

ادارة الاعمار في العراق

الدكتور كمال البصري و مضر السباهي

٧ اذار ٢٠١٣
المعهد العراقي للاصلاح الاقتصادي

أعمار العراق: ماذا يتطلب؟

مر على التغيير السياسي في العراق عشرة سنوات حضى خلالها بخيار الديمقراطية والتعددية ولكن بشكل مؤسف وبسبب عوامل تداعيات العملية السياسية لم يوفق بتطبيق مفردات الادارة الرشيدة (المتمثلة باعتماد الكفاءات ووضع الفرد المناسب في المكان المناسب، الرؤية الاستراتيجية، الشعور بالمسؤولية، اعتماد الشفافية، تأمين سيادة القانون، ضمان المشاركة والقبول بالأجماع وتحقيق المساواة) التي أدت بالتالي الى احتقان التنمية واستمرار ضعف الخدمات. كما ساهم عدم التوافق السياسي داخل الحكومة وفي اروقة البرلمان بتعطيل او التأخير في تشريع وتنفيذ القوانين والاجراءات الضرورية. بسبب تنامي شعور المواطن بعدم المساواة في الاستفادة من الحقوق العامة خلقت اضطرابات وخرق لسيادة القانون وهي اموربالغة الخطورة ويصعب التكهن بها وبأبعادها.

من الجدير بالذكر حقق العراق بفضل الثروة النفطية موارد مالية كبيرة اذ بلغ مجموع الايرادات العامة ٤٦٣,٧١ ترليون دينار من ٢٠٠٤ لغاية ٢٠١١، إلا أنه لم يوفق في تسخير تلك الموارد بشكل كفؤ في اشباع احتياجات المواطن الاساسية (وفق تقارير وزارة التخطيط). وفي التقارير الدولية سُخِّصَ العراق عالمياً بأنه واحد من أربع دول لم تستطع اجهزتها الحكومية في تلبية احتياجات مواطنيها (BROOKINGS GLOBAL ECONOMY AND DEVELOPMENT- Index Of) . (State Weakness)

مؤخرا اتصف المشهد الاقتصادي العراقي بأزمة تتجسد بتأخر اقرار الموازنة الاتحادية لعام ٢٠١٣. ان تأخر الاقرار يعني حبس صرف التخصيصات المالية للمشاريع الاستثمارية الضرورية لتقديم الخدمات الاساسية للمواطنين. وهذه لم تكن المرة الاولى بل هي المرة التي تجاوزت الفترة الحد المعقول، اضع الى ماتقدم بات الامل في انفراج الازمات السياسية وانعكاساتها السلبية على العجلة الاقتصادية بعيدا عند اكثر الناس تفاؤلا.

وامام هذا المأزق هناك خيارات ثلاث متاحة لادارة الملف الاقتصادي من خلال الشراكة الوطنية او حكومة الاغلبية او حكومة تكنوقراط. بات واضحا ان الخلافات السياسية القائمة هي ليست خلافات على البرامج الاقتصادية للكتل المتنافسة فبشكل مؤسف تغيب عن الكتل السياسية برامج اقتصادية تتعلق بالاعمار ورفع مستوى معيشة المواطن بل ان الخلافات هي اقرب الى خلافات شخصية مزاجية وقد تكون ذات طابع فئوي او طائفي او قومي. وكشفت السنوات الماضية بصريح العبارة عن عجز كبير لحكومة الشراكة الوطنية في تناول المشكلات الاقتصادية المختلفة، مما اضطر البعض بالتفكير عن بديل لحكومة الشراكة الوطنية بحكومة الاغلبية النيابية، وهي الاخرى ليس من الصعب ان نتكهن بفشلها مادامت الاسباب التي ذكرناها سابقا قائمة، فنحن لانعتقد ان النسيج الواحد للكتل السياسية متقفا وهي تحمل في ثناياها فشل في ادارة الملف الاقتصادي. وبذلك لايبقى امامنا إلا خيار حكومة تكنوقراطية لها صفة الاستقلالية والكفاءة المهنية وبعيدة عن تجاذبات الكتل السياسية التي يعيشها مجلس الوزراء بشكل خاص والحكومة بشكل عام.

في حالة عدم الاتفاق على حكومة تكنوقراط، وازاء ما تقدم نجد من الضروري التفكير في اسلوب اخر مناسب لادارة شؤون الاعمار.

أقدمت الحكومة العراقية في العهد الملكي بالتفكير بمشروع "مجلس الاعمار وشرع له قانون من قِبل المجلس النيابي في ٢٥ أبريل ١٩٥٠، وكان بمقترح من وزير المالية انداك عبد الكريم الأزري. تأسس هذا المجلس كمؤسسة مستقلة

مسؤولة عن تصميم وتنفيذ المشاريع العمرانية. وقد نص قانون المجلس ابتداءً على تخصيص إيرادات النفط كلها لمشاريع الإعمار، إلا أن القانون غيّر بتخفيضها إلى (٧٠%) من إيرادات النفط، على أن يذهب الباقي إلى الخزينة العامة لتسديد شؤون الدولة. وكان يترأس المجلس رئيس الوزراء وعضوية وزير المالية وكفاءات عراقية واجنبية. وكان دور المجلس قيادي بالاعمار ويتقدم على دور الوزارات.

المطلوب حالياً قيام الحكومة باصدار قانون يخصص حصة من الايرادات المالية النفطية (مثلاً ٥٠%) لاغراض الاستثمار والاعمار تكون تحت تصرف مجلس الاعمار الذي يعمل بخطط تم اقرارها من قبل مجلس الوزراء ومجلس النواب. ويمنح المجلس صلاحية التعاقد مع الافراد والشركات لتصميم وتنفيذ المشاريع، بشرط تمتع جميع فعاليات المجلس بشفافية عالية من خلال الموقع الالكتروني الخاص به، إضافة الى نشر المعلومات في الاعلام المقروء والمسموع. ويشترط في قانون المجلس ان يتحلى جميع أعضائه ومنسبائه بكفاءات علمية وعملية متميزة قبل اشغالهم الوظيفة. وهذا لايعني تجاوز على صلاحيات الوزارات والمحافظات بل هو الذراع الفني الذي ينبغي للوزارات والمحافظات الاعتماد عليه في تسير الامور الفنية المختلفة .

وهناك اكثر من سيناريو لتنفيذ هذه الفكرة تتراوح بين تطبيق مقترح تأسيس مجلس الاعمار او التعاقد مع شركات عالمية متميزة مثلاً شركة متسوبيشي ، هونداي ، GE Capital، كما هو معمول به في مختلف دول العالم ونحن في المعهد العراقي للاصلاح الاقتصادي سنجري ورشة عمل لتطوير هذه الافكار.

ان مبررات مقترح تأسيس مجلس الاعمار تأتي بسبب استمرار تلكؤ الاجهزة الحكومية من تنفيذ المشاريع المختلفة. لقد بلغ الانفاق الاستثماري مبلغ ١٤٥,١١١ ترليون دينار (منذ عام ٢٠٠٤ لغاية ٢٠١١) وتم انفاق مبلغ ٨٧,٧١١ ترليون دينار(مع السلف) لنفس الفترة اي بنسبة تنفيذ اجمالية تبلغ ٦٠,٤٤%. للوقوف على عوامل تلكؤ تنفيذ الموازنات الاستثمارية اجري المعهد العراقي للاصلاح الاقتصادي دراستين الاولى في عام ٢٠٠٨ والثانية عام ٢٠١١. وكان من ابرز العوامل هي :

عوامل خارجية: بمعنى خارج قدرة المؤسسة في التأثير عليها، وتتمثل بتأثير الظروف الامنية، وقيود ضوابط مؤسسات الرقابة، وغياب البنى التحتية الضرورية لاداء الاعمال، وتأخر اقرار الموازنات العامة، القوانين والاجراءات غير المرنة، وضعف سيادة القانون بسبب الظروف الاستثنائية التي تمر بها العملية السياسية.

عوامل داخلية: بمعنى أنها خاصة بالمؤسسة المنتجة للخدمات، وتتمثل بضعف تطبيق متطلبات الحكم الرشيد (الشفافية في اتخاذ القرارات، اعتماد الكفاءات، التخطيط بعيد المدى... الخ) وقد إنعكس ضعف الحكم الرشيد على عدم وجود المعرفة الفنية في ادارة المشاريع (لجان فتح وتحليل العطاءات، دائرة المهندس المقيم، ضعف الامكانات الفنية من مختبرات واجهزة قياس) وغياب حوافز الشعور بالمسؤولية، ومركزية النظم الادارية وتعقيداتها، حيث أدت كل هذه العوامل وغيرها الى تأخر وعدم الاتقان بالعمل.

عوامل ضعف العمل التكاملية بين المؤسسات العامة والخاصة: تتمثل بالعوامل المتعلقة بالتنسيق بين دوائر الدولة المختلفة، وتشمل على سبيل المثال: ضعف تعاون أجهزة الدولة فيما بينها في موضوع تخصيص الاراضي،

وفي قرارات إطلاق صرف التخصيصات المالية (وزارة التخطيط)، وصرف التخصيصات الحكومية (وزارة المالية)، وفتح الاعتمادات (البنك المركزي والمصرف التجاري العراقي) ... الخ.

اضف الى ماتقدم لوحظ ان زيادة عدد المشاريع الاستثمارية في السنوات الاخيرة قد اثر تأثيرا بالغا في نسب التنفيذ بسبب عدم توفر الامكانيات الفنية. وهذا يعني ضرورة توسيع قدرات الحكومة على التنفيذ .

من جانب اخر يمكن تناول ضعف الاداء في المؤسسات الحكومية من زاوية مقدار تمتع الدوائر المختلفة بتطبيق مفردات الادارة الرشيدة . لغرض توضيح انعكاس ضعف مفردات الحكم الرشيد على الاعمار، ومن ثم الى حاجة مختلف المؤسسات والوزارات الى مجلس إعمار يدعم برامجها، لابد من إلقاء نظرة سريعة على مفردة اعتماد الكفاءة والتخطيط الاستراتيجي.

١. اعتماد الكفاءات: شجعت العملية السياسية على خلق حالة من السلبية تتمثل بأحقية المحاصصة على أحقية الكفاءة ووضع الفرد المناسب في المكان المناسب، وقد إنعكست داخلياً على ضعف الاداء الاداري في المرافق المختلفة وضعف الانجاز الاقتصادي فعلى سبيل المثال (ضعف نسب تنفيذ المشاريع الاستثمارية والتي تتراوح من ٥٠% الى ٧٠%)، وتأخر القيام بالاصلاحات الضرورية). وخارجياً بغياب المفاوضات الذي يستطيع تناول الشأن العراقي بجدارة للحصول على حقوق العراق، أو اغتنام الفرص المناسبة، او نقل التجارب المفيدة. على سبيل المثال: التفاوض لدخول منظمة التجارة العالمية لتحقيق أكبر قدر من الاعفاءات والسماحات لصالح العراق، والتفاوض لحل مشكلة المياه مع تركيا، تلك الدولة (التي وفر لها العراق فرصاً اقتصادية لم توفرها دول اخرى على مر التاريخ، إذ بلغت قيمة العلاقة الاقتصادية لصالح تركيا ١٣ مليار دولاراً على أقل تقدير). ويمكن تفهم المبررات والدوافع في بداية العملية السياسية إلا أنَّ الاستمرارها شيء آخر، ونجد هناك الإصرار على المزيد منها بلغة الاصلاح السياسي والمشاركة. يا ترى من يرضى ان يأتى رأس مال شركته لجهة لا تتمتع بالكفاءة؟ ولماذا نقبل اذا ان تدار موارد العراق الحكومية (التي بلغت عام ٢٠١٢ بحدود ١٠٠ مليار دولار) من قبل مؤسسات يغيب عنها الفرد المناسب من المكان المناسب! ان الحقيقة ما نحن عليه اليوم هو تحصيل حاصل " كيف ما تكونوا يولى عليكم". على الرغم من ان الادارة السياسية قد انتقلت الى الزعامات العراقية بعد منتصف ٢٠٠٤ الا انه ولحد الان لا نجد خطأ اقتصادية محكمة، فالخطط الحالية مجرد رغبات فردية للمسؤولين لم تصاحبها دراسات الجدوى الاقتصادية، ولا التخطيط الاداري، وغاب عنها التنسيق. كما لا يوجد مجلس اقتصادي يستنير بالكفاءات العراقية (في الداخل والخارج) لرسم السياسات المالية والاقتصادية والفنية. في هذا المجال لابد من القول ان العراق كان ولا يزال مؤهلاً للاستفادة من الخبرات الاجنبية، الا انه كان يفتقر لاقتطاف هذه الفرص بشكل سليم. فبالرغم من وجود عدد كبير من الاستشاريين التابعين للمؤسسات الدولية الا انهم يفتقدون المبادرة والتوجيه والمتابعة السليمة من المسؤولين. والاكثر من ذلك نظمت العديد من الدورات التأهيلية وشرح لها من لاقدرة له على استيعاب المناهج التدريبية وغاب عن مسؤوليهم متابعة نتائج هذه الدورات . الامر الذي أدى الى هدر كثير من الطاقات والامكانيات وضياع الوقت. مع ان الكفاءات العراقية موجودة في شتى بقاع العالم، الا انه لم تكن هناك مساعٍ جديّة لاستقطابهم، وكان من الأجدر العمل على تأسيس هيئة للكفاءات العراقية على غرار الهيئات التي شكلت مؤخراً، فغياب مثل هذا الهيئة يعني استمرار هدرا للمال من خلال إدارات غير كفوءة .

٢. تبني استراتيجية اقتصادية: أدى غياب التكنوقراط بالكمية والنوعية المطلوبة وعدم التوافق السياسي الى غياب أو تأخر إعداد استراتيجية اقتصادية متفق عليها من شأنها رفع المعانات والفقر والحرمان. لقد تأخر إصلاح المؤسسات الاقتصادية (مثلا شركات وزارة الصناعة)، وتأخر إصلاح المصارف الحكومية (الرافدين والرشيد) اللذان يمثلان العامل الضروري لنمو الاقتصاد والقطاع الخاص، وتأخر إصلاح سياسة الدعم الاقتصادي الحكومي (البطاقة التموينية)، وتأخر الإنضمام الى منظمة التجارة العالمية مما أدى الى عدم مجارات التشريعات والممارسات الاقتصادية العالمية، وتعذر اجراء التعداد السكاني الضروري الى فترة زمنية مجهولة اثر على تخطيط مشاريع التنمية. على الرغم من البعد الاستراتيجي للقطاع الخاص كما نصَّ عليه الدستور فإن الاداء الاقتصادي منذ عام ٢٠٠٤ ولغاية الان يشير الى ان نسبة مساهمة القطاع الخاص في الناتج المحلي أصبحت اقل مما كانت عليه سابقاً (وذلك بسبب ضعف التكوين الرأسمالي لدى القطاع الخاص)، كما لا زالت الموازنة الاتحادية بعيدة عن التخطيط الاقتصادي السليم، وكذلك ادى غياب قوانين مهمة مثل قانون النفط والغاز والذي يمثل ركيزة إستراتيجية مهمة بسبب عدم التوافق السياسي منذ ٢٠٠٧، وقوانين اخرى لا تقل أهمية عن قانون النفط والغاز، بل حتى التي منها حظي بالتشريع غاب عنه التنفيذ مثل قانون التعرف الكمركية، وحماية المستهلك، وحظر الاحتكار، وقانون تأسيس مصارف التنمية الاقليمية الذي نص عليه قانون الموازنة في عام ٢٠٠٦ (لأنها جميعا شرعت دون دراسات الجدوى بالمعنى المهني). أخيراً على الرغم من أهمية النظام اللامركزي للمحافظات كما نص عليه الدستور الا انه لم يتم إصدار القوانين والتعليمات الضرورية لتمكين المحافظات من أداء أعمالها بمرونة عالية.

الآثار المترتبة على تخلف الاعمار:

أثار ضعف الخدمات الحكومية مشاكل اجتماعية واقتصادية والى تحديات سياسية. ففي مسح أجرته وزارة التخطيط العراقية بالتعاون مع برنامج الامم المتحدة الانمائي (UNDP) لعام ٢٠٠٧ والصادر عام ٢٠١١، تضمّن هذا المسح نسب الحرمان حسب الميادين (% أسر) مؤشرات ستة وهي: الوضع الاقتصادي، الحماية والامان الاجتماعي، التعليم، الصحة، البنى التحتية، المسكن. ويمكن استخلاص النتائج التالية:

📉 الوضع الاقتصادي ١١,٦% منخفض جداً، ٢٠,٦% منخفض.

📉 الحماية والامان الاجتماعي ١٣,٩% منخفض جداً، ١٨,٨% منخفض.

📉 التعليم ٨,٣% منخفض جداً، ١٩,٦% منخفض.

📉 الصحة ٧,٦% منخفض جداً، ١٩,٢% منخفض.

📉 البنى التحتية ٢٠,٧% منخفض جداً، ٣٢% منخفض.

📉 المسكن ٦,٩% منخفض جداً، ٢١,٨% منخفض.

اما على مستوى عدد الميادين التي تعاني العوائل من الحرمان فيها، فقد بينت الدراسة ان ٢١% من العوائل لا تعاني حالة حرمان، و ٤٤% منها تعاني حالة حرمان في ميدان واحد او ميدانين، و ١٦,١% تعاني حالة حرمان في ثلاثة ميادين، و ١٠,٩% تعاني حالة حرمان في اربعة ميادين، و ٦,٣% تعاني حالة حرمان في خمسة ميادين، و ٢,١% تعاني حالة حرمان في ستة ميادين. فيمكن ان نستخلص من هذه المؤشرات أن ٢% من العوائل هي الافضل حالاً، وحوالي ٢٠% يمكن اعتبارهم بمثابة الطبقة الوسطى، وحوالي ٥٠% تعيش حالة حد الكفاية، و ٢٨% تعيش حالة الحرمان.

أما على مستوى الخدمات الاساسية فقد بينت الدراسة مايلي:

- ✓ بشكل عام تحصل الأسر ما معدله ١٤,٦ ساعة من الكهرباء يومياً من خلال شبكة الكهرباء العامة و المولدات الكهربائية، ٩٠% من الأسر تحصل على ما ينقصها من الكهرباء من المولدات الكهربائية الخاصة.
- ✓ تقدر ٧٩% من الأسر خدمة الكهرباء على أنها "سيئة" أو "سيئة جداً". تعتقد ٣٥% من الأسر أن الكهرباء يجب أن تكون أهم أولويات
- ✓ تستخدم ٦٥% من الأسر شبكة المياه العامة كمصدر رئيسي لمياه الشرب، ولكن تنخفض هذه النسبة بشكل كبير في المحافظات الجنوبية بسبب ملوحة المياه. تستخدم فقط ٤٧% من الأسر في الريف شبكة المياه العامة كمصدر رئيسي للحصول على المياه مقارنة بـ ٧٢% في المناطق الحضرية.
- ✓ بلغ نسبة السكان المخدومين بخدمة شبكات المياه العادمة (٢٦%) لسنة ٢٠١١ ، وان (٥٧,٣%) من السكان مخدومين بنظام معالجة مستقلة (سبتك تانك) ، أما السكان غير المخدومين فقد بلغت نسبتهم (١٦,٧%) .
- ✓ بلغ عدد المستشفيات في العراق (حكومي وأهلي) (٢٣٦) في عام ٢٠١١ ، عند مقارنة مؤشر عدد ذوي المهن الطبية مع عدد السكان نجد إن عدد السكان لكل طبيب (١٣٥٤) شخص / طبيب في عام ٢٠١١ مقابل (١٤٠٢) شخص / طبيب في عام ٢٠١٠ أي إن حصة الطبيب الواحد من السكان انخفضت بنسبة (٣,٤%) ، في حين انخفضت حصة طبيب الأسنان الواحد من السكان عن السنة السابقة بنسبة (٦,١%) ، أما بالنسبة لحصة الصيدلي الواحد من السكان فقد انخفضت عن العام السابق بنسبة قدرها (٤,٣%) وكذلك بالنسبة لمؤشر شخص / سرير التي انخفضت بنسبة قدرها (٤,١%) مع إقليم كردستان .
- ولغرض تجاوز الاخفاقات المتتالية، فان المطلوب حالا البحث عن وسائل بديلة لالية التعاقد الحالية واستبدالها قدر الامكان بنموذج عقود تعرف بعقود مشاركة القطاع الخاص للعام. وهي ليست اقل كلفة من الية التعاقد الحالية ولكن لها مميزات منها اكمال واتقان العمل في اطار زمني متفق عليه، وان لها في ظروف العراق الحالية مميزات اخرى مثل توفير مخصصاتها المالية بعيدا عن اقرار الموازنة كما وتعمل على نقل التكنولوجيا بشقيها الفني والاداري.
- ان هذه العقود الان تستخدم في كافة دول العالم الفقيرة والغنية على حد سواء ولذلك يجب اعتبارها خيارا ستراتيجيا، واخيرا ان مثل هذه العقود لم يجري العمل بها خلال العشر سنوات الماضية ولانتوقع ان يتم استخدامها بشكل كفؤ في ظل حكومة لاتتسم بالطابع المهني والفني . ان مطلب حكومة تكنوقراطية او مجلس اعمار يجب ان يكون الخيار السراتيجي للناخب.