

# إعادة إعمار العراق

2 أيلول 2004



---

التقرير رقم 30 للمجموعة الدولية لمعالجة الأزمات (الشرق الأوسط)  
عمان/بغداد/بروكسل

## قائمة المحتويات

i	ملخص تنفيذي وتوصيات
1	1. المقدمة: جرد حسابات
1	أ. استهلاك ولكن القليل من إعادة الإعمار
3	ب. تأثير العنف
4	2. أين وقع الخطأ
4	أ. إعادة الإعمار دون خطة
5	ب. إعادة إعمار باعتبارات أيديولوجية
8	ج. أخطاء سلطة التحالف المؤقت
9	د. تغيير المواعيد النهائية
9	هـ. إعادة الإعمار للعراقيين أو بواسطتهم
10	1. التشاور وبناء القدرات
12	2. القطاع الخاص
13	و. التحديات المقبلة
14	3 مشكلة البطالة
14	أ. العمل والأشغال العامة
16	ب. خلق وظائف
18	4. الفساد وانعدام الشفافية
18	أ. المزاعم والقدرة على إدراك الأمور
19	ب. على أرض خصبة
20	ج. تقديم مثل سيء
20	د. معالجة الفساد
21	5. المساعدات الدولية
21	أ. الأمن، وتشكك العراقيين وتنسيق المانحين
23	ب. التعامل مع ميراث صدام المالي
24	6. الخاتمة
	الملاحق
26	أ - خارطة العراق
29	ب- نبذة حول المجموعة الدولية لمعالجة الأزمات
30	ج- التقارير والأوراق الموجزة ل ICG
32	د- مجلس إدارة ICG

## إعادة إعمار العراق

### ملخص تنفيذي وتوصيات

إن التحول الذي حدث في 15 تشرين ثاني 2003 والذي عمل على الإسراع في نقل السيادة، قد جعل المسؤولين يعدلون الخطط على نحو مفاجئ والتركيز على المشاريع التي كان باستطاعتهم إنجازها دون اعتبار لكيفية ملائمتها لاستراتيجية إعادة بناء شامل، أو ما إذا كانت تعالج الاحتياجات المباشرة للعراقيين. كما أن الشجار البيروقراطي الأمريكي العنيف والانتقال الكبير في الموظفين وعدم الخبرة قد زاد من العقبات. إن عدم كفاية الشفافية والمساءلة في العملية الموجزة، بالإضافة إلى الفساد الحقيقي أو المزعم قد عملت جميعها على تغذية عدم الثقة والارتباك في كل من سلطات الاحتلال والمؤسسات العراقية.

إن الغاية من إحصاء العيوب وحالات الضعف هي التعلم منها. إن حكومة انتقالية، ذات سيادة، وفي نهاية الأمر حكومة منتخبة، قد تكون في موقع أفضل لتصحيح العثرات والخطوات الخاطئة؛ كما أن مؤسسات أكثر شرعية قد تكون قادرة بشكل أفضل على معالجة الاحتياجات اليومية. ولكن، حتى لو كانت العملية سلسة ويُنظر إليها من قبل العراقيين بأنها جديرة بالثقة فإن كلمة "إذا أو لو" الجديرة بالاعتبار - سوف تكون إجابة جزئية. إن العديد من القضايا التي كانت تزعج وتربك سلطة التحالف المؤقتة لا تزال باقية. فالحكومة الانتقالية، على سبيل المثال، ستكون مترددة في إجراء تغييرات اقتصادية واسعة، خشية اتهامها بابتزاز المزايا الممنوحة لحكومة منتخبة.

إن السابقة التي حدثت في لبنان تبين أن توزيع السلطات والمناصب عبر خطوط عرقية/طائفية يجازف بالتنشيع على توزيع مواز للوظائف والموارد العامة. كما أن سلطات الاحتلال لم تتوارى في الواقع: إن الولايات المتحدة تظل قوية، وبشكل أكثر أهمية، تتحكم في معظم أموال إعادة البناء.

سيكون التحدي الأساسي للحكومة الانتقالية متمثلاً في رسم استراتيجية متماسكة لإعادة البناء تركز على إجراء تحسين جوهري مباشر وتضع مرحلة إعادة البناء السليم والطويل الأمد، في الوقت الذي تتجنب فيه أزمة اجتماعية - اقتصادية وما يصاحبها من تعقيدات سياسية. وهذا يعني حماية وخلق الوظائف لمساهمة عراقية أوسع بكثير - بما في ذلك المجتمع المدني والمجالس المحلية ونقابات وجمعيات العمال - على المستوى المحلي؛ والخطوات الهيكلية (كتطبيق اللامركزية ووسائل إعلامية ونظام قضائي أكثر قوة واستقلالية) لمكافحة الفساد.

في غمرة عدم الاستقرار السياسي، فقد تم اعتبار والنظر إلى قضايا العراق الاقتصادية وكأنها مسائل ثانوية وليست ذات علاقة. ولكنها ليست كذلك. إن المؤسسات الأمريكية والعراقية قد خسرت بشكل منهجي بينما اكتسب التمرد زخماً، في الوقت الذي فشلت فيه الأحوال المعيشية في التحسن. إن المعاناة الاقتصادية والعنف (السياسي والإجرامي) يتغذيان على بعضهما البعض: إن الاستياء الشعبي المتصاعد والبطالة المتزايدة يدعمان صفوف المتمردين، كما أن التمرد المتنامي يزيد من إعاقة التنمية والتطور. وبدون إعادة بناء حقيقية وخطة إعمار مستدامة، فإن أي نجاح سياسي سيكون قصير الأمد. بيد أن أداء سلطة التحالف المؤقتة (CPA) نفسه كان بعيداً جداً عن الاستجابة للتوقعات والاحتياجات، وقد ترك وراءه سجلاً هشاً ومختلاً لمن خلفه للبناء عليه. وليس بوسع الحكومة العراقية الانتقالية التي سيتم انتخابها في وقت لاحق والمجتمع الدولي أن يتحملاً تكرار أخطائها.

لقد كان لانعدام الأمن أهميته، وسوف يستمر في إعاقة النشاط الاقتصادي. لقد أعاقت عمليات الاختطاف والقتل والاعتقال والقيود على السفر إعادة البناء والاستثمار وأجبرت العديدين من غير العراقيين على الانسحاب. إن الهجمات التي يتم شنّها على مرافق النفط قد زادت من تعطيل الاقتصاد. كما إن تقييم الأمور التي كانت تسير بشكل خاطئ يجب أن يدرك أيضاً المصاعب الكامنة في إعادة إعمار بلد واقتصاد دمره سوء حكم البعث والحرب والعقوبات.

بيد أن العقبات لم تكن ذات طبيعة أمنية فقط أو كانت تعود بكاملها للتركة التي خلفها البعثيون. إن سلطة التحالف المؤقتة قد جعلت من العمل الصعب ما هو أكثر صعوبة. لقد جاءت قوات الاحتلال في الغالب دون أن تكون لديها خطة. وقد عارض العراقيون بسرعة وبشدة خطط سلطة التحالف المؤقتة لإعادة بناء الاقتصاد العراقي من أساسه، لأنهم كانوا يرغبون في تطبيق استراتيجيتهم البعيدة الأمد: لقد عمدت سلطة التحالف المؤقتة إلى تغيير سياستها وبدأت تتخذ قرارات مؤقتة، تاركة دون حل القضايا السياسية الجوهرية، خشية إثارة نقمة أشد. لذلك، فقد كانت تركز أصلاً على الخصخصة الواسعة النطاق، ولكن في مواجهة العدائية العراقية، فإنها لم تتمكن من تحقيق الهدف أو التخلي عنه. ونتيجة لذلك، فقد فشلت في رسم منهج جديد ربما كان سينعش شركات الدولة الضعيفة لكي يتم استخدامها في إيجاد وظائف مؤقتة للعاطلين عن العمل.

- (ج) تقديم تسهيلات ائتمانية لإنشاء وإصلاح المجمعات السكنية؛
- (د) تزويد المزارعين بإمكانيات زراعية مدعومة مالياً؛ و
- (هـ) بشكل عام، التشاور مع العراقيين، وعلى الخصوص الجمعيات والنقابات العمالية والمجموعات الممثلة للعاطلين عن العمل، حول تخطيط وتنفيذ المشاريع.
6. منح معاملة تفضيلية للشركات العراقية العاملة في توفير البضائع والسلع المقصودة لنظام تقنين المواد الغذائية.
7. الإقامة بإجراء نقاش حول إدارة إيرادات النفط، باستخدام الدروس المستفادة من البلدان الأخرى المنتجة للنفط ومن ماضي العراق ذاته، وعلى الخصوص، أسساً صندوقاً خاصاً منعزلاً عن الموازنة الوطنية وعن القرارات السياسية اليومية.
8. تشجيع الدائنين الأجانب والمطالبين بتعويضات الحرب على التفاوض والتنازل عن مطالباتهم مقابل منحهم وضعاً تفضيلاً في مشروع إعادة البناء وتأمين المشتريات والمقاولات.

#### إلى الحكومة الأمريكية:

9. العمل على تحسين أداء الوكالات الأمريكية عن طريق التعاقد مع موظفين يتمتعون بالخبرة في أوضاع حقبة ما بعد النزاع، وتشجيعهم على العمل في العراق لمدة تزيد عن ستة أشهر.
10. العمل على زيادة اشتراك العراقيين في مشاريع إعادة البناء التي تمولها الحكومة الأمريكية من خلال التشاور مع صانعي القرار العراقيين ومجموعات المجتمع المدني التي تمثل مجموعات ذات اهتمامات متعددة، بما في ذلك النساء في مراحل التخطيط المبكرة، وامنحوا المؤسسات التابعة للدولة العراقية سلطات التنفيذ وأقيموا اتصالات أفضل بشأن أهداف وخطط إعادة البناء.
11. التركيز على تطوير القطاع الخاص من خلال ضمان قيام المقاولين الرئيسيين بالتعاقد من الباطن مع شركات عراقية ضمن المدى المستطاع، وقدموا المساعدة للشركات المحلية الصغيرة والمتوسطة الحجم.
12. اطلبوا من المقاولين الرئيسيين والمقاولين من الباطن توظيف عمالة عراقية ضمن المدى المستطاع.

#### إلى مجموعة المانحين:

13. العمل على زيادة الإنفاق على المساعدات المتعددة الجوانب وقوموا على الفور بإيداع أموال مخصصة لإعادة البناء في حساب التسهيلات الائتمانية لدى الأمم المتحدة/ البنك الدولي، مع ربط الحد الأدنى من المخصصات والشروط بها.
14. معالجة الفساد من خلال:
- (أ) منح مجلس الرقابة (التدقيق) الأعلى في العراق مقعداً في المجلس الدولي للرقابة والاستشارات؛
- (ب) مساندة وسائل الإعلام العراقية المستقلة للقيام بدور الحراسة والرقابة؛ و
- (ج) التطبيق الصارم للتشريعات الوطنية لمكافحة الفساد على الشركات الأجنبية العاملة في العراق.

هناك حاجة كاملة وسريعة لتقديم المساعدة من المجتمع الدولي. إن الإعانة المتزايدة لن تكون كافية؛ كما يجب على المؤسسات التي تقدم المساعدة، وعلى الخصوص تلك التي تقوم بتنفيذ مشاريع إعادة البناء نيابة عن الحكومة الأمريكية، أن تقوم بدراسة أسلوبها. إن المساعدة المخططة في الخارج والمدفوعة بالمشاريع لا تشكل الإجابة. وبدلاً من ذلك، يجب على المجتمع الدولي أن يعمل على المؤسسات العراقية لرسم خطة تنمية اقتصادية شاملة تسعى إلى إشراك المواطنين وتشدد على اللامركزية واستحداث الوظائف وتخفيف المكابدة والمعاناة الاجتماعية - الاقتصادية، بحيث تشمل شفافية قوية وعنصر مكافحة الفساد.

إن منح العراق فرصة حقيقية لاسترداد عافيته يتطلب أيضاً انفصلاً واضحاً عن التركة المالية التي خلفها النظام البعثي- ليس رفضاً كاملاً وتاماً، ولكن شطباً هاماً للديون والتزامات التعويضات الناجمة عن الحرب، وذلك من خلال دمج ذكي وبارع لقرارات تأجيل سداد الديون وتخفيض الديون والمعاملة التفضيلية للدائنين في مشاريع إعادة البناء.

#### توصيات

##### إلى الحكومة العراقية الانتقالية والحكومة المنتخبة مستقبلاً:

1. العمل بالتعاون مع مجموعة المانحين، على وضع خطة شاملة لإعادة البناء بحيث تشمل:
- (أ) استراتيجية للتنوع الاقتصادي الذي سيقود البلاد تدريجياً بعيداً عن اعتمادها على إيرادات النفط؛
- (ب) مساندة فاعلة للقطاعين الصناعي والزراعي؛ و
- (ج) تأجيل خصخصة شركات الدولة حتى تُظهر أحوال السوق وبناء المؤسسات تحسناً هاماً.
2. العمل على مساندة وإعادة هيكلة الشركات المملوكة للدولة، بما في ذلك تزويدها بالموارد للقيام بالإصلاحات والاستثمارات.
3. الإقامة بمساندة القطاع الخاص في العراق من خلال:
- (أ) الطلب من المستثمرين الأجانب مساعدة الشركات العراقية، وعلى سبيل المثال، تكليفها بالمقاولات واستئجار الأيدي العاملة العراقية ضمن المدى المستطاع، وكذلك برامج التدريب على رأس العمل؛ و
- (ب) مراجعة ضرائب الشركات المفروضة على الاستثمارات الأجنبية، وزيادتها مع ارتفاع الاستقطاب الاقتصادي العراقي.
4. العمل على تحسين الشفافية والمساءلة الحكومية، وتأكدوا من ضمان الوصول التام إلى المعلومات الاقتصادية والمالية، بما في ذلك استخدام معدات قياس النفط لمراقبة إيرادات النفط ومن خلال توفير معلومات محدثة عن إيرادات ومصاريق صندوق التنمية من أجل العراق.
5. معالجة الاحتياجات الاجتماعية - الاقتصادية من خلال:
- (أ) تخطيط المشاريع ذات الأثر الواضح والمباشر وذات الإمكانية الهامة لخلق الوظائف، مثل تنظيم الشوارع وجمع النفايات وإصلاح أنظمة المجاري وإصلاح الطرق الجانبية المحلية؛
- (ب) إعادة تدريب الأعضاء السابقين في القوات المسلحة العراقية وتوظيفهم في المؤسسات والمشاريع المملوكة للدولة؛

**إلى دائني العراق الرئيسيين والمطالبين (المدّعين) الرسميين  
بتعويضات الحرب:**

15. الموافقة على التفاوض حول إجراء إعادة هيكلة رئيسية للديون وتخفيض رزمة الديون، مع التأكيد بأن أية شروط تتعلق بالإصلاحات الاقتصادية يتم تكييفها لتتلاءم مع ظروف العراق الهشة لحقبة ما بعد النزاع.
16. التخلي عن معظم المطالبات المتعلقة بأضرار الحرب المقدمة من قبل شركات وحكومات، ربما مقابل وضع تفضيلي في تأمين المشتريات للدولة وعقود مشاريع إعادة البناء.

عمان/ بغداد/ بروكسل

2 أيلول 2004

## إعادة إعمار العراق

### 1. المقدمة: جرد حسابات

الاستهلاكية على حدود الخابور<sup>(5)</sup>. وفي كربلاء والنجف افتتحت عشرات من الفنادق الجديدة أبوابها لاستقبال الحجاج الشيعة<sup>(6)</sup>. بوسع سلطة التحالف المؤقت أن تنسب لنفسها الفضل في هذا النمو الاستهلاكي، فقد أفاد قرارها في أيلول 2003 بزيادة رواتب القطاع العام زيادة جوهرية مليون موظف على الأقل مع عائلاتهم<sup>(7)</sup>. وساعدت سياسات مقاومة التضخم في استقرار سعر صرف الدينار وضبط التضخم بحدود 34% خلال عام 2003 وأقل بقليل من 30% خلال الشهرين الأولين من عام 2004<sup>(8)</sup>. وفي تحدٍ للتوقعات بانتهاء الدينار، نجحت سلطة التحالف المؤقت في تحويل وتوحيد العملة العراقية<sup>(9)</sup>. مع ذلك، فإن النمو الاستهلاكي والاستقرار النسبي للأسعار، ومهما كانا موضع ترحيب، فإن ذلك لا يكفي. ليس في ذلك ما يشير إلى نوع إعادة الإعمار التي يحتاجها اقتصاد دمرته عقود من سوء الإدارة والحروب والعقوبات الاقتصادية، وفي الفترة الأخيرة، أعمال

أ. استهلاك ولكن القليل من إعادة الإعمار  
طراً تحسن جوهرى على الوضع الاقتصادي في العراق منذ سقوط نظام البعث في العراق في نيسان 2003 طبقاً لمؤشرات متعددة ومتنوعة. فسوق الكراة، وهو شارع التسوق الرئيسي في العراق، يعج بالسلع الاستهلاكية الباهظة الثمن والتي لم يكن بعضها متوفراً أبداً من قبل. لقد مكن ارتفاع الرواتب والدخول العديد من العراقيين على إعادة شراء لوازم منزلية كانوا قد باعوها إبان فترة الحصار<sup>(1)</sup>. وتشهد معدلات البيع العالية للسيارات المستعملة المستوردة ومكيفات الهواء والمواد الغذائية وأجهزة التلفزيون وأطباق الفضائيات على نمو القوة الشرائية الجماعية حيث استطاع بعض المواطنين، على الأقل، إنفاق دخل استهلاكي على مواد غير أساسية. وبلغ عدد الاشتراكات في التلفونات الخلوية، منذ بدء تقديم هذه الخدمة في شباط 2004، ما يقرب من 120.000 اشتراكاً في بغداد وحدها رغم تكلفتها الباهظة<sup>(2)</sup>. وفي البصرة تجاوزت الطلبات على الخطوط الهاتفية الخلوية التوقعات بنسبة كبيرة مؤذنة بعجز كبير في تقديم هذه الخدمة منذ اليوم الأول لإطلاقها<sup>(3)</sup>. وفي سائر أنحاء العاصمة يلاحظ نشاط محمود للأبنية الخاصة وقد ارتفعت أسعار العقارات خمسة أضعاف خلال السنة الماضية<sup>(4)</sup>. وفي المحافظات الشمالية الثلاث تنتظر صفوف طويلة من الشاحنات المكسدة بالسلع

(5) ( )  
ICG 2004  
(6) 2004  
ICG " "  
- 2004  
(7) 69.000 46 ( )  
1000 ) 1.5  
ICG ( )  
2004 2003  
" :  
3 2004 4  
http://www.bos.frb.org/economic/ppdp/index.htm :  
(8) " "  
2004 " 2003 " 2004 " %500  
) " ICG " "  
2004 21  
20  
2004 19 2004  
ICG (9)  
- ( ) 2004  
ص18-20

(1) ICG - 2004  
(2) " 2004  
http://www.orascomtelecom.com : 2004 1  
( ) 175.000  
2004 21 15.000  
7  
2004  
(3) ICG 2004  
(4) ICG 2004

المشاريع التي خططها للفترة من الآن حتى عام 2008<sup>(16)</sup>. إن التحديد الدقيق للمبالغ التي أنفقتها الوكالات الأمريكية فعلاً في العراق مهمة معقدة ولكن من الواضح أنها لا تشكل سوى جزء ضئيل (10% تقريباً) من مبلغ الـ18.4 بليون دولار المخصصة لإعادة إعمار العراق<sup>(17)</sup>. حتى لو أضفنا الموارد التي وفرتها الحكومة الأمريكية لمشاريع البنية التحتية التي نفذتها قوات الاحتلال<sup>(18)</sup>، وهي 1.87 بليون دولار تم إنفاقها على إعادة الإعمار من قبل مجلس الحكم العراقي المؤقت و3.8 بليون دولار أخرى خصصت لميزانية عام 2004<sup>(19)</sup>، فإن المجموع يبقى ضئيلاً بالمقارنة مع تقديرات البنك الدولي/ الأمم المتحدة تحت بند "الاحتياجات الفورية"<sup>(20)</sup>. وفي ذلك يقول مسؤول في سلطة التحالف المؤقت: "يبدو الأمر كما لو أننا استطعنا فقط تشغيل جرافة واحدة لإزالة جبل كلمينجاور بكامله"<sup>(21)</sup>. بمعدل السرعة الحالية وباستخدام الشروط والأولويات التي وضعها البنك الدولي/ الأمم المتحدة، ستحتاج إعادة إعمار وتطوير العراق إلى 10 سنوات تقريباً وليس 4 سنوات طبقاً لتقديرات هذه المنظمات. العراقيون الذين أجرت الـICG مقابلات معهم أعربوا عن حيرتهم وغضبهم، ومعظمهم يلوم سلطة التحالف المؤقت وذلك يعكس جزئياً على الأقل التوقعات المتضخمة. ويقول عضو في مجلس الحكم المؤقت بهذا الصدد: "ربما تكون بلدية بغداد قد أنفقت أموالاً أكثر من أي وقت مضى ولكن النتائج بقيت صفراً تماماً. بوسعك أن ترى الأوساخ والنفايات في شوارع بغداد، وإزالة كل ذلك ليس بالأمر الصعب ولكن لا شيء يحدث"<sup>(22)</sup>. ويعترف مسؤول كردي في السليمانية بأنه "عاجز عن تفسير عدم إحراز أي تقدم". لقد استطاعوا جلب آلاف الصهاريج إلى بغداد خلال ثلاثة أسابيع، ألم يكن لديهم وقت كافٍ حتى الآن لجلب بعض محطات توليد الطاقة"<sup>(23)</sup>.

التهب الواسعة النطاق. لم تقم مشاريع إنشاءات عامة تذكر، والمصانع في معظمها مهجورة، وتحول عدد من المناطق الصناعية إلى مكبات للنفايات، كما لم يحدث إصلاح جوهري للبنية التحتية المدمرة بما في ذلك الطرق والجسور<sup>(10)</sup>. ولم تستطع العراق الوصول إلى معدل إنتاجها من الطاقة قبل الحرب إلا مؤخراً، وقد تجاوزت هذا المستوى بقليل الآن ولكنه لا زال أقل بنسبة 20% عن الهدف الموضوع لشهر حزيران 2004<sup>(11)</sup>. أما منشآت معالجة المياه فلا زالت تعمل بمستويات أقل مما كانت عليه قبل الحرب وذلك نظراً لانقطاعات التيار الكهربائي من جهة ولأعمال النهب التي جرت في نيسان 2003 من جهة أخرى<sup>(12)</sup>. يلاحظ مسؤول عراقي كبير بأنه "بالرغم من أن الناس ربما كانوا عموماً أحسن حالاً إلا أنه ليس هناك حركة إعمار حقيقية باستثناء ما يجري في قطاعات البترول والكهرباء، ولكن التقدم بطيء حتى في هذين القطاعين"<sup>(13)</sup>. يبدو أن معظم العراقيين يوافقون على وجهة النظر هذه، فطبقاً لاستفتاء أجري في أيار 2004 أجاب معظم من جرى توجيه الأسئلة لهم بأن إعادة الإعمار لم تبدأ بعد<sup>(14)</sup>. وفي معرض "نحو بغداد"، وهو معرض تجاري عراقي أقيم بعد كثير من التأخير في ديار بكر (تركيا) في شهر أيار 2004، كان المزاج كئيباً بشكل واضح. وحذر منظم المعرض رائد عمر زواره، وأغلبتهم من المستثمرين العراقيين، قائلاً: "لا نتوقعوا عقد أي صفقات تجارية كبيرة هنا". العديد منهم ندموا على قيامهم بهذه الرحلة<sup>(15)</sup>.

المعلومات الأمريكية الرسمية تؤكد بأن الجهد قد عجز كثيراً عن الوصول إلى الأهداف المتوخاة، فالمكتب العراقي للعقود والمشاريع (الذي كان يطلق عليه سابقاً مكتب إدارة البرنامج) وهو المكتب المسؤول عن إنفاق مخصصات الإعمار الأمريكية، يدير 164 مشروعاً إنشائياً فقط، وهو ما يقل عن 7% من

(16) PMO " 24 2004 : [http://www.rebuilding-iraq.net/pdf/pmo\\_update\\_brief\\_24\\_may\\_04.pdf](http://www.rebuilding-iraq.net/pdf/pmo_update_brief_24_may_04.pdf)

(17) " : 2004 22 : 2004 2 " (17)

(18) " : (18)

(19) " 2004 " (19)

(20) " 2003 " : " 2004 " : 2004 " 17.5 (20)

(21) " 2003 " (21)

(22) " : 55.3 (22)

(23) " 14 " 2004 : ICG 2004 (21)

(24) " 16 ICG 2004 (22)

(25) " ICG 2004 3 (23)

" :

(10) USAID " : 2004 : <http://www.usaid.gov/iraq/accomplishments/bridges.html>

(11) " : 2004 5000 : 2004 4400 " : " USAID " : 2004 6000 : 2004 19 : <http://www.usaid.gov/iraq/accomplishments/electricity.html>

(12) " USAID " : 2004 7 : <http://www.usaid.gov/iraq/accomplishments/watsan.htm%6C>

(13) ICG 10 : 2004 10 ICG (13)

(14) ICG 4 : 2004 (14)

(15) " : 2004 : [http://news.bbc.co.uk/nol/shared/bsp/hi/pdfs/15\\_03\\_04\\_iraqsurvey.pdf](http://news.bbc.co.uk/nol/shared/bsp/hi/pdfs/15_03_04_iraqsurvey.pdf)

(15) ICG 27-25 : 2004 (15)

هناك عبء ثقيل على المقاولين الأجانب، فقد تم اختطاف 90 موظفاً على الأقل في الأشهر الأخيرة<sup>(30)</sup>، وطبقاً لبعض التقديرات فقد قتل ما بين 50-70 من موظفي شركات المقاولات في الفترة الواقعة بين شهري نيسان و أيار 2004، كان من بينهم 34 موظفاً يعملون مع الشركة الأمريكية كيلوغ وبراون وروت<sup>(31)</sup>. ورغم أن العديد من هذه الحوادث كان وراءها دوافع سياسية فإن المراقبين يتصورون أيضاً "سيناريو الشيشان بعد الاتحاد السوفياتي حين عمد رجال الأعمال إلى تسوية نزاعاتهم التجارية باستغلال الفوضى القائمة"<sup>(32)</sup>. نتيجة لذلك أخذت الشركات بالانسحاب من العراق، وفي ذلك يقول مستثمر عراقي: "رأس المال جبان، ومع كل حادث جديد يسحب من التداول"<sup>(33)</sup>. بحلول أوائل أيار 2004 غادر نصف العمال الأجانب تقريباً<sup>(34)</sup>، وسحبت شركات المقاولات الكبرى بما في ذلك بكتل وجنرال إلكتريك وسيمنز، ومؤسسة The Research Triangle وعدة شركات كهرباء روسية الموظفين الأجانب العاملين فيها.

كما أن اختطاف الرهائن والسطو المسلح والقتل لم يوفر العمال العراقيين، بل إن ذلك بدأ قبل عدة أشهر من نشر أخبار هذه الظاهرة في وسائل الإعلام الغربية. مرة أخرى، يبدو أن الدوافع كانت سياسية في جانب منها ومالية في جانب آخر: ففي حين تم استهداف العراقيين العاملين مع سلطة التحالف المؤقت والشركات الأجنبية بقصد إرسال رسالة واضحة للمعنيين، فإن الاختطافات في حالات أخرى كان يجري حلها بدفع فدية مالية وصلت أحياناً إلى 100.000 دولار<sup>(35)</sup>.

## ب. تأثير العنف

تسبب العنف في تأخير إعادة الإعمار وأبرز التكلفة العالية له، وفي ذلك يقول أحد العاملين في مجال المساعدات في الدائرة البريطانية للتنمية الدولية: "المشكلة الأمنية هي العائق الأساسي بالنسبة لنا. إننا نحاول جعل العراقيين يتولون معظم واجبات إعادة الإعمار لأننا لا نستطيع مجرد الخروج من المنطقة الخضراء (المنطقة الأمنية الأمريكية في بغداد)، ولكن إعادهم لذلك يتطلب وقتاً بل الكثير من الوقت"<sup>(24)</sup>. ثمة تأثيرات كثيرة للتداعيات الأمنية: فالفرق الفنية لا تستطيع العمل في نوبات ليلية لإصلاح محطات توليد الكهرباء<sup>(25)</sup>، ولا يستطيع مفتشو الوكالة الأمريكية للإنماء الدولي، إجراء تقدير الاحتياجات<sup>(26)</sup>، ويتعين على المسؤولين العراقيين البقاء أياماً عديدة بعيداً عن مكاتبهم<sup>(27)</sup>، ويقال بأن أفساط التأمين وصلت إلى 30% من مخصصات الرواتب في الشركات<sup>(28)</sup>. كما أن أعمال التخريب والهجمات تلحق ضرراً بالغاً بصناعة النفط مما يهدد الموارد المالية للعراق. بين حزيران 2003 وآب 2004 وقع حوالي 100 هجوم على خطوط ومنشآت البترول والعاملين فيها وذلك بالرغم من الإجراءات الأمنية المكثفة<sup>(29)</sup>.

	( )	ICG	ICG
2004	5	ICG	
2004	(24)	ICG	
	:		
	:		
2004	7	ICG	
2004	(25)	ICG	
(USAID)	(26)	ICG	
2004			
16	( )		
:	:		
10	ICG		
2004			
2004	(28)	"	
2004	12	"	
ICG	(33)		
2004	10		
2004	8		
2004	(34)		
2004	(35)	ICG	
ICG			
2004			
30.000			
2004	10	ICG	
ICG			
17			
http://brookings.edu/printme.wbs ?page=/fp/sab	2004		
.an/luftmemo20040617.htm			



الجديد<sup>(41)</sup>، فقد تم، فيما يبدو، تجاهل نصائحهم أيضاً. ويقول أحد الأعضاء الذي استقال احتجاجاً: "كان من المفترض أن نعمل كشركاء (مع الولايات المتحدة) ولكننا في الواقع تحولنا إلى مشاركين من الدرجة الثالثة. لم يُعط لنا أبداً دور رسمي (في التخطيط لإعادة الإعمار). كان هناك فقط لقاءات خاصة مع المسؤولين الأمريكيين (في بغداد) كان بوسعنا التعبير خلالها عن بعض وجهات نظرنا"<sup>(42)</sup>. وأصبحت لقاءات كهذه نادرة الحدوث إلى أن توقفت تماماً<sup>(43)</sup>.

مع تعيين بول بريمر على رأس سلطة الاحتلال طورت سلطة التحالف المؤقت، التي أعيدت تسميتها، خطة من نوع ما<sup>(44)</sup>، وفي حزيران 2003 قامت شركة بكنل بإجراء تقييم لاحتياجات البنية التحتية<sup>(45)</sup>. مع ذلك بقي من الصعب تحديد جهد معين يناسب الاحتياجات الفورية لإعادة الإعمار ضمن رؤية شاملة أو إطار سياسة تغطي الإصلاحات الهيكلية أو التطوير القطاعي أو تخفيف وطأة الفقر. بدلاً من ذلك تركزت الجهود على وصف "أهم الأشياء التي تعرضت للتدمير وتحتاج إلى إصلاح والأشياء التي يمكن لها أن تبقى في الانتظار"<sup>(46)</sup>.

في أكتوبر 2003 قدم البنك الدولي وعدة وكالات تابعة للأمم المتحدة تقيماً مشتركاً لاحتياجات وتكاليف إعادة الإعمار. ورغم أن هذا التقييم تضمن معلومات مفيدة وبعض النصائح العامة حول السياسة التي يجب انتهاجها، فإنه لم يقدم خطة عملية حول كيفية إعادة بناء الاقتصاد، وكان ذلك، في جزء منه، يعود إلى الموقف المضطرب للمجتمع الدولي إزاء الاحتلال. أيضاً كان الأمر قد تعاضت سلطة الاحتلال المؤقت عن معظم التوصيات التي كانت قد أكدت، خلافاً لنصائح التقييم المشترك، على إصلاحات معيارية للسوق<sup>(47)</sup>.

(41)	"		
(42)	"	18	2004
(43)	ICG	17	2003
(44)	"	"	2003
(45)	ICG	15	2003
(46)	ICG (USAID)		
(47)	"		

## 2. أين وقع الخطأ

يجب أن يبدأ تقييم الأخطاء التي وقعت بدراسة تأثير العنف، والصعوبات التي لا مفر منها في بناء اقتصاد أثقلت عقود من ممارسات الحكم الخاطئة لحزب البعث وسوء الإدارة، والحرب، والعقوبات الاقتصادية. إلا أن سلطة الحكم المؤقت ارتكبت أخطاء بالغة، ومذهلة في أغلبها، تنطوي على دروس هامة ينبغي استخلاصها للاستفادة منها من قبل الحكومات العراقية الحالية والمقبلة إضافة للاستفادة منها في عمليات ما بعد الحرب بشكل عام.

### أ. إعادة الإعمار دون خطة

أعاق الافتقار لتخطيط اقتصادي لفترة ما بعد الحرب جهود إعادة الإعمار، وقد أملت ذلك، إلى حد ما، أحداث متفرقة. كان المسؤولون الأمريكيون قد ركزوا جهودهم واستعدوا لكوارت إنسانية تنبأت بها منظمات دولية، بما في ذلك الأمم المتحدة، وهي كوارة لم تقع. كانت أعمال النهب (وهي بذاتها نتاج جانبي لضعف التخطيط الأمني) قد انتشرت على نطاق واسع بحيث أنه، وكما قال مسؤول في سلطة لتحالف المؤقت، حتى لو كان هناك خطة واضحة فإن الدمار الواسع كان سيجعل تلك الخطة عديمة القيمة<sup>(36)</sup>.

الاحتلال نفسه أبرز تعقيدات سياسية أكثرها وضوحاً عدم اليقين، تغيير الجداول الزمنية لنقل السيادة، والعداء العراقي الواسع النطاق للمحاولات التي بذلها المحتلون، أو السلطات المحلية التي عينوها، لاتخاذ قرارات تلزم البلد على المدى البعيد. وقد دفع الشك بأن الولايات المتحدة تسعى أحادياً لفرض رؤيتها الاقتصادية إلى نشوء معارضة هذه العوامل مجتمعة أفسدت، بالضرورة، احتمالات وضع خطة اقتصادية مدروسة طويلة المدى.

يبدو أن الإدارة الأمريكية، رغم ذلك، قد أهملت عمداً ما تواجد من خطط، والتي كانت نتاج شهور من المناقشات بين ما يزيد على 200 من العراقيين في المنفى والمسؤولين في وزارة الخارجية الأمريكية<sup>(37)</sup>. كان "مشروع مستقبل العراق" يحوي توصيات تغطي "الاقتصاد والبنية التحتية"، و"الصحة العامة والاحتياجات الإنسانية"، و"إجراءات مكافحة الفساد"<sup>(38)</sup>. تبقى مسألة ما إذا كانت هذه الرؤية هي الأفضل أم لا مسألة تثير بعض الجدل<sup>(39)</sup>، أما ما لا جدال حوله فهو أن هذا المشروع قد تم تجاهله فعلياً من قبل صانعي القرار بمجرد بدء المجهود الحربي، وقد منعت وزارة الدفاع توم واريك، منسق المجموعة، من لعب أي دور<sup>(40)</sup>. وفي حين إن بعض العراقيين قد انضموا إلى مجلس التنمية وإعادة الإعمار

(36) ICG 2004  
(37) ICG 19 2003  
(38) " :  
" :  
http://usinfo.state.gov/products/pubs/dutyirag  
(39) ICG 19 2003  
(40) " : 21 2004

ناستسيوس، لإعادة إعمار العراق لا تتجاوز نسبة ضئيلة من التكاليف الفعلية<sup>(53)</sup>.

#### ب. إعادة إعمار باعتبارات أيديولوجية

واجهت سلطات الاحتلال إرثاً من السيطرة والقبود الثقيلة للدولة على النشاطات التجارية. كان الاقتصاد العراقي مكبلاً بقيود الأنظمة الحكومية، وسياسات الدعم، والملكية الواسعة لمؤسسات القطاع العام وإجراءات الترخيص المعقدة والتي ساعدت كلها على إعاقة الاستثمار المحلي والأجنبي<sup>(54)</sup>. كان التدمير قد لحق بجزء كبير من الإمكانيات التجارية المحتملة وتحول النشاط التجاري والخاص إلى احتكار لقلّة محظوظة لها صلة برجال السلطة وعقود المشتريات الحكومية المربحة.

كان لدى سلطة التحالف المؤقت رداً جاهزاً على الأسلوب البعثي القائم على سيطرة الدولة وصفه مسؤول عراقي كبير بأنه "أصولية السوق"<sup>(55)</sup>، فقد قال بربري:

ليس هناك بديل عن قطاع خاص نشط. الأسواق تخصص الموارد بصورة أكفأ بكثير من السياسيين. لذا فإن هدفاً الاستراتيجي في الشهور القادمة هو تفعيل سياسات من شأنها إعادة تخصيص الناس والموارد من استثمارات الدولة إلى استثمارات القطاع الخاص الأكثر إنتاجية<sup>(56)</sup>.

وأضاف بأن سياسات السوق ستؤدي إلى خفض الضرائب، وخصخصة الشركات المملوكة للدولة، وإنهاء الدعم، وفرض ضوابط مالية، وإلغاء أجهزة التنظيم إلا أن المبادئ المجردة سرعان ما اصطدمت بالواقع.

كانت تدابير الخصخصة التي تولتها سلطة الحكم المؤقت غير واقعية ولا تتناسب الأحوال السائدة في العراق على السواء. تمثلت الخطورة في وجود حوالي 190 شركة تملكها الدولة وتحوي ما يصل إلى 650.000 موظف<sup>(57)</sup>. وباستثناء الصناعات المتصلة بالنفط لم تكن أي منها قابلة للاستمرار: بعضها كانت غير قابلة للتصفية أساساً إما لأن موجوداتها كانت مستنزفة أو أنها تعرضت لموجة السلب والنهب التي تلت سقوط النظام البعثي<sup>(58)</sup>. كما لم يكن هناك مشتررون محتملون قد تكون لهم مصلحة في شرائها قبل

في كانون أول 2003 أسندت إلى مكتب إدارة البرنامج مسؤولية الإشراف على إنفاق مبلغ 18.4 بليون دولار خصصها الكونغرس الأمريكي. وهنا يبدو، مرة أخرى، أنه لم تكن هناك استراتيجية شاملة بل مجرد "قائمة بأشياء مكسورة تحتاج إلى إصلاح" وفي ذلك يقول ناطق باسم مكتب إدارة البرنامج: "نحن لسنا اقتصاديين، نحن مفاوضون"<sup>(48)</sup>. يدعي مكتب إدارة البرنامج بأنه قد تعاون بشكل وثيق مع المسؤولين في وزارة التخطيط العراقية موحياً بأنهم يتولون المسؤولية العامة عن التخطيط<sup>(49)</sup>. إلا أن الوزارة ليس لديها سوى (كاتالوج) من المشاريع دون أن يتوفر لها، فيما يبدو، استراتيجية واسعة تربط مشاريع محددة بأهداف اقتصادية<sup>(50)</sup>. لم تستطع وكالات أمريكية أخرى تعبئة هذا الفراغ، وفقاً لما يقوله مسؤول في وكالة الإنماء: "سلطة التحالف المؤقت ومكتب إدارة البرنامج يقومان بالتخطيط لإعادة الإعمار الآن، ونحن ننفذ فقط"<sup>(51)</sup>. العراقيون ذهسوا وزالت الغشاوة عن أعينهم وقسم كبير منهم ساورتهم شكوك عميقة، وأصبحوا مقتنعين بأن الخطة لم تكن ناقصة بقدر ما كانت مخفية وأنها لم تكن تهدف إلى إعادة بناء العراق، بل لاغتصاب موارده النفطية.

نقص التمويل كان سبباً ونتيجة على السواء. المخصصات المالية، من جهة، لم تكن تكفي لتنفيذ الالتزامات المهمة في موعدها، مثل مراجعة احتياجات المزارعين العراقيين وفي ذلك يقول مسؤول في سلطة التحالف المؤقت: "لقد اقترحنا (هذا التقييم) في حزيران 2003 ولكن لم تكن هناك مخصصات مالية"<sup>(52)</sup>. تم أخيراً إرسال مجموعات الدراسة العراقية إلى الميدان بعد سنة من ذلك. من جهة أخرى، فإن المسؤولين الأمريكيين، الذين ليس لديهم سوى فهم جزئي للواجبات الموكلة إليهم، لم يكن بوسعهم التنبؤ بشكل مناسب بالموارد التي سيحتاجونها. فقد طلبت إدارة بوش في أول طلب مخصصات مالية من الكونغرس في نيسان 2003 مبلغ 2.4 بليون دولار كمخصصات لإعادة الإعمار وانتظرت عدة أشهر قبل السعي للحصول على مخصصات إضافية. كان هناك بالتأكيد تردد في تقديم طلب مخصصات كبيرة كاد يهدد دعم المجهود الحربي ولكن كان هناك أيضاً جهل بالاحتياجات الحقيقية في العراق، فمنذ بداية مجهود إعادة البناء كانت تقديرات كبار المسؤولين الأمريكيين، بمن فيهم مدير الوكالة الأمريكية للإنماء أندرو

(53) 2003 1.7

"

19 2004

"

(54)

1991 / 3 21

1994

2004 9 ICG

(55)

"

(56)

2003 23

(57)

2003

"

"

(58)

"/ : "

2003

ICG

(48)

2004

2004 9 ICG

(49)

"

2004 19

(50)

ICG

(51)

2004

ICG

(52)

2004 3

ICG

والتشغيل ونقل الملكية (BOT)<sup>(65)</sup>. لم تُنفذ فعلياً سوى بعض هذه الإجراءات المشابهة للخصخصة إلى حد ما ولكنها ساعدت في إعطاء سمة لبرنامج سلطة التحالف المؤقت حتى حزيران 2004<sup>(66)</sup>. أكثر من ذلك، فإن سلطة التحالف المؤقت عمدت إلى تجميد حسابات بعض الشركات المملوكة للدولة<sup>(67)</sup>، وباعت موجودات شركات أخرى (بشكل رئيسي تلك الواقعة تحت إدارة وزارة التجارة) لسد العجز في الموازنة العراقية<sup>(68)</sup>.

أدت هذه القرارات إلى نقص حاد في السيولة في عدة مؤسسات استثمارية حكومية بما في ذلك بعض منها كان يمكن إعادتها للعمل ولو بصفة مؤقتة<sup>(69)</sup>. وباقتران ذلك مع الحركة الجارفة لتطهير هذه المؤسسات من عناصر حزب البعث، مما حرم الشركات الحكومية من العديد من مديريها وفنييها الأكثر كفاءة<sup>(70)</sup>، كانت النتيجة أنه حتى الصناعات الحكومية التي تحظى بميزة نسبية مقارنة (مثل شركات الإسمنت التي استفادت من التكلفة العالية للنقل الدولي والطلب العراقي الشديد على هذه المادة) لم تكن قادرة على المشاركة بشكل كامل في عملية إعادة البناء<sup>(71)</sup>، وبدلاً من ذلك قوبل الطلب المتزايد بمزيد من الواردات. بعض المسؤولين في سلطة التحالف المؤقت يعترفون الآن، وبأثر رجعي، أن أسلوبهم ربما كان يفتقر إلى المرونة، ويقول أحدهم:

(BOT) (65)

(66)

ICG 9000  
2004  
) 2004 14 51  
(  
/ )  
%49 )  
(  
%51 )  
23 )  
: " 2004  
" 2004  
(67) ICG 9 2004  
(68)  
(69)  
" )  
ICG " )  
2004 )  
(70) " )  
" )  
(63) ICG 31 2004 )  
(71) )  
( )  
(76 )  
2004 28

تحسن الأحوال الأمنية<sup>(59)</sup>. قد يجادل أحد اللوثة الأولى أن الخصخصة نفسها كانت ستفقد ضعف الأمن، حيث أنه سيكون من المؤكد أن يتبع ذلك تسريح آلاف العمال مما سيُسبب اضطرابات سياسية ويزيد من عدد العاطلين عن العمل<sup>(60)</sup>. أصبحت النية المعلنة لسلطة التحالف المؤقت للشروع بتنفيذ هذا التوجه مثار نقاش مكثف، حيث جادل العراقيون بأن الولايات المتحدة ستتجاوز حدودها كثيراً بموجب القانون الدولي<sup>(61)</sup>. وكان رد سلطة التحالف المتمثل في "أنه بمضي كل يوم فإن الشركات المملوكة للدولة تفقد كثيراً من قيمتها"<sup>(62)</sup>، قليل التأثير. لم يكن بالإمكان، على أي حال، تجاهل الجدل من قبل مشترين محتملين يواجهون الخطر الواقعي المتمثل في أن حكومة عراقية مقبلة لن تقي بالتزامات قطعها سلطات الاحتلال على نفسها<sup>(63)</sup>. لم يحسم الجدل حول الموضوع، وفي 15 تشرين ثاني أعلن بريمر بأنه سيتم حل سلطة التحالف المؤقت في موعد لا يتجاوز 30 حزيران 2004. وفي ضوء موعد محدد كهذا فإن سلطة التحالف المؤقت تكون فعلياً قد صرفت النظر عن مخططاتها لإجراء خصخصة.

رغم أن مخططات الخصخصة التي أعدتها سلطة التحالف المؤقت لم توضع موضع التنفيذ إلا أنها ألحقت ضرراً بالاقتصاد العراقي. تظليل بدون قدرة السلطة على إجراء الخصخصة ولكن في نفس الوقت عدم رغبتها في التخلي عن ذلك الهدف جعلها تعجز عن الوصول إلى حل بديل كان يمكن له إعادة هيكلة وإنعاش الشركات المريضة المملوكة للدولة واستغلال ما تبقى من موجوداتها والعاملين فيها<sup>(64)</sup>. الواقع أنه وحتى بعد صرف النظر عن الخصخصة كانت سلطة التحالف المؤقت منهكة في وضع، وإلى حد ما تنفيذ، مقترحات احتفظت بالروح نفسها: عقود إيجار لإنهاء احتكار سيطرة الدولة والبدء في تنفيذ مشاريع بموجب نظام البناء

(59)

:

" ICG 30 2004 (60)

150.000 ICG 14 2004 (61)

1907 " ) (67) ICG 1945 (68)

2003 " ) (69)

2003 26 " ) (62) ICG 10 2004

31 ICG " ) (70) 2004 (63) ICG

2004 ICG (64)

(76 ) (64) 2004 28

المبتغاة<sup>(79)</sup>. بيد أنه كانت هناك، بين ردود فعل أخرى، الكثير من الاعتراضات التي قامت على أسس قانونية (ليس لقوة الاحتلال، بموجب القانون الدولي، الحق في فرض تغييرات جوهرية كهذه)<sup>(80)</sup>؛ واعتراضات على أسس سياسية – اقتصادية (الخطوة شكلت خطراً على فئة المستثمرين في العراق في ضوء الحالة المتردية أصلاً للقطاع الخاص كما أنها تعتبر أيضاً مؤشراً آخر على خطة الولايات المتحدة لخدمة مصالحها التجارية)<sup>(81)</sup>؛ واعتراضات على أسس تأمرية غير معقولة (باعتبارها تمهد الطريق لهيمنة إسرائيلية أمريكية)<sup>(82)</sup>.

بصرف النظر عن الحكمة الاقتصادية للنظام رقم 39 فقد كان توقيتته مدعاة للكثير من الجدل، ففي ضوء أعمال العنف المتواصل وغياب إطار قانوني فعال فإن فرص الاستثمار الأجنبية تبقى مسألة أكاديمية إلى حد كبير سواء بوجود أو عدم وجود بيئة قانونية متسامحة. بعض المسؤولين في سلطة التحالف المؤقت وبالرغم من أنهم لا يجادلون في المنطق الاقتصادي للنظام رقم 39، فقد حذروا من تأثيراته السياسية الضارة المحتملة، وتساءلوا عن الحكمة من تبديد رأس المال السياسي للاندفاع عبر عملية تجديد لسياسات البلد التجارية<sup>(83)</sup>.

"تم قذف موضوع الخصخصة هنا وهناك كما لو كان كرة قدم. لست متأكداً من أننا لم نحقق بذلك النتيجة الأسوأ في عالمين محتملين"<sup>(72)</sup>. لم تجر خصخصة كافية بحيث تُحدث فرقاً، بل ما يكفي فقط لإرباك الاقتصاد. الصناعات العراقية المملوكة للدولة، طبقاً لتقرير صدر مؤخراً عن وزارة الصناعة، هي في حالة فوضى شاملة، وعائداتها نقل بكثير عن الرواتب المدفوعة لعمال لا يعمل معظمهم<sup>(73)</sup>.

كما أن التأكيد على الخصخصة قد غدى في عقول العراقيين مفهوماً بأن لدى الولايات المتحدة مخططاً لوضع يدها على موارد الدولة وخصوصاً النفط وذلك بالرغم من النفي المتكرر من قبل سلطة التحالف المؤقت وواشنطن بأن هناك نية لخصخصة قطاع النفط<sup>(74)</sup>.

هناك ركن آخر لجهد سلطة التحالف المؤقت في مسألة السوق الحر تضمنه النظام رقم 39 الصادر في 19 أيلول 2003 والذي تمت بموجبه مراجعة لنظام الحماية التجارية<sup>(75)</sup>، فقد سمح بالملكية الكاملة من قبل الشركات الأجنبية والاستثمار الأجنبي المباشر بدون حدود في جميع القطاعات ما عدا النفط والعقارات، رغم أنه في الحالة الأخيرة، سمح بإبرام عقد إيجار لمدة 40 عاماً. كما سمح النظام رقم 39 أيضاً بتحويل أرباح الشركات الأجنبية دون ضرائب ودون حد أقصى – وفسرت سلطة التحالف المؤقت ذلك بأن "رأس المال الأجنبي والخبرة الأجنبية ضروريان لإعادة بناء الاقتصاد العراقي وتوليد نمو في القطاع الخاص والذي سيوفر الوظائف ودخولاً أعلى يسعى لها جميع العراقيين"<sup>(76)</sup>. ويقال بأن المهندس الرئيسي لهذه السياسة، بيتر ماكفرسون، قد صرح بأن النظام رقم 39 قد حول العراق إلى "نظام الحكم الأكثر تحرراً في الشرق الأوسط"<sup>(77)</sup>.

أثار موضوع الاستثمار الأجنبي، شأنه شأن الخصخصة، الجدل على النطاق المحلي. بعض رجال الأعمال، بل في الواقع عددٌ من المهنيين والعمال المستقلين، اعتبروا أن الأخذ بهذه السياسة قد تأخر كثيراً، وشكوا من أن الشركات الأجنبية بقيت مترددة في دخول العراق<sup>(78)</sup>، وبشكل ملحوظ في المناطق الكردية، وأن القانون الجديد جاء مشوباً بالتحفظ ولم يبلغ درجة الانفتاح

(79)	
10	ICG
2004 31	39
93	2004
2004 30	ICG
2004 1	2004 27-25
2004 4	10
2004	ICG
ICG	2004
2004 27	ICG
2004 30	ICG
15	2004

(72)	
2004 30	ICG
73	ICG
2004 14	85
2004	ICG
2003	http://www.export.gov/iraq/pdf/iraq_commercial_law_current.pdf
2004	http://www.cpa-iraq.org/
2004 30	ICG
2004	ICG

" : http://www.cpa-iraq.org/ (76)  
 (77) ICG 2004 30  
 (78) ICG 2004 -

تحت سيطرة سلطة الاحتلال المؤقت). الأموال موجودة ولكن ليس هناك تنسيق، ولا إجراءات حقيقية<sup>(91)</sup>. كان هناك عائق إضافي آخر هو التنقل الدائم للموظفين، وهو ناتج بشكل أساسي عن الأوضاع الأمنية الخطيرة: "تنقلات الموظفين وصلت حداً مخيفاً. لم يكن هناك من يستقر في عمله لمدة تزيد عن ستة أشهر ونتيجة لذلك لم تكن هناك ذاكرة مؤسسية"<sup>(92)</sup>. ومع أنه يمكن تفهم ذلك في ضوء الحقائق على الأرض، فإن إشغال المناصب لفترات وجيزة في سلطة التحالف المؤقت (ثلاثة أشهر عموماً) قد أسهم في جعل التركيز ينصب على المشاريع قصيرة الأمد.

كانت النزاعات في المستويات العليا بين وزارة الخارجية ووزارة الدفاع (البنتاغون) مشكلة كبرى ينجم عنها تأخير في توزيع المخصصات وتغييرات متكررة للموظفين على حساب الخبرة والمعرفة الفنية. كان يجري تسوية الخلافات، على الأقل حتى وقت قريب جداً، لصالح وزارة الدفاع التي تمتلك خبرة تنموية أقل بكثير مما أدى إلى نشوء خلافات بين المسؤولين الذين أرسلتهم إلى العراق وخبراء التنمية الذين كانوا موجودين أصلاً على الأرض منذ بعض الوقت. وعندما أصبح من الواضح أن مكتب إدارة البرنامج (PMO) سيتولى الإشراف على النفقات فإن الخبرة والعلاقات التي اكتسبها العراقيون خلال عدة أشهر من مؤسسات مثل الوكالة الأمريكية للإنماء الدولي (USAID) أهملت إلى حد بعيد. وفي ذلك يقول أحد المسؤولين في الوكالة: "قفزوا هنا دون أن يكونوا قد سمعوا بشيء اسمه منظمة غير حكومية (NGO)<sup>(93)</sup>. ويقول مسؤول في الوكالة البريطانية للإنماء الخارجي (DFID) متألماً: "أصبحت سلطة التحالف المؤقت تحت هيمنة موظفي البنتاغون الذين ليس لديهم رؤية تنموية"<sup>(94)</sup>. أما بعض العراقيين فقد وجهوا انتقادات أكثر ضراوة لكفاءة المستشارين الأمريكيين<sup>(95)</sup>.

بدأ، في أعقاب النقل الرسمي للسلطة في 28 حزيران 2004، أن وزارة الخارجية اكتسبت دوراً أكبر في إدارة جهد إعادة الإعمار، فمع افتتاح السفارة الأمريكية في العراق انتقلت مسؤولية إعادة الإعمار من سلطة التحالف المؤقت إلى مكتب إعادة الإعمار في العراق (IRMO) والذي سيعمل كهيئة إدارة تحت إمرة السفير

وقد شكك رجال الأعمال العراقيون والمراقبون الغربيون على السواء في الجهد الكبير المبذول في افتتاح سوق حديث ورفيع الطراز للأوراق المالية في بغداد متسائلين عن كيفية تداول الأسهم والمشاركة في إعادة البناء الوطني في مناخ من الخوف حيث تحل الإشاعات عادة محل الحقائق وحيث تتعدم فعلياً أسس المحاسبة التجارية<sup>(84)</sup>. تشمل أمثلة أخرى على الكيفية التي يبدو أن سلطة التحالف المؤقت قد وضعت بها مبادئ الاقتصاد الحر قبل الاحتياجات الاقتصادية العاجلة: تأسيس نظام متطور للضرائب منخفضة المستوى بالرغم من أن العراق لا يستطيع تحصيل ضريبة الدخل من مواطنيه حالياً<sup>(85)</sup>، وتبني قانون ينظم حقوق الملكية الفكرية رغم عدم وجود جهاز قضائي عامل<sup>(86)</sup>. وفي ذلك يقول مستشار عراقي لأحد أعضاء مجلس الحكم المؤقت:

تعاني سياسات سلطة الحكم المؤقت من التحيز الأيديولوجي. العراق يشبه مريضاً تم إحضاره أمام مجموعة من الأطباء الماهرين نظرياً، ولكن ما يحتاجه هو طبيب عام يعرف تاريخ المريض ويصف الدواء المناسب<sup>(87)</sup>.

### ج. أخطاء سلطة التحالف المؤقت

واجهت سلطة الحكم المؤقت واجباً ثقيلاً كان كثيراً ما يراهق حتى أفضل الأجهزة كفاءة، وقد أضيفت إلى هذه الأعباء النزاعات البيروقراطية الداخلية والفوضى المؤسسية. تراوحت المشاكل من انعدام التنظيم: ("لم يكن هناك نظام واحد داخل سلطة التحالف المؤقت. كل فرد كان يشعر بأنه يعمل تحت إمرة مسؤول مختلف، وإذا لم يوافق رئيسك على العمل الذي تقوم به فما عليك إلا الذهاب إلى رئيس آخر")<sup>(88)</sup>؛ إلى القيود البيروقراطية المبالغ فيها والالتزام بالقواعد المعمول بها في الحكومة الأمريكية ("عينوا أشخاصاً في مكتب إدارة البرنامج مهمتهم الوحيدة التأكد من أن كل موظف يتقيد بنصوص أنظمة الاستملاك الفدرالية البالغة 1200 صفحة تقريباً لكل مادة يتم شراؤها. كان الشكل يطغى على الجوهر ولم تكن هناك إنجازات تتحقق")<sup>(89)</sup>؛ إلى المركزية الشديدة ("كانت سلطة التحالف المؤقت في بغداد تريد السيطرة على كل شيء. كنا ندعي الحرص على اللامركزية أمام العراقيين ولكننا لم نكن ندعم أقوالنا بالأفعال")<sup>(90)</sup>. وفي حين أن النتائج لم تتعد في بعض الحالات إشكالات تعاقدية فقد كانت في حالات أخرى -مثل توزيع الرواتب على موظفي الدولة- تهدد بعواقب سياسية محتملة. "إنهم جميعاً ينتظرون هنا (في البصرة) للحصول على رواتبهم التي يتعين أن تأتي من وزارة المالية (التي كانت حينها

(91)

ICG 30 2004 (92)

ICG 2004 (93)

ICG 22 2004 (94)

ICG 22 2004 (95)

(CIC)

(CIC)

ICG 26

2004 24

28

2004 21 2004 23 2004

ICG 2004 " : 2004

ICG 2004 " " (84)

2004 6 24 2004

74 18 2004 (85)

ICG 2004 %15 (86)

80 26 2004 (87)

ICG 2004 (88)

ICG 5 2004 (89)

ICG 27 2004 (90)

المنظور<sup>(100)</sup>. وقد لاحظ موظف في (RTI) بأن: "الحكومات المحلية ليس لديها مخصصات مالية سوى ما يخص اللوازم المكتبية ورواتب موظفيها. لقد خلقنا وهماً كبيراً ليس هناك موازنة محلية للمحافظات"<sup>(101)</sup>. نفس الشيء حصل بعد قرار 15 تشرين ثاني: "تخلت سلطة التحالف المؤقت تماماً عن السياسات [المالية والنقدية]، والنتيجة أنه لم يعد لدينا سياسة اقتصادية و رؤية استراتيجية يمكن التحدث عنها"<sup>(102)</sup>.

ما كان لتضاؤل الرغبة في مشاريع التنمية بعيدة المدى أن تكون بهذه الدرجة من الضرر - بل ربما كانت ستكون ذات فائدة- لو كان قد صاحبها تركيز احتياجات اقتصادية اجتماعية عاجلة وقصيرة المدى. لم يحدث ذلك بل تمت إعادة تخطيط المشاريع طويلة المدى على عجل لتحقيق نتائج فورية بدلاً من إعادة التفكير بهدف تحسين مستوى معيشة المواطنين اليومية.

في الوقت الذي أخذ فيه شبخ 30 حزيران الاعتباطي بلوح في الأفق أصبحت سياستنا مرتبطة بذلك التاريخ. لقد طورنا ذهنية تحقيق الإنجاز، أولاً نظراً لحلول موعد 21 آذار والذي تعين علينا أن نبين فيه ما الذي أنجزناه خلال العام ثم موعد 30 حزيران (موعد نقل السلطة). أي أصبح لدينا شعارات تحقيق إنجازات وهذه تُظهر تقارير جيدة جداً ولكنها غير مُنتجة في نهاية المطاف. إنها لا تؤدي إلى النتائج التي كنا نأمل الوصول إليها في الحالة العراقية<sup>(103)</sup>.

سينكرر، على الأرجح، إغراء ربط المشاريع بمواعيد نهائية قصيرة المدى، أولاً لأن الإدارة الأمريكية تواجه انتخابات رئاسية في تشرين الثاني 2004 ثم لأن العراق تستعد لإجراء انتخابات في كانون ثاني 2005. سيكون من الحيوي في كلا الحالتين تجنب أخطاء الماضي والمحافظة على تلك المشاريع بعيدة المدى وذات الفائدة من منظور تنموي وفي نفس الوقت تنفيذ مبادرات ذات مدى أقصر في مجالات الاحتياجات العاجلة مثل خلق وظائف وتحسين الأحوال المعيشية.

#### هـ. إعادة الإعمار للعراقيين أو بواسطتهم

هناك درس جوهري تم استخلاصه من الجهود التي بذلت بعد الحروب في سائر أنحاء العالم وهو الحاجة لإشراك السكان المحليين في عملية إعادة البناء. لسوء الحظ لم يكن هناك التزام بذلك في العراق، وعضواً عن ذلك فيبدو أن القرارات كانت تتخذ من قبل قوات الاحتلال بالتنسيق، في أحسن الأحوال، مع مجموعة من العراقيين غير المنتخبين (ومنفقين سابقين غالباً). أدى ذلك إلى تضاعف تكلفة عدم المشاركة الكافية والتشاور: أولويات غير صحيحة، انقطاع الصلة بين التطلعات العراقية وجهود إعادة البناء، وفرصة ضائعة لتمكين العراقيين وإصلاح مؤسساتهم،

الأمريكي نغروبونتي. سيعمل مكتب إعادة الإعمار في العراق تحت رئاسة السفير ويليام تابلور الذي كان حتى وقت قريب منسق وزارة الخارجية لشؤون أفغانستان. وطبقاً للمسؤولين الحكوميين فإن مكتب (IRMO) سيكون مكتباً مؤقتاً للسفارة، وذلك يعني أنه سيستمر كذلك "لبضعة أعوام" قادمة أو "طالما كان هناك حاجة للتخطيط والإشراف على إنفاق مبلغ الـ18.4 بليون دولار"<sup>(96)</sup>. ستعمل عدة وكالات تنفيذية تحت إشراف هذا المكتب بما في ذلك مكتب التعاقدات والمشاريع التابع للجيش الأمريكي (PCO) برئاسة شارلز هيس الذي عمل حتى وقت قريب كمدير لدائرة العمليات والطوارئ في وزارة الأمن الداخلي في الولايات المتحدة. سيقوم مكتب (PCO) بتنفيذ معظم مشاريع (IRMO) إضافة إلى إدارة الوكالات العاملة في إعادة البناء. لا بد من الانتظار لنرى ما إذا كان هذا التغيير المؤسسي سيهيئ التشاحن بين هاتين الوزارتين -وما إذا كان سيؤدي إلى هيمنة وزارة الخارجية-.

#### د. تغيير المواعيد النهائية

بقدر ما كانت الولايات المتحدة تعمل ضمن توجهات استراتيجية فإنها واجهت عقبات جدية نتيجة لعدم ثبات المواعيد النهائية. كان للإعلان المفاجئ يوم 15 تشرين ثاني 2003 بأنه سيتم حل سلطة التحالف المؤقت بحلول تموز المقبل أكبر تأثير. عندما "يصبح من المفترض أن سلطة التحالف المؤقت لن تدوم طويلاً يصبح من المستحيل أن تكون هناك استراتيجية طويلة الأمد"<sup>(97)</sup>. عندما أصبح المسؤولون في سلطة التحالف المؤقت ينظرون إلى موعد نهائي قاموا بتعديل خططهم وركزوا جهودهم على المشاريع التي يمكن إنجازها خلال فترة قصيرة دون اعتبار لمدى تناسب هذه المشاريع مع استراتيجية إعادة الإعمار الكلية أو ما إذا كانت تلبي احتياجات حقيقية عاجلة. تحول الانتباه إلى المشاريع البراقة ولو كانت قليلة الفائدة (بناء مراكز تجارية راقية؛ بيع النفايات المعدنية العراقية بالمزاد العلني؛ إنشاء مكتبة عامة على أحدث طراز في كربلاء تحوي 500.000 عنوان ولوازم الاتصال عن طريق الإنترنت واستخدام ديسكات الفيديو)<sup>(98)</sup>. وقد رأى بعض العراقيين في ذلك سخافات عالية المستوى على طريقة صدام حسين<sup>(99)</sup>.

كان من بين الضحايا مشاريع كانت تهدف إلى دعم القدرات المؤسسية في العراق ووضع أسس سليمة للسياسات المالية والنقدية، فعلى سبيل المثال كانت الوكالة الأمريكية للإنماء الدولي (USAID) قد طلبت من معهد البحث المثلث (RTI) إعادة تنظيم هيكل الحكم المحلي وتفويض المحافظات والبلديات البدء في إدارة شؤونها الخاصة. ما أن تسارعت عملية نقل السلطة حتى أهملت مسألة تفويض السلطات المالية مما أدى إلى حالة من التناقض حيث تقوم (RTI) "بتفويض" العاملين في البلديات المحلية القيام بواجبات ليس لها أي مخصصات مالية من الحكومة المركزية في المدى

(100) 2004 6 71

(96) "

http://www.state.gov/p : 2004  
./nea/rls/rm/33359.htm

(101) ICG 2004 5

(97) ICG 2004 31

(102) ICG 2004 9

(98) ICG 2004 28

(103) ICG 2004 31

(99) ICG 2004 4

كان هناك ظروف تعطي بعض المبررات، ففي أعقاب الحرب أدت الفوضى في المؤسسات العراقية العامة والغياب الواسع النطاق للمسؤولين والتكنوقراطيين إلى تحديد إمكانية الاتصال بالموظفين ونوعي الخبرة. إلا أن هذه المقولة تنتهي عند هذا الحد فقط، فحتى المؤسسات التي أوجدتها سلطة الاحتلال المؤقت، مثل مجلس الحكم المؤقت، لم يكن لها فيما يبدو رأي يذكر في القرارات الاقتصادية الأساسية<sup>(111)</sup>، ليس فقط تلك المتعلقة بالخصخصة<sup>(112)</sup>، ولكن بالسياسات المالية والنقدية<sup>(113)</sup>. وترجم الوكالات الأمريكية، بما في ذلك مكتب إدارة البرنامج (PMO) بأنهم أبلغوا مجلس الحكم المؤقت عن مشاريعهم، ولكنهم يعترفون بأن المكتب "لم تكن لديه القدرة للتراجع عما، (كنا) نقوم به"<sup>(114)</sup>.

سعيًا لمعالجة هذه الحالة قام عدة وزراء عراقيين وأعضاء في مجلس الحكم بتشكيل "الهيئة العليا للسياسة الاقتصادية" وذلك لتأسيس إطار لسياسة إعادة الإعمار يشمل الدمج الإقليمي، والتعرفة الجمركية، وسياسات صرف الأسعار، والتطوير القطاعي<sup>(115)</sup>، ولكن الوضع غير المؤكد للمجلس شرعيته المحلية الضعيفة، وطبيعته المؤقتة، وتدني مستواه مقارنة بسلطة الحكم المؤقت. قضى على هذا المسعى. وفي ذلك يقول عضو سابق في المجلس موضحاً: "لم يكن هناك كثير من الحديث حول إعادة الإعمار لأن المجلس مؤقت. تم ترك تفاصيل مشاريع إعادة البناء لسلطة الحكم المؤقت. طلبنا عدة مرات أن يكون لنا دور أكبر ولكن طلبنا رفض"<sup>(116)</sup>.

تم توسيع دور العراقيين في إعادة الإعمار من حيث المبدأ وذلك عند تعيين 25 وزيراً في أيلول 2003 وبتكليف وزارة التخطيط في ديسمبر لتنسيق نشاطات المنح وتحديد أولويات إعادة الإعمار. إلا أن "منسقي" سلطة التحالف المؤقت - الذين أطلق عليهم "مستشارون" فيما بعد- كانوا هم الذين يديرون الوزارات فعلياً بينما كان العراقيون يشكون من الافتقار لاستشارات حقيقية<sup>(117)</sup>. كان كبار موظفي الوزارة يصرون على أنه ليس لديهم سوى القليل من المعرفة حول كيفية إنفاق وإدارة عائدات النفط. أياً كانت

وبشكل أكثر عمومية، تعزيز قدراتهم المحلية. وقد عبر عن ذلك مسؤول في الوكالة الأمريكية للإنماء الدولي (USAID) قائلاً: "لم تُشرك العراقيين بما فيه الكفاية. نحن لسنا موجودين هنا فقط للقيام بأعمال البناء مادياً بل أيضاً لتسهيل عملية النقاهاة النفسية والاجتماعية"<sup>(104)</sup>.

## 1. التشاور وبناء القدرات

مالت سلطة التحالف المؤقت، منذ البداية، لفرض وجهات نظرها مع قدر يسير من الأخذ بالرأي المحلي. وقد شكوا قادة اقتصاديون عراقيون من أن سلطة التحالف المؤقت أو الوكالات الأمريكية الأخرى لم تتصل بهم أبداً لأي غرض.

إنهم لا يتشاورون مع مؤسساتنا الأكاديمية، وهم مثل النظام السابق، لا يرون أن لنا علاقة في صنع السياسات. على النقيض من ذلك، فنحن بدأنا بالاستماع لهم، ونحن نعلم أنه قد فاتنا الكثير. ولكنهم ربما كانوا يعتقدون أننا ندرس الاقتصاد الاجتماعي، وهذا أبعد ما يكون عن الحقيقية، فمنذ عقود ونحن ندرس الاقتصاد التقليدي من باريو إلى كينز. هذا هو الفرق بيننا وبين البلدان الشيوعية السابقة في شرق أوروبا<sup>(105)</sup>.

يزعم اقتصادي نفطي يعمل في جامعة المستنصرية في بغداد أنه قد اقترح تكراراً المشاركة بأبحاثه مع مستشار سلطة التحالف المؤقت في وزارة النفط، ولكن دون جدوى: "الدينا هنا أكثر من 100 باحث اقتصادي متخصصون في خمس مجالات مختلفة ولكن لم يُطلب شيء من أي منا، وتذهب هدرًا كل هذه المعرفة والخبرة العملية"<sup>(106)</sup>. وقد ردد ذلك مستشار في وزارة التخطيط العراقية: "ثمة أشخاص من أفضل الناس يحملون شهادات دكتوراة من جميع أنحاء العالم يجلسون في بيوتهم لا يفعلون شيئاً. لم يفكر أحد بطلب المشورة منهم"<sup>(107)</sup>. وكشاهد إضافي على ذلك فإن المسؤولين الأوروبيين وفي الأمم المتحدة يقولون بأنه لم يطلب منهم أسماء العراقيين الذين عملوا معهم في مشاريع الكهرباء والصرف الصحي في التسعينات من القرن الماضي<sup>(108)</sup>.

سرعان ما تبذت الآثار الماحقة لسياسة عدم التشاور بما فيه الكفاية. العراقيون على سبيل المثال، يزعمون بأن اختيار المدارس التي تحتاج لإصلاح عاجل يعكس افتقاراً للاطلاع المحلي والذي كان يمكن بسهولة معالجته عن طريق التشاور حيث أن لدى المسؤولين في وزارة التخطيط قوائم مفصلة بالمعلومات المتعلقة بجميع المؤسسات التعليمية العراقية<sup>(109)</sup>. كما أنه لم يُطلب من المجالس المحلية تحديد أولياتها في هذا المجال<sup>(110)</sup>.

(USAID)	ICG	2004
	(110)	
	(111)	ICG
	1	2004
	(112)	ICG
		2004
		26
		2003
	(113)	2004 1
	(114)	2004 9 (PMO)
	(115)	2004 9
		2004
	(116)	ICG
	(117)	2004
		ICG
		2004

(104)	ICG	2004
(105) <td>ICG</td> <td>2004 6</td>	ICG	2004 6
(106) <td>ICG</td> <td></td>	ICG	
		2004 6
(107) <td>ICG</td> <td>2004 10</td>	ICG	2004 10
(108) <td>ICG</td> <td>2004</td>	ICG	2004
(109) <td>"</td> <td>ICG</td>	"	ICG
		2004 9
		204

بعد الحرب الباردة") أنها، إلى حد ما، معزولة عن الهموم اليومية للمواطن العراقي<sup>(126)</sup>.

هناك إعاقه أخرى نتجت عن تاريخ من الحكم الاستبدادي القمعي جعلت من الصعب مناقشة القرارات الرسمية: "لم يكن الالتزام بموقف موضع تقدير، والواقع أنه ربما كان في غاية الخطورة لسنا معتادين على اتخاذ زمام المبادرة، بل نحن ننتظر حتى يواجه إلينا السؤال"<sup>(127)</sup>. لقد شعر المسؤولون في سلطة الاحتلال المؤقت بالإحباط إزاء السلبية الواضحة حتى إزاء مشاكل تتطلب معالجة فورية. كما أن الفعالية السياسية لا تأتي بصورة طبيعية. عندما سئل مستثمر، كان يشكو من عدم وجود تمثيل لمجتمع الأعمال، عن السبب في عدم تأسيس وسيلة إعلامية أو حزب يرعى مصالحه، اعترف بأن ذلك: "لم يخطر ببالنا أبداً"<sup>(128)</sup>.

مع ذلك فإن سلطة التحالف المؤقت فاقتت هذه المشاكل بدلاً من معالجتها: أولاً من خلال طرد حوالي 30.000 من كبار أعضاء حزب البعث من وظائف الإدارة العامة ثم إهمال الواجب الحيوي المتمثل في التأهيل<sup>(129)</sup>. ويعترف مسؤول أوروبي يشرف على تقديم المساعدات في العراق بأنه "لم يُبدل جهد يذكر لتمكين الوزارات"<sup>(130)</sup>، وقد أكد ذلك مسؤولون في وزارة التخطيط العراقية<sup>(131)</sup>. يوفر النقل الرسمي للسيادة فرصة جديدة لإعطاء العراقيين دوراً جوهرياً في إعادة البناء. ومن المؤكد أن لدى الحكومة الجديدة فسحة أكبر من الوقت لتحديد الأولويات، والإشراف على تنفيذ المشاريع التي يمولها العراق، ولكن السؤال الحقيقي يشمل المخصصات المتوفرة من المساعدات الأمريكية وهي تشكل الآن، وفي المستقبل المنظور، حصة الأسد في عمليات إعادة الإعمار<sup>(132)</sup>. الولايات المتحدة تُصرُّ على ممارسة الإشراف بشكل متشدد، وفي ذلك يقول مسؤول في سلطة التحالف المؤقت: "أموال مكتب إدارة البرنامج هي أموال من الولايات المتحدة، لذا فهي تضع الأولويات ولا يتعين عليها بالضرورة أن تعمل كمناخ أجنبي يحتاج للعمل من خلال وزارة التخطيط وتقدير احتياجاتها"<sup>(133)</sup>. التحدي هو ممارسة مشاورات فعلية وتحقيق

المعلومات التي يتلقونها كانت "تأتي عندما نطلبها، ولم تأت أي معلومات طوعاً"<sup>(118)</sup>.

المسؤولون الأمريكيون دافعوا من جهتهم بأن الوزراء العراقيين كانوا يفتقرون إلى القدرة المؤسسية الضرورية سواء لاتخاذ أو تنفيذ القرارات القائمة على معلومات وثيقة. وقد أوضح مسؤول كبير في وزارة التجارة في أيلول 2003 بأن مكاتبه كانت "تتخبط في فوضى تامة. كانت مؤسسة مصممة لوكوب آخر، للمريخ"<sup>(119)</sup>. كانت معظم الوزارات تفتقر للمعلومات الأساسية بما في ذلك عدد الموظفين العاملين فيها<sup>(120)</sup>. لم يستطع العراقيون، لأسباب متنوعة، المبادرة لإسراع أصواتهم، والعديد منهم كان لديهم تحفظات قوية حول التعامل مع مجلس الحكم المؤقت باعتباره صنيعة الاحتلال. كانت الشكاوى حول عدم كفاءة سلطة التحالف المؤقت وعدم التشاور مع العراقيين من جهة تترافق غالباً مع رفض العمل معها ومع "مجلسها الاستعماري" من جهة أخرى<sup>(121)</sup>: "لم نطلب منهم (سلطة التحالف المؤقت ومكتب إدارة البرنامج) أي شيء. يتعين عليهم أن يأتوا لنا. إنهم هم الأجنب ولسنا نحن. أنا لن أقبل أقدامهم"<sup>(122)</sup>. انتقلت الشكوك إلى المنظمات الإنسانية الدولية التي استقادت من عقود إعادة الإعمار التي تمولها سلطة التحالف المؤقت<sup>(123)</sup>. كان الأمر يتطلب شهوراً غالباً قبل أن يبدي العراقيون استعدادهم للتفاعل مع تلك المنظمات. كما أنه ليس لدى العراق حالياً الأدوات المؤسسية أو السياسية الفادرة على صياغة مقترحات سياسية بديلة. ربما يفخر بأن لديه 135 حزباً سياسياً ولكن هذا الرقم يعبر عن تضخم هائل لتأثيرها أو قدراتها<sup>(124)</sup>. ليس بينها حتى الآن من استطاع وضع برنامج أو أجندة اقتصادية واضحة؛ وقد اعترف ممثل حزب (SCIRI) بأنه ليس للحزب برنامج اقتصادي، وعندما سئل ممثل لحزب الدعوة عن الرؤية الاقتصادية للحزب لم يكن بوسع سوي القول بأنه يدعو إلى "اقتصاد إسلامي"<sup>(125)</sup>. وفي حين أن الحزب الشيعي العراقي كان يبدي دائماً اهتماماً كبيراً بالقضايا الاقتصادية والاجتماعية فإن أقل ما يمكن أن يقال لوصف المواضيع التي طرحت في اجتماعاته مؤخراً (بما في ذلك "النظرية الماركسية

				(126)
	9	2004.	ICG	(127)
	6	2004.	ICG	(128)
3			ICG	
		2004		
			ICG	(129)
		2004		
	14	2004.	ICG	(130)
	10	2004.	ICG	(131)
(PMO)			10	(132)
	3.8		2004	
		( )	2004	
			2004 /2004	
		2004	ICG	(133)
		( )		
http://www.rebuilding-				
				.iraq.net

				(118)
		2004	ICG	
			(PCO)	
		2004		
	19	2004		
		2004	ICG	(119)
				(120)
				(121)
	7	2004	ICG	(122)
			ICG	
		2004		
			ICG	(123)
		2004		
				(124)
		2004		
	18	2004		
			ICG	(125)
		2004	1	



العقود ولكن قيمة هذه العقود<sup>(139)</sup>. وعندما طلب من بكتل التعقيب على ذلك أجابت بأنها: "لا تعطي معلومات عن قيمة عطاءاتها الفرعية"<sup>(140)</sup>.

يناقش العراقيون، بشكل أكثر عمومية، السبب في منح العقود الرئيسية للشركات الأجنبية - بشكل خاص الأمريكية - بدلاً من الاستثمار في مستقبل العراق في مشاريع مشتركة، على سبيل المثال، بين مؤسسات أجنبية ووطنية<sup>(141)</sup>. الزعم بأن الشركات العراقية تفتقر إلى الخبرة والتكنولوجيا الضرورية لتنقسه الدقة فهناك عدد من الأعمال يمكن القيام بها محلياً بتكاليف أقل بكثير<sup>(142)</sup>. ويرى مستثمر عراقي أن: "كل هذه العطاءات الفرعية هي مجرد مظاهر خارجية ليبينوا للعالم أنهم يعملون مع العراقيين. الحقيقة أن إعادة الإعمار متروكة للشركات الأمريكية ويبقى للعراقيين فقط تنفيذ الأعمال البسيطة الفكرة مثل طلاء جدران المدارس في حين تكسب الشركات الأمريكية الملايين"<sup>(143)</sup>.

وقال رجل أعمال عراقي آخر: "نحن بحاجة لأكثر فرص ممكنة للمشاريع الصغيرة والمتوسطة التي ستشكل العمود الفقري للعراق. وعن طريق تغيير هذه المشاريع وتجديدها يصبح بالإمكان تغيير العراق"<sup>(144)</sup>. ويشكو العراقيون، إضافة لذلك، من أن العطاءات الفرعية تُستخدم من قبل الشركات الأجنبية لجني أرباح عالية بينما تعهد هذه الشركات بالجزء الأكبر من العمل للمقاولين المحليين مقابل جزء بسيط من قيمة العقد<sup>(145)</sup>. ويتساءل إدي كبه، وهو عضو في غرفة التجارة الأمريكية العراقية قائلاً: إذا أخذت 10 ملايين دولار من الحكومة الأمريكية وأحلت العمل المطلوب بعطاء فرعي على شركات عراقية بقيمة 250.000 دولار، هل هذه ممارسة تجارية عادلة، أم هي فساد؟"<sup>(146)</sup>

هناك شكوى منفصلة مع أنها ذات صلة وهي أن عمليات إحالة العطاءات قد حابت الشركات التي أسسها منفيون عراقيون يستطيعون تقديم وثائق تبين سيرتهم العملية في الخارج، على عكس العراقيين المقيمين الذين يفتقرون غالباً إلى الوثائق التي تتطلبها شروط إحالة العطاءات<sup>(147)</sup>. ويخشى العراقيون من أن السياسة لم

مشاركة عراقية حقيقية<sup>(134)</sup>. الحالة كما هي عليها الآن هي أن مكتب المشاريع والعقود (PCO) يخاطر بتكرار الخطأ الأساسي لسلطة الاحتلال المؤقت من حيث التعامل مع مشاركة العراقيين وتأهيلهم كفكرة متأخرة بدلاً من أن يكون ذلك جزءاً أساسياً من عملية إعادة الإعمار.

## 2. القطاع الخاص

يشكو العراقيون من أن الجزء الأكبر من نشاط إعادة الإعمار قد تم منحه لمقاولين أجانب بدلاً من مقاولين محليين. الواقع أن المشاريع الممولة من الولايات المتحدة قد أُحيلت فعلاً على ثلاثين شركة من تلك المسماة شركات أجنبية رئيسية بحجة ضرورة التنفيذ السريع. ولكن المسؤولين الأمريكيين إضافة للمقاولين الرئيسيين، وإدراكاً منهم لأهمية بناء القطاع الخاص، كانوا يدركون أن ذلك يعني إحالة العطاءات بعقود فرعية قدر الإمكان على شركات محلية<sup>(135)</sup>، مع توفير ما يلزم من الدعم اللوجستي لها. وقد قامت شركة بكتل، وهي إحدى شركات المقاولات الرئيسية، بتأجير معدات وتقديم دفعات مالية مسبقة لشركات عراقية تفتقر إلى رأس المال الكافي للبدء بأعمالها<sup>(136)</sup>.

إلا أنه بالرغم من ذلك فليس هناك سوى القليل من الشك في أن عقود المقاولات قد حابت المؤسسات الأجنبية وأن المقاولين الرئيسيين ليسوا ملزمين، عملياً، بإحالة عطاءات فرعية على شركات محلية<sup>(137)</sup>. الواقع أنه لا سلطة للاحتلال المؤقت ولا المقاولين الرئيسيين قد حددوا بوضوح حجم العطاءات الفرعية التي أُحيلت على عراقيين، والمعلومات المتوفرة لا تكشف سوى القليل. شركة بكتل، مثلاً، تزعم بأن "حوالي 70% من عملنا تقوم به شركات عراقية"<sup>(138)</sup>. ولكن في حين أن عدداً كبيراً من الشركات العراقية تقوم بأعمال صغيرة مثل إصلاح مباني المدارس، فإن المقاولين الأجانب يُعطون عادة أعمالاً أكبر (و ذات تكاليف أعلى بكثير) ويُحسب كلا النوعين بأنهما متساويان إحصائياً، وفي ذلك يلاحظ مواطن عراقي: "المسألة ليست عدد

7	2004	ICG	(139)
( )		ICG	(140)
7	2004	ICG	(141)
27-26	2004	"	ICG
( )		"	(142)
3		ICG	"
7	2004		(143)
27	2004	ICG	(144)
		"	(145)
20%		ICG	"
7	2004		(146)
		ICG	(147)

"	ICG	(134)
ICG	"	
22	2004	(DFID)
27	2004	(135)
21		2004
http://www.rebuilding-iraq.net/pdf/contracts/	(PMO)	
another_contract_in_place_constr_iraq.pdf	(USAID)	
http://www.usaid.gov/iraq/activities.html#contracts		
2	2004	ICG (136)
( )		ICG (137)
2.26		%85
4	2004	(138)
229	158	
http://www.bechtel.com/iraq.htm		119

مختلف المشاريع وتدمجها ضمن رؤية تنموية أكثر تماسكاً وبعيدة المدى.

**التنوع الاقتصادي:** رغم أن تنوع الاقتصاد، وتخفيض اعتماد العراق على النفط ليس ممكناً من ناحية واقعية في المستقبل القريب فمن الضروري أن يكون ذلك أحد المبادئ الموجهة في تصميم المشروع. ستحتاج قطاعات الصناعة والزراعة إلى دعم فعال حتى لو كان ذلك على حساب المبادئ التقليدية للأسواق المفتوحة والخصخصة الشاملة.

**وضع كوايح على الخصخصة:** سيحتاج العراق دون شك، في المدى البعيد وفي ظل ظروف أفضل، إلى خصخصة القطاع الكبير المملوك للدولة الذي ورثه من الحقبة البعثية. إلا أنه وفي ضوء البطالة العالية، والمؤسسات الضعيفة، وأحوال السوق المضطربة المتأثرة باستمرار المشاكل الأمنية والأسس الاقتصادية الهشة، فإن الإسراع في الخصخصة سيضر، على الأرجح، أكثر مما ينفع، وبالتأكيد ضرراً أكثر من النفع من ناحية سياسية. لا يكفي الإقرار بذلك وتأجيل المسألة لما بعد الانتخابات –وفقاً لما يبدو أن ذلك ما يريده قادة العراق الجدد- (154). من الضروري إعادة هيكلة الشركات المملوكة للدولة، وفي سبيل تحقيق ذلك، دعمها مالياً وإدارياً. ينبغي أن تتركز الأهداف على استخدام جميع الإمكانات العراقية المتاحة لإعادة الإعمار ولجعل هذه الشركات أكثر ديناميكية وقدرة على تحقيق أرباح قبل أن يُصار إلى خصصتها، وفي نفس الوقت العمل على تأسيس إطار لاستثمارات خاصة منافسة تعطي فيها الفرصة للشركات الأصغر للازدهار لأن الشركات الكبيرة، سواءً كانت مملوكة للدولة أو تمت خصصتها في نهاية المطاف، لن تستطيع احتكار جميع الامتيازات.

**سياسة رشيدة للتجارة الحرة:** إن فتح العراق للاستثمار الأجنبي سيكون بنفس الدرجة من الأهمية لدعم استعادة ازدهاره الاقتصادي. إلا أن ذلك لا ينبغي أن يكون أولوية مطلقة كما أنه ليس مجدياً طالما بقيت الأحوال الأمنية مضطربة والهياكل المؤسسية الأساسية والأنظمة القانونية غير موجودة. ينبغي، على المدى المتوسط، التكبير بعناية بكيفية ربط الاستثمار الأجنبي بسياسات تعزز القطاع الخاص المحلي. ينبغي للعراق أن يشجع الشراكات بين مؤسسات الأعمال المحلية والمستثمرين الأجانب – مثلاً عن طريق الاشتراط على المستثمرين الأجانب إبرام عقود فرعية مع المؤسسات المحلية، واستخدام عمالة عراقية لأقصى حد ممكن وتوفير التدريب أثناء العمل عند عدم توفر موارد بشرية مناسبة محلياً. وفي ضوء هوامش الربح المتوقعة في البيئة النفطية الغنية في العراق ينبغي للحكومة دراسة الطلب من الشركات الأجنبية المشاركة في التنمية، عن طريق إعادة الاستثمار في العائدات مثلاً كما ينبغي إعادة مراجعة النسب المنخفضة على ضرائب الشركات بالنسبة للاستثمار الأجنبي، وزيادتها، عندما تسمح الظروف الاقتصادية، إلى مستويات تتناسب مع الحوافز

تكن أبداً بعيدة عن السطح: "الأمريكيون لهم ثقة أكبر بالمغتربين العراقيين، ويعتقدون أن هناك شخصاً اسمه صدام داخل كل مواطن عراقي مقيم" (148). هناك عائق آخر في وجه رجال الأعمال العراقيين وهو الافتقار للشفافية، وعندما لا يستطيعون فهم السبب في تجاوز عروضهم فإنهم يفقدون ثقتهم في العملية ولا يستطيعون تعديل أسعارهم في عطاءات تالية (149). مما لا شك فيه أن القطاع الخاص العراقي يواجه عقبات ضخمة – انقطاعات مزممة للتيار الكهربائي، أنظمة مصرفية بدائية، فوضى إدارية وتسهيلات ائتمانية قليلة إن لم تكن معدومة (150). نتيجة لذلك فإن هذا القطاع يجد صعوبة في عرض أسعار منافسة أو نوعية جيدة. هذا يفسر، على سبيل المثال، السبب في أن المواد الغذائية والسلع الاستهلاكية الأخرى التي تشتريها وزارة التجارة ثم توزعها مجاناً بموجب نظام الحصص كانت كلها تقريباً مستوردة (151). إلا أن عدداً من المسؤولين والاقتصاديين العراقيين يجادلون بأنه إذا كان الهدف – كما ينبغي أن يكون – هو تشجيع قطاع الأعمال المحلي فإن سياسات المشتريات الأمريكية والعراقية ينبغي أن تميل لصالح الشركات المحلية (152). وهم يرون أنه "ينبغي تقييم التكاليف في ضوء الخسارة التي تلحق بتمتية القطاع الخاص" (153).

#### و. التحديات المقبلة

ليس من شك في أن الظروف الفريدة للاحتلال والأعباء التي ألغها على المؤسسات العراقية التي أنشأها هي السبب في عدد من المشاكل القائمة حالياً. قد تختفي بعض هذه المشاكل مع نقل السيادة للحكومة المؤقتة الجديدة، وفيما بعد للحكومة المنتخبة، فالمفروض أن المؤسسات التي تحظى بشريحة وثقة أكبر ستكون في وضع أفضل يمكنها من التعامل مع احتياجات المواطنين اليومية. ولكن حتى لو كانت هناك عملية ذات مصداقية تمضي بسلاسة – وهي ليست بالمهمة السهلة – فإنها لن توفر سوى جزء من الإجابة على السؤال. هناك العديد من القضايا التي واجهتها سلطة الحكم المؤقت لا تزال باقية، وسلطات الاحتلال لم تختفِ فعلياً: الولايات المتحدة تواصل باهتمام السيطرة على معظم مخصصات إعادة الإعمار وهي أكثر دولة مانحة.

هناك مهمة كبيرة للعراق وهي أن يُعد، بالتنسيق مع شركائه وعلى رأسهم الولايات المتحدة، خطة إعادة إعمار شاملة توفق بين

(148)	ICG	7	2004
(149)	ICG	26-27	2004
(150)		1	
(151)	ICG	7	2004
(152)	ICG	15	2004
(153)	ICG	10	2004
		28	2004
	ICG	10	2004

( ) (154) "

2004 18

### 3. مشكلة البطالة

في الأيام الأولى للاحتلال أصبح هناك إيمان بأن النجاح يعتمد على إقناع العراقيين بأن حياتهم اليومية ستشهد تحسناً مادياً ملموساً، وأن الأولوية، تبعاً لذلك يجب أن تُعطي للمكتسبات الاجتماعية – الاقتصادية. واقع الحال بعد سنة مُخيبٌ للأمل بصورة تُثير الأسى. رغم أن الأمن يتصدر قائمة الهموم العراقية، فإن الفشل في تحقيق تقدم مادي ملموس أصبح عاملاً حاسماً في تحول المشاعر ضد سلطة الاحتلال المؤقت والمؤسسات التي أنشأتها جميع استفتاءات الرأي العام تروي، فعلياً، نفس القصة: أهم القضايا، بعد السلامة العامة والأمن، هي: "القضايا الاقتصادية والبطالة والفقير" والاستياء، حول هذه الأمور، شاملٌ وعام (156). وفي غياب خطوات أكثر فعالية فمن غير المحتمل أن يبقى لدى الحكومة المؤقتة أي شرعية تتمتع بها في الوقت الحاضر.

#### أ. العمل والأشغال العامة

هناك خلاف حول المعدلات الدقيقة للبطالة، وتتراوح التقديرات بين 25 إلى 50% من قوة العمل (157). بصرف النظر عن ذلك، فإن العراقيين الذين قابلتهم ICG أشاروا في أغلبيتهم الساحقة إلى البطالة باعتبارها إحدى أكثر المشاكل جدية وقالوا بأنهم يعتقدون أن استمرارها، مع حالة انعدام الأمن، يشكل دالة صارخة على فشل سلطة الاحتلال المؤقت. وفي ذلك يقول ناشط اجتماعي: "البطالة هائلة لدرجة أننا هنا، في الاتحاد العراقي للعاطلين عن العمل، نشكل الدائرة الانتخابية الأكبر في العراق – أكبر، بالتأكيد من سلطة التحالف المؤقت ومجلس الحكم المؤقت" (158). لا أحد ينكر أن سلطة التحالف المؤقت قد ورثت طائفة من المشاكل الهيكلية والمشاكل الأخرى ولكنها أضافت بسرعة مشاكل جديدة للقائمة: الحل السريع لتنظيمات حزب البعث وتسريح الجيش يُستشهد بهما على نطاق واسع باعتبارهما خطاين جسيمين (159). فقدان الوظائف يعني فقدان الدخل الذي لا يعوضه،

العالية الممنوحة للاستثمارات الأجنبية انطلاقاً من ضرورة توليد دخل إضافي للدولة وتشجيع الاستثمارات المحلية.

**بناء إطار مؤسسي:** يتطلب اجتذاب الاستثمار الدولي ودعم القطاع الخاص وجود مؤسسات قوية تضمن الوضوح في المعاملات التجارية. لتحقيق ذلك فمن المهم اتخاذ خطوات لضمان الشفافية الحكومية، والإمكانية التامة للاطلاع على المعلومات الاقتصادية، والمسائلة، وإنشاء محاكم تجارية مستقلة وآليات تحكيم أخرى. كما أن إطاراً تنظيمياً سليماً، سيتطلب تسريعاً ومؤسسات لمقاومة الممارسات الاحتكارية الضارة بالمستثمرين والمستهلكين على السواء.

**تطوير القطاع الخاص:** ينبغي ألا يكون هذا أحد الفوائد الجانبية لإعادة الإعمار بل أحد أهدافها الجوهرية. ينبغي إلزام المقاولين الرئيسيين تعاقدياً، قدر الإمكان، بمنح عطاءات فرعية لشركات محلية. كما ينبغي أن تصر السلطات على أن يفصح المقاولون الأجانب الكبار عن قيمة العطاءات الفرعية الممنوحة للشركات المحلية والسعي، وبالتنسيق مع المانحين، لتحسين كفاءة شركات كهذه. أخيراً ينبغي أن يتم ربط سياسات المشتريات بالتوجه نحو تشجيع نشاطات الأعمال المحلية بتجاوز لمعايير السعر والنوعية.

كل هذا سيتطلب رؤية أكثر إدراكاً لمسألة إعادة الإعمار والتنمية مما هو عليه الحال الآن. من الصعب توقع ذلك في ضوء الطبيعة الانتقالية للمؤسسات الحاكمة وافقارها للشرعية الذي يعيق سياسات معقولة، وإن كانت خلافة، ويقف في وجه خطة اقتصادية متماسكة بعيدة المدى. إحدى وسائل معالجة هذه المشكلة هي التركيز في وقت واحد على إدخال تحسينات مادية عاجلة وخلق وظائف جديدة. وهناك وسيلة أخرى هي زيادة التواصل وإجراء المشاورات بصورة جوهرية مع المواطنين العراقيين. الكثير يعتمد على المستوى المحلي – المحافظات، البلديات، المناطق- ويتطلب تعزيز نوعية التمثيل واتخاذ القرارات على مستوى المؤسسات المحلية. اللامركزية مع التشاور في مراحل التصميم الأولية للمشروع ومشاركة الوزارات وبنات المجتمع المدني المحلي في التنفيذ ستزيد من فعالية إعادة البناء إلى الحد الأقصى وتجعل من الممكن تكوين رؤية بعيدة المدى. كل هذا يتطلب مقاومة الإرثين التوأمنين: المركزية الزائدة في العراق والملكية الأمريكية الزائدة لدى سلطة الحكم المؤقت –عبارة أخرى، مقاومة إجراء إعادة إعمار العراق دون العراقيين. يمكن استخلاص دروس من بعض المنظمات غير الحكومية الباقية التي، على سبيل المثال، أوكلت مسؤولية تحديد الأولويات واختيار المقاولين لصيانة المدارس لمجموعات محلية من المعلمين وأولياء الأمور (155). كما أنه سيكون من مسؤولية العراقيين أيضاً الإصرار على التشاور معهم وأن يكونوا مستعدين للمشاركة في التنفيذ.

(156) " : 2004 .  
" : 2004 23-14 .  
(157) " :  
%25 .  
http://www.iraqcoalition.org/ :  
pressreleases/20040212\_commerce.html .  
" :  
%30 .  
" : 2004 2003 .  
" : 2004 6 %48 .  
" : 16 %45-28 .  
http://www.brookings.edu/fp/ saban/iraq/index.pdf : 2004  
(158) ICG 2 2004 .  
(159) " :

أعلى بكثير من معدل البطالة بين الرجال. يبدو أن سلطة التحالف المؤقت قد استهانت بالأهمية الاقتصادية والسياسية والاجتماعية لتمكين النساء وإشراكهن في إعادة الإعمار<sup>(168)</sup>.

كما يشكو العراقيون أيضاً من أنه في الوقت الذي يعتمد فيه المقاولون الرئيسيون كلياً على المقاولين الفرعيين الأجانب فإن هؤلاء بدورهم يعتمدون كلياً على العمالة الأجنبية -خصوصاً الآسيوية- باعتبارها أكثر كفاءة ولا تحتاج لإجراءات التدقيق الكثيرة المرهقة<sup>(169)</sup>. ليس هناك الكثير من المعلومات حول هذا الموضوع في حين تصر الشركات الأمريكية على أنها تحاول جدها استخدام أيدي عاملة محلية. إلا أن الدلائل تشير إلى أن العمال غير العراقيين يشكلون نسبة كبيرة في مجالات رئيسية معينة مثل الإنشاءات والأمن، وربما كانت أعدادهم بعشرات الآلاف<sup>(170)</sup>. وقد أبلغ مقاول فرعي عراقي يعمل في تركيب أعمدة كهرباء، والذي تتكون مجموعة عمله كلياً تقريباً من العمال الأتراك، أبلغ الـ"أي سي جي" بأنه لم يتمكن من إيجاد عراقيين مؤهلين لهذه الغاية<sup>(171)</sup>، وهو ادعاء يصعب تصديقه في ضوء أعداد المهندسين العاطلين عن العمل. إجراءات التدقيق على العمال يبدو أنها مسألة مبدأ وإن كانت موضع خلاف، وحول ذلك ينسب للكولونيل داوون والش، رئيس مكتب المشتريات التابع لسلطة الاحتلال المؤقت، قوله: "العراقيون أكثر عرضة لتأثير الأضرار من ناحية علاقة ذلك بحماية القوات"<sup>(172)</sup>. ويرد على ذلك مسؤول عراقي كبير في وزارة التجارة بقوله: "مسألة الأمن مجرد ذريعة. ليس هناك سبب يمنع استخدام عراقي لتقديم القهوة في الكانتين، وإنما يتم استخدام العمال الأجانب لأنهم أسهل في التعامل معهم ولأن أرباب العمل يعرفون من يستخدمون لأنهم يتعاملون مع نفس وكالات التشغيل التي يستخدمونها في أماكن أخرى"<sup>(173)</sup>.

إضافة لذلك فإن إصرار سلطة التحالف المؤقت على مشاريع البنية التحتية الثقيلة لم يلب احتياجات التنمية العراقية ولم يوفر ازدهاراً سريعاً في سوق العمل. العراقيون يقترحون بدائل أقل شأناً مثل تشغيل الجنود السابقين في الشركات المملوكة للدولة كوسيلة لإيجاد وظائف على المدى القريب وتوفير منافع سريعة للناس، وهذا الاقتراح نفسه يدعو إليه المسؤولون الأكراد بحكم تجربتهم في إدارة شمال العراق منذ عام 1991<sup>(174)</sup>.

في أحسن الأحوال، سوى المدخرات الضئيلة والرواتب غير المنتظمة للزوجات<sup>(160)</sup>. وقد أدى النهب الواسع وانهايار مؤسسات الدولة، خصوصاً تلك المتخصصة في الزراعة، إلى حرمان عشرات الآلاف من المزارعين من مصادر قوتهم وتحويلهم فعلياً إلى عاطلين عن العمل<sup>(161)</sup>. كما أن بيع الأسمدة والمبيدات الحشرية، بأسعار مدعومة عالياً، قد توقف بسقوط نظام حزب البعث<sup>(162)</sup>. أخذ المزارعون، بافتقارهم لهذه المواد، يرون الأراضي الزراعية تتحول إلى أرض بور في حين دمرت الأمراض والملوحة العديد من المحاصيل التي كان لا زال باستطاعتهم زراعتها. بعض المزارعين هاجروا للبحث عن عمل في المدن التي كانت البطالة فيها مستشرية أصلاً<sup>(163)</sup>.

تشير الدلائل إلى أنه لا سلطة التحالف المؤقت ولا المسؤولون العراقيون كانوا يدركون فداحة الوضع بشكل عام. ويرى مسؤول بلدي عراقي يتولى الإشراف على سياسة إعادة الإعمار بأنه: "إذا عمل المزارعون العراقيون بجد واجتهاد فإن معدلات إنتاجهم ستعود إلى سابق عهدها، وحينها يستطيعون تحمل الأسعار الجديدة للأسمدة والمبيدات"<sup>(164)</sup>.

في كانون أول 2003 تم تخفيض برنامج دعم زراعي تموله الولايات المتحدة من 40 مليون دولار إلى 5 مليون دولار لمواجهة أولويات تم ترتيبها من جديد<sup>(165)</sup>. الإجراءات التي تم اتخاذها -مثل شراء الأسمدة ثم إعادة بيعها بأسعار مدعومة أو زراعة نخيل لزيادة إنتاج التمر- لم تكن كافية، وفي ذلك يقول أحد المزارعين: "إننا بحاجة للدعم في هذه المرحلة الانتقالية. سياسة صدام الزراعية كانت كارثة ولكن كان من الضروري الإبقاء على جزء من النظام القديم"<sup>(166)</sup>. تفاقمت الحالة سوءاً بسبب إهمال الانتباه لبطالة النساء وضرورة دمجهن في قوة العمل. تشكل النساء حوالي 60% من السكان ولكن فقط من 20-25% من قوة العمل<sup>(167)</sup>، ومعدل البطالة بينهن

20	ICG	2004	27	"	:	"	27
		2004	2003	23	"	:	"
				"	:		
		2004	4	"			
						12.000	
		2004				ICG	(160)
		/				20%	(161)
		2003		"		:	
						3	(162)

31	ICG	2004	5	ICG	2004	ICG	(163)
		2004	5	ICG	2004	ICG	(164)
			30	ICG	2004	ICG	(165)
		(USAID)		ICG		ICG	(166)
			7	ICG	2004	ICG	(167)
			31	ICG	2004	ICG	(168)

http://www.parliament.the-stationery-

.office.co.uk/pa/cm 200304/cmhansrd/cm040510

"	:	"	(168)
"	:	"	(169)
2	ICG	2004	(170)
		2004	1
		2004	3
		2003	14
		2004	9
3	ICG	2004	(174)
		2004	(174)

تحت الشمس الحارقة، الحصول على عمل مؤقت بأقل من 7 دولارات يومياً<sup>(181)</sup>.

الأغلبية الساحقة من أتباع مقتدى الصدر، رجل الدين الشيعي المتطرف، هم أيضاً من الطبقات الحضرية الشعبية الفقيرة، وهؤلاء عانوا مرتين – أولاً تحت نظام صدام والآن تحت النظام الجديد<sup>(182)</sup>. العديد من العاطلين عن العمل انضموا، وفقاً لبعض التقارير، إلى صفوف جيش المهدي التابع للصدر<sup>(183)</sup>، الذي تقوم مراكز تجنيده الرئيسية في أحياء فقيرة قذرة في المدن تفقر إلى الطرق المعبدة والمياه النظيفة وتجهيزات الصرف الصحي المناسبة مثل أحياء الجمهورية والحياوية في البصرة، ومدينة الصدر والحرية في بغداد. وقد أكد علي الزيدي، ممثل الصدر في البصرة بأن معظم أتباعه هم من "طبقات العمال"، وأضاف بأن المقاومة تشعلها "البطالة ومهازل العقود التي يحيلها المحتلون والتي هي مجرد حبر على ورق. البريطانيون والأمريكيون يعطون فقط وعوداً كاذبة"<sup>(184)</sup>. ما لم تقم الحكومة المؤقتة بمعالجة هذه المشكلة بصورة جدية فإنها ستعرض لنفس المشاكل الأمنية وانعدام الشرعية التي كبلت الحكومة السابقة.

كان للفشل في خلق وظائف نتيجة أخرى، وهي تمكين فرق الميليشيات من الجمع بين العمل السياسي والعمل الاجتماعي الخيري – وهي بشكل خاص فرق الميليشيا الإسلامية. حيث يقول ممثل للصدر: "نقدم تعويضاً مالياً لعائلات شهداء جيش المهدي والفقراء والمرضى"<sup>(185)</sup>. تؤكد صحة هذا القول حقيقة أن سلطة التحالف المؤقت لم تفعل شيئاً يذكر لتشجيع المجتمع المدني أو الحركات الشعبية التي تتعامل مع العاطلين عن العمل والعمال بشكل عام. ويشير تقرير أصدرته بعثة تفصي الحقائق شكلها الاتحاد الدولي للنقابات المهنية الحرة بأن المسؤولين الأمريكيين في العراق كانوا غافلين إلى حد بعيد عن مدى نفوذ النقابات المهنية والتي تم تجاهلها إلى حد كبير عند صياغة قانون العمل الجديد<sup>(186)</sup>. كما عملت سلطة التحالف المؤقت على عزل الحركة العمالية العراقية بدرجة أكبر بتطبيقها لقوانين من عهد صدام (1987) والتي تمنع النقابات من المساهمة في الاستثمارات

حركة إعادة الإعمار الأمريكية خلقت، للإصاف، بعض فرص العمل<sup>(175)</sup>، فقد كان من الملحوظ أن الولايات المتحدة أطلقت عدداً من المشاريع الصغيرة السريعة – مثل صيانة بسيطة لشبكات المجاري، وجمع النفايات، وتجديد مراكز الشباب والمساجد. وهي مشاريع اعتمدت بصورة رئيسية على العمالة المحلية وكانت مصممة "لكسب عقول وقلوب" العراقيين العاديين<sup>(176)</sup>. تم ترك أمر هذه المشاريع للجيش الأمريكي وبرنامج القيادة للاستجابة الطارئة المصمم "لتمكين القادة العسكريين من الاستجابة لحالات الإغاثة الطارئة ومتطلبات إعادة الإعمار عن طريق تنفيذ برامج توفر مساعدة فورية للشعب العراقي"<sup>(177)</sup>. إلا أن هذه النشاطات كان يعوزها التمويل إلى حد كبير – مجرد 140 مليون دولار تم تخصيصها. وكان على القادة بذل جهودهم لإيجاد موارد إضافية<sup>(178)</sup>. بشكل عام، لم يكن المسؤولون الأمريكيون والعراقيون غافلين عن الحاجة لإيجاد وظائف ولكن كان يبدو غالباً أنهم ينظرون إلى البطالة بصورة رئيسية باعتبارها نتاجاً جانبياً لقصور السوق وركزوا بالتالي، على تأسيس مراكز لإيجاد الوظائف وقواعد معلومات بدلاً من إطلاق مشاريع تولد وظائف على نطاق واسع<sup>(179)</sup>.

#### ب. خلق وظائف

أصبحت مقولة أن البطالة والعنف (سياسياً وجنائياً على السواء) يسيران جنباً إلى جنب مسألة واضحة للأسف. "البطالة هي المشكلة الرئيسية والمصدر الأساسي للسخط. إنها حلقة مفرغة: انعدام الأمن يؤدي إلى انعدام إعادة الإعمار الذي يؤدي إلى انعدام الوظائف وهذا يؤدي من جديد لانعدام الأمن"<sup>(180)</sup>. لقد لعبت المشاكل الاقتصادية الاجتماعية دوراً هاماً في تعبئة الشباب الساخطين في كل من الفلوجة ومدينة الصدر – وكلاهما تشكلان تحدياً رئيسياً للاحتلال. في الفلوجة ينمو العداوة للأمريكيين بسهولة في أوساط العمال غير المهرة الذين يشعرون بالسخط وينظرون يومياً، لساعات طويلة

30	ICG	(181)	
		2004	
ICG	"	ICG	(182)
	"	9	2003
			(183)
ICG			(184)
		16	2004
		ICG	27
		ICG	(185)
10			2004
			(186)
2004	"	4	
			http://www.tuc.org.uk/international/tuc-7859-f0.cfm
			http://www.epic-usa.org/Default.aspx?tabid
		2004	=262

	(PCO)	(175)	
	http://www.rebuilding-iraq.net	(114.621)	
			(176)
	"	FRL /	
	http://www.csis.org/features/	2003	6
			.031204_assymetric.pdf
			(177)
			2004
			(178)
			"
	ICG	2003	7
		ICG	(179)
		2004	27
			"
		2004	6
		ICG	(180)
		2004	%96
			2004
			"
		2004	"

- دعم القطاع الزراعي: في ضوء مخزونها الكبير من العمالة الزائدة فإن من الضروري أن تتلقى الزراعة مزيداً من الدعم من كل من الحكومة العراقية والمانحين. وفي حين أن الهدف ينبغي أن يكون الانفتاح في التدريجي نحو اقتصاد السوق والحد من تدخل الدولة فمن الضروري إعادة الدعم بصورة مؤقتة لتزويد المزارعين بمدخلات الإنتاج مثل الأسمدة والمبيدات بسعر معقول.
- رعاية الاستثمارات الصغيرة جداً والصغيرة والمتوسطة: ستكون الأعمال الصغيرة نسبياً ذات أهمية في إنعاش الاقتصاد وخصوصاً لجهة تخفيض حدة البطالة. وينبغي استخدام الدعم على شكل قروض ومساعدات فنية لتشجيع تأسيس أعمال جديدة ونمو الاستثمارات الناشئة، وبهذا الصدد، فإن من الضروري الاهتمام بشكل كاف بدور النساء في استثمارات كهذه.

ينبغي التركيز، كما في القضايا الاقتصادية الأخرى، عموماً، على التشاور مع العراقيين خصوصاً على المستوى المحلي. لقد برز عدد من الجمعيات والجماعات العراقية التي تسعى لتمثيل مصالح العمال والعاطلين عن العمل، وإن الاستثمار في هذه الجمعيات والجماعات ومعها سيكون حكمة اقتصادية وحنكة سياسية.

العامة<sup>(187)</sup>. ويردد هذه التهمة الاتحاد العراقي للعاطلين عن العمل الذي تأسس في أواسط عام 2003 بقيادة الناشط العمالي المخضرم قاسم هادي (الذي سبق له تنظيم مظاهرات تحت الحكم البعثي). ورغم أن الاتحاد جاء بحلول مبدعة لتخفيف الصعوبات التي يواجهها العاطلون عن العمل وتشجيع إيجاد وظائف، فإنه لم يشعر أبداً بأنه موضع ترحيب من سلطة التحالف المؤقت<sup>(188)</sup>.

مؤخراً، أكد صانعو القرار الأمريكيون والعراقيون على الحاجة إلى إجراء تغييرات على استراتيجية إعادة الإعمار. في أعقاب نقل السيادة وتحول معظم الصلاحيات لوزارة الخارجية الأمريكية أشار كولن باول إلى إيجاد الوظائف باعتبارها مسألة ذات أولوية، ولاحظ قائلاً: "أنا على يقين أن هناك فرصة للقيام بالكثير من إعادة تخطيط البرامج"<sup>(189)</sup>. الواقع إن مراجعة للبرامج من هذا النوع مسألة حيوية وينبغي أن تشمل:

- الاشتراط على المقاولين استخدام عراقيين: يتعين على المقاولين الرئيسيين والمقاولين الفرعيين الالتزام باستخدام العمال العراقيين لأقصى درجة ممكنة مع الأخذ بالاعتبار إجراءات التدقيق والتحري الضرورية<sup>(190)</sup>.
- التركيز على مشاريع أشغال عامة ذات تأثير مباشر وملاموس: هناك حاجة لاستثمار جهد أكبر بكثير في برامج الأشغال العامة التي تستخدم فيها عمالة محلية، بما في ذلك نظافة الشوارع وجمع النفايات وإصلاح أنظمة المجاري وتعبيد الطرق المحلية. ينبغي أن يُعرض على الجنود السابقين العاطلين عن العمل دورات تدريبية لإعادة تأهيلهم واستخدامهم في المؤسسات المملوكة للدولة التي توقف العمل في معظمها. ينبغي التوسع في تسهيلات الائتمان لتشجيع بناء المنازل الخاصة. ويعتبر المعهد الذي قطعه وزارة الإسكان والإعمار مؤخراً لتأسيس صندوق برأسمال صغير لهذه الغاية، خطوة في الاتجاه الصحيح، إذا التزمت الوزارة به<sup>(191)</sup>. وبالمثل ينبغي التوسع في مشروع تمويله الوكالة الأمريكية للإئتمان الدولي (USAID) وأطلقتها في تموز 2004 لجمع النفايات في بغداد ليشمل مناطق خارج العاصمة<sup>(192)</sup>.

(187)

(188)

(100)

(189)

(190)

(191)

(192)

شركات أجنبية للـ ICG بأنهم شاهدوا الفساد "في كل مكان وعلى كافة الجوانب"<sup>(199)</sup>. وفي مسح تقييمي تم إجراؤه في آذار 2004، قال 58% من المستجيبين بأنهم سمعوا عن تقارير حول الفساد، بينما كان 32% منهم مقتنعين بأن سلطة التحالف المؤقتة (CPA) كانت ضالعة فيه<sup>(200)</sup>. وقد رددت الصحافة الأخذة في الانفتاح والازدهار هذه الاتهامات، وكثيراً ما سخرت من أساليب العيش المسرفة للوزراء وأعضاء مجلس الحكم الانتقالي، حيث كانت تتسبب ذلك إلى مكاسب تم تحقيقها بطرق غير مشروعة<sup>(201)</sup>. يجب علينا أن نأخذ الكثير من ذلك بارتياح متحفظ. فقد أصبح الفساد تفسيراً ملائماً وجاهزاً لكافة أنواع عدم الكفاءة: عندما استمر جمع النفايات وشبكة المجاري في حالة من عدم الإصلاح، فقد انتشرت شائعات غير مؤكدة عن الفساد هنا وهناك<sup>(202)</sup>؛ ويتم النظر إلى الغياب شبه الكامل للأشغال العامة في تلك المدينة كدليل على سوء التصرف في عملية التعاقد<sup>(203)</sup>. ويعود سبب اللجوء السريع إلى الفساد كتفسير شامل لكل ذلك، في جزء منه، إلى انعدام مشاركة المواطنين والشفافية الاقتصادية والمساءلة. وإذا أخذنا في الاعتبار ضعف النظام السياسي للأحزاب، فإن تلك الاتهامات تخدم أيضاً كبديل لبرامج الأحزاب أو النقاش السياسي المفيد.

ولكن، لا تزال هناك أرضية صلبة للاستنتاج بأن الفساد قد أصبح واسع الانتشار. وفي سوق الغزل الواقع في وسط بغداد وسوق البصرة القديمة، يمكن للمرء أن يشاهد الأدوية والأجهزة الطبية المسروقة، ويبدو أن مصدرها هو مستودع الكمديا التابع للدولة<sup>(204)</sup>. وقد وصف مسؤول رفيع المستوى بوزارة التجارة وجود فساد على نطاق واسع في نظام تقنين المواد الغذائية والسلع الاستهلاكية على كافة مستويات الشراء والتخزين والتخصيص (التوزيع)<sup>(205)</sup>. وقد ادعى أحد المسؤولين في سلطة التحالف المؤقتة أنه تم الاشتباه في بعض الزملاء العاملين في برنامج التقنين (التوزيع على أسس الحصص) بالاحتيال<sup>(206)</sup>.

(199)	ICG	-	2004
(200)	4	2004	
(201)	13	2004	"
	...		"
	1	2004	"
(202)	ICG	2004	
(203)			
(204)	"		
(205)	ICG	9	2004
(206)	ICG	7	2004

#### 4. الفساد وانعدام الشفافية

بعد سقوط صدام بسنة واحدة، لم تعد الشكاوى والتذمر من الفساد تستهدف النظام البعثي وحده؛ وبدلاً من ذلك، وفي أوقات ذات مقياس متساو، أصبح القادة الجدد وقوات الاحتلال متهمين بذلك. وابتهاز فرصة الفراغ الذي نشأ بعد الحرب، قام العشرات من الأحزاب والفصائل السياسية بالاستيلاء على المباني العامة وسكنوا في فلل فاخرة كانت الدوائر الداخلية للنظام السابق قد أخلتها<sup>(193)</sup>. إن المئات، إن لم يكن الآلاف من سيارات السبورت الفارهة التي كانت يوماً ما في خدمة الموالين لصدام وأعضاء الاستخبارات السرية قد أصبحت تستخدم الآن في نقل قادة وزعماء الأحزاب. وفي بعض الحالات، فإن الاستيلاء على ممتلكات الدولة يمكن فهمه، إن لم يكن تبريره<sup>(194)</sup>، ولكنه في عيون العديد من العراقيين يلقي حجاباً قاتماً على النخبة الجديدة حتى قبل أن تباشر الحكم. "لقد استولت الأحزاب السياسية على كل شيء تمكنت منه. سيارات وأسلحة ومستودعات مليئة بالسكر والقهوة، وما إلى ذلك. لقد كانت ممتلكات الدولة نهباً لمن هب ودب"<sup>(195)</sup>.

#### أ. المزاعم والقدرة على إدراك الأمور

يتذمر رجال الأعمال العراقيون بمرارة وبشكل روتيني من الاضطرار للجوء إلى الرشوة عند تعاملهم مع الإجراءات الحكومية وكذلك مع الأموال المحلية والأجنبية المخصصة لإعادة الإعمار. ويرى الآخرون حالات من الفساد -حقيقية أو وهمية- على مدى الاقتصاد: يتم اتهام المفتشين التابعين للمقاولين الرئيسيين القادمين من الولايات المتحدة بأنهم يعضون الطرف عن الأعمال ذات المستوى الرديء أو غير المنجزة بشكل تام في المدارس العراقية<sup>(196)</sup>، كما تم اتهام موظفي الجمارك ومناولي البضائع بارتكاب أعمال محظورة في ميناء أم قصر<sup>(197)</sup>؛ لقد تردد أن مديرين عامين في مختلف الوزارات قاموا بإرساء وإحالة عقود على أصدقائهم وأقاربهم<sup>(198)</sup>، وهلم جرا. وقد ذكر عمال في

(193)	9	2004
(194)		
(195)	ICG	10
(196)	ICG	2004
(197)	ICG	5
(198)	ICG	16
	ICG	25

إن التقليد المتمثل في التدخل بالاقتصاد بشكل متطفل من قبل النظام السابق، وعلى الخصوص من خلال الإعانات المالية وتأمين مشتريات المواد من قبل الدولة لنظام التقنين، يوفر كذلك أرضاً خصبة للفساد الحالي. إن الأسواق السوداء تزدهر وتتمو على البضائع والسلع التي يتم الاحتفاظ بأسعارها منخفضة بشكل مصطنع حيث يمكن بيعها بربح إما محلياً أو في الخارج<sup>(211)</sup>. فالسياسيون وموظفو الوزارات ومستخدمو الجمارك جميعهم يواجهون نفس الإغراء لتسهيل صفقة ما مقابل حصة لهم<sup>(212)</sup>. ومع ذلك، وكما تم بحثه، فإن أي انفصال مفاجئ وغير متوقع في هذه السياسات من المحتمل أن يحدث تمزقاً ويصدم الطبقات الدنيا بشدة بشكل خاص؛ كما أنه من المحتمل أن يُنتج فرصاً جديدة لسوء المعاملة. وكما شاهدنا في الاتحاد السوفيتي السابق وغيره من البلدان التي قامت بالخصخصة بسرعة، فإن بيع المؤسسات والمشاريع المملوكة للدولة دون وجود سوق حرة ونظام قضائي قوي أو حكومة شفافة يؤدي إلى فساد واسع الانتشار. إن اعتماد العراق على النفط هو عامل آخر يزيد من تعقيد الأمور. وفي حين أن عدداً قليلاً من البلدان المنتجة للنفط قام بتطوير آليات فعالة ضد ممارسات النهب، إلا أن الفساد في إدارة إيرادات النفط في عهد عراق البعث قد وصل مستويات استثنائية. لقد تحسن الوضع الآن بشكل ملحوظ، ولكن تظل هنالك تساؤلات خطيرة<sup>(213)</sup>. وحتى الوقت الحاضر، فإن عدم توفر معدات لقياس النفط ما زال يعيق الشفافية، مما يتعارض مع الممارسات الدولية القياسية<sup>(214)</sup>. كما أن الحكومة لانتقالية العراقية لم تقدم معلومات حديثة عن إيرادات ومصاريق صندوق التنمية. فضلاً عن ذلك، يبدو أنه تم إعطاء القليل من العناية والاهتمام لتحتدي إدارة إيرادات النفط في المستقبل. لقد جرى اقتراح بعض الأفكار – مثل تأسيس صندوق شفاف وخاضع لتدقيق مكثف، بحيث يكون مستقلاً عن الميزانية الوطنية العامة. إن مثل هذا الصندوق سيكون منعزلاً عن

## ب. على أرض خصبة

طبقاً لما تبينه الأوضاع الأخرى في حقبة ما بعد الصراع، فإن الفساد ينمو ويزدهر في مشاريع البناء وتأمين المشتريات العامة، وعلى الخصوص في حالة الارتباك والفوضى أثناء الفترة الانتقالية<sup>(207)</sup>. ويتمثل أحد الأسباب في أن المؤسسات العامة في مثل هذه الأوضاع تكون لديها بشكل عام قدرة ضئيلة في الإشراف على المصاريق والمشتريات. إن العراق يوفر بيئة ناضجة فريدة من نوعها: التفكيك الفعلي لكافة مؤسسات النظام السابق وسكب الأموال بشكل غير عادي.

إن الميراث الذي خلفه نظام البعث هو ضار بشكل خاص. ففي عهد صدام كان يتم شراء الولاء السياسي من خلال توزيع المحاباة والرعاية والفضل، حيث كانت النتيجة وجود دولة ظل (شكلية) كانت الإجراءات البيروقراطية العادية فيها تحكم التعساء والمعدمين والفقراء لوحدها<sup>(208)</sup>. ومع فرض العقوبات في عقد التسعينات من القرن الماضي، اتخذ الفساد والرشوة أيضاً بعداً آخر، حيث اخترق كافة مستويات المجتمع. وبالنسبة لموظفي الحكومة الذين يحصلون على دخل متدن يصل إلى 5 دولارات في الشهر، فإن رشوة صغيرة كثيراً ما كانت تشكل الوسيلة الوحيدة لإطعام أسرة. وعلى الرغم من أنه ما زال يتوجب تحديد التشعبات الدقيقة للفضيحة، إلا أنه يبدو أن برنامج النفط مقابل الغذاء قد عزز الفساد بين كبار مسؤولي النظام الذين كانوا يتعاملون مع الشركات ورجال السياسة الأجانب<sup>(209)</sup>. إن استئصال هذه العادات لن يكون سريعاً أو سهلاً. ويشير رجال الأعمال العراقيون إلى أن العديد من المسؤولين بالوزارة يتصرفون "على أساس الأعمال المألوفة، حيث يطلبون الهدايا والامتيازات. إنها نفس الثقافة كما كانت في عهد صدام: الإجراءات الرسمية العقيمة والمحاباة أو المحسوبية والواسطة. وفي الواقع فإنه لم يتغير أي شيء"<sup>(210)</sup>.

(207)

:

(208)

. ( ) (2002)

(209)

4.4

"	"	2004	25	2004	16
"	"	2004	270	2004	16
ICG					

ICG

ICG

2004

(2004 8) 1546

2004 26

2004 10

2004

(IAMB)

2004 15

"

<http://www.iamb.info/dfiaudit.htm>

2004	26	ICG	(210)
2004	21	2004	1

<http://www.iamb.info/dfiaudit.htm> (214)

2004



(Bechtel) دورات في آداب وأخلاقيات العمل لمقاوليهم من الباطن والمسؤولين في الحكومة العراقية. وربما كان الأمر الأهم هو قيام سلطة التحالف المؤقتة بتأسيس مكتب المفتشين العامين، المدعوم من لجنة النزاهة العامة ومجلس التدقيق الأعلى الذي أعيد تنشيطه، حيث تم إلحاق مفتش واحد بكل وزارة عراقية.

ولكن قصة هذه المبادرة الأخيرة تحكي الكثير من العقبات التي ستواجهها جهود مكافحة الفساد. ولم تفعل اللجنة أو مجلس التدقيق الشيء الكثير، كما أن مجلس الحكم الانتقالي الذي تم حله الآن قد أخفق في الاتفاق على مرشح ليترأسه، مما جعل الحاكم الإداري لسلطة التحالف المؤقتة، بريمر، يفرض خياره قبل أيام فقط من حل السلطة المذكورة<sup>(223)</sup>.

علاوة على ذلك، فإن التفويض الواسع -المخول بسلطة التحقيق في حالات ابتزاز الأموال قبل سقوط النظام البعثي- يخطر بآرفاقه بعقب من القضايا الثقيلة وغير القابلة للمعالجة<sup>(224)</sup>. وهناك أيضاً مخاوف بأن يتم تسييس التحقيقات المتعلقة بالفساد. "إن المعضلة تكمن في كيفية منع جهود مكافحة الفساد من التطور إلى مساجلة سياسية"<sup>(225)</sup>.

من غير المرجح أن يتناقص حجم المعضلة. إن الضخ الواسع لأموال إعادة الإعمار الذي سيحدث، سوف يثير الشهية. علاوة على ذلك، "وعلى غرار أي بلد غني بالنفط، فإن القطاع العام في العراق سينتفخ زهواً وغروراً. وسوف تنصرف جميع الأحزاب كأنها تدير دولة الرفاهية"<sup>(226)</sup>. وعلى الرغم من الاعتقاد العام في العراق بأن الانتخابات ستكون عنصراً مساعداً "لأن جمهور الناخبين سيصوتون ضد أي سياسي فاسد لإقصائه عن منصبه"<sup>(227)</sup>، إلا أن التجربة توحى بخلاف ذلك. إن الانتخابات الحرة نسبياً في المناطق الكردية عام 1992 قد فعلت القليل لتحسين الوضع، وهناك تقارير واسعة الانتشار عن تواطؤ بين الأحزاب السياسية الكردية ومصالح الأعمال<sup>(228)</sup>. إن السابقة اللبنانية تقدم تحذيراً آخر: عندما يتم توزيع

المشاحنات والمشاجرات اليومية لمجلس الوزراء والمجلس التشريعي، ويترك الإدارة والتخطيط الاستراتيجية للتكثيف، كما يهدف إلى مشاريع تنمية منصفة ومستدامة<sup>(215)</sup>. ولكن النقاش الجاد ما زال لم يبدأ.

### ج. تقديم مثل سيء

يركز منتقدو الجهود الأمريكية على ثلاثة مستويات: اختيار الشركات<sup>(216)</sup>؛ وهيكّل العقود على أساس "التكاليف زائد نسبة من الربح" والتي يتم بمقتضاها تعويض الشركات بالكامل عن التكاليف المتحققة والمنفعة مع إعطائها نسبة مئوية إضافية كربح مضمون؛ والممارسات الفردية للموظفين الذين يُزعم بأنهم كانوا يقبلون عمولات غير مشروعة من مقاولي الباطن المحتملين<sup>(217)</sup>.

سواء كانت هذه الادعاءات تعتمد على أساس سليم أم لا، فإنها توحى بمدى ارتياب وعدم ثقة العراقيين بجهود الولايات المتحدة في إعادة الإعمار.

إن ما فعلوه هو دمج أسوأ عالمين: ثقافة العمل غير الشريف في العراق والتركيز على المهمة الأمريكية الكبرى. لقد كانت النتيجة الهوس المدفوع بالمال على حساب معايير العمل السليم. ويبدو أن كل واحد قد نسي أنه من المفترض أن نقوم ببناء عراق جديد<sup>(218)</sup>.

### د. معالجة الفساد

لقد تم الشروع في مبادرات لمكافحة الفساد. فقد صدر مرسوم من قبل سلطة التحالف المؤقتة لحماية رجال الشرطة<sup>(219)</sup>؛ وقام مركز الأعمال العراقي بإقامة صندوق توضع فيه الشكاوى المتعلقة بالرشوة والتصرفات المؤذية الأخرى<sup>(220)</sup>؛ كما بدأ القضاء النظر في الفساد المزعوم من قبل المسؤولين ورجال الأعمال<sup>(221)</sup>؛ وتم إقالة العشرات من القضاة والمسؤولين في البلديات بسبب رشواى مزعومة<sup>(222)</sup>. لقد أدخل مقاولون كبار مثل شركة بكتل

(215)

860 180

2004 4 " (223) ICG 16 2004

2004 1

22

10-50%

(217)

2004 27 55 (224) ICG

(IDRC) ICG 23 2004

2004 9

http://marketplace.publicradio.org/features/iraq/

2004 1 ICG (226)

2004 26 ICG (218)

ICG (227)

2004 1 59 (219)

2004 4 (227)

http://www.iraqibusinesscenter.org/ : (220)

ICG (228)

101 (221)

" 2004 -

2003

2003 13 -

(222)

## 5. المساعدات الدولية

### أ. الأمن وتشكك العراقيين وتنسيق المانحين

لقد اتخذ المجتمع الدولي على مدى السنة المنصرمة خطوات هامة لتسهيل إعادة الإعمار. كما قام مجلس الأمن الدولي بالفعل بتجميد عمليات سداد الديون الرئيسية المستحقة على العراق حتى 31 كانون أول 2007<sup>(234)</sup>، وأنشأ هيئة دولية للإشراف على تدقيق صندوق تنمية العراق<sup>(235)</sup>. كذلك، فإن قرار مجلس الأمن الدولي رقم 1546 يعطي أيضاً الأمم المتحدة دوراً في "تنسيق وتسليم المساعدات الإعمارية والإنمائية والإنسانية" في العراق. وقام البنك الدولي والوكالات التابعة للأمم المتحدة بإنجاز مهمة تقييمية في أواخر عام 2003، حيث قاموا بنشر لمحة عامة عن احتياجات العراق، وقاموا بتدريب المئات من الموظفين العراقيين وعمال الإغاثة. إن مؤتمر المانحين الدوليين الذي انعقد في مدريد في 23-24 تشرين أول 2003، والذي نتجت عنه تعهدات بمبلغ 13.4 بليون دولار في شكل قروض ومنح، قام بإنشاء صندوق دولي لإعادة إعمار العراق لغرض تنسيق مساعدات إعادة الإعمار. وأخيراً، أنشأ عدد من وكالات الأمم المتحدة برامج لتخفيف المعاناة والمصاعب الاقتصادية، مثل مشروع استحداث الوظائف (برنامج إعادة إعمار العراق والتوظيف، الذي أنشأه برنامج الأمم المتحدة الإنمائي "UNDP") ومشروع للمنشآت والمؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم (والذي أنشأته المؤسسة المالية الدولية وهي منظمة زميلة للبنك الدولي).

ومع ذلك، فإن نطاق المشاركة الدولية كان أقل بكثير مما هو متوقع أو مطلوب. وتعتبر الأحوال الأمنية تعليلاً رئيسياً لذلك؛ ففي غمرة قصف مجمع الأمم المتحدة في 19 آب 2003 في بغداد، انسحبت الوكالات التابعة لها جميع موظفيها بشكل فعلي. إن الأحوال توفير أملاً ضئيلاً لعودة مبكرة هامة<sup>(236)</sup>. نتيجة لذلك، فإنه من الصعب أن نرى أيضاً كيف يمكن تنفيذ استراتيجية البنك الدولي المؤقتة، التي تم وضعها لمعالجة الاحتياجات الفورية، على مدى الأشهر المتعددة التالية. لقد اقتصرت أعماله حتى الآن على التدريب وتمويل شراء كتب تعليمية جديدة وإنشاء تسهيلات إنتمانية مصغرة للأرامل<sup>(237)</sup>. كذلك قامت وكالات الأمم المتحدة بتعديل طموحاتها حيث قامت بتقليصها. ويعمل في برنامج الأمم المتحدة الإنمائي فقط خمسة عشر موظفاً عراقياً داخل البلاد، حيث يعمل معظمهم من منازلهم. وقد تم تخفيض مشروع استحداث

السلطة والمناصب عبر الخطوط العرقية/الطائفية - وهو توجه أخذ لسوء الحظ، يترسخ في العراق<sup>(229)</sup>. فإن سياسة المشاركة يمكن أن تصبح وصفاً لزيادة وليس لتقليل الفساد. إن السياسيون يتزاحمون لاقتسام وظائف وموارد الإدارة العامة وتوزيعها على دوائرهم الانتخابية (وهي عملية تُعرف في لبنان بالمحاصصة)<sup>(230)</sup>. لذلك، فإن الاتكال على سياسة المشاركة المعززة لوحدها يعتبر مغامرة تتطوي على مخاطر. وبدلاً من ذلك، فهناك حاجة لتدابير أكثر فعالية. وهذه تشمل:

- اللامركزية المتزايدة لكل من الحكمانية ومشاريع المساعدات لإعطاء المنتفعين المحليين حصة مباشرة بشكل أكبر في إرساء وإحالة العقود وتشجيع المساءلة؛
- مساندة أكبر لوسائل الإعلام المحلية، وتشجيعها لتصبح حارسة أمينة ومستقلة<sup>(231)</sup>؛
- تطبيق تشريعات الحكومات الأجنبية لمكافحة الفساد الداخلي على الشركات العاملة في العراق؛
- الشروع في إجراء نقاش علني حول طريقة إدارة إيرادات النفط، مع الأخذ في الاعتبار الدروس المستفادة من البلدان المنتجة للنفط وماضي العراق<sup>(232)</sup>. ويجب إعطاء اعتبار جدي لإنشاء صندوق خاص منعزل عن الميزانية الوطنية العامة، بحيث تكون هيكله الإدارية مستقلة بذاتها إلى حد كبير عن صنع القرار السياسي اليومي؛
- تركيب معدات لقياس النفط، وذلك لمراقبة إيرادات النفط وتوفير معلومات حديثة ومنظمة حول إيرادات ومصاريف صندوق التنمية من أجل العراق؛ و
- منح مجلس التدقيق الأعلى العراقي مقعداً في المجلس الدولي للرقابة والاستشارات، وذلك للاطلاع على ممارسات ومعايير التدقيق الدولية وتحسين كفاءته المحلية<sup>(233)</sup>.

(234) 1483.  
(235) 1546.  
(236) "

1483 24 " " (2003) 12 1511 (2003) 5 2004  
http://web.worldbank.org/wbsite/external/countries : (237)

/menaext/iraqextn/0,menupk:313111~pagepk:141159~pipk:1.41110~thesitepk:313105,00.html

ICG	31	2004
(229)	ICG	17
(230)	"	:
"	( )	:
(231)	( )	203
		2004 26
		"
	"	2003 23
	( )	:
	(IWPR)	:
(232)	http://www.iwpr.net/iraq_index1.html	

http://www.publishwhatyoupay.org/eiti/ : (233)  
2004

" (2004) 18-17

بعضهم أنها تصل إلى 12%<sup>(247)</sup>، والتركيز على التدريب خارج البلاد:

إن أسلوب البناء المذكور الذي يتم السيطرة عليه عن بعد لا يعمل بنجاح. لقد أصبحت الدورات التدريبية في عمان عقبة بالنسبة لأعمال الوزارة، حيث أخذ الموظفون الرئيسيون يتركون مناصبهم. كما أنها أصبحت مصدراً للمحسوبية السياسية، حيث يتم إرسال الأشخاص المحظوظين للتدريب كنوع من العطلة الرسمية. وعندما يعودون من التدريب التكنولوجي الاستخباراتي، فإنهم لا يجدون حتى جهاز حاسوب في وزاراتهم<sup>(248)</sup>.

وأخيراً، فإن انعدام التنسيق بين المانحين قد أعاق إدارة المساعدات بشكل فعال<sup>(249)</sup>. كما أن تكاثر الفاعلين الدوليين (المؤسسات الدولية والدول المنفردة والمنظمات غير الحكومية التي اضطر معظمها على المغادرة) غير الراغبين أو غير القادرين على تنسيق جهودهم في وقت واحد، قد تمت ملاحظته بشكل واسع من قبل المسؤولين العراقيين والاجانب<sup>(250)</sup>. علاوة على ذلك، فإنه يتم توفير معظم المساعدات بشكل ثنائي، دون أن يتم إيداعها في صندوق الأمانات؛ لقد واجهت وزارة التخطيط -المكلفة بتنسيق المساعدات الدولية- صعوبة في التعامل مع العبء الناجم عن ذلك. كذلك، فإن الاعتبارات السياسية لم تكن مغنبة كلياً، حيث أن الغضب المتباطئ على الولايات المتحدة يعوق الانسجام مع أولوياتها وبرامجها. "وكالمعتاد، فإن المعارك الخفيفة تعرقل المساعدات المتعددة الجوانب، ولكن في هذه الحالة يتم تضخيم الترسبات السياسية للأزمة العراقية"<sup>(251)</sup>.

الوظائف بشكل هام ليشمل مجرد عدد ضئيل من العمليات في جنوب العراق<sup>(238)</sup>.

يبدو أن المشاكل التي واجهت البنك الدولي والأمم المتحدة أيضاً قد أوهنت حماس المانحين. فمن ضمن مبلغ الـ 13.4 بليون دولار الذي تم التعهد به في مدريد، وعد المانحون بتحويل 1 بليون دولار فقط إلى صندوق الأمانات لدى الأمم المتحدة/البنك الدولي، وتم إيداع 741 مليون دولار فقط<sup>(239)</sup>. ولم يقد المانحون الهامون كفرنسا وألمانيا بتحويل أية مساعدات فضلاً عن تلك المقدمة من الاتحاد الأوروبي. وكما ذكر أحد مسؤولي المساعدات الأوروبيين، فإنه إذا أخذنا الظروف الأمنية في الاعتبار "سيكون من الصعب جداً على المانحين أن يعرفوا أين ستذهب أموالهم. فمن غير الواضح أن نعرف كيف ستعمل أموال الأمانات في هذه الظروف. لذلك، فإن المانحين يمتنعون ويحجمون حالياً"<sup>(240)</sup>. كذلك، فقد عانت برامج التدريب من مخاوف تسرب المتمردين<sup>(241)</sup>.

وهناك عقبات إضافية. لقد علق بعض المانحين شروطاً على مساعداتهم والتي تعتبر غير مقبولة للبنك الدولي -مثل "عدم إنفاق أية أموال على المقاولين الأمريكيين أو الإصرار على مشاريع واضحة ومرئية"<sup>(242)</sup>. كما أن الإقراض من البنك نفسه -والذي من المحتمل أن يبلغ 3 بلايين دولار- يواجه عقبات أيضاً<sup>(243)</sup>: إن أنظمتها الداخلية تحظر الإنفاق على العراق طالما أنه لم يسدد ديونه السابقة بالكامل. (إن العراق مدين للبنك بمبلغ 99 مليون دولار تقريباً من قروض تعود إلى أوائل عقد السبعينات من القرن الماضي)<sup>(244)</sup>.

إن البنك الدولي والأمم المتحدة لم تتجوا من التذمرات العراقية<sup>(245)</sup>، والتي تشمل صرف الأموال البيطية والنادر؛ والغياب الواضح للإرشادات الخاصة بتأمين المشتريات لضمان التعامل مع شركات محلية<sup>(246)</sup>؛ والتكاليف العامة وغير المباشرة المفرطة والمزعومة لعمليات صندوق الأمانات (حيث ادعى

2004	13	ICG	(247)
0.4%			
		0.2%	
2004	16-15	ICG	
ICG	7%		
2004	27		
2004	10	ICG	(248)
			(249)
		" :	
2004	14	ICG	(250)
		2004	
		20	
26	(CIC)	ICG	(251)
			2004

ICG	15	2004	(238)
ICG			(239)
ICG	16	2004	
ICG	27	2004	4
		2004	
ICG	14	2004	(240)
ICG	14	2004	(241)
ICG			(242)
		14	
		"	2004
			(243)
		2004	
		ICG	(244)
		ICG	(245)
		ICG	(246)
		ICG	
		12	2004

## ب. التعامل مع ميراث صدام المالي

في حين أن الأحوال الأمنية قد قيدت ما يمكن أن يفعله المجتمع الدولي بالنسبة لمشاريع إعادة الإعمار المباشرة، إلا أن الإعفاء من الديون وتعويضات الحرب هما أمران مختلفان. وطبقاً لأحدث حساب غير رسمي، تبلغ ديون العراق 137 بليون دولار، مما يجعله أكثر بلد مدين في العالم على أساس كل فرد من السكان<sup>(252)</sup>. وتبلغ التعويضات غير المدفوعة من حرب عام 1991 (بشكل رئيسي للكويت وشركات نفط أجنبية) 28 بليون دولار آخر، بالإضافة إلى 98 بليون دولار مطالب بها ولم تتم معالجتها حتى الآن<sup>(253)</sup>. إن ميراث (تركة) النظام البعثي هذه تعتبر عبئاً غير عادي على مستقبل البلاد.

تم اتخاذ بعض الخطوات لتخفيف العبء المالي. وبين الوقت الحاضر وعام 2008، فإن العراق معفى من سداد أي من ديونه؛ كذلك، طبقاً لقرار مجلس الأمن الدولي رقم 1483، فقد تم تخفيض عمولة خدمة التعويضات بشكل مؤقت من 25-5% من إيرادات النفط العراقي. وبعد أن ذكرنا ذلك، فإن خدمة تعويضات الحرب ما زالت تبلغ 709 ملايين دولار، حيث تزيد عن أجور ومعاشات تقاعد موظفي القطاع العام، ولكنها أقل بشكل طفيف فقط عن إجمالي ميزانية الصحة<sup>(254)</sup>. علاوة على ذلك، فإن تأخير إعادة الإعمار يعني أن الوقت اللازم لكي ينهض العراق على قدميه من جديد من المحتمل أن يجتاز بشكل جوهري الأربع سنوات التي تم توقعها سابقاً، حيث أن عبء الديون يمكن أيضاً أن يكبت ويعطل عملية التعافي.

لقد دعا العراقيون المجتمع الدولي بشكل متكرر لشطب كل من الديون وتعويضات الحرب<sup>(255)</sup>.

لقد حكم المجتمع الدولي على نظام صدام في عام 1991 بأنه نظام غير مقبول. فكيف يتم الطلب من الشعب العراقي بأن يدفع ثمن الدعم الذي قدمته الدول لبناء النظام المذكور؟ عندما كان صدام يقوم بإعدام الناس، كان يتقاضى قيمة الرصاصات المستخدمة في ذلك - هذا هو تماماً ما تطلبه البلدان الدائنة التي قامت بتمويل صدام من الشعب العراقي اليوم<sup>(256)</sup>.

لقد طلبت الحكومة الانتقالية رسمياً شطب 95% من الديون<sup>(257)</sup>، وهو أكثر إلى حد بعيد مما يبدو أن دائني العراق الرئيسيين - روسيا، فرنسا، اليابان، الكويت، والمملكة العربية السعودية - هم على استعداد لقبوله<sup>(258)</sup>. وحتى الولايات المتحدة، التي رحبت بطلب العراق<sup>(259)</sup>، يقال بأنها فكرت في اقتطاع وحسم عدة مئات من ملايين الدولارات من رزمة مساعداتها لمعادلة وتعويض القروض المقدمة في عقد الثمانينات من القرن الماضي<sup>(260)</sup>. إن التسع عشرة دولة الأعضاء في نادي باريس للدائنين الرسميين (والذين تبلغ قيمة الديون المستحقة لهم مجتمعين 21 بليون دولار) قد اتفقوا على "الرغبة في إنجاز إعادة هيكلة ديون العراق بشكل عاجل"، إلا أنه ما زال عليهم أن يحددوا المدى الذي هم على استعداد للذهاب إليه<sup>(261)</sup>. وفي نهاية المطاف، ستكون هناك حاجة إلى حل وسط، ربما يشمل قراراً إضافياً بتأجيل سداد الديون المستحقة وإجراء مقاصة بين التزامات الديون وإرساء عقود إعادة الإعمار، حيث يتم بموجبها وبطريقة غير مباشرة تعويض البلدان التي توافق على التخلي عن أجزاء هامة من دينها. ويتعين تطبيق منطق مماثل على تعويضات الحرب: يمكن أن تقوم الحكومات بتعويض المواطنين الذين كانوا ضحايا لسياسات البعث، والذين لم يتم البت في طلباتهم حتى الآن (والتي تعرف بـ"مطالبات أ-د") بدلاً من وضع هذا العبء على كاهل الحكومة العراقية الجديدة؛ أما الشركات الحكومات (التي تعرف بـ"مطالبات هـ-و") فيمكنها التنازل عن معظم مطالباتها مقابل وضع تفضيلي في تأمين المشتريات والتعاقد بشأن إعادة إعمار العراق.

من المحتمل أن يضع الدائنون شرطاً لإعادة جدولة الديون يتمثل في تنفيذ رزمة متشددة من الإصلاحات المحددة من قبل صندوق النقد

	(257)			
14				
	2004			
50%	(258)			
"	[ 3 ]			
	2004	22		
	2004	30		
	2003		(259)	

http://www.merip.org/	2004	2		
	2004	18	http://www.mero/mero030204.html	
	2004	24	(260)	
"	2004	10	(261)	
"	-	-	-	
http://www.jubileeraq.org/tribunal.htm	2004		(254)	
"	"	"	"	
"	2004	-	ICG	(255)
"	"	"	"	(256)
http://www.jubileeraq.org/iraqiviews.htm	1991			

	(252)			
"	http://www.jubileeraq.org/debt_today.htm			
"	(253)			
"	http://www.jubileeraq.org/reperations.htm			
3	687			
	1991			
"	"	"	"	(254)
"	2003	"	2004	"
"	2004	"	"	"
"	2004	-	ICG	(255)
"	"	"	"	(256)
http://www.jubileeraq.org/iraqiviews.htm	"			

## 6. الخاتمة

إن انتقال العراق إلى ديمقراطية مستقرة و متماسكة هو في خطر. فالتمرد لا يُظهر أية إشارة نحو الخمود؛ فحركة مقتدى الصدر أخذت تكتسب وضعاً شرعياً؛ كما أن شرعية المؤسسات الجديدة في البلاد -التي تناضل لإظهار استقلالها في الوقت الذي تعتمد فيه كلية على المساندة العسكرية الأمريكية- تتعرض للهجوم. إن الانتخابات الوطنية الناجحة التي ستجري في كانون الثاني 2005 قد تكون نقطة انعطاف، بيد أن هذا الاحتمال يبدو غير مؤكد بشكل متزايد في غياب التقدم على الجبهة الأمنية.

في هذه الظروف، قد تبدو حالة الاقتصاد مسألة ثانوية ليست ذات علاقة. إنها ليست كذلك. لقد تراجعت المؤسسات الأمريكية والعراقية بشكل منتظم، بينما كسب التمرد زخماً نظراً لأن التحسينات الجوهرية فشلت في أن تصبح حقيقة مرئية. وهذا هو بالطبع سبب قيام المتمردين بالتركيز على الأهداف الاقتصادية، علماً أنهم سيستمرون في القيام بذلك؛ بيد أن الخطوات الخاطئة التي اتخذتها قوات الاحتلال قد ساهمت أيضاً بقوة في هذا الوضع، ابتداءً من التخطيط الخاص، ومروراً بالأولويات التي تم وضعها في غير مكانها، إلى تأجيل المواعيد المحددة والمركزية المفرطة والمشاجرات البيروقراطية. إن التخطيط الاستراتيجي الذي حدث كان مدفوعاً بمعتقدات أيديولوجية ومنفصلاً تماماً عن واقع العراق الحقيقي.

ولن تستطيع الحكومة العراقية الانتقالية أو خلفها المنتخب أو المجتمع الدولي أن يتحملوا تكرار هذه الأخطار. وعند صياغة السياسة الاقتصادية، يجب الوفاء بعدة متطلبات:

**صياغة خطة إعادة إعمار مترابطة وشاملة بالتنسيق مع مجموعة المانحين.** ويجب أن تؤكد الحكومات العراقية الحالية والمستقبلية على التنوع الاقتصادي لتفادي الاعتماد على النفط، وعلى الخصوص عن طريق دعم القطاعين الصناعي والزراعي.

**التأكيد على حماية الوظائف وخلق الوظائف وتحقيق تحسن جوهري فوري.** إن الخصخصة والتجارة الحرة والاستثمار الأجنبي النشط هي أهداف طويلة الأجل ومشروعة؛ ولكن في المدى القصير يجب الاهتمام بتخفيف أثرها السلبي على التوظيف. كما أن الخصخصة السريعة والمنتظمة للشركات المملوكة للدولة سوف تُطيل قوائم العاطلين عن العمل ونشجع الرأسمالية الحميمة دون أن تساهم بشكل حقيقي في الميزانية الوطنية. ويجب تشجيع الاستثمار الأجنبي، إلا أنه ينبغي الطلب من المستثمرين توظيف عمال عراقيين وتوفير التدريب على رأس العمل والدخول في شراكة مع المؤسسات المحلية. وفي الوقت ذاته، يتعين على الحكومة والولايات المتحدة ومجتمع المانحين الأوسع معالجة الاحتياجات الفورية من خلال تمويل مشاريع صغيرة الحجم تستوعب عمالة مكثفة، وسريعة الأثر، بما في ذلك تنظيف الشوارع وجمع القمامة والنفايات وإصلاح شبكات المجاري والطرق الفرعية المحلية.

**التشاور مع العراقيين في تصميم وتنفيذ المشاريع.** يمكن لأعضاء المجتمع المدني والجمعيات ونقابات ومجموعات العمال الذين يمثلون العاطلين عن العمل أن يلعبوا دوراً جوهرياً في ابتكار مشاريع اقتصادية ومتابعتها بطريقة تزيد المنافع للعراقيين إلى الحد الأقصى. ويجب على الولايات المتحدة، فيما يتعلق بالمشاريع التي تمولها، أن تعكس الممارسة السابقة وتستنشير

الدولي (IMF)<sup>(262)</sup>. ويتوقع المسؤولون العراقيون بأن يكون الصندوق المذكور "متساهلاً" في مطالبه المتعلقة بالإصلاحات<sup>(263)</sup>، وقد أشار الصندوق إلى رغبته في أن يأخذ باعتباره شروطاً معينة، ملاحظاً أنه لن يطالب ب"الشروط الاعتيادية، ولكن بتلك الشروط المعدة بشكل خاص لأوضاع حقبة ما بعد الصراع. سوف نعمل مع العراقيين لكي يتمكنوا من الوفاء بأية شروط"<sup>(264)</sup>. ولكن الحالة السابقة -وخاصة الحالة السابقة في أوضاع ما بعد الصراع- لا تكاد تكون واعدة. لقد تم انتقاد صندوق النقد الدولي بشكل واسع في مثل هذه السياقات بسبب استخفافه بالأثر الاجتماعي الناتج عن وصفات الإصلاح الاقتصادي الشامل<sup>(265)</sup>. إن القليل من العراقيين يشكون في أن الخصخصة الفورية والواسعة النطاق والإعانات المالية الضئيلة على الوقود وبنود المواد الغذائية، والنقش المالي والتخفيضات في رواتب موظفي الحكومة، سيكون لها أثر مفعج ويؤدي إلى تقليص الفرص لانتقال سلمي. وإذا أخذنا المخاطر في الاعتبار، فإنه يتعين تأجيل هذه الإجراءات بحد أدنى حتى يتم انتخاب حكومة شرعية ومستقرة في جو من الحرية. إن الإعفاء غير المشروط من الديون سيكون غير واقعي وغير مرغوب فيه. ولكن في المرحلة الانتقالية الحالية، يتوجب على العراق القيام فقط بإصلاحات موجهة نحو استرداد عافيته في حقبة ما بعد الصراع، وتهدف إلى تقليص عدم الاستقرار والاضطراب الاجتماعي إلى الحد الأقصى.

Year	ICG	Source
2004	20	(262)
2004	10	(263)
2004	9	(264)
2002		(265)
2004	22	(266)
2004	15	(267)
2004	20	(268)
1996		(269)
		(270)
		(271)
2004		(272)

صانعي القرار العراقيين ومجموعات المجتمع المدني في مراحل التخطيط المبكرة.

**تحقيق خطوات ثابتة ضد الفساد.** تعتمد مصداقية المؤسسات العراقية والجديدة والجهود الأمريكية في إعادة الإعمار على حد كبير على قلب وعكس مفهوم ارتكاب الأعمال المحظورة الواسع الانتشار. لقد تم اتخاذ عدة تدابير مرحب بها، إلا أن تركة وميراث البعث، وتوزيع السلطة عبر خطوط عرقية وطائفية، والسكب الواسع والمتوقع للأموال والاعتماد على النفط، هي جميعاً مصدر قلق حقيقي. إن الإجراءات الهيكلية – بما في ذلك اللامركزية واستقلال القضاء، ودور الحراسة الأمنية الذي ستلعبه وسائل الإعلام، وبشكل جوهري، عزل إيرادات النفط عن سوء استعمال الأمور السياسية- تعتبر ذات أهمية حيوية.

وفي كل هذه الأمور، هناك بالطبع دور مركزي ليقوم المجتمع الدولي بأدائه. وطالما بقيت البيئة الأمنية على ما هي عليه، فإن المشاركة على الساحة بشكل أكبر سيكون أمراً مشكوكاً فيه. ولكن ذلك يترك الكثير أمامه ليفعله: زيادة الأموال المنفقة على المساعدات وإيداعها في صندوق الأمانات لدى الأمم المتحدة/ البنك الدولي بدلاً من أن تكون بشكل ثنائي؛ والتطبيق الصارم للقوانين الوطنية لمكافحة الفساد على الشركات الأجنبية العاملة في العراق؛ والمعالجة الجدية لديون العراق والتزامات تعويضات الحرب.

عمان/ بغداد/ بروكسل

2 أيلول 2004

# ملق أ خارطة العراق



## ملحق ب

### ملخص حول المجموعة الدولية لمعالجة الأزمات

بورندي، وكوت دي فوار، وجمهورية الكونغو الديمقراطية، وسيراليون، وليبيريا غينيا، إثيوبيا، ارتريا، وروندا، والصومال والسودان، أوغندا وزمبابوي. وفي آسيا، أفغانستان، كشمير، كزخستان، وكيرجستان، وإندونيسيا وميانمار/بورما، نيبال، والباكستان، وطجيكستان، تركمنستان وأوزبكستان؛ وفي أوروبا، في ألبانيا، أرمينيا، أذربيجان، والبوسنة وهرزجوفينا، وجورجيا، وكوسوفو، ومقدونيا، مولدوفا، ومونتيجرو و صربيا؛ وفي الشرق الأوسط في المنطقة جميعها من شمال إفريقيا إلى إيران، وفي أميركا اللاتينية في كولومبيا ومنطقة الأنديز.

تجمع ICG المساعدات من الحكومات، والمؤسسات الخيرية، والشركات والمبرعين الفرديين. تقدم حالياً كلا من الحكومات والوكالات التالية تبرعات: وكالة التنمية العالمية الأسترالية، وزارة الخارجية الفدرالية النمساوية، وزارة الخارجية والتجارة العالمية الكندية، وكالة التنمية العالمية الكندية، وزارة خارجية هولندا، وزارة الخارجية الفنلندية، وزارة الخارجية الفرنسية، وزارة الخارجية الألمانية، وزارة الخارجية الأيرلندية، وكالة التعاون العالمية اليابانية، وزارة خارجية لوكسمبورج، وكالة التنمية النيوزيلاندية، وزارة خارجية جمهورية الصين (تايوان) ووزارة الخارجية الدنمركية، وزارة خارجية النرويج، وزارة الخارجية السويدية، وزارة خارجية سويسرا ووزارة خارجية تركيا، وزارة خارجية المملكة المتحدة والكمونويلث، وزارة التنمية المملكة المتحدة، وكالة التنمية العالمية الولايات المتحدة.

كما تتضمن قائمة المانحين من المؤسسات الخاصة ومن القطاع الخاص، أتلنتك فيلانثروبيز، مؤسسة كارنجي في نيويورك، مؤسسة فورد، مؤسسة بل ومليندا جيتس، ومؤسسة وليم وفلورا هيلولت، ومؤسسة هنري لوس، مؤسسة جون د. وكاثرين ت. ماك آرثر، صندوق جون ميرك، مؤسسة شارلز ستوارت موط، مؤسسة أوبن سوسيتي، صندوق بلاوشيرز، وصندوق سيجرد راوزنج، مؤسسة ساساكاوا للسلام، ومؤسسة سارلو، ومعهد الولايات المتحدة للسلام، وفندجوا اورينت.

أيلول 2004

إن المجموعة الدولية لمعالجة الأزمات (ICG) هي منظمة مستقلة غير ربحية متعددة الجنسيات يعمل بها 100 (مائة) موظفاً في 5 (خمس) قارات، يعملون من خلال التحليل الميداني الموجه للمستويات القيادية لمنع وحل النزاعات.

يعتمد أسلوب عمل ICG على البحث الميداني. وتتواجد فرق من المحللين السياسيين داخل أو بالقرب من البلدان المهددة باندلاع، وتصعيد أو إعادة وقوع النزاع المسلح. واستناداً إلى المعلومات والتقارير التي ترددها من الميدان، فإن ICG تضع تقارير تحليلية عديدة، تحتوي على توصيات عملية، وموجهة إلى صناعات القرار الدوليين الرئيسيين. كما تصدر ICG نشرة شهرية بعنوان CrisisWatch تتكون من 12 صفحة تحتوي على آخر تطورات الصراعات في المناطق المعرضة للصراع في العالم.

توزع تقارير ICG على نطاق واسع بواسطة البريد الإلكتروني والنسخ المطبوعة إلى المسؤولين في وزارات الخارجية والمنظمات الدولية، وأيضاً توزع على نطاق عام بواسطة موقع المجموعة على الإنترنت (www.icg.org). تعمل ICG بالقرب من الحكومات وأولئك الذي يؤثرون عليها، بما في ذلك وسائل الإعلام، لإظهار تحليلاتها للأزمات ولتوليد التأييد لوصفاتها السياسية.

يضم مجلس إدارة ICG شخصيات بارزة في حقول السياسة، والدبلوماسية والأعمال والإعلام، الذي يقدم المساعدة لجلب اهتمام صانعي القرار على امتداد العالم إلى تقارير المجموعة وتوصياتها. يرأس ICG رئيس فنلندا السابق مارتي أهتساري؛ رئيسها ومديرها التنفيذي هو وزير خارجية أستراليا السابق جارت إيفانز منذ شهر كانون الثاني 2000م.

يوجد مقر الإدارة الرئيسية ل ICG في بروكسل، ولها مكاتب استشارية في كل من واشنطن العاصمة، ونيويورك ولندن وموسكو. تعمل المجموعة حالياً في سبع عشر مركزاً ميدانياً (في عمان، بلغراد، بوغوتا، القاهرة، دكار، دوشنبه، اسلام اباد، جاكارتا، كابول، نيروبي، اوش، بريتوريا، بريشتينا، كويتو، سراييفو، سكوبي، ونبليسي) ويعمل محلليها في حوالي 40 منطقة معرضة للأزمات على امتداد أربع قارات. وفي إفريقيا، تشمل تلك المواقع انجولا،



## ملحق ج

## التقارير والملخصات الصادرة عن ICG\* حول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

*Diminishing Returns: Algeria's 2002 Legislative Elections*, Middle East/North Africa Briefing, 24 June 2002

*Algeria: Unrest and Impasse in Kabylia*, Middle East/North Africa Report N°15, 10 June 2003 (also available in French)

*The Challenge of Political Reform: Egypt after the Iraq War*, Middle East Briefing, 30 September 2003 (also available in Arabic)

*Islamism in North Africa I: The Legacies of History*, Middle East and North Africa Briefing, 20 April 2004

*Islamism in North Africa II: Egypt's Opportunity*, Middle East and North Africa Briefing, 20 April 2004

## IRAQ/IRAN/GULF

*Iran: The Struggle for the Revolution's Soul*, Middle East Report N°5, 5 August 2002

*Iraq Background: What Lies Beneath*, Middle East Report N°6, 1 October 2002

*Voices from the Iraqi Street*, Middle East Briefing, 4 December 2002

*Yemen: Coping with Terrorism and Violence in a Fragile State*, Middle East Report N°8, 8 January 2003

*Radical Islam in Iraqi Kurdistan: The Mouse That Roared?* Middle East Briefing, 7 February 2003

*Red Alert in Jordan: Recurrent Unrest in Maan*, Middle East Briefing, 19 February 2003

*Iraq Policy Briefing: Is There an Alternative to War?*, Middle East Report N°9, 24 February 2003

*War in Iraq: What's Next for the Kurds?*, Middle East Report N°10, 19 March 2003

*War in Iraq: Political Challenges after the Conflict*, Middle East Report N°11, 25 March 2003

*War in Iraq: Managing Humanitarian Relief*, Middle East Report N°12, 27 March 2003

*Baghdad: A Race against the Clock*, Middle East Briefing, 11 June 2003

*Governing Iraq*, Middle East Report N°17, 25 August 2003

*Iraq's Shiites under Occupation*, Middle East Briefing, 9 September 2003

*The Challenge of Political Reform: Jordanian Democratisation and Regional Instability*, Middle East Briefing, 8 October 2003 (also available in Arabic)

*Iran: Discontent and Disarray*, Middle East Briefing, 15 October 2003

*Dealing With Iran's Nuclear Program*, Middle East Report N°18, 27 October 2002

*Iraq's Constitutional Challenge*, Middle East Report N°19, 13 November 2003 (also available in Arabic)

*Iraq: Building a New Security Structure*, Middle East Report N°20, 23 December 2003

## ARAB-ISRAELI CONFLICT

*A Time to Lead: The International Community and the Israeli-Palestinian Conflict*, Middle East Report N°1, 10 April 2002

*Middle East Endgame I: Getting to a Comprehensive Arab-Israeli Peace Settlement*, Middle East Report N°2, 16 July 2002

*Middle East Endgame II: How a Comprehensive Israeli-Palestinian Settlement Would Look*, Middle East Report N°3; 16 July 2002

*Middle East Endgame III: Israel, Syria and Lebanon -- How Comprehensive Peace Settlements Would Look*, Middle East Report N°4, 16 July 2002

*The Meanings of Palestinian Reform*, Middle East Briefing, 12 November 2002

*Old Games, New Rules: Conflict on the Israel-Lebanon Border*, Middle East Report N°7, 18 November 2002

*Islamic Social Welfare Activism in the Occupied Palestinian Territories: A Legitimate Target?*, Middle East Report N°13, 2 April 2003

*A Middle East Roadmap to Where?*, Middle East Report N°14, 2 May 2003

*The Israeli-Palestinian Roadmap: What a Settlement Freeze Means and Why it Matters*, Middle East Report N°16, 25 July 2003

*Hizbollah: Rebel without a Cause?*, Middle East Briefing, 30 July 2003

*Dealing With Hamas*, Middle East Report N°21, 26 January 2004 (Executive Summary also available in Arabic)

*Palestinian Refugees and the Politics of Peacemaking*, Middle East Report N°22, 5 February 2004

*Syria under Bashar (I): Foreign Policy Challenges*, Middle East Report N°23, 11 February 2004 (also available in Arabic)

*Syria under Bashar (II): Domestic Policy Challenges*, Middle East Report N°24, 11 February 2004 (also available in Arabic)

*Identity Crisis: Israel and its Arab Citizens*, Middle East Report N°25, 4 March 2004

*The Broader Middle East and North Africa Initiative: Imperilled at Birth*, Middle East Briefing, 7 June 2004

## EGYPT/NORTH AFRICA\*

*The Civil Concord: A Peace Initiative Wasted*, Africa Report N°31, 9 July 2001 (also available in French)

*Algeria's Economy: A Vicious Circle of Oil and Violence*, Africa Report N°36, 26 October 2001 (also available in French)

\* The Algeria project was transferred from the Africa Program to the Middle East & North Africa Program in January 2002.

*Iraq's Kurds: Toward an Historic Compromise?*, Middle East Report N°26, 8 April 2004

*Iraq's Transition: On a Knife Edge*, Middle East Report N°27, 27 April 2004

*Can Saudi Arabia Reform Itself?*, Middle East Report N°28, 14 July 2004

---

## **OTHER REPORTS AND BRIEFINGS**

---

For ICG reports and briefing papers on:

- Asia
- Africa
- Europe
- Latin America
- Issues
- *CrisisWatch*

Please visit our website [www.icg.org](http://www.icg.org)

## ملحق د

## أعضاء مجلس إدارة ICG

**Bronislaw Geremek***Former Minister of Foreign Affairs, Poland***I.K.Gujral***Former Prime Minister of India***Carla Hills***Former U.S. Secretary of Housing; former U.S. Trade Representative***Lena Hjelm-Wallén***Former Deputy Prime Minister and Foreign Affairs Minister, Sweden***James C.F. Huang***Deputy Secretary General to the President, Taiwan***Swanee Hunt***Founder and Chair of Women Waging Peace; former U.S. Ambassador to Austria***Asma Jahangir***UN Special Rapporteur on Extrajudicial, Summary or Arbitrary Executions, former Chair Human Rights Commission of Pakistan***Ellen Johnson Sirleaf***Senior Advisor, Modern Africa Fund Managers; former Liberian Minister of Finance and Director of UNDP Regional Bureau for Africa***Shiv Vikram Khemka***Founder and Executive Director (Russia) of SUN Group, India***Bethuel Kiplagat***Former Permanent Secretary, Ministry of Foreign Affairs, Kenya***Wim Kok***Former Prime Minister, Netherlands***Trifun Kostovski***Member of Parliament, Macedonia; founder of Kometal Trade Gmbh***Elliott F. Kulick***Chairman, Pegasus International, U.S.***Joanne Leedom-Ackerman***Novelist and journalist, U.S.***Todung Mulya Lubis***Human rights lawyer and author, Indonesia***Barbara McDougall***Former Secretary of State for External Affairs, Canada***Ayo Obe***President, Civil Liberties Organisation, Nigeria***Christine Ockrent***Journalist and author, France***Friedbert Pflüger***Foreign Policy Spokesman of the CDU/CSU Parliamentary Group in the German Bundestag***Martti Ahtisaari, Chairman***Former President of Finland***Maria Livanos Cattai, Vice-Chairman***Secretary-General, International Chamber of Commerce***Stephen Solarz, Vice-Chairman***Former U.S. Congressman***Gareth Evans, President & CEO***Former Foreign Minister of Australia***Morton Abramowitz***Former U.S. Assistant Secretary of State and Ambassador to Turkey***Adnan Abu-Odeh***Former Political Adviser to King Abdullah II and to King Hussein; former Jordan Permanent Representative to UN***Kenneth Adelman***Former U.S. Ambassador and Director of the Arms Control and Disarmament Agency***Ersin Arioglu***Member of Parliament, Turkey; Honorary Chairman, Yapi Merkezi Group***Emma Bonino***Member of European Parliament; former European Commissioner***Zbigniew Brzezinski***Former U.S. National Security Advisor to the President***Cheryl Carolus***Former South African High Commissioner to the UK; former Secretary General of the ANC***Victor Chu***Chairman, First Eastern Investment Group, Hong Kong***Wesley Clark***Former NATO Supreme Allied Commander, Europe***Pat Cox***Former President of European Parliament***Ruth Dreifuss***Former President, Switzerland***Uffe Ellemann-Jensen***Former Minister of Foreign Affairs, Denmark***Mark Eyskens***Former Prime Minister of Belgium***Stanley Fischer***Vice Chairman, Citigroup Inc.; former First Deputy Managing Director of International Monetary Fund***Yoichi Funabashi***Chief Diplomatic Correspondent & Columnist, The Asahi Shimbun, Japan*

**Douglas Schoen***Founding Partner of Penn, Schoen & Berland Associates, U.S.***William Shawcross***Journalist and author, UK***George Soros***Chairman, Open Society Institute***Pär Stenbäck***Former Minister of Foreign Affairs, Finland***Thorvald Stoltenberg***Former Minister of Foreign Affairs, Norway***William O. Taylor***Chairman Emeritus, The Boston Globe, U.S.***Grigory Yavlinsky***Chairman of Yabloko Party and its Duma faction, Russia***Uta Zapf***Chairperson of the German Bundestag Subcommittee on Disarmament, Arms Control and Non-proliferation***Ernesto Zedillo***Former President of Mexico; Director, Yale Center for the Study of Globalization***Victor M Pinchuk***Member of Parliament, Ukraine; founder of Interpipe Scientific and Industrial Production Group***Surin Pitsuwan***Former Minister of Foreign Affairs, Thailand***Itamar Rabinovich***President of Tel Aviv University; former Israeli Ambassador to the U.S. and Chief Negotiator with Syria***Fidel V. Ramos***Former President of the Philippines***George Robertson***Former Secretary General of NATO; former Defence Secretary, UK***Mohamed Sahnoun***Special Adviser to the United Nations Secretary-General on Africa***Ghassan Salamé***Former Minister Lebanon, Professor of International Relations, Paris***Salim A. Salim***Former Prime Minister of Tanzania; former Secretary General of the Organisation of African Unity***INTERNATIONAL ADVISORY BOARD**

*ICG's International Advisory Board comprises major individual and corporate donors who contribute their advice and experience to ICG on a regular basis.*

**Rita E. Hauser (Chair)****Jay T. Snyder****Tilleke & Gibbins  
International LTD****Stanley Weiss****Westfield Limited****John C. Whitehead****Yasuyo Yamazaki****Sunny Yoon****George Kellner****George Loening****Douglas Makepeace****Richard Medley****Medley Global Advisors****Anna Luisa Ponti****Quantm****Michael L. Riordan****George Sarlo****Marc Abramowitz****Allen & Co.****Anglo American PLC****Michael J. Berland****John Chapman Chester****Peter Corcoran****John Ehara****JP Morgan Global Foreign  
Exchange and Commodities****SENIOR ADVISERS**

*ICG's Senior Advisers are former Board Members (not presently holding executive office) who maintain an association with ICG, and whose advice and support are called on from time to time.*

Volker Ruehe

Michael Sohlman

Leo Tindemans

Shirley Williams

Matt McHugh

George J. Mitchell

Mo Mowlam

Cyril Ramaphosa

Michel Rocard

Malcolm Fraser

Marianne Heiberg

Max Jakobson

Mong Joon Chung

Allan J. MacEachen

Zainab Bangura

Christoph Bertram

Eugene Chien

Gianfranco Dell'Alba

Alain Destexhe

**As of September 2004**