



شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK
www.iraqieconomists.net

أرشيف الفكر الاقتصادي العراقي

د. عباس النصر اوي: التنمية والنفط بين 1958-1968 *

تقديم هيئة التحرير

في منتصف شهر نيسان الجاري أعلننا عن مبادرة لإحياء تراث الفكر الاقتصادي العراقي والبدء في نشر سلسلة من البحوث الاقتصادية التي انجزها اقتصاديون عراقيون في المهجر خلال العقود الماضية بما في ذلك فترة المعارضة للنظام الشمولي المنهار في 9 نيسان 2003. وبدأنا السلسلة بنشر بحث للاقتصادي العراقي الدكتور شاكر لطيف حول السياسة المالية والانفاق العسكري خلال فترة الحروب التي شنها النظام السابق مع إيران والكويت. واليوم نواصل مجهودنا بنشر فصل من كتاب الاقتصادي العراقي الراحل الدكتور عباس النصر اوي الموسوم «أعباء العراق: النفط العقوبات والتخلف» والذي نشره دار غرينوود للنشر في ولاية كنتكتك الأمريكية باللغة الانكليزية. وقد قامت مجلة الثقافة الجديدة مشكورة بالترجمة من الانكليزية إلى العربية وتم نشره في عدد رقم 309، حزيران 2003. وللأسف لا تتوفر لدينا معلومات عن ترجمة بقية اجزاء الكتاب. وعلى العموم يبدو ان هذه الترجمة هي الوحيدة لمؤلفات الراحل الكثيرة باللغة الانكليزية عن العراق، مما يؤشر على ضعف شديد في نشاط الترجمة من اللغات الاجنبية في العراق وكذلك على قلة الاهتمام بينابع الفكر الاقتصادي العراقي، حيث نرى ان الراحل عباس النصر اوي يمثل أحد الرواد الاوائل للاقتصاد العراقي بجانب الدكتور محدد سلمان حسن والدكتور ابراهيم كبة.

ولد الدكتور عباس النصر اوي في عام 1932 في مدينة الهندية في العراق وتوفى في 20 اغسطس 2009 في مدينة انديانا في الولايات المتحدة الامريكية. حصل في عام 1953 على شهادة البكلوريوس في الاقتصاد من جامعة بغداد ثم حصل على شهادة الدكتوراه في الاقتصاد من جامعة هارفارد في



شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK
www.iraqieconomists.net

أرشيف الفكر الاقتصادي العراقي

الولايات المتحدة الامريكية في عام 1965. بدأ عمله في التدريس الجامعي في عام 1963 في جامعة فيرمونت Vermont واستمر لمدة 40 عاماً في التدريس وشغل مناصب ادارية علمية في الجامعة منها عميد كلية الاداب والعلوم وكان عضواً في لجان علمية مختلفة. أصبح الراحل اقتصادي معروف عالمياً بعد ان ألف 6 كتب ونشر العديد من المقالات والابحاث العلمية باللغة الانكليزية معظمها عن قضايا التنمية الاقتصادية في العراق ودور القطاع النفطي في تمويلها. وعمل الراحل كمستشار لمنظمة اوبك ولصندوق اوبك ومع برنامج الامم المتحدة للتنمية. كان الراحل بالرغم من سنوات المهجر الطويلة على علاقة علمية وروحانية وثيقة بوطنه الامم المتحدة، وكان يهتم بالطلبة العراقيين في امريكا ويقدم المساعدة لهم. كما شارك مع لفيق من الاقتصاديين العراقيين المعارضين للنظام السابق في تأسيس المنتدى الاقتصادي العراقي في عام 1994 في لندن والذي نظم أنشطة علمية وثقافية مختلفة فضلاً عن اصدار كتاب "دراسات في الاقتصاد العراقي" في عام 2002

د. بارق شُبْر

عن هيئة التحرير، 29 نيسان 2018

بحث الدكتور عباس النصراوي

عندما حصلت ثورة 1958 كان رابع برامج مجلس الإعمار (1955 – 1961) في سنته الرابعة. وتعد القادة الجمهوريون الجدد بتغيير الأولويات الاقتصادية للنظام السابق وإعادة تنظيم إدارة التخطيط للإعمار وذلك لتصحيح بعض مساوئ النظام القديم. وحسب آراء هؤلاء القادة كان فشل التخطيط في ظل الملكية أمراً لا بد منه بسبب اعتماد الاقتصاد، وخصوصاً قطاعات النفط والتمويل والمصارف والتجارة الخارجية، على الاستعمار الأجنبي. وازداد هذا الاعتماد سوءاً بسبب سياسة الإعمار التي أدامت وضع العراق كسوق للرأسمال الأجنبي والسلع الاستهلاكية ومصدر للمواد الأولية الخام وللوقود الرخيص. وهذا يوضح لماذا كانت الزراعة بقاعدتها الإقطاعية هي القطاع السائد ولماذا كانت



شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK
www.iraqieconomists.net

أرشيف الفكر الاقتصادي العراقي

الصناعة غير مهمة ولماذا كان الإنتاج والإنتاجية والدخل والعمالة كلها منخفضة. قادت هذه الظروف دورها إلى لا مساواة جدية في توزيع الدخل، والتضخم، والنزوح الداخلي إلى العاصمة والمدن الرئيسية الأخرى، والهجرة. (Food and Agriculture Organization 1959 : 36 – 37)

كان يمكن ويجب أن تخلق عائدات النفط اقتصادا مستقلا، وسياسات مجلس الإعمار فشلت في ذلك. في الواقع قادت سياساته إلى زيادة اعتماد الاقتصاد على النفط، وبدا بددت أهم موارد العراق وكانت في نفس الوقت تقوي القاعدة الإقطاعية للاقتصاد.

قرر النظام الجديد إلغاء مجلس الإعمار ووزارة الإعمار واستحدثت محلها مجلس التخطيط الاقتصادي ووزارة التخطيط. وتبنى خطة اقتصادية مؤقتة لتأمين استمرارية تنفيذ المشاريع التي بدأ العمل بها في ظل مجلس الإعمار. وأُقيمت الخطة المؤقتة خطة خمسية تفصيلية للفترة 1961 – 1966.

كانت الخطة الخمسية التفصيلية، التي دخلت حيز التنفيذ اعتبارا من بداية 1962، تحسينا للخطة السابقة في تعقيدها وتنوعها. وحددت الخطة هدفا لمعدل النمو، وحسبت نسبة رأس المال إلى الإنتاج، فاستتجت أن حجم الاستثمار يجب أن يكون بنسبة 35 بالمائة من الدخل الوطني.

صممت الخطة الخمسية التفصيلية لتكون موازنة الإنفاق بمبلغ 1,6 مليار دولار موزعة على أربعة قطاعات رئيسية كما يلي: 20 بالمائة للزراعة، و29 بالمائة للصناعة، و24 بالمائة للنقل والاتصالات، و25 بالمائة للإسكان والتعمير. لتقييم أداء الخطة في ظل عبد الكريم قاسم قائد الثورة التي أطاحت بالملكية في 1958 يمكن القول:

1- حصل تحول ملحوظ من التركيز على الري إلى التركيز على الصناعة ويمكن ملاحظة ذلك في حقيقة أن بعض مشاريع الري قد أنجزت أصلا وكان القسم الآخر لا حاجة ملحة له في ذلك الوقت. وكذلك يبدو أن الزراعة دُفعت إلى الخلف وخصصت لها أقل التخصيصات من الإجمالي.



شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK
www.iraqieconomists.net

أرشيف الفكر الاقتصادي العراقي

2- أعطت الخطة الاقتصادية الانطباع بزيادة التركيز على الإسكان والتعمير وذلك بتخصيص 25 بالمائة من الإجمالي. لكن تدقيق التفاصيل كشف أن 39 مليون دولار صرفت على إسكان ذوي الدخل المحدود من أصل 392 مليون دولار لقطاع الإسكان والتعمير فقد أنفق القسط الأكبر على مشاريع وزارة الدفاع وعلى إسكان ضباط الجيش.

3- لم تعر الخطة انتباها كثيرا لاستيعاب القطاع الخاص ضمنها.

4- بلغت نسبة الإنفاق الفعلي للفترة 1958 - 1963 46,2 بالمائة من التخصيصات مقارنة بنسبة 57 بالمائة خلال الفترة 1951 - 1967.

وكان أهم تغيير في عهد قاسم هو سن قانون الإصلاح الزراعي في 1958. حدد القانون الجديد الحد الأعلى لملكية الأرض بين 1000 دونم و2000 دونم تبعا لطريقة ري الأرض وما زاد عن هذين الحدين خضع للاستيلاء من قبل الحكومة ويعوض ملاكوها بسندات على الخزينة. وكانت الأراضي المستولى عليها توزع على الفلاحين بمساحة من 30 إلى 60 دونم ويطلب منهم الانضمام إلى جمعيات تعاونية يشرف عليها موظفون حكوميون. حدد القانون فترة خمس سنوات لإكمال عملية توزيع الأراضي المستولى عليها. (حكومة العراق 1958).

ينعكس مدى فشل سياسة التنمية الزراعية في العراق الهبوط الملحوظ في مساهمة قطاع الزراعة في الدخل الوطني. لقد ارتفعت قيمة الإنتاج الزراعي من 240 مليون دولار عام 1953 بنسبة 1,1 بالمائة سنويا خلال الفترة 1959 - 1963 لتصل إلى 242 مليون دولار. من المهم ملاحظة أن منظمة الأغذية والزراعة تنبأت بأن مساهمة قطاع الزراعة في الدخل الوطني ستكون 784 مليون دولار في سنة 1965 مقدرة بأسعار عام 1956. لكن هذه المساهمة لم تتجاوز 225 مليون دولار عام 1963 وبلغت 336 مليون دولار عام 1965. (وزارة التخطيط العراقية 1969) انظر الجدول 3 - 2.



شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK
www.iraqieconomists.net

أرشيف الفكر الاقتصادي العراقي

وانعكس فشل سياسة التنمية الزراعية أيضا في هبوط الإنتاجية الزراعية. فبينما زادت رقعة الأرض المزروعة بالقمح والشعير والرز من 2,8 مليون هكتار في 1957 إلى 3 ملايين هكتار في 1963 انخفض محصول هذه الحاصلات الرئيسية الثلاثة من 2,5 مليون طن سنويا إلى 1,4 مليون طن سنويا في نفس الفترة. صفوة القول، فقد أدى فشل سياسة التنمية الزراعية إلى تحول العراق من بلد مصدر للمواد الغذائية إلى بلد مستورد لها، وفشلت تلك السياسة أيضا في إعادة توزيع الدخل بصورة ملموسة.

بعد انقلاب شباط 1963 بقياده حزب البعث بالتحالف مع عناصر من القوات المسلحة، لكن القادة الجدد، سواء العسكريين منهم أم المدنيين لم يكن لديهم مشروع للبلاد، أو للحكومة، أو لتخطيط التنمية. ومما يؤكد هذه الملاحظة قول قادة الانقلاب أنفسهم أن النظام الجديد تاه في الحكومة وأن انقلابهم كان مثابة قفزة إلى المجهول.

في تشرين الثاني 1963 تمكن الجناح العسكري من طرد شركائهم المدنيين من الحكومة. وبقي النظام الجديد في السلطة إلى تموز 1968 حين أطاح به انقلاب آخر أعاد حزب البعث إلى السلطة. فقرر النظام الجديد الاستمرار في تنفيذ خطة حكومة قاسم المسماة بالخطة الاقتصادية التفصيلية ريثما يستطيع صياغة خطته الاقتصادية الخمسية للفترة 1965 - 1969.

شملت الأهداف الاقتصادية للخطة الخمسية رفع مستويات المعيشة، وتقليص الاعتماد على قطاع النفط، وزيادة الاستثمار في قطاعي الزراعة والصناعة، وتوسيع العمالة، وتوزيع الاستثمار على مناطق جغرافية أوسع، والتقليل التدريجي للفوارق في الدخل والثروة.

كانت موازنة الخطة الخمسية 1,6 مليار دولار خصص 53 بالمائة منها لقطاعي الزراعة والصناعة، مع دعوة قطاع النفط لتأمين نسبة 70 بالمائة من موازنة الخطة. غير أن الإنفاق الفعلي كان بنسبة 55 بالمائة من المبالغ المقررة في الخطة، والإنفاق الفعلي على قطاعي الزراعة والصناعة بنسبة 43 بالمائة من المبلغ المقرر للقطاعين. وهكذا لم يتحقق إنفاق نسبة كبيرة الإيرادات النفطية المتوفرة.



شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK
www.iraqieconomists.net

أرشيف الفكر الاقتصادي العراقي

في توقعاتها لنمو الاقتصاد في الفترة 1965 - 1969، تسلط الخطة الخمسية أضواء على أداء الاقتصاد العراقي والتغيرات في بنيته للفترة من 1953 إلى 1963. ومن تلك التغيرات ما يلي :

1 - نما الناتج المحلي الإجمالي (GDP) بمعدل سنوي يعادل 6,4 بالمائة، ولا بد من الإشارة إلى أن معدل النمو العالي هذا كان يفضل نمو قطاع النفط.

2 - نما الناتج المحلي الإجمالي غير النفطي بمعدل 5,5 بالمائة.

3 - كان نمو قطاع الزراعة صفراً.

4 - كانت معدلات النمو القطاعية للقطاعات الأخرى كالاتي: - الصناعة 11,5 بالمائة، الطاقة الكهربائية 16,7 بالمائة، المصارف والتأمين 11,3 بالمائة، النقل 6 بالمائة، الإدارة المدنية والدفاع 10,5 بالمائة، تجارة الجملة والمفرد 5,7 بالمائة، الخدمات 8,3 بالمائة، الإسكان والتعمير 2,4 بالمائة.

5 - زادت الإستيرادات خلال هذه الفترة بنسبة 67 بالمائة.

6 - مولت الصادرات العراقية غير النفطية 19 بالمائة فقط من الإستيرادات في 1963 مقارنة بنسبة 35 بالمائة في 1953. (وزارة التخطيط العراقية 1969: ص 1-5).

تجلى الإخفاق البنوي الصارخ في اعتراف بالعجز عن توفير العمل للشبيبة المتدفقة إلى سوق العمل. فرغم أن المخططين تنبؤوا بزيادة 664 ألف مشغل، توقعت الخطة أن يحصل 322 ألف عامل فقط على فرص عمل. ويعني هذا أن معدل البطالة الذي قيل إنه كان بمعدل 3,1 بالمائة في 1964 سيصل إلى 13,5 بالمائة في 1970 بحيث يزيد عدد العاطلين عن العمل من 76 ألف إلى 418 ألفاً خلال نفس الفترة.

لقد توصلت وزارة التخطيط، في تقييمها لأداء الخطة الخمسية، إلى استنتاج ما يلي:



شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK
www.iraqieconomists.net

أرشيف الفكر الاقتصادي العراقي

- 1- بقاء النفط القطاع المهيمن على الاقتصاد والسلعة المهيمنة في صادرات العراق.
 - 2- اعتبرت الخطة الخمسية أنها وضعت أساساً متيناً للاقتصاد لتحقيق «الدفعة الكبرى».
 - 3- استهدفت الخطة إدخال تكنولوجيا عصرية في بضع قطاعات من الاقتصاد. (وزارة التخطيط العراقية 1971: ص 42 - 43).
- كانت الخطة الخمسية في سنتها الخامسة عندما استولى حزب البعث على السلطة في 1968. فتبنى النظام استكمال تلك الخطة إثناء الإعداد لخطة خمسية جديدة.

حقبة «خطة التنمية الوطنية»

استغرق إعداد خطة التنمية الخمسية لحزب البعث مدة سنتين. وأقرت قبل حصول التغييرات الكبيرة في صناعة النفط. فأثناء فترة الخطة بين 1970 - 1974 تم التوقيع على اتفاقية طهران واتفاقية جنيف لرفع أسعار النفط. والأهم تأميم شركات النفط عام 1972 و«ركوب» أوبك ثورة أسعار النفط التاريخية في 1973 - 1974.

رغم أن الخطة تحدثت عن تقليص الاعتماد على قطاع النفط، لكن السياسة الفعلية دفعت في الاتجاه المعاكس تماماً فنتج عنها اعتماد أشد على النفط. ويمكن ملاحظة ذلك من المراجعة العاجلة للخطة نفسها عقب الارتفاع غير المتوقع لعائدات النفط. فکرد فعل لذلك الارتفاع زيدت موازنتها من 1,6 مليار دولار إلى 5,8 مليار دولار. وارتفعت مساهمة النفط في تمويل التنمية من 1,3 مليار دولار إلى 4,7 مليار دولار أي من نسبة 80 بالمائة إلى 90 بالمائة من التخصيصات المقررة.



شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK
www.iraqieconomists.net

أرشيف الفكر الاقتصادي العراقي

تم توزيع التخصيصات بالنسب التالية: الزراعة 19 بالمائة، الصناعة 20,2 بالمائة، النقل والاتصالات 11,4 بالمائة، الأبنية والخدمات 14,6 بالمائة، و34,8 بالمائة لتمويل مشاريع غير مترابطة مثل شركات حكومية، والالتزامات الدولية، والاحتياطي العام وأمور أخرى. ومن الجدير بالملاحظة أن أكثر من نصف المبالغ المخصصة لشركات الدولة ذهبت إلى مشاريع قطاع النفط.

استطاعت الخطة إنفاق 61,6 بالمائة من تخصيصاتها. وتم تجاوز المعدلات المستهدفة لمؤشرات اقتصادية مثل الناتج المحلي الإجمالي GDP، واستهلاك القطاع الخاص، واستهلاك القطاع العام، والصادرات، والاستيرادات. وبالمقابل لم تبلغ معدلات النمو الفعلية المستويات المستهدفة في قطاعات الزراعة، والصناعة، والبناء، والاتصالات، وتوليد الطاقة، والعمالة. وبكلمات أخرى فشلت الخطة في بلوغ أهدافها في جميع القطاعات المنتجة للسلع عدا قطاع النفط. (النصراوي 1994 ص 64 - 72).

كانت خطة التنمية لفترة 1970 - 1974 آخر خطة متعددة السنوات تنشر في العراق، إذ تقرر الاعتماد على برامج استثمار سنوية موزعة قطاعياً يصادق عليها كما جرى في سنوات 1975 - 1977. ثم أقرت الحكومة خطة التنمية الوطنية للفترة 1976 - 1980 لكنها لم تنشرها.

بدءاً من 1978 عمدت الحكومة إلى عدم نشر ما يخص مصادر تمويل التنمية. وبدلاً من ذلك تُعلن إيراداتاً يعادل الإنفاق. فأعلنت لعام 1978 تخصيص 9,5 مليار دولار لبرنامج الاستثمار وكان إيراد برنامج ذلك العام 9,5 مليار دولار. (النصراوي 1994 ص 147).

عند اندلاع الحرب مع إيران في 1980 تسارع الإنفاق التنموي في البداية لكن مع إخضاعه لأهداف الحرب. ورغم ذلك تراجع الإنفاق على التنمية في 1982 لدرجة كبيرة مع خسارة العراق لمقدار كبير من صادراته وعائداته النفطية. فاضطرت الحكومة إلى فرض قيود تقشفية على الاقتصاد بكامله. ومع هذا التحول في الأحداث لم يعد للإنفاق على التنمية أولوية لدى السلطة. وتؤكد عدم اهتمام البعث بالتخطيط للتنمية بصورة إضافية عندما قرر النظام إلغاء مجلس التخطيط عام 1987 واستبداله بوحدة تدعى هيئة التخطيط تابعة لوزارة التخطيط.



شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK
www.iraqieconomists.net

أرشيف الفكر الاقتصادي العراقي

لقد خرج العراق من الحرب والنظام أكثر قلقاً من التضخم، وتبعات الحرب، واهتماماً بكيفية التعامل مع وضعه الجديد المنقل بالديون الأجنبية بدلاً من استعادة بنى وآليات التنمية. وبعد أقل من سنتين من الحرب مع إيران أغرق البلد في مأساة ثانية عندما قرر غزو الكويت.

وهكذا فإن خبرة العراق لتخطيط التنمية توقفت بعد 1980 بتأثير الحرب العراقية-الإيرانية، ثم انتهت بعد غزو الكويت وفرض العقوبات الاقتصادية من قبل مجلس الأمن الدولي.

تنمية الاقتصاد العراقي بين النفط وعدم الاستقرار السياسي

بدأت تجربة العراق في تنمية الاقتصاد المخططة باستخدام إيرادات النفط لتنويع الاقتصاد وتقليل اعتماده على النفط في العهد الملكي مع تأسيس مجلس الإعمار عام 1950. قبل الإطاحة بالملكية في 1958 تبنت الحكومة عدة خطط للإعمار وأجرت تعديلات عليها. وكانت كل خطة أعلى من سابقتها في مستوى الإنفاق، وأكثر اعتماداً على إيراد النفط من سابقتها. ورغم أن أغلب العراقيين كانوا يقطنون الأرياف فإن هذه الخطط لم تنفذ ما يكفي من الاستثمار في قطاع الزراعة وبالنتيجة أصبح البلد أكثر اعتماداً على استيراد المواد الغذائية.

وحيث أفلحت القوى السياسية في تشكيل جبهة من الأحزاب المعارضة وعناصر من الجيش نجحت في الإطاحة بالملكية عام 1958. وخلال أقل من خمس سنوات من عمره واجه النظام الجمهوري الجديد عدداً من المشاكل والتحديات الصعبة، منها الجبهة وآخر بين قادة النظام العسكريين، وتمرد قسم من القوات المسلحة، ومحاولة اغتيال عبد الكريم قاسم، وخصام سياسي حاد مع عبد الناصر في مصر وأتباعه في العراق، وتمرد كردي في شمال البلاد، وانحسار التأييد السياسي للنظام، ونزوعه إلى حكم تسلطي منقلب، والسير الحثيث إلى الركود. وبحلول عام 1963 أمست قاعدة النظام ضعيفة لدرجة أن الإطاحة به لم تعد مهمة شاقة. فأنجزت في شباط 1963 وأعدم عبد الكريم قاسم من قبل الحكام الجدد.



شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK
www.iraqieconomists.net

أرشيف الفكر الاقتصادي العراقي

حلّ تحالف البعث والعسكريين محل النظام الذي دام بين 1958 - 1963، واضطهد خصومه السياسيين بقسوة، لكنه ما لبث أن سقط في مستنقع البلبلة، والاعتباطية، والانقسام مما حفز العسكريين على إخراج شركائهم المدنيين في تشرين الثاني 1963. ثم هلك زعيمهم عبد السلام عارف بحادث طائرة في 1966 فخلفه شقيقه الذي أُطيح في تموز 1968 بانقلاب آخر لتحالف بعثي-عسكري. ونجح المدنيون هذه المرة في وضع العسكريين تحت سيطرتهم القوية.

ما بين 1968 عندما استلم حزب البعث الحكم و1979 عندما أصبح صدام حسين رئيساً للجمهورية، أفلح حزب البعث في تكريس سلطته بمزيج من وسائل الترغيب، والإكراه، والاستخدام غير المسبوق لأساليب الأمن داخل الحزب. فتمكنت المجموعة الحاكمة من الإفلات من جميع محاولات إزاحتها وأن تسحق أية معارضة سياسية سواء من داخل حزب البعث أم من خارجه. كان المتمردون يُسحقون بدون شفقة، وتعرضت جماعات عرقية بكاملها إلى الطرد من البلاد أو تشتيتها في مناطق أخرى. وهناك عامل آخر ساعد حزب البعث على البقاء في السلطة ألا وهو التصاعد الهائل لإيرادات النفط في السبعينات.

وفي 1979 أصبحت المجموعة الحاكمة تحت قيادة صدام حسين مشغولة ببقائها هي. فقامت أولاً بالتطهير الدموي للحزب من جزء رئيسي من قيادته السياسية بعد أسبوع واحد فقط من تولي صدام حسين للرئاسة. وبعد ذلك بعام دفع البلاد نحو حرب مدمرة مع إيران دامت ثمان سنوات انتهت في 1988. وبعد سنتين قامر بحظوظ البلاد في مغامرة غزو الكويت في آب 1990، وتسبب الغزو في فرض عقوبات اقتصادية على العراق وأعقبت ذلك حرب الخليج الثانية في 1991 التي كبدت البلاد تدميراً هائلاً للشعب وللاقتصاد مازال العقوبات مستمراً.

يمكن القول من هذه المراجعة المختصرة إن تاريخ البلاد السياسي كان عبارة عن سلسلة طويلة من الانقلابات، والانقلابات المضادة، والمؤامرات، والتطهيرت، والتطهيرت المضادة، والاستيلاء على السلطة



شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK
www.iraqieconomists.net

أرشيف الفكر الاقتصادي العراقي

بالعنف، والقمع الفظيع للمخالفين في الرأي، وأخيراً وليس آخراً الحروب، والمغامرات، والعقوبات. خلال كل هذا التاريخ لم يكن للشعب صوت بسبب غياب المؤسسات الديمقراطية والتداول السلمي للسلطة.

علاوة على ذلك فإن تغير القيادة السياسية وتغير الشخصيات يتبعه تغير في الأولويات الاقتصادية، والاتجاه، والسياسات. وكانت هذه التغيرات كثيرة التكرار ومفاجئة وعنيفة بحيث نسفت فوائد التخطيط لأنها أدت إلى تأخيرات طويلة في صياغة وتبني وتنفيذ خطط التنمية.

لم يكن عدم الاستقرار السياسي الداخلي العامل الوحيد المعرقل لسيرورة التنمية الاقتصادية في العراق. فعدم الاستقرار السياسي في منطقة الشرق الأوسط زاد في الطين بلة. لقد كان الوجود البريطاني القوي شديد التأثير في صياغة التطورات الاقتصادية والسياسية في العراق للفترة 1921 - 1958. وأدى تقسيم فلسطين وخلق دولة إسرائيل إلى المجابهة العربية-الإسرائيلية التي ترتب عليها زيادة الموارد للأغراض العسكرية. إن الغزو الفرنسي البريطاني الإسرائيلي لمصر في 1956، والغزو الإسرائيلي للبنان في 1982، والنزاعات الحدودية مع الكويت وإيران، والنزاعات مع تركيا وسوريا حول تقاسم مياه الفرات كان لجميعها تأثير سلبي على سير التنمية في العراق.

فضلاً عن كل ذلك كانت سياسات التنمية في العراق تتأثر ببروز الاهتمام الدولي بالشرق الأوسط. فما بين 1921 عند تأسيس الدولة العراقية وثورة 1958 كانت السياسات الاقتصادية العراقية تتأثر ببريطانيا من خلال انتدابها على العراق، والتزامات المعاهدة التي ربطت العراق مع بريطانيا، وانحياز الطبقة السياسية للمصالح البريطانية، وعضوية العراق في منطقة الإسترليني، والنمط العراقي للتجارة الخارجية، ودور النفط في اقتصاد البلاد. وكلها عوامل ساعدت على إبقاء تبعية العراق لبريطانيا.

بعد ثورة 1958 حدثت سلسلة من التغيرات الرئيسية في سياسات العراق الخارجية والاقتصادية. ولابد من التأكيد أن ثورة تموز 1958 كانت بقيادة الطبقة الوسطى وحصلت على دعم جميع الأحزاب المعارضة للملكية. وبعد قيام النظام الجمهوري بقليل شاء العراق أن يؤكد استقلاله بالانسحاب من منطقة الإسترليني، ومن حلف بغداد العسكري الذي يسيطر الغرب عليه، وإقامة العلاقات الدبلوماسية



شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK
www.iraqieconomists.net

أرشيف الفكر الاقتصادي العراقي

والاقتصادية مع الاتحاد السوفيتي وبلدان أوروبا الشرقية، وسن قانون الإصلاح الزراعي، وتوسيع الخدمات الاجتماعية، وتأميم أكثر من 99 بالمائة من المساحة التي كانت امتيازات شركات النفط تشملها، وتهيئة أرضية بناء صناعة نفط وطنية، وتوسيع دور القطاع العام في الاقتصاد. هذه التغيرات، التي بدأت في عهد عبد الكريم قاسم، شكلت إطارا لسياسات الأنظمة التي أعقبته.

يتضح من ذلك كله أن ثورة تموز 1958 قد كسرت الأساس الإيديولوجي لسياسات العراق الاقتصادية. قبلها كان هناك تحالف ثلاثي بين طبقة ملاك الأرض ممثلة بشيوخ العشائر، والعائلة المالكة، والطبقة السياسية الحاكمة. وخلف هذا الحلف المحلي هناك الوجود الاستعماري البريطاني في قواعد عسكرية، ومعاهدة التحالف، والمصالح النفطية، والمستشارين المدنيين والعسكريين. كان التوجه الاقتصادي في العهد الملكي بشكل عام يميل إلى عدم التدخل بشؤون الاقتصاد إلا عند الضرورة. في السنوات المبكرة من الفترة الملكية كان معظم الناتج الوطني يتولد في قطاع الزراعة وبالمثل عاش وعمل أغلب أفراد الشعب في الريف. وكان معظم الصناعات التحويلية في مشاريع صغيرة. وبمرور الزمن، وخصوصا أثناء الكساد الكبير وسنوات الحرب في الثلاثينات والأربعينات، وجد الإنتاج المحلي المتواضع سوقا محلية رائجة.

رغم أن عقد الخمسينات شهد مشاريع مجلس الإعمار الذي تأسس للتو، وكذلك نمو صادرات وإيرادات نفط العراق، لم يكن هناك ما يدل على أن النظام السياسي كان مهتما بتغيير سمات وبنية الاقتصاد. فقد مالت سياسة مجلس الإعمار إلى توطيد الوضع الاقتصادي القائم لأن فوائد تلك السياسة ميالة إلى مصالح ملاك الأرض وليس الفلاحين والعمال الريفيين.

كان ذلك التوجه السياسي والاقتصادي لحقبة 1921 - 1958 مرفوضا من النظام الجمهوري اعتقاداً بأن الاقتصاد العراقي قبل 1958 مشوه ويخدم المصالح الاستعمارية والإقطاعية، خاصة لأن نمو الاقتصاد ارتبط بنمو قطاع النفط الذي كان تحت سيطرة شركات النفط الأجنبية، وبات هذا القطاع الأهم أشبه بجسم غريب داخل البلاد مثابة ممول للإقطاع والطبقات الرجعية التي خدمت بدورها دوام المصالح الأجنبية في العراق على



شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK
www.iraqieconomists.net

أرشيف الفكر الاقتصادي العراقي

حساب أغلبية الشعب العراقي. فكانت ازدواجية الاقتصاد العراقي، المتجلية في قطاع نفطي حديث مع قطاع زراعي متخلف وقطاع صناعي ضعيف، مسؤولة عن المستوى الواطئ للدخل الوطني وسوء توزيعه وفقير الجماهير. فرغم حسن تخفيف حدة الفقر كانت سياسات مجلس الإعمار تخدم مصالح كبار ملاك الأرض أساسا. ثم أن تزايد الإنفاق الحكومي في ظل سياساته أدت إلى اتساع السوق المفضية إلى صعود البرجوازية الوطنية. لكن الحكومة فضلت زيادة الاستيرادات بدلا من زيادة الناتج الوطني العام. وبذلك أعادت تدوير إيرادات النفط لصالح المصدرين والمقاولين الأجانب. واستنتج النظام أن تخفيف التوتر بين النخبة الحاكمة والشعب يقتضي زيادة إيراد النفط من جهة، وإنفاق تلك الزيادة من جهة أخرى. ولهذا الغرض شكلت الحكومة مجلس الإعمار فراح ينفق إيراد النفط على مشاريع غير إنتاجية لمنفعة الأقلية. (حكومة العراق 1959 ص 69 - 101).

بغية إعادة توجيه الاقتصاد ولتغيير عدد ومكونات المستفيدين من مشاريع الإعمار قام النظام الجمهوري بتغيير أهداف وسياسات التنمية نحو تفضيل الاستثمار في القطاع الصناعي العام، وتوفير حماية أكبر للصناعة المحلية، وإجراء إصلاح زراعي، وتطوير الرعاية الاجتماعية والخدمات العامة. جدير بالملاحظة أنه بالرغم من الحماس الثوري للنظام الجديد مالت سياساته لتشجيع القطاع الخاص بتوزيع الأرض في قطاع الزراعة وبتوسيع الحماية للصناعة.

لئن كان نظام عبد الكريم قاسم مثابة انقطاع عن سياسات الاقتصاد والتنمية الماضية وكانت له رؤية واضحة ومحددة حول توجيه البلد والاقتصاد باتجاه مختلف، فإن قادة انقلاب شباط 1963، الذين أطاحوه، تميزوا بالافتقار إلى أي اتجاه أو سياسة مماثلين. وقاد القمع الوحشي، والصراع على السلطة، والخصومات الشخصية إلى انقلاب تشرين الثاني 1963 عندما قرر العسكريون في الحكومة إخراج زملائهم المدنيين. فاستمرت سلطتهم إلى تموز 1968، وكانوا المتعاطفين مع سياسات الرئيس عبد الناصر، فقاموا بإجراءات اقتصادية أهمها تأميمات 1964 المفاجئة لبعض الشركات الرئيسية في القطاع الخاص وهي 30 شركة صناعية وتجارية وجميع المصارف التجارية وشركات التأمين.



شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK
www.iraqieconomists.net

أرشيف الفكر الاقتصادي العراقي

وفي تبرير تلك التأميمات قالت الحكومة إنها تحقق العدالة الاجتماعية وترسم حدودا واضحة بين القطاعين العام والخاص، وتقلص أرباح القطاع الخاص الفاحشة على حساب المستهلك، وتطور طبقة اجتماعية تهيمن على المصارف، وشركات التأمين، والتجارة، والصناعة ترافقها زيادة تأثيرها الاجتماعي والاقتصادي والسياسي. (علي، 1991 ص 137 - 141). استمر توسيع دور القطاع العام خاصة على يد حزب البعث الذي عاد إلى السلطة في 1968.

كان حزب البعث يعلن أن هدفه النهائي هو بناء نظام اشتراكي. وفي الفترة الانتقالية سيطبق الإجراءات التالية: توسيع دور القطاع العام في الزراعة على حساب القطاع الخاص، السيطرة الكاملة على التجارة الخارجية، تحكم مركزي بالتجارة الداخلية، تقوية دور القطاع العام في الصناعة، وإدارة الخدمات الاجتماعية طبقا لمتطلبات الانتقال إلى الاشتراكية. خلال السبعينات استطاعت الحكومة ترجمة طروحاتها الإيديولوجية إلى سياسات اشتراكية، وخصوصا بعد تأميم صناعة النفط. لكن الحكومة ما لبثت في الثمانينات أن تراجعت، تحت تأثير الحرب العراقية الإيرانية، عن موقفها من القطاع الخاص فقررت أن توسع دوره عبر إجراءات الخصخصة.

تقييم التنمية من 1950 إلى 1990

طيلة عقود النظام الجمهوري حتى 1990 لم يطرأ أي تغير تقريبا على أهم ملامح السياسة التنموية: حماسها، إطار عملها، أهدافها، تخصيصاتها القطاعية، أدائها الكلي والقطاعي، ومشاكلها، واعتمادها التام على النفط. فرغم تميز تلك الحقبة بعدة خطط للتنمية، وبعده أنظمة، ووزارات كثيرة، لم يكن التغيير بالثورية التي كانت الحكومات المتعاقبة تدعيها. حقا كان هناك تأكيد مختلف في أوقات مختلفة يعكس أولويات النظام المعني السياسية والاقتصادية، لكن نظام عبد الكريم قاسم هو الذي صاغ، إلى هذا الحد أو ذلك، نبرة وأهداف التنمية في الحقبة قيد التحليل بكاملها. وحتى إذا ما بدا هذا النظام أو ذاك وكأنه ينحرف عن نزعة قاسم الوسطية بشأن الأهمية النسبية للقطاع العام مقابل الخاص، مثل إجراءات التأميم في 1964 أو محاولة فرض مزارع تعاونية أو تغليب القطاع العام على القطاع الخاص، كانت هناك



شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK
www.iraqieconomists.net

أرشيف الفكر الاقتصادي العراقي

دائماً قوى تفعل فعلها للعودة إلى الوسط في آخر المطاف. وهكذا عندما يبدو الانحراف بعيداً عن الوسط لصالح القطاع الخاص، تجد السلطة السياسية أن من الحكمة التوجه نحو الوسط مجدداً.

تخصيصات التنمية والإنفاق الفعلي من 1958 إلى 1980

من أبرز السمات العامة للتنمية الاقتصادية العراقية طيلة الثلاثين عاماً بين 1950 و1980 هي فشل المخططين والمنفذين في إنفاق الأموال المخصصة في برامج خطط التنمية. ويصح هذا سواء كان المرء يتحدث عن النظام الملكي المحبذ لحرية السوق، أم عن نظام قاسم الواسطي، أم عن نظام البعث الذي تحمس في البداية لسيادة القطاع العام في الاقتصاد. وتنطبق هذه الملاحظة على جميع القطاعات في الخطة. صحيح، بطبيعة الحال، أن تغيرات حصلت في الأداء، أو في كفاءة الإنفاق، أو في نسبة ما أنجز إلى ما خصص من سنة لأخرى، أو من قطاع إلى آخر، لكن أي خطة أو برنامج لم يكمل الفترة المقررة بدون بقاء نسبة من تخصيصاته.

لقد خطط العراق خلال أول 25 سنة من عمر التنمية (1951 - 1976) لإنفاق 14,2 مليار دولار لكنه أنفق فعلاً 9,2 مليار دولار أي 64 بالمائة من التخصيصات. وفي الفترة 1976 - 1980 خطت الحكومة لإنفاق 53,2 مليار دولار بينما أنفقت فعلياً 34 مليار دولار. إذا أخذنا الفترة بكاملها أي 1951 - 1980 نجد أن العراق خصص مبلغ 67,4 مليار دولار للتنمية لكنه أنفق فعلاً 43,2 مليار دولار.

وإذا قارنا الإنفاق الفعلي على التنمية مع الإيرادات النفطية لنفس الفترة والتي بلغت 100,6 مليارات دولار نجد أن الإنفاق لم يتجاوز 43 بالمائة من إيرادات النفط. وهناك أسباب عديدة لفشل كل من آليات التخطيط المختلفة والإدارات التي تنفق التخصيصات. كان من أخطر عيوب تخطيط التنمية منذ تشكيل مجلس الإعمار تبعية التنمية لإيرادات النفط. فبغض النظر عن طبيعة النظام السياسي المعني، واتجاهه، والفلسفة التي يدعي تبنيها أو الحماس الذي يبديه، فإن التنمية كانت في الحقيقة ناجمة عن إيرادات النفط: دعوة دائمة لتعجيل نمو قطاع النفط لاستخدام عائداته لتنمية القطاعات غير النفطية من الاقتصاد. وبينما تحقق الهدف



شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK
www.iraqieconomists.net

أرشيف الفكر الاقتصادي العراقي

الأول، أي تنمية قطاع النفط، لدرجة ملموسة، لكن بفضل تضافر عوامل مشتركة عديدة تشمل سلسلة من القرارات المتعلقة بالسياسات الاقتصادية والسياسية، والمساعدة الأجنبية (وخصوصاً من الاتحاد السوفيتي)، وأوبك، والطبيعة المتغيرة لسوق النفط العالمي، فإن الهدف الثاني، أي تنمية القطاعات غير النفطية، لم يتحقق إلا بنسبة غير مرضية.

بما أن سياسات التنمية تنشأ وتنفذ ضمن بيئة تاريخية معينة، فإن تجربة العراق التنموية كان لا بد أن تتأثر بعدم استقراره السياسي الداخلي وبيئة منطقتة والمصالح العالمية أيضاً. لقد أخذ عدم استقرار العراق السياسي شكل تغيرات مفاجئة وعنيفة في الحكومة والقيادة. وهذه التغيرات حرمت خطط التنمية الاقتصادية من الاستقرار والاستمرارية الضرورييتين فنجم عن ذلك إخفاق خطط التنمية في تحقيق أهدافها بصرف النظر عن الأنظمة المتعاقبة خلال العقود الخمسة الأخيرة.

وتفانم هذا القصور بمرور الزمن جراء التطورات في المنطقة، مثل المواجهة العربية الإسرائيلية أو النزاعات الحدودية. ولأن العراق من المصدرين الرئيسيين للنفط فقد اصبح ضمن دائرة الأمن و/ أو المصالح الوطنية للقوى الكبرى في تلك الأحيان وهي بريطانيا، أو فرنسا، أو الولايات المتحدة.

خلال النصف الثاني من القرن العشرين أعدت جميع خطط التنمية العراقية باعتبار إيراد النفط هو المورد الرئيسي، إن لم يكن الوحيد، لتمويل التنمية. وبمرور الزمن تشوه التخطيط لاعتماده على التكهانات بشأن حجم هذا الإيراد. بكلمات أخرى فإن الحكومات المتعاقبة، بغض النظر عن ميولها الإيديولوجية، ربطت الإنفاق على التنمية بزيادة إيراد النفط بصرف النظر عن الطاقة الاستيعابية للاقتصاد، أو توفر المتطلبات التكنولوجية والبشرية المتخصصة.

برغم ذلك يرتبط الإخفاق الأكبر في مردود خمسين سنة من التنمية التي استلزمت إنفاق عشرات المليارات من الدولارات. جدير بالإشارة أن ربط النفط بالتنمية كان من اجل رفع معدل النمو الاقتصادي وتنويع الاقتصاد وتقليل الاعتماد على النفط. لكن يبدو أن خمسين سنة من النفط والتنمية قد أبقّت العراق في ركود اقتصادي، واعتماد أشد على النفط.



أرشيف الفكر الاقتصادي العراقي

(*) جزء من الفصل الثالث لكتاب قيد الترجمة نشر للمؤلف أواخر العام المنصرم بعنوان «أعباء العراق: النفط العقوبات والتخلف» وذلك من قبل دار غرينوود للنشر في ولاية كنتكت الأمريكية.

المصدر: مجلة الثقافة الجديدة، العدد 309، حزيران 2003

<http://www.althakafaaljadedda.com/309/3abas-alna9rawi.htm>