التَّجربة البرازيليَّة في مكافحة الفقر

نحو رؤية في الاستراتيجيات الاقتصادية - الاجتماعية طويلة الأمد في العراق

د. لورنس يحيى صالح - منتظر سلمان الجوراني

مركز البيان للدراسات والتخطيط

A Print Series of Al-Bayan Center for Studies and Planning
سلسلة اصدارات مركز البيان للدراسات والتخطيط

التَّجربة البرازيليَّة في مكافحة الفقر
نحو رؤية في الاستراتيجيات الاقتصادية – الاجتماعية طويلة الأمد في العراق

مركز البيان
للدراسات والتخطيط

التَّجربة البرازيليَّة في مكافحة الفقر

نحو رؤية في الاستراتيجيات الاقتصادية – الاجتماعية طويلة الأمد في العراق

د. لورنس يحيى صالح – منتظر سلمان الجوراني

سلسلة إصدارات مركز البيان للدراسات والتخطيط

التَّجربة البرازيليَّة في مكافحة الفقر
نحو رؤية في الاستراتيجيات الاقتصادية – الاجتماعية طويلة الأمد في العراق
د. لورنس يحيى صالح – منتظر سلمان الجوراني

192 صفحة
بغداد، حزيران – يونيو، 2024

ISBN: 978-9922-8871-0-4

جميع الحقوق محفوظة © لمركز البيان للدراسات والتخطيط

ولا يحق لأي شخص أو مؤسسة أو جهة إعادة إصدار هذا الكتاب، أو جزء منه أو نقله بأي شكل أو واسطة من وسائط نقل المعلومات، بما في ذلك النسخ أو التسجيل دون إذن خطي من أصحاب الحقوق.

الطبعة الاولى

التَّدقيق اللُّغويّ: إسراء محمّد

نشر وتوزيع: العارف للمطبوعات

رقم الايداع في دار الكتب والوثائق ببغداد (1162) لسنة 2023

www.bayancenter.org
info@bayancenter.org

Since 2014

عن المركز

مركزُ البيان للدراسات والتخطيط مركز مستقلٌ، غيرُ ربحيّ، مقرّه الرئيس في بغداد، مهمته الرئيسة –فضلاً عن قضايا أخرى– تقديم وجهة نظر ذات مصداقية حول قضايا السياسات العامة والخارجية التي تخصّ العراق بنحو خاصٍ ومنطقة الشرق الأوسط بنحو عام، ويسعى المركز إلى إجراء تحليل مستقلّ، وإيجاد حلول عمليّة جليّة لقضايا معقدة تهمّ الحقليْ السياسي والأكاديمي.

قياساً بالأهمية التي يحظى بها العراق إقليمياً ودولياً، والتطورات المتلاحقة التي يشهدها البلد والمنطقة كانت أغلب التحليلات والمتابعات التي تحاول ملاحقة الأحداث والقضايا في العراق تفتقر إلى القدرة على التفكير خارج إطار الأسلوب السائد والقوالب التي حدّدت النظرة إلى العراق خلال العقود الماضية؛ لهذا السبب فإن المركز يسعى إلى تقديم وجهات نظر جديدة تعتمد الموضوعية، والحيادية، والمصداقية، والإبداع، ويوجّهُ المركزُ أنشطتَهُ في البحث والتحليل للتحديات التي تواجه العراق ومنطقة الشرق الأوسط بتقديمِ بصائرَ وأفكارٍ لصانعي القرار عن المقتربات الناجعة لمعالجتها على المديين القصير والطويل.

ويقدم المركز وجهات نظر قائمة على مبادئ الموضوعية والأصالة والإبداع لقضايا الصراع عبر تحليلات، وأعمال ميدانية، وإقامة صلات مع مؤسسات متنوعة في الشرق الأوسط؛ من أجل مقاربة قضايا العراق التي تخصُّ السياسة، والاقتصاد، والمجتمع، والسياسات النفطية والزراعية، والعلاقات الدولية، والتعليم.

محتويات الكتاب

مقدمة المركز	9
المقدمة:	11
الفصل الأول: الفقر وتفاوت توزيع الدخل	15
المفاهيم الأساسية للفقر	17
تعريفات الكم	17
تعريفات الكيف	19
الفقر متعدد الأبعاد وفق المفهوم الحديث	21
تفاوت توزيع الدخل	26
أسباب تفاوت توزيع الدخل	27
الفصل الثاني: النهضة الاقتصادية البرازيلية ومكافحة الجوع	29
المبحث الأول: البرازيل من الماضي إلى حكومة «Lula»	29
مراحل التغيرات السياسية والاقتصادية والديموغرافية البرازيلية	30
سيناريو صعود حزب العمال	36
المبحث الثاني: من الاقتصاد السياسي إلى السياسة الاقتصادية (الاقتصاد الكلي في حكومة «Lula» الأولى والثانية.	38
الاستقرار والإصلاح الاقتصادي	38
الإدارة النقدية	40
الإدارة المالية	47
تنفيذ برنامج التقشف	49
السياسة الصناعية	57

العلاقات الدولية واستراتيجية النمو الاقتصادي 62
المبحث الثالث: استراتيجية التنمية الاجتماعية (برنامج الجوع الصفري) 69
السياسات الاجتماعية 75
بعض المؤشرات الاقتصادية في حكومة «Lula» الأولى والثانية 88
الدروس والعبر المستخلصة من التجربة البرازيلية 97
الفصل الثالث: تحديات النهوض بالواقع الاقتصادي للعراق ما بعد عام 2003 99
المبحث الأول: الأسباب الداخلية والخارجية 99
الأسباب الداخلية 99
الأسباب الخارجية 127
المبحث الثاني: بعض مؤشرات الفقر وتفاوت توزيع الدخل في العراق 135
الفصل الرابع: الاستراتيجيات الاقتصادية- الاجتماعية طويلة الأمد 145
المبحث الأول: التحليل الاستراتيجي كمقدمة للنهوض بالواقع الاقتصادي للعراق عبر تحليل SWOT 145
المبحث الثاني: التخطيط الاستراتيجي الاقتصادي- الاجتماعي طويل الأمد 156
مضمون الاستراتيجيات الاقتصادية– الاجتماعية بعيدة الأمد (التحدي المشترك) 159
المصادر 171

مقدمة المركز

ما يزال الفقر يشكل تحديا اجتماعيا وسياسيا واقتصاديا كبيرا في العراق. وإذا كانت العقود الماضية مليئة بالأحداث الجسام التي مرّت على التاريخ العراقي من حروب وحصار اقتصادي شامل، فإن مرحلة ما بعد 2003 كان يفترض أن تكون مرحلة فاصلة لوجود الفقر في العراق نظرا للثروات الطبيعية الكبيرة والموارد المالية الضخمة المتأتية من ذلك.

وعلى الرغم من أن الحكومات العراقية المتعاقبة اعتمدت توسيع القطاع العام ومظلّة الحماية الاجتماعية بوصفها أسلوبا لدولة الرعاية الاجتماعية، الا ان النسب العالية للنمو السكاني وعدم وجود خطط تنموية حقيقية، جعلت من رعاية الدولة للمواطنين مرهونا بموارد النفط واسعاره دوليا، أي أن هذه المظلّة الحمائية مهددة بالانهيار في أية لحظة.

ويواجه الفقر ومكافحته على مستوى سياسات الدولة تحديات كبيرة، ليس اقلّها المستويات العالية من الفساد، والضعف في التخطيط الاقتصادي على مستوى الموازنات العامة سنويا، وكون الاستراتيجيات الاقتصادية ولا سيما الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفقر إرشادية وليست إلزامية، فضلا عن تحديات أخرى مثل عدم تنوع الاقتصاد العراقي، والسياسات المانعة لنمو القطاعات الإنتاجية، وارتهان المسؤولية الاقتصادية بالقرار السياسي.

في هذا المضمار تأتي التجربة البرازيلية في مكافحة الفقر بوصفها التجربة الدولية الأبرز التي استطاعت وخلال سنوات قليلة وبقرار سياسي داخلي جاد القضاء على هذه الظاهرة.

واعتمدت البرازيل استراتيجية طويلة الأمد للتنمية من خلال استهداف النمو الاقتصادي وضبط التضخم والاتساق بين السياستين المالية والنقدية لمصلحة إنتاجية القطاع الخاص. وعلى الصعيد الاجتماعي استندت الاستراتيجية على اهداف أهمها دعم المشاريع الصغيرة والحد من التفاوت الطبقي، ومكافحة الجوع، فيما توجهت في المسار الخارجي على إقامة شراكات اقتصادية دولية وإقليمية فاعلة.

ولعل الاستراتيجية التي قضت على الفقر بنسب كبيرة في البرازيل، تكون نافعة لحالة العراق المشابهة بهذا الصدد.

وعلى الرغم من وجود بعض الاختلافات في السياقين البرازيلي والعراقي لا سيما فيما يتعلق

بريعية الاقتصاد ومستويات التضخم، الا أن تحديات أخرى متشابهة يمكن الاستفادة منها في وضع سياسات تنتهي بتنشيط الاقتصاد ورفع الطبقات الاقتصادية الأضعف الى مصاف الطبقات المنتجة.

وقد دأب مركز البيان للدراسات والتخطيط على تقديم الأبحاث والدراسات التي تعين صناع القرار في رسم السياسات العامة للبلاد، وهذا الكتاب هو اسهام من المركز وكاتبيه بهذا الصدد، عسى ان تشكّل الأفكار الواردة إضافة نوعية في الاستراتيجيات الخاصة بمكافحة الفقر في العراق.

المقدمة

يهدف الكتاب إلى فهم أهمية الأفكار التجميعية وقدرتها في تحقيق التنمية الاقتصادية–الاجتماعية لدول الديمقراطيات الناشئة، ولا سيَّما دول السيناريوهات الأكثر تعقيداً، التي تتأرجح فيها أوراق التنمية الاقتصادية بين أروقة السياسية والاقتصاد والتنمية الاجتماعية، والخطط والرؤية المستقبلية لمخططات الانطلاقة التنموية. ليشير مصطلح أهمية الأفكار الاقتصادية في الوقت الراهن إلى أيديولوجية العلاقة بين الدولة والمجتمع والاقتصاد. وهذا التوجه يدعونا إلى تسليط الضوء على قضيتين أساسيتين وهما: يلزم الدولة في تنفيذ مشروعها التنموي أن تأخذ دوراً حاسماً كمحرك للتنمية الاقتصادية والاجتماعية بوساطة سياساتها الاقتصادية القطاعية (صناعية، تجارة الخارجية، زراعية، تعليمية، علمية وتكنولوجية...إلخ)، وإعادة تنظيم وترتيب الاولويات الخارجية كأستراتيجية تعزز من دور العلاقات الإقليمية والدولية المشروطة بتكافؤ التبادل لكلا الطرفين، للإدراك بشكل أساسي أن الأمر متروك لقيادة الدولة في استئناف عملية النمو والتنمية الاقتصادية– الاجتماعية للوهلة الأولى في عملية النمو الاقتصادي والتنمية ألاجتماعية، والاعتراف بعدم كفاءة السوق لمعادلة التوزيع المركزية لمشروع التنمية الاستراتيجية.

والقضية الأخرى تدور مناقشتها حول أن عمليات تقديم السياسات العامة، ولا سيَّما الاجتماعية منها لم تعدّ حكراً على الدولة القومية، وإنما بتداخل الجهات الفاعلة غير الحكومية والمنظمات الدولية والمؤسسات الخاصة والمجتمعات المدنية التي لها شأن كبير في تصميم ونشر الأفكار السياسة–الاقتصادية–الاجتماعية؛ لتظهر السياسات العامة (الاقتصادية، والاجتماعية) بشكل مجموعة من التدخلات العامة والبرامج الاستراتيجية للمساعدة الاجتماعية من البدء على عكس الآثار الاجتماعية التي أحدثتها الإصلاحات النيوليبرالية (صندوق النقد الدولي والبنك الدولي) في الثمانينيات والتسعينيات، والأخذ بالمفاهيم والسياسات التي تهدف إلى الإدماج الاجتماعي التي تهدف إلى نمو التوظيف لأعداد كبيرة من العمال ذوي المهارة المتدنية وانخراطهم في سوق العمل بحرية تامة، ورفع مستوى إنتاجية القوى العاملة وضمان دخل أفضل على المدى الطويل.

لذا يسعى الكتاب إلى تسليط الضوء على أهم كبريات المشكلات التي يعاني منها العراق، وتفاقمها ما بعد عام 2003، وهي تراجع النمو الاقتصادي، وتردي الأوضاع المعيشية للسكان بتفشي مظاهر الفقر وتفاوت توزيع الدخل، لتعبر هذه الظواهرعن تناقض واضح وصريح حول وجود الإمكانات المادية والبشرية التي تسمح بشكل أو بآخر من النهوض بالواقع المعيشي للسكان

وتحقيق النمو الاقتصادي المستدام. ولا يمكن إنكار المساعي الحكومية في وضع العديد من الخطط الاستراتيجية للنهضة الاقتصادية الشمولية إلا أنها لم يكتب لها النجاح والتمكين من رفع القدرات البشرية وتحسين نوعية الحياة التي ترتبط فيها الديمقراطية ارتباطاً جوهرياً بالعدالة الاجتماعية. وهنا يقدم الكتاب بعض التساؤلات الجوهرية وهي:

– ما هي الأسباب التي تؤدي إلى تراجع معدل النمو الاقتصادي، وتزايد معدل الفقر وتفاوت توزيع الدخل وعودة ظهور الطبقية الاجتماعية في العراق؟.

– لماذا يحتل العراق مراكز متقدمة ضمن التصنيفات العالمية من ناحية المؤشرات السلبية؟.

– ما السر في تراجع مستوى الخدمات العامة على الرغم من توفر الإمكانات المادية والبشرية؟.

– هل إن الأسباب الداخلية أم الخارجية، أو التوليفة بينهما، هي المعوقات الرئيسة التي تحيل دون نجاح الاستراتيجية الوطنية في تحقيق التنمية الاقتصادية– الاجتماعية؟.

هذه التساؤلات تدعونا إلى دراستها بشكل مستفيض للوقوف على مسبباتها، وإيجاد الحلول عبر الصياغة الوطنية لاستراتيجية التنمية.

ومن هذا المنظور انطلقنا في البحث عن تجارب دولية لها شأن في تحقيق التنمية الاقتصادية– الاجتماعية، وكيف استطاعت الدول مواجهة التحديات الداخلية والخارجية؟، مع الأخذ بالمقاربات السياسية والاقتصادية الاجتماعية.

وبعد البحث وجدنا ضالتنا في تجربة عالمية رائدة، سارت على خطاها العديد من الدول النامية والمتقدمة على حد سواء كاستراتيجية تنموية وهي: تجربة البرازيل (برنامج الجوع الصفري)، الذي استطاعت فيه البرازيل بقيادة الرئيس«Lula» خلال مدة وجيزة 2003-2010 من انتشال آلاف السكان من براثن الفقر وتحقيق التنمية الاقتصادية.

يقترح الكتاب قراءة مفصلية للسياسة الاقتصادية والاجتماعية لحكومة «Lula»، للإجابة على تساؤلاتنا الآتية؟: هل كانت التجربة البرازيلية تنموية؟ وهل تمكنت التجربة من وضع استراتيجية تنموية طويلة الأجل؟، وهل تُعزى النتائج الاقتصادية الجيدة لهذه الفترة نسبةً إلى الظروف الدولية المواتية التي سمحت بشكل أو بآخر من تراكم الاحتياطيات النقدية بسبب ارتفاع معدل الصادرات

البرازيلية من المواد الأولية نسبة إلى ارتفاع أسعارها عالمياً، أو أن النزعة التنموية التي مارستها الحكومة البرازيلية تفترض الجمع بين الرؤية والاستراتيجية والتنسيق لقيادة الدولة والمجتمع إلى التنمية الاقتصادية والاجتماعية التي عادةً ما ينطوي على تنفيذها العمل في كيفية تجسيد الاستراتيجية: أدوات التخطيط الرسمية، واستهداف الإنفاق العامة، والتغييرات المؤسسية وجهود التنسيق، التي ستمثل لنا فيما بعد تغيراً في التصور الحديث للدولة فيما يتعلق بدورها أو تقديمها أطروحة التنمية القائمة على النمو الاقتصادي مع الإدماج الاجتماعي والابتعاد عن التجارب والوصفات الدولية الجاهزة. وهل أن التجربة هي عبارة عن قطيعة السوابق والابتعاد عن التجارب التاريخية للتطور، أو أنها وريث لجزء ما عن الحكومات السابقة؟. ولا تزال هناك قضيتين بالنسبة لحالة البرازيل، يجب إبرازهما بشأن العلاقة بين الجوع والفقر، وسيناريو عدم المساواة الاجتماعية الذي يميز البلدان والمناطق، التي ترتفع فيها معدلات الفقر.

وسيقدم الكتاب سياسة الدولة الاقتصادية—الاجتماعية بالمفهوم الحديث عبر الفصول الآتية: سيتضمن الفصل الأول: الوقوف على آخر تطورات الفقر وفق التطور الزمني، والإيجاز عن مفهوم تفاوت توزيع الدخل، والفصل الثاني: تحليل تجربة البرازيل بغية الإجابة عن جميع ما ورد من تساؤلات، وإمكانية الدولة في تحقيق النمو والتنمية الاقتصادية، والفصل الثالث: دراسة الواقع الاقتصادي للعراق وتشخيص الأسباب الداخلية والخارجية، كجزئيات أفضت إلى الكليات وهي تراجع معدل النمو الاقتصادي، وتفشي مظاهر الفقر وتفاوت توزيع الدخل في العراق ما بعد عام 2003، هذا السيناريو المتقدم لكل من الفصول الثلاثة يقدم الفصل الرابع: المنظور الاستراتيجي بعيد الأمد في تحقيق التنمية الاقتصادية—الاجتماعية المستدامة في العراق.

الفصل الأول

الفقر وتفاوت توزيع الدخل

يُعنى مفهوم الفقر بتوضيح ظاهرة اجتماعية واقتصادية ذات تشابك وترابط، تختلف باختلاف المجتمعات والفترات التاريخية المحددة لظاهرة الفقر* ولغموض ظاهرة الفقر انبثقت لها الكثير من التعاريف المختلفة والمتباينة لتعلل وتوضح أنها ظاهرة مركبة، حيث يميل بعض الكتاب لصالح التعريفات الاقتصادية والاجتماعية، بينما فضل الآخرون التعريفات الإحصائية، ومنهم من يفسر ظاهرة الفقر على أساس التعريفات السياسية [1]، وبهذا لا يوجد اتفاق دولي موحد لتعريف الفقر؛ بسبب أنها ظاهرة مركبة تتداخل بتكوينها العوامل الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والبيئية التي تحدد طبيعة ظاهرة الفقر وتؤثر عليه وتعطي الفقر طابعاً للعوامل المؤثرة فيه، وعلى هذا الأساس اتسعت مفاهيم الفقر على وفق المدد الزمنية (انظر الشكل رقم «1»). وهنا لا بد من أن نتساءل هل ينبغي أن يقتصر الفقر على الجوانب المادية، أو يشمل الجوانب الاجتماعية والسياسية والثقافية؟ وهل الفقر يُقاس في فضاء المنفعة أو الموارد؟. [2]

*. اعتمد المؤلفين في أتباع طريقة توثيق المراجع والمصادر بطريقة (IEEE)، وتُعرف بطريقة معهد مهندسي الكهرباء والإلكترونيات (بالإنجليزية: The Institute for Electrical and Electronics Engineers) باختصار (IEEE)، وتقوم فكرتها على وضع الاقتباسات داخل النص على شكل أرقام بين أقواس دون وضع اسم المؤلف، ورقم الصفحات، وتاريخ النشر، فالاقتباس أيّ الرقم بين القوسين على سبيل المثال (1)، يشير إلى المصدر الذي سيكون مُدرجاً بالكامل في قائمة المراجع والمصادر في نهاية الكتاب أو البحث ، إذ إنّ قائمة المراجع في هذا النمط تكون منظمةً عددياً وليس أبجدياً، الطريقة توثق المراجع والمصادر باللغة الانكليزية، ويمكن أيضاً توثيق المصادر والمراجع العربية بألارقام العربية، ونفس الحال للمصادر والمراجع باللغة الانكليزية.

الشكل (1) تطور مفهوم الفقر

الشكل من إعداد المؤلفين بالاعتماد على المصدر:

Mmapula Brendah Sekatane,2006," An Analysis and Application of Different Methodologies for Measuring Poverty in Sharpeville", Submitted in accordance with the requirements for the degree of Philosophiae Doctor in Economice at the North–West University.

المفاهيم الأساسية للفقر:

على مدى التطور الزمني طرأ على مفهوم الفقر إضافات جديدة تناقش مفهوم الفقر بشكل أوسع (انظر الشكل«1»). يعالج فيها قضايا الفقر بشكل متشعب ومتداخل مع العلوم الأخرى، والسياسات المعنية في تشخيص مظاهر الفقر إلى أعمق مما كان يتصور سابقاً اقتصار الفقر على انخفاض الدخل، باعتباره المحدد الرئيس للفقر لعدم إمكانية توفير الحد الأدنى من مستوى معيشي لائق، ولم يتناول الجوانب الأخرى التي تتعلق بالجانب الإنساني على سبيل المثال (الإقصاء والتهميش الاجتماعي، والمشاركة في عملية صنع القرار، التفاوت العرقي...إلخ). لذا سيتم تناول مفهوم الفقر وفق تعريفات الكلاسيكية للفقر (تعريفات الكم)، ومفهوم الفقر وفق صيغة التعريفات الحديثة للفقر (تعريفات الكيف)، وكالآتي:

أولاً: تعريفات الكم:

توجز تعريفات الكم مفهوم الفقر بالاستناد على الإحصاء بالأرقام والنسب المئوية، وتشمل التعريفات الإحصائية الآتية :

❖ **يعرف البنك الدولي الفقر** في شكل أحادي البعد وهو «عدم القدرة على بلوغ الحد الأدنى من مستوى المعيشة للاحتياجات الاستهلاك والدخل المطلوب لتلبية تلك الاحتياجات»[4].

وتم تحديد الدخل بأنه ما يقل عن (1.25) دولار أمريكي لليوم الواحد لأشد الأفراد فقراً ودولارين في اليوم للفقراء في الدول الفقيرة، والدول المتقدمة أكثر من (10) دولار أمريكي لليوم الواحد –على سبيل المثال– اليابان يتحدد بـ(14) دولار والمملكة المتحدة والولايات المتحدة (26.19) دولار أمريكي لليوم الواحد[1].

❖ الفقر: هو عدم الحصول على ما يكفي من الطعام وعدم تملك أية أصول تمكن الأسرة أو الأفراد من مواجهة الصدمات الطارئة.

❖ **أشار كل من Townsend &Gordon** إلى تعريف الفقر على أساس دخل الأسرة أو الفرد والقدرة على تلبية مستوى معيشي معين. إذ إن الفقر «حالة يكون فيها إجمالي دخل الأسرة أو الفرد غير كافٍ للحصول على الحد الأدنى من الاحتياجات الأساسية للحفاظ على الكفاءة البدنية»[1].

❖ **تعريفات خبراء التنمية:** تحاول هذه التعريفات توصيف الفقر باستخدام النماذج الإحصائية بالاعتماد على نمذجة الحاسوب لتحديد مستوى الكفاف المنزلي عبر تحديد مقدار الدخل الذي تحتاجه الأسرة، ومنها نستطيع تحديد مستوى الحد الأدنى لمعيشة الأسرة (مقدار الدخل الذي تحتاجه الأسرة للعيش)، ومستوى العيش الفعال للأسرة الذي يتجاوز المفهوم الأول وينصرف في النظر إلى الاحتياجات الأساسية[1].

❖ **تعريفات الاحتياجات الأساسية:** نشرت دراسة للاقتصادي البريطاني (B.S. SeebohmRowntree) عام 1902 تعنى بدراسة الفقر على أساس تحليل وقياس احتياجات الأفراد، وصنفت الدراسة الاحتياجات الأساسية إلى (الغذاء، إيجار المنزل، احتياجات العائلة الأخرى)، وبهذا تم تعريف الفقر بأنه «حالة عدم المقدرة المستمرة لأسرة معينة على تلبية الاحتياجات الأساسية للعيش والبقاء، المتمثلة بالغذاء، والمياه الصالحة للاستهلاك البشري ووسائل الصرف الصحي، والملبس، الدخل، المأوى، السلام والأمن والتمكين من التعليم الأساسي، والتعليم الوظيفي والرعاية الصحية والاجتماعية للعائلة والمشاركة في العملية السياسية»[5]، وفي السياق نفسه نشرت دراسة لكل من «هيكس Hicks» و«ستريتنStreeten »، في نهايات القرن العشرين بتحديد مؤشرات للحاجات الأساسية تبين قوة سرعة استجابة الدولة في توفيرها، انظر الجدول (1) الآتي:

الجدول (1)/مؤشرات الحاجات الأساسية وفقاً لـ«هيكسHicks» و«ستريتن Streeten»

المؤشر الكمي	الحاجات الأساسية
توقعات الحياة عند الولادة	الصحة
التعليم الأبجدي	التعليم
نسبة المسجلين في المدارس الابتدائية	التعليم
عدد السعرات الحرارية لكل شخص	التغذية
نسبة السكان الذين يحصلون على ماء صحي	توفير الماء الصحي
نسبة الوفيات لكل 1000 ولادة	الصحة
أخرى	السكن

Source: N. Hicks، Indicators of development: the search of a basic needs Yardstick، world development، NO. 7، 1979،p 420.

علماً أن هذه المؤشرات لاقت القبول وأصبحت معتمدة لمفهوم الحاجات الأساسية، حيث أوضحت الدراسات أنه على الرغم من ارتباط الحاجات الأساسية بمستوى الدخل، إلا أن العلاقة ليست خطية؛ بسبب أن بعض الحاجات مثل (العمر المتوقع، التعليم) لها حد معين لا يمكن تجاوزه بسبب الخصائص الفيزيائية والبيولوجية، مثلاً زيادة دخل الأسرة يؤدي إلى زيادة عدد أفراد الأسرة الملتحقين بدراسة إلى مستوى معين ومن ثم يتوقف، أو العمر المتوقع للإنسان لن يزيد عن عمره طالما يتعرض لظروف خارجة عن إرادته، وبهذا انفردت المدرسة في تفسير حالة الفقر على أساس إشباع الحاجات الأساسية للأسرة.

ثانياً: تعريفات الكيف:

ترى تعريفات الكيف –فضلاً عن تعريفات الكم– أن الفقر يشمل جوانب معنوية (غير مادية) يستلزم حصولها للأسر والأفراد وخلافه تندرج الأسر والأفراد ضمن أعداد الفقراء وتشمل هذه التعريفات الآتية:

❖ **تعريفات علماء الاجتماع:** يُعرف علماء الاجتماع، إن مفاهيم الفقر تنشأ من منظور الحرمان الاجتماعي المتجذّر في العيوب المتأصلة في النظام السياسي والاقتصادي والاجتماعي، وقضايا الحوكمة وأنظمة التوزيع، ويستند التعريف إلى ملاحظات تفيد أن القطاعات (الزراعة أو الصناعة) التي ينشط فيها الفقراء، لا يمكن الاستفادة منها بسبب العوائق الهيكلية، وهذا ما يحرمهم من الوصول إلى الأصول «الخارجية»، مثل الائتمان والأراضي والبنية التحتية والممتلكات العامة –أي البيئة الطبيعية– والأصول «الداخلية»، مثل الصحة والتغذية والتعليم، مما يبقي الأسر في دائرة الفقر[4].

❖ **التعريف الديمقراطي للفقر:** يُعرف الفقر من حيث مدى مشاركة المجتمع في صنع القرارات التي لها تماس مباشر في حياتهم، والمشاركة في استطلاعات الرأي حول الخدمات العامة وعدم التفرقة بين الجنسين واحترام الحريات المدنية والمساواة في حق التصويت، لذا يركز على ما إذا كان لدى الأفراد أو الأسرة ما يمكنهم من المشاركة الكاملة في المجتمع، والأسر المستبعدة يُطلق عليها الأسر المحرومة، وتم وصف هذا التعريف أنه ثمرة الفقر وليس الفقر الفعلي[1].

❖ **تعريف الجماعات الأوروبية** :عرفت الفقر نتيجة الاستبعاد من موارد محدودة يكون فيها الناس مستبعدين من المشاركة في النمط الطبيعي للحياة الاجتماعية؛ بسبب التمييز العنصري

والطبقي، ويفهم من ذلك أن لكل مجموعة من الأشخاص مواردهم الثقافية، الاجتماعية...إلخ، محدودة للغاية وعلى ضوئها يتم استبعادهم من الحد الأدنى المقبول من أسلوب الحياة في الدولة التي يعيشون فيها، ومن ثمَّ تتجسد مظاهرها بظهور التشرد والتوتر العرقي وارتفاع معدلات البطالة طويلة الأمد[6].

❖ **تعريف الفقر كشكل من أشكال الحرمان:** تصور كل من (AKU، Ibrahim and Bulus) في عام 1997 الفقر كشكل من أشكال الحرمان يتحدد بخمسة جوانب وهي:

- الحرمان الشخصي والجسدي من الصحة والتغذية ومحو الأمية والإعاقة التعليمية وانعدام الثقة بالنفس.

- عدم القدرة على اقتناء الممتلكات والحصول على الدخل بسبب الضعف الاقتصادي.

- الحرمان الاجتماعي هو عدم المشاركة الكاملة في الأنشطة الاجتماعية والسياسية والاقتصادية.

- الحرمان الثقافي يشير إلى تقييد الحريات وعدم إمكانية ممارسة الطقوس والشعائر والعادات والمعتقدات بحرية.

- الحرمان السياسي إقصاء وتهميش الفقراء من المشاركة في صنع القرار السياسي– الاقتصادي الذي يؤثر على حياتهم بشكل مباشر[7].

❖ **تعريف الوضع الاجتماعي للفقر:** ربط عدد من المختصين أن الفقر ينشأ من المكانة والوضع الاجتماعي، ويجادلون في ذلك بأن بعض الناس فقراء لأنهم ضحايا الظروف ويجدون الفقر لا مفرّ منه، لأنهم وجدوا أنفسهم في أوضاع محرومة مما يحد من فرصهم في البقاء على قيد الحياة أو الخروج من دائرة الفقر –فعلى سبيل المثال– الفقر المتناقل من الآباء إلى الأبناء[7].

الفقر متعدد الأبعاد وفق المفهوم الحديث:

صممت المنظمات الدولية مثل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والبنك الدولي طرائق متعددة لقياس الفقر بالأساليب الكمية المركبة لكل من المؤشرات الاقتصادية والاجتماعية للتنمية البشرية وهي:

أولاً: مؤشر التنمية البشرية (HDI)*: يُعد من المقاييس النوعية الذي يوضح مدى تقدم الدولة في الرفاه الاقتصادي والاجتماعي، على وفق ثلاثة مؤشرات وهي:

- طول العمر والصحة: الذي يُقاس بمتوسط العمر المتوقع عند الولادة حتى سن الأربعين، وسوء تغذية الأطفال دون سن الخامسة.

- المعرفة: تُقاس بمعرفة القراءة والكتابة ومعدل الالتحاق بالمدارس والنسبة المئوية للسكان من سن (15) سنة فأكثر من الأُميين.

- الدخل: ويعبر عن مدى حصول الأفراد على الاحتياجات الأساسية وغير الأساسية التي تحقق مستوى معيشي مقبول. ويقع المؤشر بين الصفر والواحد، إذ يمثل الصفر أدنى مستوى للتطور والواحد أعلى مستوى للتطور –على سبيل المثال– إذا كانت قيمة دليل التنمية البشرية لبلد ما تقع بين (0،8 _ 1) يدل هذا على تمتع البلد بمستوى عالٍ من التطور، والقيمة (0،49_ 0) تدل على مستوى منخفض من التنمية البشرية[11].

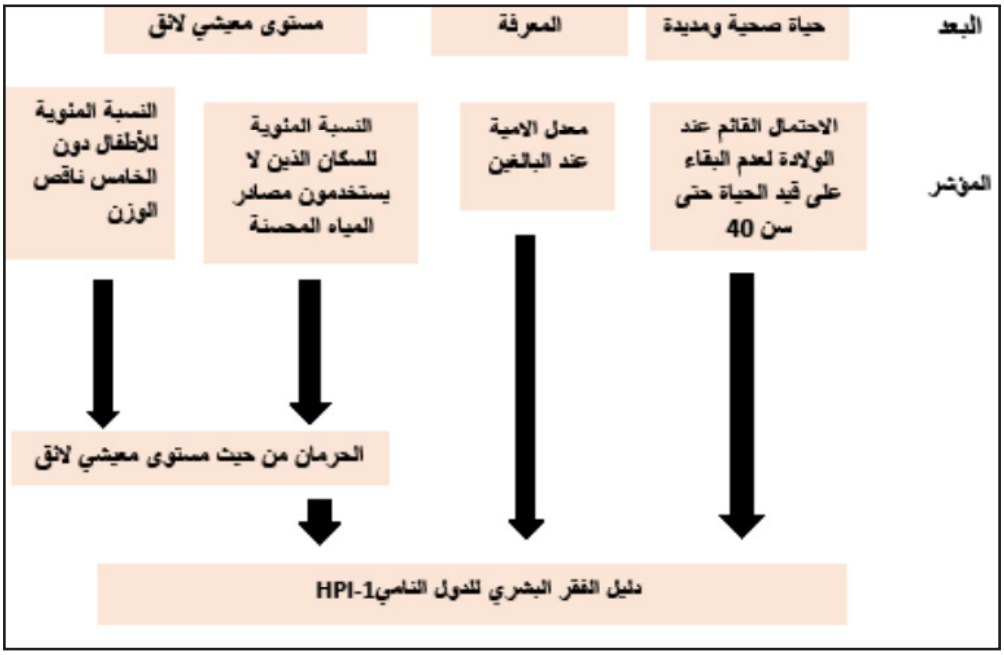
ثانياً: مؤشر الفقر البشري (IPH)**

قدمت الأمم المتحدة في تقريرها للتنمية البشرية مفهوم (HPI) الصادر في 1997، بهدف تحديد مستوى الفقر ضمن نطاقين الأول: دليل الفقر البشري للدول النامية (IPH-I)، والثاني: دليل الفقر البشري في الدول المتقدمة (HPI-2) وهذا المؤشر مشابه لمؤشر التنمية البشرية ويركز على حساب الحرمان فيما يتعلق بطول العمر (احتمالية عدم البقاء على قيد الحياة حتى سن الأربعين) والمعرفة الأمية ومستوى المعيشة (الحصول على خدمات أساسية لائقة) كما موضح في أدناه[7].

*. مختصر للمصطلح Human Development Index.
**. مختصر للمصطلح Human Poverty Index.

❖ **دليل الفقر البشري للبلدان النامية (HPI–1)**: ويتم تحديده ضمن ثلاثة أبعاد، كل بعد يتحدد بعدد من المؤشرات كما موضح بالشكل (3) الآتي:

الشكل (3) / الفقر البشري في الدول النامية.



الشكل من اعداد المؤلفين بالاعتماد على المصدر: أسماء سفاري، إيمان مطلاوي، 2002، «دراسة تحليلية لواقع الفقر متعدد الأبعاد في الجزائر»، مجلة اقتصاد المال والأعمال، المجلد 4،العدد 1.

❖ **دليل الفقر البشري للبلدان المتقدمة (HPI–2)**: ويتحدد ضمن أربعة مؤشرات رئيسة هي:

P1: عدم القدرة على العيش طويلاً والتمتع بصحة جيدة، والمعيار المعتمد هو عدم بلوغ الأشخاص (60) سنة.

P2: الأمية ونقص التعليم.

P3: الرفاه الاقتصادي ومعياره الفقر النقدي.

P4: انخفاض المشاركة الفعالة في الحياة الاجتماعية.

الشكل (4) / الفقر البشري في الدول المتقدمة

المصدر من اعداد المؤلفين بالاعتماد على المصدر: أسماء سفاري، إيمان مطلاوي، 2002، «دراسة تحليلية لواقع الفقر متعدد الأبعاد في الجزائر»، مجلة اقتصاد المال والأعمال، المجلد 4،العدد 1.

ثالثاً: مؤشر التنمية المرتبط بنوع الجنس (GDI)*: يقيس مؤشر التنمية المرتبط بنوع الجنس (GDI) نفس القدرات التي يقيسها دليل التنمية البشرية ولكنه يقيم التباينات بين الجنسين

رابعاً: مؤشر الفقر متعدد الأبعاد (MPI)**: طورت الدراسات والأبحاث الأخيرة في عام 2010، التي قامت بها كل من جامعة أكسفورد والتنمية البشرية بإضافة مؤشرات أوسع لمؤشر الفقر متعدد الأبعاد، إذ يتألف هذا المؤشر كسابقه من ثلاثة أبعاد لكن الإضافة حدثت في زيادة عدد المؤشرات لتكون اثني عشر مؤشراً وهي كالآتي:

- بعد التعليم: يتمثل بعد التعليم بمؤشرين (الانتظام في المدارس وسنوات الدراسة) ولكل منها 1/6 من الوزن.
- البعد الصحي: ويتألف من ثلاثة مؤشرات (التغذية ووفيات الأطفال والحمل المبكر، بالإضافة إلى تشوه الأعضاء التناسلية للإناث) ولكل منها 1/6من الوزن، ويضاف إليه جانب تشوه الأعضاء التناسلية للإناث.
- مستوى المعيشة: ويشمل ثمانية مؤشرات (توفير الكهرباء، المرافق الصحية، مياه الشرب، المأمونة، وقود الطهي النظيف، عدم الاكتظاظ، الحصول على الحد الأدنى من المعلومات، القدرة على النقل، توفر سبل العيش)، ولكل منها 1/18 من الوزن.

ويتم جمع المعلومات للأبعاد الثلاثة في مقياس واحد على مستوى إقليم أو الدولة ككل لحساب نسبة عدد الأسر التي تعاني من الحرمان، ويمكن تشخيص حالة الفرد الذي يقع في الفقر إذا تم حرمانه من ثلث وزن المؤشرات، وكما يكون عرضة للفقر عندما يقع عند النسبة (20%-30%) من المؤشرات، ويصنف الفرد ضمن الفقر المدقع إذا كان محروماً من 50%)) وأكثر من المؤشرات[12]، ويوضح الجدول (2) ملخص للفقر متعدد الأبعاد.

*. مختصر للمصطلح Gender-Related Development Index
**. مختصر للمصطلح Multidimensional Poverty Index

الجدول (2) / يوضح بنية مؤشر الفقر متعدد الأبعاد

الأبعاد	المؤشر	الحرمان على مستوى الأسرة	الأوزان الترجيحية
التعليم	العام الدراسي	لا يوجد أي فرد من الأفراد لديه 5 سنوات على الأقل من التعليم.	6/1
	التحاق الأطفال بالمدرسة	عدم التحاق الأطفال في المدرسة وهم في السن القانوني للدراسة.	6/1
الصحة	التغذية	شخص بالغ أو طفل في الأسرة يعاني من سوء التغذية	6/1
	معدل الوفيات	وفاة طفل في الأسرة	6/1
	الحمل المبكر	حمل الإناث دون سن الحمل القانوني 18 سنة	6/1
مستوى الحياة	الكهرباء	المنازل التي ليس لديها كهرباء	18/1
	الحصول على مياه الشرب	لم تحظَ الأسر بالحصول على مياه الشرب في منازلها أو السير على الأقدام لمسافة لا تقل عن 30 دقيقة ما بين المنزل ومياه الشرب	81/1
	الصرف الصحي	عدم حصول الأسرة على مرافق صحية أو المراحيض المشتركة	18/1
	جودة السكن	الأسرة التي تكون أرضية السكن من التراب، الروث	18/1
	وقود الطهي	تستخدم الأسرة الخشب أو الفحم للطهي	18/1
	النقل	وسائط النقل لدى الأسرة (سيارة – دراجة هوائية)	18/1
	سبل العيش	تمتلك الأسرة واحدة من السلع الأساسية أو المعمرة (تلفزيون، ثلاجة، هاتف... إلخ)	18/1

Rigaud, Pascal, n.d, "L'indice de pauvreté multidimensionnel: un nouvel indicateur au service des politiques de développement".

تفاوت توزيع الدخل:

يمثل التفاوت بشكل عام اللاعدالة في توزيع الدخل بين طبقات المجتمع أو الأفراد. إذ يشير التقرير الذي أصدرته منظمة أوكسفام عام ،2018 إلى أن (82%) من الثروة العالمية التي جمعت في عام ،2017 كانت من نصيب (1%) من سكان العالم، بينما نصف سكان العالم الأشد فقراً والبالغ عددهم (3.7) مليار نسمة لم تطرأ أي زيادات في ثروتهم، ليشهد العالم تراكم الثروات بيد فئة دون أخرى بوتائر متصاعدة بمعدل (13%) سنوياً أي ست مرات أسرع من زيادة أجور العمال العاديين، والذين لم يتجاوز متوسط زيادة أجورهم سنوياً (2%)، لذا أصبح التفاوت سمة ملازمة لاقتصاديات العالم المتقدم والنامي على حد سواء. إذ تتمكن بعض فئات المجتمع أو الأفراد من الحصول على نسبة أعلى من الدخل مقارنة بالفئات الأخرى، بفعل أسباب كأن تكون عدم المساواة اقتصاديا كتفاوت (الميراث، المستوى المعاشي، أجور العمل، مكاسب رأس المال)، أو يكون التفاوت اجتماعياً يتمثل بعدم تكافؤ الفرص كتفاوت (الرعاية الصحية، طريقة الإنفاق العام، التدريب والتعليم) التي يترتب عليها نتائج بتحقق مكاسب مادية لفئة من المجتمع دون أخرى[13]. وهناك آراء تعلل تفاوت توزيع الدخل مثل آراء «سين ودريزر» وهي أن ارتفاع عدم المساواة في الدخل والثروة ناتج عن قوة سياسية غير متناسبة لأقلية ذات امتياز غالباً ما تعزز النخبوية مما ينشأ عنها تحيّز السياسة العامة والسياسة الديمقراطية [14]، ووفقاً لنموذج رأس المال البشري في ظروف غير مستقرة اقتصادياً يقل حجم الاستثمار في رأس المال البشري مما ينتج عنه عمالة غير ماهرة التي يكون من نصيبها انخفاض الأجر الذي يعمّق من حدة تفاوت توزيع الدخل[15].

وفي هذا السياق يمكن توضيح أشكال وأسباب تفاوت توزيع الدخل وهي:

- **التفاوت بين الدول:** يوضح عادةً من خلال مقارنة مؤشرات الدخل بين الدول (متوسط نصيب الفرد من الدخل القومي)، فإذا أخذنا مجموعة من الدول محل المقارنة يظهر بوضوح تفاوت توزيع الدخل بين البلدان لهذه المجموعة [64].

- **التفاوت داخل حدود الدولة:** يُقاس عادةً وفق معامل جيني الذي يعبر عن مدى تفاوت توزيع الدخل بين الأفراد لدولة معينة [16].

- **التفاوت العالمي:** يقيس مدى تفاوت توزيع الدخل بين الأفراد على مستوى العالم.

أسباب تفاوت توزيع الدخل:

يمكن توضيح أسباب تفاوت توزيع الدخل إلى الآتي:

❖ **الملكية:** ويتمثل فيما تمتلكه الأسرة أو الأفراد من موجودات (أصول، أسهم، سندات) التي تدر عائداً للفرد عند الاستثمار، فتراكم الثروة ناتج عن تلك الموجودات، وبما أن الملكية متفاوتة بين الأفراد سيتولد تفاوت للدخل بين طبقات المجتمع، فالذين يمتلكون الأصول (رأس المال، الأرض) تُتاح لهم فرصة الحصول على دخل أعلى عند عرض الأصول للاستثمار في السوق، بينما الذين يعرضون قوة عملهم في السوق ستكون فرصتهم أقل في الحصول على الدخل مقارنةً بالأصول وخاصةً قوة العمل غير الماهرة.

❖ **المواهب:** يفسر أيضاً تفاوت توزيع الدخل من جهة التباين بين الأفراد من جانب القدرات الذهنية والجسدية، إذ إن الأفراد الذين يتمتعون بذكاء عالٍ ومواهب فردية وتحمل المخاطرة والإبداع تتهيأ لهم الفرص في الحصول على دخل أعلى.

❖ **الفرص:** تكافؤ الفرص مهم جداً من ناحية تفاوت الدخل، إذ إن البيئة الاقتصادية النشطة توفر فرص العمل عديدة للأفراد دون عناء أو تكبد مشقة أو الاضطرار إلى ممارسة أعمال ذات أجور منخفضة، في حين أن الدول النامية، ولا سيما سكان الأرياف لهم فرص أقل بالحصول على التوظيف والأجر العادل بسبب بعدهم عن مجريات ومتطلبات السوق [15].

❖ **الأزمات والحروب:** تسبب الأزمات الطبيعية وغير الطبيعية تفاوت توزيع الدخل على ضوء المستوى الاقتصادي للبلد، فالبلدان الفقيرة أكثر تضرراً من البلدان المتقدمة جراء الأزمات، كما أن الحروب تمنح ظروفاً مؤاتية في تحقيق أرباح غير مشروعة لفئة على حساب الفئات الأخرى مما يعمق من عدم مساواة توزيع الدخل [16].

❖ **نظام الحكم:** العلاقة بين والحكم وعدم المساواة علاقة معقدة، إذ إن الحكومة الضعيفة وغير المهنية تمارس سياسة غير فاعلة اجتماعياً تؤدي إلى عدم التماسك الاقتصادي والاجتماعي، مما يزيد من تفاوت طبقية المجتمع والتهرب الضريبي ويخلق فرصاً للأفراد في الانخراط بالأنشطة غير القانونية (الاتجار بالمخدرات) وهذا يسهم في زيادة التفاوت [14,15].

❖ **الفساد الإداري:** يسمح الفساد الإداري بتعميق تفاوت توزيع الدخل من خلال قنوات

منها (تحيز النظام الضريبي لصالح الأغنياء، استحواذ فئة معينة على الأصول الإنتاجية). مما يسمح ذلك في تركز الثروة لدى الفئات المتنفذة سلطوياً وحرمان الفئات الأخرى.

❖ **السياسة المالية (الضرائب والتحويلات النقدية)**: تُعد السياسة المالية محركاً مهماً لارتفاع أو انخفاض عدم المساواة في توزيع الدخل، ففي البلدان ذات الدخل المرتفع يكون للضرائب بأنواعها تأثير كبير في الحد من عدم المساواة، ولا سيما منها الضرائب المفروضة على الدخل، كما أن تخفيض الحكومة للضرائب التجارية لتشجيع القطاع الخاص يؤدي إلى انخفاض الإيرادات الحكومية الذي يستلزم نوعاً ما تخفيض الإنفاق الحكومي في المجالات الاجتماعية الذي يحدث في توزيع الدخل من الدرجة الثالثة*[18].

*. ويمثل مجموع دخل الأسرة أو الأفراد من المنافع المتحصلة من الإنفاق العام (المعاشات، الإعانات،.....الخ).

الفصل الثاني

النهضة الاقتصادية البرازيلية ومكافحة الجوع

« سوف نؤمّن الظروف المناسبة لكي يتمكن الجميع في بلادنا من تناول وجبات لائقة ثلاث مرات باليوم، وكل يوم، من دون أن يحتاجوا إلى منّة أحد، لم يعد من المقبول في البرازيل أن يستمر هذا التفاوت الكبير، ولا بد لنا من التغلّب على الجوع والفقر والإقصاء الاجتماعي، حربنا هذه ليست للقضاء على أحد، بل إنها حرب لإنقاذ الأرواح»

هذا ما ابتدأ به الرئيس البرازيلي «Lula» خطابه الرئاسي الأول، الذي يشير بشكل واضح إلى محاربة الجوع والفقر في البرازيل. ولكن يراودنا التساؤل الآتي: كيف سيتحقق ذلك؟.

سيتضمن هذا الفصل تحليل السياسة الاقتصادية في البرازيل للفترة 2003 –2010، والاطلاع عن كيفية إدارة الاقتصاد الكلي، وما هي البرامج الاجتماعية التي حققتها حكومة حزب العمال أبان تلك الفترة على أرض الواقع لتتمكن من تحقيق التنمية الاقتصادية، والتخفيف من الفقر وتفاوت توزيع الدخل.

المبحث الأول: البرازيل من الماضي إلى حكومة «Lula»:

لمحة تعريفية:

تُعد البرازيل أكبر دولة في كل من قارة أمريكا الجنوبية ودول أمريكا اللاتينية وخامس أكبر دولة في العالم بمساحة (8.547.403كلم2)، وبتعداد سكاني يبلغ (212.267.443) مليون نسمة حسب إحصائيات الأمم المتحدة عام (2020). وتُعرف البرازيل بأنها دولة اتحادية تتألف من (26) ولاية ومقاطعة فيدرالية واحدة (العاصمة برازيليا). واللغة البرتغالية هي اللغة الرسمية للبلاد مع السماح باستخدام اللغات المحلية للسكان الأصليين في بعض البلديات. وتختلف آراء الباحثين حول أصل تسمية «البرازيل»، منهم من يعود بأصل التسمية إلى كلمة «براسيل» ذي أصل برتغالي– إسباني وهي شجرة ذات جذوع حمراء وبنية تستخدم لاستخراج الأصباغ البرتقالية والحمراء، ومنهم يرجع الاسم إلى «جزيرة أسطورية» عرفت باسم «Hy Brazil» تقع غرب الساحل الإيرلندي في المحيط الأطلسي والتي تعني أرض العظمة والقوة والجمال»، ورأي آخر يذهب بالتسمية إلى كلمة»بريس Bress» وتعني «المبارك» بمعنى الأرض المباركة [17]، وسنستعرض لمحة سريعة عن مراحل التغيرات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي مرت بها البرازيل منذ الاكتشاف إلى وصول حزب العمال للحكم عام 2003 بقيادة «لولا دا سيلفا».

مراحل التغيرات السياسية والاقتصادية والديموغرافية البرازيلية:

أولاً: مراحل التغيرات السياسية: يمكن تقسيم تاريخ البرازيل السياسي إلى ثلاث مراحل رئيسة وهي:

- **المرحلة الاستعمارية:** عاش الهنود فيما يعرف بالبرازيل الآن مدة زمنية طويلة قبل وصول الأسطول البحري بقيادة «بيدرو الفاريز كابرال» إلى شواطئ البرازيل عام 1500، ضمن حملات الاستكشاف البرتغالية التي تجوب العالم بحثاً عن مصادر الثروة، عرفت الحملات باسم «استكشاف العالم الجديد» ومنذ حينها أصبحت البرازيل مستعمرة للبرتغال والرضوخ تحت وطأة الحكم الاستعماري ما يقارب ثلاثة قرون. الثروات الطبيعية التي تمتلكها البرازيل عززت من استقرار المستعمرين البرتغال، وسرعان ما أسست أكبر مزارع في العالم آنذاك لقصب السكر والبن التي كانت قائمة على أشد استغلال للسكان الأصليين، تعرض فيها أعداد كبيرة من السكان للأمراض والأوبئة التي جلبها الاستعمار، ثم بدأ البرتغاليون بجلب آلاف الأفارقة للبرازيل واستبدالهم بالهنود للعمل في المزارع. وفي عام 1690 برز مورد طبيعي جديد في ولاية ميناس هو الذهب والألماس الذي شجع على حركة الهجرة الداخلية بين الولايات والهجرة الخارجية من الدول المجاورة إلى مدينة الذهب ميناس، لتشكل هذه الظاهرة معلم جديد في الحياة الاجتماعية البرازيلية بظهور طبقات اجتماعية جديدة منها الحرفيين والتجار وموظفي الخدمة المدنية والكهنة التي أدت إلى بلورة نظام سياسي جديد يحكم علاقات التبادل[1].

- **المرحلة الإمبراطورية:** في عام 1822 بدأت البرازيل بالانتقال إلى مرحلة الإمبراطورية منذ وصول العائلة المالكة البرتغالية إلى البرازيل، التي شهدت فيها هذه المرحلة بعض التحولات، ومنها منح البرازيل صفة المملكة السيادية التي استمرت ض التحولات السياسية علاقات التبادل لقرابة عدة سنوات إلى إعلان البرازيل إمبراطورية مستقلة بقيادة «الأمير بيدرو دي الكانترا». ورافقت هذه المرحلة بعض التشريعات، ومنها إعادة النظر بالقوانين الخاصة بتملك العبيد التي كانت تضفي طابع الشرعية من الناحية الأخلاقية والدينية، وقد رسخت هذه التشريعات بموجب القوانين[19] الآتية:

- قانون عام 1850، إلغاء تجارة الرقيق في البرازيل رسمياً.
- قانون عام 1871، منح الحرية لأطفال العبيد بعد بلوغ السن القانوني 18 سنة.
- قانون عام 1885، تحرر العبيد بعد بلوغ سن الـ(65) سنة.
- القانون الذهبي عام 1988، هو القانون الذي وقعته «الأميرة إيزابيل» الذي بموجبه تم إلغاء العبودية إلى الأبد في البرازيل.

وعلى الرغم من التغيرات التي طرأت على بعض القوانين، إلا إنها لم تختلف عن سابقتها فترة الحكم الاستعماري في تجسيد أشد أنواع الاستغلال لصالح الطبقة الحاكمة على حساب السكان الأصليين، لتصل فيها البرازيل إلى زعزعة النظام وعدم الاستقرار في عموم البلاد، وظهور الحركات القومية التي تنادي باستقلالية واسترداد الحقوق وحق تقرير المصير للشعوب المنكوبة من سلطة الاستبداد والاستعمار. لتنتهي تلك الحقبة في عام 1889 لتتوج البرازيل بإعلان الجمهورية.

المرحلة الجمهورية: قاد العسكريون والحركات المدنية انقلاباً عسكرياً للإطاحة بالحكم الإمبراطوري بقيادة المارشال «ديودورو دا فونسيكا»، وفي 15/ نوفمبر/ 1889، تنازل الإمبراطور عن الحكم دون مواجهات مسلحة أو سفك دماء، أعلن فيها إصدارَ مرسوماً بنهاية الفترة الإمبراطورية وإعلان الجمهورية البرازيلية، وتغيير الصفة السيادية للبرازيل من إمبراطورية البرازيل إلى الولايات المتحدة البرازيلية، وتشكيل مجلس لوضع الدستور الجمهوري الأول والذي حدد فيه الفصل بين السلطة والكنيسة، ووضع القوانين والتشريعات الخاصة بأسس التصويت المباشر والشامل للمواطنين فوق سن الـ (21)، واعتماد علم جديد وتنظيم الدولة على ثلاث سلطات (التشريعية، التنفيذية، القضائية). وتميزت هذه الفترة بالحكم العسكري وظهور مجاميع سلطوية تتنازع فيما بينها للاستحواذ على السلطة، إذ إنها كسابقتها فترة الإمبراطورية لم تحرز أي تقدم ملحوظ، وإنما استمر تدهور البلاد اقتصادياً واجتماعياً إبان الحكم العسكري القائم على أساليب القمع والاعتقالات بحق الثوار عن تعسفية السلطة. واستمر تعاقب الحكومات العسكرية الذي يسير بجنبها سوء الأوضاع برمتها إلى عام 1985، الذي انعطف فيه مسار الحكم في تقلد أول رئيس مدني «خوسيه ساريني» بعدما قدم الجنرالات تنازلات إلى النخب السياسية المدنية، مما أحدث تغيّرات في منظومة الحكم السياسي بتراجع وانسحاب العسكر من الحياة السياسية الاقتصادية والاجتماعية والاهتمام بحماية البلد من الأخطار الخارجية، واستمر التبادل السلمي للسلطة بين النخب السياسية المدنية القائم على الانتخابات الديمقراطية الشرعية

إلى أن تُوجت الديمقراطية في البرازيل عام 2010، بانتخاب أول امرأة «ديلما فاناروسيف»* لتولي الحكم في البرازيل (20).

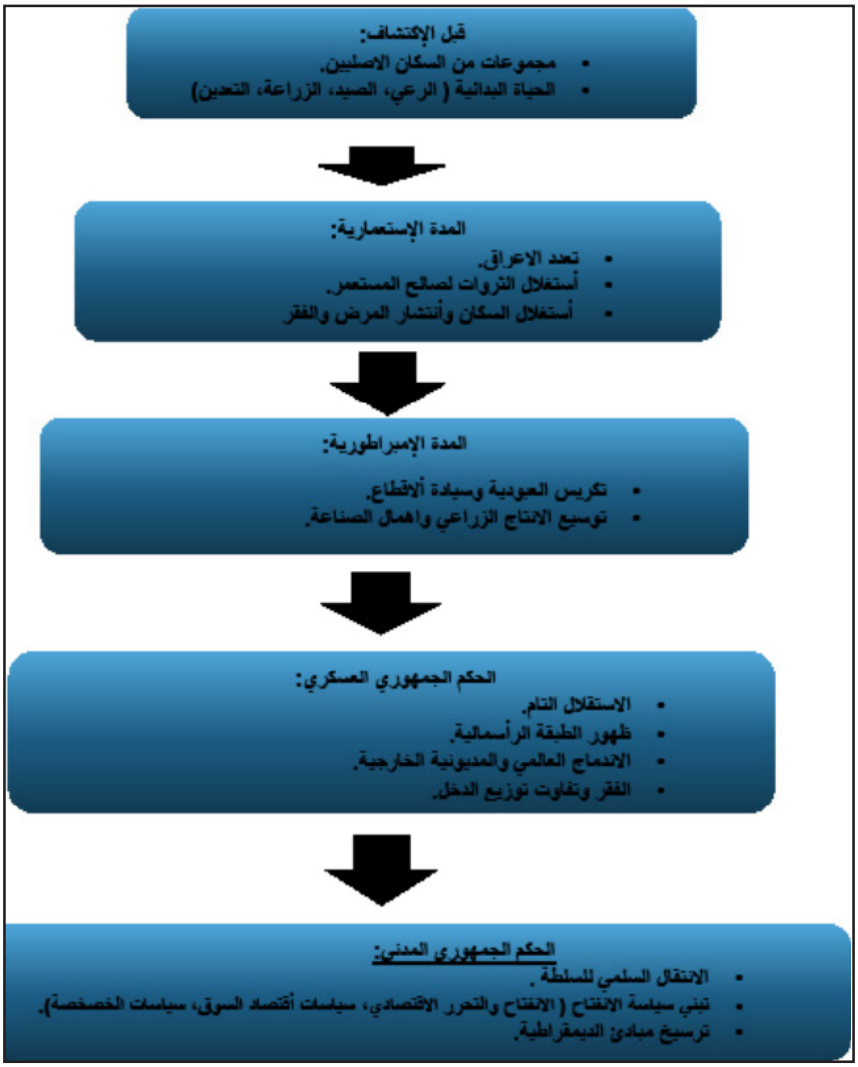
ثانياً: مراحل التغيرات الاقتصادية: المراحل السياسية التي مرت بها البرازيل شهد فيها الاقتصاد البرازيلي سلسلة من التطورات الاقتصادية منذ الاكتشاف إلى الوقت الحاضر، ولكل مرحلة سياسية لها أثر واضح في رسم ملامح الاقتصاد البرازيلي، بدءاً بمرحلة قبل الاكتشاف التي تميزت بالحياة البدائية باعتماد الجماعات على الزراعة والرعي والصيد، ومن ثمَّ مرحلة الاستعمار البرتغالي التي تميزت بالاستغلال ونهب الثروات وعمل السخرة للسكان الأصليين وتنويع الأعراق باستقدام أعداد كبيرة من الأفارقة للعمل، ولم تختلف مرحلة الإمبراطورية عن سابقتها مرحلة الاستعمار، إذ كانت امتداداً لها في التدهور وسوء أوضاع البلاد الاقتصادية، ومن ثمَّ مرحلة الاستقلال الجمهوري التي تميزت بالتقلبات الاقتصادية التي تعصف بالاقتصاد البرازيلي بين الحين والآخر، والمرور بفترات طويلة من الركود، وارتفاع معدل التضخم ليبلغ التضخم أعلى مستوياته في عام 1990، الذي كان أشد ضرراً على طبقات المجتمع الذين لم يتمكنوا من حماية أنفسهم. لتجسد الفترة الأولى من الحكم العسكري دفاع النخب الحاكمة عن مصالح طبقات متنفذة في المجتمع ومصالح أصحاب الشركات ورجال الأعمال دون الاكتراث للطبقات الفقيرة التي تشكل المكوّن الأكبر من المجتمع البرازيلي، والتوجه نحو التحالفات الدولية التي أفضت إلى مديونية خارجية ثقيلة وارتفاع معدلات التضخم وتراجع معدلات النمو الاقتصادي مما عمق من فجوة تفاوت توزيع الدخل. ولم يؤتَ بتغيير الواقع الاقتصادي الذي من شأنه انتشال آلاف السكان من الفقر، وصولاً إلى تسعينيات القرن المنصرم التي شهدت انتقال السلطة إلى الحكومات المدنية التي ورثت دمار سياسات الحكم العسكري سياسياً واقتصادياً واجتماعياً، ومحاولة من الحكومات المدنية المتعاقبة في تصحيح المسار الاقتصادي اتبعت سياسة الاسترشاد بوصفات دولية بغية تحقيق التنمية الاقتصادية. وفي الواقع منذ بداية

* ديلما روسيف من ام برازيلية واب مهاجر بلغاري، تقلدت منصب رئيس دولة البرازيل عام 2011 كأول إمرأة تتقلد منصب الحكم في تاريخ البرازيل السياسي، عرفت ديلما روسيف بنزعتها الثورية منذ الطفولة، بدأت نضالها السياسي أثناء دراستها الثانوية أبان الإنقلاب العسكري الذي اطاح بحكومة «جواو غولارت» عام 1964، وتعرضت للإعتقال عام 1970 و1972 لمشاركتها ضد نظام الحكم التعسفي آنذاك، نزعتها الاشتراكية جعلها محط أنظار الرئيس البرازيلي "Lula" في تقديمها كمرشحة لاكمال مسيرته التنموية التي تركز عن إعطاء دور أكبر للحكومة لتدخل في النشاط الاقتصادي. على مر تاريخ نضالها السياسي تقلدت مناصب عدة منها وزيرة الطاقة عام 2003، وتنصيبها عام 2005 وزيرة شؤون الرئاسة وكلفت بتشكيل الحكومة بعد استقالة اعداد كبيرة من الشخصيات على إثر فضائح الفساد، وفي عام 2010 ترأست «مجموعة النفط البرازيلية العملاقة بتروبراس»، وفي عام 2010 تم إنتخابها رئيسة للبرازيل بعد "Lula" ممثلة عن الحزب العمال، وإستطاعت الفوز بولاية ثانية عام 2014 إلا انها عزلت عن المنصب لأسباب تتعلق بالفساد في تمويل غير شرعي لحملتها الانتخابية الثانية التي كانت مفتعلة من قبل معارضيها. للمزيد من الاطلاع أنظر، اليسا رويز برافو،» الإطاحة بالرؤساء؟ فرص وتداعيات عزل الرئيس في فنزويلا والبرازيل».

التسعينيات، اتبعت البرازيل نمطاً من التنمية الاقتصادية، والذي كان مستوحى من الإصلاحات التي كانت تُجرى في أمريكا اللاتينية في أواخر الثمانينيات التي عُرفت فيما بعد باسم «إجماع واشنطن»*، وهي تشمل مجموعة من السياسات التحريرية والصديقة للسوق مثل الخصخصة وتحرير التجارة وتحفيز الاستثمار الأجنبي المباشر والتحرير المالي (بما في ذلك دخول البنوك الأجنبية وفتح حسابات رأس المال) والانضباط المالي والإصلاح الضريبي والعمالة، وإصلاحات أمنية، واستقرار الأسعار، وتأمين حقوق الملكية، واستقلالية البنك المركزي... وما إلى ذلك. ليكون هذا النمط الجديد للتنمية الذي يسعى إلى تحقيق التكامل الاقتصادي الذي يقوده السوق، وتحجيم دور الدولة بوصفها أحد أهم العوائق التي تقف في طريق التنمية الاقتصادية [21] لتقود هذه السياسات إلى تراجع مؤشرات الاقتصاد الكلي وتعميق المديونية الخارجية إلى أكثر ما يقدر بقيمة (250) مليار دولار، والنمو المضطرد في حجم البطالة، وانتشار الجوع والفقر في المجتمع البرازيلي [18]، ويمكن إيجاز مراحل التغيرات الاقتصادية من خلال الشكل (6) الآتي:

* إجماع واشنطن (WC) عبارة عن مجموعة من مقترحات التحرر الإقتصادي التي تهدف إلى خلق ظروف مؤاتية للنمو الاقتصادي في بلدان أمريكا اللاتينية ، وكان أول من اقترحها ويليامسون، و يمكن تلخيص مجموعة الإصلاحات في عشرة مقترحات: الانضباط المالي ، وإعادة توجيه أولويات الإنفاق العام نحو المجالات التي تقدم عوائد اقتصادية عالية وإمكانية تحسين توزيع الدخل، والإصلاح الضريبي، ومعدل الفائد، وسعر الصرف التنافسي، وتحرير التجارة، وتحرير تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر، والخصخصة، وإلغاء الضوابط، وتأمين حقوق الملكية.

الشكل (6) مراحل التغيرات الاقتصادية للبرازيل



الشكل من اعداد المؤلفين

ثالثاً: ديموغرافيا دولة البرازيل: تضم دولة البرازيل أعراقاً متعددة من السكان الأصليين والمهاجرين كما أوضحنا سابقاً في مراحل التطور السياسي [17]، والجدول (5) يوضح النسب المئوية للسكان.

الجدول (5) / النسبة المئوية لكل عرق في المجتمع البرازيلي.

ت	اسم العرق	النسبة المئوية
1	**البشرة البنية**	**% 39**
2	**الشرة البيضاء**	**% 54**
3	**البشرة السوداء**	**% 6**
4	**المهاجرون**	**% 1**

الجدول إعداد المؤلفين بالاعتماد على المصدر:

Yves Tillé, 2010,"Résumé du Cours de Statistique Descriptive", (p83, pp84–85).

نلاحظ من خلال الجدول التعدد العرقي للسكان وبنسب عرقية متفاوتة، إذ تمثل البشرة السوداء السكان الأصليين بنسبة (6%) من الإجمالي، فيما تشكل البشرة البيضاء النسبة الأكبر (54%) التي تمثل المستوطنين البرتغال إبان الحقبة الاستعمارية والإمبراطورية، والبشرة البنية بنسبة (39%) الناتجة عن المخالطة ما بين السكان الأصليين والمستوطنين، ثم المهاجرين الذين يشكلون نسبة (1%) بجنسيات متعددة، ويعيش أغلب سكان البرازيل (84%) في المدن والتجمعات الحضرية، وهو ما يجعلها واحدة من أعلى دول العالم في السكن الحضري، وتتركز الكثافة السكانية الحضرية في أربع مدن رئيسة في البلاد وهي، ساو باولو (20 مليون نسمة)، وريو دي جانيرو (12 مليون نسمة)، بيلو هوريزونتي (6 مليون نسمة)، وتقع هذه المناطق في الجزء الجنوب الشرقي من البرازيل، فيما يشكل الجنوب الشرقي نسبة (42%) من السكان، والشمال الشرقي بنسبة (28%). ويمثل المذهب الكاثوليكي العقيدة الأساسية في البلاد لجعل من البرازيل أكبر دولة كاثوليكية في العالم، فضلاً عن وجود بعض الديانات مثل المذهب البروتستانتي والديانة الإسلامية، ليوضح لنا ذلك أن دولة البرازيل هي مزيج [17].

سيناريو صعود حزب العمال:

في عام 2002 دخل حزب العمال سباقه الرئاسي الرابع بقيادة «Lula da Silva» بعد ثلاث هزائم رئاسية للأعوام (1998-1994-1989)، والإعلان عن برامج استراتيجية تستهدف الطبقات المعدومة بشكل أدق (برنامج الجوع الصفري) التي تشكل النسبة الأكبر من سكان البرازيل، والعمل على جذب واستقطاب أحزاب اليمين الديمقراطية المعارضة بشدة لسياسة الحكومات السابقة. وإن الخطوة الجديدة من قبل حكومة حزب العمال هي التحالف مع البرجوازية، وبالخصوص استقطاب رجل الأعمال البرجوازي «خوسيه دي» الذي وعد بمنصب نائب الرئيس عند الفوز الانتخابي وذلك لتوسيع ودعم قاعدة «Lula». هذه الصورة الجديدة المنمقة سمحت بانتصار حكومة حزب العمال في الانتخابات حين وجد أن بناء التحالفات أمر ضروري لإضافة جزء كبير من الأحزاب ومجتمع رجال الأعمال إلى مشروع حزب العمال بائتلاف واسع في نواحٍ كثيرة فوق الحزبية يسعى لفتح آفاق جديدة وطنية [22].

وصول حزب العمال إلى السلطة المركزية كان متأثراً بشدة بفشل الحكومات السابقة في تحقيق التنمية الاقتصادية بالمعنى الواسع، وبما لا يتوافق مع تطلعات الجمهور من ناحية أخرى. من هذا المنظور اقترحت الحكومة الجديدة فتح مساحة واسعة للمقترحات الخاصة بتغيير المسار في تسيير السياسة الاقتصادية الناشئة بمختلف خطوط الفكر الاقتصادي، أو الأيديولوجيات السياسية [23]، وضعت فيها خطوط مسار الحكم للفترة القادمة بالتعبير عن استئناف النزعة التنموية كأيديولوجية اقتصادية مبنية على النمو الاقتصادي واعتماد سياسات محاربة الفقر وتفاوت توزيع الدخل من خلال الفكر البنيوي تتكيف مبادئها مع الحقائق الناشئة الجديدة (الثورة التكنولوجيا والعولمة) تتجاوز فيها التنمية الوطنية التقليدية الكلاسيكية للارتقاء إلى التنمية الاجتماعية أو النظام الاجتماعي التنموي، ليمثل ذلك نمط السياسة الاقتصادية الوطنية، ومن جهة أخرى لا بد من الإيفاء بالوعود التي قطعها لرجال الأعمال والمجتمع الدولي في الحفاظ على نهج الليبرالية للحكومات السابقة. هذا المنطق يلزم الحفاظ على النزعة التنموية الكلاسيكية في بداية مسارات التنمية، وعدم إجراء تغيرات في صناعة قرارات السياسة الاقتصادية من قبل الحكومة. وإن البرامج الحكومية التي سيتم العمل بها أكثر مرونة لمصالح البرجوازية، والالتزام بالمعاهدات والاتفاقيات الدولية التي أبرمتها حكومات البرازيل سابقاً، وهذا ما أدى إلى حصول حزب العمال بتأييد قوي والشروع إلى السلطة من قبل تلك الطبقة، بمعنى آخر أن الإجراءات الأولى لحكومة المستقبل تجسدت في رسالة إلى الشعب البرازيلي بانتقادات لاذعة لحالة الاقتصاد البرازيلي والعمل على تحقيق النمو الاقتصادي وضمان الاستقرار السياسي

والاجتماعي وخلق فرص العمل. السنوات طويلة لـ«Lula» من العمل النقابي والدفاع عن حقوق العمال والطبقات الفقيرة وصل إلى درجة من النضج الفكري جعله يدرك أن للأغنياء أيضاً حقوقاً وللطبقة الرأسمالية مصالح ومطالب لا بدّ من أن يؤخذ بها، لتعبر الفترة القادمة عن سياسة اقتصادية يسارية لحل معضلة الفقر وتفاوت توزيع الدخل، ومن جهة أخرى انتهاج سياسة اقتصادية ليبرالية تسهم بشكل أو بآخر في إعادة هيكلة الاقتصاد، التي فيما بعد فاقت أحلام الطبقة الرأسمالية لحماية استثماراتهم لمرحلة جعلت هذه الطبقة أكثر تأييداً للحكم من الطبقتين الوسطى والفقيرة، والذي كان يمثل لهم الرجل المنقذ، وفق مشروع استراتيجية التنمية الاقتصادية عبر ربط سياسة الاقتصاد النيوليبرالية بمشروع ما بعد النيو ليبرالية «النيو – تنموية» المرتبطة مباشرة بالنمو الاقتصادي مع العدالة الاجتماعية عبر التنمية التوزيعية للدولة «التنمية الاجتماعية» [24]، بتوافق وتناغم ثلاثة أصعدة (الاقتصاد الداخلي، والاقتصاد الخارجي، والاقتصاد الاجتماعي) التي من شأنها أن تحقق الاستراتيجية التنموية طويلة الأمد، وكما موضح بالجدول (6) الآتي:

الجدول (6) / يوضح أصعدة الاستراتيجية التنموية طويلة الأمد للبرازيل في حكومة«Lula».

استراتيجية التنمية طويلة الأمد في البرازيل		
الاقتصاد الداخلي	**الاقتصاد الاجتماعي**	**الاقتصاد الخارجي**
• النمو الاقتصاد • ي. • ضبط معدلات التضخم. • نموذج الاستهلاك الشامل. • تفعيل القطاعات الإنتاجية. • تنظيم وترتيب أسواق المال. • تآزر القطاعين العام والخاص لتحقيق النمو الاقتصادي. • الاتساق بين السياسة النقدية والسياسة المالية. • اتساع دور القطاع العام	• **مكافحة الفقر ومحو الجوع.** • **الحد من تفاوت توزيع الدخل .** • **الاندماج الاجتماعي لطبقات المجتمع الفقيرة.** • **توليد الدخل من خلال خلق فرص العمل.** • **دعم المشاريع المتوسطة والصغيرة للأسر الفقيرة.**	• **إقامة الشراكات الدولية.** • **التناغم الاقتصادي مع دول أمريكا اللاتينية.** • **إقامة العلاقات مع الدول الناشئة خاصة دول آسيا وأفريقيا.** • **الانسجام مع الاقتصاد الرأسمالي دون الإضرار بالاقتصاد الوطني.**

الجدول من إعداد المؤلفين بألاعتماد على المصدر: https://tinyurl.com/29dub5cw

المبحث الثاني: من الاقتصاد السياسي إلى السياسة الاقتصادية* الاقتصاد الكلي في حكومة «Lula» الأولى والثانية:

في هذا المبحث نسلط الضوء على الإصلاحات الاقتصادية الداخلية في مجال السياسة النقدية والمالية والصناعية لتحقيق الاستقرار والنمو الاقتصادي. وتوجهات السياسة الخارجية في حكومة حزب العمال بغية تحفيز التنمية الاقتصادية، وتراكم الاحتياطيات النقدية، وتوازن ميزان المدفوعات الخارجي عبر البحث عن الشركاء التجاريين على المستوى الإقليمي والعالمي.

الاستقرار والإصلاح الاقتصادي:

واجهت الحكومة البرازيلية بيئة غير مستقرة اقتصادياً واجتماعياً، ناتجة عن المخاوف التي راودت رجال الأعمال والمجتمع الدولي في صعود حزب العمال اليساري ذي النزعة الاشتراكية إلى الحكم، وما أثار الريبة والشك بشكل أكبر هو الخطاب الرئاسي حول إجراءات التغيرات الهيكلية في السياسة الاقتصادية، وإلى أي مدى ستلتزم الإدارة الجديدة في العمل وفق النموذج الليبرالي بالحفاظ على ترايبود الاقتصاد الكلي (التضخم، وسعر الصرف، والفائض الأولي)**، وما هي الإجراءات الاقتصادية التي ستتخذها الحكومة الجديدة؟.

لتدخل البرازيل إبان تلك الفترة ارتفاع مفرط لمعدل التضخم وهروب حجم كبير من رأس المال المحلي والأجنبي إلى الخارج، وما تعاني منه البرازيل سابقاً من ارتفاع مستويات الدين العام وانخفاض قيمة الريال البرازيلي أمام الدولار الأمريكي، وارتفاع أسعار الفائدة وضعف الاحتياطيات النقدية ونمو معدل البطالة، عصفت هذه المسببات إلى ضعف الاقتصاد البرازيلي بشكل أكبر وزعزعة الاستقرار الاقتصادي، وأطلق على تلك الفترة بـ«أزمة الثقة». أما الصعيد الاجتماعي برزت

* الاقتصاد السياسي يعبر المفهوم عن تأثير القوى السياسية في الاقتصاد سواء كانت تلك القوى داخلية التي تركز بالاساس عن بلوغ اهدافها دون الاكتراث للوضع الإقتصادي الداخلي، أو تكون القوى خارجية تنشأ عن تدخلات في اقتصاد للبلد المعني بهدف تحقيق اهداف تلك القوى الخارجية، وهذا ما نلاحظه من تدخلات صندوق النقد الدولي والبنك الدولي في رسم مسار الاقتصاد للبلدان الاعضاء، أو اجندة خارجية تتمركز في داخل البلد ليصبح لها تأثير قوي في القرار الاقتصادي، فيما يعبر مفهوم السياسة الاقتصادية عن مجموعة قرارات تتخذها الحكومة في ميدان إقتصادي معين لتحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية مثل النمو الاقتصادي، استقرار الاسعار، توليد فرص العمل.... الخ، للمزيد من الإطلاع أنظر، جيفري فريدن،2020،"الإقتصاد السياسي للسياسة الإقتصادية – نظرة أقرب على التفاعلات بين السياسة والإقتصاد ومجالات أخرى"، مجلة التمويل والتنمية.

** عادةً ما يؤدي التقارب بين هذه العوامل الثلاثة الى توليد أرصدة تجارية كبيرة ويقلل من مخاطر عدم الاستقرار المالي والديون الخارجية، مما يسمح بالحد بشكل كبير من تعرض الاقتصاد للصدمات الخارجية وتوفير احتياجاته التمويلية المستقبلية في إعداد الخطط التنموية.

معالم الفقر وتفاوت توزيع الدخل بشكل واضح في المجتمع البرازيلي، الذي قسم المجتمع إلى طبقتين، شريحة الأغنياء بغنى فاحش وما يقابله شريحة واسعة من الفقراء، فيما تكون الشريحة الوسطى غير مرئية في مشهد صارخ للتفاوت.

-وستقدم الحكومة البدائل التي تجادل بأن لها القدرة على توفير بيئة اقتصادية قوية تهدف إلى استقرار الاقتصاد الكلي التي من شأنها إبقاء التضخم تحت السيطرة وتعزيز النمو الاقتصادي المستدام، وذلك بتبني عدة حجج لاختيار الموقف التنموي عبر الدفاع عن ثلاثة خطوط رئيسة وهي [25]

- تبني موقف التدابير المؤقتة للتحفيز المالي والنقدي بهدف تحفيز النمو ورفع الإمكانات الإنتاجية الاقتصادية.
- تسريع التنمية الاجتماعية عن طريق زيادة تحويلات الدخل وزيادة الحد الأدنى للأجور
- زيادة الاستثمار العام واستئناف دور الدولة في التخطيط طويل المدى.

وهذه الخطوط الثلاثة من الممكن أن تحقق عملية تسريع النمو الفعال للاقتصاد بوساطة سلسلة إصلاحات مترابطة ومتناغمة بغية تحقيق أهداف السياسة الاقتصادية.

الإدارة النقدية:

لوحت اجندة السياسة النقدية في حكومة «Lula» الى عدة أهداف (استقرار ألاسعار، واستقرار أسعار الفائدة، استقرار الأسواق المالية، توسيع ألائتمان)، ألاهداف المعلن عنها من قبل الإدارة النقدية وعلى أولوياتها تحقيق الاستقرار النقدي كخطوة أولية في مسار التنمية الإقتصادية، وأستهداف الارتفاع المفرط في معدل التضخم الذي شهدته البرازيل أواخر عام 2002، كاستراتيجية تسهم بشكل فعال في تعزيز النمو ألاقتصادي، وتعزيز فرص العمل عبر التوسع النقدي، ويمكن ايجاز السياسة النقدية من خلال ألاتي:[26]

– مستوى عالٍ من الوظائف عبر التوسع الائتماني كوسيلة لمكافحة الفقر والحد من فقدان الإنتاج الناجم عن فائض العمالة والموارد المعطلة.

– استقرار الأسعار للحد من التكاليف الاجتماعية والاقتصادية بسبب التضخم.

– استقرار سعر الفائدة لتجنب عدم اليقين في الاقتصاد الذي يجعل التخطيط المستقبلي والاستثمار صعباً.

– استقرار الأسواق المالية لتلافي الأزمات المالية التي تتدخل فيها في توجيه الموارد لفرص الاستثمار المنتجة.

– استقرار التبادل حفاظاً على تنافسية المنتجات المحلية في السوق الخارجية وتسهيل تخطيط عمليات الشراء والمبيعات في الدول الأجنبية.

أولاً: استقلالية البنك المركزي:

تغيرت درجة استقلالية البنك المركزي البرازيلي على مرّ الحكومات المتعاقبة، ولا سيما مع انتقال البرازيل من نظام الحكم الديكتاتوري العسكري إلى الديمقراطية في الثمانينات، مما سهل على المؤسسة النقدية وضع الحدود نوعاً ما للتضخم المفرط الذي تعاني منه البرازيل، ومع ذلك، فإن البنك المركزي البرازيلي أقل استقلالية من العديد من المؤسسات النظيرة له، إذ كان جزءاً من وزارة المالية البرازيلية، وعلى الرغم من أن البنك المركزي يتمتع بوضع خاص داخل الوزارة ويتمتع باستقلالية فعلية، ويحمل محافظ البنك لقب وزير وهو المسؤول المباشر أمام رئيس البرازيل. ومع ذلك، لا يتمتع البنك باستقلالية قانونية*، إذ منذ عام 1965 كان مجلس النقد الوطني هو المسؤول عن سياسة النقد والائتمان في البرازيل، وطيلة تلك المدة يخضع البنك المركزي إلى بعض الاعتبارات السياسية التي تُعد تدخلات تعمل على تحجيم دور البنك المركزي في ممارسة صلاحيته بحرية. ليكون ذلك دون أدنى شك أحد الإصلاحات في الإدارة النقدية، وهي: استقلالية البنك المركزي ليمارس دوره في الاستقرار النقدي دون أي ضغوط سياسية**، وتزويد البنك المركزي بكل المرونة التي يمكنه حشدها في مكافحة التضخم.

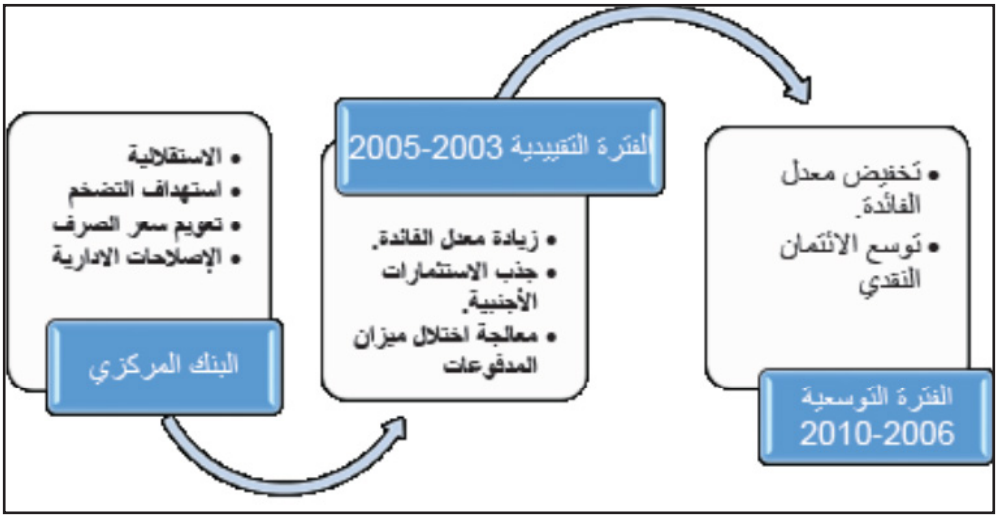
* مصطلح محافظ البنك المركزي غير ثابت ويعمل بإرادة رئيس الدولة. على سبيل المثال ، تم الضغط على جوستافو فرانكو التخلي عن منصب الحاكم في عام 1999 بسبب الخلافات مع الرئيس البرازيلي فرناندو إنريكي كاردوسو؛ أراد كاردوسو السماح بتعويم الريال البرازيلي ، في حين عارض فرانكو ذلك لأن سعر الصرف الثابت كان ركيزة في مكافحة التضخم المفرط. ذهب كاردوسو إلى الأمام وأصبح الريال عملة عائمة في 18 يناير 1999. للمزيد من الإطلاع أنظر المصدر:

Ranajoy Ray Chaudhuri,2018,'' Central Bank Independence, Regulations, and Monetary Policy From Germany and Greece to China and the United States''.

** أخذ مفهوم استقلال البنك المركزي يشغل حيز واسع للنقاش بين صانعي السياسات وكذلك المعنيين في الصناعة المالية. يشير دعاة أستقلالية البنك المركزي إلى ميل الحكومات الى التركيز أكثر من اللازم في السيطرة على المؤسسة النقدية الأمر الذي يضر بأحتياجات الاقتصاد على المدى الطويل، على سبيل المثال تحدث الإغراءات الحكومية مثل تخفيض اسعار الفائدة قبل الانتخابات لاحداث انتعاش قصير الأجل لتعزيز النمو وخفض البطالة، وسوف يتبع هذا الازدهار حتماً انكماش، ومن جهة أخرى فقدان المصداقية مع الشركات وعامة الناس. وعادة ما يكون البنك المركزي الأقل استقلالية غير ناجح في محاربة التضخم. أحد أسباب ذلك هو أن البنك المركزي التابع لسيطرة الحكومة المباشرة يمكنه ببساطة طباعة المزيد من الأموال لتضخيم الديون الحكومية والالتزامات الأسمية الأخرى. في حين أن هذا يساعد الحكومة في ذلك الوقت لتدارك الأزمات الاقتصادية، إلا أن تأثيره على الاقتصاد ضار بسبب ألارتفاع المفاجئ للأسعار، ولاسيما منها أسعار السلع ألاساسية التي تمس شرائح كبيرة من السكان. سبب آخر هو أن الحكومات تميل إلى زيادة المعروض من النقود قبل الانتخابات لزيادة النمو على المدى القصير وبالتالي تعزيز شعبيتها. وبالتالي من المرجح إن يكون البنك المركزي أقل فاعلية في ابقاء التوقعات التضخمية والتضخم الحالي تحت السيطرة.

الذي كان الجزء الرئيس من اقتراح «Lula» هو منح السياسة النقدية الحرية الكاملة لرفع سعر الفائدة بقدر الحاجة من أجل إبطاء زيادات الأسعار، ومن وجهة نظر أخرى تعزز الاستقلالية الإصلاحات الموجهة نحو التنمية الاقتصادية لزيادة إنتاجية العمل بدلاً عن التركيز في الصناعة المالية [27]مع التزام البنك المركزي بالحفاظ عن العقيدة الاقتصادية المطبقة في حكومة «فرناندو هنريك كاردوسو» استمرار النظام النقدي باستهداف التضخم الذي بدأ في عام 1999، والحفاظ على نظام تقلب سعر الصرف وتوليد الاحتياطيات النقدية [28]، ما بين الالتزام بالمعاهدات الدولية إزاء السياسة النقدية في البرازيل لكسب الثقة، ووعود حكومة «Lula» إلى الشعب البرازيلي في التخفيف من الفقر وتفاوت توزيع الدخل، وتحقق التنمية الاقتصادية، عملت السياسة النقدية في اتجاهين وفق مخطط زمني لكل اتجاه، ويمكن أن نوضح ذلك عبر الشكل الآتي:

الشكل (7) سياسة البنك المركزي للمدة 2003 – 2010



إعداد المؤلفين بالاعتماد على المصدر:

César Antônio Locatelli de Almeida, 2009, " Economia política no Brasil o primeiro governo Lula ", thesis submitted to gain the degree "master in política economics", Pontifícia Universidade Católica de São Paulo PUC – SP, (p8,pp26-28)

يوضح الشكل أعلاه الإدارة النقدية خلال حكومة «Lula»، نلاحظ من خلال الشكل التجأت السياسة النقدية إلى إجراءات تقييدية صارمة للوهلة الأولى ومنها زيادة معدل الفائدة في الأجل القصير وذلك كوسيلة لجذب الاستثمارات الأجنبية لمعالجة الاختلال في ميزان المدفوعات وتوليد الاحتياطيات الأجنبية، هذا الإجراء أدى إلى نمو اقتصادي غير واضح بسبب تثبيط الاستثمار المحلي لارتفاع معدل الفائدة وهذا ما جعل الحكومة في موضع انتقادات لاذعة. وعلى الرغم من تطرف الاتجاه الأول للوهلة الأولى في تحقق التنمية الاقتصادية، يصح القول إن تلك السياسة لا بدّ من تطبيقها في البرازيل والدول النامية التي تعاني من ضعف الاحتياطيات النقدية والإفراط في المديونية الخارجية. إلا أن هذا الإجراء انتهى في عام 2005 ومن ثم البدء بمرحلة جديدة للإدارة النقدية بتحديد هدف التضخم طويل الأجل، والبنك المركزي هو المسؤول بشكل رئيس عن تحقيق هذا الهدف. ومن جانب التنمية الاقتصادية– الاجتماعية تكون الإدارة النقدية لها أثر غير مباشر في التخفيف من الفقر عبر آلية التمويل المالي للفقراء لتمكينهم من امتلاك رأس المال كمحفز في تنشيط برامج الأعمال الصغيرة والمتوسطة التي تسهم في تعزيز الدخل[29]، (أنظر الائتمان والنظام المصرفي).

ثانياً: استهداف التضخم:

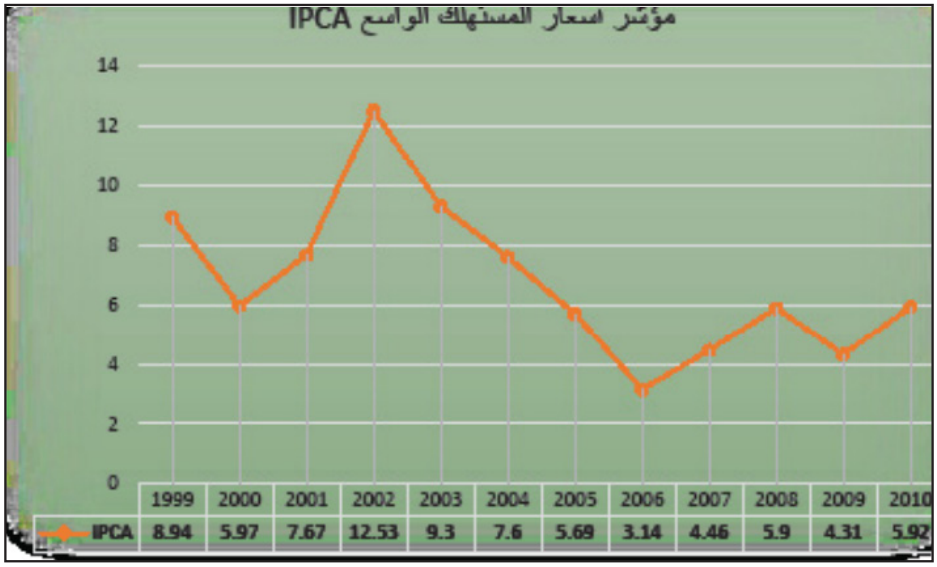
أعلن البنك المركزي عن استهداف التضخم لعامي (2004-2003) بنسبة (5,5%، 4%) على التوالي، مما يشكل تعزيزاً أساسياً لمكافحة التضخم الذي قفز فيه معدل التضخم في نهاية عام 2002 إلى (12.53%)[30]، والاعتماد إلى رفع سعر الفائدة كأداة بامتياز لهذا الغرض، وتحقيق أهداف أخرى وهي[31]:

- الحد من خروج رؤوس الأموال إلى الخارج ولا سيما الاضطرابات التي شهدتها الفترة الأولى للحكومة «Lula».
- جذب رؤوس الأموال الأجنبية من أجل توليد الفوائض المالية.
- تراكم الاحتياطيات النقدية من أجل عملية التنمية الاقتصادية.

ففي أول اجتماع «لمجلس النقد الوطني (CMN)» رفع سعر الفائدة من (24.9%) عام 2002 إلى (26.5%) في عام 2003، ليكون عمل السياسة النقدية في المقام الأول هو السيطرة على التضخم، والحقيقة أن أسعار الفائدة المرتفعة كانت الأداة الرئيسة للحد من تفاقم

معدل التضخم وفي المقابل أدت إلى تثبيط الاستثمار ونمو اقتصادي غير واضح للوهلة الأولى[32]، إلا أن هذه الخطوة كانت استراتيجية مؤقتة لتحقيق الأهداف المذكورة التي ستسمح في وقت لاحق من تعديل موقف السياسة النقدية، وتبني مرحلة التوسع الائتماني بعد عام 2005 وفق مخطط سياسة البنك المركزي المستقبلية، الذي تم فيه تخفيض سعر الفائدة إلى (11.5%) عام 2007 و(10.7%) عام 2010. ويمكن توضيح ذلك عبر الشكل (8) الآتي:

الشكل (8) استهداف معدلات التضخم للبرازيل للمدة (1999 – 2010)



Source: Instituto Brasileiro de Geografi a e Estatística – IBGE,2010,2011

نلاحظ من خلال الشكل (13)، ارتفع معدل التضخم من (7.67%) عام 2001 إلى (12.53%) عام 2002 ليسجل أعلى مستوى للتضخم محل الدراسة والناشئ عن عدم اليقين بشأن انتخاب الرئيس الجديد «Lula» وتوجهاته الاقتصادية، لكن انتهى هذا التأثير بالسيطرة على معدل التضخم عام 2005 عندما وصل مستوى التضخم إلى (5.69%) المقارب للمستهدف من قبل البنك المركزي (4.5%)، ووصل أدنى مستويات التضخم (3.14%) عام 2006 بحد أدنى من المستهدف (4.5%)، ومن ثمَّ عاود بالارتفاع الطفيف متذبذباً حول معدل التضخم المستهدف (4.5%). لذا في هذا الإطار لا تعتبر السياسة المالية على أنها الأداة القوية

للاقتصاد الكلي بل أن السياسة النقدية هي الأداة الرئيسة للاقتصاد الكلي التي تجبر السياسة المالية على التوافق معها نظراً إلى مرونتها في تحقيق أهداف الاستقرار النقدي لسرعة استجابتها لتطورات الاقتصاد الكلي، أي بمعنى آخر ينظر إلى السياسة النقدية على أنها المحدد الأكثر تأثيراً على التضخم، لدرجة أنه على المدى الطويل معدل التضخم هو المتغير الاقتصادي الكلي الوحيد الذي يمكن أن تؤثر عليه السياسة النقدية.

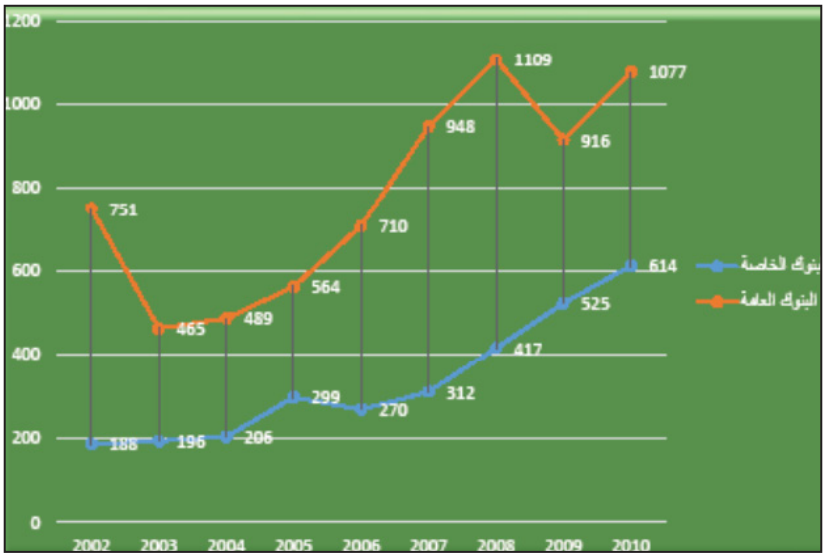
ثالثاً: النظام والائتمان المصرفي:

اتخذ البنك المركزي البرازيلي إجراءات عدة لتعزيز صلابة ومتانة النظام المصرفي وكالآتي:

- تعزيز الرقابة على القطاع المالي على وفق المعايير الدولية.
- إعداد إدارة الأزمات لحماية النظام المالي من الأزمات العالمية.
- تعزيز الحماية القانونية للمشرفين على النظام المالي.
- إصدار لوائح تخص مكاتب الائتمان لضمان توافر المعلومات حول الجدارة الائتمانية للمقترضين.
- تكثيف مساهمة القطّاع المالي في عملية النمو طويلة الأمد.
- توفير تمويل الطوارئ للبنوك في حالة حدوث الأزمات المالية.
- في نهاية عام 2008 أنشأت الحكومة الصندوق السيادي بمساهمة أولية (14.2) مليار ريال برازيلي (0.5% من الناتج المحلي الإجمالي) يعمل الصندوق كأداة سياسية مضادة للتقلبات الدورية إذ يمكن استخدام موارد الصندوق لتعزيز الاستثمار في الأصول وتشكيل المدخرات العامة وتعزيز المشاريع ذات الأهمية الاستراتيجية[31] .

فيما شهد سوق الائتمان تطوّر ملحوظ باعتبارها ركيزة أخرى مهمة ضمن أجندة البنك المركزي لتحقق متطلبات التنمية الاقتصادية، وهو التوسع الائتماني الذي يسمح عادةً بنمو الفرص الاستثمارية المسؤولة عن زيادة الرفاهية للسكان، ويوضح الجدول (9) توسعات البنوك العامة والخاصة في منح الائتمان المصرفي.

الشكل (9) تطور عمليـــات الائتمـان المصرفي (الخاص، العام) للبرازيل للمدة (2002–2010)/ مليار ريال برازيلي



مصدر الشكل إعداد المؤلفين بالاعتماد على المصدر:

Thiago Luis dos Santos Pinto,2019," Crédito Bancário e Políticas Públicas", Tese de doutorado, Universidade de Brasília, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

نلاحظ من خلال الشكل نمو الائتمان بوساطة المصارف العامة والخاصة بالتزامن مع انخفاض أسعار الفائدة، إذ زاد حجم الائتمان بين عام 2005 و2008 بما يقارب (400) مليار ريال برازيلي معزز حجم الائتمان الإسكاني من (34.5) مليار ريال برازيلي عام 2006 إلى (59.7) مليار ريال برازيلي في عام 2008 بمعدل نمو (73.2٪)، وفي مجال الائتمان الزراعي ارتفع الائتمان من (53.5) مليار ريال برازيلي في 2005–2006 إلى (78) مليار ريال برازيلي في 2008–2009 [33]، ولا بدّ من الإشارة إلى أن البنك المركزي استطاع توسع الائتمان النقدي بشمولية وتبسيط الإجراءات الائتمانية وكالآتي:

- الخدمات المصرفية الإلكترونية: تهدف إلى تسهيل عملية البيع والشراء وعمليات الدفع وحفظ النقود.

- بطاقة الخصم: بطاقة ائتمان أصدرها البنك المركزي تشمل صغار المزارعين تسمح لهم بشراء الاحتياجات الزراعية من الشركات الزراعية المدعومة من قبل الحكومة.

- تمويل المزارع الأسرية: تقديم التسهيلات الائتمانية للمزارع الأسرية، للحصول على قروض بأسعار فائدة أقل من سعر السوق لشراء وتجهيز المعدات الزراعية .

- برنامج التنمية القطاعية والإقليمية: منح القروض لمنظمات المجتمع المدني التي لها دور في تشجيع تنمية القطاعات الإنتاجية.

- تمويل المناطق الريفية: يهدف إلى تنمية المشاريع المتوسطة والصغيرة في المناطق النائية (القرى والأرياف).

- قروض الرواتب القابلة للخصم: يسمح بتوسيع الائتمان المنزلي، اعتمد هذا الإجراء من قبل البنك المركزي لتشجيع مثل هذه الزيادة بإتاحتها للعاملين في القطاع الخاص وتوسعت لتشمل المتقاعدين عام 2008 بعدما كانت تشمل الموظفين العموميين منذ عام 1990 [31].

الإدارة المالية:

منذ أواخر التسعينيات نلاحظ اتجاه البرازيل إلى اقتصاد السوق الذي يحتدم عليها التخلي عن الإنفاق العام كمحرك للنمو الاقتصادي، حتى مع عمل الاقتصاد دون مستوى التوظف الكامل، ليرى من هذا الجانب أن السيطرة على التضخم الذي شهدته البرازيل يمكن ذلك بالسيطرة على الحسابات العامة الضرورية للحصول على المصداقية وترسيخ مسار النمو الاقتصادي المستدام بمرور الوقت، ويمكن أن يحدث ذلك عبر ضبط الإنفاق العام، أي بمعنى آخر وضع القيود الصارمة على السياسة المالية من جانب التوسع في الإنفاق العام، ويمكن أن يصح هذا القول في دول الاقتصاديات المتقدمة التي تتمتع بوفرة ومرونة الأنظمة الاقتصادية التي تسمح لها بشكل أو بآخر من تحقق النمو الاقتصادي في ظل اقتصاد السوق، إلا أن الحال يواجه الكثير من العقبات في الدول النامية التي هي بحاجة ماسة إلى تدخل الدولة في تنظيم النشاط الاقتصادي، والمحفز للاقتصاد لتحقيق التنمية الاقتصادية. في الأطر السياسة المالية سنلاحظ توجه حكومة «Lula» بطرائق مختلفة تهدف إلى ضمان استقرار نسبة الدين العام/ إجمالي الناتج المحلي، وزيادة ثقة الوكلاء الماليين، تعزيز ثقة صندوق النقد الدولي في سياسة الدولة الاقتصادية، وتحقيق الفوائض الأولية*.

*. الفائض الأولي: يمثل الإيرادات مطروح منها الإنفاق الحكومي ولايشمل ذلك الإنفاق على فوائد الدين الداخلي والخارجي.

في هذا المجال سنركز على تحليل تطور السياسة المالية خلال فترة حكومة «Lula» (2003-2010) عبر تسليط الضوء على تعديل الحسابات العامة في بداية الحكومة عبر ضبط وترشيد الإنفاق العام ومرونة الإنفاق العام من عام 2007 فصاعداً، لذلك، فإن تميز أسباب انكماش السياسة المالية للوهلة الأولى في إدارة «Lula» والتوسعية بعد عام 2007، تدعم الفرضية القائلة بأن «عدم استقرار نسبة الدين العام/ إجمالي الناتج المحلي لا يسمح بمناورة التوسع في الإنفاق العام مستقبلا»، وهذا ما دفع إلى مطاردة الفوائض المالية ليسمح هذا الإجراء بقدر أكبر من المرونة في توسع الإنفاق العام للحد من نمو معدل البطالة عبر استئناف دور الدولة في مشاريع البنية التحتية، وطريقة أفضل من أجل توزيع الدخل بين الأفراد، وكاستراتيجية لمواجهة التقلبات الدورية التي تعصف بالاقتصاديات العالمية بين الحين والآخر[46].

أعلنت وزارة المالية عن أجندتها التي تم عرضها ضمن الوثيقة الرسمية العامة «السياسة الاقتصادية والإصلاحات الهيكلية» وهي [31]:

- إن استئناف عملية النمو الاقتصادي للبرازيل سيمر بمرحلة الإصلاحات الهيكلية.
- أجندة وزارة المالية ستمر بمراحل انتقالية من سياسات التقشف والإصلاح المالي إلى مرحلة الرفاه الاجتماعي.
- إصلاح نظام المعاشات التقاعدية لموظفي الخدمة المدنية والإصلاح الضريبي الذي من شأنه تعديل العبء الضريبي لصالح النمو الاقتصادي.
- استهداف مواضع الخلل والترهلات في السياسة المالية للحكومات السابقة .
- العمل على الإصلاح المالي والإداري والمؤسسي لبناء أساس اقتصادي قوي يشكل حجر الأساس في تحقيق التنمية الاقتصادية ليتمكن من مواجهة المشكلات القصيرة الأمد مثل: سوء التغذية والفقر المدقع الذي يعيشه جزء كبير من السكان.
- تحقيق مشروع التنمية الاجتماعية المعلن عنه في برنامج الجوع الصفري لمحاربة الجوع والفقر سيكون محوره المركزي الشمول الاجتماعي وعمليات تعزيز الدخل ومشاركة المؤسسات الاجتماعية والمدنية التي لا تنفصم عن مشروع التنمية لتتمكن من وصول السلع والخدمات الأساسية لمختلف فئات المجتمع.

وبهذا تكون قد لوحت وزارة المالية إلى وجود تدخل حكومي مستقبلاً في النشاط الاقتصادي أكثر انفتاحاً من ذي قبل للحكومات السابقة، مع وجود توجهات للإيفاء بالالتزامات الدولية التي يمكن فهمها على أنها قيود تعرقل عملية النمو الاقتصادي، والتي يمكن توضيحها عبر تنفيذ برنامج التقشف الآتي [34]:

تنفيذ برنامج التقشف:

استمرت السياسة المالية على نفس المبادئ التوجيهية ذاتها للحكومة السابقة ومضمونها الالتزام بالمحافظة على التقشف المالي بهدف استقرار (أو خفض) صافي نسبة الدين العام/ إجمالي الناتج المحلي التي كانت تؤشر دائماً إلى عجز متتالٍ في الموازنة العامة بالمفهوم الاسمي والتشغيلي على مدار السنوات السابقة. إلا أنها واجهت أشد الانتقادات من قبل السكان الفقراء، فلجأ «Lula» إلى سياسة المكاشفة والمصارحة مع الجمهور بأنها سياسة تعديل الاقتصاد القائم على تخفيض الإنفاق العام كمحفز للنمو الاقتصادي ومحفز للرفاهية الاجتماعية والحد من الدين العام،*واستعادة الثقة في السوق لزيادة استثمار رجال الأعمال وإبعاد مزاحمة القطاع العام عن منافسة القطاع الخاص في الموارد والمدخرات المعدة للاستثمار، والأكثر أهمية هو استعادة ثقة صندوق النقد الدولي في الحصول على القرض الممنوح للبرازيل في نهاية حكومة «فرناندو هنريك كاردوسو FHC» بهدف سد العجز في الموازنة العامة[35] . ويمكن النظر إلى هدف الفائض الأولي والفائض المتحقق عبر الجدول (7) الآتي:

الجدول (7) يوضح الهدف الفائض الأولي والفائض المتحقق

السنة	هدف الفائض الأولي	تحقق الفائض الأولي
2000	2,80	3,50
2001	3,00	3,70
2002	3,75	4,01
2003	4,25	4,25
2004	4,50	4,63

*. مع زيادة الديون سيكون لدينا انخفاض في النمو الإقتصادي بسبب انخفاض مدخرات الحكومة مما يؤدي إلى انخفاض الاستثمار الخاص نتيجة انخفاض الائتمان النقدي، وذلك لأن العجز الحكومي يمتص المدخرات الخاصة بفعل أن الوكلاء يشترون السندات بدل الأسهم في الشركات أو الاستثمار المنتج.

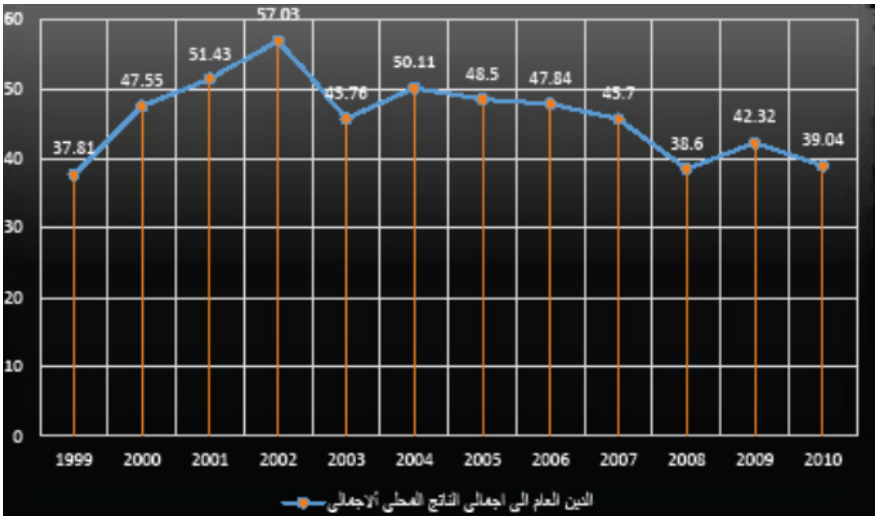
السنة	هدف الفائض الأولي	تحقق الفائض الأولي
2005	4,25	4,83
2006	4,25	4,32
2007	4,25	3,98
2008	3,75	3,45
2009	2,50	2,06
2010	2,50	2,77

كما مبين في الجدول تحقق عملياً فوائض مالية مرتفعة أعلى من الهدف المحدد خلال حكومة «Lula» الأولى والثانية، وتم تعديل هدف الفائض الأولي فيما بعد لسببين، الأول: وهو التحرّر من قيود صندوق النقد الدولي، والثاني: ارتفاع الفوائض المالية سمح بتعديل هدف الفائض الأولي إلى أقل من السنوات السابقة للمناورة السياسة المالية باستئناف دورها كمحفز للنمو وتنظيم الطلب الكلي عبر التوسع في الإنفاق العام بوساطة البرامج الاجتماعية وتوسيع نطاق التأمين ضد البطالة، إعادة توزيع الدخل (بولس فاملي)، التوسع في الاستثمارات العامة، الزيادة الحقيقية في الحد الأدنى للأجور التي ساعدت في منع حدوث انخفاض حاد في نمو الطلب الكلي، ولا سيما الأزمة المالية العالمية 2008 وما بعدها، سمحت بسياسة مالية معاكسة للتقلبات الدورية أثناء الأزمة التي شهد فيها انخفاض الاستثمار الخاص، والتي يمكن وصف تلك السياسة بأنها سياسة كنزية نموذجية.

وفيما يخص الديون التعاقدية فقد سددت البرازيل ديون صندوق النقد الدولي بمبلغ (20.4) مليار دولار في عام 2005، وديون نادي باريس بمبلغ (1.7) مليار دولار عام 2006، لتتمكن السياسة المالية من تغيير ملف الديون في عام 2007، من خلال إعادة شراء سندات الدين الخارجي، عبر عملية تبديل الديون الخارجية الأطول أجلاً وسعر فائدة أقل بالديون الداخلية الأقصر أجلاً وسعر فائدة أعلى، لتسهم سياسة التقشّف في تخفيض نسبة الدين الخارجي إلى إجمالي الناتج المحلي الإجمالي في السنوات الأولى من حكم «Lula» ومن ثمَّ الإعلان في عام 2008، عن التخلص من الديون الخارجية برمتها، فضلاً عن التخلص من فوائد أصل الدين بمقدار (900) مليون دولار لتكتسب البرازيل حريتها في اتخاذ قراراتها الاقتصادية. وفي عام 2009 أصبحت البرازيل دائنة لصندوق النقد الدولي بمبلغ (14) مليار دولار[31]، وفيها تعهدت البرازيل المساهمة

بمبلغ (10) مليارات دولار أمريكي لتعزيز موارد صندوق النقد الدولي، ومنها حصلت البرازيل على مزايا السياسية الخارجية، مثل المشاركة في اجتماعات صندوق النقد الدولي مع قوة تصويت أكبر، وظهور أفضل في مجموعة العشرين، ورؤية خارجية أكبر من خلال ممارسة التضامن الدولي. ويمكن توضيح مسار الدين العام من خلال الشكل (10) الآتي:

الشكل (10) مسار تغير الدين العام إلى إجمالي الناتج المحلي للمدة 1999 – 2010/ مليار دولار أمريكي



مصدر الشكل إعداد المؤلفين بالاعتماد على المصدر:

josé alderir da silva,2016," a política fiscal do governo lula".

الإصلاح الضريبي:

اعتمدت الحكومة البرازيلية إلى إجراء تعديل الأنظمة الضريبية بشكل يسمح في زيادة الإيرادات الضريبية الممولة للإيرادات الحكومية من جهة، والإعفاءات الضريبية التي تشجع على الاستثمار المحلي والأجنبي من جهة أخرى، عبر سلسلة من الإصلاحات الضريبية التي يمكن الإشارة إلى أهمها، وكالآتي [36]:

– اعتماد ضرائب الدخل التصاعدية وضريبة القيمة المضافة للمبيعات.

– تخفيض ضرائب الإنتاج، وخاصةً ضرائب السلع والمعدات الصناعية من (5%) إلى (3.5%).

– إلغاء الضرائب عن السلع الأساسية بهدف تمكين أفقر فئات المجتمع منها.

– توحيد الضرائب بين البلديات والولايات.

– تقديم الحوافز الضريبية لبعض القطاعات الإنتاجية في مجالات محددة لتشجيع الاستثمار.

– تقديم الحوافز الضريبية للقطاع غير الرسمي بهدف ترسيمه ضمن الاقتصاد الرسمي.

– الإعفاءات الضريبية لمدة محدودة للصناعات الناشئة المعدة للتصدير لغرض حماية وتشجيع الصناعة الوطنية.

– مكافحة التهرب الضريبي وتبسيط إجراءات الدفع بوساطة الدفاتر الرقمية والفاتورة الإلكترونية.

ومن خلال تلك الإجراءات استطاعت السياسة المالية من تحقيق إيرادات ضريبية عالية، إذ من خلال إضفاء الطابع الرسمي للتوظيف في سوق العمل تصاعد إيراد ضريبة الدخل إلى إجمالي الناتج المحلي من (9.5%) عام 2002 إلى (10.6%) عام 2007، فيما حققت الضرائب غير المباشرة معدل نمو من (46.1%) عام 2004 إلى (49.7%) عام 2010،[37] كما أن الحوافز والإعفاءات الضريبية أسهمت في جذب الاستثمارات الأجنبية إذ سجلت قرابة (754) ألف شركة بمتحصلات ضريبية مقدارها (700) مليار دولار، استطاعت الحكومة البرازيلية من تحقيق إيرادات ضريبية غير مسبوقة في تاريخ البرازيل إذ بلغت (805.7) مليار دولار عام 2010، بينما في عام 2000 حققت البرازيل (193) مليار دولار فقط، وبلغت العائدات الضريبية من إجمالي الناتج المحلي (34.19%) عام 2010 عما سبقه لسنوات السابقة (22.40%) و(29.99%) عام 2000-1988 على التوالي[38]، إذ إن نمو حجم الإيرادات الضريبية أسهمت في زيادة الإنفاق العام في المجالات الاجتماعية وغيرها بشكل ملحوظ وفق الجدول الآتي:

الجدول(8) نسب الإنفاق الحكومي من إجمالي الناتج المحلي 2002 – 2010

مجال الإنفاق	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
الغذاء والتغذية	0.09	0.09	0.07	0.08	0.09	0.08	0.07	0.09	0.11
المساعدات الاجتماعية	0.60	0.66	0.75	0.83	0.91	0.93	0.97	1.06	1.07
الضمان الاجتماعي	6.08	6.52	6.65	7	7.20	7.04	6.78	7.16	7.38
التعليم	9.6	10	11.1	12	13.03	13.2	14.1	14.8	14.6
الصحة	7.2	7.0	7.1	7.8	8.5	8.6	8.8	8.9	9.0
الصرف الصحي	0.09	0.03	0.05	0.08	0.09	0.18	0.16	0.20	0.13
الإسكان والتعمير	0.35	0.29	0.30	0.39	0.40	0.41	0.56	0.76	0.81
العمل والمواطنة	0.56	0.55	0.55	0.59	0.69	0.74	0.74	0.89	0.82
الإنفاق الزراعي	1.57	1.57	1.89	1.99	2.2	2.6	2.7	3.5	3.86
الإنفاق العسكري	8.4	6.1	4.6	6	5.5	5.6	5.5	6	5.6

المصدر:رضوان يوسف فوزي أبو الكاس،2015، «التجربة الاقتصادية البرازيلية الواقع والآفاق»، رسالة ماجستير، جامعة الأزهر–غزة /كلية الاقتصاد والعلوم الإدارية.

نلاحظ من خلال الجدول (8)، ارتفاع معدل الإنفاق الحكومي تدريجياً بسبب نمو معدل الإيرادات الضريبية، وقد كانت حصة البرامج الاجتماعية والأغذية النسبة الأكبر من الإنفاق الحكومي التي تمثل محور السياسة الاقتصادية بغية تحقيق التنمية الاجتماعية، مع تراجع واستقرار نسبة الإنفاق العسكري بشكل ملحوظ؛ نتيجة انسحاب الجيش من العملية السياسية عما كان عليه سابقاً التي تمثل النسبة الأكبر من التمويل الحكومي.

التصنيف الائتماني والاستثمار:

في 30 / أبريل / 2008، رفعت وكالة التصنيف «Standard and Poor» درجة الاستثمار البرازيلية من (BB) إلى (BBB)*، باعتبار البرازيل بيئة استثمارية آمنة للاستثمار المحلي والدولي الذي يضمن الأخير نوعاً ما تدفق رأس المال الأجنبي** إلى داخل البلاد نتيجة الظروف الاقتصادية المستقرة[39] . ويمكن التحقق من صحة المعلومات عن الاستثمار المحلي والأجنبي عبر الآتي:

الاستثمار المحلي:

سياسة «Lula» الاقتصادية التي بدأت بحافز الاستهلاك (البرامج الاجتماعية) تمكنت من تحقيق نمو معدل الاستثمار وأصبحت فيما بعد حركة لتحفيز كلا المتغيرين. ويمكن القول إنها ميزت السياسة الاقتصادية في الولاية الثانية التي تعبر عن الحركة السياسة الاقتصادية التي قدّرها «كينز»، كما يأتي: «هناك مجال لكلا السياستين للعمل معاً وهي تشجيع الاستثمار وفي نفس الوقت تشجيع الاستهلاك». ويمكن توضيح نمو حجم الاستثمار العام والخاص من خلال الجدول (9) الآتي :

*. AAA: أفضل أنواع المقترضين موثوقة ومستقرة ،AA: مقترضون ذو جودة، ومخاطر اكبر قليلاً من التصنيف السابق،BBB : مقترضين الطبقة الوسطى، وتعد أوضاعهم مستقرة في الوقت الراهن، BB : أكثر عرضة للتغيرات في الاقتصاد، للاطلاع اكثر أنظر،(Luiza,2011:p16).

**. سياسة الانفتاح المالي التي طبقتها البرازيل منذ اوائل التسعينيات سمحت بتدفق كبير لرأس المال الأجنبي، الذي يسمح بأكتساب المصداقية الدولية والحد من هروب رؤوس الأموال وتحفيز أمولة الاقتصاد البرازيلي، وفي الاتجاه الاخر يؤدي إلى تباطئ عملية النمو الاقتصادي ، وعلى وفق المنطق الاقتصادي يعد تدفق راس المال الأجنبي ظاهرة مرغوبة بهدف تشجيع النمو الاقتصادي ورفع مستويات الآستثمار، إلا أن التدفق المفرط له أثار سلبية تفضي إلى زعزعة الاستقرار ألاقتصادي بسبب زيادة الطلب على العملة المحلية، التي سترفع من قيمتها أمام العملات الأجنبية وهذا يؤثر على حجم الصادرات لارتفاع أسعارها نسبةً إلى أسعار السوق الخارجي، فضلاً عن ذلك حدوث التوسع في القاعدة النقدية دون أن يرافقها زيادة مماثلة في الإنتاج بسبب ضعف مرونة جهاز الإنتاجي الذي يولد ضغوط تضخمية نتيجة أرتفاع حجم الطلب، ومن ثم ارتفاع حجم النقد الأجنبي المسرب إلى الخارج لتلبية الاحتياجات المحلية عبر نمو معدل الاستيرادات، ولأجل تدارك خطر التدفق النقدي الخارجي أعتمد البنك المركزي سياسة التعقيم المالي عبر الآتي: (De lima,2012:26).

السماح للعملاء الأجانب بالاقتراض من السوق المحلي .

تخفيض سعر الفائدة عام 2007 الى 11.5% و 10.7% عام 2010.

تدويل الشركات البرازيلية، وذلك عن تطريق تشجيع الاستثمار الخاص في الخارج ولاسيما دول أمريكا اللاتينية.

الجدول (9) مقارنة معدل نمو الاستثمار العام والخاص للمدة 1995 – 2015

فترة الحكم	الرؤساء	الاستثمار العام %	الاستثمار الخاص %
1995-1998	FHC1	-4,61	3,66
1999-2002	FHC 2	2,56	2,60
2003-2006	Lula 1	9,91	0,02
2007-2010	Lula 2	26,04	23,52
2011-2014	Dilma 1	1,03	1,5

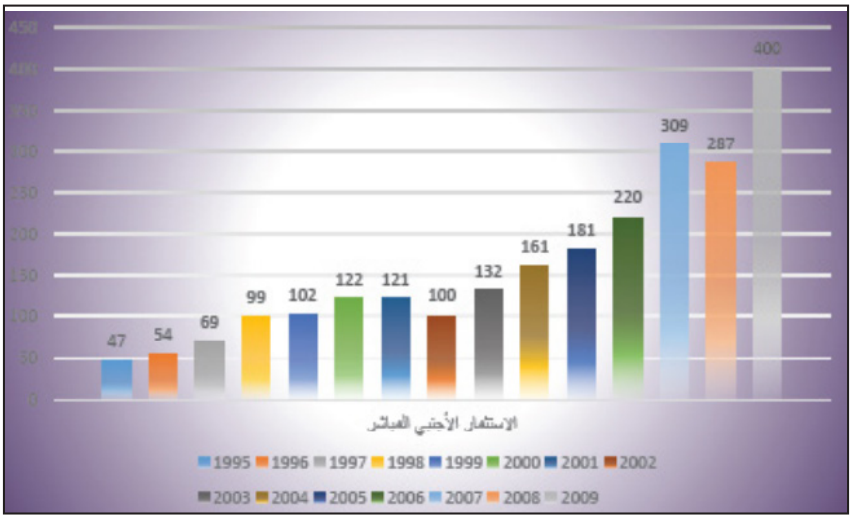
JOÃO SICSÚ ,2019," Governos Lula: a era do consume" , Revista de Economia Política, vol. 39, nº 1 (154) , pp. 128-151, janeiro-março.

نلاحظ من خلال الجدول (9)، أن معدل الاستثمار العام والخاص في حكومة «Lula» الثانية مثير للإعجاب عند مقارنتها بحكومات سلفه فرناندو هنريكي كاردوسو (FHC) وخليفته ديلما روسيف، إذ إن أعداد حكومة «Lula» الثانية أعلى بكثير من غيرها. ووفقاً للجدول نلاحظ متوسط معدل النمو السنوي البالغ (3,66٪) لحكومة «فرناندو هنريكي FHC» الأولى، وهو معدل أقل بـ 6 مرات من معدل حكومة «Lula» الثانية، أما بالنسبة لاستثمار الحكومة المركزية، فإن ثاني أفضل رقم هو حكومة «Lula» في ولايته الأولى والتي بلغت (9,91٪)، كان من الواضح أن الإجراءات الموجهة من حكومة «Lula» لصالح الاستثمار العام، والتي ساعدت إلى جانب الاستهلاك على تعزيز الاستثمار الخاص، إذ أطلق على ولايته الثانية اسم «عصر الاستثمار» [40].

الاستثمار الأجنبي*:

ارتفعت نسبة الاستثمار الأجنبي في حكومة «Lula» بشكل ملحوظ عما سبقه من الحكومات السابقة بسبب ثقة رأس المال الأجنبي في صحة ظروف الاقتصاد الكلي للبرازيل، احتلت فيها المرتبة الخامسة في ترتيب الدول الأكثر جاذبية للاستثمار المباشر[41]. ويمكن توضيح ذلك من خلال الشكل (11) الآتي:

الشكل (11) تدفق الاستثمار الاجنبي المباشر في البرازيل 1995 – 2010/ مليون دولار.



–luiza de azevedo meirelles,2011," o investimento estrangeiro direto e o rating: uma análise para o caso do brasil" , pontifícia universidade católica do rio de janeiro– departamento de economia.

*. ينظر الاستثمار الأجنبي الى عدة جوانب للاستثمار منها، توقعات العائد (نسبة الربحية) على الاستثمار في البلد المستثمر، وتكون النسبة أعلى للبلدان الذات القدرة التنافسية الدولية العالية بسبب إعادة تخصيص الإنتاج نظراً لقدرتها التنافسية، والقيود المفروضة على حركة رأس المال بين البلدان هي السمة البارزة للسيناريو الدولي الاقتصادي الدولي، المخاطر السياسية والحرية الاقتصادية (الاستقرار السياسي، الشفافية، البيروقراطية، حماية حقوق الملكية الفكرية)، تأثير اندماج البلد في الاتفاقيات ألاقليمية والدولية التي تسمح بجذب المزيد من الاستثمار الأجنبي؛ حجم السوق المحلي؛ الموارد الطبيعية ورأس المال البشري (مهارة اليد العاملة) والبنية التحتية.

يوضح الشكل (11)، تدفقات الاستثمار الأجنبي للبرازيل/ مليون دولار سنوياً. إذ نلاحظ نمو معدلات الاستثمار للمدة (2000-1995) بشكل متصاعد، ثم هبوط معدل الاستثمار للمدة (2003-2001)، سبب الانخفاض هو السيناريو الدولي الذي يتميز بتباطؤ الاقتصاد وانخفاض البورصات في الولايات المتحدة «أحداث 11 سبتمبر»، وأيضاً تقلب الأسواق وعدم اليقين فيما يتعلق بالاقتصاد الكلي عند وصول «Lula» إلى الحكم، واعتباراً من عام 2004 تزايد حجم الاستثمار بوتائر متصاعدة مقارنة بالسنوات السابقة، بمقدار الضعف في المدة 2006-2009 من (400-220) مليار دولار الذي يشكل نسبة (2.26%) من المشاركة العالمية و(50.86%) بالنسبة إلى الاستثمارات المتجهة إلى أمريكا الجنوبية والسبب الرئيس لنمو معدل الاستثمار الأجنبي يرجع إلى جاذبية السوق الداخلي (المزايا النسبية، الانفتاح التجاري، الاستقرار الاقتصادي،...وغيرها).

السياسة الصناعية*:

حققت الصناعة أفضل أداءً اقتصادياً في حكومة حزب العمال مقارنة بالفترة السابقة المرتبطة باعتماد استراتيجية استئناف السياسة الصناعية، ولا سيما أن البرازيل اعتمدت في أواخر ثمانينيات القرن المنصرم سياسة نيوليبرالية (تحرير الأسواق، الخصخصة، الانفتاح الاقتصادي) لم تتمكن فيها من زيادة القدرة التنافسية للصناعة البرازيلية مع دول العالم الخارجي، وإغراق السوق البرازيلي بالسلع المستوردة لتلبية الطلب المحلي، في هذا السياق، ستضطلع الحكومة بدورها تحديد استراتيجيات إعادة الهيكلة الاقتصادية والتنسيق بين الأنشطة الاقتصادية، من أجل اكتشاف وتطوير قطاعات وأنشطة جديدة يمكن للبلد من خلالها الحصول على مزايا تنافسية على الساحة الدولية. ويتمثل التحدي في تعظيم مساهمة السياسة الصناعية في النمو الاقتصادي وتقليل مخاطر الخسائر والسعي إلى الربح، والاستجابة للاختناقات في النظام الإنتاجي الذي قد يأتي نتيجة لزيادة الطلب المحلي، ولتحقيق هذه الغاية، لا تدور المناقشة المركزية حول الأدوات الأكثر ملائمة، ولكن العمليات والمؤسسات السياسية تجعل من الممكن التعامل مع المشكلات ذات الطبيعة التنسيقية وعدم التناسق المعلومات.

*. هناك بعض «حقائق التنمية المبسطة» التي تصحح أهمية الصناعة في تنمية الدول، وبحسب المؤلف: «التنمية الاقتصادية تتطلب التنوّع لا التخصص». «البلدان ذات النمو المرتفع هي تلك التي لديها قطاعات صناعية كبيرة» ؛ «تسارع النمو يرتبط بالتغيرات الهيكلية في اتجاه الصناعة»؛ «البلدان التي تروج لتصدير السلع» الأكثر تطوراً «تنمو بشكل أسرع.» لذلك من خلال زيادة المكاسب في حصة الصناعة إلى إجمالي الناتج المحلي، تميل الدول إلى التقدم نحو التنمية الاقتصادية، مع زيادة مستوى دخل الفرد. بشكل عام ، يوضح تاريخ تطور الدول أن هذه العملية لا تحدث تلقائياً بواسطة قوى السوق ، بل تنبع من الدور البارز للدولة.

وفي هذا الصدد اعتمدت حكومة حزب العمال إلى صياغة خطة لتمكين الصناعة الوطنية بهدف تحقيق النمو الاقتصادي وتعزيز التنمية المستدامة. وتكون الخطة من الأبعاد الآتية:

أولاً: البعد الهيكلي: في هذا البعد وضعت عدداً من المبادئ التوجيهية للسياسات القطاعية كالآتي:

- **المبدأ التوجيهي الأول:** تعزيز سلاسل الإنتاج، مع الاهتمام بإيصال الصناعة البرازيلية إلى المنافسة الدولية عبر زيادة كفاءة الشركات البرازيلية، فضلاً عن تقييد ممارسات المنافسة غير العادلة.
- **المبدأ التوجيهي الثاني:** توسيع وخلق مهارات تكنولوجية وتجارية جديدة.
- **المبدأ التوجيهي الثالث:** تطوير سلاسل إمداد الطاقة، وجعل الطاقة والاستدامة في صميم السياسة الصناعية.
- **المبدأ التوجيهي الرابع:** تدويل الشركات وتنويع الصادرات.
- **المبدأ التوجيهي الخامس:** ترسيخ المهارات في اقتصاد المعرفة.

وتم توجيه هذه المبادئ إلى خمس مجموعات رئيسة من التنظيم القطاعي (الميكانيكا والإلكترونيات؛ الأنظمة الصحية– أنظمة كثيفة الحجم؛ أنظمة الصناعة الثقيلة؛ أنظمة الأعمال الزراعية؛ التجارة واللوجستيات والخدمات الشخصية). ومن الجدير بالذكر أنه حتى عام 2014، عند احتساب الإعفاءات الضريبية، وصلت إلى (56) قطاعاً من الاقتصاد البرازيلي بغية تشجيع وتعزيز الصناعة الوطنية البرازيلية.

ثانياً: البعد النظامي: ويركز على ثلاثة أهداف رئيسة وهي (خفض تكاليف الإنتاج، رفع القدرة الإنتاجية، وترسيخ نظام الابتكار الوطني)، وتحقيقاً لهذه الغاية كان التركيز على ثمانية موضوعات شاملة (التجارة الخارجية؛ حوافز الاستثمار؛ حوافز للابتكار؛ القدرة التنافسية للأعمال الصغيرة؛ إجراءات خاصة في التنمية الإقليمية؛ رفاهية المستهلك)، ومن أجل التعبير عن البعدين، تم تحديد أربعة أهداف: التنمية المستدامة؛ تكبير الأسواق؛ التكثيف الإنتاجي والتكنولوجي لسلاسل القيمة؛ خلق وتعزيز المهارات الأساسية [42]. وضمن هذا السياق تم إنشاء مجموعة من الهيئات أو الوكالات المعنية بتطوير القطاع الصناعي منها [23]:

– **الوكالة البرازيلية للتنمية الصناعية:** لتنسيق وتعزيز وتنفيذ السياسات الصناعية وتقييم الاتجاهات التكنولوجية لمدة (15) عاماً.

– **المجلس الوطني للتنمية الصناعية:** يُعد المجلس الوطني بمثابة الهيئة المركزية للنقاش بين الحكومة ورجال الأعمال والعمال فيما يخص الارتقاء بسبل الصناعة الوطنية وزيادة القدرة التنافسية، ولا سيما الصناعات الصغيرة والمتوسطة لصغار الصناعيين من الطبقة الفقيرة، إذ في عام 2006 تم تشغيل (17) منتدى تنافسي مصمم لهذا المشروع.

– **المبادرة الوطنية للابتكار (ABDI):** تهدف إلى حشد جهود مراكز البحث والتطوير ونشر الآليات لدعم الابتكار. كما أنشأت ABDI بوابة الابتكار التي جمعت في نهاية عام 2006 نحو (400) مؤسسة و(20) ألف باحث و(3) آلاف شركة.

والجانب الأساسي في السياسة الصناعية هو أن جميع السياسات على الأقل في الصياغة المفاهيمية رؤية الاقتصاد الصناعي كنظام معقد ومترابط، يكون فيه محرك التنمية الاقتصادية هو الابتكار كجزء لا يتجزأ من هذا النظام الذي يأخذ بوظيفة تعزيز الابتكار والاستثمار عبر الجمع بين صناعة القطاع العام والخاص، وإمكانية تنافسيتها مع الأسواق العالمية، والابتعاد عن دور قيادة القطاع العام للصناعة، الذي شهد انتكاسة كبيرة إبان الحكومات السابقة، أي بمعنى آخر يسعى «Lula» إلى تعزيز وفورات الحجم والنطاق من أجل توليد المزايا النسبية للصناعة الوطنية بمشاركة الاستثمار المحلي والأجنبي[42].

ويمكننا فهم السياسات الصناعية التي تمت صياغتها ونفذتها حكومة حزب العمال في إقامة حوار مؤسسي بين الحكومة وقطاع الأعمال بتحديد أهداف توافقية نسبياً لتتمكن من تنفيذ سياسات معينة وتنسيق المصالح من أجل التخفيف من حدة النزاعات الصناعية بين الشركات المحلية والخارجية من أجل التنمية الاقتصادية على المدى القصير والمتوسط، وبشكل أكثر تحديداً نوضح سياسة التجارة الصناعية والتكنولوجيا (2003–2007)، وسياسة التنمية الإنتاجية (2008–2010) في البرازيل.

أولاً: سياسة التجارة الصناعية والتكنولوجيا (2003-2008): والتي تتألف من ثلاثة محاور وهي:

المحور الأول/ خطوط العمل الأفقية: البحث عن التحديث الصناعي والابتكار والتطوير التكنولوجي وتحسين البيئة المؤسسية.

المحور الثاني/ الخيارات الاستراتيجية: يشمل مجالات البرمجيات وأشباه الموصلات والسلع الرأسمالية والأدوية.

المحور الثالث/ الأنشطة التي تحاكي المستقبل: وهي التكنولوجيا الحيوية وتكنولوجيا النانو والطاقة المتجددة.

إذ تهدف هذه المحاور إلى زيادة القدرة على الابتكار والكفاءة الإنتاجية وتطوير ونشر التقنيات ذات الإمكانات الأكبر لتمكين الصناعة البرازيلية من القدرة التنافسية في الأسواق الدولية[43]، وذلك لتحقيق الآتي:

- تعزيز القدرة الابتكارية.
- استدامة الزيادة في مستوى الصادرات.
- المساهمة في التنمية الوطنية.
- تطوير مشاريع تستهدف الاستهلاك الشامل.

ثانياً: سياسة التنمية الإنتاجية: في عام 2008، تم إطلاق سياسة صناعية ثانية تسمى «سياسة التنمية الإنتاجية"(PDP) ، تمت صياغتها قبل الأزمة المالية العالمية، مسترشدة ببيئة اقتصادية متفائلة انعكست في تحديد أهداف طموحة يمكن تحقيقها بحلول عام 2010 وكانت هذه الأهداف:

❖ تعزيز معدل نمو سنوي يبلغ (11,3٪) في تكوين رأس المال الثابت الإجمالي، مما يجعل نسبة الاستثمار / الناتج المحلي الإجمالي من (17,6٪) عام 2008، إلى (21٪) عام 2010.

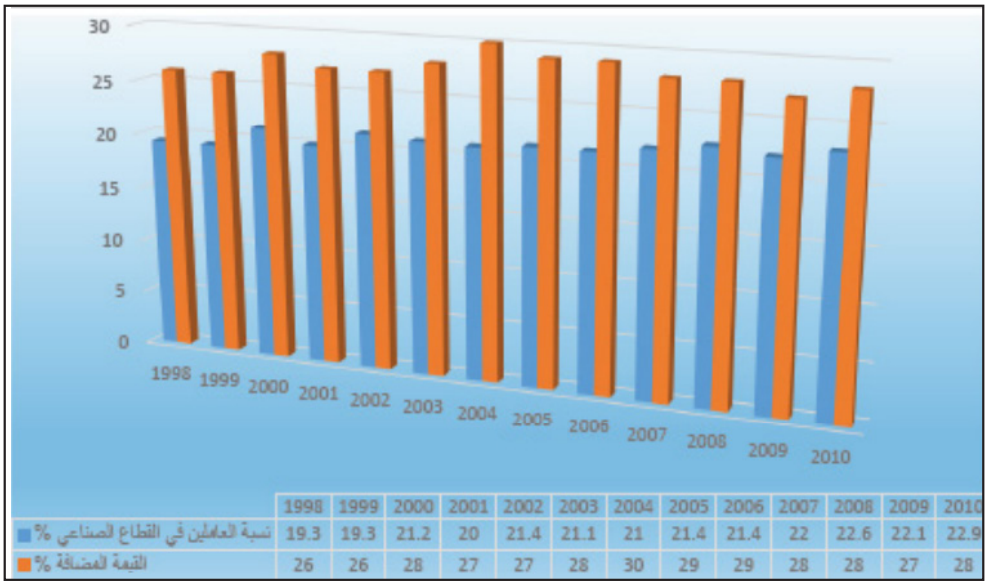
❖ تعزيز متوسط نمو سنوي قدره (9,8٪) في الإنفاق الخاص على البحث والتطوير من (0,51٪) من الناتج المحلي الإجمالي (2005) إلى (0,65٪) عام 2010.

❖ زيادة مشاركة الصادرات البرازيلية من (1,18٪) عام 2007، إلى (1,25٪) عام 2010، وهو ما يمثل متوسط نمو سنوي قدره (9,1٪).

❖ زيادة عدد المشروعات متناهية الصغر والصغيرة المصدرة والتي بلغت في عام 2008 ما مجموعه (11792) وحدد هدفاً لعام 2010 للوصول إلى (12971) شركة وهو ما يمثل زيادة بنسبة (10٪).

تمت مقارنة معدل نمو الصادرات العالمية ومع معدل نمو الصادرات البرازيلية نلاحظ فيها حققت البرازيل في الأعوام 2000 و2000 و2006 معدل مماثل للمعدلات العالمية، وفي السنوات الأخرى من هذه الفترة، كان نمو الصادرات البرازيلية أقوى من النمو العالمي، جعل البرازيل تتجاوز حصة (0.85 ٪) من الصادرات العالمية في عام 1999، إلى (1.15٪) في عام 2006. وتركز النمو الأقوى بين عامي 2003 و2006. تضاعفت الصادرات العالمية من السلع تقريباً في هذه الفترة (87٪) بينما نمت الصادرات البرازيلية بنسبة (128٪)، من (60) مليار دولار في 2002 إلى (137)مليار في 2006[55]، ومن جهة أخرى يمكن ملاحظة ارتفاع نسبة العمالة في القطاع الصناعي مقارنة بالسنوات قبل 2003، وهذا بسبب تغير هياكل إنتاج الصناعة التقليدية المعتمدة على إنتاج المواد الأساسية إلى هياكل إنتاج الصناعة الحديثة المرتبطة بالتطور والتقدم التكنولوجي الذي يمثل الأساس في عملية الإنتاج، لتؤدي العملية الإنتاجية في النهاية إلى زيادة القيمة المضافة بوتائر متصاعدة.انظر الرسم البياني الآتي:

الشكل (12) نسبة العاملين في القطاع الصناعي والقيمة المضافة للمدة (1998 – 2010)



	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
نسبة العاملين في القطاع الصناعي %	19.3	19.3	21.2	20	21.4	21.1	21	21.4	21.4	22	22.6	22.1	22.9
القيمة المضافة %	26	26	28	27	27	28	30	29	29	28	28	27	28

الشكل إعداد المؤلفين بالاعتماد على بيانات المصدر :

sarah regina nascimento pessoa,2015,'' política nacional de desenvolvimento regional no período recente (2003-2010): uma análise crítica dos planos e ações'', dissertação de mestrado, universidade federal de alagoas- faculdade de economia, administração e contabilidade.

العلاقات الدولية واستراتيجية النمو الاقتصادي:

ضمن أولويات أجندة السياسة الخارجية العمل على اندماج البرازيل إقليمياً وعالمياً من أجل تعزيز التنمية الوطنية وتعظيم الفرص والحد من المخاطر الخارجية. ويمكن أن يحدث ذلك عبر تعزيز العلاقات في نطاق أمريكا اللاتينية (الميركوسور)، وإقامة علاقات التعاون مع دول نصف الكرة الجنوبي وبشكل أكثر تحديداً مع دول الصين والهند وجنوب أفريقيا وروسيا والبلدان الناطقة باللغة البرتغالية، وذلك بإعطاء الأولوية لدول الجنوب وجعلهم الشركاء الأكبر في عملية السياسة التجارية، على غرار بلدان نصف الكرة الشمالي بسبب غالبيتهم من القوى الصناعية والاقتصادية، مما دفع إلى اتباع استراتيجية التغيير التدريجي وليست الجذرية كما يقترحها منظور الهيمنة المضادة. وهذا ما يدفع إلى اعتماد تدابير مثل البحث عن التوازن الدولي وتخفيف الأحادية والتأكيد على التعددية- تعزيز

العلاقات الثنائية والمتعددة الأطراف بما في ذلك الإقليمية كطريقة لزيادة وزن البلاد في المفاوضات السياسية والاقتصادية. والبحث عن خطوط العمل الأكثر استقلالية في العلاقات الدولية في أمريكا الجنوبية وجدت البرازيل سيناريو مناسب للتجارة الدولية في تبادل السلع والخدمات الأقل تعقيداً التي بالإمكان الاستحواذ عليها لتنويع شركائها التجاريين، بعبارة أخرى كانت السياسية الخارجية استراتيجية سياسة القيادة بالاقتراب من الدول المحيطة لتقوية نفسها ويكون لها دور قيادي على المسرح الدولي وتعزيز وتوسيع النفوذ الخارجي بدلاً من الاقتراب من القوى المركزية والاكتفاء بدور المتفرج في سيناريو العلاقات الدولية[56]. ويمكننا توضيح سياسة البرازيل الخارجية وفق الاتجاهين الإقليمي والدولي كالآتي:

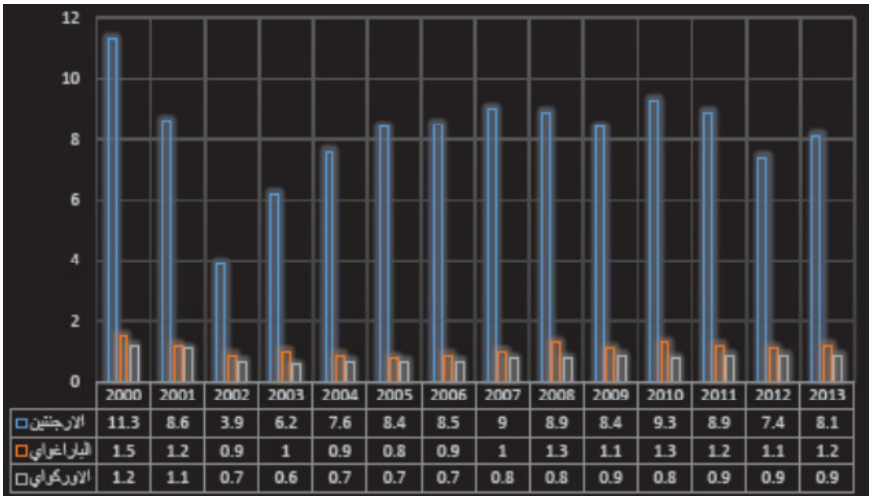
التكتل الإقليمي (الميركوسور)*:

من الناحية الجيوسياسية، اختارت البرازيل التأكيد على استراتيجية التعاون الاقتصادي بين بلدان أمريكا الجنوبية بهدف تعزيز دور البرازيل إقليمياً عبر استراتيجية متعددة الأقطاب تقوم على التعددية، والتي تمكن البرازيل من مواجهة تحديات التنمية.

وذلك باتباع استراتيجية أكثر فاعلية في علاقات الميركوسور، لتكون مثالاً للتكامل الإقليمي في أمريكا الجنوبية وهو قبل كل شيء مشروع سياسي– اقتصادي يرتكز على أسس اقتصادية– تجارية تهتم بالأبعاد الاجتماعية والثقافية والتكنولوجية والعلمية لعملية الاندماج، والعمل على إنشاء المشاريع المشتركة وتعزيز التبادل الفكري والفني، لتتمكن البرازيل من تحقيق مكاسب تجارية داخل التكتل الإقليمي، والصدارة بالمرتبة الأولى في المجموعة تجاه العالم الخارجي[57]، ويمكن توضيح ذلك من خلال الشكلين (13)، (14) على التوالي كالآتي:

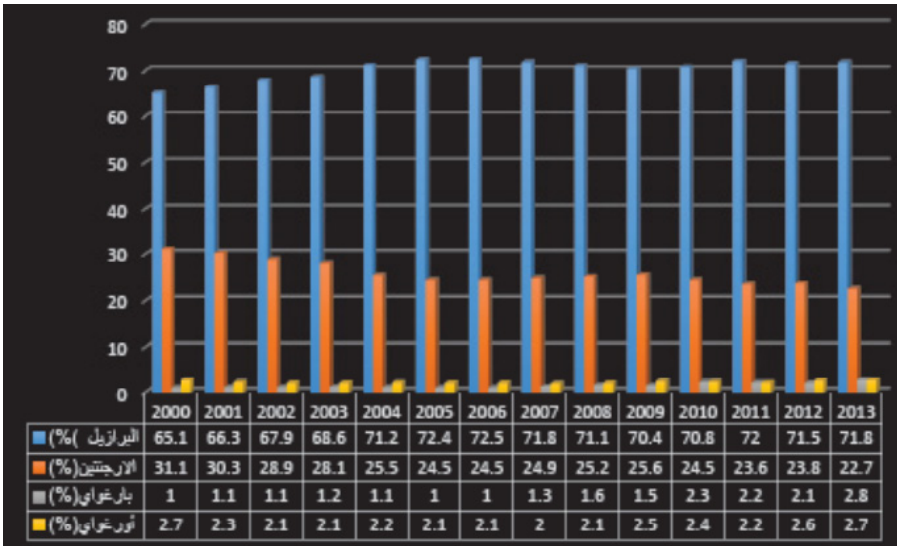
*.تكتل سياسي – اقتصادي في أمريكا اللاتينية تأسس في عام 1991 بعضوية كل من (البرازيل، الأرجنتين، الأورغواي، الباراغواي)، وانضمت كل من (تشيلي،بوليفيا) عام 1996 و(الاكوادور،فكولومبيا) عام 2003 بصفة شريك، يهدف التكتل إلى تحقيق التكامل الاقتصادي بين دول الأعضاء بوساطة تعزيز التجارة الحرة وتسهيل حركة رأس المال والاشخاص والبضائع، وعلى المستوى السياسي التزم الميروكسور في تثبيت دعائم الديمقراطية في أمريكا اللاتينية، وأدى التكتل دوره السياسي بحماية النظام الديمقراطي في باراغواي من محاولات الانقلاب العسكري التي قام بها العسكريين والسياسيين للاستيلاء على السلطةعام 1999. للمزيد أنظر(www.aljazeera.net).

الشكل (13) صادرات البرازيل إلى الميركوسور 2000 – 2013



	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
الارجنتين	11.3	8.6	3.9	6.2	7.6	8.4	8.5	9	8.9	8.4	9.3	8.9	7.4	8.1
الباراغواي	1.5	1.2	0.9	1	0.9	0.8	0.9	1	1.3	1.1	1.3	1.2	1.1	1.2
الاوروكواي	1.2	1.1	0.7	0.6	0.7	0.7	0.7	0.8	0.8	0.9	0.8	0.9	0.9	0.9

الشكل (14) إجمالي صادرات الميركوسور 2000 – 2013



	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
البرازيل (%)	65.1	66.3	67.9	68.6	71.2	72.4	72.5	71.8	71.1	70.4	70.8	72	71.5	71.8
الارجنتين(%)	31.1	30.3	28.9	28.1	25.5	24.5	24.5	24.9	25.2	25.6	24.5	23.6	23.8	22.7
بارغواي(%)	1	1.1	1.1	1.2	1.1	1	1	1.3	1.6	1.5	2.3	2.2	2.1	2.8
أورغواي(%)	2.7	2.3	2.1	2.1	2.2	2.1	2.1	2	2.1	2.5	2.4	2.2	2.6	2.7

مصدر الشكلين (13)، (14) من إعداد المؤلفين بالاعتماد على المصدر:

JOÃO SICSÚ ,2019,” Governos Lula: a era do consume” , Revista de Economia Política, vol. 39, nº 1 (154) , pp. 128-151, janeiro-março.

نلاحظ من خلال الشكل (13)، حققت البرازيل مكاسب تجارية داخل مجموعة الميركوسور من (10) مليار دولار أمريكي عام 1991 ليصل إلى (88) مليار عام 2010، شكلت صادراتها نسبة (25%) داخل السوق المشتركة الإقليمية، وهذا يعني الاعتماد المتزايد للبلدان الأعضاء على السوق البرازيلي، باستثناء الأورغواي التي اعتمدت حماية كمركية لبعض السلع البرازيلية بعد عام 2001، وقد أدى ذلك إلى تراجع مستوى الصادرات البرازيلية. ونلاحظ أيضاً من خلال الشكل (14)، التفوق التجاري للبرازيل ضمن السيناريو الإقليمي لأمريكا الجنوبية (الميركوسور)، إذ نلاحظ معدل نمو حصة البرازيل بوتائر متصاعدة، على الرغم من تراجع المكاسب التجارية بنسبة (70.4%) لعام 2009؛ بسبب أثر الأزمة المالية عام 2008 إلا أنها عاودت الارتفاع مجدداً بمعدل (71.8%) في عام 2013 من إجمالي صادرات الميركوسور، تلاها الشريك الثاني الأرجنتين بحجم (22.7%) لكن بمعدلات متناقصة، فيما تظهر الباراغواي في المرتبة الثالثة على الرغم من ضعف تمثيلها الإقليمي إلا أنها حققت قفزة من (1%) إلى (2.8%) من عام (2000 – 2013) متجاوزة بذلك الأورغواي التي تتمتع بمشاركة مستقرة[44].

التكتل الدولي (البريكس)*:

الطموحات البرازيلية المرسومة إلى أبعد من حدود قارة أمريكا الجنوبية، بالحصول على دور ريادي في النظام الاقتصادي العالمي، تفعل استراتيجيتها عبر التنسيق الدبلوماسي مع الدول الناشئة (الصين، الهند، روسيا، وانضمام جنوب أفريقيا في عام 2010) إلى تشكيل تكتل دولي لتعزيز دورها الاقتصادي عالمياً، وتم الإعلان عن تحالف البريكس عام 2009 منطلقاً من الأهداف الاقتصادية الآتية [19]:

- التعاون الاقتصادي فيما بين دول الأعضاء في مجالات التجارة والاستثمار والطاقة، ولا سيما أن البرازيل تُعد دولة رائدة في مجال الطاقة، فضلاً عن درء الأخطار الخارجية.

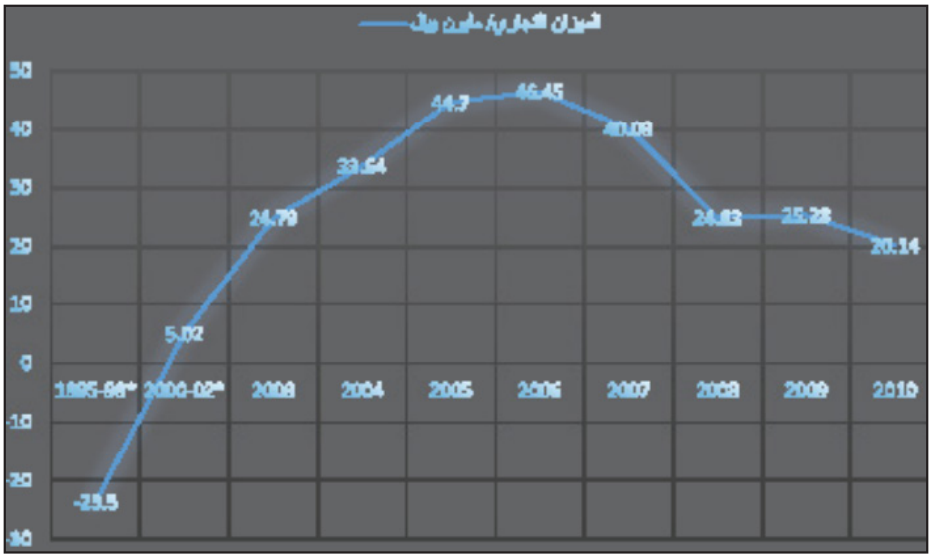
- القروض والمنح فيما بين الأعضاء تكون بالعملات المحلية لدول البريكس من أجل تدويلها داخل التكتل بغية تقليل الاعتماد على الدولار الأمريكي.

*. مختصر لدول (البرازيل،روسيا،الهند،الصين،جنوب أفريقيا)، ظهر المفهوم لأول مرة عام 2001 في كتابات الاقتصادي البريطاني»جيم أونيل» في وصف نمو الاقتصاديات الناشئة لدول البريكس ومستقبلها في رسم السياسة الاقتصادية العالمية. عقد أول لقاء بين رؤساء البريكس عام 2006 وجرى بعدها اجتماعات متتالية لتداول في مجال التعاون المالي والغذائي إلى أن تم الإعلان في عام 2009 عن تشكيل التحالف الدولي البريكس، ولاحقاً انضمام جنوب أفريقيا عام 2010. للمزيد من الاطلاع انظر، أسلام ابراهيم حسين،2021، »تجمع الريكس والقوى الاقتصادية الصاعدة(الفعالية والجاذبية)».

- طموح دول البريكس في رسم السياسات الاقتصادية العالمية، وإصلاح نظام التمويل المالي العالمي في صندوق النقد الدولي والبنك الدولي.
- تطمح دول البريكس في تأسيس نظام عالمي جديد بعيد عن هيمنة الولايات المتحدة الأمريكية، والسعي إلى استقطاب الاقتصاديات الناشئة.

ليحقق البريكس قرابة (17) تريليون دولار أمريكي (الصين 9.2 تريلون دولار، البرازيل 2.2 تريلون دولار، الهند 1.8 تريلون دولار، روسيا 2.09 تريلون دولار، جنوب أفريقيا 350 مليار دولار) ليمثل (18%) من الاقتصاد العالمي، فيما تمكنت البرازيل في البريكس من زيادة أحجام الصادرات والواردات ضمن التكتل الخماسي لتضاعف حجم الصادرات البرازيلية من (17.11) مليار دولار إلى (56.39) مليار دولار (2009-2013)، وبحجم واردات من (15.81) مليار دولار إلى (54.66) مليار دولار (2009-2013)، (أبو الكاس، 2015: 102)، في عام 2010، كانت البرازيل الوجهة الرئيسة للاستثمار الصيني، بإجمالي (13.7) مليار دولار أمريكي. بين عامي (2006-2010)، لتمثل البرازيل ثالث أكبر مستفيد من الاستثمارات الصينية في المرتبة الثانية بعد أستراليا والولايات المتحدة، وبلغ إجمالي الاستثمارات الهندية المباشرة في البرازيل (16.3) مليون دولار أمريكي، بينما بلغت الاستثمارات من روسيا (2.16) مليون دولار أمريكي فقط[45,57].

الشكل رقم (15) الميزان التجاري للبرازيل 1995 – 2010 مليون ريال برازيلي.



الشكل من إعداد المؤلفين بالاعتماد على المصدر:

sarah regina nascimento pessoa,2015,'' política nacional de desenvolvimento regional no período recente (2003-2010): uma análise crítica dos planos e ações'', dissertação de mestrado, universidade federal de alagoas- faculdade de economia, administração e contabilidade.

السياسة الخارجية التي تم تنفيذها للمدة 2003-2010 على أساس توطيد العلاقات الدولية والإقليمية حددت الحاجة إلى توسيع وتنويع الشراكات الاقتصادية وسياسات التكيف مع الاحتمالات الخارجية الجديدة، ليمكن الفهم أن التوسع التجاري ضروري لكسر علاقات التبعية القديمة بين البلدان المتقدمة والنامية (الإجراءات الحمائية للبلدان فيما يتعلق بالتجارة الزراعية لها آثار سلبية على البلدان النامية التي تعتمد على صادرات السلع الأولية، كما أن تنوع الشراكات يجعل من الممكن زيادة الخيارات التجارية للبرازيل بهدف زيادة حجم الصادرات، وبمعنى آخر من وجهة نظر حكومة «Lula» حول التعاون بين بلدان الجنوب لا يحل محل العلاقة مع الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي لكنها تمثل فرصة لتوسيع التجارة الخارجية البرازيلية، إذ يرى أن العلاقات التجارية مع الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي قد وصل إلى قيمة حدية يمكن أن يؤدي بعدها إلى

زيادة مكاسب هامشية، وإن الاقتراب من الأسواق الناشئة الجديدة يمثل إمكانية كبيرة للتكامل مع الاقتصاد البرازيلي[56]، وهدف آخر تنطوي الدبلوماسية البرازيلية التشارك في بناء وتعزيز التحالف بهدف تعزيز الانتقال إلى نظام متعدد الأقطاب يسترشد بالتعددية القائمة على المعاملة بالمثل*. لذا، كرس «Lula» دبلوماسيته الرئاسية الترويج للأعمال التجارية البرازيلية في الخارج لتدويل الاقتصاد البرازيلي عبر توسيع الشركات في الخارج، وتحقيق تبادل الفرص التي من شأنها أن توفر فوائض كبيرة للحسابات الخارجية لتخفيف العجز، وتوليد الفوائض المالية، وإضعاف التبعات الهيكلية التي تعمقت في عهد الحكومات السابقة.

وبهذا نلاحظ السياسة الخارجية أحد محاور السياسة الخارجية لحكومة لولا نية إضفاء الطابع العالمي على العلاقات الدولية للبرازيل والوصول إلى البلدان الناشئة مثل الصين وروسيا والهند التي يمكن أن تساعد في زيادة التجارة والاستثمار والتماسك والنمو الاقتصادي بين البلدان الأعضاء زيادة التكامل مع الاقتصاد العالمي من شأنه أن يرفع النمو المحتمل والإنتاجية من خلال زيادة المنافسة ومكاسب الكفاءة، وسيساعد على تقسيم مكاسب التجارة الدولية، كما أنه سيعزز في الحصول على المزيد من الوظائف الإنتاجية الأعلى والأجور الأفضل ويسمح لمزيد من العمال بالدخول إلى القطاع الرسمي، والقضاء على نقاط الضعف الخارجية التي تقيد التنمية الاقتصادية والاجتماعية ويعبر عنها بالحاجة إلى استيراد التكنولوجيا [57].

*. ينطوي مفهوم تعددية الأطراف في المعاملة بالمثل على افتراضين: وجود قواعد لتكوين النظام الدولي، والذي بدونه يسود التفاوت لصالح القوى العظمى؛ والصياغة المشتركة لهذه القواعد: من أجل ضمان المعاملة بالمثل وتحقق المصالح المشتركة للأطراف دون تنفيذ مصالح البعض على حساب الاخرين.

المبحث الثالث: استراتيجية التنمية الاجتماعية (برنامج الجوع الصفري):

تشكل السياسات الاجتماعية أحد المحاور الرئيسة للنقاش السياسي في حكومة حزب العمال للتخفيف من الفقر وعدم المساواة الاجتماعية في البرازيل، والبحث عن استكشاف برامج اجتماعية تسعى إلى تحسين نوعية الحياة وتوزيع الدخل وفق نموذج تنموي جديد بديل عن النماذج القائمة وبعيداً عن الفكر الليبرالي. ونعتزم في هذا العمل نقاش برنامج الجوع الصفري والسياسات الاجتماعية الأخرى، التي تهدف إلى التوفيق بين النمو الاقتصادي والتنمية الاجتماعية عبر مفهوم الدولة باستئناف دورها التنموي، ومجتمع الأعمال الوطني الذي غالباً ما يمتلك توجهاً مبتكراً وقدرة على الدخول إلى السوق المحلي والدولي لتحسين النزعة التنموية في التخطيط والمسؤولية في صياغة الأهداف التنموية والمعوقات التي يجب أن تؤخذ في الاعتبار عند وضع مشروع تنموي متسق، والمؤسسات الاجتماعية (المنظمات الهادفة) غير الربحية.

قدم الكتاب في الفصل الثاني، المبحث الثاني الإصلاحات الاقتصادية للحكومة حزب العمال التي يمكن أن تُعد دعائم القوة في تنفيذ السياسات الاجتماعية، لتسمح هذه الإصلاحات بإتاحة الفرصة للحكومة من التحرك بانسيابية في تنفيذ البرامج الاجتماعية لتحقيق الاندماج الاجتماعي في التنمية الاقتصادية والتخفيف من الفقر وتفاوت توزيع الدخل. وبرأي آخر تمكنت الحكومة البرازيلية الانتقال من اقتصاد السوق المعهود للحكومات السابقة إلى اقتصاد الدولة، ولكن بصيغة أخرى أكثر واقعية وهو الاقتصاد التشاركي المبني على شراكة الدولة والقطاع الخاص والمجتمع في تحقيق التنمية الاقتصادية– الاجتماعية.

المحدد الرئيس لمستويات الفقر المرتفعة في البرازيل يكمن في هيكلها الخاص لعدم المساواة في توزيع الدخل وفرص الإدماج الاجتماعي. وتطرق المختصين بالشأن الاقتصادي البرازيلي إلى أن البرازيل ليست دولة فقيرة، بل بلد بها الكثير من الفقراء، ولهذا السبب يلزم البحث عن سياسات عامة لمكافحة الفقر وبرامج اجتماعية للحد من التفاوت الاجتماعي. وبالتالي، فهم يفهمون أن الفقر في البرازيل هو مشكلة تتعلق بتوزيع الموارد وليس بندرتها، وإن التوزيع العادل للموارد يمكن أن يكون له تأثير مناسب على مكافحة الفقر وعدم المساواة الاجتماعية. والقضية الأخرى تناقش بالتحديد الفقر الإقليمي، ولا سيما مشكلة الجوع. نادراً ما يتم توزيع انتشار الفقر بالتساوي في أي مجتمع معين. بشكل عام، ما يتم ملاحظته هو وجود مناطق الاستبعاد، حيث يتركز الفقراء والأسر في مناطق معينة ويتشاركون نفس الوضع المحفوف بالمخاطر، وغالباً ما يولد ذلك تضامناً

محلياً لضمان البقاء على قيد الحياة. لذلك، فإن الجوع ظاهرة تتركز أيضاً بشكل غير متجانس في المجتمع، لذلك، على الرغم من أن الجوع يتجلى وظيفياً على المستوى الفردي، يمكن أن تظهر أسبابه على أي مستوى، بحيث يتطلب التدخل الذي يهدف إلى معالجته إجراءات في طبقات مختلفة. في هذا الإطار شرعت حكومة «Lula» إلى تنفيذ وعودها للجماهير في حملتهم الانتخابية بالتخفيف من الفقر والجوع وعدم المساواة الاجتماعية عبر استراتيجية برنامج الجوع الصفري، التي سنوضحها بشيء من التفصيل في هذا المبحث.

مبادئ استراتيجية الجوع الصفري[20]:

- الإدارة الناجحة والالتزام السياسي على أرفع المستويات.
- المواءمة بين الإجراءات الاجتماعية والتنمية بهدف تحقيق النمو الاقتصادي المستدام.
- ربط المناطق الريفية بالمناطق الحضرية لتشجيع المشاركة الاجتماعية لتعظيم الفاعلية الاقتصادية.
- اتخاذ منهج الاشتراك بين القطاعات، بمشاركة جميع المؤسسات والوزارات والأجهزة الحكومية والسكان ككل كفريق عمل واحد لتنفيذ البرنامج.
- التوجيه في ظل شعار مشاركة المجتمع المدني.
- المنهج المحلي التشاركي.
- إطار العمل القانوني السليم، والحرص الحكومي بضرورة تمتع السكان بحقوقهم الغذائية.
- المساعدة المشروطة والمستهدفة، مشروطة بتنفيذ الأفراد شروط الاستفادة من البرنامج، واستهداف أفقر فئات المجتمع التي تقبع تحت خط الفقر.

مخطط برنامج الجوع الصفري: اقترحت سياسة الأمن الغذائي ثلاث مجموعات من التدخلات لمكافحة الجوع وهي[46] :

- **السياسات الهيكلية:** الحد من الفقر وتفاوت توزيع الدخل، والحد من نقص التغذية عند الأسر بوساطة زيادة الدخل، وتعزيز الحقوق الاجتماعية.
- **السياسات المحددة:** تهدف إلى وصول الغذاء ومحاربة الجوع بشكل مباشر للفئات ذوي الدخل المنخفض.
- **السياسات المحلية:** يتم تنفيذها بشراكة الولايات والبلديات مع منظمات المجتمع المدني، للربط بين المناطق الحضرية والريفية، ويوضح الشكل (16) السياسات المشاركة في عملية استئصال الجوع للحد من الفقر وتفاوت توزيع الدخل.

الشكل(16) مخطط برنامج الجوع الصفري

المصدر د. فارس كريم بريهي الحساني، 2019، «التنمية الاقتصادية وسياساتها المعاصرة»، كلية الإدارة والاقتصاد–جامعة بغداد، مكتبة الضاد–ط1.

محاور برنامج الجوع الصفري:

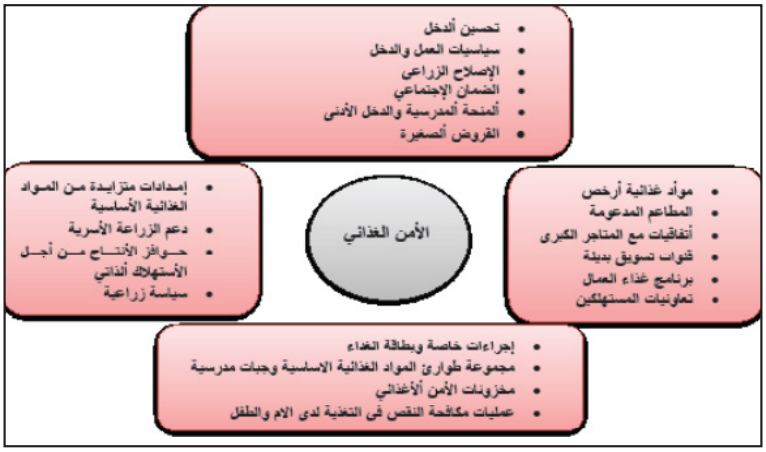
يهدف البرنامج إلى تحقيق تنمية اقتصادية- اجتماعية، ومحاربة الجوع- الفقر وتمكين الفقراء وتحقيق النمو الاقتصادي المستدام، وسيتم تحليل البرنامج على وفق التفصيل الآتي:

❖ **الحصول على الغذاء:** يتضمن التحويل المباشر للدخل من خلال المنحة المقدمة للأسرة والغذاء وبرنامج التغذية المدرسية وبنوك الغذاء والمطاعم الشعبية والطعام للعمل وتعزيز الغذاء والأمن الغذائي للسكان الأصليين.

❖ **تعزيز الزراعة الأسرية:** وذلك من خلال عدد من البرامج مثل برنامج الزراعة العائلية الوطنية، وبرنامج التأمين الزراعي العائلي، وبرنامج مشتريات الأغذية الزراعية العائلية.

❖ **تعزيز عمليات توليد الدخل:** وتتضمن التأهيل الاجتماعي والمهني والشمول والتنظيم الإنتاجي وجمعيات الفقراء وتنمية تعاونيات جمع الأموال والقروض الصغيرة الإنتاجية الموجهة.

❖ **الصياغة والتعبئة والرقابة الاجتماعية:** وذلك بتوفير منازل للعوائل والتعبئة الاجتماعية وتثقيف المواطنين والجهود المشتركة والتبرعات ومشاركة الشركات والهيئات والتدريب العام والوكلاء الاجتماعيين والرقابة الاجتماعية[20]. ويمكن تلخيص محاور برنامج الجوع الصفري عبر الشكل (17) الآتي:



José Graziano da Silva, Mauro Eduardo Del Grossi, Caio Galvão de França, 2011, Ministry THE FOME ZERO (zero hunger program) The Brazilian Experience “, “of Agrarian Development Brasília, Food and Agriculture Organization of theUnited Nations (FAO).

ومن هذا المنطلق حدد مشروع القضاء على الجوع في البرازيل* بأنه نموذج يتبنى التنمية الاقتصادية– الاجتماعية بوساطة تدخل الحكومة كمحفز في تعزيز النمو الاقتصادي مع توزيع الدخل وتوفير فرص العمل وضمان أجور أعلى للفقراء، وبشكل أكثر تحديداً استعادة القوة الشرائية للفقراء برفع الحد الأدنى للأجور وتخفيض أسعار المواد الغذائية لذوي الدخل المنخفض لضمان الأمن الغذائي لجميع سكان البرازيل. ومن جانب آخر يستلزم على الحكومة الأخذ بإجراءات الطوارئ لتقديم المساعدة المباشرة للسكان الذين يواجهون الجوع، بوساطة الربط بين السياسات الهيكلية والسياسات التعويضية (الطوارئ) لضمان حصول كل مواطن على ثلاث وجبات غذاء يومياً [47]. إذ حدد المشروع بوجود (19%) من السكان (9 ملايين) في المناطق الحضرية، و(25%) من السكان (20 مليون شخص) في المناطق الحضرية وغير الحضرية، و(46%) من سكان الريف (15مليون شخص) يقبعون تحت خط الفقر المدقع بدخل أقل من دولار واحد لليوم، والسكان الذين يعانون من الفقر الاجتماعي المتمثل بالإقصاء والتهميش[46]، تظهر الدراسات الحديثة أن السكان الفقراء يواجهون صعوبات أكبر في الحصول على السلع المعمرة مثل المواقد والفلاتر والثلاجات وأجهزة الراديو والتلفزيون، ولكن بشكل أساسي السلع الفاخرة، مثل الهواتف والتلفزيونات الملونة والمجمدات والغسالات، وبالمثل، واستبعاد السكان الأكثر ضعفاً في كثير من الأحيان من الوصول إلى الخدمات العامة مثل المياه المنقولة بالأنابيب والصرف الصحي والكهرباء وجمع القمامة.

وبالاستناد إلى هذا المفهوم لمشكلة الجوع والفقر وتفاوت توزيع الدخل في البرازيل تم تشخيص مسببات الفقر الاجتماعي في البرازيل بأربعة عوامل رئيسة وهي[46,48]

– انخفاض الطلب على المواد الغذائية بسبب انخفاض القدرة الشرائية للسكان نتيجة لارتفاع معدلات البطالة وتدني مستوى التشغيل وانخفاض الأجور.

– عدم المواءمة بين أسعار السلع الغذائية والقدرة الشرائية للغالبية العظمى للسكان.

*. نص الدستور البرازيلي عام 1988 على أهمية حقوق وتعزيز المواطنة ضمن فقراته، ونذكر منها: المادة 3 /البند الثالث (القضاء على الفقر والتهميش وتقليل التفاوت الاجتماعي والإقليمي) والبند الرابع (الخير للجميع دون المساس بالأصل والعرق والجنس واللون والعمر وأي شكل آخر من اشكال التمييز)، المادة السادسة (الحقوق الاجتماعية في التعليم والصحة، الغذاء والعمل والسكن والنقل والترفيه والضمان الاجتماعي حماية الأمومة والطفولة ومساعدة المحتاجين)، الإ أنها مثلت كتشريعات دستورية لضمان الحقوق المواطنيين البرازيليين دون أن يكون لها تنفيذ يذكر على أرض الواقع، والتي أستخدمها "Lula" كبنود قانونية في تنفيذ برنامجه التنموي.

– استبعاد الشرائح الأشد فقراً للسكان من سوق العمل.

– الاختلافات الإقليمية بسبب تباين البنية التحتية والمؤسسية المكانية والتي بدورها تؤثر على مستوى نمو متوسط دخل الأسرة.

ويمكن إيجاز مشكلة الجوع من خلال الشكل (18) الآتي:

الشكل (18) يوضح هيكل مشكلة الجوع في البرازيل

josé graziano da silva, mauro eduardo del grossi, caio galvão de França, 2011, ministry the fome zero (zero hunger program) the brazilian experience “, “of agrarian development brasília, food and agriculture organization of theunited nations (fao).

السياسات الاجتماعية:

❖ **بولس فاميلي:** بدأ البرنامج منذ منتصف التسعينيات في عهد حكومة «كاردوسو»*قبل وصول حكومة حزب العمال إلى الحكم، ولكنه استمر في متابعة هذا البرنامج ويعود له الإنجاز الساحق في توسيع نطاق منفعة المشروع عبر ضخّ طاقة أكبر وأموال أكثر، إذ بلغ إنفاق البرنامج (0.5 %) من إجمالي الناتج المحلي بتكلفة تقدر بين (6 – 9) مليار دولار. ويقوم البرنامج على أساس إعطاء معونات مالية للأسر الفقيرة بقصد رفع مستوى معيشة الأسر التي يقل دخلها عن (28) دولاراً شهرياً، أي أقل من دولار واحد لليوم وهو أقل من المبلغ الذي حدده البنك الدولي (1,25) دولار لليوم الواحد في البلدان الأشد فقراً [1,49]، إذ تخضع الأسر المستفيدة إلى معايير تحدد أهلّيتها في الاستفادة من التحويلات النقدية ليخدم البرنامج جميع العائلات التي تعيش الفقر المدقع بدخل شهري يتراوح بين (77.00–0) ريال برازيلي، وجميع العائلات التي تعيش الفقر بدخل شهري يتراوح بين (77.00–154.01) ريال برازيلي، يتم تقديم الإعانة الأساسية بمبلغ (77.00)**ريال برازيلي للأسر التي تعيش الفقر المدقع، وتدفع المزايا المتغيرة البالغة (35.00) ريال برازيلي لكل منها، يجب على المستفيدين الامتثال لبعض الشروط. أولاً، في مجال التعليم، يجب على الآباء ضمان تسجيل الأطفال الذين تتراوح أعمارهم بين (17–6) عاماً في المدرسة، في المجال الصحي، يجب على الأطفال حتى سن (7) سنوات أخذ اللقاحات الموصى بها من قبل الفرق الصحية، بالإضافة إلى قياس الوزن والطول لمراقبة النمو والتطور، يجب أن تقوم النساء الحوامل بتقديم الرعاية والاستشارات السابقة للولادة في الوحدات الصحية لتحسين ظروف المعيشة لتحصل

*. يعود ظهور البرامج الاجتماعية في البرازيل إلى حكومة "Getúlio Vargas" ، التي بدأت في الثلاثينيات من القرن الماضي. وفي ذلك الوقت تم توحيدها في الدستور الفيدرالي لعام 1988 – الذي تميز بـ عودة الديمقراطية إلى البرازيل. إذ باتت الحاجة ملحة إلى التخفيف من الآثار الاجتماعية السلبية الناجمة عن السياسة الاقتصادية المعتمدة آنذاك عبر توجيه السياسات الاجتماعية لتلبيه حاجات شرائح السكان الأكثر ضعفاً والحد من عدم المساواة، وتم أستئناف تنفيذ بعض برامج المساعدة الاجتماعية والتخفيف من حدة الفقر في الولاية الأولى لإدارة كاردوسو ، بين عامي 1995 و 1998 ، ولكن بطريقة سطحية ودون شروط لتعميق هذه السياسات. بسبب النموذج الاقتصادي المعتمد الذي كان معادياً لاستراتيجية التنمية الاجتماعية، إذ إن الاختلالات في ميزان المدفوعات وأرتفاع سعر الفائدة ونمو الدين العام إلى مستويات غير مسبوقة جعل الحفاظ على الاستقرار واستئناف النمو أمراً لا يمكن التوفيق بينهما. أدى انخفاض النمو الاقتصادي إلى تعطيل سوق العمل ، مما أدى إلى زيادة الإقصاء وتدهور مصادر تمويل الإنفاق الاجتماعي. أدى التعديل المالي إلى تقليص نطاق الإجراءات الحكومية ومنع إعادة الهيكلة العادلة للخدمات الاجتماعية الأساسية .

**. تستخدم قيمة 77.00 ريال للفرد كمرجع ، في البرازيل ، للتغلب على حالة الضعف القصوى ، والتي تتميز بالفقر المدقع. ستكون هذه القيمة هي الحد الأدنى الضروري للمواطن حتى يتمكن من الحصول على ما يكفي من الغذاء لتلبية احتياجاته اليومية من السعرات الحرارية. تُستخدم قيمة 154 ريال للفرد كمرجع ، في البرازيل ، للتغلب على حالة الضعف التي يتسم بها الفقر. هذه القيمة هي ضعف الحد الأدنى المحدد للتغلب على الفقر المدقع.

الأسرة على دعم بمتوسط يبلغ تقريباً (87) دولاراً شهرياً وهو ما يعادل (40%) من الحد الأدنى للأجر في البلاد، وتكمن أهمية البرنامج في ربط المنح المالية بشروط صارمة تشمل التزام الأسرة بإرسال أطفالها للتعليم والالتزام بالحصول على الأمصال واللقاحات للأطفال بشكل منتظم، وشمول الأمهات والنساء الحوامل بالرعاية الصحية والأسرية، وعلى الرغم من بساطة المبلغ إلا أنه يهدف إلى رفع المستوى الصحي والتعليمي لسكان البرازيل ومن ثم الإدماج الاجتماعي مستقبلاً. وقد تمت صياغة أهداف البرنامج كالآتي[49]:

- تحديد الحالات التي تواجه فيها العائلات صعوبة الوصول إلى الخدمات الاجتماعية.
- توفير الحد الأدنى من الدخل للأسر التي تعيش الفقر المدقع مما يضمن تخفيفاً فورياً للفقر.
- ضمان الظروف للأجيال القادمة لكسر حلقة الفقر وتوفير فرص الإدماج الاجتماعي.
- تعزيز الوصول إلى الصحة والتعليم لضمان النمو الصحي ورفع المستوى التعليمي للأسر الفقيرة.

وقد كانت إنجازات هذا البرنامج باهرة في تحسين القوة الشرائية للعائلات البرازيلية (زيادة 29 % في دخلهم) المستفيدة وله تأثير إيجابي على التنمية المحلية من خلال إحياء الاستهلاك الذي شجع على توليد فرص العمل وتوليد الدخل، ولا سيما للمزارعين المحليين، فقد وصل عدد المستفيدين إلى قرابة (11) مليون أسرة وهو ما يعني (64) مليون شخص بما يعادل حوالي (33%) من الشعب البرازيلي، وارتفعت نسبة البرازيليين المنتمين للطبقة الوسطى من (37%) إلى (50%) من السكان. ولا بد من الذكر أن البرنامج لم يكن مشروعاً سحرياً للقضاء بشكل نهائي على الفقر ولكنه كان مشروعاً واقعياً أدى إلى نتائج ملموسة، مثل التمكن من العيش بشكل أفضل والحصول على الطعام واقتناء بعض السلع المعمرة لأول مرة في حياة معظم البرازيليين. ليتمكن البرنامج من انتشال ملايين السكان من الفقر[50]، وبشكل عام فقد ساعد برنامج (بولس فاميلي) في خفض مؤشر جيني (انظر الشكل 21) بنسبة (21%)، في حين أدت عملية التحويلات النقدية إلى رفع الحد الأدنى للدخل إلى خفض المؤشر بنسبة (32%). وبهذا فقد تمكنت استراتيجية التخفيف من الفقر بتحقيق جزء كبير من العدالة الاجتماعية بوساطة رفع الحد الأدنى للدخل عن طريق الإعانات المالية للأسر الفقيرة المرتبطة بالرعاية الصحية والتعليمية، ويمكن توضيح ذلك عبر الجدول (10) الآتي:

الجدول (10) مجموع الأسر المستفيدة والمبالغ المنفقة على برنامج PBF للمـدة (2004 – 2011)

السنوات	الأسر المستفيدة /بالآلاف	المبالغ المنفقة / مليون ريال برازيلي
2004	**6,572**	5,569
2005	**8,700**	7,821
2006	**10,966**	9,923
2007	**11,043**	11,409
2008	**10,558**	12,773
2009	**12,371**	14,298
2010	**12,778**	15,709
2011	**13,352**	17,794

Sandro Pereira Silva,2014," A trajetória histórica da segurança alimentar e nutricional na agenda política nacional: Projetos, descontinuidades e consolidação", Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília, Texto para Discussão, No. 1953.

نلاحظ من خلال الجدول (8)، تزايد أعداد الأسر المستفيدة من برنامج «بولس فاميلي» بسبب إضفاء طابع اللامركزية في إدارة المشروع بوساطة مشاركة إدارة البلديات ومنظمات المجتمع المدني، فقد تحققت زيادات في أعداد الأسر المستفيدة لإمكانية وصول المسوحات الاجتماعية إلى عموم السكان في البرازيل.

في عام 2003 خدم البرنامج بالفعل (3.6) مليون أسرة معتبرة أن ذلك جاء نتيجة توحيد البرامج التي كانت موجودة من قبل الحكومات السابقة، وتضاعف العدد إلى (6.5) مليون أسرة في عام 2004، و(8.7) مليون أسرة في عام 2005، إذ خدم البرنامج (14) مليون أسرة مع أكثر من (50) مليون شخص في جميع أنحاء البرازيل، بينما توقف البرنامج عن خدمة (1.7) مليون أسرة في المدة 2003-2014 عن تلقي المخصصات باعتبار المسؤول الرئيس بولس فاملي؛ لأنهم لم يعودوا بحاجة إلى المساعدات الحكومية بسبب ارتفاع القوة الشرائية وتحسن الحياة المعيشية لدى

السكان، وعند النظر إلى توزيع البرنامج جغرافياً نلاحظ أن الحصة الأكبر من البرنامج كانت تخدم سكان الشمال الشرقي في البرازيل وهذا يوضح تصوراً عن مدى تركز الفقر في تلك المنطقة، بينما سجلت المناطق الأخرى نسباً متفاوتة دلالة إلى وجود الطبقية في المجتمع البرازيلي في تركز الثروة لدى الأفراد والمناطق. (الشمال الشرقي 51.4%، الجنوب الشرقي 24%، الشمال 14.5%، الجنوب 6.2%، الغرب الأوسط 4.9%)، ارتفعت نسبة السكان الذين يشكلون الفئة C بنسبة (22.8%)، بينما زادت حصة الفئتين A وB بنسبة (33.6%).

أدت البرامج التي نفذتها حكومتا الرئيس «Lula» وخليفته «ديلما روسيف» من عام 2003 إلى عام 2014 إلى خفض الفقر متعدد الأبعاد من (8.3%) في عام 2002 إلى (1.1%) من السكان في عام 2014 (GENNARI et al.، 2014). في عام 2007 انضمت إلى مجموعة البلدان ذات مؤشر التنمية البشرية المرتفع من قبل الأمم المتحدة، وفقاً لمسح التوظيف الشهري (PME) الذي أجراه المعهد الدولي للجامعات والكليات من (0.627) في أبريل 2002 إلى (0.584) في أبريل 2008، انخفض مؤشر جيني، الذي يقيس عدم المساواة في العمل بين السكان في ست مناطق حضرية برازيلية، من (0.627) في أبريل 2008. من (30.45%) في أبريل 2004 إلى (18.39%) في أبريل 2008 [30].

❖ **الوجبات المدرسية:** في سياق استراتيجية القضاء على الجوع، حقق برنامج الوجبات المدرسية تقديم (35) مليون وجبة طعام مجانية يومياً للأطفال من عمر يوم إلى (14) سنة، إذ كان البرنامج مصمماً لفائدة الأطفال من عمر الولادة إلى وصولهم مستوى التعليم المتوسط، وقدر عدد الوجبات المقدمة بالمدارس الثانوية بما يقارب (47) مليون وجبة يومياً.

❖ **برنامج غذاء العمال:** هو برنامج غذائي تكميلي لفائدة العمال ذوي الدخل المحدود، ينفذ من قبل الشركات المستفيدة من الحوافز الضريبية، ساعد البرنامج بما يقارب (11.8) مليون عامل برازيلي إذ بلغت النسبة (34%) من العمال في سوق العمل الرسمي، في حين قدرت الإعفاءات الضريبية (485) مليون ريال برازيلي سنوياً (285 مليون دولار أمريكي).

❖ **المرافق العامة للغذاء والتغذية:** تم تنفيذ مجموعة من المرافق العامة في مجال الغذاء والأمن الغذائي في مدن برازيلية عدة، مثل المطاعم المدعومة من قبل الحكومة إذ بلغ عددها (90) مطعماً مسؤولاً عن إطعام نحو (200) ألف شخص كل يوم، فيما بلغ عدد المطابخ المجتمعية (645) مطبخاً يستفيد منها (140) ألف شخص، وبنوك الطعام بعدد (104) بنك تغطي قرابة مليون شخص. إذ إن المرافق العامة للغذاء والتغذية تعمل على وفق منهجيات تربوية- تعليمية مبتكرة

تقلل من الهدر الغذائي وتعزيز العادات الغذائية الصحية والتعبئة الاجتماعية.

❖ **البرنامج التكميلي للفيتامينات:** يهدف البرنامج إلى تعزيز الصحة للأطفال والأمهات، إذ حقق البرنامج نتائج إيجابية هائلة إذ تمكن من تغطية (634.9) ألف طفل للأعمار (6 أشهر–11 شهراً)، وتغطية (3.04) مليون طفل للأعمار من سنة إلى خمس سنوات، وتغطية (203.3) ألف أم في مرحلة ما بعد الرضاعة وتضاعف العدد ليصل إلى (220) ألف امرأة[46] .

❖ **تعزيز الزراعة الأسرية PAA** *: ضمن إطار مشروع مكافحة الجوع وتعزيز التنمية الاقتصادية في المناطق الريفية لتعطيل دورة الفقر، وتحقيق تنفيذ السياسات العامة لضمان الحصول على الغذاء بكميات كافية ونظامية للسكان لإخراج البرازيل خارج خريطة الجوع العالمية وفقاً لمنظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة (الفاو)، كما بات المشروع ضرورة مُلحة في تحقيق التنمية الاقتصادية للمدن البرازيلية الصغيرة والمتوسطة، صُمِم البرنامج ليتناول قضيتين رئيستين في وقت واحد بطريقة تكميلية وهما: الإنتاج والوصول إلى الأغذية. مما يجعله واحداً من البرامج الهيكلية في مكافحة الجوع في البرازيل. ويعمل على جبهتين: إحداهما ركزت على ضمان الأمن الغذائي للسكان، وخاصة أولئك الذين هم في حالة ضعف اجتماعي. وفيما يتعلق بالأمن الغذائي، يهدف (PAA) إلى تعزيز وصول الغذاء للسكان الذين يتسمون بالنقص التام في الغذاء أو الحصول على غذاء ذي جودة غذائية منخفضة، وتهدف الجبهة الأخرى إلى تعزيز الزراعة الأسرية وتحفيز الإنتاج الغذاء وخلق قنوات تسويق محلية. قدم البرنامج الحوافز والإعفاءات الضريبية والقروض الميسّرة لتشجيع الزراعة الأسرية عبر التدخل الحكومي المباشر بشراء الإنتاج الزراعي بأسعار السوق من المزارعين

*. من بين البرامج المختلفة التي طورتها Fome Zero في البرازيل في ولاية "Lula" ، تبرز أهمية PAA لقدرتها على التعديل الهيكلي ، لأنها تجمع بين الحافز لإنتاج الغذاء والاستهلاك المحلي. تم الاعتراف بـ PAA في جميع أنحاء العالم بسبب الحرب الهيكلية ضد الجوع ، وحصل البرنامج على جائزة منظمة الأغذية والزراعة في عام 2014 لمكافحة الحلقة المفرغة للجوع في البرازيل، وبالتالي، فقد تم تكرارها في بلدان أخرى ، وخاصة في أفريقيا وأمريكا اللاتينية. تم وضع هذا البرنامج في المادة 19 من القانون رقم 10696 لسنة 2003 يتم بموجبه إنشاء برنامج اقتناء الأغذية ، ويتألف من الأغراض الآتية:

- تشجيع الزراعة الأسرية، وتعزيزها اقتصادياً والاجتماعية، وتعزيز الإنتاج المستدام وتجهيز الأغذية وتصنيعها وتوليد الدخل.
- تشجيع استهلاك وتقدير الأغذية التي تنتجها الزراعة الأسرية.
- تعزيز الحصول على الغذاء بالكمية والنوعية والانتظام المطلوب للأشخاص الذين يعانون من انعدام الأمن الغذائي والتغذوي، من منظور حق الإنسان في غذاء كافٍ وصحي.
- تعزيز الإمدادات الغذائية، والتي تشمل المشتريات الحكومية من الغذاء، بما في ذلك الوجبات المدرسية.
- تشكل مخزونات عامة من الأغذية التي ينتجها المزارعون الأسريون.
- دعم تكوين المخزونات من قبل التعاونيات وغيرها من منظمات الزراعة الأسرية الرسمية.
- تقوية الدوائر المحلية والإقليمية وشبكات التسويق.

بغيّة توليد الدخل الدائم للمزارعين وفكّ اختناقات السوق المحلي عبر توزيع المنتجات الزراعية ضمن وجبات الغذاء المدرسية وبطاقات الغذاء، فضلاً عن بناء المخزون الغذائي لمواجهة حالات انعدام الأمن الغذائي[51]. إذ وضعتِ الحكومة شروطاً عدة بهدف حصر البرنامج (PAA) للفئات التي تعاني الفقر وهي[46]:

- يشمل الأسر التي لا تمتلك مساحة أرض زراعية تزيد عن أربع وحدات ضريبية.
- اعتماد العمل الأسري الذاتي في المزرعة أو المشروع.
- المزرعة هي مصدر دخل الأسرة.
- تُدار المزرعة أو المشروع من قِبل الأسرة.

ويمكن أن نُلاحظ مسار تطور برنامج الزراعة الأسرية من خلال الجدول (11) الآتي:

الجدول (11) تطور برنامج الزراعة الأُسرية (PAA) للمدة 2003 – 2011

السنة	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
الموارد المستثمرة/ مليون ريال برازيلي	**81,5**	**107,2**	**112,8**	**200,9**	**228,4**	**272,5**	**363,4**	**377,7**	**541,1**
الفلاحون المشاركون/ بالآلاف	**40,7**	**49,8**	**51,9**	**86,6**	**92,3**	**90,6**	**94,4**	**98,3**	**106,6**

Sandro Pereira Silva,2014,'' A trajetória histórica da segurança alimentar e nutricional na agenda política nacional: Projetos, descontinuidades e consolidação'', Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília, Texto para Discussão, No. 1953.

نُلاحظ من خلال الجدول (11)، تزايد أعداد الأُسر المشاركة في البرنامج مما أدى إلى تضاعف حجم الأموال المستثمرة، إذ عمل برنامج PAA)) من عام (2003) إلى عام (2011) بتشغيل أكثر من (700) ألف أُسرة فلاحية باستثمارات تزيد على (2,2) مليار ريال برازيلي، ويستفيد منها أكثر من (20) مليون شخص[49].

استطاع البرنامج تمكين المزارعين البيع بسعر عادل والاحتفاظ بقوة معينة بالتغلب على

العلاقات الاجتماعية الاستغلالية في عملية التسويق مع الوسطاء، ليستطيع السوق المؤسسي الجديد من تحفيز الإنتاج وضمان شراء المواد الغذائية المنتجة بأسعار مناسبة للمزارعين، وبهذا ينص ملف التنمية المحلية القائمة على الزراعة الأسرية أن تعتمد بشكل أساسي على تدخل الدولة في تنظيم عدم تناسق السوق من خلال السياسات العامة إذا تركتها لأجهزتها في مواجهة قوى السوق تصبح الزراعة الأسرية هدف سهل للاحتكارات. ويمكن النظر إلى البرنامج على أنه نوع من الإدماج المنتج للخطة المعيارية في سياق العمل العام للتغلب على الفقر، وضمان الدخل، والحفاظ على مستويات العمالة وتعزيزها، والحد من عبء السياسات الاجتماعية ويمكن الحفاظ على الموارد الطبيعية من حلقة الفقر المفرغة، وهكذا أصبح الإدماج المنتج تعبيراً عن كيفية تنظيم بعض المجتمعات الحديثة بأخلاقيات العمل.

❖ سياسة زيادة الحد الأدنى للأجور: عززت سياسة الحد الأدنى للأجور في نمو الاقتصاد البرازيلي من ناحية زيادة الاستهلاك بمقدار (1) تريليون ريال برازيلي الذي أحدث تاثيراً على الإنتاج حوالي (1.8) تريليون ريال برازيلي أي بمقدار مضاعف (1.73%) من إجمالي الناتج المحلي لتسهم السياسة في ضمان أعلى من (2) مليون وظيفة في الاقتصاد البرازيلي؛ بسبب زيادة في استهلاك الأُسرة الناتجة عن الزيادة الحقيقية في الدخل.

برنامج تسريع النمو (PAC1–PAC2):

في يناير 2007، أُطلق برنامج تسريع النمو (PAC1) وتمت إعادة معاييره في أواخر عام 2010، إلى (PAC2)، وهو عبارة عن مجموعة من التدابير المؤسسية في استئناف دور الدولة كمخطط للنمو الاقتصادي من خلال تحديد أولويات الاستثمار للقطاعات الإنتاجية، وتشخيص الاختناقات المحتملة للنمو المستدام وتقليل الحواجز ضمن أُطر برامج الاستراتيجية طويلة الأجل؛ ليحقق أهداف التنمية الاقتصادية من خلال تسارع النمو الاقتصادي، الزيادة في العمالة، تحسين الظروف المعيشية للسكان. وتُنظم هذه المبادرة في جزأين: الأول يشمل الاستثمارات في البنية التحتية، والثاني إجراءات لتوسيع الائتمان وتحسين بيئة الاستثمار وتحسين جودة الإنفاق العام، وتحقيق المنافع الاجتماعية لجميع مناطق البرازيل عبر الاستراتيجيات الآتية:

- الاستثمار في البنية التحتية اللوجستية (الطرق والسكك الحديدية والموانئ... إلخ)، وتوليد الطاقة والبنية التحتية الاجتماعية (الصرف الصحي والإسكان)، بمشاركة كبيرة من الشركات

المملوكة للدولة والبنوك العامة.

- مجموعة من الحوافز الضريبية (الإعفاءات الضريبية لقطاعات وسلع محددة) والمالية (توسيع وتخفيض تكلفة الائتمان للاستثمار) للقطاع الخاص، تكمّلها ترتيبات مؤسسية تهدف إلى إرساء قواعد وشروط ثابتة من اليقين القانوني للاستثمار الخاص في الصناعة والبنية التحتية، ليكون (PAC) هي طريقة جديدة للتفكير في العلاقة بين مؤسستين أساسيتين لتنمية المجتمع، الدولة والسوق تحت طاولة الإجراءات الحكومية، لتحفيز النمو الاقتصادي وتعزيز عدالة الضمان الاجتماعي، لتكون هذه المرة الأولى في تاريخ البرازيل التي يتم فيها تهيئة الظروف لدورة مستدامة من النمو الاقتصادي مع توزيع الدخل، لتستعيد البرازيل بعد عقود جزء من قدرتها الاستراتيجية على الاستثمار بشكل كبير وتوسيع الإنفاق الاجتماعي، وتشير الأبحاث إلى توليد أكثر من (12) مليون وظيفة في البرازيل بين عامي (2003-2012)، بالإضافة إلى الإدماج الاجتماعي فإننا نشير إلى دور البرنامج في مواجهة البلاد للأزمة الدولية لعامي (2008-2009)، في حين كان على البلدان الأخرى تعبئة الاستثمارات العامة لتوليد الوظائف كأنَّ لدى البرازيل بالفعل الأعمال المخطط لها قيد التنفيذ التي دعمت السوق المحلي والحفاظ على الاستهلاك، لتستغرق البرازيل وقتاً أطول لتشعر بالركود العالمي، ولتكون من أوائل البلدان التي تنمو مرة أخرى بأسرع وقت في الحفاظ على الاقتصاد النشط والتخفيف من آثار الأزمة من خلال ضمان العمالة والدخل لاستمرارية استهلاك السلع والخدمات، إذ قفز حجم الاستثمارات من (25.4) مليار دولار عام 2007، إلى (45.1) مليار دولار عام 2010، أي ارتفع حجم الاستثمارات العام بنسبة (35.6%)، والخاص بنسبة (29.6%) للمدة 2007-2010، باختصار استطاعت الحكومة إعادة موضوع النمو إلى جدول أعمال البلاد الذي ظل غائباً خلال السنوات السابقة، لتتمكن الخطط التنموية من التوفيق بين النمو الاقتصادي وتوليد الوظائف في سوق العمل الرسمي، وزيادة وصول الخدمات إلى السكان، ومن ثَمَّ تحسين ظروف المعيشة للحد من الفقر وتفاوت الدخل، ويمكن إيجاز تدابير (PAC1-PAC2) من خلال الجدول (12) الآتي[31,40]:

الجدول (12) برنامج تسريع النمو (PAC1-PAC2)

PAC1	PAC2
• الاستثمارات العامة في البنية التحتية، مقسمة بين الاستثمارات في الخدمات اللوجستية والطاقة والبنية التحتية الاجتماعية. • تحفيز الائتمان والتمويل من أجل زيادة المعروض من الائتمان في الاقتصاد، ولا سيَّما الائتمان السكني والائتمان طويل الأجل للاستثمار في البنية التحتية. • تحسين بيئة الاستثمار من خلال تحسين البيئة التنظيمية. • تحسين النظام الضريبي واعتماد تدابير تخفيف الاستثمار، ولا سيَّما في البنية التحتية والبناء المدني من أجل تحفيز الاستثمارات الخاصة. • إجراءات مالية طويلة الأجل لضمان الاستقرار المالي.	• **الطاقة: استثمارات الطاقة المتجددة والنظيفة والوقود المتجدد والبحوث المعدنية والصناعة البحرية والبحوث المعدنية.** • **النقل: الأولوية للاستثمارات في الطرق السريعة والموانئ والمطارات والسكك الحديدية سعياً لتحسين تدفق الإنتاج وضمان سلامة مستخدمي الأساليب اللوجستية.** • **مدينة أفضل: إجراءات البنية التحتية الاجتماعية والحضرية وإجراءات مجال الصرف الصحي بهدف مواجهة التحديات الرئيسة للمدن الكبيرة والحضرية.** • **مجتمع المواطنة: الخدمات الاجتماعية والحضرية في المدن البرازيلية الكبيرة، مع إجراءات لتوسيع تغطية الخدمات المجتمعية في مجالات الصحة والتعليم والثقافة. جزء من هذا المحور هو: وحدات رعاية الطوارئ (UPAs)، وحدات الصحة الأساسية (UBS)، مراكز الرعاية النهارية ودور الحضانة، الملاعب الرياضية في المدارس والميادين الرياضية والثقافية.** • **منزلي حياتي: برنامج إسكان لاستئجار وحدات سكنية ذات أولوية للأسر ذات الدخل المحدود.** • **الماء والضوء للجميع: استثمارات من أجل حصول سكان البرازيل في الأقاليم والمناطق الحضرية على الماء والكهرباء في البلاد.**

الجدول إعداد المؤلفين بالاعتماد على المصدر:

ministério da fazenda, 2007," programa de aceleração do crescimento 2007-2010", apresentação para a comissão de assuntos econômicos e de infra- estrutura do senado federal, brasília/13 de março de.

تُلهمنا المناقشة الواردة إلى أن البرنامج هو ظاهرة اقتصادية- اجتماعية مثيرة للاهتمام لفهم التصميم الجديد للدولة والسوق والعمل ليعبر عن إعادة طرق التفكير في التنمية الاقتصادية– الاجتماعية، وإعادة موضوع النمو إلى جدول أعمال البلاد، وبهذا المعنى كان PAC)) محاولة من قِبل الحكومة البرازيلية من الممكن إدراك وجود الدولة ليس فقط في بناء السياسات العامة، ولكن أيضاً، وقبل كل شيء في البناء الاجتماعي لسوق العمل، وسوق البناء المدني، وسوق الإسكان... إلخ. لتمثل إزاحة استطرادية جديدة للرأسمالية البرازيلية.

وعملياً، أظهرت الدولة قدرتها على إقناع القطاع الخاص بالاستثمار في مشاريعها، عبر الوقوف على ما يكتنف هذه العلاقة من غموض وصراعات وتوترات وإبراز الحلول للمشكلات القديمة وخلق تناقضات جديدة تستحق البحث. ورأي آخر أنه لا بدّ من الاعتراف بقوة النخب في تغيير مسار التنمية الاقتصادية وبوساطتهم تتم إعادة توازن العلاقة بين رأس المال والعمل.

❖ **البرنامج الوطني للمدارس الفنية:** يعُد هذا البرنامج من أهم إنجازات «Lula» في عام 2010، إذ يمثل البرنامج التنسيق ما بين المؤسسات الصناعية ووزارة التربية والتعليم، إذ تم تخصيص (14) مليار برازيلي لدعم المشروع بغية تأهيل العمال للدخول إلى سوق العمل الرسمي والحد من البطالة، إذ تم تسجيل (7.5) مليون طالب في أكثر من (4) آلاف بلدية، وهذا البرنامج سيسهم في عرض (12) مليون وظيفة شاغرة إضافية على مدار السنوات الأربع القادمة.

❖ **القطّاع السياحي:** ضمن إطار عمليات تعزيز الدخل، توجهت الأنظار الاستثمارية المحلية إلى استغلال ما تمتلكه البرازيل من طبيعة خلابة (غابات وشواطئ وجبال) يؤهلها وبقوة لاجتذاب أفواج سياحية كبيرة. وقد شهدت البرازيل نمواً ملحوظاً في مجال السياحة، إذ ابتكرت نوعاً خاصاً من السياحة يُعرَّف بسياحة المهرجانات، فالبرازيل دولة تمتلك تراثاً شعبياً شديد الخصوصية في الاحتفال عن طريق المهرجانات الجماهيرية التي تشهد حالة من الاحتفال الجماعي في الشوارع المعروفة برقصات السامبا والموسيقى والألوان والاستعراضات المبهرة، وقد نجحت في الترويج لمثل هذا اللون الخاص من السياحة ونجحت في استقبال (5) ملايين سائح سنوياً. وهو الأمر الذي أسهم في إنعاش الاقتصاد وتحقيق المزيد من الوظائف المدرّة للدخل ولا سيَّما الفقراء منهم.

❖ **برنامج منزلي حياتي:** شرّعت الحكومة إلى الاستجابة لاحتواء الأزمة المالية عام 2008، في إنشاء برنامج منزلي حياتي عام 2009، عبر اتخاذ التدابير اللازمة لتعويض تراجع القطّاع الخاص، مع اتخاذ تدابير لدعم القطّاعات التي تواجه صعوبة التمويل للمحافظة على الاستثمارات القائمة آنذاك، كإجراء حكومي مضاد للتقلبات الدورية الاقتصادية، لتكون مشاريع الإسكان بمثابة ضخ السيولة المالية اللازمة لتنشيط القطّاعات الإنتاجية بغية المحافظة على مستوى الإنتاج والاستهلاك، ووفقاً للمنطق الاقتصادي أن قطّاع البناء له أهمية كبيرة بالنسبة للاقتصاد من خلال توفير فرص العمل وتوليد الدخل وتحفيز سلاسل الإنتاج المختلفة عبر تحالف قوى السوق والتدخل الحكومي في النشاط الاقتصادي التي بدورها تساعد على بناء سوق العمل المتوازن والتغلب على مواضع فشل السوق في بعض الأنشطة الاقتصادية التي تتطلب نوعاً ما تدخلاً بصورة مباشرة أو بأخرى في تحريك عجلة الاقتصاد[59].

يعدُّ الإسكان من أهم المشكلات الهيكلية في البرازيل من وجهة نظر التنمية الاجتماعية التي تفتقر إلى تنظيم هيكلية المدن الكبرى مصحوباً بقلة المعروض من العقارات ونقص برامج التمويل المستهدفة لاقطاع الإسكان، أدى ذلك الى سيناريو فوضوي سمح بأنتشار المنازل العشوائية غير النظامية في أماكن لاتتناسب للسكن ، ولاسيما في المدن الكبرى وتهميش الأفراد في الحصول على المنازل المأمونة، لذا جاء برنامج الإسكان الشعبي كسياسة حكومية كمحاولة تسعى الى توفير الحد ألادنى من المنازل للمواطنين، إذ صمم المشروع بالشراكة بين القطّاع العام والخاص وبتمويل من البنوك الخاصة والعامة، ويحسب سداد القرض في مدة تصل إلى عشر سنوات، مع احتساب فائدة (5%) من دخل الأُسرة بدأ من (50) ريال برازيلي كحدٍ أدنى، وعلى ثلاث مستويات من دخل الأُسر[30].

- المستوى الأول: تخصيص نسبة (60%) من المشروع للعوائل ذوي الدخل المنخفض (0– 1600.00) ريال برازيلي.
- المستوى الثاني: تخصيص نسبة (30%) من المشروع للعوائل ذوي الدخل حتى (3100.00) ريال برازيلي.
- المستوى الثالث: تخصيص نسبة (10%) من المشروع للعوائل ذوي الدخل للأسرة (5000.00) ريال برازيلي.

حقق البرنامج فائدة تصل إلى(10,5)مليون مواطن برازيلي، والتعاقد على أكثر من (4.2) مليون وحدة سكنية، تم استثمار فيها (294.494) مليار ريال برازيلي، وحتى عام 2014 قدم البرنامج (1.84) مليون وحدة سكنية. وبحسب حسابات وزارة التنمية الاجتماعية وحتى نهاية البرنامج، فأن الهدف على الأقل هو توفير العجز السكني الذي يقدر بـ:(8.3٪) في منطقة الغرب الأوسط بواقع (481) ألف وحدة سكنية، و(11.9٪) في منطقة الجنوب بواقع (687) ألف وحدة سكنية، و(12.4٪) في منطقة الشمال بواقع (720) ألف وحدة سكنية، و(30.6٪) في المنطقة الشمالية الشرقية بواقع (1.8) مليون وحدة سكنية، و(36.8٪) في منطقة الجنوب الشرقي، و(2.1) مليون وحدة سكنية. تأثيرات برنامج منزلي حياتي كبيرة جداً على الاقتصاد البرازيلي الذي أنتج أكثر من (180) مليار ريال برازيلي في إجمالي القيمة المضافة إلى إجمالي الناتج المحلي، وضمن البرنامج (955.9) ألف وظيفة سنوياً ليسمح البرنامج بتوليد (9.1) مليون فرصة عمل على مدارالسنوات 2013–2009، بالإضافة إلى التأثير على ألقطاعات الأقتصادية أخرى[43]

❖ **دعم برنامج القضاء على الجوع:** وفي سياق التعبئة الاجتماعية الذي يهدف إلى تحشيد الطاقات المدنية من رجال الأعمال والشركات والمنظمات المدنية والمتطوعين للاندماج الاجتماعي في مشروع القضاء على الجوع، تم تأسيس منظمة غير حكومية سُميت «دعم برنامج القضاء على الجوع»، أصدرت فيها آلاف الكتيبات مع توفير الخط الساخن للتعريف عن عمل المنظمة التي تختص في جمع الطعام والتبرعات لتوزيعها على الفقراء، لاقتِ المنظمة ترحيباً كبيراً من الجمهور البرازيلي إذ تم تسجيل (99) شركة أواخر عام 2003، متخصصة في جمع التبرعات المالية والعينية للمنظمة، وحصول (1412) مؤسسة وشركة تراخيص استعمال شعار القضاء على الجوع في المعارض الدولية ومباريات كرة القدم التي تمكنها من جمع التبرعات، وقد وصلت مبالغ المساعدات إلى (7.3) مليون ريال برازيلي[52].

❖ **أقاليم المواطنة:** يمكن النظر إلى البرنامج بأنه سياسة تهدف إلى القضاء على الفقر وعدم المساواة الاجتماعية في المناطق الريفية، كجزء من استراتيجية لضمان الحقوق والتنمية الإقليمية المستدامة عبر تكامل تخطيط السياسات العامة، تعزيز المشاركة الاجتماعية الريفية، الإدماج المنتج للسكان الفقراء والأشد فقراً في الأرياف. إذ تم إطلاق البرنامج في عام 2008، ضمن جدول الأعمال الاجتماعية لحكومة «Lula» بمشاركة الحكومات المحلية مع منظمات المجتمع المدني، وخاصية البرنامج هي اختيار الأقاليم ذات أدنى مؤشرات التنمية البشرية، وانخفاض النشاط الاقتصادي والمجتمعات الريفية التقليدية، إذ تضمن البرنامج ثلاثة محاور هيكلية (دعم الأنشطة الإنتاجية؛ المواطنة والحقوق؛ البنية التحتية)، وفي طيّات المحاور الهيكلية ضمَّ سبعة موضوعات (تنظيم الإنتاج المستدام؛ الإجراءات المتعلقة بالأراضي؛ التعليم والثقافة؛ الحقوق والتنمية الاجتماعية؛ الرعاية الصحية والصرف الصحي والحصول على المياه؛ دعم الإدارة الإقليمية؛ البنية التحتية الريفية). إذ احتوى البرنامج في سنته الأولى (60) إقليماً وفي عام 2009، تم توسيعه ليشمل (120) إقليماً. وعلى ضوء نجاح البرنامج وفقاً للتقييم الذي حقق نسبة تنفيذ (77.8%) عام 2008، تضاعف الرصد المالي من (12.9) مليار ريال برازيلي إلى (19.3) مليار ريال برازيلي عام 2009، و(27) مليار ريال عام 2010.[46]

❖ **دور الشركات في القضاء على الجوع:** نشط دور الشركات البرازيلية في مكافحة الفقر والجوع، وخاصة الشركات التي لا تنشط دائماً في مجال الطعام بشكل مباشر، وإنما أسهمت بطريقة أخرى للمشاركة ضمن إطار التعبئة الاجتماعية، ويمكن توضيح مساهمة الشركات من خلال الجدول (13) الآتي:

الجدول (31) الشركات المساهمة في التعبئة الاجتماعية ونوع المساهمة

الشركات المساهمة	نوع المساهمة
شركة أثاث البيت الأخضر	• تقديم القروض لموظفي الشركة في شراء المنازل. • تأهيل وتدريب موظفي الشركة من خلال إدخالهم دورات تعلّم اللغة والمنح الدراسية. • توفير الغذاء للمسنين من خلال الزيارات الأسبوعية للشركة إلى دار المسنين. • مساهمات مالية إلى دور وحضانة الأطفال. • المشاركة في برنامج السلة الغذائية.
شركة ساو باولو متروبوليتان للقطارات	• تقديم وجبة خفيفة صباحية عالية القيمة الغذائية للركاب، بهدف الحد من حدوث المرض المفاجئ بسبب نقص الطعام. • برنامج مسؤول عن خلق وظائف جديدة. • برنامج التلمذة الصناعية، تأهيل الطلاب للعمل في السكك الحديدية. • مشروع جودة الحياة، إقامة حملات توعوية شهرية للتثقيف الصحي والوقاية من المخدرات وتنظيم الأُسرة والوقاية من الحوادث.
شركة القرش للحديد والصلب	• برنامج التضامن: تقديم وجبة طعام صحية للمحتاجين. • برنامج إيكا: رعاية متكاملة للأطفال المراهقين واندماج الشباب في المجتمع وإمكانية وصولهم إلى سوق العمل.
شركة فاداتا للأنظمة وأجهزة الكمبيوتر	• تبرع بالمواد الأساسية لبرنامج سلة الغذاء. • توفير القروض الصغيرة . • تعزيز احترام الذات والترابط الاجتماعي.
شركة تيوبي	• برنامج محو الأمية: للقضاء على الأمية. • مشروع مواطن الغد: يساهم في توفير الطعام والاستثمار وتحسين المرافق العامة والتثقيف الاجتماعي. • برنامج تكامل مجتمع الصناعة: تأهيل وتدريب الأفراد وفق متطلبات سوق العمل. • برنامج التطوير المستمر: تحسين المستوى التعليمي للموظفين والدورات الاحترافية.

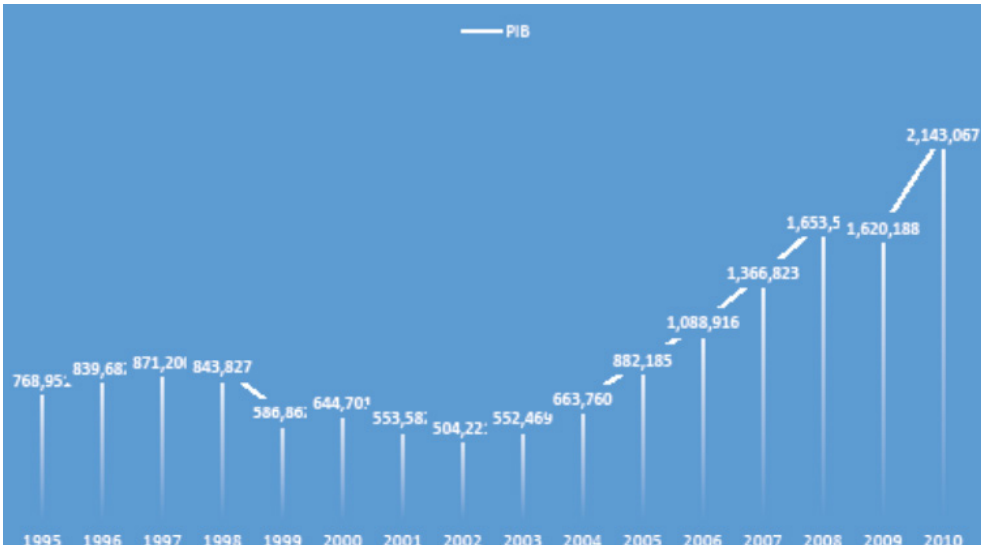
إعداد المؤلفين بالاعتماد على المصدر:

Walter Belik,2003,” Como as Empresas Podem Apoiar e Participar do Combate à Fome” , Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social-São Paulo.

بعض المؤشرات الاقتصادية في حكومة «Lula» الأولى والثانية:

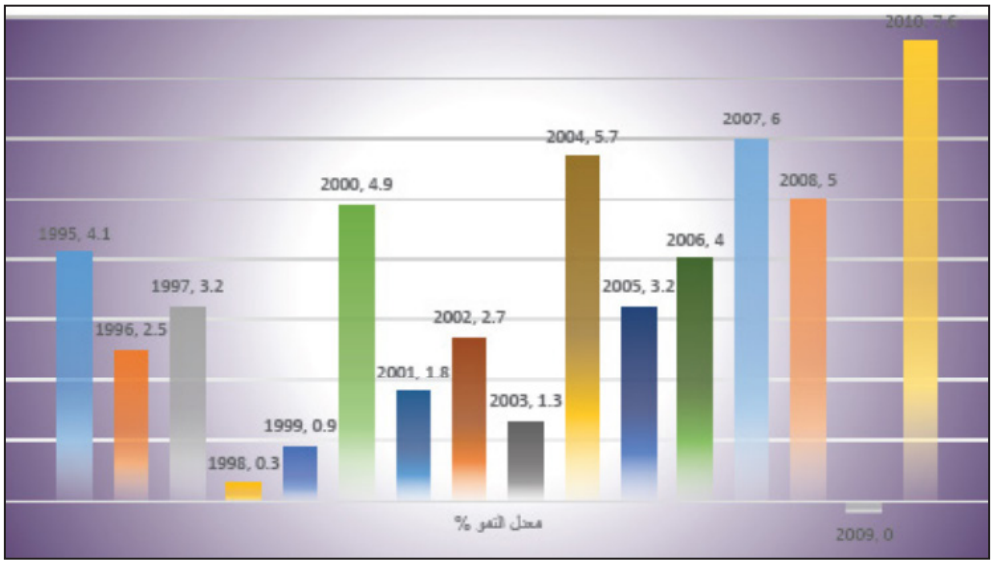
إجمالي الناتج المحلي ومعدل النمو: هو أحد المؤشرات الأكثر استخداماً في الاقتصاد الكلي لقياس مستوى النشاط الاقتصادي المحلي، ويعدُّ مؤشراً مهماً يبين مدى فاعلية السياسة الاقتصادية ومدى تحقق خطط التنمية، ويمكن توضيح إجمالي الناتج المحلي ومعدل النمو في البرازيل من خلال الشكل (19)، (20) على التوالي وكالآتي:

الشكل (19) إجمالي الناتج المحلي للبرازيل للمدة 1995 – 2010/ مليار دولار



Roald Larssen, 2015," A Case Study of Change in Brazilian Foreign Policy from 2003 to 2014" , Master Thesis, Norwegian University of Life Sciences-Faculty of Social Sciences.

الشكل (20) معدل نمو إجمالي الناتج المحلي للبرازيل للمدة 1995 – 2010



Gabriel Ribeiro Novais dos Reis ,2016," Impactos Econômicos das Políticas de Redução da Desigualdade Social no Brasil: 2003 – 2013", Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Ciências e Letras – Unesp/Araraquara, como requisito para obtenção do título de Mestre em Economia.

يمكن تحليل الشكلين (19)، (20) على التوالي بمجموعة من النقاط وكالآتي:

- بعد عام 2003، نلاحظ أن شكل الاتجاه العام هو نمو إجمالي الناتج المحلي الذي يدل على نجاح استراتيجية «Lula» التنموية.
- تنفيذ برنامج الجوع الصفري وما رافقه من إصلاحات اقتصادية، أسهمت بفاعلية في تحفيز الاستهلاك المحفز لنمو معدل إجمالي الناتج المحلي طويل الأمد.

- الاستقرار الاقتصادي وارتفاع موقع التصنيف الائتماني أسهم في جذب الاستثمار الأجنبي المنتج.

- فاعلية النفقات الحكومية- الاجتماعية، أسهمت في رفع مستوى الطلب الكلي، إذ إن زيادة الإنفاق الحكومي بنسبة (1%) من إجمالي الناتج المحلي تسهم في زيادة مقدارها (1.57%) [30].

- انخفاض معدل نمو إجمالي الناتج المحلي بمعدل سالب (-0.2) عام 2009، يعود إلى آثار الأزمة المالية لعام 2008، ثم أخذ معدل النمو بالارتفاع ليحقق أعلى مستوياته بمعدل (7,6%) عام 2010، مقارنةً بأعلى معدل نمواً قبل عام 2003 الذي تحقق في عام 1995 بمعدل (4.1%).

- زيادة معدلات نمو إجمالي الناتج المحلي من حيث الحجم مبنية على اقتران المتغيرات الداخلية والخارجية، الأول يعود إلى استخدام سياسة الاقتصاد الكلي، والثاني تأثيرات السياسة الخارجية على السياسة التجارية، لتبين أن تكامل المستويين جعل شروط النمو ممكنة في الاقتصاد البرازيلي.

الفقر في البرازيل: أسهم برنامج الجوع الصفري في انخفاض الفقر في عموم البرازيل بشكل يفوق برامج الحكومات السابقة للتخفيف من الفقر. ويمكن توضيح ذلك من خلال الجدول (14) وكالآتي:

الجدول (14) يوضح معدلات الفقر في البرازيل للمدة 1999 – 2009

الموقع	1999		2003	
	عدد السكان	نسبة الفقر%	عدد السكان	نسبة الفقر%
المناطق الحضرية الكبرى	9.003	19.1	12.208	22.0
المناطق الحضرية الصغرى	20.027	25.5	24.598	26.1
القرى والأرياف	15.012	42.6	13.299	45.4
الإجمالي	44.043	27.8	50.105	28.1

الموقع	2009		التغير 2003 - 2009	
	عدد السكان	نسبة الفقر%	عدد السكان	نسبة الفقر %
المناطق الحضرية الكبرى	6.535	11.0	5.673-	8.1-
المناطق الحضرية الصغرى	14.864	14.4	9.734-	11.2-
القرى والأرياف	8.174	28.4	5.125-	14.4-
الإجمالي	29.574	15.4	20.531-	12.4-

-José Graziano da Silva, Mauro Eduardo Del Grossi, Caio Galvão de França, 2011, Ministry THE FOME ZERO (zero hunger program) The Brazilian Experience “, “of Agrarian Development Brasília, Food and Agriculture Organization of theUnited Nations (FAO).

نلاحظ من خلال الجدول (13)، ارتفاع عدد السكان الفقراء عام 1999، من (44.043) مليون نسمة بنسبة (27.8%) إلى (50.105) مليون نسمة أي بنسبة (28.1%) عام 2003، ويعزى سبب هذه القفزة في نسبة الفقر إلى سوء الأوضاع الاقتصادية إبان حكومة «هنريكي كاردوسو» التي شهدت فيها البرازيل فترة الإفلاس والعجز عن تسديد المديونية الخارجية، بالإضافة إلى ذلك الاضطرابات السياسية في وصول القائد اليساري إلى الحكم، إلا أن نسبة الفقر انخفضت بحدة عام 2009، لتصل إلى (15.4%) بمعدل تغير (-12.4%) (-2003 » بالأساس على برنامج التحويلات النقدية المشروطةLula2009)، إذ ارتكزت حكومة «) التي ساهمت في توفير الحد الأدنى من الدخل للأُسر التي تعيش الفقر المدقع والأُسرBFP(الفقيرة، فضلاً عن تحفيز التوسع في الأعمال التجارية الصغيرة ودعم أصحاب المشاريع الفردية مما » تحقيق انخفاض الفقرLulaأتاح لهم فرصة النمو والتنمية، ونُلاحظ من خلال الجدول استطاع « بنسبة أكبر في المناطق القرى والأرياف البرازيلية بنسبة أكبر من (-14.4%).

مؤشر التنمية البشرية:

استطاعت حكومة «Lula» من تحقيق مؤشر مرتفع للتنمية البشرية للمدة (-2000 2010) عبر نجاح خطط التنمية الاقتصادية- الاجتماعية مقارنةً بالمؤشر للمدة (-1980 2000)، إذ ارتفع المؤشر بمعدل نمو (0,76) خلال حكومة «Lula»، ويعزى ارتفاع المؤشر إلى فاعلية برنامج الجوع الصفري للحد من الفقر وتفاوت توزيع الدخل من خلال توسيع قاعدة البرنامج بشمول شرائح المجتمع البرازيلي كافة بالتحويلات النقدية المشروطة (كما أوضحنا سابقاً)

بمواظبة السكان على التعليم بمختلف مراحله، ورعاية الأطفال ومراجعة النساء للمراكز الصحية من أجل التطعيم والإرشاد الصحي، وحصول السكان على المنازل المأمونة، والمياه الصالحة للشرب في مناطق القرى والأرياف.

الجدول (15) /مؤشر التنمية البشرية للبرازيل 1980 – 2014

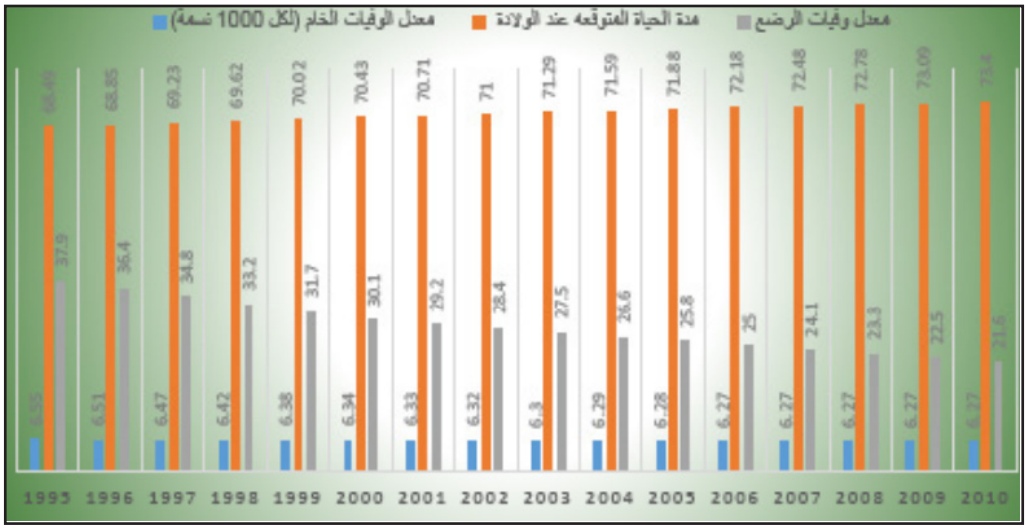
السنة	المؤشر	المستوى
1980	**0,545**	**متوسط**
1990	**0,608**	**متوسط**
2000	**0,683**	**متوسط**
2010	**0,737**	**مرتفع**
2011	**0,742**	**مرتفع**
2012	**0,746**	**مرتفع**
2013	**0,752**	**مرتفع**
2014	**0,755**	**مرتفع**

-hugo homem macedo, 2016," o desenvolvimento humano de 1991 a 2010: uma análise do caso fluminense, universidade federal do rio de janeiro-instituto de economia.

مؤشر الوفيات والعمر المتوقع:

من أجل التحقق من صحة تمتع السكان ببرامج التغذية والرعاية الصحية، لا بدّ الأخذ بمؤشر بمعدل الوفيات الخام وفيات الأطفال عند الولادة والعمر المتوقع. نُلاحظ من خلال الشكل (23) استقرار معدل الوفيات الخام في حكومة «Lula» بمعدل (6.27%) ثابت نسبياً بعد عام 2004، وهو المعدل الطبيعي للوفيات، فيما نُلاحظ انخفاض معدل وفيات الأطفال عند الولادة من (37.9%) عام 1995، إلى (21.6%) عام 2010، دلالة على جودة الرعاية الصحية للمرأة، وتنامي معدل مدة الحياة المتوقعة من (68.49%) عام 1995، إلى (73.4%) عام 2010.

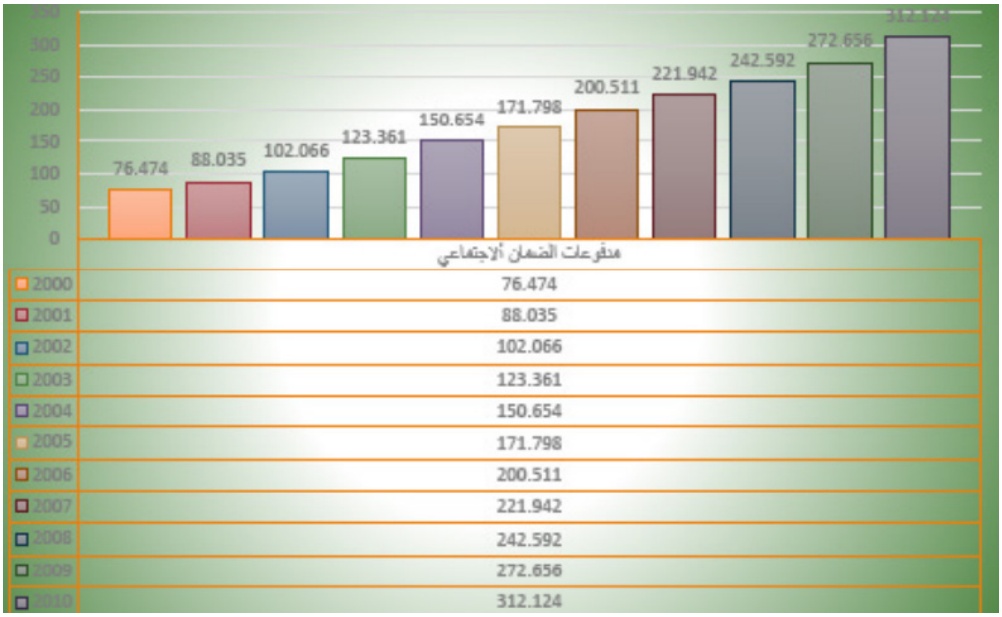
الشكل (21) معدل الوفيات الخام والرضّع والعمر المتوقع للولادة للبرازيل للمدة 1995 – 2010



مصدر الشكل اعداد المؤلفين بألاعتماد على المصدر (IBGE,2010,p69 P96)

الضمان الاجتماعي: تُساهم مدفوعات الضمان الاجتماعي في رفع الحد الأدنى لدخل الأسرة الشهري، تضاعفت ميزانية مدفوعات الضمان الاجتماعي في حكومة «Lula» بمقدار (4,05)، أي بزيادة من (76,5) مليار ريال برازيلي في عام 2000، إلى (312,1) مليار ريال برازيلي في عام 2010، بمتوسط نمو مقداره (2.4%) سنوياً، لتشكل نسبة (8.29%) من إجمالي الناتج المحلي عام 2010، بعدما كانت تشكل نسبة (6.54%) عام 2000، ويعزى سبب ارتفاع مدفوعات الضمان إلى تعديل قانون الضمان الاجتماعي بشمول القطّاع الخاص بالإضافة إلى المسوحات السكانية الدقيقة التي وصلت القرى والأرياف إذ تزايد أعداد المستفيدين من (8,9%) إلى (13.1%) للفترة 2007-2010 على التوالي[53].

الشكل (22) مدفوعات الضمان الاجتماعي للبرازيل 2000 – 2010



مصدر الشكل من إعداد الباحث بالاعتماد على المصدر IBGE,2012, pp93–94 :

التوظيف والحد الأدنى للأجور والبطالة:

برامج حكومة «Lula» الاقتصادية– الاجتماعية ساهمت في زيادة معدل التوظيف وزيادة الحد الأدنى للأجور وتخفيض معدلات البطالة، ويمكن توضيح ذلك عبر الجدول (16) الآتي:

الجدول (16) التوظيف والحد الأدنى للأجور والبطالة للبرازيل 1995 – 2010

السنة	معدل إنشاء الوظائف الرسمية	معدل البطالة	الحد الأدنى للراتب/ ريال برازيلي
1995	**88**	***4.7**	**100**
1996	**75**	***4.6**	**112**
1997	**274**	***5.4**	**120**
1998	**387**	***7**	**130**

السنة	معدل إنشاء الوظائف الرسمية	معدل البطالة	الحد الأدنى للراتب/ ريال برازيلي
1999	**502**	***7.3**	**136**
2000	**1.235**	***6.2**	**151**
2001	**961**	***6.4**	**180**
2002	**1.494**	**12.6**	**200**
2003	**861**	**12.4**	**240**
2004	**1.863**	**11.5**	**260**
2005	**1.831**	**9.9**	**300**
2006	**1.917**	**10**	**350**
2007	**2.452**	**9.3**	**380**
2008	**1.834**	**7.9**	**415**
2009	**1.766**	**8.1**	**465**
2010	**2.861**	**6.7**	**510**

Gabriel Ribeiro Novais dos Reis ,2016," Impactos Econômicos das Políticas de Redução da Desigualdade Social no Brasil: 2003 – 2013", Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Ciências e Letras – Unesp/Araraquara, como requisito para obtenção do título de Mestre em Economia.

نُلاحظ من خلال الجدول (16)، دور حكومة «Lula» من خلال التنمية التوزيعية للدولة في استحداث وظائف جديدة بوساطة برنامج تسريع النمو، بالإضافة إلى برامج توليد الدخل، إذ تصاعد معدل إنشاء الوظائف الرسمية من (88) ألف وظيفة عام 1995، إلى (2861) عام 2010، وبلغ ذروته في عام 2007 بحدود (2452) وظيفة، وأخذ بالهبوط في عامي 2008 و2009؛ نتيجة الأزمة المالية العالمية، ومن ثمّ الرجوع إلى مستوى الصعود في عام 2010، ويمكن توضيح ذلك من خلال الأسباب الآتية:

- أسهمت البرامج الاجتماعية في تأهيل وتدريب الفقراء ووصولهم إلى سوق العمل بحرية.
- ارتفاع مؤشرات التعليم الثانوي والجامعي التي ساعدت على رفع معدل الأجور.

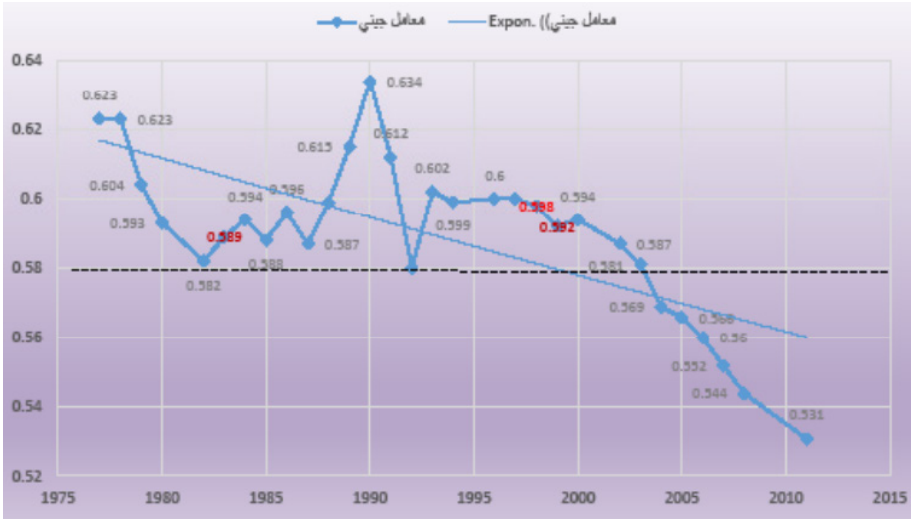
– التدخل الحكومي في النشاط الاقتصادي ولا سيَّما برنامج PAC1 الذي أسهم في توليد الوظائف.

– تعزيز الأنشطة المدرّة للدخل ولا سيَّما برامج مكافحة الجوع (المشار إليها ضمن برامج المساعدات الاجتماعية)[54].

معامل جيني للبرازيل للمدة 2011–1975:

هو مؤشر يستخدم لقياس عدم المساواة في توزيع الدخل، ويقع المعامل بين الصفر والواحد الصحيح، إذ كلما اقترب المعامل من الصفر دلَّ عن وجود مساواة توزيع الدخل وبالعكس حين يتقرب المعامل من الواحد الصحيح يدلُّ على تفاوت توزيع الدخل. وهذا ما سيوضحه الشكل (23) الآتي:

الشكل (23) معامل جيني للبرازيل للفترة 1975 – 2011



مصدر الشكل من إعداد المؤلفين بالاعتماد على المصدر:

José Graziano da Silva, Mauro Eduardo Del Grossi, Caio Galvão de França, 2011, Ministry THE FOME ZERO (zero hunger program) The Brazilian Experience “, “of Agrarian Development Brasília, Food and Agriculture Organization of theUnited Nations (FAO).

نُلاحظ من خلال الشكل (23)، تفاوت توزيع الدخل للمدة 1975-2011، كان هناك تفاوت واضح لتوزيع الدخل للمدة 1977- 2002، وفيما بعد المدة 2003-2011، حدث الانخفاض المتدرج لتفاوت الدخل لأدنى مستوياته بشكل غير مسبوق في تاريخ البرازيل، ويعزى انخفاض تفاوت توزيع الدخل إلى التحويلات النقدية في إطار البرامج الاجتماعية التي أسهمت بنسبة (28%) من الانخفاض، و(21%) يرجع إلى مدفوعات الضمان الاجتماعي، و(7%) من خلال الحد الأدنى للأجور[46].

الدروس والعِبر المستخلصة من التجربة البرازيلية:

وفقاً لما تقدم من دراسة السياسة الاقتصادية للبرازيل في المدة 2003 - 2010، يمكننا ذلك من استخلاص بعض الدروس والعِبر التي نستطيع من خلالها رسم المنظور الاستراتيجي للارتقاء بواقع العراق الاقتصادي للحدّ من الفقر وتفاوت توزيع الدخل، ويمكن إيضاح المستخلصة كالآتي:

❖ العنصر الأول والأساسي في نجاح برنامج «Lula» الاقتصادي- الاجتماعي هو المنظور الاستراتيجي في التخطيط الشامل، الذي تمثلَ في رؤية واقعية للواقع المعيشي المتدني للسكان وتراجع النمو الاقتصادي، وكيفية النهوض بالواقع عبر التشخيص الدقيق للمشكلة، ومنها تنطلق الحلول لمعالجتها، وهذا ما يدفعنا في العراق إلى وضع مشكلة الفقر وتفاوت توزيع الدخل في داخل إطار التخطيط الاستراتيجي، مع واجب الاقتران بالإرادة الفعلية في تحقيق الأهداف.

❖ ركزت حكومة «Lula» على توفير بيئة مؤاتية للاستثمار المحلي والأجنبي بغيّة تحقيق أحد مرتكزات التنمية الاقتصادي، إذ إن تشجيع الاستثمار المحلي يعمل على توليد فرص العمل وتعزيز الدخل، فضلاً عن تلبية الاحتياجات المحلية من السلع والخدمات لتقليل الاعتماد على بوابة الاستيرادات، وفيما يخص الاستثمار الأجنبي يعمل على استقطاب الشركات العالمية إلى داخل البلاد التي سيرافقها دون أدنى شك التكنولوجيا الحديثة وتوليد فرص العمل الجديدة فضلاً عن تلبية احتياجات السوق المحلي، وفي هذا المجال نسترشد بالاستفادة من ذلك في استقطاب الاستثمار الأجنبي لما يمتلكه من خبرات ومهارات فنية وتكنولوجيا تُسهم في تعزيز التنمية الاقتصادية في العراق.

❖ استطاعت البرازيل من تحقيق مكاسب اقتصادية عبر تعزيز العلاقات والاتفاقيات الدولية عبر إقامة الشراكات التجارية على المستوى الإقليمي والعالمي، وهذا ما نسعى إلى تحقيقه في العراق بإنشاء الشراكات الإقليمية والدولية التجارية بغيّة تشجيع وتعزيز عملية النمو الاقتصادي عبر القطّاعات الصناعية والزراعية.

❖ رؤية «Lula» في محاربة الفقر والجوع والحد من تفاوت توزيع الدخل لا تتم إلا من خلال عملية تشاركية بين القطّاع العام والخاص وحراك المنظمات غير الحكومية، والمنظمات الهادفة، تنظر جميعها إلى الفقر باعتباره أولوية من أولويات الحفاظ على حقوق المواطنين في العيش حياة حرة كريمة، وعلى ضوء هذا المنطلق يجب علينا الفهم أن انتشال السكان من الفقر في العراق يتم عبر صياغة الخطة التشاركية كما حدثت في البرازيل.

❖ استطاع «Lula» تحقيق التنمية الاقتصادية – الاجتماعية عبر إشراك الفقراء والأشد فقراً في التنمية الاقتصادية باعتبارهم أحد مكونات التنمية؛ وذلك من خلال عملية تمكين الفقراء ورفع مستواهم المعاشي والتعليمي والصحي، ولا سيَّما المناطق الريفية التي تعدّ المسؤول الأول عن توفير الأمن الغذائي للمجتمع، ولهذا يجب علينا إعادة النظر في مفهوم مشاركة الأفراد في التنمية الاقتصادية، ولا سيَّما القرى والأرياف في محافظات العراق.

❖ رأى «Lula» أن محاربة الفقر وتفاوت توزيع الدخل وفق مشروع القضاء على الجوع يجب فيه التخلي من قيود الصندوق والبنك الدولي والوصفات الدولية التي تُعد عائقاً حقيقياً يقف في تحقيق أهداف برنامج الجوع الصفري، وتحقيق التنمية الاقتصادية، ويمكن ذلك عبر الانتقال بصورة سلسة وتدريجية من اقتصاد السوق إلى الاقتصاد الوطني، ليتسنى للحكومات الحرية في اتخاذ القرارات الاقتصادية– الاجتماعية وتمكينها من تنفيذ الأهداف التنموية على وفق الإمكانات الوطنية المتاحة وتعزيز قدرة الذات للأفراد في إمكاناتهم الإنتاجية، وهذا ما يدعونا إلى النظر في هذا الصدد بفكِّ الارتباط من شروط المنظمات الدولية؛ بسبب المديونية الخارجية للارتقاء بواقع الاقتصاد العراقي.

الفصل الثالث

تحديات النهوض بالواقع الاقتصادي للعراق ما بعد عام 2003

المبحث الأول: الأسباب الداخلية والخارجية:

الأسباب الداخلية:

أولا: الفساد والدولة الهشّة:

تُشغل قضية الفساد والدولة الهشّة حيّزاً واسعاً في الدراسات الاقتصادية الحديثة لما يترتب عليها من آثار ضارة في صياغة السياسات الاقتصادية التي تطمح إلى تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية. ويمكن النظر إلى هذه القضية على أنها ظاهرة طبيعية في الدول، لكن يؤخذ عليها بدرجة التباين تبعاً لمدى قوة مؤسسات الدولة (فاعلية الأنظمة الرقابية؛ الوعي القانوني والأخلاقي)، ففي الدول التي تشهد حالة من الاضطرابات وعدم الاستقرار وتغيّر نظام الحكم تظهر الحالة جلياً بوضوح، أو نمو حجم صادرات الموارد الطبيعية أو ارتفاع أسعارها دون توفّر إمكانية استيعابية للمؤسسات الدولة، ولا سيَّما الدول الناشئة منها... إلخ من المظاهر. وهذه أحد الأسباب التي تدعمنا إلى تسليط الضوء عليها والوقوف على آثارها الجانبية، وكالآتي:

❖ **الفساد الإداري والمالي:** احتلت ظاهرة الفساد المالي والإداري حيزاً واسعاً في المشهد الاقتصادي للعراق بعد عام 2003، إذ «ثمة شواهد كثيرة على تنامي ظاهرة الفساد في البلاد»، ليقف الفساد عائقاً حقيقياً في تقدم عملية النمو الاقتصادي، ويترك بعض التأثيرات الاقتصادية والاجتماعية [91] نذكر منها الآتي[92]:

- يعمل الفساد الإداري والمالي على رفع تكلفة الحصول على الخدمات، وهذا يؤشر إلى أن الفساد هو بمثابة ضريبة تُفرض على طالبي الخدمات العامة والخاصة. وفيما يخص الجانب الاستثماري فإن ذلك يُعيق الاستثمار؛ لأنه يخفض العائد، ومن ثمَّ، العزوف عن الاستثمار.

- انتشار الفساد يؤدي إلى هدر إيرادات الخزينة العامة ويحرمها من موارد تحتاجها الدولة للإنفاق على الخدمات العامة وتطويرها، فضلاً عن ذلك يضعف أداء القطّاعات الاقتصادية، ومن ثمَّ، يُضعف النمو الاقتصادي للبلد.

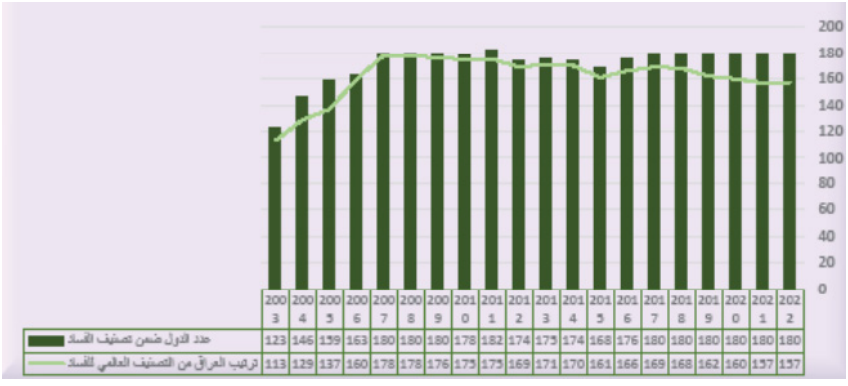
- يؤثر الفساد على العدالة التوزيعية للدخل والثروات لصالح الأكثر قوة في المجتمع (محتكري السلطة) أو المقربين منها، ومن ثمَّ، تزداد الفوارق الطبقية في الدخل والثروات بما في ذلك من تأثيرات سلبية على النسيج الاجتماعي والاستقرار السياسي.

- الفساد في مجال تنفيذ المشروعات والمقاولات يفسح المجال لمنفذي المشروعات التلاعب في المواصفات، بما ينعكس سلباً على جودة المشاريع من الناحية الفنية وارتفاع تكاليفها.

- لطالما تسعى الحكومة إلى جذب الاستثمار الأجنبي إلى داخل البلاد من أجل تحقيق التنمية الاقتصادية، هنا سيقف الفساد عائقاً في وجه المستثمرين الأجانب؛ بسبب اضطرارهم إلى دفع المال للحصول على الخدمات المطلوبة التي يفترض أن تكون جزءاً من عمل الإدارة الحكومية وهذا ما يدفع الكثير منهم إلى العزوف عن الاستثمار.

وفي هذا السياق يشير التقرير السنوي لمنظمة الشفافية الدولية لعام 2019، إلى أن مستوى الفساد في المؤسسات الحكومية العراقية بلغ مستويات عالية جداً بموجب مؤشر الفساد وفق درجة (18من 100) ليشير إلى تدني مستوى النزاهة. نُلاحظ من خلال الشكل (24)، إن العراق يحتل المراتب الأخيرة من التصنيف العالمي للفساد وهذا ما يؤشر إلى ارتفاع حالات الفساد الإداري والمالي والتي تعدُّ بشكل أو بآخر سبباً من أسباب معوقات النمو الاقتصادي، فضلاً عن ذلك تركز الثروة في يد فئة قليلة على حساب الفئات الأخرى مما ينتج عنها تفاوت توزيع الدخل بين السكان.

الشكل (24) موقع العراق من تصنيف الفساد عالمياً



مصدر الشكل من إعداد المؤلفين بالاعتماد على المصدر موسى فرج، 2015 «الفساد في العراق خراب القدوة وفوضى الحكم»،ط1.

❖ **الدولة الهشّة***: ظهر مؤخراً مفهوم الدولة الهشّة في عام 2014، بعدما كانت تصدر تقارير المنظمات الدولية ولا سيَّما منها صندوق السلام الذي يصدر باسم الدولة الفاشلة، تعبيراً عن فقدان الحكومات شمولية السلطة على أراضيها، التي تتحدد وفق معايير وهي[93]:

- نمو معدل الفقر والفقر المدقع.
- عدم تمكن الحكومة من تلبية احتياجات المواطنين والخدمات الأساسية.
- تتميز الدول الهشّة بنزعة الحروب والصراعات الأهلية.
- ضعف السلطة وتفشي سيطرة الأحزاب والجماعات على مرافق الدولة العامة.
- تتميز هذه الدول بعدم الاستقرار السياسي والاقتصادي والاجتماعي.
- انعدام سيطرة الحكومة على أراضيها أو جزء منها، أو تفتقد الحكومة إلى استخدام القوة المشروعة لبسط نفوذها داخل حدود الدولة.

وتقع هذه المعايير ضمن ثلاث مجموعات هي (الاجتماعية، الاقتصادية، السياسية)، ولكل مجموعة عدد من المؤشرات مجملها اثنى عشر مؤشراً تضع لها درجات تتراوح بين (10-0)، إذ كلما وصلت الدرجة إلى العشرة أو مقاربة لها دلَّ ذلك على هشاشة الدولة [24]، ويمكن توضيح ذلك على وفق الجدول الآتي:

*. "أول من أستخدم مصطلح الدولة الهشة الرخوة هو الاقتصادي السويدي"جونا ميردال" الحاصل على جائزة نوبل في الاقتصاد عام 1974، الذي يرى أن الدولة الهشة هي سبب أساسي لاستمرار الفقر والتخلف، ويكون فيها الفساد والرشوة ذي طابع نمطي في الحياة العامة. للمزيد من الاطلاع أنظر، د.صادق طعمة البهادلي،"الموازنة الاتحادية الهشة وتناقضات تحقيق التنمية المستدامة في العراق"، مركز البيان للدراسات والتخطيط،2021.

الجدول (17) «يكشف درجة العراق بالنسبة لمؤشرات صندوق دعم السلام في قياس هشاشة الدولة»

المؤشرات		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
المؤشرات الاجتماعية	الضغوط الديموغرافية	8	8.2	8.1	8.6	8.7	8,6	8,7	8,7
	اللاجئين والنازحين	8.5	8.9	9.4	9.9	9.6	9,5	9,6	9,7
	التظلمات الاجتماعية	10	10	9.8	9.6	9.3	9,3	9,2	9,1
	الفرار البشري وهجرة العقول	8	8.1	7.9	7.7	7.4	7,4	7,5	7,6
المؤشرات الاقتصادية	التنمية الاقتصادية غير المتوازنة	8.1	7.8	7.5	7.3	7	7,2	7,4	7,5
	التدهور والفقر الاقتصادي	7	6.9	6.8	6.6	6.3	6,5	6,7	6,8
المؤشرات السياسية	شرعية الدولة	8.7	9.2	9.2	9.5	9.2	9	9,3	9,2
	الخدمات العامة	7.7	7.5	7.8	8.2	8.3	8,4	8,6	8,8
	حقوق الإنسان وسيادة القانون	8.7	8.9	8.9	8.7	8.4	8,3	8,1	8
	جهاز الأمن	10	10	10	10	9	9,1	9,3	9,2
	نخب الفصائل المسلحة	9.6	9.6	9.6	9.6	9.6	9,6	9,6	9,6
	التدخل الخارجي	7.9	9.4	9.6	9.7	9.4	9	9,2	9,3

المصدر: عدنان سمير دهيرب «التحديات التي يواجهها الإعلام في ظل الدولة الهشة–دراسة تحليلية للواقع الإعلامي العراقي»، مجلة الباحث العلمي، العدد (45–44).

ونُلاحظ من الجدول (17)، أن المؤشرات الاجتماعية الأربعة لا زالت متقاربة من الـ10 على مدار سنوات الدراسة وهذا يؤشر إلى عدم تحقق الجهود المبذولة في تحسين البيئة الاجتماعية، فيما جاءت المؤشرات الاقتصادية بنتيجة مقاربة للمؤشر الأول بعدم تحقيق التنمية الاقتصادية، وما يخص المؤشر الثالث السياسي نُلاحظ الدرجات قريبة جداً من الـ10 وهذا المؤشر يُنذر بالخطر لما له من تداعيات وخيمة على الوضع الداخلي للعراق مما ينعكس بصورة أو بأخرى في زعزعة الأمن والاستقرار.

ثانياً: فلسفة الدولة الاقتصادية:

تهتم فلسفة الاقتصاد بالقضايا المفاهيمية والمنهجية والأخلاقية التي تبرز ضمن الحقل العلمي للاقتصاد. التركيز الأساسي هو على قضايا المنهجية والإبستيمولوجي– الطرق، المفاهيم، والنظريات التي من خلالها يحاول الاقتصاديون الوصول للمعرفة حول العمليات الاقتصادية.

فلسفة الاقتصاد تهتم أيضاً بالطرق التي تشترك بها القيم الأخلاقية في التفكير الاقتصادي– قيم الرفاهية الإنسانية، العدالة الاجتماعية، والمقايضات بين الأفضليات التي تتطلبها الخيارات الاقتصادية. التفكير الاقتصادي له انعكاسات على العدالة والرفاهية الإنسانية، وما هو أكثر أهمية، الفلاسفة وجّهوا انتباههم إلى المؤسسات والهياكل التي يحدث من خلالها التغيير والفعالية الاقتصادية. ما هو السوق؟ هل هناك مؤسسات بديلة يمكن أن تجري بها الفعالية الاقتصادية الحديثة؟ ما هي المتغيرات المؤسسية التي توجد ضمن الإطار العام لاقتصاد السوق؟ ما هي بعض الأدوار التي يمكن أن تلعبها الدولة ضمن التنمية الاقتصادية لكي تعزز الفاعلية والمساواة والرفاهية الإنسانية والإنتاجية والنمو[95]؟.

منذ عام 2003 إلى الوقت الراهن عرف الاقتصاد العراقي واقعاً مختلاً تأرجح فيه ملف النظام الاقتصادي بين الأمرين القديم (الاقتصاد الاشتراكي) والحديث (اقتصاد السوق)، الذي قاد إلى تشوهات خطيرة بسبب فلسفة اقتصادية اكتنفها غموض المرجعيات الدستورية والقانونية؛ مما أدى إلى عدم وضوح رؤية الحكومة في رسم مسار السياسة الاقتصادية التي تسعى نحو تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية الشاملة. وفي هذا الصدد نذكر نص المادة (25) من الدستور العراقي لعام 2005:» تكفل الدولة إصلاح الاقتصاد العراقي على وفق أُسس اقتصادية حديثة وبما يضمن استثمار كامل موارده، وتنويع مصادره، وتشجيع القطّاع الخاص وتنميته»، ظاهرياً أشارت المادة إلى أن الدولة عازمة على إصلاح الاقتصاد، بمعنى أن الدولة تكفل الانتقال من الاقتصاد المخطط

والنشاط الاقتصادي المسيطر عليه من قبل الدولة (القطّاع العام) إلى اقتصاد السوق، فضلاً عن أن المادة تضمنت أيضاً: أن تأخذ الدولة على عاتقها تعزيز القطّاع الخاص، ومن ثمَّ، إعطاؤه الدور الأكبر في النشاط الاقتصادي، وهذه ميزة أساسية لاقتصاد السوق، ولا سيَّما أنها أشارت إلى إصلاح الاقتصاد العراقي على مرتكزات الأُسس الاقتصادية الحديثة، وفُسِرت هذه الأُسس على أنها آليات السوق حصراً ولا شيء سواها، فضلاً عن أن المادة ذاتها لم توضّح طبيعة الفلسفة الاقتصادية للدولة هل هي رأسمالية أم لا؟، لذلك كان ينبغي أن يشير الدستور بشكل واضح وصريح إلى فلسفة الدولة الاقتصادية التي سوف يتم الأخذ بها بما يحقق النمو والرفاهية للمجتمع. على العكس من ذلك أصبح عدم وضوح الفلسفة الاقتصادية يشكل معوقاً رئيساً يصطدم به واضعي السياسات الاقتصادية؛ بسبب غياب الرؤية الواضحة فيما يخص الأهداف الاقتصادية، مما انعكس على إخفاق استراتيجية الحكومة للحدِّ من الفقر، ومن جهة أخرى، تحقيق التنمية المستدامة [96,97]، وبالتالي، أصبحنا نواجه إشكالية كبرى في تحديد مسار العملية الاقتصادية من جانب الخطط القصيرة والطويلة الأمد؛ مما أدت إلى ضعف موقفها تجاه النمو الاقتصادي في ترك مساحات هائلة لها أثر في تفشي ظاهرة الفقر وتفاوت توزيع الدخل.

ثالثاً: اختلال هياكل الإنتاج: بالاعتماد على تصنيف هيكل الاقتصاد الحديث (القطّاع الزراعي؛ القطّاع الصناعي؛ القطّاع الخدمي؛ القطّاع المعرفي)*سيتم تقسيم القطّاعات الإنتاجية للعراق التي تعطي صورة واضحة عن طبيعة هيكل الاقتصاد، ومدى مساهمتها في عملية النشاط الاقتصادي المعبر عنها بالسلع والخدمات المنتجة داخل البلد خلال مدة معينة سنة عادةً، ويمكن النظر إلى هيكل الاقتصاد العراقي من خلال الجدول (18) الآتي:

*. سابقاً يتم الاعتماد على ثلاثة قطاعات انتاجية لتصنيف الهيكل الاقتصادي(الزراعة، الصناعة،الخدمات)، وعلى أثر التطور والتقدم التكنولوجي أضيف القطاع الرابع المعرفة الذي يمثل السمة الغالبة للألفية الجديدة، وأول من أشار إلى هذا المصطلح العالم الأمريكي"Peter Druker" عام 1969في الفصل الثاني عشر من كتابه"عصر التوقف"" أذ يرى أن العالم أصبح يتعامل فعلاً مع صناعات معرفية تكون البيانات مواردها الأولية، والعقل البشري اداتها، والأفكار منتجاتها"،للأطلاع أكثر أنظر(صالح&جناني،P25:2018).

الجدول (18)/ نسبة مساهمة القطّاعات الإنتاجية إلى إجمالي الناتج المحلي في العراق للفترة 2003–2019

السنة	القطّاع الأول (الزراعي)			القطّاع الثاني (الصناعي)		القطّاع الثالث (الخدمات)					القطّاع الرابع المعرفي
	الزراعة الغابات الصيد	الاستخراجي (النفط+)	التعدين المقالع	الصناعة التحويلية	التشييد والبناء	الكهرباء والماء	النقل والمواصلات والخزن	تجارة الجملة والمفرد والفنادق وغيرها	المال والتأمين وخدمات العقار	خدمات التنمية الاجتماعية والشخصية	—
2003	8.32	68.14	0.07	1.01	0.73	0.22	7.64	6.41	1.31	6.22	0
2004	6.90	57.68	0.09	1.75	1.28	0.82	8.28	6.07	6.90	10.32	0
2005	6.85	57.34	0.2	1.31	3.63	0.80	7.97	5.68	7.41	8.81	0
2006	5.80	55.02	0.19	1.53	3.59	0.81	7.02	6.61	8.27	11.16	0
2007	4.91	52.71	0.23	1.62	4.40	0.87	6.55	6.23	9.71	12.77	0
2008	3.81	55.02	0.22	1.67	4.16	1.16	5.41	5.30	8.48	14.77	0
2009	5.19	42.54	0.43	2.59	4.28	1.76	6.47	7.83	10.80	18.11	0
2010	5.13	44.70	0.41	2.25	6.29	1.78	5.79	7.64	9.43	16.58	0
2011	4.54	52.72	0.34	2.81	4.74	1.57	4.65	6.46	8.21	13.96	0
2012	4.10	49.50	0.3	2.70	6.00	1.70	5.60	7.70	7.70	14.70	0

السنة	القطّاع الأول (الزراعي)			القطّاع الثاني (الصناعي)		القطّاع الثالث (الخدمات)					القطّاع الرابع المعرفي
	الزراعة الغابات الصيد	الاستخراجي (النفط+)	التعدين المقالع	الصناعة التحويلية	التشييد والبناء	الكهرباء والماء	النقل والمواصلات والخزن	تجارة الجملة والمفرد والفنادق وغيرها	المال والتأمين وخدمات العقار	خدمات التنمية الاجتماعية والشخصية	—
2013	4.80	45.70	0.3	2.30	7.30	1.80	6.60	7.50	7.70	16.00	0
2014	4.91	43.72	0.19	1.87	7.15	2.19	7.28	7.83	7.71	17.15	0
2015	4.16	33.23	0.2	2.16	6.38	3.02	10.60	10.87	8.37	21.01	0
2016	3.94	33.91	0.2	2.23	6.17	3.25	11.38	9.35	8.95	20.62	0
2017	2.89	38.77	0.17	2.58	5.68	2.84	10.46	8.04	8.39	20.18	0
2018	1.92	46.33	0.13	1.77	4.20	2.89	10.49	7.67	7.58	17.02	0
2019	2.64	44.66	0.99	1.60	2.75	2.75	10.49	7.64	7.6	19.8	0
المعدل	4.88	48.56	0.22	2.00	4.74	1.71	7.63	7.32	7.93	14.96	0

المصدر: حامد رحيم الجناني،2021، «فاعلية التعليم العالي وانعكاساته على التنمية الاقتصادية في العراق دراسة تحليلية مقارنة على ضوء تجارب دولية»، أطروحة دكتوراه في فلسفة العلوم الاقتصادية، جامعة بغداد/كلية الإدارة والاقتصاد.

نُلاحظ من خلال الجدول، سيادة القطّاع الزراعي، ولا سيَّما الاستخراجي (النفط) وفق تصنيف قطّاعات الإنتاج المشار إليها في الجدول أعلاه، ونُلاحظ أيضاً ضآلة نسبة مساهمة القطّاعات الأخرى ودون مساهمة تُذكر للقطّاع المعرفي، ويمكن إيجاز بعض الأسباب التي أدت إلى تراجع القطّاعات الإنتاجية وكالآتي[98]:

– تفاقمَ ضعف أنشطة القطّاعات الإنتاجية مع بداية السبعينيات على إثر تأميم النفط وتركز الإفراط الإنتاجي النفطي لغرض تمويل الإنفاق العسكري في الثمانينيات، وأخذ بالتعمق بعد التسعينيات على إثر العقوبات الاقتصادية التي أدت إلى مرحلة التضخم الركودي، وجميع هذه السنوات لم يرافقها توظيف الإيراد النفطي في تنشيط وتوسيع القطّاعات الإنتاجية مما أسهمت في تعميق اختلال هيكل الاقتصاد إلى الوقت الحاضر.

– تراجع النشاط الزراعي بشكل ملحوظ في أعقاب الهجرة من الريف إلى المدن مؤخراً؛ بسبب قلة دعم الزراعة الأُسرية ونقص الخدمات العامة وقلة المياه للأراضي الزراعية وحصول سكان القرى والأرياف على فرص العمل في المدن تزامناً مع نمو قطاع التشييد والبناء والخدمات، فضلاً عن ارتفاع مستوى التوظيف في القطاع العام ولا سيَّما المؤسسات الأمنية (الجيش، الشرطة) التي تمت هيكلتها وإعادة تشكيلها بعد عام 2003.

– يعزى سبب تراجع القطاع الصناعي إلى عدم توفر بيئة مشجعة للاستثمار المحلي، وفقدان عنصر جذب الاستثمار الأجنبي، فضلاً عن هيكلة معظم المنشآت الصناعية وخاصة مؤسسات التصنيع العسكري التي أدت إلى تسريح الآلاف من اليد العاملة

– يفتقر العراق إلى رأس المال الاجتماعي، المتمثل بالبنية التحتية الاقتصادية وقوامها شبكات الطرق والجسور ووسائط النقل والكهرباء والمياه والاتصالات، ورأس المال الاجتماعي يتضمن الإطار المؤسسي والقانوني والإداري والتنظيمي إلى جانب المؤسسات الصحية والتعليمية والمصرفية، فضلاً عن انعدام فرص العمل بين صفوف الشباب أدى ذلك إلى انتشار تجارة التجزئة التي غالباً ما تتمتع بضعف المردود المادي.

رابعاً: الائتمان النقدي:

تعتبر وظيفة الائتمان النقدي مساهمة ذات فاعلية في تمويل الأنشطة الاقتصادية، بمعنى آخر أن توسع الائتمان النقدي المصرفي قادر على حل معضلة إنشاء المشاريع للقطاع الخاص والأفراد بتوفير أهم عناصر الإنتاج هو رأس المال، وعلى الرغم من زيادة عدد المصارف في عموم العراق بعد عام 2003، التي وصل عدد المصارف بما يقارب (100) مصرف موزعة ما بين مصارف حكومية وأهلية بما سمح نوعاً ما التوسع في الائتمان النقدي، إلا أنها لم تحقق المستوى المطلوب في منح الائتمان الاستثماري؛ بسبب ضعف الكثافة المصرفية والانتشار المصرفي *◆، التي أثرت بشكل ملحوظ في عدم قدرتها على تمكين الفقراء والأشد فقراً للسكان الذين يعيشون المناطق الحضرية الكبرى والمناطق الريفية في وصول الخدمات المصرفية إلى عموم السكان للاستفادة منها في حماية مصادر الدخل وتنويعها وزيادتها للإفلات من براثن الفقر والجوع، فالقدرة على الاقتراض تسمح بالاستفادة من اغتنام فرص العمل أو إنشاء وتطوير المشاريع متناهية الصغر والصغيرة للفقراء التي ستساعدهم على امتلاك الأصول (السلع المعمرة، الأثاث المنزلي) والتصرف بها في حال حدوث الأزمات المالية، وهذا ما نلاحظه في أن الكثافة والانتشار المصرفي في العراق لا يزال دون المستوى المطلوب مقارنةً بالنسب المعيارية العالمية التي تؤشر إلى وجود فرع مصرفي واحد لكل (10000) عشرة آلاف نسمة، ليستطيع السكان الاستفادة من الخدمات المصرفية. ففي الدول المتقدمة يبلغ (6) فروع لكل (10000) نسمة _على سبيل المثال_ الاتحاد الأوروبي سجل هذا المؤشر (1500) نسمة لكل مصرف، والولايات المتحدة التي سجل فيها خمسة آلاف نسمة لكل مصرف، والبلدان العربية منها السعودية بلغت فرعاً واحدا لكل (3500) نسمة، وفرع مصرفي واحد لكل (5000) نسمة في لبنان [99]، ويمكن توضيح الكثافة والانتشار المصرفي في العراق عبر الجدول الآتي:

*. يشير مفهوم الكثافة المصرفية إلى عدد السكان لكل مصرف أو فرع مصرفي في بلد ما وهو أحد المؤشرات المصرفية المعتمدة في التحليل الاقتصادي والمالي، ومن ثمّ كلما انخفض هذا المؤشر دلّ ذلك على انتشار العادات المصرفية، ويمكن حساب الكثافة المصرفية على وفق المعادلة الرياضية ألاتية: (عدد الفروع/عدد السكان × 10000).

الجدول (19) الكثافة المصرفية والانتشار المصرفي في العراق للمدة 2015 – 2019

السنة	عدد فروع المصارف	عدد السكان/ألف نسمة	الكثافة المصرفية	الانتشار المصرفي
2015	854	36.933	43.24	2.31
2016	866	37.883	43.74	2.29
2017	843	37.140	44.05	2.27
2018	865	38.200	44.16	2.26
2019	888	39.300	44.25	2.25
2020	891	40,150	45,06	2,21
2021	905	41,190	45,51	2,2

المصدر: البنك المركزي العراقي/قسم الاستقرار النقدي والمالي، «تقرير الاستقرار المالي لعام 2019»، بغداد، 2020.

نلاحظ من خلاله، أن الكثافة المصرفية لا تتلاءم مع واقع السكان، ولا سيَّما يشهد العراق تزايد معدل النمو السكاني بشكل مضطرد، إذ إن التركيز الأكبر للمصارف والفروع يتواجد في المدن الرئيسة دون تواجدها في مناطق القرى والأرياف، وهذا يُعد أحد أهم العوامل التي يؤخذ بها عند دراسة تفشي مظاهر الفقر في المناطق الريفية، لصعوبة حصولهم على الائتمان المصرفي للممارسة أنشطتهم الإنتاجية الزراعية بغية تعزيز وتوليد الدخل وإيصال الخدمات المالية إلى السكان، وفي الوقت ذاته تعد البيانات أعلاه مؤشراً في قياس مستوى الشمول المالي.

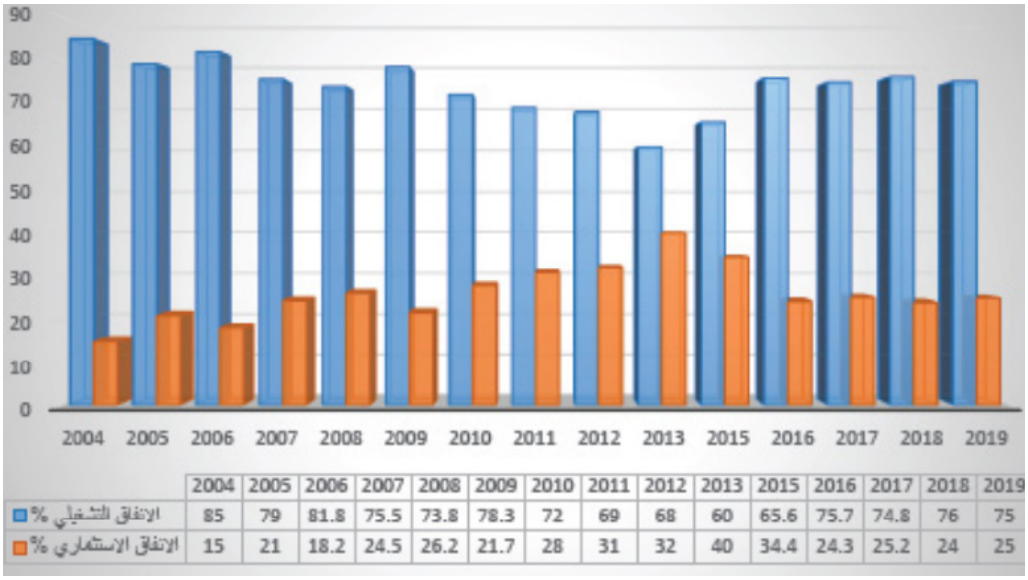
خامساً: السياسة المالية:

في هذا السياق سنسلط الضوء أكثر مواضيع النقاش التنموي وهي: اتجاه الإنفاق العام، والموازنة العامة.

1. اتجاه الإنفاق العام: لغرض تحليل اتجاه الإنفاق العام لا بدّ من الوقوف على مكونات الإنفاق، ولا سيَّما توجهات الإنفاق الاستثماري وهل كان له مساهمة في زيادة التوظيف؟. هذا

ما سيتم توضيحه من خلال سياسة الإنفاق العام بشقّيه الاستثماري والإنفاق التشغيلي (الأجور، الرواتب، مشتريات الحكومة، الإنفاق العسكري)، والنفقات التحويلية (الإعانات، المساعدات، دعم المشاريع) المبين في الشكل الآتي:

الشكل (25) نسبة الإنفاق الحكومي التشغيلي والاستثماري من إجمالي الإنفاق العام للمدة 2004 – 2019



	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2015	2016	2017	2018	2019
الانفاق التشغيلي %	85	79	81.8	75.5	73.8	78.3	72	69	68	60	65.6	75.7	74.8	76	75
الانفاق الاستثماري %	15	21	18.2	24.5	26.2	21.7	28	31	32	40	34.4	24.3	25.2	24	25

مصدر الشكل من إعداد المؤلفين بالاعتماد على المصدر: حامد رحيم الجنابي، 2021، «فاعلية التعليم العالي وانعكاساته على التنمية الاقتصادية في العراق دراسة تحليلية مقارنة على ضوء تجارب دولية»، أطروحة دكتوراه في فلسفة العلوم الاقتصادية، جامعة بغداد/كلية الإدارة والاقتصاد.

نلاحظ من خلال الشكل سيادة النفقات التشغيلية بصورة كبيرة؛ بسبب نمو معدل التوظيف في القطاع الحكومي، وهذا يؤشر إلى اتجاه الإنفاق الحكومي الكمي على حساب الإنفاق النوعي الذي أدى إلى إثقال كاهل الموازنة العامة، فضلاً عن ذلك انخفاض الإنتاجية؛ بسبب أن الطابع الغالب عن التوظيفات الحكومية هي قطاعات خدمية لا تمت بصلة لزيادة الإنتاج السلعي. على أساس زيادة النفقات التشغيلية بصورة كبيرة نضع ثلاثة اتجاهات للسياسة المالية وهي[100]:

❖ **الاتجاه الأول:** زيادة الإنفاق الحكومي أدى إلى زيادة الطلب الاستهلاكي، دون أن تتوفر في العراق قاعدة إنتاجية مرنة تساير زيادة الإنفاق، وهذا الإجراء أدى إلى ارتفاع معدل التضخم ليكون الإنفاق العام أحد أعباء السياسة النقدية التي تسعى إلى تحقيق الاستقرار النقدي عبر الحد من تسرب النقد الأجنبي بسبب زيادة نسبة الاستيرادات.

❖ **الاتجاه الثاني:** طالما ارتكزت سياسة التوظيف حصراً على القطاع العام المنتشر بكثافة في المدن الرئيسة والكبرى، أصبح التفاوت الطبقي واضحاً بين طيات المجتمع نظراً إلى محدودية التشغيل في القطاع العام، فضلاً عن قلة المؤسسات الحكومية في القرى والأرياف مما أسهم في تفاقم معدل الفقر وتفاوت توزيع الدخل.

❖ **الاتجاه الثالث:** إن زيادة النفقات التشغيلية رافقتها زيادة كبيرة في الدخل أدى ذلك إلى زيادة الطلب المحلي بشكل كبير على السلع والخدمات المستوردة نظراً لضعف قاعدة الإنتاج المحلي التي لم تواكب الزيادة في النفقات التشغيلية والذي لم يتمكن من زيادة الإنتاج المحلي الذي يرافقه زيادة الاستخدام والقيمة المضافة، بل أدى إلى زيادة الاستيرادات والتسرب النقدي إلى الخارج، وهذا يتجلى في زيادة الاستيرادات بشكل كبير واقتصار التصدير على المورد الناضب.

2. الموازنة العامة: تعبر الموازنة العامة عن برنامج الحكومة الداخلي والخارجي اقتصادياً واجتماعياً لسنة واحدة، ومن أجندتها الاقتصادية تحقيق مستوى نمو اقتصادي مقبول؛ الاستخدام والتخصيص الأمثل للموارد؛ واستقرار مستوى الأسعار؛ التأثير على حجم الطلب الكلي؛ المواءمة بين الإيرادات والنفقات... إلخ، لتجعل من الموازنة أداة ذات فاعلية في دفع عجلة النمو الاقتصادي وكإحدى الأدوات التي من خلالها تكبح نمو معدلات الفقر وتفاوت توزيع الدخل عبر التحويلات النقدية للفقراء وزيادة معدل التوظيف لتعزيز الدخل. في هذا السياق سنبحث عن مدى فاعلية الموازنة العامة وآثارها التنموية في العراق عبر دراسة محورين أساسيين باعتبارهما سبباً كافياً في إخفاق دور الموازنة في تحقيق النمو الاقتصادي دون الخوض في بيان وتفاصيل تخصيصات الموازنة لما تضمنته من موازنات انفجارية بأرقام كبيرة ما بعد عام 2003، وكالآتي:

المحور الأول: أسلوب إعداد الموازنة:

اعتمد العراق أسلوب إعداد الموازنة التقليدي، عُرف باسم موازنة «البنود والرقابة»، الذي يقسم الإنفاق إلى ثلاثة تصنيفات وهي:

- التصنيف على أساس الوظائف (الصحة، التعليم، الخدمات العامة).
- التصنيف حسب البرامج (التركيز على طريقة الأداء).
- التصنيف على أساس الغرض من الإنفاق (الأجور، العلاوات، المعاشات... إلخ).

وعبر تلك التصنيفات تتمكن السلطة التشريعية من تحقيق أهداف الموازنة الثلاثة (المساءلة، الفاعلية، الرقابة)، وبهذا تكون أهداف الموازنة تأخذ طابع الصفة المحاسبية في أوجه الإنفاق من قبل السلطة التنفيذية، أي بمعنى التركيز على تخصيص المدخلات دون الاهتمام إلى المخرجات؛ مما أدى ذلك إلى إخفاق الموازنة في تحقيق التنمية الاقتصادية، وذلك لأسباب عدة نذكر منها [101]:

- غياب التركيز على تخطيط السياسات المالية، إذ هناك فصل واضح بين الموازنة من جهة، وبين تقرير السياسات والبرامج من جهة أخرى.
- عدم وضوح الأهداف، بمعنى عدم تحديد أهداف الدوائر وأنشطتها، فضلاً عن ذلك لم يرافق بنود الموازنة تحديد للأهداف العامة وأولويات برامج الحكومة.
- عملية تسييس الموازنة، يجري التركيز على الإجماع والاتفاق والمحافظة على الوضع الراهن بين الأطراف السياسية؛ لأنه يمثل القرار الرشيد بنظرهم دون الاهتمام كما أشرنا إلى مخرجات البرامج.

المحور الثاني: إخفاق السلطة التشريعية والتنفيذية تجاه الموازنة:

يعدُّ العراق من الأنظمة الديمقراطية ما بعد عام 2003، التي تتركز فيها القوة السياسية والمالية في قبضة السلطة التشريعية (البرلمانية)، وتخولها صلاحياتها الدستورية في محاسبة السلطة التنفيذية (الكابينة الوزارية) حول أوجه استخدام الموازنة العامة. وعند النظر إلى دور السلطة التشريعية والتنفيذية تجاه الموازنة لا يوجد خلل ضمن الإطار القانوني لمشروع إعداد الموازنة من قبل السلطة التنفيذية ومصادقتها من قبل السلطة التشريعية، لكنه يؤخذ على السلطة التنفيذية عدم

الالتزام بالمواعيد المحددة زمنياً في تقديم مشروع الموازنة إلى البرلمان وهذا يحدث تأخير في إقرارها فيترتب على ذلك تأخير وصول الاعتمادات السنوية المنصوص عليها ضمن الموازنة إلى الوحدات الإدارية مما تلجأ الوحدات الإدارية إلى الصرف بأسرع وقت في الأشهر الثلاثة الأخيرة من السنة لبيان موقفها بعدم حصولها على تخصيصات أكثر مما ينبغي، وإن عدم الصرف يترتب عليه استرجاع التخصيصات إلى الخزينة العامة وهذا يعد مؤشراً في إعادة النظر في التخصيصات مما يستوجب تخفيضها في السنة القادمة ويطلق على هذه العملية (حرق الموازنة)، والمفترض من الحكومة السماح للوحدات الإدارية بترحيل الاعتمادات الفائضة إلى السنة القادمة ودفع مبالغ مكملة دون اللجوء إلى عملية حرق الموازنة وهدر المال العام، والجانب الأكثر أهمية عدم تقديم الحسابات الختامية للسنوات السابقة التي تعد نفقات وإيرادات فعلية. ويمكن إيجاز بعض الأسباب التي أدت إلى إفلات السلطة التنفيذية من الرقابة والمساءلة البرلمانية وكالآتي[102,103] :

– تعاقب تشكيل الحكومات على أساس توافقي أضعف من قدرة ورغبة السلطة التشريعية على المناقشة المؤثرة والفاعلة لبرامج مشروع الموازنة مما أدى إلى سهولة التمرير والإقرار.

– تدخلات السلطة التشريعية للمشاركة في إعداد مشروع الموازنة كانت بحدود ضيقة، وعدم وجود الدوافع لتبديل الموازنة لأن السلطة التنفيذية هم من قائمة أحزاب السلطة التشريعية مما أدى إلى سهولة الإقرار.

– الافتقار إلى لجان ذات كفاءات وتخصصات لتقييم مشروع الموازنة وإبداء الملاحظات التقويمية بالشكل الذي يزيد من فاعلية دور الموازنة في النشاط الاقتصادي.

– عدم إيلاء أهمية كبيرة إلى الحساب الختامي*، وبخلافه يصبح الموضوع لا يتعدى التدقيق المحاسبي.

– كما أنه لم نلاحظ السلطة التشريعية تناقش بجدية السلطة التنفيذية عن مدى إخفاقها أو نجاحها في عملية تنفيذ مشروع الموازنة.

– لم نلاحظ تقييماً دقيقاً للسلطة التشريعية على مدى الالتزام بالتنفيذ ومدى تحقق الأهداف

*. الحساب الختامي هو البيان الفعلي لما تم صرفه من نفقات وما تم تحصيله من إيرادات خلال السنة المالية، بمعنى أنه يمثل المصروفات والإيرادات الفعلية، وتكمن أهميته في الاعتماد عليه كأساس في سبيل تحديد أطر خطط الموازنة للسنة القادمة، وايضاً أداة قياس مدى التزام الحكومة بقانون الموازنة والوفاء بالوعود والالتزامات المالية، وبيان المركز المالي للدولة، فضلاً عن ذلك تصادق الحسابات الختامية لكل سنة وتصدر بقانون كما تم ذلك في مصادقة الموازنة.

المالية والالتزام بالمخصصات المالية وهل هناك وجود تجاوزات أم لا، وهل تم تحصيل الإيرادات العامة التي تقع ضمن المنصوص عليها؟.

– لم تتمكن السلطة التشريعية بتحديد الأثر الحقيقي للإنفاق العام، وهل تم تحقق الهدف المقصود أو أنها مجرد نفقات وانتهى الأمر، فضلاً عن عدم التمكن من إظهار مركز الدولة المالي.

سادساً:السياسة التجارية وتعزيز التنمية:

تندرج السياسة التجارية ضمن الأدوات الرئيسة التي تسعى إلى تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية، حين تتركز حول أهداف محددة كالقضاء على الفقر. إذ إن تحرير التجارة سيتيح المجال إلى إعادة توزيع المصادر بتحويلها من القطاعات المعدة للتصدير ذي الإنتاجية المنخفضة إلى القطاعات التصديرية عالية الإنتاجية، مما يسمح نمو صادرات السلع والخدمات في زيادة فرص العمل، ونمو معدل الإيرادات الحكومية عبر أداة التنويع الصناعي وخلق القيمة المضافة، لتتمكن الصادرات إخراج الفقراء من هوة الفقر[104]، بعد عام 2003 أقدم العراق على الانفتاح التجاري مع المحيط الإقليمي والعالم الخارجي لأسباب نذكر منها الآتي[105]:

- التوجه افتراضياً نحو اقتصاد السوق الذي يتطلب الانفتاح التجاري بغية تحقيق الاندماج العالمي.
- دخول العراق إلى السوق الدولية كشريك تجاري، والانضمام إلى منظمة التجارة العالمية في عام 2005 ومنحه صفة مراقب.
- ارتفاع الميل الحدي للاستهلاك لسببين، الأول: إشباع الحاجات الاستهلاكية المتراكمة على مدى سنوات الماضية، والثاني: نمو معدل الدخل.
- الزيادات المتصاعدة في المستوى العام للأجور، أدت إلى زيادة الطلب الكلي مع إبقاء قصور القطاع المحلي الاستهلاكي.
- الزيادة المضطردة في عدد السكان، وتلبية احتياجاتهم من خلال الاستهلاك المستورد دون أن يرافقها نمو القطاعات الإنتاجية المحلية.

هذه الأسباب دفعت العراق إلى تبني سياسة الانفتاح التجاري بغية تعزيز التنمية الوطنية

والاندماج العالمي، إلا أنها لم تسهم في تحقيق نمو اقتصادي مقبول، طالما يرتكز العراق على تصدير النفط في إطار التبادل التجاري، دون وجود يذكر للصادرات السلعية، إذ جعلت منه سوقاً لتصريف البضائع الأجنبية عبر بوابة الاستيرادات، أفضت هذه المشكلة إلى ظاهرة مهمة وهي الانكشاف والتبعية الاقتصادية، والتي سنوضحهما وفق الآتي:

1–درجة الانكشاف الاقتصادي: يمكن تحديد درجة الانكشاف الاقتصادي عبر ثلاثة مؤشرات وهي كالآتي[106]:

أولاً: «**مؤشر نسبة الاستيرادات إلى إجمالي الناتج المحلي**»: يحدد المؤشر درجة الانكشاف عند ارتفاع النسبة أكثر من (12%) .

ثانياً: «**مؤشر نسبة الصادرات إلى إجمالي الناتج المحلي الإجمالي**»: يأخذ المؤشر أعلى نسبة صادرات للمادة واحدة أو أكثر، ويحدد المؤشر درجة الانكشاف التي تتجاوز (25%).

ثالثاً: «**مؤشر نسبة التجارة الخارجية إلى إجمالي الناتج المحلي**»: يؤخذ على هذا المؤشر بأن الدلالات الرقمية لا تعطي إشارة واضحة عن مدى أهمية التجارة الخارجية في الاقتصاد الوطني؛ بسبب أن العلاقات للدولة المعنية مع الاقتصاد العالمي مترابطة ولا يمكن الفصل بينهما دون أن تترك أثراً على محتوى لكل منهما، ويمكن اعتبار النسبة (45%) فأكثر مؤشر ذي انكشافاً تجارياً.

ويمكن توضيح المؤشرات الثلاث الخاصة بالعراق وبعض الآثار الاقتصادية السلبية للانكشاف الاقتصادي، وهي كالآتي:

– إن عدم تنويع الصادرات والاعتماد الكلي على تصدير النفط طيلة مدة بيانات الدراسة قد وضع العراق في موقع شديد الحساسية تجاه الأزمات العالمية مما يؤثر سلباً على تذبذب حجم الإيرادات التي تعد الممول الأول والأخير لعملية التنمية الاقتصادية.

– الانفتاح التجاري أدى إلى فوضى الاستهلاك، أي بمعنى ارتفاع الميل الحدي للاستهلاك وانخفاض الميل الحدي للادخار الواجب توفره في عملية التراكم الرأسمالي للتنمية الاقتصادية.

– تسرب أقيام كبيرة من النقد الأجنبي إلى الخارج بغية تسوية المعاملات التجارية.

– الانفتاح التجاري ساهم بشكل ملحوظ في ضمور القطاع الخاص الذي يعُد أحد مصادر توليد فرص العمل الجديدة وتعزيز الدخل؛ بسبب أن تنافسية السلع المستوردة أعلى من تنافسية الإنتاج المحلي.

2–التبعية الاقتصادية: من أجل تحديد موقع الاقتصاد العراقي هل هو في حالة من التبعية الاقتصادية للعالم الخارجي أم لا؟، سيتم توضيح ذلك من خلال الاستعانة بمؤشر هيرشمان لمعرفة مدى التركيز السلعي للصادرات، إذ كلما ارتفعت قيمة المؤشر أكثر من (60%) يدل على تبعية اقتصاد الدولة، أي بمعنى آخر هل أن العراق ذو اقتصاد متعدد الصادرات أم أنه من الاقتصاديات التي تعتمد على سلعة واحدة فقط في التصدير؟.[93]

سابعاً: القطاع الخاص وملف الاستثمار:

أولاً: القطاع الخاص:

في إطار التحوّلات السياسة– الاقتصادية التي غيرت من طبيعة الاقتصاد العالمي، ارتبطت قضايا تسريع وتحفيز التنمية الاقتصادية والاجتماعية ارتباطاً مباشراً ووثيقاً بإعادة تقويم دور القطاع الخاص في تحقيق التنمية المستدامة، وذلك للحد من التدخل الحكومي في توجيه النشاط الاقتصادي. في هذا الإطار فإن تزايد الاهتمام بالقطاع الخاص ودعمه يبرز من خلال دوره كمحور رئيس في عملية التنمية انطلاقاً بما يتميز به من روح المبادرة وتحمل المخاطر والتوجه نحو الإبداع والابتكار بما يضمن له القدرة على التنافس، والتأثير إيجاباً على عملية النمو الاقتصادي والحد من الفقر وتعزيز الدخل. وفي ضوء السيناريو المتقدم، لم يجد العراق في ظل الوضع الجديد إلا مسايرة الركب، ولا سيَّما أن اقتصاده في حد ذاته يشهد مرحلة انتقالية نحو اقتصاد السوق، إذ لا بدّ من توجه الأنظار نحو القطاع الخاص ليكون قاطرة النمو والاستقرار الاقتصادي، بدلاً من الإدمان المزمن على المورد النفطي. وفي هذا السياق أُنشئِت الكثير من المؤسسات واتخذت جملة من الإجراءات والبرامج لأجل التمهيد إلى تحوّل سلس نحو القطاع الخاص والتصفية التدريجية لمنشآت القطاع العام دون الإضرار بالقوى العاملة فيها عبر زجهم في المشاريع المتوسطة والصغيرة تتلقى الدعم الحكومي لأجل تقويمها وحمايتها من المنافسة الأجنبية. إلا أن معظم هذه البرامج بقيت حبراً على ورق نظراً لعدم واقعيتها كونها كانت وصفات جاهزة للتحوّل نحو القطاع الخاص بعيدة عن الواقع الاقتصادي في العراق ومتطلباته. إذ إن تغيير منظومة الحكم السياسي بعد عام 2003، تركت آثاراً سلبية على

منظومة الاقتصاد التي شهد فيها القطاع الخاص انتكاسة كبيرة أدت إلى توقف المشاريع الصناعية الصغيرة والكبيرة بسبب ارتفاع تكاليف الإنتاج وسياسة الإغراق السلعي والاستهداف المعتمد لرجال الأعمال وعدم الاستقرار السياسي وهروب رؤوس الأموال إلى الخارج، مما أدت إلى ضعف قدراته وعدم النهوض مجدداً لاستعاده دوره الحيوي في النشاط الاقتصادي، ولا سيَّما أن القطاع الخاص مارس نشاطات ذات مردود ربحي سريع، المتمثلة بالقطاعات الخدمية (خدمات الكمبيوتر، المقاولات الإنشائية، الاتصالات، تجارة الخدمات... إلخ) التي يغلب عليها طابع العمل الفردي والمنشآت الصغيرة من حيث الاستثمار والتنظيم (انظر الجدول (20)، فضلاً عن ذلك معظم المؤسسات الخاصة في العراق صغيرة الحجم ومنخرطة في القطاع غير الرسمي وهي شركات فردية الملكية ومعظم النسب المتبقية عبارة عن شركات عائلية، فضلاً عن اليد العاملة في تلك الشركات هم عمّال غير مهرة ويعملون لفترات قصيرة ومحدودة. ويمكن إجمالي عدد من الأسباب التي تعدّ عوائقاً في طريق تنمية القطاع الخاص[107] وكالآتي[108]:

- تدهور الوضع الأمني وعدم الاستقرار السياسي في البلد.
- الافتقار إلى سياسات واستراتيجيات تدعم القطاع الخاص وتعقيد الإطارين القانوني والتنظيمي، اللذان صُمما لاقتصاد مخطط مركزياً
- عدم كفاية مصادر التمويل المتاحة وطول المدة اللازمة للحصول على قروض استثمارية.
- انهيار البنية التحتية المادية وغير المادية في البلد وعدم كفاية إمدادات الطاقة والمياه.
- شحة الموارد البشرية المؤهلة لا سيَّما العمالة الماهرة.
- سوء إدارة الملف الاقتصادي من لدن صناع القرار.
- الاستيراد المنفلت وعدم قدرة المنتج المحلي على المنافسة.
- تعقيد الحلقات البيروقراطية وتفشي ظاهرة الفساد المالي والإداري الذي ينتاب هيئات الاستثمار.

الجدول (20) الحدود المختلفة لحجم المشروعات الصغيرة والمتوسطة والكبيرة من حيث عدد العاملين مقارنة دولية مع العراق

المشروعات	منظمة البنك الدولي	جمهورية جنوب أفريقيا	الاتحاد الأوروبي	الولايات المتحدة	أستراليا	العراق
متناهية الصغر	أقل من 10	0	أقل من 10	أقل من 6	أقل من 2	0
صغيرة	أقل من 50	أقل من 50	أقل من 50	أقل من 250	أقل من 15	1-9
متوسطة	أقل من 300	أقل من 200	أقل من 250	أقل من 500	أقل من 200	10-29
كبيرة	أعلى من 300	أعلى من 200	أعلى من 250	أعلى من 500	أعلى من 200	أعلى من 30

المصدر: البنك المركزي العراقي– دائرة الإحصاء والأبحاث، مجلة الدراسات النقدية والمالية، العدد السابع/أيلول 2020

يبين الجدول (20)، مقارنة لعدد من الدول والمنظمات الدولية محل المقارنة مع العراق في نسب التوظيف للمشاريع الصغيرة والمتوسطة والكبيرة، ونلاحظ أن المشاريع متناهية الصغر في العراق لم تتمكن من زيادة توظيف على الأقل لعامل واحد إذ إن نسبتها صفر، أي بمعنى آخر أنها تنحصر على صاحب المشروع فقط، وكذلك الحال بالنسبة إلى المشاريع الصغيرة التي لم تصل إلى مستوى تشغيل من اليد العاملة إلى (10) عمال مقارنة بجمهورية جنوب أفريقيا التي تصل إلى أقل من (50) عاملاً، وأعلى نسب التشغيل احتلتها الولايات المتحدة بمعدل (250) عاملاً، دلالة على قوة حجم المشروع، ولا يزال العراق متأخراً في حجم المشاريع المتوسطة البالغ نسبة (10-29) عاملاً مقارنة بمثيلاتها في الولايات المتحدة (500) عامل، أي بما يقارب (13) مرة عن العراق، وكذلك بالنسبة للمشاريع الكبيرة لم تصل إلى مستوى مقبول مقارنة بأضعف مشاريع التشغيل في جنوب أفريقيا أو أستراليا، ذكرنا سابقاً المعوقات الداخلية التي لها أثر كبير في تحجيم قدرة توسع المشروع، فضلاً عن عدم وجود الحماية الحكومية لتلك المشاريع التي تسمح لها في التوسع، إذ غالباً ما يؤخذ على هذه المشاريع بالإغلاق وتسريح العمال؛ نتيجة عدم الاستقرار السياسي والاقتصادي.

وفي هذا السياق، يمكننا أن نسلط الضوء على الاستراتيجية الوطنية في تنشيط دور القطاع الخاص عبر دعم المشاريع الصغيرة والمتوسطة والكبيرة كاستراتيجية في توفير فرص العمل وتعزيز الدخل كآلية للحد من الفقر وتفاوت توزيع الدخل التي واجهت الإخفاق في تحقيق أهدافها، وسنوجزها كالآتي:

❖ **«برنامج القروض الصغيرة للمدة 2007 –2009 وبرنامج التأهيل المجتمعي»**: تم تفعيل هذا البرنامج بالتنسيق ما بين وزارة المالية ومصرف الرافدين، لدعم وإقامة (120) ألف مشروع في عموم العراق ما عدا الإقليم، وبرصد مبلغ (770) مليار دينار عراقي، يمنح المشروع الواحد قرضاً يتراوح ما بين (8–3) ألف دولار، إلا أنه توقف بعد امتناع وزارة المالية عن تمويل المشروع لأسباب مالية وخاصة تزامن البرنامج مع الأزمة المالية العالمية لعام 2008، التي عصفت بالاقتصاد نتيجة الاعتماد التام على الإيرادات النفطية في عملية التمويل، والانتقال إلى منح القروض للمعاقين الذين تصل نسبة العوق لديهم أكثر من (50%).[109]

❖ **«برنامج القروض الصغيرة ضمن الاستراتيجية الوطنية للتخفيف من الفقر لسنة 2010»**: نفذت وزارة العمل والشؤون الاجتماعية برنامج القروض الميسرة لتمويل المشاريع الصغيرة بغية توليد فرص العمل وتعزيز الدخل للفئات الأكثر ضعفاً في المجتمع، وذلك ضمن استراتيجية التخفيف من الفقر للخطة الثانية من برنامج الدعم المالي لسنة 2012، بتخصيص مبلغ ضمن الموازنة الاستثمارية، وتكون آلية صرف المبالغ المخصصة لدعم المشاريع عن طريق وزارة العمل والشؤون الاجتماعية المعنية بأمور العاطلين عن العمل، إذ تتميز هذه الخطة بمنح القروض دون فوائد، وبفترة سماح عن التسديد لمدة سنة واحدة، وفترة سداد القرض بأقساط سنوية لمدة (8) سنوات، ووضعت ميزة أخرى للبرنامج بمنح المقترض مبلغ (2) مليون دينار عراقي بعد فترة السماح كقرض إضافي بشرط توسع المشروع الذي يتطلب إضافة أيدٍ عاملة وأن كانت الإضافة عاملاً واحداً للمشروع. تم من خلال هذه المبادرة صرف (11,469) قرضاً في عموم العراق، وفي السياق ذاته تأسس «صندوق دعم المشاريع المدرة للدخل» في وزارة العمل والشؤون الاجتماعية، برأس مال يقدر (150) مليار دينار عراقي لدعم المشاريع التي يقل فيها عدد العاملين عن (10) عمال، بمبلغ يصل إلى (20) مليون دينار عراقي، دون فوائد، بغية تطوير المشاريع القائمة واستحداث مشاريع جديدة. إلا أن مشروع التنمية الاجتماعية لم يحقق الأهداف المقصودة وهي الحد من الفقر عبر آلية الدعم المالي لتعزيز الدخل وفرص العمل؛ بسبب انعدام الرقابة والتقييم للمشاريع المنفذة لنقص خبرات الكوادر الإدارية في مجال الأعمال الصغيرة، إذ إن المستفيدين من المبادرة تنقصهم الخبرات

في إدارة المشاريع، فضلاً عن صرف أموال للمشاريع دون وجود يُذكر لها على أرض الواقع وهذا الأمر متعلق بواقع الفساد الذي ينخر في مفاصل الدولة[109].

❖ **مبادرة البنك المركزي (المبادرة الأولى 1 تريليون دينار عراقي)**: في عام 2015، رصد البنك المركزي العراقي مبلغ واحد تريليون دينار عراقي لدعم المشاريع الصغيرة والمتوسطة، بنسبة فوائد قليلة عن المبالغ المقترضة بغية تخفيف أعباء فوائد القرض عن المقترض[110]، ويمكن بيان آلية التوزيع وفق الجدول (21) الآتي:

الجدول (21) توزيع مبالغ مبادرة 1 تريليون دينار عراقي حسب القطاعات

القطاعات		السنوات					المجموع
		2015	2016	2017	2018	2019	
القطاع الزراعي	المصروف الفعلي/مليون دينار عراقي	534	771	499	789	1572	4165
	عدد المشاريع	14	23	20	28	22	107
القطاع الصناعي	المصروف الفعلي/مليون دينار عراقي	908	2114	1737	3260	10172	18191
	عدد المشاريع	33	88	82	157	149	509
القطاع التجاري	المصروف الفعلي/مليون دينار عراقي	2968	9389	11407	19934	20118	63816
	عدد المشاريع	133	381	610	935	877	2936
قطاع الخدمات (سياحية، تربوية، صحية)	المصروف الفعلي/مليون دينار عراقي	1600	4534	5149	6781	9879	27943
	عدد المشاريع	62	158	211	294	337	1062
الإجمالي المخصص والمتحقق	النسب المخصصة للمبادرة	5%	13%	15%	25%	41%	100%
	النسب الفعلية المتحققة	0.06%	1.68%	1.88%	3.08%	4.17%	11.41%

البنك المركزي العراقي، «مجلة الدراسات النقدية والمالية»، بغداد، دائرة الإحصاء والأبحاث، العدد السابع/ أيلول 2020.

نلاحظ من خلال الجدول (21)، أعلاه تدنيّ النسب الفعلية المتحققة لجميع القطاعات على أرض الواقع، أي بمعنى عدم تمكن مبادرة البنك المركزي (1) تريليون من وصول التمويل المالي إلى كافة الأفراد كمساهمة في تخفيف حدة الفقر عبر تعزيز الدخل وتوليد فرص العمل في إنشاء المشاريع، إذ تحققت أعلى نسبة فعلية في عام 2019، بنسبة (4.17%) من المخصص البالغ (41%)، وعند النظر أيضاً إلى حصص القطاعات الأخرى نلاحظ أن النصيب الأكبر من المبادرة على مدار السنوات الدراسة كانت من حصة القطاع التجاري، ولكن كما أسلفنا سابقاً أن القطاع التجاري يتميز بفردية إدارة وتنظيم المشروع وكان المفترض أن تكون الحصة الأكبر لقطاع الصناعة لدعم أنشطة الصناعات الصغيرة والمتوسطة التي تستوعب عدداً أكبر من العمالة لتخفيف من حدة البطالة، فيما يبين الجدول أن قطاع الزراعة أدنى نسبة مقارنة بنظيراته من القطاعات الأخرى وهذا يعني أن المبادرة لم تشكل حافزاً للاستثمار الزراعي لأسباب تتعلق بتحديات الأمن المائي وانعدام الحمائية الزراعية من السلع الاستهلاكية المستوردة، فضلاً عن بيروقراطية إدارة المصارف المعنية بالتمويل والإقراض.

❖ **المبادرة الثانية 5 تريلون دينار عراقي:** وإكمالاً لمتطلبات النهوض بالواقع الاقتصادي والأزر بين المشاريع الصغيرة والمتوسطة من جهة والمشاريع الكبيرة من جهة أخرى، لما يترتب على المشاريع الكبيرة أهمية استراتيجية في إعادة تأهيل البنى التحتية والنهوض بمشاريع الإسكان وقطاعات الإنتاج الزراعي والصناعي، تم إطلاق مبادرة (5) تريليون دينار عراقي للمشاريع الكبيرة، ويتم وصولها إلى المستفيدين بواسطة ثلاثة مصارف (المصرف الزراعي، المصرف الصناعي، المصرف العقاري، بالإضافة إلى صندوق الإسكان)، على وفق التخصيصات المبينة بالجدول (22) الآتي[110]:

الجدول (22) تخصيصات مبادرة البنك المركزي العراقي(5 تريليون) حسب المصارف للمدة 2017–2019/ مليون دينار عراقي

المصرف	المبلغ المخصص	الممنوح فعلياً				نسبة الفائدة
السنة		2017	2018	2019	2020	
المصرف الزراعي	1.666.000	15.832	27.559	50801	53	4%
المصرف الصناعي	1.666.000	17.667	92.606	96652	114	4%

المصرف	المبلغ المخصص	الممنوح فعلياً				نسبة الفائدة
المصرف العقاري	834.000	600	665.000	665000	700	3%
صندوق الإسكان	834.000 وتمت زيادة المخصص إلى 1.334.000	824	859.000	1009000	1,209	2%

المصدر: البنك المركزي العراقي/قسم الاستقرار النقدي والمالي، «تقرير الاستقرار المالي لعام 2019»، بغداد، 2020.

نلاحظ من خلال البيانات الواردة في الجدول (22) أن حصة الاقتراض الأكبر من نصيب صندوق الإسكان، ومن ثمَّ المصرف العقاري؛ وذلك بسبب أزمة السكن الخانقة التي يعيشها المواطنون التي أتاحت لهم الفرصة في الحصول على منازل جديدة، وإعادة هيكلة وترميم المنازل الآيلة للسقوط، ومن الجدير بالذكر أن تلك المبادرة لم تكن حلاً جذرياً لمشكلة السكن لأسباب عدة نذكر منها:

- قلة المستفيدين من عروض صندوق الإسكان والمصرف العقاري؛ بسبب شروط الإقراض التي لا تتوفر للغالبية العظمى من السكان.
- الإجراءات البيروقراطية والرشاوي والمحسوبية للإقراض، فضلاً عن قلة الكثافة والانتشار المصرفي في عموم محافظات العراق.

فيما نلاحظ من وجهة نظر أخرى انخفاض مستوى إقبال الأفراد على الاقتراض في القطاعين الزراعي والصناعي، لأسباب تتعلق بشحة المياه (التي سنوضحها لاحقاً ضمن مفهوم الأمن المائي) للاستثمار في مجال الزراعة، كما أن عدم الاستقرار السياسي والاقتصادي لم يشجع المستثمرين للاستثمار في كلا القطاعين مما جعلهما بيئة طاردة للاستثمار المحلي والأجنبي، والذي من الممكن أن يعمل الاستثمار على توليد الوظائف الجديدة وتعزيز عملية توليد الدخل كآلية من آليات الحد من الفقر وتفاوت توزيع الدخل. ويمكن النظر إلى فاعلية برامج دعم المشروعات الصغيرة والمتوسطة والكبيرة عبر مساهمتها في تكوين إجمالي الناتج المحلي كما موضح بالجدول (23) الآتي:

الجدول (23)/ نسبة مساهمة المشاريع الصغيرة والمتوسطة والكبيرة في تكوين إجمالي الناتج المحلي للفترة 2007 – 2019

السنة	نسبة مساهمة المشاريع في إجمالي الناتج المحلي			
	الصغيرة	المتوسطة	الكبيرة	المجموع
2007	0.31	0.01	0.89	1.20
2008	.....	.....	0.94	0.94
2009	0.33	0.01	1.65	1.98
2010	0.61	0.01	1.16	1.78
2011	0.89	0.03	1.14	2.05
2012	0.89	0.03	1.02	2.04
2013	0.51	0.04	0.98	1.52
2014	0.37	0.02	0.74	1.13
2015	0.43	0.02	1.25	1.70
2016	0.52	0.03	1.06	1.60
2017	0.45	0.02	1.11	1.58
2018	.....	0.03	1.31	1.33
2019	.....	0.02	1.22	1.24

المصدر: أسماء سفاري، إيمان مطلاوي، 2002، «دراسة تحليلية لواقع الفقر متعدد الأبعاد في الجزائر»، مجلة اقتصاد المال والأعمال، المجلد 4،العدد 1.

نلاحظ من خلال الجدول (23)، أن المشاريع الصغيرة والمتوسطة والكبيرة لم تصل إلى المستوى المطلوب للنهوض بواقع التنمية الاقتصادية– الاجتماعية كإحدى الاستراتيجيات التي تعمل على توليد الوظائف وتعزيز– توليد الدخل للحد من الفقر وتفاوت توزيع الدخل، إذ تلك

المشاريع قد واجهت معوقات فنية وإدارية، أدى ذلك إلى تمويل الجزء الأكبر من القروض في مشاريع لا توظف بشكلها الصحيح.

ثانياً: ملف الاستثمار:

لم تتمكن الحكومة العراقية في إدارة ملف الاستثمار وخاصة الجهات المعنية بالاستثمار «الهيئة الوطنية (الاتحادية)، وهيئات الاستثمار في المحافظات» في جذب رؤوس الأموال الأجنبية على الرغم من من المزايا الممنوحة للاستثمار في قانون «رقم 13 لسنة 2006»، إذ أشار التقرير الصادر عن «ممارسة أنشطة الأعمال لعام 2020» أن العراق احتل المرتبة (172) من مجموع (190) دولة، وهذا يعني أن العراق بيئة غير صالحة للاستثمار المحلي والأجنبي، ويعزى سبب تراجع مستوى التصنيف إلى محورين وهما: محور التنفيذ (بدء النشاط التجاري؛ الحصول على الكهرباء؛ التجارة عبر الحدود؛ تسجيل الملكية؛ تراخيص البناء؛ دفع الضرائب)، ومحور التشريع (حماية المستثمرين؛ الحصول على الائتمان؛ نفاذ العقود؛ تصفية النشاط التجاري)، فضلاً عن عدد من المعوقات الأخرى وأبرزها[111] :

- المعوقات المؤسساتية: تعد البيروقراطية صفة سائدة في مؤسسات العراق التي تعد إحدى معوقات الاستثمار من خلال صعوبة إنجاز المعاملات، بالإضافة إلى عدم الالتزام بالوقت الزمني المحدد لإنجاز المشروع أو التسهيلات المطلوبة خلال مدة الإنجاز.

- انعدام الوضوح والشفافية: تفتقر البيئة الاقتصادية إلى الشفافية التي لها دوراً كبيراً في قرارات الاستثمار للشركات وأصحاب رؤوس الأموال، إذ إن الوضوح يساهم بتزويد المستثمرين بمعلومات بالوضع الاقتصادي السائد للتنبؤ بالخطط المستقبلية.

- تخصيص الأرض لمشروع الاستثمار: تواجه هيئات الاستثمار مشكلة الأرض المخصصة لإنشاء المشروع بسبب (وجود نزاعات الملكية لبعض الأراضي؛ تغيير جنس الأرض؛ عدم تحديث تصميم الأساس للمدن... إلخ)، فضلاً عن ذلك أن الأرض هي ملكية جهات أخرى وليست تابعة لهيئة الاستثمار.

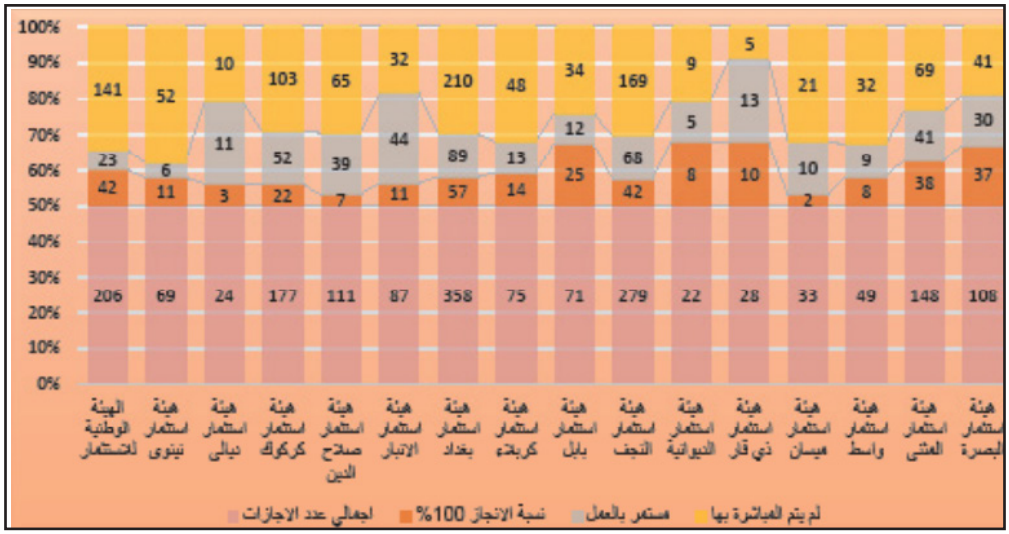
- تردي قطاعات البنى التحتية في عموم البلاد وخاصة المحافظات التي تعد من أهم مرتكزات بيئة الاستثمار، وهي من الأسباب الأساسية للجوء القطاع الخاص المحلي إلى الاستثمار في الأنشطة الخدمية والتجارية ذات المردود السريع.

- التناحرات السياسية لها أثر سلبي في عمل هيئات الاستثمار، وخاصة اختيار الإدارات العليا، فضلاً عن الملاكات العاملة في قطاع هيئة الاستثمار ذات التخصصات البعيدة عن متطلبات العمل.

- افتقد القطاع الخاص إلى عنصر التمويل المالي، وهذا ما يؤخذ به على محدودية دور المصارف الحكومية والأهلية في عملية التمويل.

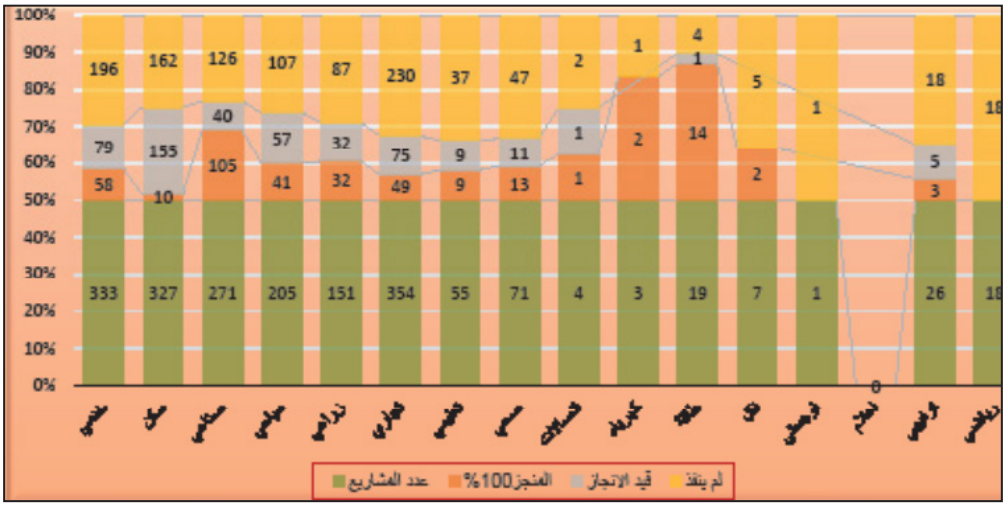
ويمكن توضيح الضعف في مجال الاستثمار عبر الشكلين (27)، (28) على التوالي وكالآتي:

الشكل (27) إجمالي الإجازات الاستثمارية الممنوحة من قبل الهيئة الوطنية للاستثمار وهيئات الاستثمار للمحافظات كافة عدا إقليم كردستان للمدة (2008 – 2018)



نلاحظ من خلال الشكل، هناك عدداً كبيراً من الإجازات الممنوحة للاستثمار، إذ حصلت هيئة استثمار بغداد على أعلى عدد الإجازات الممنوحة للاستثمار بواقع (358) إجازة ثم تليها الهيئة الوطنية للاستثمار بواقع (206)، وأدنى نسبة في إجازات الاستثمار سُجلت في محافظة الديوانية بواقع (22) ومحافظة ديالى بواقع (24)، وهذا يدل على وجود منح إجازات استثمار بغية النهوض بالواقع الاقتصادي، إلا أن ما لوحظ من خلال الشكل هو ضآلة الإنجاز التي لا تتلاءم مع حجم المشاريع، إذ إن هناك مشاريع وهمية، ومشاريع تعرقل مسير إنجازها بسبب العوامل التي ذكرت سابقاً.

الشكل (28) عدد المشاريع حسب القطاع وطبيعة المشروع للمدة 2008 – 2018



مصدر الشكلين (27،28) إعداد المؤلفين بالاعتماد على بيانات الهيئة الوطنية للاستثمار وهيئات استثمار المحافظات.

نلاحظ من خلال الشكل، انخفاض إنجاز المشاريع الحيوية منها (السكن، التعليم، الصحة، الترفيه، الرياضة، دون وجود يذكر للإعلام) التي تسهم بفاعلية في القضاء على الفقر ولا سيَّما الفقر متعدد الأبعاد، فضلاً عن المشاريع التي تستقطب اليد العاملة المعنية بتوليد فرص العمل وتعزيز الدخل كقطاع الصناعة والسياحة، ومشاريع القطاع الزراعي المعنية بتوفير الأمن الغذائي، هذه دلالات واضحة على فشل إدارة ملف الاستثمار للمساهمة في عملية النمو الاقتصادي للحد من مظاهر الفقر.

الأسباب الخارجية:

على صعيد السياسة الاقتصادية الخارجية بعد عام 2003، أعاد العراق ترتيب أوراق الملف الخارجي مع دول الجوار والعالم في إعادة العلاقات فيما يخص التعاون الإنمائي ليعزز دوره الاستراتيجي على أُسس من التعاون المشترك لتحقيق المنافع والنهوض بالواقع الاقتصادي عبر التبادل التجاري ونقل التكنولوجيا كآلية استراتيجية في تعزيز التنمية الوطنية للتخفيف من الفقر وتحقيق التنمية الاقتصادية. إلا أن النتائج جاءت عكس ما هو مخططاً لها، إذ لم يتمكن العراق من إقامة شراكات إقليمية ودولية تصب لصالح البلد وإنما علاقات غير متوازنة سياسياً واقتصادياً تأرجحت فيها كفة الميزان لصالح الدول المتعاقدة مع العراق، ويمكن توضيحها كالآتي:

أولاً: الإغراق السلعي:

نظرا لانتهاج العراق بعد عام 2003 سياسة التحرر الاقتصادي بتحرير التجارة الخارجية بغية تحقيق متطلبات اقتصاديات السوق، واجه الاقتصاد العراقي تحدياً آخراً من التحديات التي أدت إلى تراجع معدل النمو الاقتصادي وتفاقم الأزمة الاقتصادية، عندما عملت الحكومة العراقية بفعل المؤثرات الخارجية، أو من جهة أخرى مواكبة التطورات على الصعيد الدولي بتحويل بنية الاقتصاد العراقي الذي كان يشغل فيه قطاع الدولة وشركاته الحكومية والمختلطة دوراً مهيمناً إلى اقتصاد السوق عبر رفع جميع القيود عن التجارة الخارجية وفتح الأسواق العراقية أمام السلع والبضائع الأجنبية المختلفة الزراعية والصناعية دون عوائق.

فشهد العراق ظاهرة الإغراق السلعي نسبةً إلى عدم وجود قوانين وتشريعات تنظّم عملية الاستيرادات وضعف الأجهزة الرقابية وعدم جدية الحكومات المتعاقبة في وضع حلول لمعالجة ظاهرة الإغراق. ساعد ذلك على فتح أبواب الحدود العراقية على مصراعيها لدخول شتى أنواع السلع والمنتجات من مختلف دول العالم ولا سيَّما دول الجوار منها إلى السوق العراقي لما تميز به هذا السوق من تعطش كبير للسلع والمنتجات نتيجة للحصار الاقتصادي الذي استمر لأكثر من اثني عشر عاماً، وكان لهذه السياسة غير المخطط لها الأثر الكبير على الاقتصاد العراقي في جوانبه المختلفة، فأدت إلى تراجع القطاع الصناعي؛ بسبب انخفاض القدرة التنافسية للسلع والمنتجات العراقية، فضلاً عن تراجع الإنتاج الزراعي بسبب عدم قدرة المزارع العراقي مواكبة أسعار المنتجات الزراعية المستوردة من دول الجوار لانخفاض أسعارها مقارنة بالمنتجات العراقية، في الوقت الذي سعت فيه إلى تصفية الشركات العامة الصناعية عبر عدم تأهيلها والإبقاء على قدراتها الإنتاجية معطلة

تمهيداً لخصخصتها، الأمر الذي أدى إلى الانحسار المتواصل للأنشطة الإنتاجية الصناعية والزراعية وغيرها، ما سمح للمنتجات المستوردة خصوصاً من دول الجوار باكتساح السوق المحلية على حساب المنتجات العراقية، وإضعاف القدرة على تكوين قاعدة وطنية لتطوير القطاعات الزراعية والصناعية والخدمية، وبالتالي، عدم القدرة على منافسة السلع الأجنبية من حيث النوعية والسعر الأمر الذي أدى إلى استشراء هذه الظاهرة في السوق العراقية، مما فاقم من زيادة معدلات البطالة وزيادة الميل نحو الاستهلاك أكثر مما كان عليه سابقاً . وإضعاف موقف القوى العاملة الفنية والمتخصصة بتحول إلى أعمال أخرى أو الهجرة إلى خارج البلد.

فيما تجمعت عدة أسباب أدت إلى ظاهرة الإغراق في العراق ومنها:

– تعطيل قانون التعرفة الجمركية على الاستيرادات أدى إلى انخفاض أسعار السلع المستوردة حيث لم يتم سوى فرض ضريبة إعمار العراق بنسبة (5%) باستثناء الغذاء والدواء وهي نسبة متدنية لا توفر الحماية الكافية للمنتجات الوطنية، في حين أن هناك ضريبة تُفرض على المواد الخام التي يستوردها القطاع الصناعي اللازم للتصنيع بنسب مرتفعة تصل إلى (20%) ما أدى إلى صعوبة استمرار أصحاب المصانع بالعمل أو تطوير صناعاتهم أو القدرة على منافسة السلع المستوردة.

– وجدت دول الجوار خاصة والدول الأخرى عامة في العراق بعد 2003، سوقاً واسعة لتسويق منتجاتها ذات النوعية الرديئة السوق المحلية دون أن تخضع لرقابة كافية لفحص النوعية، ولا سيَّما السلع الغذائية التي تنافس منتجات القطاع الخاص العراقي كالألبان واللحوم والدجاج المجمد وغيرها.

– انسحاب الجهات الزراعية من توفير مستلزمات الإنتاج الزراعي من بذور وأغطية بلاستيكية ومواد مكافحة الأمراض مما جعل المزارع العراقي ضحية الإغراق لاستيراد سلع زراعية منتجة من دول الجوار .

– ضعف هيئات التقييس الكمي والنوعي لتحديد ومتابعة السلع والصناعات ومدى جودتها.

– غياب الأجهزة الرقابية وعدم كفاية المختبرات المزودة بالأجهزة والكوادر المتخصصة مما انعكس سلباً على صحة المواطن العراقي، حيث أشارت إحدى إحصائيات حماية المستهلك إلى أكثر من (50%) من السلع المستوردة غير صالحة للاستهلاك البشري.

– الافتقار إلى نظام تجاري محكم يحمي السوق العراقية من محاولات الإغراق المستمرة التي تمارسها الدول الإقليمية.

– ضعف القاعدة القانونية في النظم والقوانين العراقية اللازمة لردع موردي السلع المغشوشة ذات الأسعار المتدنية التي تزخر بها السوق العراقية حالياً.

– قلة المنظمات الخاصة بحماية المستهلك وضعف إمكانياتها المادية والفنية.

– غياب الوعي الكافي لدى المستهلك يساهم في استمرار هذه المشكلة، ولا سيَّما انتشار بضاعة الأرصفة في العراق، إذ إن الطابع الغالب للسلع المتداولة على الأرضية هي سلع رخيصة الثمن ورديئة الصنع وسريعة التلف وتفتقر إلى خدمة ما بعد البيع. وفيما يتعلق بالبرنامج الحكومي للسنوات (2018 – 2022) للحكومة الحالية فإنه لم يتطرق إلى العلاقة بين مهام وزارة التجارة ودورها بضرورة العمل على تنمية الصادرات غير النفطية وتنظيم الضوابط لتقييد الاستيرادات حماية للمنتجات المحلية.

ثانياً: الأمن المائي:

من ضمن الأسباب الخارجية التي لها أثراً واضحاً في تفاقم ظاهرة الفقر، ولا سيَّما فقر القرى والأرياف، هو تحدي الأمن المائي الذي واجهه العراق بعد عام 2003. ويمكن توضيح ذلك من خلال جانبين وهما:

الجانب الأول: يمكن تفسير التحدي المائي من الجانب التركي في عدم الالتزام (المنبع لنهري دجلة والفرات) بالمعاهدات والاتفاقيات الدولية للدول مجرى الأنهار لسببين وهما:

❖ ارتكزت سياسة تركيا المائية تجاه العراق على أن نهري دجلة والفرات أنهار وطنية لتركيا عابرة للحدود وهذا ما يمكنها من حق الاستغلال كيفما تقتضي المصلحة السياسية والاقتصادية دون الأخذ بنظر الاعتبار إلى دول مجرى الأنهار، وعلى ضوء ذلك تكون حصص كل من العراق وسوريا على أساس الكفاءة والاستخدام الاقتصادي وليس على أساس مبادئ الشراكة.

❖ وهناك حجة أخرى تستند إلى جانب تجاري وهو أسلوب المقايضة بين العرب والأتراك وهي الماء مقابل النفط، إذ إن الماء من حق الأتراك ولهم حرية التصرف في الحصص المائية لدول

مجرى الأنهار. ليبرر هذا الموقف التوسع التركي في بناء المشاريع الإروائية على الأراضي التركية ولا سيَّما مشاريع التنمية الإروائية ومنها مشروع جنوب شرق هضبة الأناضول الذي ضم ما يقارب ثلاثة عشر مشروعاً للري والطاقة الكهربائية ليسهم المشروع في ري ما يقارب (1.7) مليون هكتار للأراضي الزراعية وإنتاج ما يقدر (27.4) مليار كيلو واط من الطاقة الكهربائية سنوياً.[113]

الجانب الثاني: وفي مقتضى الصراع الإقليمي المائي مع إيران، فإنها اتخذت دوراً مشابهاً لتركيا بالتحكم في مناسيب المياه من خلال تغيير مجرى الروافد والأنهار التي تدخل العراق مما أدى إلى تجفيف الأهوار في جنوب المحافظات العراقية، التي تسببت في هجرة ونزوح أكثر من (500) عائلة من سكان الأهوار بسبب الجفاف، إذ يعد الماء المورد الرئيس للسكان وخاصةً لاعتمادهم على الزراعة وتربية المواشي وهذا يُعد أحد أسباب فقر المناطق الريفية.[114]

ما ورد أعلاه يؤخذ عن الحكومة العراقية ما بعد عام 2003 عدم قدرتها في إقامة شراكات استراتيجية من ناحية الأمن المائي مع دول الجوار، عبرت فيها عن سياسة اتسمت بالضعف مما عزز من هيمنة هذه الدول على الموارد المائية وانخفاض حصة العراق منها، وبمعنى آخر افتقار العراق لفريق سياسي دبلوماسي يخوض الصراع الإقليمي المائي عبر مساومة دول الجوار من جانب العلاقات التجارية التي أشرنا إليها سابقاً في سياسة الإغراق.

ثالثاً: المديونية الخارجية:

شهد الاقتصاد العراقي ارتفاعاً مضطرداً للمديونية الخارجية بعد عام 2003 التي بلغ حجمها مستويات حرجة تؤثر على الوضع الاقتصادي والاجتماعي و قدرته عن الالتزام بسداد الدين وأقساط الدين، لتكون المديونية بشكل أو بآخر أحد الأسباب الخارجية التي تؤثر على التنمية الاقتصادية– الاجتماعية، ويمكن تشخيص بعض آثار المديونية الخارجية على الخطط الإنمائية عبر الآتي[115] :

– غالباً ما وجهت الديون الخارجية نحو تمويل الاستهلاك خصوصاً للسلع المستوردة ونسبة قليلة تتجه نحو الاستثمار في مشاريع تتميز بانخفاض مردودها المادي، مما يقلل من فرص خلق فوائض مالية جديدة ورفع كفاءة الاقتصاد ونموه وهو ما يؤثر سلباً على إمكانات الادخار المحلي.

– شكلت الديون الخارجية نسباً عالية من إجمالي الناتج المحلي، لتشكل إنقاصاً للموارد المالية التي كان من الممكن أن تتجه نحو التوسع الاقتصادي، إذ أصبحت المديونية الخارجية تشكل عائقاً في توفير القدر الكافي من الأموال اللازمة لاستيراد الآلات والمعدات الإنتاجية الضرورية لعملية التنمية الاقتصادية، فضلاً عن تسرب النقد الأجنبي لسداد فوائد الدين.

– في حين شهد العراق ضغوطات اقتصادية للدول الدائنة ومنها تخفيض قيمة العملة الوطنية والتي أدت إلى تدهور قيمتها الحقيقية مما فاقم من مظاهر الفقر في الآونة الأخيرة، فضلاً عن ذلك اضطر العديد من الأفراد إلى إيداع أموالهم في الخارج خوفاً من تآكلها، وتُعد هذه الظاهرة أحد الأسباب لهروب رؤوس الأموال الوطنية التي من الممكن توظيفها لصالح التنمية الوطنية.

ارتفاع المديونية الخارجية فرض على الاقتصاد العراقي تطبيق برامج الإصلاح الاقتصادي بغية إعادة جدولة الديون ومنها اتفاقية (SBA)*التي جعلت منه يتنازل عن جزء كبير من مهامه الاجتماعية للتخفيف من الفقر وتفاوت توزيع الدخل.

وبالإمكان تحليل مديونية العراق وفق فرضية مينسكي الخاصة بالاستقرار المالي بالتمييز بين ثلاثة أنواع من الوحدات الاقتصادية (وحدات التحوط– وحدات المجازفة– وحدات البونزية)، ليوضح موقع الدولة من ناحية الاستقرار المالي وارتباطها بهيكل الديون والقدرة على الوفاء بالتزامات الدين، وأثر الدين على النمو الاقتصادي وفق الشكل الآتي:

*. مختصر لمصطلح ترتيبات الاستعداد الائتماني (Stand-By Arrangent) ، تم مصادقة صندوق النقد الدولي على إعادة جدولة الديون التي بذمة العراق في نادي باريس عند تنفيذ شروط صندوق النقد الدولي في إعادة توجيه الموارد المالية ورفع الدعم الحكومي ومنها مفردات البطاقة التموينية ونصت الشروط كألاتي:

1. رفع الدعم الحكومي عن اسعار المشتقات النفطية (البنزين، الكاز، النفط الأبيض، زيت الغاز).
2. تقليص احتكار الحكومة في أستيراد المشتقات النفطية، والسماح للقطاع الخاص بالاستيراد المنتجات النفطية.
3. مراقبة أعمال البنك المركزي العراقي من قبل خبراء ومدققين دوليين لمراقبة وتدقيق حسابات البنك السنوية على وفق معايير دولية.

الشكل (29) التصنيف الثلاثي للوحدات الاقتصادية

إعداد المؤلفين بالاعتماد على المصدر : د. غفران حاتم علون، إسراء صادق كاظم، 2020،»تأثير الدين العام على الاستقرار المالي في العراق»، مجلة الاقتصاد والعلوم الإدارية، المجلد 20، العدد 121. (ص 341).

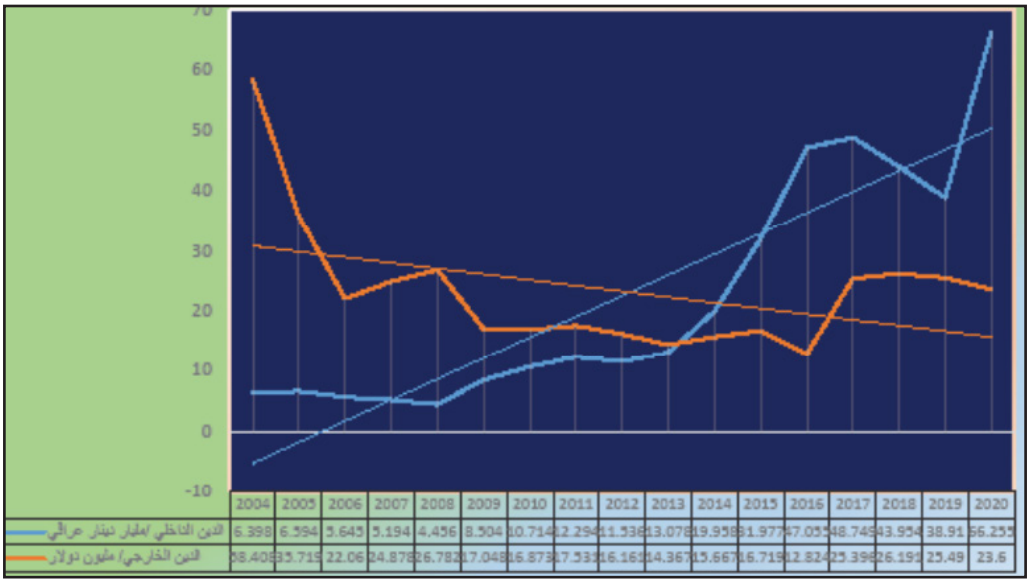
ووفق التصنيف الثلاثي للوحدات الاقتصادية، تمثل وحدات التحوط مستقرة مالياً بسبب الاستقرار والتماسك الاقتصادي لأن الوحدات قادرة على سداد الدين وفوائده نتيجة استثمار الدين في أصول إنتاجية مدرة للدخل، مما تجعل من هذه الوحدات محط أنظار الاستثمار المحلي والأجنبي، بينما الوحدتين «المجازفة- والبونزية» تعبر عن الاقتصاد الهش بسبب عدم الاستقرار الاقتصادي، إذ إن أصل الدين والفوائد المترتبة على أصل الدين تستثمر في أصول غير إنتاجية كالتوجه نحو الإنفاق

الاستهلاكي، مما تثبط من درجة التصنيف الائتماني للدولة لعجزها عن السداد وعدم القدرة على الاستثمار، وعلى ضوء تحليل مينسكي للاستقرار المالي، إذ إن عدم الاستقرار المالي الوجه الآخر لأثر الدين على التنمية الاقتصادية، وهذا ما يلاحظ عند تتبع مسار نمو الدين العام في العراق (انظر الشكل رقم 30) المتراكم ما قبل عام 2003 وإلى الوقت الراهن لم تتخذ إجراءات رشيدة لمعالجة الزيادات المتواترة لأصل الدين وفوائد الدين، مما أحالت الديون المتراكمة إلى بيئة اقتصادية هشة. وعند البحث عن أسباب الارتفاع المضطرد للدين العام هو نتيجة الظروف السياسية قبل عام 2003 والمتمثلة بالحرب العراقية– الإيرانية والعقوبات الاقتصادية عام 1990، أسهمت هذه الظروف في تفاقم المديونية الخارجية وإضعاف قدرة الدولة المالية، وعدم السيطرة على نمو معدل الدين بالإضافة إلى الفوائد المترتبة على أصل الدين، لأنها نفقات موجهة للإنفاق العسكري دون أن يكون لها نصيب من الإنفاق الاستثماري لتتمكن الدولة من الوفاء بالتزاماتها الدولية، حيث قدرت مبالغ الدين الخارجي إلى ما يقارب (129) مليار دولار موزعة كالآتي[116] :

- ديون أعضاء نادي باريس بما يقارب (51.6) مليار دولار.
- ديون الدول غير الأعضاء في نادي باريس بما يقارب (18.3) مليار دولار.
- ديون الدول العربية (الكويت، السعودية، قطر، الإمارات العربية) بما يقارب (46.9) مليار دولار، حيث أسقطت الإمارات العربية (7) مليار دولار بمبادرة منها .
- ديون القطاع الخاص الأجنبي (الدائنون التجاريون) بما يقارب (19.2) مليار دولار .

واستطاعت الحكومة العراقية بعد عام 2003 من تسوية الديون الخارجية مع الدول الدائنة بما يقارب (80%) من إجمالي الدين الخارجي، وسيتم توضيح مسار الدين الداخلي والخارجي من خلال الشكل الآتي:

الشكل رقم (30) مسار الدين العام الداخلي والخارجي في العراق 2004 – 2020



إعداد المؤلفين بالاعتماد على بيانات وزارة المالية

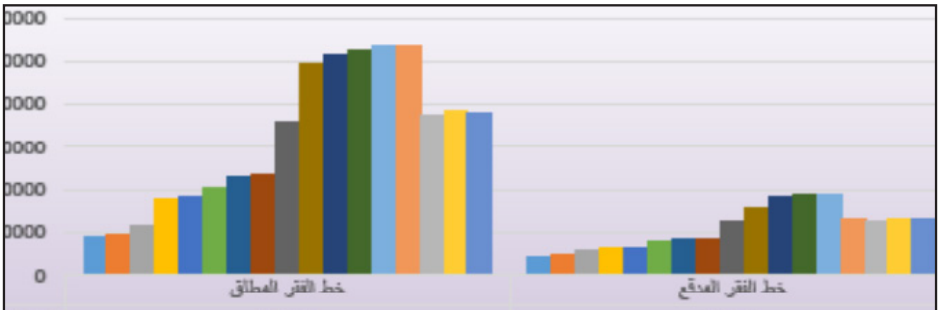
نلاحظ من خلال الشكل نسبة الديون الخارجية والداخلية للعراق بعد عام 2003، إذ نلاحظ الانخفاض الملحوظ لنسبة الدين الخارجي عام 2004 البالغ (58.41) مليون دولار أمريكي إلى أدنى مستوياته عام 2016 البالغ (12.82) مليار دولار على إثر مفاوضات الحكومة العراقية مع الدول الدائنة (نادي باريس)، ثم عاود بالارتفاع بشكل طفيف ليصل أقصى إلى (23.6) مليار دولار، وذلك على إثر عقد الجلسة الأخيرة لمجلس النواب العراقي (اللجنة المالية) عام 2019 بمنع الحكومة العراقية من الاقتراض الخارجي وما يترتب عليها من آثار سلبية في ارتفاع أسعار المشتقات النفطية، والحد من دعم الطبقات الهشة، وفرض ضرائب جديدة، وهذا ما سبب ارتفاع الدين الداخلي عام 2020 ليصل إلى (66.26) مليار دينار عراقي ويمثل أعلى مستويات الدين الداخلي، ويعزى السبب إلى ارتفاع إجمالي الدين (الداخلي والخارجي) بالتناوب هو العجز المستمر في الموازنة العامة بسبب الاعتماد الكلي على الإيرادات النفطية المتعرضة لصدمات الخارجية دون أن تكون هناك إيرادات أخرى تمول موازنة الدولة التي تأخذ طابع صفة النفقات التشغيلية وعدم الاستقرار السياسي، بالإضافة إلى تمويل مشاريع وهمية من خلال الإقراض وخاصة الداخلي.

المبحث الثاني: بعض مؤشرات الفقر وتفاوت توزيع الدخل في العراق:

أولاً: خطوط الفقر:

ذكرنا في محل سابق ضمن التأصيل المفاهيمي للفقر طرائق قياس الفقر لوضع الحد الفاصل بين الفقراء وغير الفقراء، وسوف نعتمد خط الفقر المطلق والمدقع في العراق عبر الشكل الآتي:

الشكل (31) تقدير معـدلات خطـوط الفقر المطلق والمدقـع في العراق للمـدة 2003 – 2019(دينار)



	خط الفقر المطلق	خط الفقر المدقع
2003	46209	21398
2004	48530	23999
2005	58436	29118
2006	88620	31894
2007	91411	32294
2008	103020	41013
2009	114173	42241
2010	117116	43856
2011	180700	62300
2012	247400	78800
2013	257859	92204
2014	263641	94696
2015	267436	94384
2016	267616	64792
2017	188470	62175
2018	193891	66038
2019	188831	65415

المصدر: مهند خميس عبد حمود،2021، «قياس العلاقة التبادلية بين التفاوت في توزيع الدخل والنمو الاقتصادي والفقر في الاقتصاد العراقي للمدة (1996–2019)»، أطروحة دكتوراه، جامعة الفلوجة/كلية الإدارة والاقتصاد

نلاحظ من خلال الشكل ارتفاع خط الفقر المطلق والمدقع بوتائر متصاعدة، نسبةً إلى عدم الاستقرار الاقتصادي، ناهيك عن الإصلاحات الاقتصادية التي لها أثر بشكل مباشر في تزايد أعداد الفقراء، ولا سيَّما منها إرشادات صندوق النقد الدولي وشروطها في تخفيض الإنفاق الاجتماعي وتحجيم مفردات البطاقة التموينية التي تعد مصدراً مهماً للفئات الأشد فقراً في توفير الاحتياجات الأساسية، كما أن ضعف السياسة العامة للتوظيف، وضمور القطاع الخاص في توفير فرص العمل الجديدة لم يسهم في عملية تعزيز الدخل للفقراء، ولا بدّ من الإشارة إلى أن الانخفاض الحاصل لخط الفقر المطلق والمدقع في عام 2016 يعود إلى نتيجة انخفاض الرقم القياسي لأسعار مجموعة من المواد الغذائية، مما انعكس على انخفاض خط الفقر المطلق والمدقع لأن مسارهما مرتبط بالأرقام القياسية لمجموعة المواد الغذائية والأرقام القياسية العامة، ولكن هذا لا يعني انخفاض عدد الفقراء في العراق، إذ إن عدد الفقراء ارتفع من (6.6) مليون فقير سنة 2007 إلى (7.4) مليون فقير سنة 2018، ليصل إلى (10.1) مليون فقير سنة 2020، بسبب جائحة كوفيد-19، التي أدت إلى توقف الأنشطة الاقتصادية [117].

ثانياً: تطور اتجاه فقر المحافظات 2007-2020:

على ضوء خطوط الفقر السابقة، يوجد تباين للفقر بين المحافظات لكل محافظة تتميز بخصائص دون غيرها التي سوف نوجزها من خلال الجدول (25) الآتي:

الجدول(25) تطور اتجاهات الفقر في محافظات العراق للمدة 2007 – 2020

المحافظة	2007	2012	2018
ميسان	25.3	42.3	45.4
نينوى	23.0	34.5	37.7
القادسية	35.0	44.1	47.7
ذي قار	32.0	40.9	33.9
المثنى	48.8	52.5	52.1
أربيل	3.4	3.6	6.7
كركوك	9.8	9.1	7.6
بغداد	12.8	12.0	9.9

المحافظة	2007	2012	2018
السليمانية	3.3	2.0	4.5
دهوك	9.3	5.8	8.6
الأنبار	20.9	15.4	17
واسط	34.8	26.1	18.7
ديالى	33.1	20.5	22.5
النجف	24.4	10.8	12.6
البصرة	32.1	14.9	16.2
صلاح الدين	39.9	16.6	17.9
كربلاء	36.9	12.4	13.8
بابل	41.2	14.5	11.1

المصدر : د. حسن لطيف كاظم الزبيدي، د. زياد طارق حسين الربيعي، د. زينة أكرم عبد اللطيف النداوي، 2020، «دراسة حالة الفقر ومستويات المعيشة في العراق في ظل تداعيات أزمة كورونا»، مركز الرافدين للحوار، الطبعة الأولى. (ص.47–38).

نلاحظ من خلال الجدول (25)، أن أعلى أعداد للفقراء سجلت في المحافظات الجنوبية، ولا سيَّما منها محافظة المثنى على مدار المسوحات السكانية للفقر؛ بسبب تضافر عدة عوامل لها أثر بشكل مباشر أو غير مباشر في تفشي ظاهرة الفقر، ولا سيَّما منها انخفاض حصة العراق المائية، بينما شهدت المحافظات الشمالية (أربيل،السليمانية، دهوك) أقل أعداد للفقراء، نسبةً إلى الاستقرار الاقتصادي.

ثالثاً: دليل التنمية البشرية والمعيشة:

لا تقف حدود الفقر عند انخفاض الدخل كما ينظر إليه سابقاً، إذ يتجسد الفقر ضمن المفهوم الحالي وفق دليل التنمية البشرية إلى انخفاض مستويات الصحة والتعليم والخدمات العامة والسكن اللائق والمياه الصالحة للشرب. ويبرز من خلال الجدول (26) موقع العراق على وفق دليل مستوى التنمية البشرية الآتي:

الجدول (26) ترتيب العراق عربياً وعالمياً حسب دليل التنمية البشرية لعام 2019

ت	الدولة	مرتبة الدولة عربياً	مرتبة الدولة عالمياً	نصيب الفرد من الدخل القومي الإجمالي (بالدولار)	مستوى التنمية البشرية	المجموعات
1	الإمارات	1	35	66.912	مرتفعة جداً	المجموعة الأولى
2	السعودية	2	36	49.338	مرتفعة جداً	
3	قطر	3	41	110.489	مرتفعة جداً	
4	البحرين	4	45	40.399	مرتفعة جداً	
5	عمان	5	47	37.039	مرتفعة جداً	
6	الكويت	6	57	71.164	مرتفعة جداً	
7	الجزائر	7	82	31.634	مرتفعة	المجموعة الثانية
8	تونس	8	91	10.677	مرتفعة	
9	لبنان	9	93	11.136	مرتفعة	
10	الأردن	10	102	8.268	مرتفعة	
11	ليبيا	11	110	11.685	مرتفعة	
12	مصر	12	116	10.744	متوسطة	المجموعة الثالثة
13	فلسطين	13	119	5.314	متوسطة	
14	العراق	14	120	15.355	متوسطة	
15	المغرب	15	121	7.480	منخفضة	المجموعة الرابعة
16	سوريا	16	154	2.725	منخفضة	
17	جزر القمر	17	156	2.426	منخفضة	
18	موريتانيا	18	161	3.746	منخفضة	
19	السودان	19	168	3.962	منخفضة	
20	جيبوتي	20	171	3.601	منخفضة	

ت	الدولة	مرتبة الدولة عربياً	مرتبة الدولة عالمياً	نصيب الفرد من الدخل القومي الإجمالي (بالدولار)	مستوى التنمية البشرية	المجموعات
21	**اليمن**	**21**	**177**	**1.433**	.....	
22	**الصومال**	**22**	.....	.....	.....	

المصدر: خضير عباس أحمد النداوي، «الفقر في العراق والتحول من ظاهرة اقتصادية إلى مأزق اجتماعي وسياسي»، ورقات تحليلية،7/2020ديسمبر/كانون الأول. (صـ10–9).

نلاحظ من خلال الجدول (26)، على وفق إحصائيات دليل التنمية البشرية لعام 2019، يقع تصنيف العراق ضمن المجموعة الثالثة (متوسط التنمية البشرية)، إذ بلغ نصيب الفرد من إجمالي الدخل القومي (15.355) دولاراً، ليحتل المركز (14) عربياً من مجموع (22) دولة عربية، والمركز (120) ضمن التصنيف العالمي، على الرغم من أن العراق يأتي بالمرتبة الثانية عربياً في تصدير النفط بعد السعودية التي تحتل تصنيفاً مرتفعاً جداً بالمرتبة الثانية عربياً والمرتبة (36) عالمياً بموجب دليل التنمية البشرية، وهذا ما يشيد إلى تدني البرامج الإنمائية في العراق، والتي تعني ارتفاع نسب الحرمان على مستوى الأُسرة انظر الجدول (27) الآتي:

الجدول (27) نسب الحرمان للأسرة من الاحتياجات الأساسية حسب المحافظة والميدان (%)

المحافظة	التعليم	الصحة	البنى التحتية	المسكن	وضع الأسرة الاقتصادي	دليل مستوى المعيشة
دهوك	**35.6**	**25.8**	**27.4**	**26.6**	**58.9**	**28.6**
نينوى	**33.2**	**25.6**	**50.7**	**17.2**	**57.2**	**29.0**
سليمانية	**35.1**	**32.7**	**29.6**	**19.6**	**57.9**	**29.4**
كركوك	**29.4**	**27.6**	**41.9**	**10.5**	**42.8**	**20.4**
أربيل	**34.6**	**15.7**	**27.0**	**18.3**	**43.9**	**15.5**
ديالى	**39.8**	**27.3**	**76.4**	**33.6**	**47.1**	**47.4**
الأنبار	**34.6**	**17.1**	**48.9**	**6.9**	**48.1**	**22.9**
بغداد	**19.3**	**16.5**	**46.8**	**11.5**	**54.2**	**20.4**

المحافظة	التعليم	الصحة	البنى التحتية	المسكن	وضع الأسرة الاقتصادي	دليل مستوى المعيشة
بابل	46.8	29.6	83.3	31.3	63.8	55.5
كربلاء	44.4	19.4	75.0	27.7	58.1	45.6
واسط	45.9	23.8	74.5	33.0	49.1	43.5
صلاح الدين	39.8	17.6	74.9	11.7	49.5	28.5
النجف	32.9	21.1	63.2	22.4	66.3	38.8
القادسية	45.2	28.1	84.8	39.7	62.6	51.6
المثنى	55.9	31.7	79.2	34.4	80.4	56.4
ذي قار	35.8	21.8	71.8	27.0	62.7	49.7
ميسان	38.5	12.4	74.7	19.3	54.9	33.1
البصرة	23.3	7.6	93.1	27.9	54.0	28.2
العراق	31.8	20.7	58.2	20.1	55.1	31.2

المصدر: وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي/ الجهاز المركزي للإحصاء وتكنولوجيا المعلومات، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي،»خارطة الحرمان ومستويات المعيشة في العراق»، ص 16.

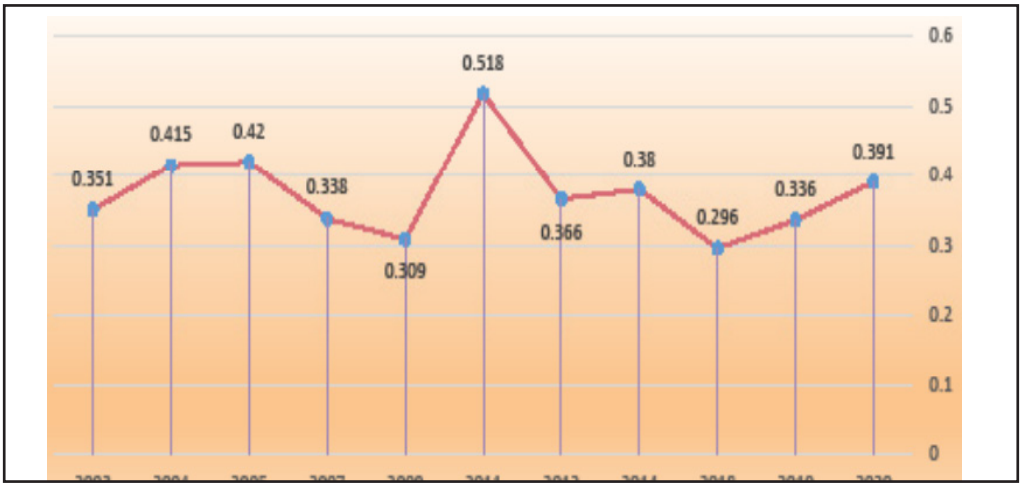
نلاحظ من خلال الجدول (27)، أن أعلى مستويات الحرمان بموجب دليل مستوى المعيشة في محافظة المثنى (56.4%) في كافة المجالات الاجتماعية، ثم تليها محافظة بابل (55.5%)، فيما نلاحظ أن أدنى نسبة في محافظة أربيل (15.5%) ومن ثمَّ بغداد (20.4%)؛ وذلك بسبب الاستقرار السياسي والاقتصادي في محافظة أربيل التي انخفضت فيها نسبة الحرمان المعيشي. ويعزى سبب التراجع إلى تراكمات الفقر في عقد التسعينيات من القرن المنصرم، ومن ثمَّ مجريات الأحداث ما بعد عام 2003 التي شهدت فيها إخفاق البرامج التنموية للحد من الفقر وتفاوت توزيع الدخل، وهدر المال العام دون وجود يذكر في تحسن التنمية الاقتصادية- الاجتماعية، ونذكر أيضاً مدى إيلاء الأهمية للمحافظات من ناحية التخصيص المالي ضمن الموازنة العامة في إعادة إعمار البنية التحتية التي تدمرت على إثر الغزو الأمريكي بعد عام 2003، وأحداث الحرب ضد الإرهاب عام 2014 التي انهارت فيها البنية التحتية أشد انهياراً، كما أن الفقر يرتبط ارتباطاً وثيقاً بتزايد

حجم النمو السكاني المضطرد الذي لم يرافقه التوسع في سوق العمل لاستيعاب الفائض من اليد العاملة لتظهر بصورة البطالة التي تمثل أحد أوجه الفقر.

رابعاً: تفاوت توزيع الدخل وتركز الثروة:

بالاعتماد على معامل جيني كمقياس لتفاوت توزيع الدخل، والذي يقع المعامل بين الصفر الذي يمثل المساواة التامة في توزيع الدخل، وبين الواحد الصحيح الذي يوضح مقدار التفاوت في توزيع الدخل بمقدار 100%، ويمكن توضيح تفاوت توزيع الدخل في العراق للمدة 2003–2020 عبر الشكل الآتي:

الشكل (32) معامل جيني للعراق 2003–2020



مصدر الشكل إعداد المؤلفين بالاعتماد على بيانات وزارة التخطيط – الجهاز المركزي للإحصاء، نشرات متفرقة.

نلاحظ من خلال الشكل هناك تفاوت واضح لتوزيع الدخل، ويمكن تفسير ذلك إلى عدم فاعلية الضرائب في تحقيق قدر من المساواة بسبب التهرب والإعفاء الضريبي، والاعتماد على الضرائب غير المباشرة التي تمس الفئات الأفقر، فضلاً عن السياسات الاقتصادية التي ركزت على تنفيذ عمليات الإصلاح الاقتصادي وإلغاء الدعم الحكومي لمفردات البطاقة التموينية التي لها أثر بالغ الأهمية على دخل الفرد، وأن عدم الاستقرار السياسي والاقتصادي له أثر في نمو

معدل تفاوت توزيع الدخل بسبب انعدام فرص العمل وانتشار البطالة وتدني مستوى الأجور، ولا سيَّما عدم عدالة توزيع الأجور في القطاع العام والخاص. وعلى ضوء معامل جيني لتفاوت توزيع الدخل نلاحظ بعد عام 2003 ولا سيَّما السنوات الأخيرة حصل تركز في الثروة لدى فئات دون أخرى، ويمكن الاستدلال عن ذلك من خلال الاستعانة بقاعدة 20/80 لعالم الاقتصاد الإيطالي «باريتو» التي تحلل تركز الثروة بالربط بين السبب والنتيجة، إذ إن (80%) من النتائج مرتبطة ب (20%) من الأسباب، وذلك عند ملاحظة باريتو على كيفية تركز الثروة في المجتمع الإيطالي وجد أن (20%) من السكان تمتلك (80%) من الثروة، وهذا يعود إلى (السياسة، الاقتصاد، المجتمع، التقنية، التعليم)، وعند إسقاط هذه القاعدة 20/80 على المجتمع العراقي على وفق المتغيرات الخمسة المذكورة لنتمكن من تفسير كيفية تركز الثروة لدى فئة محدودة في المجتمع العراقي بما يقابلها حرمان الأغلبية[118]، وكما موضح بالجدول (28) الآتي:

الجدول (28) إسقاط نظرية باريتو (قاعدة 20/80) على المجتمع العراقي

نظرية باريتو (قاعدة 20/80)		
	80%	**20%**
السياسة	**القرارات والسياسات**	**الساسة**
الاقتصاد	**الإيرادات المالية**	**النفط**
المجتمع	**الثروة**	**الأشخاص**
التقنية	**المشاريع الذكية والبرامج**	**مؤسسات خاصة**
التعليم	**متطلبات سوق العمل**	**حملة الشهادات**

المصدر: حازم حمد موسى الجنابي، 2019، «التخطيط الاستراتيجي وتأثيره في بناء وتنمية قدرات الدول»، مجلة دراسات إقليمية، العدد 42.، (صـ105).

نلاحظ من خلال الجدول (28)، أن (20%) من الساسة يشكلون نسبة (80%) من اتخاذ القرارات السياسية، بمعنى آخر التفرد باتخاذ القرارات لدى الفئة الحاكمة دون الرجوع إلى فئات المجتمع والمنظمات غير الحكومية، و(80%) من الإيرادات المالية متحققة من صادرات النفط بنسبة (20%)، أي عدم تنوع هياكل الإنتاج (اقتصاد أحادي الجانب)، ويوضح أن (80%) من ثروة المجتمع تتركز بيد فئة قليلة من الأفراد الذين يشكلون نسبة (20%) من السكان، ونلاحظ أيضاً أن (80%) من التقنية (المشاريع الذكية) تمتلكها وتقوم بها (20%) من المؤسسات الخاصة، فضلاً عن أن مخرجات التعليم لا تساهم بشكل فعال في توفير متطلبات سوق العمل، إذ إن (80%) من احتياجات سوق العمل تغطيها (20%) من حملة الشهادات.

وفي ضوء ما تقدم في الفصل الرابع وسيناريو الفقر وتفاوت توزيع الدخل في العراق يستلزم بشكل أو بآخر وضع خطة استراتيجية وفق منظور التخطيط الاستراتيجي، لانتشال السكان من الفقر في الأمد القصير وتحقيق التنمية الاقتصادية المستدامة في الأمد الطويل، عبر الاستفادة من تجارب الدول في التخفيف من الفقر والتفاوت في توزيع الدخل وفي مقدمتها التجربة البرازيلية (برنامج الجوع الصفري)، وهذا ما سيتم تناوله في الفصل اللاحق والأخير.

الفصل الرابع

الاستراتيجيات الاقتصادية– الاجتماعية طويلة الأمد

في غضون ثماني سنوات استطاع «Lula» وكابينته الوزارية تحقيق نمو اقتصادي غير مسبوق في تاريخ البرازيل الذي مكنه من تجاوز العقبات السياسية والاقتصادية، وفق العمل في اتجاهين: الاتجاه الأول: تحقيق النمو الاقتصادي، وانتشال آلاف السكان من حالة الفقر إلى الرفاه الاقتصادي والاجتماعي، والاتجاه الثاني: تعزيز دور البرازيل الاقتصادي عالمياً عبر توازن العلاقات الخارجية، وهذه التجربة تدعونا إلى تسليط الضوء على استراتيجية البرازيلية بغية إمكانية محاكاتها في العراق، وفق أوجه التقارب والتباعد ما بين البلدين، لتحقيق النمو الاقتصادي المستدام، والتخفيف من الفقر وتفاوت توزيع الدخل في العراق وسنقدم ذلك وفق مبحثين وهما:

المبحث الأول: التحليل الاستراتيجي كمقدمة للنهوض بالواقع الاقتصادي للعراق عبر تحليل SWOT.

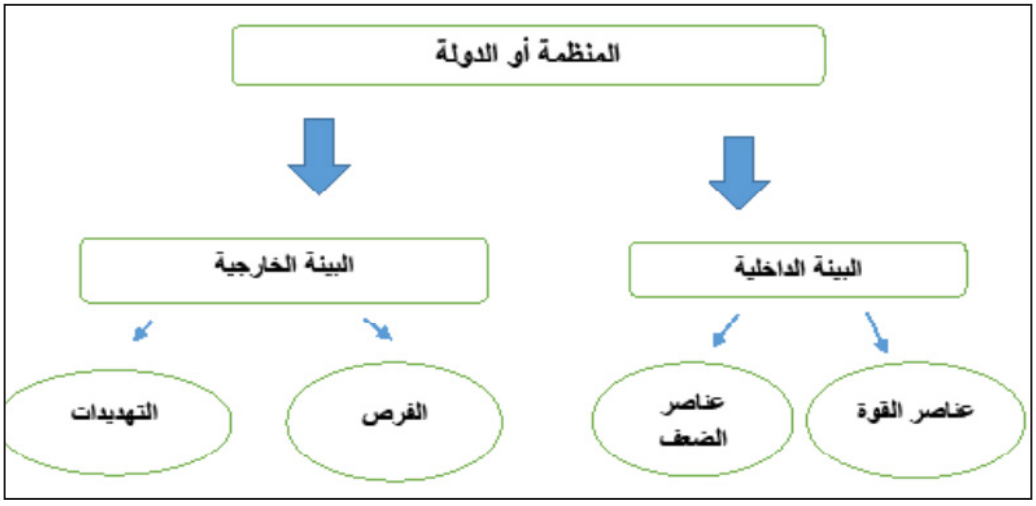
بعد دراسة واقع اقتصاد البرازيل للمدة 2003 –2010 وبيان ما تحقق من نمو اقتصادي كبير عما سبق للحكومات السابقة وبالاعتماد على استراتيجية التخطيط في إعادة رسم خارطة «الجيو–اقتصادية؛ الجيو– سياسية»*عبر رؤية استراتيجية استباقية افتراضياً (مخطط مشروع برنامج الجوع الصفري الذي تم توضيحه سابقاً) ضمن الإمكانات المتوفرة للبلد مادياً وبشرياً لتنمية وبناء القدرات نظرياً ومن ثم إسقاطها عملياً على أرض الواقع كاستراتيجية تحقق التنمية الاقتصادية. ومن جهة أخرى أوضحت الدراسة واقع الاقتصاد العراقي والأسباب الداخلية والخارجية التي أسهمت في تراجع الواقع الاقتصادي للعراق بعد عام 2003، وعلى ضوء العرض الموجز لكلا البلدين في الفصول السابقة، ومن مبدأ إمكانية الاقتدار في محاكاة العراق للنموذج البرازيلي (برنامج الجوع

*. الجيو–أقتصادية : «مصطلح جديد ظهر سنة 1990 مع تحليلات الاقتصادي الامريكي Edward Luttwak ويعني ارتكاز النظام العالمي الجديد على السلاح الاقتصادي بدلاً عن السلاح العسكري، كاداة فعالة تستخدمها الدول والشركات الكبرى لفرض قوتها ومكانتها عالمياً»، للمزيد من الاطلاع انظر «سناء نسراتي، الحوار المتمدن، العدد2012،3807،الموقع:https:// www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=318215.

الجيو–سياسية: يعبر عن مفهوم «البيئة الطبيعية للدولة والسلوك السياسي»، أي بمعنى الاحتياجات السياسية التي يتطلبها نمو الدولة ولو كان يمتد ما وراء حدودها، للمزيد من الاطلاع أنظر، شبكة النبأ المعلوماتية متوفرة على الموقع الإلكتروني، https://annabaa.org/arabic/reports/11793.

الصفري)، نقدم استراتيجية* مقترحة لمعالجة المعوقات التنموية عبر تحليل SWOT (انظر الشكل 36)، الذي يوضح التحليل الاستراتيجي للمنظمة، الذي عادةً ما يستخدم التحليل إلى إعادة تقييم عمل المنظمة بالتركيز على البيئة الداخلية (مواطن القوة والضعف) في التفحص الدقيق إلى مواطن القوة غير الموظفة والتي يمكن استثمارها للسمو بأداء المنظمة، والنظر إلى نقاط الضعف ومعالجتها دون أن تقف عائقاً في سبيل التقدم، والبيئة الخارجية (مواطن الفرص والتهديدات) التي تحيط بعمل المنظمة وتؤثر سلباً على أدائها، وبالإمكان اغتنام الفرص المتاحة للتأثير على نقاط الضعف[119]، وبالاستناد على تحليل SWOT للمنظمة سيتم اعتمادها في تقديم رؤية استراتيجية على مستوى الدولة للنهوض بالواقع الاقتصادي للعراق.

الشكل (33) نموذج تحليل SWOT



المصدر: د.لورنس يحيى صالح، حامد رحيم جناني،2018، «معوقات التنمية الاقتصادية في العراق بعد عام 2003–بحث تحليلي مقارن على ضوء معطيات التجربة الماليزية»، بغداد، دار ومكتبة كريم–دار ومكتبة أوراق.(صـ174).

*. تعتبر الاستراتيجية بمثابة قمة هرم السياسات من حيث أهمية ممارسيها، وفق الاستراتيجية يتم تحديد التوجه لسياسات الحكومة أو الإدارات المحلية، في أن هناك أمراً يحتوي على تشخيص لتحدٍ ما، وعلى ضوءه توضع السياسات التوجيهية لمواجهة هذا التحدي عبر مجموعة من الإجراءات المنسقة لتحقيق السياسات التوجيهية.

تحليل SWOT على مستوى الدولة: ويتكون تحليل SWOT من جانبين وهما:

❖ **الجانب الأول (البيئة الداخلية):** ويشمل ذلك تحليل أوضاع الدولة الداخلية من جانبين، أولهما نقاط القوة، والثاني: نقاط الضعف، وكالآتي[119] :

– **نقاط القوة:** إمكانات داخلية ذاتية متوفرة فعلاً لدى الدولة، التي يمكن توظيفها في تحقيق التنمية الاقتصادية (نقاط القوة؛ مصادر القوة؛ المميزات الإيجابية).

– **نقاط الضعف:** وتشمل المعوقات الداخلية التي تُعد عائقاً في مسار التنمية الاقتصادية، ويستلزم وضع الحلول والمعالجات اللازمة لتذليلها، (نقاط الضعف؛ مواطن الضعف التي بحاجة إلى معالجة).

❖ **الجانب الثاني (البيئة الخارجية):** ويشمل تحليل البيئة الخارجية للدولة لما يحيط بها من فرص يمكن استثمارها؛ وتهديدات خارجية يتوجب إجراء الاحتياطات اللازمة لمواجهتها، وكالآتي:

– **الفرص:** تمثل الظروف الخارجية ذات أثر إيجابي يمكن استثمارها في تحقيق النمو الاقتصادي (التغيرات الخارجية التي تساعد على النمو؛ الفرص الخارجية التي يمكن استغلالها).

– **التهديدات:** الظروف الخارجية التي تؤثر بشكل سلبي على الدولة مما ينتج عنها آثار اقتصادية وخيمة ويعبر عنها (التهديدات والمخاطر الإقليمية والدولية؛ آلية التعامل مع التهديدات).

مسارات تحليل SWOT والخيار الاستراتيجي: بعد توضيح تحليل SWOT الذي يرتكز على جانبين (البيئة الداخلية– البيئة الخارجية)، ستتولد لدينا أربعة مسارات وهي[120] :

– المسار الأول: تكيف بين عناصر القوة والفرص المتاحة S-O.

– المسار الثاني: تكيف بين عناصر الضعف والفرص المتاحة W-O.

– المسار الثالث: تكيف بين عناصر القوة والتهديدات S-C.

– المسار الرابع: تكيف بين عناصر الضعف والتهديدات W-C.

وكل مسار يوضح لنا خيار استراتيجي الذي سيتم الأخذ به بما يلائم واقع الدولة كالآتي:

- استراتيجية هجومية S-O (خيار التوسع أو النمو).
- استراتيجية علاجية W-O (خيار الاستقرار أو العلاج).
- استراتيجية دفاعية S-C (خيار الاحتواء أو الدفاع).
- استراتيجية انكماشية W-C (خيار الاندماج أو الانكماش).

ويمكن تنظيم تحليل SWOT (الجوانب الداخلية والخارجية)، والخيارات الاستراتيجية الأربعة في شكل مصفوفة، تدعى مصفوفة SWOT وهي كالآتي:

الجدول (29) مصفوفة SWOT

البيئة الداخلية / البيئة الخارجية	نقاط القوة	نقاط الضعف
الفرص	(S-O /1) استراتيجية هجومية تطويرية استخدام نقاط القوة واستثمار الفرص المتاحة	(W-S/2) استراتيجية علاجية استثمار الفرص ومعالجة نقاط الضعف
التهديدات	(S-C /3) استراتيجية دفاعية التعامل مع التهديدات واستخدام نقاط القوة	(W-C /4) استراتيجية انكماشية تقليل التهديدات وتقليل نقاط الضعف

المصدر: د.لورنس يحيى صالح، حامد رحيم جناني،2018، «معوقات التنمية الاقتصادية في العراق بعد عام 2003-بحث تحليلي مقارن على ضوء معطيات التجربة الماليزية»، بغداد، دار ومكتبة كريم-دار ومكتبة أوراق.

يوضح الجدول (26) مصفوفة SWOT والخيارات الاستراتيجية الأربعة، التي سيتم اختيار أحدها على ضوء تحليل البيئة الداخلية والخارجية للعراق مع الأخذ في أوجه التقارب مع البرازيل. ويمكن عبر ذلك وضع التخطيط الاستراتيجي الاقتصادي- الاجتماعي طويل الأمد للعراق عبر الرؤية والرسالة التي تقع ضمن قرارات السياسة الاقتصادية، لتوظيف القرارات السياسية لصالح البيئة الداخلية للعراق، أما الأهداف الاستراتيجية تقع ضمن المتغير الاقتصادي- الاجتماعي لنتمكن من تحقيق التنمية الاقتصادية المستدامة عبر استثمار الموارد المادية والبشرية (رأس المال الاجتماعي)، ليكون التآزر بين المتغيرات السياسية والاقتصادية والاجتماعية حلقات مترابطة – متماسكة تسعى إلى تحقيق الأهداف الاستراتيجية.

التحليل الاستراتيجي لبيئة العراق وفق تحليل SWOT:

على ضوء معطيات تحليل SWOT المشار إليها سابقاً، سيتم تحليل البيئة الداخلية والخارجية للعراق وكالآتي:

البيئة الداخلية للعراق:

عند الأخذ بتحليل SWOT على مستوى المنظمة، الذي يحلل البيئة الداخلية للمنظمة لكل ما تحتوي من (اللوائح التنظيمية؛ الموارد البشرية والمادية؛ التقنية؛ المالية)، وهو مرادف لما تحتوي البيئة الداخلية للعراق داخل حدودها من (الموارد البشرية والمادية؛ والتقنية والمعلوماتية؛ النظم الإدارية)، ولذا ينصب تركيز التحليل الداخلي على مستوى الدولة بتحديد نقاط القوة التي يمكن الاستفادة منها في عملية النمو الاقتصادي، ونقاط الضعف التي يتعين إعادة النظر إليها ومعالجتها [121]، وسيتم توضيحها كالآتي:

نقاط القوة:

أولاً: الزراعة: العراق منذ القدم يطلق عليه أرض السواد لخصوبة الأراضي والإنتاج الزراعي الوفير، بالإضافة إلى تعدد المحاصيل الزراعية التي تدخل ضمن تصنيف الاستهلاك الغذائي ومحاصيل الإنتاج الصناعي، ويرجع ذلك إلى اعتدال المناخ وتوفر المياه، لتكون الزراعة ضمن تعداد نقاط القوة في توفير الأمن الغذائي للسكان، وتصدير المنتجات الزراعية.

ثانياً: الموارد الطبيعية: يمتلك العراق من الموارد الطبيعية ما يؤهله إلى بلوغ النمو الاقتصادي عند توظيف الموارد بشكل استراتيجي فعال، إذ يمتلك كماً من الثروات الطبيعية وفي مقدمتها النفط، ويبلغ حجم الاحتياطي النفطي المؤكد (112) مليار برميل وغير المؤكد بحدود (360) مليار برميل، واحتياطي عالمي حوالي (10.7%)، ويحتل المرتبة الثانية بالاحتياطي بعد المملكة العربية السعودية، ومن مميزاته جميع حقول النفط تقع على اليابسة، وهذا ما يخفض من تكاليف الإنتاج، الذي تتراوح تكلفة الإنتاج للبرميل الواحد ما بين (0.95-1.9) دولار، ويُعد أقل بعشرة أضعاف من إنتاج البرميل في بحر الشمال المقدر بـ(10) دولارات للبرميل الواحد، بالإضافة إلى ذلك أنواع النفط (خفيف، متوسط، ثقيل)، مع توزيع المعادن الأخرى على عموم محافظات العراق من الشمال إلى الجنوب التي يمكن استثمارها في عملية التوطين الصناعي مما توفر فرص عمل للسكان، والحد من الهجرة المحافظات إلى المدن بحثاً عن فرص العمل.

ثالثاً: الموقع الجغرافي والعمق التاريخي والسياحة: يقع العراق في قلب العالم القديم مما جعله نقطة وصل بين أوروبا والشرق الأوسط، ومن جهة أخرى الربط بين البحر المتوسط والخليج العربي، جعله محل الدراسات الاستراتيجية للقرن العشرين بصفته يحمل ثقلاً سياسياً وإقليمياً، بالإضافة إلى ذلك أنه يمثل أقصر الطرق الجوية التي تربط بين دول غرب وجنوب أوروبا مع دول جنوب وشرق آسيا لذا أصبحت له ميزة في النقل الجوي، إذ تشكل كلاً من بغداد والبصرة والتحقت بهما أربيل مؤخراً، مراكز مهمة للنقل الجوي. وفيما يخص العمق التاريخي للعراق أنه غني عن التعريف، إذ يعد من دول الحضارات القديمة التي تشكل أهمية في ثقافة وتكوين الفرد، ولا سيَّما تعدد الأماكن السياحية المدنية في جنوب وشمال البلاد، والسياحة الدينية في (النجف، كربلاء، سامراء... إلخ)، ويعد هذا من عناصر القوة التي يمكن استثمارها بشكل أمثل عبر إيجاد فرص عمل جديدة.

رابعاً: الموارد البشرية: شهد نمو حجم السكان في العراق ارتفاعاً مضطرداً على مدى متواصل، وتشير الإحصائيات إلى عدم تأثره بالحروب أو الصراعات التي مضت إلى الوقت الراهن، إذ تشير إحصائيات عام 1934 أن عدد السكان بلغ (3.38) مليون نسمة، وفي عام 1947 وصل إلى (4.82) مليون نسمة وفي عام 1977 بلغ عدد السكان (12) مليون نسمة، وعام 1979 سجلت الإحصائيات إلى حوالي (22) مليون نسمة أي نمو ما يعادل (12) مرة، وعلى الرغم من عدم تنفيذ الإحصاء السكاني عام 2007 إلا أن عمليات الحصر والترقيم تشير إلى أن عدد السكان عام 2009 بلغ حوالي (31.6) مليون نسمة، والإحصائيات التقديرية تشير إلى

وصول عدد السكان في الوقت الراهن بحوالي (39) مليون نسمة[122]، أي بمعنى آخر أن عدد السكان يتزايد بوتائر متصاعدة، مما يشكل خطراً على الدولة في حالة هدر الطاقات البشرية الذي يمثل رأس المال البشري الواجب استثماره في عملية التنمية الاقتصادية، إذ إن الإنسان يمثل المحور الرئيس للتنمية المستدامة، وتبرز نقطة القوة عند النظر إلى ما تشكله نسبة الفئة الشابة القادرة على العمل من إجمالي السكان الهبة الديموغرافية كما موضح بالجدول (30) الآتي:

الجدول(30) الهبة الديموغرافية (الشبابية) في العراق للفترة 1977 – 2020

السنة	65+	15-64	0-14
1977	3.7	43.7	52.6
1987	4.7	50.1	45.2
1997	3.4	52.4	44.2
2011	2.9	56.3	40.7
2020	3.6	58.1	38.3

المصدر: د. لورنس يحيى صالح،2013، «الشباب بين التعليم والبطالة والهبة الديموغرافية في العراق»، وزارة الشباب والرياضة/مركز البحوث والدراسات الشبابية والرياضية. (صـ55).

نلاحظ من خلال الجدول (30)، النسب العمرية للسكان من عام 1977 إلى المتوقع عام 2020، أن العراق يتمتع بهبة ديموغرافية شابة التي تشكل النسبة الأعلى بين الفئات العمرية الأخرى وفي تزايد مستمر مما يوسع من مدارك الرؤية لدى متخذي القرار الاستراتيجي بتوفر عنصر العمل.

خامساً: البيئة الاستثمارية: على إثر تراكمات الماضي مخلفات (الحروب والصراعات) التي أدت إلى انهيار مؤسسات الدولة وخاصةً بعد عام 2003، يجعل العراق محط أنظار الاستثمار المحلي والأجنبي في كافة المجالات الزراعية والصناعية والطاقة والنقل والسياحة.

سادساً: منظمات المجتمع المدني: تغير المشهد السياسي بعد عام 2003 في مسار الحكم رافقه تزايد أعداد منظمات المجتمع المدني التي تسير بجانب المتغير السياسي، إذ تم تسجيل ما يقارب

من (8000) إلى (12000) ألف منظمة وجمعية رسمياً وفق تصريح وزارة الدولة لشؤون المجتمع المدني، وهذا يعد إحدى نقاط القوة التي يمكن الارتكاز عليها في سبيل تحقيق التنمية الاقتصادية عبر مساهمة المنظمات غير الحكومية والجمعيات في تحشيد الطاقات الاجتماعية وتوعية الجمهور وترسيخ مبادئ ومفاهيم الديمقراطية وتعزيز بناء الدولة السياسي- الاجتماعي- الاقتصادي، ومن جهة أخرى تعمل المنظمات غير الحكومية كورقة ضغط على قرارات الحكومة لتصحيح مسار القرار السياسي[124].

نقاط الضعف: أشرنا في الفصل الثاني إلى مجموعة من الأسباب الداخلية والخارجية، التي شكلت عائقاً حقيقياً في تقدم التنمية الاقتصادية في العراق بعد عام 2003، ويمكن إجمالها كالآتي:

- الفساد الإداري والمالي والدولة الهشة.
- ضبابية فلسفة الدولة الاقتصادية التي أدت إلى تشوه معالم البيئة الاقتصادية.
- الترهلات المالية العامة والعجز المستمر.
- اتجاه الإنفاق العام صوب التشغيل.
- الانكشاف والتبعية الاقتصادية.
- ضعف الانتشار والكثافة المصرفية.
- وضع الخطط الاستراتيجية دون التنفيذ الكفوء.
- ضعف الاستقرار السياسي والاجتماعي.
- انخفاض مساهمة القطاع الخاص في عملية النمو الاقتصادي.
- اختلال هياكل الإنتاج، ونمو اقتصاد أحادي الجانب.
- الفقر وتفاوت توزيع الدخل، وتفشي البطالة، وانخفاض الدخل.

البيئة الخارجية للعراق: تشمل البيئة الخارجية على مستوى المنظمة رصد وتحليل العوامل الاجتماعية والسياسية والثقافية والقانونية والاقتصادية المؤثرة عليها من الخارج، وبالإمكان أن تعد

البيئة الخارجية على مستوى الدولة أيضاً العلاقات الإقليمية والدولية وتأثيراتها السياسية والاقتصادية والاجتماعية في داخل العراق، ويمكن أن نوضحها كالآتي:

الفرص: ويمكن توضيحها كالآتي:

- الدعم الدولي.
- ارتفاع أسعار النفط.
- فرص الاستثمار العمراني.
- عودة العراق إلى المجتمع الإقليمي والدولي.

التهديدات: ونوجز منها الآتي:

- غياب الخطط الاستراتيجية.
- التدخلات الخارجية.
- كثرة الأزمات.
- الاقتصاد الريعي.
- التهديدات الإقليمية المائية.

ومن خلال ما تقدم يمكن إسقاط تحليل بيئة العراق الداخلية والخارجية على مصفوفة SWOT على النحو الآتي:

الشكل (34) إسقاط بيئة العراق على مصفوفة SOWT

البيئة الداخلية	نقاط القوة	نقاط الضعف
البيئة الخارجية	• الزراعة • الموارد الطبيعية • الموارد البشرية • الهبة الديموغرافية • منظمات المجتمع المدني • السياحة	• ضعف الاستثمار • عجز الموازنة • التزهلات المالية • الانكشاف التجاري والتبعية الاقتصادية • الفقر وتفاوت الدخل والبطالة • الهجرة والنزوح القسري • انخفاض دخل الفرد • الصراعات المذهبية • عدم الاستقرار السياسي • ضبابية فلسفة الدولة الاقتصادية • الفساد المالي والإداري • اختلال هياكل الإنتاج
الفرص • الدعم الدولي • ارتفاع أسعار النفط • فرص الاستثمار العمراني • عودة العراق إلى المجتمع الإقليمي والدولي	(1) المواءمة بين عناصر القوة والفرص المتاحة S–O. (استراتيجية هجومية – خيار التوسع)	(2) المواءمة بين عناصر الضعف والفرص المتاحة W–O. (استراتيجية علاجية – خيار الاستقرار)
التهديدات • غياب الخطط الاستراتيجية • التدخلات الخارجية • كثرة الأزمات • الاقتصاد الريعي • التهديدات الإقليمية المائية	(3) المواءمة بين عناصر القوة والتهديدات S–C. (استراتيجية دفاعية – خيار الدفاع)	(4) المواءمة بين عناصر الضعف والتهديدات W–C. (استراتيجية انكماشية – خيار الانكماش)

مصدر الشكل (37) إعداد المؤلفين

بعد تحليلنا لبيئة العراق وإسقاطها على مصفوفةSWOT ، نلاحظ وجود أربعة خيارات استراتيجية تدعونا إلى المفاضلة فيما بينها كخيار استراتيجي مناسب يمكن الأخذ به للنهوض بالواقع الاقتصادي للعراق، ومن هذا المنطلق نلاحظ أن الخيار الاستراتيجي الثاني (الاستراتيجية العلاجية) هو الخيار المناسب، إذ إن معالجة مواطن الضعف ضمن استراتيجية التخطيط تنصب على الأسلوب الأمثل في توجيه الموارد البشرية والمادية، واستثمار هذه الموارد بأقصى درجة بغية تحقق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية الداخلية لتعظيم المخرجات بأقل مدخلات، ومن جهة أخرى، الاستفادة من مواطن الفرص التي أتاحت للعراق العودة إلى الحاضنة الدولية وإطفاء قسم كبير من الديون الخارجية ليتمكن العراق من تعزيز التنمية عبر العلاقات الإقليمية والدولية، ولا سيَّما أن التوجهات الاستثمارية الكبرى وخاصة الاستثمارات الأجنبية المباشرة وغير المباشرة تهتم بدرجة كبيرة باستقرار البيئة الداخلية ونوعية العلاقات الخارجية للعراق مع العالم الخارجي قبل ولوج أصحاب رؤوس الأموال في عملية الاستثمار، لتكون محصلة الخيار الاستراتيجي الثاني هي استراتيجية تحقيق النمو الاقتصادي والتخفيف من الفقر وعدم مساواة الدخل، وفيما يخص الخيار الاستراتيجي الأول (الاستراتيجية الهجومية)، يركز على استثمار الفرص ومواطن القوة، والذي من الصعب الأخذ به؛ بسبب عدم توفر بيئة داخلية متينة لتشكل قاعدة للانطلاقة التنموية، وهذا الخيار غير ممكن التطبيق. وعند النظر إلى الخيار الاستراتيجي الثالث (الاستراتيجية الدفاعية) أيضاً غير ممكن التطبيق على الواقع؛ بسبب صعوبة مواجهة التحديات الخارجية على ضوء نقاط القوة وهذا الأمر مشابه للخيار الاستراتيجي الأول. وفيما يخص الخيار الاستراتيجي الرابع (الاستراتيجية الانكماشية) وهذا الخيار لا يصلح لبلد يعاني من تراجع معدل النمو الاقتصادي، وتفشي الفقر، إذ إن معالجة الضعف، ستمكننا من النمو الاقتصادي الداخلي، ولكن التصدي للتهديدات الخارجية يضعنا في موضع انعزال عن العالم الخارجي، الذي يشكل جزءاً لا يتجزأ من منظومة الاقتصاد العالمي.

وعبر ما تقدم من اختيار الخيار الاستراتيجي الملائم لواقع الاقتصاد العراقي، والذي يمكن الأخذ به لتحقيق التنمية الاقتصادية المستدامة في محل دراستنا لمحاكاة برنامج الجوع الصفري للبرازيل، سيسلط المبحث الأخير على رسم المنظور الاستراتيجي وفق الخطة الاستراتيجية لتحقيق التنمية الاقتصادية– الاجتماعية طويلة الأمد في العراق للقضاء على الفقر وتفاوت توزيع الدخل.

المبحث الثاني: التخطيط الاستراتيجي الاقتصادي– الاجتماعي طويل الأمد

توضح الخطة الاستراتيجية عن تسلسل هرمي لاستراتيجية الحكومة التي تكون وفق خطوات متعاقبة بالتسلسل. تكون هذه الخطوات مترابطة لا يمكن تجاوز أو تقديم أحدها على الأخرى، كما موضح بالشكل (38) الآتي:

الشكل (35) العناصر الرئيسة للخطة الاستراتيجية

المصدر: د. مدحت محمد أبو النصر، 2009، «مقومات التخطيط والتفكير الاستراتيجي المتميز»، مصر، المجموعة العربية للتدريب والنشر، الطبعة الأولى. (صـ94).

1–الرؤية (اقتصاد القوة): تعبر عن «صورة ذهنية تتطلع لها الدولة وتحث الخطى للوصول إليها في المستقبل عبر مسيرة طويلة وهي لا تبدو حقيقية الآن بل ستصبح حقيقة في المستقبل»، أي بمعنى أنها تمثل رؤية استراتيجية الدولة في مجتمع خالٍ من مظاهر الفقر في ظل الممكنات المتوفرة من مصادر القوة (المادية والبشرية)، للوصول إلى اقتصاد متماسك مبني على تداخل القطاعات الإنتاجية فيما بينها، يتحقق من خلاله النمو الاقتصادي المستدام ومواجهة التحديات الخارجية (119).

2–الرسالة (القرار الاقتصادي التشاركي): الرؤية وحدها غير كافية لتحقيق ما تطمح إليه الحكومة وأنما يتم ذلك عبر مسار تحدده الرسالة النابعة من الرؤية، بمعنى آخر أنها وثيقة الحكومة التي تحدد فيها الأنشطة الاقتصادية التي تجسد الرؤية بالاستناد إلى بيئة الدولة، توضح عبرها فلسفة الدولة الاقتصادية بتحديد أدوار كل من القطاع العام والخاص ومساهمات المجتمع المدني في عملية التنمية الاقتصادية[120] .

3–الأهداف الاستراتيجية: تشير الأهداف إلى الأبعاد التشغيلية المحددة المشتقة من الرسالة، التي يتعين على الحكومة اختيار الأهداف الواقعية ممكنة التحقيق والقابلة للقياس على أساس المعايير المعتمدة بعيداً عن مفهوم الالتباس والغموض، لتوضح امتداداتها للأهداف المادية والاجتماعية والبيئية والتشريعية وكالآتي:

❖ تنويع مصادر إجمالي الناتج المحلي، عبر استثمار في جميع القطاعات الإنتاجية لتحقق ارتفاعاً مضطرداً في إجمالي الناتج المحلي، ويساهم في تحجيم خطر التحديات الخارجية المرتبطة بصلة وثيقة في الاقتصاد أحادي الجانب.

❖ خلق نفوذ اقتصادي– تجاري، عن طريق ربط الأنشطة الإنتاجية التنافسية التي تسمح في الوصول إلى السوق الإقليمي والدولي بغية توليد الفوائض المالية.

❖ تمكين العمالة من الوصول إلى سوق العمل بحرية بواسطة رفع مهارة وكفاءة الموارد البشرية العاملة ضمن القطاعات الإنتاجية.

❖ دعم وتمكين القطاع الخاص للمساهمة بفاعلية في الاقتصاد والتنمية الاقتصادية، وامتصاص الفائض من الأيدي العاملة، وتحسين المستوى المعيشي للسكان.

❖ العمل على تخفيف الفقر عبر توليد الوظائف الجديدة وتأمين الخدمات الاجتماعية الأساسية للفقراء وتأمين دخل مستدام، وخاصة لفئات المجتمع الأكثر فقراً.

❖ العمل على تنمية القرى والأرياف التي تواجه تحديات كبيرة بسبب ضعف الأداء الزراعي في مجال توليد فرص العمل الجديدة، بالإضافة إلى تحجيم الفوارق ما بين الريف والمدينة التي لها شأن كبير في تقليل الهجرة من الريف إلى المدينة في سبيل الحصول على فرص العمل.

❖ العمل على زيادة الوعي السكاني بمبادئ التنمية المستدامة وجودة نوعية الحياة، ولا سيَّما سكان الأرياف.

4–استراتيجية الحكومة: تتجسد استراتيجية الحكومة في الخيار الاستراتيجي المشار إليه سابقاً عبر الرؤية والرسالة والأهداف الاستراتيجية، وهذا يستلزم الانتقال من نهج الإدارات التقليدية للموارد إلى مواكبة التطورات الأخيرة لبعض البلدان في استخدام النهج المستدام لغرض تحقق تنمية شمولية على كافة الأصعدة في العراق، إذ ثمة متطلبات يجب الأخذ بها وتطبيقها بشكل سليم في إطار الاستراتيجية العلاجية وهي[125] .

- إسناد مهام استراتيجية التخطيط إلى فريق عمل رفيع المستوى من الخبراء والكوادر الإدارية المتخصصة.
- القيادة القوية والحازمة في اتخاذ القرارات الخاصة بالتنمية.
- تهيئة شبكات متقدمة ومتطورة من الاتصالات وتبادل المعلومات.
- انسيابية التعاملات الإدارية ومرونة العمل.
- سرعة التكيف مع التغيرات المفاجئة في بيئة العراق الداخلية والخارجية.
- شفافية التنفيذ والمراجعة المستمرة للخطط من جانب الأهداف المتحققة والأهداف غير المتحققة.
- إشراك قطاعات المجتمع المدني والأفراد في المشروع وإشعارهم بتحمل جزء كبير من المسؤولية تجاه إخفاق الخطة، وتوجيه الإعلام ببيان ماهية المشروع للجمهور.

مضمون الاستراتيجيات الاقتصادية– الاجتماعية بعيدة الأمد (التحدي المشترك):

تنظر الأدبيات الحديثة إلى أن مسألة التنمية الاقتصادية ومعالجة قضايا الفقر ليست مشكلة تتعلق بندرة الموارد أو الفقراء وحدهم، وأنما هي تحديات تواجه المدافعين عن النمو الاقتصادي والعدالة الاجتماعية، لتدارك المخاطر الناجمة عن انهيار الاستقرار والأمن. فمن الصعوبة تصور وجود استقرار سياسي أو اجتماعي في ظل وجود أعداد كبيرة من السكان مستبعدين من الثروة، وصعوبة الحصول عن فرص المشاركة الاجتماعية، ولا سبيل إلى بلوغ ذلك الهدف إلا عن طريق اقتصاد وطني مستقر ومزدهر. وهذا ما يمكن توضيحه عبر الاستراتيجيات الاقتصادية– الاجتماعية المقترحة كالآتي:

❖ **الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص:** يحظى موضوع الشراكة بين القطاعين العام والخاص باهتمام كبير من قبل الحكومات والمجتمعات والمراكز البحثية في مختلف أنحاء العالم منذ مطلع التسعينيات. زاد الاهتمام بالشراكة بعد أن اتّضح بأن عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية تعتمد على حشد جميع إمكانات المجتمع، بما فيها من طاقات وموارد وخبرات القطاع العام وكذلك الخاص، لتتشارك في تنظيمات مؤسسية تتولّى إنشاء المشاريع بمختلف أنواعها وتشغيلها، لذلك تسعى الدول المتقدمة والنامية على حد سواء إلى خلق التنظيمات المؤسسية والتشريعات والنظم لتبنّي التنظيمات التشاركية التي تسهم فيها قطاعات المجتمع في توجيه المشاريع والأعمال وإدارتها وتشغيلها وتطويرها وتنميتها من أجل خدمة أغراضها على أساس تشارك فعلي، وحوكمة جيدة، ومساءلة شفافة ومنفعة متبادلة. وعلى هذا الأساس سنحاول توضيح مفهوم الشراكة بين القطاع العام والخاص وفق المحاور الآتية:

المحور الأول: مفهوم الشراكة والخصخصة: نسعى في هذا المحور إلى فك التداخل والالتباس عند البعض في الخلط بين مفهوم الخصخصة ومفهوم الشراكة ويمكن إيضاحها عبر الجدول (31) الآتي:

الجدول (31) مفهوم الشراكة والخصخصة

المهم	الشراكة	الخصخصة
حقوق الملكية وحق الاستغلال	حقوق الملكية عامة وحق الاستغلال خاص يتم إنهاء خصوصيته بانتهاء مدة العقد	حقوق الملكية وحق الاستغلال خاص بشكل دائم
المسؤولية والمخاطر والأرباح	كل من القطاعين وبموجب العقود المبرمة بين القطاع العام والخاص	القطاع الخاص فقط.
دور القطاع العام	ينحصر في الإشراف والرقابة والمتابعة وأي دور آخر ضمن ضوابط العقد	لا يوجد دور يذكر للحكومة في الإشراف والمراقبة والمتابعة
هيكل السوق	نظام الأسعار قائم تحت ملكية الدولة	تحرير الأسعار في السوق وإزالة القيود والحواجز الكمركية، أي حرية السوق وفق العرض والطلب

المصدر: فيصل أكرم نصوري، فيصل زيدان سهر، 2015، «الشراكة بين القطاعين العام والخاص بين التشريعات والتطبيق في العراق»، مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية، المجلد 21، العدد 83، كلية الإدارة والاقتصاد / جامعة بغداد. ، (ص294).

وعلى ضوء مفردات الجدول (31) يمكن توضيح الملاحظات الآتية:

– مشاريع الشراكة بين القطاع العام والخاص يتم تفويض القطاع الخاص بالاستخدام الكلي أو الجزئي للمشروع بموجب العقد المبرم بين الطرفين طيلة مدة حياة المشروع، وبعد انتهاء مدة العقد يعود المشروع إلى القطاع العام بكافة محتوياته.

– عقود الشراكة يتحمل كلا القطاعين المخاطر والتحديات التي تحيط بالمشروع، بالإضافة إلى عوائد الإنتاج تكون لكلا المشروعين، على غرار حالة الخصخصة فإن القطاع الخاص يتحمل كل من المخاطر والتحديات الداخلية والخارجية والإنتاج والتسويق فإنها من مسؤولية القطاع الخاص.

– مشاريع الشراكة بين القطاعين يتحدد دور القطاع العام الرئيس في الإشراف والرقابة والمتابعة وأي دور آخر يذكر ضمن بنود عقد الشراكة، ويتحمل القطاع الخاص مسؤولية التمويل المالي

والإنتاج والتكنولوجيا والتسويق... إلخ، أما في الخصخصة عدم تدخل القطاع العام في كل ما ذكر.

المحور الثاني: فشل اقتصاد السوق: يحدث فشل آلية السوق وفق نظرية باريتو «الذي يشير إلى أن أي مكسب لطرف لا بدّ من أن يقابله خسارة الطرف الآخر»، ويعزى ذلك إلى وجود ثلاثة أسباب وهي [58]:

- ضمن آلية السوق تتمتع بعض القوى بالمركزية في السوق بالشكل الذي تستطيع من خلاله الهيمنة على السوق واستبعاد الآخرين من تحقق مكاسب التجارة.

- قد يكون على الأغلب لبعض الأطراف المحتكرة للسوق آثار جانبية غير مباشرة، لا يمكن تقيمها ضمن آلية السوق مثل غياب أو حجب المعلومات أو الأضرار الناجمة عن المنافع البيئية.

- تفشل الأسواق حسب طبيعة السلعة نفسها، أي بمعنى طبيعة التبادل إذ إن هناك بعض السلع هي سلع عامة خاضعة لاستهلاك الجميع وبنفس مقدار الاستهلاك ولا يمكن احتكارها لطرف دون الآخر مثل (الهواء)، ويوجد بعض من السلع التي تعد سلع ملكية عامة مثل (الغابات، المراعي، الصيد) إذ لا بدّ من توفر نظم حماية لهذا النوع من السلع خوفاً من إفراط استهلاك السوق لها مما تعرض المجتمع إلى مخاطر بيئية ومخاطر الانقراض.

- سياسة السوق لا تراعي الفئات محدودة الدخل والفئات الأكثر فقراً في المجتمع مما ينتج عنها عدم المساواة وتفاوت توزيع الدخل لصالح فئة أصحاب المال والأعمال دون الالتفات إلى الرعاية الاجتماعية والمساواة.

- تتحدد قدرة وإمكانية السوق داخل إطار حدود الدولة إذ إن السوق عاجز عن مواجهة التحديات الخارجية وخاصة للدول النامية التي تتصف ببداية استخدام الأساليب التكنولوجيا مما يجعلها عرضة لسياسات الإغراق السلعي .

- تنافسية استثمار الموارد الطبيعية بين المنشآت، قد يحدث أحياناً تنافس لمنشأتين على مورد طبيعي واحد بموجب بعض مقومات الصناعة أو ما شابه، إذ نفترض لدينا شركة لإنتاج الإسمنت، وفندق سياحي وكلاهما يقعان على النهر، وتكون الاستفادة من مياه النهر لكلا المنشأتين بطرق مختلفة، إذ إن شركة الإسمنت تستخدم مياه النهر كمتلقٍ لنفاياتها في حين أن الفندق السياحي يستخدمه كواجهة سياحية لجذب السيّاح والصيد والاستجمام، فإن الاستخدام الأمثل للمياه لن يحظى بالاهتمام الكافي لدى شركة الإسمنت إذ إنه لا يتحمل تكلفة انخفاض السياحة لدى الفندق

مما تشكل هذه النفايات عبئاً على الفندق في زيادة الإنفاق على إدامة مياه النهر، وهي التي لا تأخذها شركة الإسمنت في نظر الاعتبار[128]

المحور الثالث: التنمية الوطنية عبر مفهوم الشراكة: من مبدأ هدفنا في الاسترشاد بمحاكاة برنامج الجوع الصفري في معالجة أوجه القصور في القطاع العام وإدخال القطاع الخاص كشريك، وإيكال إليه جزء مهم في مهمة البناء الاقتصادي في حكومة «Lula»، ولا سيَّما دوره في توليد فرص العمل والتدريب وتأهيل العمال كوسيلة من وسائل التخفيف من الفقر وتفاوت توزيع الدخل. هذا ما يدعونا إلى إعادة النظر في علاقات الإنتاج كهدف أساسي في تحقيق التنمية الاقتصادية عبر الشراكة بين القطاع العام والخاص. لتكون الشراكة بين القطاعين العام والخاص في العراق أحد السبل من أجل إعادة تمويل البنى التحتية وإنشائها بغية تطوير الاقتصاد، ولا سيَّما عجز الدولة المزمن عن تحمل أعباء الإنفاق الاستثماري اللازم؛ بسبب تراكم الدين العام بشقيه الداخلي والخارجي، الذي انعكس سلباً على قدرة الحكومة في تأمين الخدمات العامة، ولا سيَّما الأساسية منها كالكهرباء والنقل العام... إلخ. فالاقتصاد العراقي بعد عام 2003 لا يمكن أن يتطور من دون بنية تحتية التي تُعتبر أكثر من ضرورية لأي اقتصاد حديث، من أهمها نذكر (خدمات الطاقة الكهربائية؛ شبكات الاتصالات المواكبة لتطورات العصر؛ محطات الصرف الصّحي والطرق والجسور والمياه)، وغيرها الكثير من أعمدة الحياة العصرية لاقتصاد ناجح يحافظ على بيئته ويقدّم الرفاه الاقتصادي والاجتماعي. ومما لا شك فيه أن الاستثمار في البنى التحتية يؤدي دوراً رئيساً في تحفيز نمو إجمالي الناتج المحلي وتأمين النمو الاقتصادي المستدام عبر إيجاد الأرضية المناسبة لاستقطاب الاستثمارات وتوليد فرص عمل عديدة في القطاعات جميعاً ولكل الطبقات الاجتماعية على اختلافها، ليتحقق مبدأ تكافل فرص العمل الاجتماعية دون التعرض للإقصاء والتهميش في سوق العمل وذلك بسبب اتساع نطاقها وشموليتها، فضلاً عن رفع قدرتها التنافسية وخفض كلفتها. وهذا ما نلخصه في جملة من الأسباب أهمها [129] :

- الشراكة بين القطاعين العام والخاص تحقق نتائج أفضل مما يستطيع أن يحققه كل فريق على حدةٍ، ويتم ذلك من خلال تأثير الشركاء على أهداف بعضهم البعض عن طريق التفاوض والتوصل إلى معايير عمل أفضل.
- إعطاء البعد الاقتصادي اهتماماً أوسع في السياسات ذات العلاقة، وإدارة المشاريع على

أسس اقتصادية بما يحقق المكاسب الاجتماعية والاقتصادية، وصولاً إلى النمو في الناتج المحلي لتحقيق الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي، ولا سيَّما التغير التقني والاقتصادي المتسارع الذي يتيح الفرصة لتخفيض تكلفة المشاريع.

- الشراكة تفسح المجال إلى دخول الشركات الصغيرة والمتوسطة والكبيرة معاً إلى أسواق كانت مستبعدة منها، ممّا يؤدي إلى تأمين فرص عمل إضافية، فضلاً عن تشجيع المنافسة وتحفّز على الابتكار.

- خلق بيئة عمل ديناميكية للتغيير داخل البيروقراطيات الحكومية المحصّنة. تسمح الشراكة للحكومات بتنفيذ التغيير من دون التأثير على أعمالها الحقيقية المتعلّقة بتطوير السياسة الاجتماعية، والتوجّه المستقبلي وإدارة الخدمات وتقويمها.

- محدودية الموارد المالية والبشرية لدى القطاع العام، وعدم قدرته على مواكبة التطوّر التكنولوجي؛ بسبب تعدّد المجالات والمشاريع التي يتطلب تنفيذها. وعليه، فإن الشراكة تعمل إذاً على تخفيف حدّة المنافسة بين هذه المجالات من خلال تبادل الالتزامات بين الشركاء.

- تخفيف الأعباء المالية التي تعانيها الحكومة عبر توفير رأس المال عن طريق القطاع الخاص، فضلاً عن توزيع المخاطر عبر مشاريع الشراكة. سيكون هناك مجال لتوسيع الموارد المالية نتيجة تعاون الأطراف فيما بينها ونتيجة قدرة القطاع الخاص على تأمين التمويل اللازم للمشروعات.

❖ **التدخل الحكومي مكمل لاقتصاد السوق:** بعد أن أوضحنا مواطن فشل السوق في بعض المواضع التي يستلزم تدخل الحكومة لتصحيح مسار عملية النهوض الاقتصادي، إذ يترتب على ذلك تحديد دور ومهام التدخل الحكومي عبر فاعلية التدخل وليس في الحجم، وهذا يمثل جوهر قضية الصراع بينهما، في حين أثبتت التجارب أن نجاح التدخل الحكومي في تكوين رأس المال البشري (التعليم، الصحة، شبكات الأمان الاجتماعي، حماية الفقراء)، إذ إن النمو الاقتصادي الذي يتحقق عبر آلية اقتصاد السوق في الدول المتقدمة والدول الآخذة في مسار النمو ارتكزت بشكل كامل على دور التدخل الحكومي في تنمية رأس المال البشري من خلال توفير (الصحة والتعليم)، إذ إن اقتصاد السوق عاجز عن تنمية رأس المال البشري «لصعوبة اقتراض الأفراد لتمويل التعليم بفعل كون رأس المال البشري يتسم بضعف الضمان المالي من قبل مؤسسات التمويل»، وخاصة لفئات المجتمع الأكثر فقراً، بالإضافة إلى ذلك يعتبر بناء المؤسسات من ضمن

الأعمال المنوطة بالحكومة وذلك لفشل السوق في بناء المؤسسة من ناحية ومراقبة ومتابعة الأداء الحكومي من ناحية أخرى، ولا بدّ من الإشارة إلى مهمة أخرى وهي عمليات البحث والتطوير وخاصة للبلدان النامية التي دخلت سوق المنافسة الدولية إذ يتطلب ذلك إنفاق مبالغ طائلة جداً في هذا المجال تتحاشى سياسة السوق الدخول في هذا المضمار لما يشوبه من عنصر المخاطرة [127] ، وقد استُثمِف دور التدخل الحكومي في حكومة «Lula» من خلال برنامج تسريع النمو الذي اهتم في مشاريع البنى التحتية.

❖ **اقتصاد القوة عبر المشاركة المحلية:** طوال العقود السابقة التي عاشها العراق في ظل الأنظمة الشمولية يرتبط القرار الاقتصادي ارتباطاً وثيقاً بنظام الحكم آنذاك المبني على القرار المتفرد دون أن تكون هناك حلقة وصل بين القرار الاقتصادي وتطلعات الجماهير، في حين يشير النظام الديمقراطي الحالي في العراق بعد عام 2003، يتطلب تفعيل دور الجماعات والنقابات ومنظمات المجتمع المدني لتكون هي الحلقة المفقودة سابقاً، لتشكل مجموعة متكاملة من الأبنية السياسية والاجتماعية والاقتصادية والبيئية والقانونية التي تتداخل في إطار مقعد من العلاقات بين قوى السلطة وتكوينات المجتمع لتعمل على ترسيخ مبادئ ومفاهيم الديمقراطية التي تعد حديثة على مسامع المواطن العراقي، والعمل على توضيح فكرة المشاركة والمساهمة في أن بناء الدولة هو مسؤولية جماعية تقع على عاتق الحكومة والمجتمع والأخطاء تتوزع على الجميع دون أن يتحملها طرف دون آخر، وهذا المطلب يدعو إلى تدخل الدولة في دعم وتنمية الجماعات في بلورة دورها السياسي والاجتماعي في تحقيق التنمية الاقتصادية[124]. أشار «جرامشي» إلى جوهر دور الجماعات في احتواء الصراع الأيديولوجي بين الحكومة والشعب من جهة، والصراع الطبقي بين فئات الشعب نفسه التي تعمل على عرقلة مشاريع التنمية الاقتصادية، وإمكانية وصول المجتمع المدني إلى الفئات الأكثر حاجة ولا سيَّما مناطق القرى والأرياف، ومعرفة آرائهم تجاه قرار السياسة الاقتصادية، والتدريب وتنمية المهارات وبناء القدرات في مجالات التنمية للمساهمة في عملية التخطيط الاستراتيجي والتفاوض واقتراح البدائل، ومن جانب آخر مساهمة المنظمات المدنية في محاربة الفكر المتطرف وقضايا الإرهاب وذلك لاحتكاكها المباشر بالمواطنين وإمكانيتها في رصد مؤشرات الخطر من الأفكار المنحرفة وتشخيص مؤشرات الإنذار المبكر في نمو الأفكار المتطرفة والعمل على تحصين الأفراد من تلك الهجمات التي تعمل على إعاقة مشروع الحكومة التنموي، وهناك مجموعة من المعوقات التي تواجه سير عمل منظمات المجتمع المدني في العراق ومن الضروري تذليل تلك المعوقات ويمكن الإشارة إلى أهمها [130] وكالآتي:

- المعوقات السياسية: حداثة عمل منظمات المجتمع المدني الملازمة للتحول الديمقراطي وطبيعة أصحاب القرار السياسي السلطوي يضيق من مساحة الحرية لعملية التحرك بحرية لتلك المنظمات، ودافع الأحزاب المتنفذة إلى مساومة في احتوائها للمحاولة من تحجيم دورها في المراقبة والمساءلة، كما أنها تواجه عقبة البيروقراطية في التسجيل لإضفاء طابع الشريعة لعمل المنظمة الذي يواجه تحديات كبيرة في هذا الصدد.

- المعوقات الأمنية: واجهت المنظمات المدنية تحديات أمنية خطيرة عرقلت من دورها التنموي الاجتماعي من خلال عمليات الخطف والتهديد والقتل بسبب سوء الأوضاع الأمنية وخاصة في المناطق التي شهدت الصراعات المسلحة والتنظيمات الإرهابية، إذ أدت إلى إغلاق بعض منها مثل (منظمة حقوق الإنسان في الموصل؛ منظمة أصوات الحرية؛ رويدا للإغاثة... إلخ).

- المعوقات الثقافية والاجتماعية: طبيعة المجتمع العراقي القبلية المتجذرة داخل نفوس الأفراد والولاء للقبيلة أو العشيرة من تراكمات الحقب الماضية، والمتصدين لحداثة فكرة المجتمع المدني بتأويلها إلى الشذوذ والانحطاط الاجتماعي ساهمت في عدم انخراط المجتمع وتقبل مفهوم المواطنة العصري، إذ أبقت على جزء كبير من الأفراد في تأرجح ملفات المواطنة معلقة بينهما، بالإضافة إلى غياب مفهوم دور المنظمات في عملية البناء التشاركي لدى المؤسسات الحكومية وعدم التعاون إزاء عمل المنظمات في الوصول مساعيها.

- المعوقات الاقتصادية: تواجه معظم المنظمات نقص السيولة المالية لتمويل عمل المنظمة وحرية الانتقال بين الأوساط الاجتماعية بحرية تامة، كما أن تفشي مظاهر الفقر وارتفاع معدلات البطالة ومحو الطبقة الوسطى (القطاع الخاص) أفقدت من أهمية دور المنظمات لدى الأفراد في مجال التمويل عن طريق التبرعات والمساعدات، وخضوع البعض الآخر منها سلطة الأحزاب من أجل التمويل مما أفقدها استقلاليتها وتحيزها لصالح الجهات الممولة لها.

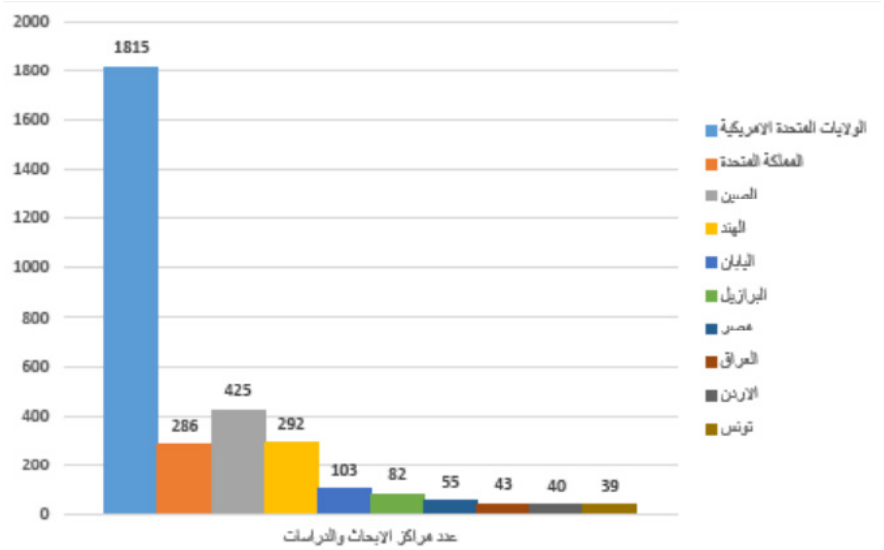
المعوقات المذكورة آنفاً حالة طبيعية تعترض طريق تجربة الحداثة في المشاركة والمساواة التي تمثل تهديداً لمصالح الفئات المنتفعة، ولكن ما يتبقى علينا دراسة هذه المعوقات بصورة تفصيلية دقيقة ووضع الحلول اللازمة والملائمة شريطة أن تكون نابعة من طبيعة المجتمع لإنجاح مسار عملية التنمية كنقطة قوة ضمن التخطيط الاستراتيجي التي يجب استثمارها وتوظيفها بشكل صحيح، ضمن

مبدأ محاكاتنا لتجربة الجوع الصفري في البرازيل بعد ما اطلعنا على نتائج المشاركة الاجتماعية في إمكانية الوصول إلى أبعد نقطة داخل إطار حدود الدولة في تشخيص حاجات السكان الأكثر فقراً في المجتمع، وتأسيس مراكز ريفية لها القدرة على منافسة المراكز الحضرية في تقديم نوعية حياة أفضل من ناحية توفير فرص العمل والخدمات العامة والحد من ظاهرة الهجرة من القرى والأرياف إلى الحضر، ودور الشركات في توفير احتياجات العاملين لديها كمبادرة منها لمؤازرة الحكومة للتخفيف من الضغوطات السكانية في توفير احتياجاتهم من السكن اللائق من خلال القروض الميسرة وتعزيز المبادرة الوطنية التشاركية في تحقق التنمية في بعدها المستدام .

❖ **القرار التشاركي:** من قضايا اقتصاد القوة في الوقت الراهن تسليط الضوء على دور مراكز البحث والدراسات في صنع القرار الاقتصادي نتيجة تشابك وتعقيد قضايا الفكر والمعرفة المعاصرة وتصاعد الأزمات وتشابك المصالح على المستوى الوطني والعالمي. ينظر إليها من جانب الدول المتقدمة مساهمة ذات فاعلية في صنع وتطوير القرار ضمن متطلبات التخطيط الاستراتيجي، لأنها تكون ذات أهمية في إنتاج المعرفة الجديدة القائمة على الابتكار والإبداع ومصدر رصين من المعلومات الذي يتمكن من تحديد مكامن الفرص وكيفية الاستثمار فيها وتشخيص التهديدات ووضع المعالجات لها، ليكون عمل مراكز البحث والدراسات كحلقة الوصل فيما بين الحكومة والمجتمع والعلم بما يحقق المصلحة العامة وصناع القرار والأفراد. في هذا الصدد ذكر «دينسون» أن حوالي (21%) من زيادة معدل نمو اقتصاد الولايات المتحدة في عام 1957-1929 يعود إلى تقدم المعرفة في البحث العلمي، وعلى ضوء ذلك لم يعد دور مراكز الدراسات والبحوث يولى أهمية ثانوية بل يُعطى دور رئيس في صنع القرار ورسم السياسات الاقتصادية والقضايا الساخنة التي لها تماس مباشر بالمجتمع، وكما هو واضح للعيان أن أصحاب القرار لا يتمتعون بالوقت الكافي أو تفتقر إمكانياتهم إلى التخصص العملي الدقيق في بعض القضايا السياسية والاقتصادية لاتخاذ القرار الرشيد، فيلجؤون إلى الاستعانة بمراكز الأبحاث للمشاورة، وبمعنى آخر أصبحت مراكز الأبحاث والدراسات تشغل حيزاً كبيراً في فكر رجال السلطة وتقوم بعمل التفكير بإيجاد المقترحات والحلول للحكومة في الأطروحات والرؤى الاستشرافية. في هذا المجال نفتقد إلى هذا النوع الذي يعد نقطة قوة بعد عودة العراق إلى الساحة الإقليمية والدولية التي يجب الأخذ بها في نظر الاعتبار من قبل صناع القرار الاقتصادي في الحكومة، إذ إن الجهل وعدم المعرفة في خدمات المراكز التي ينظر إليها نظرة مجردة على أنها تمثل بحوث مجردة من الواقع وغير قابلة للتطبيق وتخص المجال الأكاديمي حصراً، دون الأخذ بها من زاوية دورها في دعم مشاريع التنمية الاقتصادية وربط التراكم المعرفي بالتطبيق على

أرض الواقع، وتحويل نتائج المعرفة إلى منافع اقتصادية، ويمكن توضيح موقع العراق في هذا المجال عبر الشكل (39) الآتي[131]:

الشكل (36) مركز الأبحاث والدراسات في بعض الدول العربية عام 2014 ومن ضمنها العراق



إعداد المؤلفين بالاعتماد على المصدر : باسمة كزار حسن،2016، «دور مراكز البحوث والدراسات في صنع القرار الاقتصادي»، مجلة الاقتصادي الخليجي، العدد 29. (صـ164–158).

نلاحظ من خلال الجدول أن عدد مراكز الدراسات والأبحاث في العراق لا يتناسب مع حجم السكان ولا يتوافق مع عدد العاملين في مجال البحث العملي، ويعزى ذلك إلى عدد من الأسباب نذكر منها الآتي:

- البيئة المحيطة غير مؤاتية لتطوير مراكز الدراسات والأبحاث، إذ ينظر إليها من زاوية الواجهة الاجتماعية والإقليمية والدولية، وليس من أجل تحقيق إنجازات علمية حقيقية.

- احتكار السلطة وارتجالية القرارات بين رجال الدولة دون الأخذ بالإرشادات والتوجيهات والاستشارات المقدمة من قبل مراكز الدراسات والأبحاث، وضعف آليات التعاون والشراكة بين الحكومة ومراكز الأبحاث، وعدم التنسيق بين المراكز العراقية والعربية والعالمية

■ محدودية مصادر التمويل من قبل الحكومة والقطاع الخاص والنظر إلى هذا الجانب على أن الإنفاق في هذا نوع من الاستثمار غير نافع وأنه يمثل استثماراً ترفياً، إذ بلغ معدل الإنفاق الحكومي في العراق على مراكز الدراسات والأبحاث (0.8%) عام 2012 في حين سجلت السويد مثلاً أعلى مرتبة بواقع (3.8%)، ثم اليابان وسويسرا (2.7%) من إجمالي الإنفاق الحكومي وهذه إشارة واضحة إلى عدم الاهتمام والضعف في هذا المجال، فضلاً عن تسييس مراكز الأبحاث لاعتمادها على جهات في التمويل[132].

❖ **وضع برنامج للعمالة:** لا يعتبر توليد الوظائف أحد الأهداف الصريحة للسياسات الاقتصادية والاجتماعية، ولا يزال إدراجها ضمن أهداف ثانوية من خلال إقامة المشاريع، لذا، لا بدّ من وضع برنامج للعمالة بشكل واضح وصريح ضمن سياسات التنمية الاقتصادية والاجتماعية، كأحد أساسيات الاقتصاد الكلي يهدف إلى معالجة الفقر، مما يجعل واضعو استراتيجية التخفيف من الفقر تعزيز أهم محور في برامجهم الإنمائية، لتحقيق عدة نتائج إيجابية وهي:

– ارتفاع معدل توليد الوظائف سيساهم في زيادة مداخيل الأسر والأفراد، وتوسيع نطاق الحماية الاجتماعية لتشمل الفقراء.

– سيؤدي ذلك إلى تعزيز المبادئ والحقوق الأساسية والنهوض بالحكم الديمقراطي القائم على المشاركة في عملية الحد من الفقر.

– سيعمل البرنامج على المزيد من المساواة بين الجنسين، وتحسين المركز التفاوضي للعاملين.

– سيؤدي إلى تهيئة بيئة منظمة ومؤاتية لتنظيم المشاريع والاستثمار، وهو أمر يقع في صميم العمل من أجل توفير سبل العيش المستدامة.

❖ **بناء الجسور:** انخفاض مستوى استراتيجيات الحكومة العراقية في الحد من الفقر وتفاوت توزيع الدخل، أدى إلى انخراط السكان للعمل في الأزقة الخلفية للأسواق (الاقتصاد غير المنتظم) بشكل كبير وخاصةً المناطق الريفية التي تعتمد على اقتصاد الكفاف. والحقيقة أن معظم الناس يمارسون تلك الأعمال في إطار الاقتصاد غير المنتظم ليس بمحض إرادتهم أو اختيارهم، وإنما تحت ضرورة البقاء وتوفير الحد الأدنى للدخل، وخاصةً الظروف التي ترتفع فيها معدلات البطالة والبطالة الجزئية، فالعمال بأجر والعمل لحساب الذات، والمشاريع الصغيرة في الاقتصاد غير المنتظم غالباً

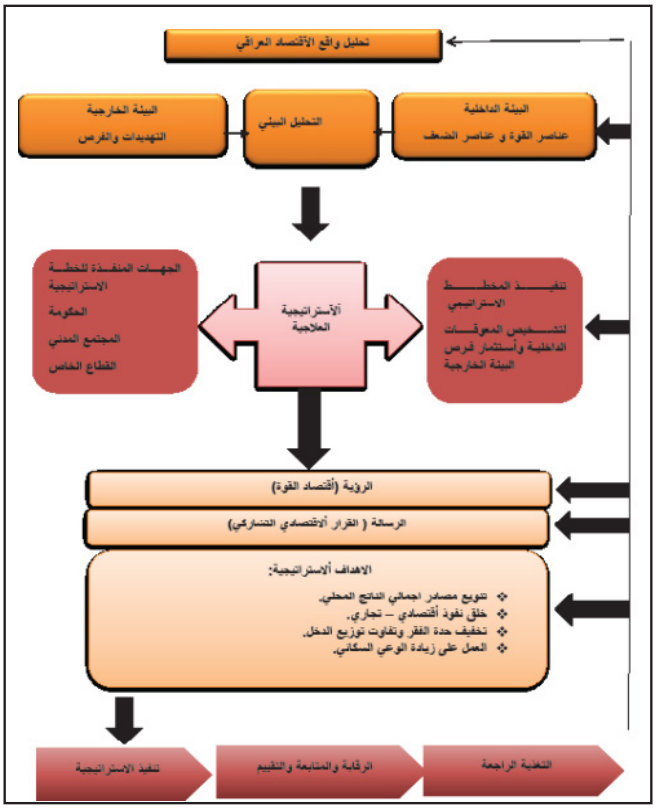
ما يواجهون مشكلات تتعلق بالشعور بعدم الرضا تجاه أعمالهم نتيجة انعدام الأمن وضعف تلك الأعمال، ومن جهة أخرى، صعوبة الحصول على وظائف رسمية أو العمل ضمن القطاعات الرسمية، وهذا ما يجعلهم أسرى الفقر، إذ إن الكثير من العاملين في الاقتصاد غير المنظم يمتلكون قدرات في الابتكار والإبداع التي تساهم في تحقيق التنمية الاقتصادية. بالإضافة إلى أن الأصول المملوكة للفقراء ولا سيَّما الطبقات الأشد فقراً لا تكون مصحوبة بصكوك الملكية مما تفتقد الأصول قيمتها عند التعاملات المصرفية، أو الاستخدام كضمانات للقروض، وبالمثل فإن الأسواق العالمية لا تستجيب لاحتياجيات الفقراء وذلك بسبب انخفاض دخولهم التي لا تتجاوز الدولارين أمريكي لليوم الواحد، أي بمعنى ليس لهم تأثير على الأسواق. لذا، يجب على واضعي استراتيجية التنمية الاقتصادية التركيز بقوة على إنشاء آليات ملائمة لمد الجسور في وضع القواعد والنظم ذات المعايير الملائمة، وواقعية في الحد من ظاهرة تفشي الاقتصاد غير المنتظم.

❖ **بناء الثقة:** في الآونة الأخيرة يعيش المواطن العراقي حالة من انعدام الثقة مع الحكومة، وقد فاقتها إلى مرحلة قد تجاوزت أزمة الثقة تؤطر بدورها لمرحلة جديدة تتسم بحالة أشبه بالعداء بين الطرفين، ينظر فيها المواطن إلى الحكومة الإيجابي للضرائب وسالب للمقدرات، وينظر إلى مؤسسات الدولة والدولة نفسها بنفس المنظور السابق الذي كان ينظر به ويتعامل به مع المؤسسات في عهد النظام البائد وبنفس الطريقة وذات الروحية التي عرفها عن تلك المؤسسات بحيث لم يعد يرى المواطن العراقي أي انتماء له في هذا الوطن نتيجة لما رآه في السابق ويراه حالياً على أيدي من يمسك بزمام قيادة البلد وجميع مفاصل الدولة والتي يسودها الفساد والاحتكار والمحاصصة، وتجسد هذه الصورة عملية التشكيل الوزاري الحالية التي تؤطر لفكرة الولاء للشخص الواحد دون التفكير أو الاهتمام برغبة الشعب، فمن الطبيعي أن تكون سياسات الموظفين والوزراء هي سياسة استرضاء للمسؤول الذي يدينون له بالفضل لوجودهم في هذه المناصب، فالشعب هو آخر شخص يمكن للمسؤولين أن يفكروا في إرضائه، إذ لا بدّ من مراجعة شاملة لموضوع بناء الثقة بين أركان الدولة (الحكومة والشعب)، وفق أطر الحكومات الحديثة التي تقوم على أساس العقد الاجتماعي بين المواطنين والدولة، والذي يتم فيه الاتفاق على الحقوق والواجبات لتعزيز المصالح المشتركة، والتوجه الصحيح والاهتمام بدولة المواطنة واستثمار الطاقة البشرية بشكل حديث، ليشعر المواطن بأنه هو من يملك الدولة ومؤسساتها وأن الدولة هي وليدة المجتمع.

❖ **التنفيذ والرقابة والتقييم والتغذية الراجعة:** يُعد هذا الإجراء ضرورياً جداً لنجاح المنظور الاستراتيجي، إذ إن وضع الخطط والبرامج الاستراتيجية للتخفيف من حدة الفقر وتفاوت توزيع

الدخل تتطلب تحديد الجهات المعنية بالتنفيذ والعمل كفريق عمل مشترك واحد وترتكز عادة على (القطاع العام والخاص؛ والإدارات المحلية؛ ومنظمات المجتمع المدني) لتوسيع نطاق الشمولية، في حين يأتي دور الرقابة والتقييم، كمحاسب على سير عمل التنفيذ ليخضع إلى آلية التقييم، فيما يأتي دور التغذية الراجعة والتي عبرها نتمكن من تشخيص مواضع الخلل والمعرقلات التي أُحيلت إلى دون النجاح وكيفية وضع الحلول للمعالجة أو إيجاد البدائل واختيار الأصلح فيما بين البدائل. ويمكن توضيح مراحل التخطيط الاستراتيجي الذي يستهدف الحد من الفقر وتفاوت توزيع الدخل في العراق من خلال الشكل (37) الآتي:

الشكل(37) مراحل التخطيط ألاستراتيجي للحد من الفقر وتفاوت توزيع الدخل في العراق



المصادر

المصادر باللغة الأجنبية (الإنكليزية، الفرنسية، البرتغالية):

1-gerald nyasulu, 2010, "revisiting the definition of poverty", journal of sustainable development in africa (volume 12, no.7.

2-mmapula brendah sekatane,2006," an analysis and application of different methodologies for measuring poverty in sharpeville", submitted in accordance with the requirements for the degree of philosophiae doctor in economice at the north-west university.

3-renata lok dessallien, review of poverty concepts and indicators.

4-hlali kemedi kgaphola, 2015, a research dissertation submitted in partial fulfilment of a master of management in public policy (mmpp), the university of witwatersrand, wits school of governance.

5-seebohm rowntree ,1902," poverty: a study of town life",the economic journal, volume 12, issue 45.

6- paul spicker," definitions of poverty: twelve clusters of meaning".

7-alice,2017," an assessment of themillennium developmentgoals poverty reductiontarget in ogun state, nigeria, a dissertation submitted infulfilmentofthe requirementsforadministration(publicadministration) in the faculty ofmanagement and commerce at the university of fort hare.

8- david hulme ,2003," conceptualizing chronic poverty", world development vol. 31, no. 3.

9-rigaud, pascal, n.d," l'indice de pauvreté multidimensionnel: un nouvel indicateur au service des politiques de développement".

10-szulc, adam,2008," checking the consistency of poverty in poland: 1997–2003 evidence, post-communist economies", vol.20, no.1, march.

11-world bank institute,2005, introduction to poverty analysis.

12-amartya sen, james foster,1997 ," on economic inequality", oxford university press inc., new york.

13-ngo tedga, 2014, "income inequalities by the tri-decomposition of the hirschman- herfindahl index: application of cameroonian data" , the international journal of innovation and applied studies, vol 07, n° 03.

14-mosime, dineo ronald,2016," income inequality and household consumption expenditure in south africe:2000-2014" , faculty of commerce low and management/school of governance.

15-mthimkhulu, sithembiso felix," financial development, economic growth and income inequality: a panel data approach" , university of zululand, faculty of commerce, administration & law (fcal).

16-ons 2013, premiers résultats de l'enquête nationale sur les dépenses de consommation et niveau de vie des ménages 2011, collections statistiques n° 642.

17-yves tillé, 2010,"résumé du cours de statistique descriptive", (p83, pp84-85).

18-undp, 2013," united nations development programme"," poverty reduction"," confronting inequality in developing countries".

19-tiago botelho,2017, "apostila de história".

20-mary del priore. renato venancio,2010," uma breve história do brasil", avenida francisco matarazzo, 1500 - 3º andar - conj. 32b edifício new york 05001-100 – são paulo – sp.

21-philip arestis, luiz fernando de paula and fernando ferrari-filho, centre for brazilian studies, university of oxford, working paper 81, d. n.

22-andréia cordeiro mecca2014, ," governo lula: política, governabilidade e hegemonia", dissertação apresentada ao programa de pósgraduação em ciências sociais da faculdade de filosofia e ciências da universidade/ estadual paulista "júlio de mesquita filho.

23-césar antônio locatelli de almeida, 2009, " economia política no brasil o primeiro governo lula ", thesis submitted to gain the degree "master in política economics", pontifícia universidade católica de são paulo puc – sp, (p8,pp26-28)

24-vinicius rezende carretoni vaz2017 ,, " a economia política no governo lula (2003 2010): uma nova forma de desenvolvimentismo ", thesis submitted to gain the degree "master in em ciências sociais ", faculdade de filosofia e ciências campus de marília.

25-rafael oberleitner crozatti,2016,"fundamentos do novo-desenvolvimentismo brasileiro nos governos lula e dilma (2003-2014) ", thesis submitted to gain the degree "master em ciências econômicas ", universidade estadual de maringá, centro de ciências sociais aplicadas.

26-jorge barrozo ghiorzi,2005," política monetária dos governos fhc e lula", universidade federal de santa catarina centro sócio-econômico curso de graduação em ciências econômicas área de pesquisa: economia monetária.

27-ranajoy ray chaudhuri,2018," central bank independence, regulations, & monetary policy-from germany and greece to china and the united states", this palgrave macmillan imprint is published by the registered company springer nature america, inc.

28-nelson barbosa,2018," as diferentes fases da política econômica

do pt: revisionismo histórico e ideologia".

29-césar antônio locatelli de almeida, 2009, " economia política no brasil o primeiro governo lula ", thesis submitted to gain the degree "master in política economics" , pontifícia universidade católica de são paulo puc – sp.

30- gabriel ribeiro novais dos reis ,2016," impactos econômicos das políticas de redução da desigualdade social no brasil: 2003 – 2013", dissertação de mestrado, programa de pós-graduação em economia da faculdade de ciências e letras – unesp/araraquara, como requisito para obtenção do título de mestre em economia.

31-fernanda de freitas feil,2014," comparação das políticasmacroeconômicas e de transferências de renda e do papel do estado dos governos fernando henrique cardoso e luis inácio lula da silva", dissertação submetida ao programa de pós- graduação em economia da faculdade de ci- ências econômicas da ufrgs, como quesito parcial para obtenção do título de mestre em economia.

32- giseli aparecida de oliveira, ,2015," instituto social do mercosul e fundo de convergência estrutural do mercosul no contexto da agenda social", dissertação apresentada como requisito à obtenção do título de mestre - do setor de ciências sociais aplicadas na universidade estadual de ponta grossa.

33-vinicius rezende carretoni vaz, 2017, " a economia política no governo lula (2003 2010): uma nova forma de desenvolvimentismo ", thesis submitted to gain the degree "master in em ciências sociais ", faculdade de filosofia e ciências campus de marília.

34-rafael oberleitner crozatti ,2016, " fundamentos do novo-desenvolvimentismo brasileiro nos governos lula e dilma (2003-2014) ", thesis submitted to gain the degree "master em ciências econômicas ", universidade estadual de maringá, centro de ciências sociais aplicadas.

35-pedro rossi &esther dweck &ana luíza matos de oliveira,2018," impactos sociais da austeridade e alternativas para o brasil", editora autonomia literária, rua conselheiro ramalho, 945, 01325-001 são paulo-sp.

36- alexandrine brami celentano & carlos eduardo carvalho, 2007," a reforma tributária do governo lula: continuísmo e injustiça fiscal", rev. katál. florianópolis v. 10 n. 1 p. 44-53 jan.

37-denise gentil & jennifer hermann,2017," a política fiscal do primeiro governo dilma rousseff: ortodoxia e retrocesso", economia e sociedade, campinas, v. 26, n. 3 (61), p. 793-816, dez.

38-ministry of brazilian finance,2011,www.fazenda.gov.br.

39-ladyane de lima r.s.,2012," brazil's advance of autonomy during luís inácio lula da silva's presidency: an assessment of international relations theories to explain brazil's two-step strategy", city university of new york (cuny).

40-joão sicsú ,2019," governos lula: a era do consume" , revista de economia política, vol. 39, nº 1 (154) , pp. 128-151, janeiro-março.

41-cássia regina vanícola, 2010," taxa cambial no brasil e suas relações: algumas evidências ", macroeconômicas e financeiras/ pontifícia universidade católica de são paulo puc-sp.

42-guilherme de queiroz stein,2016," política industrial no século xxi: capaciades estatais e a experiência brasileira (2003-2014) ", dissertação submetida ao programa de pós- graduação em ciência política do instituto de filosofia e ciências humanas da ufrgs, como requisito parcial para obtenção do título de mestre em ciênciapolítica.

43-guilherme de queiroz stein &alfredo alejandro gugliano, n.d.," capacidades políticas e política industrial: a experiência brasileira no século xxi", 41ª encontro anual da anpocs, gt 25 – políticas públicas.

44-luiz felipe campos fontes &milton andre stella," o brasil no mercosul: integração comercial brasileira com o bloco sul-americano", n.d.

45-cláudia ribeiro pereira nunes &kaiser motta lucio de morais,2015," the import and export market in brazil in the 20th and 21st centuries: economic, historical and legal analysis", athens journal of law - volume 1, issue 3.

46-josé graziano da silva, mauro eduardo del grossi, caio galvão de França, 2011, ministry the fome zero (zero hunger program) the brazilian experience ", "of agrarian development brasília, food and agriculture organization of theunited nations (fao).

47-aline freitag,2007," o programa "fome zero" na região das missões: a política social de combate à pobreza pela redistribuição de renda", dissertação apresentada a universidade do vale do rio dos sinos como requisito parcial para obtenção do título de mestre em ciências sociais.

48-carlos herrán ,2005, " reducing poverty and inequality in brazil ", inter-american development bank.

49-sandro pereira silva,2014," a trajetória histórica da segurança alimentar e nutricional na agenda política nacional: projetos, descontinuidades e consolidação", institute of applied economic research (ipea), brasília, texto para discussão, no. 1953.

50-da cruz, adriana inhudes gonçalves&ambrozio, antonio marcos hoelz&puga, fernando pimentel&de sousa, filipe lage&nascimento, marcelo machado," a economia brasileira: conquistas dos últimos 10 anos e perspectivas para o futuro", biblioteca digital.

51- mamadou lamine kanté, 2009," programa fome zero", dissertação apresentada ao instituto de ciências políticas (ipol) da universidade de brasília(unb), como requisito parcial à obtenção do título de mestre em ciências políticas.

52-céli regina jardim pinto,2005," a sociedade civil e a luta contra afome no brasil (1993-2003)", sociedade e estado, brasília, v. 20, n. 1,(pp210-211).

53-ibge,2012, ministério do planejamento, orçamento e gestão/ instituto brasileiro de geografi a e estatística – ibge, brasil núm, rio de janeiro, v. 20, p. 1-320.

54-thais diniz oliveira, 2015," determinantes da retomada do crescimento no governo lula: interpretação do modelo de crescimento com equidade", revista debate econômico, v.3, n.2, jul-dez.

55-césar antônio locatelli de almeida,2009," economia política no brasil: o primeiro governo lula", mestrado em economia política, pontifícia universidade católica de são paulo puc – sp.

56- diego rodrigues dias da luz, 2018," política externa e crescimento econômico brasileiro: uma análise do governo lula (2003-2010)", universidade estadual da paraíba centro de ciênciasbiológicas e sociais aplicadas programa de pós-graduação em relações internacionais, joão pessoa.

57- antouan matheus monteiro pereira da silva, 2013," o bric na política externa do governo lula (2003-2010):do conceito à coalizão", universidade de brasília instituto de relações internacionais programa de pós-graduação em relações internacionais.

58- barbosa zulene & correa bianca,2018," the food acquisition program - paa: socioeconomic implications farmers in the community of matinha - são luís", revista de geografia e ordenamento do território (setembro/n.14).

59- maria chaves jardim& márcio rogério silva,2015,'' programa de aceleração do crescimento (pac), neodesenvolvimentismo?''.

60- ranajoy ray chaudhuri,2018,'' central bank independence, regulations, and monetary policy from germany and greece to china and the united states''.

61-roald larssen, 2015,'' a case study of change in brazilian foreign policy from 2003 to 2014'' , master thesis, norwegian university of life sciences-faculty of social sciences.

62-thiago luis dos santos pinto,2019,'' crédito bancário e políticas públicas'', tese de doutorado, universidade de brasília, faculdade de economia, administração e contabilidade.

63-josé alderir da silva,2016,'' a política fiscal do governo lula''.

64-luiza de azevedo meirelles,2011,'' o investimento estrangeiro direto e o rating: uma análise para o caso do brasil'' , pontifícia universidade católica do rio de janeiro- departamento de economia.

65- sarah regina nascimento pessoa,2015,'' política nacional de desenvolvimento regional no período recente (2003-2010): uma análise crítica dos planos e ações'', dissertação de mestrado, universidade federal de alagoas- faculdade de economia, administração e contabilidade.

66-ministério da fazenda, 2007,'' programa de aceleração do crescimento 2007-2010'', apresentação para a comissão de assuntos econômicos e de infra- estrutura do senado federal, brasília/13 de março de.

67-josé celso cardoso jr.& cláudio alexandre navarro,2016,'' o planejamento governamental no brasil e a experiência recente (2007 a 2014) do programa de aceleração do crescimento (pac)'', instituto de pesquisa econômica aplicada – ipea.

68-walter belik,2003,” como as empresas podem apoiar e participar do combate à fome” , instituto ethos de empresas e responsabilidade social-são paulo.

69-hugo homem macedo, 2016,” o desenvolvimento humano de 1991 a 2010: uma análise do caso fluminense, universidade federal do rio de janeiro-instituto de economia.

المصادر والمراجع العربية:

70–عبد الرزاق الفارس، 2001، «الفقر وتوزيع الدخل في الوطن العربي»، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ط1.

71–ديبا نارايان، 2000، «الفقر هو انعدام الحيلة وانعدام القدرة على التعبير»، مجلة التمويل والتنمية، صندوق النقد الدولي، المجلد 37، العدد 4.

72– د. محمود جواد أبو الشعير، مروة عبد الباسط،2018 ، «دراسة وتشخيص ظاهرة الفقر في المناطق الريفية للعراق باستخدام الطريقة التقليدية (Crisp)»، مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية، العدد 103،المجلد 24.

73–د. محمد شريف بشير الشريف، 2018، «تحليل أسباب الفقر والاسترتيجية المرحلية لمكافحته في السودان»، مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية/العدد 105/المجلد 24.

74–د. يحيى غني النجار، د. آمال عبد الأمير شلاش،1991 ، «التنمية الاقتصادية (نظريات، مشاكل، مبادئ، وسياسات)».

75–سيرج ميلانو، 1995، «الفقر في البلدان الغنية»، دار الجماهيرية للنشر والتوزيع والإعلان/ط 1.

76–د. علي عبد القادر، 2002، «الفقر مؤشرات القياس والسياسات»، المعهد العربي للتخطيط.

77–منيرة فخروا، 1996، «الفقر في الوطن العربي»، تقرير اجتماع خبراء القضاء على الفقر، البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة، دمشق .

78–د. صابر بيرداود عثمان، كيزخان يوسف عزيز،2007، «قياس خطوط الفقر ومؤشراتها في مجمعي (بنصلاوة وداره توو) لعام 2003»، مجلة تنمية الرافدين.

79–جوليف، دين ميتشل، مدونات البنك الدولي، 2015، /.blogs.worldbank .org

80-شذى موسى الروابدة، 2018، «مؤشرات التنمية البشرية: دراسة مقارنة بين الاقتصاد الوضعي والإسلامي»، (129).

81-اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا، 2017، «التقرير العربي حول الفقر متعدد الأبعاد»، الأمم المتحدة –بيروت.

82-ميشيل تودارو ، 2009، «التنمية الاقتصادية».

83-م.م. يونس علي أحمد ، 2010، «تحليل وقياس الرفاهية وعلاقتها بعدالة توزيع الدخل في مدينة كركوك لسنة 2009»، مجلة الإدارة والاقتصاد – العدد الثالث والثمانون، (290).

84-عبد العظيم عبد الواحد الشكري، باسمة نياز محسن، 2017، «العلاقة بين التفاوت في توزيع الدخول ومتوسط إنفاق الفرد (دراسة قياسية)»، مجلة القادسية للعلوم الإدارية والاقتصادية- المجلد 19/العدد 1.

85-إبراهيم عبد الحفيظي، رنان مختار، 2013، «معالجة التفاوت في توزيع الدخل في ظل أزمات الاقتصادية (دراسة مقارنة بين الفكر الغربي والفكر الإسلامي)»، مجلة الدراسات الإسلامية- العدد الثالث.

86-عاطف معتمد، سوزان غرانيوس، أنطونيو دا روتشا، أرليني كليشما، تيجو كافالانتي، جوليانا جيوماراييس، كلوفيس بريجا جاوا، دانييل فليمس، سارا دا سوزا، سالم ناصر، 2010، «البرازيل القوة الصاعدة من أمريكا اللاتينية»، مركز الجزيرة للدراسات/سلسلة ملفات القوى الصاعدة (3).

87-أمل عبد الحميد، منى عبد القادر، 2017،»اقتصادات عالمية– تجربة النمو الاقتصادي في البرازيل-دروس مستفادة»، بنك الاستثمار القومي/قطاع الاستثمار والموارد/الدعم الفني للاستثمار، دراسات دورية / العدد السابع.

88-وسن إحسان عبد المنعم، 2020، «ترتيبات الإقليمية الجديدة والتغيرات في ميزان القوى العالمي- تكتل مجموعة دول البريكس نموذجاً»، كلية العلوم السياسية/جامعة النهرين، العدد 58.

89-د. فارس كريم بريهي الحساني، 2019، «التنمية الاقتصادية وسياساتها المعاصرة»، كلية الإدارة والاقتصاد-جامعة بغداد، مكتبة الضاد-ط1.

90-مهدي الحافظ، 2009، «الآن والغد في الاقتصاد والسياسة»، الطبعة الأولى، بغداد-دار ميزوتاميا للطباعة والنشر والتوزيع.

91-د. مدحت كاظم القريشي، 2012، «الفساد الإداري والمالي في العراق (أسبابه وتأثيراته الاقتصادية والاجتماعية وسبل مكافحته)»، شبكة الاقتصاديين العراقيين.

92-د.لورنس يحي صالح، حامد رحيم جناني،2018، «معوقات التنمية الاقتصادية في العراق بعد عام 2003-بحث تحليلي مقارن على ضوء معطيات التجربة الماليزية»، بغداد، دار ومكتبة كريم-دار ومكتبة أوراق.

93-عدنان سمير دهيرب، د.ت، «التحديات التي يواجهها الإعلام في ظل الدولة الهشة-دراسة تحليلية للواقع الإعلامي العراقي»، مجلة الباحث العلمي، العدد (45-44).

94-حاتم حميد محسن، 2018، شبكة نبأ المعلوماتية.

95-أحمد عمر الراوي،2011، «استراتيجيات جديدة لإدارة الاقتصاد العراقي في ظل اقتصاد أحادي الجانب»، بيت الحكمة، أعمال المؤتمر السنوي/قسم الدراسات السياسية، بغداد.

96-علي عبد الهادي سالم، 2012، «نحو استراتيجية فعالة للتنمية الاقتصادية في العراق»، مجلة جامعة الأنبار للعلوم الاقتصادية والإدارية،المجلد 4، العدد 9.

97-كامل العضاض، 2013، «هيكلية الاقتصاد العراقي والمسألة الريعية، عوائق أمام تحقيق تنمية مستدامة»، شبكة الاقتصاديين العراقيين/وقائع الملتقى الاقتصادي العملي الأول-بيروت 30 آذار-1نيسان.

98-ابتسام علي حسين، 2019، «سبل إصلاح وتطوير القطاع المصرفي في العراق»، مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية الجامعة، العدد الثامن والخمسون.

99-عادل فليح العلي، 2011، «المالية العامة والقانون المالي والضريبي» ،ط2/الجزء الأول، الأردن، إثراء للنشر والتوزيع.

100-د. سليمان اللوزي، د. فيصل مرار، وائل العكشة،1997، «إدارة الموازنة العامة- بين النظرية والتطبيق»، ط1، عمان، دار الميسرة للنشر والتوزيع والطباعة.

101-د. حسن عودة، 2011، «روشتة مجانية لعلاج عجز موازنة الثورة»، صحيفة الأهرام الاقتصادي الصادرة في 20 أكتوبر.

102-د. سالم الربيعي،2019، «سلسلة محاضرات الدراسات العليا- المالية العامة»، جامعة بغداد-كلية الإدارة واقتصاد.

103-موراي غبس،2007، «السياسة التجارية»، الاستراتيجية الإنمائية الوطنية-مذكرات توجيهية في السياسات، الأمم المتحدة/إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية بالأمم المتحدة.

104-جاسم محمد مصحب،2014، «تحليل الشراكات التجارية للعراق -2003 2013»، جامعة بغداد-كلية العلوم السياسية.

105-د. حمدية شاكر مسلم، هديل حميد محمود، 2017، «آثار السياسة التجارية على تنوع الصادرات العراقية بعد عام 2003 مقارنة مع التجربة الماليزية»، جامعة بغداد/كلية الإدارة والاقتصاد.

106-محمد علي زيني،2009، «الاقتصاد العراقي(الماضي والحاضر وخيارات المستقبل)»، دار الملاك للفنون والآداب، ط3، بغداد.

107-آل طعمة، حيدر حسين، 2015، «القطاع الخاص في العراق: الأهمية والتحديات والسياسات»، شبكة نبأ المعلوماتية.

108-البنك المركزي العراقي، 2020، «مجلة الدراسات النقدية والمالية»، بغداد،دائرة الإحصاء والأبحاث، العدد السابع/أيلول.

109-البنك المركزي العراقي/قسم الاستقرار النقدي والمالي،2020 ، «تقرير الاستقرار المالي لعام 2019»، بغداد.

110-باسم عبد الهادي حسن ، 2020، «السياسات الاقتصادية في العراق-التحديات والفرص»، المملكة الأردنية الهاشمية، مؤسسة فريدريش إيربت، مكتب الأردن والعراق.

111–عدنان حسين الخياط، 2020، «فخ الاستيرادات ومتطلبات إصلاح عمليات الاستيراد في العراق»، مركز الدراسات الاستراتيجية– جامعة كربلاء.

112–ثائر محمود رشيد العاني، عُلا علاء حسين،2018، «استخدام الموارد المائية في ظل تحديات الأمن المائي في العراق»، مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية، العدد 103، المجلد 24.

113–سعد جاسم محمد، 2018، «الأمن المائي العراقي بين مفاهيم السياسية المائية العراقية وإدارة العلاقات الاقتصادية الخارجية»، مجلة كلية المأمون، العدد الثاني والثلاثون.

114–فالح نغيمش مطر الزبيدي، نسرين مصطو شرفاني، د.ت، «الأزمة المالية الراهنة ولجوء العراق إلى صندوق النقد الدولي (الآثار والبدائل الأخرى)»، مجلة المستنصرية للدراسات العربية والدولية، العدد 58.

115– د. غفران حاتم علون، إسراء صادق كاظم، 2020، «تأثير الدين العام على الاستقرار المالي في العراق»، مجلة الاقتصاد والعلوم الإدارية، المجلد 20، العدد 121.

116–د. حسن لطيف كاظم الزبيدي، د. زياد طارق حسين الربيعي، د. زينة أكرم عبد اللطيف النداوي، 2020، «دراسة حالة الفقر ومستويات المعيشة في العراق في ظل تداعيات أزمة كورونا»، مركز الرافدين للحوار، الطبعة الأولى.

117–حازم حمد موسى الجنابي ، 2019، «التخطيط الاستراتيجي وتأثيره في بناء وتنمية قدرات الدول»، مجلة دراسات إقليمية، العدد 42.

118–جيد الكرخي، 2014، «التخطيط الاستراتيجي المبني على النتائج»، قطر/وزارة الثقافة والفنون والتراث، مطبعة الريان.

119–د. لورنس يحي صالح، مازن محمد مهدي، 2020، «التخطيط الاستراتيجي لاستدامة الموارد السياحية في محافظة صلاح الدين كقطاع موازي باستخدام أداتي (SOWC) و(TOWS)»، جامعة تكريت/كلية الإدارة واقتصاد، مجلة تكريت للعلوم الإدارية والاقتصادية/ مجلد 16–العدد ج2.

120–د. مدحت محمد أبو النصر، 2009، «مقومات التخطيط والتفكير الاستراتيجي المتميز»، مصر، المجموعة العربية للتدريب والنشر، الطبعة الأولى.

121-اللجنة الوطنية للسياسات السكانية، 2012، «تحليل الوضع السكاني في العراق 2012»، «التقرير الوطني الثاني حول حالة السكان في إطار توصيات المؤتمر الدولي للسكان والتنمية والأهداف الإنمائية للألفية».

122-د. لورنس يحي صالح،2013، «الشباب بين التعليم والبطالة والهبة الديموغرافية في العراق»، وزارة الشباب والرياضة/مركز البحوث والدراسات الشبابية والرياضية.

123-مصطفى إبراهيم سلمان الشمري، د.ت، «الرؤية الأمريكية لمنظمات المجتمع المدني في العراق»، مجلة العلوم السياسية.

124-وائل سالم جميل ،د.ت، «المتغيرات العالمية الجديدة وسبل التخطيط الاستراتيجي للتنمية»، الجامعة المستنصرية.

125-فيصل أكرم نصوري، فيصل زيدان سهر،2015، «الشراكة بين القطاعين العام والخاص بين التشريعات والتطبيق في العراق»، مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية، المجلد 21، العدد 83، كلية الإدارة والاقتصاد/جامعة بغداد.

126-أحمد الكواز،2008، «إخفاق آلية السوق وتدخل الدولة»، مجلة جسر التنمية.

127-محمد فتحي شاكر، 2010، «الآثار الاقتصادية لخصخصة المنشآت على البيئة»، كلية الإدارة والاقتصاد –جامعة الموصل، مجلة تنمية الرافدين، العدد 98، المجلد 32.

128-أنيس بو ذياب، 2017، «الشراكة بين القطاعين العام والخاص: فرصة للنهوض بالاقتصاد اللبناني»، مجلة الدفاع الوطني، العدد 99.

129-سوسن إبراهيم رجب، 2015، «دور منظمات المجتمع المدني في تنمية الصناعات والحرف اليدوية وتعزيز قدرتها على الإبداع»، مجلة جامعة كركوك للعلوم الإدارية والاقتصادية، المجلد 5، العدد 1، (ص9).

130-باسمة كزار حسن، 2016، «دور مراكز البحوث والدراسات في صنع القرار الاقتصادي»، مجلة الاقتصادي الخليجي، العدد 29.

131-فخري عبد اللطيف، د.ت، «دور مراكز الأبحاث والفكر في صنع القرار السياسي ورسم السياسات العامة في العراق»، المجلة السياسية والدولية.

132-توماس بيكيتي، 2016، «رأس المال في القرن الحادي والعشرين»، ترجمة /وائل جمال-سلمى حسين،مصر/دار التنوير/الطبعة الأولى.

133-رضوان يوسف فوزي أبو الكاس،2015، «التجربة الاقتصادية البرازيلية الواقع والآفاق»، رسالة ماجستير، جامعة الأزهر-غزة /كلية الاقتصاد والعلوم الإدارية.

134-علم الدين بانقا،2018، «تطور مفاهيم الفقر وتوزيع الدخل خلال الفترة (1960-2017)»، المعهد العربي للتخطيط/الكويت، العدد المائة والرابع والأربعون.

135-أسماء سفاري، إيمان مطلاوي، 2002، «دراسة تحليلية لواقع الفقر متعدد الأبعاد في الجزائر»، مجلة اقتصاد المال والأعمال، المجلد 4،العدد 1.

136-باسمة كزار حسن،2016، «دور مراكز البحوث والدراسات في صنع القرار الاقتصادي»، مجلة الاقتصادي الخليجي، العدد 29.

137-فيصل أكرم نصوري، فيصل زيدان سهر،2015، «الشراكة بين القطاعين العام والخاص بين التشريعات والتطبيق في العراق»، مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية، المجلد 21، العدد 83، كلية الإدارة والاقتصاد / جامعة بغداد.

138-حازم حمد موسى الجنابي، 2019، «التخطيط الاستراتيجي وتأثيره في بناء وتنمية قدرات الدول»، مجلة دراسات إقليمية، العدد 42.

139-خضير عباس أحمد النداوي، «الفقر في العراق والتحول من ظاهرة اقتصادية إلى مأزق اجتماعي وسياسي»، ورقات تحليلية،2020/7ديسمبر/كانون الأول.

140-مهند خميس عبد حمود،2021، «قياس العلاقة التبادلية بين التفاوت في توزيع الدخل والنمو الاقتصادي والفقر في الاقتصاد العراقي للمدة (1996-2019)»، أطروحة دكتوراه، جامعة الفلوجة/كلية الإدارة والاقتصاد

141-د. غفران حاتم علون، إسراء صادق كاظم، 2020،»تأثير الدين العام على الاستقرار المالي في العراق»، مجلة الاقتصاد والعلوم الإدارية، المجلد 20، العدد 121.

142-جاسم محمد مصحب،2014، «تحليل الشراكات التجارية للعراق -2003 2013»، جامعة بغداد-كلية العلوم السياسية.

143-وزارة التخطيط-الجهاز المركزي للإحصاء-مديرية إحصاءات التجارة.

144-البنك المركزي العراقي، «مجلة الدراسات النقدية والمالية»، بغداد، دائرة الإحصاء والأبحاث، العدد السابع/أيلول 2020.

145-البنك المركزي العراقي/قسم الاستقرار النقدي والمالي، «تقرير الاستقرار المالي لعام 2019»، بغداد، 2020.

146-البنك المركزي العراقي، «مجلة الدراسات النقدية والمالية»، بغداد، دائرة الإحصاء والأبحاث، العدد السابع/أيلول 2020.

147-البنك المركزي العراقي– دائرة الإحصاء والأبحاث، مجلة الدراسات النقدية والمالية، العدد السابع/أيلول 2020.

148-د.حمدية شاكر مسلم، هديل حميد محمود،2018، «آثار السياسة التجارية على تنوع الصادرات العراقية بعد عام 2003/مقارنة مع التجربة الماليزية»، مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية، العدد 105،المجلد 24.

149-حامد رحيم الجناني،2021، «فاعلية التعليم العالي وانعكاساته على التنمية الاقتصادية في العراق دراسة تحليلية مقارنة على ضوء تجارب دولية»، أطروحة دكتوراه في فلسفة العلوم الاقتصادية، جامعة بغداد/كلية الإدارة والاقتصاد.

150-موسى فرج، 2015 «الفساد في العراق خراب القدوة وفوضى الحكم»،ط1.

151-عادل عبد الزهرة شبيب، 2021، حوار التمدن، «الإغراق السلعي في العراق أسبابه وآثاره على الاقتصاد العراقي».

قائمة إصدارات مركز البيان للدراسات والتخطيط

اسم الكتاب	المؤلف
الطبقة الرثة والاستبداد الشرقي في العراق	د. مظهر محمد صالح
مقترح: رسم السياسات الاسكانية في العراق	كو كانك
الاتجاهات والانماط في التفجيرات الانتحارية في العراق	ماثيو سيستو
تجربة الحكومة الجورجية في مكافحة الفساد	البنك الدولي
حصاد البيان (1 – 22)	مجموعة باحثين
سياسة الاتحاد الاوربي الخارجية في منطقة الشرق الاوسط	مجموعة باحثين
الرئيس الامريكي القادم والعراق	مايكل نايتس
استطلاع رأي، تقييم اداؤ الحكومة العراقية 2015	قسم الابحاث
سياسة المملكة المتحدة الخارجية تجاه العراق	مركز انتكرتي – لندن–
السياسات الخاصة بالموارد المائية في العراق	أ.د. نظير الانصاري
المصالحة الوطنية في العراق – دراسة مقارنة–	مركز انتكرتي – لندن –
مستقبل القوات المسلحة في العراق	مايكل نايتس
الاسس العلمية لادارة المشاريع والعمل الهندسي	نعمان منى
تطوير طرق ازالة الكاربون	البنك الدولي
اوضاع الادارة العامة في العراق	كاظم جواد شبر
البعد المالي في تطور بعض المتغيرات النقدية في العراق	باسم عبد الهادي حسن
خطوات كتابة البحث العلمي في الدراسات الانسانية	قسم الابحاث
استراتيجية المملكة المتحدة لمكافحة التطرف	مركز انتكرتي – لندن –
المخدرات والادمان	اعداد : د. علي طاهر
وقائع مؤتمر البيان السنوي الاول (1 – 3)	مجموعة باحثين
موجز ورشة الالتزام بالدستور ضمانة لوحدة العراق	مجموعة باحثين
مقترح لتطوير الخطوط الجوية العراقية	احمد حسن علي

اسم الكتاب	المؤلف
مستقبل النفط العراقي	روبن ميلز
التحالفات المرنة لموسكو في الشرق الاوسط	هانا نوتي
الوفاء بوعود التعليم عبر عملية التعلم	البنك الدولي
مؤتمر البيان السنوي الثاني (1 – 2)	مجموعة باحثين
استراتيجيات التنمية الوطنية في العراق	علي المولوي
سلطنة عمان .. مواقفها الاقليميمة والدولية والحياد في سياستها الخارجية	ايمن عبد الكريم الفيصل
التعليم العالي في العراق . مقاربات نقدية ورؤى استشرافية	مجموعة باحثين
الدستور العراقي: تحليل للمواد الخلافية – الحلول والمقترحات–	زيد العلي – يوسف عوف
خطة التعليم في ماليزيا (2013 – 2025) (1 – 2)	وزارة التربية والتعليم الماليزية
لمحات استراتيجية في مكافحة الفساد	فراس طارق مكية
بناء الدولة في العراق.. رؤى سياساتية نحو ديمقراطية مستدامة	هاشم الركابي – علي المولوي – علي الصفار
مدخل للنزاهة ومكافحة الفساد في التشريعات العراقية والاتفاقيات الدوالية	حيدر الامارة – رحيم العكيلي – بلال عبد الحي
المكانة المؤسساتية لشركة النفط الوطنية	أ.د. جواد كاظم لفته الكعبي
الحل المنسي .. مجلس الاتحاد: ترشيد السلطة وتعزيز التشريع	د. علي عبد الحسين الخطيب – د. باسم علي خريسان
ملامح العدالة الدستورية في ضوء النظام الداخلي الجديد للمحكمة الاتحادية العليا	د. وائل منذر البياتي
خارطة طريق استراتيجية نحو تحويل الطاقة في العراق	هاري إستبانيان – نعام ريدان
احتجاجات تشرين 2019 في العراق من منظور المشاركين فيها	فارس كمال نظمي – مازن حاتم
الابادة الجماعية مستمرة	سعد سلوم
اطفال داعش .. ارث النزاع وعتمة المستقبل	د. عدنان ياسين – د. اسماء جميل رشيد
ديمقراطية على المحك .. كيفية تصميم نظام انتخابي لديمقراطية فاعلة في العراق	فراس طارق مكية

اسم الكتاب	المؤلف
العدالة والاستقرار السياسي في العراق	علي المعموري
نحو نظام انتخابي عادل في العراق بالاستفادة من التجربة اليابانية	د. عبدالعزيز عليوي العيساويّ
قبل أن يدركنا الظمأ .. أزمة المياه في العراق من سياسة الدولة إلى سياسة الأرض	إعداد وتحرير: علي عبدالهادي المعموريّ
جرائم المخدّرات في البصرة .. تحليل للواقع ورؤى مستقبلية للمكافحة	د. أحمد علي أحمد التميميّ
المجتمع الساكن والمجتمع الديناميكي .. مسارات العراق في مواجهة النمو السكاني	تحرير: د. عدنان صبيح ثامر
دليل المعارضة السياسية	مجموعة باحثين
مكافحة الفساد في العراق .. اوراق سياساتية	إعداد وتحرير: د. علي طاهر الحمود
وثائق وحقائق الدولة العراقية والمشروع الأمريكي	قيس قاسم العجرش
استراتيجية الحوار والمشاركة في العراق	د. علي طاهر الحمود – علي عبد الهادي المعموري
الشباب وبيئة الاعمال في العراق	د. سلام جبار شهاب
الوقاية من الفساد في العقود الحكومية	د. معتز فيصل العباسي

330 / 9563

ع 283 صالح، لورنس يحيى.

التَّجربة البرازيليَّة في مكافحة الفقر .. نحو رؤية في الاستراتيجيات الاقتصادية – الاجتماعية طويلة الأمد في العراق / لورنس يحيى صالح، منتظر سلمان الجوراني

–ط1 – بغداد : مركز البيان للدراسات والتخطيط، 2024

(196) ص ، (17×24) سم

1. العراق– الاحوال الاقتصادية 2. الفقر

أ.الجوراني، منتظر سلمان(م.م.)

ب. التَّجربة البرازيليَّة في مكافحة الفقر .. نحو رؤية في الاستراتيجيات الاقتصادية – الاجتماعية طويلة الأمد في العراق

2024 / 1162

المكتبة الوطنية / الفهرسة اثناء النشر

رقم الايداع في دار الكتب والوثائق ببغداد (1162) لسنة 2023

يهدف الكتاب إلى فهم أهمية الأفكار التجميعية وقدرتها في تحقيق التنمية الاقتصادية- الاجتماعية لدول الديمقراطيات الناشئة، ولا سيَّما دول السيناريوهات الأكثر تعقيداً، التي تتأرجح فيها أوراق التنمية الاقتصادية بين أروقة السياسية والاقتصاد والتنمية الاجتماعية، والخطط والرؤية المستقبلية لمخططات الانطلاقة التنموية. ليشير مصطلح أهمية الأفكار الاقتصادية في الوقت الراهن إلى أيديولوجية العلاقة بين الدولة والمجتمع والاقتصاد. وهذا التوجه يدعونا إلى تسليط الضوء على قضيتين أساسيتين وهما: يلزم الدولة في تنفيذ مشروعها التنموي أن تأخذ دوراً حاسماً كمحرك للتنمية الاقتصادية والاجتماعية بوساطة سياساتها ألآقتصادية القطاعية (صناعية، تجارة الخارجية، زراعية، تعليمية، علمية وتكنولوجية...إلخ)، وإعادة تنظيم وترتيب الاولويات الخارجية كأستراتيجية تعزز من دور العلاقات الإقليمية والدولية المشروطة بتكافؤ التبادل لكلا الطرفين، للإدراك بشكل أساسي أن الأمر متروك لقيادة الدولة في استئناف عملية النمو والتنمية الاقتصادية- الاجتماعية للوهلة الأولى في عملية النمو ألآقتصادي والتنمية ألاجتماعية، والاعتراف بعدم كفاءة السوق لمعادلة التوزيع المركزية لمشروع التنمية الاستراتيجية.

العارف للمطبوعات

978-9922-8871-0-4

مركز البيان
للدراسات والتخطيط