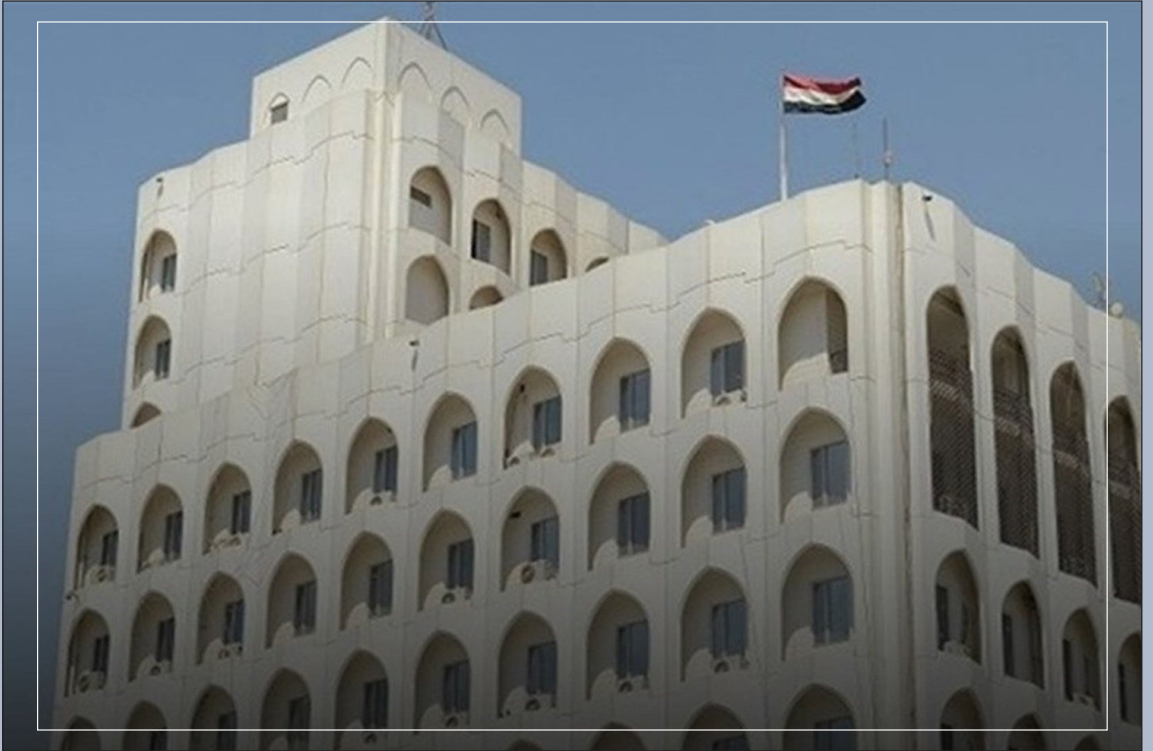




مركز البيان للدراسات والتخطيط  
Al-Bayan Center for Planning and Studies

# إمكانيات وزارة الخارجية في إنعاش اقتصاد العراق

علي عدنان



سلسلة إصدارات مركز البيان للدراسات والتخطيط

## عن المركز

مركزُ البيان للدراسات والتخطيط مركزٌ مستقلٌّ، غيرُ ربحيٍّ، مقرّه الرئيس في بغداد، مهمته الرئيسة تقديم وجهة نظر ذات مصداقية حول قضايا السياسات العامة والخارجية التي تخصّ العراق بنحو خاصٍ ومنطقة الشرق الأوسط بنحو عام -فضلاً عن قضايا أخرى- ويسعى المركز إلى إجراء تحليلٍ مستقلٍّ، وإيجاد حلولٍ عمليّةٍ جليّةٍ لقضايا معقدة تهّم الحقلين السياسي والأكاديمي.

الآراء الواردة في المقال لا تعرب بالضرورة عن اتجاهات يتبناها المركز، وإنما تعبر عن رأي كُتابها.

حقوق النشر محفوظة © 2021

---

[www.bayancenter.org](http://www.bayancenter.org)

[info@bayancenter.org](mailto:info@bayancenter.org)

Since 2014

## إمكانيات وزارة الخارجية في إنعاش اقتصاد العراق

علي عدنان\*

تراكمت التحديات الاقتصادية التي واجهت العراق في السنوات الاخيرة، مما ادى الى ازمة اقتصادية جعلته بحاجة الى سيولة نقدية عدا تلك التي توفرها مبيعات النفط، خاصة في ظل اسعار النفط غير المستقرة، يؤدي البحث عن السيولة النقدية غير النفطية الى فتح ملفات مالية مهمة يتطلب الحصول عليها جهود استثنائية على مستوى العلاقات الخارجية، وقد تكون اهم تلك المصادر هي الاموال العراقية المجمدة او المهربة الى الخارج، إن البحث في هذا الخصوص يقودنا الى دراسة دور وزارة الخارجية العراقية في استحصال تلك الاموال او غيرها من الاموال التي يتطلب الحصول عليها جهود في العلاقات الخارجية، ذلك ان دور وزارة الخارجية هو جزء مهم من سلسلة الادوار التي يتوجب ان تلعبها مؤسسات عراقية مختلفة من اجل الوصول الى استرداد الاموال العراقية المهربة او المجمدة.

تتضارب الارقام التي تكشف عنها جهات رسمية عن مقدار الاموال العراقية في الخارج (المهربة أو المجمدة)، إذ يشير احد اعضاء مجلس مكافحة الفساد السابق (سعيد ياسين موسى) الى ان مجموع الاصول العراقية المهربة والمجمدة في الخارج تصل الى 500 مليار دولار، وأن هناك 450 الف ملف استرداد فتحته الدولة العراقية حتى 2020<sup>1</sup>، ولغرض الانسيابية في ما سنطرح، سوف نقسم اموال العراق في الخارج الى نوعين، النوع الاول هو الاموال المجمدة قبل العام 2003، والنوع الثاني هو الاموال العراقية المهربة الى الخارج من عوائد الفساد بعد 2003، ومن ثم نوضح دور وزارة الخارجية العراقية والخطوات التي من الممكن ان تتخذها في سبيل استحصال الاموال التي تندرج ضمن النوعين.

1. <https://almadapaper.net/view.php?cat=233903>

\* باحث في قسم الابحاث في مركز البيان للدراسات والتخطيط.

## النوع الأول: الأموال العراقية المجمدة قبل 2003

قررت الامم المتحدة تجريد الاموال العراقية بعد غزو العراق للكويت في 1990، وجاء هذا القرار ضمن حزمة من العقوبات في حينها. بعد عام 2003، وقرر مجلس الامن تحويل تلك الاموال الى صندوق تنمية العراق، على الرغم من تحويل مبالغ ضخمة الى الصندوق، الا ان المصادر تشير الى ان هنالك المزيد من الاموال التي لم يتم تحويلها<sup>2</sup>، وتكمن الصعوبة في استحصال هذه الاموال في كونها غير محددة الكمية، فالعراق الى يومنا هذا لا يمتلك قاعدة بيانات بتلك الاموال<sup>3</sup>، تشير القوائم المالية للسنوات السابقة الى ان العراق استلم ما يقارب (1.6) مليار دولار منذ 2003 ولغاية الان<sup>4</sup>.

بينما تشير المصادر الى ان اموال العراق المجمدة في البنوك العالمية اكثر من ذلك الرقم بكثير، ذلك ان النظام السابق ربما تمكن من الاستيلاء على ما يقارب (10) مليارات دولار من الاموال غير الشرعية من خلال استغلال برنامج النفط مقابل الغذاء الذي قدمته الامم المتحدة حينما كان العراق يتعرض الى الحصار الاقتصادي<sup>5</sup>، سواء من طريق تهريب النفط او الحصول على عمولات مقابل عقود الاغذية او الادوية، وتشير التقارير الرسمية الصادرة عن مكتب المسائلة الحكومية في الكونغرس الامريكي الى أن مقدار الاموال العراقية المجمدة في الخارج (ما عدا الولايات المتحدة) تبلغ ما يقارب (3.7) مليار دولار، اما تلك التي في الولايات المتحدة فتبلغ (1.92) مليار دولار فقط، بينما يقدر حجم الاموال المخفية من (10) الى (40) مليار دولار<sup>6</sup>.

## النوع الثاني: الأموال العراقية المهربة إلى الخارج بعد 2003

بعد العام 2003، استشرى الفساد المالي على نطاق واسع في العراق، كانت احدى وسائل ذلك الفساد هو تهريب العملة الصعبة الى خارج العراق، وقد جرى ذلك من خلال استغلال نافذة بيع العملة او ما يسمى بمزاد العملة في البنك المركزي العراقي غالباً، يشير احد المسؤولين في ديوان الرقابة المالي الاتحادي الى

2. <https://www.gao.gov/products/gao-04-1006>

3. البيانات المالية لصندوق تنمية العراق المنشورة على موقع لجنة الخبراء الماليين [/https://www.cofe-iraq.iq/new](https://www.cofe-iraq.iq/new)

4. المصدر السابق نفسه

5. <https://www.jstor.org/stable/41858533?seq=1>

6. <https://www.gao.gov/products/gao-04-1006>

ان (40) مليار دولار من الاموال غير الشرعية يتم تهريبها سنويا خارج العراق<sup>7</sup>. لم يتخذ العراق خطوات جدية في سبيل استرجاع تلك الاموال، إلا ان هنالك جهود مؤخرًا تبذل من قبل الحكومة العراقية في سبيل تتبع تلك الاموال واستردادها، وقد جاء ذلك بعد ما نشر مشروع قانون (استرداد عائدات الفساد) والذي يهدف الى استرداد عائدات الفساد في داخل العراق وخارجه، وهذا يشمل الاموال المهربة الى الخارج من عوائد الفساد بعد 2003.

### تحديات ومعوقات استرداد الأموال:

هنالك الكثير من العوائق التي تمنع دون استرداد الاموال المجمدة قبل 2003، ويعد افتقار العراق الى قاعدة بيانات دقيقة بتلك الارصدة والاموال من اهم تلك العوائق، يعود ذلك الى تسجيل تلك الارصدة باسماء مختلفة من قبل جهاز المخابرات العراقي آنذاك، أو إنشاء العراق لشركات وهمية برؤوس اموال ضخمة. إضافة الى أن الانظمة القانونية المحلية لبعض الدول تمنع من تحويل اموال انظمة الحكم السابقة الى الحكومات الجديدة، كما هو الحال في سويسرا مثلاً والتي تعتبر من حواضن الاموال غير المشروعة، إلا انها مؤخرًا شرعت قانون رد الاصول غير المشروعة ((RIAA) والذي بمقتضاه تسترد الاصول التابعة الى الافراد السياسيين او المرتبطين بالعمل السياسي<sup>8</sup>.

وتؤدي العلاقات الدولية دوراً مهماً في هذا الشأن كذلك، فالازمات الدبلوماسية قد تقف عائقاً امام استرداد الاموال، وقد يستلزم استرداد الاموال ان يكون هناك اتفاق ثنائي او معاهدة مشتركة بين العراق والدولة الاخرى لتحقيق تلك الغاية.

ولا يختلف الاطار العام للمعوقات والتحديات من حيث إسترداد عائدات الفساد بعد 2003، إلا ان هناك تفاصيل اخرى تخص هذه الاموال، فعلى سبيل المثال، يدعي الفاسدين القائمين على نشاطات تهريب الاموال وغسيلها بعد 2003 انهم معارضين للنظام السياسي الحالي مما يوفر حماية نسبية سياسية لارصدهم المصرفية من الملاحقة والتجميد<sup>9</sup>.

7. <https://www.undp.org/content/dam/iraq/docs/Stabilization/UNDP%20IQ-%20Stabilization%20FFIS%20Progress%20Report%20Q4%202015-%20201601.pdf>

8. <https://www.coha.org/lex-duvalier-a-corrupt-politicians-worst-nightmare/>

9. <https://almadapaper.net/view.php?cat=233903>

## دور وزارة الخارجية في استرداد الأموال:

يتسم ملف استرداد العراق لامواله في الخارج بأنه مسألة علاقات دولية في جوهرها، بالرغم من ان هذا الملف يحمل جوانب قانونية واقتصادية وامنية، ويترتب على ذلك ضرورة ان تتصدى وزارة الخارجية العراقية بممثلياتها الدبلوماسية وملحقياتها وسفارتها في دول العالم المختلفة لدفة القيادة في هذا الملف، بذلت وزارة الخارجية العراقية مؤخرا جهود دبلوماسية في هذا الاطار، تمثلت في تقديم سفارة العراق في ايطاليا طلبا للحكومة الايطالية برفع الحجز عن مبلغ (600) مليون يورو من اموال العراق<sup>10</sup>، وجاء ذلك بعدما ناقش وزير الخارجية العراقي مع نظيره السويسري ملف الاموال العراقية المجمدة في البنوك السويسرية خلال زيارة الاخير الى بغداد ايضا، علما بأن سويسرا قد اعادت (220) مليون دولار فقط، بينما تشير التقارير الصحفية الى ان مجموع الاصول في المصارف السويسرية بلغت (1.28) مليار دولار<sup>11</sup>.

إن من اهم الاهداف التي من الممكن ان تحققها الجهود الدبلوماسية لوزارة الخارجية العراقية هو المساعدة في تنظيم قاعدة بيانات دقيقة بالاموال المجمدة قبل 2003، وذلك من خلال استثمار العلاقات الدبلوماسية مع الولايات المتحدة، واستحصال البيانات التي توصلت اليها مؤسسات الولايات المتحدة في متابعة هذا الملف، إذ سبق وان تصدت الولايات المتحدة الامريكية لهذا الملف بعد يوم واحد على دخولها العراق، وقد بذلت مؤسساتها المختلفة على تعقب، وتجميد، واستعادة، وتحويل اموال النظام السابق، حيث عملت على تشكيل هيئة تنسيقية بين المؤسسات المختلفة اطلق عليها (Working Assets Iraq Group) بقيادة مكتب الجرائم المالية وتمويل الارهاب التابع الى وزارة الخزانة الامريكية. إذ عملت هذه الهيئة التنسيقية على اعداد جمع اكبر قدر من البيانات واجراء التحقيقات الممكنة لاعداد قاعدة بيانات بخصوص اموال النظام السابق، كما عمل مكتب الشؤون الدولية على متابعة تدفق الاموال المستردة الى صندوق تنمية العراق، اما الاموال التي عمل النظام السابق على اخفائها، فقد عمل مكتب الجرائم الدولية وتمويل الارهاب مع دائرة الإيرادات الداخلية ومؤسسات اخرى على اكتشافها، وقد اجرى المحققون الماليون حينذاك تحقيقات

10.shorturl.at/zKV05

11.https://www.smh.com.au/world/middle-east/saddam-stashed-1-3bn-in-switzerland-20030621-gdgyx0.html

مكثفة مع مسؤولين عراقيين سابقين في هذا الشأن<sup>12</sup>.

إضافة الى ذلك، تستطيع وزارة الخارجية العراقية ان تعمل على تذليل احد اهم العوائق التي تقف في طريق استرداد العراق لامواله وهي الانظمة القانونية المحلية المانعة لتحويل الاموال، إذ يمكن لوزارة الخارجية العراقية ان تعمل على اتفاقيات ثنائية مع الدول التي فيها اموال واصول مجمدة او مهربة لتسهيل استحصالها وذلك اما عن طريق تشريعات جديدة او اكتشاف طرق اخرى لتحويل الاموال، ففي احدى التجارب بعد 2003 عملت احدى الدول على انشاء حساب مقابل "Account Mirror" لصندوق تنمية العراق وحولت الاموال المجمدة الى ذلك الحساب تفاديا للتحويل الخارجي<sup>13</sup>.

ويمكن الاستفادة من الاتفاقيات الدولية الخاصة بهذا المجال كذلك وخاصة من حيث الاموال المهربة بعد 2003، إذ يمكن للعراق من خلال وزارة خارجيته ان يعمل على طلب المساعدة من مبادرة استرداد الاصول المسروقة (StAR)<sup>14</sup> المنبثقة بالشراكة بين البنك الدولي ومكتب الامم المتحدة لمكافحة الجريمة والمخدرات والتي تعمل على محاربة الفساد واسع النطاق لا سيما سرقة الأصول العامة من قبل كبار المسؤولين الحكوميين والمتعاونين معهم وذلك من خلال بناء جسور التعاون بين الحكومات لغرض استرداد الاصول المسروقة.

كذلك لوزارة الخارجية العراقية ان تبادر في انضمام العراق الى شبكة CARIN البريطانية (Network agency-Inter Recovery Asset Camden)<sup>15</sup> وهي شبكة غير رسمية من الممارسين المكلفين بإنفاذ القانون والقضاء، وتعمل في مجال تعقب الأصول وتجميدها وحجزها ومصادرتها، حيث إنها شبكة مشتركة بين الوكالات، ويتم تمثيل كل دولة من قبل ضابط إنفاذ القانون وخبير قضائي (المدعي العام، قاضي التحقيق، وغيرها حسب النظام القانوني).

اما على الصعيد المحلي، فإن مشروع قانون استرداد عائدات الفساد يلقي على عاتق وزارة الخارجية

12. <https://www.gao.gov/products/gao-04-1006>

13. المصدر السابق نفسه

14. <https://star.worldbank.org/>

15. <https://www.carin.network/>

مسؤولية التنسيق مع هيئة النزاهة والبنك المركزي العراقية لغرض تشكيل فريق تحقيق وتقصي مشترك للتحري عن الاموال المهربة الى الخارج، وإن الوزارة مسؤولة كذلك عن وضع خطة لابرام اتفاقيات ثنائية مع الدول لإسترداد الاموال العراقية المهربة الى الخارج وعوائد الفساد وتسليم الفاسدين الى السلطات العراقية.

### رؤية مستقبلية

نتيجة لما تقدم، نجد ان دور وزارة الخارجية محوري في استرداد الاموال العراقية المحمدة و المهربة في الخارج، ذلك انما تمثل واجهة المفاوضات مع الدول الاخرى ومحرك التنسيق مع الوزارات والدوائر المحلية ذات الشأن، كما إن جهودها في التعاون الدبلوماسي والعلاقات الثنائية سيوفر البيئة اللازمة لتعاون المؤسسات الامنية والمالية الاخرى بين العراق والدول الاخرى، لذا من الضروري ان يكون ملف الاموال العراقية في الخارج ضمن اولويات السياسة الخارجية العراقية وأن يكون ضمن متابعات ورصد دائرة التخطيط السياسي في وزارة الخارجية العراقية وخاصة القسم الاقتصادي فيها.

اضافة الى ذلك، إن ما ألقاه مشروع قانون استرداد عائدات الفساد من مسؤوليات على وزارة الخارجية العراقية بأن تضع وتنفذ خطة لابرام الاتفاقيات الثنائية وتقدم تقريرا عن ذلك سوف يستلزم حتما تشكيل لجنة مختصة في الوزارة تتولى التنسيق مع هيئة النزاهة والدوائر الاخرى المختصة كالدوائر الامنية، ومتابعة تنفيذ هذا الملف مع دوائر الوزارة المعنية بالعلاقات الاقليمية والدولية او مع الهيئات الدبلوماسية والممثلات في الخارج.

من المهم ايضا ان يناط بقسم الشؤون القانونية الدولية دراسة جدوى التعاقد مع محامين او مكاتب محاماة في الدول الاخرى لغرض استرداد الاموال، إذ ان الكثير من الراء تشكك في الجدوى الاقتصادية من استرداد الاموال من طريق مكاتب المحاماة، وتشجع على ايجاد وسائل وآليات لإستثمار هذه الاموال في الخارج لمصلحة البلاد بدلا من تحمل تكاليف طائلة جراء استردادها.