التركيبة المؤسسية وغياب استراتيجية وسياسات تنمية مستدامة في العراق

د. علي مرزا

أيار/مايو 2022

المحتويـــات

أولاً: مقدمة. 1

ثانياً: التركيبة المؤسسية والتنمية الاقتصادية. 2

ثالثاً: تبني استراتيجية وسياسات تنموية في العراق "الحديث". 4

رابعاً: غياب عناصر استراتيجية وسياسات تنمية مستدامة في مناهج وبرامج التركيبة المؤسسية في العراق بعد 2003. 6

(4-1) التوجهات التنموية في مناهج وبرامج الجماعات/الأحزاب السياسية. 7

(4-2) أهم العوامل المؤثرة. 7

خامساً: تفاقم الأزمات والانتخابات القادمة والتركيبة المؤسسية. 10

سادساً: مساهمة التصنيع وتصدير المنتجات الصناعية في التنويع الاقتصادي. 12

سابعاً: استنتاجات. 13

الملحق (1) الجماعات والأحزاب المساهمة في الانتخابات التشريعية لمجلس النواب 2021. 16

مصادر الورقة. 18

الجـداول

الجدول (1) النتائج النهائية لانتخابات مجلس النواب العراقي تشرين الأول/اكتوبر 2021. 16

التركيبة المؤسسية وغياب استراتيجية وسياسات تنمية مستدامة في العراق

د. علي مرزا

أولاً: مقدمة[1، 2]

تتعرض هذه الورقة، في جانب أساس منها، لما يبدو من تجنب، أو تواضع جهود، التركيبة المؤسسية في العراق في إقامة إدارة اقتصادية وطنية متمكنة وتبني استراتيجية وسياسات تنمية مستدامة خلال العقدين الأخيرين.[3]

وفيها سأبدأ، في ما يلي من فقرات، بتناول أهمية البعد المؤسسي في التنمية كما تُعرض في بعض المصادر المعروفة، حول الموضوع، ومدى ملائمة ماورد فيها للحالة العراقية. وأنتقل بعد ذلك إلى "تقليد مؤسسي" استمر، عموماً، في الدولة العراقية منذ تأسيسها، في تبني استراتيجيات وسياسات تنموية والعمل على تنفيذها، لا سيما بعد عام 1950. ولقد توقف هذا "التقليد" خلال سنوات الحروب العبثية والعقوبات الدولية 1980–2002.

ثم أتحول بعد ذلك إلى ما أعتقد أنه كان من أسباب "التخلي"، فعلياً، عن التقليد المشار أليه، بعد 2003، لأخلص إلى أن ذلك كان عائداً لمحصلة عوامل عديدة. وأول هذه العوامل ممارسات سلطة التحالف المؤقتة *PCA* في تمكين أغلب الجماعات/الأحزاب والشخصيات المُختارة، على أسس طائفية/أثنية/دينية، من خلال أمر *Order* السلطة رقم 97 لسنة 2004 (والذي كان له قوة القانون، لذلك سأشير له بعبارة *أمر/قانون*) والذي استمر سريانه حتى صدور قانون الأحزاب لسنة 2015. ولقد كان لذلك دور مهم في تحديد اسبقيات وممارسات هذه الجماعات/الأحزاب/الشخصيات للاستمرار في السلطة والذي ساهمت فيه أيضاً أربعة عوامل أخرى، بحيث قادت محصلتها مع عوامل مساعدة، إلى غياب/تواضع اهتمامها في إقامة إدارة اقتصادية متمكنة وتبني منظور وسياسات وبرامج تنمية مستدامة. وتنصرف العوامل الأربعة الأخرى إلى: (1) استمرار قانون الاحزاب لسنة 2015، الذي

---

[1] أشكر المشاركين في مجموعة نقاشية، عُقدت في 10 أيار 2022 من خلال *Zoom* عَرَضْتُ فيها مسودة لهذه الورقة، على ملاحظاتهم القيمة التي أُخذت في الاعتبار عند تعديلها.

[2] في تعقيبه على ورقتين لي، مرزا (2020، 2022)، أثار د. عمر الجميلي نقاط مهمة تتعلق بتأثير العوامل المؤسسية في العملية التنموية في العراق خلال العقدين الأخيرين. وتتناول هذه الورقة، في جانب منها، ما أثرته في النقاش معه، لا سيما تواضع جهود التركيبة المؤسسية المشار أليه في المتن. ومن الجدير الإشارة إلى أن د. الجميلي قد ساهم في التعرض لأثر العوامل المؤسسية على مجموعة من القضايا الاقتصادية في العراق بشكل منهجي رصين. أنظر، على سبيل المثال، ورقتيه El-Joumayle (2016, 2017) وورقته المشتركة Yousif, *et al* (2020).

[3] الاستدامة *sustainability* تعني هنا استمرار الناتج غبر النفطي بالنمو على المدى الطويل بما يؤمن مستوىً مناسباً من متوسط الدخل للشخص. وتعتمد الاستدامة، بهذا المعنى، أيضاً، من بين عوامل أخرى، على مُحصِّلة استدامة الموارد الطبيعية المتاحة واستدامة البيئة، الخ.

أعقب أمر /قانون 97 لسنة 2004، في استهداف تأمين مشاركة الجماعات/الأحزاب في الانتخابات دون الاهتمام بمدى تمثيلها الجامع لمكونات العراق ومناهجها وبرامجها التنموية، (2) قاد توفر الريع النفطي، الذي لا يُستَمَد من فرض ضرائب على المجتمع، إلى الاستقلال الفعلي للعديد من هذه الجماعات/الأحزاب، اقتصاديا، عن هذا المجتمع، ومن ثم تواضع جهودها التنموية في خدمته، (3) الاعتماد في توصيات استراتيجية وسياسات التنمية على تقارير المؤسسات الدولية، لا سيما ما يتعلق منها "باستبعاد" الدولة/القطاع العام من النشاط الإنتاجي، (4) الخلاف بين الحكومة الاتحادية وإقليم كردستان حول إدارة وتطوير الحقول النفطية في الإقليم. هذا إضافة للعوامل المساعدة التي جرى استعراضها في الفقرة *رابعاً* ، أدناه.

بعد ذلك سأتناول نتائج انتخابات عام 2021 وفوز اعداد غير قليلة من المستقلين عن الجماعات/الأحزاب التقليدية. وأتناول إمكانية تكرار ذلك بأعداد أكبر ، في حالة تأمين مشاركة واسعة في التصويت والتنسيق وإصلاح العملية الانتخابية، في الانتخابات التشريعية القادمة، بما قد يتيح الانتقال، باحتمال معقول، إلى تركيبة مؤسسية أكثر قبولاً لتبني أهداف وسياسات تنمية مستدامة وإقامة إدارة اقتصادية متمكنة.

وأخيراً، في ضوء تخلف العراق عن تحقيق تنمية ونمو مستدامين في الناتج غير النفطي، خلال العقود الماضية، لا سيما في القطاع الصناعي الذي يعتبر من أهم محركات التنمية والنمو المستدامين في هذا الناتج، سأشير إلى ما يعتقد به بعض الاقتصاديين وخبراء آخرين من صعوبة الاعتماد على التصنيع في الوقت الحاضر نتيجة ارتفاع وتعقد متطلباته المهارية (مهارة العمل) وتركزه في دول من الصعوبة التنافس معها حالياً في السوق الدولية، مقارنة بتلك العقود، وما ينبغي القيام به في هذا المجال، لأنتهي ببعض الاستنتاجات.

ثانياً: التركيبة المؤسسية والتنمية الاقتصادية

يشير العديد من المصادر في الأدب الاقتصادي، بشكل متزايد، إلى أهمية التركيبة المؤسسية في التنمية.[4] فتقرير *التنمية العالمي World Development Report 2001* الصادر عن البنك الدولي، World Bank (2001)، يعادل التطور المؤسسي لتحقيق التنمية بذلك الذي يتمحور حول تطوير الأسواق الحرة الجامعة *inclusive*. وبموجب هذا التقرير تنطوي المؤسسات المحابية للتنمية والنمو على تحديد واضح للقواعد *rules* وآلية تنفيذها وتنظيمها والتي تساعد على إتاحة وتداول المعلومات وحماية وتنفيذ ما يترتب على حقوق الملكية والتعاقدات وتنظيم المنافسة في الأسواق. فالتغيير أو الاصلاح المؤسسي الذي يأخذ هذه العوامل بالاعتبار والقائم على تفعيل نظام السوق بشكل حر وجامع قادر على تحقيق التنمية والنمو المستدامين والتغلب على الموانع التي تعرقلهما لا سيما العراقيل السياسية.

لا بل يعتقد البعض أن التركيبة المؤسسية هي من أهم العوامل التي تفسر أو "تتسبب" في تحقيق التنمية واستمرار واستدامة النمو. ففي كتابه المشترك، Acemoglu & Robinson (2012)، وكتباته

[4] تُعَرَّف المؤسسات *institutions* بأنها مجموعة القواعد *rules* الرسمية وغير الرسمية *formal & informal* المتبعة وآليات تأمين الالتزام بها *enforcement mechanisms*.

اللاحقة، يرى Acemoglu، وهو اقتصادي نشط ومتميز في هذا المجال ومجالات تنموية أخرى، أن التركيبة المؤسسية التي تهدف إلى بناء سوق حرة وجامعة (بنفس اتجاه *تقرير التنمية العالمي 2001*)، وليس الاختلافات الاجتماعية/الثقافية *cultural* والجغرافية والدينية والجينية والبيئية وجهل النخبة، الخ، بين الدول، هي التي تفسر النمو السريع ثم المستدام في العالم الصناعي المتقدم وفي الدول الصاعدة في شرق آسيا والصين لاحقاً، وركوده في الدول المتخلفة/النامية، عموماً.[5] وأعتقد أنه يبالغ في دور التركيبة المؤسسية بحيث يستصغر أثر العوامل الأخرى. أنظر على سبيل المثال انتقادات Sachs في Acemoglu & Sachs (2016) لهذه المبالغة، لا سيما استصغاره غير المبرر للأثر الممكن للعوامل الجغرافية والاجتماعية/الثقافية. وبالرغم من معقولية هذه الانتقادات، إلا أن اظهار وابراز البعد المؤسسي ضروري لا سيما في الحالة العراقية التي يبدو فيها أن اهمال هذا البعد كان مسؤولاً عن جانب مهم من الأزمة التنموية التي يمر بها العراق.

ولكن التوصيات بإقامة مؤسسات تقود إلى تحقيق التقدم والنمو، لا سيما تلك المرتبطة بالسوق والانفتاح والشمول، هي بالضبط ما استهدفته بعض من توصيات المؤسسات الدولية المختلفة، لا سيما البنك الدولي وصندوق النقد الدولي، للعراق طيلة العقدين الأخيرين. وبالرغم من أهمية بعضها للإصلاح المؤسسي والاقتصادي، فأن تطبيق جانب منها، من ناحية، وعرقلة تطبيق و/أو عدم ملائمة جوانب أخرى، قاد إلى نتيجة غير مرضية من الناحية التنموية في العراق، كما أشرت إلى ذلك في مرزا (2022). أنظر أيضاً السعدي (2022). وباعتقادي هناك عامل أكثر أساسية *more fundamental* أو أكثر "الحاحاً" في العراق، ينبغي العمل على معالجته/إصلاحه كمقدمة لتطبيق الاصلاحات المؤسسية الملائمة، وهو طبيعة التركيبة المؤسسية، وما أدت أليه من تركيبة إدارية حكومية عامة، ومدى رغبتها/قدرتها في تحقيق الاصلاحات المطلوبة. فكما سيتبين في *رابعاً* أدناه فأن عدد غير قليل من الجماعات/الأحزاب و/أو الشخصيات المؤثرة في مجلس النواب

[5] في سياق متصل، يعتقد Acemoglu أن استدامة النمو تعتمد على زيادة الحرية السياسية والتي تُعتبر ضرورية ولازمة في المراحل العليا للتقدم حينما تُستَنْفَد مصادر النمو الاعتيادية، كنمو السكان وتقريب *catch-up* الفجوة التكنولوجية مع الدول الصناعية المتقدمة، وغيرها من المصادر، ليصبح بعد ذلك الدور الأساس هو للتطور على حدود المعرفة التكنولوجية *technological frontiers* في العالم. لذلك على سبيل المثال، بعد استنفاد فائض العمالة من الدواخل وتقريب الفجوة مع العالم الصناعي المتقدم، ولغرض استدامة النمو الاقتصادي، تحتاج الصين الاعتماد أكثر على التطور في حدود المعرفة التكنولوجية. ويتطلب ذلك، حسب رأيه، هيكلاً سياسياً أكثر حرية مما توفره الآن سيطرة الحزب الواحد على الحياة السياسية فيها. في المقابل، يرى مصدر آخر أن الصين ضمن نضامها السياسي الحالي هي الآن على حدود المعرفة التكنولوجية في العديد من الخطوط التكنولوجية؛ أنظر Allison (2022). من جانب آخر، فأن التطور التكنولوجي المقصود، في استدامة النمو، هو "المُعَزِّز" للعمل *labour augmenting*، أي ذلك الذي يساهم في رفع إنتاجية العمل وفي ذات الوقت يدفع إلى إيجاد مهام جديدة *tasks*، بحيث تكون محصلته زيادة فرص العمل. وينطبق ذلك، على سبيل المثال، على التطور التكنولوجي الصناعي في اليابان أثناء الثمانينيات والتسعينيات من القرن الماضي. في المقابل، يتسم أغلب التطور التكنولوجي وبالذات المرتبط بالذكاء الصناعي *artificial intelligence, AI* والمعلوماتية خلال العقدين الأخيرين بالتعويض عن العمل في المجالات المطبق فيها دون تسببه في إيجاد مهام جديدة، ملموسة، بحيث قاد بالمحصلة إلى انخفاض فرص العمل. وينطبق ذلك على التطور التكنولوجي، عموماً، خلال هذه الفترة في الولايات المتحدة. أنظر Gordon (2016).

والجهاز الحكومي في العراق، المكونة لهذه التركيبة، تساهم، فعلياً، في أبطاء أو عرقلة الإصلاح المؤسسي الاقتصادي وغير الاقتصادي. ولعل ما يواجهه تطبيق توصيات الورقة البيضاء لوزارة المالية، وزارة المالية (2020)، مثالاً لمثل هذه الابطاء/العرقلة.[6]

من جانب آخر، فأن من غير المناسب استثناء التجارب الأخرى الناجحة في مجال التنمية والنمو، في العالم، والتي لم تعتمد نظام السوق بالشكل الوارد في المصادر المشار أليها أعلاه، وإنما وَسَّعَت مجال وآلية السوق والحرية الاقتصادية تدريجياً قي ذات الوقت الذي استمرت فيه الدولة/القطاع العام في النشاط الإنتاجي، كدول شرق آسيا والصين. وتجاربها، في العديد من جوانبها، باعتقادي، أكثر واقعية ومناسبة للحالة العراقية. وفي ذات السياق، فأن من غير العملي استبعاد الدولة/القطاع العام من النشاط الإنتاجي في الوقت الذي تستلم فيه ريعاً نفطياً عالياً يمكن أن يكون جزء ملموس منه، في ظل تركيبة مؤسسية محابية للتنمية المستدامة والتنويع الاقتصادي ومُخَلَّصَةَ من الفسادً والمحسوبية، قابل/متاح للاستثمار في مشاريع تنموية واسعة، بما فيها مشاريع إنتاجية.

لذلك هناك مرحلة وجانب أساسيين غائبين في التحليلات والتوصيات المشار أليها أعلاه حول الإصلاح المؤسسي، عند تطبيقها في العراق، تنصرف إلى ضرورة تشخيص أسباب ما يبدو من عزوف عن و/أو تواضع قدرة التركيبة المؤسسية في تبني استراتيجية وسياسات تنمية مستدامة والسعي لتكوين إدارة اقتصادية متمكنة. مثل هذا التشخيص يمكن أن يمهد إلى تبني مُقارَبة للإصلاح المؤسسي بشكل تدريجي بعيداً عن توصيات *علاج الصدمة shock therapy* في الانتقال السريع إلى مؤسسية السوق الحرة، التي أدت إلى نتائج سلبية كبيرة في دول أخرى. وسأتعرض إلى الجانب التشخيصي في الفقرة *رابعاً* أدناه.

ثالثاً: تبني استراتيجية وسياسات تنموية في العراق "الحديث"

بعد انهيار الدولة العباسية في القرن الثالث عشر (1258م) وتقلص نفوذ السلطة المركزية تَحَوَّل العراق، بعد الغزو والتدمير المغولي/التتري، إلى مناطق منعزلة متخلفة تراجع فيها العمران وزاد اعتمادها على الزراعة والرعي، اقتصاديا، والتجمعات والتحالفات/النزاع القبلي/البدوي، اجتماعياً وامنياً. هذا إضافة لرفد خزانة السلطة بالضرائب والاتاوات. واستمرت الأوضاع ذاتها عندما أصبح العراق تابعاً للإمبراطورية العثمانية ابتداءً من النصف الأول من القرن السادس عشر (1543م). وخلال الهيمنة العثمانية برز عاملان أثرا عميقاً في التشكيل الاجتماعي والسياسي والمناطقي للعراق. يتمثل الأول بتحول مناطقه إلى مجال للصراع الإيراني–التركي ومن ثم تركز الشرخ الطائفي فيه. والثاني يتمثل باستمرار تغلغل وتركز "المد البدوي" وما يترتب عليه من استمرار ضعف السيطرة المركزية خارج الحواضر، وانتشار القيم البدوية في المجتمع. في هذا الوقت استمر واجب مناطق العراق في التمويل، هذه المرة للخزانة العثمانية، من خلال الضرائب والرسوم لا سيما الزراعية. غير ان الوضع أختلف، في جانب مهم، أثناء حكم المماليك، لا سيما في أوائل النصف الأول من القرن التاسع عشر

[6] لقد بينت ملاحظاتي على هذه الورقة في مرزا (2020، 2022).

عندما أصبح داود باشا، وهو مملوكي عثماني، والياً على بغداد. فلقد نجح في إقامة إدارة ذاتية في ولاية بغداد، تجاه الإدارة المركزية العثمانية. كما امتد نفوذه إلى ولايتي البصرة والموصل، وأصبح تأثيره يغطي منطقة تكَوِّن نسبة مهمة من مساحة العراق كما هي الآن. ولقد دفعه ذلك إلى تنفيذ برامج عسكرية ومدنية امتدت إلى انشاء مصانع لإنتاج البنادق والملابس، الخ. وكان ذلك أول ممارسة سياسية/اقتصادية "مستقلة" تتعلق بأرض "السواد" خلال قرون. ولم يستمر حكم داود باشا طويلاً إذ أنه عُزل في عام 1831 وحل محله، بعد ذلك، ولاة تابعون مباشرة للإدارة المركزية. ولكن حتى بعد هذا الالحاق المركزي فلقد كَوَّنت ممارساته في العراق في "الإصلاح" سابقة حاول من بعده ولاة مثل مدحت باشا ادخال إصلاحات مماثلة على الإدارة في الولايات الثلاث تتمثل في قوانين ضريبية ومالية واجتماعية وزراعية/أروائية، الخ. أنظر الوردي (1969)، لونكَريك (1941)، عبد الله (2013)، منيف (1999).

وبعد استقلال العراق عن الدولة العثمانية وتكوين دولة حديثة في 1921 فأن ممارسة مسؤولية الدولة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية بدأت منذ تولي الملك فيصل الأول عرش العراق. في ذلك الوقت، وبالذات أواخر عشرينيات/أوائل ثلاثينيات القرن الماضي، ظهرت أيضاً كتابات ودعوات من مجموعة من خريجي جامعات أمريكية وبريطانية وكلية الحقوق العراقية وآخرين، تدعو لتحقيق التنمية الاقتصادية بتعاون القطاعين العام والخاص في المجالات المختلفة، بما فيها الصناعية، وتحقيق العدالة الاجتماعية عن طريق فرض الضرائب على الدخول والثروات وتقديم الخدمات العامة. ولقد تأثرت هذه المجموعة التي عُرِفَت في أوائل الثلاثينيات "بجماعة الأهالي" بالأفكار الاشتراكية الديمقراطية الفابية *Fabian* في بريطانيا، والآراء السائدة في أوربا، والولايات المتحدة، حينئذ بضرورة تدخل الدولة.[7] ولقد تقاربت هذه الكتابات، في جانب منها، لا سيما ما يتعلق بالصناعة وتعاون القطاعين العام والخاص وتقديم الخدمات العامة، مع ما ورد في الرسالة المعروفة للملك فيصل الأول إلى وزرائه في 15 آذار/مارس 1932 والتي تبين بشكل واضح هدفه في تحقيق تنمية اقتصادية جامعة.[8] فهو يرى أن هذه الوظيفة هي جزء مهم ليس فقط في تحسين مستويات المعيشة للسكان والتقدم وإنما أيضاً أحد الأسس المهمة في ترصين وحدة البلد تحت راية وطنية واحدة. غير أن ما كان يقيد

[7] اشتمل برنامج "جماعة الأهالي" (أساس ما أصبح بعد ذلك *الحزب الوطني الديمقراطي*) على الدعوة لإصلاحات، اجتماعية واقتصادية وسياسية، قامت بنشرها بكراسات وفي صحيفة الأهالي التي صدر أول عدد لها في 2 كانون الثاني/يناير 1932. ومن ضمن الاصلاحات/السياسات الاقتصادية: سيطرة الدولة على الخدمات العامة والصناعات الحيوية مع السماح للنشاط الخاص في مجالات الصناعة الأخرى وفي التجارة. وفي مجال الزراعة تضمنت توزيع الأراضي غير المُستغلة المملوكة للدولة على المزارعين وإنشاء التعاونيات الزراعية ومزارع الدولة. وفي المجال المالي/النقدي تأسيس المصارف الوطنية والمؤسسات المالية الأخرى لتوفير الدعم المالي للنشاطات الصناعية والتجارية والزراعية. وتضمنت السياسات الاجتماعية اقتراحات جذرية بتقليل الفروق في الدخول والثروات عن طريق تطبيق نظام متدرج لضرائب الدخل والإرث. ولقد كان السادة/ محمد حديد وعبد الفتاح أبراهيم وعلي حيدر سليمان وعبد القادر إسماعيل وحسين جميل وآخرون، من ضمن المساهمين في صياغة عناصر هذه الاصلاحات والمؤسسات والسياسات. أنظر جيني سنغلتون (1999، ص. 28)، ونجيب محي الدين (2018).

[8] نُشرت هذه الرسالة كمقدمة لكتاب عبد الرزاق الحسني *"تاريخ العراق السياسي الحديث، الجزء الأول"*، الذي صدرت طبعته الأولى في تموز/يوليو 1948؛ أنظر الحسني (2008).

جهود الدولة حينئذ كان محدودية التمويل العام، من ناحية، ومحدودية قاعدة المستثمرين الصناعيين، من ناحية أخرى. ولكن بالرغم من ذلك نشأت صناعات عديدة في القطاع الخاص، بالرغم من أن التوجه الاقتصادي لهذا القطاع، عموماً، كان في النشاط التجاري لا سيما العلاقات مع الشركات الاجنبية وغيرها.

إن النقطة الأساس هنا هي أن الملك فيصل الأول، وبأسناد شعبي عام وكذلك فئات صاعدة *emerging* في الدولة الوليدة كالتجار والصناعيين، وغيرهم من الفئات والشخصيات المدنية والعسكرية، بذر بذرة بناءة استمرت في الدولة بعد ذلك. ولقد انصرفت إلى أن يكون من أهم واجبات الدولة المحافظة على وحدة البلاد والتي في مقدمة متطلباتها تبنى استراتيجية وسياسات تنموية. وفعلا منذ ذلك التاريخ، وحتى اندلاع الحرب العراقية–الإيرانية كانت الحكومات المتعاقبة تتبنى مثل هذه الوظيفة بشكل منظم، أو غير منظم، والتي انعكست، لا سيما بعد سنة 1950 نتيجة زيادة العوائد النفطية، في خطط تنموية متوسطة، وأحياناً بعيدة الأمد، وبرامج تنفيذ متواصلة في مختلف العهود. ولكنها توقفت بعد اندلاع واستمرار الحروب العبثية وفرض العقوبات الدولية، 1980–2002.

ومن المناسب الإشارة إلى أن الجهود التنموية قبل عام 1980 لم تؤدي إلى تنمية ونمو مستدامين في القطاع/الناتج غير النفطي. ويعود ذلك، بجانب جوهري منه، إلى استهداف استراتيجية تطوير الصناعات غير النفطية المعوضة عن الاستيراد *Import substitution* وليس الصناعات التصديرية (عندما كان ذلك أكثر سهولة مما هو الآن، أنظر الفقرة *سادساً* أدناه)، من ناحية، واستمرار النزاع السياسي بعد تغيير عام 1958، من ناحية ثانية، والتغيير المؤسسي الذي ساد منذ عام 1964 في تغليب دور القطاع العام وتضييق دور القطاع الخاص، من ناحية ثالثة، الخ. مع العلم أن البنك الدولي في تقريره عن العراق في عام 1952، هو الذي أوصى، أساساً، باتباع استراتيجية بناء صناعات معوضة عن الاستيراد؛ (1952) World Bank.

رابعاً: غياب عناصر استراتيجية وسياسات تنمية مستدامة في مناهج وبرامج التركيبة المؤسسية في العراق بعد 2003

بعد عام 2003 تراجعت وظيفة تبني استراتيجية وسياسات تنموية من قبل الجماعات/الأحزاب والشخصيات السياسية المكونة للتركيبة المؤسسية، فعلياً، بشكل ملفت للنظر، وانصرفت إلى ممارسات لا تأخذ هذه الوظيفة على محمل الجد. وفي أفضل الأحوال تركتها لاجتهادات تقارير دولية أوصت، فعلياً، بتصفية المؤسسات/المنشآت الإنتاجية العامة واعطاء الدور الأساس في النشاط الاقتصادي للقطاع الخاص.

ولقد قاد ذلك، في واقع الأمر، إلى تضييق دور القطاع العام في النشاطين الإنتاجي والاستثماري من ناحية، ولكن في الوقت ذاته عدم ظهور قطاع خاص "تنموي" ملموس، من ناحية أخرى. بدلاً من ذلك، برزت فئات غير صغيرة من هذا القطاع *cronies* مرتبطة، من خلال المحسوبية الطائفية/الأثنية/الدينية، بجماعات/أحزاب/شخصيات سياسية مؤثرة. في مثل هذا الوضع، من الصعوبة توقع قيام القطاع الخاص، عموماً، بعبء تنمية اقتصادية مستدامة في ظل تركيبة مؤسسية ليست التنمية المستدامة من أسبقياتها، من ناحية، وفئات

غير صغيرة من هذا القطاع مرتبطة بها من خلال المحسوبية وليس الأداء التنموي السليم، من ناحية ثانية، والفساد في الجهاز الحكومي، من ناحية ثالثة.

(4-1) التوجهات التنموية في مناهج وبرامج الجماعات/الأحزاب السياسية

عند النظر في "مناهج وبرامج" وتوجهات والخطوط العامة للأهداف الاقتصادية والتنموية في ما يتيسر من مواقع إلكترونية أو "أدبيات" أو إعلانات أو دعايات انتخابية أو خطب ومقابلات لممثلي عدد من أهم الجماعات والأحزاب والتيارات والشخصيات الذي تكرر واستمر حضورها الملموس في السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية منذ عام 2003 لا يظهر وجود توجه متسق لاستراتيجية وسياسات تنموية، لا سيما ما يتعلق بالتخلص من الفخ الريعي بتحقيق التنويع الاقتصادي. هذا في ماعدا موقع واحد يُفَصِّل المشكلة الريعية وضرورة التخلص منها من خلال التنويع الاقتصادي ولكنه يعود لجماعة صغيرة، ولا يظهر أن هذا الهدف له أهمية كبيرة في ممارستها السياسية وغير السياسية. وتتراوح المواقع الإلكترونية الأخرى المتاحة، للجماعات/الأحزاب، في أهدافها من توجهات وطنية سياسية جامعة، مع غياب لأهداف اقتصادية واضحة، كما يعكسها، على سبيل المثال، موقع الاتحاد الوطني الكردستاني، إلى أهداف سياسية أثنية كما يعكسها موقع الحزب الديمقراطي الكردستاني، إلى غياب أهداف اقتصادية كما تعكسها أغلب المواقع المتبقية. أما ما يتعلق بالدعاية الانتخابية فيلاحظ تركيز معظمها على الوعود بتوفير الخدمات الأساسية وتحقيق "التنمية الاقتصادية"، عن طريق "السوق"، باتجاهات متشابهة في ما بينها بما لا يتعدى تكراراً عاماً لا يُلزم الجماعة أو الحزب أو الشخصية المعنية ببرامج واضحة و/أو جدولة زمنية محددة بعد الانتخابات. وبالمحصلة فأن من الواضح انتفاء وجود "استراتيجية" أو حتى توجهاً تنموياً وطنياً عاماً متسقاً لأي من المديات المستقبلية سواء كانت قصيرة أو بعيدة المدى، لهذه الجماعات والأحزاب والشخصيات. أنظر أيضاً Jaffal (2021)، Alhassan (2021).

(4-2) أهم العوامل المؤثرة

لقد لعبت ممارسات *سلطة التحالف المؤقتة* *Provision Coalition Authority* في تمكين الجماعات/الأحزاب والشخصيات "المختارة"، دوراً مهماً في تحديد اسبقياتها وممارساتها للاستمرار في البقاء في السلطة والذي ساهمت فيه أيضاً أربعة عوامل أخرى. بحيث قادت محصلتها مع عوامل مساعدة، سيجري ذكرها أدناه، جميعا، إلى غياب/تواضع اهتمامها في إقامة إدارة اقتصادية متمكنة وتبني منظور وسياسات وبرامج تنمية مستدامة، اقتصادية وغير اقتصادية. وهذه العوامل هي كما يلي:

(1) ممارسات تسليم السلطة، بعد تغيير 2003، في مفاصل الدولة السياسية والإدارية العليا من قبل سلطة التحالف المؤقتة وتنظيم عمل الأحزاب في أمر/قانون 97 لسنة 2004 الصادر عنها والذي استمر سريانه حتى 2015. فلقد كان أهم شاغل لسلطة التحالف هو تأمين مشاركة هذه الأحزاب والجماعات والشخصيات المختارة، في الانتخابات والسلطة، أساساً، حسب الخطوط الطائفية/الأثنية/الدينية دون النظر لتنظيماتها الداخلية أو لأهدافها الاقتصادية والاجتماعية وغيرها من الاهداف.

(2) نتيجة للتأثير الغالب لهذه الجماعات/الأحزاب في مجلس النواب فأن قانون الاحزاب لسنة 2015، الذي أعقب أمر/قانون 97 لسنة 2004، كان أيضاً هدفه تأمين مشاركة الجماعات/الأحزاب في الانتخابات دون الاهتمام بمدى تمثيلها الجامع لمكونات العراق وبرامجها الاقتصادية وغير الاقتصادية.

(3) نتيجة لتوفر الريع النفطي المتصاعد، بعد 2003، في الأقل حتى منتصف 2014 ليعود تصاعده في أواخر 2022/2021–، لا تعتمد إيرادات الميزانية العامة للدولة على فرض ضرائب عالية على الدخول وغيرها في المجتمع. ولقد أدى ذلك لضعف الدافع، لدى أغلب الجماعات/الأحزاب المتنفذة، لخدمة هذا المجتمع والالتزام برغباته أو التفاعل البَنَّاء معه وتطوير قواه الاقتصادية وغير الاقتصادية، لا سيما إيجاد بديل مستدام للريع النفطي. لذلك انشغلت هذه الجماعات/الاحزاب في جل وقتها في التنافس على توزيع الريع النفطي والحفاظ على السلطة وبالنتيجة إدامة النزاع. لتتكرر هذه التركيبة في كل عملية انتخابية تشريعية؛ السعيدي (2021).

(4) منذ بداية تغيير 2003 تم الاعتماد في توصيات استراتيجية التنمية والسياسات الاقتصادية على تقارير المؤسسات الدولية لا سيما البنك الدولي وصندوق النقد الدولي. إن الاعتماد على وصايا هاتين المؤسستين، والتي تنصرف بجانب أساس فيها، فعلياً، إلى "استبعاد" الدولة/القطاع العام عن النشاط الإنتاجي، قاد جُل هذه الجماعات/الأحزاب والشخصيات، فعلياً، لأن تكون في حلٍ من تكوين منظور مناسب لتنمية مستدامة أو الاهتمام بالإدارة الاقتصادية، والتي هي، أصلاً، متواضعة القدرة على التعامل معها فنياً وسياسياً واجتماعياً. وبدلاً من ذلك انصرفت إلى التركيز على النفقات الجارية في الميزانية العامة (في ما عدا استثمارات في القطاع النفطي وقطاعات أساسية أخرى) من خلال التوسع في الاستخدام الحكومي وشمول فئات عديدة في مدفوعات تحويلية كالتقاعد والرعاية الاجتماعية، الخ، بغية حشد الولاءات لأجل الاستمرار في السلطة.

(5) الخلاف بين الحكومة الاتحادية وإقليم كردستان حول ما ورد في الدستور الاتحادي بما يتعلق بإدارة وتطوير الحقول النفطية في الإقليم، ولقد فاقم الخلاف إصدار الإقليم لدستور وقانون للنفط خاصين به. ولقد أدى ذلك لانفراد الإقليم في إدارة وتطوير حقوله النفطية، والتعاقد بشأنها، وتصدير النفط منها، مما أثار نزاعات لا زالت غير محسومة بين الطرفين حول مصير عوائد تصدير النفط من الإقليم، من ناحية، وحصته في نفقات الميزانية الاتحادية، من ناحية أخرى. كل ذلك يعرقل تبني استراتيجية وسياسات نفطية، وغير نفطية، متسقة للعراق ككل.

(6) عوامل أخرى مساعدة في المساهمة في تواضع التوجه الوطني التنموي الجامع:

(أ) قيام العديد من الجماعات/الأحزاب المتنفذة بتقاسم الوزارات وفرض الوزراء و/أو الكوادر العليا في الحكومات المُشَكَّلة بحيث تشرذم التنسيق بين هذه الوزارات، وقُيِّدَ عمل رئيس الوزراء وسلطته. من جانب آخر، قاد الأساس الطائفي/الأثني/الديني لأغلب هذه الجماعات/الأحزاب، فعلياً، بتقنين التعيينات في وزارات الدولة والمرافق الحكومية وغير الحكومية، بأتباع أسلوب المحاصصة حسب هذا الأساس. وكان نتيجة ذلك، عموماً، تدني المستويات الإدارية والفنية والتخطيطية للعديد من كوادر الجهاز الحكومي ومن ثم تواضع الأداء في التعامل مع مختلف القضايا العامة الخدمية والإنتاجية والاستثمارية الآنية والتنموية المتوسطة/بعيدة الأمد، لا سيما التعامل مع معضلة استمرار الاعتماد على الريع النفطي.

(ب) "المظلومية" التاريخية وما يتبعها من "السلبية" تجاه "الدولة/الجهاز الحكومي"، من ناحية، وتواضع الخبرة في الحكم وضعف الممارسة في مناصب حكومية سابقة لفترات كافية للعديد من الجماعات/الاحزاب "العائدة من الخارج"، من ناحية أخرى.

(ج) الفساد في بعض الجماعات/الأحزاب والذي وجد له تطبيقاً "مؤسسياً" من خلال *اللجان الاقتصادية* فيها، أو من خلال غيرها من الوسائل، والتي تؤمن حصولها على نسبة من تكاليف المشاريع المنفذة أو المشتريات الحكومية في الوزارات أو الدوائر الرسمية التي "تسيطر" عليها. ويمتد ذلك إلى جباية الاتاوات في المنافذ/المناطق الحدودية وغير الحدودية التي تقع تحت نفوذها، الخ.

(د) أثناء الانتخابات يلجأ بعض من الجماعات/الأحزاب إلى رشوة الناخبين مالياً أو عينياً أو وعدهم بتقديم خدمات كتبليط الشوارع وإيصال الكهرباء والماء، الخ، وغيرها، ولكن لا يتم اللجوء لأقناعهم ببرامج اقتصادية واجتماعية وتنموية.

(هـ) التدخلات الخارجية ومساندتها لهذه الفئة أو تلك، من ناحية، وتواضع المشتركات الوطنية المستدامة بين بعض من الجماعات/الأحزاب نفسها، من ناحية أخرى.

(و) إن الجهة التي أوكل لها مراقبة تطبيق قانون الأحزاب وهي *الهيئة المستقلة للانتخابات*، على سبيل المثالً، في متابعة تخلي بعض الجماعات/الاحزاب عن السلاح وحل الجماعات المسلحة التابعة لها، الخ، هي بدورها مكونة على أساس المحاصصة. لذلك فأنها تغض النظر، في عدة أحيان، عن انتهاكات لقانون الأحزاب والدستور.

أنظر Jaffal (2021)، Alhassan (2021).

خامساً: تفاقم الأزمات والانتخابات القادمة والتركيبة المؤسسية

من تجربة العقدين الأخيرين يتبين أنه بالرغم من التحذيرات والدعوات وما نُشر من بحوث ودراسات، من عراقيين وغير عراقيين ومؤسسات دولية، حول أخطار الاعتماد المستمر على الريع النفطي، والاحتجاجات التشرينية في نهاية 2019 في الوسط والجنوب، والاحتجاجات قبلها، ثم ظهور الورقة البيضاء وتقرير البنك الدولي في 2020، اللذان يمكن اعتبارهما دعوة للإصلاح من داخل أو قريبان من التركيبة المؤسسية، لا يبدو أن هذه التركيبة في العراق مستعدة أو قادرة على الاستجابة لتغيير موقفها "المتواضع" من الإصلاح، بالرغم من الخطاب الرسمي العام المساند له.[9] ولا شك أن لارتفاع أسعار، ومن ثم عوائد تصدير، النفط في أواخر 2021/2022 وتوقع استمرارها بمستوى عالي للسنة أو السنتين القادمة، (2022) World Bank، سيقوي من تجنب متطلبات الإصلاح.[10]

ولكن بالرغم من التشويش الناتج حالياً من ارتفاع أسعار النفط، ومن ثم العوائد، فإن المنظور المتوقع يشير إلى انخفاض طويل الأمد فيها؛ مرزا (2021). وفي ضوء إسقاطات سكان العراق، حسب أرقام الأمم المتحدة بسيناريوهين "متوسط" و"مرتفع" للخصوبة، من 42 مليون في عام 2022 إلى 71–77 مليون في عام 2050 وإلى 108–153 مليون في عام 2100 في ذات الوقت الذي يتوقع فيه انخفاض ما سيتاح للعراق من المياه، وهو في آخر سلسلة مستلمي مياه دجلة (وروافدها) والفرات وأضعف المستلمين قابلية وقدرة للتأثير في الكمية التي يستلمها من هذين المصدرين، فإن ذلك سيكون وصفة لكوارث قادمة؛ مرزا (2018). [11] إذ لا

---

[9] هذا إضافة لانعقاد مؤتمر البيئة العالمي في اسكتلندا في أواخر عام 2021 الذي أشَّر جدياً، في توصياته المتعلقة باستدناء استهلاك الوقود الأحفوري كالنفط والغاز، لمخاطر الاستمرار في الاعتماد على تصدير النفط والغاز دون تطوير الاقتصاد غير النفطي.

[10] خلال الأربعة شهور الأولى من عام 2022 بلغت عوائد تصدير النفط الخام العراقي حوالي 38.6 مليار دولار وهي أكبر مما تحقق خلال ذات الشهور في كافة السنوات السابقة. مع العلم أنها تزيد بحوالي 83% عنها في ذات الشهور من عام 2021 وهي أقل قليلاً من عوائد عام 2020 بأكمله. بيانات وزارة النفط/شركة تصدير النفط سومو *SOMO*.

[11] هذه الأرقام مأخوذة من إسقاطات *قسم الشؤون الاقتصادية والاجتماعية* في الأمم المتحدة، *وحدة السكان*. وهي عائدة لسيناريوهين "متوسط" و"مرتفع" الخصوبة، من ضمن تسع سيناريوهات، تعتمد المتبقية منها أيضاً على تغير نسبة الوفيات والهجرة، الخ. ولقد أعدت في سنة 2019. وهي تُحَدّثْ كل ثلاث سنوات. وستُعد الإسقاطات القادمة في هذه السنة ولكنها لم تصدر لحد الآن:
United Nations: Department of Economic and Social Affairs, Population Division: *World Population Prospects 2019*, File POP/1-1: Total population (both sexes combined) by region, subregion, and country, annually for 1950 - 2100.
ومن المناسب الإشارة إلى أن نسبة نمو السكان التاريخية في العراق، لحوالي ستة عقود 1947–2009، حسب بيانات الجهاز المركزي للإحصاء، بلغت حوالي 3.1% سنوياً؛ أنظر مرزا (2018، ص. 47). أما اسقاطات الأمم المتحدة المبينة في المتن لحوالي ثمانية عقود مستقبلية 2022 – 2100 فتنطوي على نسبة نمو تبلغ 1.2% و1.7% سنوياً، حسب افتراضات الخصوبة بين متوسطة وعالية، على التوالي.

يمكن اسناد هذا العدد من السكان بموارد مائية متناقصة وعوائد نفطية منحدرة. لهذا كان وأصبح وسيكون اصلاح التركيبة المؤسسية حاجة ملحة حياتية يقود تأجيلها أو ابطائها إلى تفاقم الكوارث.[12]

لقد بينت نتائج الانتخابات التشريعية لعام 2021 أن من الممكن فوز وجوه جديدة لعضوية مجلس النواب غير مرتبطة بالجماعات/الأحزاب التقليدية. غير أن مقاطعة الانتخابات من قبل أعداد كبيرة من المؤهلين للتصويت ومن قبل حركات/أحزاب سياسية، من ناحية، وعدم انتظام الفائزون بعضوية مجلس النواب، من المستقلين و"مرشحي" احتجاجات تشرين 2019، بشكل منظم في تحالفات فعالة، من ناحية أخرى، أديا إلى استمرار التأثير الكبير للجماعات/الأحزاب التقليدية على التركيبة المؤسسية.

لذلك في حالة (أو بافتراض) إمكانية إجراء الانتخابات التشريعية القادمة بشكل نزيه خالي من التلاعب، من ناحية، ومشاركة واسعة للتصويت فيها، من ناحية ثانية، والتنسيق بين قوى الإصلاح المرشحة التي تلتزم ببرامج وطنية عابرة للتوجهات الطائفية/الأثنية/الدينية، من ناحية ثالثة، وإمكانية تعديل قوانين الانتخابات والأحزاب، و/أو تطبيقاتها، باتجاه إزالة الانحياز للجماعات/الأحزاب التقليدية، من ناحية رابعة، فأن هناك احتمال معقول لتحقيق اصلاح فعلي في التركيبة المؤسسية. إذ عند ذاك يمكن توقع فوز جماعات/أحزاب وشخصيات، بأغلبية في مجلس النواب، قادرة على التعامل مع تحديات التنمية والإدارة الاقتصادية وإيجاد تسوية مناسبة للمعضلة الصعبة لزيادة السكان وقوة العمل ***labour force***، ومن ثم إيجاد فرص عمل لأعداد متزايدة في سوق العمل، من ناحية، وانخفاض كمية المياه المتاحة والعوائد النفطية، من ناحية أخرى. أنظر الملحق (1).

وفي هذا السياق، يلاحظ أن احتجاجات تشرين الأول/أكتوبر 2019 والتي اعتبُرت في وقته علامة فارقة في الدعوة للإصلاح إنما تمحورت حول عدد من المطالب الآنية، نسبياً، التي تشمل القضاء على الفساد المستشري ومعالجة البطالة العالية وتقلقل الأمن ونقص الخدمات الأساسية لاسيما في توفير الماء والكهرباء، الخ"؛ Shukri (2021). وبالرغم من أن النقص في هذه المجالات يرتبط بغياب إدارة اقتصادية وطنية متمكنة وغياب تبني استراتيجية وسياسات تنمية مستدامة، غير أن هذه الأخيرة لم تطرح بشكل صريح في هذه الاحتجاجات. لهذا السبب فأن الجهود ينبغي أن تحُشَدَّ لتأطير الأهداف المنشودة بشكل شامل ومتسق لتغطي برنامجاً اجتماعياً/اقتصادياً/سياسياً عاماً يمتد، ضمن منظور لأداء وعمل الدولة والمجتمع، لعقود قادمة، ضمن عقد اجتماعي شامل وجامع.

---

[12] في حالة استمرار تواضع الجهود لتحقيق تنويع اقتصادي مستدام لتعويض الانحدار المتوقع، مستقبلاً، لعوائد تصدير النفط، من ناحية، وتناقص المتاح من المياه، من ناحية أخرى، فأن من غير المتوقع أن يصل عدد سكان العراق حتى عام 2100، للمستويات المبينة في المتن. إذ في هذه الحالة ستؤدي العوامل "المالثوسية"، نسبة للاقتصادي/السكاني الإنكليزي Malthus، من كوارث متمثلة بالنزاع المجتمعي على الموارد المتناقصة، والعنف، والأوبئة، وربما النزاعات الإقليمية على المياه، الخ، إلى مستويات لعدد السكان، مستقبلاً، أقل من تلك المبينة في المتن.

سادساً: مساهمة التصنيع وتصدير المنتجات الصناعية في التنويع الاقتصادي

تتسم الصناعة التحويلية بميزة جوهرية في تفعيل التنمية واستدامتها بسبب إمكانية المتاجرة بمنتجاتها خارجياً (أي إمكانية توفر سوق واسعة وطلب نامٍ مستدام)، من ناحية، وإمكانية استيراد تكنولوجياتها من الخارج، من ناحية أخرى. وحين أخذت دول شرق آسيا والصين، على سبيل المثال، بالتوسع في التصنيع في النصف الثاني من القرن العشرين، كانت المتطلبات المهارية للعمالة منخفضة، نسبيا، في العديد من خطوط الصناعة التحويلية في العالم، عموماً. وبهذا استطاعت هذه الدول تحقيق التوسع الصناعي الكبير فيها من خلال استغلال أعداد كبيرة من القوة العاملة غير الماهرة، "شبه العاطلة أو المقنعة" *disguised employment*، في الزراعة وغيرها من القطاعات ذات إنتاجية العمل المنخفضة، للانتقال والعمل في الصناعة، ذات الإنتاجية العالية. ولقد أتاح ذلك، بجانب التوسع في تصدير المنتجات الصناعية (تنامي الطلب الخارجي)، مصدراً اضافيا للنمو في الناتج المحلي الإجمالي، تَمَثَّل بارتفاع الطلب على السلع والخدمات من قبل القوة العاملة المنتقلة (تنامي الطلب الداخلي).[13]

ولكن يطرح العديد من الاقتصاديين وخبراء آخرين، في الوقت الحاضر، الصعوبة التي تواجهها الدول التي تخلفت عن اللحاق بالتصنيع لأجل التصدير كطريق للتنويع الاقتصادي على شاكلة ما أتبعته اليابان ودول شرق آسيا والصين، الخ. ويعود السبب لهذه الصعوبة إلى تعقد التكنولوجيات المستخدمة في هذه الدول وفي الدول الصناعية والصاعدة، عموماً، في معظم خطوط الصناعة التحويلية، وصعوبة اللحاق بها بسبب ارتفاع الكثافة المهارية (مهارة العمل) في الصناعة حالياً. وبالإضافة لذلك، تثار الصعوبة أيضاً في ولوج مضمار التصنيع نتيجة تزايد تركز التخصص الصناعي العالمي في دول مثل شرق آسيا والصين، وربما أمريكا اللاتينية وغيرها أيضاً، التي من الصعب التنافس معها في الأسواق الخارجية، لا سيما من قبل الدول الريعية النفطية، التي تتسم، نسبياً، بارتفاع معدلات الأجور فيها.

---

[13] لقد كانت تجربة هذه الدول، في حينه، لا سيما الصين، تأكيداً لنموذج W. Arthur Lewis التنموي الذي يُقَسِّم الاقتصاد المتخلف/النامي إلى قطاعين، تقليدي/كفاف *subsistence* وحديث/رأسمالي *capitalist*؛ الأول منخفض إنتاجية العمل والثاني عالي الإنتاجية. وينصرف هذا النموذج في تفعيل عملية التنمية إلى استغلال "فائض" القوى العاملة منخفضة الإنتاجية في القطاع التقليدي (الزراعة وغيرها من قطاعات منخفضة الإنتاجية) وتوجيههم للعمل في القطاع الحديث عالي الإنتاجية، لا سيما الصناعة التحويلية *manufacturing*. وطالما استمر الفائض في القطاع التقليدي، تحافظ معدلات الأجور في الاقتصاد، على استقرارها عموماً. ولكن بعد تقدم التنمية واستنفاد الفائض تبدأ معدلات الأجور بالارتفاع. أنظر Lewis (1954). ويسمى الوصول لهذه الحالة *نقطة تحوّل لويس Lewis turning point*. ولقد حصل Lewis على جائزة نوبل لعلم الاقتصاد، بالاشتراك مع T. Schultz، في عام 1979. ولا شك أن صعوبة التصنيع التي تواجهها الدول المتخلفة في مجال التصنيع حالياً، المشار لها في المتن، تجعل تطبيق نموذج Lewis أكثر صعوبة وذلك بسبب الوقت الأطول والكلفة العالية للتعليم والتدريب وإعادة التأهيل لفائض القوى العاملة في القطاع التقليدي، حتى تستطيع اكتساب المهارات اللازمة للعمل في القطاع الحديث.

لذلك أصبح طريق التطور للدول المتخلفة في مجال التصنيع، ومنها العراق، أكثر صعوبة من السابق، ويتسم بطوله نسبياً. وهو ينطوي على الاستثمار الكثيف في الرأس المال البشري من خلال التعليم والتدريب وتعديل/اصلاح القوانين والبنى المؤسسية والإدارية، الخ، بغية تحقيق التنويع في مجالات أخرى، بجانب التصنيع. أنظر Stiglitz (2018), Rodrik (2015). وبالرغم من صحة هذه الملاحظات، عموماً، هناك ملاحظتين في هذا المجال:

(1) إن هذا التعقيد لا يمنع اختيار خطوط إنتاجية صناعية محددة تتيح لهذه الدول استيراد تكنولوجيات ممكنة الاستخدام بالهيكل المهاري المتاح، ومعدلات الأجور، فيها وتصدير منتجاتها لتتكامل مع مراحل إنتاجية في دول أكثر تقدماً. هذا إضافة للصناعات المرتبطة بالطاقة، ذات الميزة النسبية المقارنة (انخفاض كلفة المواد الأولية وغيرها)، كالبتروكيماويات وغيرها بالنسبة للعراق. وبمرور الوقت وتطور التعلم والتدريب والتعود على تعقيد أكثر، تستطيع الدول المعنية، ومن بينها العراق، من زيادة مساهمتها في المراحل الإنتاجية الصناعية الأخرى في العالم.

(2) لقد أثيرت ملاحظات مشابهة، من صعوبات اللحاق بالدول الصناعية المتطورة، حينما حاولت دول مثل اليابان ودول شرق آسيا والصين في النصف الثاني من القرن الماضي الولوج إلى مجال أوسع في التصنيع. ولكن بالرغم من ذلك، استطاعت هذه الدول من خلال تبني الإصلاحات اللازمة والجد في العمل والتعلم واكتساب وتطوير المهارات، الخ، من تحقيق تقدم صناعي كبير.

سابعاً: استنتاجات

(1) يشير العديد من الدراسات والبحوث والتقارير إلى أهمية الإصلاح المؤسسي القائم على تفعيل نظام السوق بشكل حر وجامع لتحقيق التنمية والنمو المستدامين والتغلب على الموانع التي تعرقلهما لا سيما العراقيل السياسية. ولكن إقامة/تفعيل مثل هذه المؤسسات هو بالضبط ما استهدفته بعض من توصيات المؤسسات الدولية المختلفة للعراق، طيلة العقدين الأخيرين. وبالرغم من أهمية بعضها للإصلاح المؤسسي والاقتصادي فأن تطبيق جانب منها، من ناحية، وعرقلة تطبيق و/أو عدم ملائمة جوانب أخرى، قاد إلى نتيجة غير مرضية من الناحية التنموية، في العراق. فهناك عامل أكثر أساسية أو أكثر "الحاحاً"، ينبغي العمل على علاجه/إصلاحه كمقدمة لتطبيق الاصلاحات المؤسسية الملائمة، وهو طبيعة التركيبة المؤسسية القائمة، وما تنطوي عليه من تركيبة إدارية حكومية عامة، قادت إلى العزوف عن و/أو تواضع القدرة على تحقيق الإصلاحات المطلوبة.

(2) من جانب آخر، فأن من غير المناسب استثناء التجارب الأخرى الناجحة في مجال التنمية والنمو، في العالم، والتي لم تعتمد نظام السوق بالشكل الوارد في الدراسات/البحوث/التقارير المشار أليها أعلاه، وإنما وسَّعَت مجال وآلية السوق والحرية الاقتصادية تدريجياً قي ذات الوقت الذي استمرت فيه الدولة/القطاع العام في النشاط الإنتاجي، كدول شرق آسيا والصين. وتجاربها، في العديد من جوانبها، باعتقادي أكثر واقعية ومناسبة للحالة العراقية.

(3) منذ تأسيس الدولة العراقية الحديثة في 1921 وحتى اندلاع الحرب العراقية–الإيرانية في عام 1980، كان تبني إستراتيجية وسياسات تنموية، بشكل منظم، أو غير منظم، تقليداً "مؤسسياً" للحكومات المتعاقبة، لا سيما بعد عام 1950، الذي أصبح بعده يؤطر بخطط متوسطة، وأحياناً بعيدة الأمد، وبرامج للتنفيذ. وكان من أهدافه، عموماً، رفع المستويات المعيشية وتقليل التفاوت في الدخول والثروات، والذي يعتبر أيضاً أحد الأسس المهمة في ترصين الوحدة الوطنية. هذا بالرغم من أن هذه الخطط والبرامج لم تقود إلى تنمية ونمو مستديمين، لا سيما في قطاع الصناعة التحويلية.

(4) ولكن بعد تغيير 2003، تراجع تبني هذه الممارسات التنموية، فعلياً، من قبل العديد من الجماعات والأحزاب المؤثرة، بالرغم من استمرار تبنيها رسمياً ولكن ضمن وثائق وتقارير تعدها مؤسسات دولية مع تواضع المشاركة والمراقبة والمتابعة الوطنية.

(5) ويعود هذا التراجع إلى محصلة عوامل عديدة. ولعل من اهمها، ممارسات وتشريعات سلطة التحالف المؤقتة في تسليم السلطة، أساساً، على أسس طائفية/أثنية/دينية. وتصاعد الريع النفطي والاستقلال الفعلي للتركيبة المؤسسية، اقتصادياً، عن المجتمع. واستمرار النزاع–على/اقتسام السلطة والريع من خلال لاستقطاب الطائفي/الأثني/الديني في أغلب التكوينات السياسية وتواضع البعد الوطني العابر لهذا الاستقطاب في بعضها. والتركيز على المساومات والتسويات الآنية. وما قاد أليه أسلوب المحاصصة والفساد من تدني المستويات الإدارية والفنية والتخطيطية للعديد من كوادر الجهاز الحكومي ومن ثم تواضع الأداء في التعامل مع مختلف القضايا العامة الخدمية والإنتاجية والاستثمارية الآنية والتنموية المتوسطة/بعيدة الأمد. والاعتماد على تقارير المؤسسات الدولية، في الاستراتيجية والسياسات التنموية، التي تدعو لتخلي الدولة/القطاع العام عن النشاط الإنتاجي. والتدخلات الخارجية ومساندتها لهذه الفئة أو تلك. والخلاف بين الحكومة الاتحادية وإقليم كردستان حول إدارة وتطوير الحقول النفطية في الإقليم. إلى آخره من العوامل المبينة في المتن.

(6) تُبَيِّن نتائج انتخابات عام 2021 أن من الممكن فوز عدد غير قليل من وجوه جديدة لعضوية مجلس النواب غير مرتبطة بالجماعات/الأحزاب التقليدية المُكَوِّنة للتركيبة المؤسسية. وقد كان يمكن أن يكون العدد أكبر لو كانت مقاطعة الانتخابات أقل. لذلك فإن احتمال اصلاح هذه التركيبة، يمكن أن يتحقق في حالة المشاركة الواسعة في انتخابات تشريعية قادمة نزيهة وعادلة، تقود لفوز جماعات/أحزاب/شخصيات متفقة على الاصلاح وقادرة على التعامل مع تحديات التنمية والإدارة الاقتصادية وحل المعضلة الصعبة لزيادة السكان وقوة العمل، من ناحية، وانخفاض كمية المياه المتاحة والعوائد النفطية المتوقعة، من ناحية أخرى.

(7) وفي هذا السياق ينبغي تأطير الأهداف الوطنية المنشودة بشكل شامل ومتسق لتغطي برنامجاً اجتماعياً/اقتصادياً/سياسياً عاماً يمتد، ضمن منظور لأداء وعمل الدولة والمجتمع، لعقود قادمة، ضمن عقد اجتماعي شامل وجامع.

(8) تتسم الصناعة التحويلية بميزة جوهرية في تفعيل التنمية والنمو المستدامين، بسبب إمكانية المتاجرة بمنتجاتها خارجياً، من ناحية، وإمكانية استيراد تكنولوجياتها من الخارج، من ناحية أخرى.

(9) ولكن يطرح العديد من الاقتصاديين وخبراء آخرين، في الوقت الحاضر، الصعوبة التي تواجهها الدول التي تخلفت عن اللحاق بالتصنيع لأجل التصدير. ويعود السبب لهذه الصعوبة إلى تعقد التكنولوجيات المستخدمة من قبل الدول الصناعية والصاعدة وصعوبة اللحاق بها نتيجة لزيادة الكثافة المهارية (مهارة العمل) في الصناعة، حالياً، وتزايد تركز التخصص الصناعي العالمي فيها، لا سيما في دول شرق آسيا والصين، وربما أمريكا اللاتينية وغيرها أيضاً، التي من الصعب التنافس معها في الأسواق الخارجية.

(10) بالنسبة للعراق، فأن هذا التعقيد لا يمنعه من اختيار خطوط إنتاجية محددة تتيح له استيراد تكنولوجيات ممكنة الاستخدام بالهيكل المهاري المتاح، ومعدلات الأجور، فيه وتصدير منتجاتها لتتكامل مع مراحل إنتاجية في دول أكثر تقدماً. هذا إضافة للصناعات المرتبطة بالطاقة، ذات الميزة النسبية المقارنة فيه، كالبتروكيماويات وغيرها. وبمرور الوقت وتطور التعلم والتدريب والتعود على تعقيد أكثر يمكن زيادة المساهمة في المراحل الإنتاجية الصناعية الأخرى في العالم. وبهذا يستطيع القطاع الصناعي، مع القطاعات الأخرى، إن توفرت الإرادة والإدارة الاقتصادية المتمكنة والإصلاحات المؤسسية اللازمة والظروف الملائمة، الخ، من المساهمة في عكس اتجاه الماضي، وبالذات الأربعة عقود الأخيرة، من الاعتماد المستمر والمتزايد على الريع النفطي والتعويض عنه مستقبلاً بمصادر أكثر استدامة.

الملحق (1)

الجماعات والأحزاب المساهمة في الانتخابات التشريعية لمجلس النواب 2021

يبين الجدول (1) أدناه، نتيجة الانتخابات التشريعية في تشرين الأول/اكتوبر 2021 والأهمية النسبية لكل من الأحزاب/التحالفات بمقياس فوزها بعدد النواب ونسبته للعدد الكلي في المجلس. ويتبين من الجدول أيضاً أهم الأحزاب/التحالفات التي استمرت في السلطة منذ تغيير 2003.

الجدول (1) النتائج النهائية لانتخابات مجلس النواب العراقي تشرين الأول/اكتوبر 2021

الحزب/التحالف	عدد النواب	*الأهمية النسبية %*
الكتلة الصدرية	73	*22.2*
تقدم	37	*11.2*
ائتلاف دولة القانون	33	*10.0*
الحزب الديمقراطي الكردستاني	31	*9.4*
تحالف الفتح	17	*5.2*
تحالف كوردستان	17	*5.2*
عزم	14	*4.3*
حركة امتداد: *احتجاجات تشرين 2019*	9	*2.7*
حراك الجيل الجديد (كردي)	9	*2.7*
إشراقة كانون: *احتجاجات تشرين 2019*	6	*1.8*
تحالف تصميم	5	*1.5*
تحالف العقد الوطني	4	*1.2*
تحالف قوى الدولة الوطنية	4	*1.2*
حركة بابليون	4	*1.2*
حركة حسم للإصلاح	3	*0.9*
تحالف جماهير هويتنا	3	*0.9*
الفائزون بمقعد واحد فقط		
مستقلون	43	*13.1*
أحزاب	17	*5.2*
المجموع الكلي في المجلس	**329**	***100***

المصدر: الحزب/التحالف وعدد النواب، الموقع الإلكتروني للهيئة العليا المستقلة للانتخابات، https://ihec.iq/النتائج/.

ملاحظة: جرت الانتخابات في 10 تشرين الأول/أكتوبر 2021 وأُعلنت النتائج النهائية في 30 تشرين الثاني/نوفمبر.

وتثير هذه النتائج الملاحظات التالية:

(1) بالرغم من تقدم أحزاب/تحالفات كالكتلة الصدرية وتأخر أخرى كتحالف الفتح، مقارنة بالانتخابات التشريعية لعام 2018، وفوز "مرشحي" احتجاجات تشرين 2019 وعدد أكبر من "المستقلين"، تبين النتائج استمرار ذات الأحزاب/التحالفات "التقليدية" في المقدمة في الحصول على المقاعد النيابية التي تؤمن استمرارها في تقرير تشكيل الحكومة واختيار أعضاءها.

(2) في ضوء حقيقة حصول الكتلة الصدرية على أعلى الأصوات/عدد النواب، من بين الأحزاب/التحالفات المبينة، فهي المكلفة بجهود تشكيل الحكومة. ويبدو أن النمط ذاته استمر في إجراءات وممارسات تشكيلها. فبعد مرور أكثر من سبعة أشهر ونصف على إجراء الانتخابات، لا زالت الحكومة غير مُشَكَّلة (أواخر أيار/مايو 2022). ولا زالت الكتلة الصدرية، في محاولتها تأمين أسناد مقاعد نيابية كافية لمنح الثقة، تراوح بين تشكيل حكومة أغلبية وحكومة توافقية. ولا زالت معظم الأحزاب التقليدية تفضل استمرار الاشتراك في السلطة، أي استمرار أسلوب التوافق، ورفض فكرة حكومة الأغلبية والمعارضة خارجها. على سبيل المثال، في "مبادرة" صيغت في بيان نُشر في وسائل الأعلام، صَدَرَ عن مجموعة "الإطار التنسيقي"، وهو مُكَوَّن من ائتلاف دولة القانون وتحالف الفتح وغيرهما، تُكرر فيه متطلبات الاشتراك في حكومة توافقية بأتباع الخطوط، المعروفة، في المحاصصة. ويقود ذلك لاستمرار ذات التركيبة المؤسسية مع استمرار الأحزاب/الجماعات الكردية لدور "بيضة القبان" في تحقيق "التوازن".[14]

(3) ولكن بالرغم من استمرار الأحزاب/التحالفات التقليدية في المقدمة فلقد نتج عن انتخابات عام 2021 تغييرات مهمة. إذ كما تبين أرقام الجدول (1) استطاع المرشحون "المستقلون" وأولئك المساهمون باحتجاجات تشرين 2019 الحصول على عدد ملموس من المقاعد. هذا مع ملاحظة أنهم يتسمون، عموماً، بالتشرذم وعدم وجود اتفاقات واضحة بينهم أو شخصيات جامعة فيهم، يمكن أن تستقطب تحالفات/شخصيات أخرى فائزة في الانتخابات، وقابلية مؤثرة في تشكيل الحكومة. لذلك تُرِكوا، في ما يبدو لحد الان، خارج جهود تشكيل الحكومة.

(4) غير أن مكاسبهم تثير ملاحظتين:

(أ) لقد كانت مقاطعة الانتخابات من قبل نسبة كبيرة من المصوتين وبعض الجماعات/الاحزاب قراراً خلافياً *controversial*. ففي ضوء النتائج، كان من الممكن حصول المرشحين "المستقلين" وأولئك المرتبطين باحتجاجات تشرين 2019 على مقاعد أكبر في مجلس النواب لو كانت المشاركة أوسع. قد تكون هذه المقاطعة مفهومة بسبب توقع إعادة نفس التركيبة المؤسسية، بدورها، نتيجة لتوقع احتمالات التلاعب بنتائج الانتخابات والممارسات الانتخابية الأخرى، ولكن قد تكون هذه المقاطعة ذاتها ساهمت بإعادة هذه التركيبة.

[14] بيان نُشر في الموقع الإلكتروني "الفرات نيوز" في 4 أيار/مايو 2022، الإطار-التنسقي-يطلق-مبادرة.

(ب) تُولِّد هذه النتائج دافعاً للاشتراك بكثافة في الانتخابات التشريعية القادمة، بافتراض نزاهتها وعدالة قوانينها، لحصول تغيير جوهري يساهم في تغيير درجة تأثير الأحزاب/التحالفات التقليدية في مجلس النواب. وبذلك يمكن توقع مجيء إدارة وطنية، باحتمال معقول، يتراجع فيها اعتماد الأسس الطائفية/الأثنية/الدينية والمحاصصة في تشكيلها وأدائها وتطلعاتها، ومُخَلَّصة من الفساد، وبالنتيجة قيامها بتكوين إدارة اقتصادية وطنية متمكنة وتبني استراتيجية وسياسات تنمية مستدامة.

مصادر الورقة

الحسني، عبد الرزاق (2008) *تاريخ العراق السياسي الحديث، الجزء الأول*، الطبعة الثامنة، الرافدين للطباعة والنشر، بيروت، (الطبعة الأولى تموز/يوليو 1948).

الوردي، علي (1969) *لمحات اجتماعية من تاريخ العراق الحديث، الجزء الأول: من بداية العهد العثماني حتى منتصف القرن التاسع عشر*. مطبعة الارشاد، بغداد.

وزارة المالية (2020) *الورقة البيضاء: التقرير النهائي لخلية الطوارئ للإصلاح المالي*، 10 تشرين الأول، نُزِّلت الورقة في 2020/10/12،
https://media.shafaq.com/media/arcella_files/1602585316356()2020-10-11-2350%20WP.pdf .

لونكَريك، ستيڤن (1941) *أربعة قرون من تاريخ العراق الحديث*، ترجمة جعفر الخياط، الطبعة السادسة 1985، مكتبة اليقظة العربية، بغداد. صدر الكتاب أصلاً باللغة الإنكَليزية في 1925 بعنوان:
Longrigg, S. (1925) *Four Centuries of Modern Iraq History*.

محي الدين، نجيب (2018) "موجز تاريخ جماعة الأهالي في العراق – نشوؤها وعقيدتها وفعالياتها للفترة 1932–1937"، في شوقي ناجي جواد، محرر (2019) *أحاديث الثلاثاء كتابات لمثقفين عراقيين، المجلد العاشر*، الذاكرة للنشر والتوزيع، بغداد.

منيف، عبد الرحمن (1999) *أرض السواد*، رواية في ثلاثة أجزاء، المؤسسة العربية للدراسات والنشر، بيروت، والمركز الثقافي العربي للنشر والتوزيع، الدار البيضاء.

مرزا، علي (2018) *الاقتصاد العراقي – الأزمات والتنمية*، الدار العربية للعلوم ناشرون، بيوت، آب.

_____ (2020) "تمويل الميزانية و'الإصلاح الاقتصادي الهيكلي' في العراق: الورقة البيضاء وتقرير البنك الدولي"، الموقع الإلكتروني لشبكة الاقتصاديين العراقيين، 15 كانون الأول/ديسمبر. ولقد أعيد نشر نسخة مُراجعة في: علي مرزا (2021) *اوراق اقتصادية ونفطية – العراق والعالم*، المجلد الثاني، كتاب إلكتروني مجّاني، شبكة الاقتصاديين العراقيين.

_____ (2021) "التحول نحو إنتاج واستهلاك الطاقات 'النظيفة' في العالم – التبعات المتوقعة وتوجهات الدول المصدرة للنفط"، الموقع الإلكتروني لشبكة الاقتصاديين العراقيين، 29 تشرين الثاني/نوفمبر.

_____ (2022) "استراتيجية وسياسات التنمية في العراق: تواضع جهود التنويع الاقتصادي"، الموقع الإلكتروني لشبكة الاقتصاديين العراقيين، 28 آذار/مارس.

عبد الله، ثابت عبد الجبار (2013) *الاقتصاد السياسي لتجارة البصرة في القرن الثامن عشر*، ترجمة عزيز سباهي، دار المدى للثقافة والنشر، بيروت. صدر الكتاب أصلاً باللغة الإنكَليزية في ديسمبر 2000 بعنوان:

Abdulla, T. (2000) *Merchants, Memluks and Murder: The Political Economy of Trade in Eighteenth-Century Basra*, SUNY Press.

سنغلتون، جيني (1999) *الحزب الوطني الديمقراطي في العهد الملكي*، مجموعة من المترجمين، المؤسسة العربية للدراسات والنشر. بيروت.

السعدي، صبري (2022) "نِعمَة الثروة النفطية ونِقمَة السياسة الاقتصادية وأزمة الاقتصاد السياسي للمُحاصصة في العراق"، *المستقبل العربي* – العدد 519.

السعيدي، عبد الجبار (2021) "خريطة القوى السياسية المشاركة في الانتخابات التشريعية العراقية 2021"، *المركز العربيّ للأبحاث ودراسة السياسات*، 8 تشرين الأول/أكتوبر.

Acemoglu, D. and J. Robinson (2012) *Why Nations Fail: The origins of power, prosperity and poverty*. London, Profile Book.

_____ and J. Sachs (2016) 'Janus Conversation with Daron Acemoglu and Jeffrey Sachs', *Brown University*, April 29, YouTube video, https://www.youtube.com/watch?v=iq3MS6og2tg.

Alhassan, Naufel (2021) 'Changing the rules of the game: Reforming the party system in Iraq', *Middle East Institute*, Washington D. C., June 16, https://www.mei.edu/publications/changing-rules-game-reforming-party-system-iraq.

Allison, G. (2022) 'The Russia–Ukraine War, the US–China Rivalry, and Thucydides's Trap', *The International Institute for Strategic Studies*, London, YouTube video, April 21, https://www.youtube.com/watch?v=MKSJYlHHORE.

El-Joumayle, Omar (2016). 'Economic Growth, abrupt institutional changes and institutional policies: the case of an oil-exporting country,' *International Journal of Contemporary Iraq Studies*, 10, 1-2: 105-137.

_____ (2017) 'Oil production and abrupt institutional change: the multi-cyclic Hubbert model and the case of Iraq', *Contemporary Arab Affairs*, 10:2, 256-285, DOI: 10.1080/17550912.2017.1302059.

Gordon, R. (2016) 'The Rise and Fall of American Growth', *London School of Economics*, May 11, YouTube video, https://www.youtube.com/watch?v=B-Tia-LcLxI.

Jaffal, Omar (2021) 'Undemocratic Parties in a "Democratic" System: The Formation and Operation of Political Parties in Post-2003 Iraq', *LSE Middle East Centre Paper Series | 56 |*, December, http://eprints.lse.ac.uk/112203/5/Undemocratic_Parties_English.pdf.

Lewis, W.A. (1954) 'Economic Development with Unlimited Supplies of Labour', *The Manchester School of Economics*, May, pp. 139-191.

Rodrik, D. (2015) 'The future of Growth in Developing Countries', Durham Global Policy Institute Annual Lecture, *Durham University*, October 5, YouTube, https://www.youtube.com/watch?v=HBELpsPBjAQ.

Shukri N. (2021) 'Iraqi Elections: Current Coalitions Are Not a Recipe for Change', *Washington Institute*, September 9, https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/iraqi-elections-current-coalitions-are-not-recipe-change.

Stiglitz, J. (2018) 'How Did China Succeed', *Lecture at Norwegian Business School*, September 14, https://www.youtube.com/watch?v=Iaw4n9IZDdc.

World Bank (1952) *The Economic Development of Iraq*, Published for the International Bank for Reconstruction and Development by The John Hopkins Press.

_____ (2001) *World Development Report 2001: Building Institutions for Markets*.

_____ (2020) *Breaking Out of Fragility: A Country Economic Memorandum for Diversification and Growth in Iraq*, September, https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/34416/9781464816376.pdf?sequence=4&isAllowed=y.

_____ (2022) *Commodity Markets Outlook: The Impact of War in Ukraine on Commodity Markets*, April.

Yousif, B., R. Morrar, and O. El-Joumayle (2020) 'Conflict, Institutions and The Iraqi Economy, 2003- 2018', *Economic Research Forum*, Working Paper No. 1387, April.