

الموانئ والمطارات في العراق: القوانين مقابل البنى التحتية¹

تقرير مجلس الاعمال العراقي البريطاني (IBBC)

فرانك ر. غونتر دكتوراه
أستاذ الاقتصاد، جامعة لهاي

ملخص تنفيذي

لقد كان لدى العراق القدرة على توفير بديل لقناة السويس للشحن من وإلى الشرق الأقصى وإلى تركيا وأوروبا منذ الانتهاء من خط سكة حديد البصرة - بغداد - الموصل - الرابية (سوريا) في عام 1940. وفي الوقت الحالي تهتم حكومة العراق في المشروع الضخم لبناء ميناء الفاو الكبير وربطه بتركيا بواسطة خط سكة حديد عالي السرعة يسمى القناة الجافة. إن نجحت هذه المشاريع، سيكون لها القدرة على إحداث ثورة في النقل العالمي من خلال توفير خيار شحن أقصر وأقل تكلفة من قناة السويس.

سيستغرق هذا المشروع المعقد أكثر من عقد وعشرات التريلونات من الدولارات لإكتماله وسيطلب الأمر قدرا كبيرا من الشجاعة السياسية للتغلب على التحديات السياسية والاجتماعية والأمنية الداخلية والخارجية وسيكون تمويله صعبا بشكل خاص لأن ميزانية الحكومة العراقية المقترحة المتعددة السنوات تفترض أن يتلقى العراق 70 دولارا للبرميل الواحد عن صادراته من النفط، الأمر الذي كان نادرا نسبيا على مدى العقود الأربعة الماضية حتى بعد مراعاة نسب التضخم. ومع التزام الحكومة العراقية الشديد برفع النفقات الجارية لزيادة الأجور لعدد متزايد من موظفي الدولة وزيادة المعاشات التقاعدية، فإن أي انخفاض طفيف في أسعار النفط العالمية سيجبر الحكومة العراقية على خفض النفقات الحكومية بما في ذلك تلك الخاصة بميناء الفاو الكبير والقناة الجافة.

تجادل هذه الورقة بأنه - في انتظار الانتهاء من مشروع القناة الجافة - هناك مكاسب كبيرة متاحة للشعب العراقي من خلال ترشيد القواعد التي تحكم تشغيل الموانئ البحرية والمطارات في البلاد. إن الأسباب الرئيسية لعدم الكفاءة الحالية ومحدودية إنتاجية الموانئ والمطارات العراقية ليست النقص في البنية التحتية للنقل، بل هو سوء الإدارة والفساد اللذان يشكلان أخطر الحواجز التي تحول دون توسيع التجارة الدولية والمحلية. ويقدر ما يؤدي هذا الترشيد إلى زيادة التجارة الدولية، فإنه سيساعد في التعامل مع أكبر التحديات التي يواجهها العراق والتي تتمثل في الاعتماد الاقتصادي الكبير على صادرات النفط وارتفاع معدلات البطالة والعمالة دون مستوى المؤهلات خاصة بين الشباب. وبالإضافة إلى ذلك، ستؤدي زيادة كفاءة المطارات والموانئ البحرية إلى زيادة الإيرادات الحكومية بشكل مباشر من خلال زيادة التحصيلات الجمركية وزيادة إيرادات العبور بما في ذلك أجور الرحلات الجوية العابرة للبلاد. والأهم من ذلك، هناك إمكانية لتحسين صحة الشعب العراقي ونوعية حياته بشكل مباشر.

¹ استفاد المؤلف كثيرا من فرصة مناقشة هذه المواضيع مع ما يقرب من اثني عشر مديرا ومحللا في صناعات الموانئ والمطارات العراقية. أيضا، كان (2022) Kapita قطاع النقل في العراق: نظرة عامة على مشهد الطيران والملاحة البحرية مصدرا قيما للبيانات الحالية والتحليل المثير للاهتمام. ومع ذلك، فإن الوصف والتحليل وتوصيات السياسة الواردة في هذا العمل هي فقط تلك الخاصة بالمؤلف المسؤول عن أي أخطاء.

مقدمة في تجارة العراق الدولية

يتأثر الطلب على الموانئ والمطارات العراقية بثلاث خصائص للاقتصاد العراقي.

- 1 . تهيمن التجارة الدولية على الاقتصاد العراقي كانعكاس لتاريخه الطويل كطريق تجاري رئيسي بين أوروبا وآسيا حيث بلغت قيمة استيراداته 84.5 مليار دولار وبلغت صادراته ما قيمته 136.9 مليار دولار في العام، مما أنتج نسبة تقدر ب 81٪ من التجارة الخارجية مقابل اجمالي الناتج المحلي لعام 2022 - وهي واحدة من أعلى النسب في العالم.²
- 2 . يعتمد العراق على تصدير مورد طبيعي واحد أكثر من أي بلد آخر في العالم. ففي العام 2022، شكل النفط ما يقرب من 94٪ من صادرات البلاد.³
- 3 . يشهد العراق تغيرات جذرية من سنة إلى أخرى في قيمة تجارته الدولية. فعندما تكون أسعار النفط منخفضة كما في عام 2020، تعاني البلاد من عجز تجاري كبير وانخفاض حاد في واردات القطاعين الخاص والحكومي. وعندما تكون أسعار النفط مرتفعة كما هو الحال في عام 2022، تعلن البلاد عن فائض كبير في ميزانها التجاري الذي يمول زيادة حادة في حجم الاستيرادات. ونتيجة لذلك، عندما تكون أسعار النفط منخفضة، تكون هناك طاقة فائضة في الموانئ البحرية والمطارات، ولكن عندما تكون أسعار النفط مرتفعة، تفتقر الموانئ البحرية والمطارات في البلاد إلى القدرة على نقل تجارة البضائع بكفاءة - وتظهر الاختناقات بما يشابه ظاهرة عنق الزجاجة.

بعد دراسة المشاكل التي تؤثر على كل من الموانئ الجوية والبحرية - الفساد واللوائح وتغيير أسعار الصرف والقضايا المتعلقة بالشراكات بين القطاعين العام والخاص - ستدرس هذه الورقة التحديات الخاصة بالموانئ البحرية والمطارات.

مشاكل على مستوى الاقتصاد تؤثر على كل من الموانئ والمطارات

الفساد المستشري

مثل الرمال بعد عاصفة صحراوية، يتغلغل الفساد في كل ركن من أركان المجتمع العراقي. العراق ليس البلد الأكثر فسادا على وجه الأرض ففي عام 2022 كان هذا المركز غير المشرف من نصيب الصومال. ومع ذلك، صنفت منظمة الشفافية الدولية العراق في المرتبة 157 من أصل 180 دولة بنتيجة 23 نقطة من أصل 100 نقطة.⁴ وعلى الرغم من إحراز بعض التقدم في الحد من الفساد بعد هزيمة داعش في عام 2017، إلا أن هذا التقدم كان محدودا. لقد تحسن العراق من كونه "فاسدا للغاية" إلى مجرد "فاسد جدا". وكما نوقش في تقرير سابق ل IBBC بعنوان "الفساد أسوأ من داعش: أسباب وعلاج الفساد في العراق"، فإن أسباب الفساد في العراق معروفة. ولكن بما أن العديد من النخب السياسية والاقتصادية تستفيد من الفساد المستشري، فإن التقدم في مكافحة الفساد كان بطيئا جدا.

² صندوق النقد الدولي (2023 أ) العراق 2022 مشاورات المادة الرابعة، الجدول 5، ص. 30.

³ صندوق النقد الدولي (2023 أ) العراق 2022 مشاورات المادة الرابعة، الجدول 5، ص. 30.

⁴ منظمة الشفافية الدولية (2022) مؤشر مدركات الفساد، [/https://www.transparency.org/en](https://www.transparency.org/en)

الأمثلة على الفساد في الموانئ البحرية والمطارات في البلاد كثيرة حيث تختفي الشحنات القيمة من "المستودعات الأمنية" ويشكو سائقو الشاحنات من أنهم لا يضطرون فقط إلى دفع رشاوى للمجموعات الرسمية وغير الرسمية لمجرد الوصول إلى مناطق الموانئ، بل وإلى مسؤولي الجمارك أيضا لتجنب التأخير غير الضروري في معالجة الشحنات.

يساهم الفساد في موانئ ومطارات العراق في النتائج الصحية السيئة في العراق. حيث يمكن أن يكون تحويل الأدوية المستوردة واستبدالها بأدوية مزيفة أو متبعية الصلاحية مربحا للغاية وذلك لسببين أولهما ان الأدوية المستوردة لها قيمة عالية نسبة إلى وزنها فقد تحتوي حاوية واحدة على ما قيمته مليون دولار أو أكثر من الأدوية والثاني هو ان هناك سوق جاهزة للأدوية التي يتم تحويلها بشكل غير قانوني ليس فقط إلى المشتريين في العراق ولكن أيضا إلى المشتريين في سوريا ولبنان، ونتيجة لذلك، فقد تطلب سلطات الميناء رشوة تصل إلى 50 ألف دولار إذا كان يعتقد أن الحاوية تحتوي على أدوية. وغالبا ما يؤدي رفض الدفع إلى اتهامات بأخطاء في التوثيق تؤدي إلى التأخير أو المصادرة الرسمية للدواء أو الاختفاء غير المبرر للحاوية.⁵

الفساد المستشري هو العائق الأكبر أمام تحسين الكفاءة وزيادة الإنتاجية في موانئ العراق ومطاراته. ولعل أكثر ما يرتبط بهذا التقرير هو أن الفساد قد يكون السبب الرئيسي وراء عداء الأنظمة والقوانين تجاه التجارة الدولية وهو أيضا السبب في اعتماد نظام العملة المزدوجة.

العداء التنظيمي

إن الانخراط في التجارة الدولية عبر موانئ العراق ومطاراته يستغرق وقتا طويلا ومكلفا. ووفقا لتقرير سهولة ممارسة أنشطة الأعمال لعام 2020 الصادر عن البنك الدولي، يحتل العراق المرتبة 181 من أصل 190 دولة شملها الاستطلاع.⁶ وفي حين يحظى جانب تحسين البنى التحتية المادية بأكثر قدر من الاهتمام من صناع القرار إلا ان المشاكل الأساسية التي تواجه التشغيل الفعال للموانئ والمطارات العراقية هي اللوائح العدائية والبيروقراطية وسوء إدارة قطاع النقل في البلاد.

وكما هو مبين في الجدول 1، وبغض النظر عن تكاليف الشحن الفعلية، فإن تصدير حاوية من العراق ليس فقط أكثر تكلفة من التصدير من البلدان المجاورة، ولكنه يتطلب أيضا ساعات أكثر بكثير للمعالجة. على سبيل المثال، يبلغ مجموع تكاليف الانبثات للامثال الحدودي والوثائقي حوالي 3000 دولار في العراق مقارنة بأقل من 700 دولار لإحدى دول منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا كمال. وفيما يتعلق بالساعات، يتطلب تصدير حاوية من العراق ما يقرب من 600 ساعة من الأعمال الورقية مقارنة بحوالي 110 ساعات بالنسبة لدول منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا. كما أن استيراد المنتجات إلى العراق أكثر تكلفة واستهلاكاً للوقت. كما ان هناك أيضا تباين كبير في تكاليف الصادرات والواردات وعدم القدرة على التنبؤ بهذه التكاليف، حيث تتم معالجة بعض معاملات التجارة الدولية بسرعة نسبية وتكلفة منخفضة بينما تواجه المعاملات المماثلة تأخيرات كبيرة ونفقات غير متوقعة.

الجدول 1: مقارنة تكاليف التصدير والاستيراد

⁵ منصور، ريناد (2022) "نقل الادوية في العراق: شبكات توجع الصراع اليومي" تشاتام هاوس، لندن، ص. 9.

⁶ البنك الدولي (2020) العراق: ممارسة أنشطة الأعمال 2020، ص. 4.

الشرق الأوسط وشمال أفريقيا	الكويت	الإمارات	تركيا	العراق	
					صادرات
53 ساعة	84 ساعة	27 ساعة	10 ساعة	85 ساعة	وقت التصدير: الامتثال للحدود (ساعات)
442 دولار	665 دولار	462 دولار	338 دولار	1118 دولار	تكلفة التصدير: الامتثال للحدود (بالدولار الأمريكي)
66 ساعة	72 ساعة	5 ساعة	4 ساعة	504 ساعة	وقت التصدير: الامتثال للمستندات (ساعات)
241 دولار	227 دولار	140 دولار	55 دولار	1800 دولار	تكلفة التصدير: الامتثال المستندي (بالدولار الأمريكي)
					واردات
94 ساعة	72 ساعة	54 ساعة	7 ساعة	131 ساعة	وقت الاستيراد: الامتثال للحدود (ساعات)
513 دولار	634 دولار	553 دولار	46 دولار	644 دولار	تكلفة الاستيراد: الامتثال للحدود (بالدولار الأمريكي)
73 ساعة	96 ساعة	12 ساعة	2 ساعة	176 ساعة	وقت الاستيراد: الامتثال للمستندات (ساعات)
263 دولار	332 دولار	283 دولار	55 دولار	500 دولار	تكلفة الاستيراد: الامتثال المستندي (بالدولار الأمريكي)

المصدر: البنك الدولي (2020) العراق: ممارسة أنشطة الأعمال 2020

ووفقاً لمقياس آخر، وهو مؤشر الأداء اللوجستي لعام 2018 الصادر عن البنك الدولي، يحتل العراق المرتبة 147 من بين 160 دولة شملتها الدراسة. وعلى سبيل المقارنة، تحتل الإمارات العربية المتحدة المرتبة 11 بينما تحتل الكويت المرتبة 64. ووفقاً لوكلاء الشحن العالميين وشركات النقل السريع الذين يقدمون مدخلات للحصول على درجة LPI، يحتل العراق مرتبة سيئة في الجمارك (153 من أصل 160) ولكن عندما يتعلق الأمر بالكفاءة اللوجستية - النقل بالشاحنات والشحن وكفاءة الوساطة الجمركية - يحتل العراق المرتبة الثانية من القاع. حتى أفغانستان أكثر كفاءة!

إن الجمع بين التكاليف المستندية والجمركية المرتفعة وغير المتوقعة لواردات وصادرات العراق يقلل بشكل كبير من القدرة التنافسية للموانئ البحرية والمطارات العراقية مقارنة بتلك الموجودة في تركيا والإمارات العربية المتحدة والكويت. وغالباً ما يكون تفرغ البضائع في أحد موانئ جبران العراق وشحنها براً إلى العراق أرخص وأقل إحباطاً. كما أن عدم الكفاءة التنظيمية يؤثر بشكل خطير على الاقتصاد الوطني للعراق وكذلك على الشركات العراقية الفردية. وعلى الصعيد الوطني، تحد تكلفة التصدير من الجهود المبذولة للتنوع من هيمنة صادرات النفط نظراً لوجود عدد قليل من المنتجات العراقية التي لا تزال تنافسية دولياً بعد احتساب جميع التكاليف المستندية والجمركية.

وكمثال على ذلك، تلقت شركة صغيرة في بغداد عرضاً من متجر فرنسي وكان السعر جيداً وشحن حاوية من بغداد إلى أم قصر مسافة (580 كم، 360 ميلاً) سيستغرق حوالي 24 ساعة فقط، لكن الشركة العراقية قررت عدم قبول العرض. السبب في ذلك هو أنه لو حاول مالك أو مدير الشركة العراقية القيام بالأعمال الورقية المتعلقة بالتصدير بنفسه فسيستغرق الأمر وقتاً أطول مما كان المتجر الفرنسي على استعداد للانتظار، وإذا استأجرت الشركة وكيل شحن للتعامل مع الصفقة فإن أتعاب الوكيل ستستهلك الجزء الأكبر من أرباح الشركة في بغداد.

وعلى جانب الاستيراد، يجمع هيكل التعرفة الجمركية الحالي في العراق بين متوسط معدل عالي وعدد قليل من الخطوط المعفاة من الرسوم الجمركية. ويبدو أن القيمة الدقيقة للتعرفة تختلف بمرور الوقت ومن مكان إلى آخر. ويمكن أن تؤدي المواد التي تتطلب الاختبار إلى تأخير الواردات بشكل أكبر. وبينما تقع مختبرات الاختبار في أربيل في محيط المطار، تقع مختبرات بغداد في وسط المدينة مما قد يؤدي إلى تأخر مدة أسبوع قبل ظهور نتائج الاختبار. هذا الهيكل المربك للتعرفة والاختبار يشوه الحوافز الاقتصادية ويكافئ التهرب من التعريفات واللجوء إلى استخدام الحدود البرية للبلاد التي يسهل اختراقها.⁷

وإلى جانب التكاليف المستندية غير الجمركية، تقلل التعريفات من حجم وتنوع البضائع المستوردة. ويجادل البعض بأن خفض الاستيراد قد يشجع الإنتاج المحلي في العراق ولكن هذا الرأي لا يأخذ بعين الاعتبار المسائل المتعلقة بسلاسل التوريد الحديثة. وباستثناء المنتجات الأساسية، تحتاج معظم الشركات العراقية إلى مدخلات مستوردة بما في ذلك كل شيء من المواد الخام إلى الآلات المتطورة. وبشكل مباشر، فإن الإجراءات الحالية للاستيرادات ترفع التكلفة التي تتحملها الشركات العراقية مما يقلل من أرباحها أو ربما يدفعها إلى التوقف عن العمل. وبشكل غير مباشر، فإن عدم القدرة على التنبؤ بالوقت والتكلفة لتخليص الاستيرادات يجبر الشركات العراقية إما إلى الإغلاق بصورة دورية وغير متوقعة أثناء انتظارها للمواد المطلوبة أو تحمل تكلفة تخزين كميات أكبر من المواد في مخازنها وكلا التعديلين يقللان من ربحية الشركات العراقية.

وبالإضافة إلى اللوائح المنشورة، وإن كان يعاد تفسيرها في كثير من الأحيان، تخضع الشركات العراقية التي تسعى إلى تصدير أو استيراد المنتجات أيضاً لقواعد غير مكتوبة. فعلى سبيل المثال، في حين تسمح اللوائح بالتأمين الأجنبي على الشحنات الدولية، فمن الشائع أن يرفض المسؤولون العراقيون سندات الشحن البحري أو الجوي التي لا تستخدم شركة تأمين عراقية.

تستخدم معظم البلدان الوثائق الإلكترونية المتعلقة بالتجارة وتسويتها عن طريق التحويل الإلكتروني للأموال. وهذا ليس صحيحاً بالنسبة للعراق حيث يطلب من المصدرين والمستوردين وشركات الشحن وغيرهم تقديم مستندات ورقية وعادة ما تتم التسوية بواسطة الأموال النقدية ويجب تقديم المستندات اللازمة على الورق مع توقيعات وختومات "حية". إن عدم رغبة المسؤولين التجاريين العراقيين في قبول التوقيعات الإلكترونية أو التوقيعات الرقمية الأكثر أماناً، فضلاً عن التصديق الإلكتروني بدلاً من الختومات المطاطية يفرض عبئاً كبيراً على الشركات العراقية ونظيراتها الأجنبية. ويجب نقل المستندات الورقية فعلياً إلى الدوائر الرسمية مما قد يضيف أياماً للمعالجة، وقد ينتهي الأمر بالمكاتب الحكومية بأكوام من الورق وغالباً ما يؤدي ذلك إلى فقدان المستندات أو وضعها في غير محلها مما يوجب استبدالها وبالتالي يؤدي ذلك إلى مزيد من التأخير.

وإضافة إلى ذلك، فإن اعتماد التجهيز الإلكتروني للوثائق والدفع سيجعل أنواعاً معينة من الفساد أكثر صعوبة. في الوقت الحالي، يمكن لمسؤولي الجمارك وغيرهم من المسؤولين في الموانئ والمطارات الادعاء بأن المستند الورقي المطلوب مفقود أو لم يتم اكتماله بشكل صحيح مما قد يتطلب أياماً أو أسابيع لتسليم مستند ورقي بديل أو مصحح. ونظراً لأن الشحنات المتأخرة يمكن أن تؤدي إلى خسائر كبيرة فإن الشاحنين لديهم الدافع لمحاولة تسريع الموافقة عن طريق دفع الرشاوى.

ومما يزيد من تعقيد التجارة الدولية للشركات العراقية هو التفضيل الشديد لكل من الكيانات الحكومية والخاصة للدفع نقداً - ويفضل الدولار الأمريكي - بدلاً من الدفع الإلكتروني بالدينار أو الدولار. هذا التفضيل للدفع بالدولار لا يزال سائداً على الرغم من أن الحكومة العراقية قد أعلنت مؤخراً عن عقوبات كبيرة لاستخدام الدولار بدلاً من الدينار. إن تفضيل التعامل بالدولار ناتج عن مزيج من ندرة الخدمات المصرفية إلى جانب انعدام الثقة على نطاق واسع في الأمن المصرفي ونزاهة المصارف. ولا تزيد طريقة الدفع هذه من فرص السرقة فحسب، بل تقلل أيضاً من الكفاءة حيث يتم الاحتفاظ بالأموال في حقائق أو خزائن لأيام أو أسابيع في انتظار التسويات.

⁷ البنك الدولي (2022) المرصد الاقتصادي للعراق: فرصة جديدة للإصلاح، الخريف، ص. 12.

تعد زيادة الكفاءة والحد من الفساد حافزين رئيسيين للعراق للانتقال إلى بدائل للوثائق الورقية. ويوجد حاليا العديد من النظم المقبولة على نطاق واسع لمعالجة البيانات المتعلقة بالتجارة إلكترونيا. في الواقع، وافق العراق في عام 2021 على اعتماد نظام (UNCTAD) الآلي للبيانات الجمركية المسى (ASYCUDA) وهو نظام برمجي تم تطويره لتقليل التكاليف المرتبطة بالمستندات التجارية وزيادة إيرادات الجمارك الحكومية والحد من الفساد. وتتمثل إحدى مزايا المستندات الإلكترونية في أنه يمكن للطرفين - الرسمي والشاحن - رؤية المستند في نفس الوقت حتى لو كانا منفصلين جغرافيا. وعادة ما تحتفظ الأنظمة الإلكترونية بسجل للتغييرات مما يصعب ادعاء فقدان المستندات لغرض تحفيز الرشاوى.

ومن المقرر أن يستغرق الوصول إلى استخدام النظام الآلي للبيانات الجمركية (ASYCUDA) على نطاق واسع من خمس إلى سبع سنوات. لكننا ان نظرنا إلى التأخيرات على مدى العقد الماضي في اعتماد الحكومة العراقية لنظام المعلومات المالية المتكاملة (IFMIS) وإنشاء حساب خزانة واحد سنجد انه ستكون هناك مقاومة كبيرة لاعتماد النظام الآلي للبيانات الجمركية ومن المتوقع أن يقاوم موظفو الجمارك وغيرهم من المسؤولين اعتماد النظام الآلي للبيانات الجمركية لسببين متداخلين.

أولا، كما هو معروف، تعاني المكاتب الحكومية في العراق من زيادة شديدة في عدد الموظفين حيث تواصل الحكومة خلق وظائف عامة للحد من البطالة. ونظرا لكون معالجة مستندات التجارة الورقية أقل كفاءة فإنها توفر مبررا للاحتفاظ بمزيد من الموظفين. وإذا ما انتشر التجهيز الإلكتروني الأكثر كفاءة لوثائق التصدير والاستيراد فسيتضح أن العديد من الموظفين الحكوميين لا لزوم لهم.

ثانيا، حصل العديد من موظفي الحكومة على وظائفهم من خلال العلاقات العائلية أو السياسية ويفتقرون إلى التعليم أو المهارات اللازمة للانتقال بنجاح من المعالجة الورقية إلى المعالجة الإلكترونية. وغالبا ما تكون الشهادات المدرسية مزورة وان كانت صحيحة فإنها قد لا تعكس بدقة معرفة ومهارة الفرد.

ارتباك سعر الصرف

أدى انهيار أسعار النفط العالمية في عام 2020 إلى أزمة مالية حادة في العراق. ونتيجة لذلك أخرجت الحكومة العراقية مدفوعات الرواتب والمعاشات التقاعدية وتراكمت ديون المدفوعات لشركات النفط الدولية وانخفضت الاحتياطيات الدولية للبلاد بشكل حاد. وهناك أيضا فجوة متزايدة بين سعر الصرف الرسمي وسعر الصرف غير الرسمي في السوق. وفي ديسمبر 2020، استجابت الحكومة العراقية بتخفيض قيمة الدينار بنحو 20٪ من 1182 ديناراً / دولاراً إلى 1450 ديناراً / دولاراً. وفي حين خفف هذا الانخفاض من حدة الأزمة المالية من خلال زيادة إيرادات الحكومة من الدينار إلا أنه أدى أيضا إلى تسارع سريع في التضخم من 0.6٪ في عام 2020 إلى 6.0٪ في عام 2022.⁸ وبطبيعة الحال، زادت التكلفة التي يتحملها العراقيون من جميع الاستيرادات من الحبوب إلى السلع الكمالية مع خفض أسعار الصادرات غير النفطية. وبعبارة أخرى، عانى المستوردون العراقيون بينما استفاد المصدرون العراقيون غير النفطيين. كما أدى هذا الانخفاض في قيمة العملة إلى زيادة الضغط المالي على إيران وسوريا اللتان تعانيان من نقص الدولار وبالتالي اضطر هذان البلدان إلى تصدير كميات أكبر من المنتجات إلى العراق اما بشكل قانوني أو عبر التهريب للحصول على نفس الكم من الدولارات الأمريكية التي كانا يحصلان عليها بالسعر السابق.

⁸ صندوق النقد الدولي (2023 أ) العراق 2022 مشاورات المادة الرابعة، الجدول 1، ص. 26.

في 7 فبراير 2023، أعادت الحكومة العراقية لسبب غير مفهوم سعر الصرف الرسمي إلى 1300 دينار عراقي / دولار. مع سعر الصرف غير الرسمي في السوق عند حوالي 1470 - 1480 دينار / دولار، مما شكل فجوة تقارب 13٪ بين السعر الرسمي وسعر السوق. ومن المعروف ان أسعار الصرف المزدوجة هي أحد الطرق الواضحة للفساد. وفي حين أن إعادة تقييم الدينار في العراق تمت حديثاً إلا أن الأسباب الدافعة لذلك واضحة حيث سيحاول المسؤولون تحصيل الرسوم والتعريفات وما إلى ذلك بالدولار وسيسعى أولئك المسؤولون إلى تسديد أي مدفوعات بالدينار بالسعر الرسمي والاحتفاظ بفارق 13٪ لأنفسهم. وسواء كان هذا هو القصد أم لا، فإن نظام سعر الصرف المزدوج يفيد الأشخاص والمنظمات التي يمكنها الحصول على الدولار بالسعر الرسمي ويثقل كاهل أولئك الذين يتعين عليهم الحصول على الدولار بسعر السوق المحلي.

عقود غامضة للشراكة بين القطاعين العام والخاص

تتعاقد كل من الموانئ البحرية والمطارات في العراق مع شركات القطاع الخاص المحلية والدولية لتوفير مجموعة متنوعة من السلع والخدمات ويمكن أن تقتصر هذه العقود مع شركات القطاع الخاص على توفير سلعة بسيطة مثل مستلزمات التنظيف في المطار أو تكبير لتشغيل منشأة معقدة مثل ميناء بأكمله. وعندما يعطي العقد درجة من السلطة التقديرية للشركة الخاصة حول كيفية تقديم الخدمة المتعاقد عليها، يشار إلى هذه الاتفاقيات باسم الشراكات بين القطاعين العام والخاص (PPP).

تميل الشراكة بين القطاعين العام والخاص في صناعة النقل إلى المعاناة من تحيز الحكومة العراقية لصالح العقود قصيرة الأجل. في بعض الحالات يمكن إلغاء العقود بإشعار مدته ثلاثين يوماً فقط. ومن دوافع اللجوء إلى العقود قصيرة الأجل هو الاعتقاد بأن العقود قصيرة الأجل تضمن أن يكون الشريك من القطاع الخاص متحمساً للغاية لتنفيذ العقد بأكبر قدر ممكن من الكفاءة خشية عدم تجديد العقد.

وهناك آثار سلبية شديدة للعقود قصيرة الأجل لأنها توفر فرصاً أكبر للفساد حيث يتوقع المسؤولون الحكوميون أن الشركاء من القطاع الخاص سيكونون على استعداد لتقديم خدمات للمسؤول لتحسين فرصهم في تجديد العقود. وقد لا تكون هذه الخدمات مالية فعلى سبيل المثال، قد يطلب المسؤولون الذين لديهم تأثير على تجديد العقود أن تعطى بعض الشحنات الأولوية وتنتقل إلى مقدمة الخط للمناولة أو أن تعفى بعض الشحنات من الوثائق المطلوبة. والاحتمال الآخر هو أن المسؤولين الحكوميين قد يؤخرون المدفوعات التعاقدية متوقعين أن الشريك الخاص سوف يخفض النظر عن تكلفة المدفوعات المتأخرة بدلاً من تقديم مطالب عامة قد تقلل من فرصه في تجديد العقد. وبمرور الوقت قد يؤدي ذلك إلى سباق نحو القاع، حيث سيحصل على العقود الشركاء الأقل كفاءة في القطاع الخاص والذين يكونون على استعداد لتقديم خدمات لنظرائهم في القطاع العام.

بالإضافة إلى ذلك، تميل العقود قصيرة الأجل إلى تقليل كفاءة الإنتاج حيث إن توفير التدريب الفعال وكذلك استخدام المعدات العالية الجودة هو عموماً عملية متعددة السنوات. فإذا كان لدى الشريك الخاص، على سبيل المثال، عقد مدته خمس سنوات فسيكون أكثر استعداداً للاستثمار في تدريب أفضل للموظفين المحليين ولتحسين المعدات وسيكون على استعداد لقبول تكاليف أعلى وأرباح أقل على المدى القصير للحصول على أرباح متزايدة على المدى الطويل. ولكن إذا واجه الشريك الخاص احتمال أن تتولى منظمة أخرى العقد في غضون عام أو أقل، حين ذلك لن يكون هناك حافز كبير للاستثمار في تدريب أكثر شمولاً أو لشراء معدات أفضل لأن شركات أخرى سوف تستفيد من هذه الاستثمارات.

في حين أن العقود طويلة الأجل تحسن بشكل عام الحوافز للشريك من القطاع الخاص للمشاركة في التدريب والصيانة والاستثمار في المعدات الجديدة، فإن هذه النتائج الإيجابية لن تحدث إلا إذا احترمت الحكومة العراقية الاتفاقيات. ولسوء الحظ، كانت هناك حالات متعددة انتهك فيها شريك القطاع العام الاتفاقيات بشكل مباشر. وكما ذكر أعلاه، لم يسدد الشركاء العراقيون من القطاع العام المدفوعات المطلوبة في الموعد المحدد مما يتطلب من الشريك الخاص الدخول في تحكيم مكلف لتلقي المدفوعات في نهاية المطاف. ومع ذلك، أصرت الحكومة العراقية في الوقت نفسه على أن يقوم الشريك الخاص بسداد مدفوعات تعاقدية لمقاوليه من الباطن. فعلى سبيل المثال، تؤخر الشركات المملوكة للدولة العراقية أحيانا دفع أقساط التأمين المتعاقد عليها لشركائها من القطاع الخاص، ولكن يجب على الشريك الخاص دفع أقساط التأمين في الموعد المحدد وإلا سيتم تعليق تغطية التأمين.

كما أن العقود طويلة الأجل غالبا ما تخضع لمراجعات مستمرة من جانب واحد. ويعاد تصنيف الشحنات التي كانت تعتبر "اعتيادية" دون إشعار مسبق على أنها "حرجة" مما يؤدي إلى ارتفاع التكاليف بالنسبة للشريك من القطاع الخاص. وقد يتم تغيير تعريفات المنتجات دون التشاور مع شريك القطاع الخاص، ولقد كانت هناك حالات أصدرت فيها وزارات مختلفة إعفاءات من الرسوم حتمت على الشريك الخاص تحمل التكاليف دون سداد.

وبطبيعة الحال، قد يسعى الشريك من القطاع الخاص إلى التوصل إلى تسوية لحل نزاع ما اما بالتفاوض او باللجوء الى التحكيم. لكن هذه العملية يمكن أن تكون مكلفة وتؤدي إلى تأخيرات طويلة وتشنت الإدارة بشكل خطير. وحتى إذا كان التحكيم في نهاية المطاف لصالح الشريك الخاص، فإنه قد لا يكون قادرا على تحصيل التعويضات في فترة معقولة. وهناك حالات تخسر فيها بعض مؤسسات الحكومة العراقية قرار التحكيم لكنها تكرر على الفور الانتهاك الأصلي الذي اجبر الشريك الخاص على اللجوء الى التحكيم في بادئ الامر مما يضطره الى العودة إلى التحكيم عدة مرات حول نفس المشكلة.

بالإضافة إلى التحديات الوطنية المتمثلة في الفساد والعداء التنظيمي وارتباك سعر الصرف والغموض التعاقدية للمشاركة بين القطاعين العام والخاص هناك مشاكل مختلفة تواجهها الموانئ البحرية والمطارات في العراق.

الموانئ البحرية

إن وصول العراق إلى الخليج العربي مقيد بشدة بسبب الواقع الجغرافي والسياسي للبلد حيث ينضم نهرا دجلة والفرات شمال مدينة البصرة لتشكيل ممر شط العرب المائي الذي يصب بعد ذلك في الخليج. ان الرقعة الجغرافية من قضاء أبو الخصيب إلى مدينة الفاو على الخليج تمثل مسافة حوالي 100 كم (60 ميلا) ويشكل ممر شط العرب المائي الحدود بين العراق وإيران التي تم الاقتتال عليها بشدة خلال الحرب الإيرانية العراقية في ثمانينيات القرن العشرين وما زالت تعاني من الغارات العسكرية الدورية عبر الحدود وحركة مهربين مسلحين تسليحا جيدا يهربون سلع استهلاكية واثار.

تبلغ المسافة من مصب شط العرب في الخليج إلى حدود العراق مع الكويت حوالي 60 كيلومترا (37 ميلا) فقط ولدى العراق أربعة موانئ تجارية هي (أم قصر وخور الزبير وأبو فلوس والمقلع) وميناءان لتصدير النفط وأربع منصات لتصدير النفط مكتظة في هذه المنطقة الصغيرة نسبيا من محافظة البصرة. وتحتوي الموانئ التجارية الأربعة على 48 رصيفا بسعة تفريغ تصميمية تبلغ 17.5 مليون طن من البضائع سنويا.⁹

⁹الحكومة العراقية (2018) خطة التنمية الوطنية: 2018-2022، ص. 146.

أكبر ميناء للشحن هو أم قصر وهو ميناء المياه العميقة الوحيد في العراق ويمثل حوالي 60٪ من إجمالي الشحن. على سبيل المثال وقبل جائحة كورونا استقبل كل من أم قصر وخور الزبير عدد مماثل من السفن يبلغ حوالي 1400 سفينة وكان ميناء أم قصر مسؤول عن 17.2 مليون طن من الشحن مقارنة بـ 11.4 مليون طن لخور الزبير.¹⁰ في حين تلقى أبو فلوس والمقلاع معا حوالي 1 مليون طن فقط. أم قصر هي عبارة عن ثلاثة موانئ - أم قصر الجنوبي والوسط والشمالي - حيث ان ميناء أم قصر الشمالي هو الأكثر حداثة من بين الموانئ الثلاثة وعلى عكس معظم البنية التحتية للموانئ العراقية، فإن أم قصر الشمالي ليس مملوكا للدولة ولكنه يدار من قبل كيان خاص يمكنه التعامل مع كل من الحاويات والبضائع العامة. والميناء قادر على استيعاب رسو سفن أكبر من تلك التي لا يمكنها عبور قناة بنما والتي يصل طولها إلى 300 متر ويحتوي شاطئ الميناء على العديد من مرافق التخزين الجافة والمبردة.

زيادة كفاءة الميناء

في معظم الموانئ البحرية في العالم يجب أن يستغرق التقاط حاوية من سفينة راسية في الميناء ساعتين أو أقل من وقت دخول شاحنة النقل إلى مرافق الميناء حتى اكتمال جميع المتطلبات الجمركية ومغادرة الشاحنة محملة بالحاوية. في موانئ العراق نادرا ما يكون التقاط الحاوية بهذه الكفاءة، ويقضي بعض السائقون العراقيون مع شاحناتهم مدة ثلاثة إلى خمسة أيام في مرافق الموانئ قبل أن يتمكنوا من المغادرة بشكل قانوني وتؤدي هذه التأخيرات إلى ارتفاع التكاليف المباشرة في استئجار الشاحنات وأجور السائقين و بشكل غير مباشر، يمكن أن تؤدي التأخر الطويل في اكتمال معاملات تخليص الحاوية إلى إغلاق الشركة المستوردة أثناء انتظارها للتسليم أو قد تضطر الشركة العراقية إلى الاحتفاظ بمخزون مفرط من المنتج في مخازنها كوسيلة للتعامل مع عدم القدرة على التنبؤ باستلام المنتجات المستوردة.

هناك أسباب متعددة للفترة الزمنية الطويلة والمتغيرة المستغرقة بمعالجة الشحنات في موانئ العراق وكما تم ذكره أعلاه فإن استخدام المستندات الورقية والتسوية النقدية يبطن التخليص من خلال الجمارك وغالبا ما تتطلب الوثائق الورقية غير المكتملة أو "المفقودة" فتح علب كرتون أو منصات نقالة أو حاويات لتأكيد محتوياتها بينما يمكن من خلال المعالجة الإلكترونية تحديد محتويات الحاوية عن طريق مسح رمز الشحن الموجود على السطح الخارجي للحاوية وتفريغ محتوياتها. ولا يؤدي هذا الاجراء الى تقليل الحاجة إلى فتح الحاويات وتقليل وقت المعالجة فحسب بل يقلل أيضا من السرقة.

أحد أسباب سوء إدارة الموانئ في العراق هو وجود العديد من السلطات الحكومية المشاركة في عمل الموانئ والتي تفشل في التعاون بينها لتنسيق أنشطتها. وهناك سبب آخر لوقت المعالجة الطويل والمتغير هو أن موظفي الجمارك وغيرهم من موظفي الموانئ الحكومية يميلون إلى العمل لساعات عمل محدودة فهم يعملون لساعات الدوام الاعتيادية فقط بغض النظر عن حجم معاملات التخليص في المنافذ بالإضافة الى ضياع العديد من الأيام بسبب العطل والاحتجاجات والإضرابات، كما تمنع الجماعات السياسية والميليشيات المحلية بشكل دوري الوصول إلى الموانئ كوسيلة للضغط على الحكومة الوطنية أو للحصول على رشاوى.

من الأحداث غير المألوفة المحيطة للغاية لشركات الشحن الدولية فشل المرسل إليه في توفير الشاحنات لكي يمكن تفريغ السفينة بانسيابية ويعتقد أن بعض المرسل إليهم يعتمدون الفشل في توفير الشاحنات في الوقت المناسب لأنهم لا يريدون دفع ثمن التخزين - فهم يستخدمون السفن كساحات تخزين غير طوعية!

¹⁰ كاييتا (2022) مشهد الأعمال، ص. 43.

يؤدي الجمع بين كل هذه التأخيرات في بعض الأحيان إلى حاوية عالقة في الميناء لمدة قد تزيد عن 90 يوماً، وفي هذه المرحلة يمكن بيع محتويات الحاوية بالمزاد العلني ويشتهر في أن تجهيز الحاويات التي تحتوي على شحنات ذات قيمة خاصة مثل الحواسيب أو الأدوية سيتأخر عمداً إلى أكثر من 90 يوماً حتى يتمكن الأشخاص المتنفذون داخل الموانئ من شراء المحتويات بأسعار بخسة.

تحسين البنى التحتية للموانئ البحرية

يتطلب طريق شط العرب المائي تجريفًا مستمرًا حيث يتم تجريف الأرصفة في شمال أم قصر على عمق 12 متراً مما يسمح لمعظم أكبر السفن بالرسو هناك ولكن على هذه السفن الإبحار في قناة شط العرب التي يتم تجريفها حالياً على عمق 10.3 متر فقط من قبل الحكومة العراقية. وهناك أيضاً أشياء غارقة في قنوات الملاحة بما في ذلك السفن ونتيجة لذلك يجب على الحاويات والسفن الكبيرة الأخرى إما تفريغ البضائع لتقليل الوزن والعمق المطلوب أو انتظار ارتفاع المد للوصول من وإلى الأرصفة وكلا الخيارين يزيد من تكلفة ومعوقات استخدام الموانئ العراقية.

أعلنت الحكومة العراقية أنها تمضي قدماً في بناء ميناء الفاو الكبير الذي سيزيد بشكل كبير من قدرة العراق الاستيعابية في الموانئ عند اكتماله. في حين يبدو أن قرار البدء في بناء هذا الميناء الجديد لا رجعة فيه سياسياً، فإن اقتصاديات الميناء مشكوك فيها وفي الوقت الراهن فإن الموانئ التجارية الأربعة القائمة حتى مع عدم كفاءة تشغيلها الحالي لديها طاقة فائضة. وعلى سبيل المثال ففي يوم واحد في نيسان 2023 لم يكن هناك سوى 11 سفينة راسية على الرغم من وجود أرصفة يمكن لها استيعاب 23 سفينة.

المطارات

بالرغم من وجود عشرين مطارا عراقيا تحتوي على مدارج معبدة يزيد طولها عن 3000 متر، إلا أن معظم الحركة الجوية للركاب والشحن في العراق تتم عبر خمس من هذه المطارات. ومن بين هذه المطارات الخمسة يمثل مطاراً بغداد وأربيل 72٪ من جميع الرحلات الجوية. وبينما كان لدى بغداد وأربيل نفس العدد من الركاب تقريبا قبل فترة جائحة كورونا إلا أن مطار أربيل ومطار حكومة إقليم كردستان الرئيسي الآخر في السليمانية شهدا حركة شحن أكبر بكثير حيث استوردت أربيل وحدها ثلاثة أضعاف ما استوردته بغداد من الكيلوغرامات من المواد المشحونة جوا.¹¹

تعد الخطوط الجوية العراقية شركة الطيران الأولى في أكبر خمس مطارات يلها شركة طيران فلاي بغداد التي هي من بين أفضل خمس شركات طيران في كل مطار كبير باستثناء مطار البصرة حيث تحتل المرتبة التاسعة. أساطيل هاتين الشركتين صغيرة حيث تمتلك الخطوط الجوية العراقية اثنتين وثلاثين طائرة فقط من طرازات مختلفة وثلاثة عشر من هذه الطائرات لم تكن تعمل في عام 2022 وتمتلك فلاي بغداد ست طائرات من طرازات مختلفة وكلها كانت قيد التشغيل.

¹¹ كاييتا (2022) ص. 21.

الجدول 2: الرحلات الداخلية والدولية سنويا حسب المطار (2019 - ما قبل كوفيد)

إجمالي رحلات الطيران	الرحلات الدولية	الرحلات الداخلية	مطار
24,449	18,088	6,361	مطار بغداد الدولي
24,075	19,560	4,515	مطار أربيل الدولي
9,791	7,500	2,291	مطار السليمانية الدولي
7,046	4,523	2,523	مطار البصرة الدولي
2,346	1,990	356	مطار النجف الدولي
67,707	51,661	16,046	مجموع

المصدر: (2022) Kapita مشهد الأعمال، الخريف، العدد 8، ص. 39، بالرجوع إلى بيانات COSIT.

أرباح التحليق

لكل دولة الحق في فرض رسوم على شركات الطيران مقابل الرحلات الجوية التي تحلق فوق أراضيها. ويتقاضى العراق حاليا 450 دولارا لكل رحلة للطائرات ذات الأجنحة الثابتة و225 دولارا لطائرات هليكوبتر بمجموع يبلغ حوالي 150 مليون دولار سنويا. وبالنظر إلى موقع العراق الجغرافي الاستراتيجي بين دول الخليج العربي وتركيا، ينبغي أن يكون قادرا على كسب ما يقرب من 500 مليون دولار سنويا من رسوم التحليق. ولزيادة إيرادات العراق من التحليق فوق اراضيه يلزم إجراء أربع تغييرات.

أولا، يجب أن يكون لدى العراق المعدات الإلكترونية المتطورة وموظفي مراقبة الحركة الجوية المهرة وعلى مدار الساعة لتحديد وتقديم الدعم لعمليات التحليق الجوية. في الوقت الحالي تعتمد مراقبة الحركة الجوية في العراق على إجراءات ورقية تعتبرها شركات الطيران الأجنبية أكثر احتمالا للخطأ، وتعتمد اللغة الإنجليزية كلغة أساسية لمراقبة الحركة الجوية في جميع أنحاء العالم وما لم يكن الموظفون العراقيون يجيدون اللغة الإنجليزية بشكل معقول فإن شركات الطيران الدولية ستتردد في الاعتماد على السيطرة الأرضية للعراق. ولحسن الحظ، في أوائل عام 2023 تم افتتاح أول مركز تدريب إقليمي معتمد من الاتحاد الدولي للنقل الجوي (IATA) في مطار بغداد الدولي. ويأمل أن يزيد مركز التدريب هذا من جودة وتوافر مراقبي الحركة الجوية المهرة وغيرهم من الموظفين ذوي الصلة بالسفر الجوي.

ثانيا، لا يزال الأمن يشكل عائقا خطيرا أمام زيادة استخدام المجال الجوي والمطارات العراقية وتمتلك الجماعات المتمردة والمليشيات التي لا تخضع للسيطرة المباشرة للحكومة العراقية صواريخ أرض-جو ولتجنب إطلاق النار المتعمد أو العرضي على طائرة مدنية، تحظر بعض شركات الطيران التحليق فوق العراق تماما بينما تفرض شركات أخرى ارتفاعا أدنى قد لا يكون الارتفاع الأكثر كفاءة لتقليل استخدام الوقود أو وقت الطيران بالإضافة إلى ذلك كانت هناك عدة هجمات إرهابية على مطار بغداد مما أدى إلى تعليق مؤقت للرحلات الجوية بين الكويت والعراق في عام 2022. وفي الآونة الأخيرة، بالتحديد في مايو/أيار من عام 2023، أعلنت الحكومة التركية تعليق الرحلات الجوية من وإلى مطار السليمانية الدولي وذكرت الحكومة التركية أن حزب العمال الكردستاني المحظور تسلسل إلى المطار ووفقا لتقارير إخبارية ستتم مراجعة هذا التعليق في يوليو/تموز.

ثالثا، الدعم الأرضي في المطارات العراقية الرئيسية مثل تلك الموجودة في بغداد والبصرة محدود ومن المرجح أن تعبر شركات الطيران الدولية بلدا ما عندما تتأكد من قدرتها على الوصول بسهولة إلى الوقود والدعم الأرضي الآخر أثناء التوقف المتعمد أو الطارئ وبالإضافة إلى ذلك يصير بعض المجهزين لخدمات الطائرات في مطارات العراق على المدفوعات النقدية ويحاولون تجنب تقديم إيصالات مفصلة لهذه المدفوعات.

رابعا، عدد قليل نسبيا من شركات الطيران تطير من وإلى مطارات العراق ففي عام 2022 قامت خمس عشرة شركة طيران أجنبية فقط بجدولة رحلات إلى أكبر خمس مطارات في العراق بينما كان لدى الخطوط الجوية العراقية رحلات إلى أربعة عشر دولة فقط. ومن بين جيران العراق الإقليميين فإن سوريا هي البلد الوحيد الذي تنظم خطوطه الجوية رحلات الى عدد اقل من البلدان.¹² والأمر الأكثر إثارة للدهشة هو أنه لم تكن هناك أي رحلات مباشرة منتظمة إلى العراق من المملكة المتحدة أو الولايات المتحدة.

استيعاب امن المطارات والارتقاء بو اقعته

مع تاريخ العراق الحديث من العنف الطائفي والإرهاب، يتوقع المسافرون الدوليون وجود واقعي وحقيقي واستيعاب لمدى أهمية الإجراءات الأمنية من قبل الجهات المسؤولة عن امن المطار. ويمكن للمسافرين من ذوي الخبرة في الترحال في كثير من الأحيان إدراك متى تكون المعدات الأمنية كالمساحات الضوئية قديمة او عندما يكون كلب كشف المتفجرات في حقيقة الامر حيوان أليف عائد لشخص ما او عندما يكون أفراد الأمن غير مدربين تدريباً جيداً.

لقد مرت بتجربة القدوم إلى مطار بغداد الدولي سابقاً وكنت احمل جهازاً إلكترونياً ضخماً يسمح بحمله في أمتعتي والتي اعدتها للشحن ولقد كنت متأكداً من أنه سيؤدي إلى مطالبي بفتح أمتعتي عدة مرات وشرح طبيعة هذا الجهاز وتم فعلاً فحص حقيبتي ثلاث مرات ولكن لم يتم رصد الجهاز وفتح أمتعتي سوى مرة واحدة وخلال هذه العملية لاحظت أنه - وفقاً للوحة الموجودة على جانب احد أجهزة الفحص - ان أحد المساحات الضوئية كان عمره أكثر من عقد من الزمان ومن المعروف ان المعدات القديمة ليست فقط أقل فعالية فحسب بل انها قد لا تعود صالحة للعمل نظراً لصعوبة الحصول على قطع الغيار.

سيجد العراق صعوبة في جلب الاستثمار الأجنبي غير النفطي المباشر إذا قيل للمستثمرين الأجانب إن عليهم تغيير الطائرات في فيينا أو اسطنبول أو دبي بسبب عدم وجود رحلات مباشرة بالإضافة إلى ذلك غالباً ما تنصح سفارات بلاد هؤلاء المستثمرين بالتعاقد مع شركات أمنية مسلحة للسفر من وإلى مطار بغداد وفي ظل هذه الظروف وغالباً ما يقرر المستثمرون الأجانب إما التخلي عن الاستثمار بالكامل أو تحويل موقع مركز عملياتهم في العراق إلى الإمارات العربية المتحدة والحد من سفر كبار الموظفين إلى العراق.

دعوة لاتخاذ اللازم

من المفترض إن يستفيد العراق من تسهيل حركة الصادرات والواردات عبر الموانئ والمطارات العراقية بثلاث طرق.

زيادة الابتعاد عن الاعتماد على واردات تصدير النفط من خلال خفض التكاليف وزيادة انخراط شركات القطاع الخاص في العراق في الأسواق مما سيساعد في زيادة توفير فرص العمل في هذه الشركات وتخفيف حدة المشكلة الاقتصادية الأكثر خطورة في العراق وهي ارتفاع معدل التوظيف وتقليل البطالة بين الشباب العراقي.

¹² كاييتا (2023) ص 16-17.

وهناك احتمال لزيادة كبيرة - ربما زيادة بنسبة 300٪ - في الإيرادات الجمركية للحكومة العراقية وكذلك في رسوم التحليق مما سيوفر مليارات الدولارات من الإيرادات الإضافية غير النفطية للحكومة العراقية.

إن الحد من الدخول غير المنظم للأدوية وغيرها من المواد ذات الأهمية الخاصة أو القضاء على هذه الظاهرة سيحسن صحة ونوعية حياة المواطن العراقي العادي.

الفساد

كيف يمكن للعراق تحسين تشغيل موانئه ومطاراته الحالية وكذلك التحضير للتشغيل الناجح لمشروع القناة الجافة؟ على رأس أي قائمة يجب أن يكون هناك انخفاض في مستوى الفساد وكما تمت مناقشته في تقرير مجلس الأعمال العراقي البريطاني IBBC لعام 2021 "الفساد أسوأ من داعش" فإن اعتقال المسؤولين الفاسدين ومحاكمتهم وسجنهم أمر ضروري ولكنه غير كاف، ولتحقيق تأثير طويل الامد يجب على الحكومة العراقية أيضا الحد من حوافز الفساد التي ستتطلب تغييرا مؤسسيا واسع النطاق.

أن العديد من التوصيات الواردة في المناقشة أعلاه تهدف الى تحسين عمل الموانئ البحرية والمطارات في العراق وستزيد من صعوبة كسب الدينار عبر الفساد ولكن وبالنظر إلى حدة التعقيدات على الأرض، ينبغي على الحكومة العراقية أن تنظر في خطة جذرية لتخفيض حاد في عدد الجهات المختلفة المشاركة في تشغيل الموانئ والمطارات.

يعاني النظام الحالي لإدارة الجمارك وعمليات الموانئ والمطارات في العراق من "مأساة المشاعات"¹³. وهذا يعني أن هناك العديد من الجهات الحكومية وغير الحكومية التي تستفيد من سوء الإدارة والفساد في الموانئ والمطارات العراقية وتعلم كل من هذه المؤسسات أن إجراءاتها الجماعية تقلل بشكل حاد من كفاءة الموانئ البحرية والمطارات في البلد مع ما يترتب على ذلك من آثار سلبية شديدة على الاقتصاد ونوعية الحياة في العراق ومع ذلك فهم يدركون أيضا أنه إذا أوقفت أي منظمة أو مؤسسة أنشطتها الفاسدة فإن منظمات أخرى ستحل محلها وسيستمر الضرر دون تغيير.

بالإضافة إلى ذلك فإن معظم المنظمات الحكومية وغير الحكومية التي تستفيد من تعطيل عمليات الموانئ تابعة لأحزاب سياسية عراقية أو ميليشيات محلية أو كيانات أجنبية تعتمد على أموال الفساد المرتبط بالموانئ لتمويل عملياتها وهي تدرك ان الحد من الفساد أو زيادة كفاءة الموانئ يمكن أن يقلل من تمويلها.

أحد الخيارات للتعامل مع "مأساة المشاعات" هذه هو تعيين كيان محلي أو أجنبي واحد يتحمل المسؤولية الوحيدة عن إدارة كل أنشطة الموانئ البحرية أو المطارات بما في ذلك المعالجة الجمركية وأمن الموانئ وإذا كان عقد إدارة الميناء يوفر حوافز جيدة بحيث يستفيد الكيان المسؤول مباشرة من زيادة كفاءة الميناء فانه ينبغي لمجموعة واحدة مسيطرة أن تحد من سوء الإدارة والفساد غير المقبولين. بالإضافة إلى ذلك فإن تعيين كيان واحد لإدارة كل ميناء من شأنه أن يسمح بمحاسبة الكيان المسؤول عن التقصير إذا لم تحدث تحسينات متوقعة في كفاءة العمل وأخيرا ينبغي أن يدير كل ميناء بحري ومطار كيان مختلف بحيث تحفز المنافسة بين الموانئ على إجراء المزيد من التحسينات.

¹³ مأساة المشاعات هو مصطلح يستخدم في كثير من الأحيان في الاقتصاد. "مأساة" بالمعنى الأصلي. الامر ليس مجرد شيء سيء يحدث. بل إنه أمر سيء سيحدث وتوقع الكثيرون حدوثه ولكنهم لم يتمكنوا أو لم يكونوا راغبين في منعه. انظر سوفوكليس أوديب الملك.

النظم واللوائح المعادية

تعد النظم واللوائح التجارية العراقية من بين أكثر الأنظمة عبثاً في العالم وكما هو مبين في الجدول 1، فإن الاستيراد إلى العراق أو التصدير منه بشكل قانوني يعد أمر صعب ومكلف ويستغرق وقتاً طويلاً. ولا تعتبر العقد الروتينية والخطوط الحمراء التي وضعت خلال فترة حكم صدام والتي تدفع الشركات الزهبة إلى الجنون أمراً غير محبذ. بدلا من ذلك يتم التعمد في الحفاظ على كل هذه التعقيدات لأنه كلما كان النظام أكثر تعقيدا وإرباكا زاد دافع الشركات والأفراد لتقديم رشوة.

وينغمر العراق حاليا في عملية تستغرق عقدا من الزمن لترشيده قانونه التجاري بما في ذلك اللوائح التجارية. إن استغراق كل هذا الوقت الطويل لتبسيط الاجراءات التجارية سيكلف العراق كثيرا بما في ذلك تأخير تنوع الاقتصاد العراقي من الاعتماد على النفط والحد من الإيرادات الجمركية وقتل العراقيين من خلال الأدوية منتهية الصلاحية أو المزيفة. ومن الممكن تقليل الوقت اللازم لترشيده القانون التجاري من خلال الاعتماد العاجل لتوصيات البنك الدولي أو إذا كان هناك قلق من أن الهيكل القانوني للبنك الدولي قد يكون غير متسق مع الشريعة الإسلامية، فيمكن للعراق بدلا من ذلك اعتماد اللوائح التجارية لدولة الإمارات العربية المتحدة.

زيادة إنتاجية الموانئ والمطارات

بالإضافة إلى التغييرات المؤسسية الجوهرية المقترحة، يمكن للحكومة العراقية أيضا إجراء تغييرات أكثر محدودية من شأنها أن تزيد من الاستخدام الدولي للموانئ البحرية والمطارات في البلاد من خلال جعلها أكثر قدرة على المنافسة مع المرافق في الدول المجاورة للعراق. وتشمل هذه ما يلي: المعالجة الجمركية الإلكترونية.

الدفع عن طريق التحويل الإلكتروني للأموال.

ساعات عمل رشيدة من قبل الجمارك والمسؤولين الحكوميين الآخرين.

توفير حوافز لمستلمي البضائع للتعاقد مع عدد كاف من الشاحنات.

التحول إلى عقود طويلة الأجل مع شركاء من القطاع الخاص.

تجريف شط العرب إلى 12 مترا على الأقل.

التدريب والتكنولوجيا لزيادة الأرباح من التحليق الجوي.

القناة الجافة والإصلاح التنظيمي

مشروع القناة الجافة هو مشروع بنية تحتية مثير للإعجاب ومع ذلك سيتطلب نجاحه إنفاق الحكومة العراقية عشرات التريلونات من الدنانير وما يقرب من عقد من الزمن ومواجهة التحديات السياسية المتمثلة في الحفاظ على بيئة محلية وخارجية مواتية. إذا تمكنت الحكومة العراقية من الحد من فساد الموانئ وسوء إدارتها وكذلك اعتماد نظام تنظيمي أكثر عقلانية للتجارة الدولية قبل اكتمال هذا المشروع، فإن ذلك سيزيد بشكل فعال من قدرة الموانئ والمطارات الحالية عن طريق زيادة الإنتاجية وسيوفر ذلك جسرا لتحسين التجارة والاستثمار الدوليين ريثما يتم الانتهاء من القناة الجافة.

والأهم من ذلك هو حقيقة أن هذا المشروع المتميز سوف يفشل حتى لو تم الانتهاء من استثمارات البنى التحتية الضخمة التي ينطوي عليها ميناء الفاو الكبير والقناة الجافة في الموعد المحدد ما لم يتم إصلاح الفساد وسوء الإدارة والعداء التنظيمي، حيث لن تحدث الزيادة المتوقعة في رسو السفن وستكون عربات السكك الحديدية من ميناء الفاو الكبير إلى تركيا نصف فارغة وسيترك الشعب العراقي مع ديون متزايدة وفرصة أخرى ضائعة. وباختصار، إذا لم يتم إصلاح القواعد والنظم التي تحكم الموانئ البحرية والمطارات العراقية فإن الاستثمار الضخم في البنى التحتية في القناة الجافة سيضيع هباءً.

المراجع

- باتون، كينيث (2022) اقتصاديات النقل، الطبعة الرابعة، نورثامبتون، ماساتشوستس: إدوارد إيجار للنشر.
- غونتر ، فرانك ر. وآخرون (2022) خصخصة الشركات المملوكة للدولة ، لندن: مجلس الأعمال العراقي البريطاني IBBC.
- غونتر، فرانك ر. وآخرون (2021) الفساد أسوأ من داعش: أسباب وعلاج الفساد في العراق " مجلس الأعمال العراقي البريطاني IBBC. نشرت باللغتين الإنجليزية والعربية. أبريل.
- غونتر ، فرانك ر. (2021) الاقتصاد السياسي للعراق: استعادة التوازن في مجتمع ما بعد الصراع ، الطبعة الثانية ، نورثامبتون ، ماساتشوستس: إدوارد إيجار للنشر.
- Kapita (2022) قطاع النقل في العراق: نظرة عامة على المشهد الجوي والبحري.
- صندوق النقد الدولي (2023) العراق 2022 مشاورات المادة الرابعة، واشنطن العاصمة: صندوق النقد الدولي. العراق، حكومة (2018) خطة التنمية الوطنية: 2018-2022.
- العراق، حكومة (2020) الورقة البيضاء، بغداد: خلية الأزمة للإصلاحات المالية.
- منصور، ريناد (2022) نقل الادوية في العراق: شبكات توجب الصراع اليومي. لندن: تشاتام هاوس.
- طبقي، أحمد (2023) الديون وأفكار آذار/مارس: نظرة عامة على مقترح الموازنة الاتحادية العراقية لعام 2023، 8 أيار/مايو.
- البنك الدولي (2022) المرصد الاقتصادي للعراق، الخريف.