



استحكام الفخ الربيعي في العراق

ملاحظات ومقترحات*

د. علي مرزا**

خلاصة¹

ابتدأ الفخ الربيعي في العراق بمناصفة أرباح النفط في خمسينيات القرن الماضي، واخذ بالاستحكام تدريجياً، خاصة بعد التأميم وتزايد أسعار النفط في السبعينيات ووصل شأواً بعيداً، عقب زيادات الأسعار/الإنتاج خلال 2004-2013/2014. لقد أثبتت تجربة الدول النفطية غير المتقدمة أن من الصعوبة الإفلات من هذا الفخ. وفي العراق، نتيجة للزيادة السكانية العالية، ستتزايد أعداد الباحثين عن العمل، بشكل ملموس، مستقبلاً، هذا في الوقت الذي وصل الاستخدام الحكومي، منذ نهاية 2015، حدوده في الاستيعاب. وفي ضوء صعوبة إدامة الاستخدام (ومستوى المعيشة) الحالي، في ظل آفاق أسعار غير مرتفعة للنفط، فإن استيعاب الأعداد الإضافية، يمثل واحدة من أهم المعضلات التي تواجه الإدارة الاقتصادية وكذلك النخبة/المجموعات السياسية والمجتمع ككل. إن الفشل في إيجاد تسوية لهذه المعضلة الصعبة سيكون أساساً لاستمرار النزاعات الاجتماعية والسياسية والتي يمكن أن تعصف بوحدة البلد واستقراره. وبالإضافة لضرورة التوصل لتوافق أو عقد اجتماعي/سياسي لتقاسم السلطة والموارد، كخلفية مناسبة لمحاولة التخلص من الفخ الربيعي، تبرز من الناحية الاقتصادية ضرورة تحقيق التنوع الاقتصادي. ويعني التنوع تغيير الهيكل الاقتصادي باتجاه زيادة دور القطاعات السلعية/الخدمية غير النفطية التي تستطيع إدامة الاستخدام القائم واستيعاب الباحثين عن العمل مستقبلاً، وفي ذات الوقت توفر مصدراً إضافياً ملموساً للعملة الأجنبية. تتناول الورقة هذه القضايا، بما في ذلك اقتراح توصيات قد تساهم في التعرض لهذا الفخ المُستَحْكَم.

¹ تستخدم هذه الورقة، بجانب منها، بعض ما ورد في كتاب لي عن العراق سيصدر قريباً. لذلك فإن مصادر البيانات والإسقاطات الواردة في هذه الورقة، غير المشار إلى مصادرها تحديداً، موثقة في الكتاب القادم.

أولاً: مراحل استحكام الفخ الريعي في العراق

بعد اتفاقية مناصفة الأرباح مع شركات النفط في شباط 1952 تزايد دور عوائد تصدير النفط في تمويل الميزانية العامة للحكومة وميزان المدفوعات (الواردات وغيرها من المدفوعات). هذا بالإضافة للتبعات المباشرة وغير المباشرة لتزايد حصة قطاع النفط في الناتج المحلي الإجمالي. وبعد 1972/1968 أزداد دوره أيضاً، من خلال الميزانية العامة، في تمويل توسع الاستخدام في الجهاز الحكومي، الذي ساهم بشكل فعال في استيعاب أعداد متزايدة تدخل سوق العمل سنوياً، بحثاً عن فرص العمل. وبعد الكوارث التي تعرض لها العراق منذ 1980، من حروب وعقوبات دولية، ونزاع أهلي مسلح، الخ، أزداد تدهور الجهاز الإنتاجي غير النفطي خاصة في الصناعة التحويلية والزراعة. واستمر ذلك بعد 2003. ولعل هذه هي أهم التبعات الاقتصادية لحالة الدولة الريعية، التي يصفها أحد المصادر (من أوائل من تناولها بشكل منهجي) بأنها "تلك التي تستلم، على نحو منظم، دفعات كبيرة من الربح الخارجي، من أفراد أو شركات أو حكومات أجنبية إلى أفراد أو شركات أو حكومات في بلد معين، ...، وهذه الدفعات هي أشبه بمنحة من الطبيعة ... أو منحة من مصدر أجنبي؛" (Mahdavy (1970: p. 428-9). وهناك جوانب وتبعات سياسية واجتماعية تشكل مع الجانب الاقتصادي عوامل مترابطة ومتفاعلة لاستمرار هذه الحالة/الدولة أو، في الحقيقة، استمرار الفخ الريعي واستحكامه. وأقصد بالفخ الريعي (أو الحلقة المفرغة الريعية)، هنا، ما ورد في كتاب سابق لي، وكما يلي: "إن ظهور أعراض المرض الهولندي في الجانب الاقتصادي وتضخم الاستخدام الحكومي وغياب العمل الجاد والمبادرة في الجانب الاجتماعي واستقلالية الحاكم المالية والهيمنة على الطبقة المتوسطة (الموظفين) وضعف القطاع الخاص في الجانب السياسي كلها تساهم في ضعف المسائلة وإعاقة بروز مجتمع مدني ومن ثم استمرار استبدادية الحكم وأحادية الاقتصاد (أي اقتصاد غير متنوع). إن استمرار النظام الاستبدادي وأحادية الاقتصاد تقوي بدورها المظاهر الريعية السياسية والاقتصادية والاجتماعية. وهكذا. وتبين تجربة الدول النفطية أن من الصعوبة التخلص من هذا الفخ أو الحلقة المفرغة. ... ففي العراق الذي تغير نظام الاستبداد فيه بالقوة وتم انتخاب حكومة ومجلس نواب من قبل المواطنين، لا زالت الريعية مؤثرة من خلال التوسع في الاستخدام الحكومي والتحالفات القبلية وانتشار الفساد. لا بل أن الطبقة المتوسطة (فئة الموظفين والمتقاعدين ومستلمي الإعانات الحكومية) أزداد اعتمادها على الدولة. إن تبعية هذه الشريحة للدولة ومن ثم غياب قيام مجتمع مدني كان أحد الأسباب التي ساندت النظام الاستبدادي قبل 2003"؛ أنظر: مرزا (2012، ص 398). أنظر أيضاً الفقرة (2-2) في ثانياً، أدناه، لمعنى وظروف ظهور تعبير "المرض الهولندي"، Dutch Disease. كما يقدم Sachs & Andrew (1995) تحليلاً اقتصادياً ممتازاً لاحتمال مساهمة المرض الهولندي في انخفاض الصادرات غير النفطية وكذلك ما يسمى "لعنة المورد، Resource Curse" في انخفاض النمو الاقتصادي في الدول الريعية.

ولقد تركز دور العوائد النفطية بعد 2003 بشكل كبير، ولعل سنة 2012، والتي تحقق خلالها أعلى مستوى من العوائد السنوية من تصدير النفط، لحد الآن، تقدم مثلاً شاخصاً على هذا التركيز والحالة الريعية. فلقد بلغت عوائد العراق من تصدير النفط الخام (حسب بيانات وزارة النفط وميزان المدفوعات 2012 المعدل) حوالي 94 مليار دولار، وكانت تمثل 91.5% من الإيرادات الفعلية للميزانية الاتحادية و99.5% من الصادرات السلعية. وبالرغم من أن العمل في الجهاز الحكومي (أي في الإدارة العامة، القوات المسلحة، التعليم والصحة العاميين، الخ) والمنشآت العامة (الصناعية والتجارية، الخ) كان يُكوّن 43% فقط من الاستخدام الكلي في الاقتصاد، خلال السنوات 2007-2014، فإن الجهاز الحكومي أستخدم 62% من الزيادة في قوة (أي عرض) العمل في الاقتصاد ككل، خلال هذه السنوات (76% خلال السنوات 2007-2012).

ولكن بعد انهيار أسعار النفط في 2014/2015، واستمرار آفاق عدم توقع عودة الأسعار كالسابق، بالإضافة للبطالة المقنعة فيه، أصبح الجهاز الحكومي غير قادر على القيام بذات الدور في استيعاب الزيادة في عرض العمل في المستقبل. ولقد بدأت بوادر ذلك في تطبيق البرنامج المشترك مع صندوق النقد الدولي، 2016-2019، الذي أنطلق في أواخر 2015، للمساعدة في إدارة عجز الميزانية الاتحادية وكذلك إدارة سوق الصرف الخارجي في العراق. ولقد أنطوى هذا البرنامج، من بين اشتراطات عديدة، ليس فقط تثبيت عدد العاملين في الجهاز الحكومي، وإنما العمل على تخفيضهم من خلال التقاعد المبكر وغيره من الإجراءات. وبالفعل كان عدد العاملين الذي ورد في الميزانية الاتحادية 2016 (3.01 مليون) أقل منه في ميزانية 2015 (3.03 مليون)؛ الجدول (1)، أدناه. أما في ميزانتي 2017 و2018 فلقد حُدد عند متوسط مقداره 2.89 مليون.²

وتساهم الظواهر التالية في تعميق صعوبة إيجاد مصادر بديلة عن الاستخدام في الجهاز الحكومي:

² ترد بيانات في وسائل الإعلام أن عدد العاملين في "الدولة" تراوح بين 4.25 و4.5 مليون. ومن ضمن هذا العدد 1.3-1.4 مليون في إقليم كردستان. ولقد ورد رقم 1.3 مليون في تصريح لنائب رئيس وزراء الإقليم في 2015 كما تم تداول الرقم 1.4 مليون قبل استفتاء إقليم كردستان (في 25 أيلول 2017) وبعده. إن الأرقام المبينة في المتن عن عدد العاملين في الجهاز الحكومي هي ما ورد في الميزانيات الاتحادية (ومن ضمنها حوالي 680 ألف لإقليم كردستان للسنوات المبينة). أما أرقام الإعلام فلا يُبيّن مصدرها الدقيق، عدا عن التصريحات التي لا تشير، عادة، للمصدر. وأغلب الظن أنها تشمل بالإضافة للعاملين في الجهاز الحكومي المتقاعدين من الخدمة العامة والعاملين في المنشآت العامة وعاملين يمولون من ميزانيات مستقلة، خاصة في إقليم كردستان، وهم جميعاً لا يشملهم الرقم الوارد في الميزانية الاتحادية. وفي هذا السياق، فإن عدد المتقاعدين من الخدمة العامة، في العراق ككل، الذي بلغ حوالي 2.07 مليون في نهاية 2015، غير مشمولين برقم العاملين في الجهاز الحكومي، البالغ 3.03 مليون، في العراق ككل، في تلك السنة، كما يظهر من الجدول (1)، في المتن.

(1) تواضع دور فاعل للنشاطات الصناعية والزراعية العامة أو الخاصة. هذا مع ركود نشاط القطاع الخاص في مجال الاستخدام، عموماً.

(2) غياب سياسة سكانية تعمل على الحد من الزيادة التاريخية العالية للسكان. لا بل يبدو أن الرأي الرسمي منقسم بين مساند لزيادة السكان وآخر مساند للحد من هذه الزيادة، كما يظهر من وثيقة خطة التنمية الوطنية 2013-2017، الصادرة عن وزارة التخطيط، وهي آخر وثيقة متاحة، "للتوجه" العام للدولة للمدى المتوسط.

(3) في ظل عدم وجود سياسة سكانية واضحة ستستمر الزيادات السكانية في التصاعد ومن ثم ستستمر، نتيجة ذلك، الزيادات في قوة (عرض، أي الباحثين عن) العمل بالتصاعد، والتي ستفاقمها زيادة معدل مساهمة النساء في سوق العمل مستقبلاً (*participation rate*)، وكذلك ما يسمى بالزخم (*momentum*) السكاني. ففي الوقت الذي بلغ متوسط الزيادة في عرض العمل 303 ألف سنوياً بين 2011 و2015، يُتوقع أن يبلغ متوسط الزيادة حوالي 441 ألف سنوياً بين 2015 و2020 ليتصاعد إلى 493 ألف سنوياً بين 2020 و2040، ويزداد بمستوى أكبر بعد ذلك.

(4) غياب برنامج وطني، متفق عليه، لتحقيق مصالحة وطنية عامة وشاملة والاتفاق على عقد اجتماعي/سياسي يتيح تحقيق المواطنة المتساوية للجميع. ويتظافر مع ذلك غياب استراتيجية جديدة وخطة رصينة للتنويع الاقتصادي للتخلص من الحالة الريعية.

في ظل استمرار هذه الظروف ستتصاعد أعداد العاطلين ومن ثم يرتفع معدل البطالة بمستويات كبيرة. وسيساهم ذلك مباشرة في استمرار وتركيز النزاع الاجتماعي والسياسي، وما يتبع ذلك من تدهور المستوى المعيشي، من ناحية، والتأثير سلباً، في وحدة البلد وإثارة دعاوى التقسيم والتدخل الخارجي، من ناحية أخرى.

ثانياً: مختصر تجربة محاولات علاج في دول نفطية

إن التخلص من الفخ الريعي مسألة غاية في الصعوبة. وحسب علم الكاتب لم تستطع دولة نفطية (من غير الدول المتقدمة)، عدا إندونيسيا، التخلص منه. لقد حققت إندونيسيا ذلك بحزمة من الإجراءات الاقتصادية والسياسية والمؤسسية. ولكن، في بعض جوانب تجربتها، أتبع أساليب عنيفة استبدادية، بكلفة إنسانية باهظة، لا يمكن تبريرها. لنستعرض فيما يلي، سريعاً وبشكل انتقائي، بعض التجارب في مجال معالجة الفخ الريعي، ومن ضمنها التجربة الإندونيسية:

(1-2) إندونيسيا. تُرجع الكتابات المتوفرة، الملخصة في (Rosser 2004)، نجاح إندونيسيا ليس فقط إلى الإجراءات الاقتصادية التي طبقت وإنما أيضاً للحكم العسكري، والإدارة التي نتجت عنه، والظروف

الجيوستراتيجية الدولية الملائمة. فعندما سيطر الجيش بقيادة سوهارتو، فعلياً، على الحكم منذ منتصف ستينيات القرن الماضي، ورسمياً منذ 1968، اتسم النظام السياسي، بحكم عسكري صارم تم القضاء فيه على المعارضة الواسعة بأشد الأساليب عنفاً. ومن ضمن هذه الظروف تم تطبيق سياسة اقتصادية (سياسات "النظام الجديد، *New Order*") استهدفت تحقيق نمواً صناعياً عالياً موجهاً نحو التصدير من خلال تطور رأسمالي، يعتمد النشاط الخاص (عدا قطاع النفط)، بالتكامل مع الاقتصاد الدولي (معاكساً بذلك السياسات اللا-رأسمالية/الحماية لنظام سوكارنو، الذي سبقه). وقد أصبحت إندونيسيا نتيجته دولة صاعدة بحلول العقد الأخير من القرن العشرين؛ (World Bank (1993). هذا قبل انهيار قطاعها المالي في الأزمة الاقتصادية الآسيوية في 1997. ولقد استهدفت السياسة الاقتصادية خلال السبعينيات تحييد أثر ارتفاع عوائد النفط، على تنافسية الصادرات الصناعية، من خلال الحفاظ على سعر صرف منخفض للعملة، والذي ساندته تدفق المنح والقروض والتمويل من العالم الغربي. ولقد كان هذا التدفق بسبب الوضع الجيوستراتيجي الملائم، الذي نتج عن انحياز إندونيسيا، فعلياً، للمعسكر الغربي في الحرب الباردة مع الاتحاد السوفيتي في حينه. كما أُعتمد في تطبيق سياسات التصنيع والتصدير للسوق الخارجية، إضافة لحزمة الإجراءات الاقتصادية واعانة الصناعات، على مطاردة نقابات العمال والذي نتج عنه الحفاظ على معدلات أجور متدنية ساهمت، بالإضافة لانخفاض سعر الصرف، في رفع تنافسية السلع الإندونيسية في السوق الدولية. وفي بدايات التوجه نحو التصنيع كانت الأهمية النسبية للصادرات النفطية من الصادرات الكلية قد بلغت خلال السنوات 1970-1980، حوالي 64% انخفضت إلى 47% خلال السنوات 1980-1990، لتتخفض سريعاً بعد ذلك حتى وصلت 8% خلال السنوات 2011-2015؛ (OPEC (2005, 2016). وفيما يلي نُدرج بعض من أهم السياسات والإجراءات التي أُتبعت في إندونيسيا؛ (Rosser (2004):

- سياسة صناعية فعالة لتقوية الأساس السلعي، خاصة الصناعي غير النفطي، من خلال الإعانات الصناعية وغيرها من السياسات المشجعة. مع استخدام الميزانية في الانفاق على تطوير البنى الأساسية الانتاجية وتمويل هذه الإعانات.
- سياسة مالية محافظة، وتحقيق فائض في الميزانية، أثناء فترات زيادة العوائد النفطية، واستخدام الفائض، مع المنح والقروض الخارجية، للمساهمة في الحفاظ على سعر صرف منخفض (مكافحة عوارض "المرض الهولندي"). وتحرير ميزان المدفوعات والقطاع المالي بعد انخفاض عوائد النفط.
- وضع قيوداً عليا على الاقتراض الخارجي.

- الحفاظ على الملكية العامة للقطاع النفطي. وحتى عقود المشاركة، *production-sharing*، مع الشركات الأجنبية في هذا القطاع، كانت أقرب لكونها عقود خدمة-فنية.
- تبني سياسة الاكتفاء في المجال الزراعي وخاصة الرز.
- توسيع وتطوير التعليم.
- توفرت نظرة بعيدة المدى، في الإدارة الاقتصادية، ساندها وجود مستشارين وتكنوقراط محليين وأجانب بخبرة اقتصادية وإدارية مستقرة.
- الخ.

(2-2) **دول متقدمة.** أما الدول المتقدمة التي أنتجت النفط مثل الولايات المتحدة والنرويج، الخ، فلقد بدأ الإنتاج فيها وهي دول متقدمة لها مؤسسات اقتصادية واجتماعية وسياسية متطورة ساعدت على استيعاب وتحييد معظم التوجهات الريعية. وبالرغم من ذلك، ظهرت فيها بعض التوجهات الريعية نتيجة توفر الربح النفطي، سواء في تمويل عجز الميزانيات العامة أو التوسع في الإعانات الاجتماعية، أو تخفيض الضرائب، الخ. وقد امتد الأمر إلى تبعات اقتصادية في دولة متقدمة (ولكن صغيرة نسبياً) مثل هولندا، بما أصبح يعرف "*المرض الهولندي*"، والذي لوحظت عوارضه بعد اكتشاف الغاز (في بحر الشمال) وزيادة عوائد تصديره من هولندا، في ستينيات القرن الماضي. وظهرت هذه العوارض كما يلي: أدى تزايد تدفق العملات الأجنبية إلى هولندا إلى تصاعد سعر صرف عملتها، حينئذ الكلدنر، تجاه العملات الأخرى مما أدى إلى التأثير سلباً في صادراتها غير النفطية.

(3-2) **دول الأوبك.** لقد حاولت وتحاول دول عديدة من أعضاء الأوبك التخلص من التقلبات في العوائد النفطية من خلال مشاريع وسياسات وإجراءات وسبل تتراوح من إنشاء صناديق سيادية، التي أصبحت منتشرة في معظم الدولة المنتجة للنفط، إلى تكوين مراكز تجارية ومالية كما في دول الخليج، وأخيراً محاولة المملكة العربية السعودية رسم طريق للتنوع الاقتصادي الذي يشمل، من بين مجموعة من العناصر، توسيع نشاط الصناعات التحويلية (ومن ضمنها العسكرية) بدرجة ملموسة (وثيقة *رؤية المملكة العربية السعودية 2030*، الصادرة في أيار 2016). ولا شك أن دول الخليج قد نجحت في إيجاد بديل مساعد ملموس للعملة الأجنبية، من خلال عوائد استثمارات الصناديق السيادية، بالإضافة لتوفير فرص عمل (محدودة للمواطنين) في مجالات التجارة والتمويل. غير ان التنوع الاقتصادي بمفهوم توفير بديل مستدام للاستخدام وهيكل إنتاجي وتصديري بعيداً عن التقلبات في العوائد النفطية، لا زال بعيد المنال.

ثالثاً: خطوط عامة لمقترحات أولية للمساهمة في معالجة الفخ الريعي في العراق

(1-3) معضلات معالجة الفخ الريعي

تتبع صعوبة التخلص من الفخ الريعي، في اعتقادي، من معضلة أساسية، تكونت من حقيقة مفادها أن الهيكل الاقتصادي الذي نشأ أثناء صعود دور العوائد/الريع النفطي، منذ خمسينيات القرن الماضي، في دول الأوبك والعراق خاصة، أصبح معتمداً بشكل كبير جداً على هذا الريع بالإضافة لتكيف شكل الحكم ومؤسساته وكذلك المجتمع، سياسياً واجتماعياً، لتزايد وهيمته على باقي مصادر الدخل. فكيف يمكن التوقع أو الطلب من هذه المؤسسة، وفي مقدمتها النخبة السياسية، نفسها التخلص من الفخ الريعي وما يؤدي من التأثير سلباً عليها؟ ولكن الأمر لا يشمل النخبة السياسية فقط ولكنه يمتد إلى مجمل العاملين في الجهاز الحكومي وعوائلهم وحتى المتقاعدين منهم والمستفيدين الآخرين من نفقات الميزانية العامة. ذلك إن ارتفاع عددهم، وبالنتيجة تأثيرهم يحسب له حساب، خاصة وإنهم في مقدمة من يدلي بصوته ويؤثر في نتيجة الانتخابات العامة. هذا إضافة لتأثيرهم في الاستقرار السياسي والاجتماعي من عدمه، الذي يمتد لمختلف الجماعات والطوائف والمناطق.

فلقد أزداد عدد العاملين في الجهاز الحكومي، والمتقاعدين منه، بشكل كبير منذ 2003. إضافة لذلك، زاد معدل دخل الموظف (والمقاعد) إلى مستوى سيدفعه لرفض أي تخفيض مستقبلي ممكن. وإعطاء فكرة عن تزايد متوسط دخل الموظف (والمقاعد)، بالرغم من التفاوت بين عموم الموظفين، وبينهم وبين كبار الموظفين، لنعتبر البيانات الواردة في الجدول (1) أدناه، خلال الفترة التي زادت فيها معدلات الرواتب بشكل ملموس وهي الفترة 2006-2014/2015. يلاحظ، من الجدول، أنه في الوقت الذي زاد فيه مجموع عدد الموظفين والمتقاعدين بنسبة 4% سنوياً خلال الفترة 2006-2015 فإن مجموع رواتبهم زاد بنسبة 13.2% سنوياً. أي كان هناك زيادة في متوسط راتب/دخل العاملين في الدولة ومتقاعديها بلغ معدلها 8.9% سنوياً³. وهذه زيادة كبيرة تتضمن أن متوسط معدل الراتب أصبح في 2015 أكبر من ضعف مستواه في 2006. من هنا تتولد معضلة أخرى. فمن جانب واحد، من الصعب اسناد ديمومة هذه المستويات من الرواتب في ظل آفاق منخفضة لأسعار ومن ثم عوائد النفط وفي ذات الوقت غياب مصادر استخدام بديلة بدخل مقارب. ولكن من جانب آخر، أصبح من غير الممكن فعلياً تخفيض هذه المستويات من الرواتب بدون أن يؤدي ذلك إلى خلخلة اجتماعية وسياسية خطيرة. وهذه معضلة سياسية/اجتماعية على درجة عالية من الحرجة، وهي بالطبع جزء من الفخ الريعي. ولكنها تبقى بحاجة إلى تسوية مناسبة.

وقد يمكن تصور إطاراً تنشأ فيه مصلحة لهذه المؤسسة في الإصلاح ومحاولة إيجاد تسوية للمعضلات القائمة، ربما مدفوعة بما حدث من تغييرات هيكلية كانخفاض أسعار النفط وخطر تعرض البلد إلى التقسيم أو

³ $\frac{\%4 - \%13.2}{\%4 + 1} = \%8.9$

حصول قلاقل اجتماعية كالحرب ونزوح السكان، وما حدث في إقليم كردستان، الخ. ولكن أيضاً، الفرصة التي توفرت مؤخراً، في تصاعد الشعور الوطني الذي نشأ نتيجة للانتصار على داعش وإعادة توحيد البلد. وقد تحفز الكوارث والاحطار، التي لا زالت ماثلة، والفرصة المذكورة، المجتمع أيضاً، من خلال الانتخابات القادمة أو التي تليها، بانتخاب ممثلين يتسمون بالوطنية، من ناحية، وبالكفاءة المهنية، من ناحية ثانية، والاستقامة المالية، من ناحية ثالثة، بحيث يدرك هؤلاء الممثلون فداحة تبعات النزاع المستمر وكذلك فداحة الاحادية الاقتصادية الشديدة في العراق ويعملون على محاولة علاجها. وبالنتيجة يصلون لاقتناع عام بأن ما يحدث من كوارث في العراق ولو أنه ناتج، بجانب أساس منه، من طبيعة نزاع الجماعات/الطوائف من ضمن المجتمع وكذلك مدفوعاً من قوى خارجية وإقليمية، هو أيضاً من تبعات هيمنة الربيع النفطي، من ناحية، والنزاع على "تقاسمه"، من ناحية أخرى. بحيث يصبح من المناسب تحييد العامل الأخير، من خلال اتفاق مجتمعي/سياسي/تشريعي على تقاسم الربيع من ناحية، والبدء باستراتيجيات وسياسات لتحقيق التنوع الاقتصادي، من ناحية أخرى.

وتتصرف إقامة آلية "لتقاسم" الربيع النفطي إلى ضرورة تواجده قوانين ومؤسسات وقواعد جديدة أو تفعيل والمصادقة على أخرى تم اقتراح قوانين بشأنها، سابقاً، مثل مشروع "قانون النفط والغاز" ومشروع "قانون الموارد المالية"، واللذان قدما لمجلس النواب في 2007. كما يمتد الأمر إلى تطبيق تشريعات قائمة مثل قانون التعديل الثاني الصادر في 2013 لقانون "المحافظات غير المنتظمة بإقليم"، رقم 21 لسنة 2008، وما ورد في الدستور من مسائل تتعلق بصلاحيات السلطة المركزية والإقليم/المحافظات، وتقاسم العوائد النفطية، الخ. ولحد الآن لم تقترح قوانين أو مؤسسات جديدة. أما مشروع القانونين المذكورين فلم يصادق عليهما لحد الآن. وبالرغم من دخوله حيز التنفيذ في 2013، لا زال ما ينطوي عليه قانون المحافظات المعدل، من نقل الاختصاصات الإدارية والتخصيصات المالية في الميزانية الاتحادية من الوزارات الاتحادية إلى المحافظات، بدون تطبيق، بالرغم من تحديد سنتين من تاريخ نفاذ القانون (أي بحلول آب، 2015) لإنجاز عملية النقل. وفيما يتعلق بالدستور فإن ما ثار من خلافات بين السلطة المركزية وإقليم كردستان حول الاختصاصات والصلاحيات والنفط، خلق من المشاكل أكثر مما قدم من حلول. لهذا يمكن القول، عموماً، بالنسبة لهذه القوانين المشرفة وغير المشرفة وما ورد في الدستور من اختصاصات مركزية/لامركزية، الخ، أن هناك مسائل خلافية حقيقية، بين السلطة المركزية والإقليم/المحافظات، أصبحت مزمنة وتتطلب إعادة النظر فيها من خلال اتفاق سياسي/اجتماعي شامل يقود إلى تعديلها وإزالة المواد الخلافية فيها، واقتراح أخرى جديدة إذا اقتضت الضرورة. بعكس ذلك ستستمر دواعي الخلاف والنزاع.

أما ما يتعلق بالتنوع الاقتصادي فسننتاوله في الفقرة التالية.

(2-3) سياسات التنوع الاقتصادي⁴

في مجال التنوع الاقتصادي، بالرغم من أهمية السياسات والمؤسسات التي اتبعتها دول الخليج، بما في ذلك إنشاء صندوق سيادي ونشاطات تجارة وتمويل وعبور، الخ، غير أن العراق يختلف عن دول الخليج بمظهر أساسي وهو ارتفاع عدد السكان وارتفاع معدل زيادته السنوية. إن وصول عدد سكان العراق إلى 37.9 مليون في 2016 (بالرغم من الكوارث والحروب) وما ينطوي عليه معدل زيادته السنوية المرتفعة، من ارتفاع أعداد الداخلين إلى سوق العمل، كما أشرنا أعلاه، في ظل وصول الاستخدام الحكومي مدها في الاستيعاب، يحتم تطوير مصادر بديلة للاستخدام. وينصرف ذلك إلى اتباع سياسة تنمية القطاعات السلعية غير النفطية وخاصة الصناعية (نتيجة لمحدودية التوسع في الإنتاج الزراعي بسبب شح المياه) لاستيعاب الأعداد المتزايدة الداخلة لسوق العمل. وبعد تطوير الصناعة لحد معين في المستقبل، وتأمين مورد من العملة الأجنبية (جنباً إلى جنب مع تصدير النفط ومنتجاته والبتروكيماويات) وعوائد الصندوق السيادي، المتأمل إقامته، سيتطور الهيكل الاقتصادي كما تطور في الدول الأخرى بزيادة الأهمية النسبية للنشاطات الخدمية. على سبيل المثال نمو قطاعات الخدمات لاستيعاب أعداد قوة العمل الداخلة لسوق العمل. ولكن ذلك مرتبط بالتطور السلعي غير النفطي، أولاً، ولفترة غير قصيرة.

وإذا أمكن التوصل لمصالحة وطنية شاملة وعقد اجتماعي/سياسي يؤمن المواطنة المتساوية للجميع، من ناحية، ويحقق سيادة الأمن والسلام، من ناحية أخرى، يمكن بيان بعض العناصر التي ربما تساهم في خلق اقتصاد متنوع، أو في الأقل تخفف المظاهر الربيعية. والخطوات التالية قد لا تكون كافية ولكنها مفيدة في هذا التوجه:

(1) لقد أثبتت تجربة التطور الاقتصادي في العالم وخاصة في المنطقة الآسيوية أن إقامة إدارة عامة وبالخصوص إدارة اقتصادية متمكنة أنها من ضرورات تحقيق التقدم الاقتصادي والاجتماعي. فلقد قاد تواجد موظفين عامين مكثفين مالياً وعلى درجة عالية من الاستقامة المهنية والدراية الفنية والتوجه الوطني إلى حسن تنفيذ برامج التصنيع وإعانة الصناعات التصديرية ومتابعتها وتحقيق البرامج الاجتماعية بهمة ونشاط وبأقل قدر من الفساد والمحاباة والمحسوبية. أنظر: (World Bank 1993). لذلك ينبغي العمل على تكوين هياكل مماثلة في الإدارة العامة والاقتصادية في العراق.

(2) إصلاح وإعادة هيكلة النظام التعليمي. إن محصلة الركود الاقتصادي أثناء فترة الحروب والعقوبات الدولية الصارمة والتدخل السياسي والأيديولوجي المستمر في النظام التعليمي وتغيير هياكله بالإضافة للانعزال

⁴ أعتد في كتابة هذه الفقرة، بجانب ملموس منها، على ما ورد في مرزا (2012)، الفصل 17.

عن التطورات التعليمية في العالم ساهمت في تدهور نوعية النظام التعليمي ونتج عنها منظومة متواضعة من المهارات التي لا يستطيع سوق العمل استيعابها. لذلك فإن مراجعة النظام التعليمي وإصلاحه أصبحت أسبقية مهمة في الاستراتيجية الاقتصادية والاجتماعية. ويتطلب ذلك برامج ذات مديات قصيرة ومتوسطة وطويلة. وتتسم طرق التعليم الحالية بغلبة التلقين وضعف التوجيه للتفكير وحل المشاكل. كما تتسم المناهج بضعف المكونات العلمية والهندسية والإدارية. غير أن طرق التعليم والمناهج هي مظهر واحد من مظاهر التخلف. إن المظاهر الأخرى تمتد من المستويات المهنية إلى نوعية أدوات وأساليب التعليم إلى المصادقية المهنية للمجتمع العلمي والتعليمي، الذي يساهم ترقيتها في خلق تقاليد مهنية محترمة بأقل تدخل إداري وسياسي. إن تطور النظام التعليمي في كوريا الجنوبية وبعض أجزاء الصين وسنغافورة وحتى فيتنام يقدم مثلاً لدول أستطاع فيها النظام التعليمي، في أحد جوانبه، من تخطي المستويات السائدة حتى في الدول المتقدمة.⁵ بالإضافة لذلك فإن إيجاد صلة للنظام التعليمي بالنشاطات التنموية خدم نمو قطاع تصديري متنامي في كوريا الجنوبية والصين والهند ودول عديدة أخرى.

(3) إزالة أو لجم تبعات المظاهر والممارسات الريعية. وينصرف هذا المتطلب إلى خطين متلازمين. الأول يتعلق بتأمين الضمانات اللازمة لتغيير أسلوب المحاصصة والقضاء على الفساد. والثاني مواجهة السلوك الريعي:

• ساعد الريع النفطي على تأجيل التوصل لاتفاق حول مشكلة الحكم في العراق وغياب إجماع على عقد اجتماعي سياسي والاعتماد بدلاً من ذلك على استخدام جزء أساس منه في تأمين التحالفات الطائفية/الأثنية. لذلك لا بد من تأمين متطلبات منع استخدام الريع النفطي بذات الطريقة. وينصرف

⁵ أطلقت منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، *OECD*، في 1997، برنامجاً لاختبار قابلية الإنجاز للتلاميذ في عمر 15 سنة، أطلق عليه برنامج "اختبار التلميذ الدولي" (*Programme for International Student Assessment (PISA)*)، في مواضيع الرياضيات والعلوم والقراءة. ولقد جرى أول اختبار في سنة 2000، ليتكرر بعدها كل ثلاث سنوات. ويمكن أن تشترك فيه كل دول العالم. وباستخدام متوسط الدرجات للمواضيع الثلاثة كمعيار لترتيب الدول، جاءت اليابان ثم كوريا الجنوبية في قمة الدول المشاركة في عام 2000 في حين جاءت دولة كالمانيا في الترتيب 18 (ولم تشترك الصين حينئذ). وفي اختبار عام 2009 جاءت شانغهاي/الصين ثم كوريا الجنوبية في قمة الدول المشاركة ونزلت اليابان إلى الترتيب السادس في حين صعدت ألمانيا إلى الترتيب 15. وفي اختبار 2012 جاءت شانغهاي بالمركز الأول تليها سنغافورة ثم ثلاثة مقاطعات صينية ثم كوريا الجنوبية. بعد ذلك جاءت دول أوروبية وكندا. وما يجلب الانتباه وصول فيتنام إلى المركز الخامس عشر متخطية ألمانيا ودول متقدمة أخرى. واحتلت الولايات المتحدة المركز التاسع والعشرون. أما في آخر اختبار وهو لسنة 2015 فقد جاءت سنغافورة في المركز الأول تليها هونك كونغ واليابان واستونيا ثم فرموزا فمكاو وكندا، الخ. ويلاحظ في هذه السنة نزول فيتنام إلى المركز الواحد والعشرين، ولكنها لا زالت متقدمة على دول مثل المملكة المتحدة والبرتغال وفرنسا والسويد، الخ؛ أنظر: *OECD* (2002, 2010, 2014, 2016).

ذلك إلى: (أ) مأسسة معايير وقواعد وقوانين شفافة لتأمين تقاسم ثمار استغلال الثروة النفطية بعدالة بين المناطق والفئات الاجتماعية المختلفة، كما أشير إليه في الفقرة السابقة، (ب) إقامة أنظمة "ررع وموازنة، *checks and balances*" لتحقيق التوازن بين حاجة العراق لسلطة مركزية تمسك بوحدة البلاد وتدير شؤونه الاتحادية بكفاءة وعدالة وبأسلوب ديمقراطي، من ناحية، والسماح بلامركزية للإقليم/المحافظات تتطوي على سلطات محلية ومالية حقيقية وفعالة، من ناحية أخرى.

• مواجهة السلوك الريعي. العمل على التغلب على الحلقة المفرغة (الفخ) للريع النفطي تدريجياً ولكن بخطى ثابتة. كالعامل على تشجيع إقامة مؤسسات مدنية فعالة ورصينة تساعد على الرقابة وترويج الحقوق والواجبات، بما في ذلك تطوير إعلام وصحافة موضوعية. وإقامة أنظمة وتشريع قواعد لمكافحة الرشوة والانتفاع غير القانوني والفساد والتلاعب بالثروة النفطية. ثم تشجيع القطاع الخاص وتحسين المناخ الاقتصادي العام وترقية البنى الأساسية والمؤسسية. ويجب توخي الحذر في التطبيق خاصة وأن المجتمع في العراق لا زال يعتمد على الإيديولوجيا والتلقين أكثر منه على المسائلة والنقاش الحر. وهو مجتمع تعمق فيه الولاء للطائفة والقبيلة والانتماء الأثني، خاصة بعد 2003، بالإضافة للتمييز المجتمعي ضد المرأة.

(4) إتباع سياسة صناعية مُبادرة يتم فيها تشخيص نشاطات اقتصادية تنويعية من قبل الدولة، وإتباع السياسات والإجراءات والخطوات التي تحفز وتساعد القطاع الخاص للاستثمار فيها وإدارتها. وإذا تطلب الأمر إقامتها ضمن القطاع العام أو المختلط واسنادها بكافة الوسائل التي تؤدي لتطورها بالكلفة والنوعية بما يجعلها قابلة للمنافسة في السوق الخارجية.

(5) العمل على مكافأة الصناعات والوحدات الإنتاجية والخدمية القائمة في القطاع الخاص (أو العام) التي تساهم جدياً في التنويع الاقتصادي سواء في تحقيق أهداف التصدير و/أو توسيع الاستخدام، أو أية أهداف تنويعية أخرى (من خلال استمرار منح الحوافز لها) ومعاقبة المتخلفة منها (من خلال إيقاف منح الحوافز).

(6) تكوين صندوق استثماري/استقراري وتطوير هياكل وقواعد شفافة لاستخدامه وإدارته ومراقبته ومساءلته؛ أنظر: (2011) Merza. ومن المناسب في هذا المجال العمل في الاتجاهات التالية: (أ) تأمين إدارة فنية رصينة مستقلة للصندوق، (ب) تحديد استراتيجية وسياسات وطرق عمل الصندوق في وظيفته الاستقرارية والاستثمارية ضمن قواعد شفافة. (ج) تأمين استيعابه للفائض النفطي (الزائد عن حاجة الميزانية) ووضع قواعد استخدام موارده لسد العجز (ضمن حدود مرسومة) حين تتخفف العوائد النفطية، (د) يخضع

الصندوق، من ناحية المتابعة والمسائلة، لمجلس النواب، على أن يكون مستقلاً في عمله على غرار تبعية البنك المركزي لمجلس النواب واستقلاله في عمله. ويمكن الاستفادة، في هذا الخصوص، من تجربة الصناديق المماثلة المنتشرة في معظم الدول النفطية خاصة النرويج ودول الخليج.

(7) تحقيق استقلال القضاء وتطبيق حكم القانون من خلال أنظمة ردع وموازنة، في إدارات الدولة وفي المجتمع، عموماً وتطوير مؤسسات النزاهة والشفافية. والعمل على إصدار تقارير ومتابعات ومراقبة متاحة للجميع في وسائل الإعلام ووسائل الاتصال الاجتماعي.

(8) العمل على ترصين حقوق الملكية واحترامها وفض النزاعات بشأنها، بما في ذلك الملكية العقارية والزراعية والصناعية، وغيرها، وحقوق الملكية الفكرية.

(9) تنسيق كافة القوانين المتعلقة بالصناعة والحماية والحوافز الصناعية.

(10) تحديد استراتيجية التطور الصناعي من خلال دراسات شاملة تاريخية واستشرافية. وتطوير مؤسسات ومعاهد للدراسات والاسقاطات والاستشراف المستقبلي.

(11) دراسة وتطبيق ما يناسب العراق من تجارب الدول الصاعدة في مجال التنويع الاقتصادي والاستخدام.

الجدول (1) العاملون في الجهاز الحكومي والمتقاعدون منه ومجموع رواتبهم/أجورهم

الرواتب والأجور في المنفذ من الميزانية الاتحادية		عدد العاملين والمتقاعدين، ألف شخص			
نسبتها لمجموع النفقات، %	مليار دينار	المجموع	المتقاعدون	العاملون	
		1,769	845	924	2001
27.6	10,715	3,585	1,673	1,913	2006
47.7	25,080	4,052	1,732	2,320	2009
38.6	30,425	4,460	1,797	2,663	2011
34.1	35,856	4,563	1,813	2,750	2012
33.6	40,009	4,659	1,752	2,908	2013
25.1	28,438	4,838	1,834	3,004	2014
46.4	32,652	5,093	2,066	3,027	2015
47.5	31,833			2,905	2016
			نسبة التغير السنوية المركبة، %		
		7.8	6.6	8.8	2015-2001
	13.2	4.0	2.4	5.2	2015-2006

مصادر الجدول:

(1) عدد العاملين لسنة 2001: الجهاز المركزي للإحصاء (2009)، الباب 2، السكان والقوى العاملة. باقي السنوات: قوانين الميزانيات الاتحادية 2006-2013، 2015-2016، المنشورة في جريدة الوقائع العراقية ومشروع قانون 2014 "المتفق" ولكن غير المصادق عليه.

(2) الرواتب والأجور الفعلية أو "المنفذة" للسنوات 2006-2015 من النشرات السنوية للبنك المركزي: 2006 إلى 2015، ولسنة 2016 من موقع وزارة المالية "حساب الدولة لغاية كانون أول 2016 للموازنة الاتحادية".

(3) عدد المتقاعدين ورواتبهم: الجهاز المركزي للإحصاء (2017)، الباب 13، الإحصاءات الاجتماعية.

ملاحظة: عد العاملين يشمل جميع العاملين في جهاز الدولة (إدارة عامة، قوات مسلحة، تعليم، صحة، الخ) التي تمولهم الميزانية الاتحادية، في كردستان وباقي العراق. وعدد العاملين كما يرد في قانون الميزانية الاتحادية لا يشمل عدد المتقاعدين في حين تشمل الرواتب والأجور أو ما يطلق عليه "رواتب الموظفين" في هذه الميزانية رواتب الموظفين العاملين والمتقاعدين.

المراجع

الجهاز المركزي للإحصاء (2009) المجموعة الإحصائية السنوية 2006/2007.

_____ (2017) المجموعة الإحصائية السنوية 2014/2016.

وكالة الأنباء السعودية (2016) رؤية المملكة العربية السعودية 2030، أيار/مايو.

مرزا، علي خضير (2012) ليبيا: الفرص الضائعة والآمال المتجددة، الدار العربية للدراسات والنشر، بيروت.

Mahdavy, H. (1970) 'The Patterns and Problems of Economic Development in Rentier States', in M. Cook (ed.), *Studies in the Economic History of the Middle East*, London: Oxford University Press: 428-467.

Merza, A (2011), 'Oil revenues, public expenditures and saving/stabilization fund in Iraq', *International Journal of Contemporary Iraqi Studies* 5: 1, pp. 47-80, doi: 10.1386/ijcis.5.1.47_1.

OECD (2002) *Worldwide Learning at Age 15 First Results from PISA 2000*.

_____ (2010) *PISA 2009 Results: Executive Summary*.

_____ (2014) *PISA 2012 Results in Focus*.

_____ (2016) *PISA 2015 Results in Focus*.

OPEC (2005) *Annual statistical Bulletin 2005*.

_____ (2016) *Annual statistical Bulletin 2016*.

Rosser, A. (2004) 'Why did Indonesia overcome the resource curse?', *Institute of Development Studies, IDS Working Paper 222*, Brighton, England, March.

Sachs, J. and Andrew W. (1995), 'Natural Resource Abundance and Economic Growth',
National Bureau of Economic Research, Working Paper 5398.

World Bank, WB (1993) *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*,
Oxford University Press.

* نُشرت هذه الورقة أصلاً في مجلة قضايا استراتيجية، العدد 6، شباط/آذار 2018، ص 121-138.

** باحث وكاتب اقتصادي