



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

# العراق في عام 2035

فرانك غونتر



ترجمة وتحرير مركز البيان للدراسات والتخطيط

## عن المركز

مركزُ البيان للدراسات والتخطيط مركزٌ مستقلٌّ، غيرُ ربحيٍّ، مقرُّه 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 تحليلٍ مستقلٍّ، وإيجاد حلولٍ عمليّةٍ جليّةٍ لقضايا معقدة تهّمُ الحقلين السياسي والأكاديمي.

### ملحوظة:

لا تعبّر الآراء الواردة في المقال بالضرورة عن اتجاهات يتبناها المركز، وإنما تعبّر عن رأي كاتبها.

**حقوق النشر محفوظة © 2022**

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

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

Since 2014

## العراق في عام 2035

فرانك غونتر \*

الفصل الخامس عشر من كتاب «الاقتصاد السياسي في العراق» تأليف فرانك غونتر.

”ليست مسألة إصلاح الاقتصاد تُعْرَضُ للنقاش، إنما هي مسألة أساسية، وجوهرية، إذ يجب أن تكون شاملة، وتُجْرَى في الوقت المناسب“. علي علاوي، وزير المالية، 2022.

”كلّفنا غياب البوصلة الإستراتيجية في مجال الاقتصاد العراقي ثمناً باهظاً، وبسبب ذلك هدرنا المال والوقت. لم يعرف البلد الازدهار، وعانى الشعب العراقي مع الترف الذي كان من الممكن أن يعيشوه بسبب ثروة العراق وتاريخه الناصع“. علي غالب بابان، وزير التخطيط، 2010.

كيف ستبدو صورة الاقتصاد العراقي في عام 2035؟ يعتمد الأمر -وهذا مؤكّد- على كُليّ من المستجدات الداخلية وقرارات الحكومة العراقية السياسية. في الوقت نفسه، ليس الشعب العراقي مجرد بيباق على رقعة شطرنج، أو أرقام في استطلاع، فردة فعلهم على أي صدمة خارجية ستكون غير متوقعة، أو أي مبادرة سياسية لن تكون غير متوقعة وحسب، بل سيصنعون واقعاً من شأنه أن يفتد كل التنبؤات. هل ستجعل هذه الحقائق من المحاولات التي تروم التنبؤ بالمستقبل هدراً للمصادر؟ هذا ما يعتمد على الغاية من وراء هذه المصادر، فإذا كانت تحاول تحديد خصائص صورة العراق في عام 2035 بالتفصيل الدقيق، فسيكون الأمر هدراً للوقت. بيد أن محاولات مشاهدة قد تكون ممارسة قيمة لو أنّها جعلت المرء يفكر بالمبولات والأولويات والمصادر. بهذه الكيفية، من شأن التنبؤ بالمستقبل أن يساعد الجماعات العراقية العامة والخاصة في اتخاذ القرارات.

### الحركات الخارجية لعام 2035: أسعار النفط

سيبقى النفط حجر الأساس في النظام الاقتصادي العراقي على مدى التوقعات المستقبلية. لطالما كانت أسعار النفط متقلبة طوال العقود الأربعة الماضية تقريباً، وليس هناك ما يدعو للاعتقاد بأنّ شيئاً سيغيّر هذا الواقع. توقعت إدارة المعلومات الأمريكية ثلاثة سناريوهات لأسعار النفط في عام 2035. سيكون سعر خام برنت المرجح في عام 2035 بحدود (\$83) للبرميل، في حين سيكون سعر النفط الأعلى بحدود (\$159)، وسيكون السعر الأدنى للنفط بحدود (\$44) للبرميل.

\* عضو المجلس الاستشاري في مجلس الأعمال العراقي البريطاني.

سيرتفع السعر المرجح للنفط تدريجياً من (\$38) للبرميل في عام 2020 إلى (\$70) في عام 2026 وصولاً إلى (\$80) في عام 2033. وبالنظر إلى التاريخ، فإن هذا السعر يبدو غريباً؛ لأن التضخم جعل من أسعار النفط تنخفض عن سقف (\$70) للبرميل في أغلب الأحيان. لو كان هذا السيناريو صحيحاً، فإن العراق سيواجه أزمات سببها أسعار النفط أكثر من تلك التي واجهها في 2020، بدءاً من عام 2021 وحتى 2035.

### أسعار النفط وحجم التصدير والجماهير

حجم التصدير	سعر البرميل الأدنى \$44	سعر البرميل المرجح \$83	سعر البرميل الأعلى \$159
4 مليون برميل	58 مليار دولار	109 مليار دولار	209 مليار دولار
6 مليون برميل	87 مليار دولار	164 مليار دولار	313 مليار دولار
8 مليون برميل	116 مليار دولار	218 مليار دولار	418 مليار دولار

شكل (1): سيناريوهات أرباح العراق من مبيعات النفط في عام 2035.

يُظهر الشكل سبعة مخرجات محتملة لأرباح العراق من تصدير النفط في عام 2035. لكن، ما حجم النفط الذي سيستطيع العراق تصديره في عام 2035؟ وفق خطة التنمية الوطنية، فإن العراق سيصل لقدرة تصديرية تبلغ (5,25) مليون برميل في عام 2022. لكن من غير المرجح أن يبلغ العراق هذا الرقم، وتحديدًا لأن العراق خفّض من تصديره البترولي نزولاً عند التزاماته مع منظمة الأوبك. علي أي حال، فيما يتعلق بتصدير النفط في عام 2035، أرى أنّ هناك ثلاثة بدائل. يتمثل الأول في تصدير العراق (4) مليون برميل يومياً، وهذا ما يساوي نسب التصدير لعام 2019. في حين يكمن الثاني في أن يصدر العراق (6) مليون برميل يومياً، وهذا الرقم يعكس نسبة الزيادة الحاصلة في الصادرات في الخمس عشرة سنة المقبلة والتي تبلغ (50%).

لكن هل أنّ نسبة الزيادة الحاصلة في نسبة الصادرات النفطية والبالغة (2) مليون برميل يومياً في عقد ونصف أمرٌ يدعو للتفاؤل؟ استغرق الأمر عقداً من الزمن ليحقق العراق زيادته البالغة (2) مليون برميل، ولكن كما ناقشنا في الفصل السابع، فإنّ العراق بحاجة للتغلب على الصعوبات

والتحديات التقنية والمالية والإدارية إذا ما أراد البلد رفع صادراته النفطية. ومن بين أهم التحديات هي أزمة شحة المياه. ومع الخطط التي وضعتها وزارة النفط العراقية والتي تهدف إلى مضاعفة الصادرات النفطية، إلا أنني أعتقد أنّ (6) ملايين برميل يومياً هو رقم الصادرات المرجح تحقيقه في عام 2035. ولكنني -ولاستكمال المعلومات والبيانات- وضعت أرقاماً تخمينية اعتماداً على نية الوزارة بمضاعفة حجم الصادرات الحالي إلى (8) ملايين برميل يومياً.

قبل إنعام النظر في تأثيرات هذه السيناريوهات، يجدر الانتباه إلى أنّه من غير المرجح وبشدة أن يرافق تضاعف حجم الصادرات إلى (8) ملايين برميل يومياً صعود سعر البرميل إلى (\$159) كما موضّح في الجدول. من الصعب تصديق سبب منطقي يدعو العالم إلى زيادة العرض النفطي وارتفاع معدلات الطلب على النفط؛ ممّا يتسبّب بارتفاع أسعار النفط.

### سيناريو انخفاض سعر النفط

ما مدى احتمالية أن يبلغ سعر برميل النفط (\$44)؟ بعد التعديل الذي أُجري بسبب التضخم، كان متوسط أسعار النفط السنوية أقل من هذا المستوى لـ(20) عاماً تقريباً، من 1986 إلى 2005 ومرة أخرى في عام 2020. يمكن أن يتحقق مثل هذا السعر عن انخفاض الطلب إلى جانب زيادة العرض. فيما يتعلق بالطلب، من المحتمل ألا يتطلّب التعافي الاقتصادي لدول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD) بعد أزمة (Covid-19) في عام 2020 أكثر من عقد فحسب، بل سيكون هناك أيضاً تباطؤ في نمو دول البريك (البرازيل وروسيا والهند والصين)، ومع التحسينات المستمرة للحفاظ على الطاقة، فإنّ هذا التباطؤ الاقتصادي سيكون سبباً أساسياً في انخفاض معدلات نمو الطلب على النفط. قد يكون هذا الانخفاض في معدل نمو الطلب على الطاقة مصحوباً بزيادة في إمدادات الطاقة نتيجة مئلين\ترعّتين.

الأول، أتاحت الابتكارات التكنولوجية مثل التكسير الهيدروليكي، أو التكسير، إمكانية الحصول على الغاز الطبيعي عبر آليات غير مكلفة نسبياً في الولايات المتحدة الأمريكية ودول أخرى. في حين أنّ بعض البلدان مثل فرنسا قد حظرت استخدام تقنية التكسير الهيدروليكي، فإنّ كثيراً من الدول تحت الخطى لانتهاج هذه التقنية والتقنيات الأخرى ذات الصلة. لقد تحوّلت الولايات المتحدة في مدّة زمنية قصيرة نسبياً من أنّها مستورد رئيس للطاقة إلى دولة مصدرة للغاز. فضلاً عن التأثير المباشر على سوق الغاز الطبيعي، يُعدّ العراق حالياً منتجاً صغيراً، وهناك احتمالية

حدوث تأثيرات ثانوية ستؤثر على نحو خطير على سوق النفط. تدفع الفجوة الكبيرة بين أسعار الطاقة المكافئة للمنتجين البترولييين إلى إعادة هندسة باهظة الثمن، ولكنها سريعة إلى حد ما لعدد من محطات توليد الكهرباء وإنتاج البلاستيك من النفط إلى الغاز الطبيعي الأرخص.

الميل الثاني الذي قد يساهم في انخفاض أسعار النفط المستقبلية هو خطة الحكومة العراقية الحالية لزيادة حجم صادرات النفط. كما ناقشنا في الفصل السابع، فإن الطلب على النفط غير مرن: تميل نسبة الزيادة اليسيرة نسبياً في العرض العالمي على النفط إلى انخفاض بنسبة مئوية أكبر في أسعار النفط. إذا نجحت الحكومة العراقية في زيادة حجم صادراتها بمقدار (2) مليون برميل يومياً إضافياً بحلول عام 2035، فسيكون التأثير على الأسعار العالمية كبيراً، حتى لو حافظت البلدان المصدرة للنفط الأخرى على مستويات الإنتاج الحالية. سواءً أكان ذلك بسبب انخفاض الطلب أو زيادة العرض، فإن انخفاض أسعار النفط سيكون له تأثير سلبي شديد على التنمية الاقتصادية والاستقرار السياسي في العراق.

لو أن الاقتصاد العراقي في عام 2035 ما يزال يعتمد كلياً على الصادرات البترولية، فقد تؤدي مدة ممتدة من انخفاض أسعار النفط إلى انخفاض في الناتج المحلي الإجمالي للبلاد على غرار الانكماش بنسبة (12%) تقريباً في عام 2020. سيتسبب الانخفاض المصاحب للعائدات الحكومية العراقية بانخفاض الاستثمارات الحكومية والمدفوعات التحويلية تليها زيادة في نسب البطالة والبطالة الجزئية. إن تزايد أعداد الشباب العاطلين عن العمل ممن يتسوا من شغل وظيفة جيدة والقدرة على تكوين أسرة سوف يكونون مصدر إزعاج سياسي. في حال كان العراق يتمتع بسعر صرف ثابت في عام 2035، سيقبل الانخفاض في عائدات تصدير النفط كثيراً من ثقة الأجانب في أن الدينار العراقي سيحافظ على قيمته. خصوصاً إذا ما استغلت احتياطات العراق الدولية للتعويض عن الانخفاض في عائدات تصدير النفط، فإن الدينار سيتعرض لضغوط مضاربة متزايدة؛ لتخفيض كبير آخر لقيمة العملة.

سيكون هناك أيضاً تأثير سلبي على موظفي القطاع الحكومي. كما نُوقِشَ في الفصل (14)، إذا هبطت أسعار النفط إلى (53) دولاراً للبرميل، أو أقل لمدة طويلة من الزمن، فسيتعين على الحكومة العراقية إجراء تخفيضات غير مسبقة على الميزانية، والتي من المحتمل أن تكون مزعزعة للاستقرار السياسي. منذ الإطاحة بالنظام الملكي في عام 1958، انضم العراق إلى معظم الدول

الحديثة التي يسود فيها تفاهم غير مكتوب بين قيادة البلد والبيروقراطية التي تدار بها الحكومة على أساس يومي. تدعم البيروقراطية من في السلطة، وفي المقابل، يضمن من يتأسس السلطة استمرار البيروقراطية في تلقي مستويات عالية من المكافآت والمكانة. تجسد هذا في عام 2006 ومرة أخرى في عام 2020، حينما واجه البلد انخفاضاً حاداً غير متوقَّع في إيرادات الحكومة العراقية، حُفِّضَت جميع مفاصل النفقات الحكومية تقريباً ما عدا رواتب موظفي الحكومة الحاليين والسابقين الذين حصلوا على تعويضات سخية سلفاً ومعاشاتهم.

ومع ذلك، فإنَّ انخفاض أسعار النفط إلى ما دون (53) دولاراً للبرميل تقريباً لبضع سنوات سيَجبر الحكومة العراقية، في غياب الاقتراض الأجنبي على نطاق واسع، على تخفيض الرواتب أو الحد من توظيف الموظفين الحكوميين. في أحسن الأحوال، سيؤدِّي هذا الإجراء غير الإبداعي إلى تعطيل المبادرات الحكومية حتى يُستتعد التعويض. في أسوأ الأحوال، سيحاول موظفو القطاع الحكومي إحداث تغيير في القيادة عبر وسائل غير دستورية. إنَّ بيروقراطية تتوعد بالسخط وغير موالية يصحبها حشد كبير من الشباب العاطلين عن العمل من شأنها أن تحوِّل الانكماش الاقتصادي إلى حالة من عدم الاستقرار السياسي الحاد.

### سيناريو ارتفاع أسعار النفط

نظراً للابتكارات التكنولوجية وخطط الحكومة العراقية للتوسع السريع في صادرات النفط التي نوقشت في أعلاه، ما الحجة التي يمكن عرضها لتبرير حدوث ارتفاع كبير في أسعار النفط مستقبلاً؟ إنَّ العودة السريعة إلى النمو المعتدل في دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية والنمو السريع في دول البريك من شأنه أن يرفع حجم الطلب على الطاقة، في حين أنَّ فشل ثورة الغاز الطبيعي من شأنه أن يقلِّل العرض. يؤدِّي الصراع إلى خسارة طويلة الأمد لمنتج نفط رئيس آخر بحجم إيران أو فنزويلا من شأنه أن يؤثِّر كثيراً على إمدادات النفط العالمية. من المحتمل أن يحل نزاع إيران مع سائر العالم حول طموحاتها النووية بحلول موعد نشر هذا الكتاب. ومع ذلك، إذا تحوَّل النزاع إلى صراع، فسيواجه العالم احتمال استمرار خسارة بعض الإنتاج النفطي الإيراني أو كله لردح من الزمن.

من المستبعد - برأي الكاتب - أن يكون العراق قادراً على زيادة إنتاجه إلى (6) مليون برميل في اليوم، وأن يصاحب إنتاجه الغزير ارتفاع الأسعار العالمية في عام 2035. لقد كان نصيب الفرد من صادرات النفط العراقي (5200) دولار في عام 2019. مع هذه الزيادة الهائلة في عائدات

تصدير النفط، سيكون كل شيء ممكناً: زيادة التوظيف الحكومي وزيادة رواتب الموظفين الحكوميين مع ارتفاع معدلات الاستثمار وتوفير الخدمات الأساسية المجانية يرافقها إصلاحات زراعية وتشبيد للمنازل والمصانع والدوائر الحكومية. سينجز أخيراً بناء مسجد الرحمن في بغداد، وستبني ملاعب كرة قدم جديدة في كل مدينة. لكن الفساد سيتضاعف آلاف المرات. من المحتمل، لو حدث هذا السيناريو، أن تتوقف الجهود المبذولة لتنويع الاقتصاد العراقي بعيداً عن الاعتماد على النفط، وبدون التنويع، ستكون الديمقراطية العراقية الوليدة مهددة.

يعني تمركز القوة الاقتصادية السلطة السياسية، فلو كان هناك حزبٌ يسيطر على الحكومة فإنه يسيطر أيضاً على الاقتصاد، ومن ثمَّ يتحكم بالتعليم والتوظيف والدخل، عندها سيعتقد مَنْ في السلطة أنَّ الانتخابات مهمة جداً بحيث لا يمكن تكليف الناخبين بها. وهناك أيضاً تأثير نفسي، ففي معظم الديمقراطيات المعمرة يكمن المصدر الرئيس للإيرادات الحكومية في إيصالات الضرائب. ينتاب الناس في مثل هذه البلدان شعوراً مفاده أنَّهم «يشترتون» الخدمات الحكومية، وإذا ما فشلت الحكومة في توفير الخدمات التي يطلبها دافعوا الضرائب بتكلفة معقولة، فسوف يحاولون «طردها» الحكومة عن طريق صناديق الاقتراع. لكن في العراق وبرميل نفطه يباع بـ(159) دولار، لن تكون الحكومة العراقية بحاجة إلى فرض ضرائب على المواطنين. من المثير للسخرية أنَّ الدور الأساسي للمواطنين العراقيين سيكون تلقي الخدمات -وأن يكونوا ممتنين- مهما كان مستوى الخدمة التي تقرّر الحكومة أمّها مناسبة. بهذا المعنى، لن يكون المواطنون العراقيون جماعات وأطراف مستقلة تدعم الحكومة العراقية. بدلاً من ذلك، سيصبحون رمزياً، وعلى الأغلب واقعياً، عملاء للحكومة «السخية». وكما بيّن هنتنغتون (1991، ص 65): «لا ضرائب بدون تمثيل» كان شعاراً سياسياً؛ لكن «لا يوجد تمثيل بدون ضرائب» هو واقع سياسي.

### سيناريو سعر النفط المرجح

إذا زاد العراق، بحلول عام 2035، من نسبة صادراته النفطية إلى (6) مليون برميل في اليوم، ووصل النفط إلى السعر الذي رجّحته إدارة معلومات الطاقة البالغ (83) دولاراً أمريكياً للبرميل (أسعار 2019)، فإنَّ عائدات تصدير النفط ستصل إلى حوالي (164) مليار دولار، وهو ما يزيد أربع مرات تقريباً عن عام 2020 و (85%) عن عام 2019. ومع ذلك، إذا استمر عدد سكان العراق في النمو وفق المعدّل الحالي، سيزداد عدد سكان البلاد بحوالي (50%) إلى (60)

مليون عراقي في عام 2035. بعبارة أخرى، بلغ نصيب الفرد من عائدات تصدير النفط في عام 2019 حوالي (2200) دولار، لكنّها سترتفع إلى (2700) دولار، وحسب في عام 2035 إذ سيعادل النمو السكاني السريع معظم المكاسب من ارتفاع عائدات الصادرات.

في حين أنّ هذا السيناريو ليس كثيراً مثل سيناريو أولئك الذين يتنبؤون بأسعار النفط المنخفضة أو المرتفعة، إلا أنّه يعمل على تأكيد أولويتين لتنمية العراق. أولاً، لا تكفي أسعار النفط المرتفعة وحدها لتحقيق ارتفاع كبير في مستويات المعيشة لسكان العراق الذين يتزايد عددهم بسرعة. ثانياً، لن يوفر التوسّع في صناعة النفط في حد نفسه فرص عمل كافية لمجموعة كبيرة من الشباب الذين سينضمون إلى القوى العاملة من الآن وحتى عام 2035. لاحظ أنّ الشباب والشابات الذين سيبحثون عن وظائفهم الأولى في 2035 هم مولودون أصلاً. يجب أن يكون هناك تنوع سريع في الاقتصاد العراقي؛ لتوفير فرص العمل للحشود القادمة من الشباب العراقي.

## الدوافع الخارجية لعام 2035: الصراع الإقليمي

### إيران وسوريا

بحلول وقت نشر هذا الكتاب، من الممكن أن تكون الظروف الإقليمية مختلفة تماماً. ومع ذلك، في أواخر عام 2020، كان كل جيران العراق في أزمة. كانت إيران تبذل قصارى جهدها؛ لرفع العقوبات المفروضة عليها حملها على التخلّي عن طموحاتها النووية. لقد دمّرت هذه العقوبات، فضلاً عن سوء الإدارة والفساد، الاقتصاد الإيراني وقسمت نظامه السياسي. أدّى التأثير السلبي على صادرات النفط الإيرانية إلى ركود اقتصادي حاد وفقدان الثقة في البلاد، في حين ساعد ذلك في تشجيع انخفاض أكبر في أسعار النفط عن طريق خفض المعروض العالمي. في حين تعاني سوريا من حملة قمع حكومية قاسية على جماعات «الربيع العربي».

حتى الآن، كان للصعوبات التي واجهها البلدان تأثير متباين على العراق. كما نوقش في الفصل السابق، فإنّ عملات البلدين فقدت قيمتها، وقد أدّى ذلك إلى انخفاض أسعار السلع التي يستوردها العراق، وساهم عن طريق استنزاف الدولار من الاقتصاد العراقي في ضغط تخفيض قيمة العملة على الدينار العراقي. كما أنّ هناك تهريب أسلحة وإمدادات أخرى من غرب العراق إلى المتمردين السوريين. فضلاً عن ذلك، يعتقد بعض المحللين أنّ الصعوبات الداخلية في كلا البلدين

أجبرت حكومتيهما على التركيز على هذه قضاياها الداخلية، ممّا لا يترك لهما الفسحة الكبيرة للتورط في إثارة المشكلات في العراق.

ومع ذلك، إذا ما أثير العنف أكثر في أي من البلدين أو في كلا البلدين، فسيكون التأثير على العراق عكسياً. إذا توسع الصراع السوري، فمن المحتمل أن يمتد عبر الحدود إلى المحافظات الغربية من العراق، يمكن أن يستقبل البلد موجة من اللاجئين والمقاتلين الباحثين عن ملاذ مؤقتة. على الحدود الشرقية، إذا أساءت إيران والولايات المتحدة والأطراف الأخرى تقدير مغبة نزاع العقوبات، فمن المحتمل أن تندلع الحرب. لن يؤدي هذا إلى خفض الإنتاج من حقول النفط الرئيسة على الحدود العراقية الإيرانية فحسب، بل سيؤدي أيضاً إلى إغلاق الخليج العربي مؤقتاً، ممّا يوقف الجزء الأكبر من صادرات العراق. حتى بعد أن أعادت البحرية الأمريكية فتح الخليج للعبور، يمكن توقع بيع نفط العراق بخصم أكبر من الأسعار العالمية للتعويض عن المخاطر المتزايدة.

فضلاً عن ذلك، فإنّ الصراع في سوريا أو إيران سيعزّز التصوّر بأنّ العراق يحاذي «جارين مؤذيين»، ممّا لا يدفع الشركات الأجنبية للاستثمار في العراق. كما أظهرت أزمة ديون أمريكا اللاتينية في الثمانينيات والأزمة المالية الآسيوية في أواخر التسعينيات أنّ المستثمرين الأجانب يميلون إلى التفكير الإقليمي، ففي بعض الأحيان لا يهتمون بأمر التمييز بين بلدان منطقة ما تعاني من الصعوبات وبين جيرانها.

## صراع المياه

ينبع كل من نهري دجلة والفرات من تركيا. في حين يتدفّق نهر دجلة مباشرة إلى العراق، فإنّ نهر الفرات ينحرف عبر الأراضي السورية. كما نوقش في الفصل الثامن، في حين أنّ هناك اتفاقيات غير رسمية بشأن تقاسم المياه بين البلدان الثلاثة، لا توجد هناك معاهدة رسمية لها سلطة قانونية دولية. ونتيجة لذلك، أدّت مشاريع بناء السدود المكثّفة التي نفّذتها كل من تركيا وسوريا في وقت سابق إلى انخفاض كبير في تدفّق المياه عبر الحدود إلى العراق، مع احتمال حدوث تخفيضات أكبر في العقد المقبل. إذا كان العراق غير قادر على التفاوض بشأن اتفاقية مياه مع سوريا وتركيا، فسينتج عن شحّة المياه انخفاض معدلات الإنتاج الزراعي وتضاعف الهجرة إلى المناطق الحضرية. فضلاً عن ذلك، سيكون لزاماً رفع حجم الواردات الغذائية. تدرك الحكومة العراقية كل هذه التحديات الخارجية أو غير المتوقعة، ولكن يا للأسف، فإنّ تخطيطها للمستقبل مليء بالعيوب.

## التخطيط الإستراتيجي للحكومة العراقية

بعد خمسة عقود من العمل وفق الرؤى الاشتراكية، تواصل الحكومة العراقية تطوير إستراتيجيات، أو خطط التنمية الوطنية. في فترة ما بعد 2003، نشرت الخطط في 2005 و 2007 و 2010 و 2013 و 2018. بمرور الوقت، أصبحت هذه الوثائق شاملة ومفصلة بصورة متزايدة مع مشاركة متزايدة.

بينما يوجد تداخل كبير بين المبادرات المقترحة المدرجة في هذه الخطط، فإنَّ التركيز المسلَّط على مبادرة قد يسلَّط على مبادرة أخرى. على سبيل المثال، كانت إستراتيجية التنمية الوطنية 2007-2005 أكثر تركيزاً على القطاع الخاص من خطة التنمية الوطنية 2014-2010. ومع ذلك، فإنَّ الاختلافات بين الخطط المتباينة يكون أغلبها حول التركيز على مبادرة دون سواها. لذا، من الغريب أن تتجاهل الخطط اللاحقة كالتقدُّم أو عدم التقدُّم المحرز في الخطط السابقة. على سبيل المثال، إستراتيجية التنمية الوطنية 2010-2007 لم تذكر أبداً خطة التنمية الوطنية الإستراتيجية لعام 2005، ربَّما بسبب الاعتقاد السائد أنَّ الأجانب تحكموا بكتابة وثيقة عام 2005.

تبدأ خطة التنمية الوطنية 2022-2018 بمناقشة التحديات التي تواجه العراق تحت أربعة عناوين: مؤسسية، واقتصادية، واجتماعية، وبيئية، يليها قائمة من (11) هدفاً إستراتيجياً. تقدِّم الفصول العشرة التالية وصفاً مفيداً للوضع الحالي في كل قطاع اقتصادي، متبوعاً بأهداف سياسية محددة.

مع ذلك، فإنَّ هذه الخطة الأخيرة تعاني من أربع نقاط ضَعْف. فشلت خطة الحكومة العراقية لعام 2018 في تحديد الأولويات، أو تقديم أهداف قابلة للقياس الكمي لجميع مبادراتها، ولا تعترف بالدور الاستثنائي للقطاع الخاص.

فيما يتعلق بنقطة الضعف الأولى، ومع أنَّ خطة الحكومة العراقية (2018) تسرد عديداً من المبادرات في قطاعات مختلفة من الاقتصاد العراقي، إلا أنَّ هناك عدم استعداد لتحديد الأولويات. لا يوجد في قائمة ال(11) هدفاً إستراتيجياً بياناً يُعدُّ الأهم، إلا إذا كان ترتيب الأهداف يهدف إلى أن يكون ذا مغزى. في الواقع، في الفصول العشرة للخطة سردت عشرات الأهداف، لكن المرء

يبحث عبثاً عن بيان واضح بأن هذه المبادرة أهم من تلك المبادرة. إنَّ حجم النص الذي ناقش سدّى مواضيع مختلفة لا تشي بأي أهمية نسبية في التنمية العراقية. على سبيل المثال، الفساد هو أخطر مشكلة تواجه العراق ومع ذلك تُناقش في بضع فُقرات فقط، في حين هناك تسع صفحات تناقش مبادرات النقل. إنَّ تحسين شبكة النقل في البلاد والحد من الفساد هدفان نبيلان، ولكن عراق المستقبل الذي يقيّص من حجم الفساد كثيراً يفشل في تحسين الطرق والسكك الحديدية سيكون في وضع أفضل بكثير من عراق المستقبل، إذ يكون العكس هو الصحيح.

ثانياً، تقدّم خطة الحكومة العراقية (2018) في بعض الأقسام أهدافاً تفصيلية قابلة للقياس الكمي، مع أنّه في أقسام أخرى، تقدّم توصيات غير قابلة للقياس حول الاستقامة. ففي حين أنّ أهداف الخطة الموجهة لقطاع الطاقة محددة للغاية، على سبيل المثال، الهدف 2: «زيادة الطاقة التصديرية من النفط الخام إلى (5.25) مليون برميل في اليوم»، تبدو أهداف خطة تحسين وضع المرأة في العراق غامضة، على سبيل المثال، الهدف 2: «تمكين المرأة اقتصادياً».

هذا لا يعني أنّ خطط التنمية في العراق يجب ألا تكون مرنة بما يكفي للتكيف مع التغيرات غير المتوقعة في البيئات السياسية والاقتصادية المحلية أو الخارجية. ومع ذلك، في تلك الأقسام من خطة الحكومة العراقية (2018)، إذ لا يوجد جهد يذكر للإعلان عن أهداف محددة، أو توثيق التقدم نحو تحقيق هذه الأهداف، يضطر المرء إلى استنتاج أنّ الحكومة العراقية لا تبذل جهداً في عملية تخطيط جادة. بدلاً من ذلك، يبدو أنّ الغرض في هذه الأقسام هو تقديم لمحة عامة عن التحديات الحالية التي تواجه العراق، وتقديم أهداف واسعة لمواجهة تلك التحديات، إلى جانب بيانات عامة حول أفضل السبل لتحقيق كل هدف ستنفذه المنظمات التابعة. ولكن، إذا كان تقديم المشورة للمنظمات التابعة هو الهدف الأساسي لخطة التنمية الوطنية 2018-2022، فإنّ الفشل في تحديد الأولويات لتوجيه المنظمات التابعة يُعدُّ إخفاقاً أكبر.

تتمثّل الصعوبة الثالثة في عملية التخطيط الاقتصادي للحكومة العراقية الأخيرة في أنّها تعلن أنّ الركيزة الأساسية للخطة هي: «تطوير القطاع الخاص كمحور حيوي للتقدم والتنمية ومحول للتنويع الاقتصادي»، ومع ذلك تسعى إلى التمسك بشعار «الحكومة أفضل من تعرف» ترتيب الأولويات الاقتصادية المحددة للغاية. بعبارة أخرى، يُرحب بالقطاع الخاص لتقديم مهاراته الاستثمارية والإدارية، ولكن فقط لتحقيق الأهداف التي حددها بالتفصيل بيروقراطية الحكومة

العراقية. وهذا ينطوي على أخطار الحد بشدة من ريادة الأعمال في القطاع الخاص، وهو المصدر الرئيس للتنمية الاقتصادية والنمو.

أخيراً، سرعان ما غمرت الأحداث خطة التنمية الوطنية لعام 2018. انقلب التحسُّن الذي حصل في أسعار النفط العالمية في 2018 في عامي 2019 و2020. هذا الانخفاض في أسعار النفط، إلى جانب استمرار الفساد المستشري، يعني أنَّ معظم أهداف السياسة غير واقعية؛ لأنَّها تفترض وجود مسؤولين حكوميين نزيهين إلى حدِّ معقول وموارد مالية كبيرة، ولا يتمتع العراق حالياً لا بالنزاهة ولا بالموارد الكبيرة.

### سبعة قرارات رئيسة تتعلّق بالسياسات العامة

في عام 2020، كانت هناك وثيقتان مفصلتان ناقشتا التحديات والحلول الممكنة لأشدّ أزمة اقتصادية تواجه العراق منذ غزو عام 2003. نشر مجلس الأعمال العراقي البريطاني (IBBC)، المسجل كمنظمة غير حكومية في العراق كتاب «العراق 2020: بلاد على مفترق الطرق»؛ في حين -وبعد أشهر عديدة- نشرت خلية الطوارئ للإصلاحات المالية في الحكومة العراقية «الورقة البيضاء». كتعميم، ركّز عراق 2020 على كيفية تحقيق الإصلاح الاقتصادي، في حين ركّزت الورقة البيضاء على الإصلاحات الاقتصادية التي ينبغي تحقيقها.

ذكرت دراسة (IBBC) العراق 2020 أنَّ هناك خمس متطلبات أساسية للعراق لاجتياز الوضع الفوضوي الحالي:

أولاً، يجب على قيادة الأمة أن تثبت علناً -قولاً وفعلاً- أنَّها تعمل على إزالة الحواجز بينها وبين الشعب العراقي. كما ناقش ريناد منصور، أحد مؤلفو عراق 2020، إنَّ خط الصدع الحالي في السياسة العراقية ليس بين السنة والشيعة، بل بين عامة الناس والطبقة الحاكمة. ما لم يردم هذا الصدع، لن يجرز أي تقدم يذكر. ثانياً، يجب على المجتمع السياسي اتخاذ قرارات صعبة في الوقت المناسب، لم يعد التخبط خياراً مجدياً. ثالثاً، يجب أن يتعامل العراق مع (Covid-19) من دون إعاقة الاقتصاد الحالي غير النفط. رابعاً، يجب إعطاء الأولوية لخلق وظائف في القطاع الخاص لتقليل اعتماد الاقتصاد على صادرات النفط الخام. أخيراً، من الضروري التعامل مع أزمة الموازنة الحادة الحالية دون تعريض النمو الاقتصادي وخلق فرص العمل للخطر. لم تتناول هذه الورقة بصورة

مباشرة مشكلات الفساد والأمن المادي والسياسة النقدية/ سعر الصرف نظراً لوجود منظمات أخرى أكثر قدرة على تقديم المشورة بشأن هذه القضايا.

وقد كررت الورقة البيضاء كتابة بيان مجلس الأعمال الدولي (IBBC) بشأن ضرورة الحصول على دعم عام واسع لأي مبادرات. وتنص على أن: «تنفيذ مثل هذه المجموعة من الإصلاحات يتطلب شجاعة سياسية، وقبول الشعب العراقي». تمضي الورقة البيضاء في تقديم وصف تفصيلي وتحليل وتوصيات سياسية لتحقيق الاستقرار المالي، وخلق فرص العمل، والبنية التحتية، والخدمات الأساسية، وتحسين الإدارة.

يمثل هذان العملان ثمرة القراءة المتأنية. ومع ذلك، من بين العديد من توصيات السياسة في هذين العملين وخطة التنمية الوطنية لعام 2018، ما التوصيات السياسية الحاسمة، والمهمة؟ بمعنى آخر، ما السياسات القليلة التي، إذا تُقِّدت بنجاح بحلول عام 2035، لديها احتمالية كبيرة في جعل حياة المواطن العراقي العادي أفضل، حتى لو أحرز تقدُّم ضئيل أو معدوم في التعامل مع عديدٍ من التحديات الأخرى التي تواجه العراق؟ أعتقد أن هناك سبع سياسات ضرورية ينبغي العمل عليها: (1) تمرير قوانين النفط. (2) تطوير سياسة فعالة لمكافحة الفساد. (3) الحد من العداء المنظم تجاه الأعمال الخاصة. (4) محو الأمية بنسبة (100%) بين صفوف العراقيين وتحقيق (100%) من التعليم الابتدائي للشباب. (5) إعادة هيكلة النظام المالي. (6) اعتماد خطة تسعير عقلانية للمياه. (7) النهوض بالفيدرالية. نناقش كل هذه السياسات في أدناه، جنباً إلى جنب مع معيار مقترح يسمح بقياس التقدُّم من أجل تحقيق كل هدف.

1. قانون النفط. تمرير المكونات الأربعة الرئيسة لقانون النفط التي كانت تنتظر الموافقة عليها منذ عام 2007 وتنفيذها. وكما نوقش في الفصل السابع، فإنَّ هذا القانون ضروري ليس فقط لتوسيع إنتاج النفط بكفاءة، ولكن أيضاً لتوضيح توزيع عائدات النفط بين المحافظات المختلفة. وكذلك بين الأجيال الحالية والمستقبلية من العراقيين.

2. إستراتيجية مكافحة الفساد. تطوير إستراتيجية مكافحة الفساد وتنفيذها حتى يبلغ العراق الثلث الأول من مؤشر الشفافية الدولي متعدد الجوانب. تشير جميع وثائق التخطيط إلى التأثير المدمر للفساد المتفشى في العراق على التنمية الاقتصادية والاستقرار السياسي. لكن ربَّما مع استثناء واحد، يقترحون إستراتيجيات مكافحة فساد فشلت في كل الدول التي جربتها في تحقيقها.

كما نوقش في الفصل الرابع، فإنَّ حوكمة رشيدة ومزیداً من الاعتقالات المتورطين في الفساد والحملات الدعائية المكلفة كلها أمور ضرورية، ولكنَّها ليست كافية لتحقيق الحد من الفساد على المدى الطويل. تضمنت النجاحات القليلة في مكافحة الفساد في العالم أيضاً تغيير الحوافز لتقليل المبالغ التي تكافئ الفساد.

3. الإصلاح التنظيمي. الحد من العداء المنظم تجاه الشركات الخاصة حتى يصل العراق إلى المرتبة الأولى في استطلاع «سهولة ممارسة الأعمال» الذي أجراه البنك الدولي. حينما يتعلَّق الأمر بتنظيم القطاع الخاص؛ فإنَّ الحكومة العراقية متغلغلة وضعيفة وغير شفافة متناقضة تعسفية وفسادة. كما نوقش في الفصل الحادي عشر، لا يوفر العراق أسوأ بيئة تنظيمية عامة للأعمال الخاصة في دول الشرق الأوسط وشمال إفريقيا (MENA) وحسب، بل هو -واقعاً- موجودٌ في أسوأ تصنيفين فرعيين لبيئة تنظيمية في العالم. ما لم يكن هناك جهد جهيد لتقليل العداء التنظيمي تجاه الشركات الخاصة، فإنَّ محاولات الحكومة العراقية لتقليل الاعتماد على النفط عن طريق تنويع الاقتصاد ستبوء بالفشل. من بين الأسباب الرئيسة لخلق بيئة معادية للشركات الخاصة في العراق هو منع المنافسة مع الشركات المملوكة للدولة، والتي تميل إلى أن تكون ذات إنتاجية ضعيفة الجودة وعالية التكلفة. ربما كان إغلاق أو خصخصة المشاريع التي تعود ملكيتها للدولة ممكناً قبل عقد من الزمن، لكن قد فات الأوان. قد يكون الخيار الأفضل هو الحل الصيني المتمثل في عدم إغلاق الشركات المملوكة للدولة أو توسيعها، ولكن السماح لنمو القطاع الخاص يقلل تدريجياً من هيمنة الشركات المملوكة للدولة على الإنتاج والتوظيف.

4. التعليم الابتدائي ومحو الأمية. يجب توجيه بوصلة الموارد التعليمية نحو التدريب على محو الأمية لجميع الأعمار والتعليم الابتدائي لمن تقل أعمارهم عن (12) عاماً، حتى يحقق العراق هدف نشر القراءة والكتابة بنسبة (100%) بين صفوف العراقيين و (100%) من التعليم الابتدائي بين الشباب. إنَّ ارتفاع مستوى الأمية، وخصوصاً بين كبار السن من العراقيين، وسكان الريف والنساء، لا يؤدي فقط إلى تعطيل عجلة التنمية الاقتصادية وتسهيل الفساد، بل يضعف الديمقراطية أيضاً. كما نوقش في الفصل الثالث، فإنَّ تحقيق معرفة القراءة والكتابة بنسبة (100%) والتعليم الابتدائي بنسبة (100%) لن يتطلب فقط مزيداً من المدارس العامة، ولكن أيضاً مزيداً من المعلمات.

5. إعادة هيكلة النظام المالي. من المفترض أن يؤدي تخفيض قيمة الدينار في كانون الأول

2020 إلى تقليص الفجوة بين سعر مزاد البنك المركزي العراقي وسعر السوق الموازية إلى أقل من (1%)، وتقليل الضغط لمزيد من خفض قيمة العملة لعام أو عامين على الأقل. ومع ذلك، في ظل عدم وجود زيادة كبيرة غير محتملة في أسعار النفط أو انخفاض كبير في النفقات المالية من شأنه أن يعيد التوازن المالي، فإنّ الضغط من أجل تخفيض قيمة العملة سوف يعود. يجب أن تفكر الحكومة العراقية بجدية في العودة إلى مجلس العملة الذي وفر للعراق عقوداً من الاستقرار النقدي. يجب ترشيد تنظيم الوساطة المالية حتى يحتل العراق المرتبة الثالثة في العالم فيما يتعلّق بالفئة الفرعية «الحصول على الائتمان» في استطلاع «سهولة ممارسة الأعمال» الذي يجريه البنك الدولي. أخيراً، بإعادة رسملة البنوك المملوكة للدولة حتى تلبّي معايير بازل 3. كما نوقش في الفصل الثالث عشر، يتطلب إصلاح القطاع المالي تدريجياً متعمداً للمبادرات لمنع تسارع هروب رأس المال أو خسائر القروض الكبيرة بين البنوك المملوكة للدولة.

6. تسعير المياه. فوق الحد الأدنى المحدّد من حقّ الحصول على المياه - لنقل (125) متر مكعب/ سنة للفرد- يجب على الحكومة تسعير المياه بمتوسط تكلفتها. نظراً لتاريخ العراق، كان أحد البلدان القليلة في المنطقة التي لديها ما يكفي من المياه؛ لدعم الأعمال التجارية الزراعية على نطاق واسع. ومع ذلك، فإنّ كمية البلاد من المياه أصبحت مهددة بالأخطار بصورة متزايدة. تعمل تركيا وسوريا وإيران على تحويل المياه من نهر دجلة والفرات لتوليد الكهرباء وتوفير مياه الري لمزارعيها. في الوقت نفسه، ستتطلب زيادة إنتاج النفط وتصنيعه في العراق كميات متزايدة من المياه، في حين يستمر التلوث في نهر دجلة والفرات أكثر فأكثر، خاصة جنوب بغداد. إنّ ضمان جودة المياه وكميتها قضية معقدة لا تشمل فقط عديداً من الأطياف في العراق، ولكن كذلك تنطوي على مفاوضات صعبة مع جيرانها. ولكن من دون تسعير المياه بمتوسط تكلفتها، لن يجعل التخطيط للمياه شبه مستحيل فحسب، بل يؤدي أيضاً مثل هذا التخطيط إلى الفساد وهدر كميات هائلة من المياه؛ لأنّه إذا كان هناك شيء مجاني، فإنّ الناس سيتصرفون كما لو كان من دون تكلفة.

7. الفيدرالية العراقية. يجب تحويل (30%) من إجمالي عائدات تصدير النفط إلى المحافظات على أساس عدد السكان، بحيث تنفق وفقاً للأولويات التي تحددها الحكومات الإقليمية وحسب. كما ينبغي تفويض إدارة لوائح العمل، باستثناء لائحة الوسطاء الماليين، إلى المقاطعات. كانت محاولة إدارة نظام اقتصادي يغطّي (40) مليون شخص من بغداد سبباً لعدم الكفاءة والفساد. مع الاختلافات الجغرافية والاقتصادية والتاريخية والثقافية في جميع أنحاء العراق، فإنّ إستراتيجية «مقاس

واحد يناسب الجميع» ليست أفضل طريقة لتحقيق تنمية اقتصادية سريعة. ولأنهم أقرب مادياً وعاطفياً إلى متوسط الحكومات العراقية، فإن الحكومات الإقليمية والمحلية ربما تكون أكثر استجابة لاحتياجاتهم. كما يمكن توقع أن تؤدي المنافسة بين المحافظات إلى حلول أكثر إبداعاً للتحديات العديدة التي يواجهها العراق. أخيراً، ستوفر الحكومات الإقليمية والمحلية التدريب والخبرة للأشخاص الذين قد يشاركون لاحقاً في الحكومة الوطنية.

في معظم الحالات، تعزز السياسات السبع المقترحة بعضها بعضاً. إن الحد من العداء التنظيمي تجاه القطاع الخاص يشجع على الحد من الفساد. إن تحقيق (100%) من التعليم الابتدائي سيعزز الأعمال التجارية الخاصة، ويجب أن يقلل أيضاً من الفساد. إن إقرار قوانين النفط والحد من الفساد، وتقليل العداء التنظيمي، وتحسين التنظيم المصرفي سوف يشجع تدفقات رأس المال إلى الداخل، ومن ثم يقلل الضغط على سعر الصرف.

ستكون هناك معارضة لبعض هذه المبادرات؛ بحجة أنها تضعف سيطرة الحكومة العراقية على الاقتصاد. هناك ميل في العراق للاعتقاد بأنه إذا لم تفعل الحكومة العراقية شيئاً فلن تعمل هذه المبادرات. يعكس هذا الموقف العقلية الاشتراكية للحكومة العراقية المعززة بنقص الخبرة في عمليات السوق. تتعزز المواقف المناهضة للسوق بين صفوف القيادة العراقية في المناقشات مع المستشارين من الحكومات الأجنبية والمنظمات الدولية الذين يفضلون عموماً سيطرة الدولة المفصلية على الاقتصاد.

في حين أن فكرة أولية الدولة في التنمية الاقتصادية كانت منتشرة على نطاق واسع بين المتخصصين في التنمية منذ عقود عديدة، فإن انهيار الدول الاشتراكية في جميع أنحاء العالم، مقترناً بتسارع النمو الحقيقي، الذي أثمر عنه ارتفاع مستويات المعيشة في البلدان التي اتبعت الليبرالية الاقتصادية، تسببت بالتخلي عن هذا التفكير. يجب ألا يحاول العراق بناء اقتصاد سياسي في القرن الحادي والعشرين مسترشداً بمعرفة منتصف القرن العشرين.

فكرتي الأخيرة في هذا الصدد. الظروف الحالية ليست مبشرة. إن مستقبل العراق في أيدي العراقيين أكثر مما كان عليه في الفترات السابقة. على مدى العقد المقبل، سيتخذ العراق أو يفشل في اتخاذ قرارات حاسمة لا رجوع عنها. بإمكان البلدان الغنية ذات التاريخ الطويل من الحكومات المستقرة أن تتحمل عواقب اتخاذ قرارات غبية، لكن العراق لا يستطيع.