الحكم الرشيد وإشكالية إدارة الثروة النفطية في العراق
(دراسة تحليلية)

م.د. احمد حمدي احمد

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

دائرة البعثات والعلاقات الثقافية

Title of the research
Good governance and the oil wealth problematic management in Iraq
((Analytical Study))

ملخص البحث

أثارت سياسات التنمية الاقتصادية في عدد من الدول النامية قضايا متعلقة بسلامة الحكم ونزاهته, ونظرا لاستقرار مبادئ السيادة لكل دولة وضرورة عدم التدخل في شؤونها الداخلية, فقد وجدت العديد من مؤسسات التمويل الدولية صعوبة في التوفيق بين احترام هذه المبادئ والحاجة إلى توجيه النظر إلى أهمية إتباع أساليب الحكم الرشيد وقد وجدت تلك المؤسسات صعوبات كثيرة في إيجاد مخرجا ملائما لتطبيق مفردات الحكم الرشيد وقد كان اختيار لفظ (الحكم الرشيد) هو المخرج المناسب لتجاوز تلك الصعوبات, حيث وجدت تلك المؤسسات الدولية مجالا مناسبا لإثارة قضايا الحكم الرشيد دون أن تتهم بالتدخل في الشؤون الداخلية للدول, وقد وجد المسؤولين ان تعبير الحكم الصالح أو ما يعرف اصطلاحا في الأدبيات الاقتصادية والاجتماعية بل وحتى السياسية (Good governance) فهو لا يشير صراحة إلى الحكومات كما انه يستخدم في اللغة الانجليزية كتعبير مستعار وهو يعني باللغة الفرنسية (أسلوب إدارة السفينة) وقد ساعد هذا المصطلح المؤسسات الدولية في طرح قضاياها المتعلقة بالفساد والديمقراطية والقضايا الحساسة المتعلقة بحقوق الإنسان, وقد عرف البنك الدولي فكرة الحكم الرشيد أو الإدارة الرشيدة بأنها (الطريقة التي تباشر بها السلطة في إدارة موارد الدولة الاقتصادية والاجتماعية بهدف تحقيق التنمية الاقتصادية), ومن الواضح ان هذا المفهوم يشمل الأجهزة الحكومية كما يشمل غيرها من المؤسسات المحلية ومنظمات المجتمع المدني وأساليب العمل , وشكل المؤسسات , كما ويثير هذا المفهوم أهمية قواعد السلوك المؤسسي بما يتضمنه من حوافز أو روادع للسلوك , كما ان مفهوم الحكم الصالح يتضمن الإشارة إلى مفاهيم الشفافية (Transparency) وسيادة القانون أو المسؤولية (Rule of law) والمشاركة (Participation) واللامركزية (Decentralisation), ومن الواضح ان مفهوم الحكم الصالح على هذا النحو يتسق مع الاتجاهات الأخرى السائدة من حيث غلبة المفهوم واقتصاد السوق وسيادة القانون والديمقراطية واحترام حقوق الإنسان, فهذه الأفكار تمثل كلا متكاملا وتمثل نوعا من الايدولوجيا الجديدة المحركة للأسواق الدولية, وخصوصا أسواق الطاقة وبما إن العراق يعتمد اعتمادا يكاد يكون كليا على صادراته من النفط الخام فمن المهم جدا تطبيق مفردات الحكم الرشيد فيه لضمان شفافية توزيع الدخل القومي على شرائح المجتمع وضمان حسن ادارة الثروة النفطية الناضبة.

Introduction

Policies of economic development have raised, in number of developing countries, issues relating to good governance and its integrity. Due to the stability of the principles of sovereignty of each country and the need for non-interference in its internal affairs, many of the international financing institutions has found a lot of difficulty in reconciling the respect for these

principles and the need to draw attention to the importance of following methods of good governance. These institutions found many difficulties in finding an appropriate way to apply the principles. So the choice of the term (good governance) was the right director to overcome those difficulties in the way that these international institutions found an appropriate way to raise governance issues without being accused of interfering in the internal affairs of States. Officials found the term known idiomatically in economic and social and even political literature of (Good governance). It does not refer explicitly to governments as it is used in the English language as an adapted expression, which means in French (the manner of ship management) and this term has helped international institutions to raise issues relating to corruption, democracy and sensitive issues relating to human rights. the World Bank has a definition of the idea of good governance as (the way power proceeds its management of economic and social resources of State in order to achieve economic development). It is clear that this concept includes government agencies and other local institutions, civil society organizations and methods of work and other institutions and this concept raises the importance of the rules of corporate behavior with its implication to incentives or disincentives for behavior, and the concept of good governance includes a reference to the concepts of (transparency) and the rule of law or responsibility and participation and decentralization. It is clear that the concept of good governance in this manner is consistent with other trends in terms of the predominance of the concept and the market economy and the rule of law, democracy and respect for human rights. These ideas represent a sort of integral whole and a new ideology driving the international markets, especially the markets of energy. As Iraq relies almost entirely on exports of crude oil, it is very important to apply the concept of good governance to ensure the transparency of the distribution of national income on of society and proper management of depleting oil wealth.

مقدمة

أثارت سياسات التنمية الاقتصادية في عدد من الدول النامية قضايا متعلقة بسلامة الحكم ونزاهته, ونظرا لاستقرار مبادئ السيادة لكل دولة وضرورة عدم التدخل في شؤونها الداخلية, فقد وجدت العديد من مؤسسات التمويل الدولية صعوبة في التوفيق بين احترام هذه المبادئ والحاجة إلى توجيه النظر إلى أهمية إتباع أساليب الحكم الرشيد وقد وجدت تلك المؤسسات صعوبات كثيرة في إيجاد مخرجا ملائما لتطبيق مفردات الحكم الرشيد وقد كان اختيار لفظ (الحكم الرشيد) هو المخرج المناسب لتجاوز

تلك الصعوبات, حيث وجدت تلك المؤسسات الدولية مجالا مناسبا لإثارة قضايا الحكم الرشيد دون أن تتهم بالتدخل في الشؤون الداخلية للدول , وقد وجد المسؤولين ان تعبير الحكم الصالح أو ما يعرف اصطلاحا في الأدبيات الاقتصادية والاجتماعية بل وحتى السياسية (Good governance) فهو لا يشير صراحة إلى الحكومات كما انه يستخدم في اللغة الانجليزية كتعبير مستعار وهو يعني باللغة الفرنسية (أسلوب إدارة السفينة) وقد ساعد هذا المصطلح المؤسسات الدولية في طرح قضاياها المتعلقة بالفساد والديمقراطية والقضايا الحساسة المتعلقة بحقوق الإنسان, وقد عرف البنك الدولي فكرة الحكم الرشيد أو الإدارة الرشيدة بأنها (الطريقة التي تباشر بها السلطة في إدارة موارد الدولة الاقتصادية والاجتماعية بهدف تحقيق التنمية الاقتصادية), ومن الواضح ان هذا المفهوم يشمل الأجهزة الحكومية كما يشمل غيرها من المؤسسات المحلية ومنظمات المجتمع المدني وأساليب العمل, وشكل المؤسسات, كما ويثير هذا المفهوم أهمية قواعد السلوك المؤسسي بما يتضمنه من حوافز أو روادع للسلوك, كما ان مفهوم الحكم الصالح يتضمن الإشارة إلى مفاهيم الشفافية (Transparency) وسيادة القانون أو المسؤولية (Rule of law) والمشاركة (Participation) واللامركزية (Decentralisation), ومن الواضح ان مفهوم الحكم الصالح على هذا النحو يتسق مع الاتجاهات الأخرى السائدة من حيث غلبة المفهوم واقتصاد السوق وسيادة القانون والديمقراطية واحترام حقوق الإنسان, فهذه الأفكار تمثل كلا متكاملا وتمثل نوعا من الايدولوجيا الجديدة المحركة للأسواق الدولية, وخصوصا أسواق الطاقة وبما إن العراق يعتمد اعتمادا يكاد يكون كليا على صادراته من النفط الخام فمن المهم جدا تطبيق مفردات الحكم الرشيد فيه لضمان شفافية توزيع الدخل القومي على شرائح المجتمع وضمان حسن ادارة الثروة النفطية الناضبة.

أهمية البحث:

تبرز اهمية البحث من عدة نواحي اهمها, مضي اكثر من عقد من الزمن ولم يتلمس المواطن العراقي اي تقدم حقيقي في نواحي عديدة منها مستويات المعيشة او نوعية وكمية الخدمات المقدمة له بل على العكس فان ما حصل من زيادة ملموسة في مرتبات ومعاشات الموظفين والمتقاعدين او شريحة المستفيدين من شبكة الحماية الاجتماعية انما يعود لعامل خارجي وهو النفط الخام وصادراته وهذا ما جعل الاقتصاد العراقي عرضة لكثير من الهزات والازمات المالية.

مشكلة البحث:

في الوقت الذي سنحت الفرصة لتحقيق بعض المنجزات التنموية في العراق الا ان الحصاد كان مخيبا للآمال اذ تحول الامر الى مزيد منا الهدر في الاموال بسبب تصاعد وتيرة معدلات الفساد المالي والاداري في الجهاز الحكومي وعدم العمل على تنويع مصادر تمويل الموازنة العامة للدولة واستمرارية الاعتماد على النفط الخام كمورد اساسي في تمويل عمليات النشاط الاقتصادي وسوء الادارة

لتلك الثروة الناضبة, وعدم وضع الشخص المناسب في المكان المناسب وعدم سيادة القانون والانفلات الامني والمجتمعي واستمرار المركزية كمنهج في ادارة الدولة العراقية بالرغم من ان الدستور العراقي اشار في بعض فقراته الى موضوع اللامركزية.

هدف البحث:

يهدف البحث الى:

١. التعريف بمفهوم الحكم الرشيد باعتباره منهجا سليما في ادارة الدولة وضامنا لحقوق الانسان من خلال تطبيق مفرداته.

٢. تسليط الضوء على طبيعة السياسات الاقتصادية المتبعة في ادارة الاقتصاد العراقي عموما وادارة الثروات الطبيعية (النفط الخام) خصوصا في ظل حكم صالح يعمل تحت مظلة الحكم الرشيد من خلال تطبيق مفرداته.

فرضية البحث: ينطلق البحث من فرضية مفادها«ان كل محاولات اصلاح القطاعات الاقتصادية والادارة الاقتصادية للدولة وبالأخص ادارة الثروة النفطية سوف لن تتحقق ولن تؤتي ثمارها مالم يتم تطبيق مفردات الحكم الرشيد».

منهجية البحث:تم اعتماد اسلوب التحليل الوصفي للبيانات والمعلومات المتاحة والخاصة بالاقتصاد العراقي. **الحدود المكانية والزمانية للبحث:** شملت الحدود المكانية للبحث الاقتصاد العراقي اما الحدود الزمانية فقد تضمنت الفترة الزمنية الممتدة بين ٢٠٠٣-٢٠١٥ مع الاشارة الى ان بعض البيانات والخاصة ببعض المؤشرات المهمة في البحث لم يستطع الباحث الحصول عليها خصوصا بيانات الفترة (٢٠٠٣-٢٠٠٥).

هيكلية البحث: لأثبات او نفي فرضية البحث فقد تم تقسيمه الى ثلاثة فصول اذ سيتم تناول الاطار المفاهيمي للحكم الرشيد في الفصل الاول ضمن ثلاثة مباحث , وسيتم التطرق الى واقع السياسات الاقتصادية في العراق في الفترة (٢٠٠٣-٢٠١٥) وايضا ضمن ثلاثة مباحث , اما في الفصل الثالث والاخير فسيتم تناول موضوع الهوامش المالية الوقائية وعلاقتها بتقلبات اسعار النفط ضمن ثلاث مباحث ايضا , وصولا الى الاستنتاجات والتوصيات.

الفصل الأول
الإطار المفاهيمي للحكم الرشيد
Concept of good governance

١-١: تعريف الحكم الرشيد:

أولا- في أصل الكلمة:

قبل الولوج في إعطاء تصور حول مفهوم الحكم الرشيد فلا بد من التنويه إلى كثرة المصطلحات وليس المفاهيم المتعلقة بالحكم الرشيد, فهناك من يرى ذلك على انه الحاكمية(*), وهناك من يراه الحكم الراشد دلالة على التدقيق اللغوي, وقد ظهر مصطلح (الحكم الرشيد) او (الحكم الجيد) في اللغة الفرنسية في القرن الثالث عشر ميلادي كمرادف لمصطلح الحكومة ثم كمصطلح قانوني سنة ١٨٧٤ ميلادي ليستعمل المصطلح على نطاق واسع بعد ذلك, ومع تنامي ظاهرة العولمة كان الهدف منه ضمان نمط جيد في تسيير النظام الاجتماعي من اجل تحقيق المطالب الديموقراطية وعلى هذا الاساس ليس هناك أدنى شك في الأصل الفرنسي للكلمة[١], ويرجع الأصل الأول للكلمة الى (kubernan) وهو مصطلح إغريقي, ثم انتقل المصطلح إلى اللغة اللاتينية (gubernan) وكان يعني آنذاك اسلوب إدارة أو توجيه السفينة, وهناك من يعرف الحكم الرشيد على انه «الحكم الذي تقوم به قيادات سياسية منتخبة وكوادر إدارية ملتزمة بتطوير موارد المجتمع, ويهدف إلى الارتقاء بالمواطنين وتحسين نوعية حياتهم ورفاهيتهم ورضاهم عبر مشاركتهم ودعمهم»[٢].

(*)هناك عدد من المقترحات المطروحة: الشركات, حكم الشركات, حكمانية الشركات, حاكمية, حوكمة, بالإضافة إلى عدد من البدائل الأخرى مثل: أسلوب ممارسة سلطة الإدارة في الشركات, أسلوب الإدارة المثلى, القواعد الحاكمة للشركات, الإدارة النزيهة , وغيرها, وفي هذا الصدد تجدر الإشارة إلى ان هناك مؤيدون للاختيار الاول ولكن من ناحية اخرى تتفق عدد من الآراء على استبعاد (حكم الشركات) لما للكلمة من دلالة ان الشركات هي الحاكمة او الفاعلة مما قد يعكس المعنى المقصود. كما يتم استبعاد (حكمانية) لما يرتبط في بنائها اللغوي من انية وتشابه وتماثل وهو ما يضيع المعنى المقصود, وكذلك يتم استبعاد (حاكمية) لما قد يحدثه استخدامها من خلط مع احدى النظريات الاسلامية المسماة (نظرية الحاكمية) والتي تتطرق لحكم الدولة والسلطة السياسية, كما يقترح البعض استبعاد المصطلحات الاخرى لأنها تبتعد عن جذر واصل الكلمة, حكم (Governance) قيما يقابله باللغة الانجليزية, ومن ثم فان البعض يركز على مفهوم (حوكمة الشركات) على وزن فوعلة «لتكون الأقرب إلى مفهوم المصطلح باللغة الانجليزية اذ تنطوي على معاني الحكم والرقابة ومن الجدير بالذكر ان هذا المصطلح تم اقتراحه من قبل الأمين العام لمجمع اللغة العربية وقد استحسنه عدد من المتخصصين في اللغة العربية ومنهم متخصصين في مركز دراسات اللغة العربية بالجامعة الأمريكية بالقاهرة أما البنك الدولي فقد عرف الحكم الرشيد بأنه «أسلوب ممارسة السلطة في إدارة الموارد الاقتصادية والاجتماعية للبلاد من اجل التنمية»[٣], أما البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة فقد عرفه بأنه «ممارسة السلطات السياسية, والاقتصادية, والإدارية لتحسين شؤون المجتمع على كافة المستويات , وتشمل الآليات والعمليات والمؤسسات التي يقوم من خلالها المواطنون بالتعبير عن مصالحهم والسعي إليها, وممارسة حقوقهم القانونية والوفاء بالتزاماتهم ومعالجة خلافتهم»[٤].

ثانيا- بدايات الحكم الرشيد:

ان ظهور عدة نظريات حديثة قد ساعد بشكل كبير في ظهور مفهوم الحكم الرشيد ومن تلك النظريات نذكر ما يأتي:

١. نظرية تكاليف المعاملات لرونالد كوسيه و ويليامسن.
٢. نظرية الوكالة.
٣. نظرية أصحاب المصلحة.من الجدير بالذكر ان الأدبيات الاقتصادية لحوكمة المؤسسات تشير انه في عام ١٩٣٢ قام كل من Meanse &Berle بتناول موضوع فصل الملكية عن الإدارة وهذا ينضوي تحت مفهوم حوكمة الشركات, وجاء هذا الفصل بين الإدارة والملكية كآلية لسد الفجوة التي يمكن أن تحدث بين مديري ومالكي الشركات من جراء الممارسات السلبية التي من الممكن أن تضر بالشركة, وكذلك تطرق كل من Jensen&Meckling في عام ١٩٧٦ و Fama عام ١٩٨٠ حاول الإشارة إلى ما يعرف بـ (مشكلة الوكالة) (Agency problem) إذ أشارا إلى حتمية حدوث صراع بالشركة عندما يكون هناك فصل بين الملكية والإدارة, وفي هذا السياق أكد كل من Minow&Monks في ٢٠٠١ بان هناك إمكانية لحل مشكلة الوكالة من خلال التطبيق الجيد لحوكمة الشركات.

وفي عام ١٩٣٦ ظهرت نظرية رونالد كاوز حول تكلفة المعاملات وان المعاملات التي تقيمها المؤسسة لا يمكنها أن تتم بدون تكاليف باعتبار ان جميع المعاملات تواجه مشاكل تتعلق بالحصول على معلومات وان جميع المشاكل التي يواجهها الأفراد ناتجة عن قصور المعلومات وأيضاً عدم تناظرها بين طرفي التبادل, وكذلك فان المعلومات تحتاج للوقت والجهد إذا فهي عملية مكلفة[٥].كذلك أشار هاربر سيمون عام ١٩٤٧ إلى بطلان النظرية التي تدعي العقلانية الكاملة للأفراد في اتخاذ القرار والى توفر كل المعلومات اللازمة لاتخاذ القرار, وأكد ان قدرات الأفراد محدودة وأنهم لا يمكنهم بأي حال من الأحوال الحصول على كافة المعلومات وهذا ما نجده عند فريدريك هايك, أما النظرية الأخيرة (نظرية أصحاب المصلحة) ظهرت في السبعينات من القرن الماضي وأساس هذه النظرية هو المساهمة في توسيع الرؤية التعاقدية للشركة بحيث يمكن ان تقدم في شكل عدد من العقود بين المدراء وأصحاب المصلحة, اذ لم يقتصر الأمر على حملة الأسهم والمساهمين بل عبى الاندماج مع أصحاب المصلحة الآخرين مثل الموظفين او العملاء او الموردين او غيرها من الجهات المستفيدة[٦]. من كل ما تقدم يمكن إجمال جملة من الخصائص التي تميز الحكم الرشيد من أهمها:

١. وجود صيغة حكم مستقرة ومسار ديموقراطي سلمي لتداول السلطة.
٢. اقامة دولة القانون والقضاء المستقل.
٣. احترام حقوق الانسان وضمان الحريات العامة.

٤. اقامة ادارة عقلانية تعطي البعد الاجتماعي للتنمية اولوية وتسهم في تقديم الخدمات الاجتماعية الاساسية.

٥. وجود نظام محاسبة ومسائلة سياسية وادارية.

٦. توفير المعلومات.

٧. رفع مستوى المشاركة الشعبية وترسيخ الشرعية السياسية.

٨. وجود ادارة فاعلة ومسؤولة مستقلة عن النفوذ السياسي

٩. تفعيل دور مؤسسات المجتمع المدني واقامة شبكات حوار واتصال بين الدولة متمثلة بقطاعها العام والقطاع الخاص.

١-٢ : موجبات الحكم الرشيد ومؤشراته :

اولا- موجبات الحكم الرشيد:

يعتقد الكثير من المفكرين ان سبب ظهور الحكم الرشيد هو فشل الدولة في إدارة دفة الشؤون الاقتصادية للبلد ويعود ها الفشل الى تبني الكثير من الدول أسلوب التخطيط المركزي كأداة أساسية في الإدارة مستشهدين في ذلك بانهيار الاتحاد السوفيتي السابق ودول أوروبا الشرقية والتي كانت تعتمد على الأسلوب المركزي والمخطط في الإدارة, وبعد بروز فكرة منظمات المجتمع المدني وتناميها بشكل متسارع بشكل اصبحت تشكل حال لا يمكن تجاهله وتجاهل دورها المؤثر في المجتمعات خصوصا تلك المجتمعات التي تتمتع بقدر مناسب من الديموقراطية, اذ أضحت تلك المنظمات ذات تأثير مباشر على سلطة الدولة وقراراتها هذا من جهة, ومن جهة اخرى فان توالي ظهور الازمات وبأوقات متفاوتة القت بضلالها على نمط ادارة الحكومة للسياسات العامة للدولة, وبالتالي فان ظهور الحكم الرشيد ما هو الا انعكاس لتغير طبيعة عمل الحكومة ومؤسساتها العامة ونمط ادارتها للدولة[٧].ويمكن القول بان هناك اسباب اخرى اجتمعت وعملت بشكل او باخر على تغيير دور الدولة ومؤسساتها العامة في ادارة دفة الامور لعل من ابرزها[٨]:

١. اصبح للشركات العالمية الكبرى دورا اكبر في التأثير على صنع السياسات وخصوصا تلك التي لها علاقة مباشرة في التأثير على مسارات عملية التنمية الاقتصادية, وبالتالي تكون هناك حاجة مستمرة لإعادة النظر في نوع وطبيعة العلاقات بين تلك الشركات من جهة, وبين الدولة من جهة اخرى وبالشكل الذي يضمن تحقيق التنمية المستدامة.

٢. تغيير معايير التدريب السائدة والعمل على تطوير ومواكبة التطورات التكنولوجية المتسارعة.

٣. تنامي ثورة المعلوماتية والاتصالات معززة ببروز ظاهرة العولمة خصوصا في العقد الاخير من القرن الماضي بشكل سهل من عملية تبادل المعلومات والمعرفة والاستفادة من احدث التقنيات في مختلف فروع المعرفة.

٤. بروز ظاهرة الاتفاقيات الدولية الثنائية والمتعددة الاطراف ومالها من دور في مراقبة الدول بشكل يحد من حريتها وقدرتها على اتخاذ القرارات المختلفة.

٥. من الاسباب المهمة لظهور مفردة الحكم الرشيد هو ان المعونات والمساعدات الدولية والقروض الميسرة لم تأخذ دورها الفاعل في تحقيق الاهداف المرجوة منها كالقضاء على الفقر وتحسين المعيشة والصحة والارتقاء بالتعليم وغيرها بسبب الحكم اللارشيد.

من كل ما تقدم اصبحت مسالة الوصول الى الحكم الرشيد هدف لا يمكن الاستغناء عنه في اي حال من الاحوال اذا ما أردنا بناء دولة تستطيع ان تحقق التنمية المستدامة من خلال الادارة الرشيدة للأنشطة الاقتصادية وخصوصا تلك الدول التي تعتمد على مواردها الناضبة في تمويل عملياتها مثل العراق, اذ ان من المؤكد الاستغناء عن الحكم الرشيد وعدم تطبيق مفرداته سيضع على الدولة فرصة تحقيق مستويات معينة من التنمية المستدامة, وتحسين مستويات المعيشة بشكل عادل بين ابناء المجتمع وتطبيق القانون, مما ينعكس بشكل سلبي على الدولة والمواطن على حد سواء.

ثانيا– مؤشرات الحكم الرشيد:

الحكم الرشيد مرتبط بشكل وثيق وعضوي بمفاهيم أساسية لابدّ من توافرها نسبيا في أي مجتمع من المجتمعات، منها التنمية المستدامة، والإدارة القوية الملتزمة بقوانين غير قابلة للتأويل في المجال الإداري، وكذلك مفهوم الشرعية، وفعالية تطبيق القانون من جانب أجهزة الدولة التنفيذية، والمشاركة الفاعلة من الأفراد والمجتمعات الفرعية والمؤسسات الخاصة **الربحية او الطوعية**، وقدرة المجتمع على التطور واحداث التغيير كي يكون الحكم الرشيد ذو فعالية ويملك إمكانية التطبيق العملي في الميادين المختلفة لابد من توافر عدد من الشروط الأولية في بنية الدولة المؤسساتية كوجود قيادة مميزة ومرنة في رأس الهرم السلطوي أو الإداري، وضرورة وجود قوانين وأنظمة وتشريعات ولوائح متداولة ومتعارف عليها تمتاز بالشفافية، إلى جانب وجود مشاركة مجتمعية فعالة من مؤسسات المجتمع المدني سواء كانت هذه المؤسسات أفراداً أو جماعات.عموما عملت المؤسسات الدولية ومنها البنك الدولي على ايجاد مجموعة من المؤشرات الكمية التي يتم من خلالها توضيح انجازات ادارة الحكم , وفي هذا المجال تم تحديد ستة مؤشرات للحكم الرشيد[٩]:

اولا– ابداء الراي والمسائلة (Voice and accountability)

اذ من المهم جدا لضمان سلامة ادارة الحكم وتحقيق الاهداف المرسومة لأي مشروع او استراتيجية ان يكون هناك قدر معين من المرونة لأبداء الراي خصوصا من اصحاب الخبرة والتجربة, اذ ان هذا التراكم المعرفي سيصب في النهاية لخدمة المشروع واهدافه هذا من جهة, ومن جهة اخرى ينبغي ان تكون الادارة حازمة في قراراتها وان تراعي في ذلك القوانين والتشريعات السائدة والتي ليس فيها مجال للتأويل.

ثانيا- الاستقرار السياسي (Political stability and).

اذ تعد المشكلات الحزبية والمنازعات الداخلية والانقلابات والفوضى السياسية والقضايا المشابهة من الامور الرئيسية التي تساهم في عدم الاستقرار السياسي والذي يؤدي بدوره الى زيادة المخاطر وعدم الاطمئنان في البيئة الاقتصادية وستكون النتيجة المترتبة على ذلك انخفاض في معدلات الاستثمار سواء المحلي منه او الاجنبي وبشقيه المباشر وغير المباشر والذي سيقود فيما بعد الى انفاض معدلات النمو الاقتصادي.

ثالثا- الفاعلية الحكومية (Government effectiveness).

المراد بالفاعلية الحكومية هو قدرتها على تهيئة السياسات الصحيحة وتنظيمها وتطبيقها وهذا لا يتم الا من خلال وجود نظام اداري كفوء ويتمتع بقدرات ومهارات تمكنه من ادارة الشؤون العامة للدولة, والنظام الاداري الكفء يجب ان يتمتع بقدرات ومهارات تمكنه من منع حدوث اي تغييرات مفاجئة في السياسات العامة للدولة ويجب عدم تأثره بالضغوط السياسية, وهذا لن يتم الا من خلال ايجاد اليات شفافة في مجال جذب الكوادر الوظيفية (وضع الشخص المناسب في المكان المناسب), وبمستوياتها المختلفة, فالديموقراطية الحقيقية تهدف الى تشجيع المبدعين في مجال الاعمال وابتكار فعاليات وانشطة اقتصادية جديدة ايجابية وذات دور مؤثر في تحقيق النمو الاقتصادي.

رابعا- نوعية الاطر التنظيمية (Regulatory quality). في اطار اراء المدرسة الكلاسيكية الحديثة وافكارها اصبحت قرارات المبدعين والمدراء في القطاع الخاص بمثابة الحجر الاساس في بيئة الاعمال المؤدية الى زيادة معدلات النمو الاقتصادي, لكن في الواقع العملي نجد ان المؤسسات الحاكمة في المجتمع تؤثر وبشكل كبير جدا على المنافع والتكاليف الخاصة بالأنشطة الاقتصادية , فالقوانين والتعليمات الصحيحة والداعمة للكفاءة والمنافسة تعد من اهم القضايا التي تستطيع ان تؤثر على النتائج الاقتصادية للمجتمعات. ان القوانين والتعليمات في بعض الاحيان قد تعرقل مسيرة اصلاح بيئة الاعمال ويترجم ذلك على شكل اخذ تراخيص ممارسة الاعمال ناهيك عن الموافقات الحكومية الروتينية التي تعد من اشد العراقيل امام القيام بالاستثمارات واشد القطاعات التي تتأثر بذلك هو القطاع الخاص اذ تلعب تلك القيود والعراقيل الروتينية دورا اساسيا في رفع التكاليف الاولية لأي مشروع, وبطبيعة الحال كلما ارتفعت تلك التكاليف كلما ادت الى ابتعاد المبدعين في قطاع الاعمال عن المشاركة في المشاريع الاستثمارية مما يؤثر سلبا في النشاط الاقتصادي وهذا بدوره يقود الى انخفاض معدلات النمو الاقتصادي.

خامسا- سيادة القانون. سيادة القانون نعبر عن مستوى احترام المواطنين في بلد ما للمؤسسات القانونية التي تعمل على حل الخلافات في المجتمع, وفي سياق ما ورد يمكن القول بان القانون يحكم المجتمع عند توفر الشروط الاتية[١٠]:

١. حماية افراد المجتمع ضد اعمال السرقات والعنف المجتمعي.
٢. محاسبة رجال الدولة عند قيامهم بأعمال تؤدي الى حدوث خلل في الانشطة الاقتصادية وغير الاقتصادية.
٣. وجود نظام قضائي قادر على حل المنازعات بكفاءة وسرعة.

سادسا- مكافحة الفساد. للفساد مفاهيم متنوعة وواسعة ويصعب حصرها لامتداد رقعته وتعدد اشكاله, وهنا سوف يتم اعتماد مفهومين للفساد[١١]:

١. المفهوم الاول هو قبول من يمثل السلطة بأخذ اموال او امتياز معين او هدية ذات قيمة مالية معينة مقابل اداء عمل هو ملزم بأدائه رسميا وبدون مقابل (بالمجان) وهذا ما يعرف اصطلاحا (بالرشوة).
٢. اما المفهوم الثاني فهو قيام الموظف الرسمي بممارسة سلطاته بطريقة غير رسمية وهذا ما يعرف بـ (سوء استغلال السلطة) للقيام بأعمال غير مشروعة كاستغلال المنصب الاداري, وترجيح المصلحة الشخصية على المصلحة العامة. اذا الفساد باي مفهوم كان وتحت اي مسمى يعني الاستفادة من السلطة العامة واستغلالها من اجل تحقيق منافع شخصية سوف تلحق ضررا بالمجتمع سواء بالعاجل او بالأجل , وانتشار الفساد يعمل على خلق ثقافة التوزيع والتخصيص غير العادلين وغير الامثل للموارد, فضلا عن ابتعاد الافراد ذوي الكفاءة والخبرة عن الابداع في الاعمال, ناهيك عن ان الفساد يعمل على خلق بيئة تمكن بعض رجال الاعمال من الاستفادة من علاقاتهم الخاصة المشبوهة مع بعض اصحاب القرار الاداري والاستفادة من الدعم الحكومي لتحقيق منافعهم الشخصية, وبما ان رجال الاعمال وخصوصا الذين يتمتعون بقدرات على الابداع يستطيعون دعم الطاقات الانتاجية في المجتمع من خلال استخدامهم للطرق والاساليب الفنية المعتبرة والتي تعتمد بشكل كبير على التكنولوجيا المتطورة ولكن وجود الفساد وانتشاره في المجتمع يقلل من رغبة هؤلاء في الاستثمار مما يقود بشكل او باخر الى قيام المنشآت العامة باحتكار الانتاج مما يعني انخفاضا في الايراد الضريبي الي تحصل عليه الدولة.

١-٣ : معوقات الحكم الرشيد:

في العراق هناك العديد من العوامل التي عملت بشكل واضح على الحد من تطبيق مفردات الحكم الرشيد, بعض هذه العوامل لا تختلف عن اية عوامل تعيق الحكم الرشيد في البلدان الاخرى, في حين هناك عوامل اخرى لها نوعا من الخصوصية ناتج عن التركيبة الاجتماعية للعراق والتأثيرات المختلفة للدول التي تقع في جواره, وعموما يمكن اجمال بعض معوقات الحكم الرشيد في العراق بالاتي:

اولا- الوضع الامني:

يعرف الامن بانه «هو البقاء والدفاع ضد المخاطر واية تهديدات سواء كانت عسكرية او اقتصادية او بيئية او اجتماعية او غيرها, وهناك من يعرف الامن بانه جميع الاجراءات التي تتخذها الدولة من خلال مؤسساتها المختلفة وبحدود طاقاتها من اجل تامين كيانها وسلامة مواطنيها من خلال تأمينهم من

المخاطر محليا او خارجيا وتهيئة جميع الظروف المناسبة اقتصاديا واجتماعيا وسياسيا لتحقيق الاهداف والغايات المختلفة وبالتالي الوصول الى رضا المجتمع»[١٢].اما من ناحية تقسيم الامن فبرنامج الامم المتحدة الانمائي يقسمه الى سبعة اقسام[١٣]:

- الامن الاقتصادي.
- الامن البيئي.
- الامن الغذائي.
- الامن السياسي.
- الامن الصحي.
- الامن الشخصي.
- الامن الجماعي.

وفي العراق فانه لا يمكن اعتبار التدهور الحاصل في امن الانسان العراقي ومجتمعه يعود الى ما خلفه الاحتلال بعد ٢٠٠٣, ذلك لان الوضع الامني الحالي هو محصلة لعقود من التدهور المتواصل في المنظومة الامنية وعدم الاستقرار السياسي, فمنذ نشوء الدولة العراقية عام ١٩٢١ لم يشهد العراق الا لحظات بسيطة من الامن والامان بالنسبة لمواطنيه, فالتاريخ السياسي العراقي عبارة عن انقلابات دموية وانقلابات دموية مضادة, وحتى عندما لا يحدث انقلاب تقوم السلطة القائمة باختلاق او فبركة انقلاب وهمي بدعم من جهات خارجية للإطاحة بالأعداء القائمين او المحتملين وزجهم في السجون والمعتقلات هذا الحال قبل ٢٠٠٣, وبعد احداث عام ٢٠٠٣ وسقوط النظام السابق تدهور امن المواطن العراقي اكثر واكثر بسبب فشل سلطات الاحتلال في ضمان الامن والاستقرار اذ شهد العراق في الفترة ابان الاحتلال الامريكي تدهورا امنيا غير مسبوق في تاريخ الدولة العراقية الحديثة, وهذا تجسد بانتشار عمليات القتل والاغتيال المنظم والعمليات الارهابية.

وبالحسابات الاقتصادية فان تلك العمليات الارهابية كلفت العراق اموالا طائلة ناهيك عن الخسائر البشرية, اذ اكدت دراسة تعود الى مركز استطلاعات الراي **(ORB)** ان اكثر من ٤٠% من الضحايا في العراق سقطوا بنيران الاحتلال علما ان الدراسة لم تشمل محافظتي الانبار وكربلاء لأسباب امنية كما ان السلطات الكردية منعت فريق الباحثين من اقامة مسح شامل لمحافظات الاقليم , كما واكدت الدراسة بان حوالي ٣٠٠ شخص يوميا يسقطون قتلى بنيران قوات الاحتلال اي بمعدل ٩٠٠٠ قتيل شهريا, في حين ان ارقام وزارة الصحة العراقية كانت تبتعد كثيرا عن الارقام التي توصلت اليها الدراسة سابقة الذكر, اذ قدرت وزارة الصحة العراقية عدد القتلى لشهر حزيران عام ٢٠٠٦ بحوالي ١٥١ قتيلا مستندة في ذلك الى الاحصائيات التي كانت تردها من المحافظات[١٤], بينما هناك رقم يتوسط الرقمين السابقين يعود لمجلة لانسيت الطبية البريطانية مقداره ٦٠١٠٠٠ شخص حتى حزيران ٢٠٠٦, اذ

اعتمدت المجلة في تقديراتها على دراسة قام بها اطباء عراقيون بالتعاون مع مدرسة بلومبيرغ للصحة العامة وجامعة جونز هوبكينز بولاية مريلاند الامريكية, وذكرت الدراسة ان عدد الضحايا العراقيين يفوق ١٢ مرة ما تذكره الاحصائيات الامريكية وترى الدراسة ان اكثر من ٥٦% من الضحايا سقطوا بنيران امريكية(١٥).

ثانيا – الاستقرار السياسي والاجتماعي.

يعد الاستقرار السياسي والاجتماعي من البديهيات الاساسية للحكم الرشيد وركائز اساسية لذلك الحكم ومن ثم فان نجاح اي عملية تنمية اقتصادية تعتمد بالدرجة الاساس على الاستقرار السياسي والاجتماعي من خلال الشروع في اقامة المشاريع الخدمية المتنوعة, ومن المؤكد ان اي خلل يصيب المنظومة السياسية او الاجتماعية سيؤدي وبلا ادنى شك الى تعثر مجمل عملية التنمية الاقتصادية, وهذا ما يفسر وبشكل واضح تخلف البلدان النامية حتى وقتنا الحاضر بالرغم من حصولها على استقلالها السياسي والاداري منذ عقود عديدة, اذ لم تنفع معها الوصفات والنظريات الاقتصادية التي حاولت ان تستهدف انتشال المجتمعات النامية ودمجها في منظومة الاقتصاد العالمي لتكون جزء مؤثر في حركة ذلك الاقتصاد, على العكس من البلدان المتقدمة التي تتميز بتمتعها بالاستقرار السياسي والاجتماعي والذي يترتب عليه ان تشهد اقتصاداتها ازدهارا مستمرا.

وفي العراق شهدت العملية السياسية ومنذ التغيير عام ٢٠٠٣ تحديات كبيرة , مما سبق يتضح بان الحديث عن الحكم الرشيد في العراق يعد ضربا من الخيال, اذ ان الخلافات السياسية القت بضلالها على مفهوم الحكم الرشيد لاسيما اذا ما اضفنا لها التأثير على الواقع الاجتماعي والعشائري, وفي خضم ذلك كله لا يمكن تصور الصورة المستقبلية للبلد في ظل هذه الاحداث المتصاعدة.

ثالثا– الفساد المالي والاداري.

يمكن رصد ظاهرة الفساد المالي والاداري من وجهة النظر الاقتصادية من خلال علاقة الاستثمار بالتنمية البشرية, فانخفاض مؤشرات الاستثمار ينعكس سلبا على مؤشرات التنمية البشرية من خلال انخفاض الاستثمار في التنمية البشرية, اما من وجهة النظر القانونية فينظر الى الفساد المالي والاداري من وجهة نظر الانحراف عن الالتزام بالنصوص القانونية, اما سياسيا فينظر الى الفساد المالي والاداري من خلال تأثير حالات الفساد على الحكم الرشيد, اما اجتماعيا فيمكن القول ان حالة الفساد المالي والاداري تتجسد بخرق بعض عادات وقيم المجتمع بشكل يضر بالمجتمع(١٦).

لكن يبقى القاسم المشترك بين كل تلك المفاهيم والرؤى هو في سوء استخدام السلطة او النفوذ او القوة العامة Public power او المنصب للحصول على منافع خاصة , وقد عرفت موسوعة العلوم الاجتماعية الفساد على انه «**استخدام النفوذ العام لتحقيق ارباح او منافع خاصة, ويشتمل ذلك بوضوح على جميع رشاوى المسؤولين المحليين او الدوليين او السياسيين الا انه يستبعد الرشاوى**

التي تحدث فيما بين القطاع الخاص»[١٧], فيما عرفت منظمة الشفافية الدولية الفساد بانه «**كل عمل يتضمن سوء استخدام المنصب العام لتحقيق مصلحة خاصة ذاتية لنفسه او جماعته»**[*].

[*] منظمة الشفافية الدولية انشأت عام ١٩٩٥ وتتخذ من برلين مقرا لها وهي منظمة غير حكومية مهمتها ان تزيد من فرص ونسب مساءلة الحكومات, وتقييد الفساد المحلي والدولي, وهي تمثل حركة دولية لمحاربة الفساد, وتعتمد في تمويل انشطتها على التبرعات والاعانات التي تقدمها عدد من الهيئات والمنظمات الحكومية وغير الحكومية والمؤسسات الاقتصادية كالبنك الدولي والامم المتحدة وبعض الشركات متعدية الجنسية. وبشكل موسع يمكن القول ان الفساد هو «**عمل مناف للقوانين والاخلاق يتم بواسطة شخص او جماعة عند تقاضيهم او الحصول على وعد بتقاضيهم اموال داخل او خارج نطاق القنوات الشرعية بغرض الانتفاع الشخصي مقابل تقديم تسهيلات سرية ذات صلة بالموقع الاداري لهذا الشخص او الجماعة لعملاء خارجيين»**[١٨]. وفي العراق لم تكن ظاهرة الفساد حديثة العهد بل تعود جذورها الى حقبة الاحتلال العثماني عندما كانت الوظيفة العامة تباع وتؤجر, لذا فقد تأصل في بنية الدولة العراقية منذ تأسيسها, اذ اساء كبار الساسة العراقيون استخدام صلاحياتهم, فعلى سبيل المثال لا الحصر قام ياسين الهاشمي (١٨٨٢-١٩٣٧) احد رجالات الحكم الملكي بالاستيلاء على اراضي الدولة (بطرق مشكوك فيها)[١٩], وبالمثل استغل رشيد عالي الكيلاني (١٨٩٢-١٩٦٥) موقعه كوزير للداخلية والعدل ليبتز ايجارات ومتوجبات اخرى من حائزي الاوقاف القادرية[٢٠], واستمرت الدولة العراقية على هذا الحال في الحقب التي تلت تلك التواريخ, ولقد عمقت حقبة العقوبات التي فرضت على العراق خلال المدة (١٩٩٠-٢٠٠٣) التي فرضها مجلس الامن الدولي من حالة الفساد المستشري في البلد , وادخلته حيزا جديدا, هو حيز المقبولية الاجتماعية, اذ ان حالات الفساد الاداري والرشوة واستغلال المناصب بدت وكأنها ضمن سياق العرف طالما ان النظام الاقتصادي لم يكن يلبي ادنى الاحتياجات الاساسية للأفراد ففي تلك الحقبة تدهورت معدلات الاجور مقابل ارتفاع مستويات التضخم لتعمق من الفجوة الحاصلة بين امكانات الافراد واحتياجاتهم الضرورية[٢١].

وطبقا لمؤشر الفساد الذي تنشره منظمة الشفافية الدولية Transparency International (TIS) Secretary والذي تتراوح قيمته بين الصفر والعشرة , اذ كلما اقترب المؤشر من العشرة كلما دل ذلك على ارتفاع درجة الشفافية لتلك الدولة , فطبقا لمؤشر الفساد الذي اصدرته المنظمة عام ٢٠٠٦[٢٢], والذي يعد واحدا من اهم الاصدارات كونه ضم عينة كبيرة من دول العالم بلغت ١٦٣ دولة شملتها دراسات المنظمة لوحظ تدهور مؤشر الفساد للعديد من الدول قياسا بالإصدارات السابقة والجدول الاتي يوضح ذلك.

جدول (١)

مؤشرات الفساد الصادرة عن منظمة الشفافية الدولية لعام ٢٠٠٦ (دول مختارة)

الترتيب	الدولة	الدرجة	الترتيب	الدولة	الدرجة
١	فنلندا	٩.٦	٧٠	الصين	٣.٣
١	نيوزلندا	٩.٦	٧٠	مصر	٣.٣
١	ايسلندا	٩.٦	١٠٥	ايران	٢.٧
٤	الدانمارك	٩.٥	١٢١	روسيا	٢.٥
١٤	كندا	٨.٥	١٥٦	السودان	٢.٠
٢٠	الولايات المتحدة	٧.٣	١٦٠	العراق	١.٩
٣٤	اسرائيل	٥.٩	١٦٣	هايتي	١.٨

المصدر: حيدر نعمة بخيت, سياسات الاستقرار الاقتصادي في بلدان مختارة , اطروحة دكتوراه , كلية الادارة والاقتصاد جامعة الكوفة, ٢٠٠٧, ص٨٦. يلاحظ من الجدول السابق ان كل من فنلندا ونيوزلندا وايسلندا احتلت المراتب الاولى عالميا من حيث مؤشرات الشفافية بدرجة (٩.٦), في حين جاءت الدانمارك بالمرتبة الرابعة عالميا بدرجة (٩.٥), اما العراق فقد جاء بالمرتبة قبل الاخيرة بعد ان بلغ مؤشر الفساد لديه (١.٩) بينما جاءت هايتي بالمرتبة الاخيرة بعد ان بلغ مؤشر الفساد لديها (١.٨) درجة, وفي تقرير اخر للمنظمة ضم عينة اوسع من الدول تمثلت بـ ١٨٣ دولة للمدة ٢٠٠٢-٢٠٠٨ بقي العراق في موقع سيء اذ تصدر الدول الاكثر فسادا في العالم بعد كل من الصومال وميانمار[٢٣].

اما في تقرير المنظمة الذي صدر في ٢٠١٠ وشمل عينة مقدارها ١٧٨ دولة جاء العراق بالمرتبة ١٧٥ عالميا قبل كل من افغانستان وميانمار والصومال بعد ان كانت قيمة المؤشر ١.٥ درجة, في حين جاء بالمرتبة الاولى كل من الدانمارك ونيوزلندا وسنغافورة و كانت قيمة المؤشر لكل منها ٩.٣ درجة, اما بخصوص التقرير الصادر في ٢٠١٢ والذي ضم عينة مقدارها ١٧٦ دولة فقد حصل تحسن نسبي في مؤشر الفساد الخاص بالعراق اذ كان ١.٨ درجة ليتقدم العراق ستة مراتب ويحتل المرتبة ١٦٩ عالميا, والجدول الاتي يوضح ترتيب عينة من الدول حسب ما أظهرته نتائج المنظمة.

جدول (٢)

مؤشرات الفساد الصادرة عن منظمة الشفافية الدولية لعامي ٢٠١٠و٢٠١٢ (دول مختارة)*

الترتيب	الدولة	الدرجة	الترتيب	الدولة	الدرجة

٢٠١٢	٢٠١٠			٢٠١٢	٢٠١٠		
٤.٤	٤.٧	السعودية	٥٠	٩.٠	٩.٣	الدانمارك	١
٤.٨	٤.٧	الاردن	٥٠	٩.٠	٩.٣	نيوزلندا	١
٣.٩	٣.٥	الصين	٧٨	٨.٢	٩.٣	ايسلندا	١
١.٨	١.٥	العراق	١٧٥	٩.٠	٩.٤	فنلندا	٤
٠.٨	١.٤	افغانستان	١٧٦	٨.٨	٩.٤	السويد	٤
١.٥	١.٤	ميانمار	١٧٦	٦.٨	٧.٧	قطر	١٩
٠.٨	١.١	الصومال	١٧٨	٧.٣	٧.١	الولايات المتحدة	٢٢

(*)المصدر: من اعداد الباحث بالاستناد الى البيانات الواردة في :

– تقرير منظمة الشفافية الدولية لعام ٢٠١٠ , ص ١٧٨ , ١٧٩.

– تقرير منظمة الشفافية الدولية لعام ٢٠١٢.ومن خلال نظرة معمقة لنتائج التقارير الصادرة عن منظمة الشفافية الدولية والظاهرة في الجدول السابق وبغض النظر عن مدى مطابقتها للواقع فأنها تظهر وبما لا يقبل الشك مدى الضعف الاداري للمؤسسات العراقية, ناهيك عن تقارير منظمات وهيئات حكومية مثل تقارير هيئة النزاهة وديوان الرقابة المالية والتي تؤكد استشراء حالات الفساد المالي والاداري في كثير من المؤسسات والوزارات والدوائر الحكومية اذ تنطبق نتائج تلك التقارير مع نتائج تقارير منظمة الشفافية الدولية , وهذا ان دل على شيء فإنما يدل على مدى ابتعاد المؤسسات الحكومية العراقية عن تطبيق مفردات الحكم الرشيد وبالتالي شعور المواطن العراقي بحالة الغبن وعدم الرضا عن الاداء الحكومي وفقدان الامل في تحقيق العدالة الاجتماعية.

رابعا– الترهل الوظيفي وتضخم حجم القطاع العام.

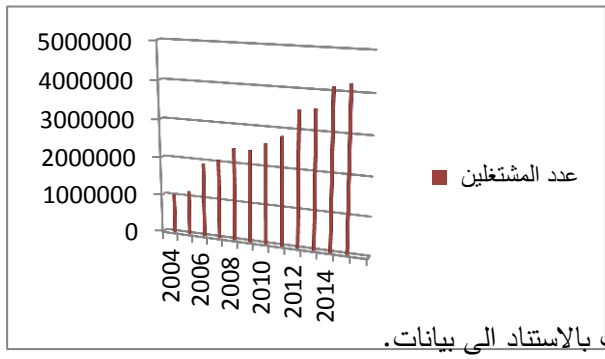
وفقا للقوانين الاقتصادية فان زيادة مدخلات الانتاج المتغيرة مع ثبات عوامل الانتاج الثابتة في مرحلة معينة من مراحل العملية الانتاجية تؤدي الى زيادة حجم الانتاج ولحد معين, ومن ثم يبدا بعدها حجم الانتاج بالتناقص التدريجي مع اي اضافة جديدة لمدخلات الانتاج المتغيرة, ولو تم اسقاط تلك القوانين على واقع الاقتصاد العراقي بعد ٢٠٠٣ لوجدنا تزايدا مضطردا في اعداد المشتغلين بالقطاع العام , اذ انتهجت الدولة وخصوصا بعد تغيير النظام السياسي في العراق بعد عام ٢٠٠٣ سياسة التوظيف

المستمر كمحاولة منها للتخفيف من معدلات البطالة المرتفعة والتي وصلت في عام ٢٠٠٣ الى ما يناهز الـ ٢٨% وانخفضت في عام ٢٠٠٤ الى ٢٦.٨% (عدا اقليم كوردستان)[٢٤].

ان التنامي المستمر في نمو مؤسسات الدولة المختلفة وازدياد اعداد العاملين فيها بمعدلات تفوق في احيان كثيرة معدل النمو الاقتصادي هو امر يعود تفسيره الى ان النظام الجديد في العراق بعد ٢٠٠٣ قد ورث جهازا حكوميا متضخما قياسا بالحاجة الفعلية الى العاملين, واستمر الحال على ما هو عليه بعد ٢٠٠٣ اذ استمرت الحكومات المتعاقبة بزيادة اعداد العاملين في المؤسسات الحكومية بغض النظر عن الحاجة الفعلية للتوظيف مما زاد من مشكلة تضخم الجهاز الوظيفي الحكومي, وقد كانت الغاية من زيادة اعداد المشتغلين في القطاع الحكومي هو تحقيق المكاسب الانتخابية والسياسية من خلال كسب مزيد من الاصوات المؤيدة للنظام السياسي الحاكم من جهة, ومن جهة اخرى محاولة امتصاص البطالة المرتفعة واستيعاب اكبر قدر ممكن من العمالة غير الماهرة والتي ليس لها القدرة الكافية للحصول على فرص عمل[٢٥]. واستمرت هذه السياسة التوظيفية للدولة حتى يومنا الحالي مما ضاعف من تضخم اجهزة الدولة المختلفة وهذا ما زاد من التضخم البيروقراطي بعد ٢٠٠٣ والذي كانت من نتائجه الضغط المستمر باتجاه زيادة مستويات الاجور والرواتب , والشكل الاتي يوضح تطور اعداد العاملين في الاجهزة الحكومية للدولة العراقية للمدة (٢٠٠٣-٢٠١٥).

شكل (١)

تطور اعداد العاملين في المؤسسات الحكومية العراقية عدا اقليم كوردستان للمدة (٢٠٠٤-٢٠١٥)



المصدر: من عمل الباحث بالاستناد الى بيانات.

- وزارة التخطيط, الجهاز المركزي للإحصاء وتكنولوجيا المعلومات, مسح التشغيل والبطالة في العراق, سنوات مختلفة.ان استمرار الحكومة بسياسة التوظيف هذه (البطالة المقنعة) لا يعني قناعة الحكومة بهذه السياسة اللاعقلانية بقدر رضوخها الى الظروف الاستثنائية التي يمر البلد فالحكومة وبسياستها هذه تحاول جاهدة توفير قدر مقبول من الدخل النقدي والذي يضمن الحياة الكريمة لأفراد المجتمع العراقي وبكافة طبقاته ومستوياته وبالشكل الذي يساعد على اندماجهم مع المجتمع ومن ثم القبول بالسياسات العامة للدولة. ان الترهل الوظيفي وزيادة اعداد المشتغلين بهذا الشكل الذي قاد الى زيادة

تضخم حجم القطاع العام يعد من متناقضات الحكم الرشيد كونه يعكس حالة من الهدر الاقتصادي ولاسيما في الطاقات البشرية مما يقود بالنتيجة الى اضاعة الفرصة الناجمة عن استخدام تلك الطاقات في تحقيق التنمية البشرية المستدامة, ناهيك عن زيادة وتيرة الضغط المالي على الموازنة العامة للدولة مما يعرض البلد الى ازمة مالية حقيقية في حال انخفاض مستويات اسعار النفط الخام وهذا ما حصل منذ مطلع شهر ايلول ٢٠١٤ وحتى الان, واذا ما اضفنا اعداد المتقاعدين الكبيرة وافراد القوى الامنية والحشدين الشعبي والعشائري فان الامر يصبح اكثر سوءا.

خامسا – البيروقراطية الادارية.

ويقصد بها حكم المكاتب وهي تعبر عن حالة حكم الدولة وادارتها وتوجيهها من قبل كبار الموظفين الذين يحرصون بشكل او باخر على المحافظة على نظام الحكم واستمراره كونه مرتبط بمصالحهم بشكل او باخر, ومن ابرز صور البيروقراطية جمود القوانين اي بمعنى التطبيق الحرفي للقوانين والتقيد بنصوصها بشكل يصل فيه الروتين الى درجة قاتلة في العمل وبالتالي فإنها تقتل الابداع في العمل وروح المبادرة ويسير كل شيء ضمن قوالب جاهزة ومعروفة سلفا كما انها تصور لجمود نظام العلاقات في المؤسسة[٢٦], وبهذا تكون البيروقراطية بكافة اشكالها وصورها على النقيض من الحكم الرشيد ومعوقا له, فبدون التخلص منها يتعذر الوصول الى الحكم الرشيد وان حصل تحسن في بعض العوامل السابقة.

٢-الفصل الثاني
واقع السياسات الاقتصادية في العراق

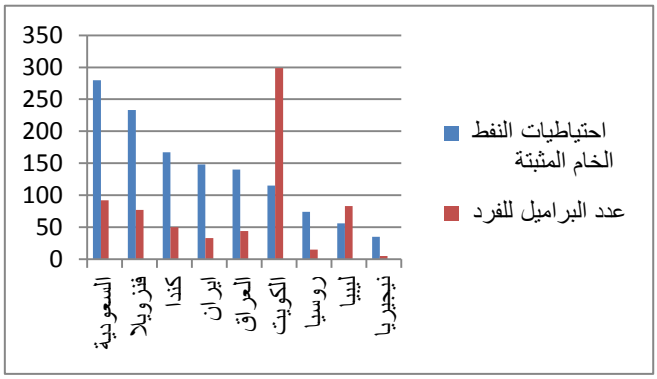
مما لاشك فيه ان واقع السياسات في العراق وعلى مختلف الاصعدة سواء الاقتصادية, الاجتماعية, الامنية والعسكرية...الخ, تعاني من الاضطراب وعدم الاستقرار وخصوصا بعد ٢٠٠٣, نتيجة للتغيرات العديدة والمفصلية التي حدثت بعد هذا التاريخ, وسنحاول في هذا الفصل ان نستعرض بعضا من تلك السياسات المتعلقة بالجانب الاقتصادي سواء النقدي منه او المالي لنستشف من خلال هذا الاستعراض مدى الخلل في رسم تلك السياسات او تنفيذها.

٢-١: نظرة عامة على الاقتصاد العراقي.

اولا: العراق بلد غني بالنفط على نحو استثنائي ولكن اقتصاده يعاني من مواطن ضعف هيكلية وحادة جدا, فاحتياطاته النفطية المثبتة تبلغ نحو ١٤٣ مليار برميل وهي من بين الاعلى عالميا والشكل البياني (٢) يوضح ذلك, اذ تتسم تكاليف استخراج النفط العراقي بالانخفاض بل بالغة التدني بكلفة استخراجه في البلدان النفطية الاخرى مثل السعودية وروسيا وايران وليبيا على سبيل المثال:

شكل (٢)

الاحتياطيات النفطية المثبتة لعينة من الدول النفطية بضمنها العراق (مليارات البراميل)



المصدر: من عمل الباحث استنادا الى بيانات منظمة الاوبك (احتياطيات النفط الخام المثبتة, عدد البراميل للفرد) لسنوات مختلفة. من الجدير بالذكر ان زيادة الانتاج النفطي منذ عام ٢٠٠٣ ساهمت في زيادة نصيب الفرد العراقي بالناتج المحلي الاجمالي من ١٣٠٠ دولار سنويا في ٢٠٠٤ الى اكثر ٦٣٠٠ دولار مع نهاية ٢٠١٢[٢٧]. ومن الجدير بالذكر ان القطاع النفطي يشكل ما نسبته (٥٤%) من اجمالي تكوين الناتج المحلي الاجمالي العراقي, اما القطاع غير النفطي فلا يساهم الا بما نسبته (٤٦%) فقط من اجمالي تكوين الناتج المحلي الاجمالي, اذ يعتمد النشاط غير النفطي (الخدمات والاعمار, النقل, القطاع الزراعي الصغير) اعتمادا شديدا على الانفاق الحكومي, نظرا للآثار المباشرة المحدودة من قطاع النفط, والذي تتولى تشغيله في الغالب شركات النفط الدولية بموجب عقود جولات التراخيص. ومن ناحية اخرى فان القطاع العام يهيمن على مجملات الانشطة الاقتصادية في العراق, فالحكومة والمؤسسات المملوكة للدولة توظف نصف القوة العاملة تقريبا, كما يعتمد غالبية السكان في دخلهم على التوظيف الحكومي او التحويلات المالية للدولة, والسبب في ذلك يعود الى ان المواطنين يرون بان القطاع هو الوسيلة الاضمن والرئيسية للحصول على دخل ثابت من جهة, ومن جهة اخرى فهو الوسيلة الرئيسية لتوزيع الثروة النفطية.

ثانيا: يعد معدل البطالة مرتفعا ولايزال الفقر متفشيا, فقد بلغت معدلات البطالة في عام ٢٠٠٦ ما نسبته (١٧.٥%) بين السكان من فئة ١٥ سنة فما فوق[٢٨], وانخفضت هذه النسبة الى (١١.٧%) عام ٢٠٠٧ لنفس الفئة العمرية[٢٩], اما في عام ٢٠٠٨ فقد كان معدل البطالة في العراق ولنفس الفئة العمرية المذكورة يشكل ما نسبته (١٥%)[٣٠], وفي عام ٢٠١١ بلغ معدل البطالة الرسمي في العراق (١١%) لنفس الفئة العمرية , في حين بلغ في عام ٢٠١٢ ما نسبته (١١.٩%)[٣١], هذا من جهة, ومن جهة اخرى تتسم الضغوط الديموغرافية بانها حادة اذ يبلغ عدد السكان ممن هم تحت سن ١٥ سنة (٤١%) من اجمالي السكان[٣٢], وتفتقر القوة العاملة للمهارات الاساسية نتيجة لسنوات الحرب

والعقوبات والمستويات الهائلة من الهجرة والنزوح من ٢٠٠٣ وحتى يومنا هذا بسبب عدم الاستقرار الامني والعمليات العسكرية في بعض المحافظات.

كما وتتسم القدرات الادارية بانها ضعيفة وعلى كافة مستويات الحكومة, ويظهر لنا هذا جليا من خلال تفشي ظاهرة الفقر وتأثيره على ما يناهز الـ (٢٢.٩%) من اجمالي سكان العراق وفقا لبيانات المسح الاجتماعي لعام ٢٠٠٨ ويتركز اكثر من (٤٠%) من هؤلاء الفقراء في المناطق الريفية.

ثالثا: على صعيد بيئة الاعمال والمناخ الاستثماري فان العراق يقبع في ادنى قائمة الترتيب العالمي لسهولة ممارسة انشطة الاعمال وذلك بسبب ضعف الحوكمة, وعدم كفاءة النظام القضائي, وعدم اتساق القواعد التنظيمية, وعدم كفاية الامن وغيرها من مؤشرات ضعف وفاعلية الحوكمة, ويقل الاستثمار الاجنبي المباشر خاصة في القطاع غير النفطي بسبب انخفاض مؤشرات الحكم الرشيد وعدم خلق بيئة استثمارية جاذبة للاستثمارات للأسباب انفة الذكر.

٢-٢ : السياسة المالية والسياسة النقدية وسعر الصرف:

اولا: السياسة المالية: تتسم السياسة المالية في العراق بمسايرة الاتجاهات الاقتصادية الدورية, بمعنى انها مرنة الى حد كبير تجاه التغيرات الدورية في اسعار النفط الخام, اذ ان اي ارتفاع ولو كان ملموسا في الايرادات النفطية ستقود الى زيادات اكبر في جانب الانفاق العام وخاصة جانب النفقات التشغيلية او كما يسميها البعض النفقات الجارية والعكس بالعكس صحيح, وشهدت السياسة المالية في العراق ومنذ التغيير في ٢٠٠٣ تغيرات عديدة في مساراتها وخططها ولكنها لم تخرج عن كونها متغير تابع طيع للتقلبات في اسعار النفط الخام خاصة مع ضعف مصادر الايرادات الاخرى كالضريبة, والرسوم , والتعرفة الجمركية وغيرها من مصادر الدخل الاخرى المرتبطة بقطاعات قيادية كالزراعة والصناعة والسياحة والتجارة, اذ شهدت الفترة منذ ٢٠٠٥ ولغاية شهر اب ٢٠١٦ تقلبات في اسعار النفط الخام وكما هو موضح في الجدول الاتي:

جدول (٣)

اسعار النفط الخام العراقي المصدر للمدة (٢٠٠٥-٢٠١٥) / بالدولار الامريكي

السنة	سعر برميل النفط المصدر
٢٠٠٥	٤٥.٧
٢٠٠٦	٥٤.٢
٢٠٠٧	٦٦.٤

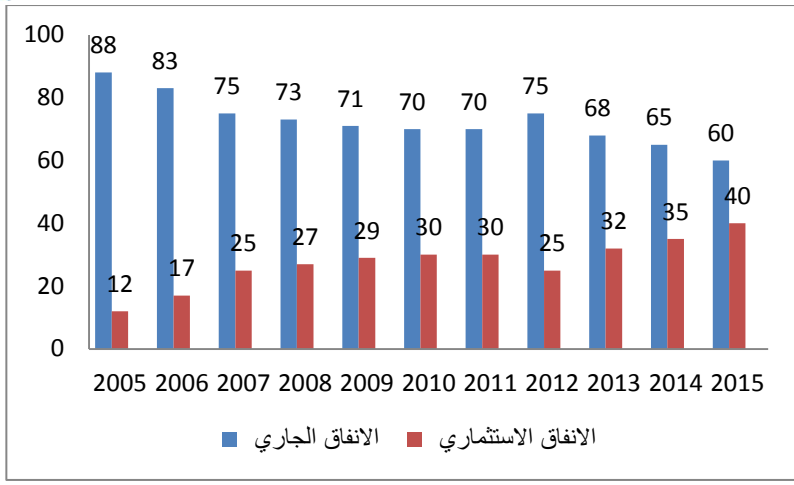
٢٠٠٨	٨٨.٨
٢٠٠٩	٥٩.٤
٢٠١٠	٧٥.٦٥
٢٠١١	٨٢.٧٦
٢٠١٢	١٠٢.٥
٢٠١٣	١٣٣.٦
٢٠١٤	٩٦.٨٥
٢٠١٥	٦٨.٣٣
٢٠١٦ لغاية شهر اب	٣٩.٢٤

المصدر: من عمل الباحث استنادا الى بيانات وزارة النفط العراقية والمنشورة على موقع الوزارة: www.oil.gov.iq

وتأسيسا على الاسعار الظاهرة في الجدول السابق تذبذبت الايرادات العامة صعودا وهبوطا تبعا للتغيرات التي تطرأ على سعر برميل النفط المصدر وهذا ما يقود الى ارباك وضع السياسة المالية بشكل عام من خلال ارباك الوضع في الموازنة العامة والتي تبنى على سعر تخميني للنفط الخام, ومما لاشك فيه فان الارتفاعات في اسعار النفط خصوصا خلال المدة (٢٠١٠-٢٠١٣) ادت الى خلق ضغوطا سياسية باتجاه زيادة نسبة الانفاق الجاري قياسا بالإنفاق الاستثماري وهذا الوضع ينجم من وجود مواطن ضعف كثيرة في الادارة المالية العامة من جهة, ومن جهة اخرى الابتعاد وبشكل كبير عن تطبيق مفردات الحكم الرشيد, والشكل الاتي يوضح مدى الاختلال الحاصل في بنية المالية العامة العراقية من خلال مقارنة نسبة النفقات الجارية والاستثمارية الى اجمالي الانفاق العام.

شكل(٣)

نسبة النفقات الجارية والاستثمارية الى اجمالي الانفاق العام للمدة (٢٠٠٥-٢٠١٥)"%"



المصدر: من عمل الباحث استنادا الى بيانات:

- البنك المركزي العراقي, المديرية العامة للإحصاء والابحاث, النشرات السنوية, سنوات مختلفة.
- وزارة المالية, دائرة الموازنة العامة, بيانات النشاط العام, سنوات مختلفة.

ثانيا– السياسة النقدية وسعر الصرف:

في ظل نظام مالي يفتقر بشدة الى التطور وارتفاع السيولة المصرفية واسعار الفائدة الموجهة اداريا, تكون القنوات المعتادة لانتقال اثار التغيرات في السياسة النقدية غير فعالة الى حد كبير, وبالتالي فان الاداة الرئيسة المتاحة للبنك المركزي العراقي هي التدخل في سوق النقد الاجنبي من خلال اداتها الفعالة (عمليات السوق المفتوحة) لعمل تأثير ملموس في جانب المعروض النقدي ولكن تبقى فعالية هذه الاداة مقيدة الى حد كبير بسبب القواعد التنظيمية للبنك المركزي العراقي ناهيك عن التحديات الاخرى ذات الصلة مثل التشوهات في سوق النقد الاجنبي, وتحديات سياسة سعر الصرف, وادارة الاصول الاجنبية, واعادة هيكلة النظام المصرفي.

فيما يخص نظام سعر الصرف العراقي فان اتباع اسلوب سعر الصرف الثابت بحكم الواقع عاد بالفائدة على الاقتصاد العراقي , فقد اتفقت السلطات العراقية على ان سعر الصرف الاسمي المستقر يوفر ركيزة قيمة للتوقعات التضخمية في بيئة تفتقر الى اليقين, ولان هيكل الاقتصاد العراقي الكلي غير واضح المعالم بسبب غياب الرؤية والافتقار الى استراتيجيات تخطيط يمكن الاعتماد عليها في خلق قاعدة بيانات رصينة تساعد في التنبؤ واتخاذ القرار, فقد بدأت السلطات النقدية العراقية متمثلة بالبنك المركزي برسم سياسات نقدية من شأنها الحد من المعروض النقدي الاجنبي لمواجهة المخاوف المعنية بغسيل الاموال وتمويل الارهاب, فقد اتخذ البنك المركزي في الآونة الاخيرة جملة من الاجراءات لتبسيط قواعد سوق الصرف الاجنبي, مع العرض بان البنك المركزي لم يلغي كافة قيود الصرف الحالية وممارسة تعدد اسعار الصرف ومن الملاحظ ان البنك المركزي لايزال

يواصل الاعتماد على القيود (عمليات السوق المفتوحة) لترشيد المعروض من النقد الاجنبي, وهو ماساهم في زيادة الفرق بين سعر الصرف في المزاد الرسمي وسعر الصرف في السوق الموازية, غير انه ونظرا للقدرات المحدودة للقطاع المالي العراقي لتنفيذ التدابير الوقائية المعنية بغسيل الاموال وتمويل الارهاب, فان السلطات النقدية العراقية تنظر في تقييد المعروض من النقد الاجنبي الضروري للحد من التدفقات غير المشروعة للخارج والناجمة عن المستجدات الاقليمية وتزايد الطلب على الواردات الممولة من مصادر غير مشروعة. اما فيما يخص جهود تحديث واعادة هيكلة الجهاز المصرفي وخصوصا المصارف المملوكة للدولة فقد تباطأت عملية اعادة هيكلة مصرفي الرافدين والرشيد العملاقين المملوكين للدولة منذ اطلاقها عام ٢٠٠٦, ويقدر مجموع الاصول المصرفية في العراق بنسبة قدرها (٧٧%) من اجمالي الناتج المحلي الاجمالي مقارنة بنسبة تبلغ (١٣٠%) من منطقة الشرق الاوسط وشمال افريقيا[٣٣], ويبلغ مجموع الائتمان نحو (٢٩%) من اجمالي الناتج المحلي الاجمالي مقارنة بنسبة (٥٥%) في المنطقة[٣٤], ومع ذلك فان ارقام الائتمان الكلية تعكس الى حد كبير القروض والائتمان التجاري الممنوح من المصارف المملوكة للدولة للمؤسسات المملوكة للدولة, وعليه يقدر الائتمان الموجه للقطاع الخاص بنحو (١٥%) فقط من اجمالي الناتج المحلي الاجمالي, ومن الملاحظ ان المصارف المملوكة للدولة تهيمن بشكل شبه كلي على القطاع المالي فالمصارف الخاصة العراقية تتسم بصغر حجمها والتركيز على الانشطة المرتبطة بالأعمال التجارية, اذ يستحوذ مصرفا الرشيد والرافدين على (٧١%) من ودائع النظام المصرفي[٣٥]. ويتمتع هذان المصرفان بالإضافة الى المصرف العراقي للتجارة (TBI) والذي انشئ عام ٢٠٠٣ بعلاقة تكافلية مع الحكومة العراقية وهذه العلاقة قائمة على منح الائتمان للحكومة, والتنفيذ المتكرر للعمليات شبه المالية العامة, والاحتكار شبه الكامل تقريبا للمعاملات الحكومية فضلا عن تاريخ من الاشراف المتساهل والرقابة المتراخية من المساهمين, في حين يتسم مصرفا الرافدين والرشيد بارتفاع السيولة.

٢-٣ : تحليل القطاع الخارجي:

من المعروف ان صادرات النفط تهيمن على ميزان المدفوعات, مما يؤدي الى حجم كبير وبصورة متزايدة من الاصول الاجنبية ووضع موجب مرشح في الاستثمار الدولي الصافي, وتتبع مواطن الضعف الرئيسة من الاعتماد على الصادرات النفطية والتعرض للتقلبات في سوق النفط, ومن المعروف ان قطاع النفط يتسم بارتفاع مستوى تنافسيته على عكس القطاع التجاري غير النفطي الضئيل ويوضح الجدول الاتي وضع الاقتصاد العراقي الخارجي:

جدول (٤)

القطاع الخارجي العراقي للمدة (٢٠١٠-٢٠١٥)

المؤشر(%) من الناتج المحلي الاجمالي	٢٠١٠	٢٠١١	٢٠١٢	٢٠١٣	٢٠١٤	٢٠١٥
الحساب الجاري	٣,٠	١٢,٥	٧.٠	٣,٨	٢,٩	٤,٠
الميزان التجاري	٦,٦	١٨,٨	١٤,٨	١٢,٤	١١,٨	١١,٤
صادرات السلع	٣٧,٩	٤٤,١	٤٤,٣	٤٣,٥	٤٢,٨	٤٢,٦
صادرات النفط الخام(مليار دولار)	٥١,٤	٧٩,٦	٩٤,١	١٠١,٦	١٠٩,١	١١٨,١
الصادرات الاخرى(مليار دولار)	٠,٢	٠,٢	٠,٣	٠,٤	٠,٥	٠,٦
واردات السلع	-٣١,٣	-٢٥,٣	-٢٩,٥	-٣١,١	-٣١,٠	-٣١,٢
الرصيد الخارجي الكلي	١,٧	١٠,٥	٥,١	٤,٦	٣,٤	٤,٤
اجمالي الاحتياطيات (مليار دولار)	٥٠,٦	٦١,١	٧٠,٣	٨٠,١	٨٤,٩	٩٠,٥
سعر الصرف (دينار لكل دولار)	١,١٧٠	١,١٧٠	١,١٧٠	١,١٧٠	١,١٧٠	١,١٧٠

- **المصدر**: من عمل الباحث استنادا الى بيانات البنك المركزي العراقي/ النشرات السنوية, سنوات مختلفة.

من الجدول السابق يتضح ان رصيد الحساب الجاري يتسم بفائض هيكلي بسبب ارتفاع الصادرات النفطية وتناميها على نحو سريع, فقد بلغ متوسط فائض الحساب الجاري للفترة (٢٠١٠-٢٠١٥) والمدفوع حصريا بالصادرات النفطية (٦%) من اجمالي الناتج المحلي الاجمالي, وتساعد هذه الفوائض على بناء قواعد مالية رصينة تساعد على اقتسام فوائد الانتاج الحالي من النفط مع الاجيال المستقبلية, ويكمن الخطر الرئيسي على رصيد الحساب الجاري في تقلبات الايرادات النفطية (احجام واسعار الصادرات).

اما فيما يخص الصادرات فيتضح ومما لا شك فيه ان الجانب النفطي يشكل النسبة الاكبر من اجمالي الصادرات السلعية وهذا يؤشر ويكشف عن وجود خلل بنيوي في هيكل الصادرات لصالح الصادرات النفطية على حساب الصادرات الاخرى , مما يؤشر بدوره الى ضعف وخلل بنيوي اخر في هيكل الاقتصاد الكلي العراقي والناجم بشكل اساسي عن الابتعاد عن تطبيق مفردات الحكم الرشيد والذي قاد الى ضعف وانخفاض نسبة مساهمة القطاعات الاخرى في تكوين اجمالي الصادرات السلعية وهذا واضح بشكل جلي في الجدول السابق.

اما عن وضع الاحتياطات الدولية لدى البنك المركزي فيبدو من تحليل الجدول السابق ان العراق ما يزال يمتلك رصيدا من الاحتياطات الدولية المقومة بالعملة الاجنبية (الدولار) تكفي لخلق نوع من الاستقرار في ميزان المدفوعات وتعتبر كفاية الاحتياطات الدولية منسابة جدا في ضوء ازدياد المخاطر السياسية والامنية والاجتماعية الاستثنائية في العراق وفي المنطقة عموما والاعتماد على مصدر واحد لإيرادات ميزان المدفوعات, ومما تجدر الاشارة اليه هنا ان هناك العديد من المقاييس يمكن استخدامها لتقييم كفاية الاحتياطيات الدولية منها(١):

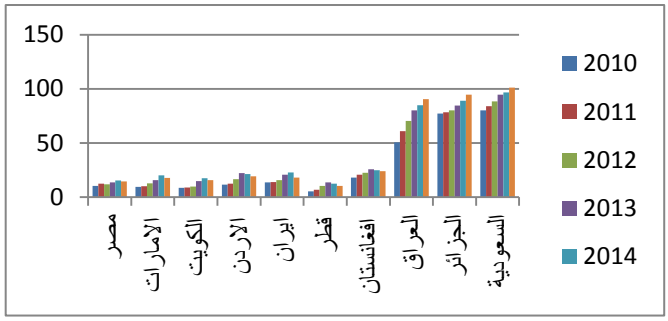
١- **عدد شهور الواردات:** اذ وبموجب هذا المقياس تتبين القدرة على تمويل واردات الاقتصاد في حالة نقص الصادرات من الاحتياطيات المعبر عنها بعدد شهور الواردات من السلع والخدمات.

٢- **قاعدة غرينسبان- غويدوتي (Greenspan-Guidotti):** تقترح هذه القاعدة حيازة على الاقل ما يعادل كافة الالتزامات التي تقع في عام واحد, وفي حالة العراق, فان التزامات الحكومة التي تأخذ شكل مجموع مدفوعات الدين الاجنبي المستحقة تصل الى (١.٥) مليار دولار كما هو الحال في عام ٢٠١٣, مما ترتب عليه نسبة احتياطيات الى خدمة الدين بلغت اكثر من (٤.٦) مليار دولار بعد استبعاد خدمة الدين قصير الاجل نظرا لنقص البيانات.

٣- **المقاييس النقدية:** وبموجب هذه الطريقة يتسم معدل تغطية الاحتياطيات للقاعدة النقدية بانه مفيد جدا, وخاصة في البلدان ذات الحسابات الرأسمالية المفتوحة, لأنه يعكس حالة الطلب على النقد الاجنبي الذي قد ينشأ عن تحويل ودائع المصارف التجارية, ويشير معدل تغطية ودائع النقد الاجنبي الى القدرة على تلبية احتياجات النظام المصرفي من السيولة في حالة الازمات. وعند مقارنة العراق مع مجموعة من البلدان الاقليمية المناظرة يتضح ان المستوى الحالي من الاحتياطيات النقدية كنسبة من الناتج المحلي الاجمالي يضاهي في مستواه اقرب البلدان المناظرة, والشكل الاتي يوضح ذلك:

الشكل(٤)

اجمالي الاحتياطيات الدولية في العراق قياسا ببلدان اقليمية مناظرة للمدة (٢٠١٠-٢٠١٥) / ملايين الدولارات



- المصدر: من اعداد الباحث استنادا الى بيانات الجدول (٤) وتقارير البنوك المركزية للبلدان الوارد ذكرها في الشكل السابق للسنوات ٢٠١٠-٢٠١٥ وبيانات صندوق النقد الدولي, وتعذر الحصول على بيانات السنوات السابقة لـ ٢٠١٠.

٣-الفصل الثالث
الهوامش المالية الوقائية والاتجاهات المستقبلية لتقييم المخاطر

٣-١: الاطار المفاهيمي للهوامش المالية الوقائية ودور السياسات الاجرائية:

ان الهوامش المالية الوقائية هو مصطلح طفى على السطح الاقتصادي بعد تعرض العديد من الدول و بالأخص النفطية منها الى هزات مالية نتيجة للازمة المالية العالمية التي ضربت بأطنابها معظم الاقتصادات العالمية في ٢٠٠٨-٢٠٠٩, اذ عمدت معظم البنوك المركزية وعلى راسها بنك الاحتياطي الفيدرالي الامريكي الى اعادة النظر في معظم القوانين والتشريعات والنظم المالية التي تحكم وتنظم العمل المالي والنقدي في الدولة وتعيد النظر في اوضاع المالية العامة بشكل يحول دون تعرض هيكل الاقتصاد الكلي الى هزات تؤثر بشكل او باخر على الانشطة الانتاجية والمالية للدولة. ومن هذا المنطلق هناك طروحات متباينة بشأن وضع اطار مفاهيمي او تعريف اجرائي للهوامش المالية الوقائية, من وجهة نظر صندوق النقد الدولي فان الهوامش المالية الوقائية تعني «**حزمة السياسات المالية والنقدية التي تهدف الى خلق حيز لاستخدام تلك السياسات بصورة مضادة للاتجاهات الاقتصادية الدورية**»[٣٦], وهناك مفهوم اخر للهوامش المالية الوقائية يركز على الجانب الانفاقي الاجتماعي « **زيادة الحيز المالي للإنفاق الاجتماعي والاستثمار من خلال ترشيد الانفاق الجاري منخفض الاولوية**»[٣٧].

وفي سياق توضيح الاطار المفاهيمي للهوامش المالية الوقائية تجدر الاشارة الى ان السياسة المالية ينبغي ان تهدف الى حماية الانفاق الاجتماعي والاستثماري من خلال الحد من التعرض لمخاطر الصدمات سواء الناجمة عن السياسات الداخلية غير المدروسة في البلدان, او الناجمة عن الصدمات الخارجية وخصوصا صدمات ايرادات النفط في البلدان النفطية. في العراق يلاحظ ان السياسة المالية

مدفوعة باعتبارات سياسية ولكن يبقى التنفيذ الحقيقي للموازنة والهادف الى استيفاء الانفاق الاجتماعي والاستثماري ذي الاولوية, ودعم صندوق تنمية العراق هما الركيزتان الاساسيتان لبناء الهوامش المالية الوقائية, ويتطلب بناء هوامش مالية وقائية رصينة الى:

١. الحد من ضغوط الطلب على الاقتصاد غير النفطي.
٢. ادامة دعم صندوق تنمية العراق والذي يفترض ادامته من الفوائض المالية النفطية
٣. السماح بتنفيذ المشروعات الاستثمارية بالكامل في قطاع النفط.
٤. الحفاظ على الانفاق الرأسمالي الموجه للقطاع غير النفطي. ومما تجدر الاشارة اليه ان العراق قد عمل على اعادة النظر في سياساته الانفاقية وخصوصا بعد تعرض اسعار النفط الى انخفاضات مستمرة وخصوصا في نهايات ٢٠١٤, اذ عمدت السلطات العراقية الى مواصلة ترشيد الانفاق بهدف تعظيم الهوامش المالية الوقائية, فالترشيد المستمر للأنفاق الجاري يمكن ان تترتب عليه فوائض مالية عامة مستدامة ويضاعف من حجم الهوامش المالية الوقائية, والهدف من هذه السياسات هو مساعدة الحكومة العراقية على بناء هوامش مالية وقائية قادرة على مواجهة الصدمات من خلال قواعد اجرائية تساعد على فك الارتباط بين تنفيذ الموازنة وبين التقلبات في سوق النفط الدولية, ومن تلك القواعد الاجرائية التي عملت على تنفيذها الحكومة العراقية هي:

١. تحديد افتراضات متحفظة لسعر وحجم الصادرات النفطية في سياق البرامج المدعومة بقروض من صندوق النقد الدولي.
٢. محاولة اعادة النظر في بعض القواعد التشريعية الداعمة للقواعد الاجرائية.
٣. اعداد سيناريوهات تساعد على وضع الموازنة العامة على المسار الصحيح من خلال اعداد سيناريو اساسي للنفط.
٤. تحديد مصادر التمويل الاساسية ووضع مسار استنسابي واقعي للإنفاق العام من خلال تقييم مخاطر المالية العامة. وبما ان العراق لا يملك الى الان القدرة على اعتماد قاعدة مالية عامة عددية قائمة على الارصدة الهيكلية, يتعين على السلطات العراقية اعادة النظر في اعتماد صيغة بسيطة لتحديد افتراضات اكثر واقعية لأسعار النفط بناءا على متوسط متحرك للأسعار السابقة, والتي بالنتيجة يمكن ان تساعد على اتباع مسار واقعي لبناء هوامش مالية وقائية.

٢-٣ : تقييم ادارة السياسة النفطية في العراق:

ارتبط ملف ادارة النفط العراقي دائما مع استقلال واستقرار العراق اذ ان هناك علاقة طردية بين حسن ادارة هذا الملف الشائك ودرجة استقرار واستقلال البلد, ومن المؤكد ان ادارة القطاع النفطي تتطلب بسبب خصوصيته وتنوعه الى الادارة الفاعلة والى الاستقرار الامني والسياسي في ذات الوقت, وقبل ٢٠٠٣ لعبت الكثير من العوامل دورا مدمرا في جميع جوانب الحياة وخصوصا الحرب العراقية الايرانية (١٩٨٠-١٩٨٨), وبعدها غزو الكويت (١٩٩٠), وبعدها الحصار الاقتصادي (١٩٩١-٢٠٠٣) والذي استنزف الكثير من الطاقات المادية والبشرية على حد سواء, اما بعد ٢٠٠٣ فقد اثرت الاخفاقات المتتالية للحكومات منذ تشكيل اول حكومة بعد سقوط النظام السابق في (٢٠٠٤) على واقع ومسارات ادارة الملف النفطي, اذ اثرت المحاصصة السياسية والاثنية والطائفية بشكل مباشر في ادارة ملفات العراق وبالأخص ملف ادارة الثروة النفطية اذ اثرت حالة عدم الاستقرار السياسي والامني على خطط وزارة النفط وهذا بدا واضحا للعيان من خلال غياب استراتيجية وطنية واضحة المعالم والتي كانت ينبغي ان تكون شرطا مسبقا لتوقيع عقود جولات التراخيص , وكانت النتيجة التعثر في احالة وتنفيذ الكثير من المصافي, ومكاسب متواضعة في انتاج النفط اذ لم يتجاوز انتاج النفط العراقي في احسن حالاته حاجز الـ (٤) مليون برميل بسبب استمرار الاختناقات في هذا القطاع الحيوي.

ولعل العديد من الاسباب وقفت وراء عدم التوفيق في ادارة ملف النفط العراقي فبالإضافة الى ما تم عرضه سابقا يمكن ان نجد العديد من مواطن الضعف في الدستور العراقي لعام (٢٠٠٥), اذ ساهمت مواطن الضعف تلك بشكل او باخر في تعثر ادارة ملف القطاع النفطي, فغياب الرؤية الواضحة في تحديد سلطات الاقليم/ المحافظات في ادارة الثروة النفطية المحلية ساهم بطريقة او اخرى في نشوب الصراعات بين المحافظات المنتجة للنفط مما اثر بشكل مباشر في ادارة ملف النفط بشكل عام من قبل وزارة النفط الاتحادية , فلو استعرضنا المواد ١٠٩ , ١١٠ , ١١١ من الدستور العراقي لاستطعنا ان نرصد بعضا من مواطن الاخفاق والخلل في ادارة الملف النفطي العراقي, فالمادة (١١١) من الدستور تنص «**النفط والغاز هو ملك الشعب العراقي في كل الاقاليم والمحافظات**» فالأثار المترتبة على نص هذه المادة الدستورية قد تبدو واضحة للكثيرين ولكن على ما يبدو ليس لحكومة اقليم كوردستان؟اما المادة (١١٢) فقد جاءت في فقرتين:

١. ادارة الحقول المنتجة للنفط والغاز في وقت الموافقة على الدستور تقع على عاتق الحكومة الاتحادية.
٢. قيام الحكومة الاتحادية وحكومات الاقليم والمحافظات المنتجة للنفط معا برسم السياسات الاستراتيجية اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز بما يحقق اعلى منفعة للشعب العراقي معتمدة احدث تقنيات مبادئ السوق وتشجيع الاستثمار. ومن الواضح فان الفقرة الثانية من المادة (١١٢) تشير وبشكل صريح الى الحقول النفطية الجديدة والتي يتم اكتشافها وتطويرها ما بعد المصادقة على الدستور. اما المادة (١١٠) فهي تتعلق بتحديد الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية , ويبدو ان غياب ذكر «الحقول

الخضراء المستكشفة غير المطورة والتي هي اكثر من (٣٠) حقلا حتى الان» قد دفعت حكومة اقليم كوردستان الى اعتبار ذلك من حقهم بصرف النظر عن الاثار المترتبة على المادتين (١١١) و (١١٢) اللتين غطتا ادارة جميع نشاطات النفط والغاز. ولعل من بين ابرز اسباب التعثر في ادارة الملف النفطي ايضا هو تأخر المصادقة على قانون النفط والغاز الاتحادي في مجلس النواب العراقي , اذ بذلت الكثير من المحاولات والمساعي من قبل مجلس الوزراء العراقي في ٢٠٠٧ و ٢٠١٢ من اجل تمرير قانون النفط والغاز الاتحادي ولكن دون جدوى والسبب في ذلك هو المحاصصة الحزبية والسياسية والابتعاد عن مفاهيم الحكم الرشيد حالت دون اقرار هذا القانون الحيوي, ومن الجدير بالذكر هنا هو ان حكومة اقليم كوردستان شرعت قانونها في عام ٢٠٠٧ دون التشاور مع الحكومة الاتحادية او وزارة النفط الاتحادية, اذ سهل هذا القانون توقيع اكثر من (٥٠) اتفاقية لتقاسم الانتاج مع شركات نفطية اجنبية منذ ذلك الحين[٣٨], اضافة الى تصديرها للنفط الخام عبر المسار الثاني للخط العراقي التركي وميناء جيهان بغطاء تركي وموقف ضعيف من الحكومة الاتحادية.

والسبب الاخر لتعثر ادارة الملف النفطي في العراق هو التخبط في ادارة هذا الملف من قبل وزارة النفط الاتحادية, فقد واجهت هذه الوزارة منذ عام ٢٠٠٣ وحتى الوقت الحاضر العديد من التحديات والصعوبات في ادارة الملف النفطي يمكن اختصارها بالاتي:

١. حل النقص الكبير في المنتجات النفطية بسبب عدم كفاية التكرير وتوقع تفاقم ازمة النقص بسبب الظروف التي يمر بها البلد.
٢. بناء مستودعات جديدة وخطوط انابيب ومرافق تصدير كافية ومتزامنة مع خطط تطوير الحقول , اضافة الى توفير المنتجات النفطية والغاز السائل.
٣. وقف حرق الغاز من الحقول الجنوبية وتوفيره لتوليد الطاقة الكهربائية والصناعات المرتبطة بالغاز والمنتجات الهيدروكربونية.
٤. تحسين مستوى واداء الشركات التابعة لوزارة النفط. كل هذه التحديات كان على وزارة النفط ان تضع الخطط اللازمة لمواجهتها ولكنها للأسف اخفقت في مواجهة الكثير منها بسبب الابتعاد عن مبادئ الحكم الرشيد في ادارة الثروة النفطية في العراق

٣-٣ : سيناريوهات تقييم المخاطر:

قبل البدء بتصميم مصفوفة تقييم المخاطر المتوقعة على الاقتصاد العراقي في حال تحقق الخطر لابأس من التطرق ولو بشكل موجز الى مفهوم السيناريو وانواع او تصنيفات السيناريوهات التي تستخدم في تقييم المخاطر, فالسيناريو بأبسط مفاهيمه «**هي البيئة الممكنة في المستقبل سواء في نقطة زمنية او على مدى فترة من الزمن**»[٣٩], ويعرفه اخرون بانه «**مجموعة مسارات منطقية تنطلق من الحاضر**

لتعريف حالة المستقبل»[٤٠], وهناك مفهوم اخر للسيناريو وهو «**وصف لحالة مستقبلية ومسارات لأحداث تسمح بالتحرك للأمام في الحالة الحالية**»[٤١].

يمكن أن تتولد السيناريوهات من تأثير صدمة ناجمة عن حدث معيناً والتغيرات في الظروف للنظام الناتجة عن التغير المفاجئ في متغير أو عامل خطر واحد. يمكن أيضا أن تكون سيناريوهات معقدة، تنطوي على تغييرات والتفاعلات بين عوامل كثيرة على مر الزمن، وربما ولدت م نقبل مجموعة من الأحداث المتتالية. يمكن أن تكون مفيدة في تحليل السيناريو لتقديم تفسير وراء السيناريو، بما في ذلك المخاطر (الأحداث) التي ولدت في السيناريو. لأن المستقبل غير مؤكد، وهنا كالعديد من السيناريوهات المحتملة. فضلا عن انه قد يكون هناك مجموعة من الآثار المالية على شركة الناتجة عن كل سيناريو. وفي اطار تصميم مصفوفة المخاطر المتوقعة على الاقتصاد العراقي نتيجة للابتعاد عن تطبيق بعض او كل مفردات الحكم الرشيد هناك جملة من السيناريوهات التي يمكن تصنيفها كالاتي:

١- السيناريوهات العكسية (**Reversescenarios**)[٤٢]. الغرض من السيناريو العكسي هو تحديد واحد او اكثر من الاحداث التي تؤدي الى حدوث السيناريو, والتي من المتوقع ان تؤدي الى حدوث خسارة مالية في الاجل القصير او المتوسط ويستخدم هذا النوع من السيناريوهات في العادة في التنبؤ للتقلبات التي تصيب الاسواق المالية والناجمة عن تقلبات معدلات النمو الاقتصادي او الناشئة من جراء صدمة او ازمة تهز الاسواق سواء على المستوى المحلي او على الصعيد الدولي.

٢- السيناريوهات التاريخية (**Historicalscenarios**).وتستند السيناريوهات التاريخية على الخبرة المكتسبة خلال فترة المراقبة, او ربما من خلال حدث تاريخي معين ينجم عن تأثير معين[٤٣].

٣- السيناريوهات الاصطناعية (**Synthetic scenarios**) على النقيض من استخدام السيناريوهات التاريخية والسيناريوهات الافتراضية, فان السيناريوهات الاصطناعية تصف الاوضاع التي لم يتم ملاحظتها, وبالتالي يمكن ان تكون مصممة بسهولة اكبر الى حالة محددة من الفائدة.

٤- سيناريوهات شركة محددة (**Company – specific scenarios**).

يصمم هذا النوع من السيناريوهات اعتمادا على تعرض الشركة او المنشأة لمخاطر او ظروف معينة واحداث قد يكون لها تأثير كبير على المواقف المالية للمؤسسات المختلفة.

٥- السيناريوهات العالمية (**Global scenarios**)وهي نوع من انواع السيناريوهات التي تجمع بين السيناريو التاريخي والسيناريو الاصطناعي من حيث الية تغطية بعض السيناريوهات للأثار المترتبة على يعض الانشطة الاقتصادية والمالية لمجموعة من الشركات او المؤسسات العاملة ضمن اطار اقتصادي معين. وفي اطار بحثنا هذا حول تقييم مدى تأثير الحكم الرشيد في رسم السياسات الاقتصادية المؤثرة في ادارة السياسة النفطية في العراق, فقد تم اعتماد صيغة السيناريوهات العكسية

والسيناريوهات التاريخية والاصطناعية في تقييم تأثيرات الابتعاد عن تطبيق مفردات الحكم الرشيد, وتم اعتماد ما يسمى (مصفوفة تقييم المخاطر) وبالشكل الاتي:

مصفوفة تقييم المخاطر

طبيعة التهديد ومصدره	احتمالية التحقق في السنوات الثلاث القادمة	التأثير المتوقع على الاطار الاقتصادي الكلي في حال تحقق الخطر
تنفيذ السياسات على نحو غير كاف , خاصة في قطاع المالية العامة , وادارة النقد الاجنبي وادارة الاحتياطيات لدى البنك المركزي العراقي (خاصة اذا كان هناك مساس باستقلالية البنك المركزي) (في الاجل القصير).	مصدر الخطر: الابتعاد عن مبادئ الشفافية وخصوصا مبدا الافصاح المالي. تقييم الخطر: مرتفع.	ستؤدي الزيادات الكبيرة في الانفاق الجاري الى التمويل النقدي لعجز المالية العامة وزيادة وتيرة استخدام احتياطيات البنك المركزي لأغراض المالية العامة (والمحظور حاليا بموجب قانون البنك المركزي), وربما يقود في مراحل متقدمة الى ارتفاع مؤشر التضخم وانخفاض قيمة العملة في حال استمر البنك المركزي في سياسته التدخلية الحالية في ادارة الصرف الاجنبي من خلال مزاد النقد الاجنبي ستترتب على هذه السياسة نقص في النقد الاجنبي من جهة, وفقدان الثقة في قدرة البنك المركزي العراقي على دعم سعر الصرف, وهو ما يؤدي في نهاية المطاف الى ضغوط لخفض قيمة الدينار العراقي.
تدهور الوضع السياسي والامني على الصعيدين المحلي والاقليمي	مصدر الخطر: الابتعاد عن تطبيق مفردة (سيادة القانون) تقييم الخطر: مرتفع	يقترن عدم اليقين السياسي بارتفاع مستويات العنف, بما في ذلك الاعتداءات على البنية التحتية النفطية , مما يؤدي الى تزايد طاقات انتاج النفط وصادراته بمستويات اقل. يترتب على تدهور الوضع الامني تراجع معدل نمو القطاع غير النفطي. نظرا لان النفط يمثل على ما يربو ٩٠%

		من الايرادات الحكومية, فان تراجع الصادرات النفطية وتزايد الانفاق الامني سيقود الى تدهور موقف المالية العامة.
فترات التأخر في تطوير حقول النفط العراقية وطاقات تصدير النفط بسبب تدهور الوضع الامني او عدم الاستقرار السياسي او عوامل فنية محددة (خاصة اختناقات التصدير) (في الاجل المتوسط)	مصدر الخطر : الابتعاد عن تطبيق مفردة وضع الشخص المناسب في المكان المناسب, وكذلك عدم اعتماد برامج تطوير القدرات للكوادر الوظيفية الوسطية والدنيا تقييم: مرتفع	يؤدي عدم احراز تقدم على صعيد بناء البنية التحتية الى تراجع ايرادات المالية العامة قد تحدث ازمة مالية اذا ما ادى تدهور الوضع الامني الى انخفاض حاد في صادرات النفط مع عدم قيام الحكومة في خفض الانفاق العام وخصوصا التشغيلي. قد يؤدي عدم القدرة على تصحيح مسارات اوضاع المالية العامة الى انخفاض سعر الصرف في مراحل متقدمة.
انخفاض في اسعار النفط ناتج عن تباطؤ اعمق مما كان متوقعا في الاسواق الصاعدة (صدمة متزامنة ناتجة عن ضغوط القطاع المالي او التراجع عن الاصلاحات في المالية العامة والقطاعات	مصدر الخطر: الابتعاد عن تطبيق مفردة التخطيط الاستراتيجي المستند الى بيانات واقعية وعدم اعتماد نماذج واقعية للتنبؤ للحالات المستقبلية تقييم الخطر : مرتفع.	نظرا لان النفط يمثل على ما يربو ٩٠% من الايرادات الحكومية, فان تراجع الصادرات النفطية وتزايد الانفاق الامني سيقود الى تدهور موقف المالية العامة. قد تحدث ازمة مالية اذا ما ادى تدهور الوضع الامني الى انخفاض حاد في صادرات النفط مع عدم قيام الحكومة فيخفض الانفاق العام وخصوص التشغيلي. قد يؤدي عدم القدرة على تصحيح مسارات اوضاع المالية العامة الى انخفاض سعر الصرف في مراحل متقدمة.

الاقتصادية الهيكلية

) (فـــي الاجـــل

القصير)

المصدر: من عمل الباحث استنادا الى البيانات والجداول السابقة.

الاستنتاجات والتوصيات

اولا – الاستنتاجات:

من كل ما تقدم يمكن القول بان فرضية البحث قد تحققت, والقاضية بان الابتعاد عن تطبيق مفردات الحكم الرشيد سوف تجهض اي مشروع اصلاحي على صعيد الاقتصاد الكلي وستؤثر بشكل مباشر في سياسات ادارة الثروة النفطية والقطاع النفطي بشكل عام, ويمكن حصر الاستنتاجات بالاتي:

١. شهدت السياسة المالية في العراق ومنذ التغيير في ٢٠٠٣ تغيرات عديدة في مساراتها وخططها ولكنها لمتخرج عن كونها متغير تابع طي على التقلبات في اسعار النفط الخام خاصة مع ضعف مصادر الايرادات الاخرى كالضريبة, والرسوم, والتعرفة الجمركية وغيرها من مصادر الدخل الاخرى المرتبطة بقطاعات قيادية كالزراعة والصناعة والسياحة والتجارة وهذا ان دل على شيء فإنما يدل على وجود ضعف في ادارة ملف السياسة المالية وعدم وضع خطط مناسبة لتطوير الجوانب الاخرى للإيرادات غير النفطية, وهذا كله هو نتيجة طبيعية للابتعاد عن تطبيق مفردتي التخطيط الاستراتيجي المستند الى بيانات واقعية من جهة, والابتعاد عن مفردة اعتماد الشفافية ومبدا الافصاح من جهة اخرى.

٢. بالرغم من الجهود المبذولة من قبل الدولة في موضوع تبسيط الاجراءات في مؤسسات الدولة, ما تزال البيروقراطية الادارية تهيمن على معظم مفاصل العمل الاداري في الدولة وهذا بالتأكيد يشكل عائقا امام تطوير قدرات الانتاج النفطي وتسويقه.

٣. يعد الاستقرار السياسي والاجتماعي من البديهيات الاساسية للحكم الرشيد و ركائز اساسية لذلك الحكم ومن ثم فان نجاحا بعملية تنمية اقتصادية تعتمد بالدرجة الاساس على الاستقرار السياسي والاجتماعي من خلال الشر وعفي اقامة المشاريع الخدمية المتنوعة, ومن المؤكد ان اي خلل يحصل بالمنظومة السياسية او الاجتماعية سيؤدي وبلا ادنى شك الى تعثر مجمل عملية التنمية الاقتصادية, وهذا ما يفسر وبشكل واضح تخلف الدولة العراقية حتى وقتنا الحاضر بالرغم من حصولها على استقلالها السياسي والاداري بعد ٢٠٠٣.

٤. بالرغم من المحاولات العديدة لمكافحة افة الفساد المالي والاداري التي نخرت جسد الدولة العراقية, ما تزال مؤشرات الفساد مرتفعة مما يضع العراق في المراحل المتقدمة من الدول الاكثر فسادا في العالم وهذا المؤشر وارتفاعه الى نسب مرتفعة يؤكد ومما لاشك فيه ان العراق ما يزال بعيدا كل البعد عن تطبيق مفردات الحكم الرشيد, اذ اكدت التجارب الدولية ان الدول التي تطبق مفردات الحكم الرشيد هي الدول الاقل فسادا.

٥. على صعيد بيئة الاعمال والمناخ الاستثماري فان العراق يقبع في ادنى قائمة الترتيب العالمي لسهولة ممارسة انشطة الاعمال وذلك بسبب ضعف الحوكمة, وعدم كفاءة النظام القضائي, وعدم اتساق القواعد التنظيمية, وعدم كفاية الامن وغيرها من مؤشرات ضعف وفاعلية الحوكمة, ويقل الاستثمار الاجنبي المباشر خاصة في القطاع غير النفطي بسبب انخفاض مؤشرات الحكم الرشيد وعدم خلق بيئة استثمارية جاذبة للاستثمارات.

٦. ما يزال تدهور الوضع الامني والصراعات السياسية المحلية والاقليمية تشكل العوامل الاكثر تأثيرا في ادارة ملف القطاع النفطي العراقي, اذ ومن خلال مصفوفة تقييم المخاطر السابقة اصبح واضحا ان ازدياد المخاطر الامنية وعدم الاستقرار السياسي والتأخر في تشريع بعض القوانين المهمة مثل (قانون النفط والغاز الاتحادي), اثرت وبشكل مباشر على رسم السياسات الاقتصادية الداعمة لسياسات ادارة الثروة النفطية وجعلت الاقتصاد العراقي اكثر عرضة للازمات المالية والصدمات الخارجية.

ثانيا-التوصيات:

١. من كل ما تقدم يبدو ان عملية النمو الشامل تتطلب تقدما ملموسا على صعيد برامج الاصلاح الهيكلي الاقتصادي الواسع, اذ لا يزال العراق الى حد كبير اقتصادا غنيا بالموارد تم فيه الغاء هيكل التخطيط المركزي القديم على نحو جزئي فقط, وبرامج الاصلاح التي تتبناها الحكومة حاليا حققت نجاحات متواضعة, ومن المؤكد بدون تحقيق تقدم في الاصلاحات الاساسية فلن يتمكن العراق من تعزيز النشاط الاقتصادي الموفر لفرص عمل خارج قطاع النفط والحكومة.

٢. يحتاج العراق الى خطة وطنية متكاملة جيدة وعلى المدى الطويل, وتعتمد هذه الخطة على ستراتيجية واضحة في قطاعي النفط والغاز والتكرير تأخذ بنظر الاعتبار تطبيق مفردات الحكم الرشيد من جهة, وخطط الوزارات الاخرى من جهة اخرى, خاصة وزارات الكهرباء, والصناعة, والموارد المائية, والزراعة, واشراك الكفاءات العراقية في المهجر والخبراء العراقيين المبعدين عن اعطاء المشورة حاليا.

٣. يلزم ان تعمل السياسات المالية العامة على ضمان استمرارية الاوضاع المالية العامة ومعالجة المخاطر المرتبطة بالتقلبات في ايرادات النفط, من خلال صياغة سياسات تعمل على ترشيد الانفاق الجاري غير الضروري بغية توفير الحيز المالي ومراكمة الهوامش المالية الوقائية.

٤. ضرورة انشاء قواعد اجرائية لتحسين اوضاع الموازنة العامة, بما في ذلك صيغة لتحديد افتراضات سعر النفط في الموازنة, والعمل على تأطير اي نشاط حكومي بمفردات الحكم الرشيد وخصوصا سيادة القانون والشفافية ووضع الشخص المناسب في المكان المناسب, بهدف اعادة بناء القدرات اللازمة لاعتماد قواعد مالية عامة عددية من شانها فك الارتباط بين الايرادات النفطية والموازنة.

٥. بذل مزيد من الجهود لتحسين وحداثة البيانات الاقتصادية, نظرا لان مواطن الضعف في تلك البيانات وعدم انسجامها مع الواقع تعوق التحليل وصياغة السياسات الاقتصادية المؤثرة في الانشطة الاقتصادية المختلف

هوامش البحث

(١) لمزيد من التفاصيل انظر في ذلك:

– زايري بلقاسم, الحكم الرشيد والكفاءة الاقتصادية, المؤتمر الدولي حول الأداء المتميز للمنظمات والحكومات, ٢٠٠٥, جامعة ورقلة, الجزائر, ص٥.

(٢) لمزيد من التفاصيل انظر في ذلك:

- عادل عبد اللطيف, الحكم الرشيد المضمون والتطبيق, برنامج الامم المتحدة الانمائي, شباط, ٢٠١٣.

(٣) عادل عبد اللطيف, المصدر السابق.

(٤) المصدر نفسه.

(٥) نرمين ابو العطا, حوكمة الشركات..سبيل التقدم, بحث منشور على موقع www.cipe-arabia.org.

(٦) لمزيد من التفاصيل انظر في ذلك:

Hugues & Poissonnier ; The modern Corporation and private property; www.univ-nancy٢.fr/COLLOQUSE/METAMORPHOSE_٠٦/fichiers_PDF/POISSONNIER.pdf

(٧) جون سوليفان, الحكم الديموقراطي الصالح المكون الرئيسي للإصلاح السياسي والاجتماعي, مركز المشروعات الدولية الخاصة , مصر , ٢٠٠٤.

[٨] لمزيد من التفاصيل انظر في ذلك:

– حيدر نعمة بخيت, الحكم الصالح في العراق ودوره في بناء الدولة, مجلة كلية الادارة والاقتصاد, جامعة الكوفة, السنة التاسعة, العدد الثامن والعشرون, ٢٠١٣, ص ١٠٨,١٠٩.

[٩] لمزيد من التفاصيل انظر في ذلك:

- www.worldbank.org , ٢٠٠٦.

[١٠] لمزيد من التفاصيل انظر في ذلك:

-Danieal Kaufmann Art Kraay and Pablozoido Lobaton the world wide Governance Indicators Project: An swearing the Critic world bank policy research working paper ٤١٤٩ March ٢٠٠٧ pp.١٢-١٥

[١١] لمزيد من التفاصيل انظر في ذلك:

– باسم الزيدي, الاصلاح.. جذوره معانيه واستخداماته – الحالة الفلسطينية انموذجا, ٢٠٠٥, جامعة بيروت, ط١, ص ١٣.

[١٢] لمزيد من التفاصيل انظر في ذلك:

– د.صالح ياسر حسن , العلاقات الاقتصادية الدولية, دار الرواد المزدهرة, بغداد, ٢٠٠٦, ص ١١٦.

[١٣] البرنامج الانمائي للأمم المتحدة, تقرير التنمية البشرية لعام ١٩٩٤, نيويورك, ١٩٩٤, ص ٢٥.

[١٤] حيدر نعمة بخيت, مصدر سبق ذكره, ص ص ١١٢,١١٣.

[١٥] لمزيد من التفاصيل انظر في ذلك:

[١٦] لمزيد من التفاصيل انظر في ذلك:

- داود خير الله, الفساد كظاهرة عالمية واليات ضبطها, المستقبل العربي, مركز دراسات الوحدة العربية, العدد (٣٠٩), تشرين الثاني, ٢٠٠٤ , ص ٦٧.

[١٧] لمزيد من التفاصيل انظر في ذلك:

- جورج مودي ستاورت, تكلفة الفساد, خبرات عالمية, العدد (١٣), ص٥٠.

[١٨] حيدر نعمة بخيت, مصدر سبق ذكره, ص ١١٦.

(١٩) لمزيد من التفاصيل انظر في ذلك: حنا بطاطو, العراق: الطبقات الاجتماعية والحركات الثورية من العهد العثماني حتى قيام الجمهورية, الكتاب الاول, ترجمة : عفيف الرزاز, مؤسسة الابحاث العربية, بيروت, ١٩٩٠, ص ٢٠٢.

(٢٠) المصدر نفسه, ص٢٤٠.

(٢١)لمزيد من التفاصيل انظر في ذلك:

- ليورا لوكيتز, العراق والبحث عن الهوية, ترجمة: دلشاد ميران, دار ئاراس, اربيل ٢٠٠٤, ص ١٢٠.

(٢٢) www.trancparency.org

(٢٣) تقرير منظمة الشفافية الدولية لعام ٢٠٠٩.

(٢٤) لمزيد من التفاصيل انظر في ذلك:

- حيدر نعمة بخيت, مصدر سبق ذكره , ص ١٢٠.

(٢٥) لمزيد من التفاصيل انظر في ذلك:

وزارة التخطيط, الجهاز المركزي للإحصاء وتكنولوجيا المعلومات, مسح التشغيل والبطالة في العراق, ٢٠٠٦, تموز ٢٠٠٧, صفحات متعددة.

(٢٦) لمزيد من التفاصيل انظر في ذلك:

- O.Tierean,G.Bratucu ,The Evaluation of The Concept of Bureaucracy ,Bulletin of the Transilvania University of Brasov ,. Vol.٢(٥١) -٢٠٠٩,P.٢

(٢٧) لمزيد من التفاصيل انظر في ذلك:

- وزارة التخطيط, الجهاز المركزي للإحصاء وتكنولوجيا المعلومات, بيانات حول مؤشرات التشغيل والبطالة في العراق, سنوات مختلفة, على الموقع الالكتروني, www.cosit.gov.iq.

(٢٨)

(٢٩) المصدر نفسه

(٣٠) المصدر نفسه

(٣١) المصدر نفسه.

(٣٢) المصدر نفسه.

(٣٣) صندوق النقد الدولي, تقرير الخبراء حول مشاورات المادة الرابعة لعام ٢٠١٣, مصدر سبق ذكره, ص٢١.

[٣٤] المصدر نفسه, ص ٢١.

[٣٥] المصدر نفسه , ص, ٢٣.

[٣٦] لمزيد من التفاصيل انظر في ذلك:

- صندوق النقد الدولي, التقرير السنوي, ٢٠١٥, ص ٥٥.

[٣٧] لمزيد من التفاصيل انظر في ذلك:

- صندوق النقد الدولي, تقرير الخبراء حول مشاورات المادة الرابعة لعام ٢٠١٣ , مصدر سبق ذكره, ص١٦.

[٣٨] ثامر العكيلي, ادارة قطاع النفط والغاز في العراق, مقال منشور على موقع, www.iraqieconomists.net

[٣٩] لمزيد من التفاصيل انظر في ذلك:

- Dutta Kabir &Babbel (٢٠١٠)" is a Senior Consultant at Charles River Associates International in Boston". Contact email:kabir.dutta.wg٩٧@wharton.upenn.ed

[٤٠] لمزيد من التفاصيل انظر في ذلك:

- Rahl, Lesli. Lee, Cherie. (٢٠٠٠) "Reflecting on risk management" Business Economic P:٢٣

[٤١] لمزيد من التفاصيل انظر في ذلك:

- Aeven, Terje. (٢٠١٢) "The risk concept – historical and recent development trends" , Reliability Engineering and system sefty, Vol:٩٩. (٣٣ – ٤٤)

[٤٢] Alexander, Gordon. Baptista, Alexander. (٢٠٠٨) "Comparison of VaR and CVaR constraint on portfolio selection with mean variance model". management science , Vol:٥٠, No:٩ , (١٢٦١ – ١٢٧٣).

[٤٣] لمزيد من التفاصيل انظر في ذلك:

- Breuer, Thomas. (٢٠٠٨) "Providing against the worst risk capital for worst case scenarios". Managerial Finance Vol:٣٢ No:٩ (٧١٦ – ٧٣٠)

المصادر

اولا– المصادر باللغة العربية.

١. البرنامج الانمائي للأمم المتحدة, تقرير التنمية البشرية لعام ١٩٩٤, نيويورك, ١٩٩٤.

٢. البنك المركزي العراقي, المديرية العامة للإحصاء والابحاث, النشرات السنوية, سنوات مختلفة.

٣. باسم الزيدي, الاصلاح.. جذوره ومعانيه واستخداماته– الحالة الفلسطينية انموذجا , ٢٠٠٥, جامعة بيروت, ط١.
٤. جون سوليفان, الحكم الديموقراطي الصالح المكون الرئيسي للإصلاح السياسي والاجتماعي, مركز المشروعات الدولية الخاصة, مصر, ٢٠٠٤.
٥. جورج مودي ستاورت, تكلفة الفساد, خبرات عالمية, العدد ١٣.
٦. حيدر نعمة بخيت, الحكم الصالح في العراق ودوره في بناء الدولة, مجلة كلية الادارة والاقتصاد, جامعة الكوفة, السنة التاسعة, العدد الثامن والعشرون, ٢٠١٣.
٧. حيدر نعمة بخيت, سياسات الاستقرار الاقتصادي في بلدان مختارة , اطروحة دكتوراه غير منشورة, كلية الادارة والاقتصاد, جامعة الكوفة, ٢٠٠٧.
٨. حنا بطاطو, العراق: الطبقات الاجتماعية والحركات الثورية في العهد العثماني حتى قيام الجمهورية, الكتاب الاول, ترجمة, عفيف الرزاز, مؤسسة الابحاث العربية, بيروت, ١٩٩٠.
٩. تقرير منظمة الشفافية الدولية, ٢٠٠٩.
١٠. تقرير منظمة الشفافية الدولية, ٢٠١٠.
١١. تقرير منظمة الشفافية الدولية, ٢٠١٢.
١٢. ثامر العكيلي, ادارة النفط والغاز في العراق, مقال منشور على موقع, www.iraqieconomists.net.
١٣. داود خير الله, الفساد كظاهرة عالمية واليات ضبطها, المستقبل العربي, مركز دراسات الوحدة العربية, العدد ٣٠٩, تشرين الثاني, ٢٠٠٤.
١٤. عادل عبد اللطيف, الحكم الرشيد المضمون والتطبيق, برنامج الامم المتحدة الانمائي , شباط ,
١٥. صندوق النقد الدولي, التقرير السنوي و ٢٠١٥.
١٦. صندوق النقد الدولي, تقرير الخبراء حول مشاورات المادة الرابعة لعام ٢٠١٣.
١٧. صالح ياسر حسن, العلاقات الاقتصادية الدولية, دار الرواد المزدهرة, بغداد, ٢٠٠٦.
١٨. نرمين ابو العطا, حوكمة الشركات.. سبيل التقدم, بحث منشور على موقع www.cipe-arabia.org
١٩. ليورا لوكيتز, العراق والبحث عن الهوية, ترجمة: دلشاد ميران, دار ئاراس, اربيل , ٢٠٠٤.
٢٠. زايري بلقاسم, الحكم الرشيد والكفاءة الاقتصادية, المؤتمر الدولي حول الاداء المتميز للمنظمات والحكومات, ٢٠٠٥, جامعة ورقلة , الجزائر.
٢١. وزارة التخطيط, الجهاز المركزي للاحصاء وتكنولوجيا المعلومات, مسح التشغيل والبطالة في العراق, ٢٠٠٦.

٢٢. وزارة التخطيط, الجهاز المركزي للاحصاء وتكنولوجيا المعلومات, بيانات حول مؤشرات التشغيل والبطالة في العراق, سنوات مختلفة, على موقع www.cosit.org

٢٣. وزارة المالية, دائرة الموازنة العامة, بيانات النشاط العام, سنوات مختلفة.

ثانيا- المصادر باللغة الانجليزية.

١- Alexander, Gordon. Baptista, Alexander. (٢٠٠٨) "Comparison of VaR and CVaR constraint on portfolio selection with mean variance model". management science, Vol:٥٠, No:٩, (١٢٦١ – ١٢٧٣).

٢- Aeven, Terje. (٢٠١٢) "The risk concept – historical and recent development trends" , Reliability Engineering and system sefty, Vol:٩٩.

٣- Breuer, Thomas. (٢٠٠٨) "Providing against the worst risk capital for worst case scenarios". Managerial Finance Vol:٣٢ No:٩ (٧١٦ – ٧٣٠).

٤- Danieal Kaufmann Art Kraay and Pablozoido Lobaton the world wide Governance Indicators Project: An swearing the Critic, world bank policy research working paper ٤١٤٩ March ٢٠٠٧ pp.١٢-١٥.

٥- Dutta Kabir &Babbel (٢٠١٠)" is a Senior Consultant at Charles River Associates International in Boston". Contact email:kabir.dutta.wg٩٧@wharton.upenn.ed

٦- Hugues & Poissonnier ; The modern Corporation and private property; www.univ-nancy٢.fr/COLLOQUSE/METAMORPHOSE_٠٦/fichiers-PDF/POISSONNIER.pdf

٧- Rahl, Lesli. Lee, Cherie. (٢٠٠٠) "Reflecting on risk management" Business Economic P:٢٣.