مركز البيان للدراسات والتخطيط
Al-Bayan Center for Planning and Studies

حصاد البيان

تشرين الأول ـ تشرين الثاني ـ كانون الأول 2018

سلسلة إصدارات مركز البيان للدراسات والتخطيط

18

حصاد البيان 18

حقوق النشر محفوظة © 2018

رقم الإيداع في دار الكتب والوثائق ببغداد 4155 لسنة 2018

---

www.bayancenter.org
info@bayancenter.org

عن المركز

مركزُ البيان للدراسات والتخطيط مركز مستقلٌّ، غيرُ ربحيّ، مقرّه الرئيس في بغداد، مهمته الرئيسة –فضلاً عن قضايا أخرى– تقديم وجهة نظر ذات مصداقية حول قضايا السياسات العامة والخارجية التي تخصّ العراق بنحو خاصٍ ومنطقة الشرق الأوسط بنحو عام. ويسعى المركز إلى إجراء تحليل مستقلّ، وإيجاد حلول عمليّة جليّة لقضايا معقدة تهمّ الحقليْن السياسي والأكاديمي.

قياساً بالأهمية التي يحظى بها العراق إقليمياً ودولياً، والتطورات المتلاحقة التي يشهدها البلد والمنطقة كانت أغلب التحليلات والمتابعات التي تحاول ملاحقة الأحداث والقضايا في العراق تفتقر إلى القدرة على التفكير خارج إطار الأسلوب السائد والقوالب التي حدّدت النظرة إلى العراق خلال العقود الماضية؛ لهذا السبب فإن المركز يسعى إلى تقديم وجهات نظر جديدة تعتمد الموضوعية، والحيادية، والمصداقية، والإبداع، ويوجّهُ المركزُ أنشطتَهُ في البحث والتحليل للتحديات التي تواجه العراق ومنطقة الشرق الأوسط بتقديمِ بصائرَ وأفكارٍ لصانعي القرار عن المقتربات الناجعة لمعالجتها على المديين القصير والطويل.

ويقدم المركز وجهات نظر قائمة على مبادئ الموضوعية والأصالة والإبداع لقضايا الصراع عبر تحليلات، وأعمال ميدانية، وإقامة صلات مع مؤسسات متنوعة في الشرق الأوسط؛ من أجل مقاربة قضايا العراق التي تخصُّ السياسة، والاقتصاد، والمجتمع، والسياسات النفطية والزراعية، والعلاقات الدولية، والتعليم.

مهمة المركز:

يسعى مركزُ البيان للدراسات والتخطيط إلى أن يكون مصدراً مهمّاً في تحليل القضايا العراقية على نحو مستقلّ، ولأن يكون منتدى للحوار المبني على الحقائق حول التغييرات التي تحدث في العراق والمنطقة، فضلاً عن أن يكون مساهماً في صياغة تفكير استراتيجي لدى صانع القرار العراقي أيّاً كان موقعُه، ويتوخّى المركز تقوية قدرات المؤسسات البحثية والتعليمية، ومنظمات المجتمع المدني، والدوائر الحكومية؛ من أجل خلق خبراء في الإدارة وصناعة القرار في مجالات السياسة والاقتصاد والاجتماع.

وينفّذ المركز هذه المهمةَ عبر إجراء أبحاث وتحليلات، وتوفير منح بحثية ومنح للأعمال الميدانية،

وعقد المؤتمرات والندوات وورش العمل، وإقامة دورات تدريبية للمؤسسات الحكومية والجامعات.

الأهداف:

• المساهمة الفاعلة في النقاشات التي تخصّ العراق من خلال القيام بتحليلات عميقة ومستقلة تعتمد بنحوٍ رئيس على البحوث والدراسات التي يقوم بها علماء ومتخصصون.

• تشجيع الحوار المبني على المعلومات والحقائق للخبراء بالشأن العراقي، ومنهم صانعو السياسات، والصحفيون، والأكاديميون، حول التحديات التي يواجهها العراق والمنطقة، ولإنتاج أفكار جديدة حول مواجهتها.

• تطوير القدرات الاستراتيجية في صناعة القرار وصياغة السياسات في العراق.

• تهيئة خبراء في المؤسسات السياسية والأكاديمية بمهارات في صناعة القرار والإدارة.

• إقامة صلات محلية وإقليمية مع المؤسسات الاقتصادية والتعليمية والسياسية.

• إنشاء مشاريع بحثية استراتيجية وتعزيزها.

يهتم مركز البيان بالشؤون الآتية:

- الاقتصاد والتنمية: (القطاع المصرفي، والموازنة، والزراعة، والتربية والتعليم، والسياحة، والاستثمار، وغيرها).
- الطاقة: (النفط، والغاز، والكهرباء).
- السياسة الخارجية والشؤون الدولية: (العولمة، والصراعات الدولية).
- الأمن الوطني والدفاع: (مكافحة الإرهاب، وبناء قدرات القوات المسلحة).
- الدستور والقانون والديمقراطية: (البرلمان، والفدرالية).
- الحوكمة وسيادة القانون والسياسات العامة: (منع الفساد، وإعادة تنظيم المؤسسات وتأهيلها، والانتخابات).
- المجتمع والاستبانات: (التعايش السلمي في المجتمع، والعنف والطائفية، والرأي العام).

المقدمة

هذه باقة من أزهار (**مركز البيان للدراسات والتخطيط**) ننشرها بين يدي القارئ الجاد في حقول معرفية متنوعة صاغها محللون ودارسون وكتّاب ومترجمون على وفق منهجية علمية خلصت إلى نتائج سليمة بعد أن ترسّمت مقدمات أفصحت عن سلامة بنيتها التخطيطية وأهدافها الواضحة.

إن المركز يظنّ ظناً يكاد يصل إلى اليقين أن حصاده هذا سيعيد للمطبوع الورقي حقه في معانقة أيادي القّراء الكرام بعد أن سلبته منه الكتابة الرقمية مدة ليست قصيرة بحكم الزمن، مما يؤدي إلى إعادة الصحبة بَينَ الكتاب الورقي وقارئه الذكي بما يشكل تلاحماً بينهما سواءٌ أكان ذلك في إعادة قراءة بعض الصفحات أمْ في إضافة هوامش على بعض المتون، أمْ في مراجعة الأصول من دون إرهاق؛ وبهذا يصبح قول أحمد بن الحسين (وخيرُ جليسٍ في الزمان كتاب) حكمةً دالةً على أهمية هذه الرفقة.

مركز البيان للدراسات والتخطيط

المحتويات

مقالات باحثي المركز

إيران وأمريكا أمام الجمعية العامة للأمم المتحدة

حيدر الخفاجي 15

الشركات العراقية المملوكة للدولة: دراسة حالة لإصلاح الإنفاق العام

علي المولوي 21

قراءة في الرؤية التركية تجاه العراق ما بعد 2003

حسين أصلان 25

مستقبل التحالف الروسي-الإيراني-التركي

أحمد حسن علي 41

تصميم نهج جديد لإصلاح الإدارة المالية العامة في العراق

علي المولوي 53

ما الآثار المترتبة على انتخابات التجديد النصفية الأمريكية في الشرق الأوسط؟

سجاد نشمي 61

نحـو استراتيجيـة لتطويـر السياحـة العراقية

أحمد حسن علي 65

الاستثمار البشري.. رؤية في تعزيز قدرات الحكومة العراقية

د. أحمد الجعفري 91

أوراق بحثية لكُتّاب المركز

معوقات التعداد السكاني وآثاره السلبية على مستقبل التنمية في العراق

محسن حسن 97

نحو نظام تعليم جامعي عالي المستوى

علي محمد باقر البهادلي 119

الاكتساب الحزبي لدى (العدالة والتنمية) التركي دور «أكاديمية السياسة»

جابر عاشوري 131

مقالات مترجمة

دراسة الوضع القانوني لإغلاق مضيق هرمز من قبل إيران بموجب القانون الدولي

جاويد منتظران 157

سد الثغرات في الموازنة عبر إدارة الثروة العامة

مجلة الإيكونوميست–النسخة المطبوعة 165

دراسات مترجمة

الطاقة الشمسية في العراق: من البداية إلى التعويض

هاري استيبانيان 171

النفط والغاز في كردستان العراق

فلوريان أميرلير – داليا زامل 199

مقالات باحثي المركز

إيران وأمريكا أمام الجمعية العامة للأمم المتحدة

حيدر الخفاجي*

2018-10-7

انطلقت أعمال الجمعية العامة التابعة للأمم المتحدة في نيويورك الأسبوع الماضي وسط تطورات سياسية تخص المشهد الإيراني، حيث طرأت تغييرات مهمة منذ العام الماضي على الملف الإيراني، ولاسيما مع التركيز الأمريكي على ضرورة مواجهة النشاط الإيراني في المنطقة. فبعد أشهر من تصريحات شديدة اللهجة من قبل إدارة الرئيس الأمريكي دونالد ترامب ضد طهران، وإعلان نية في تشديد العقوبات على طهران بحلول تشرين الثاني لهذا العام، وهناك تحرك أمريكي في المنطقة لوضع سياسات خارجية ضمن استراتيجية واسعة مع حلفاء لمواجهة إيران. لقد شجع هذا التوجه على تسريع وتيرة العمل، أمام بعض الدول العربية للاستفادة من المصالح التي تتلاقى مع واشنطن في هذا المجال.

مواقف الطرف الإيراني من التفاوض

في أثناء الأشهر الأخيرة وبعد الانسحاب الأمريكي من الاتفاق النووي، اتخذ الرئيس روحاني مواقف متوافقة مع المرشد الأعلى في إيران السيد الخامنئي، إذ أغلق الباب بوضوح أمام كل التكهنات التي تحدثت بشأن الحوار بين الطرف الإيراني والأمريكي، متخذاً مواقف أكثر صلابة بما يخصّ سياسة إيران الخارجية.

وبالاجتماع الذي ضمّ السيدالخامنئي وأعضاء الحكومة بالأسابيع الماضية، ألقى الرئيس روحاني خطاباً مهمّاً، ذكرفيه العقوبات الأمريكية المفروضة على إيران، مؤكداً أنه لا يلوح في الأفق أي حلّ سياسيّ على المدى القريب؛ لأن الحكومة الأمريكية التي فرضت هذه العقوبات على طهران، لا تلتزم بالاتفاقيات، وأن ''هدف الأمريكان أبعد من الضغوط الاقتصادية، إذ يريدون العودة إلى إيران والسيطرة عليها''، مضيفاً في خطابه ذلك قوله:''إن شعبنا لن يقبل بهذا مطلقاً، وسيظهر للعالم أجمع مقاومته وصموده''.

* باحث في مركز البيان للدراسات والتخطيط.

وقبل ذلك صرح الرئيس روحاني أن بلاده ''لن ترضخ للضغوط الأمريكية وستحافظ على كرامتها، وستقاوم الولايات المتَّحدة''، وأدلى في الوقت نفسه بأن موقفه هذا هو موقف الشعب الإيراني بأجمعة. وجاءت هذه التصريحات على الرغم من أن السيد علي الخامنئي هو الذي يحدد الاتجاهات الرئيسة في السياسة الخارجية، ويضعها في صيغتها النهائية.

وتحدث روحاني في البرلمان الإيراني عن ضرورة الالتزام بتوجيهات المرشد الأعلى، وبعد يوم واحد فقط من حضور الرئيس روحاني البرلمان، أشاد السيد الخامنئي بضبط النفس والهدوء والرصانة التي يتمتع بها رئيس الجمهورية، وتحدث عن حصول روحاني على أصوات أكثر من 23 مليون ناخب إيراني في الانتخابات الأخيرة.

وخلافاً لما تناقلته وسائل إعلامية التي يبدو فيها أن طهران متحفزة للدخول في مفاوضات والوصول إلى حل في ما يخصّ ببرنامجها النووي، فإنها ما تزال متمسكة ببنود الاتفاق الأخير، واعتبرت أن التفاوض مع أمريكا فيما يخص برنامجها الصاروخي بالاتفاق النووي خطاً أحمر.

مواقف الطرف الأمريكي من التفاوض

تحدث الرئيس الإيراني حسن روحاني في خطاب متلفز عن المفاوضات بين الولايات المتحدة وإيران قائلاً: ''إن الذي يزعم بأنه يرغب في التفاوض عليه أن يدرك أن للمفاوضات أصولاً ومبادئ، وأن أول مبدأ لها هو المصداقية''، وتابع الرئيس حسن روحاني ''أن هذه التصريحات من جانب ترامب قد تهدف لغايتين: الأولى: أنه قد يكون يهدف منها تشكيك الشعب الإيراني في قيادته ونظام بلده من خلال الحرب النفسية، والأخرى: أنه يهدف لتحقيق مكاسب انتخابية لحزبه في الانتخابات المقبلة للكونغرس الأمريكي''.

جذور الأزمات الاقتصادية في إيران تمتد إلى ما قبل الثورة الإسلامية

يرى بعض الخبراء الاقتصاديين أن جذور الأزمات الاقتصادية في إيران تمتد إلى ما قبل الثورة الإسلامية، فقد ذكر الرئيس روحاني قائلاً: ''إن جذور الكثير من المشكلات الاقتصادية لا تعود لهذه الحكومة أو التي سبقتها، بل ربما قد تعود إلى ما قبل الثورة، لكن نحن في الحكومة الحادية عشرة اتخذنا الإجراءات اللازمة للحفاظ على استقرار سوق العملات الأجنبية؛ وبالفعل تمكّنا من ذلك، وإن الشعب كان واثقاً كل الثقة من تحسن الوضع الاقتصادي، لكن الاحتجاجات التي

اندلعت قبل أشهر في إحدى المدن والتي تخللتها بعض الدعوات إلى الفوضى إلى جانب التهديدات التي أطلقها ترامب للتأثير على الوضع الاجتماعي والاقتصادي، هي التي أثارت القلق بين الشعب وظهور بعض المشكلات الاقتصادية''.

المواجهة الجديدة

يرى الساسة الإيرانيون أن مواجهتهم الجديدة أفضل حالاً من سابقاتها، حيث تخوض واشنطن جولتها المتجددة منفردة، بينما الأقطاب الدولية الباقية ليست معنية في هذه المرة بالانخراط في إجراءات العقوبات الأميركية. هذا ما حاول الرئيس حسن روحاني التعبير عنه في خطاب، حيث لفت إلى أن ''الصين وروسيا أعلنتا، وبكل صراحة، أنهما ستقفان بوجه الضغوط الأميركية، وأنهما عازمتان على الحفاظ على الاتفاقيات الموقّعة مع إيران''. وأشار روحاني إلى أهمية تعزيز العلاقات مع الدول الآسيوية، وأننا في الوقت نفسه نتطلع إلى علاقات أوثق مع دول الاتحاد الأوروبي، وهي إشارة منه إلى حرمان واشنطن من فرصة الاستثمار في الضغط على الأوروبيين من جهة،ومن جهة أخرى إشعار الأوروبيين بأن موسكو وبكين الشريك الاقتصادي والتجاري الأكثر أهمية في السوق الإيراني؛ مما يوحي بأن هناك بدائل جاهزة، ليشجع هذا بدوره وقوف الاتحاد الأوروبي بوجه ضغوط واشنطن لعدم التفريط بالمصالح مع طهران. وبين روحاني أن موقف الدول الأوروبية من الناحية السياسية جيداً، ولكن مشكلة هذه الدول تكمن في شركاتها التي تتعرض لضغوط أميركا والعقوبات؛ ومن هنا فإننا ما زلنا ننتظر الإجراءات العملية من الجانب الأوروبي''.

وخلال الاجتماع الأخير الذي عقد بين إيران والدول الأربع،مجموعة (4+1)جرت مباحثات على مستوى الوزراء على هامش اجتماع الامم المتحدة، قالت موغريني إن المشاركين في الاجتماع أكدوا على التطبيق الكامل للاتفاق النووي، وإيجاد حلول للمشكلات.

من جهته أكد وزير خارجية إيران محمد جواد ظريف التزم بلاده بنحو كامل بتطبيق الاتفاق، وإن المشاركين في الاجتماع أكدوا حق إيران في بيع نفطها، وكان هناك ترحيب بإقامة القنوات بين الدول المشاركة وإيران من أجل استمرار الصادرات الإيرانية.

وأعلنت موغيريني أنّ ''الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي ستنشئ كياناً قانونياً لتسهيل المعاملات المالية القانونية مع إيران''، إذ يعني انعطافاً إيجابياً تجاه إيران من الشركاء الأوروبيين.

إن كبرى الشركات الأوروبية يساورها القلق تجاه القرارات التي قد تتخذ ضد إيران، لكن تعتقد هذه الشركات بأن هناك إمكانات كبيرة في السوق الإيرانية، التي يمكن للمستثمر الأجنبي من الاستثمار فيها وتحقيق عائد كبير منها، ومن هذا المنطلق –وبسبب تنوع التعاون الاقتصادي ونظرة الشركات الأوروبية والآسيوية الخاصة تجاه إيران– يبدو أن التطورات السياسية لا تترك تاثيراً يذكر على اقتصاد إيران كما تريده الولايات المتحدة.

الخاتمة

هناك توقعات في الداخل الإيراني من الرئيس روحاني أن يكون مهتمّاً بالجانب الاقتصادي أكثر من أي وقت، وأن يتوافق في توجهاته فيما يخصُّ بالسياسة الخارجية مع المرشد الأعلى للثورة الاسلامية في إيران؛ لذا ستكون مهمة روحاني صعبةً في تحقيق مطالب الداخل الإيراني في ظل الظروف المواتية.

ويرى بعض خبراء الاقتصاد الإيراني أن المشكلات الاقتصادية التي تواجهها إيران ناجمة عن سوء الإدارة بشكل أكبر من العقوبات الأمريكية.وخلال شهر آب الماضي، أطاح البرلمان الإيراني بوزيرين من الكتلة الاقتصادية، هما وزير الاقتصاد والمالية، مسعود كرباسيان، بعد استجوابه حول أدائه تجاه الظروف الاقتصادية التي تواجهها البلاد، ووزير العمل علي ربيعي لأسباب مشابهة.

المصادر:

1. روحانی: دولت استعفا نمی‌دهد/رهبر انقلاب گفتند هرچه سران قوا تصویب کردند من حمایت می کنم (روحاني: الحكومة لا تستقيل/ قال قائد الثورة إنني أؤيد كل ما وافق عليه روساء القوى الثلاث) – http://tn.ai/1762336.

2. روحانی: ایرانی‌ها مقابل فشار بیرونی به مقاومت سرسختانه روی می‌آورند (لن ترضخ للضغوط الأمريكية وستحافظ على كرامتها، وستقاوم الولايات المتحدة) – http:// www.irinn.ir/fa/news/627915.

3. سئوال مجلس از رئیس جمهوری ایران؛ نمایندگان از پاسخ‌های روحانی قانع نشدند (جلسة استجواب الرئيس روحاني في البرلمان الإيراني) –http://www.bbc.com/ persian/iran-45327598.

4. خامنه‌ای از پاسخ‌های روحانی به مجلس حمایت کرد (أشاد المرشد الاعلى في إيران السيد علي الخامنئي بأداء الرئيس الإيراني حسن روحاني) – https://www. dw.com/fa-ir/iran/a-45276015.

5. حسن روحانی در واکنش به پیشنهاد ترامپ: مذاکره همزمان با تحریم معنایی ندارد) روحاني: لا معنى للتفاوض في ظل العقوبات(– https://fa.euronews. com/2018/08/06/rouhani-tv-speach-on-us-sanctions

6. نخستین بیانیه مشترک ظریف و موگرینی پس از برجام (بيان مشترك: الدول الخمس تؤكد تمسكها بالاتفاق النووي مع إيران) –https://fa.alalam.ir/news/3797836/

الشركات العراقية المملوكة للدولة: دراسة حالة لإصلاح الإنفاق العام

علي المولوي*

2018-10-11

من بين أهم الأسئلة التي تنتظر الحكومة العراقية المقبلة، هي: كيفية خفض الإنفاق في القطاع العام، وكيفية معالجة احتياجات 2.5 مليون عراقي إلى العمل عاجلاً؟ فمع وصول معدل البطالة الوطني إلى عتبة 16%[1] يوجد إجماع داخل دوائر صُنّاع السياسة على أن يتركز خلق فرص العمل على القطاع الخاص بدلاً من الاستمرار في زيادة التوظيف بالقطاع العام. ومن دون تأمين الاستثمارات الأجنبية في البلاد وزيادة الأجور في القطاع العام، ستكون معالجة مستويات بطالة الشباب –التي تقدر بنحو 36 % من معدل البطالة الوطني– صعبة جداً على المدى القريب.

ويتمثل أحد الحلول في النظر إلى ما يمكن تقليصه من شركات الدولة غير المنتجة؛ لتقليل تكاليف التشغيل المتضخمة الناجمة عن الإفراط في التوظيف، ولخلق فرص عمل في القطاعات الإنتاجية.

وتُعَدُّ الشركات المملوكة للدولة الثغرة السوداء في الإنفاق بالقطاع العام؛ كونها كيانات ذاتية التمويل؛ مما يعني أنها غير داخلة في الموازنة العامة. ولا تُعَدُّ هذه الكيانات مربحةً إلى حدٍ كبيرٍ؛ لاعتمادها على القروض المقدمة من البنوك المملوكة للدولة والمنح الخاصة من ميزانية الحكومة؛ لتغطية النفقات الأساسية بما في ذلك الرواتب.

وتشير البيانات الرسمية لعام 2015 إلى أن هناك 176 شركة مملوكة للدولة، على الرغم من أن العديد من الشركات اندمجت مع بعضها في السنوات الأخيرة. وتوضح بيانات عام 2013 إلى أن 44 شركة فقط من الشركات المملوكة للدولة حققت أرباحاً، ومن المحتمل أن هذا العدد انخفض بعد انهيار أسعار النفط في عام 2014[2]. ويعدّ الافتقار إلى الشفافية أحد المشكلات الرئيسة في الحصول على بيانات دقيقة، إذ إن أعداد العمالة في الشركات المملوكة للدولة غير واضح، على النقيض مما هو حاصل في الوزارات والهيئات الحكومية الأخرى التي تنشر أرقام التوظيف الخاصة بها

* رئيس قسم الأبحاث في مركز البيان للدراسات والتخطيط.

على أساس سنوي ضمن الموازنة الاتحادية[3]. وتشير بيانات عام 2010 إلى وجود 633 ألف موظف في الشركات المملوكة للدولة (بما في ذلك المتعاقدون وأصحاب الأجور اليومية)، ومن المحتمل أن هذه الأعداد ازدادت منذ ذلك الحين.

تخضع الأسس القانونية للشركات المملوكة للدولة –إلى حد كبير– لقانون الشركات العامة رقم 22 لعام 1997، الذي عُدل خمس مرات، آخرها في عام 2015. وتعود ملكية هذه الشركات إلى 14 وزارة من بينها: وزارة الصناعة والمعادن، ووزارة الكهرباء، ووزارة النفط، ووزارة المالية.

وتُفصح بيانات 136 شركة مملوكة للدولة تعود لعام 2015عن أن إجمالي نفقات هذه الشركات قد بلغ ذروته في عام 2013، إذ وصل إلى 31.3 مليار دولار، وبحلول عام 2015 خُفض الإنفاق بمقدار 6 مليارات دولار، لكن أقل من ربع هذه الشركات كانت تحقق أرباحاً. وبالمقارنة، بلغ الإنفاق على المرتبات والأجور 4.5 مليار دولار في عام 2013، ولم ينخفض إلا إلى 4.4 مليار دولار في عام 2015، إذ بلغ متوسط الأجور ما يزيد قليلاً على 900 دولار في الشهر. وهناك انخفاض بنسبة 8.4% في عدد الموظفين الدائمين بين عامي 2013 و2015، بينما انخفض عدد العاملين بأجر يومي بنسبة 43.4 % خلال المدة نفسها.

	2012	2013	2014	2015
مجموع المرتبات والأجور (مليون دولار)	4.1	4.5	4.6	4.4
العدد الإجمالي للموظفين الدائمين	354,713	366,944	348,122	336,041
العدد الإجمالي للموظفين المتعاقد معهم	33,066	41,463	41,269	43,836
العدد الإجمالي للعاملين بأجر يومي	31,733	34,187	26,814	19,333
إجمالي الإيرادات (مليار دولار)	24.9	27.5	26.9	22.0
مجموع النفقات (مليار دولار)	27.7	31.3	29.2	25.0

بيانات 136 شركة مملوكة للدولة. المصدر: الحكومة العراقية – البنك الدولي.

وبإلقاء نظرة فاحصة على الشركات المملوكة لوزارة الدفاع يمكننا الاطلاع على المشكلة بنحو أوسع. فمن بين الشركات الست، هناك شركة واحدة فقط تعرف باسم حمورابي تمتلك بعضاً من القدرة الإنتاجية –تصنيع الأسلحة الصغيرة كالمسدسات اليدوية–. إن جميع هذه الشركات الست غير مربحة، وتفتقر إلى البنى التحتية الأساسية، وهي غير قادرة كلياً على المنافسة في السوق الحديثة. وعلى الرغم من إنفاق أكثر من 800 مليون دولار على رواتب وأجور أكثر من 20 ألف موظف منذ عام 2003، بيد أن الأسس المنطقية للإبقاء على هذه الشركات المملوكة للدولة على الرغم من أن فشلها هيّن جداً وهو يتمثل بخدمة المنفعة العامة من خلال توليد العمالة، وإن أي محاولات سابقة لتقليص أو هذه الشركات إيقافها انطوى على مخاطر سياسية.

لكن استراتيجية الحكومة التي صاغتها هيئة المستشارين لعام 2015 تكرر الحاجة إلى إجراء إصلاح شامل يخفض من أعداد الشركات المملوكة للدولة، وينقل الموظفين إلى الوزارات المعنية، ويؤسس مراكز تدريب لبناء القدرات، وإيقاف عمل الشركات المملوكة للدولة غير القابلة للتكيّف. وتشير الاستراتيجية إلى وجود حوالي 181 ألف موظف فوق سن الخمسين سنة، مع خدمة 15 عاماً على الأقل ممن يمكن إحالتهم على التقاعد المبكر؛ وبالتالي تقليص عدد العاملين بمقدار الربع.

ويمكن التذرع بالبنود الواردة في القانون رقم 22 لحلّ الشركات المملوكة للدولة التي لا تمتلك القدرة على النمو فوراً، وسيشمل هذا ما لا يقل عن 20 شركة بما في ذلك 5 شركات مملوكة لوزارة الدفاع. ومن الممكن إعادة تصنيف الشركات غير التجارية بحيث يمكن دمجها في الموازنة؛ مما سيضمن شفافية أكبر في إنفاق الموازنة.

وتُعَدُّ معالجة قضايا الشفافية مكاناً جيداً للبدء في أي مبادرة للإصلاح، إذ يمكن تبني عدد من ممارسات الحوكمة الرشيدة بما يتماشى مع ميثاق الحكم الرشيد في العراق الذي اعتمدته الحكومة في عام 2017، ويشمل ذلك نشر تقارير إجمالية عن الأداء المالي، وإجراء عمليات تدقيق سنوية تقوم بها أطراف ثالثة، وتعزيز المساءلة المالية من خلال الإعلان عن المساعدات المالية التي تقدم من قبل الدولة. وينبغي أيضاً الإبلاغ عن أرقام التوظيف داخل كل مؤسسات الدولة كجزء من نظام معلومات شامل يراقب ويسجل التمويلات غير الداخلة في الموازنة للبنوك المملوكة للدولة.

إن لإعطاء الأولوية لإصلاح الشركات المملوكة للدولة فائدةً إضافيةً تتجاوز خفض إنفاق القطاع العام. ولهذه الشركات سمعة سيئة؛ لأنها تخلق الاحتكارات وتزاحم المشاريع الخاصة، ومن

خلال معالجة قضايا زيادة العمالة، يمكن تحويل العديد من هذه الشركات إلى فرص استثمارية جذابة بواسطة الشراكات بين القطاعين العام والخاص؛ وبالتالي تحفيز نمو الأخير. وبطبيعة الحال، ستواجه أي محاولة لاعتماد تدابير الإصلاح هذه معارضة شديدة من أصحاب المصالح في هذه الشركات؛ لذلك فإن الحكومة المقبلة ستحتاج إلى التأكُّد من قدرتها على التواصل مع الجمهور العام وتوضيح كيف ستؤدي هذه الإجراءات في نهاية المطاف إلى تعزيز فرص العمل على المدى الطويل.

المصادر :

1. http://documents.worldbank.org/curated/en/255115294958718 46/Jobs-in-Iraq-A-Primer-on-Job-Creation-in-the-Short-Term.
2. http://www.iraqdatabank.org/storage/app/uploads/public/5bb/2c8/0d9/5bb2c80d92548465.
3. http://blogs.lse.ac.uk/mec/2018/07/31/analysing-growth-trends-in-public-sector-employment-in-iraq.

قراءة في الرؤية التركية تجاه العراق ما بعد 2003

حسين أصلان*

2018-10-15

المقدمة:

يُعَدُّ العامل الجغرافي من أهم العوامل المؤثرة في سياسة الدولة وقوتها من الناحيتين العسكرية والاقتصادية، فهو يحدد أهميتها الاستراتيجية[1]، إذ يحتل العراق أهمية كبيرة في أروقة السياسة الخارجية التركية منذ نهاية الحرب العالمية من النواحي الاقتصادية والسياسية والأمنية. وتتمثل الأهمية الجغرافية للعراق؛ كونه واقعاً في ملتقى طرق المواصلات التي تربط قارات العالم القديم، وفي كونه الجسر الأرضي المؤدي إلى طرق المواصلات البحرية المهمة في شرق العالم وغربه، والمتمثل في بحر العرب، والمحيط الهندي، والبحر المتوسط؛ وبفضل هذا الموقع أصبحت للعراق مكانه مهمة في العالم من الناحيتين العسكرية والدولية. وتكمن الأهمية الاقتصادية لهذا البلد كونها يمتلك خامس أكبر احتياطي النفط في العالم فضلاً عن الغاز الطبيعي، ولأنه أيضاً كالجسر الرابط بين آسيا–أفريقيا، وتركيا والخليج العربي، ويمكن أن يكون الموقع الجغرافي للعراق ممراً لربط الغرب والشرق لعدد من المشاريع الاستراتيجية كالكيبل الضوئي ونقل الطاقة «النفط والغاز» من الخليج العربي إلى أوروبا.

يتطلّب إدراك سلوك الدولة الخارجي معرفة عملية صنع القرار، وقد أشار جوزيف فرانكل في كتابه (making of foreign policy The) إلى أن قرار الدولة هو قرار لا يصنع من طرف الدولة، ولكن بأشخاصها من أفراد ومجموعات[2]. وشارك سنايدر في وضع إطار نظري دقيق لعملية صنع القرار في السياسة الخارجية، وركز في تحليله على تشخيص الدولة بمعنى دراستها من خلال أشخاص معينين وعدّهم أحد أطراف النظام الدولي، وقد أكد في إطاره النظري على أن السلوك الخارجي في النهاية هو محصلة العملية التفاعلية بين مجموعة من المتغيرات الآتية:

1. محمود عبد الرحمن خلف الزيدي، «سياسة تركيا الخارجية تجاه دول الجوار العربي (العراق وسوريا) 1980 – 1993، رسالة ماجستير غير منشورة، الجامعة المستنصرية، (2002)، ص: 13.

2. رانيا محمد طاهر، «الدور الاقليمي التركي في ظل ثورات الربيع العربي»، رؤية تركية، مركز سيتا للدراسات، أنقرة، 3102، ص: 521.

* باحث متخصص في الشأن التركي.

أولاً: المحيط الداخلي: الذي يشمل: الموقع الجغرافي، وثقافة المجتمع، والرأي العام، ودرجة التنمية الاقتصادية، ونوع النظام السياسي.

ثانياً: البيئة الخارجية: التي تحوي كل العوامل المرتبطة بسلوكيات الوحدات الدولية في المحيط الجغرافي والوضع الدولي.

ثالثاً: البيئة السيكولوجية: والمتمثلة في التكوين الشخصي لصناع القرار، والإدراك، والحوافز الشخصية، من خلال الوسيط الذي تنتج من خلاله المتغيّرات الموضوعية البنيوية الداخلية أو الخارجية وتأثيرها على السياسة الخارجية، ومن دراستنا لشخصية أردوغان وغيره من القياديين في حزب العدالة سنجد أن الشخصية الأولية كانت في بدايتها يسيرة وتربو على المعاناة اقتصادية في مرحلة الطفولة والضغوط السياسية في السنوات الماضية من قبل الجيش التركي، وتتألف هذه البيئة من مجموعة من المكونات الشخصية والنفسية وطالما كانت مسألة الهوية مثار جدل كبير بين النخب في المجتمع التركي من إسلامية وعلمانية، إذ أبحر الأخير بتركيا إلى الشاطئ الأوروبي الغربي، مبتعدين بها عن مرفأ الشرق الإسلامي[3].

أولاً: السياسة الخارجية التركية: نظرة عامة

تقوم السياسة التركية على عدة منطلقات أهمها: الاقتصاد، والتفاهمات الأمنية المشتركة مع الدول المجاورة، والحوار الاستراتيجي، والتعايش بين الثقافات والأديان، والاستفادة من موقعها الجيوسياسي والجيوستراتيجي، والبحث عن مصادر الطاقة، وإن أي شيء يتعارض مع هذه المنطلقات يعدُّ تهديداً للأمن القومي للدولة في المستقبل، ويكون عائقاً أمام تركيا في سبيل أن تكون دولة قوية واستراتيجية في الشرق الأوسط. وقد أكد وزير الخارجية أحمد داود أوغلو «أن الدول لا تستطيع أن تغيّر تأريخها ولا حدودها الجغرافية، ولكن بوسعها أن تعيد قراءتها واكتشافها من جديد»، وقد أدت العوامل الجغرافية دوراً ريادياً في إقرار السياسة الخارجية التركية. وفي هذا السياق يرى الرئيس الأمريكي السابق (باراك أوباما) أن دور تركيا لم يعد كما كان عليه إبّان الحرب الباردة؛ أي كنقطة فصل بين الشرق والغرب، وإنها أصبحت الآن نقطة التقاء الغرب والشرق، بدلاً من كونها نقطة الفصل كما كانت في الزمان السابق[4].

3.رانيا محمد طاهر، «الدور الإقليمي التركي في ظل ثورات الربيع العربي»، مصدر سبق ذكره، ص: 621.

4.حسن البراري، «الغرب مشغول في قراءة الظاهرة السياسية الخارجية»، الاقتصادية، العدد (3426)، 0102/11/5، متاح: http://www.aleqt.com/2010/11/05/article_465199.html.

إن نهج السياسة الخارجية المائز اتبعه الأتراك في بداية تأسيس الجمهورية التركية على وفق مبدأ أتاتورك (سلام في الوطن سلام في العالم)، وعلى أساس ذلك عرف عن السياسة الخارجية التركية ولمدة طويلة منذ تأسيس الجمهورية حالة الانعزال، وذلك على وفق نظرية الواقعية الدفاعية التي تفترض أن الدولة تعطي الأولوية لاستقلالها وتضع خيارات سياستها الخارجية –كذلك– اعتماد نهج أن تكون تركيا أوروبية وليست آسيوية، وأن تكون بلداً محايداً؛ لكن ذلك النهج قد بدأ بالتغيّر منذ مجيء الرئيس الأسبق (عصمت اينونو) في خمسينيات القرن الماضي، إذ قام على أساس الخروج من نهج الانعزال بالانخراط في سياسة الأحلاف، والخضوع الكامل للغرب، والانضمام إلى الحلف العسكري الغربي (الناتو)، واستضافة قواعد عسكرية أجنبية في الأراضي التركية. وقد عبّر عن ذلك رئيس الحكومة التركية الأسبق (مسعود يلماز) في العام (١٩٩١) حينما أشار إلى: «أن أمام تركيا أحد الخيارين: الخيار الأوروبي، أو خيار الدخول في عصر القرون الوسطى»[5]، وتمثلت المبادئ التي انتهجتها تركيا خلال تلك المدة بالآتي[6]:

- عدم التدخل في الشؤون الداخلية لدول منطقة الجوار.
- عدم التدخل في النزاعات بين دول المنطقة.
- العمل على استمرار انقسام العرب دون التدخل في النزاعات العربية–العربية.
- فصل الشرق الأوسط عن دور تركيا في التحالف الغربي.
- توازن دقيق في موقف تركيا من القضية الفلسطينية بعد اعترافها بإسرائيل عام ١٩٤٩.

ومن ناحية أخرى، يرى وزير الخارجية التركي السابق (أحمد داود أوغلو) أن تركيا مرت بثلاث مراحل: أولها: دور تركيا إبان الحرب الباردة، ومحاولة رسم خريطة المنطقة؛ كونها جزءاً من الكتلة الغربية، حيث إنها كانت وسيلة للتحكم في الجنوب. ثانيها: إبان مدة ما بعد الحرب العالمية الباردة في بداية التسعينيات، إذ بزغ تصور جديد لتركيا في الأذهان كدولة جسر، مع ظهور عدة مشكلات جديدة في مدة ما بعد الحرب الباردة في مقدمتها الغزو العراقي للكويت، والأزمة في البلقان، حيث أصبح هدف تركيا الأساس هو حماية استقرارها. ثالثها: مرحلة إعادة تعريف مكانة

5. محمود عرفات، «أردوغان .. قصة سراب»، مقالات البديل، متاح على:.http://elbadil.com/?p=465618
6. رانيا محمد طاهر، «الدور الاقليمي التركي في ظل ثورات الربيع العربي»، مصدر سبق ذكره، ص: 331-431.

تركيا في الحقبة الجديدة التي أعقبت أحداث الحادي عشر من أيول، فمكانة تركيا الجديدة قامت على أساسين: أساس فكري، وأساس جغرافي؛ وبذلك فقد شرعت تركيا منذ العام (2002) في بناء سياستها وهيكلته على نحو ينسجم مع هذه الرؤية الجديدة، آخذاً بالحسبان أهدافاً ذات معالم واضحة ومتطلعة للاستفادة من موقعها الجغرافي ورصيدها التأريخي؛ وبذلك ارتكزت السياسة الخارجية التركية في هذه المرحلة إلى خمسة مبادئ أساسية، هي[7]:

1. التوازن بين الأمن والديمقراطية: إن انعدام التوازن بين الأمن والديمقراطية في أي دولة لن يحقق لهذه الدولة فرصة إقامة منطقة نفوذ في محيطها.

2. سياسة تصفير المشكلات مع دول الجوار: وذلك بوجود ترابط اقتصادي كبير بين البلدان المجاورة على سبيل المثال: كجورجيا، وبلغاريا، وإيران، وسوريا، والعراق.

3. التأثير في الأقاليم الداخلية والخارجية لدول الجوار: ولاسيما تأثير تركيا في البلقان، والشرق الوسط، والقوقاز وآسيا الوسطى.

4. السياسة الخارجية المتعددة الأبعاد: إن العلاقات مع اللاعبين الدوليين ليست في حالة تنافس، وليست منفصلة عن بعضها بعض، وإنما متممة ومكملة لبروز تركيا؛ فالاستراتيجية مع الولايات المتحدة الأمريكية في إطار ارتباطها بالناتو، وجهود تركيا للانضمام إلى الاتحاد الأوروبي، وكذلك سياسة جوارها مع روسيا وأورآسيا تسير على الوتيرة نفسها من التزامن؛ باعتبارها علاقات تجري كلها في إطار التكامل.

5. الدبلوماسية المتناغمة: عن أداء تركيا الدبلوماسي من زاوية عضويتها في المنظمات الدولية، واستضافتها للمؤتمرات والقمم الدولية.

ويرى (داود اغلو) في التغيّر الحاصل «أن تركيا ليست بحاجة إلى خارطة طريق، بل الوصول إلى نهاية الطريق»، إلّا أن التغيّرات التي طرأت في تركيا مرت بمرحلتين: **الأولى**: العمل على تثبيت أنصار العدالة والتنمية في أركان الدولة (2002 – 2007)، والتوجه نحو العالم الإسلامي، وكسب دعم الدول العربية ولاسيما دول الخليج، لأجل تطوير القطاع الاقتصادي، وعقد عدد من

7. أحمد داود أوغلو، «معالم السياسة الخارجية التركية في منطقة متغيرة وفي العالم كله»، رؤية تركية، مركز ستا، أنقرة، ربيع 2102، ص: 9-01.

الاتفاقيات الاستراتيجية مع الدول المجاورة كسوريا والعراق وإيران، وإعلان مبدأ تصفير المشكلات مع الدول. **الثانية:** هي مرحلة تحوّل وتغيّر في استراتيجية الدولة من الداخل والخارج، فداخلياً: سيطرة العدالة والتنمية على المؤسسات كافة وأهمها الأمنية والعسكرية واستبعاد كل الشخصيات المعارضة لسياستها. أما خارجياً: فاتباع سياسة التدخل وهذا ما شهدته الدول العربية –مطالبة الرئيس حسني المبارك بترك السلطة، والتدخل في الشأن الليبي والسوري والعراقي، وصف رئيس الوزراء العراقي بانه يمثل رأي الأقلية– في ما يسمى الربيع العربي، إذ انتهجت طريقاً مغايراً عمّا هو متعارف عليه بأن تركيا تفضل أن تبقى على مسافة واحدة من الصراعات العربية الداخلية، ولكن ما حصل من التدخل بنحوٍ مباشر في الصراعات الداخلية، وخروج تركيا عن مسارها المعهود الذي عرف عنها بالحيادية، حيث أكد وزير الخارجية: «أن التوترات التي تحصل أحياناً بين الدولتين من شأنها أن تخلق حالة من عدم التوازن في مجمل المنطقة، ويمكن لها أن تؤدي إلى مشكلات إقليمية، وإن بلاده تخلق توازناً في سياسات الشرق الأوسط»[8]؛ وبالتالي، يجب الأخذ بالحسبان المنعطف الثقافي–الاستراتيجي الذي تمر به تركيا، بربطها بثلاث دوائر تنتمي لها[9]:

- الدائرة الأطلسية: حيث تركيا عضو في حلف الأطلسي.
- الدائرة الشرق أوسطية: فكونها دولة شرق أوسطية يفرض عليها استحقاقات لا مهرب منها.
- الدائرة الإسلامية: إذ إن الأيديولوجية الدينية باتت عنواناً رئيساً في نهج الحكومة التركية –حكومة العدالة والتنمية–.

ثانياً: مبادئ التغيير في السياسة الخارجية التركية تجاه المنطقة

بعد منتصف عام 2009، صيغت رؤية جديدة لسياسة تركيا الخارجية تجاه العالم عامة، والشرق الأوسط والمنطقة العربية على وجه الخصوص، وقد تحوّلت بنحوٍ كبير إلى تغيير الخطاب والممارسة، فخطها الجديد من حيث النشاط وتعدد الأبعاد واضح على الأرض، ولاسيما بعد

8. عائشة كاربات، «حوار مع وزير الخارجية التركي أحمد داود أوغلو»، قنطرة ، 0102، متاح على:
http://ar.qantara.de/content/hwr-m-wzyr-lkhrjy-ltrky-hmd-dwd-glw-lsn-bhj-l-khrt-tryq-bl-lwswl-l-nhy-ltryq.

9. إبراهيم أبراش، «السياسة التركية: أيديولوجية صدامية أم براغماتية مستحدثة؟»، بالنايشين، 0102/6/6، متاح على:
http://www.palnation.org/vb/showthread.php?t=415.

أحداث التغيير التي شهدها المنطقة العربية بما يسمى بالربيع العربي[10]، ويرى داود أوغلو أن هذا التحوّل يمكن تلمسه بالآتي[11]:

1. التحول السياسي ينبغي أن يوفر التوازن بين الأمن والحرية، وأنه من أهداف رجب طيب أردوغان.
2. تطوير مبدأ تصفير المشكلات مع جيراننا من أجل القضاء على التهديدات الخارجية؛ لأجل الحفاظ على التوازن في المنطقة ولاسيما الدول الشقيقة.
3. حماية المؤسسات الاجتماعية ومؤسسات الدولة، وليس تدمير المؤسسات الاجتماعية، أو إضعافها، وجعلها من الروابط المستقبلية بين الدول.
4. ينبغي أن يكون هناك وضع قانوني وشرعي للدول، ويجب الّا تتغيّر الحدود، فلدينا ما يكفي من الانقسام والتفكك في المنطقة؛ وهذا يدل على عدم موافقة الأتراك على قيام الدولة الكردية.
5. عدم التدخل الأجنبي في مسيرة التغيير، فالشعوب هي الفاعل الوحيد في هذه العملية، وعليها أن تقرر مستقبلها بنفسها.
6. التحوّل السياسي ينبغي أن يوفر التوازن بين الأمن والحرية، وعلى المفكرين وصناع الرأي والساسة فيها أن يلتقوا بنحو مكثف من أجل مناقشة مستقبلها، ويرى وزير الخارجية بأن تركيا مرتبطة بما تجري في المنطقة من التغيير كمصر، وليبيا، واليمن، والعراق.

ثالثاً: السياسة الخارجية التركية في عهد حزب العدالة والتنمية:

يمكن الجزم بأن السياسة الخارجية التركية تغيرت بنحو واضح منذ صعود حزب العدالة والتنمية إلى سدة الحكم بزعامة رجب طيب أردوغان وعبد الله غول، بالمقارنة مع التحديات الأربعة التي كانت تشكل نقاط ارتكاز بالنسبة إلى سياسة تركيا الشرق أوسطية في تسعينيات القرن الماضي، والمتمثلة بالآتي[12]:

10. ينظر: بولنت آراس، «السياسة الخارجية التركية .. نظرة من الداخل»، مجلة دراسات الشرق الأوسط، مركز دراسات الشرق الأوسط، عمان، 2102.
11. أحمد داود أوغلو، «معالم السياسة الخارجية التركية في منطقة متغيرة وفي العالم كله»، مصدر سبق ذكره، ص: 61-91.
12. هاينتس كرامر، «تركيا المتغيرة: تبحث عن ثوب جديد»، مكتبة العبيكان، الرياض، 1002، ص: 602-702.

1. التورط العميق غير المرحب به، ولكنه محتوم، في شمال العراق وسوريا الذي ما لبث أن جر وراءه جملة من العواقب ليس فقط على العلاقات التركية–العراقية، بل وعلى علاقات مع جارتين مباشرتين آخريين هما: إيران، وسوريا.

2. طغيان تعاون سريع التنامي في المسائل العسكرية مع كل من إسرائيل، والاتحاد الأوروبي، وحلف الناتو والولايات المتحدة الأمريكية، بما يفضي إلى تعقيد العلاقات مع البلدان العربية.

3. بقيت تركيا تعيش مشكلات مضطردة مع كل من سوريا والعراق بشأن استخدام المياه في حوض نهري دجلة والفرات.

4. واجهت تركيا صعوبة كبيرة في تحقيق التوازن على صعيد العلاقات مع إيران بين تعيين الحدود الأيديولوجية من جهة سلوك حسن الجوار المنبعث من حوافز اقتصادية قوية متمثلة بواردات ضخمة من الطاقة، ومن الجهة المقابلة علاقات تركيا مع الولايات المتحدة الأمريكية مع شركائها الأوروبيين وإنْ بدرجة أدنى إلى حد معين؛ وبالتالي فإن على تركيا أن توازي بين سياستها الشرق أوسطية وتوجهاتها الغربية في السياسة الخارجية.

لقد كان مناخ التنافس الاستراتيجي الديناميكي الذي أوجدته مرحلة ما بعد الحرب الباردة عاملاً من العوامل التي أوجبت على تركيا البحث عن استراتيجية إقليمية جديدة، وصياغة سياسة شرق أوسطية لها ما بعد الحرب الباردة، تجاه إقليمها الجغرافي القريب الذي يضمّ مثلث الشرق الأوسط–القوقاز–البلقان التي تتعرض لتغيير جذري كلما فقد البيئة الجامدة للثنائية القطبية تأثيرها؛ وعلى هذا الأساس فإن الحسابات التي حددتها السياسة التركية من حيث العوامل الخارجية تجاه العراق تمثله حزب العمال الكردستاني وقضية المياه وخطوط أنابيب النفط[13].

رابعاً: العلاقات التركية–العراقية:

يرتبط تركيا والعراق البلدان الجارتان بعلاقات تأريخية مشتركة، منذ أن تم حلّ مشكلة الحدود بين الطرفين وعقد اتفاقية ترسيم الحدود وحسن الجوار في حزيران من العام (1926)، إذ تبادلا التمثيل الدبلوماسي في العام (1929). ويعزز هذه العلاقات مصالح وقضايا مشتركة تنطلق من الحدود المشتركة وقضايا المياه، والأقليات، والتجارة، والنفط، والثقافة، والدين، جعلت من هذه

13. أحمد داود أوغلو، «العمق الاستراتيجي»، الدار العربية للعلوم ناشرون، بيروت، 2010، ص: 430-134.

العلاقات تتجه بطبيعتها نحو حتمية التعاون والتقارب لخدمة البلدين على الرغم من مرورها بفترات من التوتر والتصعيد خلال مراحل تأريخها الذي يقارب القرن من الزمن.

لقد مرت العلاقات التركية–العراقية بأدوار متعددة، اتسمت في العهدين الملكي والجمهوري بكونها ودّية ومتطورة ولاسيما خلال حقبة العهد الملكي في العراق، إذ وقّع الطرفان اتفاقيات ثنائية متعددة خاصّة بالإقامة، والتجارة، والمياه، والتربية، والتعليم، والمواصلات، والاتصالات، والأمن، وتسليم المجرمين. وقد اشترك البلدان في تلك الحقبة في تحالفات ومواثيق إقليمية، أبرزها «ميثاق سعد أباد» عام (1937)، وعقد البلدان حلفاً ثنائياً تطور إلى حلف جماعي في العام (1955) سُمي «بحلف بغداد»، واستمر هذا التطور في العهد الجمهوري خلال حقبتي السبعينيات والثمانينيات من القرن الماضي وفي مختلف المجالات السياسية والاقتصادية والأمنية، حيث عُقدت اتفاقية أمنية بين الطرفين في تشرين الأول (1984) يسمح لكلا الطرفين –بعد إخطار الطرف الآخر– بالقيام بعمليات مطاردة حثيثة للمتمردين الأكراد بعمق (10)كم داخل حدود البلدين للحفاظ على أمن الحدود بينهما. إلّا أن هذه العلاقات أصابها التوتر والقطيعة بسبب أزمة الخليج الثانية واحتلال العراق للكويت في العام (1990)، إذ تبنت تركيا موقفاً معادياً للنظام العراقي السابق، ورفضت احتلال الكويت، وشاركت في العمليات العسكرية ضده، ودعمت القرارات الأممية الخاصة بالعقوبات الاقتصادية ضد العراق وقرارات فرض الحظر الجوي وساهمت بتطبيقها. لكنَّ التحول الإيجابي الذي شهدته هذه العلاقات بدأ منذ عام (2003)، بعد سقوط نظام صدام واحتلال العراق من قبل الولايات المتحدة الأمريكية (الحليف القوي لتركيا)، وتولي حزب العدالة والتنمية الحكم في تركيا؛ الأمر الذي انعكس إيجاباً على تطور العلاقات بين الطرفين وتوسعها بنحو كبير ولاسيما على الصعيدين الاقتصادي والسياسي.

وعلى الرغم من هذه التطورات الإيجابية في هذه العلاقات، بيدَ أن هذه المرحلة أفرزت قضايا جديدة زادت المشكلات المشتركة السابقة تعقيداً، وبرزت تحديات جديدة ولاسيما بعد الانسحاب الأمريكي من العراق عام (2011)، والفراغ الذي خلّفه هذا الانسحاب الذي استغلته قوى أخرى وتنظيمات إرهابية، فرضت على البلدين الجارين التعامل مع هذه التطورات الخطيرة بجدية وحزم كبيرين، والعمل على الحد من انعكاساتها السلبية، واحتواء مخاطرها وتهديداتها على الأمن القومي للبلدين، ومستقبل علاقاتهما وروابط شعبيهما التأريخية.

لذا فإن سياسة حزب العدالة والتنمية التي اتبعتها منذ 2003 تجاه العراق بنحو متغيّر وغير واضحة المعالم في تبنيه القضية خاصة مسألة غزو العراق وموقف أردوغان والجيش وموقف المعارضة، وعلى هذا الأساس نرى وجود شيئين: أولهما: طبيعة تفكير حزب العدالة والتنمية، وثانيهما: تأريخ لسياسة تركيا مع المنطقة في وضعية مهمة بخلق أزمة. في 1 آذار 2003 صوت حزب العدالة والتنمية في البرلمان التركي بالموافقة لصالح غزو العراق بناءً على طلب من أردوغان، والتصويت على القانون الخاص بانضمام تركيا للتحالف الدولي ونشر (62) ألف جندي أمريكي و(255) طائرة حربية و(65) طائرة هليكوبتر لستة أشهر؛ وقد تمت الموافقة على طلب أردوغان لاستخدام أرض البلاد لغزو العراق، ووسط دعوة أردوغان للموافقة على القرار، ومشاركة الجيش بالغزو؛ لوجود فوائد وطنية بالأمر، لولا أن العدد المطلوب للتصويت كان ينقصه 3 أصوات في ظل رفض حزب الشعب الجمهوري والحركة القومية، وقد انقسم الجيش التركي على نفسه، ومالت الأغلبية لرفض القرار وعدّه مضرّاً بالصالح الوطني التركي، مع الأخذ بالحسبان أغلب الرافضين المتعنتين لقرار المشاركة هم المتهمون بالتخطيط لمؤامرة «ارجينكون» الانقلابية ضد الحكومة[14]. ولا يمكن فهم السياسة التركية في المنطقة إلا من خلال الجمع بين مدخل الاستراتيجية السياسية التأريخية ومدخل الاقتصاد السياسي؛ وإن تركيا لا تطمئن كثيراً للسياسات الأمريكية تجاه العراق، ولاسيما فيما يخصّ بمعالجتها للقضية التركية؛ لذا تغيّرت السياسة التركية حيال القضية الكردية، وتحولت من الصراع العسكري إلى حراك سياسي وكسب ودّ الكرد ودمجهم بالعملية السياسية. وإن أوجه التوتر في العلاقات التركية–العراقية تتمثل في الانتهاكات المتكررة لشمال العراق بحجة ملاحقة حزب العمال الكردستاني؛ لمنع إقامة دولة كردية في شمال العراق.

خامساً: مجالات التعاون وقضايا التهديد المشتركة في العلاقات التركية–العراقية:

إن أساس حلّ أي مشكلة يكمن في التشخيص السليم لها؛ وهنا لا بدّ من تشخيص أسباب عدم استقرار العلاقات العراقية–التركية تأريخياً وتأرجحها بين التوتر والتصعيد تارة، والتقارب والتهدئة تارةً أخرى، على الرغم من عظم المصالح والمشتركات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية بين الشعبين العراقي والتركي؛ وبالتالي فإن أي قراءة تحليلية لواقع هذه العلاقات تشير الى أن هنالك مجموعة من الملفات والقضايا الأساسية التي تنعكس بصورة مباشرة على مجرى هذه العلاقات سلباً وإيجاباً، يمكن إجمالها بالآتي:

14. محمود عرفات، «أردوغان .. قصة سراب»، مصدر سبق ذكره.

- **السياسة:** تعدّ قضية كركوك والعلاقة مع إقليم كردستان من أهم القضايا التي تواجه العلاقات العراقية–التركية، فموقف الطرفين واضح وصريح تجاه قضية كركوك، وتريان بأن هذه المدينة لها ميزة خاصة ومتنوعة قومياً ولا يمكن لأي طرف من الأطراف فرض سيطرته على بقية المكونات؛ وبالتالي فإنهما يدعمان الوضع الدستوري لهذه المحافظة الذي نصّ عليه الدستور العراقي، وترفضان ممارسات حكومة إقليم كردستان وأطماعها تجاه هذه المدينة، لكن اتباع تركيا سياسة مزدوجة تجاه الإقليم ولاسيما في قضية تصدير النفط والعلاقات الاقتصادية المائزة معها، من شأنها تقوية موقف حكومة الإقليم تجاه المركز؛ الأمر الذي يعقد من إمكانية حلّ هذه القضية وينعكس سلباً على العلاقات العراقية–التركية.

- **الأمن:** تحتل قضية التنظيمات المتطرفة (تنظيم بي كا كا وداعش) أولوية رئيسة للحكومتين العراقية والتركية ولاسيما بعد عام (2003)، إذ يشكلان تهديداً خطيراً للأمن القومي العراقي والتركي، فتزايدَ نشاط حزب العمال الكردستاني (بي كا كا) بنحو كبير في العراق بعد سقوط الموصل بيد تنظيم داعش الإرهابي عام (2014)، وتزايد حضور عناصره في كركوك وطوزخورماتو وسنجار وإنشاؤه قواعد عسكرية ومكاتب حزبية، وسعيه لنشر أفكاره القومية المتطرفة في المجتمع العراقي، وتلقيه الدعم من بعض الدول الإقليمية والغربية التي تدعم تارة الحزب وتارة أخرى تنظيم داعش الذي انتشرت خلاياه النائمة داخل تركيا ونفذت عدة عمليات إرهابية داخل أراضيها؛ والهدف من ذلك إدخال المنطقة بدوامة من العنف وعدم الاستقرار، ولذا فإن على رأس أولويات البلدين التعاون لمحاربة هذه التنظيمات الإرهابية والقضاء عليها بمساعدة الدول الأخرى.

- **المياه:** لطالما شكلت قضية المياه مصدراً لتوتر العلاقات بين البلدين لعقود طويلة من الزمن في ظل غياب اتفاق مشترك بشأن المياه وحصص دول المنبع والمصب منها، مع تزايد احتياجات كلا البلدين للموارد المائية نتيجة التغيّرات المناخية، وقلة مياه الأمطار وانخفاض مناسيب المياه، وعلى الرغم من تواصل الجهود المشتركة من قبل المسؤولين في كلا البلدين في هذا الملف ووجود مؤشرات مشجعة، إلّا أن هذه القضية ستبقى حجر عثرة ما لم يتم توقيع اتفاقية مشتركة تلبي احتياجات العراق المائية.

- **الاقتصاد:** إن السياسة الخارجية التركية تتمثل بأربعة أهداف رئيسة، وهي «الأمن القومي للدولة، والاقتصاد السياسي، والتكامل الداخلي، والمكانة الإقليمية»، وإن إولويات الحكومة هي الأمن والاقتصاد، وهذا ما سعى إليه أعضاء حزب العدالة والتنمية بغية معالجة الانهيار الاقتصادي الذي كانت تعيشه البلاد سابقاً، وقد عدّوا أنفسهم المنقذ الثالث بعد مندريس واوزوال؛ لإخراج تركيا من الانهيار؛ وبهذا بدأ أعضاء العدالة بالتفاوض مع صندوق النقد الدولي للوصول إلى حلول مناسبة.

لقد عارضت تركيا استمرار الحظر الاقتصادي على العراق، ونبع موقفها هذا من اسباب اقتصادية بحتة، حيث أدى هذا الحظر إلى خسائر تجاوزت (30) مليار دولار حتى نهاية العام (1999)؛ ومن هنا سارعت تركيا بتأييد تطبيق قرار الأمم المتحدة ببرنامج النفط مقابل الغذاء، وقد استفادت تركيا من تطبيق المرحلة الأولى لهذا البرنامج في الحصول على (140) مليون دولار كرسوم وعوائد لنقل النفط وتصديره، مع العلم أن نسبة الرسوم كانت قبل الحظر على العراق حوالي (400) مليون دولار، في الوقت الذي استوردت فيه تركيا (18.61) مليون برميل من النفط العراقي بنسبة (15.5 %) من مجموع ما صدره العراق من النفط آنذاك؛ مما أدى إلى زيادة حجم التبادل التجاري بين البلدين إلى (500) مليون دولار[15]، ولقد ارتفعت قيمة هذه التجارة في الآونة الأخيرة إلى (14) مليار دولار أمريكي.

- **قضايا المنطقة وأزماتها:** وأبرزها الأزمة السورية، فمنذ بداية الأزمة في سوريا اتخذ الجانبان العراقي والتركي موقفين متناقضين تجاه أطرافها، فتركيا دعمت تغيّر النظام، ودعمت فصائل المعارضة في سعيها لذلك وتدخلت عسكرياً داخل الأراضي السورية لقتال كل من قوات سوريا الديمقراطية الكردية وداعش، أما العراق فقد وقف إلى جانب الحكومة السورية؛ وذلك لعدم وجود معارضة حقيقية تحلّ محل النظام وسيطرة الجماعات الدينية المتطرفة على فصائلها، وإن هناك عدة فصائل عراقية تقاتل إلى جانب النظام في سوريا، ضدّ قوات المعارضة وتنظيم داعش؛ بالتالي فإن المشترك في موقف الطرفين هو قتال تنظيم داعش الإرهابي في سوريا؛ لذا يجب التركيز في موقف البلدان على قتال تنظيم داعش، وترك مصير سوريا للشعب السوري يقرره بالمفاوضات والابتعاد قدر الإمكان عن التدخل في الشأن الداخلي السوري والتخندق الطائفي الإقليمي الذي أفرزته الأزمة في سوريا ودعمته القوى الغربية بنحوٍ كبير للإضرار بدول المنطقة.

15. رانيا محمد طاهر، «الدور الإقليمي التركي في ظل ثورات الربيع العربي»، مصدر سبق ذكره، ص: 221-321.

- **الأقليات:** تعدّ قضية الأقلية التركمانية في شمال العراق من القضايا الشائكة في العلاقات العراقية–التركية؛ ويعود السبب في ذلك إلى تمركز هذه الأقلية في محافظة كركوك التي هي ساحة صراع قومي عبر التأريخ بسبب موقعها الاستراتيجي ومواردها الطبيعية، وعلى الرغم من الدعم التركي لتركمان العراق، إلّا أن تركيا تستخدم التركمان كورقة ضغط سياسي توظفه عند الحاجة في الضغط على الحكومة المركزية وحكومة إقليم كردستان على وفق ضرورات المصلحة التركية من دون اعتبار لمصالح هذه الأقلية ومستقبلها، فالتحول الجيوسياسي للسياسة التركية مؤخراً باتجاه دعم حزب مسعود البارزاني (الحزب الديمقراطي الكردستاني)، كانت له تداعيات خطيرة على مستقبل التركمان في كركوك ولاسيما بعد سقوط الموصل بيد داعش، إذ تحولت بعض المدن التركمانية إلى خطوط قتال بين قوات البيشمركة الكردية وتنظيم داعش.

الخاتمة

لا بدَّ من الإشارة الى أن مفتاح نجاح عمل أي عمل جماعي يقوم على الثقة بين أطرافه؛ بالتالي فإن مواجهة المخاطر والمشكلات التي تعكر صفو العلاقات بين الطرفين لا بد أن تستند إلى عنصر الثقة، وبغيابه فإن أي حلول أو مقترحات لهذه المشكلات سوف يكون مصيرها الفشل، وهنا لا بدّ من الإشارة إلى جملة مقترحات مهمة في هذا الصدد، تتمثل بالآتي:

1. توافر النوايا الطيبة والرغبة الصادقة من كلا الجانبين للجلوس على طاولة واحدة والحوار الإيجابي الفعّال بعيداً عن كل المزايدات والمهاترات الإعلامية والسياسية للعمل على فتح آفاق جديدة من العلاقات البناءة التي تخدم مصلحة الطرفين بعيداً عن الحساسيات السابقة؛ بما يمكّن من تقوية أواصر التعاون الاقتصادي والسياسي.
2. إعادة تفعيل عمل اللجنة الثلاثية (العراقية–التركية–الأمريكية) الرئيسة والفرعية، التي تشكلت في العام (2007).
3. البدء بمفاوضات مباشرة عالية المستوى بين الطرفين لمعالجة مشكلة وجود عناصر حزب العمال الكردستاني.
4. التأكيد على أن تقف تركيا على المسافة نفسها من جميع مكونات الشعب العراقي وأحزابه السياسية، وعدم تأييدها لجهة سياسية أو مكون على حساب الآخر.

5. تكثيف الزيارات الرسمية بين مسؤولي البلدين لتطوير العلاقات السياسية، وتنسيق المواقف تجاه قضايا المنطقة وأزماتها.

6. تشجيع آليات الدبلوماسية الشعبية بين البلدين من طريق منظمات المجتمع المدني، والتعاون الثقافي، والنشاطات المجتمعية.

7. تكثيف التعاون الاقتصادي وتبادل الخبرات الاقتصادية والعلمية والفنية بين البلدين، وتشجيع الاستثمارات، وحركة رؤوس الأموال، وأعمال المقاولات، ومشاريع الطاقة، وبناء شبكات أنابيب جديدة لنقل النفط والغاز بين البلدين.

8. أن تؤدي الجهات السياسية العراقية التي لديها صلات وعلاقات إيجابية مع تركيا أدواراً إيجابيةً؛ لترميم العلاقات، وإصلاح الخلل الذي أصابها، وتجاوز رواسب الماضي القريب وما رافقته من حملة صخب إعلامي وتصعيد سياسي، والسير باتجاه التهدئة وانهاء عوامل التوتر والخلاف.

9. التفاوض مباشرة بشأن مستقبل تواجد (بي كا كا) في العراق، بعد تحديد أماكنهم، وممارسة الضغط من كلا الجانبين على حكومة إقليم كردستان للتعاون بجدية لإنهاء هذا الملف بالتنسيق مع المنظمات الدولية ولاسيما الأمم المتحدة لإبعاد عناصر الحزب خارج العراق، بنحو مشابه لما حصل لمنظمة مجاهدي خلق الإيرانية في العراق.

10. التنسيق بين الطرفين للضغط على حكومة إقليم كردستان سياسياً واقتصادياً بشأن قضية كركوك، وإجبارها على الانصياع لما هو منصوص عليه في الدستور العراقي بما يخدم مصالح الجانبين العراقي والتركي؛ وبالتالي فإن على الحكومة التركية الضغط اقتصادياً على حكومة الإقليم، وإيقاف التعاون معها في قضية تصدير النفط، وعدم السماح بعملية التصدير إلّا بموافقة الحكومة المركزية في بغداد، بما يشكل ورقة ضغط تخدم الطرفين في هذه القضية.

11. تشكيل لجنة ثنائية لدراسة ملف المطلوبين والمتورطين في قضايا الإرهاب والفساد وغيرها، والمتواجدين في أراضي البلدين، وتسليمهم إلى الجهات المختصة.

12. تشكيل مركز تنسيق عسكري-أمني مشترك بين الجانبين يتولّى مسؤولية التنسيق العسكري والعملياتي في مناطق الحدود، وتبادل المعلومات الاستخبارية عن نشاطات الجماعات الإرهابية

وأماكن تواجد عناصرها.

13. الابتعاد عن حملات التصعيد الكلامي في الإعلام التي كانت السبب الرئيس في الكثير من الأزمات بين الطرفين، واللجوء بدلاً عن ذلك إلى الحوار البنّاء الهادئ لشرح مخاوف الطرفين من القضايا المختلف عليها وتوضيحها كقضية الوجود العسكري التركي في بعشيقة، وقضية الحشد الشعبي، التي كان للإعلام دور كبير في توتير الأجواء وتعكيرها بين الطرفين.

المصادر:

1. محمود عبد الرحمن خلف الزيدي، «سياسة تركيا الخارجية تجاه دول الجوار العربي (العراق وسوريا) 1980 – 1993، رسالة ماجستير غير منشورة، الجامعة المستنصرية ، (2002).
2. رانيا محمد طاهر، «الدور الإقليمي التركي في ظل ثورات الربيع العربي»، رؤية تركية، مركز سيتا للدراسات، أنقرة، 2013.
3. حسن البراري، «الغرب مشغول في قراءة الظاهرة السياسية الخارجية»، الاقتصادية، العدد (6243)، 5/11/2010، متاح على:
http://www.aleqt.com/2010/11/05/article_465199.html
4. محمود عرفات ، «أردوغان .. قصة سراب» مقالات، البديل، متاح على:
http://elbadil.om/?p=465618
5. أحمد داود اوغلو، «معالم السياسة الخارجية التركية في منطقة متغيرة وفي العالم كله»، رؤية تركية، مركز ستا للدراسات، أنقرة، ربيع 2012.
6. عائشة كاربات، «حوار مع وزير الخارجية التركي أحمد داود أوغلو»، قنطرة ، 2010، متاح على:
http://ar.qantara.de/content/hwr-m-wzyr-lkhrjy-ltrky-hmd-dwd-glw-lsn-bhj-l-khrt-tryq-bl-lwswl-l-nhy-ltryq

7. إبراهيم أبراش، «السياسة التركية: أيديولوجية صدامية أم براغماتية مستحدثة»، بالنايشين، 6/6/2010، متاح على:
http://www.palnation.org/vb/showthread.php?t=415

8. بولنت اراس، «السياسة الخارجية التركية .. نظرة من الداخل»، مجلة دراسات الشرق الأوسط، مركز دراسات الشرق الأوسط، عمان، 2012.

9. هاينتس كرامر، «تركيا المتغيرة: تبحث عن ثوب جديد»، مكتبة العبيكان، الرياض، 2001

10. أحمد داود أوغلو، «العمق الاستراتيجي»، الدار العربية للعلوم ناشرون، بيروت، 2010.

مستقبل التحالف الروسي-الإيراني-التركي

أحمد حسن علي*

2018-10-17

لم يكن في الحسبان حين بدء الحرب السورية أن يمكن لتحالف ثلاثي بعد سبع سنوات الظهور وتغيير توازن القوى في الشرق الأوسط؛ ما قد يؤدي إلى تفكيك حلف الناتو أو احتمالية خروج تركيا منه مع أنها تشترك بثاني أكبر قوات بهذا الحلف.

إن هذا التحالف الثلاثي يجعل من الصعوبة بمكان على إدارة الرئيس الأمريكي ترامب أن ينجح في حصار إيران، فضلاً عن إجهاض مشروع الإقليم الكردي في سوريا التي تعدها الولايات المتحدة من أفضل حلفائها في المنطقة.

والغريب في هذا التحالف الثلاثي –الروسي، والإيراني، والتركي– أن البلدان الثلاثة تمتلك أجندات مختلفة عن بعضها بسياسات مغايرة عبر مزيج من الأهداف الداخلية والخارجية. وباختصار: إن هذا التحالف «هش ومعقد»، وإن استمراره في مواجهة أي تحرك عسكري مشترك –أمريكي بريطاني فرنسي– على سوريا غير واضح، ولكن على المدى البعيد سيبقى التحالف قائماً بعد انتهاء الحرب السورية.

لقد قام هذا التحالف على هدف محدد ألا وهو تطبيع الوضع السوري على المدى الطويل، عبر مواصلة تعزيز القضاء على الإرهاب الدولي، واستقرار العملية السياسية في سوريا، وخلق الظروف اللازمة لعودة النازحين السوريين في الداخل واللاجئين في الخارج.

مؤتمرات السلام السورية

منذ أكثر من سبع سنوات عُقدت اجتماعات كثيرة من أجل السلام في سوريا لكن جميعها باءت بالفشل، بدءاً من خطة السلام ذات النقاط الست التي اقترحها الأمين العام السابق للأمم المتحدة كوفي عنان في عام 2012 بالاتفاق مع جامعة الدول العربية[1].

* باحث في مركز البيان للدراسات والتخطيط.

إذ كانت النقطة الأولى في خطة السلام الأممية هي التحضير من أجل عملية سياسية شاملة في سوريا لمعالجة التطلعات المشروعة للشعب السوري. وفي النقطة الثانية الالتزام بوقف القتال وتدخل الأمم المتحدة للإشراف على نحو فعال في إيقاف العنف المسلح من قبل جميع الأطراف؛ لحماية المدنيين، وتحقيق الاستقرار في البلاد.

وفي تلك المرحلة، طلب الأمين العام السابق للأمم المتحدة من الحكومة السورية ألّا تستخدم قواتها الأسلحة الثقيلة في المراكز السكانية، وأن تبدأ بسحب العناصر العسكرية من التجمعات السكانية وما حولها. لكن خطة عنان للسلام لم تتطرق لذكر المعارضة المسلحة، بما في ذلك الجماعات الجهادية العلنية أو غير العلنية وقوات سوريا الديمقراطية ذات الأغلبية الكردية.

ومع ذلك، فإن مبعوث الأمم المتحدة الذي صاغ «خطة السلام ذات النقاط الست» كان ينبغي أن يسعى –قبل كل شيء– إلى الاتفاق على تصنيف وضع المعارضة –أي الجهاديين والفصائل الكردية وتنظيم داعش–. وحتى الآن لا أحد يعرف كيف كان بإمكان خطة كوفي عنان تحقيق «وقف فعال للعنف المسلح».

وطلبت النقطة الثالثة في خطة عنان «ضمان توفير المساعدات الإنسانية لجميع المناطق المتضررة من القتال»؛ وهنا تساءل المراقبون، كيف يمكن الوصول إلى المناطق التي تحت سيطرة الجهاديين؟

وحثت النقطة الرابعة «على تكثيف وتيرة وحجم إطلاق سراح الأشخاص المحتجزين تعسفاً»، أي ضمان العودة الآمنة لأكثر من مليون محتجز في المخيمات وملايين النازحين، والسؤال كان في كيفية إرغام الجماعات الجهادية على تقبل عودة النازحين.

وحثت النقطة الخامسة على «ضمان حرية الحركة للصحفيين في جميع أنحاء البلاد»، ودعت النقطة السادسة إلى «احترام حرية تكوين الجمعيات والحق في التظاهر السلمي على نحو قانوني». في المقابل، أرادت الأمم المتحدة فرض عقوبات صارمة ضد النظام السوري في المدة ما بين 2011 و2012، التي واجهت رفض من قبل روسيا والصين في مجلس الأمن. وفشلت خطة عنان لأنها لم تكن خطة سلام حقيقية، وتوقفت اللجنة المشتركة الأممية العربية عن العمل في سوريا.

وفي تلك المرحلة –وبمساعدة الجهات الفاعلة الدولية– شاركت المعارضة السورية في محادثات

جنيف بما في ذلك بعض الجماعات الجهادية، لكنها الدول الداعمة ضد النظام السوري فشلت في تشكيل حكومة انتقالية من جميع أطراف المعارضة المسلحة المتحاربة.

وفي 2014، بدأت مرحلة جنيف الثانية؛ بهدف تهيئة الظروف لإجراء محادثات جديدة أكثر فعالية. ومع ذلك، لم تشارك المعارضة الكردية المسلحة ولا المجموعات الجهادية المختلفة، والأهم أن النظام في دمشق لم يشارك بعد تحذير الرئيس الأمريكي السابق باراك أوباما من عدم بقاء الأسد في السلطة[2].

وفي تلك المدة، بدأت عمليات تنظيم داعش بين العراق وسوريا، وفي الوقت نفسه أنشأت الولايات المتحدة تحالفاً دولياً من 79 دولة للقضاء على دولة داعش. وعندما بدأ الجيش السوري بالانهيار، تدخلت روسيا مباشرة في الحرب السورية. ومع نهاية 2015، تم تأسيس مجموعة دعم سوريا الدولية من عشرين دولة ومنظمة دولية –بما في ذلك إيران–، ضمن إطار الأمم المتحدة؛ بهدف صياغة مسودة اتفاقية تُقدم إلى مؤتمر فيينا المستقبلي.

وقد تم تضمين المقترح النهائي لمجموعة دعم سوريا في قرار مجلس الأمن الدولي رقم (2254)، مع خارطة طريق لعملية السلام في سوريا وتحديد جدول زمني لإجراء مزيد من المحادثات. ونص القرار رقم (2254) على مدة أقصاها ستة أشهر للمفاوضات بين الحكومة والمعارضة، دون مزيد من التفاصيل والمواصفات بشأن طبيعة المعارضة المسلحة الجهادية أو غيرها[3].

ومن طرف واحد، أعلنت المملكة العربية السعودية تنظيم لجنة مفاوضات عليا من معظم الجماعات الجهادية في ذلك الوقت في سوريا، وضمت اللجنة أيضاً أعضاء من المجلس الوطني الكردي الذين انسحبوا بعد مدة قصيرة، وأعضاء من اليسار السوري، مع آخرين اختفوا في وقت لاحق. وقد استضافت الحكومة البريطانية هذه اللجنة لاحقاً. وكانت قضية الخلاف الأساسية في هذه اللجنة هي الأكراد السوريون، الذين استُبعدوا من المفاوضات بفضل الضغط التركي[4].

وفي وقت لاحق، بدأت جنيف الثالثة التي فشلت بنحو سريع بسبب الانتصارات العسكرية للنظام السوري بدعم من روسيا وإيران. وأخيراً، بدأت مرحلة جديدة من جنيف الرابعة التي استضافت فيها محادثات أخرى بين حكومة بشار الأسد ولجنة المفاوضات العليا المدعومة سعودياً[5].

ومن جانب آخر، بدأت أيضاً محادثات جادة في أستانة عاصمة كازاخستان عبر سلسلة

غير مباشرة من المحادثات بين النظام السوري وروسيا، ثم إيران، وتركيا، مع مجموعات من الجهاديين الذين شاركوا في المحادثات باهتمام غير اعتيادي. وتمكنت محادثات أستانة من التوصل إلى هدنة بين الأطراف المتصارعة[6].

في أيلول 2017 أُنشئت أربع مناطق لخفض التصعيد في سوريا برعاية الدول الثلاث والجماعات الجهادية، وشملت تقريباً جميع المناطق التي شهدت القتال بين الحكومة والجماعات الجهادية[7].

ماذا تريد كل من روسيا وإيران وتركيا؟!

تدعم روسيا منذ زمن طويل النظام السوري، إذ زودت القوات الحكومية بالدعم الجوي والأسلحة، وقدمت لها الدعم الدبلوماسي في الأمم المتحدة وفي محادثات السلام الدولية، فضلاً عن أن لروسيا قوات على الأرض السورية.

وقد تدخلت روسيا بنحوٍ مباشر في سوريا في تشرين الأول 2015 حينما بدأت بشن غارات جوية ضد أهداف للجماعات الجهادية، وقالت روسيا إن الولايات المتحدة تستخدم القوة العسكرية ليس ضد داعش وإنما لإبطاء التقدم العسكري السوري[8].

وما تريده موسكو هو بقاء الرئيس الأسد على السلطة وتأمين نفوذها العسكري في المنطقة، إذ أن لديها قاعدة جوية عسكرية مهمة في محافظة اللاذقية غرب سوريا وقاعدة بحرية في مدينة طرطوس الساحلية. وتسعى القيادة الروسية إلى عقد اتفاق سلام واسع بين الفصائل المعتدلة في سوريا يسمح للأسد بالبقاء؛ لذا توجهت روسيا لرعاية محادثات أستانة مع إيران وتركيا.

فيما كانت تركيا منذ بداية الحرب السورية إحدى الداعمين الرئيسين للمعارضة السورية غير الكردية بما في ذلك الجيش السوري الحر، وشنت القوات التركية غارات جوية ضد أهداف لتنظيم داعش كجزء من التحالف الذي تقوده الولايات المتحدة، ونفذت غارات جوية أحادية الجانب ضد قوات المعارضة الكردية في شمال سوريا، وأرسلت قوات برية إلى داخل الأراضي السورية لمحاربة داعش والقوات الكردية كجزء من العملية التي نفذتها تركيا والمعروفة باسم «درع الفرات».

وما تريده تركيا بالدرجة الأساس هو منع تحقيق أية مكاسب للأكراد في الحصول على أقليم مستقل على الأراضي السورية أو الحصول على حكم ذاتي في أي تسوية ما بعد الحرب. وترى تركيا

أن المقاتلين الأكراد السوريين مرتبطون بحزب العمال الكردستاني الذي خاض حرباً استمرت أكثر من ثلاثة عقود مع القوات التركية.

وفي الآونة الأخيرة، بدا القادة الأتراك مضطربين حول ما إذا كان ينبغي السماح للأسد بالبقاء في السلطة في اتفاق سلام نهائي، عبر محادثات السلام التي تدعمها تركيا في مفاوضات أستانة بينما عارضت بشدة مشاركة الفصائل الكردية في محادثات السلام.

ومن جانبها تدعم إيران حكومة الأسد منذ زمن طويل وقدمت للنظام الحاكم مساعدات عسكرية كبيرة، ودخلت بنحو مباشر وغير مباشر في محاربة الفصائل المتطرفة ضمن المعارضة السورية، في توجه مشابه لروسيا. وما تريده إيران منذ مدة طويلة هو إسناد الأسد ضد المنافسين الإقليميين (إسرائيل والمملكة العربية السعودية).

لذلك انضمت إيران إلى محادثات جنيف للسلام في نهاية 2015 بعد أن أسقطت الولايات المتحدة معارضتها للمشاركة الإيرانية، ثم رعت طهران محادثات السلام في أستانة إلى جانب تركيا وروسيا؛ وسجلت إيران النجاح الذي لا شك فيه في كونها جزءاً من الائتلاف الرابح مع تركيا وروسيا، في وقت تبذل فيه الولايات المتحدة مع المملكة العربية السعودية قصارى الجهد لتهميش إيران على الساحة الدولية. وتريد الجمهورية الإسلامية أن تكون جزءاً من برنامج إعادة الإعمار السورية؛ وبالتالي ضمان وجودها على الأرض.

وكان على الرئيس التركي رجب طيب أردوغان –كجزء من التحالف مع روسيا وإيران– أن يتخلى عن هدفه في الإطاحة بالرئيس السوري بشار الأسد والاتفاق في هذه المرحلة على أن تنسحب القوات التركية من المناطق التي استولت عليها في شمال سوريا، حيث طلبت كل من روسيا وإيران من تركيا تسليم المناطق التي احتلها الأتراك إلى الجيش السوري.

وكانت تركيا على خلاف مع حلفائها التقليديين في الناتو بشأن نزاع يخص موارد النفط والغاز في البحر بين اليونان وقبرص. وغضب الرئيس أردوغان من رفض دول الاتحاد الأوروبي تسليم الجنود والمدنيين الأتراك الذين اتهموا بالتخطيط لانقلاب عام 2016. بالمقابل أدانت معظم دول الناتو قيام موسكو باغتيال معارضين روسيين في بريطانيا، إلا أن الأتراك لم يوجهوا أي إدانة لروسيا.

ولا يدعم الروس حرب الرئيس أردوغان على الأكراد وحاولوا ضمّ وفود كردية في المفاوضات

حول مستقبل سوريا. لكن من الواضح أن موسكو أعطت أنقرة الضوء الأخضر لمهاجمة الأكراد الذين صاروا جزءاً من التحالف الأمريكي الذي بدوره لم يتصادم مع الجيش التركي خلال مهاجمته للفصائل الكردية. ومثل هذا الصدام يبدو غير محتمل، على الرغم من أن القيادة التركية وجهت خطابات شديدة اللهجة ضد دول التحالف الأمريكي، واعتبرت أن الولايات المتحدة خانت تركيا بتقديم الدعم للفصائل المصنفة إرهابياً في تركيا[9].

لقد أظهرت كلٌّ من روسيا وتركيا وإيران أولويات متعارضة ومصالح مختلفة في سوريا والمنطقة برمتها، وللدول الثلاث أجنداتها الخاصة. فإيران ومنذ عقود في موقف معادٍ للولايات المتحدة، وزادت شدة العداوة منذ أن أصبح دونالد ترامب رئيساً. في حين أن تركيا هي حليف للناتو لكن بعلاقات متوترة حالياً مع واشنطن، ولاسيما بسبب الدعم الأمريكي للفصائل الكردية في سوريا. أما روسيا فإنها تنظر إلى الولايات المتحدة مثلما كانت على عهد الاتحاد السوفيتي –منافس جيوسياسي ينبغي إحباطه أينما وُجِد وحيثما كان ذلك ممكناً–، وقد وصف وزير الخارجية الروسي سيرجي لافروف العلاقات الثنائية بأنها «أسوأ مما كانت عليه في أثناء الحرب الباردة[10].

وعلى ذلك، فإن الدول الثلاث تجتمع لمواجهة الوجود الأمريكي وإنشاء قوة موازنة مضادة، وتعمل الدول الثلاث كما لو أنها تتخذ القرارات توافقياً لتصنع سياسة مستقلة عن الولايات المتحدة، القاسم المشترك الأساس.

لكن في الوقت نفسه، لا تمانع تركيا من الوجود الإيراني في سوريا على أن يرحل الأسد (وهو ما ترفضه روسيا وإيران). وتريد روسيا علاقات أوثق مع تركيا ولكنها تحتاج أيضاً إلى نظام الأسد لمد نفوذها في الشرق الأوسط وبقاء قاعدتها البحرية المتوسطية في طرطوس (وهو ما ترفضه تركيا). وتسعى إيران إلى الحفاظ على خطوط الإمداد لحزب الله في لبنان وإبعاد تركيا عن العراق (وهو ما ترفضه تركيا أيضاً).

وإذا كانت إيران تريد الحصول على دعم روسيا وتركيا في مواجهة الولايات المتحدة وإسرائيل والمملكة العربية السعودية، فإن تركيا تسعى أيضاً إلى الحصول على دعم مطلق من روسيا وإيران؛ لتمديد عملياتها إلى شرق سوريا حتى نهر الفرات وصولًا إلى نهر دجلة، حيث وجود القوات الأمريكية جنباً إلى جنب مع الوحدات البريطانية والفرنسية والفصائل الكردية.

ماذا لو انهار الاقتصاد التركي؟

بعد انخفاض قيمة العملة التركية من الممكن أن يدخل الاقتصاد التركي في حالة ركود بسبب ارتفاع الدين العام، ومع استمرار فرض الولايات المتحدة عقوبات اقتصادية على تركيا ستنعكس التأثيرات على النواحي الاستراتيجية والعسكرية.

وتعدُّ تركيا نفسها الحاجز الذي يمنع انتقال مآسي حروب الشرق الأوسط إلى أوروبا. وفيما كانت تركيا قبل بضع سنوات تستعد للانضمام إلى الاتحاد الأوروبي كدولة كاملة العضوية، نجدها اليوم على علاقات متوترة مع أوروبا والولايات المتحدة. وتحد تركيا من الشرق والجنوب ست دول، هي: (جورجيا، وأرمينيا، وناخشفان (أراض تابعة لأذربيجان)، وإيران، والعراق، وسوريا). خمس منها دخلت بنحو غير مباشر في نزاع مسلح مستمر أو بحرب مباشرة. وترى تركيا نفسها أنها تمنع تنظيم داعش من الدخول إلى اليونان ثم إلى أوروبا، وتحافظ على الحرب السورية داخل سوريا، وتمنع روسيا من العودة إلى بلغاريا.

وقد عبر الرئيس التركي عن غضبه في مقال بصحيفة نيويورك تايمز على العقوبات الاقتصادية الأمريكية، قائلاً إن لتركيا بدائل، وإن الاتجاه الأحادي الأمريكي وعدم الاحترام تجعل تركيا تبحث عن أصدقاء وحلفاء جدد[11].

ويبدو أن هناك جملة أمور أغضبت الرئيس أردوغان، منها: اعتقاده أن رفع أسعار الفائدة ستؤدي إلى نتائج اقتصادية سيئة على تركيا. وناقش من الناحية التاريخية أن ارتفاع أسعار الفائدة يسبب في الواقع إلى ارتفاع التضخم، فيما يعتقد الخبراء أن ارتفاع الفائدة يؤدي إلى خفض التضخم بجعل الأموال أكثر تكلفة.

من حيث المبدأ، حينما يرفع البنك المركزي أسعار الفائدة فإنه يبيع السندات ويأخذ العملة من تلك المبيعات؛ وبالتالي يجعل من عملته الخاصة أكثر ندرة وأكثر قيمة. وتشجع معدلات الفائدة العالية المدخرين على إيداع الأموال في المصارف التركية. ويرى الخبراء أن هذا هو بالضبط ما تحتاج إليه تركيا لمنع الانهيار الاقتصادي الأوسع.

وفي أثناء منتصف شهر أيلول –وبخلاف التوقعات– فاجأ البنك المركزي التركي الأسواق برفع سعر الفائدة بنحو أكبر من المتوقع لتعزيز الليرة؛ مما رفع من قيمة الليرة قليلاً. وعلى الرغم من

رفع سعر الفائدة بنحو حاد من قبل البنك المركزي التركي، فقد واصلت الليرة انخفاضها بعد صعود يسير وسط تضخم هائل[12].

وانخفضت الليرة في الأشهر الماضية بسبب المخاوف من الوضع الداخلي والأزمة في العلاقات مع الولايات المتحدة. وقال البنك المركزي التركي في تقرير نشرته بعض وسائل الإعلام: إن تطورات التضخم تشير إلى «مخاطر كبيرة على استقرار الأسعار»؛ بسبب الانخفاض الأخير في قيمة الليرة، وإن «التراجع في سلوك التسعير يستمر في فرض مخاطر تصاعدية على توقعات التضخم على الرغم من ضعف الطلب المحلي»، وأضاف التقرير أن «الموقف الصارم في السياسة النقدية سيحافظ على نحو حاسم إلى أن تظهر توقعات التضخم تحسناً كبيراً» [13].

ويبدو أن تركيا بدأت تفكر في السيناريو الأسوأ ألا وهو البحث عن أصدقاء جدد لإنقاذها. ومن وجهة نظر استراتيجية أو عسكرية، يرى أردوغان أن البحث عن أصدقاء جدد بات مسألة مهمة. حيث إن لدى تركيا الكثير من القواسم المشتركة مع إيران وروسيا، فهم جميعاً هدف للعقوبات الأمريكية. وإذا لم يستطع الغرب إيجاد طريقة للتصالح مع تركيا، وإذا لم يغير أردوغان نهجه الحالي بالتقارب مع روسيا وإيران لمواجهة ما يعده الخطر الكردي، وإذا استمرت الولايات المتحدة بالعقوبات؟ فإن السيناريو الأسوأ هو أن تتجه الحكومة التركية إلى أصدقاء جدد لإنقاذها، فيما تستمر الليرة بالهبوط.

هل يمكن أن تتصادم روسيا مع تركيا!؟

تعدُّ مسألة أمن محافظة إدلب السورية العثرة الكبيرة في العلاقات بين روسيا وتركيا. إذ بالنسبة لتركيا، فإن أمن إدلب غير قابل للتفاوض حيث انتشر فيها الجيش التركي منذ العام الماضي، وتشكل نقطة قوة سياسية حاسمة للرئيس أردوغان. ومن دون ضمانات أمنية روسية في إدلب، فإن أمام تركيا إما أن تقوم بالتصعيد العسكري وإما الكف عن المشاركة في تشكيل مستقبل الحكم السوري؛ وبالتالي تعاملت روسيا باحترام مع تركيا وعقدت اتفاقية لحل الخلاف. وإن احترام روسيا للمصالح التركية في سوريا جاء لاستباق خروج أردوغان من محادثات أستانة.

لقد نجح الرئيس فلاديمير بوتين في الاستفادة من المخاوف الأمنية التركية بعد الانتصارات التي حققها الجيش السوري، وبالوقت نفسه قدم الدعم السياسي لتركيا ضد الفصائل الكردية في

سوريا، وكانت النتيجة تحقيق التعاون في عدة مجالات وأهمها في عملية السلام السورية في أستانة.

ومنذ أيار 2017، حققت محادثات أستانة بين الروس والأتراك والإيرانيين نتائج ملموسة على الأرض السورية بتحديد أربع مناطق لخفض التصعيد في سوريا. ومن المفارقات أن محادثات أستانة أدت إلى استيلاء الجيش السوري على ثلاث من مناطق وقف إطلاق النار المذكورة.

واليوم، بقيت محافظة إدلب كمعقل أخير للمعارضة السورية ولكنها –على عكس المناطق الأخرى– تتعارض مصالح جميع القوى الكبرى في إدلب مما يزيد من مخاطر المواجهة بينها بنحو كبير[14].

إن أي عملية عسكرية كبرى للنظام السوري ستؤدي إلى توجه الجماعات المعارضة المسلحة تجاه تركيا، إذ إن إدلب أصبحت إحدى أكثر المناطق كثافة للأشخاص النازحين داخلياً، وتشير التقديرات إلى أن نصف سكان إدلب البالغ عددهم أكثر من مليوني نسمة قد نزحوا خلال السنوات الثماني الماضية، ووصل بالفعل مئات الآلاف من النازحين الجدد إلى المحافظة في العام الماضي.

وأظهرت تركيا استعدادها لاستخدام القوة العسكرية في سوريا لتأمين مصالحها المتصورة. وركزت كل من عملية درع الفرات وغصن الزيتون على الاستجابة للتطورات المرتبطة بتهديد الفصائل الكردية لأمن أنقرة على حدودها الجنوبية. وقد أعرب أردوغان نفسه عن قلقه من هجوم الجيش السوري على المعارضة في إدلب في عدة مناسبات[15].

إن الكيفية التي تنتهي بها الأزمة في إدلب ستنعكس بظلالها على العلاقات الروسية–التركية. فمنذ أواخر عام 2015، اتبعت كل من روسيا وتركيا استراتيجية عسكرية في سوريا قائمة على التفاهم المشترك، وعلى الرغم من إسقاط الأتراك للطائرة الروسية وما أعقبها من اغتيال السفير الروسي في تركيا فقد استمرت الشراكة؛ وهذا الأمر أثار دهشة المراقبين.

ومن جانب آخر، فقد هُمِّشَت الولايات المتحدة في المحادثات الثلاثية التي تشكل المستقبل السياسي في سوريا. وأظهرت السنوات الثلاث الأخيرة أن الولايات المتحدة ليست في وضع جيد للتعاون مع روسيا في سوريا. ومع ذلك، ما يزال بإمكان الولايات المتحدة استعادة تركيا كشريك مهم. لكن الخلافات الأخيرة بين إدارة ترامب والرئيس أردوغان بشأن احتجاز القس الأمريكي

أندرو برونسون فرضت عقوبات على الاقتصاد التركي من خلال زيادة الرسوم الجمركية الأمريكية على الفولاذ والألمنيوم؛ مما أدى إلى إضعاف العلاقة الأمريكية التركية.

وفي شهر أيلول 2018، وافق الرئيس التركي مع نظيره الروسي على إنشاء منطقة منزوعة السلاح في إدلب. وعدّت أنقرة الاتفاق نجاحاً دبلوماسياً كبيراً ةنى، لكنها تواجه مهمة ليست بالسهلة في إزالة الجماعات المتطرفة وسحب أسلحتهم الثقيلة من منطقة تمتد من 15 إلى 20 كيلومتراً بحلول الخامس عشر من تشرين الأول، مثل حركة تحرير الشام (القاعدة) وهي قوة جهادية قوامها نحو ثلاثين ألف شخص في غرب إدلب بالقرب من الحدود التركية وداخل مدينة إدلب نفسها. والسؤال هنا كيف سترغم تركيا الجهاديين بتسليم أسلحتهم وترك مواقعهم؟!(16).

وقد أشارت الحكومة التركية إلى أنها ستحاول إقناع الجماعات الجهادية وإلا ستستخدم القوة لإجبارها على مغادرة المنطقة المنزوعة من السلاح. وستحرص أنقرة على تجنب المواجهة العسكرية، وستتطلع إلى تأثيرها على المعارضة التي تلقت الكثير من الدعم التركي، لكن الجماعات المتطرفة مثل تنظيم داعش والقاعدة والنصرة لن ترضخ بسهولة. وتأمل روسيا أن تنجح تركيا في إقناع الجميع بالمغادرة، وهو أمر صعب جداً.

وتريد تركيا سيطرة المعارضة السورية الموالية لها على مناطق إدلب المجاورة لها لتفادي أي تهديد أمني على تركيا، وسيتم توفير ما يكفي من الضمانات الأمنية لعودة اللاجئين السوريين في تركيا. وترى القيادة التركية أنها بعقد هذا الاتفاق مع موسكو قد أزالت خطر الخروج الجماعي الكبير من اللاجئين في إدلب إلى تركيا.

خلاصة القول

في أوائل أيلول 2018، أعلنت إدارة ترامب بقاء القوات الأمريكية إلى أجل غير مسمى في سوريا، بعد أن أعلن في وقت سابق أنه يريد سحب الجنود الأمريكيين. وفي الوقت نفسه طالبت بأن تسحب إيران قواتها من سوريا رغم توقيع طهران اتفاقية تعاون عسكري مع دمشق التي أوضحت أنها لا تنوي المغادرة قريبا.

هدف إيران النهائي هو ردع الولايات المتحدة والحد من نفوذها وجعل وجودها العسكري هناك أكثر كلفة. وللقيام بذلك، فإنها تركز جهودها على شمال سوريا حيث تحاول إقامة حقائق

جديدة على الأرض بمساعدة روسيا وتركيا[17].

وتتشارك كل من إيران وروسيا وتركيا في النظر إلى القوات الأمريكية الموجودة في المنطقة الواقعة شرق نهر الفرات التي هي تحت سيطرة الفصائل الكردية السورية، على أنها –القوات الأمريكية– عامل أساس في عدم التوصل إلى حل سلمي للحرب السورية. فيما تعدها الحكومة السورية قوات احتلال تمنع شرق الفرات من الانضمام إلى بقية الأراضي السورية المحررة.

ومع التوصل إلى اتفاق لحل أزمة محافظة إدلب، تسعى إيران مع الحكومة السورية في السيطرة على إدلب إما من خلال الوسائل الدبلوماسية أو العسكرية؛ الأمر الذي سيترك الأراضي التي تسيطر عليها الفصائل الكردية بمنزلة الحاجز الأخير للسلام. وهذه النقطة بالذات في صالح تركيا التي أجرت عمليتين عسكريتين ضد الفصائل الكردية المدعومة من الولايات المتحدة.

لكن الخلاف الذي حصل بين إيران وروسيا من جهة وتركيا من جهة أخرى في قمة طهران كان في السعي إلى التوافق في الآراء للتحرك ضد المعارضة المسلحة على غرار مناطق خفض التصعيد الأخرى. لكن تركيا فضلت الاتفاق مع روسيا بشأن إدلب. ومهما يكن فإن الهدف التالي ستكون المنطقة الكردية حيث تتلقي المصالح التركية مع الروسية والإيرانية، التي قال عنها الرئيس الإيراني حسن روحاني إن الخطوة الأخيرة لحل الأزمة السورية ستكون في شرق الفرات، ويقصد حيث وجود القوات الأمريكية.

إن إيران التي أعربت عن دعمها لاتفاق إدلب بين الروس والأتراك ترى أنها تسوية مؤقتة في حل الخلافات مع تركيا بشأن إيجاد حلّ دائم لإدلب. وإن اتفاق إدلب والمنطقة منزوعة السلاح سيؤجل العمليات العسكرية مؤقتاً فقط.

تعاني الدول الثلاث من عقوبات الولايات المتحدة ولديها مشكلات حقيقية مع إدارة الرئيس ترامب. وتتشارك الدول الثلاث في مخاوف جيوسياسية حول الولايات المتحدة.

المصادر:

(1) Text of Annan›s six-point peace plan for Syria, reuters.com

(2) What is the Geneva II conference on Syria?, bbc.com

(3) Security Council Unanimously Adopts Resolution 2254 (2015), un.org

(4) Syrian opposition HNC meets in Riyadh to find «fair solution» to conflict, trtworld.com

(5) Syria war: Peace talks restart in Geneva, bbc.com

(6) Russia, Turkey, Iran discuss Syria ceasefire in Astana, reuters.com

(7) Russia, Turkey, Iran agree on Syria de-escalation zones, reuters.com

(8) Russia joins war in Syria: Five key points, BBC

(9) Turkey sees betrayal as US backs Syrian Kurds, CNN

(10) Lavrov: Russia-West relations are worse than in Cold War era, tass.com

(11) Erdogan: How Turkey Sees the Crisis With the U.S., Recep Tayyip Erdogan, nytimes.com

(12) Defying Erdogan, Turkey's Central Bank Raises Interest Rates, nytimes.com

(13) Turkey central bank stuns markets with huge rate hike, rte.ie

(14) Turkey, Russia, Iran convene ahead of Astana talks, dailysabah.com

(15) Erdogan Warns Of ‹Massacre› In Idlib As Syrian Government Prepares Assault, rferl.org

(16) Russia and Turkey agree to create buffer zone in Syria›s Idlib, Reuters

(17) Bolton: U.S. forces will stay in Syria until Iran and its proxies depart, washingtonpost.com

(18) What does Iran want in northern Syria, aljazeera.com

تصميم نهج جديد لإصلاح الإدارة المالية العامة في العراق

علي المولوي*

2018-10-20

تواجه مسيرة إعادة إعمار العراق العديد من التحديات، إذ تحتاج الحكومة الجديدة إلى التحرك بحذر إن أرادت الحفاظ على الاستقرار الاقتصاد الكلي والانضباط المالي، بينما تحاول في الوقت نفسه تلبية الاحتياجات الملحة للمواطنين، عبر تحسين تقديم الخدمات، وخلق الوظائف، وحماية المكاسب الأمنية؛ ونتيجة لذلك، ليس هناك من شك في أن الحكومة ستضطر إلى زيادة الإنفاق العام على الخدمات الأساسية، وإعادة فتح التوظيف في القطاع العام للتقليل من معدلات البطالة، والاستمرار في الاستثمار في قطاع الأمن؛ لضمان جاهزية قوات الأمن العراقية لمواجهة أي خطر إرهابي صاعد.

وانعكست هذه الضرورات في الموازنة الاتحادية لعام 2019 بوضوح، إذ كشفت المسودة الأولية للموازنة التي تقدّم إلى مجلس الوزراء عن زيادة بنسبة 23 % في إجمالي الإنفاق مقارنة بعام 2018، في حين من المتوقع أن يزداد إجمالي الإيرادات الحكومية بنسبة 16 % عند حوالي 90 مليار دولار، وسيزيد عدد موظفي القطاع العام المدرجين في الموازنة بمقدار 46،000 شخص؛ ونظراً لارتفاع أسعار النفط عما كان متوقعاً، يبدو أن بعض التدابير ستُتخذ للتخفيف من التقشف إلى حد ما.

ومن المرجح أن ينهي العراق هذا العام بوجود فائض في الموازنة، إذ بلغت إيرادات البلاد من العائدات النفطية الآن حوالي 8 مليارات دولار لكل شهر، مقارنة بما يزيد على 2 مليار دولار في كانون الأول لعام 2016. وعلى وفق بيانات وزارة المالية، فقد بلغ الفائض في الموازنة 12.6 مليار دولار بحلول نهاية شهر تموز من هذا العام، وإذا استمرت الظروف الحالية، فمن المرجح أن يتجاوز الفائض 24 مليار دولار بحلول نهاية العام[1].

1- وزارة المالية، التقارير المالية العامة، تموز عام 2018 https//:goo.gl/NQBavJ

* رئيس قسم الأبحاث في مركز البيان للدراسات والتخطيط.

إصلاح الإدارة المالية العامة

ولتجنب الهدر في الإنفاق، فعلى الحكومة أن تضمن تخصيص مواردها المالية بطريقة استراتيجية تستند إلى نهج ذي أولوية. ووقع الاتحاد الأوروبي الشهر الماضي اتفاقاً مع البنك الدولي لتمويل برنامج مدته ثلاث سنوات لمساعدة الحكومة العراقية في تعزيز نظام الإدارة المالية العامة، وسيتولى البنك الدولي الإشراف على البرنامج وموازنته البالغة 15.6 مليون يورو، وسيقدم المساعدة الفنية لبناء قدرات النظراء العراقيين[2].

ويأتي هذا البرنامج تكملةً لمشروع البنك الدولي ذي المبلغ 41.5 مليون دولار، الذي أطلق عام 2017، ويهدف إلى تحديث أنظمة الإدارة المالية العامة في العراق، من طريق: تعزيز الشفافية، والإدارة النقدية، والاستثمار العام، وأنظمة المشتريات[3].

برز إصلاح الإدارة المالية العامة كأحد الأولويات الرئيسة لكل من مجتمع المانحين الدوليين والحكومة العراقية؛ كونه يعالج قضية أساسية خاصة بالثقة والحكم الرشيد. وتتطلب تحديات إعادة بناء القرى والمدن التي دُمرت خلال الحرب ضد داعش تخصيصاً فعالاً للموارد المالية المحدودة، ويقدر أن البلاد تحتاج إلى نحو 88 مليار دولار لجهود إعادة الإعمار، وقد تعهد المجتمع الدولي بتقديم 30 مليار دولار للعراق على شكل قروض ومنح خلال مؤتمر الكويت لإعمار العراق في شهر شباط من هذا العام[4]. ويتحتم العمل على تحسين الثقة المتبادلة بين السلطات الحكومية (المحلية والاتحادية) ومجتمع المانحين الدولي، ومن دون تأكيدات وصول الأموال إلى وجهتها المقصودة، فسيحجم المقرضون والمستثمرون الدوليون عن متابعة التزاماتهم.

2- البنك الدولي، بيان صحفي، 16 أيلول 2018
http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2018/09/16/world-bank-and-european-union-support-iraqs-public-financial-management-systems-and-institutions

3- البنك الدولي، مشروع تحديث نظم الإدارة المالية العامة، كانون الأول عام 2016
http://projects.worldbank.org/P151357?lang=en

4- رويترز، حلفاء العراق يتعهدون بتقديم 30 مليار دولار لإعادة بنائه، لكن المبلغ أقل من توقعات بغداد، 14 شباط عام 2018
https://www.reuters.com/article/us-mideast-crisis-iraq-reconstruction-ku/allies-promise-iraq-30-billion-falling-short-of-baghdads-appeal-idUSKCN1FY0TX

فهم مكونات الإدارة المالية العامة

نما تركيز السياسة العامة على الإدارة المالية العامة جنباً إلى جنب مع التوسع في الإنفاق العام في البلدان الصناعية منذ منتصف القرن العشرين، وتهتم الإدارة المالية العامة بـ «القوانين، والمؤسسات، والنظم، والإجراءات المتاحة للحكومات التي ترغب في تأمين الموارد واستخدامها بفعالية وكفاءة وشفافية»[5]، وتركز الإدارة المالية العامة بنحو رئيس على إدارة الإنفاق وتسعى إلى تعزيزها بتنظيم الموازنات العامة.

ويرتكز برنامج الاتحاد الأوروبي والبنك الدولي الجديد إلى ثلاث ركائز وتسع مكونات فرعية تسعى إلى تعزيز التنسيق بين الجهات الفاعلة المتعددة لإصلاح إدارة الشؤون المالية العامة، وتعزيز المساءلة والإشراف على كيفية إدارة الموارد العامة، ومواجهة الفساد عبر تحسين الأطر القانونية والتنظيمية بطريقة تعزز الشفافية، وحددت هذه الأهداف عدداً من الأمور الملموسة، بما في ذلك ما يأتي[6]:

- إنشاء لجنة للتنسيق مع المانحين لضمان تنفيذ جميع جهود إصلاح إدارة الشؤون المالية العامة تحت إشراف الحكومة المركزية.
- توسيع نطاق معلومات كشوف المرتبات لتغطي جميع الموظفين، وضمان إصدار رقم تعريفي ذي ميزة لجميع الموظفين الحكوميين لمحاربة ظاهرة تكرار الأسماء، والأسماء الوهمية؛ لغرض توزيع الرواتب إلكترونياً لجميع الموظفين بحلول نهاية عام 2020.
- إدخال الأدوات التكنولوجية لتطوير نظام المشتريات الإلكتروني للقضاء على الهدر وسوء الإدارة.
- تحسين شفافية الموازنة من طريق نشر التقارير العامة التفاعلية عن الموازنة الاتحادية.
- رفع قدرة مسؤولي التدقيق في ديوان الرقابة المالية الاتحادي لتحسين الرقابة على الإنفاق.
- تعزيز آليات مكافحة الفساد بتقديم معيار وطني للفساد للمساعدة في تحديد أولويات جهود مكافحة الفساد.

5- ألين، ريتشارد وآخرون، الكتيب الدولي للإدارة المالية العامة، Palgrave Macmillan.
6- البنك الدولي ، تدعيم المؤسسات الرقابية والمحاسبية في الإدارة المالية العامة في العراق، 2017.

تعلم الدروس من التجارب السابقة

من المهم ملاحظة أن التعامل مع إدارة الشؤون المالية العامة في العراق ليس مسعى جديداً، إذ وافق البنك الدولي على مشروع مماثل عام 2009، وخصص حوالي 18 مليون دولار «لدعم جهود الحكومة العراقية لتطوير نظام إدارة مالية عامة أكثر فاعلية وخاضع للمساءلة والشفافية»، لكن مع انتهاء المشروع في عام 2013، كان واضحاً جلياً أن العديد من الأهداف المرجوة لم تحقق. وقد خلص تقرير مستقل من البنك الدولي إلى أن نتيجة المشروع ''لم تكن مرضية إلى حد ما»، ويضيف التقرير، أن ''تحمل المسؤولية في الإصلاحات شرطاً أساساً؛ لأي تقدم في تنفيذ أي برنامج للإصلاح المالي العام والإشراف عليه. وإذا لم يكن لديك إصلاحيون فعالون في الحكومة تدعم أجندة الإصلاح طوال عملية التنفيذ، فهناك خطر عدم الشروع في إصلاحات إدارة الشؤون المالية العامة وتحقيقها»[7]. وفي هذا الصدد، من المهم تحديد بعض الدروس الأساسية من تلك التجربة التي ينبغي أن يؤخذ بها:

1. يجب أن تكون أهداف المشروع واقعية وقابلة للتحقيق. وكانت العديد من أهداف مشروع عام 2009 طموحة جداً، ووضعت جداول زمنية غير واقعية لإكمالها. ولتجنب هذا الفشل، يتحتم استثمار الموارد خلال مرحلة التخطيط الأولية لإجراء تحليل شامل للقدرات المؤسسية، لتوقع العقبات المستقبلية. وفي حالة المشروع الحالي، عُدلت مؤشرات الأداء نحو المراحل الأخيرة بطريقة حديثة لتغطية بعض أوجه النقص.

2. يجب تنقيح النهج التقليدي لبناء القدرات[8]، إذ تبين باستمرار أن حلقات العمل التدريبية غير الفنية ذات الأهداف الغامضة تفشل في تعزيز القدرة المؤسسية الكلية، ويرجع هذا جزئياً إلى عيوب في تصميم وحدات التدريب، وأيضاً لغياب المتابعة مع المتدربين. وفي كثير من الحالات، يؤدي الحاجز اللغوي بين الداعمين والمشاركين إلى تدريبات ضعيفة، ويفتقر المدربون –غالباً– إلى فهم سياقي وعميق للتحديات. وإن الاعتماد المفرط على الاستشاريين الأجانب يثقل

7 –مجموعة التقييم المستقلة، مراجعة ICR: مراجعة الإدارة المالية العامة للعراق، شباط عام 2015
http://documents.worldbank.org/curated/en/830901475115948554/pdf/000012394-20150309080111.pdf

8– مركز التنمية العالمية، مذكرة إلى عالم المعونة: «بناء القدرات''، 24 آذار عام 2014
https://www.cgdev.org/blog/memo-aid-world-drop-capacity-building

كاهل الموازنات بزيادة تكاليف الأمن والتنقل، كما أبرزته المراجعة المستقلة. لكن هناك مشكلة أساسية بعيداً عن الضعف في جلسات التدريب تتعلق بالثقافة التنظيمية للإدارات الحكومية، بدون اهمال قدرات الموظفين الفردية. إن فهم الاقتصاد السياسي لإصلاح إدارة الشؤون المالية العامة أمر ضروري لتصميم استراتيجية فعالة.

3. يجب على المانحين أن يكونوا قدوة، فالممارسات الفاسدة وغير الأخلاقية ليست مقتصرة على المؤسسات التي تديرها الدولة، إذ إن ممارسات التوظيف المشكوك فيها أمر شائع داخل المنظمات المانحة، وتكون هناك –غالباً– مساءلة محدودة عن الفشل في تنفيذ المشاريع. على سبيل المثال: كان أحد المكونات الرئيسة لمشروع البنك الدولي هو تطوير أنموذج نظام متكامل لإدارة معلومات الإدارة المالية(IFMIS) واختباره، ومع ذلك، تم التفاوض على العقد بنحو غير صريح مع شركة واحدة (سقطت في النهاية)، بدلاً من التفاوض مع شركات متعددة، كما هو معروف. ومن المفارقات أن الهدف من هذا العمل هو تحسين نظام المشتريات في العراق.

4. ممارسات الرصد والتقييم الضعيفة؛ إذ يتطلب أي برنامج إصلاح إجراء تقييم في الوقت المناسب بشأن سير العمل بالاتجاه الصحيح. وفي كثير من الأحيان، يُفتقد هذا المكون، ولا تُتعلم الدروس من المشاريع الفاشلة؛ مما يؤدي إلى تكرار الأخطاء نفسها في المساعي المستقبلية.

ويتطلب أي جهد ناجح للمضي بالإصلاح لإرادة سياسية وقيادة محلية تتحمل المسؤولية. ولا بد من تحديد أبطال عملية الإصلاح وتحفيزهم من خلال الوسائل المشروعة، والجدير بالذكر أنه لا يمكن فرض الإصلاحات من دون مجاميع مستعدة لتحمل المسؤولية للحفاظ على المكاسب بعد مغادرة المستشارين الدوليين للبلاد.

نحو نهج جديد

يتمثل النهج البديل (الجديد) في اعتماد ما هو معروف بشكل شائع بين الأوساط الأكاديمية، «التكيف التكراري القائم على حل المشكلات ''(PDIA)، الذي يصفه الخبراء في جامعة هارفارد بالطريقة التالية:

''يجادل نهج التكيف التكراري القائم على حل المشكلات بأننا لسنا بحاجة لمزيد من ''الخبراء'' لبيع ''حلول» أفضل للممارسات باسم الكفاءة واعتماد المعايير العالمية؛ بل نحتاج

بدلاً من ذلك إلى منظمات تقوم بتوليد الحلول الخاصة بكل سياق اختبارها وتحسينها استجابةً للمشكلات التي ترشحها محلياً وترتب أولوياتها؛ ونحن نحتاج إلى أنظمة تتسامح مع الفشل كونه السعر الضروري للنجاح»[9].

ولا يتطلب حل المشكلات ذات الطابع اللوجستي الكثير من التخطيط، فعلى سبيل المثال: ساعد تزويد قوات التحالف الدولية لقوات الأمن العراقية بالأسلحة والذخائر أثناء الحرب ضد داعش على تلبية الحاجة الملحة التي لا تتطلب تخطيطاً مفرطاً. ومثال آخر هو جهود الإغاثة الإنسانية التي استجابت لاحتياجات الملايين من النازحين العراقيين. في حين ما تزال عمليات التكيف الخاصة بالسياق مهمة، إلا أنه من الممكن أن تسفر التدخلات الجاهزة عن نتائج مهمة، وتكمن الصعوبة في معالجة «المشكلات غير اليسيرة وغير الفنية التي تتطلب التنفيذ بنحو مكثف»[10]. وهذه هي أنواع المشكلات المتوطنة التي عانت منها المؤسسات العراقية لعقود من الزمن بما في ذلك الفساد، وسوء إدارة الموارد.

وجادل نقاد نُهج التنمية التقليدية أن فهم السياق (بما في ذلك الاقتصاد السياسي) لا يقتصر على فهم المشكلة فحسب، بل إن الحل يكمن في نهج مدفوع بالمشكلة، إذ تؤدي عملية حل المشكلات إلى إنشاء دورة من التعلم المؤسسي والتكيف.

ويستند نهج التكيف التكراري القائم على حل المشكلات على أربعة مبادئ:

أولاً: تتطلب المشكلات المحلية حلولاً محلية بدلاً من محاولات لزراعة مناهج البلدان الأخرى، وهذا يشجع أصحاب المصلحة العراقيين على القيادة في تحديد أولويات المشكلات واكتشاف الحلول.

ثانياً: خلق بيئة تشجع الناس على تجربة أساليب جديدة دون خوف من عواقب الفشل.

ثالثاً: ضمان قدرة المنظمات على التكيف على وفق لمبدء التعلم من التجارب.

رابعاً: إشراك شبكة من الأشخاص القادرين تتقاطع مع القطاعات والإدارات؛ لضمان أن

9 –أندروز، مات وآخرون، بناء القدرة من خلال تقديم النتائج: وضع مبادئ التكيف التكراري القائم على حل المشكلات (PDIA) في الممارسة، OECD، عام 2015.

10 –المصدر السابق نفسه.

تكون الإصلاحات قابلة للتطبيق. وهنا من المهم أن نعترف أن الإصلاحات لا يمكن أن يقودها فرد واحد، لكن يجب أن يتم تمكين المسؤولين الكبار والمتوسطين ليكون لديهم السلطة الكافية لاتخاذ القرارات اللازمة لإحداث تغيير حقيقي.

إن قدرات مؤسسات الدولة أكثر من مجرد مجموعة من القدرات الفردية لموظفيها، ونحن بحاجة إلى فهم العوائق التي تقف في طريق حلول الإصلاح، وتصميم حلول حقيقية تعالج هذه العقبات. وتعدّ الإدارة المالية العامة مكسباً أساسياً لمكافحة الفساد، وتحديد مكامن انعدام الكفاءة في نظام الإنفاق العام، ولكن بحسب أظهرت تجارب العقد الماضي فإذا أرادت الحكومة الجديدة أن تعالج المشكلات المستعصية داخل مؤسساتها بنجاح، فنحن بحاجة إلى اعتماد الأساليب الجريئة.

ما الآثار المترتبة على انتخابات التجديد النصفية الأمريكية في الشرق الأوسط؟

سجاد نشمي *

11-11-2018

صوت الأمريكيون في السادس من هذا الشهر (تشرين الثاني) في انتخابات التجديد النصفية التي شهدت استمرار الاتجاه التاريخي الذي يسيطر فيه الحزب المعارض على مجلس النواب،إذ فاز الديمقراطيون بالمقاعد الـ 218 اللازمة للسيطرة على مجلس النواب المؤلف من 435 مقعداً، مع احتفاظ الجمهوريين بالأغلبية في مجلس الشيوخ. وتعدُّ هذه الانتخابات بمثابة استفتاء مبكر على إدارة الرئيس دونالد ترامب. وتشير هذه النتائج إلى أنَّ ترامب سيواجه معركة صعبة للاحتفاظ بالرئاسة في انتخابات عام 2020، إذلم يزد الرئيس من أعداد المؤيدين له على المستوى القومي، وخسر حزبه في ولايات مهمة لصالح الديمقراطيين، كما أكدت هذه النتائج صحة استبيانات الرأي حول نسب تأييده المنخفضة في العامين الماضيين. لذلك، من المرجح أنْ يترأس مجلس النواب الجديد نانسي بيلوسي التي ترأست مجلس النواب من عام 2007 إلى عام 2011، وستقود الجهود الديمقراطية لتحدي ترامب والحزب الجمهوري في المدة التي تسبق عام 2020. وهو ما تمثل بظهور مجموعة من المرشحين الديمقراطيين للرئاسة على الساحة، لعلَّ أبرزهم نائب الرئيس السابق جو بايدن.

تعني المكاسب الديمقراطية في الانتخابات أن ترامب سيكون أكثر تقييداً في السياسة الخارجية. وفي الواقع، يقول الديمقراطيون إنَّهم سينقلبون على سياسة الجمهوريين الحالية تجاه الشؤون الخارجية، ويدفعون باتجاه علاقات أكثر صرامة مع روسيا، والمملكة العربية السعودية، ودول أخرى،وسيتمكنون من القيام بذلك مع ترؤس شخصيات ديمقراطية للجان مجلس النواب المؤثرة. وستساعد ثلاث من هذه اللجان: القوات المسلحة، والشؤون الخارجية، ولجان الاستخبارات، في صياغة السياسة الأمريكية في الشرق الأوسط، وسيترأسها الديمقراطيون الذين يعارضون موقف ترامب فيما يتعلق باليمن، وسوريا، وتركيا، والمملكة العربية السعودية، ومصر،

* المدير التنفيذي، باحث ومحلل سياسي في مركز البيان للدراسات والتخطيط.

وإيران،وروسيا. وستتمثل المحاور الجديدة بمواجهة دعم ترامب للحكام المستبدين في المنطقة، وتجنب التحشيد العسكري والحربي، ومعالجة قضايا حقوق الإنسان.

وفي حين أن القضية الأولوية بالنسبة للديمقراطيين ستكون طبيعة علاقة ترامب بالرئيس الروسي فلاديمير بوتين، والعقوبات على روسيا لتدخلها في الانتخابات الأمريكية، إلا أنَّ هناك العديد من القضايا الخارجية البارزة في جدول أعمالهم،وخصوصاً الضغط على العلاقات الأمريكية السعودية، إذ ينتقد الديمقراطيون موقف ترامب تجاه قضية مقتل الصحفي السعودي جمال خاشقجي، ودعم الولايات المتحدة للحرب التي تقودها السعودية في اليمن، والتي أدت إلى حدوث أزمة إنسانية كبيرة. ويمكن لمجلس نواب ديمقراطي أن يصوت على تشريعات تعرقل اتفاقيات الأسلحة مع الرياض، أو حتى فرض عقوبات على مواطنين ومصالح سعودية،في ما يتعلق بقضية خاشقجي.

كما سيشهد المجتمع الدولي موقفاً أمريكياً أكثر انقساماً في الشرق الأوسط، إذ سيكون الديمقراطيون الآن في وضع يمكِّنهم من تحدي الرئيس،وخاصة فيما يتعلق بالعقوبات المفروضة على إيران، بعد ان أصبحت العديد من الدول الأوروبية أكثر جرأة في معارضة العقوبات المتزايدة. ففي بيان مشترك صدر في الخامس من تشرين الثاني، قال الاتحاد الأوروبي إنَّه ''يأسف بشدة'' لإعادة ترامب فرض العقوبات على إيران. إذ يعد الاتفاق النووي بين الدول الكبرى وإيران، الذي أقرَّه مجلس الأمن الدولي بالإجماع ''عنصراً رئيساً في جهود أطراف متعددة للتصدي لانتشار السلاح النووي ''. ويعمل الاتحاد الأوروبي على إنشاء مؤسسة مالية دولية جديدة ''ستمكِّن المصدرين والمستوردين الأوروبيين من مواصلة التجارة المشروعة'' مع إيران.

عارض الديمقراطيون الانسحاب الأمريكي من خطة العمل الشاملة المشتركة (JCPOA)، وهم غير راضين عن عدم التزام ترامب بتعهده السابق بسحب القوات من سوريا، وموافقته على إبقاء القوات الأمريكية هناك لمواجهة إيران. ويعتزم الديمقراطيون إعادة النظر في قرار تصريح استخدام القوة العسكرية لعام 2001، الذي يعد بمثابة المسوّغ القانوني للحملة ضد القاعدة وبعد ذلك داعش،خوفاً من أن تقوم إدارة ترامب بتوسيع تفويضها لاستهداف إيران في سوريا،وفشل الكونغرس مراراً وتكراراً في الاتفاق على استبدال هذا القرار على مدى السنوات الـ 17 الماضية، لكن النائب الديمقراطي إليوت إنجل، الذي يشغل منصب رئيس لجنة الشؤون

الخارجية في مجلس النواب، قال إنَّهم سيحاولون الآن إصدار تشريع لتصريح استخدام القوة العسكرية لدعم الوجود الأمريكي في العراق وسوريا.

وحتى من دون قرار تصريح استخدام القوَّة العسكرية، ربما سيقرُّ الكونغرس تشريعاً يمنع العمليات العسكرية ضد إيران تحديداً، أو يتطلب انسحاب القوات الأمريكية من سوريا. لكنَّ هذا الأمر يستلزم توافقاً في الجهود المشتركة بين الحزبين الجمهوري والديمقراطي، كونَ الأول يسيطر على مجلس الشيوخ، ومن ثمَّ لن تمر مشاريع القوانين دون الحصول على دعمه. ومع ذلك، يمكن لمجلس النواب بقيادة الديمقراطيين القيام بالكثير، من خلال استخدام السلطة الرقابية عبر لجان مجلس النواب، وعقد جلسات استماع، وإصدار مذكرات استدعاء للشهود. وقد دعا النائب الديمقراطي آدم سميث، المرشح المحتمل لرئاسة لجنة القوات المسلحة في مجلس النواب، إلى مزيد من الرقابة والشفافية للجيش الأمريكي، وصاغ مشروع قرار لإنهاء الدعم العسكري الأمريكي للحرب في اليمن، وسحب القوات الأمريكية من هناك.

وعلى الرغم من عودة الديمقراطيين، إلا أنَّ سيطرة الجمهوريين على البيت الأبيض ومجلس الشيوخ ستبقى هي المحرك الرئيس لسياسة الولايات المتحدة في الشرق الأوسط،وسيعتمد جزء من النتيجة على كيفية تطور العلاقة بين الديمقراطيين وترامب، فإذا ساد العلاقة طابع المواجهة، ستكون هناك إجراءات انتقامية من كلا الجانبين تؤثر في النشاط والسياسة الأمريكية في الشرق الأوسط، وعلى العكس من هذا، فإذا ماكانت العلاقة بين الطرفين أكثر انفتاحاً، فإن احتمال التعاون سيزيد بشكل كبير، وقد يتطور إلى تشكيل موقف أمريكي أكثر تماسكاً بشأن السياسة الخارجية.

المصادر:

- https://www.al-monitor.com/pulse/originals/2018/10/democratic-win-midterms-trump-mideast-policies.html
- https://www.reuters.com/article/us-usa-election-foreignpolicy-explainer/how-a-democratic-u-s-house-could-alter-foreign-policy-idUSKCN1NC0I7
- https://foreignpolicy.com/2018/11/05/u-s-turkish-ties-may-be-cut-for-good-in-syria/
- https://www.ft.com/content/e75b91b2-e1cf-11e8-a6e5-792428919cee
- https://www.bbc.com/news/world-us-canada-46067264
- https://www.al-monitor.com/pulse/originals/2018/10/democrats-promised-trump-probes-threaten-mideast-allies.html
- https://www.foreignaffairs.com/articles/saudi-arabia/2018-11-05/why-us-cant-control-mbs?cid=soc-tw
- https://www.newyorker.com/news/news-desk/trump-launches-game-of-thrones-showdown-with-iran

نحـو استراتيجيـة لتطويـر السياحـة العراقية

أحمد حسن علي*

3-12-2018

باتت السياحة قطاعاً مهماً ذا تأثير جوهري على تنمية الاقتصادات، إذ تعمل على توفير فرص العمل وزيادة الناتج القومي للبلدان. وصار القطاع السياحي لكثير من الدول مصدراً مهماً للدخل القومي. وتعتمد قدرة الاقتصاد الوطني لدولة ما على الاستفادة من السياحة بالاستثمار في تطوير البنية التحتية اللازمة، ومقدرة تلك الدولة على توفير احتياجات السياح.

ولدى العراق إمكانات سياحية ومقومات لتطوير هذا القطاع بمختلف أشكاله بعد رسم سياسة واضحة لجذب المستثمرين. وفي هذه الورقة نعرض دراسة عن فرص التنمية السياحية وتحدياتها في العراق، وتأثيرها في الاقتصاد العراقي، ومدى احتمالية زيادة الدخل القومي، وتوفير الكثير من فرص العمل للسكان.

المقومات السياحية في العراق

بعد 37 عاماً من الحروب والأزمات الداخلية المستمرة منذ عام 1980 وحتى نهاية عام 2017 –حينما أعلنت الحكومة العراقية نهاية الحرب على تنظيم داعش– تسنت أمام صانع القرار العراقي فرصة الحديث عن إمكانية تطوير القطاع السياحي؛ ولكن السنوات الطويلة من الحروب والأزمات خلقت انطباعاً عاماً في ذهنية السائح الأجنبي، فالعراق بلد الحروب الذي لا يريد إلقاء السلاح ذي النزعة العسكرية والمجتمع المسلح، وإن إمكانية السفر إلى العراق لغرض السياحة مغامرة محفوفة المخاطر. فحين إجراء بحث يسير باللغات المختلفة عن العراق على شبكات الفضاء الإلكتروني، تتضح الصورة في ذهنية العالم من صور الحروب والخراب والفساد.

لكن ما الذي يمتلكه العراق ويستطيع فيه أن يغيّر تلك الصورة النمطية ويصير محطة للسفر والسياحة!؟

إن العراق بلد غني بالتراث القديم لما قبل الأديان السماوية الثلاثة وما بعدها؛ بما يمتلكه من

* باحث في مركز البيان للدراسات والتخطيط.

أماكن تأريخية وثقافية وبيئية ودينية، ويقدر عدد المواقع الدينية والتأريخية الأثرية والطبيعية والثقافية في العراق بـ(6500) موقع لم يتم الاهتمام بالأساسيات منها بالنحو المطلوب، فيما تم تجاهل الكثير منها. وإن توجه الحكومة العراقية لرسم استراتيجية في تبني هذه المواقع بالنحو المطلوب سوف يحقق دخلاً هائلاً للاقتصاد العراقي.

وفي الثقافة الغربية –وعلى وفق للكتاب المقدس في الديانتين المسيحية واليهودية– فإن النبي إبراهيم ينحدر من بلدة أور التي تقع في جنوب العراق التي فيها أيضاً موقع جنة عدن الإنجيلية، وتلقب أيضاً بمهد الحضارات، إذ كانت موطناً لبعض أعظم المراكز الحضرية في العالم بما في ذلك أور، وبابل، ونينوى، والمدائن، وبغداد.

والعراق القديم هو مسقط رأس بعض أهم الاختراعات في العالم، مثل (الساعة 60 دقيقة) و(الدقيقة 60 ثانية) والعجلة والكتابة وأول تقويم دقيق والخرائط الأولى والمدارس الأولى. وأشهر قصة أطفال (علي بابا والأربعين حرامي) كتبت في العراق منذ ألف عام.

إن ثقافة أكثر من مليار ونصف من المسيحيين ممن يقرؤون الكتاب المقدس يجدون أن الشعب الأكثر ذكراً هم بنو إسرائيل، ثم شعب العراق ولكن بأسماء أخرى مثل بابل وبلاد ما بين النهرين. وإن لاسم العراق جذوراً عميقةً ومهمة جداً في الكتاب المقدس، والكثير من قصص العهد القديم والجديد تتحدث عن بابل، وأور، وغيرها من بلاد العراق. فمن القصص المهمة في الكتاب المقدس هي قصة (النبي نوح الذي أنشأ السفينة، وقلعة بابل، وأور، والنبي إبراهيم، والسيدة راحيل العراقية زوج النبي إسحاق، ومملكة آشور التي أنهت وجود دولة السامرة (إسرائيل الشمالية) ذات القبائل العشر الإسرائيلية، وبابل التي غزت القدس وقضت على دولة إسرائيل الجنوبية ونفت معظم سكان قبيلتي يهوذا وبنيامين إلى بابل، والنبي حزقيال (ذو الكفل)، والنبي دانيال اللذان عاشا ببابل ضمن قصة النفي الإسرائيلي، وقصة الرجال العبرانيين الثلاثة مع المسيح، وغيرها من القصص الكثيرة[1].

ويعدّ العهد القديم (كتاب اليهود المقدس) مصدر تأريخي للمؤرخين الغربيين عموما ومن أقدم الوثائق التاريخية التي بقيت محفوظة، دون التقيد بالهالة التي فرضتها على اليهود. وفي مقابلة للكاتب مع بعض النخب الأوروبية من المثقفين، تساءلوا عن كيفية زيارة الأماكن الأثرية في العراق وتحديداً بابل وأور!

ومن المقومات الأخرى للسياحة العراقية، تبلغ مساحة الأرض العراقية أكثر من (437) ألف كيلو متر مربع في موقع جيد بالشرق الأوسط، وهي مساحة واسعة بطبيعة مختلفة من جبال في الشمال مروراً بالسهول الواسعة في الوسط والجنوب، حيث الأهوار والأراضي المنخفضة المستنقعية التي تجمع مياه نهري دجلة والفرات.

وفي الشمال تصل قمم الجبال إلى (3600) متر فيما في أقصى الجنوب تكون بالكاد فوق مستوى سطح البحر. ولعل أهم ما يمتلكه العراق هو النهران العظيمان اللذان يمتدان من الشمال إلى الجنوب، إذ يمتد نهر دجلة بمسافة (1.418) كيلومتراً في العراق بينما يسري نهر الفرات على مسافة (1.213) كيلومتراً، ويلتقي النهران في أقصى الجنوب حيث يشكلان شط العرب النهر الذي طوله (185) كيلومتراً قبل أن يصب في الخليج[2].

وقد سعت الحكومات العراقية المتعاقبة بعد 2003 إلى إعادة ملء الأهوار التي جُفّفت معظمها في عهد صدام حسين. ومع بعض العمل الجاد لإحياء الأهوار عادت بعض أنواع الأسماك والطيور من جديد. وبحلول عام 2008، أُستعيدت معظم مياه الأهوار بما في ذلك الأهوار الكبيرة، وقد أُدرجت ضمن قائمة اليونسكو للمناطق التراثية العالمية[3].

لذا فإن العراق يمتلك مقومات الجذب السياحي الخارجي والداخلي كما أشرنا من العمق التأريخي ذات البعد المقدس، والتنوع الجغرافي في الشمال الجبلي والجنوب حيث الأهوار، والعتبات المقدسة التي لا تخضع للمنافسة. ويجدر الذكر أن المراقد المقدسة ليست حصراً على المسلمين الشيعة، بل السنة أيضاً؛ لوجود ضريح الإمام أبي حنيفة النعمان، والإمام أحمد بن حنبل، وأضرحة أئمة الصوفية، مثل: الشيخ عبد القادر الكيلاني، وغيره من شيوخ الطرق الصوفية.

وقبل إعلان الحكومة العراقية نهاية الحرب على الإرهاب نهاية العام الماضي، أشارت بعض التقارير الرسمية إلى أن عدد السياح ازداد من (1.5) مليون عام 2014 إلى قرابة (3.5) مليون عام 2017، على الرغم من أن معظمها كانت لزيارة العتبات الدينية الشيعية، وتحديداً في مناسبة أربعينية الإمام الحسين –عليه السلام–، مع ملاحظة أن السكان العراقيين يتبرعون في خدمة زوار الأربعينية مجاناً؛ ما يعني عدم الاستفادة الاقتصادية[4].

أنواع السياحة الممكنة في العراق

يمكن تصنيف القطاع السياحي في العراق على وفق احتياجات السائحين، وأسباب سفرهم إلى أربع فئات رئيسة هي: السياحة الترفيهية، والسياحة البيئية، والسياحة الثقافية، والسياحة الدينية.

وتعتمد السياحة في كل بلدان العالم بنحو كبير على السياحة الداخلية التي يتنقل فيها المواطنون داخل البلاد نفسها، مما يوفّر الكثير من فرص العمل، ويدر الدخل الجيد بدلاً من شراء العملات الأجنبية وإنفاقها خارج البلاد. وحينما تنجح السياحة الداخلية عبر التسويق والترويج الصحيح في جذب السياح المحليين، تنجح قطاعات السياحة في جذب السياح من الخارج فيما يعرف بالسياحة الخارجية.

أولاً: السياحة الترفيهية:

هي سياحة العطلات للسائحين الذين يسافرون لقضاء أوقات ممتعة بعيداً عن الروتين اليومي، أو لزيارة الأصدقاء والأقارب. ويرغب هؤلاء عادة في الحصول على الراحة والاسترخاء هرباً من الروتين المعتاد. ومن الأمثلة على هذا النوع من السياحة، زيارة مدن أو مناطق مشهورة بفنادقها ومطاعمها ومحال الاستجمام فيها، والقيام برحلات بحرية أو نهرية على متن سفن أو بواخر سياحية، والاسترخاء على الشواطئ، والتنقل بين المدن، وقضاء أوقات ممتعة في مناطق ذات طبيعة جغرافية مختلفة. وتعدّ سياحة التسوق والسياحة الصحية للعلاج ضمن السياحة الترفيهية.

وشهدت السياحة الترفيهية للعراقيين زيادة في أعداد المغادرين خارج العراق نحو تركيا وإيران ولبنان والأردن والهند وغيرها من الدول؛ ويعود السبب الرئيس لعدم وجود رؤية واضحة لدى الدولة العراقية في كسب المستثمرين في مجال السياحة الترفيهية الذين يرغبون في تقديم أنواع متعددة من الخدمات الترفيهية.

وباستثناء إقليم كردستان في شمال العراق، فإن السياحة الترفيهية في مناطق وسط وجنوب العراق تكاد تكون شبه معدومة. ومع أن كردستان نجحت في استقطاب السياح العراقيين من وسط وجنوب العراق في أثناء موسم عيد الفطر الماضي في شهر حزيران بنسبة زادت (40 %) مقارنة مع العام الماضي بنحو (139) ألف سائح دخلوا إلى محافظة السليمانية وحدها؛ بسبب مناخها المعتدل في الصيف، بيدَ أن السياحة من خارج العراق إلى مناطق كردستان تعد ضعيفة أيضاً[5].

ويبدو أن تركيا هي الوجهة السياحية الترفيهية الأفضل للعراقيين، إذ أشارت تقارير إعلامية نقلاً عن مصادر رسمية تركية إلى أن أكثر من (137) ألف سائح عراقي قد زاروا تركيا في عام 2017، وازداد العدد إلى (150) ألفاً حتى نهاية تموز 2018[6].

وحتى يتحوّل العراق إلى وجهة للباحثين عن السياحة الترفيهية الداخلية من قبل القادمين من الخارج، فإن هناك ضرورةً لتحسين البنية التحتية، وتوفير الخدمات، والاهتمام بالفنادق، والنزل –ولاسيما تلك الموجودة في المناطق السياحية–، وإتقان الترويج، والدعاية، والإعلان.

ويعدُّ دخول العراق لسوق التنافس بخدمات ومرافق سياحية ضعيفة أو معدومة أمراً غيرَ مجدٍ تماماً مع دول أخرى تفوّقت في الترويج للسياحة، في وقت لم تعمل الحكومات السابقة –ربما بسبب الحروب والأزمات الداخلية– على توقيع الاتفاقيات الخاصة بالسياحة مع القطاع الخاص.

وعلى الرغم من وجود شركات سياحية محسوبة على القطاع الخاص العراقي التي حاولت بنفسها الترويج بما يشد السياح إليها، لكن هذه الجهات لا تستطيع تغيير الوضع جذرياً دون تدخل الحكومة وطرح رؤية متكاملة لتطوير هذا القطاع. وهناك بعض المشاريع الترفيهية الاستثمارية التي يمكن للحكومة طرحها على القطاع الخاص لكن ضمن ضوابط ومحفزات تشجع المستثمرين.

مدن وحدائق الألعاب

تتمثل أحد أهم عناصر السياحة الداخلية الترفيهية في إقامة مدن وحدائق الألعاب الموجودة في كثير من دول العالم التي يزورها ملايين السياح سنوياً. وتعود هذه المدن والحدائق بفوائد اقتصادية واجتماعية التي من شأنها أن تولد طرق تبادل ثقافية جديدة في تلك المناطق.

وحين الحديث عن تكلفة تشييد مدن الألعاب –نجد على سبيل المثال– أن الحكومة التركية طرحت على القطاع الخاص إنشاء مدينة ألعاب متوسطة الحجم بتكلفة (100) مليون يورو تقريباً باستثناء تكلفة شراء الأرض. وتساعد مدن الألعاب في نمو المردود السياحي، إذ إن الأسر التي لديها أطفال تفضل الأماكن الترفيهية أكثر. وبحسب تقدير المصادر الرسمية التركية فإن الأماكن الترفيهية في تركيا تحصل على (12) مليار دولار سنوياً (تركيا 80 مليون نسمة) مع توقع في زيادة بالإرباح[7].

إن إنشاء مثل هذه المدن الترفيهية ذات الحدائق المائية في مناخ حار لمعظم شهور السنة كمناخ العراق، سيدر على القطاع الخاص والدولة بنحو عام واردات كبيرة، وفي الوقت نفسه سيوفر فرص عمل كثيرة. وإن نماذج مثل (ديزني لاند) الموجودة في باريس و(أورلاندو) بالولايات المتحدة تعدّ من مدن الألعاب المركزية في العالم. وفيما تحتوي (ديزني لاند) على ألعاب تناسب الأطفال، تم تشييد مدن ألعاب للكبار.

وصارت تلك المدن الترفيهية مصادر مستدامة للدخل المحلي في المحافظات التي تُنشأ فيها. وإن توقيع الحكومة الاتحادية ببغداد أو الحكومات المحلية اتفاقيات مع أصحاب الشركات الرصينة مثل (ديزني لاند) أو غيرها أمر مهم في تنشيط السياحة الترفيهية الداخلية التي إن نجحت ستحفز السياحة الداخلية ثم الخارجية.

وتعتمد بعض الدول نماذج خاصة بها من مدن الألعاب مثل فيالاند في إسطنبول التي تشغل مساحة (600) ألف متر مربع، في تصميم مشابه لمدينة (دزني لاند) مع الخدمات الثانوية المتنوعة الملحقة بها. وتشتمل تلك المدينة على ثلاثة أقسام (قسم الأساطير، وقسم الألعاب، وقسم المغامرة)، فضلاً عن مركز كبير للتسوق مع مسرح، وسينما، وموقف للسيارات، ومصلى، وعيادة طبية[8].

إن طرح مشروع إنشاء مدينة ألعاب على الاستثمار على غرار (ديزني لاند) أمر ضروري لتنشيط السياحة الترفيهية، وكانت مصر قد طرحت مشروعاً مماثلاً بتكلفة وصلت إلى (3.3) مليار دولار على مستثمرين غربيين وخليجيين[9].

ومن التجارب الناجحة الأخرى، مشروع مدينة ألعاب الأطفال في المكسيك التي اعتمدت على فكرة التعليم الترفيهي عبر المزج بين التعليم والتسلية التي جذبت المدارس وأولياء أمور الأطفال. واعتمد المشروع على مستثمرين تواصلوا مع الشركات التجارية المعروفة ونجحوا في استخدام العلامات التجارية لتلك الشركات التي صارت الراعي الرسمي للمشروع، ودفعت الأموال مقابل وجودها في مدينة الألعاب؛ وبلغت عائدات المشروع السنوي حوالي (400) مليون دولار من فروعها المختلفة مع ملاك زاد على عشرة الآف شخص.

وتقوم فكرة مدينة ألعاب الأطفال على قاعدة تمثيل ومحاكاة الأدوار المهنية للكبار، إذ تربط

فيها كل شركة وظيفة من الوظائف بمثيلتها في العالم الحقيقي. على سبيل المثال: تقدم شركة طيران ما لعبةً تجعل فيها الأطفال يقودون طائرة، أو تصمم شركة مصرفية لعبةً تعلم الأطفال كيف يفتحون حساباً مصرفياً، وهكذا[10].

قرى الواحات الصحراوية

إن العراق الذي في جزء كبير منه بطبيعة صحراوية قادر على إنشاء منتجعات في الصحراء، بالاستفادة من تجارب الدول الأخرى التي أنشأت مراكز سياحية في الصحراء. ومن الأمثلة الناجحة على القرى السياحية في البادية، منتجع المها في الإمارات العربية المتحدة الذي يبعد (65) كيلومتراً من دبي. وقد أُنشئ هذا المنتجع بطراز عربي جميل على هيئة بيوت غير مرتبطة ببعضها تتوسطها برك للسباحة بين الرمال فيما تنتشر أشجار النخيل داخل القرية[11].

وتوجد القرى السياحية الصحراوية على شكل تشكيلات سكنية مع مطاعم ومقاهٍ ومراكز رياضية، بما يجعلها مخصصة للسياحة العائلية في أجواء تشبه الواحات المائية الخضراء داخل الصحراء.

ومن النماذج الأخرى، القرى السياحية التي تقام على الأنهار؛ على سبيل المثال: تعدّ قرية (ذا فيلادج) في لبنان التي تشغل مساحة (6500) متر مكعب بما فيها من مطاعم ومقاهٍ وحدائق، بأنها مشروع سياحي ناجح في استقطاب الرحلات العائلية[12].

وعند مراجعة تجارب الدول الأخرى التي تشابه العراق في طبيعتها الجغرافية، نرى نماذج من القرى الصحراوية تعرف باسم الواحات، والواحة عبارة عن قرى موجودة في الصحراء، وتعتمد على المياه الجوفية. ويختلف حجم الواحة من بركة صغيرة مع مجموعة من النخيل إلى قرية كبيرة مع مساحات زراعية واسعة.

وفي الحقيقة أنها واحات اصطناعية تعتمد على الآبار التي تستخرج المياه الجوفية، وتشهد هذه الواحات درجات حرارة تساعد على نمو النباتات بشكل سريع، ولاسيما أشجار النخيل التي تزين جميع الواحات الصحراوية فيما يمكن زراعة الحمضيات، والخضراوات، والحبوب.

وفي أنموذج على الواحات في العراق، تعدّ منطقة عين التمر التي يعود تأريخها إلى ألف سنة قبل الميلاد، وتقع غرب مدينة كربلاء المقدسة، مكاناً يمكن أن يستفيد منه في تحقيق أنشطة سياحية

ترفيهية، ودينية، وثقافية، وعلاجية؛ لوجود مقامات إسلامية، وقصور، وقلاع تأريخية بالقرب منها مثل: قصر الأخيضر، فضلاً عن كنائس أثرية، وشواهد تأريخية إسلامية، خاصّة بأهل بيت النبي -عليهم السلام-، والعيون المعدنية التي تستخدم لأغراض صحية[13].

وهنا نتحدث عن إطلاق برنامج متكامل في إنشاء واحات سياحية من قبل الحكومة بدعم من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومشاركة المستثمرين. فتفعيل مثل هكذا برنامج يستغرق سنوات ويشمل تطوير الأماكن التراثية، ومشاريع المياه الجوفية، وتدريب سكان المنطقة على صناعة المنتجات المحلية السياحية، وتنفيذ مشاريع السياحة الترفيهية، ومشاريع في الزراعة التي تعتمد الوسائل الحديثة في الري، ومشروع في استخدام الطاقة الشمسية، فضلاً عن مشاريع النقل والاتصالات.

الأهوار

إن منطقة الأهوار في جنوب العراق من المناطق المؤهلة لإقامة القرى السياحية والاستفادة من المسطحات المائية في محافظات (البصرة، وذي قار، وميسان). وتكثر الأسماك في الأهوار مع الطيور المهاجرة، وتشتهر بزوارقها التقليدية، وبيوت أكواخ القصب. وتعد مناطق الأهوار في العراق من أكبر المسطحات المائية في الشرق الأوسط، وتتكون من ثلاث مناطق رئيسة هي: هور الحويزة، والأهوار الوسطى، وهور الحمّار.

ويعتقد الخبراء إن طبيعة منطقة الأهوار مع وجود ثروة سمكية والطيور يمكن أن تجعلها منطقة سياحية، فيما إذا نجح القطاع الخاص بإنشاء فنادق صغيرة مع مطاعم ومقاه، والاستفادة من الزوارق الصغيرة للتنقل والاستجمام. وكل ذلك غير ممكن إلا إذا أقامت الحكومات المحلية شبكة من الطرق البرية مع تهيئة الظروف الأخرى من مقومات البنية التحتية.

يقع هور الحمّار الذي يبلغ طوله (120) كيلومتراً وعرضه (25) كيلومتراً في الجزء الجنوبي الشرقي من العراق بين محافظتي ذي قار والبصرة، ويتغذى قسمه الشرقي من الأنهار الصغيرة المتفرعة من شط العرب فإن جزءه الغربي يعتمد على الأنهار المتفرعة من نهر الفرات. أما هور الحويزة الواقع في الجانب الشرقي من نهر دجلة في محافظتي ميسان والبصرة المجاور للحدود الإيرانية، فيبلغ طوله (80) كيلومتراً وعرضه (30) كيلومتراً، ويتغذى من السيول الموسمية ونهر دجلة[14].

وحاولت الحكومات العراقية بعد عام 2003 التواصل مع المنظمات الدولية لتفعيل النشاط

السياحي والبيئي في منطقة الأهوار بعد إدراجها في لائحة التراث العالمي. ومرة أخرى، نرى أن القطاع الخاص لن يتمكن من إقامة القرى السياحية، وأماكن للسكن، ومرافئ للزوارق في الأهوار ما لم تكن هناك رؤية حكومية تشجع الاستثمار وتنظمه.

وعلى الرغم من ارتفاع أعداد السياح إلى الأهوار بعد انضمامها للائحة التراث العالمي، إلا أنها ما تزال تفتقر للكثير من الخدمات الأساسية التي يتطلبها نجاح النشاط السياحي وازدهاره. على سبيل المثال: إن أول ما يواجه السائح إلى مركز الأهوار في منطقة الجبايش في محافظة الناصرية هو رداءة الطريق القديم ذي الممر الواحد من أجل رحلة آمنة للسياح بعد ازدياد الحوادث المرورية.

تفتقر المناطق السياحية في الأهوار إلى الخدمات الصحية، ولا تستوعب أعداد السائحين، فضلاً عن مشكلة النظافة؛ وهو ما يتطلب إنشاء مجاميع صحية في مناطق متفرقة من الأهوار تلبي حاجات السائحين. ومن المشكلات الأخرى هي تفاقم مشكلة التلوث البيئي عن مخلفات السائحين الذين يرمون قناني الماء والأكياس في مياه الأهوار؛ لعدم وجود حاويات لجمع النفايات في معظم الأماكن أو لوحات ارشادية للتوعية البيئية.

وتغيب المنتجعات والمشاريع التجارية الصغيرة والمتوسطة في المواقع السياحية بالأهوار، مثل: المطاعم، والمحال التجارية، والأكشاك، فضلاً عن محال لبيع الصناعات الحرفية التي تشتهر بها مناطق الأهوار.

وعلى الرغم من أن منظمة الأمم المتحدة للتربية والثقافة والعلوم (يونسكو) كانت قد ضمت الأهوار والمناطق الأثرية فيها (أور، وأريدو، وهور الحمّار، والحويزة، والأهوار الوسطى، والوركاء في المثنى) إلى لائحة التراث العالمي، بيدَ أن الخدمات السياحية في تلك المناطق لا تتناسب مع النشاط السياحي[15].

السياحة العلاجية

حتى عام 2003، اعتمدت الدولة العراقية على(12) كلية للطب العام وطب الأسنان الحكومية في تخريج الأطباء المتميزين الذين عملوا بكفاءة في المستشفيات العراقية والقطاع الخاص. وبعد عام 2003، أنشئت خمس كليات طب حكومية إضافية مع (15) كلية طب وطب أسنان للقطاع الخاص. وفيما كان عدد المتخرجين سنوياً من كليات الطب حتى 2003 نحو (3000)

آلاف طالب، بلغ العدد نهاية عام 2017 زهاء (12) ألف سنوياً يعملون في (260) مستشفى حكومياً و(121) مستشفى للقطاع الخاص[16] [17].

وانعكست الظروف الأمنية والسياسية على الوضع الطبي في العراق، وفيما كانت كلية الطب وطب الأسنان في السابق للطلبة المتفوقين، لكن الآن دخل إلى السلك الطبي كثير من الطلبة غير المؤهلين لغايات اجتماعية أو للحصول على الوظيفة الحكومية فقط. وكانت النتائج سلبية على الرغم من محاولات وزارة التعليم وضع ضوابط صارمة.

وقد باتت النتائج العكسية واضحة في توجه المرضى لطلب العلاج أو إجراء العمليات الجراحية في الخارج. وإن نظام التعيين المركزي الحكومي نشر الأطباء بكثافة في المستشفيات الحكومية، وسط شكاوى المواطنين بعدم تلقي الخدمة الطبية المناسبة، إما بسبب تراخي بعض الأطباء وإما لغياب المواد الطبية اللازمة وأجهزة الفحص والتشخيص.

واستفادت بعض الدول على حساب العراق في تحقيق السياحة العلاجية واستقبال المرضى العراقيين، بعد أن انتشرت وكالات سفر تروج للعلاج خارج العراق. وأصبحت الهند الوجهة المفضلة للسياحة الطبية؛ بسبب أسعارها المناسبة وخدماتها الجيدة. وجاءت الأردن، وتركيا، وإيران في المرتبة الثانية بالتنافس في استقبال العراقيين للعلاج.

والملاحظ أن هناك ارتفاعاً في أعداد المسافرين العراقيين للعلاج بالخارج مقارنة بالسنوات الماضية، ولا تقتصر الأعداد على الميسورين، بل تشمل ذوي الدخل المحدود ممن يحصلون على المال بطريقة أو أخرى لعلاج الحالات الطبية الصعبة[18].

إن فكرة تبني القطاع الخاص في العراق لإنشاء مستشفى بملاكات هندية متخصصة بالأمراض المختلفة أفضل من سفر العراقيين للعلاج في الهند. على سبيل المثال: لو نجحت الحكومة ببغداد في جذب المستثمرين الهنود لإنشاء أكثر من مستشفى للقطاع الخاص في بغداد، أو البصرة، أو الموصل، أو في بقية المحافظات، ونقل النسخة الهندية بملاقاتها وأجهزتها، فإن ذلك سيحقق قفزة في السياحة العلاجية العراقية للداخل.

وسبب توجه الكثير من العراقيين إلى الهند للعلاج هو الأجور المناسبة مع جودة العلاج؛ ومن هنا، فإن الدعوة إلى الاستثمار في بناء مستشفيات هندية على غرار المستشفيات التركية أو

الإيرانية حل ممكن، مع تفعيل نظام التأمين الصحي للقطاع الخاص بنحو يسمح للمشتركين في نظام التأمين الصحي العلاج في المستشفيات الخاصة، بدلاً من إنفاق أموال طائلة عند السفر للخارج. وهناك عدة عوامل تشجع العمل الطبي الهندي في المحافظات العراقية لكثرة الراغبين بالسفر إلى الهند وتلقي العلاج[19].

ثانياً: السياحة البيئية

تشمل السياحة البيئية السفر إلى المناطق ذات الطبيعة الجغرافية المختلفة والقيام بمغامرات سياحية للذين يريدون تجربة أمور غير اعتيادية، مثل: المشاركة في الأنشطة المثيرة كتسلق الصخور، وركوب القوارب النهرية، والقفز بالمظلات، والغوص في المياه. ويمكن أن تتضمن مشاهدة الطيور وزيارة الأرياف النائية مع الاستمتاع بالطعام وصيد الأسماك. ويمكن عدّ سياحة الهوايات والسياحة الاجتماعية أيضاً جزءاً من السياحة البيئية.

ويتمتع العراق بمناطق جبلية وصحراوية توفر فرصة الاستمتاع بالمغامرات للراغبين بالرحلات المعروفة (بالسفاري) التي يمكن أن تنتشر في المناطق الصحراوية القريبة من الآبار أو عند الأهوار، حيث توفر شركات السياحة الخيام والمعدات اللازمة. وتصلح صحاري جنوب العراق في كثير من مناطقها لإقامة سباقات السيارات، والدراجات، وركوب الجمال.

وحين النظر إلى الطبيعة البيئية في العراق نجد أنها تحتوي على جميع المكونات البيئية الطبيعية. وتنقسم البيئة العراقية عدة أقسام، هي: الأهوار، ومناطق الهضاب والتلال، والمناطق السهلية ما بين نهري دجلة والفرات، والمناطق الجبلية، والمناطق الصحراوية.

إن كل مقومات السياحة البيئية موجودة في العراق التي يمكن أن تترجم إلى عدة نشاطات، مثل: تسلق الجبال، ورحلات مراقبة الحياة البرية من طيور ونباتات، والرحلات الصحراوية التي تهدف إلى الخروج إلى الطبيعة دون قيود حضارية، وإقامة حفلات الشواء القائمة على وسائل بدائية تضمن تجربة صفاء ذهني وروحي للسائح، ورحلات تصوير الطبيعة. وكل تلك النشاطات ما هي إلا أمثلة على تنوع المجالات التي يمكن للسائح من خلالها قضاء وقت ممتع.

ويمكن أن تشمل السياحة البيئية عدة نشاطات منها:

- الفعاليات الرياضية النهرية مثل: السباحة، والغطس.
- التخييم في العراء.
- مشاركة المجتمع المحلي نمطه المعيشي لمدة ما، ولاسيما في السكن والطعام في منازل تقليدية حقيقية، مثل بيوت القصب في الأهوار.
- المهرجانات الشعبية التراثية.
- المعارض الحرفية والفنية.

وبوجود نهري دجلة والفرات وروافدهما والبحيرات المتعددة، فإن العراق يتمتع بميزة على العديد من جيرانه في العالم العربي للسياحة القائمة على المياه، وهناك إمكانات كبيرة للاستثمارات الخاصة في مشاريع السياحة النهرية.

وتعدّ أهوار العراق موطناً لكثير من التنوع الحياتي، فضلاً عن أسلوب حياة سكان الأهوار الذين حافظوا على التقاليد القديمة في المعيشة التي تعود إلى العهد السومري، وتمثل الأهوار إمكانات فريدة ورئيسة للسياحة البيئية.

تحتاج السياحة البيئية في العراق إلى عملية تخطيط تنموي؛ من أجل إنشاء المشروعات السياحية التي من المفترض أن يشارك فيها القطاع الخاص. وتبدأ عملية التخطيط التنموي في تحديد المناطق المؤهلة لتكون مناطق سياحية بيئية تجلب السياح؛ وبعد تحديد تلك المناطق –مثل هور الحمّار– يعمل القطاع الخاص على تنفيذ المشاريع المفترضة.

ولكن هناك مجموعة من الخدمات التي ينبغي توافرها قبل قيام القطاع الخاص بأي نشاط، وتشمل ما يأتي:

1. طرق النقل: إنشاء الطرق الرئيسة والفرعية السليمة والآمنة إلى مراكز المناطق السياحية، وتصميم وسائل نقل مناسبة مثل القوارب والممرات والجسور الصغيرة في تلك المناطق.

2. الطاقة الكهربائية: وتبقى معضلة توفير الطاقة الكهربائية أساسية في تقديم الخدمات السياحية.

3. الصرف الصحي: اتباع سياسة صحية ملائمة في تصريف المياه عبر شبكة من الأنابيب التي تستخرج المياه من جميع المراكز السياحية، وألّا تسبب حالات تلوث أو تراكماً للنفايات.

4. مياه الشرب: توفير مياه الشرب الصحية لوحدات المراكز السياحية مثل: الفنادق، والمطاعم، والمحال التجارية.

5. شبكة الاتصالات: ينبغي تغطية المراكز السياحية بشبكات الاتصالات والفضاء الإلكتروني، لما لها من أهمية في الحياة اليومية ولاسيما في الحالات الطارئة.

وهناك جملة من الخدمات العامة التي لا بد من توافرها في المراكز السياحية:

1. الفنادق الصغيرة والمتوسطة: التي تتألف من مكتب استقبال وصالة وغرف مجهزة بحمامات خاصة والمساعدات الأولية والصيانة، وأن تكون الفنادق قريبة من المطاعم والمحال التجارية. وفي مثال الأهوار، يجب أن يكون هناك مرسى للقوارب التي تعد ضرورية لنقل السياح عبر إدارة الفندق.

2. قرى سياحية ذات وحدات سكنية منفصلة تحتوي على العديد من المباني المصممة حسب الوضع الاجتماعي التي توفر العزلة السكنية للعوائل المزودة بتجهيزات كاملة للسكن.

3. تولي شركات أمن خاصة مهمة سلامة الفنادق والوحدات السكنية بالتعاون مع المؤسسات الأمنية الحكومية، بمعنى توظيف حارس خاص تابع لشركة أمنية في كل وحدة سياحية.

4. تولي المكاتب السياحية مهمة إعداد كل ما يلزم من عناصر تجعل المشروع السياحي ناجحاً مثل: خدمات الحجز، ودفع الرسوم، والخدمات الطبية، والتنظيف، والخدمات الترفيهية، وألعاب الأطفال.

5. تولي مؤسسة خاصة الإعداد للمهرجانات والفعالية الفنية والرياضية التي تتناسب والظروف البيئية. وفي مثال الأهوار، وركوب القوارب، وصيد الأسماك، وصيد الطيور، وتقديم عروض تراثية تهتم بنحو رئيس بالتقاليد الثقافية للحياة في الأهوار.

ويرى الباحث أن هذه المشاريع لا يمكن أن تنجز إلا برؤية حكومية متكاملة تتضمن الآتي:

أولاً: تشجيع الاستثمارات في القطاع السياحي بإعداد خبراء الحكومة دراسة عن الاستثمارات السياحية وحماية حقوق المستثمرين، وكيفية تحسين الخدمات العامة المشار إليها آنفاً في تلك المناطق.

ثانياً: إنشاء البنى التحتية وتطويرها: إن تهيئة البنى التحتية هو مسؤولية الحكومة بإنشاء الطرق وشبكات الطاقة الكهربائية والمياه والصرف الصحي والمراكز الطبية المتوسطة الحجم.

ثالثاً: ينشئ القطاع الخاص الفنادق والمطاعم والقرى السياحية والمراكز الترفيهية والمراكز الطبية الصغيرة، مع وجود شركات أمنية خاصة تتولى مراقبة الوحدات السياحية.

رابعاً: الترويج والتسويق السياحيين: يتولى القطاع الخاص مهمة التسويق للنشاط السياحي وجلب السياح.

خامساً: حماية البيئة: يقع على عاتق المؤسسات الأمنية مع قطاع السياحة مسؤولية حماية البيئة من التلوث وحماية الأسماك والطيور والحيوانات.

إن وضع رؤية وطنية من قبل الحكومة بالتعاون مع المنظمات الدولية وتحديد ميزانية خاصة لتأهيل المناطق السياحية البيئية، بإنشاء البنية التحتية وتنظيم وتشجيع الاستثمار سوف يساعد في بناء قطاع سياحي متقدم في العراق[20].

ثالثاً: السياحة الثقافية

يزخر العراق بثروة عظيمة من المواقع السياحية الثقافية التأريخية التي تعود إلى حقب مهمة في تأريخ العراق القديم والحديث؛ مما يؤكد أهميتها التراثية ورسوخ قدمها في التأريخ. وتعد تلك المواقع من الموارد السياحية التي ينبغي استثمارها بعناية فائقة؛ لأنها تجذب العديد من السياح المهتمين بالجانب الثقافي والتراثي، وهو نوع له جانب اقتصادي مهم ضمن أنواع السياحة الموجودة بالعراق.

واعتماداً على ذلك، فإنه ينبغي لوزارة السياحة العمل على تحديد المواقع الثقافية وتطويرها وتهيئتها كونها بيئة سياحية خاصة، تساعد في التنمية الاقتصادية للبلاد، وفي تنمية المناطق السكانية

القريبة منها. ولا يمكن القيام بالتنمية السياحية إلا من منهج الشراكة بين القطاعين العام والخاص بعد تحديد إستراتيجية عامة لتنمية السياحة الثقافية.

إن المواقع السياحية الثقافية هو كل ما شيدته الأمم السابقة من مدن وقرى ومباني ذات قيمة أثرية أو عمرانية أو ثقافية، ويمكن تصنيفها لما يأتي:

1. المباني التراثية ذات الأهمية التأريخية والأثرية التي تحتوي على الزخارف والكتابات القديمة. وتظهر الإحصاءات أن هناك نحو (1800) مبنى تراثي مسجل في دائرة التراث في محافظات بغداد، والبصرة، ونينوى، والنجف، وكربلاء، وكركوك، تضررت نسبة كبيرة منها بنحو واضح بسبب العوامل الطبيعية والمياه الجوفية والانفجارات[21].

وتوجد في مدينة بغداد مباني كثيرة تعود إلى القرن الخامس عشر وما قبله خاصّة بالتراث العباسي، وهناك مبانٍ تأريخية عمرها أكثر من (100) عام من التراث الحديث وهي جزء مهم من تراث بغداد، وقصور ومنازل قديمة في البصرة، والموصل، وكركوك، وغيرها من المناطق. فضلاً عن الخانات القديمة المهددة بالسقوط.

ولا بدّ من الإشارة إلى بيوت الرواد من الأدباء والفنانين المعروفين مثل: بيوت الشاعر محمد مهدي الجواهري، والشاعر بدر شاكر السياب في البصرة وغيرها. فاختفاء هذا التراث العظيم يعني خسارة كارثية لمدينة بغداد والمدن الأخرى التي اشتهرت بهويتها عبر تلك المواقع والشخصيات.

2. البلدات والقرى التراثية التي لها أهمية تأريخية وأثرية سواء من صنع الإنسان أو الطبيعة. ويبلغ عدد المواقع الأثرية في العراق أكثر من 12 ألف موقع تعود لمختلف العصور التأريخية، حسب دراسة لمؤسسة الشرق في جامعة شيكاغو الأمريكية. وركزت الدراسة في المدن الأثرية ذات الشهرة العالمية التي تحوي كنوزاً وآثاراً ثمينة، تعرض بعضها للسرقة والتدمير وما تزال أخرى عرضة للمخاطر[22].

ومن أهم هذه المواقع السياحية الأثرية: (أور، ونمرود، ونيبور، وإيسن، وبابل، ونينوى، وآشور، وأوروك). وبمراجعة تأريخ هذه المواقع نجد أنها موغلة في القدم؛ على سبيل المثال: كانت أور –التي تقع على بعد 17 كيلومتراً جنوب شرق مدينة الناصرية في جنوب العراق– عاصمة للسومريين، ومسقط رأس النبي إبراهيم الخليل –عليه السلام– الذي ولد فيها في القرن التاسع عشر

قبل الميلاد. ومن أشهر مبانيها الباقية معبد الزقورة المؤلفة من عدة طبقات.

أما نيبور فقد كانت عاصمة دينية للسومريين والبابليين وهي الآن في مدينة (عفك) على بعد (170) كيلومتراً جنوب بغداد. وتشتهر نيبور بزقورتها الشهيرة الموجودة فوق تل ترابي. وعلى مسافة (24 كيلومتراً) جنوب مدينة عفك، هناك بقايا مدينة إيسن التي تعاقب على حكمها سلالات من السومريين والبابليين.

ولعل بابل تعد الأكثر شهرة، ومن أشهر حكامها حمورابي في القرن الثامن عشر قبل الميلاد ونبوخذ نصر في القرن الخامس قبل الميلاد. وتشتهر بابل بالعديد من الآثار، مثل المسرح البابلي، وأسد بابل الحجري، وأطلال الحدائق المعلقة، والقصور.

وهناك أوروك الواقعة على بعد (250) كيلومتراً جنوب بغداد من القرن الخامس قبل الميلاد، فهي إحدى أهم المدن السومرية ومركز ديني كبير، ومن أشهر حكامها جلجامش صاحب الأسطورة المعروفة بملحمة جلجامش.

وكانت نمرود –التي تبعد (34) كيلومتراً جنوب الموصل– العاصمة الثانية للآشوريين، لكنها –للأسف– تعرضت لتدمير كبير من قبل تنظيم داعش إبان مدة احتلاله لمحافظة نينوى. وما تزال نينوى تحتضن آثار حضارات آشور، ومن شواهدها بلدة الحضر[23].

وهنا ينبغي تحديد برنامج خاص بالمباني التراثية والقرى الأثرية من أجل المحافظة على هذا التراث العمراني في العراق وتطويرها وتنميتها لتشمل كل المواقع التراثية والأثرية، عبر الخطوات الآتية:

- تنمية التراث العمراني وتأهيله وحمايته واستثماره سياحياً.
- تشجيع الشراكة بين القطاعين العام والخاص في تنمية المواقع السياحية.
- إيجاد بيئة مناسبة في تلك المواقع لسكان تلك المناطق في الحصول على العمل.

وينبغي اعتماد معايير لاختيار المباني التراثية التي تموّل من طريق:

- معرفة أهميتها التأريخية.

- قدمها.
- شكلها المعماري.
- مدى تعرضها للضرر.
- كيفية الاستفادة منها سياحياً.
- إمكانية إقامة الفعاليات الثقافية المختلفة بالقرب منها.
- وجود المستثمرين الراغبين بالاستثمار الثقافي.

إن البرنامج الحكومي (المفترض) الخاص بالمباني التراثية والقرى الأثرية وبعد اعتمادها على معايير في اختيار المواقع السياحية، يمكن أن يموّل بعض المشاريع السياحية الصغيرة والمتوسطة عبر مجموعة من الشروط والضوابط الصارمة، وإعداد المستثمرين دارسات في الجدوى الاقتصادية وخطة عمل المشروع.

رابعاً: السياحة الدينية

على وفق الأرقام الرسمية لوزارة السياحة العراقية، فقد بلغ عدد السياح الذين دخلوا البلاد عام 2017 إلى خمسة ملايين لإجراء الزيارات الدينية والأثرية، ويزور أغلبهم مرقد الإمام الحسين بن علي، والعباس بن علي –عليهم السلام– في مدينة كربلاء المقدسة ذات الرمزية الخاصة عند المسلمين الشيعة، وأيضاً مراقد بقية الأئمة مثل الإمام علي بن أبي طالب –عليه السلام– في مدينة النجف الأشرف، والإمامين موسى بن جعفر الكاظم، ومحمد بن علي الجواد –عليهم السلام– في بغداد، والإمامين علي بن محمد الهادي، والحسن بن علي العسكري –عليهم السلام– في سامراء[24].

وفي بغداد يوجد العديد من أضرحة أئمة المسلمين وفي مقدمتهم ضريح الإمامين موسى الكاظم ومحمد الجواد –عليهما السلام–، وضريح الإمام أبي حنيفة النعمان والإمام أحمد بن حنبل. وفضلاً عن الأئمة، هناك مراقد لأنبياء مثل نبي الله يوشع أحد أحفاد النبي يعقوب، ومراقد للصحابة مثل سلمان الفارسي، وعبد الله بن جابر الأنصاري، وحذيفة بن اليماني بالمدائن. ومن أضرحة أئمة

الصوفية، ضريح الشيخ عبد القادر الجيلاني، والشيخ معروف الكرخي، ومنصور الحلاج، ورابعة العدوية (البصرة). ويذكر المؤرخون وجود قبور شخصيات تأريخية وثقافية مثل الشاعر أبي نؤاس.

وتضم بلدة الكوفة بالقرب من مدينة النجف الأشرف ضريح النبي هود، والنبي صالح، وضريح مسلم بن عقيل، وهانئ بن عروة، وشخصيات تأريخية إسلامية أخرى. ويزور المسلمون الزيديون من اليمن مقام الإمام زيد بن علي في الكوفة. ويقع مسجد السهلة في الكوفة أحد أكبر المساجد التي شُيّدت خلال القرن الهجري الأول، وما زال أثرها وذكرها خالداً إلى الآن لما لها من آثار دينية.

ويقع ضريح نبي الله ذي الكفل في بلدة الكفل بين النجف وبغداد، وإلى جانب مرقد النبي ذي الكفل وتحت البناء نفسه يرقد خمسة من الحواريين أصحاب النبي (ذي الكفل) متجاورين في قبورهم، ويعتقد اليهود أن هؤلاء هم الذين كتبوا كتاب التلمود في بابل بعد إحراق جيش نبوخذنصر التوراة عند غزوه للقدس في القرن الخامس قبل الميلاد.

إن كثرة عدد المناسبات الدينية الإسلامية المرتبطة بتأريخ هجري ثابت كل عام التي تصل إلى ثلاثين مناسبة، بدءاً من الأول من محرم، ثم عيد الغدير الأغر، ثم في مناسبات شهر صفر، وربيع الأول إلى نهاية السنة، تجعل من السياحة الدينية سياحة مستمرة طوال السنة وفي مناطق مختلفة من العراق؛ مما يتيح الكثير من فرص العمل المتنوعة.

ولكن لا توجد إحصاءات دقيقة من الجهات السياحية الرسمية عن السياحة الدينية، بل إن وزارة السياحة تركت الأمر على عاتق المؤسسات الأخرى لجمع البيانات الخاصة بالشأن السياحي، مثل: وزارة الداخلية، ومجالس المحافظات، وهيئة الأوقاف.

وعند مراجعة القطاع السياحي الديني يتضح جلياً عدم وجود رؤية أو استراتيجية في استثمار هذا القطاع الذي يشهد زيارة ملايين السياح الأجانب إلى عدة مدن عراقية خلال أوقات مختلفة من السنة. وهو ما بات واضحاً في الهوة الشاسعة بين المردود الاقتصادي للسياحة الدينية وأعداد السياح.

وعلى وفق مؤشرات دراسة بحثية لجامعة القادسية فإن السياحة الدينية قد تفوقت على بقية أنماط السياحة الأخرى بنسبة (80 %)، تليها السياحة الأثرية والثقافية بنسبة (15 %)، وسياحة

الأعمال بواقع (5 %)، وهنا نتحدث عن السياحة الدينية الخاصة بالمسلمين الشيعة، فيما لا توجد رؤية لتبني سياحة دينية تخص المسلمين الصوفيين، وممن يرغب بزيارة ضريحي الإمامين أبي حنيفة وأحمد بن حنبل، أو الزيارات الدينية المسيحية إلى أور مسقط رأس النبي إبراهيم وبقية المناطق المقدسة في وادي الرافدين[25].

وعلى وفق بيانات المجلس العالمي للسياحة والسفر لعام 2017، يعمل في قطاع السياحة العراقي نحو (544) ألف شخص بنحو مباشر وغير مباشر، مع عائدات من السياحة الدينية تقدر بمبلغ خمسة مليارات دولار وهو ما يشكل نسبة (3 %) من إجمالي الناتج المحلي[26].

وبحسب دراسة بحثية عن مدينة كربلاء المقدسة التي تشهد أكبر نسبة من السياحة الدينية في السنة ولاسيما في مناسبة الأربعين، يمكن تصنيف السياح الدينيين ثلاثة أصناف:

- المحليون: وهم العراقيون الذين يشكلون نسبة (90 %) من مجموع السياحة الدينية. وتتراوح مدة بقائهم في كربلاء ليوم أو يومين.
- السياح العرب: ويشكلون نسبة (2 %).
- السياح الأجانب: ويشكلون نسبة (8 %).

وتتراوح مدة بقاء العرب والأجانب بين 3 – 7 أيام. وتشير الإحصائيات إلى أن عدد السياح الدينيين إلى كربلاء عام 2017 بلغ عشرين مليون، منهم ثلاثة ملايين سائح أجنبي وعربي بحسب الأرقام التي أعلنتها الحكومة المحلية في محافظة كربلاء لعام 2017[27] [28].

وقد انخفضت أعداد الزوار الإيرانيين إلى مدينة كربلاء في العام 2018، بسبب العقوبات الأمريكية وتأثيرها على هبوط قيمة العملة الإيرانية. بيد أن مناسبة الأربعين لعام 2018 شهدت حضوراً قوياً للسياح الإيرانيين، وذكر المركز الإعلامي الخاص بزيارة الأربعين في محافظة كربلاء، أن مليون ونحو (645) ألف زائر أجنبي وعربي دخلوا العراق للمشاركة في زيارة الأربعين لعام 2018[29].

وأشار الجهاز المركزي للإحصاء إلى أن عدد الفنادق ومجمعات الإيواء السياحي في العراق (ما عدا إقليم كردستان) بلغ (1618) وحدة سياحية لسنة 2017، بنسبة زيادة بلغت (9

%) مقارنة بسنة 2016. وأن تلك الزيادة جاءت بالدرجة الأولى في محافظة كربلاء بنسبة (46.8%)، ثم محافظة بغداد بنسبة (22.5%)، تليها محافظة النجف بنسبة (22.1%)، ثم محافظة البصرة بنسبة (3.2%)، وأن القطاع الخاص تبنى نسبة (99%) من هذه الفنادق والمجمعات السياحية[30].

وأشار الجهاز المركزي للإحصاء أيضاً إلى أن الفنادق الممتازة ذات فئة (خمس نجوم) شكّلت نسبة (1%) فقط من الفنادق من مجموع خمسة عشر فندقا في العراق منها سبعة فنادق في بغداد وثلاثة في البصرة. بينما شكلت فنادق الدرجة الأولى ذات الفئة أربع نجوم نسبة (1 %)، وفنادق الدرجة الثانية (ثلاث نجوم) نسبة (20%)، والدرجة الثالثة فئة نجمتين نسبة (24%)، والدرجة الرابعة فئة نجمة واحدة نسبة (19 %)، أما فنادق الدرجة الخامسة (الشعبية) نسبة (35%)[31].

وحين النظر إلى مدينة كربلاء كأنموذج للمدن السياحية في العراق نجد أنها تمتلك نقاط قوة باحتضانها للعتبات المقدسة، ووجود تخصيص مالي من الدولة، ومن إدارة العتبات المقدسة للمساعدة في إدارة المناسبات المهمة، فضلاً عن وجود ملاك متخصص، وكلية سياحة في جامعة كربلاء، والأهم المشاركة الشعبية التطوعية في خدمة السياح الدينين في مناسبة الزيارة الأربعينية التي تشهد دخول معظم الزائرين الأجانب والعرب.

لكن نقاط الضعف تكمن في قلة أعداد الفنادق المطاعم؛ بسبب عدم تفعيل قانون الاستثمار، وعدم التنسيق بين الجهات ذات الصلة بالسياحة، وضعف البنية التحتية من شبكات المياه والصرف الصحي والطاقة الكهربائية وشبكة المواصلات.

وإن الدراسة البحثية الخاصة بالسياحة الدينية في مدينة كربلاء المقدسة، توصلت إلى استنتاجات مهمة، هي[32]:

1. عدم وجود هيئة خاصة بالسياحة الدينية تشرف على تنظيم هذا النوع من السياحة.
2. تعارض الصلاحيات بين الإدارات المختلفة، وعدم وجود مركزية في اتخاذ القرار.
3. سوء التخطيط العمراني في المنطقة الخاصة بالزائرين التي تضمّ المراقد المقدسة، أو المناطق القريبة منها.

4. الصعوبات الكبيرة في تطبيق قانون الاستثمار، والبيروقراطية، وظاهرة الفساد الإداري في مؤسسات الدولة.

5. ضعف البنية التحتية التي أشرنا إليها آنفاً من شبكات المياه، والصرف الصحي، والطاقة الكهربائية، والنقل.

6. ضعف مستوى الخدمات المقدمة في المطاعم والفنادق على الرغم من الأسعار العالية.

الاستنتاجات والتوصيات:

مما سبق ذكره بالدراسة يمكن القول: إن السياحة في العراق بأصنافها كافة (الترفيهية، والبيئية، والثقافية، والدينية) تمتلك مقومات كبيرة للنجاح ودوافع الجذب السياحي. فضلاً عن وجود العتبات المقدسة التي تشكل حالياً الغالبية العظمى من قطاع السياحة في العراق، وهناك مواقع كثيرة يمكن استثمارها في الاستجمام والترفيه وزيارة المواقع الأثرية، والتأريخية، والمتاحف. وينبغي تبني سياسة لتطوير السياحة البيئية التي تضم سياحة المغامرات، والسياحة إلى الصحراء، والمؤتمرات، والمهرجانات.

لكن قطاع السياحة العراقي يواجه أربعة معوقات تشكل تحديات للحكومة العراقية، هي:

أولاً: التشريعات القانونية في حماية التراث والاستثمار وآليات تنفيذها.

ثانياً: البيروقراطية والفساد الإداري في مؤسسات الدولة.

ثالثاً: البنية التحتية والفنادق والمطاعم ودور التسلية.

رابعاً: التخطيط العمراني للسياسة السياحية.

ويمكن تنمية قطاع السياحة في العراق من طريق الآتي:

- إصدار تشريعات خاصة لإحياء التراث العراقي ولاسيما في بغداد التي تشهد تآكل المباني التراثية.

- المحافظة على المعالم والمقومات السياحية، والبيئية، والطبيعية، والثقافية، والتأريخية، وإعادة

تأهيلها، وصيانتها بنحوٍ دائم.

– رسم صورة واضحة عن الفرص المتاحة، وأنواع السياحات المرغوبة من قبل السياح، ولاسيما المحليين منهم الذين يشكلون نسبة كبيرة وأساسية في تطوير القطاع السياحي.

– تبيان مواطن الضعف والبناء على نقاط القوة الموجودة، والاستعانة بها في رسم أي خطة مستقبلية أو استراتيجية.

– تنويع المنتج السياحي المعروض عبر المناطق السياحية المختلفة بما يؤمن إقامة صناعة سياحية متطورة تقوم بدورها بتأمين فرص عمل تشارك بمحاربة الفقر وتحدّ من البطالة.

يعتمد تطوير السياحة على تنمية دائمة للمنتجات السياحية الموجودة وابتكار منتجات سياحية جديدة، التي تثير الرغبة بالسفر، وتنمية المهارات والقدرات التعليمية والتدريبية للعاملين في القطاع السياحي والفندقي، والأخذ بمعايير الجودة العالمية المتعلقة بالقطاع السياحي والفندقي، وإيجاد وسائل تسويقية جديدة.

وعند مراجعة تجارب البلدان الأخرى في الاستثمار بالقطاع السياحي –مصر مثالاً– نرى في قانون الاستثمار المصري يعدُّ نقلة نوعية لتحفيز الاستثمار وتشجيعه سواء للمستثمرين الأجانب أو المحليين، وتوفير الحماية للمستثمر من الوقوع تحت طائلة السيطرة الحكومية عبر حزمة قوية من المواد والإجراءات المحفِّزة على الاستثمار، منها تطبيق نظام الشباك الواحد الخاص بمنح التراخيص للمستثمرين؛ تفادياً لسقوط المستثمر في دوامة البيروقراطية، والمساواة بين المستثمرين، ومنح حوافز للاستثمار في المناطق النائية والفقيرة[33].

ويحتاج العراق إلى تطبيق نظام «الشباك الواحد» لشؤون الاستثمار؛ بحيث يمكن أن تنتدب جميع مؤسسات الدولة موظفاً عن كل مؤسسة، ويكون موجوداً بمقر مركز الاستثمار ليؤدي عملية التنسيق بين مؤسسة الاستثمار ومؤسسته التي يعمل لحسابها. والغاية من تأسيس ذلك المركز القضاء على قضيتي البيروقراطية والفساد الإداري اللتين تشكلان أهم عوائق الاستثمار.

وبعد الاستقرار الأمني في العراق، تتمثل الخطوة الأولى لتهيئة المناخ الناجح للاستثمار في تشريع القوانين ذات الاختصاص، ووضع الآليات الناجحة التي تحول المناخ الاستثماري من طارد

إلى جاذب. ويحتاج القانون الاستثماري العراقي إلى التعديل لجذب مشروعات الاستثمار، كما هو الحال في القانون المصري الذي منح الأرض بالمجان مع تخفيض في أسعار الطاقة، وإعفاء من الضرائب لمدة (10) سنوات. وينبغي تقديم حوافز خاصة للمشروعات الاستثمارية تتمثّل في خصم (بنسبة ما) من التكاليف الاستثمارية في المناطق السياحية الأكثر احتياجاً للتنمية.

وينبغي للحكومة إلزام الشركات الاستثمارية بالإنفاق في مجالات اجتماعية (من نسبة من صافي دخل المشروع) بحيث تُخصَم من الضريبة السنوية، مثل الصحة، وحماية البيئة، والتعليم المهني والبحوث العلمية، والتنميتين الاجتماعية والثقافية[34].

إن المباني العراقية التراثية –ولاسيما في مدينة بغداد– تخطف الأنظار بجمالها المعماري وبموقعها في الميادين القديمة، لكن في السنوات الأخيرة تعرضت بعض تلك المباني التراثية إلى الهدم وإزالتها للأبد من سجل التراث العراقي.

وهنا، ندعو إلى إجراء بعض التعديلات على القانون المنظم لهدم المباني والمنشآت غير الآيلة للسقوط والحفاظ على التراث المعماري، من أجل تعديل واستحداث بعض التعريفات للمباني التراثية التي تم تسجيلها بسجلات المباني ذات الطراز المعماري المائز.

ويعكس نشاط السياحة الدينية فقط التجاهل الحاصل في الأنواع الأخرى للسياحات، وإذا كانت السياحة الدينية قد نجحت في جذب ثلاثة ملايين سائح أجنبي سنوياً، فإن الاستثمار الحكومي والخاص في الأنواع الأخرى من السياحات قد يجذب ملايين من الداخل والخارج؛ بما يحقق نسبة جيدة في إيرادات الموازنة العامة للدولة العراقية. وغني عن القول ما سيوفره هذا القطاع من فرص عمل وحركة اقتصادية تفوق واردات الضرائب، والتعريفات الجمركية.

المصادر:

1. كتاب بابل والتوراة، الأب سهيل قاشا، www.ssnp.info.
2. www.worldatlas.com / Iraq
3. The Marshlands of Iraq Inscribed on UNESCO's World Heritage List, unesco.org
4. السياحة في العراق .. إهمال البدائل الاقتصادية، http://fcdrs.com
5. سياحة السليمانية: ارتفاع نسبة السياح الوافدين 40%، nrttv.com
6. السياحة في تركيا احصائيات وأرقام، safaraq.com
7. السياحة الترفيهية وتطور مدن الألعاب في تركيا، turkey-post.net
8. ملاهي «فيالاند» الأكثر ازدحاماً أيام العيد، turkpress.co
9. الفوائد الاقتصادية لمشروع «ديزني لاند» فى مرسى مطروح، akhbarak.net
10. رجل الأعمال الذي جنى المليارات من «عمل» الأطفال، bbc.com
11. تدشين منتجع (المها) أول مشروع بيئي في الإمارات، albayan.ae
21. «ذا فيلادج».. قرية سياحية كاملة متكاملة، aawsat.com
13. عين التمر العراقية: واحة الينابيع وعروس الصحراء، alquds.co.uk
14. هور الحمار، iraqi-marshlands.mowr.gov.iq
15. تفتقر للخدمات السياحيّة والاهتمام .. تأخر إطلاق التخصيصات المالية يهدّد انضمام الأهوار للتراث العالمي، iraqiwomensleague.com
16. العراق يغص بالأطباء الجُدد، ومرضاه يتسابقون للعلاج في الخارج، yaqein.net
17. مؤشرات البيئة، الجهاز المركزي للاحصاء، http://cosit.gov.iq
18. العراق يغص بالأطباء الجُدد، ومرضاه يتسابقون للعلاج في الخارج، yaqein.net
19. واسط تبحث إنشاء مستشفى في المحافظة بكادر هندي وهذه هي التخصصات المقترحة،

alghadpress.com

20. The Management of the Marshes of Thigar Governorate in the South of Iraq, omicsonline.org

21. حملة لإنقاذ المباني التراثية بالعراق، aljazeera.net

22. أهم المواقع الأثرية العراقية، aljazeera.net

23. المصدر السابق.

24. خمسة ملايين سائح يزورون العراق سنوياً، alsumaria.tv

25. السياحة الدينية في العراق: الواقع والمأمول، bayancenter.org

26. أزمة تضرب السياحة الدينية في العراق بسبب العقوبات على إيران، france24.com

27. السياحة الدينية وسبل تنظيمها بمنظور استراتيجي: دراسة حالة محافظة كربلاء، mobt3ath.com

28. الفرات الأوسط: عدد الزوار الأجانب 3 مليون وندعو لإنشاء طرق حولية ومجسرات لكربلاء، alsumaria.tv

29. مليون وأكثر من 645 ألف زائر أجنبي وعربي لإحياء الأربعينية في كربلاء، http://aliraqnet.net

30. المركزي للإحصاء: زيادة أعداد الفنادق بالعراق والخمس نجوم تشكل 1%، alsumaria.tv

31. المصدر السابق.

32. السياحة الدينية وسبل تنظيمها بمنظور استراتيجي: دراسة حالة محافظة كربلاء، mobt3ath.com

33. التنمية في العراق – دواعٍ لتشريع قانون جديد للاستثمار، bayancenter.org

34. المصدر السابق.

الاستثمار البشري.. رؤية في تعزيز قدرات الحكومة العراقية

د. أحمد الجعفري *

2018-12-5

وضعت أسس ''الاقتصاد الكلاسيكي ''على يد العالم الأسكتلندي آدم سميث في العام 1776 بكتابه الشهير ''ثروة الأمم''؛ إذ أطّر سميث في هذا الكتاب أربعة أنواع من رأس المال الثابت كثروة للمجتمعات، وكان واحد من هذه الأطر هو ''القدرات المكتسبة لأفراد المجتمع''. ولأن المجتمعات آنذاك كانت تعيش عصور الجهل، والتخلّف، والقبلية، والتناحر، والفقر، فهي كانت بأمسّ الحاجة لأفكار كأفكار سميث للنهوض بها؛ ولكن آنذاك –ونتيجة الإقطاعية– كان الاهتمام منصباً في الاستثمار بالارض، والأبنية، والزراعة، والمصانع، والمشاريع الربحية بدلاً من الاستثمار في الأفراد، إذ لم تلقَ أفكاره في هذا الشأن اهتماماً كافياً من قبل الباحثين، والمهتمين بالشأن الاقتصادي، والحكومات آنذاك.

لقد وضعت أفكار آدم سميث في خمسينيات القرن الماضي وستيناته وسبعينياته على الطاولة من قبل غاري بيكر ويعقوب مينسر –وهما خبيران اقتصاديان من جامعة شيكاغو–، إذ أجريا عدة أبحاث معمقة ومكثفة عن المعرفة، والعادات، والسمات الاجتماعية والشخصية، والإبداع للأفراد، وتأثيرها في أداء العمل، ومن ثم الناتج الاقتصادي والتنموي الحاصل من هذه الأعمال؛ وكان خلاصة هذه الأبحاث هو ظهور مصطلح ''الاستثمار في رأس المال البشري''Human Capital – ، و''إمكانيات الأفراد – Individuals' capacity''؛ إذ يقدم هذا المفهوم وجهة نظر إجمالية وعلمية عن قدرات الأفراد في تنمية المجتمعات واقتصادها.

ولأن الولايات المتحدة الأمريكية كانت تبحث عن عظمتها بعد الحرب العالمية الثانية وفي أثناء الحرب الباردة آنذاك، ولأن اليابان وكوريا الجنوبية وسنغافورة كانت تبحث عمّن يستطيع إنقاذها من الجهل والفقر والتناحر، فقد سارعت هذه الدول على الاستثمار في رأسمالها البشري من طريق التعليم؛ وجنت ثمارها بنهضات اقتصادية، واجتماعية لتصبح دولاً عظيمة.

* باحث إدارة وسياسات تربوية، الولايات المتحدة.

ما الفائدة من الاستثمار في رأس المال البشري؟

هناك مبرران مهمان للاستثمار في الأفراد، هما: الالتزام الأخلاقي، والالتزام الاقتصادي تجاه الشعوب. فعلى مستوى الالتزام الاقتصادي يساعد الاستثمار في الأفراد على تعزيز قدرات الحكومات، وزيادة المنافسة والازدهار في عالم سريع التغيّر. فالمهارات المطلوبة للأعمال تتغيّر بنحوٍ أسرع من أي وقت مضى؛ مما دفع الحكومات والجامعات في الدول المتقدمة والنامية على حد سواء بوضع خطط تعليمية وتنموية استراتيجية لإعداد أفراد يتمتعون بإمكانات مكتسبة قادرة على مواجهة التحديات الضخمة وانتهاز الفرص الهائلة الناجمة عن التغيّر التكنولوجي. وتعدّ روسيا والصين وجنوب أفريقيا والبرازيل دولاً مهمة ستشكل مفاصل مؤثرة في اقتصاد العالم بحلول العام 2040؛ وذلك بفعل ذلك الاستثمار في رأسمالهم البشري.

أما فيما يخص الالتزام الأخلاقي، فإن الاستثمار في البشر يساعد البلدان الفقيرة على تقليص الفجوة مع البلدان الغنية في العمر المتوقع عند الميلاد من طريق زيادة الوعي الصحي، والقضاء على الزواج المبكر، وكذلك يساعد على غلق الفجوات الاجتماعية، والثقافية، والتعليمية، والتنموية، وتعدُّ سريلانكا والبرازيل وتايلند وماليزيا والهند خير مثال يوضح المردود الإيجابي بعد سنوات من هذا الاستثمار. بيد أن البنك الدولي أكد وجود بلدان فقيرة ونامية ما تزال تواجه تحديات هائلة في هذا الجانب، ”إذ يعاني ربع الأطفال دون سن الخامسة من سوء التغذية، ويفشل 60 % من تلاميذ المدارس الابتدائية في الحصول على تعليم أولي، ولا يتلقى أكثر من 260 مليون طفل وشاب في البلدان الفقيرة والنامية أي قدر من التعليم على الإطلاق.“

وفي حين تهتم الدول المتقدمة في استثمار رأسمالها البشري وقد تنوعت سياساتها وخططها بهذا، إلاّ أنّ العراق كبلد نامٍ لم يبدِ اهتماماً كبيراً في استثمار قدرات أفراده، إذ إن الحكومات العراقية المتعاقبة على مدى عقود طويلة لم تبد اهتماماً برأسمالها البشري، بل ركزت سياساتها وخططها في رأسمالها المادي كالطرق، والجسور، والأبنية، وغير ذلك من البنى التحتية، لكنها استثمرت بدرجة أقل في الفرد العراقي بل أحرقته في حروب خارجية عبثية وصراعات داخلية. وقد يعود ذلك إلى اعتقاد الحكام بأن الفوائد المتحققة من الاستثمار في البشر بطيئة التحقيق وصعبة القياس ولا تجلب إنجازاً لتلك الحكومات.

ونتيجة لهذه السياسات العقيمة يشهد العراق نقصاً كبيراً في استثماراته برأسماله البشري، في

وقت يمثّل ذلك ضرورة مهمة له لا بدّ من إنجازها، إذ تعيش قطاعات الدولة جميعها بنحوٍ عام وقطاعا التعليم والصحة بنحو خاص تراجعاً سريعاً يصعُب مجاراته وإيقافه، وعلى نحو لم يشهده تأريخ العراق الحديث؛ مما جعلنا نعيش ''فجوة في رأس المال البشري''؛ وبالتالي أصبحت القوى العاملة العراقية مستنزفة وفي عزلة معرفية؛ مما جعلها غير مستعدة لمواجهة المستقبل الذي يسير بوتيرة متسارعة.

ومن دون تدبير حكومي كبير وسريع ومركز في الاستثمار في الأفراد فإن فجوة الرخاء الاقتصادي والمجتمعي بين دولتنا ودول العالم الأخرى ستكون أشبه ''بصاعق يحرق نمو البلد لعقود من الزمن''، وإن هذا الادعاء مستند إلى حقائق تتحول إلى أرقام كانخفاض العائد من الاستثمار في قطاعي التعليم والصحة بوصول ثلث الشعب إلى تحت خط الفقر، مع ارتفاع عدد الأميين إلى 8 ملايين فرد، يرافقهما انخفاض مخيف في نسبة التحاق الشباب بالتعليم ضمن الفئة العمرية 15 إلى 29 سنة، إذ يلتحق منهم ما نسبته (35.5 %) فقط.

وبينما تركز حكوماتنا في إعطاء الشهادة العلمية كمعيار للاستثمار في الأفراد، لم تعد هناك قيمة للشهادة العلمية في دول أخرى؛ بسبب تزايد الخريجين من التعليم، يرافقه صعوبة بإيجاد فرص للعمل من دون مهارات. ففي عام 2010 ارتاد جامعة فينكيس الأمريكية وحدها 600 ألف طالب وطالبة، وفي عام 2020 سيكون للصين وحدها (29 %) من إجمالي شهادات العالم؛ مما جعل أرباب العمل أن توجه بوصلتها نحو الأفراد الذين يمتلكون مهارات عالية ولو بأقل الشهادات بدلاً من حملة الشهادات العليا؛ ونتيجة هذا الطلب المتسارع على الأفراد ذوي المهارات، سينطلق العالم في عام 2020 نحو مهارات جديدة لتمكين الأفراد ربما ستدخلنا في جيل صناعي آخر متقدم بحلول عام 2030.

وبينما نحن نعيش كل هذه التحديات والمشكلات، فقد عُدَّت حكومتنا الجديدة التصنيفات العالمية للجامعات معياراً لجودة التعليم، وهو أمر مغلوط غير مبنى على أسس علمية، وأن التوسّع في التعليم الخاص لن يساعد بمعالجة حقيقية لمشكلات التعليم والمجتمع. وعلى ما تقدم ينصح الكاتب الحكومة بوضع سياسات جديدة تعالج الثغرات في الاستثمار البشري في العراق من طريق التغلب على التحديات، والمشكلات، والاستفادة من الموارد المتاحة، وزيادة الإنفاق الحكومي، ووضع مؤشرات للأداء مسنودة بأسس القياس، والتقويم، والتحليل، وربط منظومة التعليم بالجهد العالمي، وإنشاء جامعات ريادية وابتكارية؛ وهذا دور الحكومة الحاسم الذي يجب أن تؤديه بأسرع وقت وإلا سوف يغرق معظم أفرادها في التموقع اللا معرفي، ويكون البلد خارج ركب التقدّم الحضاري.

أوراق بحثية لكُتّاب المركز

معوقات التعداد السكاني وآثاره السلبية على مستقبل التنمية في العراق

محسن حسن*

2018-10-16

ملخص

يقدم هذا العرض التحليلي رصداً شاملاً لأهم المعوقات والموانع التي تحول دون إجراء عملية التعداد السكاني في العراق، ويفصّل القول في جملة الآثار السلبية المترتبة على ذلك، وفي مقدمتها ما يخص مستقبل التنمية الشاملة في البلاد، فضلاً عن توصيف الأسباب المؤدية إلى التجميد والإجهاض المتكرر لقرارات الحكومات العراقية المتعاقبة بشأن هذا التعداد، في ظل عدة مطالبات بالمضي قدماً في إنجازه، هذا إلى جانب استشراف القادم المجهول، من خلال استعراض التجارب العراقية وتقييمها مع التعدادات المنجزة والمؤجلة سابقاً، لاستخلاص المتاح من الدروس والعبر والتحصينات الضامنة لإنجاز التعداد المستحق، والمقرر إجراؤه في العام 2020 المقبل.

مقدمة

يشكّل التعداد السكاني أهمية قصوى للمجتمعات والدول كافة؛ ذلك أنه يرتبط ارتباطاً مباشراً بالتركيبة السكانية التي تنبني عليها القوى المحركة لأدق التفاصيل الحياتية من شتى الوجوه السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية وغيرها؛ فهو لا يمثل جسراً معرفياً وإحصائياً لعدد السكان فقط، وإنما هو الأداة المثالية المُحكمَة التي يمكن من خلالها تشريح القطاعات البشرية والأنشطة الصادرة عنها تشريحاً بنيوياً على وفق مؤشرات رقمية وحسابية دقيقة، تساعد على دقة التخطيط الآني والمستقبلي، وتضمن عمق الاستشراف التنموي والنهضوي، وتوفر سلاسة الوصول البياني والمعرفي في أوقات قياسية، لقاء جهود رشيدة وتكاليف زهيدة[1].

1. تعرّف دوائر الإحصاء العالمية التعداد بأنه هو مجمل عملية جميع البيانات الديمغرافية والاقتصادية والاجتماعية التي تخص –في مدة زمنية معيّنة– جميع الأشخاص في البلد أو في جزء محدد منه تحديداً دقيقاً، وتصنيف هذه البيانات وعرضها وتحليلها ونشرها أو توزيعها بشكل آخر (راجع الرابط:ص: 27).
https//:unstats.un.org/unsd/publication/seriesm/seriesm_67rev2a.pdf

* بابحث وأكاديمي مصري.

وتتضح جدوى النتائج المترتبة والقائمة على التعداد من كون السكان في أي مجتمع ولاسيما المجتمعات المعاصرة بشقيها النامي والمتقدم هم عنصر أساس لإنتاج الثروة المادية وتوزيعها، ولا يتسنى تخطيط تنمية اقتصادية، واجتماعية، وتنفيذها، ونشاط إداري، أو بحث علمي إلا بوجود بيانات تفصيلية موثوق بها عن أحجامهم وتوزيعاتهم وطبيعة تكوينهم، وتعداد السكان هو المصدر الرئيس لهذه الإحصاءات الأساسية[2].

وعلى الرغم من قدم تجارب الإحصاء السكاني في حضارة بلاد الرافدين، ومرور العراق الحديث بأكثر من تجربة تعداد سكاني، لكنه منذ العام 1997 وحتى العام 2018 –أي منذ أكثر من 20 عاماً– فشلت الحكومات العراقية المتعاقبة في إتمام التعداد الأحدث، على الرغم من استشعارها أهميته، وعلى الرغم من العوار[3] الذي طال آخر تعدادين في البلاد، وهما تعداد 1987، و1997؛ الأمر الذي اضطرت معه الدولة العراقية خلال كل هذه المدة، إلى الاعتماد في حساب مؤشراتها الاقتصادية والقومية والمجتمعية، على بعض جهود (الحصر والترقيم) السكانية، التي تُحصِّل على أغلبها خلال مرحلة التحضير الأولي لإحدى محاولات إنجاز التعداد، وتحديداً في عام 2010؛ مما يعني دخول المؤشرات الإحصائية كافة الصادرة عن الدولة العراقية، بشأن مجمل القطاعات الحيوية العامة والخاصة في البلاد حيّز التخمين، وخضوعها لمؤثرات النقص الرقمي والإحصائي للبيانات السكانية، وهو ما ترتب عليه فعلياً فشل معظم خطط التنمية الوطنية؛ كونها مرتكزة هي الأخرى إلى البيانات التقديرية غير الموثوقة نفسها.

وبالنظر إلى خطورة الآثار السلبية المترتبة على غياب التعداد السكاني بالعراق، وبصفة خاصة تلك الآثار السلبية المرتبطة بالتنمية الآنية والمستدامة، والرؤية التنموية والتطويرية لعام 2030. يأتي هذا العرض التحليلي ليرصد أهم هذه الآثار، ويستعرض أمام صانع القرار العراقي –ومعه عموم العراقيين– أهم الأسباب المؤدية إلى عرقلة الجهود المبذولة في الماضي والحاضر من أجل إتمام التعداد السكاني للبلاد، فضلاً عن استعراض أهم الحلول المقترحة للخروج من هذه الإشكالية، إلى جانب إبداء الرأي في مستحدثات الموقف العراقي من هذه المسألة، وعلى رأس ذلك ما يمكن رصده من

2. انظر: ورقات إحصائية: مبادئ وتوصيات لتعدادات السكان والمساكن، مطبوعات الأمم المتحدة 2009، السلسلة ميم، العدد 67/ التنقيح2، ص: 27، متاح على: (بتصرف يسير).
https://unstats.un.org/unsd/publication/seriesm/seriesm_67rev2a.pdf

3. تعداد 1987 سقطت منه بعض مناطق الشمال العراقي، وتعداد 1997 سقطت منه مناطق إقليم كردستان، ولم تعلن نتائجه إلا متاخراً وبالتحديد في 2001 أي بعد أربع سنوات وهو ما أفقده قيمته.

توقعات مستقبلية بشأن ما أعلنته وزارة التخطيط والجهاز المركزي للإحصاء «من تبني قرار المجلس الأعلى العراقي للسكان بإجراء التعداد السكاني الأحدث خلال عام 2020 إلكترونياً»[4].

وقد جاءت جزئيات هذا العرض بمدخل وأربعة محاور، أما المدخل فاحتوى على استعراض تقييمي وتصنيفي موجز لأهم التجارب العراقية مع التعداد، ثم المحور الأول وحمل عنوان: (معوقات إجراء التعداد السكاني في العراق) وفيه إشعارات مركزة حول الأسباب الكامنة وراء عرقلة التعدادات السكانية بالعراق، بينما يأتي المحور الثاني تحت عنوان: (غياب التعداد وآثاره السلبية على مستقبل التنمية في العراق) ومن خلال استعراض أهم ملامح السلبيات التي طالت القطاعات التنموية جراء غياب التعداد، وأما المحور الثالث فحمل عنوان: (الحلول المقترحة لإجراء التعداد السكاني في العراق) وفيه إجمال لأهم ما استخلصه العرض والتحليل من حلول ممكنة أُسْتُقرِئت لإشكاليات التعداد ومعوقاته، ثم المحور الرابع والأخير تحت عنوان: (مستقبل تعداد 2020 والتعدادات المقبلة في العراق) وفيه استشراف لمصير تعداد 2020، وإبداء رأي مآلات التعدادات المحتملة المقبلة في العراق.

مدخل

في تجارب العراق مع التعداد السكاني

مرت جمهورية العراق بالكثير من تجارب الإحصاء والعد السكاني، بعضها كان تأريخياً وحضارياً بامتياز، فقد شهدت الحضارة العراقية القديمة إحصاء السومريين في المدة من -2144 2124 قبل الميلاد (حقبة حكم الأمير كوديا) بإحصاء عدد السكان في إمارة (لكش)، حيث بلغ عدد سكانها في ذلك الوقت حوالي (450000) نسمة ولم تخل بقية مناطق العراق القديم من محاولات الإحصاء والعد السكاني بهدف حصر القادرين على تحمّل أعباء الجندية[5].

4. انظر: مروة مصدّق، الجهاز المركزي للإحصاء يضيف طلبة الدبلوم العالي لتدريبهم في مديريات الإحصاء، صحيفة التخطيط اليوم، السنة الثامنة، العدد 325، بتأريخ 25 تموز 2018، ص: 3، متاح على :(بتصرف يسير)
https://mop.gov.iq/static/uploads/8/hold_files/15325844928ca00ced4b02969200a9b880f76f3353--news325.pdf

5. انظر: محسن، سعد عبد الرازق، التعدادت السكانية التي جرت في العراق (عرض وتقييم)، مجلة كلية التربية الأساسية للعلوم التربوية والإنسانية، جامعة بابل، العدد 22، آب2015، ص: 532، متاح على: (بتصرف يسير).
https://www.iasj.net/iasj?func=fulltext&aId=105071

وقد توالت التجارب العراقية مع التعدادات السكانية لتمتد إلى العصور الحديثة؛ حيث نستطيع تصنيف هذه التجارب على وفق المراحل التالية:

مرحلة التجريب الإحصائي: وهي المرحلة التي استغرقتها المدة من 1866 وحتى العام 1946؛ وفي هذه المدة شهد العراق محاولات للتعداد أغلبها كانت تقديرية وغير دقيقة وتتسم بالقصور الشديد في الخبرات الإجرائية، وهو ما ترتب عليه إلغاء التعداد الخاص بعام 1927، وكذلك التعداد التالي له عام 1934، على الرغم من الاعتماد على نتائج الأخير حتى ما بعد الحرب العالمية الثانية، التي كان أهمها تحديد سكان العراق بـ (3213173) نسمة[6].

مرحلة التعداد المتطور: وتمتد من عام 1947 وحتى 1986 وخلالها شهدت الآليات الإجرائية لإنجاز التعداد السكاني تطوراً كبيراً من حيث الاعتماد على التقنية الحديثة من الحاسبات والأشرطة المغناطيسية وغيرها، واهتمّ بهذه المدة بمعيار الشمولية في التعداد وكذلك كثرة التفاصيل الإحصائية، وشملت هذه الحقبة أربعة تعدادات: أولها: تعداد 1947 كأول تجربة دقيقة ومتطورة وبنتيجة إحصائية للسكان بلغت 4826000 نسمة، وثانيها: تعداد 1957 الأكثر تطوراً عما قبله من حيث الدقة والشمولية بنتيجة إحصائية بلغت 6298976 نسمة، وثالثها: تعداد 1965 (8047415 نسمة)، ورابعها: تعداد1977 (12000497 نسمة)، وهذا الأخير كان الأكثر دقة وشمولاً وتطوراً على الإطلاق، بحيث عُدّت نتائجه ''من أسلم النتائج وأدقها وفاءً بمتطلبات خطط التنمية القومية وضماناً لإجراء المقارنة الدولية على أسس علمية سليمة''[7].

مرحلة التعداد المتأزم: وهي المرحلة التي تمتد من 1987 حتى عام سقوط النظام في 2003، وشملت هذه المرحلة تعدادين اثنين، أحيط كل تعداد منهما بظروف حربية واقتصادية وسياسية متأزمة؛ فتعداد 1987(16335199 نسمة) أحاطت به ظروف الحرب مع إيران، وعلى الرغم دعمه إعلامياً وتقنياً من قبل الدولة، إلا أن نتائجه لم تصل لدقة سابقه، بل شابته عيوب كثيرة، وذلك ما حدث أيضاً مع التعداد الذي تلاه في1997 (22046244 نسمة)

6. انظر: محسن، سعد عبد الرازق، التعدادات السكانية التي جرت في العراق (عرض وتقييم)، مجلة كلية التربية الأساسية للعلوم التربوية والإنسانية، جامعة بابل، العدد 22، آب2015، ص: 532، متاح على: ص: 535 (بتصرف).
https://www.iasj.net/iasj?func=fulltext&aId=105071

7 . انظر: محسن، سعد عبد الرازق، التعدادات السكانية التي جرت في العراق (عرض وتقييم)، مجلة كلية التربية الأساسية للعلوم التربوية والإنسانية، جامعة بابل، العدد 22 ، آب2015، ص: 532، متاح على:ص: 536، 537.
https://www.iasj.net/iasj?func=fulltext&aId=105071

الذي أحاطت به ظروف الحصار الاقتصادي بسبب حرب الخليج[8].

مرحلة التعداد المتجمد: وهي المرحلة الممتدة منذ سقوط النظام في 2003 وحتى الآن، التي فشل خلالها العراق في إجراء أي تعداد سكاني، باستثناء بعض الإحصائيات والمسوح السكانية المنقوصة خلال العام 2010 وما بعده؛ إذ تعتمد الدولة على التقديرات السكانية الصادرة عن الجهاز المركزي للإحصاء التي ترتكز لمعدل نمو سكاني أقل بقليل من معدل النمو في المدة الواقعة بين تعدادي 1987/1997 وبما لا يتجاوز2.6 بالألف[9].

وبتأمل المراحل السابقة يتبين الآتي:

1. لم تصل أغلب التعدادات السكانية المنجزة في العراق إلى درجة الدقة التي يمكن الاعتماد عليها في الوفاء بمتطلبات خطط التنمية الوطنية باستثناء تعداد واحد هو تعداد 1977.

2. لم يلتزم العراق بالمدد البينية المتعارف عليها دستورياً بين التعدادات السكانية والمقرر لها عشر سنوات بين كل تعداد وآخر، إما بدافع الظروف السياسية والاقتصادية وإما بدافع الالتزام بقرارات الدولة السيادية، وإما بسبب قصور بعض التعدادات السكانية والاضطرار لإعادتها كما حدث مع تعداد 1927.

3. إن حجم النتائج الإحصائية المترتبة على أغلب تعدادات العراق المنجزة منذ العام 1947 وحتى التعداد الأحدث في عام 1997 كان مخيباً للآمال، ولم يتناسب مع حجم الجهود الرسمية المبذولة للتطوير والتحديث؛ وهو ما يعزى في أغلبه إلى نقص الخبرة، وعدم الشمولية، ومعاناة البلاد من ظروف الحرب والحصار الاقتصادي.

4. كانت الرغبة في إنجاز التعداد السكاني صادقة وذات عزم أكيد على الرغم من المواجهات الصعبة مع المعوقات والموانع التي تحول دون النجاح في المهمة، ولعل من أبرز الأدلة على ذلك إعادة بعض التعدادات في أوقات قياسية وسريعة، والإصرار الرسمي على إنجاز التعداد في وقت الأزمات الاقتصادية والعسكرية.

8 . انظر: محسن، سعد عبد الرازق، التعدادات السكانية التي جرت في العراق (عرض وتقييم)، مجلة كلية التربية الأساسية للعلوم التربوية والإنسانية، جامعة بابل، العدد 22 ، آب2015، ص: 532، متاح على: ص: 537 (بتصرف).
https://www.iasj.net/iasj?func=fulltext&aId=105071

9 . المصدر السابق نفسه، ص: 537 (بتصرف يسير).

المحور الأول

معوقات إجراء التعداد السكاني في العراق

يعد التعداد السكاني في العراق أحد ضحايا الوضع العام المتأزم في البلاد من النواحي السياسية والاقتصادية والاجتماعية والأمنية، إلى جانب العديد من النواحي السلبية الأخرى التي تشتبك عبرها الاعتبارات الثقافية بالاعتبارات الدينية والعرقية والطائفية؛ لذا يصعب فض الاشتباك بين تجميد التعداد السكاني في البلاد أو تأجيله من جهة، وهذه الأوضاع والاعتبارات المشتبكة والمتأزمة مجتمعة من جهة ثانية، لكن التأمل الدقيق للأسباب المباشرة المؤدية لتأخر إنجاز التعداد السكاني طيلة هذه المدة الطويلة نسبياً فيما بعد العام 2003 وحتى الآن، وقد يمنحنا مؤشرات جازمة بترجيح بعض المعوقات والاعتبارات المشار إليها، ومن ثم تقديمها من حيث الأهمية، وتأخير اعتبارات أخرى ربما لثانويتها وضعف قوتها في سلم الأسباب والمعوقات التي تحول دون وجود تعداد سكاني أحدث في العراق، وهو ما سنحاول تفصيله وتركيزه من طريق الآتي:

* أولاً: المعوقات العامة للتعداد السكاني:

هناك العديد من الأسباب والمعوقات الراهنة التي تعرقل الجهود الرسمية والشعبية لإنجاز التعداد السكاني، وقد لوحظ فيها أنها متغيرة ومختلفة من حيث المنطلقات واعتبارات الفاعلية عن مثيلاتها فيما قبل سقوط النظام السابق في 2003، وذلك على الرغم من اندراج أغلبيتها تحت تصنيفات عامة متشابهة؛ فقبل سقوط النظام كانت المعوقات تنحسر في الصعوبات الفنية والبشرية إلى جانب الظروف الاستثنائية من الناحية الاقتصادية أو العسكرية، فضلاً عن اعتبارات سياسية تكاد تكون منعدمة إذا قيست ببقية الصعوبات والاعتبارات الأخرى، بينما بعد سقوط النظام تجلّت المعوقات السياسية بنحوٍ أكثر تأثيراً من ذي قبل، إلى جانب ظهور معوقات نوعية لم تكن ذات تأثير جذري قبل سقوط النظام كالمعوقات العرقية والطائفية على سبيل المثال.

وبنحوٍ عام يمكن تصنيف المعوقات العامة للتعداد إلى: معوقات سياسية، ومعوقات اقتصادية، ومعوقات عرقية، ومعوقات أمنية، ومعوقات فنية، وهو ما يمكن تفصيله على النحو التالي:

أ. المعوقات السياسية:

وهي نوعية المعوقات التي وضعت إجراء التعداد السكاني في كفة، ومصير مصالح بعض الأطراف السياسية العراقية في كفة أخرى، ما يعني وقوف هذه الأطراف ضد عملية إجراء التعداد أو ضد من يرغبون في إجرائه، بل وربما عرقلة إجرائه إذا لزم الأمر، فضلاً عن كون التعداد يصبح نتيجة لهذا الموقف محل نزاع وخلاف دائمين بين الفرقاء، وهذا يتضح من جملة النقاط التفصيلية الآتية:

- **تعد** قضية التعداد السكاني بالعراق مقيدة في وجهها السياسي بنتائج الإجراءات التعسفية التي اتخذتها الإدارة الأمريكية بعد العام 2003 في حق الشرائح السكانية داخل عموم المحافظات العراقية من تهجير لبعض هذه الشرائح واستقطاب لبعضها الآخر، رغبة منها في تكييف الوضع السياسي على وفق مقتضيات سياسية خاصة؛ الأمر الذي بقيت معه أوراق الطوائف السكانية مختلطة ومعقدة بعد خروج الأمريكان، وبات إجراء التعداد السكاني معه يمثل معضلة سياسية حقيقية من الناحية العملية[10].

- **يرتبط** إجراء التعداد السكاني بحسم خصومات سياسية ونزاعات إدارية وحدودية بين بعض الأطراف المتصارعة في العراق، بشأن بعض المناطق المتنازع عليها، وهي إحدى أهم الموضوعات الخلافية وأشدها بين الأحزاب والتكتلات والتجمعات السياسية داخل العراق بعد 2003[11].

- **يرتبط** إجراء التعداد السكاني بتحديد طبيعة المسار الانتخابي في العراق، ولاسيما ما يخص إسناد المقاعد البرلمانية وتحديد نصيب كل محافظة من هذه المقاعد على الدستور، الأمر الذي يؤدي في الغالب إلى عرقلة التعداد من قبل الأقليات المتنفذة والمحافظات الأقل تعداداً؛ حفاظاً على تمثيلها البرلماني القائم على الخداع والمؤشرات التقديرية[12].

10. تجدر الإشارة إلى أن الإدارة الأمريكية حاولت عام 2003 إجراء تعداد سكاني لتوظيفه في خدمة أغراضها السياسية بالعراق؛ حيث نص قرار حاكمها المدني بول بريمر الصادر برقم 52 على وجوب إجراء تعداد سكاني للعراق وللقوميات الموجودة على أرضه على أن يكون متضمنا إقليم كردستان ومحدداً لطائفة ودياناة كل عراقي، ولكن لم ينجح الأمريكان في تطبيق هذا القرار حيث دخل التعداد في طى التجميد منذ ذلك الحين وحتى الآن.

11. انظر: محسن، هادي حسين، المناطق المتنازع عليها في كتابات الضباط السياسيين البريطانيين، مجلة كلية الآداب، جامعة بغداد، 2012، العدد 101، ص: 21 ، متاح على : https://www.iasj.net/iasj?func=fulltext&aId=75765

12. يحدد الدستور العراقي النافذ التطبيق على وفق استفتاء العام 2005 نسبة سكانية محددة للتمثيل البرلماني للمحافظات بواقع نائب واحد لكل 100 ألف مواطن، على وفق هذا البند الدستوري فإن التعداد من شأنه تحديد عدد السكان الحقيقي لكل محافظة، وهو ما يتعارض مع مصالح بعض المحافظات، ومن ثم تقوم برفض التعداد.

- **يتماس** التعداد السكاني مع قضايا السيادة ووحدة الأراضي العراقية من الناحية السياسية، وهو ما يتجلى في تفاصيل المادة 58 من قانون إدارة الدولة العراقية، والنافذة على وفق تعديلات دستور 2005، التي تشترط فقرتها الثالثة (إجراء إحصاء سكاني عادل وشفاف) فضلاً عما تنص عليه المادة 140 من الدستور نفسه من إجراء استفتاء في مناطق النزاع سيكون للتعداد السكاني أثر كبير في توجيه نتائجه[13].

- **يشكل** التعداد السكاني تهديداً مستمراً وطاغياً ـ وما يزال ـ بالنسبة للحكومات العراقية المتعاقبة، ولاسيما فيما بعد العام 2003؛ ذلك أنه يضعها في مواجهة مباشرة مع قضايا داخلية ساخنة قد تهدد بأحداث سياسية فارقة يمكنها أن تؤدي إلى إسقاط الحكومة أو زوال النظام، الأمر الذي تؤثر معه الدولة السلامة من خلال تأجيل إجراء التعداد أو تجميده بنحوٍ مؤقت[14].

- **يخضع** قرار إجراء التعداد السكاني في العراق لمعطيات السياسة الإقليمية والدولية، بما فيها الترجيحات والتوجيهات والاستشارات الصادرة عن ومع دول الجوار مثل تركيا، وإيران، وغيرهما، فضلاً عن الولايات المتحدة الأمريكية بشأن التنفيذ أو التأجيل؛ حيث تبقى مخاوف هذه الأطراف الخارجية جزءاً لا يتجزأ من الوضعية السياسية المتأزمة لقضية التعداد بالعراق، وقد سبق أن ساعدت هذه المخاوف في تأجيل التعداد لثالث مرة على التوالي فيما بعد العام 2003 خوفاً من «إثارة الاضطراب في الأقاليم المتنازع عليها التي تجاور إقليم كردستان في شمال العراق»[15].

- **يرتبط** إجراء التعداد السكاني بإمكانية ظهور مكونات وكتل سياسية جديدة من المهاجرين العراقيين المقيمين في الخارج، والذين قد يصل عددهم إلى أكثر من خمسة ملايين عراقي على وفق تقديرات غير مؤكدة، ولاسيما أن أغلبهم ممن يحملون توجهات حقوقية ورغبات صادقة ومتحررة في اجتثاث الفساد والفاسدين في العراق، وهو ما قد يكون سبباً في عرقلة التعداد من

13. انظر: مصطفى، دلير محمد علي، جدوى الحل الدستوري لمشكلة المناطق المتنازع عليها داخلياً في الدستور العراقي «محافظة كركوك أنموذجاً»، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بيروت العربية 2016 ، ص: 7 ، متاح على: http://librarycatalog.bau.edu.lb/BAUNumFile/Law/Theses/II162565.pdf (بتصرف).

14. يؤكد هذا بقاء قرار إجراء التعداد السكاني منذ عام 1997 وحتى الآن دون تغطية حكومية ناجزة أو جرأة على التنفيذ رغم توافر الآليات والوسائل المساعدة على إتمام التعداد.

15. راجع: علي عجيل منهل، الإحصاء السكاني في العراق، موقع الحوار المتمدن، العدد 3152،2010، متاح على : http://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=231768.

قبل بعض المناوئين لهذه المكونات السياسية المحتملة[16].

ب ـ المعوقات الاقتصادية:

لا نقصد بالمعوقات الاقتصادية هنا عجز الحكومة العراقية عن توفير التمويل اللازم لإجراء التعداد[17]، وإنما نقصد تلك النوعية من المعوقات التي تنتج عن ارتباط إجراء التعداد بسلب بعض المميزات المالية والثرواتية للقوى العراقية أو منحها على اختلاف توجهاتها وانتماءاتها وولاءاتها، وهي المعوقات التي يمكن تبينها من النقاط التالية:

- **يترتب** على إجراء التعداد لإقليم كردستان زيادة حصته المالية من الموازنة العامة الاتحادية حيث يطالب الإقليم بنسبة قدرها 17 % على وفق تقديراته الخاصة بعدد السكان لديه، في حين أن النسبة التي يحصل عليها الآن على وفق موازنة العام 2018 هي 12.6 %؛ لذا تثير التقديرات السكانية خلافات دائمة بين الإقليم والحكومة المركزية، الأمر الذي يجعل من إجراء التعداد مثار تجاذب بين الطرفين.

- **يتعلق** مصير بعض المناطق النفطية بالعراق وما تدره من ثروات مالية بمسألة إجراء التعداد من عدمه، وهو ما يؤدي إلى تجاذبات بين الأطراف المتصارعة على هذه الثروات تنتهي في الغالب باستمرار تجميد التعداد تجنباً للصدام.

- **يرتبط** الحصص المالية الخاصة بتوزيع الموازنة العامة الاتحادية للمحافظات مرهونة بعدد سكانها؛ لذا يمثل التعداد السكاني بيئة صراع مالي من قبل المحافظات الباحثة عن زيادة حصصها المالية أو الراغبة في إعاقة محافظات بعينها عن فرصة الحصول على تلك المميزات المالية.

- **يتجاوز** الوجه المالي والثرواتي للتعداد السكاني مجرد الصراع بين المحافظات والكتل على

16. كثير من المهاجرين العراقيين ينتمون إلى الطبقة المثقفة من الكتاب والشعراء والأدباء فضلًا عن مواطنين آخرين اضطرتهم الظروف المتأزمة في الداخل العراقي إلى ترك البلاد، وأغلب هؤلاء يؤيدون الاستقرار الكامل للعراق وللشعب العراقي، وينظرون إلى التعداد كونه تكريماً لانتمائهم للعراق، على عكس بعض متنفذي الداخل من الفاسدين الذين يرون في التعداد تفريطاً في المناصب والحقوق المكتسبة التي استحوذوا عليها بطرق غير مشروعة.

17. لا تعد مسألة تمويل إجراءات تنفيذ التعداد السكاني من المسائل المعوقة؛ فقد سبق أن خصصت وزارة التخطيط العراقية ما يفوق الـ 150 مليون دولار لهذا الأمر، فضلاً عن وجود استعداد دائم لدى الهيئات والمؤسسات السكانية العالمية وعلى رأسها هيئات الأمم المتحدة السكانية ، لتمويل التعداد ودعمه مالياً ولوجيستياً.

بعض المخصصات المالية الرسمية، إلى التحكم في الأنصبة المالية لعموم الشعب العراقي ككل بما فيها المؤسسات الحيوية والأمنية والقومية؛ وهو ما يتضح من قيمة التعداد في مواجهة قضايا الفقر وحقوق الإنسان وقضايا اللاجئين، وتكييف المخصصات المالية للإنفاق على الصحة والتعليم وبقية الخدمات الوظيفية والمدنية.

ج ـ المعوقات العرقية:

هي نوعية المعوقات المرتبطة بتعداد سكاني في بلد مثل العراق ويعيش حالة فريدة من نوعها من حيث تعدد القوميات والأديان والمذاهب الممتدة والمتشاركة إثنياً عبر الحدود مع دول الجوار الجغرافي[18]، وهي الحالة التي تسبب مشكلة مزمنة لسكان العراق تنعكس على استقرار الأنظمة المتعاقبة على حكمه، في ظل وقوع العراق تحت تأثير الصراع الداخلي على السلطة بين الأقلية والأكثرية، إلى جانب الوقوع تحت تأثير التوظيف الإثني الخارجي إقليمياً ودولياً لتحقيق أهداف شاملة[19].

ويمكن رصد هذه النوعية من المعوقات وتوضيحها من خلال النقاط الآتية:

- **يلاحظ** أن إجراءات التعداد تتعطل بسبب التدخلات العرقية للطوائف والقوميات في العراق، ومثال ذلك ما يحدث نتيجة الصراع في كركوك والمناطق المتنازع عليها، بين العرب والتركمان من جهة، والأكراد من جهة أخرى[20].

- **تتعدد** الأوجه التي تنظر من خلالها القوميات والأعراق في العراق إلى التعداد؛ فالأكراد يعدونه فرصة لإظهار قوة العرق الكردي وغالبيته في مناطق النزاع، ويهدفون من خلاله إلى ضمّ المناطق المتنازع عليها لتحقيق تقدم في ملف تقرير المصير، بينما بعض العشائر العراقية تراه الأنسب لإظهار تكتلها السكاني في إطار المحافظة أو القضاء التابعة له، في حين تنظر إليه عشائر أخرى كونه نذير شؤم بزوال نفوذها، وإظهار ضعفها وأقليتها.

18. انظر: البديري، إياد عايد والي، التركيب الإثنوغرافي لسكان العراق وتحليل أثره في بناء الدولة واستقرارها، مجلة القادسية للعلوم الإنسانية، المجلد الثالث عشر، العدد 1/2010، ص: 145 (بتصرف يسير).

19. المصدر السابق نفسه (بتصرف يسير).

20. تجدر الإشارة هنا إلى وجود دور تحريضي من زعماء القوميات والأعراق ضد إجراء التعداد، وهو ما يؤثر في العامة، ولعل وجود تعاون كبير من أهالي كركوك على اختلاف انتماءاتهم مع الحكومة العراقية في أثناء إجراء الكثير من المسوح الجزئية هناك، ويؤكد أن الصراع هو في حقيقته بين زعماء القوميات.

- **وعلى** مستوى التصنيف البشري والنوعي لمواقف الشرائح الاجتماعية من التعداد بالعراق، فإنه في حين ينظر غالبية العراقيين المحايدين والباحثين عن الاستقرار إلى التعداد باعتباره آلية إصلاح قومي لا غناء عنها، فإن أقطاب الفساد وذوي النفوذ من بعض العراقيين يعارضون هذه النظرة حفاظاً على هوية نفوذهم، بينما لدى البعض الآخر وجهة نظر مختلفة وجازمة، بأن أي تعداد سيُجرى في العراق سيكون تعداداً للطوائف والأعراق والقوميات، وليس تعداداً لمواطنين عراقيين[21].
- **تمثل** إشكالية المحتوى الخاص باستمارة التعداد السكاني مثالاً صارخاً لمدى الخلاف العرقي والديني والقومي المشحون بين الطوائف بشأن التعداد، وقد تعطل إجراء التعداد كثيراً بسبب الخلاف على ذكر الديانة وعدد القوميات وتصنيف الآيزيديين والآشوريين وغيرهم داخل استمارة الإحصاء.

د ـ المعوقات الأمنية:

وهي كثيرة ومتشابكة في بلد كبير كالعراق؛ حيث يعد الاستقرار الأمني شرطاً أساسياً من شروط التفكير في إجراء تعداد سكاني، وقد كانت الظروف الأمنية المضطربة في البلاد سبباً من أسباب تأجيل إجراء التعداد الأحدث، ولاسيما عام 2007 حينما عمت حالة من الاحتراب المذهبي والطائفي على مدار عامين متتاليين بسبب انتشار تنظيم القاعدة والمجموعات المسلحة.

وبنحوٍ عامٍ يمكن توصيف أهم أنماط المخاوف والمعوقات الأمنية من الآتي:

1. **قد** ينذر إجراء التعداد السكاني بحدوث احتراب داخلي تتواجه فيه أطراف الصراع من قوميات وأعراق ومتنفذين وهو ما يثير مخاوف الدولة بشأنه.
2. **قد** يؤدي التعداد إلى إثارة الحدود الإقليمية من الناحية الأمنية بفعل تجاوبها مع الداخل العراقي دعماً وتأييداً.
3. **قد** يهيّئ التعداد فرصاً مواتية للثورات الجماهيرية والشبابية المطالبة بحقوق سياسية واقتصادية واجتماعية، وهو ما لا تتمناه الدولة والمسئولون بها.
4. **قد** يتم توظيف الظروف المحيطة بإجراء التعداد السكاني من قبل جماعات العنف المسلح

21. وهذه النظرة نابعة من فقدان ثقة المواطن العراقي بالجهات والمؤسسات الحكومية وربما بالوطن ككل، وهو ما يكون له أكبر الأثر في تقصير المواطنين في حق التعداد.

والجماعات الإرهابية المتطرفة، وهو ما يقتضي احتياطات أمنية محكمة قد تفتقدها العراق في كثير من الأحيان والظروف.

هـ ـ المعوقات الفنية:

هي معوقات مترتبة على مجموعة الملاحظات الفنية التي يجب توافرها والاستعداد لها قبل إجراء التعداد، وأهم هذه المعوقات هي:

- **العجز** عن تهيئة الساحة العراقية لشروط ومعايير التعداد الناجح من الشمولية والآنية والعد الفردي وغير ذلك.
- **عدم** قدرة الحكومة العراقية على التحكم في الحركة الديمغرافية للسكان في العديد من المحافظات والمدن والأرياف.
- **عدم** امتلاك وزارة التخطيط العراقية الحق الدستوري المستقل في إجراء التعداد السكاني، ومن ثم حاجتها إلى تحقيق التوافق الكامل بين الكتل السياسية داخل مجلس النواب بشأن إجراء التعداد، وإن اعتراض أكثر من محافظتين يعد كفيلاً بعرقلة مشروع التعداد نيابياً ودستورياً.
- **حاجة** العراق الماسة إلى الدعم اللوجيستي الخارجي نتيجة ضعف الخبرات البشرية وزيادة الحاجة إلى تدريب ما لا يقل عن 850 ألف عدّاد لمباشرة المهمة بنجاح، بالتزامن مع قلة الخبرات الإلكترونية والمواقع المؤتمتة.
- **تمرست** الحكومات العراقية فيما بعد العام 2003 على تسيير شؤون الدولة على وفق خطط تقديرية، وهذا التمرس أدى مع مرور الوقت إلى استسهال تأجيل التعداد السكاني والاعتماد على مثل تلك النوعية من الخطط.
- * **ثانياً: معوقات التعداد .. نظرة تقييمية:**

بالنظر إلى جملة المعوقات السابقة، فإنه يتضح حجم وقوة مشاركتها (مجتمعة) في عرقلة مشروع التعداد السكاني بالعراق، غير أننا نلتمس من خلال الاستقراء العام أن المعوقات السياسية تأتي في المرتبة الأولى؛ لأن الاعتبارات السياسية هي المتحكمة والغالبة على الجميع وعلى قضية

التعداد في العراق، تليها المعوقات الاقتصادية، نظراً لأن صراع الثروة في العراق هو الوجه الآخر للسياسة، ويمنح تفسيراً منطقياً لعرقلة التعداد السكاني على يد الأطراف المتصارعة، بينما تأتي المعوقات العرقية في مرحلة ثالثة؛ لأنه بالإمكان التغلب عليها حال تقديم ضمانات قبل إجراء التعداد، ويتحقق الرفاه دون تمييز بين الجميع على المستوى الرسمي للدولة والقانون، في حين تعد المعوقات الأمنية والفنية من بين ما يمكن تلافيه بشيء من الحزم والتطوير.

المحور الثاني

غياب التعداد وآثاره السلبية على مستقبل التنمية في العراق

يعد غياب التعداد السكاني وإهماله في بلد ما، نذير تراجع كبير ومدوٍ في كافة قطاعات النشاط الإنساني على اختلافها وتنوعها، وفي مقدمتها القطاعات الاقتصادية والإنتاجية؛ إذ إن غيابه أو إهماله سيؤديان بمرور الأعوام والسنوات إلى تغييب كافة مؤشرات القياس والتغير بالزيادة أو النقصان في تلك القطاعات، ومن ثم تستحيل الرؤى السياسية والاقتصادية والاجتماعية والصناعية والزراعية في هذا البلد ضباباً وسراباً، وهو ما لا يليق ببلد مثل العراق، ويعد التنوع البشري والسكاني فيه ثروة يجب أن توظف وتستغل بالنحو الأمثل.

وباستقراء الآثار السلبية الناجمة عن غياب التعداد السكاني طوال هذه السنوات الماضية منذ سقوط النظام وحتى الآن –ولاسيما ما يتعلق منها بشؤون الحركة السكانية وعلاقاتها بالتنمية الاقتصادية الشاملة والمستدامة وخطط التنمية والتطوير– لوحظت الآثار السلبية الآتية:

– **استمرار** مواجهة العراق مشكلة معقدة هي كبح جماح النمو السكاني والتحكم المؤثر في درجة الخصوبة السكانية؛ فعلى الرغم من إعلان الحكومة العراقية مؤخراً عن مؤشرات انخفاض في معدل النمو السكاني بفعل انخفاض نسبة الخصوبة خلال الأعوام الثلاثين الماضية من 6 مواليد حي لكل امرأة في سن الإنجاب خلال الثمانينيات إلى 4 مواليد في 2017 [22]، إلا أن الواقع يؤكد أن سياسات العراق الوطنية لا تولي إلا قدراً محدوداً من الأهمية للمشكلة السكانية[23]؛ حيث إن غياب

22. راجع: أسامة مهدي، العراق: انخفاض للخصوبة وتعداد للسكان...، صحيفة إيلاف، بتأريخ 11 تموز 2018، متاح على : http://elaph.com/Web/News/2018/7/1211403.html (بتصرف يسير).

23. انظر: فياض،هاشم نعمة، الخصوبة السكانية في العراق: تطورها والعوامل المؤثرة فيها، مجلة عُمران القطرية، العدد3، 2013، ص: 48، متاح على:
https://omran.dohainstitute.org/ar/issue003/Documents/hashemfayad.pdf

التعداد والاعتماد على المؤشرات التقليدية السائدة، حرم العراق من تبني السياسات الأكثر فاعلية في خفض الخصوبة، وعلى رأسها سياسة التخطيط العائلي[24]، التي بإمكانها خفض الخصوبة إلى معدل 2.19 طفل لكل امرأة، فضلاً عن خطورة بقاء معدل الإعالة الاقتصادي للسكان مرتفعاً؛ الأمر الذي يسبب خفض معدلات الادخار وتقليص فرص الاستثمار المحلي[25].

– **صعوبة** الاستناد إلى مؤشرات موثوقة تُعين على وضع خطط ناجحة للتحكم في إدارك حجم التباين الحادث في معدلات النمو السكاني داخل المحافظات العراقية، ومن ثم عدم القدرة على تحقيق التوازن بين حجم السكان من جهة، وتوزيع الخدمات التعليمية والصحية والمرافق العامة بما يضمن تحقيق معدلات نمو اقتصادي وسكاني متوازنة في مختلف مناطق الدولة من جهة أخرى[26].

جاءت معاناة المخطط العراقي بفعل غياب التعداد من صعوبة تحديد المؤشرات الدقيقة المساعدة على وضع المحددات المؤثرة الواقعية في مسار التنمية المستدامة في البلاد، سواء ما يخصّ منها بالمؤشرات الاقتصادية كحصة الفرد من الناتج المحلي الإجمالي، وحصته السنوية من استهلاك الطاقة، ونسبة صادرات السلع والخدمات إلى وارداتها، أو ما يرتبط بالمؤشرات الاجتماعية؛ كمعدلات البطالة والنمو ونسبة الفقر وحجم السكان تحت خط الفقر، وعموم المؤشرات التعليمية والدراسية، فضلاً عن المؤشرات البيئية من الموارد المتجددة ومعايير استعمال المياه والأسمدة ونصيب الفرد من الأراضي الزراعية وأراضي المحاصيل الدائمة ونسبة التصحر، إلى جانب مؤشرات أخرى كالمؤشرات المؤسسية، مثل: أعداد الصحف، وأجهزة الراديو، والتلفاز، والحواسيب، ومشتركي الإنترنت لكل 1000 نسمة، وعدد العلماء والمهندسين العلميين، وحجم الإنفاق على البحث والتطوير كنسبة من الناتج المحلي، إلى غير ذلك من مؤشرات جعل غياب التعداد تفاصيلها في طي الخرص والتخمين[27].

– **ظهور** تهديد متنام لتماسك البنية السكانية بالعراق نتيجة الهجرة إلى خارجه، حيث

24. سياسة التخطيط العائلي هي جملة إجراءات مرتبطة بتنظيم النسل وتحديده بالاعتماد على وسائل منع الحمل وتعدد الولادات.
25. المصدر السابق نفسه، ص: 49 ، (بتصرف).
26. انظر : سالم، حازم داود، التباين المكاني لمعدلات النمو السكاني في العراق للمدة 1977/2007م، مجلة كلية الآداب، جامعة بغداد، 2011، العدد 98، ص: 348، 351 ، متاح على :
https://www.iasj.net/iasj?func=fulltext&aId=73471 (بتصرف).
27. انظر: هاشم، حنان عبد الخضر، واقع ومتطلبات التنمية المستدامة في العراق: إرث الماضي وضرورات المستقبل، مجلة الكوفة الصادرة عن مركز دراسات الكوفة، العدد 21، 2011 ، ص:251، 252 ، متاح على :
http://www.uokufa.edu.iq/journals/index.php/ksc/article/viewFile/1729/1611 (بتصرف).

يساعد غياب التعداد في عدم التمكن من ضبط حركة الهجرة الخارجية ومعرفة مستوياتها بدقة تساعد على مواجهتها أو احتوائها؛ إذ إنه لا توجد إحصاءات رسمية عن عدد العراقيين المهاجرين إلى الخارج، باستثناء مؤشرات تقديرية للأمم المتحدة تفيد بتجاوزهم حد المليوني مهاجر، في حين توجد تأكيدات صادرة عن البعثة الأوروبية لشئون اللاجئين بأن العراق على رأس الدول التي يطلب مواطنوها حق اللجوء إلى الاتحاد الأوروبي وبنسبة أكثر من 25 % من إجمالي طلبات اللجوء؛ لذا باتت هذه المشكلة مثيرة للقلق وأصبحت تشكل خطراً يهدد الوجود السكاني والتنمية في العراق[28].

– **تأثر** بيئة العمل العراقية بالآثار الناجمة عن غياب المؤشرات الدقيقة لتعداد السكان؛ مما أدى إلى اتساع نطاق العمل غير المهيكل، وشيوع التكيُّف مع اقتصاد يعجز عن توفير فرص العمل اللائق القادر على توفير الحقوق الاقتصادية والاجتماعية للعاملين[29]. فتراجع القطاعين الزراعي والصناعي إنتاجياً، وارتفاع معدلات الفقر، ومحدودية دور القطاع الخاص، وانخفاض مخصصات النفقات الاستثمارية في الموازنة العراقية، كلها أسباب تكرس للعمل غير المهيكل، وجميعها تتأثر حتماً بغياب المؤشرات الصادقة والشفافة للتعداد السكاني[30].

– **فشل** خطط التنمية الخمسية كافة، ومجمل الخطط الطويلة والقصيرة، بفعل غياب التخطيط التنموي المبني على رصد دقيق وواقعي لأعداد السكان بالعراق؛ الأمر الذي غابت في ظله أسس العدالة الاجتماعية والحقوقية وانتفت فيه المبادئ الأخلاقية والأطر القانونية والدستورية الضامنة للتوزيع العادل لثمار التنمية، فضلاً عن تنامي الفساد واحتكار الثروات في ظل غياب الحوكمة وحسن الإدارة[31].

وبصفة عامة، لا تخلو مظاهر السلبية في أي قطاع من قطاعات الدولة العراقية –مجتمعة أو متفرقة– من ارتباط قوي –من قريب أو من بعيد– بقضية غياب التعداد السكاني تأجيلاً أو تجميداً، ومن ثم فإنه ببقاء الحال على ما هي عليه من إهمال التعداد السكاني، ستصبح قضايا التنمية

28. انظر: صالح، هناء عبد الجبار، العمل غير المهيكل، العراق، 2016، بلا معلومات إضافية، ، ص: 340 و341 ، متاح على : http://www.annd.org/cd/arabwatch2016/pdf/arabic/13.pdf (بتصرف يسير).

29. المصدر السابق نفسه، ص: 328 .

30. المصدر السابق نفسه ، ص: 329 (بتصرف).

31. انظر : هاشم، حنان عبد الخضر، واقع ومتطلبات التنمية المستدامة في العراق، مصدر سبق ذكره، ص: 253 و254 (بتصرف).

في العراق محفوفة بالعديد من المخاطر القابلة للانفجار في أي وقت وفي وجه الجميع، ولاسيما مع تنامي الآثار السلبية لغياب التعداد في حيزها الصحي والبيئي والغذائي؛ إذ يترتب على عدم المتابعة الدقيقة للنمو السكاني المطرد والخفي نشوء مخاطر الزحف على المساحات الزراعية، وزيادة الاستهلاك، وطرح النفايات، فضلاً عن زيادة استهلاك الموارد الطبيعية الذي له تأثيرات سيئة على البيئة والتنمية[32] .

وبنظرة إجمالية نجد أن انطلاق المسار التنموي بالعراق سيبقى مرهوناً بإزالة العوائق والمسائل السياسية والاقتصادية والعرقية المعلقة، التي يؤدي التعداد السكاني الدور الأكبر في حسمها وإنهاء الجدل الشعبي والجماهيري الدائم المثار بشأنها، وعلى رأس أهم هذه المسائل المعلقة ما يأتي:

(1) **قضية** كركوك والمناطق المتنازع عليها، والجدل الدائم حول المادة 140 من الدستور وإشكاليات الخلاف الدائم بين الحكومة المركزية وإقليم كردستان.

(2) **قضايا** الانتخابات المترتبة على استمرار العمل بالإحصاءات التقديرية والبطاقة التموينية.

(3) **قضايا** توزيع الموارد المالية للموازنة العامة للدولة بين المحافظات وما يرتبط بها من مظالم وشكوك وشبهات.

(4) **قضايا** الاشتباك والجدل بين الأقلية والأكثرية في العراق بشأن تحديد الأعراق والقوميات والطوائف.

(5) **قضية** بقاء الخطط المستقبلية للدولة العراقية تحت التهديد الدائم بالفشل في ظل اعتماد المؤشرات النسبية.

(6) **قضايا** الفساد، وسوء الإدارة، وضعف التعاطي مع حقوق الإنسان العراقي سياسياً واجتماعياً واقتصادياً؛ بما يؤدي إلى زرع الفتن ويهدد النظام الديمقراطي في البلاد.

(7) **قضايا** التسجيل المدني والإحصاءات الحيوية، وضعف الحصول على مسوح حقيقية للعديد من المؤشرات المهمة كالوفيات، وحركة الهجرة الداخلية والخارجية.

(8) **افتقار** العراق إلى الأرقام والإحصاءات عن مختلف القطاعات العامة والخاصة، واستمرار صرف ملايين الدولارات في تجهيزات أولية لإجراء تعدادات لم تتم أو مهددة بعدم الإتمام، وتكرار

32. المصدر السابق نفسه، ص: 248 .

ذلك مراراً دون حسم.

وبالطبع يمكن تصور حجم العراقيل والمعوقات المستقبلية التي يمكن أن تصطدم بها مسارات التنمية، ومخططاتها، ومشاريعها بالعراق، في ظل وجود هذا الكم الهائل والمؤثر من المسائل المعلقة من حيث الحسم، وإيجاد الحلول؛ بسبب غياب التعداد السكاني الدقيق والشفاف.

المحور الثالث

الحلول المقترحة لإجراء التعداد السكاني في العراق

عند النظر إلى جملة المعوقات المؤدية إلى إجهاض التعداد السكاني بالعراق وتجميده، نجد أنها غير مستعصية على الحل طالما وجدت الأرضية المشتركة لحلها بين الأطراف المعنية كافة، ولاسيما أن إجراء التعداد فيه مصلحة البلاد ككل من النواحي كافة، لكن الواقع في العراق، يؤكد أن حجم الهواجس البينية بين الأطراف السياسية والحزبية وحتى عموم الجماهير العراقية يحتاج إلى علاج لا يمكن إيجاده إلا من خلال دعم الثقة، وتعزيز الانتماء الوطني، وتقديم الولاء للوطن والأرض على حساب الولاءات الحزبية والمذهبية والطائفية، وهي أمور تحتاج إلى كبير وقت بالعراق، ومن ثم لا بد من اللجوء إلى الحلول الجزئية والمرحلية لتذليل العواقب والصعاب أمام إجراء التعداد الأحدث، وبعدها لكل حادث حديث.

ومن هذا المنطلق –ومن خلال استقراء المداولات والنقاشات المعنية بشأن إجراء التعداد السكاني بالعراق– يمكننا الخروج بمجموعة من المقترحات والحلول نسوقها على النحو التالي:

قيام الحكومة العراقية بمبادرة الدعوة لأطراف العملية السياسية في البلاد كافة للاتفاق على آليات إجرائية يكون من شأنها تعرية التعداد السكاني للبلاد من اعتباراته السياسية بحيث يتخلى الجميع عن تسييس التعداد التزاماً بقانون الإحصاء العام في البلاد.

قيام الحكومة العراقية بتقديم ضمانات قانونية ودستورية تلزمها بإرجاء التوظيف السياسي لنتائج التعداد في شؤون الانتخابات والتغيير الديمغرافي للسكان وشؤون الأعراق والقوميات والأديان، والاقتصار على توظيف نتائجه في خطط التنمية الاجتماعية والصناعية والزراعية والتجارية وقضايا مواجهة الفقر ومشكلات التعليم والإسكان، على أن يكون إرجاء التوظيف السياسي لمدة انتقالية

لا تقل عن خمس سنوات ريثما تتضح أمور كثيرة في الأفق، ويؤتي التعداد ثماره في التوظيف المتفق عليه.

- تدشين الحكومة العراقية ممثلة في وزارة التخطيط نقاشات جادة ورصينة، حزبية وبرلمانية وشعبية ودينية؛ للوصول إلى الشكل والمحتوى الأمثل لاستمارة التعداد، مع التوصية بأفضلية خلوها من الاعتبارات العرقية والقومية المثيرة للجدل، أو اشتمالها على هذه الاعتبارات ولكن بنحوٍ اختياري للمواطن العراقي إن شاء أشّرَ عليها وإن شاء رفضها.

أن تُقدِم الدولة العراقية على تعديلات دستورية تحفظ للعملية الانتخابية تطبيقات أكثر نزاهة وعملية؛ بحيث يُحرّر التعداد السكاني من قيود هذه العملية تدريجياً ومرحلياً، وذلك من خلال تشريعات تعديلية للمادة (49) من الدستور، تسمح بتحديد نواب البرلمان الممثلين عن كل محافظة، على وفق عدد الناخبين لا عدد السكان كما هو قائم الآن، وهو ما سيزيل الكثير من الشكوك والمخاوف والمشكلات بشأن التعداد من جهة، وبشأن الصراعات البينية بين المحافظات من جهة ثانية، وكذلك بشأن الزيادات الصارخة والمتوقعة في عدد نواب البرلمان العراقي خلال السنوات المقبلة من جهة ثالثة[33].

قيام الحكومة العراقية بجهود مكثفة تستبق إجراء التعداد بمدة كافية، من أجل حل أبرز المشكلات العالقة والمعوقة لإجراء التعداد، وفي مقدمتها المشكلات السياسية، إلى جانب تجريب بعض المحاولات والعوامل المساعدة مثل إمكانية تحييد الاعتبارات الاقتصادية المرتبطة بالتعداد لدى الفرقاء السياسيين، وتقديم بعض المزايا المالية للمشاركين في التعداد على المستوى الشعبي وعلى المستوى الرسمي للمحافظات.

33. تجدر الإشارة إلى أن إجمالي مقاعد البرلمان العراقي لسنة 2018 هي 329 مقعداً من بينهم 320 مقعداً عاماً و9 مقاعد للأقليات (كوتا)، ومن المتوقع أن تزيد أعداد الأعضاء النيابيين لتصل إلى 600 نائب عام 2040 وفيما يخص المادة 49 من الدستور العراقي فإنها تنص على تكوين مجلس النواب من عدد من المقاعد والأعضاء بنسبة مقعد/عضو واحد لكل 100 ألف نسمة من السكان.

المحور الرابع

مستقبل تعداد 2020 والتعدادات المقبلة في العراق

من واقع تأمل الظروف والمعوقات والإشكاليات المحيطة بعملية التعداد السكاني في العراق، يمكن الجزم بصعوبة إجراء تعداد دقيق وشفاف ومكتمل في الوقت الراهن وعلى المدى القريب، لكن ذلك لا يمنع من الجزم أيضاً بأن التعداد الإلكتروني المزمع إنجازه في 2020، يعد خطوة إيجابية في طريق تحريك المياه الراكدة في ملف التعداد السكاني بنحوٍ عام، والحصول بنحوٍ خاص على بيانات ومؤشرات أكثر دقة من المملوكة والمتداولة حالياً، ولاسيما توظيف التكنولوجيا في إجراء التعدادات السكانية بات مشهوراً في الكثير من دول العالم، بل وفي دول منظمة التعاون الإسلامي التي تنتمي إليها العراق، وعلى وجه الخصوص منذ دورة تعدادات العام 2010 [34].

إن استعانة العراق بخبرات المملكة الأردنية التي أجرت تعداداً إلكترونياً عام 2015، تؤشر إلى وجود فرص واعدة لإنجاح التجربة العراقية المقبلة، في ظل اعتماد هذه النوعية من التعدادات على تطبيقات نظم المعلومات الجغرافية التي يمتلك العراق مركزاً متخصصاً فيها، التي تتيح الشمولية الكاملة والتحكم الميداني، وبناء قاعدة بيانات جغرافية تساعد في تنفيذ التعداد الزراعي ونوعيات أخرى من التعداد[35].

وبصفة عامة هناك توقعات ربما تكون أكيدة بأن يتسم تعداد 2020 الإلكتروني هذا –على الرغم من مميزاته الظاهرة– بمواجهة صعوبات عملية في التطبيق الكامل والشمولية، نتيجة اعتماده على وسائل إلكترونية يجهلها عراقيون كثر، ولاسيما في المناطق الريفية والنائية، وهو ما يعني احتمالية الطعن في شموليته ونتائجه لاحقاً، لكن لا بد هنا من التأكيد على أهمية المضي قدماً في إنجازه؛ لأنه كفيل بإحياء فكرة التعداد السكاني مجدداً في العراق بعد سنوات طويلة من وجودها في طي النسيان أو الإهمال أو التجاهل، فضلاً عن كونه وسيلة تطبيقية سريعة النتائج يمكنها تقديم توصيف شامل لمستجدات المواقف السياسية والشعبية من قضية التعداد، وهو ما يمكن أن يكون ذا قيمة كبيرة في

34. راجع الرابط:
http://www.oicstatcom.org/imgs/news/image/oicstatcom-tce5-census-profile-ar.pdf ، 2 .ص:

35. راجع تقرير صحيفة الغد برس تحت عنوان: المجلس الأعلى للسكان يقرر التعداد السكاني في العراق عام 2020 وينفذ بطريقة إلكترونية، بتأريخ 16 تموز 2018 ، متاح على : https://www.alghadpress.com ، مع البحث بالعنوان المذكور (بتصرف).

مستقبل التعدادات التي تليه، في حال تهيأت الظروف لإنجازها بنحوس أفضل.

استنتاجات

إن معوقات التعداد السكاني بالعراق أغلبها سياسي واقتصادي وبقية المعوقات أقل تأثيراً.

يهدد غياب التعداد السكاني الدقيق مستقبل التنمية بالعراق، ويؤشر لاحتمالية تأزيم الوضع الإنساني والاقتصادي وسقوط حكومات وربما أنظمة.

سيقدم تعداد 2020 الإلكتروني سيقدم إحصائيات عراقية أكثر حداثة، وسيكشف عن مواقف جديدة سياسية وشعبية من قضية التعداد ستساعد في إنجاز تعدادات قادمة أكثر دقة، على الرغم من احتمالية الطعن في شموليته وكماله.

توصيات

تحييد الأطماع السياسة والاقتصادية والطائفية عن قضية التعداد السكاني، وإدراك خطورة تأخيره على الدولة العراقية ككل.

استصدار تشريع دستوري يلزم جميع العراقيين بالانخراط الجدي في إنجاز التعداد السكاني الدقيق والشفاف.

المضي قدماً في إنجاز التعداد الإلكتروني في 2020 وعَدّهُ تعداداً تحديثياً وتمهيدياً لتعدادات مقبلة أكثر دقة وشمولية.

قائمة المراجع والمصادر:

تقارير ودوريات

(1) البديري، إياد عايد والي، التركيب الإثنوغرافي لسكان العراق وتحليل أثره في بناء الدولة واستقرارها، مجلة القادسية للعلوم الإنسانية، المجلد الثالث عشر، العدد 1/2010 .

(2) سالم، حازم داود، التباين المكاني لمعدلات النمو السكاني في العراق للمدة 1977 / 2007م، مجلة كلية الآداب، جامعة بغداد، 2011، العدد 98:

https//:www.iasj.net/iasj?func=fulltext&aId=73471.

(3) صالح، هناء عبد الجبار، العمل غير المهيكل، العراق، 2016:

http//:www.annd.org/cd/arabwatch2016/pdf/arabic/13.pdf

(4) فياض، هاشم نعمة، الخصوبة السكانية في العراق: تطورها والعوامل المؤثرة فيها، مجلة عُمران القطرية، العدد 3، 2013:

https//:omran.dohainstitute.org/ar/issue003/Documents/hashemfayad.pdf

(5) محسن، سعد عبد الرازق، التعدادت السكانية التي جرت في العراق (عرض وتقييم)، مجلة كلية التربية الأساسية للعلوم التربوية والإنسانية، جامعة بابل، العدد 22، آب 2015:

https//:www.iasj.net/iasj?func=fulltext&aId=105071

(6) محسن، هادي حسين، المناطق المتنازع عليها في كتابات الضباط السياسيين البريطانيين، مجلة كلية الآداب، جامعة بغداد، 2012، العدد 101:

https//:www.iasj.net/iasj?func=fulltext&aId=75765.

(7) مصطفى، دلير محمد علي، جدوى الحل الدستوري لمشكلة المناطق المتنازع عليها داخلياً في الدستور العراقي ''محافظة كركوك نموذجاً''، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية،

جامعة بيروت العربية 2016:

http//:librarycatalog.bau.edu.lb/BAUNumFile/Law/Theses/II162565.pdf

(8) هاشم، حنان عبد الخضر، واقع ومتطلبات التنمية المستدامة في العراق: إرث الماضي وضرورات المستقبل، مجلة الكوفة الصادرة عن مركز دراسات الكوفة، العدد 21، 2011 :

http//:www.uokufa.edu.iq/journals/index.php/ksc/article/viewFile/1729/1611

(9) ورقات إحصائية: مبادئ وتوصيات لتعدادات السكان والمساكن، مطبوعات الأمم المتحدة 2009، السلسلة ميم، العدد 67/ التنقيح 2:

https//:unstats.un.org/unsd/publication/seriesm/seriesm_67rev2a.pdf

مواقع إلكترونية وصحف

١- الحوار المتمدن، موقع: http://www.ahewar.org.

٢- الغد برس، صحيفة: https://www.alghadpress.com .

٣- إيلاف، صحيفة: http://elaph.com.

٤- وزارة التخطيط العراقية : https://mop.gov.iq .

نحو نظام تعليم جامعي عالي المستوى

علي محمد باقر البهادلي*

2018-11-4

مقدمة

يمكن لنظام التعليم العالي في العراق أن يؤدي دوراً مهماً في تعزيز التنمية الاقتصادية والسلام والاستقرار على المدى الطويل في حال نُفذت سياسة إصلاح وتمويل فعالة للنظام الجامعي؛ إذ من شأن التعليم الجامعي الفعال أن يحلّ المشكلات الاقتصادية، والاجتماعية، والسياسية في العراق؛ مما يعزز المبادئ الديمقراطية وحقوق الإنسان في البلد. وعلى الرغم من البدايات الصحيحة للنظام الجامعي العراقي، فإن العقوبات التي فرضتها الأمم المتحدة على العراق في العام 1990 بعد غزو العراق للكويت، وما سبقته من سياسات خاطئة مع صعود نظام البعث إلى الحكم، أدى إلى إفقار أنظمة الجامعات العراقية وعزلها. وترك غزو العراق في 2003 الجامعات في حالة رديئة نتيجة الحرب وحالات النهب، استدعت الحاجة إلى مئات الملايين من الدولارات لإعادة التأهيل[1]. ولا تقتصر هذه الملايين على البنى التحتية فحسب، بل تعاني الجامعات العراقية من نقص في التمويل على صعيد تقديم آخر المصادر، والكتب الدراسية في جميع المجالات.

وإن من بين ما تعانيه الجامعات العراقية اليوم هو الإدارية المركزية المبالغ بها، والطرق القديمة في الإدارة والروتين، فضلاً عن ضعف التدريب لكثير من التدريسيين، وغياب الفاعلية في نقل المعرفة، وتشجيع إنتاجها بين الطلبة.

وفي حين شرّع المجتمع الدولي ببذل جهود مختلفة لإنعاش التعليم العالي في العراق من خلال التبرع بالأموال، وإطلاق مبادرات تعاونية، وتوفير الخبرات؛ ومع ذلك، ما تزال الجامعات العراقية بحاجة ماسة إلى برنامج إصلاح شامل لاستعادة حيويتها السابقة، ومساعدتها على أداء دور ريادي في إعادة إعمار البلد، وتمكين الانتعاش الاقتصادي.

* ماجستير في العلوم الصيدلانية، باحث دكتوراه وتدريسي في أكاديمية ساهلكرنسكا الطبية جامعة غوتنبرغ–السويد.

المشكلات التي تواجه النظام الإداري في الجامعات العراقية

بعد أعوام على الغزو الأمريكي للعراق، ما تزال الجامعات في العراق تكافح من أجل التعافي بسبب الآثار المدمرة للحرب، والعقوبات، وآثار سنوات من الديكتاتوريات. وإبان الاحتقان الطائفي بين عامي 2006، و2007 أُغتيل المئات من أساتذة الجامعات في العراق، وفرّ الآلاف من البلاد. وبالنظر إلى هذه المشكلات، تتطلع الجامعات العراقية لمساعدة الشركاء الدوليين لإصلاح المناهج الجامعية، والاحتفاظ بالموظفين، وتحسين النظم التعليمية.

وعلى الرغم من أن الحكومة تستثمر مبالغ كبيرة من المال من خلال برامج المنح العامة لتحسين مستوى التعليم عبر إرسال آلاف الطلبة –ولاسيما طلبة الدراسات العليا– للدراسة في الخارج لتعزيز الملاك التدريسي الجديد في البلاد؛ ومع ذلك، فإن الجامعات العراقية ما تزال مسيسة وخاضعة للسلطة المركزية، وتحتاج إلى إصلاحات منهجية.

إبّان حكم البعث، كان هناك تمييز ضد المواطنين بدوافع طائفية،ونُقل هذا التمييز والفكر السياسي إلى بروتوكولات نظام الجامعة حيث كانت تعيينات الموظفين قائمة على الروابط السياسية والانتماء الديني، وليس على المؤهلات الأكاديمية، فعلى سبيل المثال: يجب أن ينتمي الشخص إلى الحزب الحاكم ليعيّن رئيساً للجامعة أو في مواقع إدارية مهمة[2].

وبعد حلّ حزب البعث، لم تتحرر الجامعات كثيراً، فآثار حبّ السيطرة ما تزال قائمة، وتحاول الأحزاب السياسية المختلفة السيطرة بوسائل مختلفة. واستمرت المخاوف في المجتمعات الجامعية لعدة سنوات، وهُدّد العديد من المهنيين من قبل المتطرفين في أثناء موجة العنف الطائفي بين عامي 2007–2005، لم تكُ التهديداتُ مقتصرةً على التهديدات الطائفية، بل كان بعضها لأسباب خاصّة بالزي حين تلقت العديد من التدريسيات تهديدات من قبل مجهولين؛ لعدم ارتداء الحجاب[3]؛ ونتيجة لذلك، كانت البيئة بعمومها طاردة للعقول؛ مما دفع الكثيرين إلى الهجرة. ولسوء الحظ، كان من الصعب استبدال العديد من هؤلاء الكفاءات؛ مما دفع بتغييرهم بأشخاص أقل تأهيلاً؛ وبالتالي منع الجامعات من تنفيذ مهمتها. وبحسب المختصين في مجالات التعليم العالي فإن النظام الجامعي العراقي يزداد سوءاً يومياً، وإن الجامعات غير قادرة اليوم على مجاراة جامعات إقليمية، فضلاً عن الجامعات العالمية[4].

بعد أن كانت مرتبات التدريسيين والعاملين في السلك التعليمي منخفضة، رفعتها الحكومات الجديدة بعد عام 2003 وحسنت المستوى المعاشي بنسبة 200 %؛ لتصل الرواتب إلى 300 دولار في الشهر، ولكن زيادة التمويل على مستوى الرواتب لم يقابلها رسم سياسة واضحة لزيادة تمويل المشاريع البحثية المائزة، أو تهيئة البنى التحتية الضرورية بنحو يضمن توزيع الموارد على وفق أسس علميّة. وبسبب نظام الموارد البشرية القديم المتبع في المؤسسات الحكومية؛ فإن التوظيف في الجامعات يكون مركزياً على وفق الشهادات، لا على وفق إثبات الكفاءة، ولا توجد استراتيجية واضحة لمكافأة المنتجين، ومعاقبة غير المنتج؛ مما يؤدي إلى إنفاق أجزاء كبيرة من ميزانية التعليم العالي على رواتب باحثين وموظفين غير منتجين.

ومضافاً إلى ما ذُكر، فإن سياسات التعليم العالي إبّان سنوات الدكتاتورية وما تبعها أدّى إلى انعزال التعليم العالي في العراق، وما يزال هذا الانعزال قائماً؛ لعدم كفاءة الجامعات العراقية في تخريج من له القدرة على المنافسة في برامج التبادل الدولي للمنح الدراسية، وغياب التعاون البحثي، والدراسات العليا التعاونية بين الجامعات العراقية والجامعات العالمية، وندرة مشاركة الباحثين في المؤتمرات وورش العمل المشتركة لنقص التمويل واضطرارهم لدفع التكاليف من مصادر دخلهم الخاصة[5].

ومع كل هذه المشكلات التي ذُكرت آنفاً في مجال التعليم بالعراق تحاول هذه المقالة استكشاف التجارب الإصلاحية الناجحة في إنحاء العالم، وسياسات تمويل البحث العلمي في الدول المختلفة لتقديم التوصيات الفعالة لسياسة الإصلاح والتمويل للجامعات العراقية.

إصلاحات نظام البحوث وسياسة التمويل على الصعيد العالمي

وضعت عدة بلدان سياساتٍ ونفذّت إصلاحاتٍ؛ لتحسين مستوى التعليم العالي في بلدانها، ومن أجل تعزيز النمو الاقتصادي؛ ومن الأمثلة الحديثة على في الإصلاحات الناجحة لوضع التعليم العالي في المقدمة هو: (سياسة نيوزلندا للإصلاح لتحسين التعليم الجامعي في البلاد مع بدايات القرن الحالي)، إذ اشتمل الإصلاح على نظام تمويل شامل، وزيادة التخصيصات المالية للجامعات تدريجياً على مدى عشر سنوات، فقد منحت موازنة الحكومة للعام 2003-2002 التعليم العالي 3.3 مليار دولار، وهو ما يمثل 5 % من الإنفاق الحكومي، و1 % من الناتج المحلي الإجمالي، وقد ازدادت نفقات حكومة نيوزيلندا على التعليم العالي إلى 4.18 مليار دولار في السنة المالية 2015[6]، وكانت هذه النفقات مخصصة لدعم الطلبة وقروضهم الدراسية في الكليات الأهلية، فما تدفعه الحكومة من أجور

عن كل طالب إلى الجامعات يأتي من أجل تطويرها، وتعزيز البحث والتطوير[7].

وبالمقارنة، فإن مجموع الإنفاق العراقي على قطاع التعليم بنحو عام الأولي والثانوي والعالي هو 4.6 % من الإنفاق الحكومي؛ مما يعني ميزانية محدودة للبحث والتطوير وبناء القدرات البحثية لمعاهد الدولة؛ ومما يعرّض مستوى التعليم العالي للخطر[8].

تحتل نيوزيلندا اليوم موقع الصدارة في تحسين مستوى تعليمها، وتبني السياسات الإصلاحية؛ ويكون ذلك من طريق اتباع معايير التعليم الدولية لقياس نجاح نظام الجامعة على مستوى الطلبة والتدريسيين؛ ولتحقيق هذا الهدف، قدمت حكومة نيوزيلندا صندوق البحوث القائمة على الأداء (PBRF) في عام 2004 لتمويل الأبحاث والتطوير في الجامعات ومؤسسات التعليم العالي الأخرى. الهدف من برنامج (PBRF) هو تحسين جودة التعليم الجامعي في نيوزيلندا وتقديم التمويل الكافي للبحوث بناءً على مدى الإنتاجية وأهمية البحوث وقدرة الباحثين على المنافسة في المحافل الدولية[9].

لاحظ هيرن وآخرون أن أنظمة التعليم الجامعي تعيش اليوم حالة انتقالية على مستوى العالم، ولم يعد إنتاج المعرفة قاصراً على الجامعات العريقة في أوروبا وأمريكا، بل بدأت العديد من الاقتصادات الناشئة –مثل البرازيل، والصين، والهند، والمكسيك– بتطوير جامعات عالمية المستوى؛ وهي تروم تحقيق هذا الهدف من خلال زيادة التمويل للبحوث المنشورة في الدوريات البحثية الممتازة، وتشجيع فعاليات البحث العلمي بين الطلبة وتمويلها، واستقطاب حاملي شهادة الدكتوراه ممن تخرجوا من الجامعات التي تحتل مراكز تصنيفية متقدمة، تمويل مشاريع بحوث ما بعد الدكتوراه. فضلاً عن ذلك فإن العديد من الجامعات في الاقتصادات الناشئة تعمل على توفير برامج الانفتاح على الجامعات الأخرى من خلال التعاون، والتوأمة، وإرسال الطلبة إلى جامعات عالمية بتنفيذ برامج قروض الطلبة، وكذلك استقطاب الطلبة الأجانب من خلال برامج المنح[9]. في الوقت نفسه، زادت الحكومة اليابانية تمويل مؤسسات التعليم العالي لتشجيع الأنشطة البحثية في الجامعات لتحسين جودة التعليم، ويذهب هيرن إلى أن الاستراتيجية العالمية الرئيسة المستخدمة في تعزيز جودة التعليم هي المساءلة والخصخصة مع تكافؤ فرص التعليم للطلبة بالمنح الدراسية والقروض الطلابية.

وينطوي مفهوم المساءلة على إعطاء الجامعات الاستقلالية، ولكن بنحوٍ منظم يضمن مراقبة الإدارة اليومية لنظم الجامعة، وتشمل هذه المساءلة مراقبة إيرادات الجامعة، والتسجيلات، والتكاليف،

والمتطلبات السنوية أو الشهرية؛ وإن الهدف العام لهذه السياسة هو تحسين أداء التعليم الجامعي والتخلص من المركزية والروتين الإداري في أيسر الأمور ومضافاً إلى الاستقلالية المنظمة، فإن العديد من البلدان تتجه نحو ديناميكيات السوق للجامعة بتشجيع المنظمات الخاصة والمؤسسات لإنشاء جامعات خاصة، على وفق متطلبات سوق العمل، ومع ضمان تكافؤ الفرص للطلبة من طريق المنح الحكومية التي تقدمها الحكومة إلى الجامعات العامة والخاصة على وفق نتائج طلبتها ونتائجها البحثية. وستعزز هذه الاستراتيجية خلق جو من التنافس الصحي بين الجامعات الخاصة والعامة؛ من أجل الظفر بالطلبة المتميزين، وبالتالي تحسين جودة التعليم في كلا القطاعين[10].

وتعدّ الولايات المتحدة مثالاً جيداً لدولة تتبنى سياسات المساءلة والخصخصة لنظام الجامعة، على الرغم من أن الحكومة الاتحادية تؤثر على أنظمة الجامعة من طريق القوانين واللوائح وآليات التمويل، وتستخدم الولايات المختلفة هياكل حوكمة مختلفة لمؤسسات التعليم العالي العامة، وتمنح الحكومة الاستقلالية المستندة إلى السوق للجامعات؛ وبالتالي، تعتمد الولايات المتحدة على النظام القائم على السوق الفعال والتمويل الحكومي لتوجيه التعليم الجامعي.

منذ سبعينيات القرن العشرين، قدمت حكومات الولايات المتحدة مساعدات مالية للطلبة لمساعدة الجامعات على التنافس من أجل الطلبة؛ ووضعت الحكومات الفدرالية وحكومات الولايات سياسات لزيادة مصادر التمويل الخاصة للجامعات المنح غير الحكومية لتمويل البحوث، من طريق التخفيض الضريبي لمانحي الجامعات، وكذلك امتيازات ضريبية أخرى. وفضلاً عن ذلك، تشجع الحكومة الاتحادية في الولايات المتحدة البحث والتطوير من خلال التمويل الحكومي بتخصيص 29 مليار دولار سنوياً للكليات والجامعات، ويذهب الجزء الأكبر من هذه الأموال إلى مؤسسة العلوم القومية لتمويل البحث والتطوير لطلبة الدراسات العليا في جميع أنحاء جامعات الولايات المتحدة. ويشكل هذا التمويل الموارد الأساسية للعلماء في جميع أنحاء البلاد للخروج بأفكار جديدة للنمو الاقتصادي والتنمية؛ وبالتالي تحسين جودة الجامعة. ومع ذلك، يتم اختيار نخبة من الجامعات للحصول على مصادر تمويل الحكومة الاتحادية أكثر من الجامعات الأخرى ولكن منذ العقود القليلة الماضية، يقوم عدد متزايد من الجامعات بمحاكاة جامعات النخبة لتأمين مزيد من التمويل من الحكومة الاتحادية وحكومات الولايات مما يضمن جو التنافس البنّاء بين الجامعات[11].

ومن ناحية أخرى، يعتقد تيربي أن دمج الأنظمة التكنولوجية هو وسيلة للتقدم في الجامعات

على مستوى العالم، إذ ساعد التقدم التكنولوجي أفضل الجامعات على مستوى العالم على توفير موارد تعليمية عالية الجودة، مثل المجلات المحكمة، والكتب، والبيانات الضخمة، وأشرطة الفيديو الأكاديمية، والعروض التقديمية، التي يمكن للطلبة الوصول إليها؛ على سبيل المثال: يستخدم عدد متزايد من الجامعات في الولايات المتحدة وكندا وأوروبا التقنيات اللازمة لإحداث ثورة في الأنظمة التعليمية، وتستخدم الكليات الآن بيانات كبيرة يمكن الوصول إليها من خلال قاعدة بيانات على الإنترنت، لتحليل وحل المشكلات، التي كانت مستحيلة الحل قبل سنوات قليلة؛ لذا يجب على البلدان التي تطمح إلى تحسين نوعية التعليم لديها أن تدمج التقنيات الحديثة في النظام التعليمي وتوفير المصادر الإلكترونية، وإنشاء قواعد البيانات التي تهيئ الجو البحثي والتعاون العلمي مع الباحثين المتقدمين. ويجب تبني برامج تعليمية مدمجة، بتقديم بعض المحاضرات من قبل محاضرين عالميين من طريق تقنيات الاتصال المتوافرة[12].

وبالتأكيد فإن زيادة الإنفاق والاستثمار في التعليم العالي يشكل الحلّ الأمثل لكثير من مشكلات العراق، ولكن قد يجادل بعضهم بوجود أوليات أهم من البحث والتطوير لتحقيق النمو الاقتصادي، ولكن لو أخذنا مجموعة الدول المنضوية تحت منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD)، فإن دراسة قامت بها مجموعة بحثية عن تحليل التكلفة مقابل الفائدة أوضحت أن زيادة التمويل في التعليم العالي والبحث العلمي يؤدي إلى زيادة المهارات المعرفية للطلبة، وبينت الدراسة أن هناك علاقة طردية بين زيادة الاستثمار في البحث العلمي وتحقيق النمو الاقتصادي، فعلى سبيل المثال زيادة (10 %) في من يمتلك المهارات البحثية العليا يؤدي إلى زيادة (1.3 %) للنمو السنوي لبلدان المنظمة، وإن الطريقة الوحيدة لزيادة المهارات العليا والكفاءات في المجتمع هو بالاستثمار لتطوير أنظمة التعليم العالي[13].

ولو نظرنا إلى دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، فإنها تطبق سياسة إصلاحية دائمة لتحسين مستوى التعليم العالي إذ تعدُّ المساءلة واحدة من القرارات السياسية الجوهرية لإصلاحات الجامعة بحيث إن هذه الدول تكافئ الجامعات التي تحقق إنجازات أفضل للطلبة من طريق إعدادهم بصورة أفضل لسوق العمل، وأخذ نسبة التوظيف للخريجين على محمل الجد في منح التمويل للجامعات ومعاقبة الجامعة غير القادرة على إنتاج طلبة ذوي جودة عالية يمكنهم المنافسة في سوق العمل من خلال قطع التمويل عنها، وتستخدم هذه البلدان أيضاً أدوات، مثل: القواعد واللوائح، والعقوبات، وتحديد المكافآت الضمنية أو الصريحة للأشخاص المعنيين؛ لتحسين جودة التعليم كالباحثين والتدريسيين.

إن ما يميز دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية هو منح الاستقلالية واللامركزية كآلية لإدارة الجامعات إذ يمكن لإدارة الجامعات اتخاذ قرارات حاسمة، وإن إدارة الجامعات في هذه الدول ترسم سياستها وآلية اختيار القادة الجامعيين عبر مجالس تتكون من الأساتذة والطلبة، ومديري المراكز البحثية ومراكز صنع القرار، هذه الاستقلالية لا تمنح الجامعات الحرية فقط للتطوير وانما تهيّئ الأرضية المناسبة للمساءلة أيضاً، ووضع آليات الثواب والعقاب فيما يخص تمويل الجامعات على وفق نتائجها، وهذا النمط من الإدارة وتبني الاستقلالية، وكذلك المحاسبة والمساءلة يصل مداه إلى الطلبة أيضاً، إذ إن الطلبة في البلدان التي تمارس هذا النمط يتفوقون على الطلبة في البلدان التي تعتمد على أسلوب المحاسبة والمركزية فقط أو أسلوب الاستقلالية التامة، بل يصل هذا الاختلاف إلى البلد الواحد كما الحال في بعض مقاطعات ألمانيا، وكندا التي تتبنى نمط الاستقلالية دون الثواب والعقاب[14].

مضافاً إلى الاستقلالية والمحاسبة، فإن جوّ المنافسة الصحية بين الجامعات يحتاج إلى التنوع، وظهور الجامعات الخاصة على وفق حاجة السوق، وهذا لا يشمل الجامعات الأهلية الخارجة من رحم الجامعات العامة كما هو الحال اليوم في كثير من الكليات الأهلية في العراق، حيث تجد الملاك التدريسي نفسه في القطاعين العام والخاص، وطرق الإدارة والمناهج هي نفسها، بل يتطلب ظهور جامعات أجنبية وكذلك تستطيع المنافسة، وتقديم التنوع للنظام التعليمي العراقي.

ويشير كارولاك (2012) إلى مثال لدولة عربية وهي البحرين التي شهدت طفرة في التعليم العالي الخاص، بعد صياغة سياسة الإصلاح في عام 1999. وبعد عام 1999، ارتفع عدد مؤسسات التعليم العالي إلى 32.8 % ويتوقع أن يصل إلى 57.6 % بحلول عام 2020. وسمحت التعديلات القانونية التي أُدخلت في عام 1999 للجامعات الأجنبية الخاصة بالازدهار وساعدت البلاد على زيادة العدد الإجمالي للجامعات. وتقوم حكومة البحرين بصياغة سياسة لتعزيز إنشاء جامعات أمريكية وبريطانية خاصة بالسماح للمستثمرين الأجانب بتكوين شراكة مع الرعاة المحليين. على سبيل المثال: تم تأسيس معهد نيويورك للتكنولوجيا في عام 2003 بشراكة مع راعي محلي. لقد تأسست جامعة (AMA) الدولية أيضاً في عام 2002 بمشاركة من الراعي المحلي، وفضلاً عن ذلك فإن جامعة (RCSI) الطبية في البحرين، التي تأسست في عام 2004 تملكها الكلية الملكية للجراحين العاملة في دبلن–آيرلندا. وهذه الشراكات تؤتي ثمارها؛ لأن الجامعات الأجنبية –ومقرها في البحرين– تمنح شهادات جامعات خارج البحرين،، فعلى سبيل المثال: يقدم معهد نيويورك للتكنولوجيا في البحرين شهادات تأتي مباشرة من معهد نيويورك

للتكنولوجيا[15]؛ وبالتالي تعطي الطلبة السبق بالمنافسة في السوق العالمية، وجذب الخبرات العالمية من دون الحاجة إلى إنهاك ميزانية الدولة في البعثات.

وحتى يكون نظام التعليم العالي حاملاً لمقومات الديمومة؛ ولضمان التمويل المستدام حسب ما تنتجه الجامعة من خريجين على مستوى عال، فيجب أن تكون هناك رؤية واضحة أيضاً في ضمان عدم تسرب الطلبة من مقاعد الدراسة، وضمان بقائهم حتى إكمال التعليم، ومن الأمثلة الإصلاحية الناجحة في متابعة الطلبة، هو الإصلاح الإيطالي، فإبان المدة بين (2005-2001) شهدت إيطاليا توسعاً في التحاق الطلبة بالجامعات، وشاركت الإصلاحات بتقليل نسبة المتسربين من المقاعد الدراسية[13]، فقبل العام 2001 كانت إيطاليا هي الأدنى بين دول منظمة التعاون الاقتصادي والإنمائي في نسبة الطلبة الذين يكملون تعليمهم الجامعي بعد الالتحاق 42 % لإيطاليا، مقارنة بـ70 % من الملتحقين يكملون دراستهم في بقية دول المنظمة.

وفضلاً عن ذلك، شهد خريجو الجامعات الإيطالية قبل عملية الإصلاح معاناة كبيرة في إكمال الدراسات العليا، إذ كان عدد طلبة هذه الدراسات ممن أعمارهم تحت 34 سنة هو أقل من 10 %، ولكن الحال تغيّرت بعد سلسلة الإصلاحات التي تضمنت إصلاح المناهج في المراحل الأولية للجامعات، وإعدادها على وفق متطلبات السوق؛ لتكون مرحلة البكالوريوس 3 سنوات، وخلال مرحلة الماجستير يتم التركيز على صقل المهارات البحثية، وتشجيع البحث العلمي بمدة 2 سنة، تتبعها الدكتوراه بـ 3 سنوات؛ أدى تقليص مرحلة البكالوريوس إلى تقليل نسبة المتسربين، وزيادة الملتحقين في الدراسات العليا من الشباب[14].

وفي أعقاب معاهدة لشبونة لتحديث التعليم العالي الأوروبي، صاغت فنلندا سياسةً جديدةً للتعليم العالي في عام 2008؛ وكان الهدف من هذه السياسة هو تحسين جودة التعليم الجامعي، وجعله منافساً للتعليم الجامعي في البلدان الأخرى. وقد صيغت السياسة لتعزيز الأنشطة البحثية رفيعة المستوى بين الجامعات، وزيادة التعاون العلمي مع الجامعات الأجنبية المائزة لتسويق البحث العلمي في فنلندا؛ وليكون له حضور في خارطة البحث العلمي العالمي[16].

وكان من أهم الإصلاحات في السياسة الجديدة هو عدُّ الجامعات كياناً قانونياً مستقلاً، حيث تم إذ تُفصّل عن البلديات، وشُرّعَ قانون خاص بها، وقد سمحت السياسات الجديدة للجامعات

الفنلندية بتشكيل مجالس تدير الجامعات تتكون من أساتذة الجامعة بنحو رئيس، وإن 40 % من أعضاء مجلس إدارة الجامعة هم طلبة وموظفون من خارج الجامعة لمتابعة الأداء وتقييمه من طريق نظرة المجتمع.

وقد أعطت التشريعات الجديدة كذلك الحرية للجامعات بإنشاء نظام خاص بها للموارد البشرية والتوظيف، بنحو مستقل عن سياسة التوظيف الحكومي، يضمن ديمومة المنافسة الصحية بين الملاكات، وكذلك حقوق الملاكات في التقاعد، وتعويضات البطالة.

وبعد الإصلاحات هذه، تعد فنلندا اليوم أنموذجاً رائداً في مجال الأداء المبتكر في إدارة التعليم العالي، إذ شاركت الجامعات الفنلندية بمبلغ إجمالي يقدر بـ14.2 مليار يورو من القيمة الإجمالية المضافة إلى الاقتصاد الفنلندي، وشاركت في خلق 136 ألف وظيفة جديدة في سوق العمل، من طريق زيادة كفاءة خريجيها مما شارك في جذب الشركات الأجنبية لتوظيف خريجي الجامعات الفنلندية، ونقل بعض الشركات مقارها إلى فنلندا، وبعملية حسابية أخرى فإن كل 1 يورو يُصرف على الجامعات الفنلندية من قبل الحكومة بعد الإصلاحات في عام 2008، شارك في إضافة 8 يورو إلى الاقتصاد الوطني[17].

توصيات للإصلاح في الجامعات العراقية

وبعد هذا الاستعراض للسياسات المختلفة، نجد أن زيادة الإنفاق وتمويل البحث والتطوير وضمان الاستقلالية هما الاستراتيجيتان الرئيستان اللتان تستخدمهما الجامعات في جميع أنحاء العالم لتحسين جودة التعليم الجامعي. وبما أن البحث والتطوير يصعب تنفيذه دون وجود مهنيين جامعيين مؤهلين، وينبغي للحكومة العراقية صياغة سياسة واضحة المعالم لجعل الجامعات تتمتع باستقلالية أكثر؛ مما يسمح لها باتخاذ قرارات مهمة فيما يخص بإدارة الجامعة. على سبيل المثال: ينبغي السماح لكل جامعة بتكوين مجلس يشرف على تعيين عمداء الجامعة أو رؤسائها، واتخاذ قرارات مهمة أخرى دون تدخل الحكومة. وستجذب هذه الاستراتيجية المهنيين الجامعيين المؤهلين في أنظمة الجامعة؛ مما يزيد من جودة التعليم الجامعي العراقي بتحريرها من التدخلات الحكومية وإبعادها عن التجاذبات السياسية، وتبرز الحاجة الملحة إلى تشريعات جديدة تعطي الجامعات الحرية في استقطاب الباحثين والتدريسيين الكفوئين حول العالم.

ويجب على الحكومة العراقية أن تحاكي السياسات الحكومية لدول منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية بإنشاء صندوق لتمويل البحث والتطوير للجامعات، وتعتمد جودة الجامعات على الأفكار الجديدة التي يمكن تطويرها سنوياً؛ ومع ذلك، فإن البحث والتطوير هو الاستراتيجية الوحيدة التي يمكن أن تسمح للجامعات بأن تأتي بأفكار جديدة، وأن تجتذب محاضرين عاليي الجودة، وأن تكون قادرة على المنافسة في جميع أنحاء العالم، وأن تحل المشكلات محلياً. ولضمان ديمومة صندوق تمويل البحوث وعدم ضياع أمواله، يجب على حكومة العراق استخدام «أنظمة تمويل الأبحاث الجامعية المستندة إلى الأداء (PRFSs)[18]. وسوف تسمح هذه الاستراتيجية لكل جامعة بتخصيص التمويل للبحث والتطوير الفعال، وإنتاج أبحاث ذات جودة عالية، وزيادة التمويل للجامعات المنتجة بتمويل باحثيها الذين أثبتوا الكفاءة، وكذلك تمويل الجامعات على وفق تخريجها لطلبة قادرين على المنافسة في سوق العمل وخلق فرص عمل جديدة، وحرمان الجامعات التي لم تستطع تقديم الجديد؛ مما يزيد من التنافس، ويؤدي إلى تمايز رأسي بين الجامعات العراقية.

ويؤكد الباحثون أن نيوزيلندا هي مثال جيد يسرع جودة البحث والتطوير بين الجامعات من طريق إدارة التمويل على وفق الأداء وهو مثال يمكن تطبيقه بالعراق أن توافرت التشريعات اللازمة. وبصرف النظر عن زيادة جودة نتائج البحث والتطوير، ستعزز هذه الاستراتيجيات المسابقات الصحية بين الجامعات؛ مما يحسن التنمية الاقتصادية للبلد[19].

ولزيادة التنوع في المنافسة يجب أن تسمح الحكومة العراقية بإنشاء جامعات خاصة في جميع أنحاء البلاد، وتوفير المنح الدراسية التي تضمن تكافؤ الفرص للطلبة المتميزين؛ من أجل ضمان ألا يبقى التعليم حكراً على من يمتلك المال فقط. ويجب على الحكومة تقديم حوافز ضريبية وتسهيلات لجذب الجامعات الأجنبية الخاصة في البلد، وأن يشمل صندوق البحث العلمي الجامعات الأهلية كذلك، ويجب أن تتوافر التشريعات اللازمة لقبول المنح لصندوق البحث من قبل الشركات والمؤسسات وتقديم إعفاء ضريبي للمتبرعين، وإعادة توزيع هذه المنح على وفق نظام التمويل المستند إلى الأداء.

وأخيراً، يجب على الحكومة تعزيز المستوى المعاشي لموظفي الجامعة وزيادة رواتب المحاضرين الجامعيين، والباحثين لاجتذاب العلماء الأجانب إلى نظام التعليم العالي في العراق، وكذلك توفير التشريعات الضامنة لحقوق الأكاديميين الذين يعملون على وفق نظام العقود لحين إثبات كفاءتهم.

الهوامش

1. Bratti, M., Broccolini, C., & Staffolani, S. (2006). Is '3+2' Equal to 4? University Reform and Student Academic Performance in Italy. UNIVERSITÀ POLITECNICA DELLE MARCHE.
2. Biggar Economics (2017). Economic Contribution of the Finnish Universities. A Report to Finland University.
3. Buckle, R. A., & Creedy, J. (2018). The Impact on Research Quality of Performance-Based Funding: The Case of New Zealand's PBRF Scheme. Agenda - *A Journal of Policy Analysis and Reform*, 25(1), 25-48. doi:10.22459/ag.25.01.2018.02
4. Chies, L. Graziosi, G. & Pauli, F. (2013). Italian University Reforms have changed students performance? A case study.
5. Education Counts (2017) Government funding of tertiary education. Retrieved October 10, 2018 from https://www.educationcounts.govt.nz/statistics/indicators/main/resource/government_funding_of_tertiary_education
6. Hanushek, E., & Woessmann, L. (2010). How Much Do Educational Outcomes Matter in OECD Countries? Economic Policy, 26 (67): pp 427, 429-491 doi:10.3386/w16515
7. Harb, I. (2008). Higher Education and the Future of Iraq. *Special Report 195.*
8. Hearn, J. C., Warshaw, J. B., & Ciarimboli, E. B. (2016). Privatization and Accountability Trends and Policies in U.S. *Public Higher Education*. Ted Eğitim Ve Bilim, 41(184). doi:10.15390/eb.2016.6270
9. Hicks, D. (2012). Performance-based university research funding system. *Research Policy*, 4(2): 251-261.
10. Jawad, N.S., & Al-Assaf (2014). The higher education system in Iraq

and its future. *International Journal of Contemporary Iraqi Studies*, 8(1): 55-72.

11. Karolak, M. (2012). Bahrain's tertiary education reform : A step towards sustainable economic development. *Revue Des Mondes Musulmans Et De La Méditerranée*, (131), 163-181. doi:10.4000/remmm.7665

12. Lindsey, U. (2012). Iraqi Universities Reach a Crossroads Ambitious plans for reform could be thwarted by sectarian politics, Retrieved October, 2018 from https://www.chronicle.com/article/Iraqi-Universities-Reach-a/131293

13. Mahoney, P. (2003).Tertiary Education Funding – Overview of Recent Reform. Parliamentary Library.

14. Mohamed, B. K. (2012). Internationalization modules of the higher education system in Iraq. *Journal of International Education Research*, 8(3), 245.

15. University of Finland (2010). University reform in Finland. UNIFI.

16. UNICEF (2014) The Cost and Benefits of Education in Iraq: An Analysis of the Education Sector and Strategies to Maximize the Benefits of Education. United Nations Children's Fund.

17. Tierney, W. G. (2014). Higher education research, policy, and the challenges of reform. *Studies in Higher Education,* 39(8), 1417-1427. doi:10.1080/03075079.2014.949534

18. Ursula, L. (2012). Iraqi Universities Reach a Crossroads: Ambitious plans for reform could be thwarted by sectarian politics. *The Chronicle of Higher Education.*

19. Warshaw, J. B. (2015, November). STEM-centered organizational innovations in the research university: Structure, science, and money. Paper presented at the annual meeting of the Association for the Study of Higher Education, Denver, CO.

الاكتساب الحزبي لدى (العدالة والتنمية) التركي دور «أكاديمية السياسة»

جابر عاشوري*

25-11-2018

الملخص:

يعتلي حزب العدالة والتنمية التركي منذ عام 2002 السلطةَ السياسية في تركيا، ويُعدّ من أنجح الأحزاب السياسية في الدول الإسلامية وأكثرها تنظيماً. ويمتاز هذا الحزب بتقديمه الدائم الأفكار الجديدة والبرامج المبتكرة والاعتناء بالأوساط الشبابية التركية؛ وهذا ما يجعله مختلفاً بالمقارنة مع سائر الأحزاب السياسيّة التركيّة، القوميّة منها والعلمانيّة.

يتألّف حزب العدالة والتنمية من الناحية التنظيمية من أقسام مختلفة، وأن إحدى هذه الأقسام هو قسم ''إدارة الأبحاث والتنمية''. ومن المهام الرئيسة التي يؤدّيها هذا القسم هو تأسيس وإدارة ''أكاديمية السياسة'' التي أنشأها في السنوات العشر الأخيرة في تركيا، وأن هذه الأكاديمية هي عبارة عن دورة تدريبية قصيرة الأمد، وبإمكان أعضاء الحزب وسائر المواطنين الأتراك المشاركة فيها، ويتلقّون فيها دروساً في السياسة والاقتصاد وعلم الاجتماع ومن ثمَّ الدين، وقد شارك في هذه الدورات التدريبية حتّى الآن عشرة آلاف شخص من المواطنين الاعتياديين وتخرّجوا منها.

تعمل أكاديمية السياسة على تحقيق جملةٍ من الأهداف الاستراتيجية، أهمّها تعزيز السلطة من طريق التواصل الجاد مع الأطراف كلّها في المجتمع التركي، ورصد النخبة واستقطابها، والبحث عن الطاقات الشبابية الراغبة بالانضمام إلى النشاطات الحزبية، وإيجاد تغيير في المناخ الفكري السائد في المجتمع وسَوْقه نحو القيَم التي يتوخاها الحزب، وخلق لغةٍ مشتركة بين أعضاء الحزب، وتنمية المستوى الفكري لديهم، وخلق الانسجام والتنسيق على المستوى الداخلي للحزب، ومن ثمَّ الحصول على الموقع المهيمن في المناخ الفكري السائد في المجال العام التركي.

* باحث مقيم في تركيا.

المقدّمة

استطاع ''حزب العدالة والتنمية'' بأدائه الناجح، وبصفته طرفاً سياسياً مؤثّراً بهويّةٍ إسلاميّة محافظة، وفي دولةٍ ذات أغلبية مسلمة يسودها قانون علماني، ومبنيّة على أفكارٍ علمانيّة، أنْ يخلق حراكاً فكرياً متعدداً، وأن يقدّم أنموذجاً يُحتذى في بعض الأوساط الأكاديمية والفكرية في الدول الإسلامية[1]. فضلاً عن أنّه ترك أثراً مباشراً في العالم الإسلامي، ودفع ببعض الأحزاب الإسلامية في بعض الدول إلى أن تُعيد النظر في أيديولوجيتها وفي تنظيمها الحزبي، وأن تتبع أداء حزب العدالة والتنمية التركي[2].

وعلى أعقاب أحداث الربيع العربي بذل حزب العدالة والتنمية جهداً كبيراً للتأثير على الأحزاب الإسلامية في الدول التي تخوض الانقلابات السياسية، وأن الأنموذج الأبرز والأوضح الذي يؤكّد ذلك نجده في مساعي حزب العدالة والتنمية في تقديم المشورة لـ''حزب الحرية والعدالة'' المصري القريب من حراك الإخوان المسلمين[3].

وعلى الرغم من أنّ مسألة نشوء ''حزب العدالة والتنمية'' ونموّه وأيديولوجيته ونشاطه لمْ تخضع لكثيرٍ من الأبحاث والدارسات، وأن أغلب الدراسات تتناول هيكلية هذا الحزب وبُنيته[4]، ولكن لا توجَد دراسة مستقلّة حتّى الآن لتتناول أهم برنامج تعليمي ينفّذه هذا الحزب الذي يتمثّل بـ''أكاديمية السياسة''[5]، وهي عبارة عن دورة تدريبية قصيرة مخصصة للأعضاء الحزبيين ولكل المواطنين الأتراك، إذ تُعدّ أهمّ وسيلة للتواصل بين قيادة الحزب والنخبة العلمية والثقافية، وفي الوقت نفسه تُعدّ خطوة قلّ مثيلُها في المجال الحزبي في سائر الدول؛ وبهذا يكون هذا المقال بمنزلة أوّل دراسة تتناول هذا الموضوع.

أما البحث المقدم فيبدأ بتعريف إجمالي عن «حزب العدالة والتنمية»، وثمّ يأتي التعريف بهيكلية الحزب وتنظيمه، ومن ثمّ ينساق الحديث إلى تأريخ هذا الحزب، وطريقة إدارته، والمواد الدراسية المعتمدة في «أكاديمية السياسية»، والقسم الأخير من البحث يُخصص للحديث عن دور هذه الأكاديمية في السياسة التركية والمجتمع التركي.

قضايا عامّة عن حزب العدالة والتنمية

يُعدّ «حزب العدالة والتنمية» من أهم الأحزاب السياسية الحالية، وأكثرها تأثيراً في الدول الإسلامية، إذ يُهيمن منذ عام 2002 على السلطة في تركيا في أعلى مستوياتها، من قبيل رئاسة

الجمهورية، ورئاسة الوزراء، والبرلمان، والمجالس المحلية، ودوائر البلدية في المدن التركية المهمّة. ويقدّم هذا الحزب في أغلب هذه المجالات والمهام أداءً مقبولاً، ويبدو أنّه سيستمر في السنوات المقبلة، ويكون من اللاعبين الأساسيين في الساحة السياسية التركية[6].

تأسس «حزب العدالة والتنمية» بزعامة رجب طيب أردوغان قبل 17 عاماً، وتحديداً في 17 آب من سنة 2001. واعتقد كثير من المراقبين بأن فوز هذا الحزب في سنة 2002 هو «زلزال سياسي» ضرب السياسة التركية[7]. وإن الكثير من الأعضاء المؤسسين لهذا الحزب كانوا ينتمون لـ«حزب الفضيلة التركي-Fazilet Partisi»، وآخرون منهم كانوا ينتمون لـ«حزب الوطن الأم-Anavatan Partisi»، ولـ«حزب الطريق القويم-Doğru Yol Partisi»، وهنالك بعض المستقلين أيضاً قد شاركوا في تأسيس هذا الحزب.

لقد شهد هذا الحزب طوال السنوات الماضية تغييرات أيديولوجية وهيكلية متعددة، وإن القياديين فيه -باستثناء أردوغان- تراوحوا بين الصعود والنزول في تولّي المناصب الحزبية. أمّا في الوقت الحاضر فإن الأوفياء لرجب طيّب أردوغان فقط يتولون المناصب والمهام الرئيسة في هذا الحزب. وبعبارةٍ أخرى: كلّ من كان على خلافٍ مع أردوغان طوال السنوات الماضية أُقصيَ عن تولّي المناصب القيادية، وتولّى هذه المناصب أفراد أكثر تناغماً وولاءً لأردوغان. ومع ذلك نجد حزب العدالة والتنمية قد حافظ على انسجامه ووحدته، وقد فاز في أغلب الدورات الانتخابية التي خاضها منذ 2002 وإلى الآن.

يتولّى حزب العدالة والتنمية في الوقت الحاضر مناصب قيادية وتنفيذية عدّة في الحكومة التركية، مثل رئاسة الجمهورية، وأغلبية المقاعد البرلمانية و18 دائرة من دوائر البلدية، و30 بلدية في المدن التركية الكبيرة، فضلاً عن أن ما يقارب عشرة ملايين من المواطنين الأتراك ينتمون إلى هذا الحزب ومنضمّين إليه رسمياً[8]. ويعبّر النقّاد والمراقبون عن الأيديولوجيا الحزبية لدى هذا الحزب بالسياسة المحافظة الاجتماعية والمحافظة القومية، والشعبويّة اليمينية، والليبرالية الاقتصادية والعثمانية الجديدة، ويصنّفون الحزب ضمن التيار اليميني.

وعلى الرغم من وجود كثيرٍ من الدراسات التي تناولت الهويّة الديمقراطيّة المحافظة لدى هذا الحزب[9] ومع تحدّث محللين سياسيين آخرين عن تبعية هذا الحزب للتيارات الليبرالية الحديثة في العالم، ولكن نادراً ما نجد دراسة مستقلة تناولت الجانب التنظيمي، والهيكلية الداخلية والقيادة والاستراتيجية لدى هذا الحزب[10]. مع ذلك نجد دراسة مهمّة في هذا المجال، عنوانها: (السياسة

التركية وصعود حزب العدالة والتنمية .. تحديات البقاء واستراتيجية القيادة) للباحث التركي: «آردا جان كومباراجي باشي''، إذ تناول الهيكلية والتنظيم الداخلي لهذا الحزب، وطبيعة أنشطته الحزبية[11]. إذ يعتمد كومباراجي باشي على أفكار الباحث الإيطالي (آنجليو بان بيانشتو) في كتابه (المؤسسة والسلطة)[12]، ليوضّح بأن هذا الحزب على مدى السنوات الأخيرة –وفي أثناء مواجهته مختلف الأحداث– قد انتقل من مرحلة (النظام المتضامن)[13] إلى مرحلة (نظام المصالح)[14] [15]. ويرى ''كومباراجي باشي'' أن حزب العدالة والتنمية التركي –على الرغم من أنّه يُعد حزباً فتيّاً بالمقارنة مع سائر الأحزاب السياسية التركية– لكنّه استطاع أن يحقق تقدّماً ملحوظاً في التنظيم والمأسسة والانتشار، وأن هذا التنظيم الحزبي المنضبط –بحسب رأي هذا الباحث– يتوزّع بنحوٍ متناسق ومنسجم في كلّ أنحاء تركيا، محققاً مظلّة إدارية ينضوي تحتها القادة، والمسؤولين، وسائر الموارد، والإمكانات في كل المستويات والمجالات تحقيقاً لحالة الانسجام داخل الحزب[16].

إن مسألة انضمام أفراد من أوساطٍ شتّى إلى هيكلية الحزب، وكذلك مسألة العلاقة المنتظمة مع أوساط المجتمع التركي، يمكن أن نعدّها من أبرز السمات التي يمتاز بها حزب العدالة والتنمية؛ ومن جانبٍ آخَر هي من أهم التحديات والمشكلات التي تواجهها الأحزاب العلمانية في هذا البلد. وبعبارةٍ أخرى: تُعدّ هذه السمة ضمن المميّزات الدائمية المتوافرة لدى الأحزاب الإسلامية، وهي علاقتها وتواصلها مع الجماهير ومختلف الأوساط الشعبية في المجتمع التركي. لقد جرى تداول هذه القضية لأوّل مرّة لدى (حزب الرفاهية)، وعند تحوّله إلى (حزبٍ جماهيري) يمتاز بانسجام اجتماعي.

تستقطب الأحزاب الإسلامية التركية جماهيرها وأنصارها وتنظمهم من طريق الجمعيات، والنقابات، والصحف، والمجلات، ودور النشر والمحطّات الإذاعية، والقنوات التلفزيونية، ودور القرآن الكريم، والأقسام الداخلية لطلبة الجامعات والمدارس، والدورات التدريبية اللاصفيّة، وكذلك من طريق نقابة التجارة الإسلامية HAK-I، ونقابة التجّار المسلمين (MÜSİAD)، والشركات القابضة (Holding Company)، وكذلك التجمعات الصوفية والدينية والمذهبية[17]. ولبيان نماذج من العلاقة الثنائية بين الأحزاب الإسلامية مع الأوساط الاجتماعية التركية، يمكن الإشارة إلى الندوات والجلسات التي أقامها (حزب الرفاهية)، على أنّها الخطوة الأولى لتعليم أصول وقواعد قيادة الحزب، ومهارات النشاط السياسي[18]. تُعدّ هذه البرامج التعليمية برامج لداخل الحزب وخارجه، وقد تمخّض عنها لاحقاً (حزب العدالة والتنمية) الذي عمد إلى تأسيس (أكاديمية السياسة).

وفيما يخصّ أنموذج (أكاديمية السياسة) التابعة لحزب العدالة والتنمية –موضوع بحثنا– نجد حزباً بنزعةٍ إسلامية محافظة يعتمد التقنية والعلوم الحديثة التي تكون لافتة وجاذبة لعامة الناس، وولاسيما

الأوساط الشبابية، ويقدّم بذلك برامج تعليمية لها صلة وثيقة مع كلّ الأفراد والأوساط الاجتماعية.

ويرى المتخصصون في هيكلية الأحزاب والنشاطات الحزبية أن الحفاظ على جمهور المصوّتين هو الشرط الأساس والجوهري لتحيق استقلال الأحزاب بصفتها (مؤسسة)؛ وبهذا يكون التواصل المستمر مع المجال العام والرأي العام من ضمن الأهداف الرئيسة لأيّ حزب، ولاسيما حزب العدالة والتنمية.

وفضلاً عن ذلك فإن هذا الحزب يحتاج إلى أن يكون على تواصل دائم مع أعضائه، ولـمّا كان أعضاء هذا الحزب يشكّلون ثُمْنَ الشعب التركي، ولـمّا كان هناك عشرات الآلاف من الناشطين داخل هيكلية هذا الحزب، فستكون مسألة توفير مجموعة من الدورات التدريبية لتنمية الوعي السياسي والاقتصادي والثقافي حاجة ملحّة لدى هذا الحزب. ولكنّ هذا الأمر يواجه تحديَين: ففي الوهلة الأولى نجد تأريخ تجارب هذه الأحزاب السياسية غير مدوّن بنحوٍ دقيق؛ وبهذا عجزت عن ايجاد التواصل المستمر مع جمهور المصوّتين. أمّا التحدّي الآخر فقد يخصّ قدرة الأحزاب التركية على التفاوض مع المؤسسات التي تستطيع بقراراتها أن تخلق الأخطار والأزمات لكيان الأحزاب السياسية[19]. ومن جانبٍ آخر يجب الالتفات إلى أن حزب العدالة والتنمية يحاول أن يقدّم نفسه على أنّه الحزب المرغوب به لدى كلّ الناخبين الأتراك؛ ولذلك يكون استعراض القضايا العلمية الحديثة والتقنية من خلال قادة هذا الحزب من ضمن البرامج والخطط الجادّة لترويج نشاطات الحزب وتحسين صورته وسُمعته.

الهيكلية والمكاتب والأقسام

يُعدّ حزب العدالة والتنمية من ناحية التنظيم والهيكل الداخلي من أفضل الأحزاب السياسية في تأريخ تركيا السياسي، ومن أحسنها تنظيماً وانسجاماً، وأن الهيكل التأريخي المنتظم لهذا الحزب يُعدّ من أفضل النماذج الحزبية في الدول الإسلامية وحتّى الأوروبية. ولهذا الحزب (951) مقراً حزبياً نشطاً في كلّ المحافظات التركية البالغة (81) محافظة، وفي كلّ محافظة توجَد لجنة تنسيقية وتنفيذية ولجنة إدارية وقسم خاص للشؤون النسوية، وقسم للشباب، ولجنة انضباطية، ولجنة ديمقراطية داخلية ولجنة للتحكيم.

ولكن العقل المدبّر لكلّ هذه المقارّ الحزبية الفرعية هو المقر المركزي للحزب الذي يقع في أنقرة. وتقع الدوائر والمكاتب واللجان الرئيسة لهذا الحزب في مقرّه الرئيس والكبير، إذ يقع مكتب الأمين العام ومكاتب المعاونين. وتتمثّل إحدى هذه المكاتب بمكتب معاون الأمين العام للشؤون البحثية

والتنموية، فثمّة مدير لهذا المكتب، مع سبعة من المعاونين، وعدد كثير من الموظفين. وإن تأسيس مثل هذا المكتب في حزب العدالة والتنمية يؤكّد اهتمام هذا الحزب برعاية المواصفات المعتمدة لدى المؤسسات والمنظمات العالمية والدولية التي تهتمّ كثيراً بمسألة (الأبحاث والتنمية)[20]، التي تعدّها عنصراً رئيساً للنشاط الحزبي[21].

يتولّى مكتب معاون الأمين العام لشؤون الأبحاث والتنمية مهمّة إجراء الدراسات والأبحاث الخاصّة بالحزب، وكلّ ما له علاقة بالتطوّر وتقنية المعلومات (IT) والإنترنت، وكذلك توفير البُنية التحتية اللازمة للاستفادة منه إبان موسم الانتخابات. وتقع عليه مهمّة تنظيم البرامج التعليمية المقرّرة لأعضاء الحزب في مختلف المستويات وتنفيذها. فضلاً عن ذلك فإنّ دراسة أجواء الانتخابات ونتائجها ومراقبتها تقع على عاتق هذا القسم[22].

أكاديمية السياسة

يمكن أن نعد أكاديمية السياسة من أهم المنجزات التي حققها مكتب الأبحاث والتنمية في حزب العدالة والتنمية.

إن أكاديمية السياسة هي عنوان لدورة تدريبية وتعليمية يُقيمها حزب العدالة والتنمية منذ عشر سنوات في كلّ المحافظات التركية، وإن كلّ النشطاء الحزبيين والمواطنين الأتراك يحق لهم الانضمام والمشاركة في هذه الدورة التدريبية القصيرة، وأن يتلقّوا فيها دروساً في العلوم السياسية والاقتصادية والاجتماعية والدينية.

لقد شارك حتّى الآن عشرات الآلاف من المواطنين الأتراك في هذه الدورات، وتخرّجوا منها، ويُعدُّ هذا النشاط أهم وسيلة للتواصل بين النخبة العلمية والثقافية، وقادة حزب العدالة والتنمية.

ويبيّن التخطيط لهذه الدورات وتنفيذها على مستوى واسع، واستمرارها حتّى الآن اهتمام حزب العدالة والتنمية بمسألة التعليم[23]، وبعد مضيّ عشر سنوات على إقامة هذه الدورات أعلنت قيادة حزب العدالة والتنمية أنّها تخطط لإقامتها للمواطنين الأتراك المقيمين في الدول الأجنبية[24]. وقد أكّد زعماء الحزب بأن هذه الدروس والمحاضرات تأتيان في سياق تحقيق البرنامج الذي رسمه الحزب لمستقبل تركيا، ويجب استمرارها حتّى سنة 2023.

وثمّة مقولة للرئيس التركي وللأمين العام لحزب العدالة والتنمية (رجب طيّب أردوغان) قد اتخذتها

أكاديمية السياسة شعاراً لها؛ يقول أردوغان: (إن هدف التعليم يجب أن يكون تنشئة جيل يمتلك عقلاً وقلباً وذوقاً سليماً). وقد أعلنت هذه الأكاديمية أيضاً أن تأسيس مثل هذه الأكاديمية واطلاق هذا البرنامج كان بحسب توصيات أردوغان وتوجيهاته.

ويتبلور الهدف الرسمي المعلَن لدى هذه الأكاديمية بالآتي:

- تعزيز العلاقة بين الناخبين والحزب،

- تعزيز الوعي الاجتماعي بالقضايا السياسية

- تعزيز معلومات المشاركين في القضايا التأريخية، وفي التأريخ السياسي، والاقتصادي، والسياسة الخارجية.

ولكن من الواضح جدّاً أن الهدف الأهم لحزب العدالة والتنمية يتمثّل بتعزيز سلطته بإيجاد التوصّل الجاد مع المجتمع التركي، وكذلك استقطاب الكفاءات والتواصل مع نخبة البلد، والبحث عن الطاقات الشبابية الراغبة في الانضمام للعمل الحزبي، والمشاركة في تغيير المناخ الفكري السائد في المجتمع، وجعله ملائماً لتوجهات الحزب وعقائده، وخلق لغةٍ مشتركة بين أعضاء الحزب، وتعزيز المستوى الفكري بين الأعضاء، وخلق مزيد من الانسجام والوئام في داخل الحزب، والهيمنة على المجال العام والرأي العام في القضايا الفكرية، وفي مجمل الأوساط الاجتماعية التركية.

تأسيس أكاديمية السياسة

تعود فكرة تأسيس ''أكاديمية السياسة'' إلى سنة 2007، فوقتئذٍ كان حزب العدالة والتنمية يتولّى مهام رئاسة الوزراء، ورئاسة الجمهورية، والبرلمان، وأغلب البلديات في المدن التركية المهمة.

وقد بدأت برامج «أكاديمية السياسة» رسميّاً في شهر كانون الثاني) من سنة2008)، وكان أوّل المشاركين والمنضمّين إلى برامجه التعليمية والتدريبية هم أعضاء الحزب وقياداته، ولاسيّما أن إحدى الغايات الرئيسة من اطلاق هذا البرنامج وإنشاء هذه المؤسسة –بحسب ما أعلنه الحزب نفسه– هي: ''خلق هويّة منظّمة ومؤسساتية، وترسيخ لغةٍ مشتركة بين أعضاء الحزب .''

يحقّ لكلّ المواطنين الأتراك –من النساء والرجال– أن يشاركوا في برامج أكاديمية السياسة، وقدّ كوّنت النساء التركيات ثُلث المشاركين في الدورة الأخيرة التي أقيمَت في سنة 2018؛ وفي هذه الدورة أيضاً بلغت نسبة المشاركين الحاصلين على شهادات جامعية 38% من كلّ المشاركين، فيما

بلغ معدّل أعمار المشاركين 36 سنة، وأن عمر أصغر مشاركٍ في الدورة الأخيرة يبلغ 32 سنة.

وكان أغلب المشاركين في الدورة الأولى من محافظة بورصة التركية، إذ بلغت أعدادهم (630) مشاركاً، وبعد عشر سنوات –أي في دورة عام 2018)، أقامت أكاديمية السياسية برامجها لأوّل مرّة في المحافظات النائية والقريبة من الحدود العراقية والسورية مثل محافظة (شيرناك Şırnak)، و(هكاري Hakkâri)، و(قرقلرايلي Kırklareli)، و(موش Muş)، وقد انضمّ إلى هذه الدورة (450) مواطناً من محافظة شيرناك ؛ وهذا يُعد عدداً لافتاً.

لقد شارك في برامج أكاديمية السياسة منذ تأسيسها في 2008 وإلى الآن (60) ألف متدرّب في ثماني عشرة دورة أقيمت خلال هذه السنوات، وقد نجح فيها (25) ألفاً منهم، وحصلوا على شهادات تخرّج، ولكن لا نعرف كم نسبة الأفراد الذين شاركوا في برامج أكاديمية السياسة لغرض الحصول على الشهادة.

ولا تشمل الدورات التدريبية المقامة المحافظات كافّة، بل إنّ بعضها مخصصة لبعض المحافظات فقط، فعلى سبيل المثال هناك (29) محافظة تركية شهدت اقامة هذه الدورات لأوّل مرّة في عام 2018، وهذا يعني أن (29) محافظة تركية لم تشملها أيّ دورةٍ من دورات أكاديمية السياسة قبل دورة عام 2018.

وقد شارك في الدورة الأخيرة (6346) متدرّباً، وتوزّعوا على مجموعةٍ من المحافظات، كان أكثرهم من بورصة، وأنقرة، وشيرناك .

وألقى الأمين العام لحزب العدالة والتنمية «رجب طيّب أردوغان'' كلمة في مراسيم افتتاح الدورة الثامنة عشرة، وتحدّث عن تجربة أكاديمية السياسة قائلاً: لا يوجَد في عالم السياسة مشروع تعليمي يشابه أكاديمية السياسة، ولم يتبنَّ أيّ حزب سياسي مثل هذا المشروع؛ لأنّهم لا ينظرون للسياسة على أنّها مدرسة، ولكنّ حزب العدالة والتنمية قد أصبح مدرسة في هذا المجال. وكي نلفت أنظار شعبنا إلى السياسة، وكي نصنع سياسة واعية في المجالات كافة، وبمساعدة الخبراء والمتخصصين؛ أطلقنا هذا المشروع الذي أصبح أنموذجاً يُحتذى لدى سائر الأحزاب، لأننا حزب الأوائل)[25].

طريقة الإدارة

تعلن أكاديمية السياسة قُبيل الشروع بدوراتها السنوية عن البدء بتسجيل الأسماء، وتشرع الدورة

التدريبية بعد مدةٍ وجيزةٍ من التسجيل، وتتضمّن الدورات دروساً تُلقى على نحو محاضرات صفيّة وإلكترونية من طريق الإنترنت، ويكون موعد المحاضرات في عطلة نهاية الأسبوع، وتحديداً في مساء يومَي (السبت والأحد)، وإن التخرّج من هذه الدورات والنجاح فيها مرهونان بالالتزام بالحضور في مواعيد المحاضرات، والنجاح في الاختبارات التي تُجرى في نهاية الدورة.

وتُلقى المحاضرات في يومَين من كلّ أسبوع، وتستغرق 4 ساعات لكلّ يوم، من الساعة 4 إلى 8 مساءً، فضلًا عن أربع ساعات من المحاضرات الإلكترونية التي يتابعها المشارك من طريق الانترنت، ويكون مجموع المحاضرات 20 ساعة شهرياً،وإن المتدرّب الذي يشارك في 70% من الدروس والمحاضرات، وينجح في الاختبارات يستحق الحصول على شهادة التخرج، وتكون الشهادة على صنفَين: تسمّى الشهادة الأولى (شهادة المشاركة)، فيما تُسمّى الشهادة الثانية (شهادة النجاح)؛ وتُمنح الأخيرة للمتدرّبين المتفوقين الحاصلين على درجات أعلى، وتُعطى للمتميزين في الدورة السنوية على مستوى المحافظة من لدن القيادات المحليّة للحزب. ويُكرّم الحاصلون على المراتب (الأولى، والثانية، والثالثة) على تركيا بمراسيم تُقام في أنقرة، ويمنحهم الأمين العام لحزب العدالة والتنمية الجوائز. ففي الدورة الأخيرة مُنح الحائز على المرتبة الأولى على مستوى تركيا جهاز حاسوب محمول فئة (أبل ماك برو MacBook Pro)، ومُنح الحائز على المرتبة الثانية جهاز هاتف نقال فئة (آيفون إكس iPhone X)، فيما مُنح الحائز على المرتبة الثالثة جهازاً لوحياً فئة (آي باد برو iPad Pro).

وعلى من يرغب في الانضمام إلى دورات أكاديمية السياسة عليه أن يدفع مبلغاً من المال لحساب ”حزب العدالة والتنمية“، وقد بلغت أجور المشاركة في سنة 2018 (250) ليرة، أي ما يعادل (45) دولاراً للمشارك الواحد. ويدفع المشاركون من ذوي الاحتياجات الخاصة ،والنساء ،والذين تكون أعمارهم بين 30–18 سنة مبلغاً أقل إذ عليهم دفع (100) ليرة فقط[26].

وتكون شروط المشاركة في هذه الدورات كالآتي:

–أن يبلغ عمر المشارك 18 سنة.

–أن يكون مواطناً تركياً.

–أن يكون مؤمناً بالمشاركة الديمقراطية.

-أن يبدي رغبة بالسياسة والاقتصاد.

-أن تكون لديه الرغبة في توسيع علاقاته العامة.

-أن يكون راغباً في توسيع معلوماته الشخصية.

يحقّ لكلّ من المشاركين السابقين، وللذين سجّلوا في دورات سابقة، أو الذين لَم يُكملوا دورات سابقة أن يشاركوا في دورات جديدة بهذه الأكاديمية.

المواد الدراسية، والمدرسون، والمديرين في «أكاديمية السياسة»:

تشتمل المواد الدراسية في أكاديمية السياسة على مجموعة متنوعة وكثيرة من الدروس، وتتقسّم عدّة أقسام: فمنها ما تستهدف المهارات الأساسية للمتدرّب، وتسعى إلى تحسينها، ومنها ما تعمل على تعزيز معلومات المتدرّب وتوسيع آفاقه ورؤاه، وثمّة دروس في هذه الأكاديمية تتناول السياسات والبرامج الأساسية لدى حزب العدالة والتنمية، منها تغيير نظام الحكم في تركيا في رئاسة الوزراء إلى النظام الرئاسي، فقد خُصص درسٌ كامل لهذا الموضوع، وتُشرح من طريقه رؤية الحزب ووجهة نظره واستدلالاته التي دفعته إلى إرساء النظام الرئاسي.

وكما يتوقّع فإن هناك دروساً في أكاديمية السياسة تحتوي على نزعة يمينيّة محافظة، وتكون مواكبة لأهداف حزب العدالة والتنمية وبرامجه، ويجب الالتفات إلى أن أغلب هذه الدروس أدرجت في البرنامج الدراسي في أثناء الدورات الأخيرة، وإن هذه الدروس كانت غائبة عن الدورات الأولى وفي بدايات تأسيس أكاديمية السياسة.

لقد أضيفت في الدورات الأخيرة بأكاديمية السياسية دروس مثل: استعمال شبكات التواصل الاجتماعي، والبُنية الاجتماعية لنظام الأسرة، ودروسٌ في العرفان والثقافة العرفانية[27]. وفيما يأتي نماذج من عنوانات هذه المواد الدراسية:

(تبادل التجارب ومشاركتها)، و(التدوين والكتابة في العالم الافتراضي)، و(الحياة السياسية في تركيا)، و(الخطابة والزعامة)، و(الأنظمة السياسية والأيديولوجيات السياسية، و(الاستراتيجية السياسية وإمكانية إيجاد التواصل)، و(العلاقات السياسية)، و(خلق التنظيمات وإدارتها)، و(المدخل إلى تأريخ تركيا السياسي)، و(النظام الرئاسي)، و(السياسة والخطابة)، و(مهارات التواصل).

وتُبيّن هذه الدروس جيّداً بأن ''أكاديمية السياسة'' مهتمّة بتعليم التقنيات والأساليب الحديثة في عالم السياسة، وفي الوقت نفسه تعنى الأكاديمية بتنمية المستوى الثقافي والمهارات الاجتماعية لدى المتدربين، وفي السياق نفسه تعمل الأكاديمية على بعث التراث الثقافي التركي المحافظ بِبُعده العرفاني. وقد نجد هذه المسألة ذات أهمية أكبر إذا عرفنا أنه في بدايات تأسيس الجمهورية التركية كانت الأحزاب العلمانية (ولاسيما حزب الشعب الجمهوري Cumhuriyet Halk Partisi) مترددة في قبول التراث التركي الإسلامي، وإن أقطاب هذا التوجّه الفكري –ولاسيّما مصطفى كمال أتاتورك– أكّدوا ضرورة نبذ التراث العرفاني للوصول إلى مرحلة الحداثة التي كانوا يعدّونها ذروة التقدّم الإنساني.

وإن بعض الدروس، مثل درس (البُنية الاجتماعية، ونظام الأسرة الذي أضيف في الدورات الأخيرة) يؤكّد الطابع المحافظ لهذا الحزب، وسعيه الجاد لترسيخ الأفكار والعقائد المحافظة مثل التمسك بنظام الأسرة.

أمّا الأساتذة والمحاضرون في هذه الدورات فهم من مختلف الشخصيات العلمية والأكاديمية، فمنهم من الأعضاء القياديين في الحزب، وفي الوقت نفسه يعدّون من المتخصصين في القضايا الفكرية في الجامعات التركية. وإن بعضاً من الأساتذة والمدرسين في أكاديمية السياسة هم في الأساس من الأكاديميين في الجامعات، ومنهم حاصل على درجة برفسور في جامعته، وثمّة أشخاص من الناشطين في المجال التجاري والاقتصادي أيضاً يشاركون بإلقاء المحاضرات في مجال تخصصهم في أكاديمية السياسة.

وعلى الرغم من أن اعتماد أساتذة الجامعات والباحثين الأكاديميين لإلقاء المحاضرات في هذه الدورات هو أمر بديهيٌ، ولكن اللافت للانتباه هو اعتماد القيادات الحزبية، والوزراء، ونوّاب الوزراء، ووكلائهم للتدريس في هذه الأكاديمية؛ ولاسيّما أن كثيراً من هذه الدورات في الآونة الأخيرة تُقام في الأقضية والنواحي وفي المناطق البعيدة عن العاصمة؛ وهذا يعني أن الأستاذ المحاضر عليه أن يسافر ويوصل نفسه في نهاية كلّ أسبوع إلى هذه المناطق النائية، وأن يقضي عطلة نهاية الأسبوع بالتدريس في أكاديمية السياسة؛ فهذا الأمر يؤكّد وجود روحية التعاون، والانسجام والالتزام بين أعضاء الحزب؛ وهذا ما يميّزه عن كثير من الأحزاب السياسية الأخرى في تركيا.

فعلى سبيل المثال حين أقيمت الدورة الثامنة عشرة في هذه السنة (2018)، شارك عددٌ من القياديين الكبار في حزب العدالة والتنمية بصفة مدرسين، وألقوا محاضرات عن مكانتهم الوظيفية

وتخصصهم.

وفيما يأتي أسماء هؤلاء القياديين الذين ألقوا محاضرات عن تجاربهم، وكذلك المدن التي حاضروا فيها:

-بكير بوزداغ، نائب رئيس الوزراء، ومحاضرته في مدينة بارتين.

-محمد شمشك، نائب رئيس الوزراء، ومحاضرته في مدينة بورصة.

-هاكان جاووش اوغلو، معاون رئيس الوزراء، ومحاضرته في مدينة هكاري (قرب الحدود العراقية).

-رجب آك داغ، نائب رئيس الوزراء، ومحاضرته في مدينة كوموش خانة.

-عبد الحميد غول، وزير العدل، ومحاضرته في مدينة قونية.

-نور الدين جانيكلي، وزير الدفاع، ومحاضرته في مدينة ريزة.

-جوليدة ساريئر أوغلو، وزير العمل والشؤون الاجتماعية، ومحاضرته في مدينة سيواس (وهي من المدن التي يسكنها العلويون).

-لطفي ألوام، وزير التنمية، ومحاضرته في مدينة نيئدة.

-أحمد أرسلان، وزير النقل والبحرية، ومحاضرته في مدينة كارمان.

-بولنت تفنكجي، وزير الجمارك والتجارة، ومحاضرته في مدينة بايبورت.

-ويسل أروغلو، وزير الغابات والموارد المائية، ومحاضرته في مدينة أدرنة.

-أشرف فاكيبابا، وزير الغذاء والزراعة والثروة الحيوانية، ومحاضرته في مدينة آدي يامان.

-ودات دميراوز، نائب الأمين العام لحزب العدالة والتنمية، ومحاضرته في مدينة كيريك كالة.

-تشيئدم كارا أسلان، معاون الأمين العام لحزب العدالة والتنمية، ومحاضرته في مدينة تشانكيري.

-حياتي يازيجي، معاون الأمين العام لحزب العدالة والتنمية، ومحاضرته في مدينة دوزجة.

-محمد موش، رئيس كتلة حزب العدالة والتنمية في البرلمان التركي، ومحاضرته في مدينة آغري، (وهي إحدى المدن التركية ذات الأغلبية الكردية).

-أحمد آيدين، نائب في البرلمان التركي عن حزب العدالة والتنمية، ومحاضرته في مدينة باتمان.

-مصطفى شنتوب، رئيس لجنة الدستور في البرلمان التركي ممثلاً عن حزب العدالة والتنمية، ومحاضرته في مدينة أوشاك.

-آلب ارسلان كاواكلي أوغلو، رئيس لجنة الأمن والاستخبارات في البرلمان التركي، ومحاضرته في مدينة يلوا.

-حسين بايمان، نائب وزير الثقافة والسياحة، ومحاضرته في مدينة آرتوين.

-حسين بايمان، رئيس لجنة العمل والشؤون الاجتماعية في البرلمان التركي، ومحاضرته في مدينة آرتوين.

-نجدت اونووار، رئيس لجنة الصحة، والعمل والشؤون الاجتماعية في البرلمان، ومحاضرته في مدينة شيرناك (إحدى المدن التركية ذات الأغلبية الكردية، وقرب الحدود العراقية).

-أكرم أردم، نائب عن مدينة أسطنبول في البرلمان، ومحاضرته في مدينة كارابوك.

-فاطمة سنيها نوكهت، نائبة في البرلمان التركي ومحاضرتها في مدينة إزمير.

-جنكيز آيدوغلو، نائب في البرلمان التركي عن مدينة أقساراي، ومحاضرته في مدينة قارص، (من المدن التركية ذات الأغلبية الشيعية).

إن كلّ هؤلاء الأفراد يقيمون في أنقرة بحسب وظائفهم ومهامهم، ولكنهم يلتزمون بجدول الدروس في أكاديمية السياسة، ويسافرون في نهاية الأسبوع إلى تلك المدن، ويؤدّون مهامهم الوظيفية في أنقرة في الأيام الاعتيادية.

إن إدارة الأعمال في أكاديمية السياسة وتخطيط البرامج يجري بصورة مركزية، إذ توضع البرامج والمناهج والقوانين من قبل إدارة (لأبحاث والتنمية)، الكائنة في المقرّ العام لحزب العدالة والتنمية في أنقرة، ومن ثمّ ترسل لمكاتب الحزب في المحافظات كافة، وإن المدير الحالي لـ"أكاديمية السياسة" هو مدير دائرة الأبحاث والتنمية في الحزب، ويُعد معاوناً للأمين العام، وهو (حمزة داغ) الذي يبلغ

من العمر 38 عاماً، وهو خبير قانوني ومحام، ونائب في البرلمان عن مدينة إزمير، وقد تولت إدارة الأكاديمية قبله البرفسورة نكهت هوتار، وهي الرئيسة الحالية لجامعة إزمير.

الغايات الفكرية والحزبية والرؤية المستقبلية:

يُعدّ حزب الشعب الجمهوري في تركيا (حزب أتاتورك) من أبرز المناوئين والمنتقدين للحكومة التركية، ويقول الأمين العام لهذا الحزب (كمال كليتشدار أوغلو Kemal Kılıçdaroğlu)، في سياق انتقاده لأكاديمية السياسة: (إن لحزب العدالة والتنمية أكاديمية للسياسة، وتُلقى فيه ابعض الدروس، وإن بعض القضايا التي جرى تداولها في الدورة العاشرة هي: إن السياسة لا تمارَس بالطريقة الديمقراطية فقط، فهناك بعض المخالفين يظهرون أمام تنفيذ سياساتكم، ما عليكم إلا تصفية هؤلاء، أو زجّهم في السجون، فهذه بحد ذاتها إحدى الأساليب في العمل السياسي)[28].

وللرد على هذا الكلام وجّه (حمزة داغ) دعوة لكيليتشدار أوغلو ليشارك في محاضرات أكاديمية السياسة، وقال: بهذا الصدد: (تعال إلينا، وتعلّم في أكاديمية السياسة؛ لعلّك تستطيع الفوز في الانتخابات... لقد سبق أن وجهت له دعوة، ولكنه لم يستجب، وقد جرت انتخابات أخرى، وخسر مرّة أخرى، وهكذا ستجري الدورة التاسعة عشرة لأكاديمية السياسة؛ فلو أتى إلينا وشاركت في دروسنا، لعلّه سيحصل على بعض المعلومات عن الانتخابات المقبلة)[29].

إن هذه التصريحات –بصرف النظر عن كونها سجالاً سياسياً– فهي تكشف عن امتعاض الأحزاب المنافسة لحزب العدالة والتنمية، وعدم ارتياحها لتوسّع نشاطات هذا الحزب، وإيجاد التواصل الجاد بين هذا الحزب والأوساط الشعبية التي كانت تُعَدّ على مدى تأريخ الجمهورية التركية أوساطاً مهمّشة، وبعيدة عن الخطاب السياسي؛ وعلى هذا الأساس يمكن أن ننظر لأكاديمية السياسة من زاوية علاقة المركز بالهامش في المجال السياسي التركي. إن لمثل هذه القضايا والمفاهيم في لغة علم الاجتماع التركي علاقة وثيقة مع عالم الاجتماع التركي الراحل (شريف ماردين)، الذي كان يبحث في كيفية فهم التأريخ السياسي التركي في القرون الأخيرة، من طريق الحراك القائم بين أفراد المجتمع عند وجودهم في مركز السلطة، وسائر الأفراد المهمّشين والمبعَدين عن الساحة السياسية[30].

ويمكن تناول مسألة (أكاديمية السياسة) من جانبٍ آخر، وفي إطار مسألة (النشطاء الانتهازيين)، أو (المؤمنين والنشطاء الاجتماعيين)، على أنّهما إطارَين أو أنموذجَين مختلفَين للنشاط الحزبي وللهيكلية الحزبية، وبالطبع هذا لا يُعني أن ''أكاديمية السياسة'' جاءت بفكرةٍ جديدة؛ وقد أدّت إلى خلق نمطٍ جديد من النشاط الحزبي في تركيا، بل المقصود هو أن تجربة هذه الأكاديمية أوجدت

حراكاً جديداً بين الأوساط، ففي أسوأ الأحوال يمكننا القول بأن مجموعة من (النشطاء والمؤمنين بالعمل الحزبي) قد جعلوا هذا الحزب يبدو كأنّه مكان للنشطاء الانتهازيين[31].

وعلى الرغم من كلّ ذلك يجب الإقرار بهذه الحقيقة، وهي: أن تعزيز مستوى الوعي السياسي والإلمام بالقضايا الدولية لدى المتدربين والمشاركين في هذه الدورات، لا يقتصر نتاجه على خلق لغةٍ مشتركة بين النشطاء الحزبيين التي تخلق منهم قادةً مؤثّرين لتنفيذ سياسات الحزب، بل إن كلّ هؤلاء المشاركين سيكونون واعين ومتخصصين بنسبٍ متفاوتة في شتّى القضايا السياسية والاجتماعية؛ وهذا يعني إيجاد نوع من القوّة على توجيه الانتقاد والاعتراض على بعض السياسيات الحزبية. وعلى الرغم من أن النشطاء الحزبيين قد لا يمارسون الانتقاد علنيّاً حفاظاً على المصالح الشخصية، أو لتحقيق الأهداف الحزبية، ولكن لا يمكننا أن ننكر بأنّ دروس "أكاديمية السياسة» من شأنها أن تخلق حراكاً فكرياً بين الأفراد؛ وبالتالي تساعد على المدى البعيد في خلق أصوات جديدة بين أعضاء الحزب، وربما قد لا يسلّط الضوء على الأصوات الجديدة لأسبابٍ مختلفة؛ ولكن هذا الأمر يوفّر قوّة الاعتراض والانتقاد بين الأفراد. وقد أوضح (كومباراجي باشي) هذا الأمر بنحوٍ آخر –في إطار تبيين السلسلة التراتبية من الأعلى إلى الأسفل– وبيّن أن القوّة غير المحدودة التي يتمتّع بها قادة (حزب العدالة والتنمية) في داخل الحزب، وعدم توافر فرصة إبداء الآراء المخالفة داخل الحزب، قد يعزز التنظيم الحزبي على المدى القصير، ولكنه على المدى البعيد سيخلق حالة من الامتعاض وعدم الرضا في هيكلية الحزب. ولاسيّما أن مثل هؤلاء الأفراد سيشعرون بأنّهم غير مشتركين في صنع قرارات الحزب، وأن أصواتهم لا تصل لمسؤولي الحزب وقياداته[32].

ويبدو أن هذا الأمر هو ما سبب قلّة الدروس والمحاضرات الخاصّة بالتنظيمات الحزبية، وبآليات صنع القرار على المستوى الدولي وفي المنظمات والمؤسسات الدولية، إذ لا نجد تركيزاً في هذه المواد في دروس أكاديمية السياسة. ولاسيّما أن مكانة رجب طيب أردوغان في الحزب، وأنصاره الرئيسين وحاشيته الحزبية، لا يمكن بسهولة أن نجد لها نظيراً بين الأحزاب الأوروبية. وبعبارةٍ أخرى: إن أكاديمية السياسة لم تزجّ مثل هذه الموضوعات والمباحث إلى جانب سائر الموضوعات المهمة والمثيرة للنقاش والجدل مثل قضية علمنة تركيا، والأقليات الدينية والقومية في هذا البلد، ومكانة الإسلام في السياسة التركية، وإجراءات أتاتورك وسياساته.

بمعنى أنّ ما تركّز عليه أكاديمية السياسة لم تكن قضايا حساسة مثيرة للسجال، بقدر ما هي قضايا خاصّة بمهارات الأشخاص وآرائهم ورؤاهم. إذ إن القضايا الحساسة التي تقدّم ذكرها تُناقَش

وتُدرَس على نطاقٍ محدود، وبين القادة الرئيسين الذين يتزعمهم أردوغان، وحينها تُرسل القرارات المتخذة للمقارّ والمكاتب الحزبية في أرجاء تركيا.

وإن النتيجة المهمة الأخرى التي تحققها أكاديمية السياسة تتمثّل بخلق دائرة واسعة من الأصدقاء والزملاء في الدراسة، إذ تتكون علاقات واسعة وعميقة بين الأساتذة والطلبة، وهذه القضية من شأنها أن تتحوّل في المستقبل إلى علاقات سياسية لصالح حزب العدالة والتنمية؛ وهذا ما يمثّل المكسب الأهم ونقطة القوّة الأساسية لدى الأحزاب الإسلامية التركية. وقد سبق أن خاض (حزب الرفاهية التركي) هذه التجربة، وقد شملت في حينها أوساطاً اجتماعية غير رسمية. ولكنه بالمجمل يمكن القول إن برامج التنظيمات والمجموعات الإسلامية التركية لطالما كانت تعتمد شبكة واسعة من العلاقات المبنية على التواصل الفردي واللقاءات المباشرة، والمشاركات في النشاطات الجماعية، وتفعيل دور النقابات والمؤسسات غير الرسمية[33]. وهذا هو ما عبّرت عنه الباحثة الأمريكية ذات الأصول الألمانية (جني وايت) بـ(السياسة المحليّة)[43]، إذ عدّتها ضمن أسباب نجاح الإسلاميين الأتراك في المجال السياسي[35]؛ وبهذا يمكن القول إن ما يجري من برامج من قبل (أكاديمية السياسة) هو جزء من المخطط الذي يروم (بناء نخبة إسلامية) ناشطة، وإن الحِراك الاجتماعي المستمرّ وحريّة التعبير النسبية قد أتاحت الفرصة لتحقيق ذلك[36].

إن الاطلاع على الرقعة الجغرافية التي جرت فيها محاضرات أكاديمية السياسة قد تكون نافعة أيضاً، فأغلب المشاركين في الدورة الثامنة عشرة التي أقيمت في عام 2018 كانوا من محافظة شيرناك، وتتضح أهميّة هذه المسألة حينما نعرف أن أغلب السكّان في هذه المحافظة هم من الكرد الناقمين على الحكومة، ومن أنصار حزب العمّال الكردستاني (ب.ك.ك)، وأنهم في موسم الانتخابات يصوّتون لحزب الشعوب الديمقراطي (Par- Halkların Demokratik tisi_HDP)، وأن هذا الحزب يُعدّ بصورةٍ غير رسمية الجناح السياسي لقوّات الـ(ب.ك.ك). أمّا في الانتخابات الرئاسية الأخيرة فإن أهالي هذه المحافظة قد صوّتوا بالأغلبية للسياسي الشهير «صلاح الدين دميرطاش». ولكن هذا القدر من الإقبال على أكاديمية السياسة يؤكّد بأن حزب العدالة والتنمية يعمل على التعريف بنفسه لجيل من الأكراد المحليين الذين يسعون لتلقّي معلومات جديدة عن العالم الراهن. وقد يمكن القول بأن أنصار الأحزاب المذكورة آنفاً يشاركون في محاضرات أكاديمية السياسة لتعزيز معلوماتهم الشخصية عن العالم الراهن فقط، ولكن يجب ألّا ننسى بأن مجرّد هذه المشاركة، ومجيء أنصار الأحزاب المناوئة في هذه المحافظات والاستماع إلى محاضرات يقيمها حزب العدالة والتنمية يُعدُّ بحدّ ذاته نجاحاً كبيراً لهذا الحزب. وإذا عرفنا أن سائر الأحزاب غير

الكردية –العلمانيّة منها والقوميّة– لا تمتلك أيّ برنامج جاد وحقيقي لإشراك أهالي هذه المناطق في مشروعهم السياسي. وبعبارةٍ أخرى فإن التنافس الحقيقي في هذه المحافظات يكون بين الأحزاب الكردية وحزب العدالة والتنمية فقط، وإن الحزب الأخير جادّ في تنفيذ برامجه التعليمية، ويعمل على تنشئة جيل جديد ومواكب له في كلّ برامجه ومشاريعه السياسية.

ويوفّر التعرّف على القضايا الدولية من طريق ''أكاديمية السياسة'' الفرصة لأنصار الحزب وقادته ومسؤوليه كي يتعرّفوا على لغة السياسة العالمية المعتمدة، وكي يتمكّنوا من فتح باب الحوار مع نظرائهم السياسيين في أوروبا وأمريكا؛ وستخلق هذه الإجراءات وهذه الرؤية نوعاً من الشرعية الدولية لحزب العدالة والتنمية، وهذا ما كان يسعى إليه هذا الحزب منذ البداية[37].

وفي الختام يمكن القول: إن ''أكاديمية السياسة'' التي يعبّر عنها أردوغان بـ''المدرسة'' في الأوساط السياسية التركية، هي من أبرز المنجزات الناجحة في النشاطات الحزبية؛ وهي الخطوة التي جاءت في سياق أهداف حزب العدالة والتنمية طويلة الأمد، التي بدأت من المفاهيم الاقتصادية والاجتماعية وتوسّعت لتشمل ترويج القضايا المحافظة، مثل: القضايا العرفانية، والقضايا الخاصّة بنظام الأسرة. وإن هذه الخطوة الجادّة في عالم السياسة تكشف عن حداثة السلوك السياسي التركي وحرفيته باعتماده العلم والمعرفة، الذي قد تبلور في حزب العدالة والتنمية.

وتعتمد هذه الأكاديمية خطوات قانونية متلائمة مع الروح المدنية لاستقطاب الكفاءات السياسية والنخبة، ومن أجل تحويلهم إلى نشطاء سياسيين فاعلين ومنسجمين مع أهداف الحزب. وإن السعي إلى توسعة دائرة نشاط ''أكاديمية السياسة'' ونقلها إلى خارج تركيا، واستقطاب المواطنين الأتراك المقيمين في أوروبا يعني توسيع دائرة نشاطات حزب العدالة والتنمية ونقلها إلى خارج الحدود.

الصور المرفقة مع البحث

لوغو «أكاديمية السياسة»

البرفسورة نكهت هوتار، المعاونة السابقة لمدير مكتب الأبحاث والتنمية في حزب العدالة والتنمية، والرئيسة الحالية لجامعة إزمير، تشرح برامج أكاديمية السياسة.

حمزة داغ، معاون الأمين العام لشؤون الأبحاث والتنمية في حزب العدالة والتنمية

فولدر تعريفي، تظهر فيه رئيس الوزراء السابق بن علي يلدريم

العبارة المكتوبة على الملصق: (البرنامج التعليمي لتركية قوية)

البوستر الإعلاني للدورة الأخيرة من سلسلة محاضرات أكاديمية السياسة

جمع من المتخرجين الحاصلين على شهادات تخرّج من أكاديمية السياسة

المصادر

1. يُنظر على سبيل المثال:

Nasr, S.V.R., 2009. *The rise of Islamic capitalism: Why the new Muslim middle class is the key to defeating extremism*. Free Press; Nasr, S.V.R., 2005. The Rise of" Muslim Democracy*". Journal of Democracy*, 16(2), pp.13-27.

1. Khatib, I. and GHANEM, A.A., 2018. Diffusion in the Arab World: Turkey and Iran as Models of Emulation on the Eve of the 'Arab Spring'. *Insight Turkey*, *20*(2), pp.223-250.
2. Khatib, I. and GHANEM, A.A., 2018. Diffusion in the Arab World: Turkey and Iran as Models of Emulation on the Eve of the 'Arab Spring'. *Insight Turkey*, *20*(2), pp.223-250.
3. Bekaroğlu, E.A., 2016. Justice and Development Party and Muslim Brotherhood in the "Arab Spring": A Failed Post-Islamist Interaction to Transform the Middle East. *PESA Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi*, *2*(1); Altunişik, M.B., 2014. Turkey as an 'emerging donor'and the Arab uprisings. *Mediterranean Politics*, *19*(3), pp.333-350.; Freedom and Justice Party seeks election advice from Turkey's ruling party, https://www.egyptindependent.com/freedom-and-justice-party-seeks-election-advice-turkeys-ruling-party/ (November 18, 2011)

وللمقارنة بين "حزب العدالة والتنمية" و"اخوان المسلمين" في مصر يُنظَر:

Köni, Hakan, and Ensar Nişancı. "COMPARING THE JUSTICE AND DEVELOPMENT PARTY WITH THE POLITICAL EXPERIENCE OF THE MUSLIM BROTHERS IN EGYPT." (2016). Balkan Journal of Social sciences, 5:9 (2016) 217-228.

4. – منها:

Hale, W. and Ozbudun, E., 2009. *Islamism, democracy and liberalism in Turkey: The case of the AKP*. Routledge, chapter 4; Ergun Özbudun (2006) From Political Islam to Conservative Democracy: The Case of the Justice and Development Party in Turkey, South European Society & Politics, 11:3-4,

5. Siyaset Akademisi

6. وللمزيد من المعلومات عن هذا الحزب يُنظر:

Cizre, Ü. ed., 2008. *Secular and Islamic politics in Turkey: The making of the Justice and Development Party*. Routledge., Yavuz, M.H. ed., 2006. *The Emergence of a New Turkey: Islam, Democracy, and the AK Parti*. University of Utah Press.

7. Çitak, Z. and Tür, Ö., 2008. Women between tradition and change: The justice and development party experience in Turkey. Middle Eastern Studies, 44(3), pp.455.
8. - http://www.yargitaycb.gov.tr/sayfa/faaliyette-olan-siyasi-partiler/1095

9. على سبيل المثال يُنظر هذا الكتاب:

Cizre, Ü. ed., 2008. *Secular and Islamic politics in Turkey: The making of the Justice and Development Party*. Routledge.

10. Cihan Tu[gbreve] al, Passive Revolution: Absorbing the Islamic Challenge to Capitalism (Palo Alto, CA: Stanford University Press, 2009).
11. Kumbaracibasi, A.C., 2009. Turkish Politics and the Rise of the AKP: Dilemmas of institutionalization and leadership strategy. Routledge.
12. Angelo Panebianco, Political Parties: Organization and Power (Cambridge: Cambridge University Press, 1988).
13. system of solidarity.
14. system of interests.
15. Kumbaracibasi, A.C., 2009. Turkish Politics and the Rise of the AKP: Dilemmas of institutionalization and leadership strategy. Routledge, p. 12.
16. Kumbaracibasi, A.C., 2009. Turkish Politics and the Rise of the AKP: Dilemmas of institutionalization and leadership strategy. Routledge, Chapter 7.
17. Hale, W. and Ozbudun, E., 2009. Islamism, democracy and liberalism in Turkey: The case of the AKP. Routledge.
18. White, Jenny B., Islamist Mobilization inTurkey: A Study in Vernacular Politics (Seattle and London, University of Washington Press, 2002), p. 19

للاطلاع على التنظيم الاجتماعي للأحزاب الإسلامية التركية ينظر:

Hale, W. and Ozbudun, E., 2009. Islamism, democracy and liberalism in Turkey: The case of the AKP. Routledge, Tuğal, C.Z., 2006. The appeal of Islamic politics: ritual and dialogue in a poor district of Turkey. The Sociological Quarterly, 47(2), pp.247-9.

وينظر أيضاً:

See also Yeşim Arat, *Political Islam in Turkey anld Women's Organizatiolns* (Istanbul, TESEV, 1999).

19. Cemil Boyraz (2010) Turkish Politics and the Rise of the AKP: Dilemmas of Institutionalization and Leadership Strategy, Turkish Studies, 11:2, p. 291.

20. Araştırma ve Gelişitirme Başkanlığı

21. – للاطلاع على أهمية قسم الأبحاث والتنمية في المؤسسات الحديثة ينظر:

Ortega-Argiles, Raquel; Potters, Lesley; Vivarelli, Marco (2011). "R&D and productivity: testing sectoral peculiarities using micro data". Empirical Economics. 41 (3): 817–839, Ortega-Argiles, Raquel; Piva, Mariacristina; Vivarelli, Marco (2011). "Productivity Gains from R&D Investment: Are High-Tech Sectors Still Ahead?". IZA Discussion Papers. IZA (5975): 1–22,

22. http://www.akpartiyenimahalle.org/ar-ge-baskanligi/.

23. https://www.akparti.org.tr/site/haberler/siyaset-akademisi-10.-yilini-tamamliyor/104077#1.

24. https://www.akparti.org.tr/site/haberler/siyaset-akademisine-katilmis-olmak-ya-da-olmamak-bir-farklilik-olusturacak/85988#1.

25. https://www.akparti.org.tr/site/haberler/cumhurbaskani-erdoganin-siyaset-akademisi-acilisinda-yaptigi-konusmanin-met/98100#1

26. – يبلغ الحدّ الأدنى للرواتب الحكومية في تركيا في سنة 2018 (1600 ليرة)، وما يعادل 290 دولاراً.

27. – تتناول الدروس العرفانية والصوفية في «أكاديمية السياسة» قضايا حول جلال الدين الرومي، وأحمد يسوي، ويونس امره.

28. http://halktv.com.tr/chp-lideri-kilicdaroglu-akpnin-ders-notlarini-paylasti-muhalefeti-fiziken-ortadan-kaldirmak-208997

29. https://www.akparti.org.tr/site/haberler/siyaset-akademisi-10.-yilini-tamamliyor/104077#1

30. فعلى سبيل المثال يُنظر:

Şerif Mardin, "Center-Periphery Relations: A Key to Turkish Politics", Daedalus, Vol. 102, Winter, pp. 169–190; Mardin, Ş., 2006. Center-Periphery as a Concept for the Study of Social Transformation. Religion, Society, and Modernity in Turkey. New York: Syracuse University Press.; Mardin, Ş., 2006. Religion, society, and modernity in Turkey. Syracuse University Press

وللاطلاع حول أوليات الانشقاق الاجتماعي والحزبي في تركيا، يُنظر:

Hale, W. and Ozbudun, E., 2009. Islamism, democracy and liberalism in Turkey: The case of the AKP. Routledge, p.33-36.

31. - يُنظر:

Kumbaracibasi, A.C., 2009. Turkish Politics and the Rise of the AKP: Dilemmas of institutionalization and leadership strategy. Routledge, p.26.

32. Kumbaracibasi, A.C., 2009. Turkish Politics and the Rise of the AKP: Dilemmas of institutionalization and leadership strategy. Routledge, Chapter 8.
33. Hale, W. and Ozbudun, E., 2009. Islamism, democracy and liberalism in Turkey: The case of the AKP. Routledge, p. 17.
34. velnacular politics.
35. White, Jenny B., Islamist Mobilization inTurkey: A Study in Vernacular *Politics* (Seattle and London, University of Washington Press, 2002), p. 27.
36. Göle, N., 1997. Secularism and Islamism in Turkey: The making of elites and counter-elites. The Middle East Journal, pp.46.

للاطلاع على هيكلية هذا الحزب يُنظر:

Baykan, T.S., 2016. Electoral success of the Justice and Development Party: the role of political appeal and organization (Doctoral dissertation, University of Sussex).

Pelin Ayan (2010) Authoritarian Party Structures in Turkey: A Comparison of the Republican People's Party and the Justice and Development Party, Turkish Studies, 11:2, pp. 197-215.

37. Ergün Yildirim , Hüsamettin İnaç & Hayrettin Özler (2007) A Sociological Representation of the Justice and Development Party: Is It a Political Design or a Political Becoming?, Turkish Studies, 8:1, p. 17.

مقالات مترجمة

دراسة الوضع القانوني لإغلاق مضيق هرمز من قبل إيران بموجب القانون الدولي

جاويد منتظران*

2018-10-10

المقدمة

من أجل الوصول إلى مقاصدها في البحار، ينبغي لعدد كبير من السفن التجارية وحاملات النفط العملاقة أن تمرّ كل يوم من بين المضايق البحرية؛ وفي هذا السياق تحوز المضايق –التي تربط البحر شبه المغلق إلى بحر مفتوح آخر– أهمية قصوى. ويمكن ملاحظة أهمية المضايق مثل مضيق هرمز الذي يُعَدُّ ممراً لأكبر شحنات النفط في العالم جلياً. وبما أنه يمكن إغلاق المضايق البحرية بسهولة بسبب عمقها وعرضها القليلين والإخلال في الحركة الملاحية فيها، فيمكننا أن ندرك سبب أهمية هذه المسألة. وفي هذا السياق –وفي السنوات القليلة الماضية ولاسيما في هذه الأيام بعد خروج الولايات المتحدة من الاتفاق النووي وسريان العقوبات الجديدة الأمريكية ضد الشعب الإيراني– بتنا نسمع تصريحات متعددة من قبل أشخاص ووسائل الإعلام تهدد بإغلاق مضيق هرمز؛ وقد أعلنت عدد من وكالات الأنباء نقلاً عن بعض المسؤولين العسكريين والأمنيين الإيرانيين أن السفن التي تعبر مضيق هرمز لو باتت تهدد الأمن الإيراني، فإن طهران سوف تغلق هذا المضيق. ونظراً لأهمية الموضوع وأن اتخاذ القرار عن النظام الحقوقي للمضايق الدولية هو من المباحث الفنية المستندة إلى القوانين، وبما أن المسؤولين الإيرانيين يطرحون أفكارهم بشأن الإغلاق الكامل لمضيق هرمز، فمن الممكن أن تكون هذه التصريحات أطلقت من دون أن يعرف قائلوها المباحث الخاصة بالقانون الدولي، وستكون لها تبعات سلبية وبالضدّ من المصالح الوطنية للبلاد؛ لذلك ضمن ذكره لسمات المضايق الدولية ومكانة مضيق هرمز في القانون الدولي للبحار، يحاول هذا المقال أن يشرح النظام الحقوقي لحركة الملاحة في هذا المضيق، ودراسة موضوع إغلاقه، ومنع الحركة الملاحية فيه من منظور القانون الدولي. وفي النهاية يجيب عن هذا السؤال المهم: هل للجمهورية الإسلامية في إيران إمكانية إغلاق مضيق هرمز بنحو كامل أم لا؟

* كاتب وباحث في الشؤون السياسية، ماجستير في العلاقات الدولية والدبلوماسية.

مضيق هرمز

من الناحية الجغرافية يكون المضيق جزءاً من البحر تشكّل طبيعياً، وهو يفصل أرضين عن بعضهما بعضاً، ولا يهم إن كانت الأرضان تعودان لبلد واحد أو لبلدين، وأي أرض أكبر مساحة من الأخرى. وفي بعض الأحيان يربط المضيق جزأين من بحرين مفتوحين، أو محيطين، أو حتى جزأين من محيط واحد. وليس هناك أي معيار بشأن كم يجب أن يكون الحجم الأدنى للبحار التي تربطها المضايق ببعضها بعضاً. وعلى وفق الفقرة 4 من المادة 16 لاتفاقية جنيف عام 1958 بشأن اتفاقية البحر الإقليمي والمنطقة المتاخمة، فإن المضايق التي تربط جزءاً من البحر الإقليمي إلى جزء آخر من بحر إقليمي أو الدول المحاذية وتستخدم من قبل الملاحة البحرية للدولة تعرف باسم «المضايق الدولية». وبما أن مضيق هرمز يربط بحرين إقليميين ببعضهما بعضاً، ويمكّن النقل البحري الدولي والملاحة البحرية في هذه المنطقة؛ لذلك فإنه يُعد من ضمن المضايق الدولي، ومن الناحية القانونية أيضاً فإن المضايق التي تستخدم في الملاحة الدولية تعد مضايق دولية. بعبارة أخرى: إن الممرات المائية الدولية تشمل المضايق التي تستخدم للملاحة التجارية أو للنقل العسكري من قبل دول أخرى غير الدول المحاذية لهذه المضايق. ومضيق هرمز هو جزء من بحر العرب ويمتد بطول 104 أميال، وتقع إيران في الجهة الشمالية والشمال غربي منه، في حين أن سلطنة عمان تقع في الجهة الجنوبية لهذا البحر، ويبلغ عرض هذا المضيق 28 كيلومتراً بين أقرب نقطتين، و90 كيلومتراً بين أبعد ضفتين.

الموقع الجيو اقتصادي، والاستراتيجي، والجيوبوليتيكي لمضيق هرمز

نظراً لأهمية المضايق البحرية ودورها منذ القدم –وحتى الآن– فقد باتت من الأمور المهمة الإقليمية والدولية التي تثار بشأنها الكثير من المناقشات. وبما أن 20 ألف سفينة تمرّ سنوياً في هذا المضيق، فقد بات مضيق هرمز من أهم المضايق الدولية ويحوز أهمية قصوى على مستوى العالم من حيث حركة الملاحة البحرية؛ لأن الخليج العربي هو بحر شبه مغلق وله مكانة خاصّة جداً على مسرح الطاقة الدولية، ويعدُّ هذا المضيق بمنزلة مفتاح لدخول هذا البحر. ومضيق هرمز الذي يربط مياه الخليج العربي ببحر العرب، هو الممر الوحيد الذي يمتد حتى المحيط الهندي؛ ويمكّن الملاحة البحرية والنقل البحري في هذه البقعة من العالم وفي المحيطات والبحار وعلى المستوى الدولي.

ويفصل هذا المضيق فلاة إيران الشاسعة عن شبه الجزيرة العربية، ويربط مياه الخليج العربي ببحر العرب والمحيط الهندي؛ ونظراً إلى العدد الكبير من السفن التي تنقل البضاعة وكذلك حاملات النفط، فلا يمكننا أن ننكر الأهمية الاستراتيجية لهذا المضيق ولاسيما أنه لا يوجد بديل آخر عنه لنقل الطاقة. وما يجعل السيطرة على هذه المنطقة أمراً مهماً هو العرض القليل للمناطق الملاحية لهذا المضيق التي هي بحدود 3 كيلومترات في مسير الذهاب والإياب الواقع بين الجزر الإيرانية. وبنحوٍ عام يمكننا القول إن 90 % من الصادرات النفطية لدول المنتجة للنفط في الخليج العربي تنقل من طريق حاملات النفط في هذا المسار فقط.

وتعود أهمية الخليج العربي للدول الغربية إلى وجود الذخائر الغازية والنفطية الكبيرة في هذه المنطقة؛ وقد أُثبت وجود أكثر من 60 % من الذخائر النفطية في منطقة الخليج حيث تسيطر على 30 % من التجارة العالمية. وإن مجموع صادرات دول الخليج هي في حدود 18.2 مليون برميل في اليوم، 17 مليون برميل منها تنتقل من طريق مضيق هرمز. ويرسل أغلب النفط إلى الأسواق الآسيوية ولاسيما اليابان، والصين، والهند؛ وكذلك إلى الغرب (من طريق الأنابيب وقناة السويس). وفضلاً عن النفط تحتوي دول الخليج على ذخائر عظمية من الغاز الطبيعي حيث إنها تعادل 45% من الغاز العالمي المكتشف حتى الآن، ويؤدي الخط الساحلي الإيراني دوراً رئيساً في تصدير هاتين الطاقتين؛ لأن ناقلات النفط والحاويات تعبر من طرق قريبة جداً للأراضي الإيرانية، وجزرها، وقواعدها البحرية في الخليج العربي.

ويستخدم مضيق هرمز غالباً ممراً بحرياً من قبل الملاحة الدولية، وهو يُعَدُّ من القنوات التجارية المهمة في العالم بحيث يمرّ 20 % من النفط العالمي من طريقه؛ وتدخل يومياً أكثر من 80 باخرة وأغلبها ناقلات نفط إلى مضيق هرمز؛ ولهذا السبب تعتمد دول الخليج على مضيق هرمز بنحو كبير جداً، من أجل تصدير البضاعة واستيرادها؛ لأنه يربط الاقتصاد الإقليمي لمنطقة الخليج بالاقتصاد العالمي. وفي ظل هذا الارتباط، تشترك دول الخليج في احتياجها إلى هذا المضيق. وبما أن تكلفة النقل البحري قليلة جداً بالمقارنة مع الطرق الأخرى مثل النقل الجوي، والبري وخط الأنابيب؛ لذلك سيبقى ارتباط الاقتصاد الإقليمي للمنطقة مع الاقتصاد العالمي مرتكزاً إلى مضيق هرمز، إلا في حال تقدمت أحداث أمنية–عسكرية وأزمات إقليمية على التكلفة الرخيصة للنقل البحري ومنعت نقل البضاعة والنفط والمواد المعدنية عبر هذا المضيق.

يمكننا دراسة الأهمية الاقتصادية لمضيق هرمز في قسمين أساسيين: الأول: مضيق هرمز واقتصاديات دول المنطقة. والآخر مضيق هرمز والاقتصاد العالمي؛ وينبع أساس هذا المعنى من حاجة الاقتصادين لبعضهما بعضاً. وفيما يخص الاقتصاد الإقليمي يجب أن نقول إن دول المنطقة لا تعتمد على هذا المضيق من أجل تصدير البضاعة والنفط فقط، بل من أجل استيراد البضائع والمواد الغذائية والرفاهية والصناعية والصحية وحتى الأسلحة والمعدات العسكرية. وفي الاقتصاد العالمي تحتاج الدول الصناعية الغربية –التي تسيطر على 53 % من التجارة العالمية– إلى مضيق هرمز من أجل استيراد النفط من منطقة الخليج وكذلك من أجل تصدير بضائعها إلى أسواق المنطقة. وفضلاً عن ذلك، فإن الظاهرة الاقتصادية الجديدة في منطقة الخليج –أي المناطق التجارية والصناعية الحرة مثل دبي، وجبل علي، وكيش، وقشم– تعتمد على مضيق هرمز في صادراتها واستيرادها للبضائع. والأهم من ذلك، هو أن 6 جزر استراتيجية إيرانية (هرمز، ولارك، وقشم، وهنكام، والطنب الكبرى، وأبو موسى) تقع على خط منحني دفاعي افتراضي في مدخل الخليج العربي؛ وهذا من الأسباب المهمة التي تحول إيران إلى لاعب رئيس في الخليج العربي، وربط أمن مضيق هرمز وثباته بأمن إيران وثباتها.

النظام الحقوقي للعبور من مضيق هرمز ووضع الجمهورية الإسلامية في إيران

أما ما يخصُّ الملاحة في مضيق هرمز، فإن عدم إبرام الاتفاقيات في أي مدة حتى الآن هو المسيطر؛ لأن هذه المنطقة كانت منذ أوقات طويلة تحت قبضة الاستعمار كبقية أجزاء هذه البلاد. فالبرتغاليون، والبريطانيون، ومن ثم الأميركيون لم يروا ضرورة لتحديد النظام القانوني في أثناء مدة وجودهم في المنطقة لئلا يورطوا أنفسهم في مشكلات قوانين الدول المحاذية للخليج. ويستند تحديد النظام القانوني للمضايق أساساً إلى قواعد عرفية؛ وذلك لأهميتها الاستراتيجية. وفي اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار والقوانين الخاصة بالمضايق واتفاقية جنيف عام 1958 ذُكر البحر الإقليمي والمنطقة المتاخمة له، و«العبور الآمن»، وتم التأكيد عليهما أيضاً. وفي اتفاقية 1982 المبرمة في مونتي جوبي حيال القوانين البحرية، كان هناك عبور خاص لكل مضيق؛ وبسبب ظروفه الخاصة أدرجوا بند «الترانزيت» لمضيق هرمز. بعبارة أخرى: على وفق اتفاقية 1982 لقانون البحار، فإن العبور من المضايق الدولية –مثل مضيق هرمز– يدرج تحت بند الترانزيت.

والقصد من «المرور الآمن» هو أن السفن يمكنها العبور من البحر المتاخم لبلد ما أو المياه

الإقليمية. ويجب أن يكون هذا العبور سريعاً وبلا توقف (الفقرة 2 المادة 18 اتفاقية 1982). وبالتأكيد إن للسفن الحق في أن ترسو حين الضرورة، وإن القصد من الآمن هو الإشارة إلى كيفية العبور؛ واستناداً إلى قانون البحار المتاخمة لعام 1958 فإنه يشترط بالعبور الآمن ألا يضرّ بنظام البلد المتاخم للبحر وسلامته واستقراره وأمنه (الفقرة 4 المادة 14). وعلى الغواصات أن تخرج من الماء وترفع علمها؛ وإن إطلاق العتاد من البوارج ممنوع، وفي حال لم يكن العبور آمناً فللدول المتاخمة للبحر الحق في منع هكذا عبور. أو إن كانت الباخرة التي تخالف القانون عسكرية ولم ترضخ لتحذيرات الدول المحاذية للبحر باحترام القوانين البحرية، فيمكن للدول المتاخمة أن تطالبها بترك المياه الإقليمية فوراً. ونظراً للأسباب الأمنية فلدى الدول المحاذية للبحر كامل الحق في إغلاق جزء من مياهها الإقليمية أمام الملاحة البحرية مؤقتاً حصراً، شريطةً أن يشمل هذا الإغلاق الجميع وألاّ يكون عنصرياً تجاه بلد ما.

وكذلك، ينطبق نظام (المرور العابر) أو «الترانزيت» -على وفق المادة 37 من اتفاقية 1982- على المضايق التي تستخدم جزءاً من البحر المفتوحن أو المنطقة الاقتصادية الخالصة، ومنطقة أخرى من البحر المفتوح، أو منطقة اقتصادية محدودة؛ من أجل الإبحار الدولي. ويختلف المرور العابر عن المرور الآمن في نقطتين مهمتين: الأولى هي أن المرور العابر (الترانزيت) يشمل الطائرات أيضاً. والثانية هي أنه لا يتعيّن على الغواصات في أثناء مرورها من المضيق أن تظهر على سطح الماء وألّا تُظهر علمها. وأما المرور الآمن فلا ينصُّ على أي شيء بشأن الطائرات ويُلزم الغواصات بالظهور على سطح الماء. وفضلاً عن ذلك فإن المرور العابر غير قابل للإيقاف. وقد يُعرَّف المرور العابر (الترانزيت) في مادة 37 من اتفاقية 1982 على النحو الآتي: «حرية الملاحة والتحليق فقط لغرض المرور غير المتباطئ والمتواصل لمضيق من البحر المفتوح، أو المنطقة الاقتصادية الخالصة». ولا يمنع شرط المرور المتواصل غير المتباطئ المرور عبر مضيق بغرض دخول أو العودة إلى دولة محاذية للمضيق.

لقد وقعت الجمهورية الإسلامية في إيران على اتفاقية 1982، ولكنها لم تصادق عليها بعد؛ وطالما لم تصادق عليها السلطة التشريعية في البلاد فإن مستندات الانضمام لن تسلم رسمياً لسكرتارية الاتفاقية ولا للأمم المتحدة. وبما أن اتفاقية 1982 لم يصادق عليها في إيران فلذلك لا تترتب على البلاد أي مساءلة قانونية وحقوقية، وإن إيران ليست ملزمة بتنفيذ بنودها؛ بيد أنها ملتزمة بتنفيذ قوانين اتفاقية 1958 لقانون البحار وبنودها بشأن المضايق الدولية.

الملاحة والنقل في مضيق هرمز بموجب القوانين البحرية الإيرانية

هناك حالتان يجري النقاش بشأنها فيما يخص قانون الملاحة في مضيق هرمز، هما: «العبور الآمن»، و«المرور العابر» (الترانزيت)، وبما أن إيران لم تنضم إلى اتفاقية 1982 الذي يعد -بحسب بعض الحقوقيين- دستور البحار، واكتفت بالتوقيع عليها فقط، واستناداً إلى اتفاقية 1958 للبحار التي وافقت إيران عليها، فإن القانون الساري على مضيق هرمز بالنسبة لها هو حق «العبور الآمن» الذي أقرته الاتفاقية. واستناداً إلى بنود هذه الاتفاقية يمكن لإيران أن تفرض شروطها وقوانينها التي أقرتها في عام 1935 على السفن الخارجية التي تدخل مياهها الإقليمية وأن تطبق قانون الملاحة الآمنة عليها. وعلى هذا الأساس -وبناءً على المواد 4، و5، و6 للقانون الذي ذكرناه- فإن دخول البوارج الحربية التابعة للدول الأخرى ضمن الملاحة الآمنة أو توقفها يجب أن يحوزا الموافقة المسبقة من قبل إيران. وبناء على المادة 2 من القانون المذكور، في مدة السلام على البوارج الحربية فإن تطلع المسؤولين الإيرانيين يكون قبل 8 أيام على الأقل قبل دخولها المياه الإقليمية؛ وكما تنص المادة 4 من القانون المذكور: إن البوارج الحربية الخارجية يمكنها الملاحة في المياه الإقليمية الإيرانية على وفق العبور الآمن وعلى الغواصات أن تبحر فوق سطح الماء فقط، إلا إن كانت هذه القطعات الحربية تابعة لدولة عدوة. وفي هذه الحالة ستطبق القوانين والإجراءات الخاصة بالبلاد وكذلك القوانين الدولية الخاصة بأيام الحرب والدول المحايدة.

وتنصُّ المادة السادسة من بروتوكول إصلاح قانون تعيين حدود المياه الساحلية والمنطقة المتاخمة لإيران، الخاص بخط المبدأ والمياه الداخلية الذي وافقت عليه الحكومة بتأريخ 12 نيسان عام 1959، كما يأتي:

إن المياه الواقعة بين الساحل وخط المبدأ وكذلك المياه بين الجزر الإيرانية التي لا تبعد 12 ميلاً بحرياً عن بعضها بعضاً، هي مياه إقليمية إيرانية. وعلى هذا الأساس -وحين الإحساس بالخطر الذي يهدّد مصالحها وأمنها- فإن لإيران كامل الحق في أن تتخذ قراراتها المستقلة تجاه مياهها الإقليمية من ضمنها مضيق هرمز، بناء على مصالحها الوطنية والأمنية وبالاستناد على أصل استقلال البلاد، والإرادة الوطنية والقوانين الدولية الخاصة بالبحار في أن تقوم بما يناسبها من «تعليق» حركة الملاحة البحرية في جزء من مضيق هرمز الذي يقع ضمن نطاق المياه الإقليمية.

الاستنتاج

تُعد مسألة إغلاق مضيق هرمز من القضايا الحقوقية والدولية التي تهتم بها المحافل العلمية على المستوى العالمي، فغلق المضايق الدولية لمدة طويلة أو بنحو دائم في مناطق بعيدة عن الدول تعارض اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار، وحتى اتفاقية جنيف لعام 1958 أو الأعراف القانونية الموجودة. ولكن الأمر يختلف بشأن إغلاق مضيق هرمز وتعطيل حركة الملاحة والنقل فيه، فمن الناحية الجغرافية يقع المضيق في الجرف القاري الإيراني؛ ومن جهة أخرى ولعدم انضمام إيران لاتفاقية القوانين البحرية (جامايكا- مونته جوبي 1982)، يمكن القول إن -على وفق قانون الجرف القاري والقوانين الدولية للبحار- الملاحة في مضيق هرمز هي نفسها الملاحة في المياه الإيرانية ويطبق عليها نظام «العبور الآمن»، ويحق للدول الأخرى استخدام أجزاء من المضيق الواقعة ضمن المياه الإيرانية شريطة ألّا يشكل عبورها تهديداً لإيران، ولا يتسبب بالأضرار لها، وأن تكون هذه الدول قد نسقت مع إيران بالفعل. وعلى وفق المادة 9 للمناطق البحرية التابعة للجمهورية الإسلامية الإيرانية، فإن «الملاحة الآمنة» تشمل الآتي: عبور القطعات الحربية، والغواصات، والسفن التي تعمل بالطاقة النووية، والبوارج التي تحمل المواد ذات الإشعاعات النووية أو الخطيرة، وكل هذه السفن تحتاج إلى موافقة مسبقة من قبل مسؤولي الجمهورية الإسلامية في إيران، وعلى الغواصات أن تطفو على سطح الماء وترفع علم دولها؛ وهذه القوانين سارية على جميع المياه الإقليمية الإيرانية من ضمنها مياه مضيق هرمز.

لذلك على وفق النظام القانوني «الملاحة الآمنة» فإن إيران تنفذ صلاحياتها القانونية-دائماً-، ولديها الحق في استخدام سلطتها وقد رأينا ذلك في تعاملها مع الدخول غير الشرعي للباخرة التجارية الأمريكية في عام 2016، وكذلك التعامل مع اعتداء القوات المارينز الأمريكيين في العام نفسه، حيث انتهى بإلقاء القبض عليهم، وأيضاً إلقاء القبض على 5 جنود من البحارة الإنجليز في عام 2009، إذ دخلوا المياه الإيرانية بنحو غير شرعي؛ وكل هذا يدل على تطبيق النظام القانوني على المضيق. ومن جهة أخرى علينا أن نتنبّه إلى موضوع مهم وهو أن إغلاق جزء من مضيق هرمز لا يقع ضمن نطاق المياه الإقليمية الإيرانية وفرض القانون الإيراني هناك يعارضان اتفاقية 1958، وأنه غير مقبول بموجب القانون الدولي. ويحق لإيران فقط السماح بالملاحة الآمنة، وفي بعض الحالات «الطارئة» والتهديد الأمني والعسكري ضدّ البلاد أن تغلق أجزاء من المضيق التي تقع ضمن نطاق المياه الإيرانية فقط.

المصادر

1- علي البحريني، بهروز مجد زاده خانداني، دراسة حرية العبور من المضايق وإمكانية غلق مضيق هرمز بموجب القانون الدولي، فصلية الدراسات الاستراتيجية للعلوم الإنسانية والإسلامية، السنة الأولى، العدد الأول، شتاء 2017.

2- منصور پور نوري، القانون الدولي للبحار، طهران، منشورات «پيام حق»، المجلد الثاني، الطبعة الأولى، 2004.

3) http:// www. beayan. net (5/30/ 2012)

4) http:// www. tehrooz. com (6/14/ 2012)

5) http:// www. persiangulfstudies. com (6/21/ 2012)

المفردات المفتاحية: مضيق هرمز، النظام الحقوقي، الخليج العربي

المصدر:

http://npps.ir/ArticlePreview.aspx?id=182289

سد الثغرات في الموازنة عبر إدارة الثروة العامة

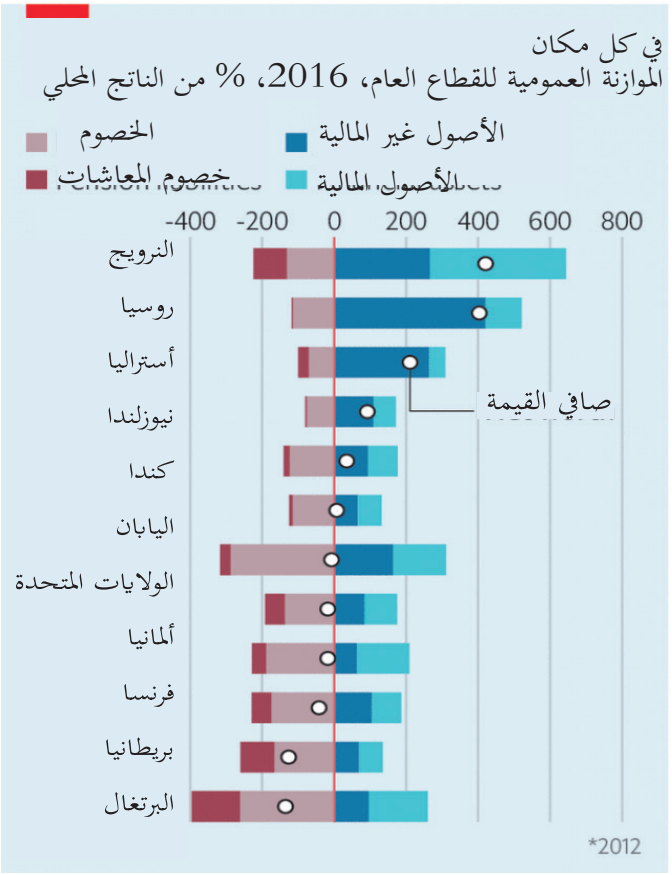
مجلة الإيكونوميست-النسخة المطبوعة

2018-10-25

يميل أنصار صناديق الثروة السيادية للقول إن العائدات من الأصول المملوكة بنحو عام يمكن من الناحية النظرية أن تحل محل الضرائب؛ ومع ذلك، تبدو فرصة قيام السياسيين فيها –في البلدان التي لم تتخلص من الاعتماد على النفط– بزيادة المدخرات بدلاً من تقليل الديون ضئيلة. وعلى الرغم من ذلك، لا تحتاج الدول إلى الادخار من أجل المصروفات المعفية من الضريبة على أقل تقدير، فمعظمها تمتلك الكثير من الأصول؛ والمشكلة هي أنهم لا يعرفون استثمارها.

تصنف معظم الثروة العامة في واحدة من أربع فئات: الأرض والموارد الطبيعية، والممتلكات والبنى التحتية، مثل الموانئ والطرق، والشركات العامة مثل المرافق وشركات الطيران المملوكة للدولة، والأصول المالية مثل صناديق التقاعد العامة. وفي تقديرات نشرها صندوق النقد الدولي في العاشر من تشرين الأول بشأن 31 اقتصاداً، حدد الصندوق إجمالي المخزون عند 101 تريليون دولار، أو 219 % من إجمالي الناتج المحلي.

ويشير صندوق النقد لأصول الحكومات وخصومها بنحو جديد (انظر الرسم البياني) أن لدى العديد من حكومات البلدان الغنية قيمة صافية سلبية؛ ويرجع ذلك جزئياً إلى المعاشات التقاعدية الضخمة للموظفين العموميين المتقاعدين، وستبدو الصورة أسوأ إذا تضمنت التقديرات المعاشات التقاعدية الحكومية والوعود الأخرى للسكان كبار السن، مثل توفير الرعاية الصحية.



المصدر : صندق النقد الدولي

وعلى الرغم من ندرة إجراء هذا القياس، بيدّ أن المستثمرين ليسوا غافلين عن مثل هذا الخطر. ووجد صندوق النقد الدولي بعض الأدلة تقول إن عائدات السندات الحكومية تستجيب لموازنات القطاع العام وكذلك الديون والعجز.

لكن النقطة الأكبر تتمثل في أنه مع وجود الكثير من الأصول في دفاتر الحسابات المالية، فلن يتطلب الأمر سوى زيادة صغيرة في العائدات لجمع الكثير من الأموال. ويقول الاستشاري داغ ديتر –الذي ألف كتاباً عن هذا الموضوع– إن زيادة العائد على الأصول العامة بنسبة 2 % فقط سيمكن الحكومات في جميع أنحاء العالم من مضاعفة المبلغ الذي تنفقه على البنى الأساسية.

ما الذي يتطلبه الأمر لتحقيق ذلك؟ إن عائدات المجتمع من بعض الأصول، مثل المتنزهات الوطنية، لا يدر بالأموال، ويبدو أن تحويل المدارس والمستشفيات إلى مصادر جالبة للأموال أمرٌ غير قابل للتطبيق، ومع ذلك، هناك الكثير من الأمثلة على عدم استثمار الحكومة لبعض الأصول، ولاسيما الأراضي. ويشير ديتر ووزميله في كتابة إلى مطار لوجان الدولي في بوسطن الذي يقع على واجهة بحرية رئيسة، بينما يمكن نقله إلى الداخل، والاستفادة من البحر بنحو أفضل، وحتى المدارس يمكن وضعها في أماكن أفضل أو أسوأ، وتقع إحدى هذه المدارس في ريو دي جانيرو على شاطئ البحر في كوباكابانا بين فنادق باهظة الثمن، لكن إذا تم نقل هذه المدرسة إلى مكان آخر وفرض إيجار على الموقع، فيمكن أن يؤدي هذا إلى خلق إيرادات جديدة لموازنة التعليم. ووجد استبيان أن 166 مما يقرب من 230 من مراكز الخدمات الصحية الوطنية البريطانية يمتلكون أراضيَ لا يحتاجونها.

ويبدو أن بعض البلدان تحصل على الكثير من ميزانياتها أكثر من غيرها –خذ الأصول المالية على سبيل المثال–: إذ يحسب صندوق النقد الدولي أن بلداً ينتقل من 25 % إلى 75 % في العائدات المعدلة حسب مستوى المخاطر سيؤدي إلى زيادة 2 % من الناتج المحلي الإجمالي في الإيرادات الجديدة (فهو يجنب إحراج صُناع السياسة من خلال إبقاء القادة والمتقاعدين مجهولين).

يقول صندوق النقد الدولي إن تحسين ربحية الشركات العامة –كمكاتب البريد وما شابه– يمكن أن يزيد من الناتج المحلي الإجمالي بنسبة 1 %. تنتج الشركات التي تديرها الحكومة متوسط عوائد يقدر بنسبة 1.9 %، ولكن الشركات الأفضل تدر ما يقدر ب 4.3 %، وهذا ما يزال نصف ما تدره الشركات في القطاع الخاص. لكن بعض الشركات المملوكة للدولة تعمل بنحو أفضل، إذ حققت السكك الحديدية التابعة للقطاع العام في فرنسا عوائد بنسبة 7.9 % في عام 2017.

أما ما يخص العديد من الأصول المادية، فتتمثل الخطوة الأولى في تحديد قيمة ما هو موجود في دفاتر الحسابات، وهذا ليس سهلاً دائماً؛ لأن الحكومات سيئة في تتبع ميزانياتها، فالأصول مثل الأرض التي يُبنى عليها مطار بوسطن، غالباً ما تبقى قائمة على التكلفة التاريخية بدلاً من القيمة السوقية. لكن بعض الدول تحقق تقدماً في هذا المجال، فمنذ عام 2011 أنتجت بريطانيا «حسابات حكومية كاملة» تتبع معايير المحاسبة الدولية وتظهر الأصول بقيمة 1.9 تريليون جنيه

إسترليني (2.5 تريليون دولار أو 9 6% من الناتج المحلي الإجمالي)، وتمشط الحكومة ميزانيتها لإيجاد طرق لزيادة العوائد، وستبلغ عن النتائج في ميزانيتها في 29 من تشرين الأول الحالي.

ويعني تحسين العائدات –غالباً– بيع الأشياء، ولكن من دون بذل بعض الجهود على الأقل لتحسين تلك العوائد أولاً، وسيكون من الصعب معرفة أن السعر مناسب أو لا. ويمكن لأي شخص يشك في الخصخصة أن يشير إلى بعض الصفقات الكارثية، مثل إيجار عدادات مواقف السيارات الخاصة في شيكاغو في عام 2008 بسعر أقل –بحسب تقرير لاحق للمفتش العام بالمدينة– بمليار دولار تقريباً مما هو مرجو. وفي عام 2014، وجدت لجنة برلمانية بريطانية أن خدمة البريد الملكي المملوكة للدولة قد بيعت بسعر رخيص في العام السابق، وارتفعت أسهمها بنسبة 38 % في اليوم الأول من التداول فيما بعد.

وقد يكون وزراء المالية أكثر اهتماماً بزيادة السيولة النقدية من الحصول على صفقة جيدة. وفي حال أبقت الحكومات عينها على القيمة الصافية –التي تظهر في الموازنة العمومية–، وكذلك على نسبة الدين إلى الناتج المحلي الإجمالي، فحينها سيكون السياسيون أقل عرضة لبيع الأصول بتكلفة زهيدة، وسيكون من المرجح بدرجة أكبر إبقاء أعينهم على مسؤولياتهم بدلاً من الدين الحكومي.

ويجادل صندوق النقد الدولي بأن مثل هذا النهج للسياسة المالية قد فات أوانه، وتبنت نيوزلندا لوحدها هذا النهج، وتقوم بتحديث ميزانيتها الشهرية، التي تكون فيها الأرقام «الكاملة والعميقة» جزءاً لا يتجزأ من عملية صنع القرار المالي، على وفق ما قاله إيان بول من جامعة فيكتوريا الذي ساعد في إنشاء هذا النظام.

وهناك حدود لتطبيق صندوق النقد الدولي، إذ إن أحد أكبر أصول الحكومة هي قدرتها على رفع الضرائب وتغيير سياستها في المستقبل، مثل خفض الرواتب التقاعدية؛ ومع ذلك، لا أحد يرغب بأن تستعمل هذه الأصول كاملةً. وكلما زادت الحكومات التي تعاني من ضائقة مالية من الأموال التي تمتلكها، قلت الحاجة إلى خفض الضغط وتقليل المصاريف في أماكن أخرى.

المصدر:

https://www.economist.com/finance-and-economics/2018/10/20/how-to-plug-budget-holes-by-managing-public-wealth-better

دراسات مترجمة

الطاقة الشمسية في العراق: من البداية إلى التعويض

هاري استيبانيان *

2018-11-5

الأزمة السائدة

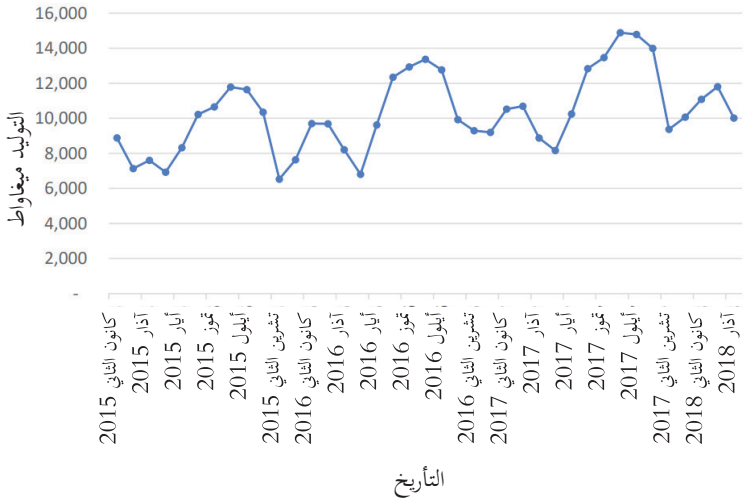
تبقى قضية نقص الطاقة إحدى أكبر التحديات التي تواجه العراق، وعنصراً أساسياً في خطة الحكومة المقبلة للتنمية الاجتماعية والاقتصادية وبرنامج إعادة الإعمار بعد الحرب مع داعش على مدار ثلاث سنوات للأعوام (2014-2017). وقد أدى نقص الطاقة إلى اندلا ع الاحتجاجات بالصيف الماضي في العديد من المحافظات الجنوبية ولاسيما البصرة، إذ طالب مواطنوها بالخلاص من الفساد المستشري ونقص الخدمات الأساسية بما في ذلك مياه الشرب والكهرباء[1]، وقد تعهدت الحكومة بحل مشكلة الكهرباء، لكنها فشلت في ذلك على الرغم من إنفاق أكثر من 40 مليار دولار على هذا القطاع منذ عام 2003؛ وأدى غياب السياسات الواضحة وسوء الإدارة إلى تفاقم المشكلة، واتساع الفجوة بين الطلب على الكهرباء وما توافره الحكومة، وتحويل نقص الطاقة إلى أزمة مزمنة. وفي العام 2012 قدرت الاستراتيجية الوطنية المتكاملة للطاقة (INES) تكلفة انقطاع التيار الكهربائي بـ 40 مليار دولار أمريكي (Booz and Co., 2012)، في حين يقدر بعضهم وصول الخسائر إلى 55 مليار دولار سنوياً من الإيرادات المحتملة بسبب نقص إمدادات الطاقة والوقود (Wahab, 2014). ولم تلاحظ الحكومة على مدى خمسة عشر عاماً الماضية توصيات الاستراتيجية الوطنية المتكاملة للطاقة وآراء العديد من الخبراء والمؤسسات الدولية مثل البنك الدولي (World Bank Group, 2017) التي تتحدث عن إصلاح هذا القطاع الحيوي!.

تتفاقم الأزمة مع نمو استهلاك الكهرباء في العراق سنوياً بمعدل إجمالي (CAGR) بنسبة 6-7 % منذ عام 2003، وتُعزى الزيادة في استهلاك الكهرباء بنحو رئيس إلى الزيادة في عدد السكان وارتفاع درجات الحرارة إلى ما فوق 50 درجة مئوية في أيام الصيف الحارة. ولا

1. http://www.kurdistan24.net/en/news/167f7916-f4b4-45c1-afa5-2d43a09273bf

* زميل أقدم بمعهد الطاقة العراقي.

يوجد تقدير دقيق لذروة الطلب في جميع أنحاء البلاد، لكن الكثيرين يعتقدون أنها تراوحت ما بين 25 ألف ميغاواط إلى 30 ألفاً في صيف عام 2018، في حين أن قدرة التوليد المركزية قُدرت بـ 15 ألف ميغاواط (الشكل 1). ويُتوقع أن يصل العجز الحالي في العرض والطلب إلى 20 ألف ميغاواط بحلول عام 2022، بينما يتراوح إجمالي الطلب على الكهرباء في عام 2030 ما بين 50 ألف ميغاواط إلى 60 ألفاً مع زيادة معدل نمو استهلاك الكهرباء في السنوات الخمس المقبلة حالما يستهدف العراق الانتقال إلى اقتصاد غير معتمد على النفط (Al-Khatteeb & Istepanian, 2015).



(الشكل 1) توليد الطاقة الكهربائية في العراق (كانون الثاني 2015–آذار 2018).

المصدر: وزارة الكهرباء

يقدر معدل استهلاك الفرد للكهرباء في العراق بحوالي 1300 كيلوواط في الساعة في السنة، وهذا أقل بكثير من البلدان المجاورة (الجدول 1)، ولا يعكس الطلب الفعلي الذي قد يصل إلى 3–4 أضعاف مستوى الاستهلاك الحالي.

البلد	معدل استهلاك الفرد للكهرباء (كيلوواط في الساعة في السنة)
العراق	1,306 (2014)
الأردن	1,954
تركيا	2,578
إيران	2,632
المملكة العربية السعودية	9,658
الكويت	19,062
العالم (معدل)	3,127

(الجدول 1) متوسط نصيب الفرد من استهلاك الكهرباء في العراق سنوياً (2016)[2,3].

وأدّى اعتماد العراق المفرط على حرق الوقود الأحفوري لتوليد الكهرباء (الشكل 2) إلى عدة تحديات بيئية، وألقى أعباءً ثقيلةً على وزارة النفط لتلبية الطلب المتزايد على الكهرباء[4]. وإن تأمين إمدادات الغاز الطبيعي للمحافظة على مستويات انتاج الكهرباء الحالية لا يمكن أن يستمر بسبب غياب الاستثمارات الأجنبية المباشرة في احتياطيات الغاز في البلاد (Istepanian, 2014). وتشير تقديرات إدارة معلومات الطاقة الأمريكية إلى أن العراق يحتاج إلى تركيب محطات تنتج حوالي 70 غيغاواط من الكهرباء بحلول عام 2035، والابتعاد عن توليد الطاقة التي تعتمد على النفط، والتركيز في توليد الطاقة من الغاز[5]. ومن دون تحقيق هذا الانتقال، سيتخلى العراق عن 520 مليار دولار من عائدات تصدير النفط، وسيزيد الطلب المحلي على النفط إلى أكثر

2- https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/index.html

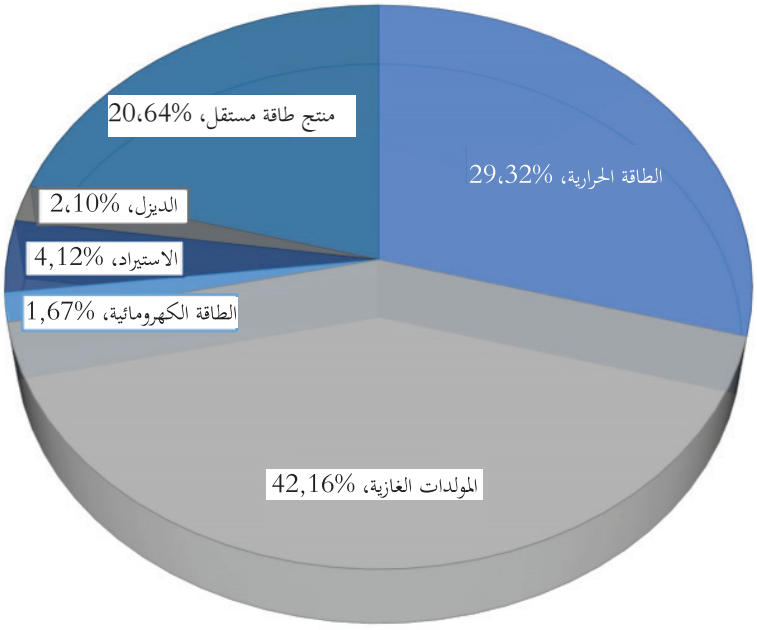
3-https://tradingeconomics.com/iraq/electric-power-consumption-kwh-per-capita-wb-data.html

4- استخدم العراق حوالي 750 مليون قدم مكعب من الغاز الطبيعي يومياً، و200 ألف مكافئ برميل نفط من النفط الخام باليوم الواحد، و112 مكافئ برميل نفط يومياً من زيت الوقود الثقيل والديزل لتوليد الكهرباء في عام 2016 مع تجاوز القيمة السوقية لما هو مستخدم لـ 12 – 15 مليون دولار في اليوم. المصدر:

[Jafar D. J (2017), The Gas Challenge for Iraq's Electricity Generation, Iraq Energy Forum, Baghdad, Iraq]

5- يكلف توليد الكهرباء من محطات الطاقة التقليدية القائمة على الوقود الأحفوري في العراق –في الوقت الحاضر– حوالي 10.5 مليار دولار في عام 2018، ومن المتوقع أن يصل إلى 22 مليار دولار بحلول عام 2023.

من مليون برميل يومياً بحلول عام 2035 (IEA, 2012)؛ وبالتالي يجب أن تحظى معالجة مشكلة الكهرباء بأولوية عالية من قبل الحكومة المقبلة لإصلاح الاقتصاد المنكسر، هذا الإصلاح الذي سيمكن الاقتصاد العراقي من أن يكون جسراً يربط اقتصادات دول مجلس التعاون الخليجي وأوروبا (al-Khatteeb, Alwash, & Istepanian, 2018)، وفي هذا السياق، تعدُّ إمدادات الكهرباء الموثوقة أمر أساس لدعم الأهداف الاقتصادية للعراق من أجل تحقيق النمو في القطاعات غير النفطية[6].



(الشكل 2) مصادر توليد الكهرباء في العراق عام 2018 (المصدر: وزارة الكهرباء)

6- أظهر تحليل مسح البيانات على مستوى الشركات لمؤسسة البنك الدولي في العراق أن إمدادات الكهرباء هي أكبر عائق دائم أمام ممارسة الأعمال في البلد:
http://www.enterprisesurveys.org/data/exploreeconomies/2011/iraq

الطاقة المتجددة في الشرق الأوسط

يكتسب توليد الطاقة من الطاقة المتجددة شعبية في منطقة الشرق الأوسط ويتطور بوتيرة سريعة، إذ تسعى المملكة العربية السعودية –أكبر منتج للنفط في العالم– إلى الوصول لقدرة إنتاجية تبلغ 9.5 غيغاواط من الطاقة المتجددة بحلول عام 2023؛ ولتحقيق هذا، وقعت السعودية مذكرة تفاهم مع بنك استثماري ياباني متعدد الجنسيات لبناء محطات تولد 200 غيغاواط من الطاقة الشمسية بحلول عام 2030 بتكلفة قدرها 200 مليار دولار[7]. وإذا بُنيت هذه المحطة، فإنها ستكون أكبر محطة طاقة شمسية في العالم إذ سيبلغ حجمها حوالي 200 ضعف حجم أكبر محطة تعمل اليوم في العالم. ويأتي هذا التركيز السعودي على تطوير الطاقة المتجددة كجزء من خطة لتخليص اقتصادها من الاعتماد على النفط. وقد أُعترفَ بهذه المزايا من قبل الدول الأخرى في المنطقة التي عمدت إلى تنفيذ برامج طاقة متجددة؛ إذ تهدف الإمارات العربية للحصول على طاقة نظيفة بنسبة 7 % بحلول عام 2020 و30 % بحلول عام 2030؛ ولتحقيق هذه المساعي عملت هيئة كهرباء ومياه دبي ومياه دبي على الاستثمار في ثلاثة مشاريع للطاقة الشمسية، كان أحدثها بطاقة إنتاجية تبلغ 800 ميغاواط، وبدأت أبو ظبي ببناء محطة للطاقة الشمسية بسعة 1.17 غيغاواط. وترغب الكويت بأن تولد طاقة نظيفة بنسبة 15 % بحلول عام 2030، أي ما يعادل تقريباً 4.5 غيغاواط من إنتاج الطاقة. ونفّذت دول أخرى مثل: مصر، والمغرب، والأردن، وسلطنة عمان برامج مهمة في مجال الطاقة المتجددة.

7-https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-03-28/saudi-arabia-softbank-ink-deal-on-200-billion-solar-project

(الشكل 3) خطط دول مجلس التعاون الخليجي فيما يخص الطاقة المتجددة. المصدر: الوكالة الدولية للطاقة المتجددة.

ومع ذلك، ما يزال العراق خلف نظرائه الإقليميين في اتخاذ مبادرات لاستخدام الطاقة المتجددة لإنتاج الكهرباء (الشكل 3) (IRENA, 2016). وفي حين شرع العراق في إصلاح نهج التسعيرة، اختارت دول مجلس التعاون الخليجي نهج الشراكة بين القطاعين العام والخاص الممول دولياً باستخدام الطاقة وهياكل الطاقة المعتبرة[8]. ومع ذلك، فإن العراق ملتزم بتطوير مصادر بديلة للطاقة لضمان النمو المستدام في المدى المتوسط.

الطاقة الشمسية في العراق

ما تزال ملامح الطاقة في العراق كما كانت عليه في حقبة ما قبل عام 2003، وباستثناء الطاقة الكهرومائية، فإن مشاركة الطاقة المتجددة في توليد الطاقة غير فعالة، ولم تُتخذ خطوات

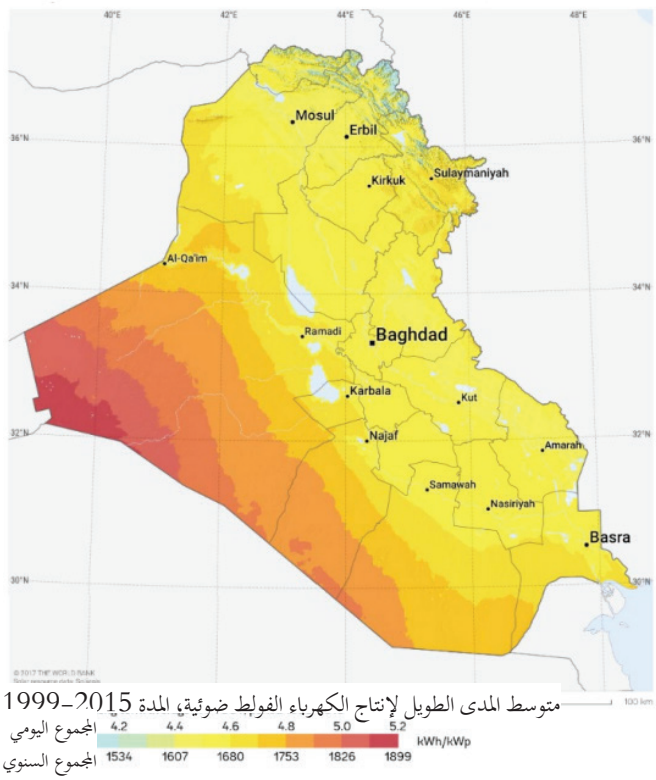
8- تشمل مشاريع التكلفة المستوية للطاقة (الكهرباء) لنهج الشراكة بين القطاعين العام والخاص في دول مجلس التعاون الخليجي: دبي – سولار بارك 3 (800 ميغاواط) بسعر 2.99 سنت أمريكي / كيلوواط في الساعة، أبو ظبي–سويحان (1177 ميغاواط) بسعر 2.42 سنت أمريكي / كيلوواط في الساعة، والمملكة العربية السعودية–سكاكا (300 ميغاواط) بسعر 1.78 سنت أمريكي / كيلوواط في الساعة.

واضحة للاستفادة من الموارد المتجددة. ويمتلك العراق إمكانات هائلة من الطاقة الشمسية على مدار العام، إذ يقع في الحزام الشمسي العالمي (الشكل 4)[9]. وإن كل 100 كيلو متر مربع من الصحراء الغربية والجنوبية (البادية الشمالية والجنوبية) لديها القدرة على إنتاج طاقة تعادل 30 مليون طن من مكافئ النفط سنوياً باستخدام الألواح الكهروضوئية؛ وهذا يجعل العراق مكاناً مثالياً للاستثمار في الطاقة الشمسية، التي يمكن أن تكون حلاً لنقص الكهرباء على المدى البعيد[10]. وتقدر الطاقة الشمسية المحتملة بحوالي 3.4 مليار كيلوواط في السنة، أي ما يعادل القدرة الإجمالية لـ 5.9 غيغاواط، ويقابل ذلك مساحة تقارب 10 كيلومترات مربعة من الخلايا الشمسية بكفاءة تصل إلى 16 %[11].

9- الحزام الشمسي العالمي هو المجال الذي تُحصَد معظم الطاقة الشمسية. بحلول عام 2030، يمكن أن تصل الدول الست والستون في الحزام الشمسي العالمي إلى توليد طاقة شمسية تصل إلى 1.1 تيراواط. المصدر:
http://www.renewableenergyfocus.com/view/13547/sunbelt-countries-could-have-1-1-tw-solar-pv-by-2030/

10- إن متوسط سطوع ضوء الشمس 3،244 ساعة في السنة (من أصل 4،383 ساعة) بمعدل 9 ساعات في اليوم. ويوفر متوسط معدل الإشعاع الشمسي في العراق إشعاعاً أفقياً عالمياً يتراوح بنحو 2،350 كيلوواط في الساعة / متر مربع، ويمكن عده مصدراً قوياً جداً بالمماثلة بجنوب أفريقيا 2,218 كيلوواط في الساعة / متر مربع، إلا أنها أقل من صحراء أتاكاما في تشيلي 3،000 كيلو واط في الساعة / متر مربع في بعض المناطق، التي تعد من أفضل مناطق الموارد في العالم.

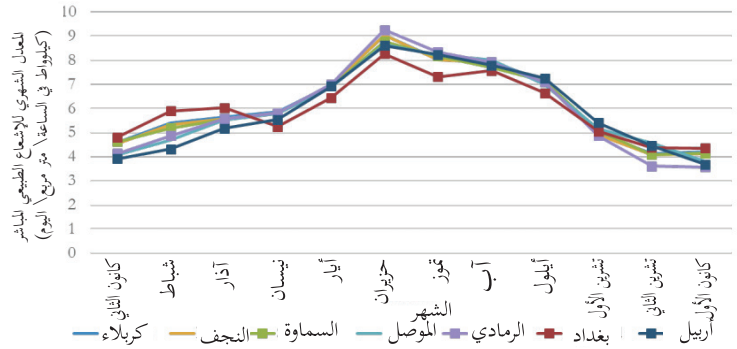
11- يتراوح متوسط كفاءة الألواح الشمسية الحديثة بين 25-15%. ومع ذلك، فإن التطورات التكنولوجية تظهر إمكانية الوصول إلى كفاءة 53%.



(الشكل 4) خريطة العراق على وفق الإشعاع الأفقي السنوي العالمي للطاقة الشمسية.

المصدر: (The World Bank, Solargis.com)

ويمكن استخدام الطاقة الشمسية على نطاق واسع في ثلثي مساحة العراق، ففي المناطق الغربية والجنوبية، تتراوح مدة الإشعاع الشمسي ما بين 2،800 إلى 3000 ساعة في السنة مع أكثر من 7–6.5 كيلوواط في الساعة / متر مربع في اليوم الواحد (الشكل 5). وهذا يجعلهما منطقتين مواتيتين جداً للاستثمار في بناء محطات الطاقة الشمسية.



الموقع	كربلاء	النجف	السماوة	الموصل	الرمادي	بغداد	أربيل
معدل الإشعاع الأفقي السنوي العالمي (كيلوواط في الساعة\ متر مربع)	2,248	2,233	2,226	2,200	2,193	2,190	2,171

(الشكل 5) متوسط الإشعاع الطبيعي المباشر لمواقع مختلفة

وضع العراق إبان الثمانينيات خطة طموحة لتطوير توليد الكهرباء من الطاقة الشمسية، إذ صدر قانون الطاقة المتجددة في عام 1982، وركّبت أولى الألواح الشمسية على السطح في الشرق الأوسط في مركز أبحاث الطاقة الشمسية في الجادرية ببغداد في عام 1986، لكنّ ثلاثة عقود من الحروب والعقوبات الاقتصادية قوضت بنحو كبير خطط الطاقة المتجددة في البلاد. وتوقف التقدم في هذا المجال حتى عام 2009، حينما أعلنت وزارة الكهرباء عن خطة لتركيب ستة آلاف مصباح تعمل بالطاقة الشمسية لتضيء شوارع بغداد كجزء من خطة أكبر لإنفاق ما يصل إلى 1.6 مليار دولار على إضافة 400 وحدة ميغاواط من محطات الطاقة الشمسية، وطاقة الرياح بحلول عام 2016، وتم التخلي عن الخطة بعد انهيار أسعار النفط العالمية وظهور تنظيم داعش عام 2014. وعاد الاهتمام بالطاقة الشمسية في تشرين الثاني عام 2017 مرة، وحينما أعلنت الحكومة عن اهتمامها بمشروع الشراكة بين القطاع العام والخاص لبناء حوالي 700 ميغاواط من محطات الطاقة الشمسية بنهاية عام 2018 مرة أخرى (الجدول 2)[12]. وشجع انخفاض أسعار الوحدات الكهروضوئية بنسبة 75 % في السوق العالمية الجمهور على تركيب ألواح شمسية على السطوح

12- من غير المحتمل أن يُنتهى من بعض مشاريع المنتج المستقل للطاقة في المواقع (ذي وقار، وبغداد، والديوانية، والمثنى، والأنبار، وصلاح الدين) بحلول التأريخ المحدد. وإن اتفاقيات شراء الطاقة مع المنتجين المستقلين للطاقة هي لتحديد أسعار ثابتة لمدة 15 سنة بحوالي 3.5 سنت \كيلوواط في الساعة.

خارج منظومة الشبكة لتحل محل المولدات الخاصة ومحطات التوليد التي تديرها شركات خاصة[13].

المحافظة	المشروع	القدرة الإنتاجية (ميغاواط)
المثنى	ساوة الأولى	30
المثنى	ساوة الثانية	50
المثنى	الخضر	50
النجف	الحيدرية	100
الأنبار	الرمادي	100
الأنبار	الفلوجة	40
الأنبار	عامرية الصمود	50
الأنبار	الكرمة	50
بابل	الإسكندرية	225
المجموع		695

(الجدول 2) خطة العراق بنظام المنتج المستقل للطاقة المتجددة (2017)

سياسة العراق للطاقة المتجددة

لسوء الحظ، ليس لدى العراق سياسة للطاقة المتجددة ولا استراتيجية متسقة يعتمدها خلال العقد المقبل، وعلى الرغم من أن المشاريع المعلنة ستكون بداية نحو الاستفادة من الطاقة المتجددة في البلاد، ولاسيما الطاقة الشمسية، إلا أنها تُقترح كمشاريع حالية أو مشاريع مستقبلية غير خاضعة لإطار سياسة استراتيجية محددة تساعد على جذب لاعبين دوليين رئيسين آخرين إلى قطاع الطاقة العراقي. وإن عدم وجود تشريعات أساسية وواضحة للاستثمار في مصادر الطاقة المتجددة واتخاذ تدابير لدعم القطاع –على عكس القطاع النفطي– تقيد التنمية والتبني الواسع النطاق للطاقة المتجددة، ويعزى هذا لعدة أسباب منها: (1) الإعانات العالية لمصادر الطاقة التقليدية، (2) غياب أطر تنظيمية لتداول الكهرباء، (3) تمويل محدود للمشاريع بعيدة الأمد وتكاليف استثمارية

13-https://spectrum.ieee.org/energy/renewables/rooftop-solar-takes-hold-in-iraq-in-the-aftermath-of-isis

أولية عالية، بما في ذلك عدم وجود دعم للمستثمرين من المصارف الدولية ومؤسسات التمويل.

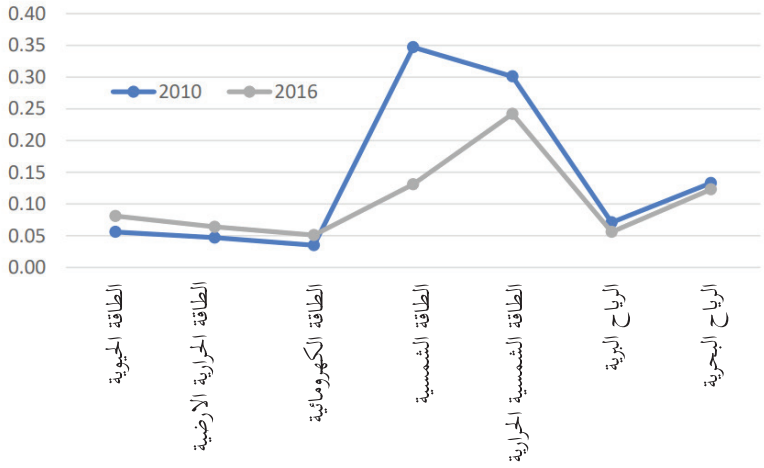
ويتطلب انتقال العراق إلى الطاقة الخضراء تنسيقاً فعالاً للجهود بين الحكومة والمستثمرين المحليين والدوليين لتنفيذ سياسة مشتركة ناجحة من شأنها أن تتكامل في نهاية المطاف مع السياسات الاقتصادية والبيئية للبلد.

وتتمثل المحركات الرئيسة لتطوير مشاريع الطاقة المتجددة في العراق بالنقاط الآتية:

1. توفير استهلاك النفط والغاز في توليد الطاقة؛ مما يسمح بتصدير مزيد من النفط لزيادة الإيرادات الحكومية، وتقليل استيراد الغاز الباهظ الثمن نسبياً.
2. توفير الطاقة لدعم النمو الاقتصادي والرفاه الاجتماعي، مع الأخذ بالحسبان أن كميات الغاز الحالية غير كافية لتلبية طلب محطات الطاقة.
3. تطوير قدرة الشركات المحلية وخلق فرص العمل في مجال تركيب الأنظمة الشمسية.
4. القدرة على تنصيب مولدات الطاقة المتجددة –ولاسيما الطاقة الشمسية– بسرعة وعلى نطاق صغير ومتوسط، على النقيض من محطات الطاقة الحرارية الكبيرة التي تطورت ببطء.
5. التزام الحكومة بتحقيق نمو اقتصادي مستدام صديق للبيئة.
6. الإنهاء التدريجي للهياكل الأساسية لتوليد الطاقة المتقادمة، وخسائر النقل والتوزيع العالية نسبياً (35–50 %). ويمكن لتطوير الطاقة المتجددة أن يقلل من الخسائر بتقليل مسافة النقل.
7. لدى العراق نسبة عالية نسبياً من سكان الريف (30.4 % في عام 2016)، وهم يستخدمون ما يمثل حالياً حوالي 15 % من إجمالي استهلاك البلاد من الكهرباء. وكانت خطوط النقل في هذه المناطق عرضة للتخريب والسرقة، ويمكن للطاقة المتجددة أن تكون مصدراً مناسباً للطاقة في القرى والمناطق النائية، وغيرها من المواقع خارج الشبكة الوطنية، مثل: المزارع، ومضخات المياه، والقواعد العسكرية، والمناجم، والمراكز الحدودية ومواقع البناء.
8. ارتفاع انبعاثات ثاني أوكسيد الكربون والملوثات بسبب الاعتماد الشديد على النفط والغاز لإنتاج الكهرباء. يمثل انخفاض كثافة الكربون في مصادر الطاقة المتجددة خياراً جذاباً

للمستثمرين الأجانب.

9. يبدو أن السوق الدولية للطاقة الشمسية واعدة، إذ انخفضت تكاليف التكنولوجيات الكهروضوئية بأكثر من 80 % لتصبح الأسعار أكثر تنافسية (الشكل 6). يتعين على العراق أن يتطلع إلى الأمام بينما يتوقع أن تتراجع تكاليف مشاريع الطاقة المتجددة بنسبة تتراوح ما بين 25 و50 %؛ وبالتالي، من المتوقع أن تتسارع وتيرة تنصيب الألواح الشمسية بنحوٍ كبير بين عامي 2020 و2030.



(الشكل 6) تكاليف التوليد للمحطات الجديدة، بالدولار الأمريكي لكل كيلوواط في الساعة

[المصدر: الوكالة الدولية للطاقة المتجددة]

تحديات وقيود تنمية الطاقة المتجددة

ومما لا شك فيه أن تدهور الأمن القومي قد أثر بنحو كبير على تطوير مصادر الطاقة المتجددة في العراق، ولم تكن الحرب ضد داعش السبب الوحيد وراء عدم وجود استثمارات أجنبية، بل كان للأطر التنظيمية والقانونية المحدودة لتحفيز استخدام الطاقة المتجددة دوراً أيضاً في التأثير على تطوير هذا القطاع. ولا تتوافر الآليات الحالية لضمان شراء الكهرباء، والاختلالات البيروقراطية والإدارية، وتقلب بيئة الأعمال حوافز كافية للمستثمرين لدخول السوق.

إن إدراك الحكومة القليل لأهمية الطاقة المتجددة ومزاياها وإمكانياتها يعد أحد العوامل الرئيسة المقيدة لتطوير الطاقة المتجددة، وتركز الأولوية القصوى الحالية للحكومة في إضافة مزيد من وحدات الوقود الأحفوري وتحويل وحدات توربينات الغاز الحالية إلى الدورة المركبة. إلا أن هذا النهج –على الرغم من أهميته– لن يسمح بالاعتماد على مصادر الطاقة المتجددة في الوقت الحالي؛ وبالتالي فإن هدف الوصل إلى توليد الكهرباء من الطاقة المتجددة بنسبة 10 % من توليد الطاقة الإجمالي بحلول عام 2030 يبدو طموحاً بنحو غير واقعي. وتشير تقديرات توليد الكهرباء للمدة 2030–2025 إلى أن حصة مصادر الطاقة المتجددة لن تزيد على 3–5 % (–3000 2500 ميغاواط) من إجمالي الإنتاج للكهرباء[14].

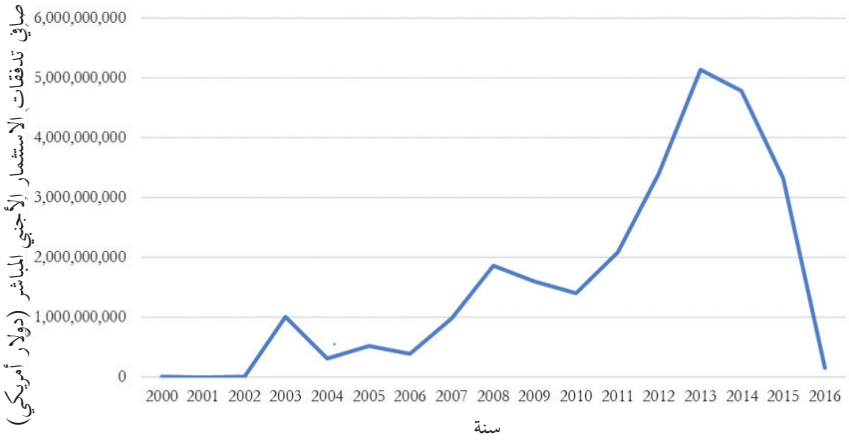
تحدي الاستثمار الأجنبي المباشر في الطاقة المتجددة

يُعدُّ الاستثمار الأجنبي المباشر أحد المكونات المهمة لتدفقات رأس المال التي يمكن للعراق الاستفادة منها لتطوير الاقتصاد، ويمثل عدم القدرة على جذب الاستثمار الأجنبي المباشر في مجال الطاقة المتجددة أحد التحديات التي تواجه العراق، بسبب: (1) المخاطر الأمنية العالية، (2) ضعف المؤسسات، (3) البيروقراطية المعقدة والفساد، (4) مخالفات الإدارة، (5) القوانين غير الواضحة للاستثمار، ولاسيما في قطاع الكهرباء، (6) عدم وجود أطر تنظيمية سليمة لتداول الكهرباء، (7) عدم دعم الاستثمار الأجنبي المباشر من قبل المصرفيين والمؤسسات المالية الدولية، ويعزى الانخفاض الحاد في الاستثمار الأجنبي المباشر الذي يتراوح حول 150 مليون دولار أمريكي في عام 2016 (الشكل 7) إلى التأثير السلبي للحرب ضد داعش، مما أضعف من قدرة الاستثمار الأجنبي المباشر في العراق خاصة في الأجزاء الشمالية من البلاد[15]، وأدى هذا إلى عواقب مدمرة على الاقتصاد الكلي للبلاد. يحتاج العراق إلى اتخاذ تدابير فورية لإعادة الاستثمار الأجنبي المباشر عن طريق محاربة الفساد واعتماد سياسات استثمارية أكثر جراءة لإعادة ثقة المستثمرين الأجانب بالاقتصاد، والحفاظ على الاستثمار الأجنبي المباشر، بل وحتى زيادته عن مستوى ما قبل عام 2014.

14– محطات الكهرباء الرئيسة التي تعمل في الوقت الحالي على وقود الغاز، هي: الخورمالا (260 ميغاواط)، وبسماية (2100 ميغاواط)، والرميلة (400 ميغاواط)، والشعيبة 2 (130 ميغاواط).

15– لم يتأثر التدفق المالي بالحرب ضد داعش في عام 2014 فقط، بل أيضاً بعدم كفاءة النظام المالي والمصرفي المحلي الذي يعيق الاستثمار الأجنبي المباشر من المشاركة في النمو الاقتصادي.

تأريخياً، لم يكن العراق دولة جاذبة للاستثمار الأجنبي المباشر منذ سبعينيات القرن الماضي، إذ وضع حزب البعث الذي حكم البلاد من عام 1968 حتى عام 2003 قيوداً صارمة على الاستثمار الأجنبي، وعوائقَ على التجارة خارج ضوابط الحكومة مع لوائح تنظيمية إدارية صارمة. وتغير الوضع جذرياً بعد الغزو الأمريكي في عام 2003، إذ أُدخلت إصلاحات تشريعية باتجاه تحرير التجارة ونظام الاستثمار، وتوفير العديد من الحوافز التجارية والضريبية للمستثمرين الأجانب من خلال التنازلات الضريبية، والتسهيلات الائتمانية، وتخفيف القيود على الاستثمار الأجنبي؛ وقد أدى ذلك إلى زيادة كبيرة في حجم تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر إلى العراق، وبنحو رئيس في قطاع النفط والغاز، بينما عانى القطاعان الصناعي والزراعي لجذب استثمارات رأسمالية كبيرة. وعلى الرغم من أن ما يقرب من 3000 ميغاواط -بحسب غحصائية أيلول 2018- من إمدادات الكهرباء في العراق تُجهز الآن من قبل منتج مستقل للطاقة -تكلفة رأسمالية تعادل 2.9 مليار دولار[16]-، بيدَ أن حاجة العراق الفورية إلى قطاع الطاقة الأجنبية تقدر بـ 14.6-9.7 مليار دولار أمريكي لسد الفجوة بين العرض والطلب.



(الشكل 7) صافي تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر للعراق للمدة من (2000–2016)

(المصدر: صندوق النقد الدولي)

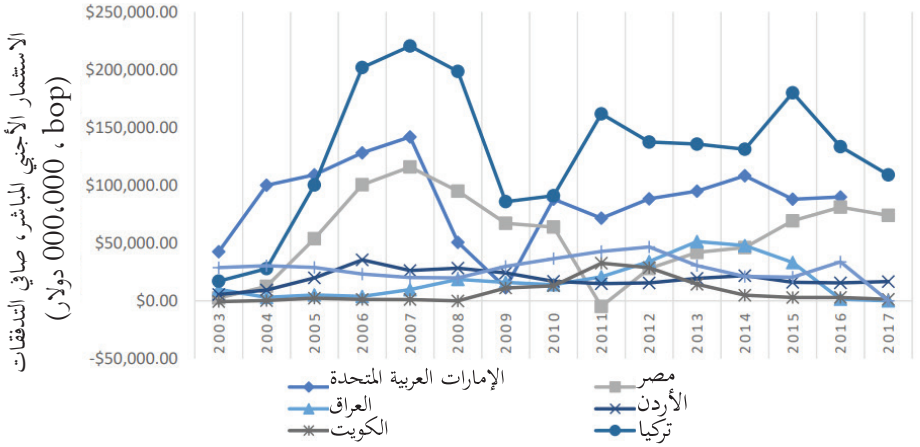
16- https://www.eia.gov/analysis/studies/powerplants/capitalcost/pdf/capcost_assumption.pdf

لماذا فشل العراق في جذب الاستثمار الأجنبي المباشر؟

تسعى الحكومة جاهدة إلى جذب الاستثمارات الرأسمالية الأجنبية لبرنامج إعادة الإعمار على الرغم من تلقيها تعهدات بمؤتمر المانحين في الكويت في شباط عام 2018 للحصول على 30 مليار دولار[17]. وكان إجمالي التدفقات الرأسمالية الأجنبية للعراق إبان المدة 2003-2016 حوالي 26.878 مليار دولار أمريكي فقط، فضلاً عن دول إقليمية أخرى بما فيها الإمارات العربية المتحدة (1,212.215 مليار دولار)، ومصر (846.221 مليار دولار)، وتركيا (1,931.420 مليار دولار)، وإيران (412.675 مليار دولار). ولسوء الحظ، لم تُستخدم التدفقات الأجنبية الواردة للعراق في أثناء السنوات الخمس عشرة الماضية بنحو مناسب لتعزيز الأداء الاقتصادي لعدة أسباب منها: (1) قدرة الاستثمار المحدودة للبنوك المحلية، (2) إحجام البنوك الأجنبية عن الاستثمار في العراق بسبب الوضع الجيوسياسي الحالي، إذ ما يزال الوضع الأمني للبلاد يشكل تهديداً رئيساً.

لقد اعتمد المستثمرون المحليون على البنوك المحلية للحصول على معظم الديون؛ ومع ذلك من المرجح أن تطلب البنوك المحلية أسعار فائدة أعلى، وترفض تقديم تمويل مالي كبير لمشاريع البنية التحتية بسبب نقص الخبرة؛ وسيؤدي ذلك إلى قصر مدة سداد الديون: من 5 إلى 10 أعوام بدلاً من مدة 20 عاماً التي نراها في معظم مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص في أماكن أخرى.

17 -https://www.reuters.com/article/us-mideast-crisis-iraq-reconstruction-ku/allies-promise-iraq-30-billion-falling-short-of-baghdads-appeal-idUSKCN1FY0TX



الشكل (8) الاستثمار الأجنبي المباشر في العراق مماثلة بالبلدان الإقليمية الأخرى

والجدير بالذكر أن أحد التأثيرات الأكثر أهمية (والأكثر صعوبة) لتدفق الاستثمار الأجنبي المباشر الذي يمكن أن يؤدي إلى نمو اقتصادي مستدام هو عدم الاستفادة من الطاقة المتجددة، ولاسيما من طريق الروابط مع الشركات الأجنبية الكبيرة. وفي حالة العراق، يمكن القول إن القطاع المالي غير الكفء قد منع الشركات المحلية من الاستثمار في الطاقة المتجددة للتنافس والتحول إلى وكلاء محليين للاستثمار الأجنبي، ويمكن أن يؤدي إصلاح النظام المالي والمصرفي –فضلاً عن سياسة الحكومة،– إلى تحسين قدرة الطاقة المتجددة، وبناء بيئة سليمة لاستخدام موارد الطاقة المتجددة.

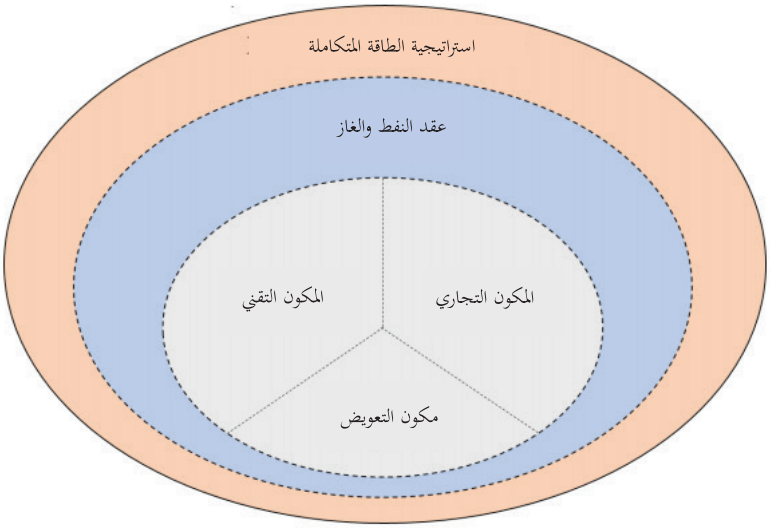
وستعتمد أنماط تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر في مجال الطاقة المتجددة جزئياً على أمن البلد واستقراره الاقتصادي. وبما أن الأمن والسلامة ما يزالان غير مؤكدين، فمن غير المرجح أن تُنشَأ مشاريع كبيرة للاستثمار الأجنبي المباشر، ويمكن اعتماد الحجة نفسها على الاستثمار المحلي. ومن غير البديهي توقع تدفق الاستثمار الأجنبي المباشر إلى المناطق التي ما تزال فيها تهديدات داعش قائمة ولاسيما في المنطقتين الشمالية والغربية. وإن الخوف من الإنتاجية السنوية للعمالة في وزارة الكهرباء (826 ميغاواط في ساعة لكل عامل) أقل بكثير من تلك الخاصّة بالطاقة المتجددة، ويمكن أن تؤدي الزيادة الكبيرة في تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر في الطاقة المتجددة إلى تحسين

مستوى الإنتاجية الإجمالي لقطاع الكهرباء، إذ إن القوى العاملة اللازمة لتشغيل محطات الطاقة الشمسية وصيانتها أقل بكثير من تلك المحطات التي تستخدم فيها أنواع أخرى من المكائن لتوليد الطاقة.

برنامج تعويض الطاقة المتجددة (REOP)

يعد برنامج تعويض الطاقة المتجددة (REOP) اتفاقيةً اقتصاديةً مطلوبة من قبل شركات النفط للاستثمار في تطوير مشاريع الطاقة المتجددة، وتهدف هذه الاتفاقية إلى مساعدة العراق في تلبية الطلب المتزايد على الكهرباء والالتزام بتخفيض غازات الاحتباس الحراري الناتجة عن عمليات استخراج النفط والغاز. ويهدف البرنامج لتعويض نسبة من الطاقة الرئيسة المنتجة من النفط أو الغاز نحو هدف ثانوي يتمثل في توليد الطاقة من مصادر الطاقة المتجددة. ويمكن الترويج للبرنامج على أنه عنصر مهم في سياسة الطاقة في العراق لتقديم حلول مستدامة لنقص الكهرباء.

ويحتاج تطوير هذا البرنامج إلى موازنة المكونات الفنية والتجارية لعقود النفط والغاز، وسيعتمد حجم التطوير على قيمة اتفاقية الهيدروكربون ومدتها في إطار استراتيجية الطاقة المتكاملة في العراق؛ فكلما ارتفعت قيمة العقد، زادت أهمية التعويض في تطور برنامج تعويض الطاقة المتجددة (الشكل 9).



(الشكل 9) التعويض كمكون في تطوير الطاقة المتجددة

ويرتبط عقد تعويضات الطاقة المتجددة بعقود النفط والغاز من طريق نسبة من الطاقة المكافئة المنتجة في اليوم. وإن ما يحدد القيمة الائتمانية لبرنامج تعويض الطاقة المتجددة هو نسبة استخدام الكهرباء مقابل الإيرادات النفطية؛ ففي المثال الذي سيأتي لاحقاً (الجدول 3)، يمكن أن يكون الالتزام بالتعويض بنسبة 1 % من الطاقة الشمسية هو الالتزام نفسه بتوليد الكهرباء من الوقود الأحفوري بقدرة 400 ميغاواط عند سعر 3.5 سنت لكل كيلوواط في الساعة.

إنتاج النفط يومياً	مليون برميل \ اليوم	300,000
سعر النفط	دولار \ مليون برميل	55 دولاراً
الإيرادات النفطية يومياً	دولار \ اليوم	16,500,000
الطاقة المكافئة	ميغاواط بالساعة	486,000
تكلفة تعويض الطاقة	دولار \ اليوم	165,000
نسبة التعويض	٪	1,0
تعويض الطاقة في اليوم	ميغاواط بالساعة	4,860
التسعيرة	دولار \ ميغاواط بالساعة	3,5
الإيرادات من الكهرباء يومياً	دولار \ اليوم	408,240
نسبة الكهرباء / نسبة الإيرادات النفطية	٪	2,47

(الجدول 3) حساب الإيرادات المستردة بقيم تعويض بنسبة 1%

وفي وقت كتابة هذا التقرير، أُحتُسِبَ سعر النفط الخام بـ 55 دولاراً لكل برميل[18]، وبافتراض أن إجمالي تعويض الطاقة يساوي 165،000 دولار في اليوم، ستبلغ العائدات من توليد الكهرباء من الطاقة الشمسية 408،240 دولار في اليوم الواحد. ومع ذلك، ليس من الصواب افتراض أن التعويض عن مصادر الطاقة المتجددة سيؤدي إلى تحقيق منفعة مباشرة بزيادة الإيرادات بسبب تعقيدات صناعة النفط والمتغيرات المتعددة بما في ذلك قيود الإنتاج في منظمة أوبك، وأنواع الوقود، والطلب، وتكاليف التشغيل، والصعوبات غير المتوقعة. بيدَ أن خفض الطلب المحلي على الوقود الأحفوري يمكن أن يكون ذا فائدة كبيرة للعراق، ولاسيما في حال استمرار أسعار النفط

18- تقلب سعر النفط الخام بين 140-20 دولاراً للبرميل في السنوات العشر الأخيرة.

بالارتفاع، إذ إن تكلفة توليد الكهرباء ستكون أعلى بسبب تكلفة الوقود النفطي وتكاليف التشغيل.

وقد وُقِّعت مؤخراً اتفاقية اقتصادية مشابهة لبرنامج تعويض الطاقة المتجددة بين شركة البترول الوطنية الكويتية ووزارة الكهرباء والماء، وعلى وفق تقرير اتفاقية شراء الطاقة، ستستثمر شركة البترول الوطنية الكويتية في بناء محطة كهرباء الدبدبة وتشغيلها بطاقة 1200 ميغاواط في مجمع الشقايا للطاقة المتجددة، وبيع الكهرباء المولدة إلى وزارة الكهرباء والمياه خلال السنوات الخمس والعشرين القادمة، ومن المتوقع أن يكلف المشروع 1.2 مليار دولار، وسيولد 2500 غيغاواط في ساعة في السنة[19]. وتدرس أرامكو السعودية –أكبر شركة نفط في العالم– إمكانية استثمار ما يصل إلى 5 مليارات دولار في شركات الطاقة المتجددة كجزء من خطط للتقليل من الاعتماد على إنتاج النفط الخام[20].

فوائد برنامج تعويض الطاقة المتجددة

1) زيادة امدادات الكهرباء

ومن المتوقع أن يساعد تنفيذ برنامج تعويض الطاقة المتجددة بنحو كبير في زيادة توليد الطاقة باستخدام الطاقة المتجددة، وبما أن الطلب على الكهرباء سيستمر في الارتفاع بمعدل 6 إلى 7 % سنوياً، فسيتطلب الأمر استثمارات كبيرة في توليد الطاقة والبنى التحتية الجديدة لتلبية الطلب المتزايد. ويمكن للبرنامج أن يؤدي دوراً مهماً في تلبية احتياجات العراق من الطاقة، إذ ستصل طاقة إنتاج النفط الخام إلى 6.5 مليون برميل يومياً بحلول عام 2022.

2) أمن الطاقة والاستقلال

من المتوقع أن تكون محطات توليد الطاقة في العراق معتمدة كثيراً على الغاز الطبيعي لتوليد الكهرباء، والجدير بالذكر أن إنتاج الغاز الطبيعي المحلي غير الكافي يجبر العراق حالياً على استيراد

19 -https://www.bloomberg.com/news/articles/2017-08-14/kuwait-plans-tender-for-1-2-billion-solar-project-in-2018

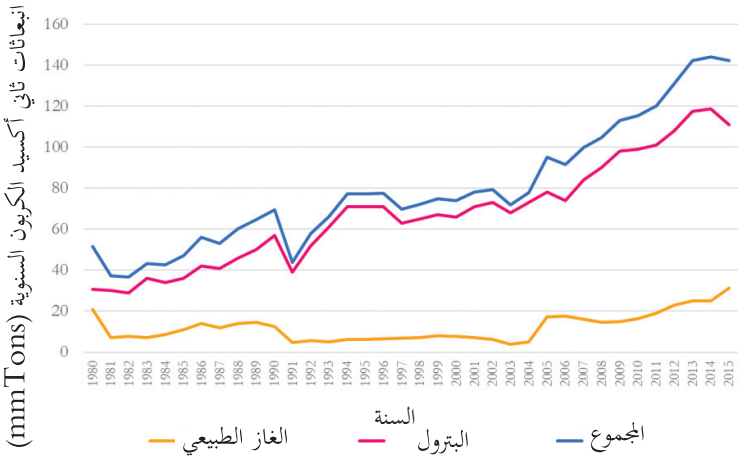
20-https://www.bloomberg.com/news/articles/2017-01-29/saudi-aramco-said-to-weigh-up-to-5-billion-of-renewable-deals

كميات كبيرة من إيران[21]. فقد تجاوز استهلاك الوقود في العراق لتوليد الكهرباء 440،000 برميل من النفط المكافئ في اليوم في عام 2017 ومن المتوقع أن يصل إلى 1.2 مليون برميل بحلول عام 2025. وسيعطي تنفيذ برنامج تعويض الطاقة المتجددة فرصة للعراق لزيادة أمن الطاقة وتقليل الاعتماد على مصادر الطاقة الأجنبية بالاستفادة من موارد الطاقة الشمسية المحلية، فضلاً عن وفرة الأراضي المتاحة للاستثمار في الأجزاء الغربية والجنوبية من البلاد.

3) تخفيض معدلات غاز ثنائي أكسيد الكربون

ما يزال إنتاج النفط من الحقول الجنوبية للبصرة هو العامل الرئيس في انبعاث الغازات الضارة بالبيئة؛ مما يتسبب بتهديد كبير للصحة العامة ولاسيما في المحافظات الجنوبية، وإن أنواع الوقود ذي الجودة المنخفضة مثل النفط الخام –الذي يحتوي على نسبة عالية من الكبريت المستخدم في محطات توليد الطاقة ذات التحكم القليل بالانبعاثات– تعد أيضاً من العوامل الرئيسة التي تساعد في تلوث الهواء. وقد ازدادت انبعاثات العراق من غازات الاحتباس الحراري مثل ثاني أكسيد الكربون وأكسيد النيتروجين بنحو كبير منذ عام 2003، فضلاً عن ثاني أكسيد الكبريت الذي يضر بصحة الإنسان. وتضاعفت انبعاثات ثاني أكسيد الكربون في العراق ثلاث مرات منذ عام 1908، وتجاوزت الآن 150 مليون طن في السنة (الشكل 10)؛ وبناء على ذلك، فإن الاستخدام المستقبلي للجيل التقليدي سيزيد من مستويات انبعاثات ثاني أكسيد الكربون بما يتناسب مع التوسع في قدرات التوليد، لذا سيحتاج البلد للطاقة المتجددة لتوليد الكهرباء للحد من هذه الانبعاثات.

21– في آذار عام 2018، بدأت إيران بتصدير 1760 مليون قدم مكعب من الغاز في اليوم إلى البصرة وبغداد بمعدل 880 مليون قدم مكعب من منطقة نفطشهر في كرمانشاه؛ مما جعل العراق أكبر مستهلك للغاز الإيراني.



(الشكل 10) انبعاثات ثاني أكسيد الكربون السنوية للمدة من (1980–2015)

[المصدر: إدارة معلومات الطاقة الأمريكية (EIA)]

4) توفير التكاليف

تتراجع تكاليف تكنولوجيات الطاقة المتجددة باستمرار في السوق الدولية، إذ تتحسن تقنيات التصنيع وكفاءتها إلى حد كبير مع انخفاض المخاطر لظهور تكنولوجيات جديدة. وقد أظهرت المشاريع الكهروضوئية الإقليمية الأخيرة الاتجاه السائد في أسعار الطاقة، إذ بلغت التكلفة المستوية للطاقة (الكهرباء) 2.35 سنت لكل كيلوواط[22]. وإن تكلفة توليد الكهرباء من محطات الطاقة التقليدية في العراق أعلى بكثير من تكلفة محطات الطاقة الكهروضوئية التي تحتوي على وقود غير مدعوم، وبمماثلة تكلفة تعويض استخدام الوقود الأحفوري بالطاقات المتجددة، وتزداد جاذبية الأخير بنحو كبير. وعلى الرغم من أن هذه المماثلة لا تشمل جميع العوامل التجارية، لكن

22– في السنوات الأخيرة، قُدّمت مناقصات كبيرة لمحطات الطاقة المتجددة للمستثمرين الذين يقدمون أقل نسبة للتكلفة المستوية للطاقة (الكهرباء) (يعتمد حساب التكلفة المستوية للطاقة على توليد الطاقة المتوقع، والنفقات الرأسمالية، والنفقات التشغيلية)، استناداً إلى المتغيرات المالية لحساب التكلفة المستوية للطاقة: فإن عمر المشروع لمدة 25 عاماً، معدل الخصم 10%، معدل التمويل بنسبة 8%، وتتراوح التكلفة المستوية للطاقة (الكهرباء) للألواح أحادية البلورية من 0.048 دولار / كيلوواط في الساعة إلى 0.075 دولار / كيلوواط في الساعة، وتمتاز ألواح الأفلام الرقيقة على نظام الإمالة الثابتة –ذات تكلفة مستوية للطاقة (الكهرباء) 0,048 دولار / كيلوواط في الساعة– أكثر فعالية اقتصادياً مقارنة مع التكلفة المستوية للطاقة (الكهرباء) من الغاز الذي أطلق من دورة التوربين بالغاز الذي يتراوح بين 0,042 دولار و0,078 دولار / كيلوواط في الساعة، ومحركات الديزل الذي تتراوح تكلفتها من 0.197 دولار إلى 0.281 دولار / كيلوواط في الساعة.

الاستخدام المرتفع للطاقة المتجددة من شأنه أن يعوض استهلاك الوقود الأحفوري، ويحتمل أن يوفر إنتاجاً إضافياً من النفط لغرض التصدير.

برنامج تعويض الطاقة المتجددة والشراكة بين القطاعين العام والخاص

وضع التحول العالمي في اقتصاديات الطاقة في العقدين الأخيرين مزيداً من المسؤولية على إمدادات الكهرباء للقطاع الخاص بالشراكة بين القطاعين العام والخاص، وتبدو النماذج الاقتصادية الناشئة في جميع أنحاء العالم الآن متجهة لصالح مشروعات القطاع الخاص في مجال الطاقة أكثر من أي وقت آخر (IBRD, 2017). ويحتاج العراق إلى تبني سياسة جديدة تعترف بأهمية إشراك القطاع الخاص في تقاسم المسؤوليات والمزايا والمخاطر في توفير الطاقة الآمنة والموثوقة والميسورة الكلفة للجمهور من طريق إدخالها في إدارة القطاع، ويشمل ذلك: الكفاءة، وريادة الأعمال، وممارسات الأعمال التجارية الدولية. وستقلل المهارات من مشاركة الحكومة في تشغيل المرافق العامة. وعلى الساحة الدولية، أصبحت الشراكة بين القطاعين العام والخاص وسيلة ملائمة لتمويل مشاريع الطاقة بسبب واقع يسير، وهو أن الحكومة وحدها لا تستطيع حشد الموارد الكافية لتلبية الحاجة وإدارة قطاع الكهرباء بفعالية وكفاءة.

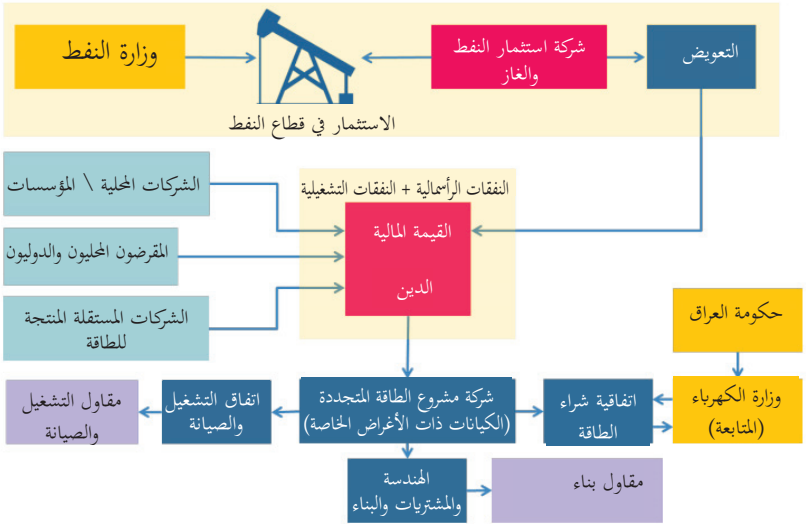
يمكن أن يكون مفهوم برنامج تعويض الطاقة المتجددة هو الإطار الصحيح للتعاون بين الحكومة الاتحادية أو الحكومات المحلية مع شركات النفط لتعزيز الأنموذج الاقتصادي للكهرباء عبر اتفاقيات شراء الطاقة على المدى البعيد (الشكل 11). وفيما يخص برنامج إعادة الإعمار في مرحلة ما بعد داعش، يمكن دمج برنامج تعويض الطاقة المتجددة في استراتيجية إعادة بناء الاقتصاد الذي يحسن من تحقيق هذه القيم الأربع، المتمثلة بما يأتي: الكفاءة، والإنصاف، والاستدامة، والأمن. ولا يمكن تنفيذ هذه العوامل المترابطة التي تسهل عمل البرنامج إلا إذا كانت مرتبطة بالإرادة السياسية للبلد وتُبنيت من قبل قيادتها.

وعلى الحكومة أن تركز أولاً في تطوير أدوات التمكين لتشجيع شركات النفط على الاستثمار ببرنامج تعويض الطاقة المتجددة من طريق الشراكة بين القطاعين العام والخاص لسد الفجوات التمويلية في توفير الأصول والخدمات، ويجب أن تركز أي سياسة يتم تبنيها على الدور المهم الذي تؤديه الشراكة بين القطاعين العام والخاص في العمل على برنامج تعويض الطاقة المتجدد؛ لتحسين

مستوى خدمات البنية التحتية الاقتصادية والاجتماعية ونوعيتها عبر الآتي:

- العمل على مشاريع إعادة التأهيل بعمليات الشراكة ومبادئها بين القطاعين العام والخاص الميسرة.
- إدراك أن برنامج تعويض الطاقة المتجددة هو خيار قابل للتطبيق لتوفير إمدادات الكهرباء وتخفيض إنفاق الحكومات مع تحسين تقديم الخدمات بتكلفة معقولة.
- ضمان اعتماد نهج القيمة مقابل المال بتحسين تخصيص الطاقة المتجددة في عقود النفط والغاز.
- تطوير هياكل الحوكمة لتسهيل العملية التنافسية والنزاهة والشفافية لمشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص.
- مراقبة الحكومات المحلية لمشاريع برنامج تعويض الطاقة المتجددة.
- تعزيز أهمية الطاقة المتجددة لإطلاق الاستثمارات الأجنبية في هذا القطاع.
- خلق بيئة صديقة للمستثمر لجذب الاستثمار الأجنبي إلى مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص.
- تنمية القدرات المؤسسية لدعم استخدام الطاقة المتجددة على نحو مستدام.
- المشاركة في نقل التكنولوجيا بالمشاريع المشتركة والشراكات والاتحادات لدعم التوسع في قطاع الطاقة المتجددة غير المستغلة.
- تحقيق الأهداف الاجتماعية والاقتصادية في أثناء تطوير الصناعة المحلية.

ومن المؤكد أن هذه المزايا الواضحة ستحفز العراق على التحول من دولة تؤمن الخدمات إلى دولة تحررية تقدم الخدمات الممولة من القطاع الخاص.



(الشكل 11) هيكل تطوير برنامج تعويض الطاقة المتجددة

الخاتمة

تُعرقل قضية نقص الكهرباء في العراق اقتصاد البلد وتهدد نظامه السياسي الهش، وسيزداد هذا الأمر سوءاً ما لم تُتخذ تدابير فورية وفعالة لمعالجتها. وحان الوقت كي تساعد شركات النفط بالعراق من طريق تطوير الطاقة المتجددة كطريقة جديد للاستثمار للحصول على عوائد عالية نسبياً ولتحسين صورة الشركة كصديق للبيئة. ويحتاج العراق لاقتصاد سريع النمو ومستدام لتحسين نوعية الحياة العامة للناس. وعلى الرغم من كل وعود التغيير، بيد أن البلاد ما تزال تعاني من العديد من العقبات، منها: سوء الإدارة، والفساد، وغياب السياسات الصحيحة. ولاستخدام مصادر الطاقة المتجددة، يجب أن تُتبنى سياسات صحيحة لتشجيع مشاركة الاستثمار الأجنبي المباشر في المستقبل. ويحتاج النهج الحالي لتوليد الكهرباء –المعتمد حالياً على محطات الطاقة الحرارية التقليدية والقليل من الطاقة الكهرومائية– إلى إضافة مصادر توليد متنوعة من الطاقات المتجددة مثل الطاقة الشمسية وطاقة الرياح. وكي يعتمد العراق على الطاقة المتجددة، تحتاج الحكومة لإصلاح قطاع الكهرباء وفتح السوق للشراكة بين القطاعين العام والخاص في توليد الكهرباء وتوزيعها.

ويُعدُّ برنامج تعويض الطاقة المتجددة برنامجاً مناسباً؛ لإعطائه القدرة الكافية لشركات النفط

والحكومة على حد سواء لاستثمار الطاقة المتجددة في العراق وتعزيزها، وطُبقت الشراكة بين القطاعين العام والخاص بنجاح في العديد من المناطق –الدول المتقدمة والنامية على حد سواء– بما في ذلك منطقة الشرق الأوسط؛ وسيساعد هذا على أن يخفض العراق تدريجياً من تقديم الدعم للكهرباء والاستثمار في إصلاح القطاع. ويمكن أن يكون برنامج تعويض الطاقة المتجددة أنسب أنواع آليات الشراكة بين القطاعين العام والخاص لتسريع تطوير مصادر الطاقة المتجددة، والهدف النهائي من برنامج تعويض الطاقة المتجددة هو أن يكون هناك إطار لإعادة إحياء قطاع الكهرباء على وفق توصيات المؤسسات الدولية. وعلى العراق تبني سياسات متكاملة لتشجيع المصادر الأخرى للطاقة –غير النفط والغاز– إذا أراد اللحاق ببقية دول المنطقة.

شكر وتقدير

أود أن أشكر زملائي في معهد الطاقة العراقي على دعمهم المستمر، على وجه التحديد روبن ميلز، ولؤي الخطيب، وبوب تولاست، وياسر المالكي. وأود أن أشكر العديد من المراجعين لمداخلاتهم القيمة.

المصادر:

1. Alasady, A. M. (2011). Solar energy the suitable energy alternative for Iraq beyond oil. International Conference on Petroleum and Sustainable Development. 26, pp. 11-15. Singapore : IACSIT Press.

2. Al-Khatteeb, L., & Istepanian, H. (2015). Turn A Light On: Electricity Sector Reform in Iraq. Washington, DC: The Brookings Institution.

3. al-Khatteeb, L., Alwash, A., & Istepanian, H. (2018). The Need for Middle East Economic Confederal Union. London: Iraq Energy Institute. Retrieved September 14, 2018, from http://www.iraqenergy.org/need-middle-east-economic-confederal-union

4. Booz and Co. (2012). Iraq Integrated National Energy Strategy. Retrieved June 9, 2018, from http://documents.worldbank.org/curated/en/406941467995791680/pdf/105893-WPPUBLIC-INES-Summary-Final-Report-VF.pdf

5. IBRD (2017). Public-Private Partnership: Reference Guide (3 ed.). Washington, D.C.: The World Bank.

6. IEA. (2012). Iraq Energy Outlook. Paris: International Energy Agency. Retrieved September 14, 2018, From https//:www.iea.org/publications/freepublications/publication/weoiraqexcerptsummaryWEB.pdf

7. IRENA. (2016). Renewable Energy Market Analysis: The GCC Region. Abu Dhabi: IRENA.

8. Istepanian, H. (2014, May). Iraq's Electricity Crisis. The Electricity Journal, 27(4), 51-69.

9. Porter, A. L. (2003, April). Iraqi Engineering: Where has all the research gone? Science and Public Policy, 30(2), 97–105.

10. Uğurlu, A. (2017). An Overview of Turkey's Renewable Energy Trend. Journal of Energy Systems,148-158 ,(4)1 .

11. Wahab, B. A. (2014). Iraq and KRG Energy Policies: Actors, Challenges and Opportunities. Sulaimani: The Institute of Regional and International Studies.

12. World Bank Group. (2017). Iraq: Systematic Country Diagnostic. Report No. 112333, World Bank,Washington, DC.

النفط والغاز في كردستان العراق
مراجعة لقوانين التصدير

فلوريان أميرلير* - داليا زامل**

2018-8-14

أولاً: مقدمة

يوجد في جمهورية العراق –بما في ذلك إقليم كردستان العراق– العديد من حقول النفط التي يمكن استثمارها بسهولة، كان إقليم كردستان العراق قد نجح بنحوٍ خاص في هذا المجال، وبدء تطوير قطاع النفط والغاز في عام 2006، ووقع أكثر من 50 عقداً لمشاركة الإنتاج مع شركات نفط دولية. وكان الشركاء المتعاقدون –في البداية– شركات نفط صغيرة مثل غولف كيستون، وجينيل، وويسترن زاغروس. وقد اكتشفت شركة غولف كيستون حقل شيخان العملاق الذي تقدر احتياطاته بـ 14 مليار برميل نفط (تم تعديل ذلك تنازلياً)، وهو واحد من أكبر الاكتشافات النفطية في العالم منذ أكثر من 20 عاماً. ودخلت شركة إكسون موبيل –في عام 2012– مجال العمل في الإقليم كأول شركة دولية كبرى، تلتها شركات شيفرون، وتوتال، وغاز بروم.

وتقدر وزارة الموارد الطبيعية في إقليم كردستان أن الاحتياطات تصل إلى 45 مليار برميل نفط، و177 تريليون متر مكعب من الغاز[1]. ولو أن إقليم كردستان العراق كان دولة مستقلة، لكان مجموع احتياطاته من النفط والغاز سيضعه بين أكبر عشر دول غنية بالنفط في العالم.

وما يزال الخلاف محتدماً بين حكومة إقليم كردستان والحكومة المركزية في بغداد على إدارة النفط الذي يُنتج في الإقليم بمستوى إنتاجي يقدر حالياً بـ 550،000 برميل يومياً. وقد منعت الحكومة المركزية، في –هذا السياق– تزويد حكومة الإقليم بمدفوعات الميزانية الاتحادية المخصصة لها، وواصلت نشاط صادراتها النفطية المستقلة إلى تركيا؛ وقد أدى انخفاض أسعار النفط العالمية والحرب ضد تنظيم داعش من قبل قوات البيشمركة الكردية والجيش العراقي إلى بروز أزمة مالية حادة في إقليم كردستان العراق.

1 . تشمل تقديرات وزارة الموارد الطبيعية الموارد غير المؤكدة وإمكانات الاستكشاف. وقد حدث في الآونة الأخيرة، أن اضطرت العديد من شركات النفط العالمية النشطة في إقليم كردستان العراق إلى تخفيض احتياطياتها بسبب مشكلات جيولوجية.

* فلوريان أميريلر: هو شريك وزميل بارز مختص بشؤون الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، ومدير مؤسسة أميريلر للاستشارات القانونية.
** داليا زامل: مؤسسة أميريلر للاستشارات القانونية.

وقد بدأت الحكومة المركزية وحكومة إقليم كردستان العمل المشترك مرة أخرى لتصدير النفط الخام من حقول كركوك إلى ميناء جيهان في تركيا، وواصل الطرفان التفاوض من أجل التوصل إلى صفقة شاملة لتقاسم العائدات بصيغة تشمل احتياطات النفط والغاز في العراق، ولكن دون نجاح يذكر حتى الآن.

وحدث في العام 2017 –بعد ثلاث سنوات من سيطرة تنظيم داعش على مساحات شاسعة من الأراضي في شمال العراق– أن تم تحرير الموصل، وتراجع وجوده في شمال العراق بنحوٍ كبير؛ غير أن هذا الأمر لم يحقق الاستقرار المنشود في المنطقة، وما يزال الخلاف قائماً بين بغداد وحكومة إقليم كردستان بشأن الاحتياطيات النفطية، وحقوق الإقليم في تصدير النفط الخام بنحوٍ مستقل عن بغداد وشركة النفط الوطنية العراقية (سومو).

هناك صراعٌ دائر داخل إقليم كردستان العراق، فقد انتهت مدة ولاية مسعود البارزاني رئيساً للإقليم رسمياً في 20 آب 2015، في ظل عدم وجود إطار قانوني مقبول للأحزاب السياسية المختلفة من شأنه أن يسمح بإجراء انتخابات رئاسية في الوقت الحالي. وكان برلمان كردستان قد أقر استمرار البارزاني في منصبه إلى حين إجراء الإنتخابات الرئاسية، بينما تطالب الأحزاب السياسية المعارضة بتعيين رئيس مؤقت من قبل البرلمان؛ وأدى هذا الصراع إلى عدم انعقاد برلمان كردستان لمدة عامين تقريباً، مما ساعد في إذكاء حدة الصراع الداخلي بين مختلف الأطراف السياسية.

وقد عانت حكومة إقليم كردستان من سنة متعثرة جداً عام 2016، إذ تأخرت عن تسديد الدفعات إلى شركات النفط العالمية العاملة هناك، فضلاً عن تكبدها تكاليف العمليات العسكرية لتحرير الموصل. وقد اتخذت الحكومة في عام 2017 خطوات رئيسة لتصحيح الوضع وتعزيز الثقة الدولية بالإقليم، وتوصّلت إلى اتفاقات تسوية مع العديد من شركات النفط العالمية. وأُبرمت اتفاقات مع شركة روزنفت الروسية –على الرغم من اعتراضات الحكومة المركزية في بغداد– لإدارة خط الأنابيب المتوجه إلى تركيا وتطويره، فضلاً عن اتفاقات للتعاون في سلسلة لإنتاج النفط بالكامل، بما في ذلك استكشاف خمسة حقول أخرى وتطويرها، بنحوٍ يشمل الإنتاج والخدمات اللوجستية. وقد وافقت شركة روزنفت على التمويل المسبق للنفط الخام الكردي، وهو ما سيساعد إقليم كردستان العراق على القيام مزيد من التطور والاستفادة من النفط والغاز المنتج بنحوٍ مستقل عن بغداد.

أما من الناحية السياسية، فقد أقرّت حكومة إقليم كردستان العراق –بعد نشاطها الرائد في تحرير كركوك والموصل، ونجاحها في تطوير قطاع النفط والغاز– عقد استفتاء للاستقلال في 25 أيلول

2017. وبينما لم يكن المقصد أن الإقليم سينفصل فوراً عن العراق، فإن ذلك سيعطي كردستان قاعدة معنوية ودعماً شعبياً في أي مفاوضات مستقبلية مع بغداد بشأن النفط والغاز في المناطق التي يسيطر عليها الأكراد في شمال العراق، ولاسيما الموقف الداعم لهم في كركوك.

ويبقى أن نرى إذا كان بإمكان مختلف الأطراف المعنية، ولاسيما حكومة إقليم كردستان والحكومة المركزية في بغداد، فضلاً عن الأطراف الداخلية الكردية، إيجاد حل مقبول للطرفين لتحقيق السلام والازدهار في عموم العراق.

ثانياً: الإطار القانوني والتنظيمي

يعد الإطار القانوني لصناعة النفط في العراق غامضاً جداً. وينص الدستور العراقي على ما يأتي: «النفط والغاز هو ملك كل الشعب العراقي في كل الأقاليم والمحافظات»[2]. لكنه لا يتطرق إلى استكشاف النفط والغاز وإنتاجهما، إذ ينصّ فقط على أن «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 حصة لمدةٍ محددة للأقاليم المتضررة، والتي حرمت منها بصورةٍ مجحفة من قبل النظام السابق، والتي تضررت بعد ذلك، بما يؤمن التنمية المتوازنة للمناطق المختلفة من البلاد، وينظم ذلك بقانون»[3]. ولم يتم حتى الآن تمرير قانون اتحادي للنفط والغاز.

يشير الدستور العراقي الحالي فقط إلى «الحقول المستثمرة حالياً»، إذ تقع إدارتها ضمن نطاق السلطة المشتركة، في حين لم يتناول إدارة موارد النفط والغاز الأخرى التي ليست «حقولاً مستثمرة حالياً» بنحوٍ صريح. ولا يعكس هذا المصطلح –على أية حال– المفاهيم الشائعة لصناعة النفط مثل «مؤكدة – محتملة – ممكنة»، و «مطورة – غير مطورة»، أو «منتجة – غير منتجة». وتؤكد حكومة إقليم كردستان أن الحقول الحالية بالمعنى المقصود في الدستور العراقي تشير فقط إلى حقول النفط والغاز التي كانت منتجة في وقت صدور الدستور العراقي في عام 2005، ولذلك فإن المعنى لا يشمل جميع موارد النفط والغاز الأخرى (أي الحقول غير المنتجة أو التي لم تكتشف في عام 2005). وتزعم حكومة إقليم كردستان أن الحقول غير المنتجة –ابتداءً من تأريخ آب 2005) لا تندرج ضمان الاختصاص المشترك للحكومة المركزية وحكومة إقليم كردستان؛ وبالتالي فإن لحكومة

2 . المادة 111 الدستور العراقي.
3. المادة 112 (أولاً) الدستور العراقي.

إقليم كردستان اختصاصاً قضائياً حصرياً عليها. وبناءً على ذلك، تعتد حكومة إقليم كردستان أن لها السلطة الكاملة في إدارة جميع موارد النفط والغاز في كردستان، فيما ترى الحكومة المركزية في بغداد هذا التفسير للدستور العراقي غير صحيح، وتعتقد أن حكومة الإقليم تفتقر إلى الأهلية الدستورية لتوقيع العقود مع شركات النفط الأجنبية.

ولم تصدر المحكمة الاتحادية العراقية –وهي الهيئة القضائية المستقلة في البلاد التي تفسر الدستور وتحدد دستورية القوانين والأنظمة– قراراً في الدعوى المقدمة من الحكومة المركزية عام 2012، لكنها رفضت –في عام 2014– منح وزارة النفط أمراً قضائياً ضد حكومة إقليم كردستان لمنعها من تصدير النفط الخام بنحوٍ مستقل. وبررت المحكمة قرارها على أساس «أن (منح مثل هذا المنع) يعطي انطباعاً بقرار سابق لأوانه بشأن موضوع الإجراءات والقرار الذي ستصدره المحكمة»، وهو ما من شأنه أن يتعارض مع القواعد القضائية؛ ولذلك يجب اتخاذ هذا القرار في سياق «موضوع القضية». وفي حين عدّت حكومة إقليم كردستان القرار انتصاراً كبيراً لها، إلا أن القرار النهائي للمحكمة –وهو ما لم يصدر حتى الآن– سيكون له آثار بعيدة المدى؛ ويمكننا هنا أن نستنتج أن النزاع المستمر في مجال النفط والغاز بين حكومة إقليم كردستان والحكومة المركزية خاضع لتفسير الدستور، وهو أمر غير واضح إلى حد بعيد.

1– تشريعات النفط والغاز المحلية

يمنح الدستور العراقي الأقاليم حقّ سنِ التشريعات في أي أمور لا تدخل ضمن نطاق السلطة الحصرية للحكومة المركزية[4]. وبحسب القرار رقم 11 لعام 1992 للمجلس الوطني الكردستاني (برلمان كردستان حالياً)، فإن القوانين الاتحادية التي أُقرّت بعد عام 1992 لا تطبق في إقليم كردستان العراق إلا إذا تم تبنيها بنحوٍ محدد على وفق القانون في الإقليم. وينصُّ الدستور على أنه في حالة وجود تضارب بين قانون اتحادي وقانون إقليمي، يكون القانون الإقليمي هو السائد[5].

وبناءً على ما ذُكر آنفاً، فقد سنَّ المشرعّ في إقليم كردستان قانون النفط والغاز الكردستاني رقم 26 لعام 2007، ويشرف قانونياً على جميع العمليات النفطية في إقليم كردستان العراق. ولا تنطبق في إقليم كردستان أي تشريع اتحادي، ولا اتفاق، ولا عقد، ولا مذكرة تفاهم، ولا أداة اتحادية أخرى خاصّة بالعمليات النفطية، إلا بتصريح من السلطة المعنية في إقليم كردستان[6]؛ لذلك، لا

4. المادة 115 الدستور العراقي.
5. المادة 121 (2) الدستور العراقي .
6. المادة 2 قانون النفط والغاز الكردستاني.

تطبق التشريعات والأنظمة العراقية الاتحادية الخاصّة بالعمليات النفطية في إقليم كردستان العراق.

تشرف وزارة الموارد الطبيعية على قضايا النفط والغاز كلها في حكومة الإقليم، ويحق للوزير ترخيص العمليات النفطية (بما في ذلك التنقيب، أو الاستكشاف، أو التطوير، أو الإنتاج، أو التسويق، أو النقل، أو التكرير، أو التخزين، أو البيع، أو التصدير، أو بناء أي من الهياكل أو المنشآت ذات العلاقة، أو تفكيك أي من هذه الهياكل أو المنشآت أو التركيب وإزالتها)[7] إلى طرف ثالث[8] بعد موافقة مجلس إقليم كردستان العراق لشؤون النفط والغاز (الذي يتألف من جميع الوزراء ذوي العلاقة في حكومة الإقليم[9]. وتشجع وزارة الموارد الطبيعية استثمارات القطاعين العام والخاص في العمليات النفطية[10].

وتؤكد الحكومة المركزية في بغداد أن قانون النفط والغاز الكردستاني، وجميع عقود النفط التي أبرمتها حكومة إقليم كردستان «بما في ذلك عقود مشاركة الإنتاج، والاتفاقات الأخيرة مع شركة روزنفت الروسية» غير دستورية؛ وبالتالي فإنها غير صحيحة. وبناءً على هذا الموقف رفضت الحكومة المركزية في الماضي دفع أموال لحكومة إقليم كردستان عن حصتها من عائدات النفط التي تجمعها شركة سومو، وتوقفت عن السداد نهائياً في نيسان 2014، وما تزال المفاوضات جارية من أجل تسوية هذا النزاع.

وفي نيسان 2013، اعتمد إقليم كردستان "قانون تحديد المستحقات المالية لإقليم كردستان وتحصيلها من الإيرادات الاتحادية"، ويمنح هذا القانون لحكومة الإقليم الحق في تصدير النفط الخام المستورد بنحوٍ مستقل، في حال فشلت الحكومة المركزية في دفع حصة الإقليم من عائدات النفط، وبنود الموازنة والمخصصات الوطنية الأخرى والتعويضات. في حين ما تزال الحكومة المركزية ترفض تصدير النفط الكردي المستقل وتعده تهريباً، إذ إنها ترى –في تفسيرها للدستور العراقي والتشريعات الاتحادية الحالية– أن شركة سومو هي الوحيدة التي تمتلك صلاحية البيع على المستوى الدولي، ويجب إيداع جميع عائدات النفط لدى صندوق تنمية العراق الذي أُنشئ بموجب قرارات مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة، بما في ذلك قرار مجلس الأمن رقم 1483. وقد أُصدر هذا القانون في وقت لاحق من قبل سلطة التحالف المؤقتة على وفق القسم الخامس (1) من قانون الإدارة المالية (أمر سلطة

7. المادة 1 رقم 18 قانون النفط والغاز الكردستاني.
8. المادة 3 (رابعاً) قانون النفط والغاز الكردستاني.
9. المادة 4 قانون النفط والغاز الكردستاني.
10. المادة 9 (أولًا) قانون النفط والغاز الكردستاني.

الائتلاف المؤقتة رقم 95)، وقد أُدير الصندوق في البداية من قبل سلطة التحالف المؤقتة، وجرى بعد ذلك نقله إلى وزارة المالية الاتحادية، ويقدم التقارير إلى مجلس الوزراء، ويأخذ المشورة من محافظ البنك المركزي[11].

وبناءً على ذلك، شرعت الحكومة المركزية باتخاذ عدة إجراءات قانونية ضد الكيانات المشاركة في التصدير المستقل وبيع النفط المنتج في إقليم كردستان العراق، بما في ذلك مشغلو خط الأنابيب التركي المملوك لشركة بوتاس، وعدد من شركات الشحن. وقد رفعت هذه الإجراءات من قبل الحكومة المركزية من تقييمات المخاطر للعديد من اللاعبين في السوق، وألغت العديد من مبيعات النفط الأخرى من حكومة إقليم كردستان.

وبناءً على ما سبق ذكره ومع استمرار مبيعات حكومة إقليم كردستان النفطية بنحوٍ مستقل –على الرغم من اعتراضات الحكومة المركزية– أقرَّ برلمان الإقليم قانون صندوق النفط والغاز الكردستاني رقم 2 لعام 2015، عملاً بقانون النفط والغاز الكردستاني. وينص هذا القانون على إنشاء صندوق نقدي تديره هيئة يعينها مجلس وزراء حكومة الإقليم بعد موافقة البرلمان الكردستاني عليه بالأغلبية المطلقة[12]. ويجب إيداع جميع العائدات من أي نشاط له علاقة بالنفط والغاز في كردستان، بما في ذلك المخصصات من الميزانية الاتحادية المنسوبة مباشرة إلى النفط والغاز، في ذلك الصندوق. وستُحوّل الأموال المشمولة في صندوق قانون النفط والغاز إلى وزارة المالية في حكومة الإقليم لإنفاقها بحسب ميزانيتها. وستوزّع – فضلاً عن ذلك– أموال الصندوق بحسب قانون النفط والغاز، وبمخصصات محددة لـ «صندوق جيل المستقبل» الذي سيتم تأسيسه، وإلى ميزانية حكومة إقليم كردستان، وإلى صندوق الضمان الاجتماعي، وإلى صندوق البنية التحتية الزراعية، وإلى صندوق البيئة. ويُخصص دولاران عن كل برميل لكل محافظة جاءت منها الإيرادات.

2– التنظيم

تشمل الهيئات التنظيمية المختصة بالإشراف على أنشطة التنقيب عن النفط والغاز في إقليم كردستان كلاً من:

- برلمان كردستان العراق: ويعد الهيئة التشريعية لحكومة الإقليم، ويمرِّر قوانينها.

11. القسم الخامس 5 (رابعاً) (أ) سلطة الائتلاف المؤقتة(95).
12. المادة 15 قانون النفط والغاز الكردستاني.

- حكومة إقليم كردستان: تدير الإقليم على وفق القوانين التي يسنها برلمان كردستان.
- مجلس الإقليم: يتألف من رئيس الوزراء، ونائب رئيس الوزراء، ووزير الموارد الطبيعية، ووزير المالية والاقتصاد، ووزير التخطيط[13]، وهو يصيغ المبادئ العامة للسياسة النفطية والتخطيط المحتمل، والتطوير الميداني، والموافقة على عقود النفط[14].
- وزارة الموارد الطبيعية في حكومة إقليم كردستان: تشرف على جميع العمليات النفطية في الإقليم[15]، وتنظمها، وتتفاوض على العقود النفطية نيابة عن حكومة إقليم كردستان وتوقعها، بالاشتراك مع رئيس الوزراء الذي يمثل مجلس الإقليم.

وهناك هيئات ووزارات أخرى مثل مديرية الضمان الاجتماعي، ومديرية الإقامة، ووزارة الزراعة والمياه والري، وهي تتولى مهمة الإشراف التنظيمي على مجالات من اختصاصها، وتقع ضمن أنشطة شركات النفط العالمية العاملة في إقليم كردستان.

3- المعاهدات

على وفق الدستور العراقي، فإن الحكومة المركزية في بغداد هي الوحيدة التي لديها السلطة الوحيدة لتوقيع المعاهدات والاتفاقيات الدولية وتصديقها[16]. ويعد العراق -ومن ضمنه إقليم كردستان- من الدول الموقعة على اتفاقية الرياض للتعاون القضائي لعام 1983، التي تنص على وجوب اعتراف أي طرف متعاقد بالأحكام التي تصدرها محاكم أي طرف متعاقد آخر في القضايا المدنية التي لها قوة قضية مقررة، وعليها أن تفرضها في أراضيها[17]. ومع ذلك، فإن الأحكام الصادرة ضد الحكومة أو أي من موظفيها فيما يخص الأعمال التي تُنفذ في أثناء أداء الواجب أو على حسابها حصراً تكون معفاة من ذلك[18]، وينطبق الشيء نفسه على قرارات المحكمين[19].

13 . المادة 4 قانون النفط والغاز الكردستاني.
14. المادة 24 (أولًا) قانون النفط والغاز الكردستاني.
15 .المادة 6 (أولًا) قانون النفط والغاز الكردستاني.
16. المادة 107 (أولًا) الدستور العراقي.
17. المادة 25 (ب) اتفاقية الرياض.
18. المادة 25 (ج) اتفاقية الرياض.
19. المادة 37 اتفاقية الرياض .

وقد أعلن موقع مجلس النواب الاتحادي، في كانون الأول 2012 مصادقته على اتفاقية تسوية منازعات الاستثمار بين الدول ومواطني الدول الأخرى (اتفاقية المركز الدولي لتسوية المنازعات)، ودخلت الاتفاقية حيز التنفيذ في العراق في 17 كانون الأول 2015.

وقد وقع العراق عدة اتفاقيات للاستثمار واتفاقيات أخرى مع الهند، وإيران، واليابان، والأردن، والكويت، وموريتانيا، وكوريا الجنوبية، وسريلانكا، وسوريا، وتونس، وتركيا، والمملكة المتحدة، وفيتنام، واليمن، بيدَ أن دخولها حيز التنفيذ ما يزال بانتظار مصادقة مجلس النواب العراقي عليها. وقد أبرم العراق اتفاقيات ثنائية للتجارة الحرة مع الإمارات العربية المتحدة، وسلطنة عُمان، وقطر، والجزائر، ومصر، والأردن، ولبنان، وسوريا، وتونس، واليمن، والسودان. وعلى الرغم من كونه عضواً في منظمة أوبك، إلاَّ أن العراق لا يخضع حالياً لحصص الإنتاج والتصدير الخاصة بالمنظمة.

ثالثاً: التراخيص

وقعت حكومة إقليم كردستان أكثر من 50 عقداً مع شركات نفط عالمية حتى الآن، وكانت شروط العقود النفطية وأحكامها ملاءمةً جداً للمستثمرين من القطاع الخاص، مقارنةً بعقود الخدمات الفنية وعقود خدمات التطوير والإنتاج التي وقعتها وزارة النفط الاتحادية.

وتتمتع وزارة الموارد الطبيعية بالسلطة التقديرية بشأن وجوب دعوة مقدمي الطلبات للتراخيص، أو منحها على أساس التفاوض المباشر[20]. ويجب على مقدمي الطلبات أو الذين يُدعون –في جميع الحالات– إظهار القدرة الفنية والمالية، وأن يكون لديهم سجل من الامتثال للمبادئ المناسبة للشركات، والالتزام بالمبادئ العشرة للاتفاق العالمي للأمم المتحدة[21].

وسيتم التفاوض على الملامح الرئيسة لعقود مشاركة الإنتاج مع وزارة الموارد الطبيعية استناداً إلى أنموذج عقود مشاركة الإنتاج الذي نشرته حكومة إقليم كردستان[22]، والذي يتضمن ما يأتي:

- منحة توقيع[23]، ومنحة بناء القدرات[24] تدفعان من قبل المقاول بمجرد دخول عقد الخدمات الفنية حيز النفاذ.

20. المادة 26 قانون النفط والغاز الكردستاني.
21. المادة 24 قانون النفط والغاز الكردستاني.
22 . يوجد أنموذج عقود مشاركة الإنتاج www.krg.org/pdf/3_krg_model_psc.pdf.
23 . المادة 32.1 أنموذج عقود مشاركة الإنتاج.
24 . المادة 32.2 أنموذج عقود مشاركة الإنتاج.

- يحق لحكومة إقليم كردستان المشاركة في عقود مشاركة الإنتاج من خلال إحدى شركاتها العامة التي تمتلك حصة تصل إلى 25% بعد الاكتشاف التجاري[25] ويكون الشريك المتعاقد -عبارة- عن (كونسورتيوم)[26*] يتألف من شركة نفط دولية وشركة وطنية كردية لديها حصص غير مقسمة بنسبة تتراوح بين 20 و25% في عقود مشاركة الإنتاج. ويجوز للشركة العامة الكردية -بحسب تقديرها- التنازل عن جزء من أو كل مصالح حكومتها لطرف ثالث[27].

- تختلف مدة عقود مشاركة الإنتاج على وفق التقدم، وتستمر مدة الاستكشاف لمدة خمس سنوات (تشمل مدة فرعية أولية لثلاث سنوات ومدة فرعية ثانية لسنتين)، ويمكن تمديدها لمدة سنتين إضافيتين[28]، عند الاكتشاف التجاري، وتمتد مدة التطوير إلى 20 سنة مع مدتين للتمديد لخمس سنوات لكل منهما[29]. وتمنح الأفضلية من قبل شركة النفط الوطنية إلى العمالة المحلية،[30] والمتعاقدين الثانويين، والمواد[31]. يجب بناء قدرات العمالة المحلية بما في ذلك التدريب، والتمويل، والتعليم، وإعارة الموظفين الحكوميين، وتُغطّى جميع تكاليف التدريب للموظفين العراقيين من أرباح النفط[32].

- يتعيّن -خلال مدة الاستكشاف- دفع إيجار سنوي قدره 10 دولارات لكل كيلومتر مربع، وهذا الاستئجار للاستكشاف -بما أنه يعد من التكاليف النفطية- يمكن استرداده فيما بعد[33]. وسيتم التنازل عن 25% من مساحة العقد الأولي -باستثناء مساحات الإنتاج- في نهاية المدة الأولية، فضلاً عن 25% إضافية من مساحة العقد المتبقية -باستثناء مساحات الإنتاج- في نهاية كل مدة تمديد[34].

25. المادة 4.1 أنموذج عقود مشاركة الإنتاج.
26.* هو اتفاق يبرم بين أشخاص طبيعيين أو معنويين، ويتضمن التزامات كل جانب في تنفيذ مشروع معين لمدة معينة من أجل تحقيق الربح، من دون أن ينشأ من هذا العقد كيان ذاتي أو شخصية قانونية مستقلة.
27. المادة 4.3 أنموذج عقود مشاركة الإنتاج.
28 . المادة 2.6 أنموذج عقود مشاركة الإنتاج.
29. المادة 6.10 و6.12 أنموذج عقود مشاركة الإنتاج.
30. المادة 23.1 أنموذج عقود مشاركة الإنتاج.
31 . المادة 22.2 نموذج عقود مشاركة الإنتاج.
32 . المادة 23.7 أنموذج عقود مشاركة الإنتاج.
33 . المادة 6.3 أنموذج عقود مشاركة الإنتاج.
34 . المادة 7.1 أنموذج عقود مشاركة الإنتاج.

- في حالة وجود اكتشاف تجاري، تدفع منحة الإنتاج[35]، فضلًا عن دفعات متكررة (أي جزء من النفط المنتج)[36]، ويُحدّد -عادةً- سعر الدفعة بحسب تصدير النفط الخام والغاز الطبيعي بنسبة 10%.

- بمجرد بدء الإنتاج التجاري، يحق للمقاول استرداد جميع التكاليف النفطية (مثل تكاليف الإنتاج، وتكاليف الاستكشاف، وتكاليف التطوير، وتكاليف وقف التشغيل)[37]. ثم يُقسّم ما تبقى من «أرباح النفط» بين حكومة إقليم كردستان (من خلال شركتها العامة) والمقاول بموجب الحصص المنصوص عليها في عقد الخدمات الفنية[38].

- قد ينهي المقاول عقود مشاركة الإنتاج، خلال مدة الاستكشاف، في نهاية كل سنة من سنوات العقد[39]، بمجرد دخوله مدة التطوير. ويحق للمقاول إنهاء عقود مشاركة الإنتاج في أي وقت[40].

تقدم عقود مشاركة الإنتاج -بخلاف عقد الخدمات الفنية وعقود خدمات التطوير والإنتاج المقدمة من وزارة النفط الاتحادية- للمقاول حصة من النفط المكتشف، ويحصل بذلك على قيمة من النفط المنتج. غير أن عقود مشاركة الإنتاج يُصادق عليها من قبل وزارة النفط الاتحادية، وما تزال القضية غير محسومة.

رابعاً: قيود الإنتاج

لا تفرض وزراة الموارد الطبيعية حالياً أيّ قيود على استكشاف النفط والغاز (التكلفة وأرباح النفط) وتطويرهما وإنتاجهما في إقليم كردستان، وتنصُّ عقود مشاركة الإنتاج على أنه يحق للمقاول استلام أي نفط متوافر وتصديره بحسب هذا الاتفاق.

وتحتفظ حكومة إقليم كردستان -من خلال عقود مشاركة الإنتاج- بالنفط للأسواق المحلية، ويجب بيع أي كميات من النفط الخام التي ينتجها الإقليم، والتي تعد ضرورية لتلبية متطلبات

35 . المادة 32.3 و32.4 أنموذج عقود مشاركة الإنتاج.
36 . المادة 24.1 أنموذج عقود مشاركة الإنتاج.
37 . المادة 25.3 و25.4 أنموذج عقود مشاركة الإنتاج.
38 . المادة 26 أنموذج عقود مشاركة الإنتاج.
39. المادة 45.3 و7.4 أنموذج عقود مشاركة الإنتاج.
40. المادة 45.4 أنموذج عقود مشاركة الإنتاج.

الاستهلاك المحلي بعد تقديم طلب خطي من وزارة الموارد الطبيعية، ويحول الطلب إلى حكومة إقليم كردستان بسعر السوق الدولية. ويجب التعامل مع جميع المقاولين العاملين في الإقليم على قدم المساواة في هذا الصدد[41].

وقد أكّد المشرع في إقليم كردستان –من خلال قانون الحقوق المالية (المذكور في القسم الثاني)– على الحق في تصدير النفط الخام بنحوٍ مستقل عن الحكومة المركزية، إذا فشلت الأخيرة في دفع حصة الإقليم من عائدات النفط وتكاليف التنقيب.

وتعترض الحكومة المركزية في بغداد بشدة على جهود الإقليم لاستكشاف النفط الخام وإنتاجه بنحوٍ مستقل عن وزارة النفط الاتحادية في بغداد.

وفضلاً عن ذلك، ما تزال هناك قيود عملية صارمة على تصدير النفط المنتج في إقليم كردستان العراق. وعلى الرغم من أن استيعابية خط الأنابيب قد ازدادت إلى حد كبير، ومن المفترض أن تكون كافية من الناحية الفعلية لنقل الإنتاج الحالي، لكنَّ التدفق الثابت لتصدير النفط غير مضمون، لأن خطوط الأنابيب تكون –غالباً– عرضة للتخريب أو التصريف غير القانوني.

خامساً: توزيع المصالح

يفيد قانون النفط والغاز الكردستاني بأن العقد الخاص بعمليات النفط يحدد حقوق وزارة الموارد الطبيعية في المصادقة عليه، أو أن يُخطَر بأي توزيع بأي شكل من الأشكال، والتغييرات في السيطرة على أي كيان متعاقد[42].

تعطي عقود مشاركة الإنتاج –استناداً إلى ما نشرته وزارة الموارد الطبيعية– لحكومة كردستان الحق في الموافقة على أي توزيع، سواء أكان تابعاً أم كياناً متعاقداً آخر، أم إلى طرف ثالث، باستثناء حالات النقل أو الإحالة إلى طرف ثالث، وحينها يجب على المقاول تقديم أدلة معقولة على القدرة التقنية والمالية للمحال إليه[43]، ولا ينطبق هذا الشرط على الإحالة إلى شركة تابعة أو إلى كيان تعاقدي آخر.

ولا ينصُّ كل قانون النفط والغاز الكردستاني وعقود مشاركة الإنتاج على حق الرفض الأول

41 . المادة 16.15 أنموذج عقود مشاركة الإنتاج.
42. المادة 30 قانون النفط والغاز الكردستاني.
43. المادة 39.2 أنموذج عقود مشاركة الإنتاج.

أو أي حقوق وقائية أخرى لحكومة إقليم كردستان.

وينطبق تغيير أحكام الرقابة الواردة في أنموذج عقود مشاركة الإنتاج على أي تغيير مباشر أو غير مباشر في الرقابة على الكيان المتعاقد، إذ تمثل القيمة السوقية لمشاركة هذا الكيان في العقد أكثر من 75 % من القيمة السوقية الإجمالية لأصول هذا الكيان والشركات التابعة له، التي تخضع للتغيير في الرقابة[44].

ويجب على أي كيان يخضع لتغيير الرقابة –بحسب ما محدد آنفاً– الحصول على موافقة خطية مسبقة من حكومة إقليم كردستان، إلاَّ إذا كان تغيير الرقابة إلى شركة تابعة أو كيان تعاقدي آخر. ولا يُطلَب –في إطار عقود مشاركة الإنتاج– تقديم دليل على القدرة المالية أو التقنية للكيان المراقب الجديد.

ولا تتوقع حكومة إقليم كردستان، أو لا تتلقى أي اعتبار كشرط لمنح الموافقات على إحالة أو تغيير في الرقابة، بل على العكس، إذ إن أنموذج عقود مشاركة الإنتاج ينصُّ على أن أي إحالة أو تغيير في الرقابة «لن يؤدي إلى فرض أي ضريبة أو غرامة أو دفع أي شيء في إقليم كردستان، سواء أكان ذلك موجوداً حالياً أو أن يصبح ساري المفعول في المستقبل»[45].

وينص أنموذج عقود مشاركة الإنتاج على وجوب أن يدخل المحال إليه في اتفاق يتعهد بموجبه بالالتزام بشروط عقود مشاركة الإنتاج بشكلها الحالي.

سادساً: الضرائب[46]

يحتم قانون النفط والغاز الكردستاني على جميع الأشخاص المرتبطين بـ ''العمليات النفطية'' دفع الضرائب المطبقة في حكومة إقليم كردستان، بما في ذلك: (1) الضريبة على الشركات، (2) ضريبة الدخل الشخصي، (3) ضريبة دخل الشركات، (4) الرسوم الجمركية وغيرها من الضرائب

44. المادة 39.6 أنموذج عقود مشاركة الإنتاج.

45. المادة 39.4 و39.6 أنموذج عقود مشاركة الإنتاج.

46 . هناك جدل كبير فيما يتعلق بالحقوق الدستورية لحكومة إقليم كردستان في التشريع بشأن المسائل الخاصّة بالضرائب. وتنص المادة 110 (ثالثاً) من الدستور العراقي ، أن «صياغة السياسة المالية» تقع ضمن الاختصاص الحصري للحكومة المركزية. أما تفسير حكومة إقليم كردستان لهذه المادة فقد ميَّز بين «صياغة السياسات»، و«تنظيم الضرائب» الذي هو ضمن اختصاصات حكومة الإقليم. ولم تخضع هذه المسألة للمراجعة القضائية، ولم تفرض الحكومة المركزية أي ضرائب في إقليم: كردستان العراق منذ العام 1992.

المماثلة، (5) الأرباح غير المتوقعة أو ضريبة الأرباح الإضافية، (6) أيّ ضريبة أو رسوم أخرى مشمولة بصراحة في العقد النفطي[47].

وعلى ما ذُكر ستخضع عمليات التنقيب عن النفط والغاز إلى قوانين الضرائب والأنظمة المطبقة على جميع الأنشطة التجارية في إقليم كردستان، ولاسيما قانون ضريبة الدخل الاتحادي رقم 113/1982 الذي أُعتمد وعُدّل في الإقليم على وفق القانون رقم 26/2007 بصيغته المعدلة. وستخضع جميع الأنشطة التجارية لضريبة ثابتة على دخل الشركات تبلغ 15 % من الأرباح.

ولا يتضمن قانون النفط والغاز الكردستاني الحالي أي إعفاء ضريبي للشركات العالمية العاملة في الإقليم، غير أنه ينص على أنه ''يجوز في العقد النفطي إعفاء مقاول من الضرائب بموجب قانون''، لكن ذلك القانون لم يُسَن حتى الآن. وقد نوقشت مسودة قانون ضرائب النفط والغاز، التي تهدف إلى إعفاء جميع شركات النفط العالمية، والمقاولين الثانويين، والموظفين الأجانب من أي ضريبة دخل ومشاركات ضمان اجتماعي لعدة سنوات.

وفي غياب قانون ضرائب النفط والغاز –ومن أجل دفع شركات النفط العالمية الرئيسة نحو الاستثمار في كردستان، فقد صُمّم أنموذج عقود مشاركة الإنتاج لتزويد شركات النفط العالمية، والشركات التابعة لها، والمتعاقدين أو المقاولين الثانويين في العمليات النفطية بإعفاء ضريبي كواقع حال. وتنص المادتان (31.1 و31.2) من أنموذج عقود مشاركة الإنتاج على العديد من الحقوق والواجبات الخاصّة بالضرائب فيما يتعلق بعقود مشاركة الإنتاج على النحو الآتي:

1– حقوق الكيانات المتعاقدة والتزاماتها

وتشمل هذه ما يأتي:

(أ) تعفى شركات النفط العالمية، وكل كيان متعاقد معها، وفروعها، وأي متعاقد ثانوي من جميع الضرائب الناتجة عن دخلها وأصولها وأنشطتها في إطار عقود مشاركة الإنتاج بفعالية طوال مدة العقد، بما يشمل، ولا يقتصر –على سبيل المثال لا الحصر– على الضرائب على الدخل من رأس المال المنقول، وأيّ ضرائب على أرباح رأس المال، وأيّ ضرائب ثابتة على التحويلات[48].

47 . المادة 40 قانون النفط والغاز الكردستاني.
48. المادة 31.1 أنموذج عقود مشاركة الإنتاج.

(ب) تُعفى شركات النفط العالمية من أي ضرائب مستقطعة أو مفاجئة، أو ضريبة أرباح إضافية بحسب ما منصوص عليه في المادة 44 من القانون[49].

(ج) تخضع شركات النفط العالمية لضريبة دخل الشركات على دخلها من العمليات النفطية[50]، وتُدفع ضريبة الدخل من قبل حكومة إقليم كردستان طوال مدة العقد.

(د) يجب على شركات النفط العالمية تقديم الإقرارات الضريبية المناسبة على وفق القانون المعمول به، مع حساب مبلغ ضريبة الدخل المستحقة[51].

(هـ) يجوز لكل هيئة متعاقدة دفع ضريبة الدخل الشخصي ومشاركات الضمان الاجتماعي الخاصّة بموظفيها أو حجبها[52].

2- الالتزامات الحكومية

(أ) يتعيّن على الحكومة تعويض كل كيان متعاقد مقابل أي التزام بدفع أي ضرائب تُقيّم أو تُفرض على هذا الكيان المتعاقد فيما يخص الإعفاءات الضريبية الممنوحة بحسب عقود مشاركة الإنتاج[53].

(ب) تدفع الحكومة جميع ضرائب الدخل نيابةً عن الجهة المتعاقدة مباشرة إلى السلطات الضريبية في إقليم كردستان من حصة الحكومة في أرباح النفط، وتزود الكيان المتعاقد بشهادة تخليص ضريبي[54].

ينصّ الدستور العراقي على أنه لا يجوز فرض ضريبة أو إعفاء إلا بقانون[55]؛ لذلك، نرى أن الإعفاء المنصوص عليه في إطار عقود مشاركة الإنتاج لا يلزم سلطات الضرائب في إقليم كردستان،

49. المادة 31.4 إلى 31.7 أنموذج عقود مشاركة الإنتاج.
50. المادة 31.2 أنموذج عقود مشاركة الإنتاج.
51. المادة 31.2 أنموذج عقود مشاركة الإنتاج.
52. المادة 31.8 أنموذج عقود مشاركة الإنتاج.
53. المادة 31.1 أنموذج عقود مشاركة الإنتاج.
54. المادة 31.2 أنموذج عقود مشاركة الإنتاج.
55. المادة 28 (أولًا) الدستور العراقي.

وهو رأي وزارة المالية نفسه، فمن أجل تفعيل الإعفاء الضريبي، تقدم عقود مشاركة الإنتاج افتراضاً تعاقدياً لالتزام شركات النفط العالمية الضريبي على الدخل من قبل حكومة إقليم كردستان، الذي يلتزم بدفع الضرائب نيابة عن شركات النفط العالمية من حصتها في أرباح النفط، وتعويض شركات النفط العالمية عن المسؤولية الضريبية التي تُعفى منها على وفق شروط عقود مشاركة الإنتاج؛ وهذا ما يؤدي الى إعفاء بحكم الواقع من ضريبة الدخل الناشئة في عقود مشاركة الإنتاج.

وتنصّ عقود مشاركة الإنتاج على الإعفاء من الرسوم الجمركية وأي رسوم أو ضرائب أخرى، وإلزام الحكومة بتعويض شركات النفط العالمية في حال فُرضت أي رسوم أو ضرائب.

وتنصّ عقود مشاركة الإنتاج أيضاً على إلزام شركات النفط العالمية بدفع ضريبة الدخل الشخصي ومشاركات الضمان الاجتماعي نيابة عن موظفيها على وفق القانون المعمول به. وقد تفاوضت عدة شركات نفطية عالمية على إدراج عبارة «فيما يخص بموظفيها العراقيين». وبينما لم تتابع السلطات المختصة في البداية شركات النفط العالمية الخاصة بموظفيها الأجانب خلال السنوات الماضية، لكنها طلبت من العديد من شركات النفط العالمية دفع جميع الضرائب الخاصة بالعمالة ومشاركات الضمان الاجتماعي للموظفين الأجانب العاملين في إقليم كردستان. وتعد مسألة إعفاء الموظفين الأجانب من ضريبة الدخل الشخصي ومشاركات الضمان الاجتماعي من إحدى المسائل المثيرة للجدل في تمرير مشروع قانون ضرائب النفط والغاز الخاص بإقليم كردستان بشأن ضريبة الدخل.

سابعاً: التأثير البيئي ووقف التشغيل

يتضمن كل من قانون النفط والغاز الكردستاني وأنموذج عقود مشاركة الإنتاج أحكاماً مشابهة خاصة بالصحة والسلامة والبيئة. ويضاف إلى وجوب إدراج شروط حماية البيئة، ومنع التلوث وتقليله، وفيما يخص جميع المتقدمين للحصول على عقود مشاركة الإنتاج، يجب على شركات النفط العالمية –بحسب بنود عقود مشاركة الإنتاج– الالتزام باتباع الممارسات الدولية في صناعة النفط الخاصة بحماية البيئة وتطبيق القوانين[56]. وسيُطلب من شركات النفط العالمية تسديد الدفعات إلى صندوق حماية البيئة[57].

56. المادة 37.1 أنموذج عقود مشاركة الإنتاج.
57 . المادة 37 (1) و(10) قانون النفط والغاز الكردستاني والمادة 23.8 أنموذج عقود مشاركة الإنتاج.

ينظم قانون حكومة إقليم كردستان لحماية البيئة وتحسينها رقم 8 لعام 2008 المسائل البيئية مثل حماية المياه، والتربة، والهواء، والتنوع البيولوجي، ويطبق على عمليات النفط والغاز. وبحسب المواد من 4 إلى 6 من القانون، فقد أنشأت وزارة البيئة في إقليم كردستان مجلس حماية وتحسين البيئة للإشراف على جميع المسائل البيئية. وقد أُنشئ في عام 2010 مجلس مستقل لحماية البيئة في إقليم كردستان بموجب القانون رقم 3 لعام 2010، الذي حلَّ محل مجلس حماية وتحسين البيئة، ويتولّى الدور الرقابي والإشرافي لإنفاذ القانون رقم 8 لعام 2008.

ويجب على أي كيان يقوم بأي نشاط له تأثير بيئي، فضلاً عن الالتزامات المحددة الخاصة بمعايير حماية المياه، والتربة، والهواء، والتنوع البيولوجي، الحصول على موافقة مسبقة من مجلس حماية وتحسين البيئة.

وقد يؤدي عدم الامتثال لالتزامات قانون البيئة إلى عقوبة السجن لما لا يقل عن شهر واحد، أو فرض غرامات تتراوح بين 150 إلى 200 مليون دينار عراقي، أو كليهما[58]، وسيخضع أي شخص يتسبب في ضرر بيئي –فضلاً عن العقوبات المنصوص عليها في القانون– إلى التعويض المدني والمسؤولية عن إزالة أو الأضرار وتصحيحها.

أما فيما يخص بالمتطلبات البيئية التي لها علاقة بوقف التشغيل، فيجب على شركات النفط العالمية تقديم خطة لوقف التشغيل إلى لجنة الإدارة قبل 24 شهراً في الأقل من الموعد المحدد لنهاية الإنتاج التجاري، بما في ذلك الاعتبارات البيئية. ويحق لشركات النفط العالمية –من دون الالتزام– إنشاء ''صندوق احتياطي لوقف التشغيل'' خلال السنوات العشر الماضية من مدة عقود مشاركة الإنتاج، وستُسترد المبالغ المدفوعة للصندوق من قبل شركات النفط العالمية كتكاليف نفطية على وفق شروط عقود مشاركة الإنتاج[59].

ثامناً: اعتبارات الاستثمار الأجنبي

1– التأسيس

يشترط قانون النفط والغاز الكردستاني أن تؤسس أي شركة نفط عالمية عاملة في إقليم كردستان –على وفق عقود مشاركة الإنتاج– مكتباً في كردستان[60]، ولا يحدد مصطلح «مكتب»

58. المادة 42 قانون البيئة – حكومة إقليم كردستان رقم 2/2008.
59 . المادة 38.1 أنموذج عقود مشاركة الإنتاج.
60. المادة 46 قانون النفط والغاز الكردستاني.

وجوب أن يكون مكتباً فرعياً أو كياناً قانونياً –كأن يكون شركة تابعة–. وتعطي وزارة الموارد الطبيعية الأفضلية لتسجيل المكاتب الفرعية، وتتطلب عملية إجراء تسجيل فرع، تقديم الشركة الأم للوثائق الآتية المصدق عليها من قبل القنصلية العراقية في بلد الإصدار:

(أ) وثائق الشركات لشركات النفط العالمية (شهادة التأسيس، واستخراج السجل التجاري، والتشريعات، وغيرها).

(ب) خطاب النوايا أو قرار المشاركين بالموافقة على إنشاء الفرع، والتعهد بأن تتحمل شركة النفط العالمية جميع التزامات الفرع ومسؤولياته.

(ج) التوكيل الممنوح للشخص المراد تعيينه مديراً للفرع، ونسخة من جواز سفره.

(د) دليل على وجود المباني التجارية في إقليم كردستان.

(ذ) آخر بيانات مالية مدققة للشركة.

ويجب تقديم الوثائق المذكورة آنفاً إلى مسجل الشركات، فضلاً عن دليل التسجيل في قائمة البائعين المعتمدة من قبل وزارة الموارد الطبيعية (منصة التسجيل عبر الإنترنت)[61]، أو كتاب من وزارة الموارد الطبيعية بالموافقة على هذا التسجيل. ويجب على المكتب الفرع كذلك تعيين محاسب محلي مسجل في نقابة محاسبي كردستاني، ومحامٍ مسجل في نقابة محاميي كردستان.

وتُصَّدر الموافقة وتسجيل شهادة المكتب الفرع خلال مدة تتراوح بين أسبوعين إلى ثلاثة أسابيع من تأريخ تقديم الوثائق الكاملة إلى مسجل الشركات.

2– استعادة العملة الأجنبية

لا توجد –في الوقت الحالي– قيود على صرف العملات الأجنبية المعمول بها في كردستان، وللشركات الأجنبية الحرية في إعادة الأموال دون قيود. وعلى الرغم من ذلك، فإن متطلبات مكافحة غسل الأموال التي يفرضها البنك المركزي العراقي وتطبقها البنوك الخاصة والعامة قد تؤدي إلى تأخر في تلقي الأموال وتحويلها إلى داخل الإقليم.

وتؤكد عقود مشاركة الإنتاج أنه يحق لشركات النفط العالمية تحويل العملة المحلية إلى الدولار،

61. https://www.mnronline.com/Online/Registration /

أو أي عملة أجنبية أخرى، وأن تحوله بنفسها إلى الخارج[62]، وأن تدفع لأي مقاول ثانوي وطاقمه الأجنبي بالعملة الأجنبية[63].

3- تفضيل الموارد المحلية

فضلاً عن قانون النفط والغاز الكردستاني الذي يشترط أن تمنح شركات النفط العالمية الأفضلية للقوى العاملة المحلية من إقليم كردستان وأجزاء أخرى من العراق، شريطة أن يتمتعون بالمؤهلات اللازمة، يُطبّق ذلك على المتعاقدين أو المقاولين الثانويين[64]. ويأتي ذلك في ضوء قانون العمل العراقي المعمول به في الإقليم، وفي أنموذج عقود مشاركة الإنتاج أيضاً. وسيُطلب من شركات النفط العالمية تدريب الموظفين المحليين، والعمل على نقل المعرفة إلى العمالة المحلية[65]، ويشمل ذلك التدريب منحاً دراسية، وتمويلاً للتعليم[66]، وإعارة العاملين الحكوميين للعمل في شركات النفط العالمية[67] التي يجب عليها تقديم خطة تدريب وتمويل مسبق إلى الحكومة من أجل توظيف الموظفين المحليين الذين يختارون من قبل الحكومة وإعارتهم. ويمكن بعد ذلك استرداد تكاليف التدريب الواردة في خطة التدريب والتمويل المسبق كتكاليف نفطية في إطار عقود مشاركة الإنتاج[68].

يمنح أنموذج عقود مشاركة الإنتاج لشركات النفط العالمية حق تعيين ملاكات أجنبية في حال عدم توافر ما يناسب كفاءة تلك الملاكات في إقليم كردستان وأجزاء أخرى من العراق[69]، غير أن ذلك لا يحدد إن كانت شركات النفط العالمية أو حكومة إقليم كردستان تمتلكان السلطة التقديرية لتحديد مأهولية تلك القوى العاملة المحلية بنحوٍ كافٍ؛ ولذلك يترك تقدير ذلك إلى شركات النفط العالمية. وسيطلب من شركات النفط العالمية الحصول على تصاريح إقامة من وزارة الداخلية في حكومة إقليم كردستان لجميع الموظفين الأجانب، وهي تصاريح تُمنح غالباً على أساس موافقة من وزارة الموارد الطبيعية.

وكما هو الحال في مجال التوظيف، سيطلب من شركات النفط العالمية ومقاوليها الثانويين

62. المادة 29.4 أنموذج عقود مشاركة الإنتاج.
63 . المادة 29.9 أنموذج عقود مشاركة الإنتاج.
64 . المادة 44 (أولًا) قانون النفط والغاز الكردستاني و23.1 أنموذج عقود مشاركة الإنتاج.
65 . المادة 45 قانون النفط والغاز الكردستاني و23.4 أنموذج عقود مشاركة الإنتاج.
66 . المادة 45 قانون النفط والغاز الكردستاني.
67 . المادة 23.2 أنموذج عقود مشاركة الإنتاج.
68 . المادة 23.3.1 أنموذج عقود مشاركة الإنتاج.
69 . المادة 23.3 أنموذج عقود مشاركة الإنتاج.

إعطاء الأفضلية لإقامة شراكات مع الشركات المحلية، واستخدام المنتجات والمواد المحلية، ويحق للحكومة –خلال عملية اختيار شركات النفط العالمية– إعطاء الأفضلية للشركات الأجنبية التي لديها شراكات مع المحلية[70]، وستؤخذ برنامج التدريب المقدمة من شركات النفط العالمية كواحد من الاعتبارات الضرورية عن الاختيار.

4– مكافحة الفساد

تُعَدُّ جمهورية العراق من ضمن الدول العشر الأكثر فساداً في العالم –بحسب منظمة الشفافية الدولية –وقد بدأ المسؤولون الكرد –الذين يخشون من انعكاس هذه المرتبة في مؤشر الفساد بنحوٍ سيّئ على الإقليم– حملة استراتيجية لتحقيق مبدأ الحكم الرشيد والشفافية في وقت مبكر من عام 2009 بالتعاون مع شركة برايس ووتر هاوس كوبرز للاستشارات الدولية.

وتحقق لجنة مكافحة الفساد الرئاسية في إقليم كردستان بالإجراءات في الإجراءات الحكومية والمشاريع الحكومية في قطاع البناء والتعاقدات؛ ونتيجة لذلك تنصُّ عقود مشاركة الإنتاج على ضرورة إخضاع أي انتهاكات لسلطة قوانين مكافحة الفساد المعمول بها في إقليم كردستان من البداية.

وبينما تبقى بعض القضايا الخاصّة بالامتثال بشأن ممارسة الأعمال في إقليم كردستان العراق ذات أهمية كبيرة –بحسب ما ورد آنفاً– تبرز ضرورة لإعفاء إقليم كردستان العراق من تصنيف الفساد العام في العراق.

5– التطورات الحالية

هناك عاملان مهمان يميزان تطوير صناعة النفط والغاز في إقليم كردستان: أما العامل الأول فكان الأمن النسبي الذي امتاز به الإقليم بالمقارنة مع وسط العراق (قبل أن يهدده تنظيم داعش)؛ وكان له أثر إيجابي كبير على التنمية التجارية، إذ جرى استقطاب الشركات النفطية الكبيرة وأنشطة تجارية أخرى إلى إقليم كردستان. أما العامل الثاني فهو النجاح الذي حققته قوات البيشمركة والقوات العراقية في الآونة الأخيرة ضد تنظيم داعش في شمال العراق سيساعد في استعادة الثقة التي تضاءلت خلال السنوات القليلة الماضية بسبب وجود تنظيم داعش.

ومن ناحية أخرى هناك، غياب البنية التحتية اللازمة لنقل النفط والغاز بنحوٍ مستقل من إقليم كردستان؛ وهو ما دفع الكثير من الأطراف إلى التشكيك بقدرة الإقليم على تحقيق الاستدامة

70. المادة 44 (ثانياً) قانون النفط والغاز الكردستاني.

في صناعة النفط.

وقد عولج نقصُ القدرات التقنية إلى حد كبير، إذ تم الانتهاء من خط الأنابيب الجديد المصمم لنقل النفط مباشرة من حقل طق طق النفطي في الإقليم إلى تركيا في كانون الأول 2013. وقد قام الإقليم، في تموز 2014 –خضم الاضطرابات– بتوصيل حقل خورمال جنوباً مع حقول النفط في المناطق المتنازع عليها بالقرب من كركوك بواسطة خط أنابيب جديد؛ وهو ما سمح لحكومة إقليم كردستان باستغلال الموارد النفطية الضخمة في كركوك، فضلاً عن تمكنها من نقل النفط عبر شبكة أنابيب النفط العراقية المركزية إلى جنوب العراق. ويأتي ذلك كله بعد فشل المحادثات بين إقليم كردستان وإيران حول خط أنابيب قادر على نقل ما يصل إلى 250 ألف برميل في اليوم من النفط من الإقليم إلى إيران، بعد توصل طهران إلى اتفاق مع الحكومة المركزية في بغداد ليكون بديلاً لنقل النفط من كركوك إلى إيران.

وعلى الرغم من تطوير القدرات الفنية المذكورة آنفاً لنقل النفط الخام من أراضي كردستان، لكن جهود الحكومة المركزية لمنع صادرات النفط المستقلة الإقليم من خلال اتخاذ إجراءات قانونية واسعة ضد الأطراف المشاركة في أنشطة التصدير والمبيعات، قد أدت إلى عواقب وخيمة على الإقليم، من حيث تأثيرها على الوضع المالي في إقليم كردستان.

وكان برلمان الإقليم قد أصدر قانوناً يسمح لحكومته بجمع الأموال من القروض السيادية (قانون الدين لعام 2015)؛ من أجل تمكين الإقليم من تخطي الصعوبات المالية التي يواجهها. ويسمح ذلك القانون لحكومة الإقليم بجمع الأموال من خلال تحمل ديون أو إصدار ضمانات تصل إلى خمسة مليارات دولار أمريكي لغرض تمويل المشاريع الاستثمارية التي وافق عليها برلمان الإقليم. ولم ينجح الإقليم حتى الآن في وضع أي سندات على أساس قانون الدين؛ بسبب انخفاض أسعار النفط وإثارة الحكومة المركزية في بغداد للشكوك حول كفاءة الإقليم في تحمل أي ديون سيادية.

لقد عززت الأزمة المالية الإقليم ومكنته من إجراء إصلاحات اقتصادية حقيقية فقد خُفّضت رواتب المسؤولين الحكوميين، وحُذفت –أو خفضت– العديد من الإعانات الحكومية، وقد بُذلت جهود كبيرة لخفض تكاليف إنتاج الكهرباء وتوزيعها، وإدخال مرافق الحكومة الإلكترونية من أجل تيسير العمليات الإدارية ومكافحة الفساد.

وقد اتفقت الحكومة المركزية وحكومة الإقليم –بسبب الوضع المالي المتدهور في كردستان–

على استئناف تصدير النفط الخام من حقول كركوك إلى ميناء جيهان في تركيا، حيث تُوصِّل إلى صفقة شاملة لتقاسم العائدات بنحوٍ يشمل احتياطي النفط والغاز في العراق. ويبقى لنا أن نرى إذا كانت الحكومة المركزية وحكومة إقليم كردستان ستتمكنان من إيجاد صيغة للاستغلال المتبادل لاحتياطي النفط العراقي بأكمله، ولاسيما بعد تحرير الموصل واستعادة السيطرة على معظم مناطق شمال العراق من قبل البيشمركة الكردية بمساعدة الجيش العراقي وقوات التحالف الدولي، وتقلبات أسعار النفط العالمية.