

الدولة الربيعة  
والدكتاتورية



# الدولة الريعية والدكتاتورية

عدنان الجنابي

الكتاب : الدولة الريعية والدكتاتورية

المؤلف : عدنان الجنابي

التدقيق والإشراف اللغوي : دراسات عراقية

الطبعة : الأولى ٢٠١٣ بغداد - بيروت - أربيل

© حقوق الطبعة العربية محفوظة لدراسات عراقية

لا يجوز نشر أي جزء من هذا الكتاب أو تخزين مادته بطريقة الاسترجاع، أو نقله، على أي نحو، أو بأي طريقة سواء كانت «الكترونية» أو «ميكانيكية» أو بالتصوير، أو بالتسجيل أو بخلاف ذلك، إلا بموافقة كتابية من الناشر ومقدماتاً.

© All rights reserved. Not part of this publication may be reproduced stored in a retrieval system, or transmitted in any form or by any means, electronics, mechanical, photocopying, recording or otherwise, without prior permission in writing of the publisher.

## المحتويات

٧	الريع .....
١٣	الدولة والمواطن .....
١٧	الدولة الريعية النفطية .....
١٩	تجربة النرويج .....
٢١	متلازمة الدولة الريعية والدكتاتورية .....
٢٥	ظهور الدولة الريعية في العراق .....
٢٩	صدام حسين وفلوس النفط .....
٣٥	الريع والدكتاتورية .....
٣٩	مررنا من هنا .....
٤٣	هل هناك مخرج؟ .....

### الملاحق

٤٩	ملحق (١): النرويج كسبت نعمة النفط وتجنبتم نقيمتها .....
٥٧	ملحق (٢): مشكلة النزاهة في العراق .....

المحتويات

٦٣	ملحق (٣): فقرات من الدستور العراقي
٦٧	ملحق (٤): مقترح قانون هيئة مراقبة الواردات الاتحادية
٧١	نبذة عن المؤلف

## الريع

لربما يكون كارل ماركس أول من لفت النظر إلى ما أسماه «الرأسمالية الريعية». وكان يقصد ظاهرة اقتصادية - اجتماعية، يصف من خلالها طبقة رأسمالية غير منتجة اقتصادياً. ودخلها لا يتأتى من إنتاج البضائع والسلع بل من خلال إمتلاك مصادر الريع، مثل الأراضي والعقارات المؤجرة وحتى الأسهم والسندات. وفي علم الاجتماع يستعمل التعبير للاستدلال على الطبقات الطفيلية غير المنتجة.

غير أن من أعطى الريع (Rent) معناه الاقتصادي المحكم أكاديمياً هو ديفيد ريكاردو<sup>(1)</sup> في كتابه «حول مبادئ الاقتصاد السياسي والضرائب». والريع بالمعنى الريكاردوي هو الدخل الإضافي من الأرض الزراعية المتأتي من الميزة الاقتصادية من استعمال نفس وحدة المساحة بما يتجاوز عائد الأرض الحدية المستعملة لنفس الغرض، أي ما يتجاوز الكلفة عند تساوي عناصر الإنتاج من عمل ورأسمال. الأرض الخصبة تنتج غلّة أكثر من الأرض الرديئة حتى لو استعملنا نفس المدخلات من بذور وأسمدة وعمل ومياه، والأرض «الحدية»

---

David Ricardo: *On the principles of political economy and taxation* - 1809.

(1)

تغطي الكلفة، وما دون الحديّة لا تستغل. والدخل الناتج من الأرض الأخصب من الحديّة هو «ريع». وهو بهذا المعنى غير الإيجار التعاقدى المتأتى من الأرض أو العقار للغير. وينطبق الريع الريكاردي على ميزات الموقع والعوامل الطبيعية. ومن هذا المفهوم تم اشتقاق ريع المنجم الذي يطبق اليوم على الريع المتأتى من إنتاج الموارد الطبيعية مثل النفط والغاز عندما تكون كلفة الإنتاج أقل بكثير من سعر البيع.

تستعمل كلمة (الريع) باللغة العربية وRent باللغة الإنكليزية بعدة معاني، تختلف عما أوردناه أعلاه في تعريف الريع الاقتصادي بمفهوم ديفيد ريكاردو. فالريع يستعمل كبديل لكلمة (Royalty) بمفهوم «الإتاوة» أو «حصّة المالك - الملك». وفي الصناعة النفطية كانت الكلمة ترد للتعبير عن دخل مستقل عن الضريبة باعتبارها حصّة للمالك قبل احتساب الضريبة. وكان هذا الاستعمال شائعاً في زمن الامتيازات، ولا تزال تستعمل في بعض العقود النفطية. أما الاستعمال الشائع لكلمة (Rent) باللغة الإنكليزية فهو ما يتعلق بإيجار البيوت والعقارات.

وحسب علمنا، فإن أول من ربط بين مفهوم الريع بالدولة تحت مسمى الدولة الريعية (Rentier State) هو حسين مهدي<sup>(1)</sup> في بحثه الموسوم «نمط ومشاكل التنمية الاقتصادية في الدول الريعية - حالة إيران» والذي نشر عام ١٩٧٠. وشخص مهدي طبيعة الدولة الريعية في أنها الدولة التي تعتمد بالدرجة الأولى على دخل ريعي يتأتى من مادة أولية (النفط). والدولة بهذه الحال تعتمد على دخل مستديم يأتي من الخارج. وهذه الوضعية تتجسد في الدول النفطية النامية والتي لا يشارك الاقتصاد المحلي فيها بشيء يذكر في إنتاج النفط أو تصنيعه.

ومن صفات الدولة الريعية عند حسين مهدي الميل إلى التضخم في

---

(1) Mahdawi, H. «The pattern and problems of economic development in Rentier states: The case of Iran». In Cook M.A., ed. (studies in the economic history of the Middle East), London, Oxford University press 1970.



حجم الدولة وحجم القوات الأمنية والمسلحة والميل إلى الدكتاتورية.

وقد طور حازم ببلاوي<sup>(١)</sup> هذا المفهوم وشخص أربع خصائص رئيسية تشترك فيها الدول الريعية في العالم العربي:

١ - الدخل الريعي هو الدخل السائد في الاقتصاد.

٢ - يتأتى الربح من الخارج بحيث لا يحتاج الاقتصاد المحلي إلى قطاع إنتاجي قوي.

٣ - تشكل الأيدي العاملة المشغلة في تحقيق الربح نسبة قليلة من مجموع القوى العاملة.

٤ - تكون الدولة (الحكومة) هي المتلقي الرئيسي للربح الخارجي.

ومن الصفات الملازمة للدولة الريعية أن تكون الدولة هي المشغل الرئيسي للناس، مما يجعلها بيروقراطية متضخمة وغير كفوءة. وفي مثل هذه الظروف يصعب ظهور مجتمع مدني نشيط. وبالتالي لا يكون هناك دافع للتطور نحو الديمقراطية.

منذ عام ١٩٩٠، عندما نشر حازم ببلاوي وجياكومو لوشيانى كتابهما عن «الدولة الريعية في العالم العربي»، ظهرت دراسات متخصصة حول مناطق مختلفة من العالم مثل دراسة أليكس هارنيت ستيفس<sup>(٢)</sup> عن نيجيريا وأحمد كورو<sup>(٣)</sup> عن دول آسيا الوسطى، والبحث الواسع النطاق والعمق لتيري لين كارل<sup>(٤)</sup> عن مخاطر

(١) Bablawi, H.: «The Rentier state in the Arab world» in the *Arab State*, H. Belbawi and G. Luciani (eds) New York, Croom Helmss, 1987.

(٢) Harniet, A.: «Reforming the Rentier state: some thoughts on needs», Lagos, Nigeria, Hurilaws a n C P P R, 2004.

(٣) Ahmed Kuru: «The Rentier State Model and Central Asian Studies: The Turkmen Case».

(٤) تيري لين كارل: مخاطر الدولة النفطية - تأملات في مفارقة الوفرة *The Paradox of Plenty*

ترجمة عبد الإله النعيمي، معهد دراسات عراقية سنة .

الدولة النفطية (وشملت الدراسة بحث مقارنة كذلك عن إيران ونيجيريا والجزائر وإندونيسيا)، كذلك إصدار معهد دراسات عراقية<sup>(١)</sup> عن «النفط والاستبداد: الاقتصاد السياسي للدولة الريعية»، كما صدرت مؤخراً دراسة متميزة للدكتور علي خضير مرزا<sup>(٢)</sup> عن ليبيا. ونشر الدكتور محمد علي زيني<sup>(٣)</sup> على موقعه الإلكتروني مقالة هامة تحت عنوان «العقلية الريعية للحكومة العراقية». وهناك تعليقات هامة للدكتور عادل عبد المهدي<sup>(٤)</sup> عن «الدولة الريعية وملكية الشعب للنفط».

## لماذا؟

لست هنا بصدد عرض كل ما كتب عن الموضوع، ولكنني أحاول أن ألقت النظر إلى غزارة ما كتب. فلماذا إذن أجد نفسي بحاجة إلى الدخول في ميدان قد أشبعه غيري بحثاً وتحليلاً؟

لدي سببان للولوج في هذه المخاطرة، وهي بدون شك تعتبر مخاطرة، لأنني قد أنزلتني إلى تكرار ما قاله الآخرون وقد يكون تكراراً لا ضرورة له.

السبب الأول موضوعي، وهو أنني أجد في حالة العراق خصوصيات لم تتم الإشارة إلى قسم منها سابقاً في ظهور متلازمة الدولة الريعية والدكتاتورية في العراق. والسبب الثاني ذاتي، لسرد تجربتي الشخصية مع صعود دكتاتورية صدام حسين عندما كنت مدير تسويق النفط الخام بعد التأميم عام ١٩٧٢، ومن بعدها

---

(١) النفط والاستبداد: الاقتصاد السياسي للدولة الريعية - مجموعة من المؤلفين، معهد دراسات عراقية، بيروت، سنة .

(٢) د. علي خضير مرزا: ليبيا الفرص الضائعة والآمال المتجددة - المؤسسة العربية للدراسات والنشر، آب ٢٠١٢.

(٣) د. محمد علي زيني: العقلية الريعية للحكومة العراقية - الموقع الإلكتروني للمؤلف .www.mazaini@talktalk.net

(٤) د. عادل عبد المهدي: الدولة الريعية وملكية الشعب للنفط www.almothaqaf.com

دراساتي لجميع دول الأوبك من خلال عملي كرئيس للدائرة الاقتصادية والمالية في الأوبك للفترة ١٩٧٦ - ١٩٨٠.

ويغريني بالكتابة بالإضافة إلى كل ذلك ما نجده اليوم في حالة العراق والحاجة إلى البحث عن المعالجات العملية لمنع الدكتاتورية من التجذر مجدداً في العراق.



## الدولة والمواطن

لم تظهر الديمقراطية التمثيلية (representative democracy) دفعة واحدة ناضجة بتجلياتها وشموليتها التي نشاهدها اليوم في الدول التي ترسخت فيها الديمقراطية الغربية، كما أن الديمقراطية المثالية غير سهلة المنال حتى اليوم. فلا تزال بعض الديمقراطيات تحرم فئات مهمة، مثل النساء أو الأقليات، من بعض الحقوق والامتيازات في المشاركة بإدارة الدولة.

ولكن، وحتى في ظروف الدكتاتوريات الإقطاعية في القرون الوسطى، وفي الإمبراطوريات العربية والإسلامية، كان هناك نوع من التعايش بين الحاكم والمحكوم. فالحاكم يحتاج إلى قبول المحكوم بدفع الخراج، أو الإتاوة، أو الضريبة، لكي يستطيع الصرف على إدارة الدولة وجيوشها وخدماتها.

وقد كانت بداية الديمقراطية البريطانية منذ ثورة كرومويل، هي مقولة أن «لا ضريبة من دون تمثيل» (no taxation without representation). ثم جاءت الدولة الريفية في العالم الثالث متمثلة في الدول النفطية، وبعض دول المناجم في أفريقيا، لتقلب المعادلة. فأصبح الحاكم يستلم ريعاً من الخارج يمكنه من الحكم من دون الحاجة إلى الاعتماد على الضرائب المفروضة على المحكوم.

وصار المحكوم هو الذي يحتاج إلى الحاكم ليشغله ويتكرم عليه بالخدمات وأفضال الدولة الخدمية (دولة الرفاه welfare state) التي يفضل الحاكم بها على شعبه المسكين. وهنا نتحدث عن ظاهرة تتمثل في دول هي فقيرة في الأصل من العالم الثالث، وبالذات في مرحلة ما يسمى بمرحلة التحرر من الاستعمار والاستقلال السياسي بعد الحرب العالمية الثانية.

ولا ينطبق هذا الكلام على الثروات الريعية النفطية والمنجمية في بعض الدول المتقدمة مثل الولايات المتحدة الأمريكية وكندا وبريطانيا والنرويج وأستراليا. فمنها من تمنح دساتيرها الملكية لما في باطن الأرض إلى مالك الأرض كما في الولايات المتحدة أو الحكومات المحلية مثل كندا. ومنها ما لديه من التعددية الاقتصادية والمؤسسات الدستورية والمجتمعية ما يحميه من طغيان الدولة الريعية. ولا تملك الدولة المركزية في هذه الحالات سوى فرض ضريبة على المالك أو على الشركات المستثمرة للثروة.

أما في الدول النفطية في العالم الثالث، فإن ملكية الدولة للثروات المنجمية جعل الدولة في موقع المالك المتسلط، لا في موقع الحاكم المحتاج للمحكوم في مصروفات الدولة وفي دخله الشخصي. وعلى العكس من ذلك بنى حكام دول الخليج الصحراوية الفقيرة دولهم وممالكهم ومشايخهم بالكامل من أموال النفط الريعية القادمة من الخارج. وتصرفوا كأن الله وهبهم هذه الأموال، وصاروا يملكون الأرض والعباد. هناك من يقول أن دول الخليج مشايخ وإمارات هي ممالك رحيمة، وفيها «مستبد عادل» ينشر الرفاهية على الجميع. ولكن إذا استثنينا إمارة دبي، (وهي نموذج فريد في التنمية غير المعتمدة كلياً على الربيع النفطي، وثروتها يتمتع بها ناس من غير أهلها) فإن نموذج الدولة الريعية الخليجية غير موفق. إذ تشير الدراسات التي قامت بها الأمم المتحدة والبنك الدولي، وهي جهات محايدة وغير معادية لشعوب الجزيرة العربية، إلى فشل النمط الريعي في الخليج، كما في غيرها من الدول الريعية. فالتعليم متدنٍ،

وبطالة الشباب على أشدها، و المرأة في غاية الحرمان. وتشير دراسة المركز الاقليمي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي في تقريرها الأخير لعام ٢٠١١ «تحدبات التنمية في الدول العربية»<sup>(١)</sup> إلى أن المنطقة فشلت في تحويل ثروتها النفطية الهائلة إلى تحسين مستوى رفاهية الإنسان وخفض الحرمان البشري. وهذا الحكم ينطبق على اليمن والسودان أيضاً، حيث الربيع النفطي لا يزال في بداياته، وكذلك الكويت والجزائر. وهنا يدور سؤال جديد قديم: هل دول الخليج في مأمن من متلازمة الربيع/ الدكتاتورية؟ الجواب يجب أن يكون كلا.

ليس الموضوع احتمال نجاح هذه الدول وتطورها إلى نماذج ناجحة اجتماعياً وتنموياً، بل متى ستتهار إلى السقوط المروع الذي شاهدناه في ما يسمى بالربيع العربي. فعناصر الفشل واضحة في كل هذه الأنظمة. والاستعصاء الذي تعاني منه الكويت في مختلف جوانب الحياة يستحق الدراسة لمعرفة أسباب هذا العجز الحكومي والنخبوي في إدارة الدولة. كما تعاني السعودية من أزمات مستعصية تنموياً واجتماعياً، وتبلغ بطالة الشباب، وخاصة الجامعيين منهم حوالي ٣٠٪ رغم الثروات الطائلة التي تنهال على المملكة.

---

(١) المركز الاقليمي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي: تحدبات التنمية في الدول العربية ٢٠١١: نحو

دول تنمية في المنطقة العربية. www.Arab-HDR.ORG





## الدولة الريعية النفطية

تعتبر المكسيك وفنزويلا من أعرق الدول النفطية منذ نهايات القرن التاسع عشر. ولعبت الإيرادات النفطية المتأتية من الخارج دوراً هاماً في تغذية الميل نحو الدكتاتورية في كل منهما. إلا أن الدخل الريعي القادم من الخارج لم يكن هو المهيمن على الاقتصاد المكسيكي. فنرى في هذا البلد تقلباً بين الديمقراطية والدكتاتورية يتزامن مع زيادة أو نقصان حصة النفط في صادرات المكسيك تبعاً لتقلبات الإنتاج خلال القرن الماضي. وبالعكس، فإن الدخل الريعي بقي مسيطراً على الاقتصاد الفنزويلي، مما جعلها حتى اليوم تميل إلى الدكتاتورية. ودفع تضخم الدولة وفسادها المحتوم بابلو بيريز الفونسو، المهندس المؤسس لمنظمة أوبك إلى القول: «سيجلب النفط علينا الخراب». وهكذا نجد فنزويلا اليوم من أكثر دول أميركا اللاتينية تخلفاً واضطراباً رغم ثروتها الهائلة.

عند دراسة حالتي ماليزيا وإندونيسيا والانماط التنموية الناجحة فيهما، نجد أن النفط (والمطاط) لم يكونا المحرك الأساس للاقتصاد في حالة ماليزيا بالذات. ورغم ظهور الحكم التسلطي لمختير محمد، إلا أن حكمه كان دوماً من نوع التسلط الرحيم، مما سمح بظهور نموذج تنموي ناجح في ماليزيا وخاصة بعد أن قلّت حصة النفط في صادراتها. غير أن إندونيسيا سقطت منذ

البداية بعد حرب التحرير التي قادها سوكارنو، في مخالاب الدكتاتورية العسكرية من اشتراكية سوكارنو إلى رأسمالية الدولة الريفية الدكتاتورية لسوهارتو. ولم تأخذ إندونيسيا فرصتها من التنمية، والحكم التمثيلي إلا بعد تدهور صادرات إندونيسيا النفطية إلى درجة أنها تحولت إلى إستيراد المشتقات النفطية بأكثر من صادراتها النفطية. (أنظر الجدول صفحة ٢٢).

## تجربة النرويج

عند دراسة نموذج النرويج نجد أنها فصلت بين ريع النفط وميزانية الدولة<sup>(١)</sup> (انظر الملحق رقم ١) وأوجدت مؤسسات مستقلة ومحكمة للسيطرة على إيرادات النفط. ورغم الهزات التضخمية التي عانت منها النرويج بعد عام ١٩٧٥، فإن سياستها التدريجية في التوسع بالإنتاج والتصدير، من جهة، والفصل بين موازنة الدولة والريع النفطي وقوة المؤسسات الراسخة في التجربة الديمقراطية من جهة أخرى، جتّب النرويج مآسي الدولة الريعية.

ففي عام ١٩٩٠ تم تأسيس صندوق النفط بموجب قانون خاص. ويدار وفق المبادئ الآتية:

- يشمل دخل الصندوق كل عائدات النفط والربح المتأتي عن الاستثمارات التي يقوم بها الصندوق.

---

(١) فاروق القاسم: النرويج كسبت نعمة النفط وتجنبت نقمته - ورشة عمل مخصصة للجنة النفط والطاقة في مجلس النواب العراقي في فيينا ١٢ - ١٥ تشرين اول ٢٠١١ بالاشتراك بين منظمة الأوبك ومعهد العراق للطاقة.

- في أية سنة ما، لا يسمح للحكومة سحب أي أموال من الصندوق تزيد عن النقص في الميزانية غير النفطية للدولة.

- وكقاعدة عامة اتفقت عليها الأكثرية من السياسيين في البلد فيجب أن لا يتجاوز النقص في الميزانية تحت الظروف الاعتيادية نسبة تزيد عن ٤٪ من الربح السنوي من الاستثمار التي يتولاها الصندوق.

وعلى العكس من ذلك، فإن الربح النفطي لعب دوراً هاماً في سقوط الاتحاد السوفياتي كما يلعب اليوم دوراً غير قليل في الخلل التنموي والنزعة التسلطية في روسيا الاتحادية في نظام بوتين الهجين. وفي دراسة أشرفت عليها شخصياً لصالح المركز الدولي لدراسات الطاقة (C.G.E.S) وجدنا أن الاتحاد السوفياتي بعد أن عاش على ربح النفط خلال الستينيات والسبعينيات من القرن الماضي، أصبح ينتج النفط بكلف باهظة وأساليب متخلفة صار معها فائض الربح شبه معدوم. وتوقعت تلك الدراسة انهيار الاتحاد السوفياتي، وانهيار الإنتاج التقليدي إلى أقل من خمسة ملايين برميل يومياً.

وبعد انهيار الاتحاد السوفياتي، قام الاتحاد الروسي باستعمال التكنولوجيا الغربية. وعاد إنتاج النفط إلى أكثر من (١٠) ملايين برميل يومياً. وبأسعار اليوم هناك الكثير من ربح النفط والغاز ما يسمح لنظام بوتين أن يمارس بعض أساليب التسلط التي كانت تمارسها السلطة السوفياتية.

## متلازمة الدولة الريعية والدكتاتورية

هل من المحتوم على الدولة الريعية أن تكون نموذجاً تنموياً فاشلاً؟ وهل من المحتوم أن تكون الدولة الريعية دكتاتورية؟

لاحظ جميع الباحثين في طبيعة الدولة الريعية، وخاصة الاقتصاديين منهم، أن الريع يخلق المرض الهولندي (Dutch Disease)، وهو صعود سعر صرف العملة المحلية تجاه العملات الأخرى. وهو ما حدث لإسبانيا عندما تدفقت عليها ثروات الذهب والمعادن من المستعمرات بدء من القرن السادس عشر، بعد اكتشاف الأمريكتين. وعندما اكتشف الغاز في هولندا في القرن الماضي، صعد سعر صرف العملة الهولندية بحيث صار من الصعب على مصنعي البضائع الهولندية تصدير بضائعهم لأن أسعارها وكلف إنتاجها بالعملة المحلية أصبحت غير تنافسية. أما في دول العالم الثالث النفطية، عندما يدخل الريع النفطي الخارجي في جيب حاكم في بلد فقير في كل شيء، يميل الحاكم إلى شراء الناس بالفلوس بعد أن يبقى في خزائنه الشيء الكثير. ويتعطل الإنتاج المحلي الزراعي والصناعي لسهولة سد جوع المجتمع الإستهلاكي بالإستيراد. فليس من مصلحة الحاكم ظهور طبقات صناعية وزراعية ذات نفوذ مستقل تصبح منافسة له. وتميل الدولة الريعية إلى اتباع النمط الإشتراكي المشوه «رأسمالية

الدولة»، وتقييم مشاريع وهمية أو عديمة الجدوى الاقتصادية، والأمثلة كثيرة في جميع الدول الريعية النفطية. والعراق كان ولا يزال يزخر بهذا النموذج الفاسد من الاستثمار الحكومي الفاشل.

### حصة صادرات النفط من إجمالي الصادرات (مرتبة حسب درجة الاعتماد)

أقل من ٢٠٪	حوالي ٥٠٪	أكثر من ٨٠٪
المكسيك	النرويج	الجزائر
روسيا	اليمن	نايجيريا
ماليزيا	السودان	قطر (مع الغاز)
إندونيسيا (مستورد)	سوريا	ليبيا
		السعودية
		الكويت
		العراق
		إيران
		كازاخستان

عند النظر إلى تصنيف الدول حسب اعتمادها على العوائد المتأتية من صادرات النفط، نلاحظ أن الدول المصدرة للنفط تنقسم إلى قسمين (عدا النرويج وهي حالة خاصة). فالدخل الريعي المتأتي من الخارج، يؤدي من خلال المرض الهولندي إلى القضاء على القدرة التنافسية للإنتاج المحلي في الأسواق الخارجية بسبب ارتفاع أسعار صرف عملات الدول الريعية. كما أن الاقتصاد الريعي واعتماد الحاكم على المال لتصفية منافسيه من الطبقات الوسطى، يجعل البلد خالٍ من الأنشطة الصناعية أو الزراعية عدا المدعومة داخلياً والمعتمدة على إعانات الدولة. يشير الدكتور علي خضير في دراسته عن ليبيا في الفصل الثاني عشر إلى فشل القطاع الزراعي رغم دعم الدولة تحت عنوان «النشاط الذي

يستنفذ الماء دون مبرر». وفي الفصل الثالث عشر بعنوان «التصنيع : النشاط الذي استهلك أكثر مما أضاف».

ونعرف نحن في العراق كيف جرى تدمير الزراعة منذ عام ١٩٥٨ ، بعد أن كان العراق مصدراً لعدد من المنتجات الزراعية. أما الصناعة فإن القطاع الخاص لا يزال حتى اليوم شبه معدوم بعد قرارات التأميم في عام ١٩٦٤ . والصناعات التي في القطاع العام تستنزف حوالى ملياري دولار سنوياً من الدعم رغم إعطائها ميزات احتكارية، وكلها خاسرة اقتصادياً إذا ما أجري لها تقييم اقتصادي حقيقي .

من أهم الاستنتاجات الواضحة في التصنيف، في الجدول أعلاه، أن الدول التي تعتمد على صادرات النفط تميل بدون استثناء إلى الإبتعاد عن الديمقراطية، كما أنها دول فاشلة كنماذج للتنمية رغم ارتفاع عائداتها بالعملة الأجنبية. وكان الاقتصاديون في السابق يعتقدون أن عدم توفر العملة الأجنبية كان من أهم عوامل التخلف الاقتصادي في العالم الثالث. إلا أن تجربة النصف الثاني من القرن العشرين أثبتت أن الدول التي تملك الحصة الأكبر من العملات الأجنبية هي الأكثر فشلاً في التنمية. وبرزت نماذج تنمية ناجحة مثل ماليزيا وسنغافورة وهونغ كونغ (وحتى دبي) لم تعتمد في البداية على وفيات داخلية للعملة الأجنبية (الصعبة). ودخلت الصين والهند كنماذج تعتمد على الإنفتاح واجتذاب الاستثمار الأجنبي المباشر (D.F.I) كمحرك للتنمية وتطوير الصادرات المتنوعة كنموذج تنموي ناجح .

أما الدول الربيعة النفطية، فإنها جميعاً تعاني من البطالة وانعدام الاستقرار، والتخلف الاقتصادي أحياناً، كما تميل إلى الدكتاتورية .





## ظهور الدولة الريعية في العراق

حاول العراق بعد تدفق الريع النفطي في بداية الخمسينيات اللجوء إلى نموذج تنموي يحمي الدولة من عواصف هذا الريع الخارجي المتدفق. كان مجلس الإعمار تجربة رائدة في المنطقة، وهو هيئة فنية فيها درجة عالية من المهنية والاستقلال، وتم تخصيص ٧٠٪ من إيرادات النفط لهذا المجلس. وتم تخصيص ٣٠٪ من إيرادات النفط فقط للموازنة العامة التشغيلية للحكومة. ولكن سرعان ما أطاح الانقلاب العسكري لعبد الكريم قاسم بهذا النموذج، وأخذ الريع النفطي الخارجي يزحف تدريجياً إلى خزائن الحاكم، وعصف بمؤسسات الدولة، ودفع بالعراق إلى الصراعات المدمرة على المال والسلطة، حتى استقرت البلاد في نهاية السبعينات بيد شخص واحد يملك البلاد والعباد.

أول ما قامت به دكتاتورية عبدالكريم قاسم هو شعبية الإصلاح الزراعي. فدمّر نموذجاً للتنمية الزراعية العرجاء شبه الإقطاعية، باشتراكية تقسيم الأراضي إلى وحدات صغيرة غير قابلة لإستثمار زراعي عالي الإنتاجية. وبدلاً من إصلاح الملكية الزراعية شبه الإقطاعية بتحويلها إلى نموذج تنموي استثماري، تم القضاء نهائياً على دور الزراعة في التنمية وفي ضمان الأمن الغذائي. وبعد نهضة بسيطة

في القطاع الصناعي بين عام ١٩٥٨ إلى عام ١٩٦٤، تم «تأميم» القطاع الصناعي الوطني وحل محله نموذج رأسمالية الدولة، التي دمرت النماذج الناجحة وحل محلها وحدات إنتاجية مملوكة للدولة غير كفوءة وفسادة، تآكل من المدخلات أكثر مما تعطي من المخرجات.

أساس التنمية الصناعية في اقتصاد السوق هو عنصر الربح من خلال كفاءة الإنتاج وتقليل الكلفة والمنافسة على أساسي البقاء للأصلح. أما رأسمالية الدولة فلا هدف لها سوى توفير وظائف للمقربين وفتح أبواب جديدة للسرقة والفساد على حساب المال العام.

تفقد الدولة الريعية القدرة على تأسيس نموذج تنموي ناجح، وتميل إلى الفساد وانعدام الكفاءة في إدارة الاقتصاد أحادي الجانب المعتمد على ريع النفط والتمثل برأسمالية الدولة. ويستطيع الحاكم الاستمرار بالحكم من خلال أداتين تتوفران له من الربح الخارجي الذي وهبته له السماء، وهما:

١ - التوسع في الأجهزة الأمنية والعسكرية (القمعية) لتشغيل الناس من جهة وقمع المعارضة من جهة أخرى.

٢ - شراء الذمم والولاءات بإعطاء المكرمات والاستجابة إلى التذمر الشعبي بزيادة الأجور والرواتب وتوسيع الهبات (تقاعد، مخصصات شهداء، معونات فقراء، هبات إلى شيوخ عشائر، وسياسيين، بل حتى المفصولين من الخدمة المدنية إلخ).

وعندما يصل الحاكم إلى هذه الدرجة من التسلط، ينزلق مع النموذج التنموي الفاشل إلى الدكتاتورية. وهي متلازمة لا تنكسر بسهولة: الدخل الريعي الخارجي الذي يغري الحاكم بأنه يملك المحكوم، ويمنع قيام نموذج تنموي ناجح، وانعدام التنمية الاقتصادية والبشرية الذي يؤدي إلى التوسع في الأجهزة

القمعية. وتتحول الجيوش من الدفاع عن الوطن إلى أدوات قمعية داخلية وأحياناً إلى أدوات لخوض مغامرات خارجية مميتة. وهذا ما فعله الشاه بإيران، ويتكرر على يد الدولة القومية الوليدة في جمهورية إيران الإسلامية. وهذا ما فعله القذافي، وهذا هو طريق صدام حسين.



## صدام حسين وفلوس النفط

برع صدام حسين في وضع نفسه في موضع المسيطر على الريع النفطي القادم من الخارج. وقد شكل «لجنة المتابعة لشؤون النفط وتنفيذ الاتفاقيات» ووضع نفسه على رأسها، وكان يديرها بشكل فردي، يساعده فيها عدنان حسين الحمداني. وكان الحمداني إدارياً من الطراز الأول. وبدأ صدام حسين من خلال لجنته وبمتابعة لصيقة من عدنان الحمداني، بإدارة قطاع النفط بالكامل. وشكل لجنة فنية للتفاوض مع شركات النفط عام ١٩٧١. وكنت أنا من بين أعضاء لجنة التفاوض التي كان يقودها سياسياً صدام حسين وعدنان الحمداني، وفتياً كان يقودها الدكتور فاضل الجلبلي، الذي كان في حينها يشغل منصب وكيل وزارة النفط. ولم يكن وزير النفط ورئيس شركة النفط الوطنية سعدون حمادي، يعلم شيئاً عما يدور في هذه المفاوضات إلا بما يتبرع به فاضل الجلبلي من معلومات إلى الوزير.

ومع اللجنة «الفنية» تشكلت لجنة ظل سرية وبنفس هيكلية اللجنة الفنية للتفاوض. وكان عمل اللجنة السرية وبتوجيه مباشر من صدام حسين، هو الاستمرار بالمفاوضات بطريقة المطالب التعجيزية وجر المفاوضات مع

الشركات إلى طرق لا نهايات واضحة لها. ومن جهة أخرى كانت اللجنة السرية، وبقيادة فاضل الجلبي، تعمل على الاعداد لتأمين النفط. وكانت هذه المهمة الأخيرة تتطلب تهيئة الكوادر اللازمة لإدارة الحقول بعد التأمين، وإعداد القوانين المحتملة لذلك للتأمين، ووضع خطة لاستلام مكتب بغداد للشركات وتشخيص العراقيين الذين سيتعاونون على إدارة حقول النفط بعد رحيل الشركات الأجنبية.

وهكذا أعلن التأمين في الأول من حزيران ١٩٧٢، وبدأ الحصار على النفط العراقي. وقامت الشركات مالكة الامتيازات في العراق، والشركات العالمية الكبرى، المتضامنة معها ضمن كارتيل النفط العالمي، بمحاولة إفشال التأمين بحرمان الدولة من إيرادات النفط، ومن ثم إسقاطها على غرار ما حصل لرئيس الوزراء الإيراني مصدق بعد تأمينه النفط أواسط خمسينيات القرن الماضي.

وما لم تكن اللجنة السرية لإعداد متطلبات التأمين قد تحسبت له هو كيفية تسويق النفط المؤمم. وتم بعد التأمين استحداث دائرة تسويق النفط الخام، وعينت أنا مديراً لها. ولم يكن لدي ولا لدى أي عراقي خبرة ببيع برميل واحد من النفط، علماً أننا كنا منذ أن كان أديب الجادر رئيساً لشركة النفط الوطنية قبل الانقلاب البعثي عام ١٩٦٨، نعد للاستثمار المباشر من خلال شركة إيراب (ERAP) الفرنسية العاملة في الأراضي التي استرجعت من الشركات بفضل قانون رقم (٨٠) الذي سنّه عبد الكريم قاسم، بإعادة الأراضي غير المستثمرة من أيدي الشركات، وتسليمها لاحقاً إلى شركة النفط الوطنية التي تأسست عام ١٩٦٥. كنا في تلك المرحلة نحاول العمل على تهيئة متطلبات التصدير من شط العرب وليس من الميناء العميق (خور العميه) الذي كانت تديره الشركات. وعملنا على تأسيس شركة ناقلات النفط العراقية ووقعنا عقوداً مع إسبانيا لبناء

خمس ناقلات ضحلة العمق لتتمكن من دخول شط العرب. وعند التأميم كانت أولى هذه الناقلات (الرميلة) قد وصلت الموانئ العراقية .

ولكن كيف نبيع النفط؟ ما هي عقود النفط وما شروطها؟ وكان البلد الوحيد الذي يصدر كميات محدودة من النفط بصورة مباشرة هو الجزائر وشركته الوطنية (صونا طراك). وجاء مدير تسويق صونا طراك، نور الدين آية الحسين إلى العراق. وهو صديق قديم سبق أن عملنا معه في لجان الأوبك. وبدأنا بفك بعض رموز العقود .

دخلنا معركة التسويق بمساعدة الاتحاد السوفياتي والبرازيل وبعض سماسرة السوق. ولكن صدام حسين شق طريقاً آخر للوصول إلى هدنة مع الشركات ومع دولها (أميركا وبريطانيا وفرنسا وهولندا)، إذ منح الفرنسيين نفس الامتيازات في الكميات والأسعار التي كانت تحصل عليها من الامتيازات المؤممة. وبدأ يلوح لهولندا بنفس التنازلات. ومن جهة أخرى كان تأميم صدام ناقصاً، إذ أنه أمم شركة نفط العراق (كركوك) ولم يؤمم شركة نفط البصرة .

وهكذا بين حزيران ١٩٧٢ وآذار ١٩٧٣ نجح صدام حسين بإقناع الدول الغربية المعنية وشركات النفط الكبرى، بتسوية تجارية وتعويضات مغرية . . . وأعلن الانتصار في معركة التأميم!

عندما اندلعت حرب أكتوبر ١٩٧٣ اتخذ العرب بقيادة الملك فيصل بن عبد العزيز شخصياً، قراراً بفرض حصار تصاعدي على صادرات النفط العربي. وبدل أن ينضم العراق إلى هذا الحصار التصاعدي، إتهم السعودية بالعمالة لأميركا وشركاتها وطالب بمنع التصدير إلى «دول العدوان».

وكان رأي الخبراء الذين استشارهم أحمد زكي اليماني وزير النفط

السعودي آنذاك، هو التأكيد على أن النفط كالأواني المستطرقة، إذا انتجت نفس الكمية وبعثها إلى اليابان ستجد طريقها إلى أميركا. وكان طلب الملك فيصل من وزيره ومن الخبراء، هو أن يجري استعمال سلاح النفط بأي ثمن لحين دفع الغرب، وخاصة أميركا، إلى ايقاف العدوان الإسرائيلي، الذي أخذ شكل خطر داهم خلال حرب تشرين ١٩٧٣ من خلال حرق منطقة الدفرسوار على الطريق المؤدي إلى القاهرة، حين اخترق الجيش الاسرائيلي الدفاعات المصرية غربي قناة السويس، بالاعتماد على جسر جوي أمريكي من إمدادات السلاح. فكان القرار الذي اتفقت عليه الدول العربية المصدرة للنفط، عدا العراق، هو تخفيض الإنتاج بنسبة ٢٥٪ دفعة أولى ومن ثم إنقاظه ٥٪ كل شهر لحين كسر عظم العدوان. أما صدام حسين فقد بقي يلعن أميركا «ودول العدوان». ولكنه أبلغني شخصياً بأن لا أمنع أي باخرة من التحميل مهما كانت جنسيتها أو وجهتها إلا بأخذ توجيه منه شخصياً أو من خلال عدنان الحمداني الذي يشرف بالكامل على تسويق النفط، من دون الرجوع إلى رئيس شركة النفط الوطنية أو وزير النفط. ولم يحدث أبداً أن وافق على حجب تحميل أي شحنة نفط إلى أميركا أو غيرها من «دول العدوان». وكان يصدر أوامره شفهاً ويمنع علي المخاطبات التحريرية في هذا الموضوع، مما وضعني في حرج عظيم. فقد عملت في النفط منذ البداية بدوافع سياسية، وطنية. ولم يخطر ببالي يوماً أنني سأقوم بأي عمل يضر بالمصالح الوطنية العليا والمساومة مع المعتدين، وخاصة أميركا وإسرائيل. وكنت أسرب بعض المعلومات عن موقف صدام حسين من الحصار إلى قيادة الحزب الشيوعي عن طريق أصدقاء مشتركين. كما سربت تنفاً بسيطة إلى بعض القيادات البعثية التي كنت أثق بوطنيتها. وقد أعدم بعض هؤلاء، لاحقاً. وعندما تسربت مذكرة تحريرية وحيدة تركتها بحجة السفر المستعجل (سري وشخصي) إلى عدنان الحمداني، طالباً التوجيه حول تحميل باخرة أميركية جاءت إلى



موائنا، طار صواب صدام حسين. وافتضح الأمر في اجتماع الجبهة الوطنية، ثم في اجتماع القيادة القطرية لحزب البعث و لم تكن أي من هذه الجهات على علم بإجراءات صدام حسين .

وهكذا انتهى فصل من عملي على المشاركة بتحرير العراق من الاستعمار المتمثل بامتيازات النفط وهو الحلم الذي كان يراودني منذ مراحل دراستي في جامعة لندن .



## الربيع والدكتاتورية

قام صدام حسين من خلال «لجنة المتابعة» بالسيطرة على جميع مرافق الاقتصاد العراقي، وبالذات مفتاحها، عائدات النفط. وبدأ بأخذ عمولات من عقود النفط بحجة تكوين احتياطي للحزب وقيادته القومية. ثم سيطر على جميع حسابات الدولة في البنك المركزي بعد تخلصه من أحمد حسن البكر، وإعدام عدنان الحمداني. وصار يأمر وزير المالية بتحديد ميزانية الدولة ليخصص له الرصيد المناسب بدل أن يقدم هو إلى وزير المالية احتياجات رئاسة الجمهورية لإدخالها في الموازنة العامة.

كان صدام حسين عام ١٩٧١ يعمل على تشكيل جبهة وطنية، و«حكومة مشاركة» فيها الشيوعي والقومي الكردي والقومي العربي وشخصيات وطنية. ولم يكن قد بلغ درجة عالية من التفرد بالسلطة. وكان يبدو وكأنه الشريك الأصغر في القيادة بوجود أحمد حسن البكر وغيره من القيادات البعثية وغير البعثية.

وبعد المساومات التي أفرغت التأميم من محتواه التحرري، بالاتفاق مع الشركات ومع حكوماتها في أميركا وبريطانيا وفرنسا وهولندا. وبعد ارتفاع أسعار النفط عام ١٩٧٤ من أقل من ٣ دولارات إلى أكثر من ١١ دولاراً تحرك

صدام حسين في هجوم واسع على الأكراد تحولت إلى حرب جديدة مدمرة عالج فشلها باتفاقية ١٩٧٥ مع الشاه وتنازل عن أشياء كثيرة من ضمنها شط العرب .

وفي عام ١٩٧٩ / ١٩٨٠، عندما ارتفعت أسعار النفط من حوالى أحد عشر دولار للبرميل إلى أكثر من ثلاثين دولار للبرميل، صار دخل العراق (عملياً دخل صدام حسين)، أكبر من الناتج الوطني الإجمالي (G.D.P) للعراق بكامله وبكل قطاعاته وثروات مواطنيه. وتدفق المزيد من الربيع النفطي على خلفية زيادة كبيرة في التصدير (بلغ انتاج العراق في هذه المرحلة قرابة أربعة ملايين برميل يومياً)، عندها جن جنون الدكتاتورية ودخل العراق مرحلة الحروب المدمرة مع دول الجوار .

كان صدام حسين الواهب العاطفي، يداوي المرضى ويرسل البعثات ويساعد المعوزين، وفي نفس الوقت يبني ويسلح الجيوش الجرارة. في هذه الفترة ماتت الزراعة بالكامل وأصبح العراق يستورد الخضار واللحوم، وتعلم الناس الوقوف بطوابير للحصول على البيض والدجاج. ولكن ربيع النفط المتدفق من الخارج ظل يغذي هذا الاقتصاد الخاوي من أي نشاط إنتاجي يذكر، ويدفع المرتبات لكل الناس، وصار خريجو الجامعات والمعاهد ينتظرون «التعيين المركزي» من خلال وزارة التخطيط. ومنعت الدولة منتسبيها من الاستقالة كما منعت المواطنين من السفر .

لربما لم يكن يخطر ببال صدام حسين بعد انقلاب ١٩٦٨ أن يغدو دكتاتوراً على هذه الدرجة من التفرد بالسلطة. ولربما لم يكن معمر القذافي يحلم بتفرده بالسلطة هو وأولاده. ولكن ربيع النفط المتدفق من الخارج إلى جيب الحاكم يتيح له أدوات التصرف بالمال والسلاح والبشر، ما لا يتاح لحاكم لا تتوفر له هذه الثروات الريعية، بل يعتمد في ميزانية دولته على ما يجبي من ضرائب من المواطنين .

لا تحتاج الثروات الريعية، وخاصة النفطية والغازية، إلى الكثير من الأيدي العاملة. كما لا تحتاج إلى الكثير من المدخلات المحلية. فعدد قليل من الخبراء والفنيين، وبعضهم أجنب، يديرون صناعة تنتج ملايين البراميل يومياً. والآلات والمعدات النفطية في الحفر، والأنابيب والمعدات والعمليات على سطح الأرض، والموانئ، لا تصنع في الداخل بل تستورد من الخارج. وحتى طعام الكثير من العاملين وشرابهم يستورد من الخارج. فهي صناعة لا تتعامل مع الاقتصاد المحلي سواء بمدخلاتها أو بمخرجاتها.

ولكن من يسيطر على ريع النفط المتدفق من الخارج لا يحتاج إلى تنمية الاقتصاد الوطني في مجالات الزراعة والصناعة. وليس من مصلحته وجود طبقات اجتماعية متنفذة تملك السلطة والمال في قطاعاتها خارج الدولة.

وهكذا تبدأ رأسمالية الدولة بإنشاء مزارع حكومية لا تنتج شيئاً يذكر بل تستنزف المال والمياه، وتقام صناعات مترهلة بكلف خرافية لاستيعاب المزيد من العاطلين القابعين في مواقع البطالة المقنعة.

الدكتاتورية هي الوليد غير الشرعي للدولة الريعية. كما أن الريع المتدفق من الخارج إلى جيب الحاكم يولد مافيات الفساد العائلي، يشاركون فيها من يدور في فلك الحاكم ويخدمه ويساعده على نشر وتثبيت دكتاتوريته. «الدكتاتورية - الفساد - القمع» هو الثلاث الذي يخرج من رحم الدولة الريعية. ويصعب مع هذا الثلاث نمو المجتمع المدني والتعددية والحريات. ويحل «القائد الضرورة» الذي يصوت له الشعب ١٠٠٪ محل الديمقراطية.



## مررنا من هنا

ما أشبه اليوم بالأمس. لكن الوضع الراهن أكثر رعباً. ونقول أكثر رعباً لأن تدفقات الربيع النفطي القادم من الخارج أكبر. وهو أكثر رعباً لأننا بلا دولة. وأكثر رعباً لأن الاحتلال تركنا مقسمين إلى طوائف و«مكونات». وأكثر رعباً لأن المنطقة تلتهب بما لا يحمد عقباه.

ولكن قبل العاصفة بالأمس هرب الكثير منا من الساحة. فقد سكتنا على الظواهر التي كانت بادية للعيان عام ١٩٧٣، ودخل البعض في حكومات «مشاركة وطنية» وما سمي في حينه جبهة وطنية، ولم ننتبه للتحذيرات. وعندما أفقنا كان الأمر قد قضى قبل عام ١٩٧٩ حين تم استعمال المال الريعي العارم لشراء الدم، وأعدم من أعدم. وصار الخوف والحروب نصيب من بقي حياً.

الموضوع لا يخص شخصاً بعينه، أو حزباً بعينه. بل يخص ظاهرة شاملة متكررة في كل الدول الريعية. هي متلازمة الربيع/ الدكتاتورية.

المشهد العراقي اليوم يحمل أسوأ مظاهر الدولة الريعية. فالاعتماد على إيرادات النفط يكاد يكون مطلقاً. وتم تدمير الصناعة والزراعة بالكامل رغم الدعم المادي لهذين القطاعين بما يناهز ثلاثة مليارات دولار سنوياً. وحل محل

الطبقة المتوسطة المنتجة صناعياً وزراعياً، طبقة طفيلية من المنتفعين والسماسرة.

يقدر بعض الخبراء<sup>(١)</sup> (أنظر الملحق رقم ٢) أن الفساد المالي يلتهم حوالي ٢٥٪ من الموازنة العامة للدولة. وحتى إذا اعتبرنا أن الفساد بحده الأدنى هو ١٠٪، فإن ما يذهب إلى هذه الطبقات الطفيلية هو حوالي (١٠) مليارات دولار سنوياً. وإذا وزعنا المبلغ على مليون دولار لكل من هؤلاء، فإننا نفرخ (١٠،٠٠٠) مليونير طفيلي سنوياً.

وعندما ننظر إلى هيكلية الحكومة الاتحادية نجد انها تشغل حوالي مليون شرطي وعسكري ورجل أمن تحت سيطرة وإمرة رجل واحد. ويجري استخدام هذه الاجهزة كأدوات قمعية خلافاً للمادة (١٩١) والمادة (١١٠ - ثانياً) من الدستور. كما نجد أن الحكومة الاتحادية تتصرف بمعظم الصلاحيات التي منحها المادة (١١٥) من الدستور إلى المحافظات (أنظر الملحق ٣).

ففي الموازنة العامة المقترحة لعام (٢٠١٣)، وبعد تخصيص حوالي (١٤) ترليون دينار إلى إقليم كردستان، أعطيت المحافظات بصورة مباشرة (تنمية الأقاليم) حوالي (٧) ترليونات دينار فقط، أما الحكومة الاتحادية فإنها تبتلع حوالي (٦٠) ترليون دينار من أموال المحافظات وتتصرف بها خلافاً للدستور.

كما أن الحكومة الاتحادية بسطت سيطرتها على الهيئات المستقلة من خلال قرارات استصدرتها من المحكمة الاتحادية. ولم يتوقف زحف الهيمنة عند هذا الحد، بل تعداه إلى الزحف غير المتوقع على استقلالية البنك المركزي بغرض استكمال السيطرة على المال العام بعد أن استكملت السيطرة على السلاح.

(١) «مشكلة النزاهة في العراق» - من دراسات مركز البحوث والدراسات العراقية (مبدع)



أما انعدام حقوق الانسان والفساد فهما من الوجوه المتممة للجوانب الخطيرة من مظاهر الدولة الريعية في العراق حالياً. لقد بلغ الفساد درجة غير مسبوقة حتى في ظل النظام السابق بحروبه وحصاراته. ويموت العشرات تحت التعذيب، وفي السجون «السرية» التي يجري فيها التعذيب الممنهج بأشنع صورته. وهناك الآلاف في السجون من دون توجيه تهمة أو محاكمات.



## هل من مخرج؟

لقد قام الاحتلال الأمريكي بتدمير الدولة، وقضى على كل مؤسساتها:  
المفيدة والمضرة.

وشكلت الجمعية الوطنية عام ٢٠٠٥ لجنة لكتابة الدستور. وكنت أنا نائباً  
لرئيس هذه اللجنة. وأضيف لهم لاحقاً ١١ من «المغيبين» الذين لم يشاركوا في  
انتخابات الجمعية الوطنية.

الأكراد يريدون حماية حقوقهم القومية المكتسبة عبر عقود من القتال  
والتضحيات من خلال «الفدرالية». وكان جزء مهم من الائتلاف الوطني يؤيد  
حماية «الشيعة» من ظهور ديكتاتورية «سنية» جديدة. وكان البعض يريد العودة  
إلى حكم مركزي بقيادة قوية كما تعودوا عليه في السابق.

في هذا الجو المشحون، ووسط الضغط الأميركي للتعجيل بالدستور،  
و«المطبخ السياسي» الذي تدخل لإعادة صياغة كل فقرة بلغة وأسلوب مختلف،  
كان هناك عدد قليل من المشاركين في هذا المجهود يتوفر على وعي بخطورة  
الدولة الريعية وصنوها الحتمي: الدكتاتورية.

جرت محاولات جادة لإخراج دخل النفط الريعي من يد السلطة المركزية.

هل هناك مخرج؟

ولقي هذا المسعى تجاوباً واعياً من جانب كثيرين ممن يتسمون بادراك عميق لمخاطر الدولة الريعية. هكذا ولدت المادة (١٠٦) من الدستور. وحاول بعضنا تكوين صندوق سيادي يأخذ الإضافات المستقبلية ويخرجها من الموازنة باتجاهين: الأول للاستثمار بما يشبه مجلس الإعمار، والثاني لتأمين الأجيال القادمة من مغبة نضوب النفط أو إمكانية التقدم العلمي بإيجاد بدائل أخرى للطاقة. ولكن الميل إلى التطلع للاستهلاك والرفاهية السريعة كان الغالب في صياغة عبارة لما سمي بـ «صندوق المستقبل».

إن التطبيق الواعي للمواد (١٠٦) و(١١٠) و(١١٢) من الدستور قد ينجح في تجنّب العراق من بعض تداعيات متلازمة الدولة الريعية/ الدكتاتورية. فإذا أوجدنا هيئة مستقلة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية، هيئة لا تقع تحت تصرف رئيس مجلس الوزراء، وأوجدنا مجلساً اتحادياً للنفط والغاز يمثل اطراف نظام الدولة الاتحادية (الحكومة المركزية والأقاليم والمحافظات) بشكل متوازن لا يسمح لأي من هذه السلطات بالتفرد بالقرار النفطي ودخله الريعي، فقد يكون هناك أمل في أن يفلت العراق من حتمية الدكتاتورية النفطية.

إن تجربة العراق خلال السنوات العشر الماضية لا تدعو للتفاؤل. فلا يزال الدخل الريعي يغري الحاكم بالتفرد، والأجهزة الأمنية والقمعية في توسع مطرد لا علاقة له بأمن المواطن وحياته؛ وتتضخم ميزانية الدولة التشغيلية لإعالة ملايين العاطلين والعاملين بالبطالة المقنعة، وتغذية الفساد والمافيات العائلية وشلل الحكم التي باتت النمط السائد. أما الاقتصاد الإنتاجي (الزراعي والصناعي) فهو معطل بالكامل تقريباً.

ويرافق كل هذا صرف مليارات الدولارات على «الصناعة» للاستمرار برأسمالية الدولة، وعلى «الزراعة» لدعم السراق والمحسوبين. ولا بريق أمل في ظهور نموذج تنموي حقيقي، ولا نشوء بيئة تسمح بالاستثمار إلا في قطاعات

محدودة في اقليم كردستان. ولا تزال البطاقة التموينية تدار بأسلوب يضر بالإنتاج المحلي. فمثلاً أن استيراد الحليب المعقم صار أداة لتدمير الثروة الحيوانية بعد أن توفر بكميات جعلت البعض يستعمله كعلف حيواني لخصه، وبانت تربية الابقار لإنتاج الحليب المحلي غير مجدية. ولا يزال الطحين والرز في البطاقة التموينية، ادوات لتعطيل زراعة الحنطة والشلب مما تسبب في انخفاض قيمة الحنطة والرز إلى ادنى من كلفة الإنتاج المحلي.

وكان ريع النفط المتزايد لا يكفي، راحت الحكومة تسعى إلى الاقتراض بعشرات المليارات من الدولارات لرهن مستقبل العراق كما فعل صدام حسين بجبل كامل عانى ويعانى من المديونية. إن إعمار العراق وإعادة بناء التحتية لا يتم بالاقتراض تحت رحمة رأسمالية الدولة، بل يتحقق بالاستثمار الخارجي المباشر (D.F.I). فالكهرباء لا تأتي بإعراق خمسين مليار دولار أخرى، بل بفتح الباب أمام المستثمرين، من دون صرف المزيد من أموال الدولة. العراق اليوم بحاجة إلى وقفة جادة للاستفادة من الأدوات الدستورية المتوفرة في المواد ١٠٦، ١١٠، ١١٢، وتفعيلها بقوانين واضحة تفك المال العام من أسر الدولة الربعية وصنوها ووليدها غير الشرعي الدكتاتورية.

وكما قلنا، فإن العودة إلى النموذج النرويحي، والتطبيق الواعي لمواد الدستور (١٠٦، ١١٠، ١١٢) قد يحدّ من متلازمة الريع/ الدكتاتورية. فالمادة (١١٢) تنص على إدارة قطاع النفط إدارة مشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات، مما يقلل من تفرد السلطة المركزية بإدارة هذا القطاع الأهم في الاقتصاد. وتنص المادة (١٠٦) على تأسيس هيئة مستقلة لإدارة جميع الموارد المالية والإشراف على توزيعها حسب نسبة السكان حيث يتم تخصيص الثروة قبل أن يستلم الحاكم حصته. وبإمكاننا أن نزاوج بين فكرة «صندوق المستقبل» وإحياء فكرة مجلس الإعمار كهيئة مستقلة مهنية تشرف على الاستثمار الحكومي وتخصص لهما نسبة عالية من عائدات النفط والغاز. أما المادة (١١٠)

هل هناك مخرج؟

فإنها تحدد دور السلطة الاتحادية بالشؤون الخارجية والدفاع. أما باقي الصلاحيات الحصرية للسلطات الاتحادية فهي تنظيمية أكثر منها تنفيذية.

فإذا أعطينا الأقاليم والمحافظات حصتها من عائدات النفط، وخصصنا نسباً معقولة إلى صندوق المستقبل ومجلس الإعمار، والغينا الوزارات الاتحادية غير الدستورية وفق المادة (١١٠) من الدستور، فلن يبقى تحت تصرف الحكومة الاتحادية الا حوالي ٢٠٪ من عوائد النفط، وهذه النسبة لن تتيح للحاكم التصرف بكامل الربيع النفطي لبناء دولة مستبدة.

هذه مهام غير سهلة، ولكنها ممكنة التحقيق ضمن إطار الدستور الاتحادي الحالي، والذي ينص في المادة (١٠٦) على وجود هيئة عامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية، وتتكون من خبراء الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات وممثلين عنها). (أنظر ملحق ٤)

وهذا يعني أن هذه الهيئة تراقب جميع تخصيصات الصرف، بما فيها تخصيصات الموازنة العامة ووزارة المالية. وهكذا نقرب من النموذج الترويجي للتصرف باموال الربيع النفطي بطريقة قد تكسر متلازمة الربيع/ الدكتاتورية.

الملاحق





ملحق (١)

## النرويج كسبت نعمة النفط وتجنبت نقمته<sup>(١)</sup>

فاروق القاسم

### المعالم المميزة للنهج النرويجي

قبل أن نستعرض الخطوات التي ساعدت النرويج على تجنب نقمة النفط لابد لنا من إدراج أبرز العوامل التي تميز النرويج وتجعلها من أنجح الدول المنتجة للنفط في إدارة مصادرها النفطية بصورة عامة. وتتلخص هذه العوامل المميزة في ما يلي:

- التركيز منذ البداية على ضرورة السيطرة الوطنية على كل القرارات التي تمس اتجاه وزخم عمليات النفط.

- توفر إدارة حكومية عادلة ونزيهة وعلى درجة عالية من الكفاءة ليس فقط في قطاع النفط وإنما في جميع السلطات الحكومية بصورة عامة.

---

(١) من أوراق ورشة العمل المخصصة للجنة النفط والطاقة في مجلس النواب العراقي في فيينا ١٢ - ١٥ تشرين أول ٢٠١١ بالإشتراك بين منظمة الأوبك ومعهد العراق للطاقة (مقتطفات من الدراسة الأصلية).

ملحق (١): النرويج كسبت نعمة النفط وتجنبت نقمته

- التمسك بمبدأ التنوع بين الشركات العاملة للاستفادة من تجاربها وخبراتها المختلفة .

- الاستفادة من المنافسة البناءة بين الشركات لغرض تحسين شروط العقود من جهة ولتحسين الكفاءة في عمليات التشغيل من الجهة الأخرى .

- تمهيد الطريق للمساهمة الوطنية من قبل القطاعين الحكومي والأهلي في عمليات النفط إما مباشرة من خلال امتلاك أسهم في امتيازات النفط أو بصورة غير مباشرة عن طريق تجهيز الخدمات والمعدات لعمليات النفط .

- إلتزام السلطات الحكومية منذ البداية بضرورة التمسك بتوازن معقول بين دور الشركات الوطنية من جهة ودور الشركات الدولية من الجهة الأخرى .

- النجاح في خلق تعاون بناء بين شركات النفط والسلطات الحكومية .

- التركيز على تحقيق أعلى نسبة ممكنة لاستخلاص النفط من المكامن والنجاح في مضاعفة نسبة الاستخراج من ٢٥٪ إلى أكثر من ٤٥٪ .

- التركيز على حماية البيئة والسلامة في كل عمليات النفط .

- تحقيق مستوى تقني عالي للأداء في قطاع النفط عن طريق البحث والتطوير وتطبيق النتائج في عمليات النفط على الساحل القاري النرويجي .

بالإضافة إلى هذه المميزات يجب التأكيد على دور التنسيق والتخطيط على الصعيد الوطني في النرويج . كل العوامل المذكورة أعلاه، وعوامل أخرى غيرها، لعبت وما تزال تلعب دوراً مهماً في تكميل بعضها البعض ضمن استراتيجية وطنية متكاملة تساعد على تحديد الأهداف ووضع الخطط المنسقة لتحقيقها . في هذا المجال لعبت وتلعب وزارة المالية دوراً مهماً في تنسيق ووضع الخطط لتطوير الاقتصاد الوطني التي تقدم لمجلس الوزراء ومن ثم لمجلس النواب لمناقشتها بالتفصيل عند بحث الميزانية العامة للدولة .

## مميزات الترويج قبل عهد النفط

ليس ثمة شك بأن ظروف الترويج قبل اكتشاف النفط كانت أكثر مواءمة للنجاح إذا ما قورنت بغيرها من الدول التي سبقتها في دخول صناعة النفط. ومن باب التذكير بهذه الظروف المشجعة نورد ما يلي:

عند بداية صناعة النفط في الترويج كان البلد يتمتع بمجتمع منظم ومستقر على مستوى عالي للمعيشة، حيث تتوفر الرعاية الاجتماعية لكل المواطنين بدون استثناء. بفضل هذا الأمان النفسي للمواطنين، وبحكم جمال الطبيعة الترويجية، كان الترويجيون، وما يزالون، يميلون في أسلوب حياتهم اليومية إلى تفضيل القيم المعنوية والروحية على القيم المادية.

من الناحية السياسية كانت الترويج، قبل بداية التنقيب عن النفط، تتمتع بديمقراطية راسخة وجهاز حكومي متمكن وفعال. كذلك كانت الترويج، وما تزال، تعتبر بلداً مسالماً يدافع عن حقوق الانسان ويؤمن بالتعاون الدولي مما جعلها في موقع الاحترام والثقة لدى بقية البلدان والشعوب.

أما من الناحية الثقافية فلقد كان البلد وما يزال يتمتع بمستوى عالي للثقافة العامة مع تقنية نامية ومتطورة ومستوى مرموق في الثقافة الجامعية والبحوث.

من الناحية الاقتصادية كانت الترويج تتمتع باقتصاد متكامل ومنتعش يتميز بأساس صناعي مرموق. بحكم توفر الشلالات الطبيعية تميز البلد بمصادر مستدامة للطاقة أدت إلى انخفاض استيراداته النفطية مقارنة ببقية دول أوروبا التي كانت تعتمد كلياً على استيراد النفط. وكما هو معروف فإن للترويج تقاليد عريقة ومتطورة في كل من الملاحة وصيد الأسماك مما أدى إلى تطور تجارة واسعة النطاق خاصة مع أوروبا وأمريكا.

## الاتفاق الجماعي في البرلمان حول سياسة النفط في عام ١٩٧١ (الوصايا العشر)

من أجل تعزيز السياسة الوطنية فيما يتعلق بأمور النفط، ارتأت لجنة الطاقة في البرلمان النرويجي في عام ١٩٧١ أن تدون المبادئ الأساسية لسياسة النفط في وثيقة مركزة يسهل الرجوع لها من قبل أكبر عدد من المواطنين وبالأخص أولئك الذين يعملون في صناعة النفط. ومن باب التأكيد على هذه المبادئ سميت الوثيقة بالوصايا العشر. ويمكن تلخيص فحوى هذه الوثيقة بالمبادئ التالية:

- ١ - يجب ضمان السيطرة الوطنية على اتجاه وزخم كل عمليات النفط في النرويج.
- ٢ - يجب توفير إحتياجات البلد للنفط من الإنتاج المحلي.
- ٣ - يجب أن تخلق فرص جديدة للاستثمار في النرويج على أساس النفط النرويجي.
- ٤ - يجب حماية البيئة والصناعات الحديثة من أي تأثير سلبي قد ينتج عن عمليات النفط.
- ٥ - يجب منع حرق الغاز الطبيعي.
- ٦ - كقاعدة مبدئية يجب إيصال النفط الخام والغاز الطبيعي إلى أرض النرويج قبل تصديرهما إلى الخارج.
- ٧ - على الدولة أن تقوم بتنسيق كل العمليات المتعلقة بالنفط. ومن ضمن ذلك يجب أن تسعى الحكومة لخلق جهاز منسق للنفط يجمع بين الأهداف الوطنية والدولية.
- ٨ - يجب خلق شركة وطنية حكومية تقوم برعاية مصالح الدولة التجارية في

قطاع النفط وتمارس الأعمال التشغيلية في هذا القطاع بالتعاون البناء مع الشركات الوطنية والدولية .

٩ - يجب وضع سياسة ملائمة بالنسبة للمناطق غير المفتوحة شمال خط ٦٢ شمالاً .

١٠- لا بد من تعزيز علاقات النرويج الخارجية لشرح النهج النرويجي على المستوى الدولي .

### شروط موافقة البرلمان على خطط التطوير

من أجل ضمان السيطرة الوطنية على الفعاليات المرتبطة بانتاج النفط قرر البرلمان في البداية ألا يسمح للشركات في المباشرة بعمليات التطوير من دون موافقة البرلمان على خطة تطوير الحقل المختص . ويمكن تلخيص الأسباب الموجبة لقرار البرلمان هذا بالنقاط التالية .

- التحكم في استثمارات الدولة بصفتها شريكاً مباشراً في عمليات النفط حيث تبلغ المشاركة النرويجية (الحكومية والأهلية) نسبة لا تقل عن ٥٠٪ .

- التأكد من أن الاستثمارات الضخمة في عمليات التطوير لا تؤدي إلى ايقاع أضرار مباشرة أو غير مباشرة بالبيئة أو بالصناعات القائمة في البلد خارج القطاع النفطي .

- التأكد من أن تطوير الحقول يتم بموجب أنظمة البلد فيما يتعلق بنسبة الاستخراج وشروط الصحة والبيئة والسلامة إلخ .

ومن الجدير بالذكر هنا أن قرار البرلمان فيما يتعلق بضرورة موافقته على خطط تطوير الحقول كان مهماً جداً كوسيلة فعالة لفرض سيادة البلد وتحقيق أهدافه وخططه الاستراتيجية في قطاع النفط .

ملحق (١): النرويج كسبت نعمة النفط وتجنبت نقمته

## خلاصة

تتلخص أهم الخطوات التي ساعدت على تحاشي نقمة النفط في النرويج بما يلي .

- الإجماع السياسي المبكر على ضرورة السيطرة الوطنية على اتجاه وزخم عمليات النفط .

- دعم وتشجيع الصناعة المحلية على المشاركة في عمليات النفط سواء كان ذلك مباشرة كمستثمر أو بصورة غير مباشرة عن طريق تزويد عمليات النفط بالمعدات والخدمات .

- التأني في منح التراخيص ريثما يتهيأ البلد اقتصادياً واجتماعياً لتصعيد وتوسيع عمليات النفط .

- الإجماع السياسي المبكر على ضرورة استعمال النفط كوسيلة لتنمية صناعات جديدة مستدامة لا معتمدة على استمرار عمليات النفط في النرويج .

- اشتراط عرض خطط تطوير الحقول على البرلمان للمصادقة عليها قبل الشروع بالتنفيذ . ولقد ساعد هذا كثيراً في دعم مبدأ السيطرة الوطنية .

- قيام وزارة المالية بدور التخطيط الاقتصادي الشامل والمتكامل للبلد مما ساعد على تفادي المخاطر قبل وقوعها .

## تنظيم صندوق التقاعد (صندوق النفط)

يمكن تلخيص المبادئ الأساسية لصندوق التقاعد بما يلي :

- يشمل دخل الصندوق كل عائدات النفط والربح المترتب عن الاستثمارات التي يقوم بها الصندوق .

- في أية سنة ما، لا يسمح للحكومة سحب أي أموال من الصندوق تزيد عن

النقص في ميزانية الدولة غير النفطية (أي الميزانية باستثناء كل ما يتعلق بصناعة النفط).

- وكقاعدة عامة اتفقت عليها أغلبية السياسيين في البلد فيجب ألا يتجاوز النقص في الميزانية في الظروف الاعتيادية نسبة تزيد عن 4٪ من الربح السنوي من الاستثمارات التي يتولاها الصندوق.

### خطوط عريضة للأهداف في طور الاستفادة من عائدات النفط

- فيما يخص الاستفادة من عائدات النفط يمكن تلخيص الأهداف بما يلي:
- جمع وتدقيق العوائد بدقة وأمانة تحمي مصلحة البلد في استلام حصته الشرعية.
- وضع خطة شاملة للتطوير والتنمية تشمل كل القطاعات وكل الجوانب الاقتصادية والاجتماعية في البلد، بما فيها إستعمال جزء من العائدات لانشاء صناعات وفعاليات تطويرية خلاقة ذات فائدة مستدامة للمجتمع وللأجيال القادمة.
- النظر في تأسيس صندوق خاص للتنمية لتمويل خطط التطوير والتنمية المستدامة.
- النظر في تأسيس صندوق أكبر جزء ممكن من فائض العائدات. هدف الصندوق هو أولاً حماية الاقتصاد الوطني من التقلبات في سعر النفط أو من حالات طارئة أخرى، وثانياً خدمة مصالح الأجيال القادمة.





ملحق (٢)

## مشكلة النزاهة في العراق<sup>(١)</sup>

نتناول هنا معالجة الفساد المالي والإداري بقدر تعلق الأمر بالدولة والمال العام، على أساس مفهوم الحكم الرشيد.

### جذور الفساد في العراق ثقافياً، حضارياً، تاريخياً

ثمة جذور تاريخية وثقافية مفادها أن نهب المال العام حلال، وأن «المال السائب ليس له صاحب»، أو أن الدولة غير شرعية وهي غاصبة ومالها حلال.

\* الدولة العثمانية غير شرعية مغتصبة (عند الشيعة) ومعتدية (عند البدو والمجتمعات الرعوية)، ولاتها غرباء فاسدون يجبون المال لحاكم لا يعرف الناس عنه شيئاً، ويأخذ أبناءهم للموت في حروب لا يعرفون أماكنها ولا أهدافها.

\* الحكم الملكي ولد تحت الاحتلال البريطاني، ودولته غير شرعية (عند الشيعة) واستعماري (عند التحرريين والمثقفين). ولم تنجح الدولة في تثبيت شرعيتها بالكامل، كما لم تنجح في بث مفهوم وطني للمال العام. أما قيام الثورات والانقلابات، فقد دفع فئات واسعة من المجتمع إلى مجابهة الدولة والمال العام.

---

(١) من دراسات مركز البحوث والدراسات العراقية (مبدع)، ٢٠٠٨ www.mobdii.org.

ملحق (٢): مشكلة النزاهة في العراق

\* الاحتلال الأميركي خلط الأوراق جميعها وفكك مؤسسات الدولة، وبدد المال العام وشجع استباحة الآثار وأسلحة الدولة ووثائقها. كما قضى الاحتلال على آخر الحواجز الأخلاقية والأدبية لإباحة المال العام بطريقة تعامله بالمال مع المواطنين، وإلغاء الحواجز النفسية بين ما هو للمحتل وما هو للعراق .

### ضعف القضاء والشرطة :

يقال «من أمن العقاب أساء الأدب». فمنذ تأسيس الدولة العراقية وحتى ثورة ١٩٥٨ ، كان القضاء ضعيفاً والشرطة فاسدة والمحسوبة مستشرية وبالتالي كانت النزاهة ضعيفة بين موظفي الدولة على كل المستويات . وبعد ثورة ١٩٥٨ تعاقبت أنظمة شجعت الصراعات الفئوية، التي جعلت الوطنية (الولاء للعراق)، تأتي بعد الولاء الأيديولوجي، العشائري، القومي، الديني . كما أن تسلط العسكريين والحزبيين جعلهم فوق القانون، وبالتالي فوق القضاء والشرطة .

### حجم الفساد المالي

يقدر الفساد المالي حالياً بما يقارب ٢٥٪ من المال العام، سواء بالسرقة المباشرة أو سوء الاستعمال أو التبذير . سوء استعمال المال لإدارة بريمر موثق ومعروف سواء بالنسبة للأموال الأمريكية أو إيرادات الدولة العراقية (حوالي ٢٠ مليار دولار) أو متبقيات صندوق إعمار العراق لدى الأمم المتحدة (أكثر من ٧ مليارات دولار). ويستمر مسلسل الفضائح إلى يومنا هذا . كما تواصل الفساد المالي والإداري بوتيرة عالية في كل الإدارات اللاحقة حتى اللحظة .

ما هي أهم ميادين التلاعب بالأمول العامة حالياً؟

أولاً : قطاع النفط

١ - إنتاج وبيع النفط الخام من دون إدراجه في الحسابات، سواء بالتهريب (عن طريق شط العرب إلى إيران والخليج) أو التلاعب بعدادات وقياسات التصدير ووثائقه .

- ٢ - عدم إدراج النفط الخام المجهز إلى المصافي، في الحسابات .
- ٣ - تهريب المنتجات من المصافي مباشرة نتيجة وجود نفط خام مجهز بوثائق غير دقيقة، أو وجود نقص في الكميات، حيث يسجل باعتباره هدراً ناتجاً عن تخريب الأنابيب، أو بادعاء حوادث تخريب وسرقة من قبل عصابات على خطوط التجهيز .
- ٤ - سرقة المنتجات من أنابيب النقل بعمل ثقب وفتحات منظمة على الأنابيب الناقلة في مختلف المراحل .
- ٥ - اخراج المنتجات من المستودعات الاستراتيجية من دون توثيق أو بتوثيق مزور .
- ٦ - تخريب أو سرقة أو تسهيل سرقة النفط من شبكة التوزيع من بدايتها حتى محطات التعبئة .
- ٧ - التلاعب بالمنتجات المستوردة بما يعادل ٥٠٪ من قيمتها أحياناً .  
- وضع أسعار مبالغ بها .  
- إدراج كميات ودفع قيمتها وتسجيل مستلمة في حين أنها لم تورد .  
- تهريب منتجات بعد وصولها وإعادتها إلى مناشئها، وتغطيتها عدة مرات بوثائق مزورة .

### ثانياً: قطاع المقاولات

- ١ - عقد مقاولات وهمية، تحال وتصرف تخصيصاتها من دون أن يكون هناك أي عمل منفذ .
- ٢ - إبرام مقاولات بعقود أكثر من القيمة الفعلية للمقولة .
- ٣ - استحصال عمولات للجهات الحكومية المعنية بنسب تتجاوز غالباً ١٠٪ من قيمة المقولة .

ملحق (٢): مشكلة النزاهة في العراق

ومن الملاحظ أن الفساد المالي في المحافظات أخذ يتجاوز في مده الفسار المستشري في الدولة الاتحادية، تماشياً مع الزيادات الكبيرة في تخصيصات المحافظات التي تفتقر إلى جهاز محاسبي أو رقابي مناسب.

### ثالثاً: قطاع التجارة

تستورد الدولة مواد غذائية وأدوية وأسلحة وتجهيزات تتراوح قيمتها بين ١٠ إلى ٢٠ مليار دولار سنوياً. وهناك مافيات منظمة تشرف على هذه المستوردات بشكل يتكيف مع المتغيرات، وتحولت هذه المافيات إلى مؤسسات أقوى من مؤسسات الدولة نفسها.

### رابعاً: الرشوة العادية

الكل يعرف أن المعاملة في الدولة يمكن أن تشتري بالرشوة. فجواز السفر بدأ بتسعيرة تبلغ ألفي دولار وانتهت بخمسمائة دولار للجواز الواحد ( كم جوازاً أصدرت الدولة؟). والحصول على وظيفة له تسعيرة، وحتى الذهاب إلى الحج له تسعيرة!.

## علاج ظاهرة الفساد المالي والإداري

الدولة الريعية النفطية تستسهل التغاضي عن تبديد المال العام، وتشتري سلطتها من المواطن بأنواع من «الرشوة»، رواتب عالية، خدمات مجانية ورشوات نقدية، علنية وسرية. وبالتالي فإن معالجة الفساد في الدولة التي تعيش على جباية الضرائب من المواطن أسهل من معالجته في الدولة الريعية. فالمواطن الذي يدفع الضريبة يهمل مراقبة ومحاسبة الدولة على ما تنفقه، أما مواطن الدولة الريعية فيتسابق مع الآخرين لكسب أو نهب حصته من المال العام. ومع ذلك فهناك خطوات يمكن اتباعها لتحسين الحوكمة الرشيدة وتقليل الفساد:

أولاً: إبعاد الدولة والموظف العمومي قدر الإمكان عن التصرف التقديري (الكيفي) بالمال العام.

ثانياً: تقوية ودعم القضاء، وبناء جهاز شرطة سليم مع مرور الزمن. ذلك إن إصلاح جهاز الشرطة هو الأكثر استعصاء في العراق بعد أن تكاثرت المافيات والميليشيات. فالأمر يحتاج إلى نفس طويل وعمل دؤوب.

ثالثاً: إشراك المجتمع المدني و مؤسساته في الرقابة على الدولة وخاصة ما يتعلق بالمال العام من خلال الشفافية ونشر المعلومات والاستفادة من الإنترنت ( الحكومة الإلكترونية وغيرها) في هذا المجال.

رابعاً: بناء ثقافة وطنية رقابية بالتعاون مع المؤسسات التعليمية والدينية والهيئات المجتمعية.

### إبعاد الدولة عن التصرف الكيفي بالمال العام

من بين الخطوات الأربع لمجابهة الفساد المالي والإداري، فإن أسهلها وأكثرها واقعية في إمكانية التطبيق هي الإجراءات الإدارية والمالية، التشريعية والتنفيذية، التي تهدف بوعي وصرامة إلى إبعاد الموظف العمومي عن التصرف الكيفي بالمال العام.

أولاً: إخراج الدولة من الحلقات التجارية والأنشطة الاقتصادية. وهذا قد يتعارض مع توفير الدعم للمواطن مثل دعم البطاقة التموينية ودعم المنتجات النفطية. وبالتالي لا بد من التدرج في هذا المجال. فإن الغاز المجهز لمحطات الكهرباء ليس من السهل تهريبه أو سرقة، وبالتالي بالإمكان توفيره مجاناً من دون الخوف من التلاعب به. كما أن الغاز المعدّ للأغراض المنزلية (الطبخ) والكيروسين لأغراض التدفئة يمكن إضافتهما إلى البطاقة التموينية بدون مقابل. ويمكن تحويل البطاقة التموينية إلى حقوق نقدية تشتري مفرداتها من القطاع الخاص ابتغاء إخراج الدولة منها، أو حصر البطاقة التموينية في الفئات الأكثر احتياجاً (شبكة الضمان الاجتماعي).

ويجب ملاحظة أن بعض الدعم غير عادل(مثل دعم البنزين) ولا يصل إلى

المواطن أصلاً. فما الداعي للإبقاء عليه بيد موظفين يسرقونه وإرهاب يتمول به، ودول جوار تنعم بنتائجه.

على الدولة أن تخرج تدريجياً من النشاط التجاري - الاقتصادي، وخاصة الحلقات التي يجري فيها التصرف بالمال، مثل المنتجات النفطية عدا الغاز والنفط الأبيض، والنشاطات المتعلقة بشركات القطاع العام. ويمكن إبقاء الدعم على الكهرباء (المشغلة بالغاز الطبيعي) والدواء والتعليم بكل مراحل.

والقاعدة العامة هنا هي إما أن يكون دعم الدولة كاملاً (بالمجان) أو يحال النشاط إلى القطاع الخاص، أي إخراج الدولة من التداول بالمال في هذه الحالات.

ثانياً: إقصاء الموظفين العموميين عن التصرف التقديري الكيفي بالمقاولات، والتجهيزات وتحويلها من دون استثناء إلى المناقصات والمزايدات التنافسية العلنية بشفافية تحت إشراف ديوان الرقابة المالية ومن خلال وسائل الإعلام والإنترنت.

ثالثاً: تحويل أجهزة الدولة التي تتعامل بالمال العام إلى وحدات محاسبية مستقلة تكون كل منها مسؤولة عن تسديد إلتزاماتها بشكل مستقل. فالمصافي تشتري النفط الخام بسعر التصدير، وتبيع المنتجات إلى شركات التوزيع بالسعر التجاري، وشركات وإدارات المحطات تبيع بالسعر التجاري أو على البطاقة القابلة للصرف من جهات مخولة من وزارة المالية (التي تكون المسؤول النهائي عن مبالغ الدعم). وكذلك الحال بالنسبة للكهرباء، فشركات التوليد تبيع إلى شركات التوزيع، والأخيرة تبيع إلى شركات الجباية المحلية. وكل وحدة محاسبية تعرف ربحها وخسارتها وحجم السرقات منها لتحديد المسؤولية وتسهيل الرقابة. فإن حصر المسؤولية يحدد جهة السرقة أو الهدر، كما أن الدولة ستتعرف بدقة على حجم الدعم الذي تقدمه بأسعاره الحقيقية.

رابعاً: دعم جهاز ديوان الرقابة المالية وتنشيط دوره في الأقاليم والمحافظات، وإعادة هيكله هيئة النزاهة وربط المفتشين العامين بها بدل الوزير المختص، وإبعادها عن التسييس.

ملحق (٣)

## فقرات من الدستور العراقي

المادة (٩ - أ) تتكون القوات المسلحة العراقية والأجهزة الأمنية من مكونات الشعب العراقي، بما يراعي توازنها وتمائلها دون تمييز أو إقصاء، وتخضع لقيادة السلطة المدنية، وتدافع عن العراق، ولا تكون أداة لقمع الشعب العراقي، ولا تتدخل في الشؤون السياسية، ولا دور لها في تداول السلطة.

المادة (١٠٦) تؤسس بقانون، هيئة عامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية، وتتكون الهيئة من خبراء الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات وممثلين عنها وتضطلع بالمسؤوليات الآتية أولاً: التحقق من عدالة توزيع المنح والمساعدات والقروض الدولية، بموجب استحقاق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.

ثانياً: التحقق من الاستخدام الأمثل للموارد المالية الاتحادية واقتسامها.

ثالثاً: ضمان الشفافية والعدالة عند تخصيص الأموال لحكومات

الأقاليم أو المحافظات غير المنتظمة في اقليم، أو وفقاً للنسب المقررة.

المادة (١١٠)

تختص السلطات الاتحادية بالاختصاصات الحصرية الآتية أولاً: رسم السياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي، والتفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية، وسياسات الإقراض والتوقيع عليها وإبرامها، ورسم السياسة الاقتصادية والتجارية الخارجية السيادية

ثانياً: وضع سياسة الأمن الوطني وتنفيذها، بما في ذلك إنشاء قوات مسلحة وإدارتها، لتأمين حماية وضمان أمن حدود العراق، والدفاع عنه.

ثالثاً: رسم السياسة المالية، والكمركية، وإصدار العملة، وتنظيم السياسة التجارية عبر حدود الأقاليم والمحافظات في العراق، ووضع الميزانية العامة للدولة، ورسم السياسة النقدية وإنشاء البنك المركزي، وإدارته.

رابعاً: تنظيم أمور المقاييس والمكاييل والأوزان.

خامساً: تنظيم أمور الجنسية والتجنس والإقامة وحق اللجوء السياسي.

سادساً: تنظيم سياسة الترددات البثية والبريد.

سابعاً: وضع مشروع الموازنة العامة والاستثمارية.

ثامناً: تخطيط السياسات المتعلقة بمصادر المياه من خارج العراق، وضمان مناسيب تدفق المياه اليه وتوزيعها العادل داخل العراق، وفقاً للقوانين والأعراف الدولية.

تاسعاً: الإحصاء والتعداد العام للسكان

المادة (١١٢): أولاً: تقوم الحكومة الاتحادية بإدارة النفط والغاز المستخرج



من الحقول الحالية مع حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة، على أن توزع وارداتها بشكلٍ منصفٍ يتناسب مع التوزيع السكاني في جميع أنحاء البلاد، مع تحديد حصةٍ لمدةٍ محددةٍ للأقاليم المتضررة، والتي حرمت منها بصورةٍ مجحفةٍ من قبل النظام السابق، والتي تضررت بعد ذلك، بما يؤمن التنمية المتوازنة للمناطق المختلفة من البلاد، وينظم ذلك بقانون.

ثانياً: تقوم الحكومة الاتحادية وحكومات الاقاليم والمحافظات المنتجة معاً برسم السياسات الاستراتيجية اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز، بما يحقق أعلى منفعةٍ للشعب العراقي، معتمدةً أحدث تقنيات مبادئ السوق وتشجيع الاستثمار.

المادة (١١٥) كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، يكون من صلاحية الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، والصلاحيات الأخرى المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم، تكون الأولوية فيها لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، في حالة الخلاف بينهما.



ملحق (٤)

## مقترح قانون هيئة مراقبة الواردات الاتحادية

باسم الشعب

مجلس الرئاسة

بناءً على ما أقره مجلس النواب وصادق عليه مجلس الرئاسة واستناداً إلى أحكام المادة (١٠٦) والبند (أولاً) من المادة (٦١) والبند (ثالثاً) من المادة (٧٣) من الدستور،

صدر القانون الآتي :

رقم ( ) لسنة

قانون

هيئة مراقبة تخصيص الواردات الاتحادية

الفصل الأول

المادة (١) التعريف

يقصد بالكلمات والعبارات التالية لأغراض هذا القانون المعاني المبينة

إزاءها :

ملحق (٤): مقترح قانون هيئة مراقبة الواردات الاتحادية

أولاً: الهيئة: هي الهيئة المؤسسة بموجب المادة ١٠٦ من الدستور بإسم «الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية».

ثانياً: الصندوق: صندوق تخصيص الواردات الاتحادية.

## المادة (٢) التأسيس

أولاً:

أ - تؤسس هيئة مستقلة تسمى (هيئة مراقبة تخصيص الواردات الاتحادية) تتولى تدقيق ومراجعة إجمالي الواردات والتخصيصات المنصوص عليها في المادة (٣) من قانون الموارد المالية الاتحادية، وترتبط بمجلس النواب.

ب - تتكون عضوية الهيئة من:

- ١ . رئيس الهيئة.
- ٢ . نائبين للرئيس.
- ٣ . ممثل عن كل إقليم ومحافظة غير منتظمة في إقليم.
- ٤ . خبيرين مستقلين يسميهما مجلس الوزراء.

ج - يكون رئيس الهيئة بدرجة وزير، وحاصل على شهادة جامعية أولية على الأقل في مجال اختصاص الهيئة وله خبرة لا تقل عن ٢٠ سنة، ويتم اختياره بالأكثرية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب من بين ثلاث مرشحين مؤهلين يقدمهم مجلس الوزراء.

د - يكون نائباً للرئيس بدرجة وكيل وزارة وحاصلان على شهادة جامعية أولية على الأقل في مجال اختصاص الهيئة ولهما خبرة لا تقل عن ١٥ سنة، ويتم اختيارهما بأكثرية عدد الحاضرين في مجلس النواب من ثلاث مرشحين مؤهلين لكل منصب يقدمهم مجلس الوزراء.

### المادة (٣) الأهداف

تهدف الهيئة إلى:

أولاً: تدقيق ومراجعة جميع الأموال التي تدخل إلى الصندوق والتي تخصص منه لأغراض تمويل الحسابات المستفيدة من الصندوق.

ثانياً: التحقق من عدالة توزيع الموارد المالية والمنح والمساعدات والقروض الدولية بين الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم وفقاً لأحكام الدستور.

ثالثاً: التحقق من الاستخدام الأمثل للموارد المالية الاتحادية وتوجيهها نحو الأغراض المخصصة.

رابعاً: ضمان الشفافية والالتزام بالآليات المقررة للإيرادات والتخصيصات إلى حكومات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم وفقاً للنسب المقررة وفق أحكام قانون صندوق تخصيص الواردات الاتحادية.

### الفصل الثاني

#### واجبات الهيئة

### المادة (٤)

أولاً: تتأكد الهيئة من صحة الإيرادات والتخصيصات للحسابات الخارجية والداخلية للصندوق.

ثانياً: تستخدم الهيئة شركة محاسبة معتمدة ومعترف بموثوقيتها لتدقيق حسابات الصندوق الخارجية والداخلية، ورفع تقارير برأيها في هذه الحسابات لغرض تضمينه بالتقارير التي ترفعها الهيئة إلى مجلس النواب.

ثالثاً: الكشف عن جميع البيانات المتعلقة باموال حسابات الصندوق بخصوص الايداع والسحب وكذلك تقديم تقارير فصلية تلخص الحسابات

ملحق (٤): مقترح قانون هيئة مراقبة الواردات الاتحادية

وتقارير شركات المحاسبة واصدار تقرير سنوي علني عن حسابات الصندوق يرفع إلى مجلس النواب والسلطة التشريعية للاقاليم ومجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم.

رابعاً: التحقق من توفر الشفافية والافصاح عن العمليات المالية بموجب المعايير المحاسبية المتعارف عليها ومدى تطبيقها على جميع حسابات الصندوق.

### الفصل الثالث أحكام عامة وختامية

#### المادة (٥)

للهيئة اصدار تعليمات تحدد هيكلها التنظيمي وسير العمل فيها بنظام داخلي لعملها.

#### المادة (٦)

ينفذ هذا القانون بتاريخ نشره في الجريدة الرسمية.

### الاسباب الموجبة

لغرض ضمان الشفافية والعدالة في ضبط الواردات الاتحادية وتخصيصها للحكومات والاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، والتحقق من الاستخدام الامثل للموارد المالية الاتحادية واقتسامها وضمان عدالة توزيعها بما يحقق النفع للشعب العراقي ومستقبله،  
شرع هذا القانون.

## نبذة عن المؤلف

---

- رئيس لجنة النفط والطاقة في مجلس النواب .
- نائب رئيس لجنة كتابة الدستور .
- رئيس دائرة الاقتصاد والمالية في الأوبك ١٩٧٦ - ١٩٨٠ .
- مدير تسويق النفط الخام بعد تأمين النفط عام ١٩٧٢ .