

" أثر الحوكمة في تنويع الاقتصاد العراقي "

د. إكرام عبد العزيز عبد الوهاب

الإدارة والاقتصاد/ الحوكمة والاقتصاد الكلي

مدير عام الدائرة الاقتصادية/ الهيئة الوطنية للاستثمار

معلومات التواصل

economist95@protonmail.com

ملخص البحث:

تعاني المؤسسات العراقية من اختلالات عميقة الجذور والتي خلقت اختلالات خطيرة جداً في رسم السياسات وصنع الخطط، وهذا ما يفسر المحاولات غير الناجحة في تنويع الاقتصاد، حيث إن العراق يمتلك موارد هائلة وهي كافية للارتقاء بالنمو نحو الاستدامة لو تم ادارته برشد، وهذه العلاقة الوثيقة بين الحكم الرشيد وتنويع الاقتصاد لم يتم ربطها في سياسات الاقتصاد العراقي، بل تم رسم سياسات وخطط لتنويع الاقتصاد العراقي، إلا انها لم تكن فعالة ولم تحقق الأثر المطلوب. وبالتالي فإن البحث يعالج مشكلتين رئيسيتين: فالمشكلة الأولى تتمثل بتفشي ظاهرة الفساد وغياب تطبيق الحوكمة، أما المشكلة الثانية فتتمثل بأحادية الاقتصاد العراقي وضعف هيكله وعدم التنوع في نشاطه الاقتصادي، وقد افترض البحث بأن تطبيق الحوكمة بعناصرها تطبيقاً محكماً، بالقانون ملزماً، يساهم بشكل فعال في تنويع النشاط الاقتصادي في العراق. وإن أهم ما توصل إليه البحث هو أن ضعف تنوع الاقتصاد العراق جاء بسبب السياسات غير الحكيمة وعدم التناسق فيما بينها، وهذا ما أدى إلى ردة فعل أقوى؛ إذ جعل تلك السياسات مسيطرة وتابعة للتغيرات الدورية والصدمات الداخلية والخارجية، مما يكشف ذلك تقييماً سلبياً للسياسة النقدية ومدى تأثيرها بالصدمات الخارجية فضلاً عن السياسة المالية التي يغيب فيها رسم القواعد المالية والسياسات الوقائية، مما جعلها تخطط وترسم سياساتها على كيفية التحصيل الضرائب دون أي رسم لكيفية التنويع الاقتصادي والتقليل من آثار الصدمات وعكس اتجاه المالية العامة والتناسق مع السياسة النقدية. في حين أن أهم ما أوصى به البحث هو تطبيق تحليل الفعالية للشخصية القيادية في جميع مؤسسات الدولة وعند التوظيف وتسلم المناصب والقيادات، إذ يتيح هذا التحليل توظيف الكفاءات في أماكنهم الخاصة، كما يتيح هذا التحليل ترجيح قوة اتخاذ القرارات ومدى صرامتها عند القائد، كما يمنح هذا التحليل معرفة مدى إمكانية اتخاذ قرارات حكيمة وصارمة ومدى استطاعته على إدارة ومعالجة الحالات الطارئة، الأمر الذي يبدأ بترسيخ أسس المسائلة في جذور المؤسسات والسياسات.

الكلمات المفتاحية: الحكم الرشيد، التنويع الاقتصادي، المسائلة، القواعد المالية.

مقدمة:

عندما ولدَ التشوه في الاقتصاد العراقي بسبب السياسات الاقتصادية المطاوعة للتغيرات الدورية، كانت هناك عوامل عديدة عمقت هذا التشوه وزادت من حدته حتى أن الأثر رُدَّ إلى من حيث بدأ، إذ إن عدم فاعلية السياسة الاقتصادية على توظيف الموارد بكفاءة وغياب قدرتها على مجانبية السلوك المسابير والمطاوع للتغيرات المتحققة وتفاذي الصدمات المتوقعة أدى إلى تعميق هذا التشوه، وإن الأخير رَدَّ الأثر السلبي إلى سلوك السياسة الاقتصادية والذي تُرجم في اضطرابها على قبول الاستمرار في أحادية الاقتصاد وإهمال القطاعات الحيوية والإنتاجية.

إن نمو هذا الخلل وتعدد نقاط الضعف في الاقتصاد العراقي مع مرور الزمن وخاصة بعد عام 2003، وخوض النزاعات والحروب التي استنزفت الكثير من موارد الدولة بجميع أصنافها وأهمها الموارد البشرية والمالية، ولّد الكثير من الثغرات الخطرة في مؤسسات الدولة وسياساتها، إذ تزايد الفارق بين طبقات المجتمع، كما تزايد الفارق بين الريف والحضر، وهذا ما شكل قوة سلبية كبيرة أثرت في عملية التنمية البشرية، وذلك من خلال تأثيرها السلبي في التعليم والعمل وتهيئة المورد البشري الكفوء والذي يعتبر العنصر الأساسي من عناصر الانتاج والذي أسقط من قبل تلك القوة السلبية، وهذا ما ساهم في تخفيض مرونة الجهاز الانتاجي، حيث أدى ذلك إلى زيادة الفجوة بين القوة العلمية والقوة العملية في المورد البشري، فالقوة العلمية لا تتناسب مع القوة العملية في المورد نفسه، وكذلك زيادة الفجوة بين قوة التعليم وقوة السوق، فقوة التعليم لا تتناسب مع حجم السوق.

إن المورد البشري الذي عاش تحت هذه الاجواء من فقر وبطالة وحروب ونزاعات والذي يتوارثه جيل بعد جيل، يعبر عن عدم استغلال السياسة الكلية لهذا المورد الأساسي، الأمر الذي شوّه بنية هذا المورد، مما ساهم سلباً في تخصيص العمل، مخترقاً بذلك مؤسسات الدولة، وهذا أدى إلى غياب المسائلة والرقابة وعدم وضوح المعلومات ورسم السياسات وضعف المسؤولية لدى الموظفين وارتفاع اللامبالاة لديهم، وبالتالي تفشي ظاهرة الفساد شيئاً فشيئاً، وبما إنه لكل فعل ردة فعل، فإن ذلك أدى إلى ضياع الأموال وهدر الموارد وعدم استغلالها وتخصيصها بكفاءة. فأصل الخلل بدأ من السياسات غير السليمة ثم رُدّ الأثر السلبي إليها.

هدف البحث:

يهدف البحث إلى التعرف على العلاقة الجوهرية بين الحوكمة وتنويع قاعدة الجهاز الانتاجي، كما يهدف إلى وضع أصول هذه العلاقة ورسم المسار الذي يؤثر أحدهما في الآخر في العراق من أجل تشخيص الخلل بدقة فإن هذه العلاقة تحتاج إلى تحديد نظرة ثاقبة من أجل التشخيص الدقيق بأدلة مُثبتة، ومن ثم تسليط الضوء على مدى قدرة الحوكمة بتنويع الاقتصاد العراقي ومعالجة ضعف مرونة الجهاز الانتاجي بالحوكمة.

مشكلة البحث:

ينطوي البحث على مشكلتين مهمتين جوهريتين يُعدان من أعمق وأقوى المشاكل على مستوى الاقتصاد الكلي وسياسات الدولة، وتشتملان على مشاكل وتحديات عديدة، فالمشكلة الأولى تفشي ظاهرة الفساد وغياب تطبيق الحوكمة، أما المشكلة الثانية فهي أحادية الاقتصاد العراقي وضعف هيكله وعدم التنوع في نشاطه الاقتصادي، وارتباط المشكلتين ارتباطاً وثيقاً يؤثر أحدهما في الآخر تأثيراً عميقاً، لذلك فهي مشكلة قائمة تكاد تكون مرضاً مزمناً إن لم يوجد العلاج لها. ومن هذا فقد شخص البحث مشكلتين كبيرتين ويحاول تحديد العلاقة بينهما وكيفية معالجة أحدهما بالآخر.

فرضية البحث:

إن تطبيق الحوكمة بعناصرها تطبيقاً محكماً، بالقانون ملزماً، يساهم بشكل فعال في تنويع النشاط الاقتصادي في العراق.

أهمية البحث:

إن التنوع الاقتصادي في العراق أصبح أمراً ضرورياً ولازماً لإنقاذ الاقتصاد من الدائرة المغلقة التي تولدها الأزمات الاقتصادية نتيجة لتشويع الاقتصاد والسياسات بسبب السياسات الاقتصادية غير السليمة، ومن الأسباب الرئيسة التي زادت من حدة هذا التشويع وهدر الموارد الطبيعية والمالية والبشرية تفشي الفساد وغياب الحوكمة الرشيدة المشخصة للخلل والمنقبة عن المشكلة، لذا فإن البحث يكتسب أهميته من محاولة تشخيص الخلل وولادته وأثره في تنوع النشاط الاقتصادي والذي يكاد يكون غيابه مرضاً مزمناً.

بحث الأول

الحوكمة بين تحديد المفهوم وتشخيص العناصر

أولاً: مفهوم الحوكمة وما يضادها:

تعددت تعريفات الحوكمة وتشعبت مكوناتها، إلا إن هدفها واحد وإن تعددت أساليبها، وغايتها واضحة وجليّة وإن اختلفت لغة تطبيقها، لذلك جاءت التعاريف تحاول تحديد تعريف الحوكمة تحديداً دقيقاً ومجماً، فالحوكمة تعني الحكم الرشيد والادارة الجيدة، إذ إن الحكم هو الممارسة التي تستخدمها السلطة السياسية والاقتصادية والادارية لإدارة شؤون الدولة، ويتجسد ذلك بالآليات والعمليات والعلاقات المعقدة والمؤسسات التي يعبر من خلالها المواطنون والجماعات عن مصالحهم ويمارسون حقوقهم، فالحكم يشمل كل هذه الأساليب والمتضمنة الأساليب الحسنة والجيدة والأساليب القبيحة والسيئة التي تستخدمها المجتمعات لتوزيع السلطة وإدارة الموارد العامة وحل المشاكل (برنامج الامم المتحدة الإنمائي، 1997، ص4). وبالتالي فإن الحكم هو الاجراءات أو الممارسات التي تستخدمها الدولة في صنع قراراتها السيادية سواء كانت هذه القرارات سليمة وجيدة أو سيئة وسلبية (UNESCAP, 2009, p1). أما الحكم الرشيد فقد عرفه برنامج الامم المتحدة الإنمائي على أنه الحكم الذي يدار من خلاله الموارد العامة بفعالية وتحل المشاكل بدقة من خلال استجابتها لحاجات المجتمع الأساسية، فهو فعال في سياساته وصارم في اتخاذ قراراته يقوم على أساس المشاركة والمساءلة والشفافية (UNDP, 1997, p3). كما عرفه البنك الدولي على أنه أسلوب ممارسة القوة في إدارة الموارد الاقتصادية والاجتماعية وهو الحكم الذي في ظله تزداد القدرة على التنبؤ بسبب سيادة الشفافية في المعلومات، والمساءلة في سياسات وقرارات الحكومة، ويُشارك من خلالها في اتخاذ القرارات، مندرجة كلها تحت سيادة القانون (The World Bank, 1992, p1). أما الاتحاد الدولي للمحاسبين فقد عرف الحكم الرشيد على أنه ضمان بقاء الممارسات والسياسات الجيدة واستمرارها للمصلحة العامة، وبشكل آخر فإن الحوكمة هي توجيه القانون والسياسات والممارسات لصالح المجتمع (IFA&CIPFA, 2013 p11). وتعرف منظمة UNCTAD الحكم الرشيد على انه عرض لأربع صفات رئيسة وهي: القدرة على التنبؤ، والشفافية، والمساءلة، والمشاركة (OSCE, 2006, p33).

مما تقدم عرض لأهم المفاهيم الأساسية الشاملة لمفهوم الحوكمة، وقد اتضح مما سبق أن الحوكمة هي مأخوذة من الحكم الذي تمارسه السلطة المعنية متلافية لأي جوانب سلبية وسيئة ومعالجة لها ومكتشفة مضادات لدائها، ومعمزة لأي جوانب إيجابية وجيدة ودافعة لها، وذلك من خلال سريان المسائلة على رسم واتخاذ القرارات السليمة والمراقبة على تنفيذها، ووضوح المعلومات بشفافية محكمة، وبمشاركة فاعلة لأصحاب الاختصاص والكفاءة، وتتسم بيئة هذا الحكم بالقدرة على التنبؤ وسيادة القانون. **فالحوكمة** هي الإدارة الجيدة لتوظيف الموارد بكفاءة، وتخصيصها بفاعلية، فهي الحكم الرشيد والقرار السديد المبني على الأصول العلمية الآمنة والقواعد الرصينة الضامنة.

وعلى أساس هذا التعريف الشامل، فإن من أهم الأمراض الخطيرة التي تصيب مؤسسات الدولة ونتائج السياسات والقرارات غير السليمة والسيئة هو الفساد، إذ تعرف منظمة الشفافية الدولية الفساد بأنه إساءة استخدام السلطة الموكلة من أجل تحقيق مكاسب خاصة (منظمة الشفافية العالمية، www.transparency.org). ويتفق معها صندوق النقد الدولي في هذا التعريف، إذ يعرف الفساد على أنه إساءة استخدام السلطة العامة للمنافع الخاصة (Tanzi, 1998, p8). ويعرف (Klitgaard, 1998, p4) الفساد بشكل مفصل على أنه إساءة استخدام الوظيفة العامة للمنافع الخاصة من خلال التعاملات غير الرسمية والمتضمنة الرشوة والابتزاز، والميل للأقارب والمحسوبية واستعمال الاحتياطات، ودفع الأموال للموظفين الحكوميين لتسريع المعاملات المعنية، والاختلاس ومد الأيدي على المال العام والضرر بالمصلحة العامة، وعلى الرغم من أن الناس يرون أن الفساد هو خطئية كبيرة، إلا أنه موجود حتى في القطاع الخاص ويشترك القطاع الحكومي في نقشي هذه الظاهرة القبيحة.

إذن، الفساد هو إفساد السياسات والمؤسسات من أجل المصلحة الخاصة، وتقديم المصلحة الخاصة على المصلحة العامة بأي شكل من الأشكال، فهو تشوّه في السلوك الإنساني رغم أنه يُنظر إليه كخطئية، وتشوّه في سلوك السياسات الكلية رغم زعمها بمحاربتها، وتشوّه في مؤسسات الدولة ومفاصلها جميعاً، وبالتالي فإن أعظم نتائجه وأهمها غياب الأمن وعدم الاستقرار الكلي، وضياح الأموال، وهدر الموارد الطبيعية، وتشوّه الموارد البشرية، ومن سماته المهمة أنه سريع الانتشار، كالسرطان الذي يأكل العضو ولا يتوقف، إن لم يتم استئصاله من جذوره وأصوله فسيؤدي إلى كارثة عظيمة. وبالتالي فإن الفساد هو الجزء السيئ والقسم القبيح للحكم.

ثانياً: لبنة الحوكمة وبنائها:

إن نجاح مكافحة الفساد لا يكون إلا من خلال التشخيص الدقيق والسليم لأصوله وجذوره ومن ثم استئصالها ووصف العلاج بعدها، ورسم الطريق السليم لقيام المؤسسات وسياساتها على القواعد الرصينة الضامنة لأقل درجة من الفساد على الأكثر والمنطلقة من الأصول العلمية الآمنة من هدر الموارد المالية والطبيعية والبشرية والأمنة من أي حالات طارئة. لذلك فإن الحوكمة يجب أن تبنى على أساس قطع جذور الفساد من أجل نجاحها وإلا فإن السياسات التي ترسمها يذهب جهدها هباءً منثوراً.

إن الحكم الرشيد يشتمل على خصائص تعد مكونة لها، وإن بعضها يلزم بعض، وكما تقدم من التعاريف السابقة للحكومة أنها تشتمل على المسائلة، الرقابة، المشاركة، الشفافية والقدرة على التنبؤ تحت سيادة القانون العادل والمنصف الضامن لحقوق الإنسان.

أما المسائلة فيعرفها البنك الدولي على أنها الإجراءات والقرارات التي تتخذها الدولة ومؤسساتها الخاصة بالرقابة على جميع الموظفين الحكوميين والموظفين في القطاع الخاص، فهي قدرة الحكومة على مطالبة المسؤولين والموظفين الحكوميين وأصحاب القطاع الخاص وموظفيه بسياساتهم ومدى تحقيق أهدافهم وأسباب نسبة عدم التحقيق وعلى استخدامهم للأموال (Arroyo & Sirker, 2005, p1). وبالتالي فإن أول أصل يجب أن يوضع ويُنَبَت في المؤسسات لبناء الحكم الرشيد وتوجيه الحكم إلى الحكم الصالح، ويقطع اللامبالاة في تعامل الموظفين هو المسائلة والذي يعني مسائلة كل موظف سواء في الدولة أم في القطاع الخاص بدون استثناء عن المهام المكلف بها ومدى انجازها وعدم التغاضي عن أي سبب لتأخير انجاز المهام بكفاءة وفعالية.

يعرف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP) الشفافية بأنها تبادل المعلومات والعمل بطريقة صريحة وواضحة (OSCE, 2006, p28). فالشفافية هي الكشف عن السياسات والمعلومات بحيث يمكن للحكومة النظر إليها بشكل مطابق لما هي عليه، كما يمكن للجمهور النظر إليها بطريقة ترفع ثقتهم بمؤسسات الدولة وسياساتها، وهذا شرط أساسي للشفافية المحكمة، فلا يمكن أن تكون هناك شفافية متوطنة في مفاصل الدولة ما لم تتوطن ثقة الجمهور في الدولة، وبالتالي فإن الشفافية الأصل الثاني من الأصول العلمية والقواعد الرصينة لبناء الحكومة بصورة محكمة، والشفافية هي القاطعة لجذور التعاملات الخفية والاجراءات السرية السيئة من جذور الفساد، فهي الكاشفة لأوراق الفساد، فلا يمكنه البقاء في ظل هذا الأصل الرصين.

وتعد المشاركة عنصر أساسي لشد بنية الحكومة وتعزيز قوتها، فأصحاب الاختصاص ذات الكفاءة لهم أن يشاركوا في صنع القرارات ورسم السياسات وتدوين الملاحظات وتوجيه صناع القرار للصواب بعد التحليل المعمق لتلك القرارات. إذ تعتبر المشاركة عنصر أساسي لتعزيز خلفية الحكومة وترسيخ قواعدها (Wouters & Ryngaert, 2004, p11). وإن أهم سمتين رئيسيتين للحكومة القوية هي أولهما العلم والنظرة الثاقبة للمستقبل وثانيهما قوة اتخاذ القرار وصرامته. وإن المشاركة تعمل على تعزيز السمة الأولى فتزيده كفاءة وتشخص له الداء والخلل، وتكشف له طرقاً للعلاج، وهنا تتعدد لصانع القرار الخيارات المتاحة.

أما القدرة على التنبؤ فهو السمة المهمة والخاصية الظاهرة التي يجب توافرها في بيئة الحكم الرشيد، إذ إن الأخيرة هي دلالة واضحة وعلامة جلية لتوفر العناصر السابقة للحكومة، فبدون تلك العناصر لا يمكن التنبؤ لأنه سيكون مضللاً، بسبب عدم توفر المعلومات الصريحة والواضحة وانعدام الشفافية والمسائلة والمشاركة.

ولا يمكن توفر أي من العناصر السابقة للحكومة إذا كانت الحكومة فاقدة لثقة المجتمع وسيادة القانون، إذ إن سيادة القانون يجب أن يكون منبعاً لثقة المجتمع، فيجب أن يبنى على انصاف وعدالة موافقاً لمقتضيات المصلحة العامة ومبنياً على أساس درء المفساد وجلب المصالح، ومعززاً لمكونات الحكم الصالح، ومطبقاً تطبيقاً محكماً، ومعاقباً لكل مخالفاً، لا يُستثنى من ذلك شخص، متمسكاً بصفات العدالة والانصاف، ومميزاً للابتكار والابداع.

يستنتج مما تقدم أن هناك علاقة وطيدة بين أصول الحوكمة، إذ إن بعضها يشد بعضها، وبعضها يستلزم بعضها، وأهم تلك الأسس هي المسائلة، فالمسائلة أساس للشفافية والمشاركة والقدرة على التنبؤ، ومعززة لسيادة القانون، ورافعة لثقة المجتمع في المؤسسات الحكومية. وعلى أساس هذا يمكن بناء قواعد رصينة للحكومة تتمثل بالآتي:

1. المسائلة تتضمن الشفافية ومنتجة لها، والشفافية تستلزم المسائلة ومعززة لها: تعد هذه القاعدة مهمة جداً، لكونها أصل الحوكمة وتعمل على بناءها بأهم عنصرين، إذ إن توفر المسائلة بالشكل المطلوب ولا يستثنى من ذلك شخص، يعمل على توفر معلومات مهمة جداً للحكومة، إذ يجعل الأمر واضحاً وصريحاً لها، فعلى الأغلب لا توجد معاملات خفية وإجراءات سرية تُخفى على صناع القرار، لذلك فإن توفر المسائلة سيؤدي إلى توفر الشفافية مع العمل على تعزيز هذه العملية بسياسات معززة لذلك. كما إنه من المستحيل توفر الشفافية دون توفر المسائلة، فالحكومة التي تبحث عن الشفافية وتحاول أن توطنها في مؤسساتها دون أن تعمل على توفير المسائلة فإن سياساتها في الحقيقة متخبطة وغير سليمة أبداً، وذلك لأن توطن الشفافية يستوجب شرطاً ويستلزم قيدا توفير المسائلة أولاً، وإلا فإن عدم توفرها بالكلية، أو توفرها بشكل ينافي الوصول للغاية الأساسية، فإن تلك السياسات الراسمة للشفافية غير مجدية وهدر لرؤوس الأموال البشرية والمادية.

2. المشاركة تستلزم الشفافية، والمشاركة متضمنة للمسائلة: وهي القاعدة الثانية لبناء الحكم الصالح، فالحكومة الباحثة عن مشاركة القطاع الخاص وغيره في صنع القرار كل حسب التخصص، يستوجب ذلك توفر الشفافية قبلها، ولا يمكن توطنها دون توطن الشفافية أبداً، فكيف يمكن مشاركة أصحاب الكفاءة والاختصاص في صنع القرار دون توفر المعلومات الواضحة في ظل مناخ يسوده الغموض والمعاملات الخفية، وبالتالي سيكون مشاركة أصحاب الكفاءة غير مجدي ولا يمكن اتخاذ القرارات السديدة، مما يبذل المورد البشري ويُفقد ثقته الواجب توفرها. وإذا توفرت المشاركة بمعناها المقصود والهدف المنشود، فإن ذلك يعني أن المسائلة مطبقة بإحكام والشفافية متوفرة بأحكام، وذلك لأنه لا يمكن تطبيق المشاركة المتضمنة لثقة المجتمع بصنع القرار ومشاركة كفاءتهم الواضحة والصريحة فيه ورسم القرارات السديدة والفاعلة دون توفر هذين العنصرين أبداً، وإذا ما توفرت المشاركة دون توفر هذين العنصرين، فإن ذلك يشير إلى وجود ظاهرة الفساد وإن الحوكمة معدومة في تلك المؤسسات وذلك لمحابة الأقارب والمحسوبية، وهو مؤشر على أن هذه المشاركة غير فاعلة وإنها غير مجدية وإنما هو لإرضاء المجتمع فقط. وبالتالي فإن قواعد المشاركة تكون معدومة.

3. إن تحقيق الأسس الثلاثة للحوكمة يستلزم القدرة على التنبؤ، والقدرة على التنبؤ يتضمن اتخاذ القرارات الحكيمة: وهذه القاعدة الثالثة لتقوية أطر الحوكمة، فمن الغايات الأساسية لتحقيق الأسس أو القواعد الثلاثة للحوكمة هو رسم السياسات بالصورة التي تكون بها قادرة على تشخيص المشاكل بدقة وتحديد التحديات المواجهة لها وبذلك تكون قادرة على وصف الدواء الصحيح، إذ إن السياسات في هذه الحالة تكون فاعلة ومخصصة للموارد بكفاءة، وبالتالي فإن بناء الأسس الثلاثة يستلزم القدرة على التنبؤ، وذلك لأن الأخير هو الأداة التي يمكن من خلالها السياسة رسم أدواتها، ويمكنها التنبؤ بالتغيرات السلبية والإيجابية واستنباط الأدوات اللازمة توفرها لرسم السياسات الكلية والسياسات الوقائية، وبالتالي يضمن ذلك قوة القرارات المتخذة والتي تضمن أعلى المنافع وأقل المضار.

4. إن توفر الأسس السابقة يعزز سيادة القانون مع رسم السياسات المعززة لثقة المجتمع بالمؤسسات الحكومية: وهذه القاعدة هي المرآة العاكسة للأثر الإيجابي في مكونات الحوكمة، إذ إن سيادة القانون يرفع من الحكم الصالح ويقلل من الحكم السيئ، وتظل هذه الدائرة بالأثر الإيجابي إلى أن يقضي على الحكم السيئ.

ومن المهم أن نشير إلى أن كل مكون للحوكمة له أسس وأصول وضوابط يجب مراعاتها، ويجب التركيز على المكون الأهم والعنصر الضروري وهو المسائلة والذي يعتبر العنصر اللازم لبناء المكونات الأخرى للحكم الصالح. فالمسائلة تنبني على أصول مهمة لا يمكن الاستغناء عن واحدة منها.

المبحث الثاني

التنوع الاقتصادي في نظرة الحوكمة

أولاً: مفهوم التنوع الاقتصادي:

إن الاقتصاد السليم، المتصف بقوة الإدارة، وحكمة القرارات، ومرونة الأدوات والسياسات، القادر على امتصاص الصدمات، وكشف الخلل قبل تفاقمه، والقضاء على الداء قبل تكاثره، يقوم على قواعد رصينة ومحكمة؛ بحيث تكون هذه القواعد متسمة بالمرونة وقادرة على الاستجابة للأحداث والتغيرات بكل أحوالها، ومن أهم القواعد التي يبنى عليها الاقتصاد الذي يكون مستعداً للانطلاق نحو الازدهار والتقدم؛ هو تنوع الاقتصاد.

إذ يعرف صندوق النقد الدولي التنوع الاقتصادي على أنه عدد أصناف المنتجات المصنوعة داخل البلد المتنوعة والكفيلة بتعويض أي نقص ممكن أن يحصل في أي منتج آخر، فهو تنوع في الصادرات، وتنوع في المنتجات والقطاعات والصناعات، وتنوع في الأصول المالية والثروات، وفي ظلّه هناك مستوى جيد للعمالة، ومستوى أفضل لجودة المنتجات والقدرة على تطويرها (IMF, 2016, p11). ويعرفه (Abouchakra et al, 2008, p1) على أنه الاقتصاد القائم على مجموعة واسعة من القطاعات والأنشطة الإنتاجية بالشكل الذي يكفل تخفيف حدة أي تقلبات ممكنة الحدوث. كما يعرف (Jones, 2001, p306) التنوع الاقتصادي على أنه السياسات الهادفة إلى تخفيض الاعتماد على عدد محدود من المنتجات المصدرة التي قد تكون سبباً رئيساً بتبعية الاقتصاد لأي تقلبات حاصلة في القيم والأسعار أو أي تقلبات عالمية. إذن، فالتنوع الاقتصادي هو التلّون في القاعدة الإنتاجية، والتميز في جودة المنتجات، وتنوع في الصادرات، وبالتالي تعدد أنواع المصادر والإيرادات، مما يضمن ذلك تقليل البطالة وزيادة القدرة على الاستجابة لأي تغيرات ممكنة.

ثانياً: التنوع الاقتصادي في ميزان القياس والحوكمة:

تختلف طرق قياس التنوع الاقتصادي حسب ما يتم تحديد المقصود بالتنوع، وعلى أساس ذلك صدرت مؤشرات عديدة لقياس التنوع الاقتصادي ليكون دليلاً لصناع القرار على مدى تنوع اقتصاد دولتهم، وفيما يلي أهم مؤشرات التنوع الاقتصادي:

1. **مؤشر التعقيد الاقتصادي:** يقيس هذا المؤشر عدد المنتجات المصنوعة داخل الاقتصاد والمسيطر عليها وإن عدد من هذه المنتجات تقوم بصناعتها دول قليلة وبذلك تزداد درجة تعقيد هذا الاقتصاد مما يعني ارتفاع درجة التنوع الاقتصادي (IMF, 2016, p11). وبالتالي، فإن التعقيد الاقتصادي يعبر عن درجة تكوين القاعدة الإنتاجية للدولة، ويعكس الهياكل التي تنشأ لعقد ومزج المعرفة بالقاعدة الإنتاجية (Hausmann et al, 2007, p15).
2. **مؤشر تنوع الصادرات:** هو مؤشر يصدر عن صندوق النقد الدولي ويستخدم بيانات التجارة الخارجية لقياسه، وهو مؤشر مركب من بُعدين؛ الأول هامش توسيع، والثاني هامش تكثيف. ويقصد هامش التوسيع: هو الزيادة الجديدة في عدد منتجات التصدير والشركاء التجاريين. أما هامش التكثيف فهو تكثيف حجم الصادرات لنفس

المنتجات والشركاء التجاريين. ويقاس تنوع الصادرات من خلال مؤشر (Theil index)*، وكلما ارتفع هذا المؤشر، فإنه يشير إلى انخفاض التنوع الاقتصادي والعكس صحيح (IMF, 2016, p11).

3. **مؤشر جودة الصادرات:** في عام 2007 وجد (Hausmann et al, 2007, p15) أن البلدان منخفضة الدخل في القرن السابق انتقلت من إنتاجها لمنتجات رديئة إلى منتجات أكثر تطوراً وذلك كان بين عامي 1980 و 2005 وهذا ما أكدته (Sutton and Trefler) في عام 2011، إذ إن البلدان منخفضة الدخل تنتج منتجات منخفضة الجودة ولذلك فهي غير قادرة على منافسة السلع المستوردة الأكثر جودة منها وبالتالي فإن تنوع عدد المنتجات دون جودتها لم يؤدي ذلك إلى زيادة نصيب الفرد من GDP وبالتالي فإن هذا المؤشر يقيس متوسط الجودة ضمن أي فئة من فئات المنتجات (Henn et al, 2013, p3). وكلما ارتفع هذا المؤشر دلّ ذلك على وجود تنوع اقتصادي.

4. **مؤشر (Gini) للقيمة المضافة الصناعية:** هو مؤشر يصدر عن منظمة الأمم المتحدة الصناعية (UNIDO)، وهو قياس لعدم المساواة وعدم التوازن الخاصة بالصناعات التحويلية المختلفة في الاقتصاد، كما يتعلق هذا التوازن أيضاً بالتأثير في العمالة الماهرة، فكلما زاد مؤشر Gini كلما كان هناك صناعات قليلة ومنتجات ضئيلة لا توازي الطلب عليها وكلما كان الميل نحو بعض الصناعات وبالتالي يكون عامل التكنولوجيا منحازاً للعمالة الماهرة في تلك الصناعات، مما يشير إلى عدم التوازن والمساواة في الدخل بين جميع الكفاءات (UNIDO, 2016, p145). وكلما اقتربت قيمة المؤشر من الصفر كلما زادت درجة المساواة وبالتالي التلون في الصناعات والتنوع في المنتجات والعكس صحيح.

وبعد العرض السابق لأهم طرق قياس التنوع الاقتصادي، نستنتج أن التنوع الاقتصادي لا يمكن قياسه مجملًا بمؤشر واحد، على سبيل المثال لا الحصر، لا يمكن القول أن التنوع الاقتصادي هو نسبة مقاربة لمكونات GDP فقط، وإنما يضاف إلى ذلك مؤشرات أخرى تقيس التنوع الاقتصادي، إذ يدخل ذلك في القاعدة الانتاجية وميزان المدفوعات وقاعدة الموازنة العامة وسياساتها وقاعدة السياسة النقدية والاستثمارية والصناعية، لذلك فالتنوع الاقتصادي يجب وضعه في ميزان متوازن في المقاييس للوصول إلى النتائج الجيدة. ومن ثم هناك أصول مهمة لا يمكن بدونها الانطلاق إلى التنوع الاقتصادي، ويعتبر الحكم الرشيد من أهم تلك الأصول والأسس التي يجب غرسها في القاعدة التي سببنا عليها التنوع الاقتصادي.

إن الحكم الرشيد هو شرط مسبق، وقيد ضروري لبناء أسس التنوع الاقتصادي، فهو بمثابة المادة التي تشد تلك الأسس، وتقوي الأصرة فيما بينها، فهو أساس التماسك وأصل التناغم والتعاقد المؤدي إلى تحقيق الهدف المنشود. فالحكم الرشيد أو الحكم الصالح هو كفيل بالإدارة الجيدة للاقتصاد الكلي، والضامن لرسم السياسات الاقتصادية الرشيدة واتخاذ القرارات السديدة.

إذ ينطوي ذلك على رسم وتنفيذ السياسات الرامية لتنمية القطاعات المنتجة وضمان إمكانية تطويرها في بيئة تتيح لها الازدهار والمساهمة بشكل أكبر في الاقتصاد الوطني. ومن خلال الحكم الرشيد يمكن الوصول إلى التنسيق الفعال بين السياسات الكلية والقرارات بمجملها لتحقيق الهدف المرسوم، وتشكل القيادات والسياسات والقرارات الوطنية الدوافع التنفيذية

* مؤشر (Theil index): هو مقياس لعدم المساواة، إذ يحسب من خلال هوامش التكتيف والتوسيع لكل زوج من الدول في نقطة زمنية معينة.

والتي تشكل بدورها إطار الحوكمة للتنويع. ومن أهم المنطلقات التي يجب ان تنطلق منها الحوكمة للتنويع في البلدان النفطية هو غرس أسس الحوكمة وقواعدها في أصول الانتاج النفطي بدءاً من استخراجها وانتهاءً بدخول الإيرادات النفطية للدولة شاملاً ذلك جميع مؤسساتها الحكومية وغير الحكومية (OECD, 2011, p15).

المبحث الثاني

العراق بين سياسات التنويع وترشيد الحكم

أولاً: العراق في منظور مؤشرات الحكم الرشيد:

يبين المبحث السابق كفتي الحكم في الدولة، والتي تمثلت بكفتين أحدهما سيئ والأخر جيد، فالشرط الأول من الحكم هو الحكم السيئ والقرارات المتخبطة المؤدية إلى تفشي الفساد وعدم الاستقرار في البلاد، وهدر الأموال وطرد الكفاءات. أما الشرط الثاني فهو الحكم الرشيد والقرارات السديدة المؤدية إلى الازدهار وهي القاعدة التي تنطلق منها التنمية المستدامة وذلك بإرساء أصولها لتكون قاعدة رصينة غير ركيكة، وأصل قوي غير ضعيف. وعلى أصل هذا، فإن هذه الفقرة تبحث في قياس الحكم الرشيد من الحكم السيئ في العراق، وبيان أي الكفتين أرجح، مما يقودنا إلى نتيجة مهمة بناءً على قواعد الحوكمة، وكيف يمكن رسم السياسة لترجيح كفة الحوكمة، وعلى أساس هذا يمكن صنع قاعدتين مجملتين تنطلق منها بناء السياسات لإرساء الحوكمة وهي:

1. إذا كانت كفة الحكم السيئ أرجح، فإنه يجب بناء سياسات سريعة ودقيقة ومعالجة مضبوطة بضوابط قوية وقرارات صارمة للضغط على كفة الحكم السيئ، وإرساء أصول الحكم الرشيد إرساءً محكماً لترجيح كفة الحوكمة. ثم بناء السياسات الوقائية للسياسات المضادة والسياسات المعززة.

2. إذا كانت كفة الحكم الرشيد أرجح، فإنه يجب بناء سياسات معززة* لأصول الحوكمة وإيجاد نقاط الضعف ومعالجتها قبل تفاقمها، والتشخيص المحكم لها. وبناء سياسات مضادة لكفة الحكم السيئ** من أجل قطع جذور الفساد وزيادة الضغوط على هذه الكفة. ثم بناء السياسات الوقائية للسياسات المضادة والمعززة.

وفي هذه الفقرة سيتم استخدام بيانات مؤشرات الحوكمة الصادرة عن البنك الدولي لبيان مدى الحكم الرشيد في العراق، وتتمثل هذه المؤشرات بـ (السيطرة على الفساد، فعالية الحكومة، الاستقرار السياسي، سيادة القانون، والمساءلة والشفافية)، وهذه المؤشرات هي شاملة لكفتي الحوكمة وفاصلة بينهما، ويتضح موقف العراق في هذه المؤشرات من خلال الجدول (1)، إذ يوضح مؤشرات الحوكمة في العراق بعد عام 2003، ومن الجدير بالذكر أن هذه النتائج تعتبر دقيقة إلى حد ما، وذلك مستنداً بأدلة مثبتة عند احتساب هذه المؤشرات، وكما هو مبين في الجدول (2) والذي يوضح دقة هذه النتائج.

* تكون هذه السياسات المعززة تدريجية أو سريعة حسب النتائج ووضع الحكم في الدولة المعنية.

** تكون السياسات المضادة أيضاً تدريجية أو سريعة كل حسب وضع الحكم والنتائج التي تم التوصل إليها.

جدول (1) مؤشرات الحكم الرشيد في العراق بعد عام 2003 (الدرجة من %)

السنة	السيطرة على الفساد	فعالية الحكومة	الاستقرار السياسي	الجودة التنظيمية	سيادة القانون	المسائلة
2004	1.463415	1.95122	0	3.431373	0.478469	4.326923
2005	1.95122	0.97561	0.483092	5.392157	0.478469	9.134615
2006	1.95122	0.97561	0	7.352941	0.956938	9.134615
2007	1.941748	2.912621	0.483092	6.796116	0.478469	12.5
2008	1.941748	8.737864	1.442308	13.1068	0.961538	14.42308
2009	2.870813	9.090909	2.369668	16.74641	1.421801	15.63981
2010	4.285714	9.090909	2.369668	15.78947	1.895735	17.53555
2011	7.582938	10.42654	4.265403	13.27014	2.347418	14.08451
2012	6.635071	13.27014	4.739336	9.478673	2.816901	15.96244
2013	7.109005	13.74408	4.265403	9.478673	3.286385	16.43192
2014	5.769231	13.46154	2.380952	9.134615	5.769231	14.28571
2015	4.326923	9.134615	2.857143	8.653846	3.846154	14.77833

Source: Database of World Bank.

جدول (2) دقة احتساب مؤشرات الحكم الرشيد في العراق الخطأ المعياري

السنة	السيطرة على الفساد	فعالية الحكومة	الاستقرار السياسي	الجودة التنظيمية	سيادة القانون	المسائلة
2004	0.295879	0.24898	0.364364	0.322194	0.21428	0.221469
2005	0.21896	0.22475	0.334604	0.333026	0.217439	0.232533
2006	0.295201	0.240269	0.333645	0.306812	0.181018	0.225269
2007	0.203863	0.202141	0.311219	0.24211	0.213502	0.174809
2008	0.230076	0.207388	0.3008	0.203115	0.222341	0.179924
2009	0.233442	0.228699	0.31961	0.215916	0.213564	0.169498
2010	0.215515	0.214375	0.289647	0.194709	0.211457	0.170084

0.146131	0.220435	0.226143	0.277497	0.249949	0.243785	2011
0.144028	0.21942	0.235787	0.271103	0.254178	0.242705	2012
0.138401	0.203956	0.244756	0.273311	0.256322	0.226685	2013
0.138173	0.19946	0.219363	0.281472	0.244735	0.21718	2014
0.134913	0.176003	0.194339	0.266948	0.220263	0.195968	2015

Source: Database of World Bank.

ويتضح من الجدول (2)، أن جميع النتائج دقيقة، وذلك لأن الخطأ المعياري قريب من الصفر لجميع المؤشرات، مما يدل ذلك على انخفاض هامش الخطأ إلى ما يقارب الصفر، حيث بلغ أكبر خطأ معياري (0.36) لمؤشر الاستقرار السياسي* عام 2004، مما يدل ذلك على دقة النتائج.

ويتضح من الجدول (1)، بصورة عامة ضعف مؤشرات الحوكمة في العراق، إذ لا يتجاوز أعلى مؤشر (17.53%)** للمساءلة، والتي تعتبر أصل الحوكمة وبدونها لا توجد حوكمة. وبشكل مفصل لتحليل مؤشرات الحوكمة يتضح الآتي:

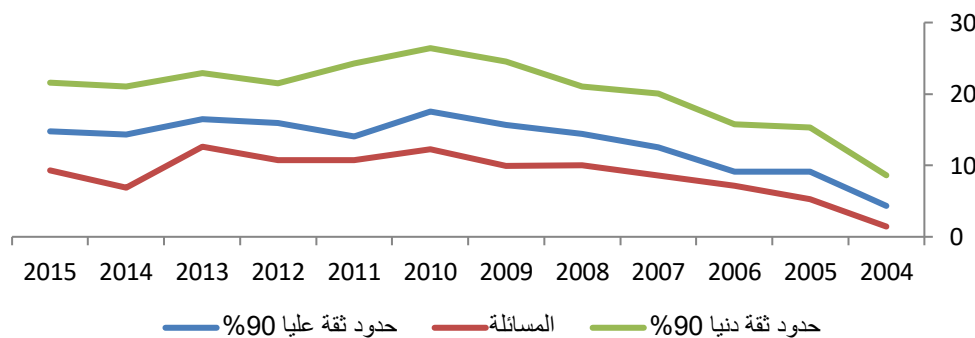
1. **المساءلة:** تبين في المبحث السابق أهمية هذا الأصل للحكم الرشيد ومنه يمكن ان تتطلق الأصول الخرى، وإن بناءه برصانة وإحكام يضمن بناء الأصول الأخرى بدقة وبفاعلية، لذلك يجب أن نبدأ بتحليله أولاً، من أجل تشخيص الخلل بدقة. إذ يتضح من الجدول (1)، أن عنصر المساءلة في العراق ضعيف جداً، إذ سجل المؤشر أعلى درجة في عام 2010 بلغت (17.53%) وهي درجة ضعيفة جداً، ثم اتجهت نحو الانخفاض حتى وصلت عام 2015 إلى (14.77%)، وكما يظهر من الشكل (1)، أن هناك تحسناً نسبياً في هذا سلسلة المؤشر مقارنة مع عام 2004، مما يشكل لنا نقطة قوة مهم هو وجود توجه نحو ترسيخ هذا الأصل في مؤسسات الدولة العراقية، إلا أن نتائجها ضعيفة وهذا واضح في الخطط الوطنية والاستراتيجيات على مستوى المؤسسات، فمن أهم أهداف الخطط والسياسات الكلية في العراق هو إرساء المساءلة وضرورة توفرها. إلا أن النتائج ضعيف جداً، إذ يشير هذا الدليل إلى أن الحكم الرشيد في العراق مرجوح إلى حد كبير وهناك عوامل ضغط عديدة على كفة الحكم الرشيد ولا يستطيع مقاومتها على عكس الكفة الثانية وهو الحكم السيئ. وهذا يوصلنا إلى نتيجة مهمة وأجوبة ملمة، مفادها أن السبب الرئيس وراء هذه النتائج الضعيفة لسياسات إرساء المساءلة هو عدم التمييز بين أصول وقواعد المساءلة وغياب التشخيص لعناصرها وأهميتها النسبية، ومن أهمها الغياب التام للأصل الهام فيما يخص المساءلة وهو تحليل الشخصية للقوة والأمانة والاختيار السديد لأعلى المنافع وأقل

* مؤشر الاستقرار السياسي وغياب العنف والارهاب: يقيس هذا المؤشر عدم الاستقرار السياسي بسبب العنف المرتكب بدوافع سياسية بما في ذلك الارهاب.

** كلما ارتفع المؤشر واقترب من 100% كلما دل ذلك على تحسن المؤشر المعني، والعكس صحيح.

المضار***، كذلك فإن من الأصول المهمة لإرساء المسائلة هو استعمال الأكفأ واستخدام الأصلح**** وضعف المراقبة وغياب الأمن الذي يؤثر سلباً في من يقوم بإرساء ركائز المسائلة، وغير ذلك من أصول المسائلة التي يجب غرسها قبل رسم أي سياسة لتحقيق المسائلة. ولذلك السياسات التي رسمت في العراق لتوطين المسائلة كانت هباءً منثوراً، وذلك لأنها قواعدها ضعيفة جداً.

شكل (1) مؤشر المسائلة في العراق بعد عام 2003 (الدرجة من %)



Source: Database of World Bank.

2. إن ضعف المسائلة له آثار جسيمة ودوافع وخيمة نتيجة لإهمال ترسيخ أسس هذا العنصر، وبالتالي فإن السياسات المرسومة والقرارات المتخذة مهما كانت قوة مصادر أموالها ستكون غير فعالة ومما يزيد ذلك من درجة ضعف ثقة المجتمع بالمؤسسات والقرارات المتخذة، وذلك لأن الأصل الرئيس فيها ضعيف وركيك أي المسائلة، فإذا كانت المسائلة كذلك، فإن ذلك يؤدي إلى تفكيك عناصر الحوكمة ويزيد من عوامل الضغط عليها، وهذا ما يؤديه مؤشر فعالية الحكومة* إذ يتضح من الجدول (1) الضعف الشديد لفعالية الحكومة في سياساتها وخدماتها وضعف قدرتها في اكتساب ثقة المجتمع. إذ إن أعلى درجة سجلها المؤشر بلغت (13.7%) عام 2013، وهي نسبة ضعيفة جداً، وهو كما يتضح في الشكل (2).

3. ونتيجة لضعف فعالية الحكومة وضعف توطين أسس المسائلة قاد ذلك إلى ضعف تنفيذ السياسات وصياغتها بدقة والغياب التام للسياسات الوقائية وبالتالي ضعف الجودة التنظيمية** الأمر الذي أضعف من سيادة القانون* والثقة في عدالته وإنصافه فضلاً عن غياب الثقة في تنفيذه بعدالة، ويلاحظ من الشكل (4) مدى الضعف الذي يغطي سيادة

*** تحليل الشخصية للقوة والأمانة: هو تحليل خاص لشخصية القيادات وصناع القرار ورسمي السياسات، يُعنى بقوة اتخاذ القرار.
**** استعمال الأكفأ واستخدام الأصلح: هو أصل من أصول المسائلة وأركانها، والذي يُعنى بكيفية توطين المسائلة في مؤسسات الدول عن طريق اختيار القائد للأعمال التي يكلف بها.

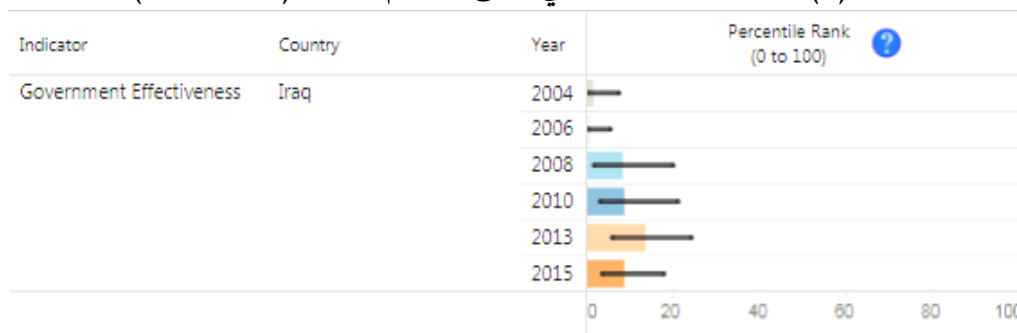
* فعالية الحكومة: هو مؤشر من مؤشرات الحوكمة، إذ يقيس مصداقية التزام الحكومة بالسياسات المعلنة ونوعية صياغة السياسات واتخاذ القرارات ودرجة استقلاليتهما عن الضغوط السياسية ونوعية الخدمات العامة المقدمة.

* الجودة التنظيمية: هو مؤشر من مؤشرات الحكم الرشيد إذ يبين قدرة الحكومة على صياغة وتنفيذ السياسات واللوائح التنظيمية السليمة.
* سيادة القانون: يعكس هذا المؤشر مدى ثقة الجمهور في قواعد المجتمع ومدى الالتزام بها وتنفيذها ولا سيما نوعية إنفاذ العقود وحقوق الملكية والمحاكم والذي يؤثر غياباً أو ضعفه سلباً في غياب الأمن وزيادة احتمال وقوع الجرائم.

القانون، مما يكشف ذلك بوضوح الثغرات الخطيرة في سياسات ومؤسسات الدولة والسبب وراء ضعف جودة القرارات والسياسات.

4. إن ضعف سيادة القانون يعني ضعف العدالة في تطبيقه، ونتيجة لما تقدم، فإن السياسات المرسومة تكون غير مجدية وغير فعالة، والقرارات المتخذة غير سديدة ومتخبطة، الأمر الذي خلق الفوضى بين السياسات الكلية وعدم الاتساق والتناسق بين الأدوات والطرق، وعدم الاتحاد والتناغم في الأهداف والغايات، وهذا هو واقع السياسات الكلية في العراق. ومهما كانت الجهود المبذولة في محاولة التناسق بين الخطط والسياسات الكلية كبيرة، فإنها تكون غير فعالة ومجدية لأن ركائزها ضعيفة ودعائمها متشتتة، مما ولد ذلك ثغرات عميقة وكبيرة. كما أدى إلى زعزعة الاستقرار السياسي لعوامل عديدة، الأمر الذي قيد السيطرة على الفساد** ومكافحته بشكل كبير، ويتضح من الشكل (5) الضعف الشديد للسيطرة على الفساد، مما يعني أن كفة الحكم الرشيد ضئيل جداً، وعليه عوامل ضغط قوية، وأن كفة الحكم السيئ والفساد هي الراجحة. لذلك نجد مؤشري الاستقرار السياسي والسيطرة على الفساد يسجلان عوامل خطيرة، وما يترتب عليها من آثار جسيمة وكبيرة.

شكل (2) مؤشر فعالية الحكومة في العراق بعد عام 2003 (الدرجة من %)

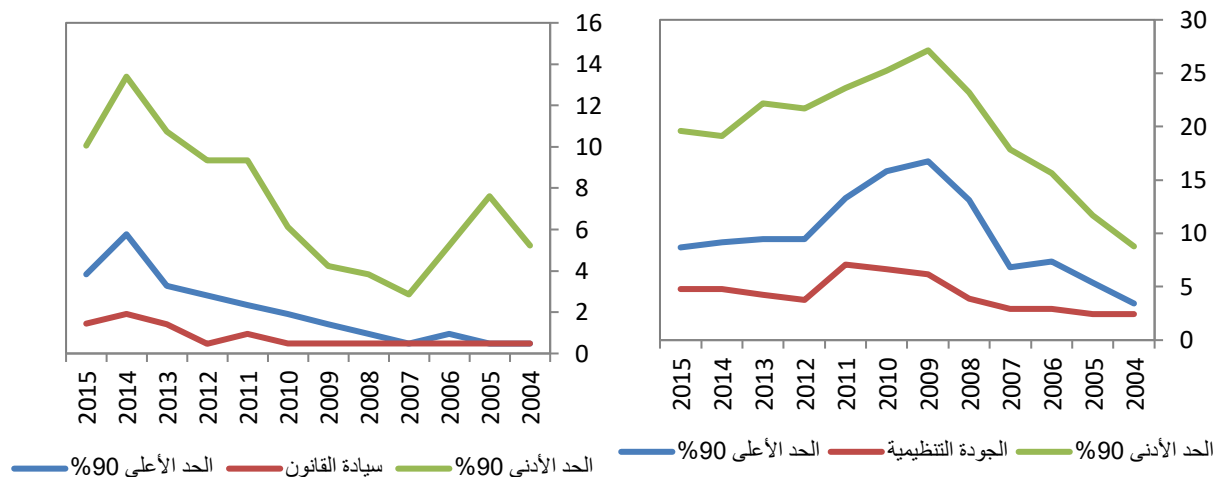


Source: Database of World Bank.

شكل (4) مؤشر سيادة القانون في العراق بعد عام 2003 (الدرجة من %)

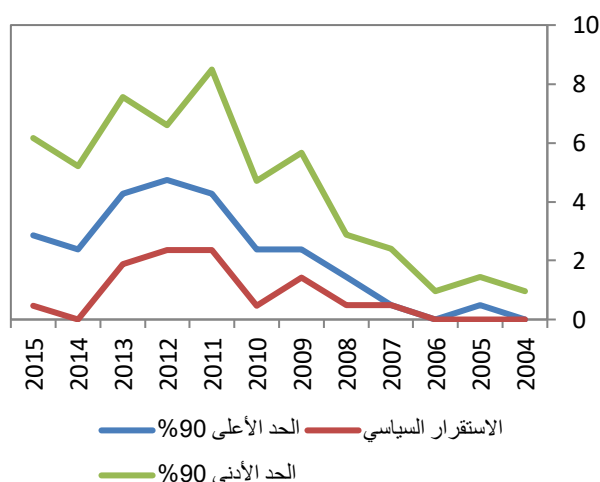
شكل (3) مؤشر الجودة التنظيمية في العراق بعد عام 2003 (الدرجة من %)

** السيطرة على الفساد: يعكس هذا المؤشر مدى استخدام السلطة العامة لتحقيق المكاسب الخاصة، شاملاً لجميع أنواع الفساد الصغيرة والكبيرة فضلاً عن استعمال السلطات العليا للمصالح الخاصة.



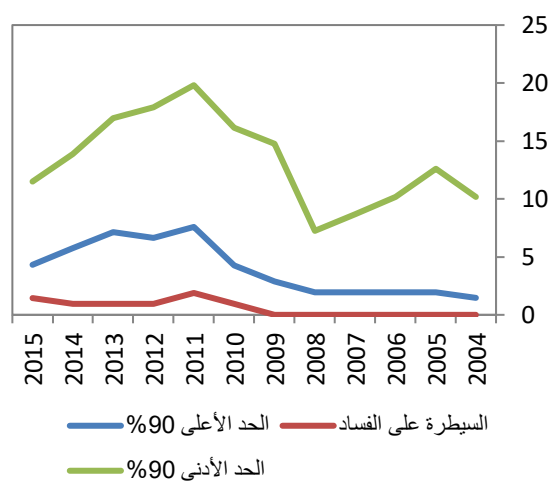
Source: Database of World Bank.

شكل (6) مؤشر الاستقرار السياسي في العراق بعد عام 2003 (الدرجة من %)



Source: Database of World Bank.

شكل (5) مؤشر السيطرة على الفساد في العراق بعد عام 2003 (الدرجة من %)



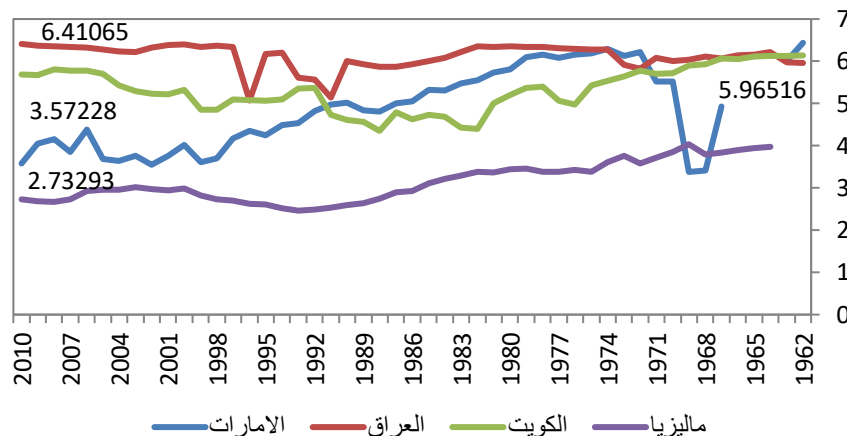
ثانياً: الاقتصاد العراقي تحت سياسات التنوع:

حاولت السياسات الاقتصادية جاهدة في تنويع القواعد الاقتصادية من أجل أن تكون قادرة على مجابهة التغيرات وممتصة للصدمات، إلا أن هذه السياسات لا تحقق أهدافها، لأنها تصطدم بعدة تحديات ومشاكل كعدم التناسق والاتساق بين السياسات الكلية وأهدافها، إذ لم يتم تشخيصها بدقة. وهذا ما تدل عليه الحقائق والدلائل. ففي هذه الفقرة سيتم تحليل التنويع الاقتصادي في العراق وكما يأتي.

1. **درجة تنوع الاقتصاد العراقي:** إن مؤشر التعقيد الاقتصادي الصادر عن جامعة (Harvard) لا يشمل العراق، ولذلك سيركز البحث على مؤشري تنويع الصادرات وجودتها*، ومن الجدير بالذكر أن القاعدة الانتاجية في العراق يكونها الناتج النفطي بنسبة (60%) تقريباً من GDP، وأن القاعدة المالية تكونها الإيرادات النفطية بنسبة (95%) تقريباً، كما أن الاحتياطات الاجنبية والعملية الاجنبية الداخلة إلى البلاد هي بسبب دخول الإيرادات النفطية، وهذا باختصار شديد مؤشرات لعدم التنويع في القواعد الانتاجية والمالية والنقدية في العراق، لذا سيتم التركيز على تحليل مؤشر تنويع الصادرات وجودتها. يتضح من الشكل (7) أن مؤشر (Theil) في العراق بدأ تقريباً من (6) نقطة في عام 1962 وظل على مستوى قريباً من هذا إلى أن وصل إلى (6.4) نقطة عام 2010، وهذا يشير إلى استمرار العراق على عدم تنويع قواعده الاقتصادية على مر العقود الماضية، إذ يلاحظ أن الكويت كانت تسجل درجة أعلى من العراق في عام 1962، وكذلك الامارات، مما يعني أن دولتي الكويت والامارات كانتا أقل تنوعاً في قواعدها الاقتصادية من العراق إلا أن الكويت والامارات اتخذت تدابير جديّة بشأن تنويع الاقتصاد، ويلاحظ أن المؤشر في الامارات ينخفض تدريجياً إلى أن وصل (3.6) تقريباً عام 2010 وهو ما يقارب ماليزيا نسبياً والتي سجل المؤشر فيها (2.7) لنفس السنة، أما الكويت فإن اقتصادها لا يتسم بالتنوع، إلا أنها تحاول ترسيخ الأصول للانطلاق الى التنوع، لكن نتائج السياسات جاءت بنتيجة مقبولة. أما العراق فإن التشوّ الذي حصل في اقتصاده نتيجة انتهاج سياسات عقيمة منذ اكتشاف النفط أدت إلى تشوّ السياسات الاقتصادية نفسها الأمر الذي أدى إلى زيادة الاعتماد على الموارد الطبيعية.

شكل (7) مؤشر (Theil) لتنويع الصادرات في العراق مقارنة مع بعض الدول للمدة 1962-2010
(الدرجة من 10 - كلما ارتفع المؤشر كلما دل على ضعف التنوع الاقتصادي)

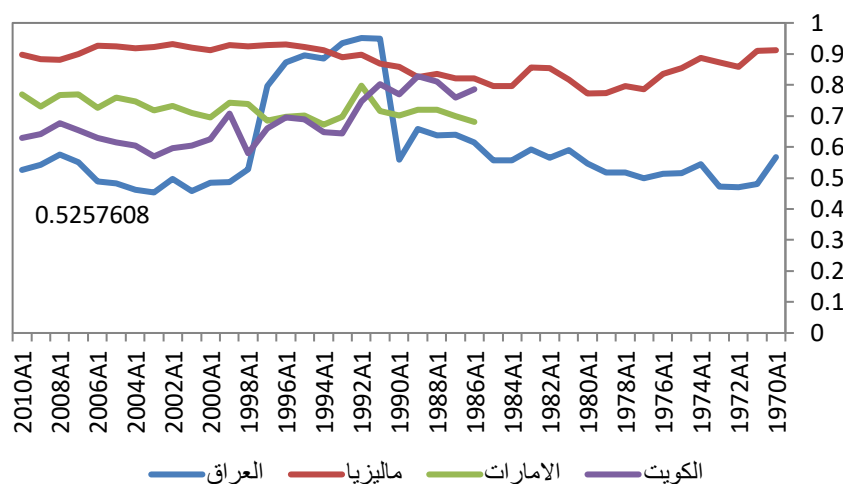
* إن البيانات المتوفرة لهذين المؤشرين هي إلى 2010، إلا أنه سيتم استخدامهما لأنهما يعطيان تصوراً عن مدى التنويع في الاقتصاد العراقي على مر الزمن.



Source: Database of IMF.

إن التلّون في الصادرات والتنوع في المنتجات قد يكون مؤشراً مهماً لتنويع الاقتصاد، إلا أنه يجب أن يرافق ذلك جودة تلك المنتجات المصدرة، وإلا لن يعتبر ذلك تنوعاً، لذلك يلاحظ من الشكل (8)، أن ماليزيا تسجل أعلى جودة في منتجاتها المصدرة من بين البلدان المختارة، ثم الامارات وبعدها الكويت وأخيراً العراق، وهو ما يتناسق مع الشكل (7). وبالتالي فإن جودة المنتجات شرط ضروري لضمان التنويع الاقتصادي. أما العراق قد سجل في مؤشر جودة الصادرات نسباً ضئيلة جداً وصلت إلى (0.5) درجة عام 2010. ورغم وجود السياسات الاقتصادية والخطط التنموية والاستراتيجيات المبنية على اساس تحقيق التنمية المستدامة، إلا أنها لا تجدي نفعاً، بل أصبحت تعد عبئاً على الاقتصاد لأنها هدر للأموال فقط.

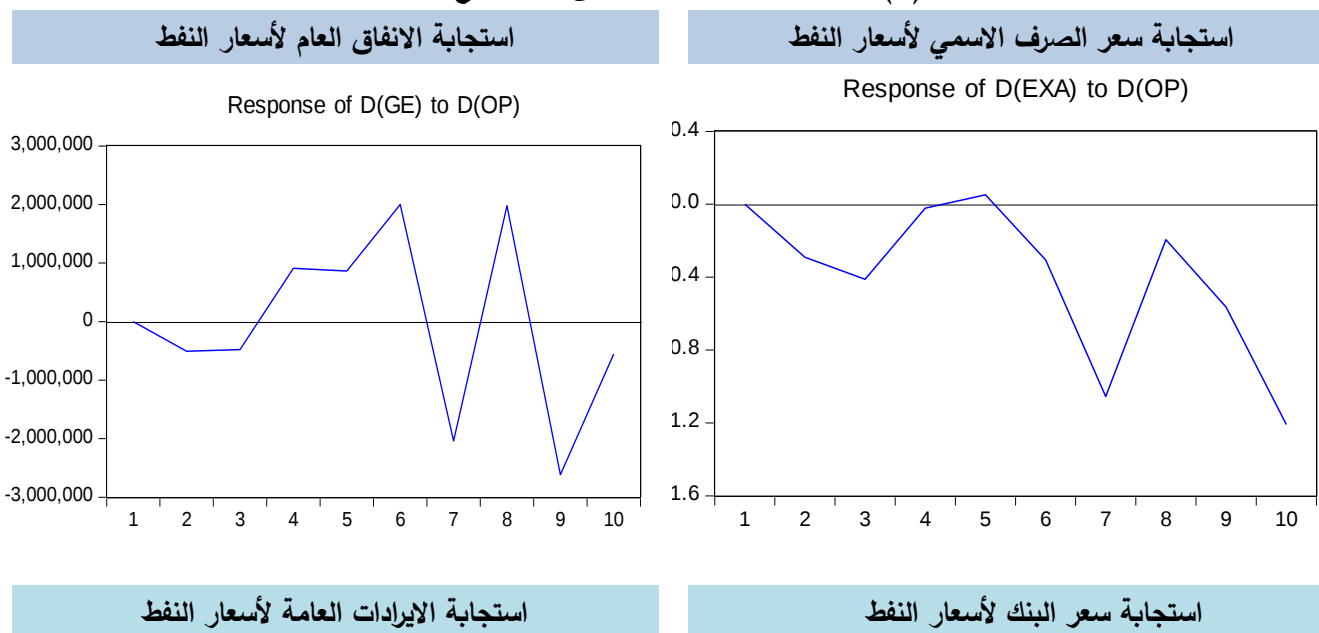
شكل (8) مؤشر جودة الصادرات في العراق مقارنة مع بعض الدول للمدة 1970-2010
(الدرجة من % - كلما ارتفع المؤشر كلما دل على جودة الصادرات)

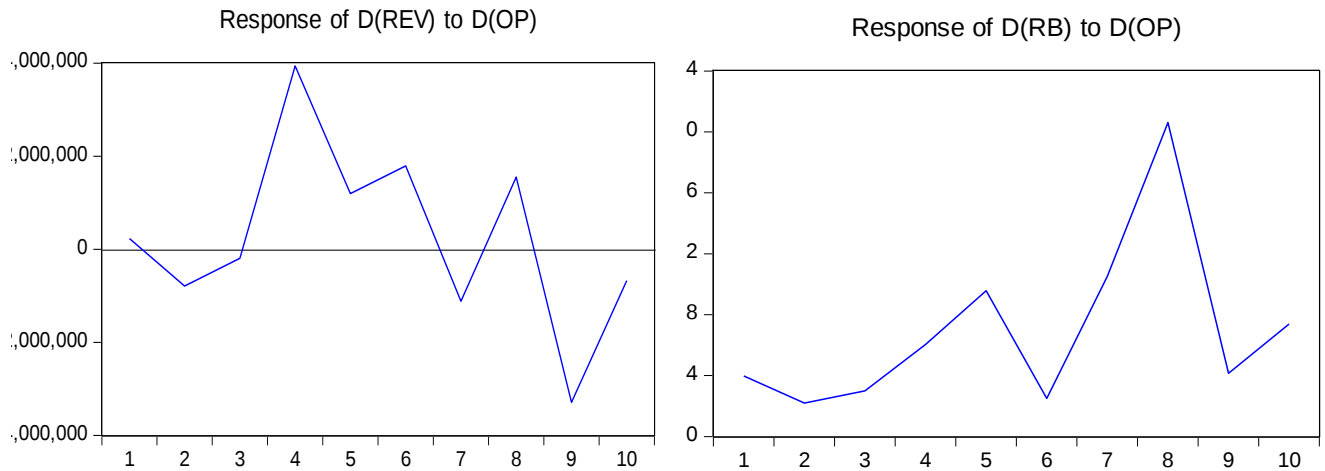


Source: Database of IMF.

2. مدى قدرة الاقتصاد على امتصاص الصدمات: إن نتائج ضعف القواعد الاقتصادية وعدم ترسيخ الأصول بالشكل المطلوب، أنتج آثاراً وخيمة وخطيرة تمثلت بتبعية السياسات الاقتصادية للتغيرات الدورية، والاستجابة الفورية للصدمات الخارجية، وضعف التعامل مع التغيرات الداخلية؛ إذ يلاحظ من الشكل (9) إن السياسة المالية والنقدية لها درجة استجابة قوية لأي تغير ممكن يحصل في سعر النفط، إذ يلاحظ أن تغير سعر النفط يؤدي إلى تغيرات حادة جداً في السياستين المالية والنقدية، وهذا التحليل يُبين التقييم الحقيقي الأولي لهاتين السياستين، إذ إن أدوات السياسة النقدية والمتمثلة بـ (سعر الصرف الاسمي وسعر البنك) كعينة مهمة، غير مؤثرة تأثيراً حقيقياً، بل إن هذه الاستجابة الحادة من قبل أدوات السياسة النقدية للصدمات التي تولدها أسعار النفط تعتبر ثغراً مهماً وخلاً كبيراً في القطاع النقدي. كما يتضح أيضاً مقدار التشوّه الذي يمارسه تغير سعر النفط في السياسة المالية، وفي الوقت الذي تعجز فيه السياسة المالية على تشخيص الخلل ومعالجة المشاكل فضلاً عن مواجهة التحديات، نجد أن السياسة النقدية تستخدم أدوات لا تتناسق تماماً مع توجهات السياسة الكلية لمعالجة القواعد الاقتصادية، فهي لا تستخدم أدوات مضادة للصدمة، فمثلاً سعر البنك لم يعالج أي خلل بل فاقمه، إذ يلاحظ أن الصدمة بأحوالها (السلبية أو الإيجابية) تُحدث تغيراً موجباً حاداً في سعر البنك الحقيقي، ففي الوقت الذي يعاني العراق من أزمة مالية نجد أن سعر الفائدة يصل إلى (12%) تقريباً في البنوك التجارية، مما يشكل خطراً واضحاً في الاقتصاد العراقي.

شكل (9) قدرة السياسة الاقتصادية على التعامل مع صدمة أسعار النفط





المصدر: من عمل الباحثة بالاعتماد على برنامج EViews 9، استناداً إلى قاعدة بيانات البنك المركزي العراقي.

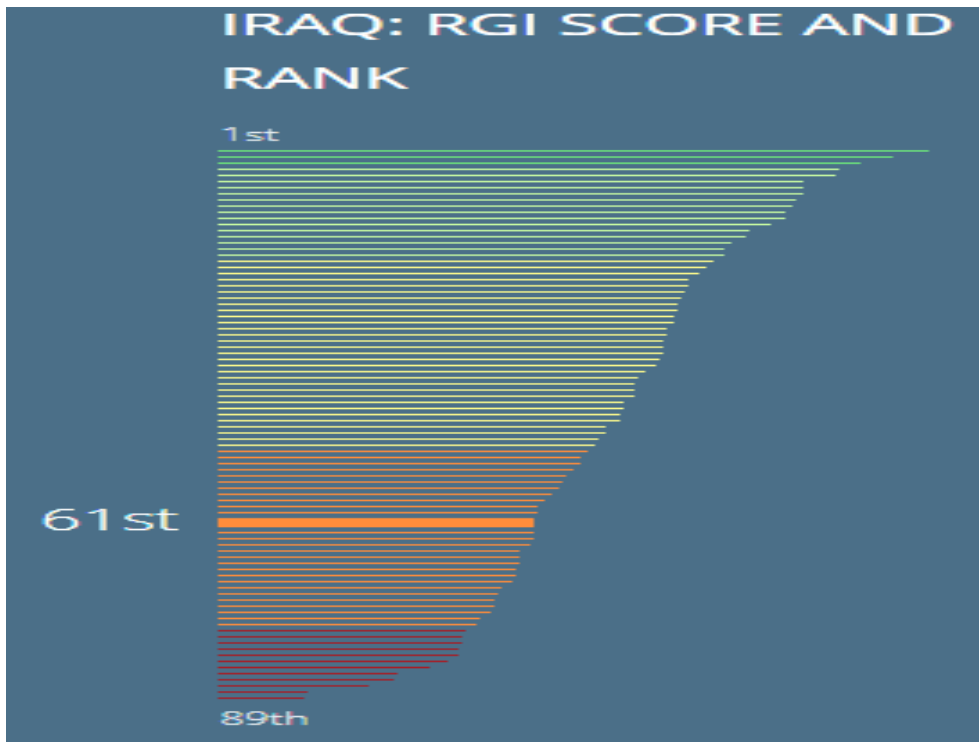
يبين الشكل (9) قدرة السياسة الاقتصادية على التعامل مع صدمة أسعار النفط، ويوضح المحور الأفقي الصدمات المحتملة التي تحدث في أسعار النفط العالمية، بينما يوضح المحور العمودي استجابة المتغير لصدمة أسعار النفط، فمثلاً؛ في الشكل (د) الذي يبين استجابة الإيرادات العامة لأسعار النفط؛ فعند حدوث الصدمة الأولى فإن استجابة الإيرادات العامة تكون مقبولة مقارنة بالصدمات الأخرى، بالرغم من أنها تبقى مثيرة للاهتمام لكونها استجابة سلبية، إلا أن الإيرادات العامة تكون ذات استجابة كبيرة جداً عند الصدمة الثانية والثالثة، وعند هذه الصدمات الثلاث الأولى تتلاشى قدرة الإيرادات العامة على تحمل الصدمة بسرعة فائقة، حيث يلاحظ عند الصدمة الثالثة الاستجابة الحادة من قبل الإيرادات العامة، وبعد الصدمة الثالثة تفقد الإيرادات العامة كل قدرتها على تحمل الصدمة، وذلك لأنها استنزفت منها في الصدمات الثلاث الأولى، وبالتالي فإن الإيرادات العامة تستجيب بشكل شبه كامل للصدمات (4، 5، 6، 7، 8، 9، 10). وهذا ما يثبت بأن السياسة المالية في العراق هي سياسة مسابرة للاتجاهات الدورية ومستجيبة للصدمات الاقتصادية وأنها غير قادرة على تحمل الصدمات، وإن كانت في الصدمة الأولى لديها نوع من التحمل.

ثانياً: الاقتصاد العراقي في مؤشر حوكمة الموارد:

سيتم التركيز في هذه الفقرة على تحليل مؤشر حوكمة الموارد* لعام 2017 كعينة لتحليل أثر الحوكمة في التنويع الاقتصادي في العراق، إذ يركز هذا المؤشر على مدى ترسيخ أسس الحوكمة في إدارة الموارد الطبيعية للبلدان الغنية بها. إذ إن إدارة الموارد الطبيعية بأساس رصين وقواعد مثلى

* يقيّم مؤشر حوكمة الموارد السياسات والممارسات التي تستخدمها السلطات لحوكمة صناعات النفط والغاز والتعدين في بلادها. ويعطي المؤشر نتيجة مُركبة لكل تقييم. ويقوم بإصدار هذا المؤشر معهد حوكمة الموارد الطبيعية.

يشكل عامل ضغط قوي جداً على كفة الحكم السيئ ويخفف من عوامل الضغط على كفة الحكم الرشيد.



ويتضح من الشكل (10) أن العراق احتل المرتبة (61) من أصل (89) دولة شملها المؤشر بدرجة (38) من (100) نقطة، وبالتالي سُجل العراق في الفئة الضعيفة جداً في حوكمة مواردها النفطية، وهذا دليل قوي على أن كفة الإدارة السيئة هي الراجحة.

ويتضح من الجدول (3)، أن السبب الرئيس وراء سوء الإدارة وفشل الحكم الرشيد، هو فشل البيئة المؤسسية إذ سجل المؤشر الفرعي لحوكمة الموارد (مؤشر البيئة التمكينية والمؤسسية) (16) من (100) نقطة مما يعني أن العراق في هذا المؤشر هو في أدنى الفئات، فقد سُجل في فئة الفشل والرسوب، ويلاحظ من متغيرات المؤشر الفرعي (البيئة التمكينية) أن عناصر الحوكمة جميعها غير سليمة ولم يتم تأصيلها بشكل سليم، وهي في فئة الفشل والرسوب. الأمر الذي أدى إلى غياب السياسات الرشيدة والقرارات السديدة، والتي قادت إلى إهمال رسم السياسات الكلية الفاعلة في تحقيق

تلوّنًا في القواعد الاقتصادية، إذ لم يتم أي رسم قواعد مالية وسعيرية تذكر، كما إن غياب الأصل الرئيس وهو المسائلة، أدى إلى غياب الرقابة على تنفيذ تلك السياسات الاقتصادية، وهذا ما جعل الشفافية المحكمة معدومة في توفير البيانات حتى لصناع السياسات الاقتصادية، لذلك سجل (بوابة البيانات المفتوحة، والقواعد المالية وتنفيذها، ممارسة التدقيق) صفراً من (100) نقطة. مما يُسجل هنا ثغراً خطيراً، وهو إن الأساس الضعيف للمسائلة وبالتالي ضعف أصول وقواعد الحوكمة، جعل السياسة الاقتصادية الكلية غير فعالة مما أدى إلى تبديد الموارد الطبيعية والمالية.

جدول (3) مؤشر حوكمة الموارد في العراق لعام 2017

Value Realization	
52	
Licensing	35
Reserves Disclosure	77
Cadaster	0
Pre-Licensing Round Rules	38
Pre-Licensing Round Practice	57
Post-Licensing Round Rules	38
Post-Licensing Round Practice	100
Financial Interest Disclosure Rules	10
Financial Interest Disclosure Practice	0
Contract Disclosure Rules	0
Contract Disclosure	35
Taxation	73
Production Disclosure	67
Export Disclosure	67
Company Payment Rules	50
Company Payment Disclosure	67
Taxation Rules	83
Tax Authority Rules	67
Tax Authority Practice	100
Eiti Affiliation And Reporting	85
Local Impact	33
Eia/Sia Rules	25
Eia/Sia Disclosure	50
Environmental Mitigation Plan Rules	50
Environmental Mitigation Plan Disclosure	.
Environmental Compliance Rules	50
Environmental Compliance Practice	0
Compensation To Land Users And Owners Rules	25
State-Owned Enterprises	66
Soe-Government Transfers Rules	100
Soe-Government Transfers Disclosure	.
Soe Financial Reporting Rules	33
Soe Non-Commercial Activity Practice	.
Soe Financial Reporting Practice	0
Soe Production Disclosure	90
Commodity Sale Rules	88
Commodity Sale Disclosures	50
Soe Joint Ventures And Subsidiaries Disclosure	.
Soe Corporate Governance Practice	100

Enabling Environment	
16	
Voice And Accountability	26
Government Effectiveness	15
Regulatory Quality	17
Rule Of Law	7
Control Of Corruption	9
Political Stability And Absence Of Violence	5
Open Data	31
Open Data Inventory	35
Open Data Barometer	-
Open Data Index	27

Revenue Management			
47			
National Budgeting	40	Subnational Resource Revenue Sharing	54
Online Data Portal	0	Subnational Transfer Agency Rules	100
Fiscal Rules	0	Subnational Transfer Rules	100
Fiscal Rule Practice	0	Subnational Transfer Disclosure	100
National Budget Disclosure	100	Subnational Transfer Audit Rule	50
National Debt Disclosure	100	Subnational Transfer Audit Practice	0

أولاً: الاستنتاجات:

1. تحقق فرضية البحث التي تنص على "إن تطبيق الحوكمة بعناصرها تطبيقاً محكماً، بالقانون ملزماً، يساهم بشكل فعال في تنويع النشاط الاقتصادي في العراق"، حيث تبين أن من الأسباب الرئيسة لهيكلية الاقتصاد العراقي وعدم تنوعه وسرعة استجابته للتغيرات المفاجئة هو غياب الحكم الرشيد والذي أدى إلى غياب السياسات الاقتصادية المحكمة، مما جعلها مساهمة للتغيرات الدورية وتبدد الموارد الاقتصادية.
2. ثبت نظرياً وعملياً أن الأصل الرئيس والأساس الأول الذي يحدد مدى ترجيح كفة الحكم الصالح هي المسائلة. كما إن المسائلة لها أسس وضوابط مهمة لا يمكن ترسيخها دون ترسيخ أسسها بإحكام وتطبيق ضوابطها جميعاً، وإلا فإن السعي لتطبيق المسائلة سيكون تبديداً للوقت والموارد.
3. إن التنويع الاقتصادي لا يمكن أن يتحقق أو حتى أن يحقق نسبة من التقدم في ظل بيئة يسودها الفساد بجميع أنواعه والحكم الجيد في أقصى ضعفه.
4. إن المشاركة والتي تعتبر أصل من أصول الحوكمة، يجب أن ينضبط بضوابط مهمة، إذ يحتوي عنصر المشاركة على أسس يجب ترسيخها وتأسيسها قبل أن يتم رسم الطريق للوصول إليها. ومن أهم الضوابط لعنصر المشاركة هو مشاركة أصحاب الكفاءات في رسم السياسات المعنية باختصاصاتهم، وذلك أيضاً له شروط وضوابط منها تحليل استخدام الأصل والأمثل فالأمثل وغيرها من الشروط.
5. غياب أصول الحكم الرشيد في العراق، وضعف السياسات الراسمة لكيفية ترسيخ تلك الأصول، مما أدى إلى نقشي ظاهرة الفساد. والذي ولد تشوهاً في الحكم، وخلق عوامل ضغط سلبية أكبر من عوامل الضغط الإيجابية.
6. ضعف تنوع الاقتصاد العراقي بدرجة كبيرة، بسبب السياسات غير الحكيمة وعدم التناسق فيما بينها، أدى إلى ردة فعل أقوى؛ إذ جعل تلك السياسات مساهمة وتابعة للتغيرات الدورية والصدمات الداخلية والخارجية، مما يكشف ذلك تقييماً سلبياً للسياسة النقدية ومدى تأثيرها بالصدمات الخارجية فضلاً عن السياسة المالية التي يغيب فيها رسم القواعد المالية والسياسات الوقائية، مما جعلها تخطط وترسم سياساتها على كيفية التحصيل الضرائب دون أي رسم لكيفية التنويع الاقتصادي والتقليل من آثار الصدمات وعكس اتجاه المالية العامة والتناسق مع السياسة النقدية.
7. توجد نقاط قوة سجلها مؤشر حوكمة الموارد يمكن استخدامها في ترسيخ أصول المسائلة للانطلاق إلى بناء حوكمة قوية ومنها (الافصاح عن الموازنة العامة وديون الدولة، وتوفير قواعد بيع السلع وغيرها).

ثانياً: التوصيات:

1. تطبيق تحليل الفعالية للشخصية القيادية في جميع مؤسسات الدولة وعند التوظيف وتسلم المناصب والقيادات، إذ يتيح هذا التحليل توظيف الكفاءات في أماكنهم الخاصة، كما يتيح هذا التحليل ترجيح قوة اتخاذ القرارات ومدى صرامتها عند القائد، كما يمنح هذا التحليل معرفة مدى إمكانية اتخاذ قرارات حكيمة وصارمة ومدى استطاعته على إدارة ومعالجة الحالات الطارئة، الأمر الذي يبدأ بترسيخ أسس المسائلة في جذور المؤسسات والسياسات. إضافة إلى تطبيق تحليل كيفية استخدام الأصلح والأمثل فالأمثل.
2. تطبيق تحليل أعلى المنافع وأقل الأضرار وتحليل اختيار أدنى الضررين وأعلى المنفعتين في جميع سياسات الدولة، الأمر الذي يجعل اتخاذ القرار أكثر حكمة وأعلى رشداً.
3. يجب بناء السياسات الاقتصادية بعد غرس الحوكمة في قواعد هذه السياسات، على أساس الأبعاد الثلاثية في رسم السياسات والتي تعني بشكل مختصر بناء سياسات معززة وسياسات مضادة وسياسات وقائية.
4. يجب عكس اتجاه السياسات الاقتصادية مقابل اتجاه التغيرات الدورية بعد تحقيق التوصية (3).
5. تغيير أدوات السياسة النقدية إلى أدوات قادرة على التعامل مع واقع الاقتصاد العراقي ومتناسقة مع السياسة المالية وقادرة على تخفيف حدة الصدمات، وذلك بعد ترسيخ أصول الحكم الرشيد بإحكام.
6. بناء قواعد مالية وأصول سعرية في السياسة المالية، وإيجاد الحلول الدقيقة المتناسقة مع وضع الاقتصاد العراقي لتنويع القاعدة المالية، وذلك بعد أن يتم تشخيص الخلل بدقة محكمة، وإلا لن تأتي النتائج مرضية مهما كان وصف العلاج، إذ إن نصف العلاج تشخيص الخلل بدقة.
7. نمذجة إطار اقتصادي كلي للعراق واختبار الاستدامة وفق فرضية الدخل الدائم وفرضية عصفور في اليد، وهذا سيعمل على تحديد الاختلالات الأساسية في التي تشكل العوائق الرئيسة للتنويع الاقتصادي، وهذا يكون بعد توطئ أسس الحوكمة في السياسات، من أجل تناسقها وتناغمها.

المصادر والمراجع:

أولاً: المصادر باللغة العربية:

1. برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. (1997). "الفساد والحكم الرشيد". ورقة مناقشة رقم (3). شعبة التطوير الإداري وإدارة الحكم. مكتب السياسات الإنمائية. نيويورك. الولايات المتحدة.

ثانياً: المصادر باللغة الإنكليزية:

أ. الكتب:

1. Arroyo, D. & Sirker, K. (2005). **Stocktaking of Social Accountability Initiatives in the Asia and Pacific Region**. The World Bank Institute. Washington DC. US.
2. Hausmann, R. et al. (2007). **The Atlas of economic complexity- Mapping paths to prosperity**. Center for international development. Harvard University. Cambridge. US.
3. Jones, B. (2001). **Routledge Encyclopedia of International Political Economy**, 1st ed. Taylor & Francis Books Ltd. London. UK.
4. OECD & UN. (2011). **Economic diversification in Africa a review of selected countries**. OECD Publishing. Paris. France.
5. OSCE. (2006). **best-practice guide for a positive business and investment climate**. Press and Public Information Section. OSCE Secretariat. Vienna. Austria.
6. The World Bank. (1992). **Governance & Development**. 1st ed. The World Bank Publication. Washington D.C. US.
7. The World Bank. (1994). **Governance the World Bank experience**. 1st ed. The World Bank Publication. Washington D.C. US.

ب. البحوث والمجلات والدوريات:

1. Abouchakra, R. et al. (2008). "Economic diversification the road to sustainable Development". Booz & Company. Abu Dhabi. UAE.
2. Henn, C. et al. (2013). "Export Quality in Developing Countries". Working paper. WP/13/108. IMF. Washington DC. US.
3. IMF. (2016). "Economic diversification in oil exporting Arab countries". Annual Meeting of Arab Ministers of Finance. Manama Report. Bahrain.

4. International Federation of Accountants & The Chartered Institute of Public Finance and Accountancy (IFAC&CIPFA). (2013). "Good Governance in the Public Sector". Consultation Draft. IFAC publications. New York. US.
5. Klitgard , R. (1998). "International cooperation against corruption". IMF Journal of Finance and Development. 35(1): 3-6.
6. Tanzi, V. (1998). "Corruption around the World- (causes, consequences, scope, and cures)". working paper. WP/98/63. IMF. Washington D.C. US.
7. UNIDO. (2016). "Industrial Development Report 2016- The Role of Technology and Innovation in Inclusive and Sustainable Industrial Development". Vienna. Austria.
8. United Nation Development Programme (UNDP). (1997). "Governance for Sustainable Human Development". Oxford University Press, New York. US.
9. Wouters, J. & Ryngaert, C. (2004). "Good governance: lessons from international organizations". Working Paper No (54). Institute for International Law. Leuven. Belgium.

ثالثاً: الإنترنت:

1. Transparency International Organization. "FAQS on corruption".
http://www.transparency.org/whoweare/organisation/faqs_on_corruption/2
2. United Nations Economic and social commission for Asia and the pacific (UNESCAP). (2009). what is good governance?. p1. www.unescap.org.

“Impact of Good Governance in Diversification of Iraq Economy”

Abstract:

Iraqi institutions suffer from deep-rooted defects that have created very serious defects in policy-making and plans-making, which explains unsuccessful attempts to diversify the economy. Iraq has enormous resources which are sufficient to promote growth towards sustainability if it is managed rationally, and this good relationship between good governance and diversification of the economy has not been linked in the policies of the Iraqi economy, although was drawn up policies and plans to diversify the Iraqi economy, but it was not effective and did not achieve the desired impact. Thus, the research addresses two main problems: the first problem is the widespread phenomenon of corruption and the absence of the application of good governance, the second problem is the unilateral Iraqi economy and weak structure and lack of diversification in its economic activity. The research hypothesized that the application of good governance by its elements tightly, by law binding, contributes effectively to the diversification of economic activity in Iraq. The most important findings of the research is that the weak diversity of the economy of Iraq came because of unwise policies and asymmetry among them, and this led to a stronger reaction; as these policies keep pace with periodic changes and internal and external shocks, which reveals a negative assessment of monetary policy and the extent affected by external shocks as well as fiscal policy, which didn't formulate any financial rules and preventive policies.

Keywords: Good Governance, Economy Diversification, Accountability, Financial Rules.