الادارة الدولية للاقتصاد السياسي في العراق منذ عام 2003

أ.م.د. سلام جبار شهاب(*)
salam_shahab@yahoo.com

المخلص :

في هذا البحث، تمت عملية استقصاء في محاولة منا لمعرفة الاخفاقات الهيكلية في الاقتصاد العراقي، وتمت عملية المعاينة منذ تبدل الية عمل الاقتصاد العراقي وظروف الانتقال في 2003 وما تلاها، باعتبار ان المتغير الدولي المتمثل بالاحتلال العسكري والمنظمات الدولية كان لهم الدور الاوحد في ترتيبات الاقتصاد العراقي. وقد تم طرح مجموعة من المتغيرات التي يرى فيها الباحث ذات علاقة في مشكلة الدراسة منها العلاقة بين السلطة والاقتصاد قبل التغيير ، ومقارنة التطابق بين الاهداف وتنفيذها بالنسبة للدور الدولي، كما يدخل متغير العنف والإرهاب وخلق عملية سياسية قابلة للحياة مع تهدم الهياكل الاقتصادية كمحاور متغلغلة في توجيه الاقتصاد العراقي. وبغرض الوصول الى هدف الدراسة فقد تم استخدام المنهج الاستقرائي بإتباع اسلوب التحقق. وتوصل الباحث الى ان طريقة ادارة الاقتصاد السياسي ابتعدت عن الهدف الاساس، بسبب العنف والحاجة الى تقوية الدولة للسيطرة عليه، وتشكيل حكومة توافقية بغرض توزيع عوائد النفط لخلق رضا سياسي عام تولد عنه استقطابات بين المكونات وتغريب الأقليات الاثنية الاخرى، فضلا عن، خلق طبقة سياسية تلتصق بالإلية الريعية للاقتصاد.

(*)قسم العلوم التطبيقية/ الجامعة التكنولوجية.

المقدمة :

خضع الاقتصاد العراقي، من حيث وظيفته وعلاقته بالجوانب السياسية والاجتماعية، الى اعادة تشكيل وصياغة مستمرة، نتيجة للصراعات والأزمات والانقلابات من اجل السيطرة على الموارد السياسية والاقتصادية للبلاد ، واستمدت النظم الحاكمة كلٌ منها طريقتها في توجيه الاقتصاد، حتى لوحظ ان هذا التوظيف الهيكلي ادى الى تآكل العقد الاجتماعي للشعب العراقي لاسيما منذ الثمانينثيات والتسعينيات من القرن الماضي. ومع التبدل الهيكلي في الوظيفة العامة للدولة العراقية منذ 2003، بإسقاط النظام الشمولي الاستبدادي بأخر نقيض عنه، تولت سلطة الائتلاف الدولية (المؤقتة) مهمة اجراء التغيير في الانظمة والهياكل والمؤسسات. وبمرور الزمن، بدا ان الاقتصاد السياسي في العراق يمر بأزمة هيكلية متلازمة ناتجة من التجاذب في المهام بين الاطرف الدولية من جهة وطبيعة العملية السياسية، في العراق، من جهة اخرى، وكان من ابرز سمات هذه الازمة هو عدم استجابة الاقتصاد لمتغيرات البيئة المحلية (عدم القدرة على التكيف وانعدام المرونة). ومن هذا المنطلق وجد انه من الضروري العودة الى الوراء لتفحص سياسات الاصلاح والتكييف المؤسسي التي انشئت كألية لعمل الاقتصاد العراقي منذ 2003 تحت اشراف سلطة الائتلاف (التحالف) الدولي ، وتحليل مقدار الكفاءة في تفكيك وتاسيس الاطر الجديدة للعمل، خاصة وان الشكوك كانت ترتفع حول حيادية الاطراف الدولية التي عنيت بهذا الموضوع. فمنذ ايار 2003 اعلن بول بريمر ان العراق مفتوح للاعمال الحرة، وفي نفس العام اعلن وزير الدفاع الامريكي انذاك دونالد رامسفيلد عن توفير 20 مليار دولار تقدم الى العراق لتلبية احتياجاته بإشراف وزارة الدفاع الامريكية وكانت معظم تلك الاموال من عائدات برنامج النفط مقابل الغذاء– والاصول المستردة (المجمدة)– والتجارة الدولية – والاستثمار الاجنبي المباشر. وتم وضع خطة تقوم على اساس ان امكانات البلاد المالية تكفي لاصلاح اوضاعه، ولذلك تم بناء نموذج للاكتفاء الذاتي والاصلاح يقاد عبر ميكانزمات السوق الذي اسس ليندمج مع

النموذج الليبرالي العام. هذا النموذج كان متوقع منه خدمة هدف التحول في الاقتصاد السياسي العراقي.

منهجية البحث:

اشكالية البحث: عدم وجود اطار يوضح، مسبقاً، الية ادارة التحول في الاقتصاد السياسي العراقي من قبل سلطة الائتلاف.

- **الاهتمام بالجانب المؤسسي للتحول دون اعطاء اهمية للتفاصيل التي تتعلق بالجانب الانثروبولوجي للاقتصاد العراقي.**
- **كثرة اللجان، وتفرعها، التي انيط بها ادارة التغيير في الاقتصاد العراقي مما يصعب قياس اي دور موحد تجاه حالة معينة.**

اهمية البحث: لم تعمل الاطراف الدولية العاملة في العراق على تأسيس اقتصاد سياسي يضمن تحقيق العدالة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية.

- **تم خرق البروتوكول الليبرالي الذي اعلنت الولايات المتحدة والمنظمات الدولية عن العزم على تطبيقه في العراق قبل الغزو في 2003.**
- **ربط سلطة الائتلاف الدولية الاقتصاد العراقي، بشكل حاد، بالعملية السياسية.**

هدف البحث: هل ان سلطة الائتلاف الدولية كانت لديها رؤية واضحة في ادارة الاقتصاد العراقي؟

–هل ان سياسات الاصلاح والتكييف الهيكلي طبقت بحرفية ومهنية عالية؟ واذا كان الامر سلبا فهل يعود ذلك الى الفجوات القانونية والتنظيمية التي اعاقت عملية التحول ام ان الواقع الميداني فرض مستجدات لم تكن في الحساب؟

– هل ان العراق تكيف مع النموذج الذي تم الترويج له دوليا ام ان هذا النموذج ولد ضغطا على الحدود الاجتماعية والجغرافية؟

– هل ان الوضع القائم حالياً سيشكل استدامة مرافقة لعمل الاقتصاد السياسي في العراق؟

حدود البحث: اعتبار سلطة الائتلاف الدولية والجهات الدولية الاخرى، كالمنظمات الاقتصادية الدولية او الدول الحليفة، متغير مستقل مؤثر في المتغير التابع وهو الاقتصاد السياسي العراقي، في حين سيتم التطرق الى الديناميات الاخرى، كارتفاع اسعار النفط مثلا او الانقسامات السياسية، كمتغيرات معزولة في تاثيرها على الاقتصاد العراقي واقتصار دورها في التاثير على قرارات سلطة التحالف الدولي.

فرضية البحث: ان الميكانزمات الاقتصادية التي طبقتها الاطراف الدولية منها سلطة الائتلاف الدولية المؤقتة والمنظمات الاقتصادية الدولية، لم تخلق فرصاً مثالية في الاقتصاد العراقي، بل انها انحرفت عن المسار المتبع في عملية التحول، ولذلك اسست تلك الممارسات معضلات هيكلية معرقلة للنمو مستقبلا.

منهج البحث : للوصول الى الاسئلة البحثية مدار التحقق فانه تم استخدام الاستقرائي والمنهج التاريخي، فضلا عن المنهج الوصفي التحليلي ، والمنهج الاستدلالي عند الاشارة الى المعطيات والمتغيرات الرقمية.

اولاً: الاقتصاد السياسي العراقي قبل 2003:

ان فكرة الاقتصاد السياسي تنصب على دراسة التفاعلات بين القوى الاقتصادية والسياسية والاجتماعية، فاي تحول بين القوى التفاعلية في نموذج التآزر او اختلال في الدور الاقتصادي لابد وان يخلق نمطا جديدا يؤثر على تلك الجوانب الاخرى[1]. وهذه العلاقة التفاعلية تبرز بصورة جلية في الاقتصاد العراقي[2] الذي مر بمراحل مختلفة عكست التطورات السياسية في البلاد[3]، الا انه وعلى مر العقود السابقة فقد تميز الاقتصاد السياسي في العراق بسمتين رئيسيتيين هما: عائدات النفط والعسكرة. فإثناء الحقبة الملكية تاثر الاقتصاد العراقي بشدة بالاستعمار البريطاني، والتوترات التي حصلت بين الملكية من جهة والحركة القومية الناشئة من جهة اخرى، وادى اكتشاف احتياطي النفط عام 1927 الى ارتفاع حدة تلك التوترات، وبعد التحول الى النظام الجمهوري عام 1958 مر العراق بفوضى سياسية، انتهت بقيام انقلاب حزب البعث وتوليه السلطة مجدداً عام 1968، وما تلاه من توطيد للسلطة.

ويلاحظ انه ومنذ الاطاحة بالنظام الملكي، برز خطاب قومي متصاعد في عموم العراق، تمت ترجمته الاقتصادية لدور اكبر للدولة في التخطيط الاقتصادي، في محاولة لتحرير الاقتصاد العراقي من التبعية "الاستعمارية" [4]، لذلك كانت التنمية (الاشتراكية) الاقتصادية تقوم على الية الادارة المركزية للاقتصاد .

وقد مكنت ميزتا النفط والعسكرة في الاقتصاد العراقي من سيطرة الدولة على الاقتصاد. فمن جهة، مكنت عائدات النفط الدولة من تطوير قطاعها العام (الواسع)، واستطاعت، في الوقت نفسه، من الحفاظ على نظام للرعاية يتمحور حول شخصية الحاكم او الدكتاتور، ومن ناحية اخرى غذت عائدات النفط عسكرة الاقتصاد العراقي[5]. فقد لعب الجيش العراقي دورا سياسيا في تاريخ الدولة العراقية مع الشخصيات السياسية التي حكمته وفي مقدمتهم رئيس النظام الاسبق صدام حسين، الذي ضاعف الانفاق العسكري ليس فقط للحفاظ على سياسة خارجية عدوانية للنظام، ولكن، ايضا، لضمان الاستقرار الداخلي.

قبل التغيير في 2003 ، كان دور القطاع الخاص ضعيفاً، وفي حقيقة الامر فان الانشطة الاقتصادية لهذا القطاع، على الرغم من قلتها، قد تم مراقبتها عن كثب وتوجيهها من قبل المؤسسات المملوكة من قبل الدولة. كما ان معظم الحركة الاقتصادية كانت تتم من قبل رجال اعمال قلة احتلوا مواقعهم ليس بسبب كفائتهم الوظيفية، وانما بسبب الولاء السياسي. لذلك، وبسبب هذه السمة السياسية للقطاع الخاص اندمج دوره مع القطاع العام، ليكون الاقتصاد ذا صفة اقتصاد مختلط، اذ على الرغم من ان النظام السياسي كان اشتراكيا، الا ان معظم الناس كانت تعمل في القطاع الخاص، وان الوظائف في هذا القطاع كانت تجري في اقتصاد غير رسمي، اما القطاع العام فبين ربع الى ثلث القوى العاملة كانت تعمل فيه (القطاع الحكومي) وكذلك القوات المسلحة و200 شركة كبيرة كانت الدولة تملكها[6]، وكانت الحكومة تجبر الشركات الخاصة على العمل بالتزامن مع الخطة الوطنية. لذلك اتسمت الهياكل الاقتصادية بالهشاشة بفعل ما ذكر اعلاه وبسبب ندرة الاستثمار الاجنبي، ولاسيما منذ عقد

التسعينيات الذي شهد ركودا ليس في الاستثمار الاجنبي فحسب بل في استثمار راس المال البشري ايضا ، اذ ارتفعت نسبة الامية بين 15–25% بين العراقيين[7].

ان العلاقة المتلازمة بين الاقتصاد والعسكر اتضحت، بشكل كبير، خلال حقبة الحرب العراقية – الايرانية كون ان جزءاً كبيراً من الانفاق الحكومي بدأ يتحول الى الجيش والعسكرة، مقابل هبات سخية وعطايا تمنح الى العسكر، ادت الى اعطاب عجلة الاقتصاد. واثقلت كاهله بالمديونية الكبيرة. لذلك، قدمت الدول العربية دعماً مالياً بقيمة ثمانين مليار دولار خلال تلك الحقبة . بعدها اتسمت السياسات الاقتصادية بالتداخل حتى تاريخ غزو الكويت عام 1990، وبدات في ذلك العقد، تدابير مالية تضخمية دفعت الى التضخم المفرط في الاقتصاد اثر العقوبات الاقتصادية والحظر المفروض على العراق، ليبلغ نصيب الفرد من الناتج المحلي الاجمالي 960 دولار في 2001[8]، بعد ان كان 10.297 دولار في 1990[9].

لقد كان من اثار العقوبات الدولية ان ظهرت طبقة جديدة من رجال الاعمال الذين يطلق عليهم تسمية طبقة النوفو (Nouveau Riche)* وهي مافيات اقتصادية واجتماعية ضمت شرائح متنوعة من المجتمع العراقي وحسب التوزيع الجغرافي (سنة وشيعة وكرد...) ويرتبط هؤلاء، بصورة مباشرة او غير مباشرة، بسلطة العائلة الحاكمة في تكريت. فقد اجتمعت طبيعة الهياكل الاجتماعية المحلية، وشبكات التجارة عبر الوطنية ونظام العقوبات الدولي لخلق فرص اقتصادية جديدة وفرض قيود جديدة. ومن ناحية اخرى فقد عطل نظام العقوبات امكانية العمل في القطاعات الاقتصادية التي كان بالامكان ان تنشط مثل القطاع الصناعي او حتى الزراعي على الرغم من الدعم الحكومي الكبير للقطاع الاخير، كما ساهمت العقوبات في تكوين فئة المستفيدين من العقود الدولية الخاصة (كوبونات النفط) والتي تتالف من منتهكي العقوبات والمنتفعين، كما استفاد من هذه الحلقة، ايضا، اركان النظام العراقي. والواقع ان هؤلاء المنتهكين الدوليين لم يكونوا معزولين في عملهم عن الاقتصاد العالمي او

الاقليمي، كما ان بعض الدول المجاورة للعراق، كايران، والاردن اصبحتا شريكاً تجارياً رئيساً (بفعل نظام العقوبات). ونقطة للتجارة غير المشروعة مع العراق[10].

لقد ادى برنامج النفط مقابل الغذاء الى تفاقم الفساد الحكومي ، خاصة بعد ان قامت الامم المتحدة بازالة سقف مبيعات النفط المسموح به وخففت الرقابة على بعض الواردات الانسانية في سنة 1999، واستخدم المسؤولون الحكوميون المرونة الجديدة في فرض رسوم اضافية غير مشروعة على مبيعات النفط (بنسبة 10%)، وقد قدر تقرير صدر في 2002 من مكتب الولايات المتحدة بان الحكومة العراقية تلقت 2,3 مليار دولار رسوما غير مشروعة على النفط والعمولات من خلال عقود السلع الاساسية لخمس سنوات، فضلا عن 4,3 مليار دولار من خلال تهريب النفط الى خارج العراق[11].

واتضح، بعد الغزو، لمسؤولي ميزانية الائتلاف الدولي ان السلع المستوردة من خلال البرنامج تُمنح للمؤسسات المملوكة للدولة وكانت الشركات الحكومية حرة في بيعها مع تسجيل ايراداتها بانها ربح للمؤسسة التابعة لها مما يدر مكافأت ضخمة على تلك المؤسسات ، وقدر مكتب الولايات المتحدة السرقات في برنامج النفط مقابل الغذاء بـ4,4 مليار دولار. وغطى البنك المركزي على ذلك عبر اجراءات محاسبية غير شفافة لإخفاء المعاملات مثل تحويلات اموال البنك المركزي العراقي الى حسابات مصرفية سرية في الخارج، كما اغفل القيمة الحقيقية للمعاملات في تقاريره لاستخدام سعر الصرف[12].

ان بروز الدكتاتورية بالشكل الذي ظهرت فيه قبل 2003هو نتيجة طبيعية لاستيلاء الدولة على جميع مرافق الاقتصاد العراقي والمجتمع، مما عمق من سمة الدولة الريعية الاحتكارية وقد كانت العلاقة بين العسكر (الاجهزة الامنية) والاقتصاد مترابطة حيث شكلت نقطة الارتكاز للسلطة المطلقة ومنافذاً للفساد . ان اجيالا عديدة قد نشات وتربت واكتسبت مفاهيمها وثقافتها من مفاهيم تلك المرحلة الطويلة من احتكار الدولة وممارساتها. لان كل شيء يتم تسييره وفق ما يخطط له المركز فلم تكن قرارات الاستثمار مرنه بل ان الاقتصاد، بمجمله، كان يقوم على دعم المشاريع والاستثمارات الخاسرة. وبالمقابل فان العقوبات الدولية

والضعف الاقتصادي جعلت السلطة المركزية تهمل احتياجات السكان. ان هذا التصور التاريخي هو امر ضروري لتوضيح طبيعة العلاقة بين الاقتصاد وطبيعة الاعمال بعد 2003 اذ ليس هناك شيء في الاقتصاد مثل اللوح الفارغ (**Blank Board**) لانه يشكل ارث الماضي الذي يمكن ان يؤثر على ديناميات التكييف الاقتصادي فيما بعد.

ثانياً : الشرعية الدولية للتأثير في الاقتصاد السياسي العراقي :

بعد الغزو كانت المتطلبات الاساسية في الاقتصاد العراقي تكمن في اعادة بنائه بعد عقود التدمير والحرب. وتمت الاشارة الى ذلك في استراتيجية الامن القومي الامريكي التي اعلنت بعد هجمات 11 ايلول 2001 وجاء فيها بالتحديد "سنعمل بنشاط لتحقيق امل الديمقراطية والتنمية والسوق الحر في كل جزء من اجزاء العالم "[13] ، واعلنت ملامح التغيير في الاقتصاد السياسي في العراق من خلال استراتيجية التوصيل والتشغيل " **Plug-in and Play**" والتي تعنى بالتعديل الهيكلي القسري في العراق بين سنتي 2002-2003 ، وهو اول نموذج عمل لدى ادارة الرئيس الامريكي بوش بعد اتخاذ قرار الحرب ، من خلال تطبيق سياسات صندوق النقد الدولي التي وضعت خلال الثمانينات والتسعينات[14]، مع ملاحظة الاختلاف بان التكييف الهيكلي سيكون مدفوعا بقوة السلاح الامريكي، وقد تم توضيح ذلك في استراتيجية سرية سميت (العراق: الاهداف والخطط الاستراتيجية) وعممت على مسئولين رفيعي المستوى في 14 اب 2002 والتي جاء فيها "ان الولايات المتحدة تحافظ على تحسين وضع البيروقراطية العراقية واصلاح الجيش العراقي والمؤسسات الامنية"، ولتنفيذ جزء من هذه الاستراتيجية جرى العمل مع صندوق النقد الدولي والبنك الدولي لتنفيذ حزمة من النهج الليبرالي، ودعم المؤسسات الاهلية كي تكون قادرة على قيادة الوضع الجديد[15]. لتجعل منه منطلق التدخل لانهاء النظام الشمولي الذي تعده تهديدا امنيا دوليا. وهذا التدخل الدولي لبناء النموذج القائم على التنمية الشاملة في العراق، يقوم، عملياً على الاسس الثلاث الاتية[16]:

- **التحرر السياسي والترويج الصريح للديمقراطية، من خلال تعزيز المؤسسية الانتخابية والحقوق الاساسية، وصياغة دستور شامل وتشاركي، واطلاق المبادرات التي تعزز من دور المجتمع المدني، وانهاء الرقابة الاعلامية.**
- **الحرية السياسية نحو اقتصاد قائم على السوق، من خلال التكييف الهيكلي وتقليل الاعانات الحكومية ، وتعزيز استقرار الاقتصاد الكلي، من ثم الانفتاح على التجارة والاستثمار الاجنبي والخصخصة .**
- **بناء قدرات الدولة، والذي يشمل انشاء وتعزيز مؤسسات اكثر فاعلية ومرنة للخضوع للمتغيرات الجديدة والاستجابة لها.**

ولكن في المرحلة التي اعقبت انهيار النظام الدكتاتوري مر العراق بمرحلة من الركود الانتقالي[17]، وقدرت المنظمات الدولية بان الاقتصاد كان بحاجة الى 55 مليار دولار لاعادة اعمار ما دمرته الحرب وامنت سلطة الائتلاف الدولي من خلال مؤتمر المانحين الذي عقد في مدريد في تشرين الاول 2003 من تغطية 12–15 مليار دولار[18]، وبوبت وقتها ان تخصص ايرادات النفط اما لادارة الحكومة او اعادة بناء البلاد. في حين بلغت الخسائر في الاقتصاد العراقي جراء عمليات النهب والسلب 12 مليار دولار بعد الغزو كون ان القوات الامريكية لم تملك الارادة لمنعها[19]. وانخفض الانتاج في قطاعي النفط والكهرباء، وتدنى حجم العمالة في القطاع العام بسبب حل الجيش الذي كان يشكل حجم العاملين فيه 500 الف شخص اي حوالي 7% من القوى العاملة المحلية . واستمرت سلطة الائتلاف بإجراءات منح مرتبات لـ 500 الف موظف في شركات القطاع العام على الرغم من توقف تلك المنشات بسبب نقص المعدات والكهرباء وشكل هذا الاجراء الامني اول خروج عن قواعد الانتقال المرسومة للاقتصاد العراقي. وذكر رئيس سلطة الائتلاف بول بريمر في 23 حزيران 2003 "ان اول وظيفة للحكومة هي الحفاظ على القانون والنظام" وبدأ يتحدث عن التخلص من الدعم الحكومي للغذاء والحصة التموينية. ومع تحاشي تطبيق الاستراتيجيات الاقتصادية بخصوص العاملين في القطاع العام الا ان نسبة البطالة ارتفعت الى 28,1% في تشرين

الثاني 2003. ولاحظت سلطة التحالف انه وعلى الرغم من السلطات الواسعة التي تتمتع بها لوضع السياسة الاقتصادية فان السلطة واجهت العقبات الاولية الثلاث[20]:

1- العقبات القانونية
2- العقبات السياسية
3- عقبات تتعلق بالسوق

كانت العقبة الاولى مقيدة بموجب اتفاقية جنيف لعام 1949 المادة 46 والتي تنص "تلغى التدابير التقييدية التي اتخذت إزاء الأشخاص المحميين بأسرع ما يمكن بعد انتهاء الأعمال العدائية"[21]، ولذلك كانت مسالة بيع الممتلكات المملوكة للدولة عائقاً يتطلب دعم من سياسيين عراقيين لترتيب هذا الغرض، وهو ما يرتبط بالعقبة الثانية، وتم الاسراع بتجاوز العقبة بتشكيل مجلس الحكم كممثل لكل مكونات المجتمع العراقي.

اما العقبة الاخيرة والمهمة المتعلقة بالسوق ، ولاجل التغلب عليها تم تاسيس مكتب السياسات الاقتصادية لسلطة الائتلاف الدولي المؤقتة [22]*، ومن خلال هذا المكتب عقد بريمر لقاءات من خلال منتديات مع عراقيين ورجال اعمال في صيف 2003 وتم مناقشة موضوع الاصلاح الزراعي والنظام الضريبي والحد من القوة الاقتصادية للبعثيين والموقف تجاه الشركات المملوكة للدولة واصلاح وضعها وفوائد الاستثمار الاجنبي. وأوكلت اولى المهام الاستثمارية بعد 2003 لعدد من الشركات الكبيرة المتحالفة دولها ضمن سلطة الائتلاف الدولي مثل شركة بكتل (Bechtel) التي تلقت 12% من اول منحة من الولايات المتحدة والبالغة قيمتها 20 مليار دولار[23]. لتصبح مسؤولية السياسة الاقتصادية اكثر مركزية تحت سيطرة سلطة الائتلاف ، والتي وضعت ميكانيكية الانتقال الاولية من الاقتصاد القائم على التخطيط المركزي الى اقتصاد السوق من خلال الاتي [24] :

1- وضع خطة اعادة توزيع واضحة على اساس السياسات الاقتصادية الليبرالية وتتركز على تثبيت الاصلاحات المؤيدة للسوق .
2- وضع سياسات لفرض الانضباط للشركات المملوكة للدولة .

3- وضع تدابير لتحقيق الاستقرار على المدى القصير بما يتفق مع النمو على المدى الطويل.

ان مقدار الانسجام بين الاهداف التفصيلية لم تكن تتطابق مع الممارسة الميدانية لتحقيق مقدار تدرجي للانتقال بفعل الاختلالات البيئية والمتغيرات الاجتماعية المؤثرة في تحقيق تلك المتطلبات .

ثالثاً : الاجراءات المؤسسية الدولية في تكييف الاقتصاد السياسي العراقي :

تفكيك هياكل الدولة العراقية مثلت الجزء الاكبر من مهمة التحالف الدولي بعد اسقاط الدكتاتورية ، وهو ما يمكن ان نميز من خلاله بين مشروع مارشال اوربا والتدخل الدولي في العراق لان الدولة في اوربا لم تكن تعاني من مشكلة التكييف المؤسسي، ولذلك واجهت المساعدة التقنية للعراق بعقبات تكمن في العقبات المادية – القانونية – المالية – المؤسسية – الاطر التنظيمية – الاستثمار الخاص والتجارة . لذلك وضعت مجموعة من اللوائح وقواعد عمل للمؤسسات التي صممت للحد من سلطة الدولة والتي بموجبها يتم تثبيت الديمقراطية ، فقد اقر رئيس سلطة الائتلاف مائة قانون ملزم في مدة رئاسته لسلطة التحالف في بغداد والتي عنيت بتفكيك الجهاز الاستبدادي للنظام وتثبيت اسس النظام الليبرالي الجديد لضمان الاستقلالية المؤسسية . منها الاوامر التي تتعلق بتكييف النظام الليبرالي في الاقتصاد العراقي كالامر رقم 18 الخاص باستقلالية البنك المركزي ، والأوامر 55 و 57 و59 و77 المتعلقة بقضايا النزاهة والمالية[25] .

ففيما يتعلق بإصلاح السياسة المالية ، تم اعادة فتح البنوك وتشجيع القروض على الرغم من وجود فرعين بنكيين يسيطران على 90% من اجمالي اصول القطاع المصرفي ولديها 340 فرعاً على مستوى البلاد، وفي تشرين الثاني سمح للمصرف العراقي للتجارة (TBI)* في تيسير المعاملات الدولية الكبيرة بعد انشائه من قبل سلطة الائتلاف[26]. والانفتاح الدولي من خلال فرض تعرفة ورسم موحد بـ 5% (رسم اعادة الاعمار)[27] ، والانفتاح على الاستثمار الاجنبي غير العربي[28] الذي لم يجيزه نظام حكم حزب البعث وكان الغرض منه ابعاد

المستثمرين المحليين الذين كانوا يتهمون بانهم جمعوا اموالهم من خلال انتمائهم او اتصالاتهم المقربة مع نظام البعث. واستخدمت تدابير مواتية لجذب الاستثمارات وتسهيل التبادل التجاري منها :

- الاعفاء الضريبي لمدة 15 عاما الممنوح للمشاريع الاستثمارية حسب قانون الاستثمار رقم 13 لسنة 2006.
- عقد الكثير من المؤتمرات المعنية باصلاح الاقتصاد العراقي في 2005 ، فضلا عن مؤتمر اعادة اعمار العراق من قبل غرفة التجارة الكلدانية – الامريكية في ميشغان 2006.
- مؤتمر غازي عنتاب في تركيا .
- المعرض الدولي العراقي الاول ومؤتمر اعمار العراق والاستثمار في دبي.
- مؤتمر الاستثمار العراقي في 2009 والذي عقد في لندن .

اما في مجال السياسة النقدية فادخل لاول مرة في العراق وبغرض انهاء الطابع المركزي لتحديد سعر صرف العملة الوطنية من قبل البنك المركزي العراقي فقد انشئ مزاد العملة كأداة للسياسة النقدية. وإصلاح الارث القانوني بإزالة القوانين الاشتراكية من خلال قانون الشركات المعدل الذي صدر في 2004/4/1 الذي يهدف الى تبسيط اجراءات شؤون الشركات الخاصة ، وازالة قدرة المسئولين الحكوميين من السيطرة على القطاع الخاص وعلى قرارات عمله[29] . باداوات عدة منها ترقية 75% من القضاة العاملين في الجهاز القضائي دعما لاستقلاليته عن السلطات الاخرى وعدم خضوعه للولاءات السياسية ، وتم اخراج 25% من القضاة بسبب انتمائهم الى حزب البعث ، وتشكيل مكتب المفتش العام[30].

الاجراءات المؤسسية تلك واجهت عقبات عدة في التنفيذ ، فلم يكن المتغير الامني مشجعا في توطين الاستثمار ، اذ بالرغم من تدني الاصول المستثمرة في العراق والتي بلغت 3.9 تريليون دينار عراقي في 2007 و 5.5 تريليون دينار عراقي في 2008 ، الا ان معظمها تركزت في محافظات اقليم كردستان العراق[31] بسبب الاستقرار الامني. وبمرور الوقت بدا ان

سياسات التحالف الدولي تبتعد عن الهدف الرئيس ، وان تطبيق السياسات بات يتخذ منحاً انتقائياً ، وتبدل سلم الاولويات في تطبيق خطوات الاصلاح ، فهناك اصلاحات تم تاجيلها او اوكل تطبيقها الى الحكومة العراقية المقبلة منها حل المشاريع المملوكة للدولة ، اذ كان الائتلاف يرمي الى قيام الحكومة بقطع الرواتب عن العاملين في الشركات الحكومية التابعة الى القطاع العام ، ورفضت الحكومة العراقية بعدها تنفيذ ذلك لأسباب عدة. كذلك تم دفع موضوع رفع اسعار المحروقات واستبدال الحصة التموينية (الغذائية) بدفع نقدي (توزيع اموال النفط) الى الحكومة العراقية . بنفس الوقت استحدث الائتلاف 380 الف وظيفة في 2004 وكانت هذه الوظائف تتوزع على قطاعي الدفاع والأمن الوطني ، وزج رئيس سلطة التحالف، بريمر، رجال الاعمال في العمل لصالح القطاع الخاص بإشرافه والذي قدر عددهم بـ 68 الف شخص كان يعمل جلهم كمقاولين مدنيين في مشاريع الائتلاف[32]. بالعموم اتسمت عملية تطبيق السياسات والخطط والاستراتيجيات الدولية المعلنة من اجل خلق المؤسسية في الاقتصاد العراقي بالانتقائية نتيجة للإرباك الحاصل في متغيرات البيئة المحلية وتداخل الاثار التي سيترتب على تطبيقها بالهدف العام للتدخل الدولي في العراق .

رابعاً / السلطة الدولية في ادارة الاقتصاد السياسي : مستويات الادارة وتنفيذ المهام

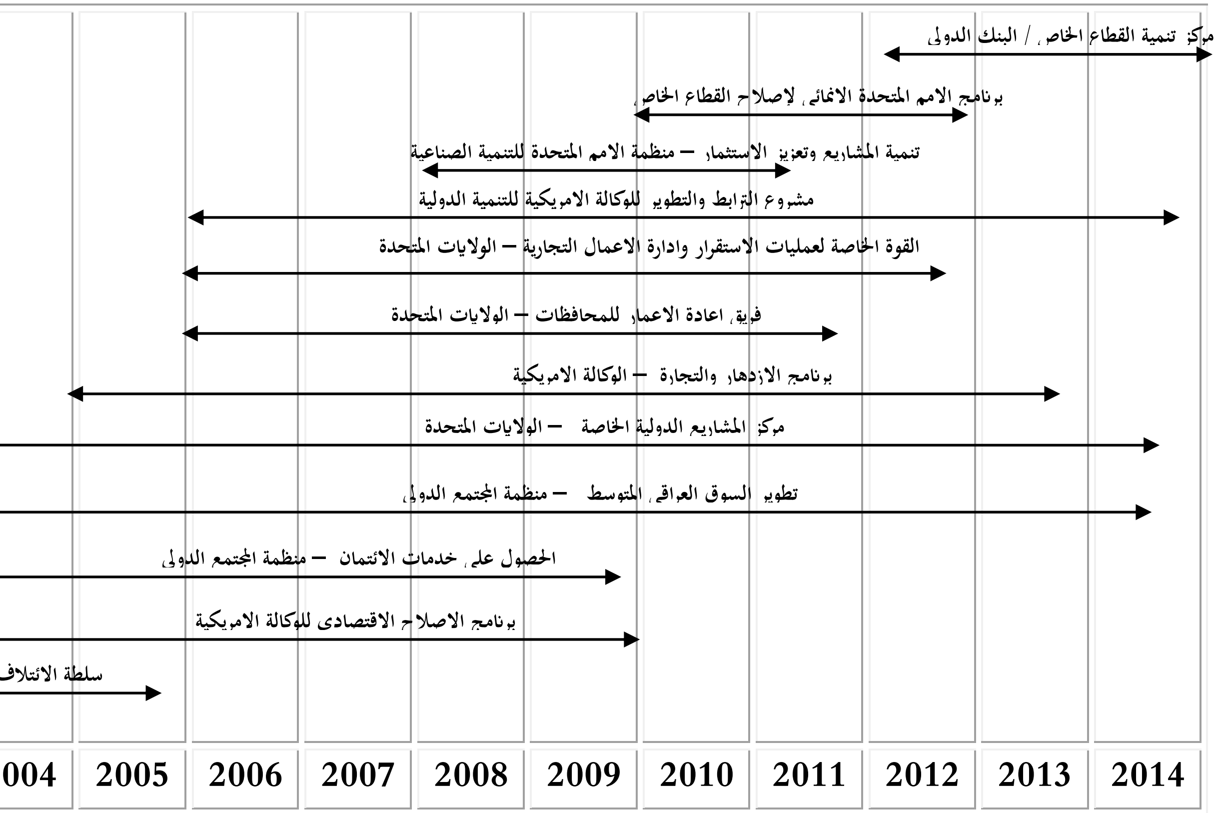
مارست الكثير من الجهات والمنظمات سلطتها الاقتصادية داخل البلاد في مرحلة ما بعد 2003 من اجل انشاء نظام تكييف اقتصادي معقد . ومن هذه الادوار تلك المعايير التي عمل على تطبيقها صندوق النقد الدولي فقد وضع 12 معيار لاستمرار تعاون المنظمة مع الحكومة العراقية لاحقاً منها تخفيض الاعانات ، وخلق نظام مصرفي حديث ، واستطاع الصندوق من تخفيف الديون في نادي باريس الى 80% بقيمة 42,3 مليار دولار. وساهم كذلك في تخفيف عبء الديون خارج اتفاقات نادي باريس وخفض 20.9 مليار دولار من الديون التجارية [33]، وكان جل عملية اطفاء الديون تتم بضمانة الولايات المتحدة الامريكية[34]. والتي بدورها انفقت طيلة الفترة من 2003 – 2012 مبلغاً قدره 60.64

مليار دولار نتيجة للاعمال التي كانت مسئولة عن ادائها في العراق فضلا عن المباشرة بتطبيق سياسات الاصلاح في الاقتصاد العراقي ، وبادر الكونغرس الامريكي في 2007 بوضع 18 معيار او مقياس تتضمن مؤشرات سياسية واقتصادية وامنية لضمان انفاق الاموال بصورة صحيحة في العراق وقياس النتائج المتحققة من تطبيقها ، وتم تأسيس عدة فرق مهمتها تنفيذ السياسات الاقتصادية في العراق منها فرقة العمل الامريكية التي خلقت شراكة مع الجامعات والجمعيات الفلاحية وأنفقت 92,9 مليون دولار من خلال برنامج الوكالة الامريكية للتنمية الدولية (USAID) الذي نفذ في 2007 ، وكذلك قامت فرقة العمل التابعة الى وزارة الدفاع الامريكية برعاية المبادرة الزراعية [35].وقامت هذه الفرقة في اعادة تأهيل المصانع في المناطق الامنة وأنفقت 900 مليون دولار على الاستثمار في القطاع الخاص. كما قامت بإعادة هيكلة البنوك التابعة الى القطاع الخاص وتصميم بطاقات الدفع المحلية والدولية وبطاقات الائتمان وأتمتة الفروع المصرفية وربطها بالنظم المالية الدولية. فيما بعد أنشأت السفارة الامريكية مجموعة اسمها مجموعة اجراءات الادارة المالية العامة (PFMAG) في 2008، مهمتها توسيع تقنية استخدام الاجراءات المالية بين الوزارات والمحافظات وتحسين تنسيق المساعدة المدنية والعسكرية بشان تنفيذ الميزانية [36].

اما الامم المتحدة وعلى الرغم من ان دورها اقتصر على جوانب محددة بفعل التواجد المباشر لدول التحالف في العراق ، الا انها ركزت على القطاع الخاص والقضايا الانسانية، فقد انفقت مبلغاً قدره 1.3 مليار دولار للمدة من 2004–2014، واطلق برنامج الامم المتحدة الانمائي (UNDP) برنامجاً لتطوير القطاع الخاص في العراق سنة 2009 بالتعاون مع هيئات الامم المتحدة والمنظمات الاخرى التابعة لها. ويوضح (الشكل.1) طبيعة الهيئات والممارسات التي قامت بها الجهات الدولية في الاقتصاد العراقي .

من الناحية الميدانية ، فان الالتزامات المالية الكبيرة للاطراف الدولية وخصوصاً من قبل الولايات المتحدة تعكس التناقض بين الايديولوجية الليبرالية وبين التدخل من اجل بناء الدولة. فبعد جهود تنشيط القطاع الخاص في العراق ادرك برنامج الامم المتحدة الانمائي

وجود صراع مصالح متصاعد بين شركات القطاع الخاص في بناء الدولة في ظل الافتقار الى القدرة المؤسسية (الشرعية) لشركات القطاع الخاص للمساعدة في تصميم الاستراتيجية الاقتصادية للبلاد . ووجود شركات القطاع الخاص لم يكن دائما مقبولاً بصورة ايجابية من قبل السياسيين العراقيين او على اقل تقدير اولئك الذين لا يرتبطون مع سياسيين محليين. ففي اول الامر لم تكن شركات القطاع الخاص فعالة وقريبة من اصحاب المصالح السياسية وبالطبقة السياسية العراقية الجديدة ، خاصة فيما يتعلق باعادة الاعمار والاستثمارات بين الشركات متعددة الجنسيات المتعاقدة مع وكالات المعونة والمقاولين من الباطن . في حين كان هدف المنظمات الدولية والمانحون الدوليون ان يصنعوا دولة قوية قادرة ومستجيبة من خلال الانشطة المتزايدة لهم ، وكانوا يدركون بضرورة عدم خلق دولة هشة في العراق ، لان مشاكل الدولة الهشة تنعكس ليس فقط على القضايا المحلية فحسب بل ايضا على الاستقرار وقضايا الارهاب والاتجار والعنف المنظم وغير ذلك من الاثار غير المرغوب فيها [37] ، وكجزء من هذه العملية ، افُسح المجال لإتباع نهج تدخلي في الاقتصاد (من الناحية الرسمية) من خلال نموذج اكثر مرونة يستند الى الحق الواجب في التدخل. وبدا ان العقود الامنية كانت المستفيد الكبير من هذه التوزيعات الرسمية ، والمستفيد الاخر من هذه العقود المقدمة من سلطة الائتلاف هو مجموعة من العراقيين القادمين من المنفى والذين اصبحوا شركاء مع الامريكان وبعض المقاولين العرب لاستلام عقود الانشاء. وتحققت على اثر ذلك ثروة كبيرة لبعض الاشخاص من خلال العلاقات لجهات تتسم بالضعف المؤسسي وعدم الكفاءة. لذلك انتشرت ظاهرة العقود غير الرسمية في المدة بعد 2003 والممنوحة من قبل سلطة الائتلاف الدولي. ففي وزارة التجارة وحدها كان هناك عقود بقيمة 270 مليون دولار للسنوات بين 2004–2005 كانت غير رسمية[38].



شكل 1 . برامج الهيئات والمنظمات الدولية العاملة في الاقتصاد العراقي

المصدر : الشكل من اعداد الباحث بالاعتماد على المصادر الاتية :

- **وثائق سلطة الائتلاف المؤقتة ،**
- **http://govinfo.library.unt.edu/cpa-iraq/arabic/regulations/index.html**
- **Irena Costantini, State bulding versus state formation : the political economy for transition economy for transition in Iraq and Libya , university of Trento , 2015 , P. 150**

خامساً / الدور الاقتصادي للمؤسسة العسكرية الامريكية في الاقتصاد السياسي العراقي:

بعد ارتفاع الهجمات على قوات التحالف في العراق ، ذهب بول بريمر في حزيران 2004 الى الولايات المتحدة لمناقشة ذلك ، والذي عد من ابرز الاسباب في اعلان الولايات المتحدة بانها ستعيد السيادة الى العراقيين في 15 تشرين الثاني من نفس العام[39]. على اثرها بدات الاستراتيجية الامريكية تجاه الاقتصاد السياسي من الناحية الواقعية بالاختلاف عن التصميم الاولي الذي جاءت به بعد اسقاط نظام صدام ، واعلن عن انطلاق برنامج السيطرة على متغيرات العنف ومستويات القوة من قبل التحالف الدولي . واعتمد اثرها، من الناحية الاقتصادية ، على الانفاق في مشاريع التنمية المناطقية كأكثر العوامل فاعلية في تقليل مستويات العنف من خلال الانفاق على المشاريع الصغيرة عبر برنامج الاستجابة الطارئة CERP المعني بالمشاريع الصغيرة وإنفاذ القانون لاستهداف "العقول والقلوب"[40] . واستخدمت الاموال في استراتيجيات محاربة التمرد ، واشترك في صياغة تلك الاستراتيجيات صندوق النقد الدولي[41]، عبر تخصيصها الى مناطق محددة ومختارة حرمت على اثرها مناطق اخرى من تلك الاموال كأن تكون مأهولة بالسكان او وضعها الاقتصادي اكثر تردياً . وقدمت اقتراحات اخرى لمواجهة التمرد من خلال الدفع المباشر لعائدات النفط على المواطنين مباشرة حتى يشعر الجميع بالفائدة ، وهو ما حصل باسلوب التعويضات الناتجة من العمليات العسكرية للتحالف في مناطق مثل الفلوجة ومدينة الصدر ...

قضية المشاركة العسكرية في الترتيبات الاقتصادية في هذه المرحلة بالذات كانت حساسة في اثرها على الاقتصاد السياسي للبلاد وكانت هذه المشاركة تتسع باتساع الارهاب والتمرد والعمليات العسكرية ، لان موضوع التدخل الاقتصادي من قبل الجيش لم يحظ باهتمام من قبل الادبيات المقارنة الحديثة في قضايا الاصلاح الاقتصادي , والمثير في الامر ان واحدة من الامور الاقتصادية الاكثر فاعلية ونشاطا وهي تطوير القطاع الخاص قد اوكلت الى وزارة الدفاع الامريكية ، وبالتوازي مع تفويض سلطة الائتلاف الدولية المؤقتة بدا الجيش الامريكي بتمويل المشاريع المتوسطة والصغيرة من اموال المشاريع قصيرة الامد وفي تشرين الثاني 2006 انشأت وزارة الدفاع الامريكية فرقة سميت (Task Force for Business

(**and Stability Operations**) والتي تعني فرقة العمل المعنية بالإعمال التجارية والاستقرار بقيادة بول برينكلي "**Paul Prinkley**" وهو احد رجال الاعمال الامريكان[42] . وكان الهدف منها تنشيط الاقتصاد العراقي وتوفير فرص العمل للعراقيين ولكن الهيكل التنظيمي بقي غير شفاف وقابل للتغير ، وكان البرنامج ممول تمويلا جيداً، وعملت هذه الفرقة بمعزل عن الوكالات المدنية الاخرى واحيانا كانت تعمل وراء الكواليس ، وفي مجالات مختلفة منها اجتذاب الاستثمار الاجنبي والاستثمار الخاص وتطوير الخدمة المصرفية الخاصة واعادة تاهيل القطاعات المملوكة للدولة وتنمية الشركات والقطاع الخاص فضلا عن تراخيص المشتريات[43].

لقد جسد انشاء فرقة العمل وإدارتها العلاقة الاشكالية بين الاقتصاد والامن وتبعات ذلك على البناء الهيكلي للاقتصاد السياسي في العراق، ولم يحظ اداء فرقة العمل في الاقتصاد العراقي بحماسة من جانب حكومة الولايات المتحدة ، التي لا تشكك في دور وزارة الدفاع فحسب وإنما في منهجيتها ايضا ، اذ تعمل الفرقة خارج الخطوط الايديولوجية المحددة . وكانت ابرز احد مفاصل الخلاف تتمحور حول تنشيط الشركات المملوكة للدولة والذي كانت الفرقة تعمل عليه ، واعتبر ذلك جزء من ان بناء دولة التدخل يعد عنصراً أكثر فاعلية للحد من العنف [44] ، ودافعت هذه الفرقة عن رأيها من خلال المسوحات التي أجرتها في البلاد والمناطق التي تحتضن الجماعات المسلحة ، ووجدت ان **49%** من العراقيين يريدون العمل في القطاع الحكومي مقابل **5%** يفضلون العمل في القطاع الخاص [45], وهو ما اعتمدته القوات الامريكية كإستراتيجية لانهاء التمرد ، وبنفس الوقت فان هذا المبدأ يتعارض مع استراتيجية التحالف والكونغرس الامريكي المصممة بخصوص العراق والاهداف المعلنة في احتلال العراق واسقاط النظام الدكتاتوري في اب **2002** . ويوضح الجدول رقم **1**. مقدار انفاق الفرق العسكرية التابعة الى سلطة التحالف على القطاعات الحيوية في العراق.

جدول 1. انفاق البرامج العسكرية لقوات التحالف على بعض القطاعات المحلية (مليون دولار)

	نوع المشروع		بعض القطاعات المستهدفة				
	نفقات عسكرية خارج برنامج الاستجابة الطارئة	برنامج الاستجابة الطارئة	التعليم	الكهرباء	الصحة	النقل	المياه والصرف الصحي
المبالغ	2.469	29,975	4.825	1.814	1,487	2.580	5.526

Source : Eli Berman *etal* ,Can Hearts and Minds Be Bought? The Economics of Counterinsurgency in Iraq, Journal of Political Economy, version – April 2011, P.53

اذ ان هذه النفقات كانت تجري بعيداً عن الادارة المركزية للتحالف ، فضلاً عن ابتعادها من المشورات الدولية التي كان صندوق النقد الدولي يؤكد عليها في تكييف الاوضاع الاقتصادية والمؤسساتية في الاقتصاد العراقي ، علماً بان هذه النفقات كانت ترصد الى المناطق التي تشهد اعمال عنف ومسرحاً للعمليات الارهابية ، ولم تشترك بها المناطق التي كانت تشهد استقراراً امنياً.

سادساً : الاقتصاد الوطني وحيوية العملية السياسية :

اصبح تطوير امكانات السوق العراقي من قبل سلطة الائتلاف الدولي محرج وسط انتقال سياسي على وشك الانحراف[46]، فعلى الرغم من ان العلاقة طويلة الامد بين الديمقراطية والتنمية الاقتصادية التي ينظر لها الكثيرون بأنها ايجابية يحكمها تصميم مؤسسات محدد تمنع الريع او السلوك العنيف من جانب الافراد والجماعات. الا انه ظهر جليا في الاقتصاد السياسي العراقي ان توافر الموارد يلعب دورا في صياغة رغبة المجموعات في انشاء سلطة الدولة ، بسبب الموروثات السابقة للنظام السياسي مع ارتفاع درجة المعاداة والرفض الشعبي المحلي للتواجد الاجنبي ، لذلك عملت سلطة الائتلاف الدولي على تصميم الحكومة الجديدة

على غرار الديمقراطية التوافقية او التشاركية ، وعملت على ربط الاقتصاد الوطني بالعملية السياسية عبر قضيتين اساسيتين[47]:

- اهمية السوق في انتقال السلطة في العراق .
- التاثير المتبادل بين السوق والسلطة السياسية، وهو ما يتعارض مع النهج المؤسساتي الليبرالي الذي يقوم على ان السوق بطبيعته لا يؤثر سياسيا، كإلية لحماية المجتمعات من تدخلات السلطة.

وتم تمثيل جميع المكونات او المجموعات العرقية من خلال حكومة وحدة وطنية، وجعل العملية السياسية قابلة للحياة من خلال وفرة الموارد في البلاد من عائدات النفط، لذلك حفزت هذه الادارة من تعزيز الطابع الانفصالي المحلي للمجموعات العرقية وانتجت سياسات طائفية وعنصرية من خلال التمثيل العرقي، الامر الذي قوض سبل تحقيق الاستقرار، لان الصراع على الموارد يتفاقم جغرافيا ، واشار تقرير "بيكر– هاملتون" الصادر في 2006 الى ان الفئات السياسية المكونة للشعب العراقي فشلت في العمل لمصلحة العراق، وهذا ادى الى اهمال المؤسسية وإضعاف دور الحكومة المركزية اكثر مما منحها الدستور من سلطات[48]، لان سلطة محفزات استغلال الموارد فاقت الاطر المؤسسية والقانونية من خلال تركيز كل طرف على فقرة قانونية معينة واهمال فقرات اخرى. واتضح، فيما بعد، للأطراف الدولية بان خلق اقتصاد عراقي نابض بالحياة في العراق لن يكون سهلا بسبب العملية السياسية. ان شدة ترابط اهداف الاطراف الدولية في اصلاح الاقتصاد العراقي بالبيئة والظروف السائدة محلياً جعل معايير تطبيق السياسات الاقتصادية مشكوك فيها في ظل تصاعد وتيرة العنف. واستخدمت ادوات عدة في ادارة الوضع الاقتصادي للبلاد منها ما هو متناقض، فقد استخدمت اللامركزية بالتوازي مع السلوك المركزي لاجل تسهيل عملية التعمير وتهدئة مجموعات الضغط المحلية منها الجماعات المسلحة والإرهابية، ولكن سرعان ما ظهرت نتائج ذلك على المستوى الوطني، وبحكم الامر الواقع، اصبحت الحوكمة ضعيفة واتخاذ القرار

مشتت ومتنازع عليه وتولدت المنافسة على السلطة السياسية والسيطرة على الاراضي والموارد عبر البلاد.

وفي ضوء ذلك، طرحت العديد من البرامج التنموية الى روجت في العراق على هذا الهيكل المشوش للحكم، وتم تسليط الضوء على تطوير النظام السياسي الاتحادي في البلاد من خلال موارد النفط، ليصبح هذا المورد ليس اداة في تحقيق التنمية الاقتصادية الوطنية، بل ليتحول الى مورد تتنافس عليه مختلف الجماعات الاثنية والدينية من خلال ايرادات الريع، وبمجرد ان انتقل النفط من اداة للتنمية الاقتصادية الى قضية حصص وتوزيع اموال، ادركت الطبقة السياسية الوطنية منذ البداية من ان السيطرة على النفط تعني السيطرة على المصدر الرئيسي لإيرادات الدولة[49]. هذا الامر ولد عقدة من التداخلات التي ادت الى الفشل الاقتصادي مع الاخفاقات السياسية والفشل الامني ليتحول هدف خلق عملية سياسية قابلة للحياة الى عملية خلق طبقة (نخب) سياسية قابلة للحياة على المورد النفطي، وبالرغم من ان السياسات الليبرالية المطبقة من قبل الاطراف الدولية في البلاد لم تكن تتوافق مع الطبيعة الانثروبولوجية للعراقيين. الا ان ما زاد من سوء الموقف هو الانحراف عن تلك السياسات الليبرالية. وعُد انشاء الديموقراطية التوافقية ونجاحها يرتبط ارتباطا تكامليا بالموارد المالية للنفط، لان نظام حكومة الشراكة الوطنية تعني من المنظور الاقتصادي توزيع الهبات على المجتمع او تقسيم المنافع حسب الفئات السكانية المكونة. ولذلك بني الدستور الذي لم يكن واضحا في موضوع النفط والغاز وخاصة في مدى تطبيق الاليات المركزية مقابل اللا مركزية من انتاج النفط وتوزيعه، او في ادارة الاستكشافات النفطية الجديدة وتنازع العلاقة بين المركز والأطراف على اساس نظام توزيع الهبات.

قبل الاستفتاء على الدستور الدائم في 2005، اقر قانون ادارة الدولة من قبل سلطة التحالف في 2004 واتخذ هذا القانون خطوات حاسمة نحو الهيكل اللا مركزي للحكم، وقد اثر هذا القانون في صياغة الدستور الدائم للبلاد. ووسع قانون ادارة الدولة نطاق اللا مركزية ليشمل المسائل الاقتصادية، بجانب قضايا حساسة هي توزيع الموازنة والتخطيط، بعدها،

شكلت الظروف الطارئة والديناميكية السريعة لمتغيرات البيئة الوطنية عناصر ضغطت على الجهات الدولية الفاعلة في البلاد باتجاه انشاء اربع مستويات للحكم هي: – الحكومة المركزية الاتحادية في بغداد– الحكومة الاقليمية في كردستان– ثمانية عشر محافظة ووحدات ادارية– ادارة السلطة القضائية، وتفاعلت هذه المستويات في تثبيت قضايا دستورية غامضة في الدستور الدائم ربما كان الغرض منها الخروج من مازق ادارة الدولة بتحقيق نجاح اني سريع غير قابل للتفجر في حينها مثل المادة **112** او المادة **115**[50]...، فبدلا من ان يوفر الدستور الدائم الضمان لتسوية المنازعات في البلاد ، فانه وضع صيغ غامضة للصلاحيات والتفسيرات حول السلطة والمسؤولية. وقد استنتجت مجموعة الازمات الدولية عن الدستور العراقي الاتي: "الدستور العراقي من المرجح ان يغذي التمرد بدلا من اخماده ويشجع العنف العرقي والطائفي والإسراع بالبلاد الى الاختلاف العنيف"[51]. وكان من نتاج ذلك ان اللا مركزية الواردة في الدستور تحولت الى قياس يناسب الجميع، كونها لا مركزية غير متوازنة في العديد من القضايا المتعلقة بالتوزيع والكفاءات ونقل السلطة بل عملت على تفتيت السلطة وهذا الخلط ولد نوعين من المشاكل[52]:

الأولى: النزاعات بين الاقيلم والحكومة الاتحادية والذي اثاره موضوع توزيع الموارد، والمناطق المتنازع عليها وتغطي هذه المناطق قوسان من التقاطعات كون ان الاراضي المتاخمة لاقليم كردستان من الحدود الشمالية الشرقية من سوريا الى الجنوب الشرقي لحدود ايران وكركوك هي جوهر النزاع ليس فقط لأهميتها التاريخية وإنما لوفرة الموارد الهيدروكربونية.

الثانية: وتتعلق بالمشاكل حول نصيب او حصة السلطة والمسؤولية بين الحكومة الاتحادية والمحافظات. وقد اتسع نطاق اللا مركزية ليشمل المسائل الاقتصادية بجانب قضايا حساسة منها توزيع الموازنة والتخطيط وقانون الاستثمار. وتشكلت هيئات مسئولة عن ادارة الاستثمار وتعزيزه وادارة التراخيص والمشاريع داخل اراضيها . وانشأت هذه الهيئات بدعم من فرقة العمل للاعمار التابعة الى التحالف (**TFBSO**)، واللجان الاستثمارية في المحافظات لتعمل على جذب الاستثمارات مع استبعاد القطاعات الاستراتيجية مثل النفط

والغاز والنقل. وانبثق عن تلك الجهود في الهيئات المشكلة من قبل فرقة العمل التابعة الى التحالف قانون الاستثمار رقم 132 لسنة 2006 الذي نظم الاستثمارات على المستوى المحلي، وانشات على اثره لجان استثمارية محلية غير مركزية مسئولة عن ادارة الاستثمار وتعزيز إدارته.

سابعاً / الادارة الدولية وانعدام المرونة في الاقتصاد السياسي:

وضعت الجهات الدولية المشاركة والفاعلة في تشكيل الاقتصاد السياسي للبلاد امام الحكومات العراقية فيما بعد صورة اكثر تعقيدا من التركيز الضيق والثابت على قرارات سلطة معينة او محددة لمسارات الاقتصاد العراقي، وادى هذا التداخل في الفرق والهيئات وما تبعه من اختلاف التوجهات بين اللا مركزية او احياء القطاعات الحكومية الى التقاطع بين الاطراف الدولية في تشكيل قطاعات الاقتصاد الوطني، فقد اثرت الوكالات الحكومية الامريكية تأثيرا عميقا في تشكيل الادارة الاقتصادية، بينما حدد صندوق النقد الدولي معظم الشروط بتلك المتعلقة ببرنامج المعونة ، في حين ان البنك الدولي لعب دورا جانبيا، واصبحت الامم المتحدة شريكا رئيسيا في المسائل الاقتصادية مع المنظمات غير الحكومية، اما الجيش الامريكي والقوات المتحالفة معه فقد تنافست على تنفيذ سياسات قائمة على احياء القطاع العام ترافقها المنح والهبات. وهو ما يشير الى شبه افتقار حول الجانب المفاهيمي للعمل، والابتعاد عن الاهداف الواضحة والمعلنة، ومع ذلك فان النقطة التي اشترك بها الجميع تتفق حول ارساء الشرعية للعملية السياسية وبناء مؤسسات قادرة على الاستجابة والسيطرة على العنف خصوصا في مرحلة صعود مؤشراته.

ان النتائج التي ترتبت على هذه السياسات جعلت سلبيات التحول الاقتصادي في البلاد تفوق تلك التي حصلت في دول الاتحاد السوفيتي السابق ودول البلقان وتيمور الشرقية، والتي انتجت دولا ضعيفة وغير مستقرة، بالإضافة الى القلق المتزايد ازاء محدودية تاثير الدولة الضعيفة والهشة على القضايا المحلية، وايضا في القضايا الدولية عابرة الحدود مثل الصراع وعدم الاستقرار والارهاب والاتجار غير الشرعي والعنف المنظم وغير ذلك من الاثار غير

المرغوب فيها[53]. ويبدو ان عوامل عدة ساهمت في تخبط ادارة الاقتصاد السياسي الوطني منها محدودية الموارد المالية بسبب الازمة الاقتصادية العالمية (ازمة الرهن العقاري) في 2008، والبشرية والدبلوماسية التي كانت عائقا امام سلطات التحالف الدولي في العراق لإعادة تخطيط وصياغة اهداف جديدة في العراق، بمعنى اخر ان الاهداف المصممة للاقتصاد العراقي لم تكن مرنة لاستيعاب متغيرات البيئة المحلية ، وما يتبع ذلك من زيادة في الانفاق والقدرات البشرية، وهو ما جعل عملية بناء الدولة والاقتصاد العراقي تميل الى ان تكون اكثر تدخليه وبطيئة وطويلة الامد تتطلب استمرارية بقاء الائتلاف الدولي في العراق، وهو امر لا يمكن تحقيقه لان الائتلاف كان لديه ميل الى ان يكون افقه الزمني قصير، وساعيا الى تفضيل التركيز نحو الاهداف قصيرة الاجل والنتائج السريعة حتى يتمكن من الانفصال عاجلا وليس اجلاً[54]. من جهة اخرى، خشيت سلطة الائتلاف الدولي من تطبيق سياسات التحرر الاقتصادي واتخاذ تدابير تقشفية في ادارة الاقتصاد كونه سيخلق مظالم اجتماعية واقتصادية عميقة الجذور تؤدي الى انهيار جهود الائتلاف في انشاء دولة ومن ثم يزعزع الاستقرار السياسي في عموم البلاد. ولذلك تاجلت الاصلاحات الاقتصادية الى حين تاسيس دولة وطنية قوية وهو امر غير واقعي من وجهة النظر الليبرالية[55]. هذه القدرة المحدودة على تحويل الاقتصاد العراقي لم تتمكن من خلق قاعدة كبيرة من الدعم الداخلي، لذلك فشل في تنظيم تخصيص الاموال التي كانت موعودة لبناء الدولة واعادة الاعمار واتسم العمل بالتنسيق السيئ، وتأسست على اثرها شبكات محسوبية على جهود بناء الدولة شكلت تهديدا للنسيج الاجتماعي والاقتصادي لانها عملت على عدم تماسك الدولة وتكوين امراء الفساد والحروب المحليين وهو ما زاد من اتساع حلقة عدم تماسك الدولة.

ان الطبيعة التفاعلية التي ولدت في الاقتصاد السياسي العراقي من خلال الجمع بين الديمقراطية والتنمية الاقتصادية والانفتاح الاقتصادي لم تنجح في تعزيز احداهما الاخرى ، بل ادى الى العجز الديمقراطي والاحادية المفرطة للاقتصاد وعدم القدرة على التنوع في الموارد والافراط في الاعتماد على النفط وعائداته المالية. لان التوسع السريع في اعادة توزيع الحقوق

وخلق الطبقة السياسية والنخب السياسية دفع باتجاه تشجيع ثقافة الاستحواذ والى سطوة المسئولين الحكوميين والضعف المؤسسي. وهو ما وفر فرصة كبيرة لخلق طبقة ونخبة سياسية تدير الامور لصالحها، وهذا الارتباط بين هشاشة الدولة والاستمرارية السياسية مكن من خلق مصادر ثابتة للايرادات تنبع من طبيعة الموارد والمساعدات الخارجية والانشطة غير المشروعة، واستغلال الاوامر السياسية الهجينة وخلق التوترات فضلا عن عدم المساواة[56].

ويجانب ذلك، ان اللا مركزية التي شرعت الادارة الدولية للاقتصاد العراقي بتطبيقها، اتت بمخاطر جمة من ضمنها سطوة القوى المحلية او الوطنية، التي زادت من هشاشة الدولة وادت الى ارتفاع تكلفة الحكم وتشتت السلطة والموارد المالية والمنافسة وارتباك المسؤوليات والتوترات الانفصالية ، وترهل الهياكل الانتخابية ، وعدم المساواة في التنمية بين الكيانات اللا مركزية وتاكل القوة المركزية[57]. واتضح بان النهج المتبع من قبل السلطات الدولية في العراق والمتوخى منه خلق منارة للحكم الصالح في منطقة الشرق الاوسط افسح المجال امام الصراعات الاهلية والنزاع العرقي والفساد على نطاق واسع من خلال احد ابرز اعمدة الصراع وهو زج الموارد في اللعبة السياسية، جاعلة الاقتصاد العراقي عاجز من ان يحقق اي ديناميكية تكاملية في النمو سواء على الصعيد الاقليمي والدولي بل وحتى المحلي.

الاستنتاجات:

1- الديناميكيات الموروثة في المجتمع العراقي لم تكن تتقبل ان يتحول اسلوب الادارة من المركزية الشديدة والموجهة الى ادارة قائمة على تحمل الفرد لمسؤولياته وفق المنهج الليبرالي. لان الممارسات الدكتاتورية وافرازات الحصار خلقت مجتمعاً منهكاً اقتصادياً غير قادر على ادارة مسؤولياته.

2- لا يمكن استخدام الاداة العسكرية في تطبيق المنهج الليبرالي في الاقتصاد خصوصا اذا كان التطبيق مفروضاً من الخارج وان القواعد الشعبية (الطبيعة الانثروبولوجية للمجتمع) لا تملك ثقافة الحرية الاقتصادية المنضبطة.

3- العنف المتصاعد في العراق فاق نموذج التوقعات القائم عند سلطة الائتلاف الدولية وهو ما دفع الى الابتعاد عن الهدف بقدر المحافظة على شرعية النظام القائم وخلق عملية سياسية قادرة على البقاء من خلال عائدات النفط.

4- كما هو معلوم فان الليبرالية او الحرية الاقتصادية تتلاشى عند اشتداد الخطر، انطلاقاً من مبدا ان حماية الدولة والنظام يسمو فوق مصلحة الفرد، ولذلك كانت الادارة الدولية امام تناقض في الهدف الاولي عند التطبيق، ورجح خيار تقوية الدولة على حساب الفرد للخروج من المستنقع.

5- طريقة ادارة الاقتصاد السياسي والابتعاد عن الهدف المؤسسي والشروع بتقوية الدولة للسيطرة على العنف خلق الاستقطابات بين المكونات والتغريب للأقليات الاثنية الاخرى، لان المسؤوليات العامة والادارية في الحكومة العراقية تحولت الى تمثيل اثني او قومي.

6- سلطة الائتلاف الدولية خلقت اغترابا في الاقتصاد العراقي من خلال جلب قواعد المؤسسات الدولية والتفاوت في تفسير تلك القواعد بسبب اناطة توزيع المهام على اطراف عدة البعض منها ليس لها معرفة بالإدارة الاقتصادية.

7- تشتت السلطة في جميع جوانب الحياة الاقتصادية للبلد ، ادت الى الفشل في تنظيم الاختصاصات والمسؤوليات وبدلا من ذلك اصبحت جزءاً من الصراع على السلطة والموارد على الارض.

8- القاعدة الليبرالية تتعارض، من حيث المبدأ، مع استخدام عوائد الريع في دعم العملية السياسية، لانه يعني انتفاء مبدأ الادارة للاقتصاد والاكتفاء بتوزيع هبات الريع، وهو امر ولد طبقة سياسية تؤمن ان بقاءها محكوم بمقدار الهبات التي تمنحها.

9- طريقة الادارة للاقتصاد السياسي من تلك الاطراف الدولية ولدت قناعات محلية بان رفع وتيرة العنف والتمرد يخلق فرصاً اكثر للمنح والهبات لتلك التشكيلات المحلية.

10- التدخل الدولي المباشر بأدوات شتى منها العسكرية بقصد اصلاح وتكييف اقتصاد الدولة لا يعد صورة ناجحة ان لم تتوافر قناعات داخلية تكون ادوات للإصلاح الاقتصادي.

التوصيات:

1- يناط بالحكومة ان تراعي بناء نموذج للاقتصاد السياسي في البلاد يقوم على حماية العقد الاجتماعي وعلى النمط التفاعلي بين العوامل الاقتصادية والسياسية او يخلق عدالة اجتماعية ومساواة في الفرص الاقتصادية. حتى يقلل من فرص الاصطدام الداخلي او المطالبة بالاستقلال، وهو امر يتطلب مراجعة شاملة لكل ما قامت به الهيئات والفرق والجهات الدولية في تثبيت الاقتصاد العراقي لان اغلب تلك الاجراءات كانت تهدف الى الانفصال عن العراق واخماد حدة التوترات.

2- مطالبة المنظمات والدول التي شاركت في رسم مسار الاقتصاد العراقي الى معاملة تفضيلية للعراق او تخفيف للاعباء التي ترتبت على سياساتهم وتحمل المسؤليات في احياء الاقتصاد العراقي.

3- تركيز ادارة واستثمار القطاع النفطي بيد الحكومة المركزية لفترة انتقالية، وتعطيل اية صلاحيات او فقرات قانونية اعتادت الممارسة على تطبيقها، والتي تسمح بتمتع المحافظات او الاقليم بتنازع السلطات مع الحكومة المركزية. على ان لا يترتب على ذلك حصر الصلاحيات بيد المركز بل على العكس، اذ من الضروري ان يصار الى توزيع الصلاحيات الادارية بين المحافظات والحكومات المحلية وهو امر يضمن خلق ادارات محلية كفوءة تضمن ادارة الشؤون الاقتصادية المحلية وتوزيعها بمهنية تضمن مفاضلة بين المواطنين لإداراتهم المحلية.

4- تشجيع بيئة الاعمال التي تفضل الانتاج والابتكار بدلا من الموارد الريعية، وإعادة هيكلة الشركات الجديدة والتغلب على الاثار السلبية للمؤسسات القديمة.

INTERNATIONAL MANAGEMENT FOR IRAQI POLITICAL ECONOMY AFTER 2003

Assist. Prof. Dr. SALAM JABBAR SHAHAB

Abstract :

In this study, a survey was carried out in an attempt to identify the structural failures in the Iraqi economy. inspection process was carried out since the change in performance of the Iraqi economy after 2003. Because the arrangements were carried out by international variables such as: military occupation and international organizations. The researcher introducing a set of variables that are considered relevant to research questions, including comparing the match between the goals and their implementation for the international role, and introduces the variables of violence , terrorism and creating a vital political process by economy. The study used in the verification inductive method. The main conclusions for the study found that the method of managing the political economy has moved away from the main objective because the violence, the need to strengthen the state and formation of a consensual government for the purpose of distributing oil revenues to create general political satisfaction generated polarities. As well as a political class (Elites) that sticks to the rental mechanism of the economy.

الهوامش والمصادر

[1] **Masudul Alam Choudhury , The future models of Arab Political Economy, world Future Journal, No:67, 2011, P.438**

[2] **Fouad Ajami, The Foreigners' Gift: The Americans, the Arabs, and the Iraqis in Iraq , New York: Free Press, 2006,P. 92.**

[3] **Irena Costantini, State bulding versus state formation : the political economy for transition economy for transition in Iraq and Libya , university of Trento , 2015 , P. 134**

[4] فرانك كنتر ، الاقتصاد السياسي في العراق ، ترجمة : مهند الحمدي ، منشورات ضفاف ، بيروت : 2015 ، ص 22.

[5] **Irena Costantini, op cit, p. 134**

[6] عباس النصراوي ،الاقتصاد العراقي ، النفط ،التنمية ، التدمير والافاق ، ترجمة محمد سعيد عبد العزيز ، دار الكنوز بيروت، 1995 ،ص 65.

[7] فلاح الربيعي ، تحليل التغييرات في توجهات السياسة الاقتصادية في العراق ، 2011 ،

http://mpra.ub.uni-muenchen.de/28371/
[8] Ghassan Dibeh, Resources and political economy of state fragility in conflict state, united nations university, 2008, P.8
[9] World Bank, Iraqi Per Capita - GDP 2018, https://data.worldbank.org/country/iraq
* Nouveau "نوفو تعني الاثرياء من الناس من الطبقة الاجتماعية المتدنية والذين اصبحوا فجأة اثرياء جداً ويستدل عليهم من خلال البذخ المفرط" ، التعريف مقتبس من قاموس جامعة كامبريدج ، المملكة المتحدة.
[10] Irena Costantini, State bulding …, op cit, P.135.
[11] Katzman and Blanchard, Iraq: Oil-For-Food Program, Illicit Trade, and Investigations, Report for Congress, 2005: Washington , P. 27
[12] Christopher Foote *etal,* economic policy and prospective in Iraq , fedral reserve bank of boton, No:04.1 , may 2004, P.12
[13] Toby Dodge, State and society in Iraq ten years after regime change :the rise of an authoritarianism, P.243
[14] Richard Caplan, Exit Strategies and state Building , Oxford University Press, 2012, P.245
[15] Toby Dodge , The Ideological roots of failure: the application of Kinetic neo-liberalism to Iraq , international affairs journal , Oxford , UK, No:86 , 2010, P.1278.
[16] Verena Fritz and Alina Rocha Menocal, Understanding State-Building from a Political Economy Perspective, Overseas Development Institute: London, 2007, p.38
[17] Ibid, p. 38
[18] World Bank, Interim Strategy Note of the World Bank Group for Iraq Washington: World Bank Middle East Department, 2004, p. 24
[19] Toby Dodge, State and society in Iraq ten years after regime change :the rise of an authoritarianism, P.252
[20] Curt Tarnoff, Iraq: Reconstruction Assistance, Congress research service: USA, 2009,p.10
[21] اتفاقية جنيف الرابعة لسنة 1949 (المادة : 46)
* يتالف هذا المكتب في معظمه من الموظفين في حكومة الائتلاف الوطني – المصارف المركزية وحدة الشؤون المدنية في قوات التحالف وهي شركة استشارية امريكية تدعى (Bearing Point)ووكالة التنمية الدولية (USAID)، وعقد اعادة الاعمار الاقتصادي والمؤسسات الخاصة، الى جانب ممثلين عن البنك الدولي وصندوق النقد الدولي والامم المتحدة ودعم من خبراء الاقتصاد من قبل موظفي الخزانة في واشنطن ، وكان هذا المكتب خليط من الموظفين المسؤلين ومدراء المصارف في دول عدة ابرزها دول مرت بمراحل انتقالية في اوربا الشرقية مثل بولندا ماريك بيلكا (Marek Belka) الذي اصبح رئيس وزراء بولندا.
للمزيد ينظر : Christopher Foote *etal,* economic policy and prospective in Iraq , fedral reserve bank of boton, No:04.1 , may 2004.
[23] Joseph Sasson , Iraq ;Oil price and economic management , MEEA[15] International management , Doha: 2016, p.6
[24] Curt Tarnoff, op cit ,p.10
[25] Toby Dodge, op cit , P.244
*Trade Bank of Iraq
[26] السلطة الائتلافية المؤقتة ، الامر رقم 20 لسنة 2003.
[27] السلطة الائتلافية المؤقتة ، الامر رقم 38 لسنة 2003
[28] للمزيد ينظر : السلطة الائتلافية المؤقتة ، الامر رقم 39 لسنة 2003

[29] Mieczysaw P. Boodszynski, Iraq year of Rage, Journal of democracy , V 27, No:4, 2016, P. 121
[30] Irena Costantini, op cit, P.135.
[31] USAID, Market assessment summary, business constraints and opportunities at the business enabling environment and firm levels in Iraq. Tijara Provincial economic growth program, 2010, p.59
32 Christopher Foote *etal* , Economic policy and perspective in Iraq, Federal Reserve Bank of Boton , No:0.41 , may 2004, p. 23
[33] Martin A. Weiss, Iraq: Paris Club Debt Relief, Congressional Research Service Report for Congress, Washington : 2004, p.1
[34] Measuring Stability and Security in Iraq , Report to a Congress according with US Department of Defense ,Washington: 2009, P.10
[35] Ibid, P.16
[36] Ibid, P.10
[37] Diana Cammack *etal*, Donors and the 'Fragile States' Agenda: A Survey of Current Thinking and Practice, Overseas Development Institute, London: 2006, p. 19
[38] Joseph Sasson, Iraq: oil price and economic management , MEEI 15th , International conference , Doha, 2016, P.7
[39] Jeffrey Owen Herzog , Using Economic Intelligence to achieve Regional Security Objectives , International Journal of Intelligence and counter Intelligence, Volume: 21, No: 2, USA: 2015, p. 307
[40] Eli Berman *etal* : Can Hearts and Minds Be Bought? The Economics of Counterinsurgency in Iraq, Journal of Political Economy, version – April 2011, P.32
[41] Robert Looney, The IMF return to Iraq, CHALLENGE Journal , VOL: 49 , NO:3 USA:2006,P. 19
[42] Eli Berman *etal*, Modest, secure , and informal: successful development in conflict zones, American Economic Review' Vol. 103 No. 3, USA:2013, p. 216
[43] Irena Costantini, op cit, p. 148
[44] Eli Berman Jacobin and Joseph H. Felter, Can hearts and minds be Bought? The economics of counter insurgency in Iraq , p. 43
[45] Christopher Foote *etal*, op cit, p. 29
[46] Ghassan Dibeh , op cit, p. 12
[47] Irena Costantini, op cit, p. 185
[48] Ghassan Dibeh, op cit , P.11
[49] Ibid

[50] دستور العراق الدائم الصادر في سنة 2005.

[51] ICG, Unmaking Iraq: A Constitutional Process Gone Awry, Amman – Brussels : 26 September 2005 , https://www.crisisgroup.org

[52] سعد ناجي جواد وسوسن اسماعيل العساف ، الفدرالية العراقية : تقوية الاقاليم باضعاف الدولة ، مركز الجزيرة للدراسات ، الدوحة :16 / حزيران / 2012.

http://studies.aljazeera.net/ar/reports/2012/06/2012616121337228231.html
[53] Diana Cammack *etal*, op cit, 2006, p. 19
[54] Verena Fritz, op cit , p.9
[55] Sisk, Pathway of the Political: Electoral Processes after Civil War, University of Denver, 2006 , http://state-building.org/ resources/Sisk_RPPS_October2006.pdf.

[56] **Louise Anten *etal*, The political economy of state building in situation of fragility and conflict: from analysis to strategy, Clingendal Institute, 2012, P.50**

[57] **Lorenzo Pellegrini and Regr Gerlagh, Causes of corruption: A survey of cross-country analysis and extended results, 2008, Eco Gov,P. 261.**