمية النشاطات الإنتاجية والخدمية في القطاعات غير النفطية، بما يزيد ويعمق التشابكات الإقتصادية بين كافة النشاطات الإنتاجية، النفطية الإستخراجية وغير النفطية، وخصوصا في قطاعات الصناعات التحويلية والزراعة والنقل والمواصلات والتشييد والبناء وغيرها من النشاطات الإنتاجية والخدمية المحلية، وبما يفضي الى تقليل الإعتقاد على إستخراج وتصدير النفط الخام، وهو نشاط آيل الى النضوب في مستقبل غير بعيد في كل الأحوال، نلاحظ أن السياسات النفطية عمّقت الحالة الريعية في الإقتصاد العراقي، وان السياسات التنموية لم تفلح في تنويع الإقتصاد العراقي، من أجل الإنعتاق من الإرتهان للحالة الريعية القائمة لنشو تنمية مستدامة،

طالما يعيقها الإرتهان الى إقتصاد أحادي النشاط يخضع لإملاءات التجارة الخارجية.¹

وعليه، ستناقش الورقة، توصيفا عاما لخصائص الإقتصاد العراقي وأثر إكتشاف وتصدير النفط الخام على طبيعة التطورات في مسارات التنمية الكلية، المتأثرة بدورها بنوعية السياسات التنموية، وخصوصا النفطية منها. ومن هنا يبدو مناسباً أن تقع الورقة في سبعة أقسام:

الأول، يقدم خلفية عامة حول الإقتصاد العراقي وتوصيف لتطور هيكلته منذ تأسيس الدولة العراقية، وما آل إليه في الحقبة الراهنة. والثاني، يقدم تشخيصاً للسمات الأساسية للحالة الريفية للإقتصاد العراقي. بينما يقدم القسم الثالث، نقداً موجزاً ومكثفاً للسياسات النفطية المتبعة من قبل الحكومات والأنظمة الحاكمة في العراق، قبل وبعد عام 2003. أما القسم الرابع، فيطرح تصوراً تنموياً إستراتيجياً نحو تنمية مستدامة لتخطي العوائق التي تفرزها الحالة الريفية. وفي القسم الخامس، يجري البحث في الطول الممكنة للخروج من المأزق الريعي، ويبحث ليس فقط في وجوب توفر رؤية تنموية إستراتيجية، إنما أيضاً في تأثير طبيعة التغييرات الهيكلية المطلوبة لهذا الغرض، ودور كل من الدولة والقطاع الخاص في إحداث تلك التغييرات المطلوبة لإخراج الإقتصاد العراقي من أحاديته وريعيته، وسيشير الى مشاريع الخصصة المطروحة. ويقدم القسم السادس والأخير خلاصة مع بعض التوصيات المناسبة. وفي الملحق سيتم عرض نموذج رياضي توضيحي للتصور التنموي الإستراتيجي الذي يهدف الى تحقيق هذا المنحى من التنمية المستدامة، لفائدة من له إهتمام بالمدخل الكمي القياسي.

¹ أنظر بحثنا في مجلة دراسات الشرق الأوسط باللغة الإنكليزية:

Kamil K. Al-Adhahd- "An Assessment of Oil Production Policy in Iraq," *MEES; Geopolitical Risk*, July- August 2011.

1 توصيف تحليلي لهيكلية الإقتصاد العراق وتطوره، وما آل إليه في الحقبة الراهنة

تشكّل العراق بحدوده الحالية بعيد الحرب العالمية الاولى. وتبلغ مساحته حوالي 430 ألف كيلو متر مربع، وتحده تركيا من الشمال وإيران من الشرق، وسورية والأردن من الغرب والسعودية من الجنوب الغربي والكويت من الجنوب. ويخترق البلاد من الشمال الى الجنوب نهران كبيران، هما دجلة والفرات، اللذان ينبعان من المرتفعات التركية ويصبان في الخليج العربي بعدما يتحدان شمال البصرة، ليكوّنا نهر شط العرب الكبير، كما تتحد روافد نهريّة عديدة من شرق إيران، مثل ديالى والزاب الأعلى والزاب الأسفل وغيرها. تتدرج الأراض في العراق من مرتفعة في أقصى الشمال الى متموجة نزولا نحو الوسط والجنوب التي تشكل السهول الشاسعة والخصبة والتي يسهل ريها من مياه نهري دجلة والفرات وبعض تفرعاتهما.

وتشكل الأراضي القابلة للزراعة أكثر من 20% من المساحة الكلية، إلا ان اقل من نصف هذه الأراضي قابل للزراعة، أو التي تُزرع عادة. وتُعتبر الزراعة النشاط التقليدي والأساسي في العراق، ولكنها عانت وتعاني من مشاكل كبيرة جدا، منها نظام الملكية ومشكلة حقوق الفلاحين، ومنها عوائق بيئية، تتعلق بترسبات الملوحة وبفيضانات النهرين المحتملة في كل ربيع، وشحة مياههما في الصيف وخلال فصل الشتاء، وذلك على الرغم من مشاريع الري والسدود المهمة التي أُقيمت في العراق منذ منتصف الخمسينيات من القرن الماضي.

وليس هنا المجال للخوض في دراسة القطاع الزراعي، ولكننا سنبين كيف تضائل دور هذا النشاط المهم في توفير الغذاء والطعام للسكان الذي كان ينمو بمعدلات تفوق الـ3% سنويا، بينما لم ينمو الإنتاج الزراعي، وخصوصا بعد ستينيات القرن الماضي، بأكثر من 1.5% سنويا. (1) فقبل إكتشاف النفط وتصديره، ولغاية

منتصف الخمسينيات من القرن الماضي، كان العراق يُعتبر بلدا زراعيًا بصفة غالبية، حيث أن حوالي 70% من السكان كان يقطن في الريف، وكان النشاط الزراعي يستوعب ما يقرب من نصف القوة العاملة، ويسد الإنتاج الزراعي الأستهلاك المحلي إلى حد كبير، بينما كان العراق يصدر الحبوب ومنتجات زراعية أخرى، كالتنمر والقطن وبعض منتجات الثروة الحيوانية. إلا أن تخلف تقنية الإنتاج الزراعي، وسوء تنظيمه مؤسسيًا، وما حاق بالعلاقات بين قوى الإنتاج في هذا القطاع الهام من تردي وتوتر، وبسبب الهجرة المتصاعدة، منذ نهاية خمسينيات القرن الماضي، من الريف إلى المدن والمناطق الحضرية القريبة، فضلا عن الهجرات الكبيرة إلى بغداد العاصمة، كل هذه العوامل أدت إلى تدهور هذا النشاط وإلى انخفاض مساهمته في الناتج المحلي الإجمالي.

وبمقابل هذا التضائل في النشاط الزراعي، إرتفعت أهمية النشاطات الخدمية العامة والشخصية، فتوسعت أجهزة الدولة، بعدما أصبحت الحكومة تعتمد في ميزانيتها المتصاعدة على عائدات تصدير النفط الريعية، ولم تعد تعتمد على جباية الضرائب من السكان. كما تنامت النشاطات الخدمية والإنتاجية ذات الطبيعة الإستهلاكية الغالبة، إلى جانب النشاطات الإسكانية أو العمرانية، وذلك على حساب نمو أية صناعات تصديرية غير نفطية مهمة. وهكذا تنامت الطبيعة الريعية للإقتصاد العراقي. ومن أجل التحليل اللاحق، لننظر إلى التغيرات الهيكلية للنشاطات الإقتصادية في العراق عبر بعض المقارنات الزمنية.

إن بروز نشاط تصدير النفط الخام، وخصوصا بعد منتصف الخمسينيات من القرن الماضي، وطغيان أهمية صناعة إستخراجه، اديا ليس فقط إلى تضائل نسب مساهمات النشاطات الإقتصادية الأخرى في الناتج المحلي الإجمالي، بل وإلى تشويه الهيكل الإقتصادي، حيث بدأ النشاط الزراعي بالتراجع في اعقاب هجرات متوالية ومتواصلة من الريف إلى الحضر، حيث توفرت فرص للعمل في مجال الخدمات والتشييد والبناء، فضلا عن إمكانية توفر بعض خدمات التعليم والصحة.

وأصبحت الحكومة هي المستخدم الأكبر لتشغيل الناس في أجهزتها، لاسيما في الجيش والشرطة والأمن.

وبالنظر لبروز النزعة الإستهلاكية، في ضوء تزايد عوائد الحكومة الريعية، ولإتساع الخدمات العامة والخاصة في المدن، فقد إرتفع حجم السكان من حوالي سبعة مليون نسمة في عام 1958 الى حوالي 22 مليون في عام 1997، صعودا الى ما يقرب من 34 مليون نسمة في عام 2012، حسب تقديرات وإسقاطات الجهاز المركزي للإحصاء، أي أن نمو السكان كان يفوق الـ 3%، وبهذا يكون من أعلى معدلات النمو في العالم.

وشكلت القوة العاملة في عام 1997 ما يقرب من ربع السكان، وإرتفع حجمها من حوالي 5 مليون شخص في عام 1997، الى ما يقرب من 8 مليون في عام 2011. أما توزيع قوة العمل المستخدمة فعلا في النشاطات الإقتصادية، فيبينها الجدول الآتي:

1. التوزيع النسبي (%) للمستخدمين حسب النشاطات الاقتصادية

%المستخدمين من قوة العمل

النشاطات الاقتصادية	1997	2011
الزراعة	15	11
النفط (مع الصناعة)	8	6
خدمات الحكومة العامة	28	30
بقية النشاطات	27	18
عاطلون عن العمل	12	23

المصدر: مستنبطة ومُطورة من بيانات الجهاز المركزي للإحصاء في العراق.

ويلاحظ من الجدول أعلاه، إنخفاض نسبة الإستخدام في القطاع الزراعي، وتصاعده بشكل ملحوظ في قطاع الخدمات الحكومية العامة، مع إرتفاع أقل في نشاط الخدمات الشخصية، وإنخفاض طال بقية النشاطات، كالنقل والتجارة والإسكان والمال والعقارات والبناء والتشييد والكهرباء والماء، ولكن بدرجات متفاوتة. ويلاحظ أيضاً إنخفاض نسبة المشتغلين في صناعة النفط الإستخراجية والصناعات التحويلية المحلية. أما نسبة العاطلين عن العمل، فقد تضاعفت، وازدادت بشكل 23% من مجموع قوة العمل المتاحة في عام 2011. وستكون صورة التشوّه في هيكلية الإقتصاد العراقي وزيادة إعتماده على قطاع أحادي، هو تصدير النفط الخام، أكثر وضوحاً من خلال إستقراء جدول مقارنة لمساهمات اهم النشاطات الإقتصادية في الناتج المحلي الإجمالي.

وتجدر الملاحظة بانه في عام 1960، ساهم القطاع الزراعي بـ 17.6% من الناتج المحلي الإجمالي، بينما ساهم قطاع الخدمات الحكومية العامة بنسبة 16.9% من الناتج المحلي الإجمالي. أما في عام 1970، فقد إنخفضت مساهمة القطاع الزراعي في الناتج المحلي الإجمالي الى 16.7%، بينما إرتفعت مساهمة قطاع الحكومة العامة الى 21.9%. أما الصناعات التحويلية، فحافظت على مساهمتها في الناتج المحلي الإجمالي بنسبة 9.6%، بين عامي 1960 و 1970. (2).

أما لو نظرنا الى التغيّر الهيكلي لمساهمات النشاطات الإقتصادية في الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الجارية، إستناداً الى بيانات رسمية، أحدثت نسبياً، فسندج الصورة التالية، كما يعكسها الجدول أدناه.

2. مساهمات النشاطات الإقتصادية بالنسب المئوية في الناتج المحلي الإجمالي * (النسب % محسوبة للناتج المحلي بالأسعار الجارية)

2013	2012	2008	2003	الناتج المحلي الإجمالي*
4.8	4.1	7.5	14.3	الزراعة
46.4	53.2	44.8	51.0	التعدين والمقالع
2.4	1.7	3.2	4.3	الصناعة التحويلية
1.8	1.0	1.0	0.7	الكهرباء والماء
8.4	5.6	3.2	0.9	البناء والتشييد
5.4	4.7	4.2	3.2	النقل والمواصلات
7.5	6.4	5.5	3.3	تجارة الجملة والمفرد
1.7	1.6	1.5	1.4	المال والتأمين
6.9	7.3	5.1	3.8	ملكية دور السكن
16.8	14.9	18.1	15.0	خدمات عامة وشخصية
100.0	100.0	100.0	100.0	الناتج المحلي الإجمالي

المصدر: موقع الجهاز المركزي للإحصاء في الإنترنت.

*جرى تعديل على بعض النسب. وننوه إلى أن تقديرات عام 2014 غير متوفرة الآن في الجهاز المركزي للإحصاء.

وفقا للجدول أعلاه، ثمة ملاحظات واضحة يمكن تسجيلها:

1. إنخفضت مساهمة القطاع الزراعي في الناتج المحلي الإجمالي بمقدار 50% في عام 2008، مقارنة بمساهمتها في عام 2003، وتدنّت الى حوالي 4% من الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الجارية في عام 2012، وارتفعت قليلا الى 5% في عام 2013، بما يشكل إنتكاسا كبيرا جدا في الإنتاج السلعي غير النفطي، والذي يشكل المصدر الغذائي الأساسي للشعب العراقي.

2. إن قطاع التعدين، صناعة إستخراج النفط الخام، أساسا، تكاد تشكل حوالي 50% من الناتج المحلي الإجمالي، وقد تدنت قليلا الى 46%، بإستبعاد نشاط قلع الأحجار وما شابه، في عام 2013. وبهذا، يشكل هذا النشاط الثقل الأعظم من الناتج المحلي الإجمالي، أي انه يخلق نصف قيمة تقريبا، مما يعطي للإقتصاد العراقي الصفة الربعية الطاغية.
3. ان قطاع الخدمات العامة والشخصية، والخدمات الحكومية هنا هي الطاغية، فقد إرتفعت مساهمتها الى ما يزيد على 18% في الناتج المحلي الإجمالي في عام 2008، ثم إنخفضت الى 16.8 في عام 2013.
4. أن الصناعة التحويلية على ضآلة مساهمتها في الناتج المحلي الإجمالي فقد إنخفضت من نسبة 4.3 في عام 2008 الى مجرد 2.4% في عام 2013.
5. لقد تفاوتت نسب بقية النشاطات، وهي على كل حال، بعمومها، متدنية نسبيا وتقابل نسبة مهمة من الحاجات الأستهلاكية في السوق المحلي، وهي خدمات غير معدة للتصدير للخارج.
6. أن تركيبة الإقتصاد العراقي وهيكلته، على وفق الصورة المعروضة اعلاه، تعكس إنكاليته، لكسب عملات صعبة أو فوائض من التجارة الخارجية، معتمدة على قطاع تصدير النفط الخام اساسا. ولأن الإنتاج المحلي لا يسد الإستهلاك، فلا بد من الإستيراد، وهكذا إنفتح باب السوق العراقية على مصراعية للمستوردات من الخارج. وهكذا صار الشعب يسدد فاتورة طعامه وإحتياجاته الأخرى من عوائده من تصدير النفط الخام. ووضحت هذه العوائد تشكل أكثر من 90% من ميزانية الحكومة. وعلى ذلك، توطدت السمات الربعية فى الإقتصاد العراقي، بغياب الإستراتيجيات الفعالة لتوجيه

نسب متزايدة من العوائد النفطية للإستثمار في النشاطات السلعية غير النفطية. فما هي هذه السمات الربعية؟

2 السمات الأساسية للحالة الربعية في الإقتصاد العراقي وتدايها على هيكلية الإقتصاد العراقي المشوّمة حاليا

من الناحية النظرية يتمثل الربيع بالميزة الإقتصادية التي يتمتع بها مورد معين، مثل موقع أرض زراعية أو عقار أو منطقة، أو بسبب المنفعة الإقتصادية التي يمتلكها مورد طبيعي نادر أو غير قابل للتجديد، مثل النفط أو الغاز أو المعادن النفيسة الأخرى. والربيع، وفقا لنظرية ريكاردو،⁽³⁾ هو الدخل الذي تحققه الأرض الزراعية الحدية، نظرا لما تتمتع به من خصوبة، فهذا الربيع هو دخل المالك المتحقق من ميزة الأرض التي يملكها. وبدون الدخول في مجال التنظير، فالربيع، هنا، يتحقق من بيع النفط الخام الذي خلقته جهود الطبيعة وليس الإنسان الذي يستثمر ما يكفي لإستخراجه وإستغلاله. وحينما يصبح هذا الربيع عائدا ماليا ضخما للمالك، كما في حالتنا، (الحكومة العراقية)، تترتب عليه نتائج تنموية إيجابية و/أو سلبية، إعتادا على السياسات التنموية التي تتبعها الحكومة.

تم إكتشاف النفط الخام في العراق قبيل الحرب العالمية الأولى، وجرى إستخراجه وإستغلاله تجاريا من قبل شركة النفط العراقية، IPC، في عام 1927. فشركة النفط البريطانية وشركاؤها حصلوا على إمتيازات إستخراج النفط الخام على مدى مساحة العراق كله، وإستطاعوا تثبيت إحتياطياته في خمسينيات القرن الماضي بحوالي 38 مليار برميل. وكانت الشركة تدفع أتاوة محددة للحكومة، ولكن بعد عام 1954، صارت تشاركها في أرباحها، مما وفر للحكومة عوائد كبيرة نسبيا، أخذت توجهها ليس فقط لبناء سلطتها الإدارية، إنما أيضا لتشديد السدود والنواظم للسيطرة على فيضانات النهرين ولتطوير مشاريع الري، وهذه كانت بالفعل توجّهات عقلانية، لإن

النهوض بالإنتاج الزراعي، باستخدام فوائض العوائد النفطية المعرضة للنفاد والنضوب يعني تبني إستراتيجية لإدامة التنمية لصالح، ليس فقط الأجيال الحالية، إنما أيضا لصالح الأجيال القادمة.

ولإختزال قصة تطور صناعة إستخراج النفط الخام، فإن الحكومة العراقية، بعد سقوط النظام الملكي في عام 1958، تبنت سياسة وطنية للسيطرة على ثروة البلاد النفطية، فأصدرت في عهد حكومة قاسم الجمهورية قانون رقم 80، لإنتزاع الإمتيازات لإستثمار أكثر من 90% من الأراضي الممنوحة للشركات الأجنبية. ومن ثم عمدت الحكومة اللاحقة الى الدعوة للقيام بالإستثمار المباشر في ستينات القرن الماضي.

وبعد إنشاء شركة النفط العراقية التي تمكنت من تثبيت إحتياطيات نفطية إضافية بمقدار 75 مليار برميل، قامت الحكومة بتأميم شركات النفط الأجنبية بعد عام 1970. وتقدر إحتياطيات النفط الأولية بأكثر من 115 مليار برميل، وبموجب وكالة الطاقة الدولية، فإن إحتياطيات النفط تقدر ب 143 مليار برميل، وهناك تقديرات تضع إحتياطيات النفط في العراق بحدود ال 400 مليار برميل.

وخلاصة القول، فإن العراق اضحى يملك مركزا فريدا في مقدار ثروته النفطية المتاحة، وأنه سيلعب دور المجهز الأساسي للنفط في العالم؛ وإن هذه الثروة تدر الآن وستبقى تدر، ربما، لبضعة عقود، دخولا ربعية كبيرة جدا، فما هي مضامين هذا الدخل الربعي الكبير؟ (4)

تتسم الحالة الربعية بعدد من السمات، وذلك عندما تغيب السياسات النفطية المناسبة لتطويعها لصالح تحقيق تنمية مستدامة، اي لصالح الأجيال القادمة، وبعد نفاد النفط.

أ- أن الإقتصاد العراقي أصبح معتمدا إعتقادا شبه كلي على عوائد النفط الربعية، وبدونها تتوقف أو تنتشل حركة النشاط الإقتصادي في البلاد، إذ لا يتوفر نشاط إقتصادي محلي آخر يمكن أن يضاهي نشاط تصدير النفط بمقدار عوائده.

ب- أن القطاع النفطي لا يستخدم عمالة مكثفة، نظرا لإن صناعة إستخراج النفط الخام هي صناعة كثيفة التكنولوجيا، مما يترك الأغلبية الكبرى من العاملين تبحث عن قوتها في النشاطات الإقتصادية الأخرى المنخفضة الإنتاجية والأجر.

ج- أضحت الحكومة العراقية حاصلة، من خلال تصدير النفط الخام، على عوائد مالية كبيرة، بما يجعلها في غنى عن فرض رسوم وضرائب على الشعب من أجل إيجاد موارد لتمويلها.

د- أن العوامل أعلاه تجعل الحكومة منساقا الى تبني عقلية ريعية، فتصبح تسلطية ولا تشعر بحاجتها للحصول على رضى الناس، فتتفرد بالسلطة وتتحدرو نحو الديكتاتورية، وقد لا يهمنها تثبيت نظام ديمقراطي تعددي، يتم من خلاله تداول السلطة.

أن السمات العامة أعلاه هي، في الواقع، ميول يملئها تصور الحكومة أنها تملك إستقلالاً مالياً، وإنها هي المستخدم الأكبر والمستثمر والمتحكم بمصير الإقتصاد والمجتمع. إن بعض الحكام العرب في بعض دول البترول يتصورون أنفسهم يملكون بلدانهم وما فيها من بشر! ويرى الدكتور حازم ببلاوي ولوشيني أن الحالة الربعية تولد عقلية ريعية لدى الحكومات المتحكمة. (5)

وتترافق مع ظاهرة الحالة الريعية، ظاهرة المرض الهولندي، وخلصتها أن إرتفاع عائدات الدولة الريعية سيؤدي، في غياب سياسات مالية مناسبة، الى إرتفاع سعر صرف عملتها الوطنية، وهذا ما يؤدي، غالبا، الى إرتفاع أسعار صادراتها غير النفطية، الصناعية مثلا، في السوق الدولية. وبالتالي، سيؤثر الأمر على تنافسيتها، وربما يفضي الى تكسيد بضائعها المصدرة؛ وبذلك يتعثر نموها الصناعي غير النفطي. (6)

إن آثار الحالة الريعية وما يرافقها من عوامل، مثل المرض الهولندي، وتعاظم تسلط الحكومة وجنوحها الى الدكتاتورية والهدر، وتوجيه الموارد الريعية، للإستهلاك النهائي والتبذير، ولبناء الأجهزة القمعية ولشراء الولاءات السياسية، وربما لتسهيل الفساد أو التستر عليه، هي آثار مشهودة في الكثير من الدول النفطية. وما نلاحظه في العراق هو ليس فقط وجود وقع لهذه الآثار، إنما أيضا، غياب لرؤية إستراتيجية للخروج من الحالة الريعية، وذلك ينعكس في نوعية السياسات النفطية التي تتبعها الحكومة، وفي طبيعة الخطط والإجراءات الواردة في برامجها المنفذة.

وقبل الإنتقال لمناقشة السياسات النفطية المتبعة في العراق نرى مناسبا أن نوجز منظورنا الإقتصادي للآثار التعويقية التي تفرزها الحالة الريعية في العراق.

أ- التحول نحو الإستهلاكية؛ إن توفر عوائد كبيرة وسهلة من خلال تصدير النفط الخام، يوفر الإمكانيات للحكومة للتغلب على عجز الإنتاج المحلي، الزراعي والصناعي، عن توفير الغذاء والدواء واللباس للناس، وذلك من خلال فتح أبواب الإستيراد على مصراعيه. كما ستفتح الأبواب أمام التجارة الخارجية وستسمح لتحويل العملات الصعبة لإشباع الحاجات الإستهلاكية والسياحية وغيرها. وبهذا سيقبل الحافز لدى الحكومة لتوجيه الإستثمارات

لتطوير النشاطين الزراعي والصناعي في العراق. وبما أن حجم السكان في إزدياد مطرد، فالطلب الأستهلاكي سيكون متصاعدا بإطراد أيضا، مما يؤدي الى زيادة تخصيصات الإستهلاك في الميزانية العامة على حساب الإستثمار. وهذا الأمر ينطوي على غياب الرؤية الإستراتيجية الثاقبة لدى الحكومة التي يجب أن تتحسب لنضوب النفط، كمصدر للعملة الصعبة.

ب- تقوم نظريات التنمية الحديثة في البلدان النامية على تشخيص مصدر أو مصادر للفائض الإقتصادي الذي يمكن توظيفه للنهوض بالقطاعات الإنتاجية المتخلفة. وفي هذه الحالة لدينا في العراق فائضا إقتصاديا، يتحقق حاليا من تصدير النفط الخام، وأنه مرهون بزمن محدد، حيث سينفذ النفط بعد إنقضائه. فالرشاد والعقلانية تقتضيان توظيف هذا الفائض نحو الإستثمار في النشاطات غير النفطية وفي الصناعات التي تستخدم النفط، كمولد للطاقة الإنتاجية أو التي تُصنّع المشتقات النفطية، مع حساب رصين للحاجات الإستهلاكية، على وفق تقديرات دقيقة للموازنة ما بين الإستهلاك والإستثمار، وهو حساب يوازي حساب الموازنة ما بين الحاضر والمستقبل. ولكن نمط التطور في هيكلية الإقتصاد العراقي الذي أشرنا إليه لا يوحى بمثل هذا التبصر. (7)

ج- ولمعالجة إغواء المداخل الريعية، يتوجب النظر في مخاطر الإنسياق نحو الديكتاتورية، ولتعزيز النظم الرقابية لرصد الفساد وعدم الكفاءة.

د- إن النظام الريعي يضع الإقتصاد الوطني تحت تأثيرات التجارة الدولية السلبية دائما. فبدون تنويع في إنتاج الإقتصاد الوطني، فإنه سيبقى عرضة ليس فقط لتقلبات الأسعار والعملات، وإنما أيضا لضياح الفرص لتنويع صادراته الوطنية، كوسيلة لتجنب الإعتماد على تصدير مادة واحدة هي

النفط. وفي هذا السبيل ينبغي إرساء السياسات المالية والتجارية والاستثمارية المناسبة لهذا الغرض.

3 نقد موجز للسياسات النفطية، وخصوصاً بعد عام 2003

مرّت السياسات النفطية بمراحل مختلفة من حيث دورها وتأثيراتها ونتائجها. ففي المرحلة الأولى، حيث كانت إمتيازات إنتاج النفط وتسويقه لدى الشركات الأجنبية، لم يكن للحكومة الوطنية دور في رسم سياسات إدارة صناعة إستخراج النفط الخام، بل هي كانت مجرد مستلم للأتاوة الربعية من الشركات، أو المستلم لحصتها من أرباح الشركات في مرحلة لاحقة. لكن دورها أصبح كبيراً وحاسماً بعدما أمتت شركات النفط الأجنبية في النصف الأول من سبعينيات القرن الماضي، وأصبحت المالك لكل العوائد من الصادرات النفطية.

وفي الوقت الذي بدأت فيه العوائد النفطية تتراكم في النصف الثاني من سبعينيات ذلك القرن، وكانت مشاريع التنمية في مختلف النشاطات الإقتصادية والقطاعات المؤسسية تحت التنفيذ أو في مراحل الشروع بالتنفيذ، نجّ نظام صدام الحاكم، البلاد في حرب ضارية مع إيران، مما إستنزف الموارد المالية والمادية والأهم منها البشرية، إذ بعد ثمان سنوات من تلك الحرب الرعناء تبخرت إحتياطيات العراق البالغة 40 مليار دولار، وتدمرت مرافق كثيرة، وتعطلت التنمية. ولم يتعظ ذلك النظام، بل إندفع لإحتلال الكويت بطيش كبير، فمهد لحرب، قادتها الولايات المتحدة لإخراج الجيش العراقي من الكويت، وإعاقه كل الممكنات العسكرية والإقتصادية والمالية للنظام الصدامي. وترتب على هزيمة العراق توقف تصدير النفط ثم تقنيه بكميات محدودة، بموجب برنامج النفط مقابل الغذاء. وهكذا تعطل إستخدام العوائد النفطية لإحداث أسس لتنمية مستدامة في العراق. وبقي العراق

وبقيت صناعته النفطية، تحت الحصار الدولي لمدة ستة عشر عاما، إنتهت بغزو العراق في نيسان عام 2003، حيث تمت الإطاحة بصدام ونظامه المستبد.

وإذا كان لنا أن نشير الى سياسات تستند الى إدارة الريع النفطي، فهي سياسات حكومة العهد الملكي، إذ منذ منتصف الخمسينيات، شكلت مجلسا للإعمار، وخصصت أول الأمر 70%، ولاحقا جعلتها 50% من حصة الحكومة في أرباح الشركات النفطية، للإعمار ولبناء مشاريع السدود ونواظم الري الكبيرة والمهمة، وللنهوض بالبنى الإرتكازية في البلاد. أما ما بعد سقوط النظام الملكي في عام 1958، فقد إمتد الصراع مع شركات النفط الأجنبية لغاية منتصف السبعينيات، وإنتهى بتأميمها، ولكن لم تمض بضعة سنوات على التأميم حتى زج صدام البلاد في حروب وحصارات وغزو، كما اشرنا آنفا.

وعليه، فإن السياسات النفطية التي سنناقشها بإختصار هنا هي تلك التي إنتهجتها الحكومات بعد عام 2003، اي بعد زوال نظام صدام حسين. وسيجري التركيز على مناقشة سياسة العقود النفطية التي أبرمتها حكومة السيد نوري المالكي مع شركات النفط الأجنبية، وخصوصا خلال عامي 2009 و2010.

بعد غزو العراق في عام 2003، طرح بريمر، الحاكم الأمريكي، توجيهها لخصخصة الإقتصاد العراقي، وفي مقدمته خصخصة صناعة إستخراج النفط الخام، وعلى الرغم من ظهور مشايعين لهذا التوجيه، لم تلتزم به الحكومات العراقية المنتخبة لاحقا. وبدلا عن ذلك، أصدرت الحكومة في عام 2007 مسودة قانون للنفط والغاز الذي تضمن أهم النصوص الواردة فيها دعوة لإقامة نظام مشاركات في إنتاج النفط الخام مع شركات النفط العالمية. إلا أن هذا المشروع تعرض للنقد الشديد من قبل خبراء النفط والإقتصاد، (8)، وذلك لأنه يجعل الشركات الأجنبية شريكا في ملكية النفط العراقي، ويزيح سيادة الدولة على مواردها الطبيعية، النفط

في هذه الحالة، ويمثل عودة الى نظام الإمتيازات التي رهنّت موارد العراق النفطية لدى الشركات الأجنبية لما يزيد على نصف قرن من الزمن. فضلا عن إنتقادات موضوعية شديدة أخرى، لا يتسع المجال لعرضها هنا. وعلى الرغم من محاولة تقديم مسودة معدلة أخرى للقانون، إلا إنها لم تعرض على البرلمان، وتم في الأخير طوي صفحة هذا المشروع أو تأجيله.

أما سلطة إقليم كردستان، فقد فسّرت المادة 112 في الدستور التي تخوّل الإقليم والمحافظات التي تملك حقول نفطية التنسيق مع الحكومة الفدرالية لإدارة المشاريع النفطية، فسّرتها على أساس إنها تعطيها الحق في إبرام عقود لإنتاج النفط مع شركات النفط الأجنبية في المناطق الواقعة ضمن الإقليم أو متاخمة له، في المناطق التي سُميت متنازع عليها. وهكذا أبرمت ما يزيد على 40 عقد من نوع مشاركات في الإنتاج مع شركات، قسم منها ثانوية في السوق الدولية، وذلك خلافا للمادة الدستورية الصريحة رقم 111 التي تنص على أن النفط هو ملك جميع العراقيين في جميع أنحاء العراق، وخلافا للمادة 112 في الدستور التي تجعل الحكومة الفدرالية المركزية هي المسؤولة عن إدارة الثروات النفطية في العراق، وإن بمشاركة الإقليم والمحافظات النفطية، لتحقيق أقصى المنافع للعراقيين جميعا.

وعلى أية حال، ليس من أغراض هذا البحث الخوض في تفاصيل النزاعات القانونية لإستثمار النفط في العراق، فقد كتبنا في هذا المضمار مرارا سابقا. إلا أن الحكومة، برئاسة السيد المالكي، إستندت الى قوانين سابقة لتنظم الصناعة النفطية، فحولت وزارة النفط لترتيب عقود خدمية فنية، TSC، مع الشركات النفطية العالمية لزيادة انتاج النفط الخام في حقول النفط المنتجة، مثل، الرميلة ومجنون والحلفاية والقرنة 2، وكذلك في حقول أخرى مكتشفة وجاهزة للإستغلال، وهكذا تم إبرام 10 عقود أساسية من خلال جولتي مزادات مفتوحة في عام 2009، وتبعتها عقود إضافية في عام 2010، حيث وصل عدد العقود الى 20 عقدا مع شركات نفط

عالمية معروفة، مثل الـBP، شركة النفط البريطانية، وشركة النفط الصينية الوطنية، CNPC، وشركة أكسون، Exxon، وشركة شيفرون وغيرها، وذلك مقابل أجور مقطوعة عن كل برميل نفط إضافي لزيادة الإنتاج، علما بأن العقود تهدف الى زيادة إنتاج النفط من مستواه الحالي الذي يقارب 2.4 مليون برميل يوميا الى 12 مليون برميل خلال عقد من الزمن. وهناك إتفاقيات أولية وقعت لإستغلال الغاز مع شركة شل، ولكننا سوف نستبعد دراسة تطوير الثروة الغازية في العراق من هذه الدراسة، لعدم إتساع المجال، كما سوف لا نقدم مزيدا من النقاش حول عقود المشاركات في الإنتاج التي عقدتها حكومة إقليم كردستان، بما يخالف الصلاحيات الدستورية للحكومة الفدرالية المركزية، وتضرّ بشكل كبير بالإستغلال الكفء للثروة النفطية لصالح كل أبناء العراق، بما فيهم الكرد.

ونوجز في أدناه أهم الملاحظات النقدية حول عقود النفط المعقودة مع الشركات المشار إليها سالفًا.

1. صحيح أن العقود مع الشركات هي لتقديم خدماتها الفنية مقابل أجر محدد مقدما عن كل برميل نفط إضافي يتم إنتاجه. وصحيح أيضا أن الأجر المتفق عليه منخفض، أقل من دولار واحد عن كل برميل إضافي، لكن مدة العقود قد تمتد لربع قرن من الزمن، مما يجعل قرارات الإنتاج لا تقع تحت سيطرة وسيادة الحكومة الفدرالية، ذلك لإن مصلحة الشركات توجب أن تواصل تصدير النفط لإسترداد أرباحها وتكاليف إستثماراتها، لاسيما وإن الشركات أقامت مجالس لإدارة الحقول النفطية، يشارك بها ممثلون عن شركات النفط العراقية، في الشمال والوسط والجنوب، بنسبة 25%، بما يجعل القرارات النافذة هي للشركات التي يشكل ممثلوها الأغلبية في تلك المجالس.

2. ليس في العقود معايير واضحة لضمان مراقبة حسابات الشركات وتكاليفها. ولا لمراقبة قيامها بنقل المعرفة الفنية والتدريب للفنيين والعاملين في الحقول من العراقيين، حسبما لاحظ الخبير النفطي حمزة الجواهري. (9)

3. حسب الإتفاقات العقدية سوف تستثمر الشركات ما بين 50-60 مليار دولار خلال عقد من الزمن لتأهيل الآبار ولتطوير الإنتاج، وذلك مقابل فائدة تجارية زائدا 1% فائدة لايبور.² والتساؤل هنا، إن هذه الإستثمارات ستكون بحدود 5-6 مليار دولار سنويا، فهل أن هذا المبلغ هو فوق قدرة الميزانية المالية للحكومة العراقية التي صارت تتجاوز، مؤخرا، المئة مليار دولار سنويا؟

4. إن سطوة شركات النفط ستطال النفط الخام الذي ستنتجه الحقول المتعاقد عليها والتي تمثل 85% من مجموع النفط المنتج في العراق، وبعضها حقول عملاقة، مثل الرميلة ومجنون، وعلى مدى من الزمن قد يصل الى ربع قرن، مما سيؤدي الى تهميش شركات النفط العراقية، وشركة نفط الوطنية بالذات، وهي التي سبق أن لعبت أدوارا بارزة في المشاركة في إستكشاف الحقول وتطوير الإنتاج، والمفروض أن يعاد تأسيسها بقانون يصدر من مجلس النواب لتصبح فاعلا وطنيا في الإنتاج والتطوير النفطي، ولكن الإنتظار قد طال.

5. إن الزيادات المستهدفة لرفع مستوى الإنتاج من 2.4 مليون برميل يوميا، (م.ب.ي)، الى 12 م.ب.ي، خلال 8-10 أعوام القادمة، تعني ان الهدف هو لمضاعفة العوائد المتوقعة من تصدير النفط الخام. والسؤال هو، هل

²"لايبور" "LIBOR" (London Interbank Offered Rate) تمثل معدلات الفائدة التي تفرضها البنوك على بعضها البعض مقابل القروض. ويستخدم هذا المؤشر، الذي تقوم بإعداده مجموعة من البنوك الدولية الرائدة لتحديد معدلات الفائدة حول العالم تحت رعاية جمعية المصرفيين البريطانية.

يجب أن نعظم العوائد المالية أم أن نعظم تحقيق معدلات نمو التنمية المستدامة؟ ثم، هل درست إمكانية تحقيق هذا الهدف بواقعية؟ هل درست الإمكانيات الفنية المتاحة لنقل النفط من خلال أنابيب نقل متطورة؟ وهل تتوفر مخازن للفائض النفطي الذي قد لا يمكن تصريفه في الأسواق العالمية؟ وماذا عن إمكانية إغراق سوق النفط بفائض قد يؤدي إلى إنهيار الأسعار في السوق الدولية؟ وهل سيحافظ العراق على وحدة وإستراتيجية منظمة أوبك، للحفاظ على مستويات أسعار مناسبة للنفط في السوق العالمية؟

6. توجب إستراتيجية التنمية المستدامة، أن يتركز الإهتمام على توسيع الطاقات الإنتاجية في القطاعات غير النفطية، كالزراعة والصناعة وبقية النشاطات الإقتصادية، وأن يجري تصنيع النفط، أي إستخدامه في في الصناعات والنشاطات الإنتاجية ما دون الإستخراجية، أو المسمامة الداون ستريم (downstream)، كصناعة المشتقات النفطية، والصناعات الكيماوية وصناعات الطاقة والنقل. ولذلك يجب أن تكون هناك أولوية للطلب المحلي على النفط الخام، أي لتغذية طلب الصناعات المحلية المعتمدة عليه، ومن ثم تصدير الفائض. بينما إلتزم العراق، بموجب عقود النفط مع الشركات، بزيادة الإنتاج والتصدير لربع قرن قادم! فهل تشكل سياسة نفطية كهذه، رؤية إستراتيجية لتحقيق تنمية مستدامة؟ وهل ستخرج العراق من فلك الريعية والحلقة الإستهلاكية والإتكالية على التجارة الدولية؟(10)

4 التصور الإستراتيجي التنموي المطلوب لإعادة هيكلة الاقتصاد العراقي

إن التصور العقلاني الرشيد هو لإستغلال الموارد الطبيعية المتاحة والتي لها ميزة نسبية في السوق العالمية، كحالة النفط في العراق، من أجل ضمان مستقبل الأجيال القادمة، من خلال توظيف الفوائض التي تدرها الصادرات النفطية من أجل تنمية وتطوير النشاطات الإنتاجية غير النفطية، كالزراعة والصناعة، وغيرها، ذلك لأنها صناعات مستديمة، أما صناعة إستخراج النفط الخام فهي ناضبة، وربما خلال عقود قليلة، فضلا عن حالة عدم التيقن في ثبات الطلب العالمي على النفط الخام، بسبب إحتتمالات بروز بدائل للنفط، كمصدر للطاقة. نوجز في أدناه، أهم معالم هذا التصور أو المدخل:

1. من أجل تقليل الإعتماد على الصادرات النفطية وما تفرزه من ظاهرة ريعية، ينبغي إعتماد مدخل للتخطيط الإستراتيجي، حيث تُرسم أهداف لتوظيف نسب متزايدة من هذه العوائد في الإستثمار في النشاطات غير النفطية، وخصوصا صناعات الداون ستريم والزراعة والصناعة التحويلية والنقل والمواصلات والبناء والتشييد والخدمات المواتية لزيادة الإنتاج غير النفطي.

2. العمل على مراقبة معدلات النمو في الإستهلاك النهائي، الشخصي والحكومي، ومحاولة دعم النمو في النشاطات الإنتاجية المحلية لسد نسب مهمة من الإستهلاك المحلي، عوضا عن الإستيراد من الخارج.

3. وضع سياسات مالية ونقدية أو مصرفية للحيلولة دون إرتفاع سعر صرف العملة الوطنية، وذلك لتجنب آثار ما يسمى بالمرض الهولندي،

حيث ينبغي زيادة عرض العملة المحلية في السوق العالمية، كلما مال سعر صرفها الى الإرتفاع.

4. إعطاء الأولوية لسد طلب الصناعات المحلية، كصناعات الداون ستريم والطاقة والنقل وغيرها، على النفط الخام، قبل تقرير حجم الصادرات من النفط الخام للعالم الخارجي. بكلمة أخرى، يجب أن يُنظر للتصدير للخارج على إنه فقط للفائض من النفط الخام المنتج. فالصين، على سبيل المثال، تنتج ما يزيد على 3.5 مليون برميل من النفط يوميا، ولكنها لا تصدر برميلا واحدا، بل بالعكس، فهي تستورد من النفط من العالم الخارجي بما يضاها ويتفوق على إنتاجها المحلي منه.

5. تبني إستراتيجية تقوم على التوجّه تدريجيا الى تصنيع النفط الخام المنتج لا تصديره. والمقصود بالتصنيع ليس فقط تحويله الى مشتقات، إنما أيضا إستخداما لزيادة الإنتاج في كافة النشاطات غير النفطية.

6. يجب أن يقوم التصور التنموي الإستراتيجي على ثلاثة عناصر، هي:

- أ- تحقيق كفاءة إقتصادية في إستغلال وتخصيص الموارد الإقتصادية؛
- ب- وضع السياسات المناسبة، مالية ونقدية، لتجنب السقوط في مهاوي الريعية؛
- ج- توظيف السياسات، قصيرة ومتوسطة المدى، من أجل تحقيق الهدف المنشود في المدى البعيد وهو تحقيق التنمية المستدامة، ومواجهة المستقبل بعد نفاذ مادة النفط في العراق.
- د- ينبغي أن تسعى السياسات التنموية، ضمن أفقها الإستراتيجي، إن توفر هكذا أفق، الى تغيير تركيبة الإقتصاد العراقي أو هيكلته من حالته الريعية

المشوهة حالياً، الى حالة التنوع والتوازن المطلوب لإستدامة التنمية، بعيداً عن حالة الريعية الأحادية. سنوضح هذا الأمر في أدناه، بالمقارنة ما بين حالة الهيكلية الآن، وحالتها بعد إعادة تركيبها، ولو بصورة إفتراضية، خلال السنوات العشرة القادمة في الجدول رقم (3) أدناه.

3. مقارنة بين الهيكل الحالي المشوه للإقتصاد العراقي مع هيكل مفترض أكثر تنوعاً وتوازناً، مبتعداً عن الحالة الأحادية الريعية

قطاعات النشاطات الاقتصادية	نسب النشاط في الناتج المحلي الإجمالي، كما في عام 2013 %	نسب النشاط في الناتج المحلي الإجمالي المفترض في عام 2023 %
1. الزراعة	4.8	15
2. التعدين والمقالع:	46.4	
أ- إستخراج النفط الخام	46.1	19
ب- أخرى	0.3	1
3. الصناعة التحويلية	2.4	12
4. الماء والكهرباء	1.8	6
5. التشييد والبناء	8.4	10
مج. النشاطات السلعية	63.8	63
6. النقل والمواصلات والخزن	5.4	6
7. تجارة الجملة والمفرد	7.5	6
8. البنوك والتأمين	1.5	6
مج. التوزيعية	14.4	18
9. ملكية دور السكن	5.9	4

12	13.6	10. الحكومة العامة
3	2.3	11. الخدمات الشخصية
19	21.8	مج. الخدمات الإجتماعية والشخصية
100.0	100.0	مجموع النسب

ويلاحظ من العمود الثاني في الجدول أعلاه، بأن القطاعات السلعية، بضمنها إستخراج النفط، قد فُدرت، بموجب الإفتراض المطروح من وجهة نظر تنويع النشاطات، بعيداً عن تركزها في قطاع إستخراج النفط الأيل للنضوب، لتشكل 63% من الناتج المحلي الإجمالي في سنة الهدف، 2023، ولكن بتغيير لنسب مساهمات مكونات هذه القطاعات، فقد رُفعت الزراعة الى نسبة 15%، وخُفضت نسبة مساهمات إستخراج النفط الى 19%، ورُفعت نسب مساهمات الصناعة التحويلية والماء والكهرباء والتشييد والبناء الى 12% و 6% و 10% على التوالي، أي أن القطاعات السلعية غير النفطية أضحت تشكل نسبة 44%. بينما شكل إستخراج النفط، 19% فقط من الإنتاج السلعي الكلي. كما يُلاحظ بأن النسب المقترحة لبقية القطاعات موزعة بصورة متوازنة تقريبا، ما عدا تخفيض طفيف في نشاط ملكية دور السكن، وتخفيض نسبي في نسبة مساهمة خدمات الحكومة العامة.

نعتقد بأن الوصول الى هذه النسب سيتطلب إستثمارات، مالية وتكنولوجية كبيرة مع قدرات تنفيذية عالية، وقد تستغرق عملية إعادة الهيكلة هذه عقداً آخر من الزمن، إلا إذا توفرت قدرات إدارية عالية الكفاءة، مع تحقيق إستقرار أمني ونظام سياسي ديمقراطي كفوء ومقتدر، ليتمكن من إختزال الزمن، وهذا بإفتراض أن اسعار النفط سوف لا تنتكس بصورة كبيرة خلال السنوات القادمة. وطبعاً فإن مقدار القيم التي تعبر عنها هذه النسب في العمود المفترض تعتمد على الحجم الكلي للناتج المحلي

الإجمالي المتوقع في عام 2023، فكلما كان كبيراً، كانت قيم النسب كبيرة بالتناسب.

5 التغييرات الهيكلية المطلوبة، على وفق خطط وسياسات تنمية وإقتصادية ومالية وتنظيمية وإدارية

أولاً، دور الدولة أو الحكومة في تحقيق هذه التغييرات:

في ضوء العرض المفصل أعلاه، تبدو الصورة واضحة من حيث ضرورة توفر رؤية إستراتيجية تنموية لإعادة هيكلة الإقتصاد العراق، بهدف جعله قابلاً للتنوع والإستدامة ومتخلصاً من الأحادية الربعية، أي بتقليل الإعتدال الأساسي على قطاع إستخراج وتصدير النفط العراقي. وهنا يبرز دور الدولة/الحكومة، كلاعب أساسي بيدها كامل العوائد النفطية، ولديها الأجهزة والوزارات الفنية، كوزارة التخطيط وغيرها وهيئات ومؤسسات معنية بالتنمية، فلا بد من وضع الخطط التنموية متوسطة الأجل لهذا الغرض، وتنفيذها على وفق سياسيات مالية ونقدية متسقة مع الأهداف الأساسية للتنمية المستدامة، كما جرى توصيفها آنفاً.

وفي هذا المجال، وضعت الحكومة بعد عام 2003، ثلاث خطط تنموية؛ الأولى هي خطة التنمية للسنوات 2010-2014، والثانية هي خطة التنمية الوطنية للسنوات 2013-2017، وثالثة هي خطة إستراتيجية للطاقة في العراق للسنوات 2014-2030. وليس هنا المجال لدراسة هذه الخطط أو تقويمها، فقد سبق لنا كتابة مقالين عن خطة التنمية الوطنية للأعوام 2013-2017، (11)، ولكننا نود

الإشارة الى الدور الحكومي في مجال التخطيط لإستثمار عوائد تصدير النفط المتبقية بعد سد متطلبات الإنفاق الحكومي الجاري والاستهلاكي. فقد تضمنت خطة التنمية الوطنية الأحدث المشار إليها، تقديرات إستثمارية بمقدار 282 مليار دولار لمشاريع الإستثمارات، خلال خمس سنوات، اي بمعدل 56 مليار سنويا، بيد أن تدني كفاءة التنفيذ، ناهيك عن خطر إفتراض هذه الخطة بتخصيص ربع هذه التخصيصات، أي 75 مليار دولار خلال خمس سنوات، كتوقعات لمساهمات القطاع الخاص، وهو أمر لم يتحقق منه شيئا مهما بهذا الخصوص. كيف يمكن توقع قيام القطاع الخاص العراقي بإستثمار ما يعادل 15 مليار دولار سنويا ولخمس سنوات! أنه توقع غير واقعي لإن القطاع الخاص في العراق لا تتوفر له الملاءة المالية، وانه يميل الى النشاطات ذات المردود السريع، كالتجارة والإستيراد والخدمات وما شابه. كما أن القطاع الخاص الأجنبي لا يغامر في الإستثمار في العراق بسبب المخاطر السياسية والأمنية، ولعدم وجود ضمانات قانونية كافية. فضلا عن ذلك، فقد تبنت هذه الخطة أهدافا لنمو القطاعات الإقتصادية بتركيز النمو في قطاع إستخراج النفط الخام وتصديره على حساب القطاعات غير النفطية، وخصوصا منها السلعية، حيث وضعت لنمو الأول بنسبة 18.7%، بينما وضعت لكافة القطاعات الأخرى معدلا للنمو مقداره 7.5% فقط، مما يعزز النمو الربعي ويخفق في تحقيق تنوع وتوازن في نمو كافة القطاعات الإقتصادية، (أنظر دراستنا النقدية لخطة التنمية الوطنية للأعوام 2013-2017).

وبعد مضي ما يزيد على سنتين من دخول الخطة حيز التنفيذ، لم يتم إستكمال أي من مشاريعها المهمة، بل أن نسبة التنفيذ بحد ذاتها لم ترتق الى أعلى من 20% من قيمة المشاريع المنفذة والتي كانت تحت التنفيذ منذ أعوام الخطة السابقة للأعوام

2010-2014 والتي صُرف النظر عنها ليس فقط لصعوبات تنفيذية، وإنما لعدم واقعية إفتراضات تلك الخطة، ولغياب الكفاءة في التنفيذ والمتابعة، فضلا عن تخفيض نسبة ما يخصص للإستثمار في موازنة الدولة من 36% الى أقل من 20%. والأدهى من ذلك هو أنه بعد الهجمة المتوحشة لعصابات داعش وإحتلالها الموصل وثلاث محافظات أخرى، أقتضى الأمر توجيه كل الموارد المتاحة للحرب وللخلاص من الإحتلال الداعشي، مما أدى ليس فقط الى إيقاف تمويل المشاريع الإستثمارية، إنما أيضا الى الإضطرار لإستدانة أكثر من 15 مليار دولار لحد الآن عن طريق إصدار سندات والإقتراض من مصادر محلية واجنبية، كما أفصحت عنه مسودة الموازنة المالية لعام 2015، والتي أقرت بكثير من التحفظات في مجلس النواب. (12)

ثانياً، دور القطاع الخاص والخصخصة:

كان ولا يزال للقطاع الخاص دور ليس فقط في مجال المشاركة المهمة في النشاطات الإقتصادية، فه الدور الأبرز في نشاط القطاع الزراعي وكذلك في نشاطات الصناعات التحويلية الصغيرة والمتوسطة، وكذلك في النشاطات التوزيعية، كالتجارة والنقل والخدمات المصرفية، حيث تشكل المصارف الخاصة منذ ما بعد عام 2003 نسبة مهمة ومتصاعدة من حجم القطاع المصرفي والتأميني الى حد ما، على الرغم من وجود مأخذ مهمة على نشاطاتها المصرفية المرتكزة على تقديم خدمات مصرفية تجارية بحتة، دون ولوج التمويل الإنمائي، اي انها تتجنب مخاطر التمويل التنموي. أضف الى ذلك أن القطاع الخاص في العراق، يمتنع، عادةً، عن المخاطرة برؤوس أمواله في صناعات كبير ومتقدمة تقنياً، ولا يشارك في صناعات تستغرق فيه إعادة رأسماله وجني عوائده مدة أطول مع إحتتمالات للمخاطر الإستثمارية. وحتى لو أقدم هذا القطاع على شراء موجودات الصناعات

الكبيرة المعروفة في القطاع العام، فإنه يميل الى الإستفادة من الموجودات وتحويلها لصناعة سريعة العائد؛ ونعني هنا صناعات مثل الحديد والصلب والكيماويات وتجميع المعدات والعجلات وماشابه. وعلى ذلك نحن نتبنى الرأي القائل بأن خصصة الصناعات الكبيرة في القطاع العام ليست حلا حقيقيا، إنما الحل يكمن في عدد من الخيارات، ومنها ما يلي:

ا- إن يصار الى تحويل بعض صناعات القطاع العام الخاسرة او المتلكئة أو المتوقفة الى شركات مختلطة يسهم فيها القطاع الخاص بنسبة مهمة في رؤوس أموالها وفي تشغيلها وإدارتها.

ب- أن تقوم الحكومة بتعيين هيئات من الخبراء لدراسة أسباب ومعوقات العمل في شركات القطاع العام الخاسرة، لتشخيص الأسباب ومعالجتها بشكل علمي وفعال، فهي قد تفتقد الى إداريين أكفاء، أو الى القدرة على منافسة المنتجات المستوردة المنافسة، أو تعاني من سوء إدارة العمليات الإنتاجية، أو بسبب تحبيط العاملين في خطوط الإنتاج في هذه الشركات، مما قد يعالج بطرح حلول لإشراك هؤلاء العاملين في ملكية الشركات التي يعملون بها، عن طريق تخصيص نسبة من الأسهم لهم، حسب مواقعهم الفنية ومسؤولياتهم الإنتاجية، مما يشعرهم بأنهم يعملون من أجل نجاح شركات يملكونها. أو قد يُقترح وضع خطط لتحديد نسب من ارباح هذه الشركات لتوزيعها على العاملين، حسب مواقعهم الفنية ومسؤولياتهم الإنتاجية.

أما بيع شركات القطاع العام، وخصوصا منها الصناعية التحويلية الى قطاع خاص، لا يملك الملاءة المالية أولا، ولا الخبرة الفنية ثانيا، ولا حصة الإنتظار لمدة من الزمن لاسترداد عوائد استثماراته ثالثا فهو مشروع غير واقعي. ومع ذلك، نحن نقول بأن موضوع الخصخصة في العراق الذي بات يُطرح، بدون روية، في السنوات الأخيرة، بل ومنذ تولي بريمر الحاكم الأمريكى إدارة العراق بعد الغزو

المريكي؛ فهو طرح مشروع الخصخصة، بما فيها تخصيص قطاع إستخراج النفط الخام نفسه، وعليه بات الأمر يستلزم دراسة تمحيصية علمية عميقة؛ فموضوع الإدارة والحوافز والتنظيم وتوسيع المشاركة قد تكون من ضمن الحلول الموضوعية لمعالجة مشاكل تنمية وازدهار مشاريع التنمية في القطاع العام، وخصوصا في قطاع الصناعة التحويلية وقطاع الماء والكهرباء والغاز وغير ذلك. المطلوب هو رفع الإنتاجية في شركات القطاع العام وفي القطاع الخاص أيضا. وفي رأيي أن موضوع الخصخصة يستحق دراسة مفصلة بذاته، لا أن يطرح وكأنه حل جاهز أو علاج سحري يمكن تقديمه بيسر وأمان.

ج- ولا بد من التذكير بأن التحولات الهيكلية الموصى بها في هذه الدراسة تتطلب سياسات مالية ونقدية متوائمة مع الأهداف، ولا مجال هنا للخوض فيها.

6 خلاصة مع بعض التوصيات

إستعرضنا خلفية الإقتصاد العراقي والتطور في هيكلته، كسبب ونتيجة لنفسي الظاهرة الريعية فيه. كما عرضنا، بإيجاز، السمات العامة للظاهرة الريعية وآثارها المعوّقة أمام تحقيق تنمية مستدامة لا تعتمد، في المدى البعيد، على الربوع النفطية، بل تقوم على تطوير وتنمية النشاطات غير النفطية الإنتاجية، وهي نشاطات دائمية، بينما تكون صناعات إستخراج النفط الخام ناضبة وعرضة للزوال. إن التنمية المستدامة هي الضمانة لمستقبل الأجيال القادمة. وبشكل خاص، شخصنا زيادة تحول الإقتصاد العراقي نحو الإستهلاكية، مقابل تدني حجم وكفاءة الإستثمارات في القطاعات غير النفطية، لضمان ديمومة الإقتصاد العراقي وإستقراره. وتناولنا بعد ذلك، نقد السياسات النفطية في ظل جميع النظم الحاكمة منذ تشكيل العراق بحدوده الحالية، وركزنا على نقد سياسة العقود النفطية التي عقدتها الحكومة العراقية بعد عام 2003 مع الشركات النفطية العالمية. وقدمنا، بعد ذلك مدخلا أو تصورا لبناء إستراتيجية

لتنمية مستدامة تتخطى معوقات الحالة الريعية الراهنة في الإقتصاد العراقي. ثم عرضنا نموذجا إفتراضيا لإعادة هيكلة الإقتصاد بما يتلام والهدف الإستراتيجي للتنوع وللخروج من حالة الريعية والتبعية التجارية. وناقشنا دور الحكومة والقطاع الخاص ودعوات الخصخصة المطروحة في الساحة. وفي الملحق قدمنا نموذجا قياسييا، وتركنا النموذج معروضا للحلول الكمية من قبل الباحثين الذين قد تتوفر لهم البيانات الإحصائية التفصيلية المناسبة.

ونعرض أدناه، بعض أهم التوصيات التي يخرج بها بحثنا هذا:

1. توصي الدراسة بأهمية فرض السيادة المركزية للحكومة الفدرالية على إدارة وتخصيص الموارد النفطية، بل وعلى كل الموارد الطبيعية الأخرى في العراق، فإنها، بموجب الدستور، ملكا خالصا للشعب العراقي كله، وليس لمنطقة أو فئة أو شريحة من هذا الشعب. وهذا الأمر يقتضي أن تراجع الحكومة إتفاقياتها الواردة في عقود النفط التي وقعتها مع شركات النفط الأجنبية، ليس فقط لتقليل المدد الممنوحة لها لتقديم خدماتها الفنية، بل للنصّ على أن للحكومة العراقية القول الفصل في تقرير حجم الإنتاج والتصدير والتطوير لصناعة إستخراج النفط، وربما أيضا لتمتين ربطها بالصناعات المحلية، وخصوصا صناعات الداون ستريم، والصناعات الأخرى غير النفطية، وإعطاء أولوية للطلب المحلي على النفط المنتج، ومن ثم تصدير الفائض فقط. وكذلك لدراسة مدى واقعية سقف الإنتاج العالية لزيادة إنتاج النفط الى 12 مليون برميل خلال أقل من عقد من الزمان.

2. كما توصي الدراسة بوضع الخطط والسياسات الإقتصادية والمالية والنقدية، على وفق إستراتيجية عليا للتنمية المستدامة في الأمد البعيد، للخلاص من الآثار المعوّقة للحالة الريعية وما يصاحبها من "مرض هولندي"، ولتقليل هذه الآثار، تدريجيا، مع تنامي الصناعات المحلية غير النفطية.

3. أشارت الدراسة الى قانون النفط والغاز، ولم يتسع المجال لتشخيص كل فجواته، ولكن

الحاجة الى هذا القانون تعتبر ملحة، على أن يعدل على وفق مقتضيات إستراتيجية للتنمية المستدامة في العراق.

4. أشارت الدراسة الى تهميش شركات النفط العراقية، وبالذات شركة النفط الوطنية، ذات الباع في عمليات إستكشاف وتطوير صناعة إستخراج النفط في العراق. فتوصي الدراسة بأهمية إصدار القانون المناسب لإعادة تشكيل وتفعيل هذه الشركة، كلاعب مهم في تطوير وتخطيط إنتاج النفط الخام في العراق وفي التصرف به. كما يقتضي الأمر تفعيل دور شركات النفط العراقية الأخرى، في الشمال والوسط والجنوب.

5. العمل على تطوير الكوادر الفنية في شركات النفط الوطنية، والإستفادة الكاملة من خبرات الكوادر والخبراء العراقيين من الذين واكبوا تأسيس وتفعيل شركات النفط العراقية، وخصوصا منها شركة النفط الوطنية. كما لا بد من رفد شركة النفط الوطنية ووزارة النفط بكوادر وأخصائيين إقتصاديين، متمرسين في مجال الدراسات القياسية الكمية، ومن الذي يستطيعون إعداد التنبؤات عالية الدقة حول مستويات الطلب العالمي على النفط، وإتجاهات أسعار البرميل الواحد من النفط الخام، وكذلك لبناء النماذج القياسية، من اجل وضع الخطط والسياسات المطلوبة لتنفيذ الأهداف العليا لإستراتيجية التنمية المستدامة في العراق.

6. وللخلاص من العقلية الريعية التي مدت جذورها في تقاليد عمل كل الحكومات العراقية المتعاقبة، لا بد من تشديد الحاجة الملحة لترصين النظام الديمقراطي ولتخليص العملية السياسية الحالية مما تعانيه من عدم الإستقرار والإحتراب والتناقض وتضييع الوقت الثمين في المهاترات. بل ويجب العمل على إنشاء الإطار المؤسسي المناسب لضمان ليس فقط حسن إستخدام الموارد النفطية، إنما لفرض رقابة شعبية مستقلة على كيفية تصرف الحكومة في العوائد النفطية. فالحاجة الى مجلس أو مجالس لمناقشة السياسات النفطية وإقرارها، على غرار المجلس النفطي الأعلى، على أن لا يشكل بموجب معايير المحاصصة والطائفية والعرقية السائدة، إنما يرفد بذوي الخبرة والإختصاص ومن ممثلي المحافظات والإقليم

النفطية، بغض النظر عن انتماءاتهم السياسية والطائفية والفئوية.

7. تبني منظور إستراتيجي لإعادة هيكلة الإقتصاد العراقي، ينفذ عبر خطط تنموية مركزية وتوجيهية، مقترنة بسياسات مالية ونقدية مناسبة، بإفتراض توفر الأجهزة المخططة والمنفذة الكفوة، مع نظم للمتابعة والمراقبة الفعالة ضمن الآفاق الزمنية المحسوبة بحصافة.

د. كامل العضاض

*مستشار إقتصادي سابق في الأمم المتحدة

نيسان/أبريل 2015

حقوق النشر محفوظة لشبكة الاقتصاديين العراقيين. يسمح بالاعتباس وإعادة النشر بشرط الإشارة الى المصدر

<http://iraqieconomists.net/ar/>

7 ملحق رياضي قياسي منهج: نموذج رياضي توضيحي للتصور التموي الاستراتيجي.

من أجل تحويل هذه الرؤية الإستراتيجية النظرية والوصفية الى منهج قياسي تخطيطي، قابل للتكميم والإحتساب بصورة علمية وعملية، نطرق باب الإقتصاد القياسي ونضع النموذج الرياضي والتوضيحي، بدون الدخول في حلّه رياضيًا، بسبب عدم توفر البيانات اللازمة، من جهة، ومن جهة ثانية، لإننا نقدم النموذج هنا، كصياغة جاهزة لمن سيشغل على توفير البيانات المطلوبة لحلّه وتحليل نتائجه، كمؤشرات لازمة لمتخذ القرارات من قبل الجهات المسؤولة عن التنفيذ.

يحتوي النموذج على معادلات تطابقية وأخرى غير تطابقية، ومعادلات تعظيمية، تحت إشتراطات أو قيود محددة. ولبنائه، يتطلب الأمر وضع المختزلات اللازمة لجميع المتغيرات المستخدمة في النموذج.

لنرمز للمتغيرات أدناه بالرموز المبينة أزاءها:

1	Gross Domestic Product=GDP	الناتج المحلي الإجمالي	1
2	Rate of Population Growth=Pr	معدل نمو السكان	2
3	Rate of Growth of GDP= GDP _r	معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي	3
4	Gross Domestic Product, excluding Oil = GDP*	الناتج المحلي الإجمالي بدون النفط	4
5	Growth Rate of Crude Oil Exports = E _{or}	كعدل نمو الصادرات النفطية	5
6	Growth Rate of Exports, excluding Oil = E _r *	معدل نمو الصادرات، عدا النفط	6
7	Percentage Change in Imports = ΔM	معدل التغير النسبي في المستوردات	7
8	Imports of Consumer Goods =	المستوردات من البضائع الاستهلاكية	8

	Mc		
9	Imports of Capital Goods = Mk	المستوردات من البضائع الرأسمالية	9
10	Domestic Demand for Oil = Dd	الطلب المحلي على النفط	10
11	International Demand for Oil = Di	الطلب العالمي على النفط	11
12	International Oil Supply = Sio	عرض النفط عالمياً	12
13	International Price of Oil per Barrel = Pio	أسعار نفط البرميل الواحد من النفط عامياً	13
14	Competitive Substitutes for Oil in World Market	بدائل النفط التنافسية في السوق العالمية	14
15	Rate of Growth of Crude Oil Production=Xor	معدل نمو إنتاج النفط الخام	15
16	Non-Oil Exports = E*	الصادرات غير النفطية	16
17	Rate of Growth of Non-Oil Production = Xr*	معدل نمو الإنتاج غير النفطي	17
18	Production of Crude Oil = Xo	إنتاج النفط الخام	18
19	Oil Exports = Eo	الصادرات من النفط الخام	19
20	Imports = M	المستوردات	20

The Model

1	$GDP_r > P_r$	1
2	$E_r^* > E_{or}$	2
3	$E_o = f(D_d, D_i, S_{io}, P_{oi}, S_{is})$	3
4	$\Delta M = M_c \downarrow + M_k \uparrow$	4
5	$GDP - GDP^* = \Delta \downarrow$	5
6	$\text{Max } \sum E^*$	6
7	$\text{Max } E_o$	7
8	$E_r^* > E_{or}$	8
9	$\text{Max } X_o$	9
10	Subject to: $X_r^* > x_{or}$	10

ونوجز أإنه أهم دلالات المعادلات، المتطابقات وغير المتطابقات، وهي كلها معادلات يمكن

حلها رياضيا بسهولة أو من خلال رياضيات المصفوفات، حين تكون البيانات مفصلة أو مجزأة. أما معادلات التعظيم، فلها يتطلب برمجة خطية أو غير خطية حسب نوع تفصيل البيانات والسلاسل الزمنية أو المقطعية التي قد تستخدم، حسب توفرها.

1. لنأخذ المعادلة رقم (1)، من الموديل أعلاه؛ إذا كان الهدف الإستراتيجي هو تحقيق تنمية مستدامة، فلا بد من ضمان أن ينمو الناتج المحلي الإجمالي بمعدلات تفوق معدل نمو السكان.

2. وفقا للمعادلة رقم (2)، من أجل تقليل الإعتماد على الصادرات النفطية، يجب أن تضمن نمو الصادرات غير النفطية بمعدلات تتفوق على نمو الصادرات النفطية، وطبعا لا يعني ذلك تفوقها من حيث القيمة.

المعادلة رقم (3)، تقدم نموذجا فرعيا لدراسة العوامل التي تؤثر على حجم الطلب على النفط الخام، وتقدم في حلولها إسقاطات عن حجم الطلب والأسعار وغيرها من المتغيرات الأساسية، مما يساعد في تقدير حجم الإنتاج الأمثل للعرض في السوق العالمية.

4. من أجل الحد من الظاهرة الإستهلاكية، ومن أجل منع ارتفاع سعر صرف العملة الوطنية، للحد من أثر المرض الهولندي، تقيس المعادلة (4)، التوجه لزيادة الإستيراد من البضائع الرأسمالية على حساب تقليص استيراد البضائع الاستهلاكية.

5. ترصد المعادلة رقم (5)، إتجاه حجم التغير في الفرق بين الناتج المحلي الإجمالي مع النفط والناتج المحلي الإجمالي بدون النفط، فُتتبع السياسات المالية والنقدية لتقليل هامش الفرق بين حالتي الناتج المحلي الإجمالي، مع النفط وبدون النفط.

5. في المعادلتين، (6 و 7)، تُجري مقارنة بين تعظيم الصادرات غير النفطية مع تعظيم

الصادرات النفطية، تحت قيد محدد، وهو أن يكون معدل نمو الصادرات غير النفطية أعلى من معدل نمو الصادرات النفطية. وللوصول الى الحل يجري استخدام البرمجة الخطية أو غير الخطية، اعتماداً على تفصيل البيانات المتاحة.

7. في المعادلة، رقم (8)، يجري تعظيم كل من الإنتاج غير النفطي والإنتاج النفطي، تحت افتراض أن معدل نمو الإنتاج غير النفطي يتفوق على معدل نمو الإنتاج النفطي.

8. يفترض النموذج بأن الحكومة تتمتع بسيادة مطلقة في إتخاذ القرارات الخاصة في إنتاج وتخصيص النفط الخام. أما وهي قد التزمت بعقود مع شركات النفط الأجنبية لربع قرن قادم، قابل للتمديد، لتجهيز النفط وتصديره مقابل ربحية للشركات تتجاوز الـ 12%، فإن سيادتها للتصرف بالثروة النفطية ستكون محدودة، وبالتالي مقيدة في مجال التخطيط للخلاص من الحالة الريعية وآثارها المعوّقة لتحقيق تنمية مستدامة لصالح الجيل القادمة.

بعض المراجع المهمة

1. Randy D Schnepf, *Iraq Agriculture and Food Supply: Background and Issues* (CRS Report for Congress, 2004), available on the Internet: <http://microdata.worldbank.org/index.php/citations/3608>
2. Kamil Al-Adhath, *Demand Analysis and Implications for Planning in Iraq*, PhD Thesis, (Cardiff: University of Wales, 1977).
3. David Ricardo, *On the Principles of Political Economy and Taxation* (originally published in 1817, available on the Internet: <http://socserv.mcmaster.ca/econ/ugcm/3ll3/ricardo/Principles.pdf>).
4. Tariq Shafiq, "Harnessing Iraq's Oil Wealth," paper delivered at the Conference on "Iraq Petroleum 2009: Opportunities and Investment", 7-8 December, 2009.
5. Hazem Beblawi and Giacomo Luciani, ed., (1987), *The Rentier State* (Beckenham, Kent: Croom Helm Ltd, 1987).
6. *The Economist*, "The Dutch Disease," November 26, 1977, pp. 82-83.
7. Chakravarty, S., *The logic of Investment Planning: Contribution to Economic Analysis* (Amsterdam: North Holland Publishing Company, 1959).
8. Munir Challabi, "The Internal Struggle for the Iraqi Oil Law Continues," received electronically from the author, January 2008.
9. Hamza Al-Jawahiri, A series of articles on the IOCs' management performances in the various awarded oilfields in Iraq, published on various Websites: Alhewar, Akhbaar & Al-Jadidah, during April & May of 2011.
10. Kamil Al-Adhath, "Optimization of Policies for the Management of the Production of Crude Oil Extraction Industry in Iraq," delivered at the International Conference on Oil and Gas Policies in Iraq, organized by The

French Institute for Research, in cooperation with the Iraqi Center for Researches, February 2008.

11. د. كامل العضاض، "خطة التنمية الوطنية في العراق، 2013-2017، ثانياً-ملاحظات محددة: المنهجية والاتساق والتنفيذ والمتابعة"، نشر في موقع شبكة الإقتصاديين العراقيين، بتاريخ 2013 /5/13

12. د. كامل العضاض، "الموازنة المالية الإتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية 2015، مالها وعليها، نقد تحليلي". نشر في موقع شبكة الإقتصاديين العراقيين في 2015/1/8.