الأطر القانونية والاقتصادية
لإعادة أعمار العراق

لقد عانى الشعب العراقي خلال العقود القليلة الماضية من ويلات الحروب ونظام قمعى أدى إلى فرض العديد من العقوبات لم يتأثر بها سوى الشعب العراقي، حيث كان العراق مغلقاً إلى حد كبير فى وجه المصالح الاقتصادية الخارجية طوال حقبة كبيرة من الزمن، كل ذاك أحدث آثار سلبية فى كافة المجالات والاتجاهات.

وفى أعقاب النزاع الأخير فى العراق، ارتفعت الأحداث وثار كثير من الجدل حول المشاركة فى عمليات إعادة أعمار العراق، وشهدت الساحة العالمية تزاحم المصالح الخارجية على ضمان عقود لإعادة بناء البنية الأساسية المنهارة فى العراق ومحاولة إبرام عقود استثمار فى عملية الأعمار.

وقد أصدر مجلس الأمن فى جلسته ٤٧٦١ المعقودة فى ٢٢ مايو ٢٠٠٣ القرار رقم ١٤٨٣، والذى تضمن رفع العقوبات المفروضة على العراق منذ زمن طويل ويقدم إطاراً دولياً لعملية إعادة البناء والأعمار، ويمنح القرار إشرافاً مستقلاً غير كاف على دولتي الاحتلال ويتضمن آليات قاصرة للمشاركة اللازمة لضمان حماية أفضل لحقوق الإنسان فى سياق عملية إعادة الأعمار.

وقد أناط هذا القرار واجب ضمان تنفيذ جهود الأعمار إلى حكومتا الولايات المتحدة الأمريكية والمملكة المتحدة بوصفها دولتي احتلال، وعلى الرغم من ذلك لم تبد دولتا الاحتلال فى العراق والحكومات الأخرى والشركات الأجنبية المشاركة فى العملية اهتماماً كافياً بقضايا حقوق الإنسان، والعملية بحد ذاتها

تفتقر إلى الشفافية ولم تنطو حتى الآن إلا على قدر يسير من التشاور مع الشعب العراقى.

كما أصدر مجلس الأمن القرار رقم ١٥٠٠ فى ١٤ أغسطس ٢٠٠٣ بشأن الإخطار التى تهدد الأمن بسبب الأعمال الإرهابية، كما أصدر مجلس الأمن القرار رقم ١٥١١ لتأكيد قراراته السابقة بشأن العراق.

وسوف نحاول فى هذه الدراسة أن نتعرف على الوضع الحاضر للاقتصاد العراقى وأهم الأطر القانونية والاقتصادية لإعادة أعمار العراق بهدف الوصول لرؤية مستقبلية لإعادة أعمار العراق فى ضوء قرارات مجلس الأمن.

* * *

المبحث الأول
الوضع الحالى للاقتصاد العراقي

يعتبر الاقتصاد العراقى من الاقتصادات الريعية Rental Economy، لانه يعتمد على مورد اقتصادي طبيعى واحد وهو النفط، وعلى الرغم من العوائد النفطية الهائلة التى حصل عليها العراق فى عقدى السبعينات وبداية الثمانينات نتيجة الموقف النفطى العربى الموحد لدول الاقطار المصدرة للنفط (الأوبك) الذى أدى إلى ارتفاع سعر برميل النفط إلى ما يقارب (٣٠) دولار للبرميل الواحد فى عام ١٩٧٦، وهذه الزيادات الهائلة قد وفرت للعراق ثورة هائلة قدرت بحوالى ٩٥ مليار دولار[١]. وقد وجهه الجزء الأكبر من هذه الثروة نحو بناء صناعات عسكرية وصناعات ثقيلة فى مقابل تراجع واضح لمعدلات التبادل التجاري وزيادة حجم الإنفاق العام والإنفاق على عمليات النمو الاقتصادي بحيث أصبح ما لدى العراق من موارد مالية كبيرة يفوق حجم الطاقة الاستيعابية لاقتصاد العراق، الأمر الذى أدى إلى حدوث موجات تضخمية متواصلة، وقد صاحب ذلك اتجاه الحكومة إلى التوسع فى الجهاز الإدارى وظهور نموذج رأسمالية الدولة مع جهاز بيروقراطي كان سبباً فى انتشار ظاهرة البطالة المقنعة وتدنى مستويات الإنتاجية فى كافة القطاعات الاقتصادية، الأمر الذى أدى إلى ظهور العديد من المشكلات الاقتصادية والإدارية، وسوف نقسم دراستنا لهذا المبحث إلى مطلبين على النحو التالي :

(١) د. عبد المنعم السيد على – المستقبل العربي، مجلة يصدرها مركز دراسات الوحدة العربية، لبنان، العدد ٢٢٨ لسنة ١٩٩٨، ص ١٢.

المطلب الأول : الاقتصاد العراقي فى ظل العقوبات الدولية.

المطلب الثاني : الاقتصاد العراقي خلال فترة ما بعد الحرب.

المطلب الأول

الاقتصاد العراقي فى ظل العقوبات الدولية

لقد أثرت العقوبات الدولية على قدرات العراق الاقتصادية، فبعد أن كان العراق قبل حرب الخليج عام ١٩٩٠ يتمتع بواحد من أعلى مستويات توفر الغذاء للفرد الواحد فى العالم بسبب ازدهاره النسبى وقدرته على تحقيق الفوائض المالية اللازمة لاستيراد وإنتاج كميات كبيرة من الغذاء كانت تغطى الاستيرادات منها حوالى ثلثي حاجاته من الغذاء، فقد أثرت العقوبات الدولية على قدرة العراق وخاصة فى مجال كسب العملة الأجنبية اللازمة لتمويل الاستيراد من الغذاء وأصبح المجتمع العراقى يعانى من سوء التغذية ونقص فى الدواء.

وعلى أثر هذه الظروف الاقتصادية المتردية أصدر مجلس الأمن قراره رقم ٩٨٦ عام ١٩٩٥ المعروف بـ (النفط مقابل الغذاء) والذى يسمح للعراق بتصدير كميات محدود من النفط لتمويل وارادات الأغذية وبعض الحاجات الأساسية الأخرى، وقد سمح القرار للحكومة العراقية بيع ما يعادل مليار دولار أمريكى من النفط فى فترة الـ٦ شهور الأولى ومن الممكن استخدام ما يقارب ٨٠٠ مليون للغذاء، وإذا كان هذا القرار قد عمل على تحسين الحالة الاقتصادية العراقية إلا أن مستويات المعيشة ظلت متدنية إلى حد كبير.

وأبان ذلك قرر مجلس الأمن إلزام العراق بدفع تعويضات لكل من الكويت وإيران، الأمر الذى أدى إلى زيادة الأعباء المالية على الحكومة العراقية أضف إلى

ذلك أعباء الديون المتراكمة على الحكومة العراقية[٢] ونفقات لجان التفتيش وموظفى الإغاثة والأمم المتحدة العاملين فى العراق.

وذكرت دراسة تقويمية خاصة لصندوق النقد الدولي أن ديون العراق باستثناء التعويضات الناجمة عن غزو الكويت والخاضعة لنظام خاص، ترتفع إلى ١٢٠ مليار دولار، ومن أصل المجموع، يشكل ثلث هذا المبلغ تقريباً ١.٣٦٪ ديوناً للدول الأعضاء فى نادى باريس (ألمانيا واستراليا والنمسا وبلجيكا وكندا والدانمرك وأسبانيا والولايات المتحدة وفنلندا وفرنسا وأيرلندا وإيطاليا واليابان والنرويج وهولندا والمملكة المتحدة وروسيا والسويد وسويسرا)، فى حين يتوزع القسم الأكبر منها ٢٠.٥٣٪ على الجيران فى منطقة الخليج، بينما يذهب الباقى ١٠٪ لجهات دائنة خاصة.

وبالنسبة للمبالغ المقترضة من نادى باريس والتى تعود جميعها إلى الفترة السابقة لغزو الكويت عام ١٩٩٠، فإن حجمها يبلغ ٠٨.١ مليار دولار تضاف إليها حوالى ٢٠ ملياراً أخرى كمتأخرات لم يتم تسديدها.

وفى أعقاب الحرب على العراق والإطاحة بنظام صدام حسين قد وافق نادى باريس الذى ينتمى إليه جميع أعضاء مجموعة الدول الصناعية الثمانى على مهلة

(٢) وقد قدرت إحدى الدراسات حجم الديون العراقية فى نهاية عام ١٩٩٠ بحوالى ٨٦ مليار دولار أمريكى وهى مقسمة على النحو التالي :
٣٥ مليار دولار أمريكى إلى حكومات ومصارف أجنبية.
١١ مليار إلى روسيا الاتحادية وبعض الدول الشرقية.
٤٠ مليار إلى الأقطار العربية الأخرى.
انظر ذلك : د. عباس مهدى النطراوى، مجلة بحوث اقتصادية عربية، العدد السادس ١٩٩٤، ص ١٧ – ٢٠.
وأيضاً : فواز الدليمى، الاقتصاد العراقي "الوضع الحاضر وسيناريوهات المستقبل"، مجلة البحوث الاقتصادية، المجلد العاشر، العددان الأول والثانى، ١٩٩٩، ص ٣٠.

لتجميد الوضع تنتهى آخر سنة ٢٠٠٤، كما يتعهد فى يوليو عام ٢٠٠٣ بإعادة جدولة الديون العراقية فى أسرع وقت ممكن.

وفى اجتماع نادي باريس فى نوفمبر ٢٠٠٣ كشف عن مفهوم جديد (مفصل وفق القياس) تجاه الدول الأكثر مديونية، قد يتم تطبيقه على العراق، وضمن هذا الإطار يصبح من الممكن نظرياً إلغاء جزء من الديون العراقية، لكن سبق لنادي باريس أن أعلن مراراً ووفقاً لمعاييره التى يطبقها أنه لا ينوى اللجوء إلى ذلك إلا "بشكل استثنائى وعندما تكون هناك حاجة ماسة واضحة"(٣).

المطلب الثاني

الاقتصاد العرقي خلال فترة ما بعد الحرب

أدت الحرب الأنجلو أمريكية على العراق خلال شهرى مارس وأبريل عام ٢٠٠٣ إلى أحداث أضرار للأملاك العامة والخاصة على السواء وأدت إلى توقف مؤسسات الدول على العمل وقد زاد الطين بلة عمليات التخريب غير المبررة والمتمثلة فى إحراق مؤسسات الدولة بعد سرقة محتوياتها، كل هذه الأحداث أدت إلى توقف جميع أجهزة الدولة على العمل بشكل تام، وترتب على ذلك العديد من الآثار السلبية على الأوضاع القانونية والاقتصادية فى العراق يمكن أن نشير إلى أبرزها :

(٣) انظر فى ذلك :

Paul Collier [et al], World the Conflict Trap : Civil war and development policy, A world Bank policy Research Report (Washington, DC : World Bank, Oxford university press, 2003). P.11

تتوافر المزيد من المعلومات عن هذا الموضوع على موقع :

http: // Inweb 18. World bank. Org/essd/essd. nsf/ CPR.

١- عدم فاعلية القوانين[٤]:

لاشك أن العلاقة بين القانون وسير النشاط الاقتصادى علاقة وثيقة، فإذا فقدت الدولة سيادة القانون توقف النشاط الاقتصادى فى حركته التبادلية سواء على المستوى المحلى أو الدولى، وهذا ما تعرضت له العراق أبان حرب مارس ٢٠٠٣، فعلى سبيل المثال، البيع بالجملة كان قائماً على مبدأ (على التصريف) بالنسبة إلى بائعى المفرد وتاجر الجملة فى هذه الحالة يعتمد على قوة القانون فى استرداد حقوقه إذا ما امتنع بائع المفرد عن تسديد ما ترتب بذمته بعد بيعه للبضاعة، فى الوقت الحاضر بالإمكان أن يمتنع بائع المفرد عن دفع مستحقاته وربما يهدد صاحب الجملة بالسلاح إذا طالبه بذلك لعدم مباشرة المحاكم وأجهزة الشرطة أعمالها كما ينبغى وفيما يتعلق بالإيجارات، فقد توقف كثير من المستأجرين عن دفع الإيجار على أساس أن النشاط الاقتصادى فى ركود، أو لأنهم من المنتسبين إلى المؤسسات التى تم تسريحها ولم يتسلموا راتباً فى ظل الظروف الراهنة.

٢- انهيار العملة العراقية :

ساد السوق العراقى ظاهرة تتمثل فى عدم قبول الورقة النقدية فئة العشر آلاف دينار، مما أثر على التداول النقدى وخلق أزمة كبيرة فى السوق، وبعد مرور شهرين منذ بدء الحرب على العراق اتخذ البنك المركزى والبنوك التجارية إجراءات سريعة لمعالجة هذا العمل غير المبرر، حيث بدأ عدد قليل من البنوك يفتح أبوابه لساعات محددة فى الصباح لتقوم باستبدال عدد محدود من هذه الورقة النقدية بفئات أصغر منها، أو أن تودعها فى الحساب، وقد أعلن مؤخرة عن إصدار عملة جديدة تحل محل العملة القديمة التى قد تحل هذه المشكلة النقدية الحالية.

---

(٤) باسل جودت الحسينى، السياسات الاقتصادية فى العراق الواقع الراهن مع نظره مستقبلية، المستقبل العربى، العدد ٢٩٢، الصادر فى ٢٠٠٣/٩، ص ١٠٠ وما بعدها..

٣ – توقف مصادر الطاقة :

على أثر تعرض محطات توليد الطاقة إلى التدمير، وخاصة الطاقة الكهربائية، فقد عرقل النشاط الاقتصادى، حيث لجأ أصحاب المعامل (الطحين والبلح والأغذية) إلى استخدام المولدات الكهربائية، إلا أن هذا الأسلوب الأخير تعرض إلى الكثير من التوقفات بسبب قلة الوقود، فعلى سبيل المثال فإن الديزل الذى كان متوافراً بأسعار زهيدة أصبح الآن يباع فى السوق السوداء بأضعاف سعره الحقيقى، وبطبيعة الحال يقوم المنتج بنقل هذه الزيادة إلى المستهلك عن طريق رفع الأسعار بسبب عدم مرونة الطلب على معظم هذه المنتجات.

وإلى جانب ذلك أصبح هناك صعوبة فى توفير الماء النقى الأمر الذى أدى إلى أحداث آثاراً سلبية متعددة فى جميع مرافق الحياة وليس فقط فى النشاط الاقتصادى.

وأمام هذه الظروف المتردية زادت حالة عدم اليقين وعدم الاستقرار، الأمر الذى له تأثير بالغ فى الاستثمارات الجديدة والاستمرار فى النشاطات الاقتصادية المختلفة.

ومن أجل توفير السلع الضرورية للشعب العراقى اتخذ إجراء اقتصادى وحيد تمثل فى إطلاق الاستيراد بدون ترخيص وبدون جمرك، الأمر الذى أدى إلى تدفق السلع الضرورية إلى الأسواق وانخفاض أسعارها حيث قلت الفجوة بين العرض والطلب، وقد صاحب ذلك أن استخدم البعض هذا الإجراء فى عمليات غسيل الأموال التى سرقت من البنوك والمؤسسات الحكومية سواء بالنقد العراقى أو بالعملات الأجنبية، وقد تم تشكيل مجلس الحكم الانتقالى لوضع الأسس والضوابط الشرعية التى تضمن سير النشاط الاقتصادى بصورة مؤقتة إلى أن يتم تشكيل حكومة تضطلع بمسئوليات الدولة.

المبحث الثانى

الإطار القانونى لإعادة أعمار العراق

قرارات مجلس الأمن وإعادة أعمار العراق

لقد أصدر مجلس الأمن عدداً من القرارات ذات العلاقة بهدف اضطلاع الأمم المتحدة بدور حيوى فى توفير الإغاثة الإنسانية وإعادة بناء العراق وإعادة إنشاء مؤسسات وطنية محلية للحكم الممثل للشعب، أهم هذه القرارات : القرار رقم ١٤٨٣ (٢٠٠٣) والقرار ١٥١١ (٢٠٠٣)، وهذان القراران يمثلان الإطار القانونى لإعادة أعمار العراق فى الوضع الراهن وسوف نقسم دراستنا إلى مطلبين على النحو التالي :

المطلب الأول : قرار مجلس الأمن رقم ١٤٨٣.

المطلب الثاني : قرار مجلس الأمن رقم ١٥١١.

المطلب الأول

مجلس الأمن رقم ١٤٨٣

ولقد صدر قرار مجلس الأمن رقم ١٤٨٣ فى جلسته ٤٧٦١ المعقودة فى مايو ٢٠٠٣[٥]، وجاء هذا القرار مذكراً بجميع قراراته السابقة ذات الصلة، وإذ

(٥) منظمة العفو الدولية، العراق نيابة عن من؟ حقوق الإنسان وعملية إعادة بناء الاقتصاد فى العراق ملف العراق من الاحتلال إلى المقاومة، المستقبل العربى، العدد ٢٩٤ الصادرة فى ٢٠٠٣/٨، ص٧٧. انظر ترجمة للوثيقة :

Iraq : on whose Behalf? Human Rights and the economic Reconstruction, "MDE 14/128/2003.

يؤكد من جديد سيادة العراق وسلامته الإقليمية، ويشدد على حق الشعب العراقي في تحديد مستقبلة السياسي بحرية، وسيادته على موارده الطبيعية، وإذ يرحب بالتزام كافة الأطراف المعنية بدعم تهيئة بيئة تمكنه من القيام بذلك في أقرب وقت ممكن ويشجع الجهود التي يبذلها شعب العراق من أجل تشكيل حكومة تمثله استناداً إلى مبدأ سيادة القانون الذي يكفل المساواة في الحقوق لجميع المواطنين العراقيين دونما اعتبار للأصل العرقي أو الدين أو نوع الجنس.

واستند قرار مجلس الأمن السالف الذكر إلى الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة وناشد الدول الأعضاء والمنظمات المعنية أن تقدم المساعدة لشعب العراق في جهوده الرامية إلى إصلاح مؤسساته وإعادة بناء بلده، وأن تساهم في تهيئة ظروف الاستقرار والأمن في العراق وفقاً لهذا القرار.

ونص القرار ١٤٨٣ على إلا تسري بعد الآن جميع تدابير الحظر المتصلة بالتجارة مع العراق وبتقديم الموارد المالية أو الاقتصادية للعراق، والمطروحة بموجب القرار ٦٩١ (١٩٩٠) والقرارات اللاحقة ذات الصلة، بما فيها القرار ٧٧٨ (١٩٩٢) المؤرخ ٢ تشرين الأول / أكتوبر ١٩٩٢، وذلك باستثناء تدابير الحظر المتصلة ببيع الأسلحة أو الأعتدة ذات الصلة إلى العراق أو تزويده بها، فيما عدا الأسلحة والأعتدة ذات الصلة التي تحتاجها السلطة لخدمة أغراض هذا القرار والقرارات الأخرى ذات الصلة.

صندوق تنمية العراق(٦):

أشار القرار ١٤٨٣ إلى إنشاء صندوق تنمية للعراق، يوضع في عهدة المصرف المركزي للعراق، ويقوم بمراجعة حساباته محاسبون عموميون

(٦) انظر إلى آليات عمل صندوق تنمية العراق :

Gearge Carm, "identifying the Main Financial and monetary issues in Iraq" paper presented at : ESCWA work shop on Iraq and the Region after the war at 9 - 10 July 2003.

مستقلون لعرضها على المجلس الدولى للمشورة والمراقبة لصندوق التنمية للعراق ويتطلع إلى عقد اجتماع مبكر للمجلس الدولى للمشورة والمراقبة، الذى سيكون من بين أعضائه ممثلون مؤهلون على النحو الواجب للأمين العام، وللمدير الإدارى لصندوق النقد الدولى، وللمدير العام للصندوق العربى للإنماء للاقتصادى والاجتماعى، ولرئيس البنك الدولى.

وتصرف أموال صندوق التنمية للعراق بتوجيه من السلطة بالتشاور مع الإدارة العراقية المؤقتة وعلى نحو شفاف لتلبية الاحتياجات الإنسانية للشعب العراقى، ومن أجل إعادة بناء الاقتصاد وإصلاح الهياكل الأساسية للعراق، ومواصلة نزع سلاح العراق، وتغطية تكاليف الإدارة العراقية المدنية، وللأغراض الأخرى التى تعود بالفائدة على شعب العراق.

وقد طالب القرار ١٤٨٣ المؤسسات المالية الدولية مساعدة شعب العراق فى إعادة بناء اقتصاده وتنميته وتيسير تقديم المساعدة من جانب مجتمع المانحين بنطاقه الأوسع ويرحب باستعداد الدائنين بما فى ذلك نادى باريس التماس التوصل إلى حل لمشاكل الديون السيادية للعراق.

كما طالب القرار ١٤٨٣ الأمين العام بأن يواصل بالتنسيق مع السلطة مباشرة المسؤوليات المنوطة به بموجب قرارى مجلس الأمن ١٤٧٢ (٢٠٠٣) المؤرخ ٢٨ آذار / مارس ٢٠٠٣ و ١٤٧٦ (٢٠٠٣) المؤرخ ٢٤ نيسان / أبريل ٢٠٠٣ لفترة ستة أشهر عقب اتخاذ هذا القرار، وأن ينهى فى غضون هذه الفترة الزمنية على أكثر نحو فعال من حيث التكاليف، العمليات الجارية، "لبرنامج النفط مقابل الغذاء" (البرنامج)، على كل من صعيد المقر وفى الميدان، مع نقل المسؤولية عن إدارة أى نشاط متبق فى إطار البرنامج إلى السلطة، على أن تقدم استراتيجية شاملة لمجلس الأمن، فى غضون ٢٠ يوماً من إنهاء البرنامج، توضع بالتنسيق الوثيق مع السلطة والإدارة العراقية المؤقتة تؤدى إلى تسليم جميع الوثائق ذات الصلة ونقل كل مسؤولية تشغيلية عن البرنامج

للسلطة.

ويطلب القرار ١٤٨٣ من الأمين العام أن يحول فى أقرب وقت ممكن إلى صندوق التنمية للعراق مليون دولار من دولارات الولايات المتحدة من الأموال غير المرتبطة بها فى الحسابات المنشأة عملاً بالفقرتين ٨ (أ) و ٨(ب) من القرار ٩٨٦ (١٩٩٥)، وأن يعيد أموال حكومة العراق التى قدمتها دول أعضاء إلى الأمين العام على نحو تقتضيه الفقرة (١) من القرار ٧٧٨ (١٩٩٢)، ويقرر أن تحول إلى صندوق التنمية للعراق فى أقرب وقت ممكن جميع الأموال الفائضة فى حسابات الضمان المنشأة عملاً بالفقرات ٨ (أ) و٨ (ب) و٨(د) من القرار ٩٨٦ (١٩٩٥) بعد خصم جميع مصاريف الأمم المتحدة ذات الصلة المرتبطة بالعقود المأذون بها، والتكاليف التى تحملها البرنامج المجملة فى الفقرة ١٦ (ج)، بما فى ذلك الالتزامات المتبقية(٧).

وتضمن القرار ١٤٨٣ أن تكون جميع صادرات العراق من مبيعات النفط والمنتجات النفطية والغاز الطبيعى عقب تاريخ اتخاذ هذا القرار متفقة مع أفضل ممارسات السوق الدولية السائدة، وأن يتولى مراجعة حساباتها محاسبون عموميون مستقلون مسؤولون أمام المجلس الدولى للمشورة والمراقبة المشار إليه فى الفقرة ١٢ أعلاه من أجل كفالة الشفافية، على أن تودع جميع العائدات الآتية من تلك المبيعات، باستثناء ما هو منصوص عليه فى الفقرة ٢١ أدناه، فى صندوق التنمية للعراق إلى أن يتم حسب الأصول تشكيل حكومة عراقية ممثلة للعشب معترف بها(٨).

كما قرر أن تودع نسبة ٥٪ من العائدات المشار إليها فى صندوق التعويضات المنشأ وفقاً للقرار ٦٨٧ (١٩٩١) والقرارات اللاحقة ذات الصلة،

(٧) انظر نص القرار رقم ١٤٨٣ باللغة الإنجليزية فى :

U.N, Security Councial Resolution 1483, S/RES/1483 Di, str, General, 22 May 2003.

(٨) انظر نص قرار مجلس الأمن رقم ١٤٨٣، المرجع السابق.

وأن يكون هذا المطلب ملزماً لحكومة العراق الممثلة للشعب المعترف بها دولياً والمشكلة حسب الأصول وأى خلف لها، ما لم تقرر خلاف ذلك حكومة العراق الممثلة للشعب المعترف بها دولياً، ومجلس إدارة صندوق الأمم المتحدة للتعويضات، ممارسة منه لسلطته على طرق كفالة تسديد المدفوعات فى صندوق التعويضات.

ولضمان إعادة تعمير العراق دون أى عوائق أو مشكلات تؤثر على العوائد النفطية، فقد جاء قرار مجلس الأمن رقم ١٤٨٣ مقرراً أنه حتى ٣١ كانون الأول / ديسمبر ٢٠٠٣ ما لم يقرر المجلس خلاف ذلك، تتمتع كميات النفط والمنتجات النفطية والغاز الطبيعى التى منشؤها العراق، إلى أن تنتقل ملكيتها إلى المشترى الأصلى، بالحصانة من الدعاوى القانونية ضدها ولا تخضع لأى شكل من أشكال الحجز أو التحفظ أو التنفيذ وأن تتخذ جميع الدول ما يلزم من خطوات فى إطار النظام القانونى المحلى لكل منها لضمان هذه الحماية وأن تتمتع العائدات والالتزامات الناشئة من بيعها، فضلاً عن صندوق التنمية للعراق، بامتيازات وحصانات تعادل ما تتمتع به الأمم المتحدة عدا أن الامتيازات والحصانات المذكورة أعلاه لن تنطبق فيما يتعلق بأى إجراء قانوني يلزم فيه اللجوء إلى هذه العائدات أو الالتزامات للوفاء بمسؤوليته عن إضرار تتصل بحادث بيئي بعد تاريخ اتخاذ هذا القرار، بما فى ذلك الانسكاب النفطى.

ولضمان عدم ضياع أموال الشعب العراقى، فقد جاء القرار رقم ١٤٨٣ ونص على أن تقدم جميع الدول الأعضاء التى يوجد بها[٩]:

أ – أموال أو أصول مالية أخرى أو موارد اقتصادية ملك لحكومة العراق السابقة أو الهيئات الحكومية أو المؤسسات أو الوكالات التابعة لها، الموجودة خارج العراق فى تاريخ اتخاذ هذا القرار، أو

(٩) انظر نص قرار مجلس الأمن رقم ١٤٨٣، المرجع السابق.

ب – أموال أو أصول مالية أخرى أو موارد اقتصادية أخرجت من العراق أو حصل عليها صدام حسين أو مسؤولون كبار غيره فى النظام العراقى السابق وأفراد أسرهم الأقربون، بما فى ذلك الكيانات التى يمتلكها أو يسيطر عليها، بصورة مباشرة أو غير مباشرة، هؤلاء الأشخاص أو أشخاص يتصرفون بالنيابة عنهم أو بتوجيه منهم، بتجميد تلك الأموال أو الأصول المالية الأخرى أو الموارد الاقتصادية، دون إبطاء وأن تعمل على الفور على نقلها إلى صندوق التنمية للعراق، ما لم تكن تلك الأموال أو الأصول المالية الأخرى أو المواد الاقتصادية هى ذاتها موضوع حجز أو قرار قضائي أو إدارى أو تحكيمى، على أن يكون مفهوماً أنه يجوز توجيه المطالبات التى يقدمها الأفراد أو الكيانات غير الحكومية بشأن تلك الأموال أو الأصول المالية الأخرى إلى حكومة العراق الممثلة للشعب المعترف بها دولياً، ما لم تعالج بطريقة أخرى، ويقرر كذلك أن تتمتع جميع تلك الأموال أو الأصول المالية الأخرى أو الموارد الاقتصادية بنفس الامتيازات والحصانات وأشكال الحماية المنصوص عليها فى الفقرة السابقة.

وفى نهاية القرار رقم ١٤٨٣ أشار بأن الأمين العام مطالب أن يقدم تقريراً إلى المجلس على فترات منتظمة عن عمل الممثل الخاص فيما يتعلق بتنفيذ هذا القرار وعن عمل المجلس الدولى للمشورة والمراقبة، وأن يستعرض تنفيذ هذا القرار فى غضون اثنتى عشر شهراً من إتخاذه وأن ينظر فى الخطوات الأخرى التى قد يلزم اتخاذها(١٠).

نخلص فيما تقدم أن قرار مجلس الأمن رقم ١٤٨٣ قد رفع العقوبات ووفر أساساً قانونياً لمبيعات النفط العراقي السبيل إلى استعادة صادرات البترول العراقى وإلى تقوية قدرة الصناعة مع مرور الوقت، فلاشك أن الصناعة قبل

(١٠) انظر نص قرار مجلس الأمن رقم ١٤٨٣، المرجع السابق.

الحرب قد عانت ما يربو على عقد تبعات تراجع الاستثمار وكذلك تدنى الإنتاج، بالإضافة إلى هذا فإن المنشآت النفطية تعرضت للنهب والتخريب التى تعرضت لها مجالات أخرى فى الطرق، الأمر الذى أدى إلى تأجيل استئناف مبيعات التصدير وإلى قدر أكبر من الارتياب بشأن قدرة العراق المبدئية على الإنتاج.

كما قدم القرار إطاراً دولياً لعملية إعادة البناء، لكن القرار يمنح إشرافاً مستقلاً غير كاف لدول الاحتلال ويتضمن آليات قاصرة للمسألة اللازمة لضمان حماية أفضل لحقوق الإنسان فى سياق عملية إعادة البناء.

ومما يؤخذ على قرار مجلس الأمن ١٤٨٣ أنه لم يعتد بصندوق التنمية والمجلس الدولى الاستشارى والرقابي كهيئة دولية صحيحة تخضع لمسألة دولية واضحة، فالقرار ١٤٨٣ يتضمن بعض الأحكام المتعلقة بغرضهما وعضويتهما وعملياتهما، لكن لا يحتاج أى منهما إلى رفع تقارير إلى مجلس الأمن. ورغم أنه ينبغى على الأمين العام للأمم المتحدة رفع تقرير حول عمل المجلس الدولى الاستشارى والرقابي، إلا أن السلطة الحقيقية – ومساءلة الهيئتين – هما بيد السلطة، أى حكومتى الولايات المتحدة والمملكة المتحدة اللتين يكتفى القرار "... بتشجيعهما.... على إحاطة المجلس على فترات منتظمة بالجهود التى يبذلونها بموجب هذا القرار" وبحسب القرار ١٤٨٣، فإن الأموال المودعة "يجب أن تنفق بتوجيه من السلطة وبالتشاور مع الإدارة العراقية المؤقتة". ويبدو أن هذا النص له الأولوية على القانون الدولى الحالى الذى يحظر على دول الاحتلال بيع الموارد الطبيعية للأراضى التى تحتلها[١١].

(١١) المادة (٥٥) من أنظمة لاهاى تنص على أن دول الاحتلال "تعتبر فقط جهة (جهات) إدارية" للمبانى والموارد الطبيعية التى تخضع للملكية العامة، مما يعنى أنه لا يمكنها توزيع هذه الموارد أو التصرف فيها.

ولمزيد من المعلومات حول عملية التعاقد بشأن إعادة أعمار العراق انظر موقع :
http://www.bechtel.com/Iraq.html>.

كما نرى ضرورة إنشاء آلية للشكاوى أو إجراء من هذا النوع حتى يستطيع العراقيون الطعن فى مشروعية مشاريع معينة أو كيفية إرساء العقود.

المطلب الثاني

قرار مجلس الأمن رقم ١٥١١ (٢٠٠٣)[١٢]

أصدر مجلس الأمن قرار رقم ١٥١١ (الذى يعد وبحق إضافة جديدة للقرار السابق ١٤٨٣، وقد نص القرار رقم ١٥١١ على "أن مجلس الأمن إذ يعيد تأكيد قراراته السابقة بشأن العراق بما فيها القرار ١٤٨٣ (٢٠٠٣) المؤرخ ٢٢ مايو ٢٠٠٣ والقرار ١٥٠٠ ٠٠٣٥" المؤرخ ١٤ أغسطس ٢٠٠٣ والقرار ١٣٧٣ المؤرخ ٢٨ سبتمبر ٢٠٠١ وغيرها من القرارات ذات الصلة.

وإذ يشدد على أن سيادة العراق تكمن فى دولة العراق وإذ يعيد تأكيد حق الشعب العراقي فى أن يقرر بحرية مستقبله السياسي وأن يتحكم فى ثرواته الطبيعية. وإذ يؤكد من جديد عزمه على ضرورة التعجيل بحلول اليوم الذى يتولى فيه العراقيون إدارة شئونهم بأنفسهم، وإذ يسلم بأهمية الدعم الدولى لاسيما فى بلدان المنطقة جيران العراق والمنظمات الإقليمية من أجل السير قدماً بهذه العملية بسرعة.

وإدراكاً منه لكون الدعم الدولى لاستعادة أوضاع الاستقرار والأمن أمراً أساسياً لرفاه الشعب العراقي وكذلك لقدرة جميع الأطراف المعنية على أداء عمليها باسم شعب العراق، وإذ يرحب بمساهمات الدول الأعضاء فى هذا الإطار بموجب القرار ١٤٨٣ (٢٠٠٣).

(١٢) انظر نص قرار مجلس الأمن رقم ١٥١١ فى :

Meddle East Economic Survey, A weekly Review of Energy, finance and politics, Vol. X Lvi No. 42, 20 October 2003 p. D6.

ويقرر أن الأمم المتحدة التى تتصرف عن طريق الأمين العام وممثله الخاص والأمم المتحدة للمساعدة فى العراق، ينبغى أن تقرر دورها الحيوى فى العراق بأمور منها تقديم الإغاثة الإنسانية وتعزيز الأعمار الاقتصادى للعراق وتهيئة الظروف اللازمة لتنميته المستدامة ودعم جهود إعادة وإنشاء المؤسسات الوطنية والمحلية للحكومة الممثلة للشعب.

ويناشد القرار الدول الأعضاء والمؤسسات المالية الدولية أن تعزز ما تبذله من جهود لمساعدة الشعب العراقي على التعمير وتنمية اقتصاده وحث تلك المؤسسات على اتخاذ خطوات فورية من أجل تقديم مختلف أنواع القروض وغيرها من المساعدات المالية إلى العراق على أن تعمل فى ذلك مع مجلس الحكم والوزارات العراقية المختصة.

ويحث الدول الأعضاء والمنظمات الدولية والإقليمية على دعم مجهود أعمار العراق الذى بدأ خلال المشاورات الفنية التى عقدتها الأمم المتحدة يوم ٢٤ يونيو ٢٠٠٣ وذلك بطرق منها الإعلان عن تقديم تبرعات ضخمة فى المؤتمر الدولى للمانحين المقرر عقده فى مدريد يومى ٢٣ و ٢٤ أكتوبر ٢٠٠٣.

ويدعو الدول الأعضاء والمنظمات المعنية إلى المساعدة فى تلبية احتياجات الشعب العراقي عن طريق الموارد اللازمة لإصلاح وإعادة تأهيل البنية التحتية لاقتصاد العراق.

ويؤكد ضرورة القيام على سبيل الأولوية بتشكيل المجلس الدولى للمشورة والمراقبة المشار إليه فى القرار ١٤٨٣ " ٢٠٠٣ " ويعيد تأكيد وجوب استخدام صندوق تنمية العراق بطريقة شفافة، وهى لفتة لطمأنة الدول المانحة على مصير مساهماتها فى الوقت الذى تردد فيه اختفاء أربعة مليار دولار من أرصد العراق كانت فى حوزة سلطة الاحتلال.

ويذكر جميع الدول الأعضاء بالتزاماتها المقرر بموجب القرار ١٤٨٣

" ٢٠٠٣ " ولاسيما الالتزام بالعمل فوراً على نقل الأموال وغيرها من الأصول والموارد الاقتصادية إلى صندوق تنمية العراق من أجل مصلحة الشعب العراقى(١٣).

مجلس التنسيق الدولى :

على أثر انهيار البنية الأساسية فى العراق، أخذت تكاليف إعادة الأعمار فى الارتفاع، بحيث لم تعد إيرادات البترول تكفى لتمويل إعادة الأعمار، والتقدير السائد أن إعادة الأعمار ستتكلف ١٠٠ مليار دولار(١٤)، لذلك تم تشكيل ما يسمى بمجلس التنسيق الدولى ويضم المجلس ١٣ عضواً إلى جانب ممثل عن الأمم المتحدة، لجمع المنح الدولة وتنسيق توزيعها، وقد صرح رئيس المجلس فى أغسطس ٢٠٠٣ بأن العراق سيحتاج إلى مليارات الدولارات من الجهات الدولية المانحة لتمويل إعادة البناء والحيلولة دون تعرض ميزانية العام المقبل لأزمة، ويقدر المجلس أن يتمكن العراق من بيع ما قيمته ١٢ مليار دولار من البترول فى العام المقبل، وهو الدخل الوحيد للبلاد، فى حين تحتاج الميزانية إلى مبالغ أكبر، وبالتالى فإن عائدات تصدير النفط العراقي لن تكفى لتغطية النفقات العامة للحكومة(١٥).

مؤتمر مدريد للدول المانحة :

أبان صدور قرار مجلس الأمن رقم ١٥١١ عقد مؤتمر مدريد للدول المانحة

---

(١٣) انظر نص قرار مجلس الأمن رقم ١٥١١ فى المرجع السابق.

(١٤) World Bank Report 2003, p.10

(١٥) تتألف احتياجات العراق النفطية وفقاً لأخر التقديرات ما بين ١١٢ إلى ٢٢٠ مليار برميل، ما يضع العراق بعد السعودية مباشرة ويمكن بسهولة أن يزاد إنتاجه الحالى الذى يقارب ٣ ملايين برميل يومياً إلى ٦ ملايين خلال ٣ إلى ٤ سنوات.
انظر : Arab Oil and Gas Directory, 2 October, 2003, p.8.

فى ٢٣ و٢٤ أكتوبر ٢٠٠٣، وعرض تقرير البنك الدولى الذى يقدر احتياجات إعادة أعمار العراق وأحياء اقتصاده بنحو ٣٦ مليار دولار خلال الأعوام الأربعة القادمة، إضافة إلى ٢٠ مليار احتياجات القطاعات الأساسية (الأمن – الصناعة) والمجموع ٥٦ ملياراً حتى عام ٢٠٠٧، قدم منها صندوق النقد والبنك الدوليان قروضاً تبلغ ٥.٩ مليار دولار وقد بلغت حصيلة مؤتمر مدريد الذى شاركت فيه ستون دولة وممثلو ١٩ منظمة دولية و١١ منظمة مانحة وأكثر من مائتى مؤسسة شركة كبرى : سبع وثلاثون ونصف مليار معظمها فى شكل قروض وتسهيلات ائتمانية(١٦).

ولاشك أن مبلغ القروض والتسهيلات الائتمانية التى قدمتها الدول المانحة يحول دون تلبية احتياجات العراق الملحة لإعادة الحياة إلى بنيتها الأساسية، خاصة إذا كانت المساعدة قروضاً وتسهيلات ائتمانية تتحملها فى النهاية اقتصاديات العراق المنهارة، حيث تجاوزت ديونه ٣٨٣ مليار دولار، إذا أضيفت المطالبات بالتعويض والدين التجارى إلى الدين الأجنبى الرسمى.

(١٦) لقد جاءت القروض والتسهيلات الائتمانية على النحو التالي، أقرت واشنطن تقديم ٢٠ مليار دولار نصفها قروض والتزمت بريطانيا بتقديم ٩٠٠ مليون دولار، وأسبانياً ٣٠٠ مليون دولار والاتحاد الأوروبى نحو ٨٧٠ مليون دولار (إضافة إلى ٨٠٠ سبق تخصيصها للمساعدات الإنسانية) واليابان خمسة مليارات دولار، وكندا ٢٢٠ مليون وكوريا الجنوبية ٢٦٠ مليوناً وإيطاليا ٢٣٢ مليوناً وألمانيا ١١٨ مليوناً، ومازالت فرنسا عند موقفها المبدئى من ضرورة عودة السيادة للشعب العراقي قبل البدء فى إعادة الأعمار وبالتالى تكتفى بمساهمتها من خلال الاتحاد الأوروبي بينما تعهدت السعودية بمليار والكويت بنصف مليار والإمارات ٢١٥ مليوناً وإيران ٣٠٠ مليون ومبالغ أقل من الدانمارك والسويد وبلجيكا وفنلندا واستراليا والهند والفلبين.
انظر :
http://www.ahram.org.eg/index.asp.

وقد توقف المراقبون طويلاً أمام قرار الحكومة الانتقالية بطرح جميع قطاعات الإنتاج فى العراق للبيع، دون أى تمهيد مسبق أو دراسات جدوى أو تقييم لتلك الهيئات والشركات، ودون اعتبار لأوضاع السوق العراقية، حيث يفتح القرار الباب أمام الشركات الأجنبية لملكية القطاعات الإنتاجية فى العراق بالكامل وقد كشفت منظمة العمل الدولية عن أن الشركات الإسرائيلية التى تمارس نشاطها فى العراق، بلغت ١٨ شركة.

بينما تكاد الشركات الأمريكية تنفرد بعقود إعادة الأعمار، ومنها ست شركات أمريكية حصلت على عقود فى مجالات البنية الأساسية والبترول (ومن بينها شركة نيو بريدج ستراتيجيز - والتى اتخذ لها مقراً فى بغداد وتسعى لاقتناص أكبر نسبة من عقود الاستثمار للشركات الأمريكية.

وفى النهاية فإن حصيلة مؤتمر مدريد للدول المانحة التى كان ينبغى أن تتسلمها حكومة شرعية منتخبة تمثل الشعب العراقي، قدر لها أن توضع بين يدى سلطة الاحتلال وتحت تصرفه.

* * *

المبحث الثالث

الإطار الاقتصادى لإعادة أعمار العراق

لتوظيف حر للاقتصاد والنظام الاجتماعى لابد من وجود قانون يضفى بظلاله على كافة الجوانب الاقتصادية، فليس فى استطاعة اقتصاد أو مجتمع أن يعمل وينمو فى غيابه، ومن جانب أخر لا يمكن تعزيز القانون والنظام من دون إجراءات اقتصادية قوية وصحيحة تعالج الأعطال والصعوبات والاختلالات الاقتصادية الفورية، ولهذا فإن إعادة أعمار العراق فى حاجة إلى برنامجاً اقتصادياً محدداً تحديداً جيداً وإجراءات اقتصادية دقيقة.

وسوف نقسم دراستنا لهذا المبحث إلى مطلبين على النحو التالي :

المطلب الأول : طبيعة التحولات الاقتصادية لإعادة أعمار العراق.

المطلب الثانى : الركائز الاقتصادية لإعادة أعمار العراق.

المطلب الأول

طبيعة التحولات الاقتصادية لإعادة أعمار العراق

وقبل أن نعرض لأهم الأطر الاقتصادية لإعادة أعمار العراق سوف نشر إلى طبيعة التحولات الاقتصادية التى يمكن أن تكون ركيزة أساسية فى صياغة الأطر الاقتصادية، ويهمنا أن نشير هنا إلى التقرير المشترك للبنك الدولى والأمم المتحدة(١٧). الذى يؤكد على الأهمية الاستثنائية التى يرتديها دور القطاع

(١٧) UN, World Bank Report, 2003, p.13

يمكن الحصول على هذا التقرير من خلال الموقع :

<http://www.world bank.org/research/conflict/papers/greed grievance-23Oct. p.df>

الخاص فى المرحلة المقبلة، جنباً إلى جنب مع تحول الاقتصاد العراقى من اقتصاد مركز تسيطر عليه الدولة إلى اقتصاد يتحكم فيه السوق، لافتاً إلى أن استغلال حقول جديدة للنفط سيفتح مجالاً واسعاً لاستقطاب الاستثمارات، وخصوصاً أن النفط والزراعة يشكلان المجالين اللذين يتمتع فيها العراق بميزة تنافسية.

جاء فى التقرير وتحت عنوان "التحول إلى اقتصادات السوق الحديثة" يتمتع العراق بميزتين كبيرتين إذ يحاول الوصول إلى مستويات مالية من النمو المستدام على المدى المتوسط، أولاً يوجد لدى العراق مصادر نفطية هائلة ورأس مال بشرى قوى يعكس تقليداً طويلاً من التعليم والمهارات العلمية والتجارية وروحاً مقدامة للدخول فى الأعمال الخاصة، وإذا وجد الاستقرار الأمنى والسياسي وكانت السياسات الاقتصادية سليمة وبيئة الاستثمارات مواتية لدخول القطاع الخاص، فإن العراق يستطيع أن يحقق ما يصبو إليه من معدلات عالية للنمو على المدى المتوسط إلا أن هذا يتطلب استثمارات هائلة فى البنية التحتية وبخاصة الطاقة والنقل والنفط وذلك لمعالجة الآثار السلبية لقلة الاستثمار الذى خلفته السنوات العشرون الماضية. كذلك يتطلب الاهتمام بآثار هذه التغييرات على القطاعات الاجتماعية وعلى التشغيل والمجموعات الضعيفة. والفرصة متاحة الآن لإعادة النظر فى دور الدولة ودور القطاع الخاص ودور المجتمعات الحلية لخلق نظام للرعاية الاجتماعية يهدف إلى حماية الفقراء والمحتاجين، ويكون هذا النظام أقل اعتماداً على الحكومة المركزية ويضمن مشاركة كل المهتمين بهذا العمل.

وسوف يكون دور القطاع الخاص دوراً رئيسياً على المدى المتوسط لرفع معدلات النمو وخلق فرص العمل. ولعل البرنامج المقترح للقيام بإصلاح ما هو ضرورى فى حقول النفط وإعادة تأهيلها سوف ينتج عنه أن يعود الإنتاج إلى ما قبل الأزمات أما استغلال حقول جديدة للنفط الأمر الضرورى لرفع معدلات

الإنتاج إلى ضعفه على المدى المتوسط فسوف يتطلب وضع سياسة ضريبية أو حق استغلال يكون تنافسياً بحيث يجذب المستوى المطلوب من الاستثمارات، وسوف يكون اشتراك القطاع الخاص فى هذا المضمار وفى الاقتصاد ككل ضرورياً، إذ أن الموارد العامة لن تكفى لإيجاد الكم المطلوب من الاستثمارات.

ونؤكد على أن الاقتصاد الذى يسيطر عليه النفط يواجه تحديات سياسية خاصة، ففى مثل هذا الاقتصاد تخرج البضائع التجارية والخدمات من الإسهام فى الاقتصاد إذا زادت الأجور الحقيقية وزاد كذلك سعر الصرف الحقيقى من جراء الامتصاص المحلى للعائد من رسوم النفط ولاشك أن طبيعة الصناعات النفطية التى تتطلب استثمارات مكثفة توجد علاقة خاصة بين التنمية الاقتصادية وخلق فرص عمل، وهذا يختلف عن الاقتصادات الأخرى فى فترة التحول – فإن من الضرورى أن تصاغ السياسات المالية بحيث تحقق آثار التغييرات الاقتصادية الناتجة عن تغير أسعار النفط ولابد أن تشجع سياسات الحكومة على التنويع بالنسبة للدخل العام وفى القطاع الخاص وتكون متلازمة مع الإجراءات التى تتخذ لإيجاد قطاع تنافسي حول موارد الدولة من النفط.

ومن المعروف أن الاقتصاد الذى يسيطر عليه النفط فإن طبيعته الرأسمالية الكثيفة لا تخلق إلا القليل جداً من فرص العمل وهذا أمر مهم فى وقت يحتاج فيه الاقتصاد إلى مساعدة علميات مستدامة لخلق فرص العمل فى وقت تسود فيه نسبة عالية من البطالة، لا يمكن قبولها، فى دولة فيها عدد كبير من الأفراد فى سن العمل ويحتاج إلى فرص عمل تستوعبه، لذلك فإن التحدى الذى يواجه صناع السياسات هو كيفية خلق فرص مستدامة للعمل خارج قطاع النفط بدون اللجوء إلى تكثيف العمالة فى دور الحكومة، وفى شركات القطاع العام.

المطلب الثاني

الركائز الاقتصادية لإعادة أعمار العراق

وفيما يلى نشير إلى أهم الركائز الاقتصادية اللازمة لإعادة أعمار العراق فى الوقت الراهن :

أولاً : وجود نظام قانونى مستقر :

فلن تستطيع قوى الاقتصاد أن تعمل إلا إذا كان هناك تقدم مستمر فى توطيد النظام العام والأمن، أما فى غياب التقدم فى هذا المجال، فإن العمال لن يعودوا إلى أعمالهم، وإصلاحات الحقول النفطية لن تنفذ، وعمليات التكرير لن تستأنف، وإمدادات الطاقة لن تكون كافية لتلبية احتياجات الشعب العراقي، فضلاً عن عدم تصدير النفط الذى يشكل المصدر الرئيسي للدخل العراقى.

ثانياً : إقامة مرتكز مالي[١٨]:

يحتاج القطاع المالى إلى الإسراع فى إعادة نظام المدفوعات فى المصارف لما له، من وظائف أساسية لتشغيل الاقتصاد، وهذا يتطلب وجود نظام مترابط يسهل عمليات الدفع فيما بين المصارف، ويحسن المقدرة الإدارية والمالية، ويتطلب الأمر أيضاً إنشاء صندوق مالي لتحقيق الاستقرار ولتدعيم التحويلات الفورية والمستقبلية، ويتعين أن تأتى مصادر هذا الصندوق فوراً من الجماعة الدولية والمؤسسات الدولية، خاصة البنك الدولى وصندوق النقد الدولى، وصندوق النقد العربي والمصادر النفطية الكاملة التى يمكن للعراق أن

(١٨) عاطف قبرصي، على قادرى، إعادة بناء العراق استراتيجيات التنمية فى ظروف الأزمات، المستقبل العربي، يصدرها مركز دراسات الوحدة العربية، لبنان، العدد ٢٩٥ الصادر فى سبتمبر ٢٠٠٣، ص٤٩ وما بعدها.

يحققها، بصفة رمزية بمثابة غطاء للدينار[١٩].

ويجب أن يتبنى صندوق تحقيق الاستقرار استراتيجية واضحة تمكنه من تخفيض معدلات التضخم دون اللجوء إلى معدلات فائدة عالية، وأن يعمل على خلق البيئة الاقتصادية لاجتذاب الاستثمار الأجنبى ولإعادة المدخرات العراقية من الخارج إلى الوطن.

فمن ثوابت نجاح النظام الاقتصادى تحقيق استقرار العملة وإزالة التضخم، ويجب أن يكون القائمين على صندوق تحقيق الاستقرار على قناعة بأن أنشأ نظام التحول النقدى الثابت ليس ملائم بل يمكن أن يحرم الاقتصاد من المرونة التى تمكنه من امتصاص الصدمات الخارجية وإعطاء الصادرات العراقية المرونة التى قد تتطلبها، مع مراعاة إذا تطلب نظام الإنتاج مثل هذه المرونة فيمكن تحقيقها عن طريق الضرائب وأشكال الدعم على طريقة فرضيات لانكستر المسماة "ثانى أفضل الفرضيات"[٢٠].

ثالثاً : إقامة مرتكز نقدي :

إن إدارة النشاط الاقتصادى فى حاجة إلى سياسة نقدية تتسم بالحكمة

---

(١٩) جدير بالذكر فى هذا الصدد أن ألمانيا فى عام ١٩٢٣ أعلنت أن كافة المصادر لديها تغطى المارك الألمانى بعد فترة التضخم المفرط، وقد أفاد هذا الإعلان الرمزى ألمانيا فائدة كبيرة هناك مبررات مشروعة بالتأكيد لأن يحدث الأمر نفسه فى العراق.

لمزيد من التفصيل حول السياسة المالية فى ألمانيا فى أوقات التضخم الجامح انظر :

David Hackett fischer, the great wave : Price Revolutions and the Rhythm of History (New York: Oxford University press, 1996) pp. 192 - 193, paul Kennedy, the Rise and fall of the great powers : Economic change and Military conflict from 1500 to 2000 (London : Unwin, 1989), pp. 357 - 373, and Dered H. Aldcroft, from versailles to wall street 1919 - 1929 (New York : [n.pb], 1977) chaps. 1 and 2.

(٢٠) للتعرف على فرضيات لانكستر المعروفة باسم "ثانى أفضل الفرضيات" انظر :

R.G. Lipsey and K. Lancaster, "The General Theory of second Best", review of Economic studies, Vol. 24, 1956, pp. 11 - 32.

لدفع عجلة الاقتصاد، وقوام هذه السياسة هو دفع أجور كافية للموظفين المدنيين فى وزارات الحكومة الرئيسية وإدارتها وكذلك للعاملين فى المشروعات العامة، وهو إجراء ضرورى لتحقيق الاستقرار الاقتصادى، فلاشك أن دفع الأجور سيضع فوراً قوة شرائية فى أيدى العائلات لتلبى الحاجات الفورية والأساسية وسيساعد فى تعزيز الطلب المحلى على السلع والخدمات فى اقتصاد محروم من النقود السائلة ويعانى من ضعف الطلب المتراكم.

كما يجب وضع برامج لدعم التوظيف الذاتى، وتشجيع المشروعات الصغيرة، والتجميع العنقودى للمشروعات الصغيرة والمتوسطة، وإعادة تأهيل المشروعات العامة، فهذا البرنامج من شأنه خلق فرص عمل جديدة وتقليل معدلات البطالة(٢١).

رابعاً : إعادة بناء البنية التحتية :

لابد من إعادة الخدمات العامة وبخاصة الكهرباء والمياه والنقل والمواصلات، إلى ما كانت عليه قبل الأزمة، ويجب أن يراعى ربط تأهيل البنية التحتية بتنمية الصناعة المحلية.

وفى أثناء عمليات إعادة البناء والتأهيل، لابد من وجود لوائح ينظم عمليات التعاقد الحكومى وتكون شفافة ومفتوحة وذلك لتشجيع القطاع الخاص ولبث

(٢١) ويمكن أن نسترشد فى ذلك ببرامج الأمم المتحدة التى وضعت لمساعدة العديد من الدول فى فترة ما بعد الحرب لدعم تسريح المحاربين السابقين وإعادة إدماجهم، وقد انطوى معظم هذه البرامج على خطط مدفوعات نقدية (موزمبيق) وتدريب مهنى وتنمية مهارات (كوسوفو وهاييتى)، وقد تبنت الأمم المتحدة فى حالات كثيرة خططاً ائتمانية ووفرت المدخلات للتوظيف الذاتى، وتنمية المشروعات الصغيرة (البوسنة والفلبين والسلفادور)، للتعرف على برامج الأمم المتحدة فى هذا الشأن انظر :

United Nat-ions development programme [UNDP] "Lessons Learned from UNDP involvement in Crisis and Post : Conflict Situations", Beirut, July, 2003.

الثقة فى الاستثمار على المدى الطويل فى العراق، وسوف يشجع على ذلك وجود أجهزة حكومية قادرة على تنظيم العمل وضوابطه وعلى تشجيع التنافس وتنمية الإطار القانونى الذى يضمن حقوق الملكية ويضمن تنفيذ العقود ويؤمن المعاملات ويحل المنازعات. كذلك لابد من وجود سياسات للتعامل مع الاستثمارات التى قد تكون لها آثار اجتماعية وبيئية(٢٢).

خامساً : إعادة بناء القاعدة الإنتاجية :

لما تمثله من أهمية كبرى فى إدارة مجمل النشاط الاقتصادى فى الاتجاهات المختلفة، على أن يسمح لكل من القطاع العام والخاص على العمل معاً فى إطار من الشراكة، وهذا يتطلب إعادة صياغة العلاقات السليمة بين القطاعين العام والخاص بطريقة متوازنة وعملية وبعيداً عن الاعتبارات الإيديولوجية من الجانبين على السواء، الأمر الذى يحفز على عودة رؤوس الأموال العراقية وعودة الكفاءات المختلفة إلى العراق.

سادساً : إعادة جدولة الديون العراقية وتخفيضها :

تشير التقديرات المختلفة إلى ارتفاع أعباء الديون العراقية، حيث تقدر تقارير الأمم المتحدة حجم الدين العراقي بما يزيد عن ٣٠٠ مليار دولار،

(٢٢) لقد أعلن العراق يوم ٢١ سبتمبر ٢٠٠٣ سياسة تنظيم الاستثمار الأجنبى المباشر تجعل من العراق واحداً من أكثر الدول انفتاحاً فى العالم، ويسمح القانون للأجانب بالملكية الكاملة للشركات فى جميع القطاعات (فيما عدا الموارد الطبيعية)، كما يسمح للشركات الأجنبية أن تدخل العراق لامتلاك فروع من شركات أو تدخل كشريك فى المشروعات. كذلك يسمح القانون أن تتعامل الشركات الأجنبية على أنها شركات وطنية يسمح لها أن تستبعد بشكل فورى كامل أرباحها.
انظر فى ذلك : التقرير المشترك للبنك الدولى والأمم المتحدة عن تفاصيل متطلبات إعادة أعمار العراق الصادر فى أول أكتوبر ٢٠٠٣.

منها ١٠٠ مليار دولار ديون أجنبية، و٢٠٠ مليار دولار قيمة تعويضات حرب، و١٠ مليارات دولار مدفوعات لإيران عن إضرار حرب، أضف إلى ذلك متطلبات إعادة تأهل الصناعة النفطية والتى تقدر بـ٣٠ مليار دولار، ومتطلبات إعادة بناء البنية التحتية التى دمرتها الحرب والذى تقدر بـ٤٥٠ مليار دولار، مع هذه التقديرات والأعباء المتعاظمة لا يتصور أن تكفى إيرادات النفط العراقية الحالية أو المستقبلية لدفع كل هذه المتطلبات.

فى ضوء كل هذه البيانات فإن العراق فى حاجة ملحة إلى إعادة جدولة ديونه والإعفاء من بعضها، الأمر الذى يمكن أن يشكل همزة البداية للاقتصاد العراقي للخروج من كبوته.

* * *

خاتمــة

كان سعياً من خلال هذه الدراسة محاولة إبراز الأطر القانونية والاقتصادية لإعادة أعمار العراق فى ظل الظروف الراهنة، حيث تمثلت الأطر القانونية فى قرارات مجلس الأمن وبصفة خاصة القراران رقم ١٤٨٣، ١٥١١ وقمنا باستعراض الأوضاع الاقتصادية فى العراق وطبيعة التحولات الاقتصادية المزمع تطبيقها خلال المرحلة الحالية، وتوصلنا إلى رؤية مستقبلية لإعادة أعمار العراق تمثلت فى ضرورة وجود نظام قانونى مستقبل وإقامة مرتكز مالى ونقدى وإعادة بناء البنية التحتية وإعادة بناء القاعدة الإنتاجية وتفعيل صندوق التنمية، وجدولة الديون وتخفيضها.

حيث أن هذه الخطوات تعد ضرورية لنجاح أى نظام اقتصادى يمكن تطبيقه فى العراق خلال المرحلة الراهنة.

مطبعة الفيصل
ت : ٢٤٤٦٧٤٠