استراتيجيات البنك الدولي في العراق: تقييم أداء نظام الإدارة المالية العامة وآليات التمويل

م.م. أثير عبد الخالق محمد
أ.م.د. هناء عبد الغفار حمود
الجامعة المستنصرية

المستخلص:

يسعى البحث إلى استكشاف العديد من الجوانب المختلفة لتقييم البنك الدولي لاستراتيجياته ومشاريعه في العراق بعد عام 2003. ويأخذ هذا التقييم في الاعتبار تحليل العقبات السياسية والاقتصادية والمؤسسية القانونية والاجتماعية التي تواجه العراق في تطوير مقدرته التنافسية تقييم البنك الدولي لنظام الإدارة المالية في العراق كان من الأولويات لأن وظائف الحكومة الأكثر أهمية تتمثل في تعبئة وتوظيف الموارد المالية وإدارة موازنة الدولة بشكل كفوء لتحقيق أهدافها من جانب ولتعزيز المقدرة التنافسية للدولة من جانب آخر. أوصى البحث بضرورة تفعيل دور القطاعين العام والخاص والمجتمع المدني . وضع إطار لمحاسبة المسؤولين وتقييم أداء نظام الإدارة المالية العامة في العراق بشكل مستمر متمثلا بالموازنة العامة للدولة وذلك في مجالات عدة أهمها: في تعزيز الإنتاجية، النمو الاقتصادي، خلق فرص العمل والتوظف ، تحسين جودة وتوافر الخدمات للسكان وللمجتمع. مدى المساهمة في زيادة الشفافية، والكفاءة، والمحاسبة أو المساءلة في وظائف الحكومة والمؤسسات ومدى المساهمة في زيادة العدالة والاندماج للفئات المهمشة.

الكلمات الدلالية أو المفتاحية : تمويل دولي ، تنمية ، تقييم أداء

Abstract:

This research tends to explore many different aspects of World Bank evaluation for its strategies and projects in Iraq after 2003.This evaluation takes into consideration and analysis political, economical, institutional legal, and social obstacles that facing Iraq in developing its national competitiveness. The World Bank's evaluation of the financial management system in Iraq was a priority because the most important functions of the government are mobilizing and employing financial resources and managing the state budget efficiently to achieve its objectives on the one hand and to enhance the competitiveness of the state on the other. The research recommended activating the role of public and private sectors and civil society. Besides, the establishment of a framework for accounting of officials and evaluating the performance of the public financial management system in Iraq on a continuous basis, represented in the general budget of the State in several areas, including: enhancing productivity, economic growth, creating jobs and employment, improving the quality and availability of services to the population and society. The extent to which transparency, efficiency, accountability or accountability in government and institutional functions contribute to increased justice and integration of marginalized groups.

Key words; international funding, Development, Evaluating the Performance.

المقدّمة:

إنّ دور البنك الدولي لم يعد قاصراً على مجرد تقديم التمويل والضمانات للمشاريع المختلفة في البلدان المعنية، وإنّما أخذ هذا الدور يتسع ويتطور ليشمل القيام بدراسات تحليلية وتقييمات شاملة للبلدان التي ترغب التعامل معه سواء بالاقتراض أو الاستعانة به لحل مشاكله ودراسة وتقييم استراتيجياته الاقتصادية والمالية ، ومنها العراق، تتضمن جوانب سياسية، واقتصادية، واجتماعية، إلى آخره وصولاً إلى تعزيز فاعلية وكفاءة البنك الدولي وموارده المختلفة من جهة، وإلى تحقيق مشاريع البنك في البلدان المختلفة أقصى مردود مادي ومعنوي في الجانب الاقتصادي والاجتماعي بالنسبة لتلك البلدان من جهة آخرى.

إنّ علاقة العراق بالبنك الدولي تعود في جذورها إلى بدايات تأسيس البنك الدولي حيث كان العراق أحد البلدان المؤسسة لكل من البنك الدولي ومؤسسة التمويل الدولية التابعة له. لقد حصل العراق على ستة قروض من البنك الدولي للأعمار والتنمية ما بين الأعوام 1950 – 1973 والتي تم تخصيصها لقطاعات الزراعة، التعليم، المياه، الاتصالات، والنقل. وإنّ آخر قروض البنك الدولي للعراق كان قد تم إغلاقه في عام 1979. ولكن بعد عام 2003 ولغاية عام 2016 فإنّ البنك الدولي قام بوضع أربع استراتيجيات للعمل في العراق في مجالات إعادة الإعمار وإعادة التأهيل للبنى التحتية والإصلاح الإداري والمالي وتمويل المشاريع العامة والقطاع الخاص وتعزيز شبكات الحماية الاجتماعية وتوفير الخدمات الأساسية .

1. مشكلة البحث:

وصف البنك الدولي العراق بكونه دولة واقعة إلى حدٍّ بعيد تحت تأثير الصراعات والنزاعات مما يعني بالتالي حالة من عدم الاستقرار، عزا البنك الدولي حالة عدم استقرار العراق في جزء رئيس منها إلى الاقتصاد العراقي الذي يتسم بسيادة وسيطرة القطاع العام فضلاً عن السمة المتوارثة المتمثلة في مركزية السلطات والقرارات. ومن خلال عمليات الإعداد والتحليل والتنفيذ لاستراتيجيات ومشاريع البنك الدولي في العراق فقد تم تشخيص أهم المعوقات التي واجهتها وتواجهها أنشطة البنك الدولي مستقبلاً في العراق، وعلى مستويات القطاع العام والقطاع الخاص والمجتمع.

2. فرضية البحث:

إن قيام الحكومة بتعبئة وتوظيف وتوجيه الموارد المالية وإدارة موازنة الدولة بطريقة تعتمد أسس وآليات لتفعيل العلاقة ما بين القطاع العام و الخاص والمجتمع تضمن تحقيق الأهداف في المجالات المختلفة وتعزيز المقدرة التنافسية للدولة.

3. أهمية البحث:

بعد عام 2003 قام البنك الدولي بتنفيذ عدد من المشاريع وفق أربع استراتيجيات كانت عملية التقييم أهم مرتكزاتها، سواء للمشاريع أو بالنسبة للاستراتيجيات، بحيث شملت عمليات التقييم مختلف نواحي الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية في العراق.

4. أهداف البحث:

استثمار نتائج التقييم والدراسات التي قام بها البنك الدولي لتحديد معوقات المقدرة التنافسية للدولة وتقييم أداء نظام إدارة المالية العامة وبرامج إصلاحه باتجاه اعتمادها كأسس ومنطلقات لتعزيز المقدرة التنافسية للدولة وذلك من خلال منظومة موجهة ومحفزة للقطاع العام، والخاص، والمجتمع المدني.

5. منهجية البحث:

لغرض التحقق من فرضية الدراسة، فقد تم الاعتماد على أتباع المنهج النظري والمنهج الاستقرائي في معالجة موضوع البحث وصولاً إلى استنباط المعالجات التي يمكن لها أن تحقق النتائج المرجوة.

المبحث الأول: تطور الدور التمويلي للبنك الدولي ومعوقات المقدرة التنافسية للعراق

المطلب الأول: تطور الدور التمويلي للبنك الدولي

أولا: مؤسسات مجموعة البنك الدولي:

عقد مؤتمر بروتون وودز لعام 1944 بهدف تحقيق مسعى دولي لمنع تكرار وقوع الأحداث التي أدتّ إلى الكساد العظيم في عام 1929 والعواقب التي ترتبت على هذا الكساد، وكذلك السعي إلى تنشيط التجارة الدولية بعد الحرب العالمية الثانية. وقد تمخض عنه قيام ثلاث مؤسسات دولية مهمة وهي البنك الدولي، وصندوق النقد الدولي، والاتفاقية العامة للتعريفة الجمركية والتجارة (GATT) والتي تحولت لتصبح منظمة التجارة العالمية (WTO).

إنّ الغايات العامة للمنظمات الدولية المذكورة تعكس رغبة القوى الدولية في عدم تكرار الأزمات الحادة التي تؤدي إلى نشوب النزاعات والحروب على مستوى العالم. لذلك فان البنك الدولي مسؤول عن تقديم التمويل طويل الأجل لأغراض الإعمار والتنمية، وصندوق النقد الدولي مسؤول عن مراقبة وفرض نظام نقدي منتج وأكثر استقراراً، ومنظمة التجارة العالمية مسؤولة عن حرية التبادل التجاري على المستوى الدولي. وعلى وجه التحديد، فإنّ البنك الدولي يركز على التنمية طويلة الأجل وإعادة الإعمار، في حين إنّ صندوق النقد الدولي يركز على معالجة مشاكل ميزان المدفوعات وعلى الإجراءات والسياسات قصيرة الأجل لتحقيق الاستقرار في ذلك الميزان. إنّشاء البنك الدولي قام على أساس تحقيق هدفين أساسيين تمثلا في العمل على إعادة اعمار أوربا التي دمرتها الحرب العالمية الثانية والهدف الثاني تمثل في التنمية الذي

تم ادراجه نتيجة لمطالب ومقترحات وفود دول امريكا اللاتينية والتي لم تكن بحاجة إلى إعادة الإعمار وإنّما كانت بحاجة إلى الحصول على الدعم المالي من أجل عملية التنمية.

على العموم يعد البنك الدولي اليوم منظمة أو مؤسسة مختلفة بشكل جوهري عن تلك التي تم أسست في بروتون وودز. وحالياً، فإنّ مجموعة البنك الدولي تتألف من خمس مؤسسات مختلفة وهي (1) :

1-البنك الدولي الأصلي لإعادة الإعمار والتنمية International Bank for Reconstruction and Development (IBRD).

2-مؤسسة التنمية الدولية International Development Association

إنّ (IDA) كان قد تم تأسيسها في عام 1960 وذلك بهدف تعزيز التنمية الاقتصادية، وزيادة الإنتاجية وبالنتيجة الارتقاء بالمستويات المعيشية في بلدان العالم الأقل نمواً. إنّ تلك الأهداف تعمل على تحقيقها (IDA) من خلال العمل على تقديم قروض بدون فوائد إلى (82) بلداً من أفقر البلدان في العالم، وذلك على أساس فترة تسديد طويلة الأجل ما بين 25 إلى 40 سنة مع فترة سماح من خمس إلى عشر سنوات أو منح خالصة لمشاريع معينة لتخفيف حدة التفاوت وعدم المساواة. إنّ (IDA) يتم تمويلها بالدرجة الأساس من خلال مساهمات الدول الأعضاء في مجموعة البنك الدولي والتي تتم وفق قاعدة يتم تنفيذها كل ثلاث سنوات والتي تعرف باسم قاعدة تعزيز IDA. ولابد من الإشارة هنا إلى إنّ مصطلح البنك الدولي أو world Bankيقصد به عمل كل من IDA، IBRD.

3-مؤسسة التمويل الدولي International Finance Corporation(IFC).

أما IFCفإنّه يمثل ذراع القطاع الخاص من مجموعة البنك الدولي والذي تم تأسيسه في عام 1956. وبشكل مغاير لـ IBRD، والذي يستطيع إنّ يقوم بالإقراض مباشرة إلى الدول، فإنّ IFCيستطيع إنّ يقدم القروض إلى شركات القطاع الخاص في الدول الأعضاء ومن دون ضمان بإعادة التسديد من قبل حكومة الدول المعنية. وفي مسعى لتعزيز التنمية الاقتصادية، فإنّ IFCتقترض من أسواق رأس المال وتقوم بتقديم القروض على أسس تجارية إلى شركات القطاع الخاص التي لا تستطيع تأمين الأموال الكافية وفق شروط معقولة.

4-وكالة ضمان الاستثمار المتعدد Multilateral Investment Guarantee Agency

إنّ MIGA، والذي تأسس في عام 1988، يشجع على تدفق الاستثمارات إلى البلدان النامية وذلك من خلال تقديم ضمانات تأمين في مواجهة المخاطر السياسية إلى مستثمري ومقرضي القطاع الخاص. إنّ MIGAيهدف إلى اجتذاب المستثمرين إلى بيئات تعاني من مشاكل وصعوبات وذلك من اجل تعزيز التنمية من خلال إزالة المخاطر من أنّ عوامل خارجية يمكن لها إنّ تؤثر سلباً في المردودات المالية لمشروع معين.

5-المركز الدولي لتسوية خلافات الاستثمار International Center for Settlement of Investment Disputes (ICSID). ويمثل ذراع مجموعة البنك الدولي لتسوية الخلافات وتقديم إمكانيات وفرص للتسوية والتحكيم للخلافات المتعلقة بالاستثمارات ما بين الدول المتعاقدة والأشخاص من البلدان المتعاقدة الأخرى. إنّ الاتفاقية التي قامت بتأسيس ICSIDقد دخلت حيز التنفيذ في عام 1966 وذلك نتيجة للحاجة إلى إقامة كيان متخصص لتسوية خلافات الاستثمار والتي يمكن لها أنّ توافر الوسائل لحل الخلافات القانونية ما بين الأطراف المتعاقدة من خلال التسوية او التحكيم .

ثانيا: البنك الدولي ورأس المال الاجتماعي

لقد تطور الدور التمويلي للبنك الدولي من التركيز على رأس المال المادي إلى رأس المال الاجتماعي. يعرف البنك الدولي رأس المال الاجتماعي بكونه المؤسسات، التقاليد والأعراف، والقيم، والمعتقدات التي تحكم العلاقات التفاعلية فيما بين أفراد المجتمع وتدفع باتجاه تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية للدولة. إنّ المراحل النظرية التي شهدها الفكر الاقتصادي في مجال التنمية الاقتصادية منذ الحرب العالمية الثانية يمكن تأطيرها في ثلاث مراحل:

- **المرحلة الأولى**، والتي استمرت منذ عقد الأربعينيات إلى عقد الستينيات من القرن الماضي، ركزت على تراكم رأس المال المادي كمسار للوصول إلى تحقيق التنمية.
- **المرحلة الثانية**، والتي تبدأ منذ عقد السبعينيات، إذ أصبح رأس المال البشري المتغير الذي يوضح النمو غير المتوازن الواضح للعيان ما بين البلدان المتقدمة والبلدان النامية وذلك على الرغم من اعتماد خطط وسياسات تنموية مع الكم الهائل من حجم المساعدات المقدمة من المنظمات والمؤسسات الدولية وعلى رأسها البنك الدولي.
- **المرحلة الثالثة**، والتي لاتزال سائدة حتى الوقت الحاضر، فإنّ هناك توافقاً ما بين المتخصصين على إنّ الأداء المؤسسي يعد أحد العوامل المؤثرة في الإنتاجية، أي بعبارة آخري، إنّ هناك إدراكا متزايداً بأن المؤسسات غير الفاعلة يمكن إنّ تؤدي إلى إفشال السياسات والخطط المرسومة بشكل جيد (2).

إنّ أفراد المجتمع عندما يكونوا ضمن أي شكل من أشكال المؤسسات، فإنّ هذا يعني بالتالي، إنّ تلك المؤسسات ستكون مؤلفة من أفراد ذوي خلفيات وظيفية وتعليمية وثقافية مختلفة ومتنوعة وستكون أمامهم عدة مجالات وفرص لتبادل المعلومات والمعرفة، وليس فقط ما يتعلق بالأمور المرتبطة بعمل تلك المؤسسات، وإنّما أيضاً بشأن المجالات والفرص الاجتماعية والاقتصادية خارج نطاق المؤسسة. وبعبارة آخري، فإنّ المؤسسات أو مؤسسات القطاع العام والخاص تقوم بخلق ارتباطات للأفراد بالفرص والمجالات المتاحة وذلك من خلال الروابط الاجتماعية مما يترتب على ذلك بالتالي توفير معلومات بشأن مجالات وفرص الوظائف، والخدمات، والأعمال التجارية المتاحة (3).

ثالثاً: الإجراءات العملية الاسترشادية الحالية للبنك الدولي:

إنّ الشروط التي يضعها البنك الدولي هي عبارة عن أداة يستخدمها البنك من اجل ضمان إعادة التسديد وكذلك من اجل حماية الموارد المالية للبنك. إنّ تلك الشروط المرتبطة بالقروض التي يقدمها البنك الدولي قد أخذت بالتطور بشكل متسارع لكي تشمل بالتالي اشتراط قيام الدول المعنية بمدى واسع من الإصلاحات للتمكن من الحصول على التمويل من البنك الدولي. إنّ من بين أهم تلك الإصلاحات المطلوبة تتجسد في قيام الدول بتقييد الأنفاق العام، وتحرير التجارة، والخصخصة، وبالنتيجة، فإنّ موارد تلك الدول أخذت بالتحول نحو القطاع الخاص وذلك في مسعى لتعزيز النمو الاقتصادي، وبالمقابل، التقليل من الموارد المخصصة لأغراض الخدمات الاجتماعية الأساسية من مثل الصحة، التعليم، والإسكان. ونتيجة للضغوط التي أخذ البنك الدولي يتعرض لها، وخاصة من قبل المنظمات غير الحكومية على مستوى العالم، بسبب الآثار السلبية المترتبة على مجتمعات تلك البلدان المتأتية من شروط الإقراض والتمويل، فقد أخذ البنك الدولي يتحول بشكل ملحوظ نحو تقديم التمويل إلى الخدمات الاجتماعية الأساسية. فضلاً عن ذلك، فإنّ البنك الدولي قام بوضع لائحة تنفيذية يتم العمل بموجبها عند القيام بدراسة القروض والتمويل المقدم إلى البلدان المقترضة. إنّ اللائحة التنفيذية التي تحوي كافة التوجيهات والإرشادات إلى كوادر وفرق عمل البنك الدولي بشأن كيفية الإعداد للمشاريع المراد تمويلها، تشمل القيام بالإجراءات التنفيذية الآتية (4):

1- دراسة التأثير البيئي والاجتماعي للمشاريع الممولة من قبل البنك الدولي.
2- دراسة خطط المعالجات البيئية.
3- دراسة العادات والتقاليد السائد في مناطق تلك المشاريع وتأثيراتها.
4- دراسة إدارة الموارد المائية.
5- دراسة التأثيرات على السكان المحليين.
6- دراسة الموارد الثقافية المادية.
7- دراسة آثار إعادة التوطين الإجباري.
8- دراسة الآثار على جوانب التمييز على أساس الجنس وعلى عملية التنمية.

المطلب الثاني: أهم معوقات المقدرة التنافسية على مستوى القطاع العام في العراق

أولاً-الإدارة الشفافة للإيرادات النفطية

إنّ ثروة العراق النفطية يمكن إنّ تصبح المرتكز الأساس الأكثر أهمية في تحقيق النمو الاقتصادي المستدام للبلد، أو بعكس ذلك، في حالة عدم إدارتها بشكل مناسب وصحيح، فإنها يمكن أن تتسبب في تدهور الاقتصاد وعدم الاستقرار على مستوى البلد ككل. إنّ البلدان التي تعتمد بشكل مبالغ فيه على

الموارد الطبيعية تعرض نفسها إلى أداء ضعيف من الناحية الاقتصادية وتعاني من تبعات آليات الحكم الرشيد الضعيفة، وكذلك تصبح أكثر عرضة لنشوب النزاعات. إنّ الإدارة الفعالة لعوائد النفط تستلزم توافر المتطلبات الأساسية التالية :

1-إطار عمل شفاف وواضح فيما يتعلق بإنّتاج النفط والاستثمارات النفطية: إنّ هذا يتطلب إطار عمل قانوني وتنظيمي، ووضوح في مهام وأدوار الجهات المعنية المختلفة (الوزارات، مؤسسات الدولة، والقطاع الخاص)، وبيئة تفاوضيه واضحة المعالم فيما يتعلق بالعقود. إنّ توافر هذه العناصر سوف يفسح المجال أمام الاستثمار الأكثر إلحاحاً في إعادة تأهيل حقول النفط الموجودة أصلاً، واستكشاف وتطوير الحقول الجديدة، وإعادة تأهيل وإنّشاء البنى التحتية ذات العلاقة بالنفط. وفي مقابل تحقق ذلك، فإنّ هذا سوف يحقق إيرادات نفطية والتي يكون العراق بأمس الحاجة إليها.

2-الشفافية في حصر، ومراقبة، والإبلاغ عن الإيرادات: إنّ أدنى المعايير المطلوبة بشكل عام في هذا السياق تشتمل على:

أ -**القيام بعمليات تدقيق سنوية مستقلة:** إنّ عمليات التدقيق يتوجب أن تشمل الإيرادات المتحققة من خلال القطاع النفطي والتدفقات النقدية ما بين المنتجين والمسوقين للنفط الخام والمنتجات النفطية، بما في ذلك شركة النفط الوطنية، وكذلك الحكومة. إنّ من المطلوب كذلك أن تعتمد عملية التدقيق إلى كافة الجهات المعنية (الشركات الوطنية وكذلك شركات النفط العالمية، إذا ما وجدت). إنّ نتائج عمليات التدقيق يتوجب أن يتم نشرها بشكل علني.

ب -**اشراك المجتمع المدني:** إنّ البرلمان ومؤسسات المجتمع المدني الأخرى يتوجب أنّ تشارك في رصد ومراقبة النتائج المالية والتشغيلية في القطاع النفطي.

ج-**وضع وتنفيذ برنامج مستدام للشفافية:** إنّ الأنشطة في هذا السياق تشمل تعزيز الإدارة الضريبية وتعزيز آليات الحكم المؤسسي أو الرشيد لشركة النفط الوطنية، والبنك المركزي، والمؤسسات الأخرى المعنية باستلام وإدارة الإيرادات النفطية.

إن الاستقلال المالي للدولة الريعية يتيح لها تجنب المسائلة ومحاسبة المسؤولية بسبب ضعف قاعدة الضريبة ، وهذا أمر يؤدي إلى عدم فاعلية آليات المراقبة والديمقراطية لاشراك المجتمع المدني (5) .

ثانيا -تطوير الصناعات التحويلية النفطية

إنّ الصناعات الاستخراجية النفطية في الوقت الذي يمكن إنّ تسهم بدرجة كبيرة في تعزيز الاقتصاد، فإنه لابد من التأكيد من جهة أخرى على إنّ تأثيرها يكون محدود نسبياً فيما يتعلق بخلق الوظائف وفرص العمل وفي تعزيز المقدرة التنافسية للدولة. وفي سبيل تعظيم المردودات المتأتية من تنمية الصناعة

الاستخراجية النفطية، فإنّ العراق يحتاج إلى تنمية وتطوير الصناعة التحويلية النفطية، بما في ذلك البتروكيمياويات وبالتزامن مع تنفيذ تنمية المشاريع الاستخراجية

ثالثاً–عدم توافر الاحصائيات الموثوقة ومحدودية المعلومات الاقتصادية

إنّ الحروب والعقوبات الاقتصادية والتوجهات السياسية لتقييد البيانات ساهمت بشكل جدي في الحد من مقدرة المؤسسات الإحصائية في العراق على جمع ونشر بيانات معتمدة وموثوقة. إنّ أغلب البيانات والأرقام الإحصائية التي تم نشرها منذ عام 1991 لم تشمل منطقة شمال العراق. إنّ الحرب الأخيرة في عام 2003 وما اعقبها من أحداث نهب وتخريب قد اصاب الكثير من دوائر ومؤسسات الدولة بأضرار بالغة شملت قواعد البيانات والوثائق الموجودة في تلك الدوائر والمؤسسات. وبناءً على ذلك، فإنّ التقديرات والتوقعات الاقتصادية سوف تحتاج إلى توفير بيانات وأرقام إحصائية، وبالتالي، فإنه سوف يكون من المهم بناء أنظمة حديثة لغرض جمع ونشر البيانات الإحصائية وصولاً إلى تأمين معلومات معتمدة وموثوقة وبشكل منتظم لمصلحة الجهات المسؤولة عن وضع السياسات الاقتصادية في العراق وصولاً إلى اتخاذ قرارات أكثر كفاءة وفاعلية (6).

رابعاً–حجم القطاع العام

إنّ حجم القطاع العام في العراق يعد بكل المقاييس كبيراً للغاية نسبة إلى الاقتصاد ككل. إنّ حجم القطاع العام، والذي يتم قياسه من خلال نسبة الأنفاق العام إلى إجمالي الناتج المحلي (GDP) يعد الأكبر من بين دول المنطقة. فعلى سبيل المثال ، فإنّ إجمالي إنفاق الحكومه المدة ما بين 2005،2012 وصل كمعدل إلى نسبة (52%) منGDP .وعلى الرغم من إنّ حجم الأنفاق العام الكبير يعكس إلى حدٍّ ما الأنفاق في مجال إعادة الإعمار ما بعد الحرب وفي مجال الاستثمار الحكومي في قطاع النفط المملوك للدولة ، إلاّ أنه مع ذلك يبقى مرتفعاً بالمقارنة مع بلدان أخرى في المنطقة .إنّ معدل الأنفاق الحكومي إلى GDP في بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا كان بحدود (30%) خلال نفس الفترة ، و (41%) في الاقتصاديات المتقدمة ، و (29%) في عدد من اقتصاديات البلدان الناشئة والنامية (6) .

خامساً–ضعف آليات الحكم الرشيد في القطاع العام

إنّ آليات الحكم الرشيد في القطاع العام تعد أحد أهم العوامل الرئيسة، إنّ لم تكن أهمها، بما فيها إدارة الموارد العامة، بالنسبة إلى كل من الاستقرار السياسي والنمو الاقتصادي المستدام على حد سواء، تحتاج في العراق إلى إصلاح جذري على مدى السنوات. وفي هذا السياق، فإنّ بناء وإرساء الدولة القائمة على أساس القانون، والعمل على ضمان وتوفير الأمن للمواطنين وكذلك حماية حقوقهم وحرياتهم الأساسية تأتي أو تشكل حجر الزاوية في صياغة ووضع آليات فاعلة وكفؤة للحكم الرشيد. إنّ تحديد حجم ونطاق عمل الحكومة وتوزيع المسؤوليات المختلفة في الحكومة يعد أيضا أحد العناصر الأساسية في تكوين

وتفعيل آليات الحكم الرشيد على مستوى القطاع العام ،فضلاً عن ذلك ، العمل على بناء المقدرة والمؤهلات المهنية للإدارة الحكومية من أجل تنفيذ وإدارة الخدمات العامة الأساسية ولتأمين البيئة الداعمة لنمو واتساع نشاط القطاع الخاص .إنّ الأدبيات بشان اقتصاديات البلدان الغنية بالنفط تؤكد على إنّ أحد أهم أسباب عدم تنامي المقدرة التنافسية لتلك الدول يعود إلى ضعف المؤسسات العامة ومحاسبة المسؤولية والهدر في الأنفاق العام . إنّ الموارد المالية الضخمة المتأتية من النفط تؤدي بالنتيجة إلى هدر في الأنفاق وعدم الكفاءة، والمحسوبية، والفساد السياسي.

إنّ اقتصاديات البلدان التي لا تعتمد على الثروات الطبيعية، فإنّ حكوماتها تقوم بفرض الضرائب على مواطنيها والذين بالمقابل يطالبون بحكومة كفؤة وفعالة. إنّ هذه المعادلة تؤسس بالنتيجة إطار لمحاسبة المسؤولية ما بين الحكومة والمواطنين .أما في البلدان النفطية ، فإنّ المواطنين أما يدفعون ضرائب قليلة أو لا يدفعون أصلاً (طالما إنّ أغلب العوائد تأتي من إيرادات النفط) وهذا يعني بالتالي إنّ هناك دوافع ضعيفة للمحاسبة والرقابة على الأنفاق العام والخدمات العامة .ومن جهة أخرى ، فإنّ المسؤولية الحكوميين ورجال السياسة غالباً ما يجدون إنّ من الأسهل بالنسبة لهم للبقاء في السلطة من خلال توجيه عوائد النفط نحو قواعدهم الانتخابية بدلاً من توجيهها نحو سياسات اقتصادية معززة للنمو بما فيها السياسات الضريبية المناسبة .إنّ المحصلة النهائية لذلك تتمثل في حلقة مفرغة من الافتقار إلى محاسبة المسؤولية حيث إنّ عدم أو قلة فرض الضرائب يعني ضمنياً رقابة عامة أقل على الأنفاق العام وكفاءة أقل وضعف في تقديم وتوفير الخدمات العامة، والتي تؤدي إلى تقييدات إضافية على مجالات فرض الضريبة ، وهكذا تستمر تلك الحلقة المفرغة (7).

المطلب الثالث: أهم معوقات المقدرة التنافسية على مستوى القطاع الخاص

أولاً –الوضع الأمني وضعف البنى التحتية: إنّ الوضع الأمني الذي ساد في العراق بعد عام 2003 وما رافق ذلك من تضرر أو تقادم البنى التحتية الأساسية تعد من أهم العوامل التي تقف عائقاً أمام تطور القطاع الخاص في العراق. إنّ تحسن الأوضاع الأمنية واستمرار استقرارها مع تحسين البنى التحتية سيكونان من أهم العوامل الجاذبة للمستثمرين المحليين أو الأجانب خاصة في قطاعات الطاقة، والاتصالات، والعقارات وقطاعات أخرى رئيسة.

ثانيا – تردي مناخ الاستثمار: انّ العراق يحتاج إلى سياسات تعمل على إيجاد وتعزيز بيئة توافر الامكانات لاستثمارات القطاع الخاص، وتدعيم إعادة هيكلة المؤسسات غير النفطية المملوكة للدولة، وتنمية الشركات الصغيرة والمتوسطة وكذلك سياسات تكاملية على مستوى الاقتصاد الكلي وسياسات هيكلية والتي تسهم بشكل غير مباشر في زيادة دور القطاع الخاص في زيادة النمو غير النفطي في العراق. إنّ تلك السياسات، فضلاً عن كونها ستعمل على تحقيق نمواً ذي قاعدة واسعة تشمل أغلب فئات

المجتمع من خلال تطور القطاع الخاص، فإنها ستساعد على مواجهة وتخفيف ما يعرف بآثار ((المرض الهولندي)) الناجم عن تزايد الأنفاق العام وتقليل التأثيرات السلبية للثروة النفطية في القطاعات الأخرى من الاقتصاد(8).

ثالثاً–**إنّ القيام بإعادة هيكلة المؤسسات غير النفطية المملوكة للدولة:** يعد امراً بالغ الأهمية باتجاه معالجة ضعف القطاع الخاص في العراق. إنّ إعادة الهيكلة ستساهم في مواجهة اثنين من العوامل المؤثرة سلباً والمعوقة لتطور القطاع الخاص والتي تتمثل في استنزاف غير مستدام للموارد العامة وكذلك المنافسة غير العادلة مع القطاع الخاص.

رابعاً–إنّ **قطاع الزراعة في العراق** كان في السابق بشكل أكبر القطاعات الاقتصادية بعد قطاع النفط إلا أنه بعد عام 2003 شهد تراجعاً كبيراً للغاية. إنّ نسبة (58%) فقط من الأراضي الصالحة للزراعة يتم استغلالها (13,2 مليون هكتار من 22,9 مليون هكـتار قابلة للاستغلال). وبالرغم من إنّ قطاع الزراعة يساهم حالياً بنحو (4,2%) من الناتج المحلي الإجمالي، متراجعاً عن نسبة 9% في عام 2002، ويساهم بنسبة 25% من إجمالي فرص العمل، إلاّ إنّ العراق لايزال يستورد (80%) من احتياجاته الغذائية. إنّ الزراعة تشكل (10%) من نشاط الشركات الصغيرة والمتوسطة في شمال العراق، و (4%) في جنوبي العراق، وغير موجودة في وسط العراق. وعليه، فإنّ إمكانية القطاع الخاص في تحقيق النمو من خلال قطاع الزراعة تعد بالتالي إمكانية عالية، ولكن هذا يعتمد على تحقيق حالة الاستقرار، وسياسات زراعية مناسبة، واستثمارات واسعة في البنى التحتية، وكذلك ترتيبات مناسبة مع تركيا وسوريا بشأن نهري دجلة والفرات (9).

خامساً–هناك عدم مساواة واضحة جداً في العراق على مستوى نوع الجنس في القوة العاملة سواء من ناحية الوظائف أو التحصيل الدراسي أو التدريب. إنّ نسبة (13%) من النساء يشاركن في قوة العمل، وهي نسبة أقل بكثير من البلدان المجاورة للعراق. إنّ نسبة (7%) فقط من الشركات تشكل فيها النساء أحد مالكيها الرئيسين، وهي نسبة أقل من بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. إنّ نسبة (1%) من الشركات في العراق يوجد لديها مدراء من النساء، بالمقارنة مع سوريا ولبنان بنسبة (23%) و (29%) على التوالي (10) .

سادساً–إنّ البنك الدولي يصنف العراق في المرتبة (98) من بين (183) دولة وفق مؤشر تسجيل العقارات أذ تتطلب عملية التسجيل كمعدل (51) يوماً وتستلزم (7%)من قيمة العقار. إنّ تأثير ذلك يتأتى من إنّ الأراضي والمباني تشكل شكلاً رئيساً من أشكال الضمانات بالنسبة للقطاع الخاص مقابل الحصول على التمويل. إنّ نسبة (100%) من القروض للشركات الكبيرة يتم ضمانها من خلال الأراضي

والمباني، وأما بالنسبة للشركات الاصغر فإنّ نسبة (79%) من القروض يتم ضمانها بنفس الصيغة، في حين أن النسبة المذكورة تبلغ (69%) للشركات المتوسطة (11).

سابعاً– احتل العراق المرتبة (174) من بين (183) دولة في عام 2012 بحسب البنك الدولي، وفق مؤشر الحصول على الائتمان. إنّ نسبة (5,14%) من الشركات الصغيرة استطاعت الحصول على القروض، في حين إنّ تلك النسبة بلغت (39,36%) بالنسبة للشركات المتوسطة و (23,53 %) للشركات الكبيرة. إنّ المستوى الإجمالي للائتمان في الاقتصاد يعد ضعفاً في العراق وخاصة بالنسبة للشركات الصغيرة والمتوسطة. إنّ الشركات الصغيرة والمتوسطة في العراق تعتمد بشكل رئيس في تمويلها على عدد من الوزارات، مثل وزارة الزراعة و العمل والشؤون الاجتماعية، وذلك من خلال برامج تمويلية حكومية خاصة. ومن جهة أخرى، فإنّ نسبة (43%) من الشركات في العراق لم تعمل أساساً باتجاه الحصول على القروض المصرفية، وذلك لعدة أسباب من أهمها الضمانات المطلوبة، وأسعار الفائدة، وإجراءات التنفيذ (12).

المطلب الرابع: توفير الخدمات العامة والضمان الاجتماعي

إنّ ضعف الخدمات العامة، من الناحية الكمية والنوعية تعد أحد المصاعب أو المشاكل الجوهرية التي تواجه السكان في العراق. إنّ خدمات الماء والكهرباء، تعاني من نقص حاد في التجهيز، ويترافق مع ذلك تراجع حاد في أجمالي الموارد المتجددة نتيجة لتزايد الطلب (بسبب النمو السكاني) وتراجع كميات المعروض منها. إنّ جودة التعليم تعد ضعيفة وتحتاج المدارس إلى إعادة ترميم مع معاناتها من كثافة عدد الطلبة بالرغم من العمل وفق نظام الدوام المتعدد خلال اليوم الواحد. كما إنّ الخدمات الصحية تعاني من تدهور وتراجع حاد على كافة المستويات، فضلاً عن أن نظام الضمان الاجتماعي يعد غير فعال وغير مؤثر وخاصة بالنسبة للطبقات الأكثر فقراً. إنّ الإيرادات العالية المتأتية من النفط كان يمكن استخدامها لتمويل الاستثمارات المطلوبة في مجالي الخدمات العامة والاجتماعية، لكن تقييدات الإمكانيات والمؤهلات والتنسيق مع الحكومة كانت أهم المعوقات في طريق إنّجاز تلك الاستثمارات.

أولاً –الطاقة الكهربائية: إنّ أحد أهم المشاكل التي تواجه العراق، بحسب وجهة نظر مواطنيه، تتمثل في النقص الحاد بتجهيز الطاقة الكهربائية. إنّ الطاقة الكهربائية التي يتم تجهيزها لاتزال وإلى حد كبير دون مستوى الطلب، أذ بلغ معدل التجهيز على مستوى البلد ككل (8) ساعات يومياً في عام 2009. فضلاً عن ذلك، فإنّ الانقطاعات في الطاقة الكهربائية تتسبب في خسائر للاقتصاد العراقي بما يقدر (43) مليار دولار سنوياً. إنّ النقص الحاد في تجهيز الطاقة الكهربائية يعني بالتالي بأنه يجب على العراق إنّ يعتمد على مصادر تجهيز بديلة عالية التكلفة، والتي تكلف بما يعادل (6–8) مليار دولار سنوياً. فضلاً عن ذلك، فإنّ أنظمة أو منظومات العراق في الإنتاج والنقل والتوزيع تعاني من تراجع وتردي في

مستلزماتها وبحاجة ماسة إلى الصيانة والإدامة. إنّ المناطق الريفية تعاني بدرجة أكبر من نقص التجهيز بالطاقة الكهربائية بالمقارنة مع المناطق الحضرية وذلك نتيجة لقلة مقدرتها على شراء وتشغيل المولدات الكهربائية. وعلى الرغم من أن العراق يعمل على تنفيذ برنامج استثماري واسع لزيادة أنتاج الطاقة الكهربائية، والذي كان يفترض أن يضيف بحدود (10) الآف ميغا واط من الطاقة الكهربائية عام 2015، إلا إنّ هذا البرنامج واجه ضغوطات كبيرة نتيجة لضعف البنى التحتية في منظومات النقل والتوزيع.

إنّ التحديات التي تواجه تطوير قطاع الطاقة في العراق لا تعد مادية فقط، وإنّما كذلك تحديات مالية، واقتصادية، وقانونية، وتنظيمية، ومؤسساتية. إنّ أجور الكهرباء تعد منخفضة بالمقارنة مع المقاييس على مستوى البلدان المجاورة وتغطي جزء من تكاليف إنّتاج الطاقة الكهربائية والتي تكون مرتفعة بسبب الضياعات المتزايدة والاستيرادات المكلفة من الوقود والكهرباء، وإنّ نحو (80%) من الطاقة المجهزة في العراق لا يتم استيفاء أجورها أو تحصيلها، وإنّ الأجور المنخفضة وعدم تحصيلها بشكل منتظم يؤدي بالنتيجة إلى نمو متزايد وواسع في الطلب وما يترتب على ذلك من تزايد الضغوط على البنى الأساسية للكهرباء. ومن جهة أخرى، فإنه من المتعارف عليه إنّ العمل على رفع أجور الكهرباء في حين أن تجهيزها يكون امراً غير مضمون سيؤدي إلى رفض ومعارضة على المستوى الاجتماعي وعلى المستوى السياسي.إنّ السعي باتجاه زيادة الأنتفاع من كميات الغاز الضخمة المصاحبة للنفط الذي ينتجه العراق بكميات ضخمة وإيقاف احتراق تلك الكميات من الغاز دون الاستفادة منه، يمكن أن يصبح الوقود الذي يولد أغلب الطاقة الكهربائية التي يحتاجها العراق على عقود من الزمن وبالتالي المساعدة على مواجهة النقص الحالي في الطاقة الكهربائية. كذلك، فإنّ الغاز يمكن أن يوظف ليصبح مورداً مهماً لتطوير عدد من الصناعات الحديثة مثل البتروكيمياويات والصناعات الثقيلة. إنّ مؤسسات الدولة المسؤولة عن الغاز في العراق تحتاج إلى الدعم لزيادة امكانياتها ومؤهلاتها المؤسساتية، ووضع وتنفيذ استراتيجية فاعلية، ومراقبة ومتابعة الاستثمارات الضخمة المطلوبة لمعالجة الغاز وتجهيزها إلى المحطات والمجمعات الصناعية (13).

ثانيا –منظومة المياه وشبكات الصرف الصحي: إنّ مدى جودة المياه وشبكات الصرف الصحي تعد ايضاً من أهم التحديات التي تواجه المجتمع العراقي ككل وكافة القطاعات الاقتصادية الأخرى. إنّ هناك ضعفاً واضحاً وملحوظاً في مدى فعالية مؤسسات الدولة في مجالات تلبية الاحتياجات اليومية من استخدامات ومتطلبات المياه سواء على مستوى الاحتياجات المحلية أو على مستوى الزراعة، وكذلك في مجال جمع ومعالجة المياه الثقيلة، وهذا مما ادى بالتالي إلى تزايد المخاطر على المستوى البيئي والصحي والمرتبطة بتجهيزات المياه الملوثة والمعالجة غير الكافية للمياه الثقيلة. لقد ادى هذا تراجع وتدهور خدمات المياه في البلد ، فعلى سبيل المثال،يعاني (78%) من سكان المناطق الحضرية في

بغداد من مشاكل في توافر المياه للاستخدامات المنزلية. فضلاً عن ذلك، فإنّ هناك نقصاً في محطات تجميع المياه الثقيلة ومعالجتها حيث إنّ ما نسبته (35%) من سكان المناطق الحضرية تتوافر لديهم إمكانية الربط على شبكات الصرف الصحي النظامية. من جهة أخرى، فإنّ النقص في الاستثمار على مستوى توفير خدمات المياه لأغراض الري كان له تأثيرات سلبية حادة في الأنتاجية الزراعية وفي خلق فرص عمل للمناطق الريفية وبالنتيجة، فإنّ العراق اخذ يستورد الجزء الأكبر من احتياجاته الغذائية الأساسية (14).

ثالثاً –الاستنزاف البيئي: إنّ البيئة في العراق تشهد استنزافاً متزايداً وما يرافق مع ذلك من تكاليف اقتصادية مرتفعة. لقد قدر البنك الدولي بإنّ التكلفة الاقتصادية السنوية نتيجة للاستنزاف البيئي في العراق تتراوح ما بين (4%–8%) من الناتج المحلي الإجمالي. إنّ الإدارة والاستثمار لمواجهة المعدلات المرتفعة من تلوث الهواء والمياه سيساعد على تحسين أداء كافة القطاعات ذات الصلة (على سبيل المثال، النفط، الزراعة، الصرف الصحي، وإلى اخره). فضلاً عن ذلك، فإنّ العراق يعاني من ازمة مياه حقيقية بعد سنوات من الجفاف مؤخراً وما ترتب على ذلك من تراجع مساحات الأراضي المغطاة بالنباتات في بعض أجزاء البلد والتسبب في تزايد ملحوظ للعواصف الرملية. وفي غياب اتفاقية لتقاسم المياه مع تركيا وسوريا، فإنّ مستوى المياه في نهري دجلة والفرات قد انخفض بنسبة اعلى من (60%) على مدى السنوات العشرين الأخيرة مع تراجع مستوى نوعية المياه. كذلك، فإنّ كميات ضخمة من الغاز الطبيعي المصاحب لاستخراج النفط تحترق في الجو دون الاستفادة منها وذلك بسبب عدم توافر محطات معالجة الغاز والأنابيب الناقلة للغاز لغرض الاستهلاك المحلي أو لغرض التصدير(15).

رابعاً–نظام التعليم: إنّ نظام التعليم في العراق يعاني من عدة مشاكل جديدة والتي من أهمها ضعف التمويل اللازم، وتقادم البنى التحتية، وكذلك استنزاف الموارد البشرية. وفي عام 2003، فإنّ نحو (80%) من المباني المدرسية كانت بحاجة إلى إعادة تأهيل أو عمليات ترميم جوهرية و (12) جامعة كانت قد تعرضت إلى أضرار بالغة. إنّ نظام التعليم يحتاج إلى بذل جهود حيثية لمعالجة وتجاوز جملة من المعوقات والتي من أهمها وفي مقدمتها بناء وصيانة المدارس، تطوير الموارد البشرية، الارتقاء بالإدارة على كافة المستويات، تطوير المناهج الدراسية المتقادمة وطرق التدريس، وما شابه ذلك. وعلى الرغم من إنّ إعداد المعلمين تعد مرتفعة، إلاّ إنّ هناك مشاكل تتعلق بالتخصيصات والتوظيف مما ادى إلى جمع أعداد كبيرة من الطلاب في الصف الواحد، والنقص في بعض التخصصات (وبشكل خاص اللغة الإنكليزية، والرياضيات، والعلوم)، وحصول تباينات في المؤشرات أعلاه على مستوى المناطق الجغرافية المختلفة. فضلاً عن ذلك، فإنّ مدى جودة وكفاية إعداد المعلمين سواء خلال فترات دراستهم أو بعدها تعد ضعيفة وغير ملاءمة، وذلك نتيجة لضعف المستلزمات المطلوبة والنقص في الموارد البشرية

الكفؤة وغيرها من متطلبات الإعداد والتدريب اللازمة من جهة أخرى، فإنه نتيجة لضعف جودة وملاءمة النظام التعليمي، فإنّ خريجي ذلك النظام يفتقرون إلى المهارات اللازمة للدخول إلى سوق العمل. إنّ نصف عدد السكان تقريباً من البالغين ليس لديهم اي تعليم رسمي. فضلاً عن ذلك، فإنّ هناك تبايناً ملحوظاً في معدلات الأمية ما بين المناطق المختلفة وما بين المناطق الحضرية والريفية. إنّ هذا التباين تتجسد نتائجه في اتساع الفوارق في النمو الاقتصادي والاجتماعي على مستوى البلد ككل والذي، بالمقابل، يزيد بدرجة كبيرة تماماً من التباين على المستوى المعيشي والاجتماعي (16).

خامساً –النظام الصحي: إنّ النظام الصحي في العراق قد تعرض إلى اضرار بالغة نتيجة للحروب والنزاعات والإرهاب والتي أدت بالنتيجة إلى اختلالات جوهرية في مقدرة النظام على تلبية الاحتياجات والمتطلبات الصحية الأساسية. كما إنّ النظام الصحي في العراق، ونتيجة لضعف آليات الحكم الرشيد والرقابة، يعاني من فروقات واضحة في الحصول على الرعاية الصحية، ونقص في المؤسسات والكوادر الصحية أو الطبيعية المؤهلة.ـإنّ الأنفاق العام في المجال الصحي يتركز على الأدوية (37%) وعلى الإدارة (22%) وهذا مما يؤشر على وجود اختلالات جوهرية في الأنفاق العام على مستوى النظام الصحي وضعف أداء المؤسسات الصحية والخدمات الصحية (17).

سادساً –نظام البطاقة التموينية: يواجه نظام البطاقة التموينية عدة تحديات جوهرية تتوزع على جوانب واتجاهات مختلفة والتي من أهمها جودة وكمية المواد التي يتم شمولها بالبطاقة التموينية، الاختلالات في نظام التوزيع وصعوبة إيصال موادها بشكل منتظم إلى السكان نتيجة لعدة أسباب ومن أهمها الوضع الأمني غير المستقر .ـإنّ أهم جوانب الاختلالات في نظام البطاقة التموينية ، والتي تؤثر بالنتيجة على الطبقات الأكثر فقراً ، تتمثل في الاختلالات المتعلقة بإدارة التجهيز والإدارة المالية والتي تعرض النظام إلى الهدر ، والسرقة ، والفساد ، وكذلك افتقار النظام إلى الآليات المناسبة لتوجيه الحصص التموينية إلى الطبقات الأكثر فقراً من بين السكان ، وإنّ الاعتماد الكبير على نظام البطاقة التموينية كمصدر رئيس للغذاء يعد مصدراً للتعرض للمخاطر وذلك طالما إنّ هناك عدم انتظام في توزيع مفردات البطاقة والذي يؤدي غالباً الى عدم توافر الأمن الغذائي ، وأخيراً ، فإنّ فقرات البطاقة التموينية تكون مستوردة في أغلبها ويتم دعمها حكومياً بشكل كبير للغاية وما يترتب على ذلك من مصاعب في الموازنة العامة (18).

المبحث الثاني: تقييم أداء الإدارة المالية العامة واستراتيجيات البنك الدولي في العراق

يؤكد البنك الدولي على إنّ وظائف الحكومة الأكثر أهمية تتمثل في تعبئة وتوظيف الموارد المالية من اجل تحقيقها أهدافها في المجالات المختلفة. إنّ الطريقة التي تدار من خلالها موازنة الدولة، النفقات والإيرادات العامة، تنطوي على مضامين ودلالات متشعبة وواسعة المدى والتأثير، وخاصة فيما يتعلق بتعزيز المقدرة التنافسية للدولة، وتحديداً بالنسبة للبلدان النامية. (19).

المطلب الأول: مشروع البنك الدولي لتقييم أداء نظام الإدارة المالية العامة في العراق

إنّ البنك الدولي اعتبر تقديم التمويل اللازم لبرامج تقييم إصلاح الإدارة المالية العامة على رأس أولويات عمله في العديد من البلدان، ومنها العراق. إنّ إطار الأنفاق لتقييم حالة نظام الإدارة المالية العامة العام ومحاسبة المسؤولية المالية (PEF) يعد إحدى الوسائل التي تحظى بقبول واسع النطاق لأي بلد من البلدان. إنّ الإطار المذكور يتضمن مؤشرات لتحليل الأداء في ستة مجالات رئيسة من الإدارة المالية العامة والتي تتمثل أو تنعكس في عملية الموازنة العامة.

إنّ تقييم الإدارة المالية العامة يقوم على مقياس متدرج يبدأ من التصنيف A (أو رقمياً يعادل 4 نقاط) وصولاً إلى أدنى تصنيف D(أو رقمياً يعادل نقطة واحدة). لقد قام البنك الدولي بأجراء تقييمات في الاتجاه المذكور على مستوى عدة بلدان ومنها العراق والأردن والمغرب واليمن والضفة الغربية وغزة. إنّ المغرب والأردن حصلت على أعلى معدل تقييم ضمن مقياس (PEFA) أذ سجلا المستوى B(2,87 نقطة)، في حين احتل العراق والضفة الغربية وغزة أدنى معدل تقييم حيث سجلا المستوى C(1,5-1,6 نقطة). فيما يأتي نتائج تقييم أداء نظام إصلاح الإدارة المالية العامة في العراق، تحت مسمى تقييم الأنفاق العام ومحاسبة المسؤولية المالية (PEFA) الذي قام به البنك الدولي وذلك وفق الجوانب الرئيسة الستة المدرجة ادناه في عام 2008، وبالشراكة مع حكومة العراق (20):

أولا –مدى مصداقية الموازنة العامة: إنّ الموازنة العامة المقرة في العراق تعد، بشكل إجمالي، أداة أو وسيلة لا يمكن الاعتماد عليها إلى حد بعيد في إطار سياسة الحكومة وعلى مدى السنوات الثلاث (2006،2007،2008) التي تم مراجعة موازناتها العامة، إذ إنّ التباين ما بين الأنفاق الفعلي والأنفاق الذي تم إقراره ضمن الموازنة العامة قد تجاوز نسبة (15%) من الأنفاق المقدر. إنّ الإيرادات العامة قد استمرت بشكل متواصل في إنّ تكون أعلى من الإيرادات المقدرة ضمن الموازنة العامة وبفارق ملحوظ تماماً، في حين إنّ الأنفاق الفعلي – وعلى وجه الخصوص فيما يتعلق بالاستثمارات أو المشاريع الرأسمالية – كان بشكل متواصل أدنى إلى حد كبير من المبالغ المقدرة ضمن الموازنة العامة. إنّ النتيجة الحتمية كانت قد تجسدت في زيادة ضخمة على مستوى رصيد الاحتياطيات النقدية في صندوق تنمية العراق الموجود في نيويورك. إنّ الفقرات التي تم على أساسها تقييم مدى مصداقية الموازنة العامة قد حصلت على درجات التقييم أو المستويات الآتية:

1-الأنفاق الإجمالي المتحقق بالمقارنة مع الأنفاق الأصلي الذي تم إقراره ضمن الموازنة – 2D-تركيبة الأنفاق المتحقق بالمقارنة مع الأنفاق الأصلي الذي تم إقراره ضمن الموازنة – C

3-إجمالي الإيراد المتحقق بالمقارنة مع ما تم إقراره ضمن الموازنة – A

4-مراجعة ومراقبة مجالات تسديد الأنفاق – D

ثانيا –الشمولية والشفافية: إنّ هناك نقصاً حاداً في المعلومات المدرجة في الوثائق المرَّتبطة بالموازنة التي يتم تقديمها إلى البرلمان. فعلى سبيل المثال، فإنّ عدداً من جداول الموازنة الرئيسة غالباً ما تكون غير موجودة، فضلاً عن عدم وجود بيانات وأرقام موجزة خاصة بالإيرادات والنفقات. إنّ الموازنة لا تتضمن كذلك عدد من الافتراضات الرئيسة على مستوى الاقتصاد الكلي. إنّ الموازنة المقدمة إلى البرلمان في العراق لا تتضمن أيضاً تقارير للمقارنة ما بين موازنة السنة الماضية و للسنة الحالية. إنّ هناك عدداً مهم من أنشطة وعمليات الحكومة لا يتم إعداد تقارير حولها، فضلاً عن ضعف الرقابة والمتابعة فيما يتعلق بالمخاطر المالية الناجمة عن أنشطة عدد من مؤسسات القطاع العام. إنّ الفقرات التي تم على أساسها تقييم الشمولية والشفافية للموازنة العامة قد حصلت على درجات أو مستويات التقييم الآتية:

1. تبويب الموازنة – C
2. مدى شمولية المعلومات المدرجة في وثائق الموازنة – D
3. مقدار أنشطة الحكومة التي لم يتم إعداد تقارير عنها –D+
4. شفافية العلاقات المالية فيما بين المؤسسات الحكومية –D
5. مراقبة المخاطر المالية الإجمالية في مؤسسات القطاع العام –D
6. إمكانية حصول المجتمع على المعلومات المالية الرئيسة – D

ثالثا–إعداد الموازنة القائم على أساس السياسات: إنّ العراق بحاجة إلى تطوير استراتيجية الموازنة ودورة إعداد الموازنة، وكذلك اعتماد استخدام سياسة السقوف العليا للموازنة والتي تعكس أولويات سياسة الحكومة وتجنب الاعتماد على التقديرات غير الواقعية التي تقدمها الوزارات ومؤسسات الدولة الأخرى لموازناتها. فضلاً عن ذلك، فإنّ هناك حاجة ملحة للعمل على تعزيز الاتساق ما بين مكونات الموازنة التشغيلية والاستثمارية، والعمل على وضع وأيجاد منظور زمني على مدى عدة سنوات فيما يتعلق بالتخطيط المالي وإعداد الموازنة. إنّ الفقرات التي تم على أساسها تقييم إعداد الموازنة القائم على أساس السياسات قد حصلت على درجات أو مستويات التقييم الآتية:

1. التنظيم والمشاركة في عملية الموازنة السنوية – C
2. التخطيط المالي وفق منظور زمني على مدى عدة سنوات ، وسياسة الأنفاق وإعداد الموازنة +D

رابعا –إمكانية التقدير والرقابة في تنفيذ الموازنة: إنّ هذا الجانب يشمل مدى واسع من المواضيع المتعلقة بإدارة المالية العامة، بما في ذلك الإدارة الضريبية، وإطلاقات الموازنة، وإدارة النقد والدين، وإدارة المناقصات الحكومية، وأنظمة الرقابة المالية الداخلية وأنظمة الرقابة على كشوفات الرواتب، والتدقيق

الداخلي. وفيما عدا تحصيل الضرائب، فإنّ الإدارة الضريبية كانت نسبياً ذات أداء ملائم. لقد تم التوصل إلى إنّ أنظمة الرقابة على كشوفات الرواتب كانت ضعيفة، وإنّ أنظمة الرقابة الداخلية (بما في ذلك التدقيق الداخلي) كانت ذات فاعلية ضعيفة. إنّ إجراءات المناقصات الحكومية والمشتريات الحكومية تعد غير شفافة وتفتقر إلى المنافسة. وفي ظل بيئة تشهد وتحتاج إلى مشاريع متعددة للغاية لإعادة الإعمار، فإنّ هذه العوامل تعد الأكثر تأثيراً والتي تساهم في انتشار الفساد على مستوى البلد. إنّ الفقرات التي تم على أساسها تقييم إمكانية التقدير والرقابة في تنفيذ الموازنة قد حصلت على درجات أو مستويات التقييم الآتية:

1. مدى شفافية الالتزامات والمسؤوليات القانونية بالنسبة إلى دافعي الضرائب – B
2. مدى فعالية الإجراءات فيما يتعلق بإعداد الوثائق الرسمية وتسجيلها بشكل قانوني بالنسبة لدافعي الضرائب والإجراءات المتعلقة بتقدير الضريبة – C
3. مدى فعالية إجراءات تحصيل الضرائب – +D
4. إمكانية التقدير في توافر الأموال اللازمة للإيفاء بالنفقات – +C
5. تقييد وإدارة الأرصدة النقدية، والديون، وكذلك الضمانات –C
6. مدى فاعلية أنظمة الرقابة على كشوفات الرواتب –+D
7. المنافسة، قيمة النقود وأنظمة الرقابة في المناقصات والمشتريات الحكومية –+D
8. مدى فاعلية أنظمة الرقابة الداخلية بالنسبة إلى النفقات من غير الرواتب – +D
9. مدى فاعلية التدقيق الداخلي – +D

خامسا –المحاسبة، والتقييد، والإبلاغ المالي: إنّ هذه الجوانب كانت ضعيفة بشكل عام نتيجة لعدم توافر المعلومات الكافية بخصوص الموارد المالية التي تم استلامها من قبل المؤسسات الحكومية المسؤولة عن تقديم الخدمات وكذلك نقاط الضعف والاختلالات في جودة وتوقيت القوائم المالية السنوية. لقد كانت هناك حاجة وضرورة لتدعيم وتعزيز الإطار المحاسبي للحكومة العراقية وذلك من اجل خلق تفهم وتأكيد أكبر للمتطلبات القانونية والتنظيمية من جانب الكوادر الوظيفية المالية والمحاسبية. لقد كانت هناك مشاكل تتعلق بالجودة وبالتوقيت لكل من التقارير الخاصة بالموازنة والقوائم المالية السنوية. إنّ تلك المشاكل قد تعمقت بسبب الافتقار إلى نظام فعال لمعلومات الإدارة المالية. إنّ المكونات التي تم على أساسها تقييم المحاسبة والتقييد، والإبلاغ المالي قد حصلت على درجات أو مستويات التقييم الآتية:

1. توقيت وانتظام عملية توحيد الحسابات – +C
2. مدى توافر المعلومات حول الموارد المالية المستلمة من قبل مؤسسات الحكومة المسؤولة عن تقديم الخدمات – D

3. مدى جودة وتوقيتات تقارير الموازنة خلال السنة – +D
4. مدى جودة وتوقيتات القوائم المالية السنوية – +D

سادسا–التفحص والتدقيق الخارجي: إنّ نقاط الضعف في هذا السياق تتوضح من خلال عدم تقديم تقارير التدقيق بتوقيتات مناسبة إلى مجلس النواب العراقي وعدم متابعة توصيات تقارير التدقيق. إنّ دور مجلس النواب في مراقبة وتفحص الموازنة يستلزم إنّ يتم تعزيزه من خلال تأسيس وإنّشاء دائرة موازنة ذات كفاءات وموارد مناسبة. إنّ الجوانب التي تم من خلالها تقييم فقرة التفحص والتدقيق الخارجي قد حصلت على التقييمات الآتية:

1. نطاق، وطبيعة، ومتابعة نتائج التدقيق الخارجي – لم يتم تقييمه.
2. مدى تفحص ومراقبة السلطة التشريعية لقانون الموازنة السنوية – D
3. مدى تفحص ودراسة السلطة التشريعية لتقارير التدقيق الخارجي – D

المطلب الثاني: مرتكزات ومضامين استراتيجيات عمل البنك الدولي في العراق

بعد عام 2003 ولغاية عام 2016 فإنّ البنك الدولي قام بوضع أربع استراتيجيات للعمل في العراق وكما موضح في الجدول أدناه:

جدول (1): المرتكزات الأساسية لاستراتيجيات البنك الدولي في العراق

استراتيجيات 2004–2005	استراتيجيات 2006–2007	استراتيجيات 2009–2011	استراتيجيات 2013–2016
بناء الإمكانيات المؤسساتية	أصلاح آليات تقديم الخدمات العامة الأساسية	المساعدة على استخدام الموارد بكفاءة أعلى	تعزيز آليات الحكم المؤسسي
إعادة تأهيل البنى التحتية والخدمات الأساسية	إيجاد الإمكانيات لتطوير القطاع الخاص	تعزيز دور القطاع الخاص لتحقيق النمو	تدعيم التنوع الاقتصادي لغرض تعزيز رفاهية المجتمع
البدء بأعداد الأرضية اللازمة للتحول من الاقتصاد المخطط مركزياً إلى اقتصاد السوق	تعزيز شبكات الحماية الاجتماعية	توفير الخدمات الأساسية	تعزيز الاندماج الاجتماعي وتقليل الفقر
	تحسين آليات الحكم		

	الرشيد للقطاع العام		

المصدر: الجدول من عمل الباحث اعتمادا على المعلومات الواردة في

https://documents.worldbank .org / Iraq – country– partnership– strategy– period.2004 –2016.

أولا –استراتيجية عمل المدة 2004–2005

لقد عادت العلاقات بين البنك الدولي و العراق في صيف عام 2003 عندما قام الأول بإعداد تقييم للاحتياجات الطارئة للعراق بالتعاون مع الأمم المتحدة. في عام 2004، قام البنك الدولي بتأسيس صندوق إعادة الإعمار الدولي الخاص بالعراق، وذلك من أجل مساعدة الدول والجهات المانحة في توجيه مواردهم وتنسيق يرمز إليه اختصاراً بالأحرف IRFFI ، فإنّ البنك الدولي قام بإدارة صندوق ائتمان العراق ITFلغاية شهر كانون الأول من عام 2014 أذ تم في ذلك التأريخ إغلاق الصندوق المذكور. كما قام البنك أيضاً بتقديم التمويل الخاص به للعراق وذلك من خلال تخصيص مالي استثنائي من قبل مؤسسة التنمية الدولية IDA، أحد الجهات التابعة للبنك الدولي التي تقدم المنح والقروض الميسرة إلى البلدان واطئة الدخل، والذي وصل إلى (508.5) مليون دولار فضلاً عن قرض بقيمة (250) مليون دولار من قبل البنك الدولي للإعمار والتنمية IBRDاتم تخصيصه لغرض تطوير السياسات الاقتصادية .

إنّ التمويل المقدم من قبل ITFوIDAعلى حد سواء كان لغرض:

1. تمويل مشاريع الإعمار وإعادة التأهيل والتي يتم تنفيذها من قبل المؤسسات العراقية.
2. إنّ ITFقد قام أيضاً بتمويل برامج المساعدة الفنية المعدة لغرض زيادة وتعزيز المقدرة والأهلية المؤسساتية (21).

ثانيا –استراتيجية عمل المدة 2006–2007

وفي عام 2006 لغاية 2007، فإنّ أنشطة البنك الدولي في العراق كانت تسير وفق خطة استراتيجية مرحلية (ISN) والتي كانت قائمة على أساس أربعة مرتكزات وهي:

1. إصلاح آليات تقديم الخدمات العامة الأساسية.
2. أيجاد الإمكانيات لتطوير القطاع الخاص.
3. تعزيز شبكات الحماية الاجتماعية.
4. تحسين آليات الحكم الرشيد للقطاع العام.

لقد عمل البنك الدولي على تقديم الدعم لشبكة الحماية الاجتماعية وإصلاح نظام التقاعد. إنّ هذا الدعم كان على شكل تطوير سياسة نظام التقاعد والعمل على بناء الإمكانية والأهلية الإدارية. ومن جهة أخرى، فإنّ البنك الدولي قد عمل أيضاً كأحد أهم الجهات الاستشارية لبرنامج صندوق النقد الدولي في العراق

بخصوص الاستراتيجيات على مستوى القطاعات بما في ذلك قطاع النفط، وتقديم الاستشارات إلى الحكومة العراقية حول اجتذاب الاستثمار الأجنبي المباشر من خلال وضع قوانين صديقة للمستثمرين وتطوير مؤسسات الدولة وإصلاح الشركات المملوكة للدولة (22).

ثالثا –استراتيجية عمل المدة 2009–2011

وخلال المدة 2009 –2011، فإنّ استراتيجية البنك الدولي في العراق تلخصت في العمل باتجاه:

1. مساعدة العراق في استخدام وتوظيف موارده بفعالية أكبر وصولاً إلى تحقيق النمو الذي يلعب فيه القطاع الخاص الدور الريادي.
2. تأمين إيصال وتوفير الخدمات الأساسية.
3. بناء وتعزيز المقدرة المؤسساتية للدولة وتقاسم المعرفة.
4. تمهيد الطريق لمؤسسات البنك الدولي الأخرى، وبخاصة MIGA وIFC، في المساهمة بشكل أوسع في تطوير القطاع الخاص في العراق.

وفي عام 2012 ، فإنّ البنك الدولي وصف العراق بكونه دولة واقعة إلى حدٍّ بعيد تحت تأثير الصراعات والنزاعات مما يعني بالتالي حالة من عدم الاستقرار لقد عزا البنك الدولي حالة عدم استقرار العراق في جزء رئيس منها إلى الاقتصاد العراقي الذي يتسم بسيادة وسيطرة القطاع العام فضلاً عن السمة المتوارثة المتمثلة في مركزية السلطات والقرارات .وبناءً على ذلك ، فإنّ استراتيجية البنك الدولي خلال المدة المذكورة ركّزت على استمرار تحسين آليات وجوانب الحكم الرشيد والاندماج الاجتماعي ودعم التنوع الاقتصادي وصولاً إلى رفع وتقارب المستويات المعاشية مع التركيز بشكل خاص على تعزيز دور المرأة في المجتمع والاقتصاد وزيادة فرص الأندماج المتاحة أمامها (23).

رابعا –استراتيجية عمل المدة 2013–2016

إنّ الأساس الذي تعتمده مجموعة البنك الدولي (WBG) في أنشطتها سواء في العراق أو أي بلد آخر يتجسد في **إطار الشراكة مع البلد** المعني Country Partnership Framework(CPF) . إنّ الإطار المذكور هو عبارة عن وثيقة تضع وتحدد أنشطة البنك الرئيسية وأهداف وأولويات التنمية بالنسبة للبلد المعني على مدى فترة زمنية معينة عادة ما تكون ما بين ثلاث إلى خمس سنوات. وفي عام 2013، فإنّ البنك الدولي وقع أول إطار للشراكة مع العراق لإدارة أنشطته في البلد من 2013–2016. إنّ أحد أهداف البنك الدولي في العراق، وبحسب ما تم تأطيره ضمن استراتيجية الشراكة للبنك الدولي مع العراق المدة المالية 2013–2016، يتمثل في دعم مساعي العراق والجهود الساعية إلى بناء مؤسسات حكومية أكثر فاعلية واقتصاد أكثر تكاملاً إقليميا وأوسع تنوعاً بحيث يستطيع توفير الخدمات وخلق فرص

العمل والوظائف. إنّ إطار الشراكة المذكور للوصول إلى تحقيق الهدف المذكور يكون قائماً على ثلاثة مرتكزات تتجسد في:

1. تطوير آليات الحكم الرشيد أو المؤسسي.
2. دعم التنوع الاقتصادي المحقق للنمو على أوسع نطاق ممكن لغرض تعزيز رفاهية المجتمع.
3. العمل باتجاه تحسين الاندماج الاجتماعي وتقليل الفقر.

لقد قام البنك الدولي بوضع هيكلية إطار الشراكة بحيث تحيط بالمرتكزات الثلاثة المذكورة إنّفاً. وإنّ أهم برامج البنك الدولي في إطار تحقيق إطار الشراكة المذكور تتمثل في:

1. برنامج إصلاح نظام الإدارة المالية العامة
2. برنامج تعزيز مؤسسات الدولة وأدائها
3. برنامج تطوير وتنمية القطاع الخاص
4. برنامج إعادة تأهيل مشاريع البنى التحتية
5. برنامج توفير الخدمات الأساسية.

إنّ البنك الدولي وضع لإطار الشراكة موازنة تقدر بنحو (900) مليون دولار خصصت لدعم العراق على مدى السنوات الأربع (2013–2016) ويتم توجيهها بالدرجة الأساس نحو خلق الوظائف وفرص العمل، الاندماج الاجتماعي، بناء مؤسسات دولة فاعلة ومؤثرة، ومساعدة العراق في إدارة موارده الخاصة به بكفاءة وفاعلية أعلى، والعمل على تعزيز تنوع الاقتصاد ونمو القطاع الخاص. وكانت الحكومة العراقية قد وضعت في عام 2010 خطة التنمية الوطنية 2010–2014، وهي استراتيجية تنموية متوسطة الأجل تهدف إلى توفير إطار عمل للتنمية المستدامة في البلد. إنّ إطار الشراكة المذكور آنفا يعكس جوهر خطة التنمية الوطنية ويمنح الحكومة، من خلال دعم البنك الدولي، إمكانية الاستجابة للتحديات والفرص المتاحة(24).وفي إطار الشراكة كذلك، فإنّ البنك الدولي يهتم بالأخذ برأي المجتمع المدني والمحلي بشأن المشاريع التي يقوم بتمويلها في العراق. إنّ ذلك يتم القيام به في مرحلة الإعداد للمشاريع حيث يتم خلالها تنفيذ عمليات تقييم وتقدير للتأثيرات البيئية والاجتماعية وذلك من خلال قنوات اتصال مختلفة مع المجتمع المدني والمحلي.

المطلب الثالث: اليات البنك في دعم القطاعين العام والخاص والمجتمع المدني في العراق

أولاً–اليات البنك الدولي في تمويل القطاع العام

إنّ البنك الدولي يعمل على دعم القطاع العام في العراق، وكذلك هو الحال بالنسبة للدول الأخرى، من خلال آليات ووسائل مختلفة ومتنوعة من مثل الإقراض للاستثمار المباشر بالنسبة لمشروع معين،

والإقراض لأغراض تطوير السياسات المتبعة والذي يرتكز باتجاه الموازنة العامة للدولة، وكذلك تقديم المساعدات الفنية والدراسات التحليلية.

1-الإقراض لتمويل المشاريع الاستثمارية :إنّ البنك الدولي للإعمار والتنمية يعمل على تقديم القروض ، في حين إنّ مؤسسة التنمية الدولية (IDA) تعمل على تقديم الائتمان أو المنح أو الضمانات ، لغرض توفير التمويل للحكومات لأغراض الأنشطة المتعلقة بالبنى التحتية .إنّ تلك الآلية التي يستخدمها البنك للإقراض تتعلق بالتمويل المباشر لمشروع محدد من مثل مشاريع إقامة الطرق أو محطات الطاقة الكهربائية .إنّ تلك المشاريع يتم اقتراحها من قبل الحكومات وذلك استناداً إلى مبادئ استراتيجية أو إطار الشراكة وإلى خطة التنمية الوطنية حيث يتم وضع تلك المشاريع لتحقيق أحد أهداف التنمية المحددة . وخلال مرحلة الإعداد لتنفيذ مثل هكذا مشاريع، فإنّ البنك الدولي يقوم بتقييم المشاريع المقترحة لغرض ضمان تلبيتها لمعايير البنك الاجتماعية والبيئية. فضلاً عن ذلك، فإنّ البنك الدولي يقوم بالتشاور مع مختلف الجهات المعنية بأي مشروع من المشاريع خلال مرحلة الإعداد والتنفيذ. إنّ المشروع عندما يتم الأنتهاء من إعداده بتفاصيله المطلوبة المختلفة، وعندما يتم بعد ذلك الموافقة عليه من قبل مجلس مدراء البنك، فإنّ الحكومة العراقية تقوم بتوقيع اتفاقية القرض، ويبدأ البنك بعد ذلك بصرف الأموال إلى الحكومة العراقية للبدء بتنفيذ المشروع تحت إشراف كادر من العاملين في البنك. إنّ أي اتفاقية قرض يتم توقيعها بين الحكومة العراقية والبنك الدولي ستتضمن بنود تتعلق بشروط وآليات إعادة سداد القرض من قبل البلد المعني إلى البنك الدولي (25).

2-الإقراض لغرض دعم السياسات: إنّ آلية الإقراض المخصصة لغرض دعم السياسات تعد إحدى آليات البنك الدولي التي توجه بشكل مباشر لغرض دعم الموازنة العامة لحكومة البلد المقترض بدلاً من توجيهها نحو مشروع استثماري معين. إنّ تلك الآلية في الإقراض غالباً ما يتم استخدامها لدعم استراتيجيات الإصلاح من قبل الحكومة وآلية يمكن إنّ تشمل الإصلاحات في السياسة المالية، وآليات الحكم الرشيد، وكذلك استراتيجيات التوظيف.

3-تقديم الدعم من خلال المساعدات الفنية والدراسات التحليلية: إنّ البنك الدولي يقوم أيضاً بتقديم الدعم إلى حكومات الدول من خلال المساعدة الفنية والدراسات التحليلية. إنّ هذا النوع من الدعم يمكن أن يكون بصيغة المساعدة في إعداد مسودة القوانين، واستراتيجيات التنمية الوطنية، أو الاستراتيجيات المتعلقة بقطاع معين من القطاعات. إنّ قروض المساعدة الفنية يمكن إنّ تندرج في عملية تقديم القروض للمشاريع الاستثمارية، وغالباً ما تدعم عملية الارتقاء بأداء المؤسسات المحلية أو إصلاحات معينة في السياسات المتبعة. أما دعم البنك الدولي من خلال الدراسات التحليلية فإنّه يمكن إنّ يشتمل على التقارير، والتقديرات، أو الدراسات التحليلية لمختلف القطاعات الاقتصادية والاجتماعية والحكومية في العراق. إنّ

البنك يعمل على اجراء بحوث معمقة وتقديم توصيات بشأن السياسات وذلك بناءً على النتائج التي يتم التوصل اليها من خلال تلك البحوث الشاملة، فضلاً عن اقتراح ودعم إصلاحات معينة في مجال السياسات التي يتم تبنيها من قبل الحكومة العراقية.

6-البرامج مقابل النتائج: في كانون الثاني من عام 2012، وافق مجلس مدراء البنك الدولي على ما تم تسميته البرامج –مقابل – النتائج لاعتماده كآلية جديدة للتمويل والتي تربط بشكل مباشر صرف الأموال مع الوصول إلى تحقيق نتائج محددة مسبقاً. إنّ هذه الآلية في التمويل قد تعرضت إلى انتقادات واسعة، وذلك بسبب تخوفات من كونها تتسبب في الحد من انسيابية تمويل مشاريع البنك الدولي وخاصة في البلدان النامية.

7-صناديق الائتمان والمنح: إنّ هذا النوع من آليات التمويل يتم استخدامها على وجه الخصوص في البلدان التي تعاني من أزمات حادة سواء على المستوى الاقتصادي و الأمني. إنّ صناديق الائتمان والمنح تكون معدة بالشكل الذي يمكن مجموعة البنك الدولي من تأمين وتقديم الدعم عندما تكون قابلية الإقراض محدودة، وكذلك تأمين وتقديم المساعدة الثورية لمواجهة الكوارث الطبيعية وحالات الطوارئ الأخرى. وفي عام 2004، فإنّ صندوق إعادة إعمار العراق الدولي (IRFFI) كان قد تم إنشاؤه من قبل (17) دولة بهدف إعادة الإعمار والتنمية في العراق

إنّ (IRFFI) كان يتألف من صندوقين للائتمان وهما (ITF) الذي كان يتم إدارته من قبل البنك الدولي، وصندوق ائتمان مجموعة الأمم المتحدة للتنمية والذي يتم إدارته من قبل برنامج الأمم المتحدة للتنمية (UNDP) وخلال فترة عمل (IRFFI)، والذي تم إيقاف نشاطه في عام 2014، فإنّ البنك الدولي قدم إلى العراق تمويل خاص به وذلك من خلال مؤسسة التنمية الدولية (IDA) التابعة للبنك الدولي بما قيمته (508,5) مليون دولار وقرض وأحد من قبل البنك الدولي للإعمار والتنمية بقيمة (250) مليون دولار(26).

ثانيا –دور البنك الدولي في تمويل القطاع الخاص

1-**مؤسسة التمويل الدولي:** إنّ مؤسسة التمويل الدولي (IFC) تمثل أحد فروع مجموعة البنك الدولي المسؤولة عن التعامل مع القطاع الخاص وذلك من خلال تقديم القروض والتمويل الرأسمالي إلى مشاريع وشركات القطاع الخاص التي تقوم بالاستثمار في البلدان النامية وكذلك تقديم الاستشارات والخدمات الفنية إلى الشركات، والقطاعات الصناعية والحكومات. وحتى نهاية عام 2014، فإنّ (IFC) كانت لديه استثمارات في عشرين دولة من دول منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، وهي المنطقة التي يقع العراق ضمنها، والتي وصلت إلى نحو (2,2) مليار دولار من بينها (509) مليون دولار تم توفيرها من جهات

استثمارية أخرى، في حين بلغ برنامج تقديم الاستثمارات ما قيمته (105) مليون دولار توزعت على أكثر من (96) مشروع في المنطقة المذكورة(27).

وبالنسبة للعراق، والذي كان قد وقع منذ عام 1956 على بنود الاتفاق مع IFC، فإنّ المؤسسة المذكورة تركز على دعم تنمية وتطوير القطاع الخاص مع التأكيد بشكل خاص على زيادة التبادل التجاري وتحسين إمكانية الحصول على التمويل بالنسبة إلى المشاريع الصغيرة والشركات المتوسطة والصغيرة. وعلى مدى السنوات القليلة القادمة، فإنّ IFC تقوم بالتخطيط لتحقيق طفرة في استثماراتها وفي تقديم الخدمات الاستشارية في العراق حيث يتوقع إنّ تبلغ الاستثمارات بحدود (100–130) مليون دولار سنوياً في قطاعات البنى التحتية والأسواق المالية، وذلك يعتمد بالدرجة الأساس على تطورات الأوضاع الامنية في البلد. إنّ استثمارات IFCفي العراق تركز على تطوير قطاعات النقل، والاتصالات، والفنادق، والقطاع المصرفي. وخلال الاعوام 2011 و2012 فإنّ التخصيصات المالية وصلت إلى (500) مليون دولار تقريباً في قطاعات التصنيع، البنى التحتية، والأسواق المالية. إنّ مجالات استثمار IFCالحالية تصل إلى نحو (255) مليون دولار ومن بينها (50) مليون دولار إلى أحد معامل الإسمنت والمواد الأنشائية كجزء من دعم صناعة الإسمنت في شمال العراق، و (400) مليون دولار كقرض ميسر على مدى سبع سنوات إلى شركة (زين العراق للاتصالات) وكذلك (45) مليون دولار كقرض مخصص لدعم تطوير مشاريع البنى التحتية والنقل في العراق. إنّ IFC تعمل أيضاً في العراق على تقديم الخدمات الاستشارية إلى المشاريع المحلية ، ومن بينها قرض مالي ميسر متعدد الاطراف (الولايات المتحدة ، بريطانيا ، أسبانيا ، واليابان) بقيمة (38) مليون دولار وذلك لدعم وتطوير الإمكانيات البشرية والفنية في القطاع المصرفي ، وتشجيع وتعزيز الشراكة ما بين القطاعين العام والخاص ، وإقامة الدورات التدريبية في مجال الإدارة لمدراء الشركات الصغيرة والمتوسطة ، مع التركيز على النساء منهم ، والمساعدة في توفير المؤهلات الإدارية والفنية الأساسية لدفع الافراد ، وخاصة النساء منهم ، للقيام بمشاريع خاصة بهم . (28)

2–**دور الوكالة الضامنة للاستثمار متعدد الاطراف :(MIGA)** إنّ MIGAتمثل إحدى المؤسسات التابعة لمجموعة البنك الدولي التي تهتم أيضاً بالقطاع الخاص من خلال تشجيع الاستثمارات الأجنبية المباشرة في البلدان النامية عبر تقديم ضمانات لشركات القطاع الخاص لمواجهة المخاطر الأساسية. إنّ MIGA تعمل أيضاً مع حكومات البلدان النامية من خلال المساعدة في تقديم الخدمات القانونية والاستشارات الاستراتيجية التي تتعلق باجتذاب الاستثمار الخاص. إنّ MIGA تقدم نوعين من الضمانات لمصلحة أي بلد من البلدان وهي ضمانات إلى مستثمري القطاع الخاص الأجانب في البلد المستضيف. وضمانات إلى شركات محلية في بلد من البلدان والتي تقوم بالاستثمار في بلدان نامية أخرى (البلد باعتباره

مستثمراً). وفيما يتعلق بالعراق، والذي أصبح عام 2008 عضواً في MIGA، فإنّ الجهة المذكورة لديها حالياً اثنين من المشاريع التي يكون فيها العراق بلداً مستضيفاً، وهذه المشاريع هي مشروع الاتصالات اللاسلكية الإقليمي. بتاريخ 2/ تشرين أول / 2013 أصدرت MIGA ضماناً بقيمة (10.4) مليون دولار لتأمين استثمار شركة Alcatel – lucentالدولية الفرنسية في مشروع الاتصالات اللاسلكية الاقليمي. إنّ التأمين المذكور يستمر لمدة ثلاث سنوات ضد مخاطر الحرب والاضطرابات المدنية، وتأميم الملكية، والتقييدات الأخرى. بتاريخ 15/ حزيران /2014 اصدرت ضماناً بقيمة (8.3) مليون دولار يشمل تأمين مشروع استثمار رأسمالي يتعلق بإنشاء وتشغيل ومراقبة دخول وتخزين البضائع في المنافذ الحدودية والذي تقوم به إحدى الشركات البريطانية. إنّ التأمين المذكور يستمر لمدة عشر سنوات ضد مخاطر الحرب والاضطرابات المدنية، وتأميم الملكية، والتقييدات الأخرى (29).

المطلب الرابع: اليات البنك الدولي في تعزيز مشاركة المجتمع المدني

لقد أدرك البنك الدولي ، من خلال تجاربه وأنشطته في العديد من البلدان النامية وخاصة المعرضة منها لمخاطر عدم الاستقرار الاقتصادي والامني ، بإنّ عملية الإعداد والتقييم لأي مشروع ممول من قبله يستلزم بالبداية التعرف بشكل معمق وموسع على المجتمع والبيئة المحلية والآثار الإيجابية والسلبية المتوقعة من المشروع ومدى تفاعل الفئات الاجتماعية المختلفة معه .إنّ هذا يعني بالتالي اعتماد البنك الدولي على منهجية التنمية المدفوعة بالمجتمع والتي من أهم مرتكزاتها إشراف المجتمع المدني حتى في عملية الإعداد للمشروع وصولاً إلى ضمان درجة اكبر من أرجحية نجاحه كماً ونوعاً . وضمن استراتيجية البنك الدولي للشراكة مع العراق، فإنّ البنك الدولي قد عمل على إشراك المجتمع المدني لتحقيق ما ورد إنّفاً ومن خلال عدد من الآليات وهي كما يأتي:

أولاً–مشاركة المجتمع المدني على صعيد الاستراتيجيات

لقد اخذ البنك الدولي، وخاصة في الآونة الأخيرة، على السعي نحو إشراك فئات المجتمع المدني المختلفة في التأثير على الاستراتيجيات الموضوعة من قبله للبلد المعني. إنّ البنك الدولي يسعى من خلال الاستراتيجيات والبرامج التي يضعها إلى التركيز على تحقيق القيمة المضافة في البلد المعني، وإنّ فرص تحقيق ذلك تتزايد عندما يتم التشاور مع المجتمع وفئاته المختلفة المعنية وصاحبة المصلحة بخصوص الاستراتيجيات التي يقوم البنك بإعدادها ووضعها. إنّ البنك الدولي عند قيامه بذلك يعمل على ضمان إنّ تكون عملية إشراك المجتمع شاملة وتضم جهات وفئات متنوعة تمثل مصالح مختلفة. وبالنسبة للعراق، وعلى أساس تجارب البنك منذ عام 2004 ولغاية 2012، فإنّ البنك الدولي ومؤسساته المختلفة وضع في اعتباره على مستوى استراتيجية (2013–2016) القيام بعرض مسودات وثائق الاستراتيجية، وتقييم المشاريع والبرامج، وبعد استحصال الموافقة من الجهات

المعنية، على المواقع الإلكترونية. إنّ مثل هكذا توجه سوف يتيح المجال أمام المجتمع المدني للاطلاع على هذه الوثائق ويسعى بالتالي إلى التأثير في قرارات مجلس إدارة البنك قبل الموافقة النهائية (30).

ثانيا–مشاركة المجتمع المدني على مستوى المشاريع

إنّ مجموعة البنك الدولي تطالب من الجهات التي تتعامل معها، سواء أكانت حكومات أو شركات خاصة، العمل على التشاور مع المجتمعات أو فئات المجتمع التي من الممكن إنّ تتأثر بالمشروعات التي يمولها البنك، وعلى وجه الخصوص في حالة المشاريع ذات المخاطر البيئية والاجتماعية. إنّ مثل هكذا مشاورات يمكن إنّ توافر فرص ومجالات أمام المجتمع المدني للتأثير في الكيفية التي يتم من خلالها تصميم وتنفيذ المشاريع، وماهي المقاييس أو المعايير التي يتم اعتمادها لحماية مصالح وحقوق السكان المحليين. إنّ البنك الدولي، سواء في العراق أو بلدان أخرى، يسعى من خلال هذه الآلية إلى إنّ تكون سياساته ومشاريعه مفهومة من قبل المجتمع المدني، فضلاً عن كون تلك الآلية وسيلة لقيام فئات المجتمع في مراقبة وتقييم تلك الاستراتيجيات والمشاريع أو البرامج وصولاً إلى فاعلية وفرص نجاح أوسع (31).

ثالثاً–معايير الاجراءات التحوطية ومعايير الأداء

إنّ مجموعة البنك الدولي لديها سياسات اجتماعية وبيئية خاصة بها والتي تحدد معايير واجراءات الزامية والتي يتوجب على مجموعة البنك الدولي والجهات المستفيدة اتباعها عند القيام بإعداد وتنفيذ المشاريع التي يقوم البنك بتمويلها .إنّ مجموعة المعايير التي تحكم عمل IDA و IBRD تسمية السياسات التحوطية ومجموعة المعايير التي تحكم عمل IFC يطلق عليها تسمية معايير الأداء .إنّ مجموعة البنك الدولي لديها أيضاً آليات داخلية لمحاسبة المسؤولية والتي تستطيع من خلالها المجتمعات المحلية إنّ تقدم شكواها في حالة اعتقادهم بإنّ تلك المعايير قد تم انتهاكها .

إنّ متابعة تلك الشكاوى من قبل البنك الدولي يتم من خلال الهيئات التالية:

1–قسم التفتيش: هو عبارة عن هيئة مستقلة والتي يستطيع من خلالها المواطنون والمجتمعات المحلية الذين تأثروا سلباً بمشاريع البنك الدولي إنّ يقدموا شكاويهم بهذا الشأن. ولغاية منتصف عام 2015 فإنّه لم يتم تقديم أي شكاوى من هذا النوع في العراق إلى القسم المذكور التابع للبنك الدولي.

2–قسم النزاهة إنّ هذا القسم، والذي يتبع إلى نائب رئيس البنك الدولي، هو عبارة عن أحد اقسام البنك الدولي والذي يحقق في أي ادعاءات تتعلق بوجود حالات تلاعب وفساد في مشاريع البنك الدولي، وكذلك فيما يتعلق بأي سلوكيات خاطئة من قبل كادر موظفي البنك الدولي.

3-قسم المشاور القانوني المسؤول عن الشكاوى

إنّ هذا القسم يستقبل الشكاوى المقدمة من قبل المجتمعات المحلية التي تتعرض إلى تأثيرات سلبية اجتماعية وبيئية نتيجة لمشاريع IFC و.MIGA إنّ وظيفة القسم المذكور تتلخص في التجاوب مع الشكاوى المقدمة والعمل على تقديم مقترحات بديلة لحل تلك التأثيرات.

4-وسائل الإعلام: إنّ إحدى أهم الآليات التي تستطيع من خلالها فئات المجتمع المختلفة إنّ تؤثر في عمل مجموعة البنك الدولي تتمثل في آلية وسائل الإعلام. إنّ البنك الدولي باعتباره مؤسسة أو منظمة دولية تسعى للحفاظ على سمعتها، فإنّ تسليط الضوء على أية مشاكل تتعلق بعمله من خلال وسائل الإعلام يمكن إنّ يساعد غالباً المجتمع المدني في معالجة تلك المشاكل.

5-سياسة الحصول على المعلومات: لقد قام البنك الدولي باعتماد سياسة جديدة للحصول على المعلومات والتي أصبحت سارية المفعول في شهر تموز من عام 2010. لقد اعتبرت هذه السياسة وأحدة من السياسات الأكثر تطوراً التي يتم اعتمادها من قبل أي مؤسسة مالية دولية وخطوة مهمة في الجهود المبذولة من قبل البنك لكي يصبح أكثر شفافية في سياسته ومشاريعه. وفي إطار السياسة المذكورة، فإنّ الكثير من الوثائق يتم نشرها بشكل علني وتكون متاحة للجميع بما يسمح بالتالي للمجتمع المدني بإنّ يتفاعل ويراقب بشكل إيجابي ومؤثر على عمل البنك الدولي. لقد قام البنك الدولي بإعداد ونشر دليل أرشادي حول سياسة الحصول على المعلومات وباللغتين العربية والأنكليزية لمساعدة المجتمع المدني في إدراك وفهم أفضل للسياسة المذكورة وأهدافها والحصول على المعلومات التي يحتاجونها مختلف فئات المجتمع.

6-خطة العمل الساندة:_لقد قامت إدارة منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في البنك الدولي بوضع خطة عمل ساندة في عام 2009 وذلك في مسعى إلى تحسين علاقة تلك الإدارة مع المجتمع المدني في بلدان تلك المنطقة، العراق من ضمنها. إنّ وضع تلك الخطة جاء نتيجة لقضية تم إعدادها من قبل قسم التفتيش بعد شكوى جاءت من إحدى المنظمات في اليمن بسبب رفض مكتب البنك الدولي في صنعاء القيام بترجمة إحدى الوثائق المهمة المتعلقة ببرنامج العمل إلى اللغة العربية. لقد أدت هذه الحالة إلى قيام البنك بمراجعة علاقته بالمجتمع المدني في المنطقة المذكورة واعتماد خطة تعد الأولى من نوعها في هذا الاتجاه._إنّ الخطة توضح مساعي وجهود البنك المبذولة في إشراك المجتمع المدني في تلك المنطقة من خلال عدة جوانب من بينها زيادة الافصاح عن الوثائق، وترجمة الوثائق إلى اللغة العربية وتطوير شبكة اتصالات البنك باللغة العربية، وذلك بهدف زيادة مجالات ارتباط وتأثير المجتمع المدني بالبنك الدولي وتعزيز تدفق المعلومات ما بين المجتمع المدني ومجموعة البنك الدولي (32).

الاستنتاجات:

1. إنّ البنك الدولي بتاريخه ودوره وتأثيره على المستوى الدولي قد شهد تطورات وتغيرات جذرية على مستوى السياسات والبرامج مع البلدان والتي تحولت من مجرد تامين أو تقديم التمويل إلى التركيز على تكوين راس المال الاجتماعي من خلال الاستراتيجيات والسياسات المتنوعة التي يضعها للتعاون مع البلدان المعنية.
2. إنّ الاقتصاد العراقي غالباً ما يتم توصيفه بكونه اقتصاد أو ريعي وما يترتب على ذلك بالتالي من نتائج سلبية في نواحي الحياة المختلفة لتنعكس بالنتيجة في المقدرة التنافسية للدولة ككل، وليس فقط من الناحية الاقتصادية وإنّما أيضاً في تأثيرها السياسي على المستوى الاقليمي والدولي.
3. إنّ أحد أهم نتائج استراتيجيات البنك الدولي مع العراق بعد عام 2003 لم تتمثل فقط في تمويله للمشاريع في قطاعات مختلفة وإنّما أيضاً في نتائج عمليات وآليات التقييم التي قام بها البنك سواء قبل وأثناء أو بعد الأنتهاء من مشاريعهِ واستراتيجياته في العراق.
4. إنّ المعلومات والحقائق التي توافرت من خلال عمليات وآليات التقييم لأداء نظام الإدارة المالية العامة يمكن اعتمادها كقاعدة او منصة انطلاق راسخة من قبل واضعي السياسات الاقتصادية لغرض لتأهيل وتطوير المقدرة التنافسية للعراق.
5. إنّ تطور وازدهار أي بلد لم يعد مقتصراً على توافر الموارد المادية أو البشرية وإنّما على كيفية وضع وايجاد اسس وآليات صحيحة لتوظيف وتوجيه تلك الموارد، من خلال تفعيل العلاقة ما بين الدولة بكافة مؤسساتها وقوانينها وأنظمتها وما بين المجتمع بكافة فئاته وقطاعاته وعاداته وتقاليدهم.

التوصيات:

1- ضرورة التعامل بفعالية وكفاءة أعلى مع نتائج التقييم لمشاريع واستراتيجيات البنك الدولي من خلال تفعيل دور القطاعين العام والخاص والمجتمع المدني عبر منظومة وطنية للابتكار مدعومة محلياً من قبل الحكومة، ودولياً من قبل البنك الدولي ووفق رؤية مستقبلية تهدف إلى تعزيز المقدرة التنافسية للعراق وبالتالي أبعاد صفة الريعية عنه.

2- وضع إطار لمحاسبة المسؤولين وتقييم أداء نظام الإدارة المالية العامة في العراق بشكل مستمر متمثلا بالموازنة العامة للدولة وذلك في مجالات عدة أهمها: في تعزيز الأنتاجية، النمو الاقتصادي، خلق فرص العمل والتوظف ، تحسين جودة وتوافر الخدمات للسكان وللمجتمع.

مدى المساهمة في زيادة الشفافية، والكفاءة، والمحاسبة أو المساءلة في وظائف الحكومة والمؤسسات ومدى المساهمة في زيادة العدالة والأندماج للفئات المهمشة.

3- تفعيل دور القطاع العام والخاص والمجتمع المدني، والجامعات ومراكز البحوث، والمنظمات والنقابات المختلفة، لتكوين بيئة استثمارية محفزة وجاذبة للاستثمارات المحلية والدولية.

الهوامش والمصادر:

1- A Guide to the World Bank (second edition) 2007،P.P 1-

2- Babington ،Anthony (2004) ،social capital debates at the World Bank .The Journal of Development studies .40:33-64.

3- Williamson. John .what should world Bank Thank about the Washington consensus. The world Bank Research observer ،vol.15:251-264.

4- -Nicola Smithers ،The importance of stake holder ownership for capacity Development Results (world Bank institute 2011)

5- د. علي مرزا ، العراق : الواقع والآفاق، المؤتمر الاول لشبكة الاقتصاديين العراقيين ، بيروت 30 اذار – 1 نيسان 2013،ص13-14.

6- World Bank, Repot No.32115-Iraq, August -2005.

7- د. حيدر نعمة بخيت ، الحكم الصالح في العراق ودوره في بناء الدولة ، مجلة الغري للعلوم الاقتصادية والادارية ، السنة التاسعة ، العدد الثامن والعشرون،الكوفة ،ص 120-122

8- جمهورية العراق ،مجلس الوزراء ، هيئة المستشارين ، استراتيجية تطوير القطاع الخاص 2014-2030 ،نيسان 2014 ، ص45

9- -The World Bank, World Band Policy Research Working Paper, April -2011.

10- World Bank (2008) .From Privilege To Competition : Policies And Institutions To Unlock Private-Led Growth In The Middle –East And North Africa .Mena Region Flagship Report

11- United Nations .Iraq Labor Force Analysis 2003-2008 ,2009

12- جمهورية العراق ،مجلس الوزراء ، هيئة المستشارين ، استراتيجية تطوير القطاع الخاص 2014-2030 ،نيسان 2014 ، ص48-49

World Bank, Doing Business, 2012.

13- World bank isc, (2011)

14- world bank analysis , and integrated national energy strategy final report 2012

15- World Bank, country partnership strategy for Iraq, November 13, 2012.

16- World Bank, world development indicators, 2013.

17- World Bank, 2009: ED stats.

18- Who National Health Account Team For Iraq ,2011
19- World Bank Aide Memoire on Rationalization of the Public Distribution System Technical Assistance, June 2011.
20- World Bank.2009 .Egypt country Governance Brief. Washington D.C.: The World Bank, April.
21- The World Banks Group ,Guarantee Instruments, 1990-2007 , An Independent Evaluation ,2009
22- Paolo de Renzo, what do PEFA Assessment tell us about PFM reforms across countries? Overseas Development Institute working paper NO.302, 2009.
23- https://www.worldbank .org / news /press-release /2012/12/18.
24- http://web. World Bank .org /website /External /countries/MENAEXT/ IRAQ –P.1S2.
25- https://www.bicusa .org / issues /country–partnership-framework/
26- -https://web.worldbank .org / website /menaext /IRAQEXTN /pagepk: 14.
27- https://documents.worldbank .org / Iraq – country- partnership-strategy-period.2013 –2016.
28- -https://web.worldbank .org / website /External /countries /Menaext / IRAQEXTEN /pagepk: 14.
29- 1- IFC .Web site , Investment , Europe , Middle East and north Africa , 2015
30- -IFC in Iraq, Europe, Middle East and North Africa, IFC website, 2015.
31- World Bank Group: A new Approach for country Engagement, April 29, 2014.
32- https://www .bicusa .org /wp - content /Final – May -2014.
33- World Bank Group: Anew Approach For Country Engagement, April 2014, World Bank Group.