

1. الصراع والنمو والتنمية

يركز هذا التقرير على التطورات الاقتصادية والاجتماعية للمدة 2007-2012 في العراق والذي يمثل حالة فريدة كونه دولة غنية بالموارد ، هشة ومتأثرة بالصراعات. كانت البلاد عرضة للصراع وفقدان الامن منذ بداية الثمانينات وقد مرت بأنواع متعددة من الصراعات: كالتنمرد والحرب الدولية والفتنة الطائفية ، والارهاب المستمر، والتجزئة الإقليمية فضلاً عن تأثير توسع الصراعات في البلدان الأخرى. فما كان ينبغي ان يكون هبة واعدة من وجود الموارد الطبيعية (الأرض والنفط والغاز) ورأس المال البشري لم يوفر الأراضية للتخفيف من الفقر وتوفير التقدم الاقتصادي. بسبب ان تحقيق التقدم كان مرتبطاً بالحرب والقمع السياسي. مع هذا فان عملية تغيير النظام المفروضة من الخارج في عام 2003 ووجود عملية شاقة لإعادة تأسيس حكومة مدنية منتخبة قد هيا من حيث المبدأ الارضية لنمو شامل في العراق.

كان مسار البلد منذ السبعينات عبارة عن سلسلة من النزاعات الإقليمية والدولية ، بدءاً من الحرب العراقية- الإيرانية في عام 1980 وغزو الكويت والذي كانت له اثار مدمرة وفتحت الطريق لفرض عقوبات شاملة لم تنته حتى الغزو الذي قادته الولايات المتحدة في عام 2003. وخلال كل مرحلة ، كان أي امل للحاق بالركب التنموي تحبطه الاحداث اللاحقة في وقت فشلت السياسة العامة في تحقيق الإصلاحات الضرورية لتحقيق النهوض الاقتصادي.

شكلت الاعوام 1991-1992 منعرجاً خطيراً في مسار التنمية في العراق. ففي الوقت الذي حاولت الحكومة التركيز على هدف بقاء النظام، كان القطاع الخاص غير قادر على تأدية وظائفه، فكانت هذه البداية لانفصال واسع النطاق عن الحكومة والقطاع الرسمي من قبل العديد من العراقيين – مما زرع جذور التهميش العميقة. لقد تقلصت مساحة عمل السوق في مجال تخصيص الموارد بحيث ان هذه العملية أصبحت تدار من خلال الاوامر الادارية ، مما اعطى مجالاً تفضيلاً للشركات الحكومية ولبعض الفئات القريبة من السلطة، وبالأخص خلال حقبة العقوبات. وبما ان القطاع الرسمي كان يجب ان يُدار من خلال الحكومة، تحولت العديد من نشاطات السوق الى السوق غير الرسمية، مع تأثيرات سلبية في الانتاجية ومستويات الاستثمار ونوعية الوظائف. في الوقت نفسه فرض التدهور الكارثي في قطاع الزراعة تحديات تتعلق بتوفير الغذاء وتوظيف القوى العاملة في هذا القطاع. في وقت تراكمت فيه مشكلات حقبة التسعينات مثل (تجهيز مياه الري ، الملوحة والتصحر)، فضلاً عن افتقار القطاع الزراعي للمدخلات الأساسية وبانخفاض الانتاجية. من جهة اخرى، فقد استمرت الشركات المملوكة للحكومة مهيمنة ولم يكن للدولة الحافز لإعادة هيكلتها رغم فقدانها لاهميتها السياسية كونها وسيلة للسيطرة الاقتصادية ، فاستخدمت وظائف القطاع العام كادوات للسياسة الاقتصادية في حقبة ما بعد 2003. فضلاً عن ان الإيرادات النفطية أصبحت عاملاً مساعداً في استمرار الوضع الراهن.

اصبح التباين المكاني بين مناطق البلاد واضحاً في الوقت الذي كان فيه اقليم كردستان ضحية لسياسات النظام السابق قبل عام 1990، فمع تحقيقه استقلالاً واقعياً عن بغداد تمكن من الحصول على المزيد من الموارد المالية التي هبأت امكانات تلبية الاحتياجات الضرورية على نحو أكثر فاعلية. من جانب آخر، شهدت المحافظات الجنوبية تأثيراً سلبياً مزدوجاً نتج اساساً عن دمار الحروب التي فاقمها فشل الانتفاضة على النظام. على الرغم من انه كان من الضرورة بمكان تغيير هذه التوجهات في حقبة ما بعد 2003 من خلال قيام الحكومة العراقية بتوجيه الموارد الى المناطق الأكثر حرماناً. من كشفت الممارسة العملية عن حصول تباين واضح في جودة تقديم الخدمات يوحى بعدم فاعلية دور الحكومة المركزية في الوقت الذي استمر النفط فيه كونه أنموذجاً للتنمية المنعزلة في وقت أصبحت مصادر النشاط الاقتصادي الأخرى مثل حملات الزيارة للعتبات المقدسة والتجارة مع ايران وميناء البصرة تلعب دوراً متزايداً كمحرك للنمو الاقليمي.

ان احد العناصر الفاعلة في ارث العراق هو الاقتصاد المتعثر والتجزئة الاجتماعية. لقد خلق الصراع المدني حالات من النزوح الكبير المتماشية مع الانقسامات الاثنية والطائفية. واصبحت بغداد مدينة ذات حدود داخلية شكلتها الجدران المضادة للانفجارات ونقاط التفشيش والمناطق التي لا يمكن الذهاب إليها. بالنسبة للبلاد بشكل كلي، فان الشرط المسبق الأساسي للتنمية الاقتصادية – التكامل الداخلي – قد فقد. ان زيادة العنف الطائفي منذ عام 2003 وحالة التشدد والتنمرد المسلح في عام 2014 قد جزأت البلد مخلفة مساحات شاسعة من البلاد خارج سيطرة الحكومة الاتحادية. ان تحقيق الهدفين التوأمين في انهاء الفقر المدقع وتحسين الرفاهية الاجتماعية أصبح امراً بعيد المنال. يقترح الدليل الكمي انه في الوقت الذي تكون في جهود التنمية التي تبذلها الحكومة وغيرها من اللاعبين قادرة على تخفيف الدور السلبي للعنف ، فان الجهود المطلوبة كبيرة. وهكذا فعلى مستوى الاقتصاد الكلي، فيغياب السلم والامن في البلاد ، فان استدامة النمو يمكن ان تكون تحدياً جدياً في العراق، ومن دون وجود هذين الشرطين المسبقين، فان التخفيف من الفقر والتقدم الاقتصادي سيكونان صعبين الاستمرار.

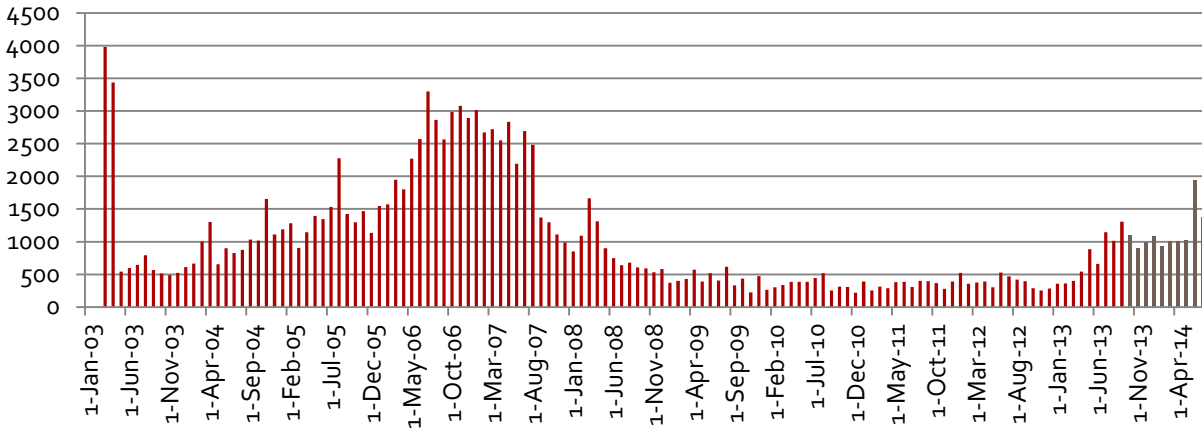
ا. المقدمة

سلط التقرير العالمي للتنمية في عام 2011 الضوء على التفاعل ما بين الصراع والهشاشة مع الفقر والاقصاء. لا تعاني الدول المتأثرة بأعمال العنف الخطيرة من تباطؤ في جهود التخفيف من الفقر فقط بل ان تلك الاثار تكون تراكمية. "على وجه العموم البلد الذي يعاني من اعمال عنف خطيرة على امتداد الفترة ما بين (1981-2005) يكون له معدل فقر يبلغ 21 نقطة مئوية اعلى من بلد لم يعاني من العنف". في الوقت الذي تكون فيه الكلفة من حيث الحياة البشرية تقع بشكل غير متناسب على الرجال، فان الاطفال والنساء يتحملون كلف عالية ومباشرة، ولا يحتاج الامر الى ذكر تبعات النزوح واسع النطاق. بعيداً عن الكلفة البشرية فان العنف واسع النطاق الممتد زمنياً يعمل على ايقاف التنمية الاجتماعية، ويكون مرتبطاً بالخسارات الكبرى في الانتاجية وكذلك تدمير الموجودات والبنى التحتية. يلاحظ تقرير التنمية العالمية ان الصراع يتكرر عادة وقد يتطلب الامر جيلاً كاملاً للتعافي من النكسات التي تشهدها عملية التخفيف من الفقر المرتبطة بالصراع. وفي الوقت نفسه، فان الوظائف والحصول على الخدمات وبالاخص الامن والعدالة تعد عوامل حاسمة في بناء السلام للحاق بركب التقدم ولتقليل الاثار السلبية الناجمة عن الصراع.

يوفر العراق دراسة حالة فريدة لدراسة تأثير الصراعات في التنمية، فقد ارتبط تاريخه بالصراع وعدم الاستقرار منذ مطلع الثمانينات، وقد مرّ بأنواع متعددة من الصراعات: كالتنمرد والحرب الدولية والفتنة الطائفية، والارهاب المستمر، والتجزئة الاقليمية فضلاً عن امتداد الصراعات في البلدان الاخرى. لم توفر الموارد الطبيعية (الاراضي الزراعية والنفط والغاز) ورأس المال البشري الارضية للتخفيف من الفقر وتحقيق التقدم، بسبب توجيه هذه الامكانيات للحرب وقمع المواطنين. مع هذا فان عملية تغيير النظام المفروضة من الخارج في عام 2003 ووجود عملية شاقة لإعادة تأسيس حكومة مدنية منتخبة قد وفر اسس النمو الشامل من جديد.

ان هذا التقويم الذي يتناول الفقر والاندماج يوفر لأول مرة تحليلاً معمقاً للتنمية في العراق على المستوى الاقتصادي والاجتماعي للمدة 2007-2012، التي جاءت بعد حقبة العنف الطائفي في 2006-2007، وما رافقها من تعافي القطاع النفطي، وازدياد الايرادات النفطية والجهود التي بذلتها الحكومة لتلبية توقعات الناس المرتفعة ازاءها. مع هذا لم تصل علاقة العراق مع العنف الى منتهائها، ففي عام 2013 ادى العنف الطائفي الى زيادة غير مسبوقة في الوفيات ما بين المدنيين منذ عام 2007 (الشكل 1). فضلاً عن ان التمرد العنيف في عام 2014 قد ترك اجزاء من البلاد خارج سيطرة الحكومة، مؤدياً الى موجات نزوح كبيرة جداً في اجزاء من البلاد مرة اخرى. لذا يغطي هذا التقرير حقبة من الاستقرار النسبي في العراق، تبعت العنف الطائفي في عام 2007 وتنتهي في عام 2012 قبل تصاعد العنف المسلح والتمرد في المحافظات الشمالية في صيف عام 2014.

الشكل 1: الوفيات في المدنيين في العراق منذ 2003 لغاية الوقت الحاضر



المصدر: ضحايا حرب العراق <https://www.iraqbodycount.org/database/> (اقتبست بتاريخ 29 تموز 2014)
ملاحظة: الخسائر منذ تشرين الاول عام 2003 هي تخمينات لم يتم التحقق منها بعد.

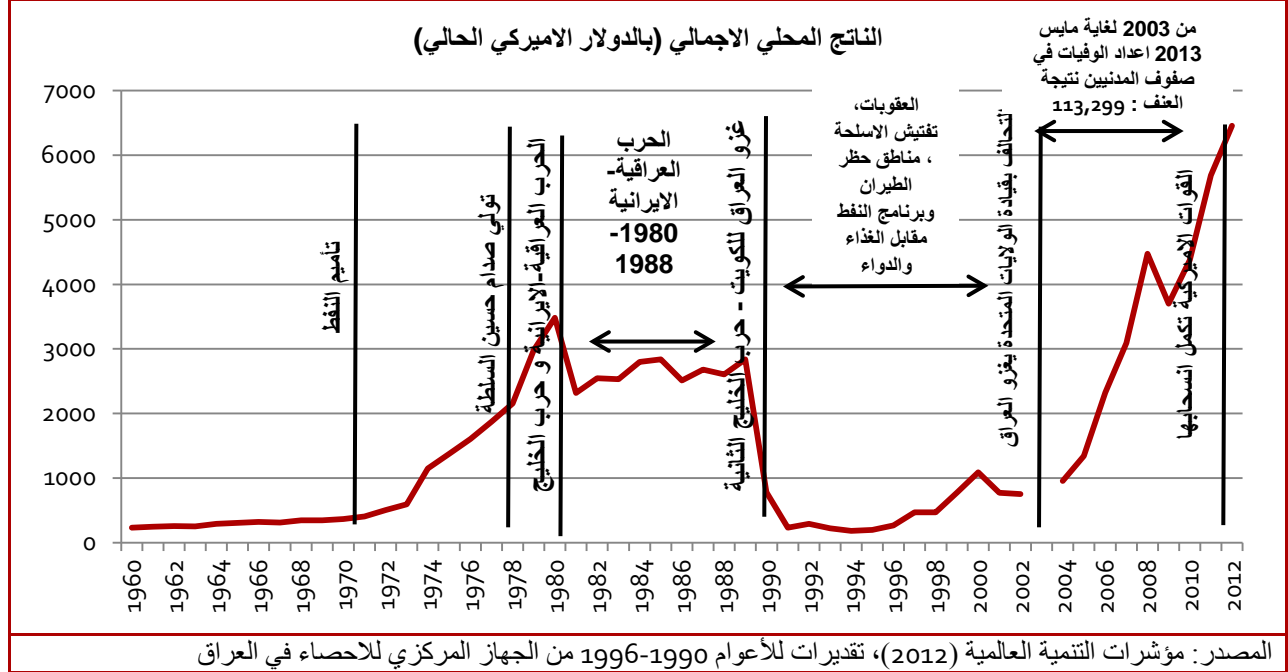
يشتمل هذا الفصل التمهيدي على ستة اقسام اخرى، يناقش القسم الثاني التجربة التي امتدت لعقود من الزمن من الفتنة الداخلية والحرب والعقوبات والتي خلفت ندوباً لا يمكن محوها عن العراق. بينما ينظر القسم الثالث في السياق الاكثر الحاحاً لفهم وضع الفقر والاندماج في العراق والتعافي من الصدمة بعد غزو عام 2003 وما تلاه من تزايد العنف الطائفي. وينتقل القسم الرابع الى تحليل السياسة الاقتصادية والذي تتكشف ضمنه النتائج الاقتصادية الاجتماعية في الوقت الحالي. ويلخص القسم الخامس نتائج كل هذه العوامل والتي توفر اطاراً للتفكير بشأن نتائج الفصول اللاحقة. يعرض القسم السادس تقديرات كمية للعلاقة بين الصراع وجهود التنمية والنمو في العراق للمدة التي تلت عام 2003، و يختم القسم السابع بعرض الاطار التحليلي والخطوط العريضة للتقرير.

II. القمع والغزو والعقوبات

على الرغم من ان التطور التاريخي في العراق يعد معروفاً على نحو واضح، فمن المفيد مراجعة مسار البلد منذ السبعينات الذي اتجه بعيداً عن تلك المسارات التي سلكتها التوجهات الاقليمية والدولية ، بحيث تبين خلال هذه المدة ان أية فرصة للحاق بالركب التنموي كانت تحببها الاحداث اللاحقة. كانت نتيجة هذه الاختلافات الغاء الاثار الايجابية للهبات الطبيعية التي يمتلكها العراق والمتمثلة بـ (الزراعة والمصادر الهيدروكربونية وراس المال البشري)، تاركاً البلد يعاني تعثر التنمية.

خلال حقبة السبعينات ، كان العراق ما يزال مرتبطاً بسياسة الدولة المركزية بحسب المفهوم الناصري واعتماد سياسات تسلطية تلعب الدولة فيها دوراً تنموياً واضحاً، من خلال العمل على توفير البنى التحتية وزيادة معدلات الحصول على الخدمات الاجتماعية. في الوقت نفسه، حققت موجة الارتفاع في اسعار النفط في السبعينات ايرادات كبيرة للدولة وزادت من نصيب الفرد من الدخل (الشكل 2) ، لقد وضعت الحكومة خططاً طموحة لزيادة الانتاج في القطاع النفطي. وعلى النقيض من دول الخليج، كان للعراق قدرة استيعابية معقولة على امتصاص الفوائض النفطية في الداخل (في مقابل الادخار الخارجي) ، وكانت آفاق التنمية التي يمولها النفط معقولة، بل انها كانت تسمح ببعض العثرات في أنموذج التنمية الذي تكون الدولة محوره.

الشكل 2: نصيب الفرد من الناتج المحلي الاجمالي (بالدولار الاميركي الحالي) ، من 1960 لغاية 2012



مع ذلك برزت اشارات التحذير منذ اواخر السبعينات، فقد اتجه حكم صدام الى اتخاذ منحى تسلطي بشكل متزايد، حتى على وفق المعايير السائدة في المنطقة، فقد شن النظام حملات التطهير ضمن جهاز حزب البعث وأوغل في القمع الوحشي للمعارضين، لاسيما بين صفوف الشيعة والاكرد. وفي الاثناء غيرت الثورة الاسلامية في ايران عام 1979 الجغرافية السياسية للمنطقة ، وأوجدت تحالفا غير منسجم بين نظام صدام الذي كان ضمن مجموعة الدول الجمهورية/الرئاسية الحديثة من جهة والحكومات الملكية المحافظة في الخليج من الجهة المقابلة للوقوف بوجه المد الاصولي الاسلامي الشيعي القادم من ايران.

تُوج هذا التحالف بحرب مكلفة مع ايران ابتدأها صدام استمرت ما بين 1980- 1988، ومهدت لخلاف العراق مع جيرانه. بينما كانت هذه الحقبة مرتبطة عالمياً بالموجة الاولى لتقليص دور الدولة و للإصلاحات الهيكلية ، لكن جهود الحرب في العراق جعلت دور الدولة في عملية تخصيص الموارد اكثر مركزية، الامر الذي فاقم من الفساد والمحسوبية على حساب تنمية القطاع الخاص. وبكلمات أخرى، دمرت الحرب منشآت انتاج النفط وتصديره في الجنوب، الامر الذي عوق جهود خطط التوسع في قطاع النفط . وكانت القاعدة الاقتصادية تتقلص لأن الاولوية كانت للاستيراد المتركز على الدفاع وتأمين الغذاء في الوقت الذي كان فيه العراق يمتلك فرص توسيع انتاج النفط وتصديره خلال هذه الحقبة والوصول الى التجارة العالمية. لكن تضاءلت فرص ولوج البلد الى أسواق رؤوس الاموال بسبب الافتقار الى المصادر الرسمية لحكم القانون مثل ضمانات الائتمان على الصادرات والقروض السخية التي قدمتها دول مجلس التعاون الخليجي.

يعرض الشكل 2، مسار التنمية في العراق خلال هذه الحقبة التي شهدت توقف النمو اكثر منه انهيارا في الاقتصاد. كما اصاب الركود نصيب الفرد من الناتج المحلي في الثمانينات . في المقابل فقد استجاب مصدرو النفط في المنطقة لانخفاض اسعار النفط وتقليل الانتاج بسبب هبوط الطلب العالمي بطريقة مختلفة وتبني اصلاحات حقيقة في نظمها الاقتصادية. لقد كان تباطؤ عجلة التنمية في البلدان النامية الاخرى دافعا قويا لأجراء الاصلاحات الهيكلية ، أما في العراق فقد كان اصلاح السياسة العامة امراً خارج حسابات الحكومة التي

استمرت في توسيع الدور الاقتصادي والاجتماعي للدولة واستمرار تبني الاجراءات الادارية الجامدة والاعانات المالية واستمرار مزاحمة القطاع الخاص.

أعقبت نهاية الحرب العراقية الإيرانية استراحة قصيرة، كان يبدو أن العراق قد حظي بفرصة لإعادة الإعمار والحاق بركب السنوات الضائعة من الثمانينات. لكن نظام صدام ركز بدلاً من ذلك على ترسيخ نظام حكمه، في وقت استمرت دائرة الحكم بالتفصل. ومن الناحية الاقتصادية، تركت الحرب عبئاً ثقيلاً من الديون بذمة العراق لحساب دول الخليج. ومع شعور صدام المتزايد بخذلان حلفائه الخليجيين تدهورت العلاقات مع دول الخليج حتى وصلت الى حد غزو الكويت في شهر آب (أغسطس) 1990، اعقبها عملية عسكرية متعددة الجنسيات لتحرير الكويت وتدمير قوة الغزو الصدامي في كانون الثاني (يناير) 1991.

كانت سنوات التسعينات الحقبة الأكثر تدميراً ، فعلى النقيض من الحرب- العراقية الايرانية والذي حصل خلالها العراق على دعم دولي مهم، فإن غزو الكويت كان يُنظر اليه بشكل عام على انه خطأ كارثي في الحسابات والذي ادى الى قلب القواعد السيادية للدول العربية. لقد اصطفت الدول العربية ضد العراق (بضمنها كل دول الخليج والاردن ومصر وسوريا) مع وجود مواقف مناهضة من منظمة التحرير الفلسطينية واليمن فوق معزولا عن محيطه العربي والاقليمي. ومن جهتها فقد ضاعفت الولايات المتحدة والتي قادت عملية تحرير الكويت من حجم الدمار الذي ألحقته بالعراق وبخاصة في المحافظات الجنوبية بأكثر مما حصل ابان الحرب مع ايران. مع هذا لم يتفق الائتلاف الدولي على ازالة صدام عن الحكم بل تُرك في مكانه، وبسبب ذلك فقد استمر نظام العقوبات التابع للأمم المتحدة (الذي ابتدأ بعد غزو العراق للكويت) حتى عام 2003.

ان تأثير حرب الخليج كان مدمراً من جوانب اخرى. فقد تعزز الاعتقاد ان نظام صدام سيزول بعد الهزيمة لذا انطلقت الانتفاضتين في الجنوب ذات الاغلبية الشيعية وفي كردستان الذي يقطنه الاكراد . اما الائتلاف الدولي فقد فضل التدخل بشكل محدود من خلال فرض مناطق حظر الطيران شمالاً وجنوباً. لكن هذا الحظر لم يكن مؤثراً في المنطقة الجنوبية بسبب امتلاك النظام القدرة على التحرك ارضاً بقواته، لكن المنطقة الكردية استفادت من طبيعتها الجغرافية لتتحرر من قبضة حكومة المركز وتمكن الاكراد من تأسيس منطقة حكم ذاتي فرضها واقع الحال على ارض المحافظات الثلاث (السليمانية واربيل ودهوك) والتي كان لها وضع خاص من ناحية التسمية ضمن العراق ابتداءً من عام 1970. من خلال إسناد مليشيا البيشمركة كان اقليم كردستان قادراً على تعزيز انفصاله عن النظام الحاكم في بغداد. مع ذلك كان لهذا الامر تبعات مهمة في ان يكون للعراق حدود داخلية هشة في الشمال ، مع وجود مجموعات اثنية متناثرة على كلا الجانبين وموارد نفطية كبيرة تحته فيما استمر النظام بسياسة "التعريب" للمناطق الشمالية التي كانت تحت سطرته وفرض المزيد من النزوح القسري من مناطق التماس.

من النتائج التي ترتبت على عقوبات الامم المتحدة التي فرضت على العراق خضوع صادراته ووارداته للرقابة بحيث ان ايرادات الصادرات النفطية كافة يجب ان توضع في حساب مصرفي اميركي ، مع تخصيص نسبة 5 في المائة كتعويضات للكويت اما باقي الايرادات الاخرى فكانت تطلق من اجل تمويل الاستيرادات الضرورية الموافق عليها من قبل لجنة العقوبات، والتي كانت أغلبها غذاء ودواء مع الاحتياجات الضرورية من الادوات الاحتياطية والمعدات. وبما ان الاطار العام لسياسة الحكومة – فيما يتعلق بالوظائف والاعانات والاستثمار- كان مبنياً على الحصول على ايرادات النفط ، كانت النتيجة عبارة عن انهيار اقتصادي شبه كلي بحلول منتصف

عام 1991¹ كما انخفض نصيب الفرد من الناتج المحلي الاجمالي في 1990-1991 بشكل حاد مقارنة بمستوياته في الثمانينيات على الرغم من انها كانت منخفضة بسبب هبوط اسعار النفط والحرب مع ايران

كان احد الجوانب السلبية في العقوبات الاقتصادية هي الاجراءات المطولة لايجاد تدابير دائمة وصارمة. وكان هناك خلافات واسع بين نظام صدام ومجلس الامن التابع للأمم المتحدة حول هيكلية العقوبات، وامتدت المفاوضات بشأن تخفيفها لسنوات كان النظام خلالها يحكم قبضته على المناطق التي تقع تحت السيطرة، في وقت لم يهتم فيه النظام بالرفاهية العامة وتأثير العقوبات السلبي على المواطنين. لم يكن نظام العقوبات ناجحاً من حيث تلبية الاحتياجات الانسانية المحلية حتى عام 1996 وكانت الواردات الصناعية بالأساس مجمدة على امتداد عقد من الزمن. وكان الناتج النفطي في عام 1995 اقل من مثيله لعام 1960. ولم يكن باستطاعة القطاع النفطي انجاز الاعمال الصيانة الروتينية وبما يكفي للحفاظ على مستويات تصدير النفط الخام مماثلة لم تم تحقيقه بعد عام 1991، ولم يتوجه النظام للاستثمار الجديد او حتى اعادة الاستثمار لإدامة القدرات القائمة ..

بالنسبة للعراقيين البسطاء كان تأثير نظام العقوبات قد تغير من خلال تقديم الحكومة مفردات البطاقة التموينية والدواء تحت اشراف برنامج النفط مقابل الغذاء، كله تحت مراقبة الامم المتحدة². اصبح اداء برنامج النفط مقابل الغذاء بحد ذاته امراً خلافياً لغاية الغزو في 2003، لكن يبدو من الواضح ان مفردات البطاقة التموينية قد نجحت بالفعل في توصيل حصص تموين شهرية لاغلب العراقيين بين عامي 1996 و 2003. مع ذلك كان للعقوبات تأثيرات متناقضة نوعاً ما : على الرغم من انها كانت تستهدف النظام، الا انها قادت الى زيادة سلطة النظام حيث كان للاخير دوراً الاكبر في توزيع السلع واحالة عقود الاستيراد والتصدير المختلفة تحت مظلة البرنامج. وهكذا كانت دوافع الفساد (خاصة في تسهيل تداول الشحنات النفطية) كبيرة. وبهذا كانت الاشارة الى القطاع الخاص عن نوعية النشاطات ذات المردود الجيد اشارة لا لبس فيها.

لقد ظلت ترتيبات ما بعد الحرب سائدة على امتداد حقبة التسعينات في ظل منهج التنمية الفضيضة، وفي الوقت الذي بدأ اقليم كردستان بوضع الاسس الادارية لبناء دولة مستنسخة عن الدولة العراقية في وضعها الصحيح، كانت المحافظات التي تقطنها الغالبية الشيعية تتعرض للمزيد من الاهمال مثلما كانت في الحقبة التي سبقت عام 1991. لم يحظى القطاع الخاص بدور اساسي في الاقتصاد العراقي، ولم يكن هناك دافع داخلي او خارجي لتحديثه القطاع الخاص (على سبيل المثال الدخول في عضوية منظمة التجارة العالمية). وانقطعت العلاقات مع دول الخليج في عام 1990 وكانت طرق التجارة البرية معها مغلقة. من الناحية العملية، فالطرق البرية المفتوحة الوحيدة كانت مع سوريا والاردن، وهذه الطرق لم تكن على امتداد واحد مع المراكز التجارية الاساسية للعراق والتي كانت على محور شمال- جنوب التي تظهر التأثير التاريخي لنهري دجلة والفرات والتوجهات الادارية العثمانية ما قبل استقلال العراق.

من الجدير بالملاحظة انه في اوائل الالفية الثالثة، كان العراق قد تحمل اعباء عشرين عاماً من الانقطاع والعزلة. على الرغم من ان النظام ابدى القليل من الاهتمام او القابلية للعب دور تنموي ايجابي، فلقد ترسخ النظام بشكل جيد وتم قمع اية معارضة محتملة او نفيها. ان هجرة العقول المتكررة والتي كانت قد بدأت في اواخر السبعينات تسارعت مع كل مرحلة من مراحل الانعزال، بينما عملت هجرة العقول على مضاعفة تلك العزلة، حيث افقدت البلاد صلاتها المعرفية بالعالم الخارجي. وخلال حكم النظام السابق كان اي انفتاح تجاري على العالم يتطلب موافقة النظام وتسهيلاته؛ وكان هذا الامتياز باجراءات مشددة وبالكاد يمهد لتحقيق النمو شامل.

¹ تشير الى التبعات من حيث مؤشرات الرفاهية في Dreze, Jean and Haris Gazdar ، 1991. الجوع والفقر في العراق 1991، التنمية الدولية المجلد رقم 20 ، العدد رقم 7 ص ص 921-945.

² كان توصيل مفردات البطاقة التموينية في اقليم كردستان يتم مباشرة عن طريق منظمات الامم المتحدة.

III. اعادة الاعمار والتمرد

لقد ولد الغزو الامريكي في عام 2003 أثراً متعدد ، ولأغراض تقويم الفقر والاندماج، بعض الاثار ذات الصلة هي كما يلي: تم الغاء هيكلية حزب البعث، وتفكيك الدولة الامنية والادارية العراقية ومن ثم اعادة تجميعها، وتم اعادة الهيكلية الادارية السابقة الى مكانها لكن على حساب خسارة هائلة لما تبقى من قدرات حيث ان القدر الاكبر من القطاع العام لم يكن يعرف لصالح من كان يعمل. وبحلول عام 2004، كان الوضع الامني في حالة تدهور سريع ومن ثم تحول الى صراع طائفي في عامي 2005-2006 والذي ادى الى مستويات مرتفعة من النزوح على امتداد البلاد وضمن مدينة بغداد. مع وجود مجموعة محدودة من الادوات للاستجابة لهذه الاوضاع، وضعت الحكومة تركيزها في الانفاق على الوضع الامني ووظائف القطاع العام وزيادة الرواتب لتأمين ولاء العامة من الناس (او على الاقل تأمين حالة عدم الانشقاق).

جعل الوضع الامني الامر مستحيلاً على الحكومة للتركيز على اعادة الاعمار (وعلى الاخص الشبكة الهشة من البنى التحتية كالكهرباء والماء) او مشاكل القطاعات الاخرى المتكررة والمتراكمة كما هو الحال في القطاع الزراعي. ونتيجة لذلك فان التنمية الاقتصادية والتنوع ذي القاعدة العريضة والذي هو بحاجة الى مثل هذه البنى التحتية الاساسية كانت متوقفة حتى يمكن استعادة نوع من الاستقرار . وفي الوقت نفسه، اضيفت صفحة جديدة للصفحات السابقة من النزوح والتجزئة الداخلية للمدن. من حيث النمو الاقتصادي بدأ القطاع النفطي بزيادة الانتاج ولكن من خلال نموذج تنمية منعزل: كان تركيز الشركات على اعادة تأهيل حقول النفط والبنى التحتية للتصدير. لذا كان هناك اثار غير مباشرة محلية محدودة وانحدار في الاولويات التي تظهر عادة في منتجي الموارد الطبيعية الناشئين مثل تنمية المحتوى المحلي.

تزامنت استعادة مستويات انتاج النفط العالية مع ارتفاع اسعار النفط في الاسواق العالمية، بدأت كميات كبيرة من الايرادات والنفقات بالتدفق من خلال الحكومة، لكن ضمن سياق يمتاز بضعف شديد في الادارة المالية العامة وآليات الحكم الرشيد. في ظل مواجهة عدم الاستقرار لم يكن للحكومة اية رغبة في اجراء اصلاحات على الشركات العامة الحكومية، مع أن الكثير منها بحكم الميث منذ الثمانينات. على الرغم من افتقارهما للجدوى كان بإمكان الحكومة الاعتماد على اثنين من اكبر المصارف الحكومية وهما مصرف الرافدين ومصرف الرشيد- وهما بنفسيهما غير قادرين على الوفاء بالديون – لإقراض قطاع الشركات الحكومي لتمويل الرواتب. وقد ادى هذا الى استمرارية هيمنة الدولة على القطاع المالي ، حيث ان اعادة هيكلة القطاع المالي من شأنها ان تفتح الامر على مصراعيه لغرض اجراء اصلاحات على الشركات العامة الحكومية.³

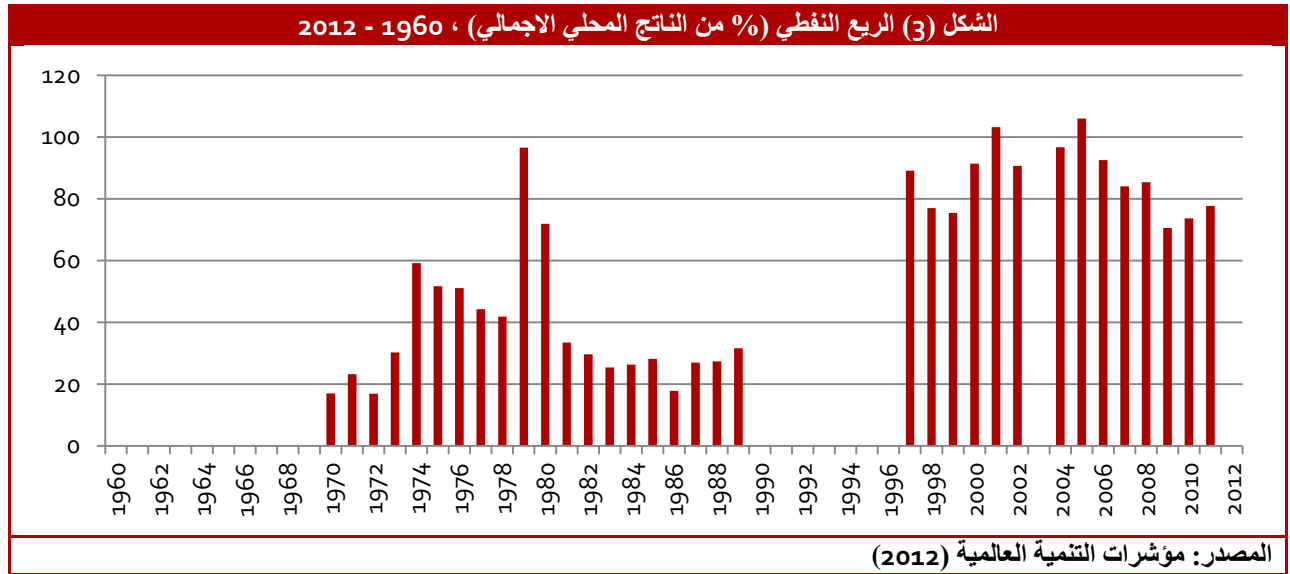
وبالنسبة لشبكة الحماية الاجتماعية فقد استمر نظام التوزيع العام (نظام البطاقة التموينية) بالعمل كونه حصة غذائية عامة وكونه المساند للاستهلاك عند مستوى الكفاف في البلد. وكان هناك ايضاً دعم أسعار الطاقة ، على الرغم من ان هذه الاعانات كانت تخفض عبر الوقت من خلال تخفيض دعم الوقود في الموازنة العامة. يستمر العراق بصرف نسبة كبيرة من موازنة الحماية الاجتماعية على الرواتب التقاعدية. في عام 2010 ذهب اكثر من 4 في المائة من الناتج المحلي الاجمالي للانفاق على الرواتب التقاعدية، وهو من اعلى معدلات الانفاق في المنطقة. ان السياسات العامة الطارئة التي تم تنفيذها بعد نيسان 2003 استبدلت الرواتب التقاعدية الاعتيادية بدفعات طوارئ "ثابتة" تدفع مباشرة من موازنة وزارة المالية، مع مساهمات محدودة جداً من ارباب العمل والموظفين. في الوقت نفسه فان حوالي 25 في المائة فقط من القوة العاملة في العراق يغطيها نظام التقاعد الالزامي (أغلبهم من العاملين في القطاع العام) . هناك تغطية فعلية للعاملين في

³ ان الالتزامات المحلية الكلية للقطاع العام ازدادت بشكل ملحوظ منذ عام 2009. فالالتزامات الكلية ازدادت من 5.2 ترليون دينار عراقي في نهاية عام 2009 الى 16.2 ترليون دينار عراقي في نهاية 2012 (6.5 في المائة من الناتج المحلي الاجمالي). تتألف الالتزامات من (1) اذون الخزينة التي تتولاها الانظمة المصرفية والقروض المصرفية بمبلغ اجمالي قدره 17.5 ترليون دينار عراقي و(2) القروض الحكومية المضمونة من قبل المصارف الحكومية للشركات الحكومية بمبلغ اجمالي قدره 8.6 ترليون دينار عراقي .

القطاع الخاص لا تتعدى الـ2 في المائة. لذلك هناك دعوات متعددة الآن لإصلاح نظام الرواتب التقاعدية، لتشمل كافة برامج القطاع العام والخاص وجعله صندوقاً واحداً وضمان ان ملائمة النظام وقدرته على الاستدامة مالياً.

الدعامة الصغيرة الاخرى لنظام الحماية الاجتماعية هو برنامج التحويلات النقدية. بمعنية عمليات تحويل خاصة الى الفئات الهشة عبر المؤسسات الدينية، من الممكن ان يكون البرنامج مصدراً مهماً لدخل الأسر ضمن فئات معينة. ان استخدام فئات اجتماعية واسعة بدلاً من استخدام آليات استهداف فعالة (مثل اختبار وسائل بديلة او استهداف جغرافي) لتحديد الاحقية من المرجح ان تؤدي الى ان اغلبية الفقراء يتساقطون في الفتحات الضيقة لشبكة الامان التي لا تعتمد الاعانات.

في الوقت الذي ظل فيه النفط الموجه الرئيس للتنمية الاقتصادية، كانت هناك مجالات مضيئة اخرى، ومن الجدير بالملاحظة هو اعادة فتح التجارة مع ايران واعادة احياء المدن التي تستقبل زائري العتبات المقدسة (النجف وكربلاء) حيث ارتبط هذا الامر بالانفتاح المتزايد مع ايران. لكن لم يكن هناك تحول في هيكلية الناتج المحلي الاجمالي ، اذ نلاحظ ان نسبة الربيع النفطي من الناتج المحلي الاجمالي ظلت مستقرة على نطاق واسع من منتصف التسعينات الى الوقت الحالي ، على الرغم من الاحداث المضطربة خلال هذه الحقبة (الشكل 3). ان قطاع النفط الخام استأثر بنسبة 44 في المائة من الناتج المحلي الاجمالي الحقيقي في عام 2012.



أشرت مرحلة اعادة الاعمار عموماً بداية النهاية لابتعاد العراق عن محيطه. مع ذلك، كانت عملية اعادة التكامل غير تامة جداً. فقد عملت الحرب الاهلية على ان تكون رادعاً اضافياً للعراقيين من ذوي المهارة في البقاء في البلد، او بالنسبة للنازحين في الخارج في العودة. وعلى المنوال نفسه عملت على ردع المستثمرين الاجانب. ظلت العلاقات مع دول مجلس التعاون الخليجي مجمدة ، وعملت تركة الديون العالقة مع دول المجلس خارج اطار نادي باريس كعائق قانوني للعلاقات التجارية.

لم تنفذ سوى القليل من الاصلاحات في هيكلية السياسة العامة خلال مرحلة اعادة الاعمار، و من المحتمل ان تكون تنمية القطاع الخاص اضعف مجال في عملية الاصلاح من بين جميع عناصر الاصلاح. حل العراق بالمرتبة 169 عالمياً في بدء النشاطات التجارية والمرتبة 189 في حل مشكلات الافلاس – وهي اسوأ مرتبة عالمياً – لأنه من غير الممكن قانونياً اغلاق نشاط تجاري معين. ان النشاط غير

الرسمي في العراق واسع جداً ويقف وجهاً لوجه مع القطاع الرسمي ، وان شركات القطاع الرسمي محصورة بين الشركات العامة الحكومية بتمويل مفتوح والشركات غير الرسمية التي لا تخضع للقواعد نفسها.

IV. اطار السياسة العامة الحالي

ان عوامل التركة التي خلفتها سنوات الحروب والعقوبات والظروف الاقتصادية التي تناولها النقاش اعلاه تتوسط بشكل جزئي اطار عمل السياسات الاقتصادية السائدة. تضع هذه الفقرة الخطوط العريضة لأطار السياسة هذا وتضع وصفاً عن كيفية تأثر المردودات الاقتصادية بهذا الاطار. ربما يتركز التأثير الاكبر على الاسر في حقبة ما بعد 2003 ان وظائف القطاع العام واعدادها اصبحت جزءاً من آلية اعادة توزيع النفط. هذا هو النمط الموجود على امتداد منطقة الشرق الاوسط وشمال افريقيا، لكن يبدو وكأنه مقيداً نوعاً ما في العراق حيث ان ايرادات النفط استنفذتها الحرب والعقوبات ، لذا فان ادارة ايرادات النفط لم تشكل نطاقاً مهماً في تقدير الحكومة منذ بداية الثمانيات. مع ذلك، فعندما تبدأ الايرادات بالازدياد فان وظائف القطاع العام تصبح من بين الامور القليلة التي تستطيع الحكومة تقديمها، وتصبح الايرادات النفطية عاملاً مساعداً للنمو المضطرد في وظائف القطاع العام. ان حجم القطاع العام في العراق - مقدراً بنسبة الإنفاق العام الى الناتج المحلي الاجمالي هو الاعلى في المنطقة (61.1 في المائة من الناتج المحلي الاجمالي) ، وان ما يقارب من 4 ملايين موظف في القطاع يستأثرون تقريباً بنصف الوظائف الكلية. وتوظف الحكومة والشركات الحكومية ما يقرب من نصف القوى العاملة. فيما تستهلك فاتورة الاجور في القطاع العام والوظائف العسكرية جزءاً كبيراً من الموازنة السنوية.

مع ذلك فلم يحرك التوظيف في القطاع العام سوق العمل بشكل عام؛ فقد ظلت معدلات المشاركة تتخفف بشكل متزايد وعلى الخصوص بالنسبة للنساء. تفسر عوامل متعددة نسبة المشاركة المنخفضة بضمنها فقدان الأمن، " انتظار البطالة " الانتظار والتعلق بوظائف القطاع العام ، والاعداد الكبيرة من العاملين المحبطين حيث ان سوق العمل لا تعمل على خلق وظائف مشجعة. ان المكاسب المرتبطة بالتوظيف في القطاع العام تعد كبيرة: كانت نتائج احدى الدراسات والتي استندت الى بيانات عام 2007 في ان اكثر المحددات اهمية في تلقي المنافع الرسمية هو قطاع التوظيف: ان العاملين في القطاع العام يمثلون نسبة 83 في المائة اكثر من العاملين في القطاع الخاص في الحصول على المنافع الرسمية.

يُتوقع للتجارة العالمية ان تكون المحرك للتكامل على نحو طبيعي. ومن المتوقع ان تنمو التجارة في ظل التخفيف من قيود العقوبات . لكن اضافة الى تحديات فقدان الامن، كانت التجارة ايضاً خاضعة لتقلبات الجغرافية السياسية. كان للبلد شريك تجاري واحد ثابت على امتداد مدة ما بعد 1991 برمتها هو الاردن، بينما كانت علاقة البلد بجيرانه الاخرين في تغير مستمر حيث قام أولئك الجيران بوضع حسابات تضعهم موضع المستفيد وتترك الضرر لغيرهم. على سبيل المثال، كان لكل من سوريا وایران مواقف معقدة خلال ارتفاع العنف في العراق خلال المدة 2006-2007 ، والتي اشتملت على تسهيل عبور المسلحين ، لكن بمرور الزمن نوعت تركيا من تركيزها على العلاقات مع بغداد واربيل، اعتماداً على استراتيجية الطاقة الخاصة بها.

للعراق عقبات في التجارة تتمثل بشكل اساسي في التشريعات التنظيمية والممارسات البيروقراطية، والتي تقيد من مستوى التجارة والاستثمار. وتشمل هذه العقبات اجراءات الاستيراد المعقدة والمتزايدة ، الفساد عند الحدود، المتطلبات التي تتعلق بشهادة المنشأ ، متطلبات اصدار شهادة فحص ما قبل الشحن على المنتجات الزراعية، وعقبات لا يستهان بها خلف الحدود ووجود آليات غير ملائمة لأجراء هذه العمليات او مراجعتها لتكون اكثر تحراً. يمكن ارجاع العديد من هذه المشاكل الى غياب العراق بشكل ملحوظ عن مرحلة

التجارة العالمية لمدة تمتد لأكثر من ثلاثة عقود ، فضلاً عن الشركاء التجاريين الاقليميين ، وكذلك قلة الخبرة في مجال التجارة الحرة نتيجة لذلك. بدلاً من ذلك ينظر الى العلاقات التجارية على انها امتداد للعلاقات السياسية.

يمتلك العراق سياقاً غير عادي في استقرار الاقتصاد الكلي بوجود التأثيرات المتأتية من النفط والصراعات. بسبب نقاط الضعف الهيكلية في القطاع المالي، اذ يعتمد الاقتصاد على الاساس النقدي المرتبط بالدولار الاميركي الى حد كبير (1170 دينار لكل دولار). حلقة الربط هذه هي نتاج الاستقرار المستند الى سعر الصرف خلال 2006-2008 والذي اعد لتقليل مستوى التضخم المرتفع. بوجود العديد من حالات الاستقرار المستند الى سعر الصرف ، يبدو ان هذا الامر يسهم في الافراط في تقويم العملة بشكل متكرر ، مما يضاعف الاثار المعيارية للمرض الهولندي في ضغط قطاع السلع القابلة للمتاجرة. في الوقت الذي توجد فيه معدلات عالية لنمو الناتج المحلي الاجمالي، فان هذه المعدلات يوجهها التوسع في انتاج النفط الخام. في الوقت نفسه هناك مؤشرات قوية على هروب رؤوس الاموال ، والتي تعمل على تقييد الاستثمار المحلي غير المعتمد على النفط. عند ربط هذه الامور بهشاشة الوضع وفقدان الامن، يدفع خليط السياسة هذا الى تفضيل الاستثمار قصير الاجل والاستثمارات التي تُصفى بشكل سهل على الالتزامات المستدامة التي يكون العراق بحاجة اليها لتحسين نموه المحتمل.

يعد المحتوى في العلاقات المالية ما بين الحكومات امراً مهماً ايضاً. يصنف العراق على انه دولة اتحادية في دستوره. ان المستويات الوطنية الفرعية (المحلية) الشائعة مؤلفة من المحافظات والتي يوجد منها ثماني عشرة محافظة، خمس عشرة منها غير منتظمة باقليم. يسمح الدستور بتشكيل اقليم لها حكم شبه ذاتي من محافظة واحدة او اكثر، لكن لغاية الوقت الحالي الاقليم الوحيد الذي يتمتع بالحكم شبه الذاتي هو اقليم كردستان اذ يتألف من ثلاث محافظات. تعكس حدود اقليم كردستان الترتيبات المتخذة في عام 1970 من قبل نظام صدام ، لكن الحكم الذاتي الحقيقي كان في عام 1991. باستثناء هذا الاقليم فان سلطة الحكومات المحلية تعد محدودة.

لقد تم اقرار قانون سلطات المحافظات عام 2003 والذي يزيد بشكل كبير من سلطة الحكومات المنتخبة في المحافظات وبالخصوص من خلال تقديم الخدمات العامة. لكن هذا القانون لم يطبق لغاية الآن. ويوضح هذا الامر قضية عامة هي ان تحديد السلطات والمسؤوليات بين المستويات الحكومية غير مكتمل وهناك منطقة رمادية واسعة تُركت لتحدها سياسة السلطة.

تشمل السلطات الاتحادية الحصرية (أ) " رسم السياسات الخارجية السيادية للاقتصاد والتجارة ... اعداد الموازنة العامة للبلد ورسم السياسات المتعلقة بالعملة"، (ب) رسم السياسة المتعلقة بالكمارك والسياسة المالية و (ج) سياسات التخطيط المرتبطة بالموارد المائية من خارج العراق. هناك ايضاً مجموعة من السلطات تشترك فيها السلطات الاتحادية وسلطات الاقليم والتي قد تستلزم بعض التنسيق بين المستويين الحكوميين – على سبيل المثال سياسات التخطيط العام والتنمية ، الادارة وتنظيم الكمارك وتنظيم وتوزيع الموارد الاساسية للطاقة الكهربائية.

في واقع الامر ان النفقات والايرادات كافة هي مركزية، بوجود سياسات اقرت في بغداد وعملية تنفيذ من خلال دوائر لا مركزية للوزارات المركزية في المحافظات والمجالس البلدية. فان نسبة الانفاق العام الكلية المنفذة من خلال الحكومة الاتحادية بضمنها الهيكلية اللامركزية تقدر بما يزيد عن التسعين في المائة. حالتان استثنائيان هما: (1) عدد محدود من المشاريع الاستثمارية التي تنفذها إدارات المحافظات بشكل مباشر، (2) المشاريع التي ادخلت في "برنامج تنمية الاقليم" والذي هو فقرة خاصة في الموازنة (بحوالي 4 مليار دينار عراقي) مخصصة للمحافظات التي تستخدم أنموذجاً يهدف لمعالجة الاحتياجات المحلية.

تظهر الخبرة العالمية في تقديم الخدمات ان عمل الانظمة الادارية يمكن ان يكون له تأثير قوي في الاداء. في العراق تعد الادارة المالية العامة مجالاً يمتاز بالضعف. وتعبير عملي يمكن لذلك ان يعني تواجد وفرة ايرادات اجمالية ووزارات تنفيذية التي غالباً ما تعاني نقصاً في الاموال، لاسيما في المحافظات. فضلا عن ان لوزارة المالية عمليات تتعلق بالخزينة في كل محافظة. وتمتلك الوزارات التنفيذية دوائرها الخاصة في كل مستوى من مستويات الحكومة بضمنها المجالس البلدية وتعمل على تنفيذ نشاطاتها المحلية من خلال هذه الدوائر اكثر من تنفيذها من خلال الحكومات المحلية. ان قانون المحافظات المعدل يفترض به ان يجعل تلك العمليات تحت سيطرة المحافظات.

تحظى مجالس المحافظات بالقليل من السلطة حيث ان أغلب الخدمات يتم تقديمها عبر الدوائر اللامركزية للحكومات المركزية. فتلك المجالس ليس لها سلطة التوظيف. مع هذا تلعب مجالس المحافظات دوراً مشتركاً مع وزارة التخطيط في صياغة المشاريع الاستثمارية وتنفيذها في المحافظات المشمولة في خطة التنمية الوطنية. في المقابل تتمتع المحافظات في اقليم كردستان باستقلالية اكبر من ناحية الخدمات، لكن تعيين الموظفين يتم من خلال حكومة الاقليم ويدفع لهم من تخصيص الايرادات البالغ 17 في المائة من المركز. فضلا عن ان الاقضية والمجالس البلدية تشترك في الخدمات المحلية بكل معنى الكلمة، مثل رصف الطرق وتعبيدها وتنظيفها.

V. التركيبة

ان الغرض من النظرة العامة اعلاه كان لمراجعة السياق والتوقعات بالنسبة لتقويم الفقر. وفيما يأتي بعض الرسائل الأساسية التي برزت: اولاً: تشكل الاعوام 1991-1992 اكثر فترات الانقطاع في مسار التنمية في العراق. على الرغم من ان الحرب الايرانية-العراقية كانت مكلفة ومدمرة الا ان الدولة تمكنت من الحفاظ على وظائفها الأساسية ولم يكن العراق منعزلاً عن العالم خلال الثمانينات. مع هذا اطلق غزو الكويت العقوبات الاقتصادية قبل اشهر من عمليات عاصفة الصحراء، وكما تم ملاحظته اعلاه، لم تنته حقبة العقوبات حتى نهاية عام 2003. بتوحد الحكومة حول هدف بقاء النظام الحاكم وعدم قدرة القطاع الخاص على العمل، كان ذلك بداية الانعزال واسع النطاق عن الحكومة والقطاع الرسمي بالنسبة للكثير من العراقيين - ممهداً الطريق لحالة من التهميش الصارخ.

ثانياً: تقلصت مساحة عمل السوق في العراق بما ان الكثير من تخصيص الموارد كان يحصل من خلال اوامر سلطوية واجبة التنفيذ. وعلى امتداد سنوات العقوبات تم تفضيل الشركات الحكومية وبعض الملاكات المعينة (العسكرية والبعثية) فيما يتعلق بالاستيراد. كان ذلك امتيازاً بصيغ مشددة وموهنة. وبما ان القطاع الرسمي كان يجب ان يدار من خلال الحكومة، تحولت الكثير من نشاطات السوق الى القطاع غير الرسمي، بوجود تأثيرات سلبية في الانتاجية والاستثمار ونوعية الوظائف. وهناك مسألة وثيقة الصلة هي تأثير عيوب الحوكمة على التنوع: اذ يتم توجيه الموارد والجهود بعيداً عن عملية خلق الوظائف والاستثمار الانتاجي لانها تُسحب الى تشوهات ناجمة العجز في ظل عملية صنع القرار التسلطية، والاجراءات المفرطة للمعاملات التجارية.

ثالثاً: اصبح التباين الجغرافي واضحاً، فقد كان اقليم كردستان الضحية الاكبر قبل عام 1990 وبوجود الاستقلال بفعل الامر الواقع عن بغداد، كانت عملية توزيع الغذاء تُنفذ بشكل مباشر من قبل وكالات الامم المتحدة. كان لهذه الوكالات مرونة اكبر - فرصة الحصول على النقد - اكثر من حكومة بغداد بالنسبة لبقية العراق، وذلك يعني تلبية الاحتياجات الأساسية بشكل اكثر فعالية. من جانب آخر، فقد شهدت المحافظات الجنوبية تأثيراً سلبياً مضاعفاً: فدمار الحروب اصبح الآن مضاعفاً بفشل الانتفاضة. كان هذه التوجهات ان تنعكس بعد 2003 لأن الحكومة العراقية يمكنها توجيه الموارد الى المناطق التي تعاني حرماناً اكبر. ان النظام الاداري للمحافظات غير المنتظمة باقليم هو نظام لا مركزي ولذا قد يكون معزولاً عن فوارق القدرات عبر الاقاليم. من ناحية الممارسة، يبدو ان هناك تباين واضح في نوعية الخدمات

العامة المقدمة عبر البلد، فضلا عن ان الدور المعادل للحكومة المركزية لم يكن فعالاً. هناك معرفة كبيرة من قبل البنك الدولي بخصوص اساليب تأسيس (اعادة تأسيس) التماسك الاجتماعي والخدمات الاساسية بالنسبة للحكومات الضعيفة والحكومات المتأثرة بالصراعات. مع هذا فمن الجدير بالملاحظة ان هناك ثلاث حالات معروفة جداً – برنامج تنمية كيكاماتان في اندونيسيا ودعم الحكومة المحلية في سريلانكا وفي بنغلاديش – لذا يمكن القول ان هذه الحالات تمثل حكومات مركزية قوية تسعى الى ايجاد قناة مباشرة للمجتمعات المحلية. لم يكن لحكومة العراق مثل هذا النوع من القدرات وهكذا كانت الفجوات في الخدمات المحلية عبر البلد تتسع بشكل مستمر.

بوجود الطبيعة غير المتوازنة لاستعادة الامن عبر البلاد ، فان فقدت العوامل الدافعة للمزيد من التباينات بين المحافظات . بما ان المحافظات الجنوبية افلنت اخيراً من قبضة حكومة بغداد العدائية، وهي محافظات غنية بالنفط، فمن الممكن ان تشهد انتعاشاً في التنمية الاقتصادية. من خلال استمرار أنموذج التنمية النفطية المنعزلة، فان المصادر الاخرى للنشاطات الاقتصادية مثل السياحة الدينية ، والتجارة مع ايران وميناء البصرة اصبحت تلعب دور المحفز للنمو في المنطقة الجنوبية. من جانب اخر، كانت المحافظات التي تقع شمال وغرب بغداد كانت ميداناً لصراع مستمر بين الطوائف والاثنيات والعشائر والمتمردين، والجميع يتفاعل بأساليب مختلفة مع الحكومة. واجهت الحكومة على نحو الخصوص حسابات معقدة وجهاً لوجه مع المحافظات: تلك التي لها اقلية واضحة من طائفة واحدة، بينما تلك المحافظات التي لها طبيعة سكانية متوازنة يمكنها ان تجذب منافسة اكبر للتأثير لكن ايضاً تجذب المزيد من العنف وفقدان الامن.

رابعاً: كان هناك تدهور كارثي في قطاع الزراعة مما يفرض تحديات على تجهيز الغذاء وتوظيف القوة العاملة في القطاع. كان انتاج الحبوب في عام 2000 حوالي ربع مستواه في عام 1990. ترجع بعض المشاكل في قطاع الزراعة الى ما قبل فترة الصراع (توفير الماء للسقي ، والملوحة ، والتصحر) لكن خلال التسعينات كان القطاع يعاني من الافتقار الى المدخلات الاساسية. لقد جعلت حالات من الجفاف الشديد في اواخر التسعينات الامور تبدو اكثر سوءاً. مجدداً حقق اقليم كردستان نوعاً من النجاح بسبب توفر الاراضي التي تسقيها مياه الامطار والقدرة على الحصول على مساهمات من مصادر معينة من خلال الاسواق الرمادية خارج نظام العقوبات. وهكذا من خلال توزيع الغذاء بشكل فعال وتجهيز يمتاز بتنوع اكبر فان المردودات الغذائية في شمال العراق بدأت بالابتعاد عن بقية البلد في فترة التسعينات.

خامساً: وربطاً بالفقرة ثانياً اعلاه – ظلت الشركات الحكومية مهيمنة. القطاع الزراعي مثال جيد على ذلك: تركزت صناعات المدخلات الزراعية حول بغداد لسببين: توفير مصادر لرعاية المحسوبيات وضمان سيطرة النظام الحاكم على القطاع في كل انحاء البلاد. من شأن هذا الامر ان يثبت كونه حالة الضعف الاكبر من عام 2003 فصاعداً، حيث ان فقدان الامن خرق سلسلة التوريد الخاصة بالقطاع عبر انحاء البلد نظراً للحاجة في الحصول على مساهمات مهمة من مناطق تحيط ببغداد. بشكل عام لم يكن للدولة الحافز على اعادة هيكلة الشركات الحكومية ، حتى وان بعيداً عن قيمتها كوسيلة للسيطرة الاقتصادية ، كانت وظائف القطاع العام احدى الادوات القليلة التي كانت في متناول حكومة ما بعد 2003. بعيداً عن كونها الدافع القوي للإصلاح ، اصبحت الايرادات النفطية عاملاً ممكناً للوضع الراهن. استمرت هيمنة الدولة على القطاع المالي، افلاس النظام اصبح سبباً لعدم القيام بشيء، واصبح للمصارف الآن وسيلة للتوسع حيث اخذت الاعمال التجارية لحكوماتها بالنمو.

سادساً: ان العنصر الحاسم في تركة العراق هو التجزئة الاقتصادية الاجتماعية الشديدة. خلق الصراع المدني نزوحاً داخلياً كبيراً يعود الى التقسيمات الاثنية والطائفية. اصبحت مدينة بغداد مدينة للحدود الداخلية تشكلها الجدران العازلة و نقاط السيطرة ومناطق لا يمكن الوصول اليها. بالنسبة للبلد برمته فالشرط الاساسي للتنمية الاقتصادية – الا وهو التكامل الداخلي – قد فقد.

يوفر العمل التحليلي السابق الذي قام به البنك الدولي بعض التوجيه بخصوص التأثيرات التي يمكن توقعها من نموذج النمو الراهن في العراق. استخدمت المذكرة الاقتصادية للبلاد لعام 2012 الاطار العام للنموذج من منهجية اوكسكار (Oxcarre)⁴ لوصف خيارات مختلفة من التأثيرات المتعلقة بالقطاع بالنسبة لإدارة إيرادات النفط العراقي. احد تلك الخيارات التي تنطبق على اسلوب معين والذي اخذ بنظر الاعتبار، كان خيار تخصيص الإيرادات كافة الى أجور واعداد القطاع العام، وهو خيار مفيد في توضيح تأثير الهيمنة الفعلية لهذا النوع من الانفاق في الموازنة. يُظهر النموذج ان عملية الانفاق هذه تقضي بشكل اساسي على قطاع التبادل التجاري للاقتصاد. ترتفع الاجور بحدّة والتي تقلل من فرص أي تأثير مفيد للإنفاق الحكومي على الاقتصاد الحقيقي من حيث توفير السلع والخدمات. أخذين بنظر الاعتبار نماذج الانفاق للموظفين الحكوميين المرفهين نسبياً، يتم تلبية احتياجات الاستهلاك من خلال الاستيرادات (والتي هي ذات كلفة مرتفعة بسبب النواقص اللوجستية) ، وبسبب قصور التراكم الرأسمالي العام او الموجودات الاجنبية فان الاقتصاد يعتمد كلياً على القطاع النفطي. من خلال الممارسة، يخصص العراق بالفعل نسبة مهمة من إيرادات النفط للاستثمار ، لكن العيوب طويلة الامد في ادارة الاستثمار العام تحد من التأثيرات الانتاجية الايجابية لعملية الانفاق هذه.

باختصار ان السياق الشامل في تقويم الفقر هو موقف العراق باعتباره دولة غنية بالموارد لكن هشّة وتسودها الصراعات. ان تحقيق الهدفين التوأمين في القضاء على الفقر المدقع وتعزيز التقدم المشترك يبدو وكأنه مهمة شاقّة (سباحة ضد التيار) ضمن هذا السياق. وبحسب تقارير الرصد الدولية فان الضعف في قدرات الدولة (الهشّة التي تسودها الصراعات) يلعب دوراً غير متناسب في الفشل في تحقيق الاهداف الانمائية للألفية. ان ديناميكية نمو الدخل في الدولة الغنية بالموارد (الهشّة التي تسودها الصراعات) غالباً ما ترتبط عن قرب بالتصدعات في المجتمع (على سبيل المثال نمو محدود في قطاع الموارد والقطاع الرسمي والذي يصب فقط في مصلحة المجاميع المرتبطة بعضها البعض). كيف تمارس هذه القوى تأثيرها في الافراد والاسر في العراق؟ قبل ان نتحول الى الادلة من البيانات على المستوى الجزئي، نقدم بعضاً من الادلة الكمية على المستوى الكلي والتي لها علاقة بالصراع والعنف في العراق في الحقبة التي تلت الغزو بقيادة الولايات المتحدة ، وبين جهود التنمية والنمو الاقتصادي.

VI. العنف والنمو والتنمية

من الصعب جداً تحديد المقدار الكمي للتأثير الاقتصادي والاجتماعي للعنف والنمو والتنمية. نحاول في هذا التقرير تقديم ادلة كمية للعلاقة ما بين الصراع والتنمية في العراق ، في الحقبة التي سبقت مباشرة تغطية هذا التقويم المتعلق بالفقر والاندماج، وفي بعض الحالات ، أثر العنف والاهمال المتعمد على المدى الطويل. في الوقت الذي يستنتج فيه بقية التقرير بشكل اولي ادلة من بيانات جزئية (مسوحات تتعلق بالأسر)، نبدأ باستنتاج ادلة من مجموعة بيانات على مستوى الاقضية لتثبيت وتحديد مقدار العلاقة السلبية بين الصراع والنمو الاقتصادي من جهة والعلاقة الايجابية بين جهود التنمية والنمو من جهة اخرى. من خلال ذلك نبين انه في الوقت الذي تعمل فيه جهود التنمية الحكومية وجهود الاطراف الاخرى على تقليل الدور السلبي للعنف ، فان ما مطلوب من جهود يعد ضخماً. وهكذا على مستوى الاقتصاد الكلي وغياب السلام والامن في البلد ، يمكن ان تكون عملية الحفاظ على النمو بحد ذاتها تحدياً في العراق ، ومن دون وجود هذين الشرطين المسبقين فان تحقيق التخفيف من الفقر وتحقيق الازهار على نطاق واسع سيكون صعباً.

ان العلاقة بين النمو والتنمية والصراع يمكن ان تفسر في كلا الاتجاهين. يستخدم (ميغيل وآخرون، 2004) بيانات تغطي البلد للتحري عن أثر التنمية الاقتصادية على الصراع، وقد وجد ان الصدمة السلبية على النمو الاقتصادي متعلقة باحتمالية عالية في نشوء الصراع في السنة

⁴ Oxford Centre for the Analysis of Resource Rich Economies

اللاحقة. ضمن السياق العراقي ، جمع (بيرمان وآخرون) بيانات تفصيلية عن اعمال العنف مع معلومات عن مشاريع اعادة الاعمار كانت تهدف لاستعادة الخدمات العامة في العراق. وقد وجدوا ان التحسن في تقديم الخدمات تميل الى الحد من اعمال العنف وعلى نحو ملحوظ بالنسبة للمشاريع الصغيرة وبالخصوص بعد بدء " موجة ارتفاع العنف" في 2007.⁵

من جانب آخر، يمكن ان يكون للصراع اثر سلبي على التنمية والنمو ايضاً. يحاول كل من (آبادي و كارديزابال 2003) تقدير الكلفة الاقتصادية لأعمال العنف ، من خلال التركيز على اقليم الباسك في اسبانيا. لقد وجدوا ان التكلفة الاقتصادية للعنف ضخمة جداً بعد نشوء اعمال العنف في اواخر الستينات ، حيث توصلوا الى ان نصيب الفرد من الناتج المحلي الاجمالي قد هبط بحدود 10 في المائة نسبة الى منطقة حكم لم تتعرض لأعمال العنف. يستخدم (مردوخ وساندلر 2002) بيانات تشمل ارجاء البلاد في جهودهم لتقدير أثر اعمال العنف على النمو الاقتصادي⁶. وقد عثرا ايضاً على ان اعمال العنف ضارة بالنمو الاقتصادي ولكن الضرر الاوضح يكون على المدى القصير⁷. في ما يلي نحاول ان نفهم بشكل اكبر ونقدر كمية العلاقة بين مستوى العنف من جانب وجهود التنمية من جانب آخر على النمو الاقتصادي في العراق. نقوم بذلك من خلال مجموعة من نماذج الانحدار في النمو باستخدام بيانات النمو على مستوى الاقضية مع الملاحظات السنوية بين عام 2003 (والتي تحدد بداية غزو العراق بقيادة الولايات المتحدة) وعام 2010.

بما ان بيانات الدخل المصنفة او بيانات الناتج المحلي الاجمالي المتسلسلة على نحو كبير غير متوفرة، نعتمد على بيانات اضواء وقت الليل كبديل للناتج الاقتصادي على المستوى المحلي [المحافظات]، وعلى معلومات تخص عدد مشاريع اعادة الاعمار الممولة من الولايات المتحدة في العراق كبديل لجهود التنمية⁸. وبهذا فان المتغيرات المستقلة المدروسة في نماذج انحدار النمو هي: اضواء وقت الليل المتباطئة زمنياً (لحساب تأثيرات التقارب عبر مختلف اجزاء البلد بمستويات مختلفة من النمو الاولي)، اعمال العنف (كما تم قياسها بعدد حالات الوفاة في المدنيين بحسب موقع ضحايا الحرب في العراق Iraq Body Count)، مشاريع اعادة الاعمار، الانقسام الاثني ونسبة الاراضي الزراعية. بما ان المتغيرين الاخيرين لا يتباينان على امتداد الوقت، نعمل على تفاعل هذين المتغيرين مع متغير اعمال العنف ومتغير مشاريع اعادة الاعمار. ستخبرنا شروط التفاعل هذه، ان كانت ذات اهمية، عن الكيفية التي يمكن بها ان تتباين تأثيرات اعمال العنف وجهود اعادة الاعمار على النمو اعتماداً على درجة التنوع الاثني و/او درجة التحضر. ونشمل في نهاية الامر تغطية الهواتف الخليوية لقياس دور تعزيز الاتصالات.

⁵ يقدم (اهرنز 2013) دعماً يستند الى التجربة بالنسبة للعلاقات السلبية بين التنمية والصراعات العنيفة من خلال استخدام بيانات تغطي البلد في قارة افريقيا. يتحرى كل من (شابيرو و وايدمان 2001) عن امكانية وسائل الاتصال المطورة في التأثير على درجة العنف ضمن السياق العراقي. ويناقدون ان كان هنالك علاقة حقاً ، فان علامة التأثير يمكنها ان تذهب في كلا الاتجاهين ، حيث ان التحسينات في الاتصالات يمكنها مساعدة كلا الجانبين في نهاية الامر (الجانب الذي يرغب بإشعال فتيل العنف والجانب الذي يسعى الى كبح جماح العنف). يكون السؤال عندها اي جانب هو الافضل تجهيزاً للاستفادة من التكنولوجيا الجديدة. تقترح نتائجهم التجريبية ان مواجهة المتمردين تكتسب الاستفادة الاكبر من حيث زيادة تغطية الهواتف الخليوية ، حيث عثر على انها عملت على تقليل اعمال العنف في العراق.

⁶ وضعوا في الاعتبار اطوال مختلفة في " فترات النمو" (خمسة سنوات مقارنة ب 10-25 سنة) لتحري اهمية الافق الزمني وكذلك استكشاف اهمية الامتدادات الجغرافية.

⁷ قدما تفسيرين محتملين لهذه النتيجة (1) تميل اعمال العنف ان تكون قصيرة الاجل نسبياً و (2) على المدى الطويل قد

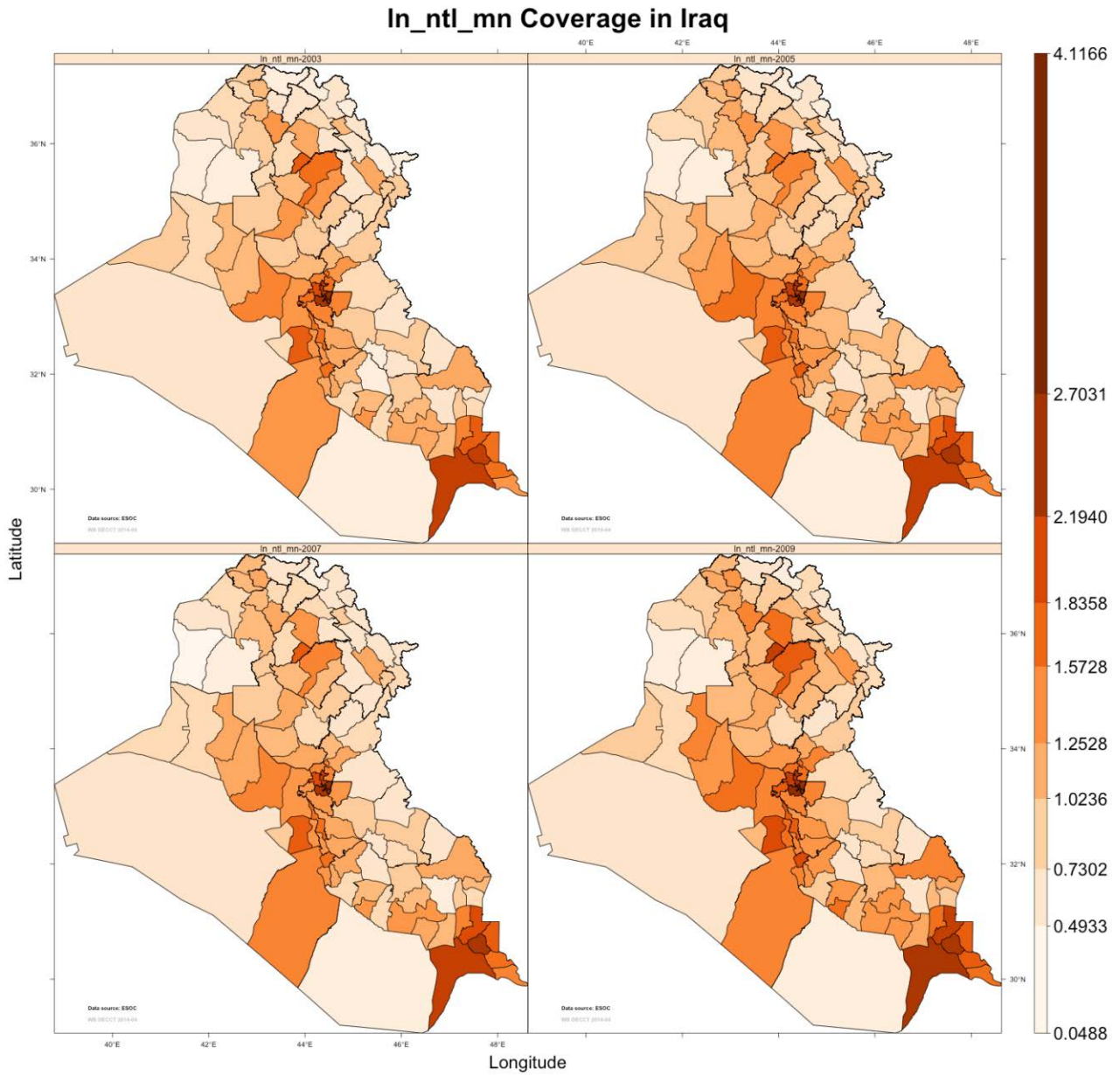
⁸ تبين ان يعمل بشكل معقول ، انظر على سبيل المثال هندرسون وآخرون (2012) قياس النمة الاقتصادي من المجال الخارجي، مراجعة الاقتصاد الاميركي. المجلد رقم 102(2) من ص94 لغاية ص 1028]

نستخدم بيانات اضواء وقت الليل عالية المنال من برنامج الأقمار الصناعية للأرصاد الجوية الخاصة بالدفاع- خدمة على الانترنت والتي هي متوفرة بشكل علني من موقع الإدارة الوطنية للمحيطات والغلاف الجوي⁹. نشترك مقياسين من بيانات اضواء وقت الليل على مستوى القضاء وعلى مستوى المحافظة: متوسط كل البكسلات الخاصة باضواء وقت الليل ضمن وحدة ادارية ومتوسط مقياس عدم التكافؤ (مؤشر ثيل) ضمن وحدة ادارية . نتوقع ان يكون متوسط اضواء وقت الليل مترابطة بشكل كبير مع النمو الاقتصادي. يحدد الشكل 4، هذا المقياس على مستوى القضاء على خريطة لسنة 2003 و 2005 و 2007 و 2009 وتبين المستويات العالية في بغداد وحولها وكذلك قرب البصرة. فيما يتعلق بالفروقات ما بين المناطق ، فان اعلى المستويات هي في المنطقة المركزية وادنى المستويات هي في المنطقة الجنوبية. بين الشكل 5 التغيرات السنوية في اضواء وقت الليل على مستوى القضاء، هناك زيادة بسيطة من 2003 الى 2005 ، ومن ثم هناك انحدار الى المستوى الادنى في عام 2007 وفي النهاية هناك زيادة حادة في اضواء وقت الليل في السنة الاخيرة وهي سنة (2010). وهكذا يبدو هذا القياس البديل للنمو الاقتصادي متماثلاً مع الناتج المحلي الاجمالي والذي يظهر زيادة ثابتة وبالخصوص بعد 2007 والتي مثلت القمة في العنف الداخلي في العراق.

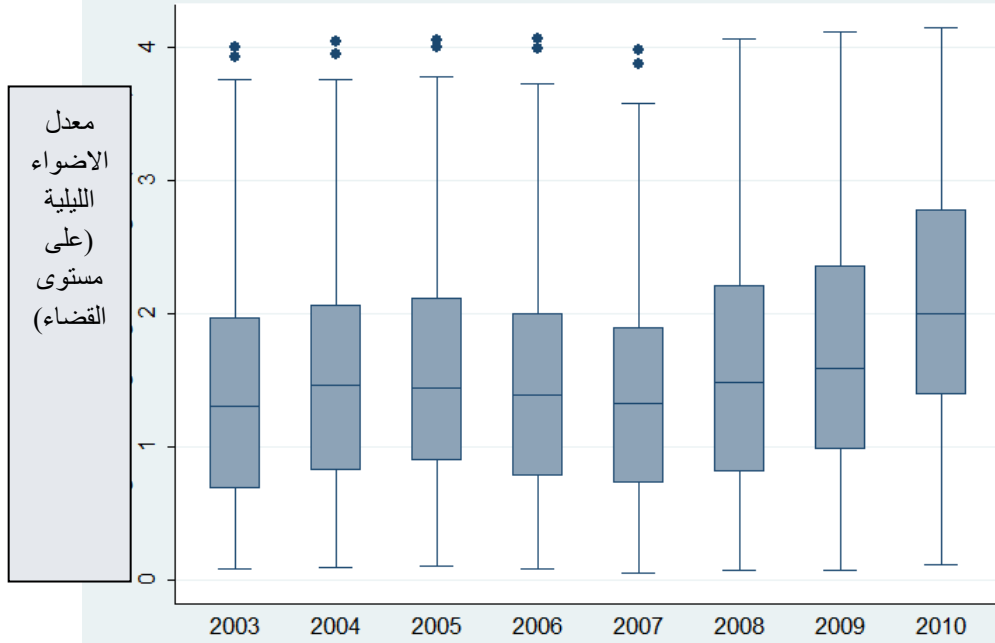
ان مصدر بيانات العنف هو موقع ضحايا العراق (<https://www.iraqbodycount.org>) وهي قاعدة بيانات للوفيات في صفوف المدنيين نتيجة العنف في العراق منذ 2003، مستمدة من تقارير وسائل الاعلام الدقيقة وتكملها مراجعة بيانات المستشفيات ، والطب العدلي والارقام الرسمية وارقام المنظمات غير الحكومية. نحن نستخدم قاعدة البيانات الخاصة بأحداث الصراع حيث ان كل حدث له تاريخ ابتداء وتاريخ انتهاء وتقديرات لأقل وادنى احصاء لعدد الضحايا. حيث يتم تقديم الحد الاعلى والحد الادنى لتقديرات الضحايا ، يتم استخدام النقطة الوسطى في التحليل. يمكن للحوادث ان تقع على امتداد الاشهر، ان تاريخ الابتداء يعد الشهر الذي وقع فيه ذلك الحدث. ومن ثم من الممكن احتساب معدل الضحايا لكل شهر خلال سنة على مستوى المحافظة. يتوقع ان بيانات عدد الضحايا لها تأثير سلبي على النمو. الشكل 6 يبين التباين بحسب السنة خلال المدة 2003 لغاية 2010 والذي يوضح قمة عدد الضحايا في عام 2007. يعرض الشكل 7 الاختلافات بين المناطق للمدة نفسها ، تعد المنطقة الوسطى الاكثر تعرضاً لأعداد الضحايا ، والمنطقة الشمالية تظهر الحد الادنى من اعداد الضحايا من بين المناطق الثلاث.

⁹ (NOAA DMPS-OLS برنامج الأقمار الصناعية للأرصاد الجوية الخاص بالدفاع للإدارة الوطنية للمحيطات والغلاف الجوي -خدمة متوفرة على الانترنت)لها منتج بيانات اخر لاضواء وقت الليل الذي يوفر تصحيح وهج ويصحح للمشكلة الكبرى في الترميز والتي هي موجودة في بيانات اضواء وقت الليل عالية المنال. في الوقت الحالي لا تتوفر البيانات سهلة المنال على اساس متناسق سنوي ضرورية لتحليل سلسلة الزمن هذه. تعرض البيانات لمعان في بشكل وحدات للأعداد الرقمية من 0 لغاية 63 ، حيث تمثل القيم العالية لمعان اعلى. بسبب الافتقار الى المعايير الداخلية للقياس الصناعي، نقوم بأداء تعديل على البيانات الصافية لكي نقوم بمعايرة البيانات من اجل تحليل السلسلة الزمنية حسب (الفيتج واخرون 2013)

الشكل 4 قياس متوسط الاضواء الليلية (على مستوى الإقصية) للسنوات 2003 و 2005 و 2007 و 2009

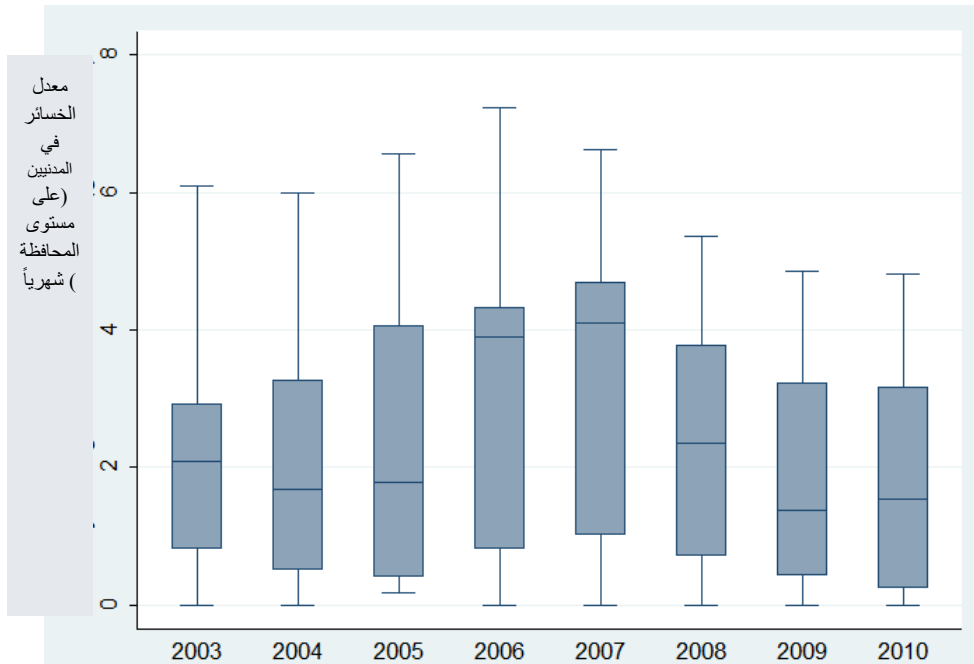


الشكل 5: قياس معدل الاضواء الليلية من 2010-2003

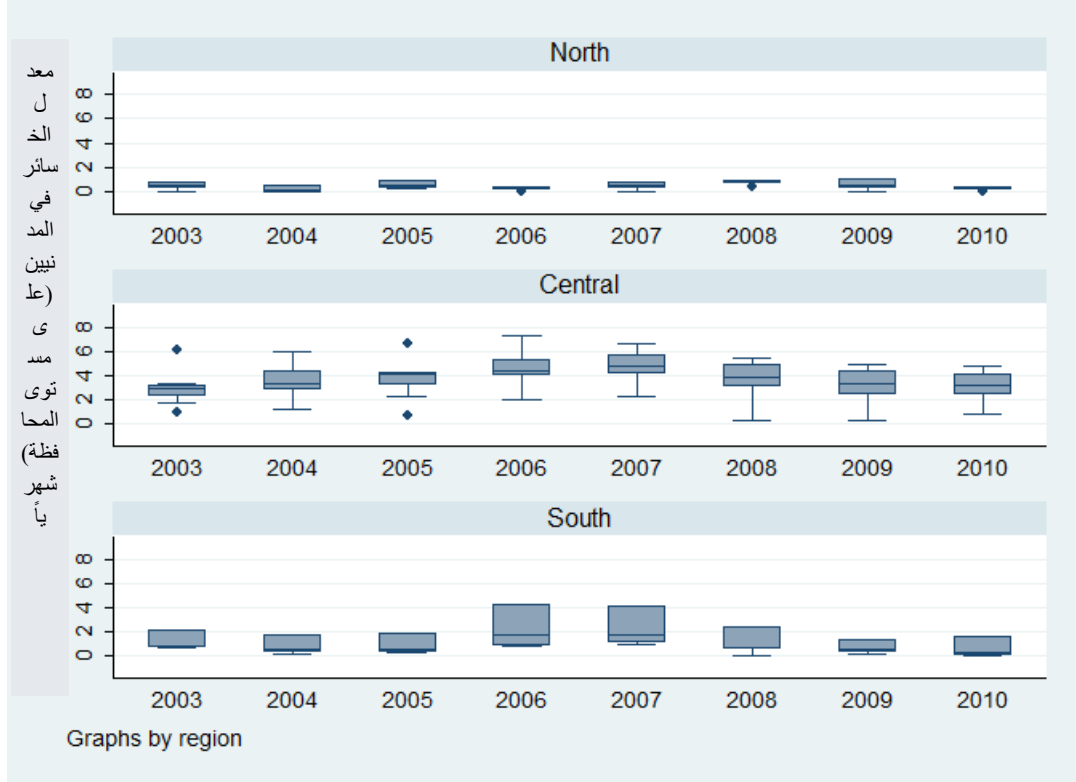


المصدر: حسابات المؤلف مشتقة من : برنامج الأقمار الصناعية للأرصاء الجوية الخاص بالدفاع (خدمة على الانترنت)

الشكل 6: معدل الاصابات (الخسائر) ضمن المدنيين (ضحايا الحرب في العراق): 2003 لغاية 2010



الشكل 7: معدل الاصابات (الخسائر) ضمن المدنيين (ضحايا الحرب في العراق) بحسب المنطقة: 2010-2003



ان البيانات المتعلقة بمشاريع اعادة الاعمار والانقسام الاثني مستمدة من قاعدة بيانات موقع (ESOC) دراسات الصراع المستندة الى التجربة والملاحظة، بينما استمدت تقديرات السكان من قاعدة بيانات السكان في نظام المعلومات (Landscan)¹⁰. البيانات المتوفرة المتعلقة بشبكة الهاتف المحمول هي لشبكة زين، والتي هي شركة مهيمنة تزود خدمة الهواتف المحمولة في بغداد والمناطق الجنوبية، لا نستخدم اية بيانات GSM للهواتف المحمولة لمنطقة شمال العراق. وكذلك نستنتج المناطق الوسطى من محافظة نينوى وصلاح الدين وكركوك بسبب عدم وجود بيانات ملائمة او ان البيانات غير متوفرة من شركة زين¹¹. من اجل قياس استخدام الاراضي الزراعية في العراق نستخدم مجموعة البيانات الخاصة بكلوبال هايبرد (V2 2012-0611) التي اعدتها فريترز وآخرون (2011) والتي تضع تقديرات عن النسبة المئوية للزراعة المستخدمة ضمن كيلومتر مربع واحد بكسل. في هذا التحليل نستخدم ايضاً بيانات من مؤشر الغطاء النباتي المتباين الطبيعي (NDVI) الذي اعدته دراسات وضع الخرائط والنمذجة العالمية التابع لوكالة ناسا الامريكية بمعدل مرة كل شهرين ما بين 2003 و 2009 التي تقوم بقياس مستوى الخضرة على امتداد 8 كيلومتر مربع بكسل متوفرة لمنطقة العراق برمته. (زهو وآخرون 2013)

¹⁰ من اجل تفاصيل النقاش بشأن قاعدة بيانات ESOC الرجاء انظر ملف الترميز ESOC-I-v3 المتوفر على الموقع التالي: <http://esoc.princeton.edu/subfiles/codebook-iraq-civil-war-dataset-v3> (تم الاطلاع عليه بتاريخ 2014/5/6). تفاصيل اكثر عن نظام المعلومات (Landscan) يمكن الحصول عليها على الموقع: http://web.ornl.gov/sci/landscan/landscan_documentation.shtml (تم الاطلاع عليه بتاريخ 2014/5/12)

¹¹ قدم جيك شابيرو بيانات عن تغطية الهواتف المحمولة

ان العلاقات المترابطة التي هي ضمن دائرة اهتمامنا بالفعل هي وقوع اعمال العنف من جانب، وجهود اعادة الاعمار من جانب الاخر. هل ان كلا الامرين لهما تأثير في النمو (على افتراض وجود علامات معارضة)؟ ان كان الامر حقاً، لأي مدى تكون فيه جهود اعادة الاعمار قادرة على تعويض الضرر الذي تخلفه اعمال العنف؟ وفي نهاية الامر تحت أي ظروف تعد التأثيرات على النمو قوية على نحو خاص (او منكمشة)؟ نضع في اعتبارنا ثلاث مناطق: المنطقة الشمالية التي تضم كردستان، المنطقة الجنوبية التي تضم البصرة وذي قار والمثنى وميسان والقادسية، والمنطقة الوسطى التي تضم بقية المحافظات في البلاد. نستخدم نموذجين مختلفين بالنسبة لمعدلات الانحسار في النمو: واحدة مع المنطقة الشمالية (كردستان) واخرى بدونها، حيث يكمن السبب في اننا لا نملك بيانات عن تغطية GSM الخاص بالهواتف المحمولة الا لبقية البلاد. وبهذا فان معدلات الانحسار بوجود تغطية GSM باعتبارها احدى متغيرات مجموعة السيطرة تستثني المنطقة الجنوبية من النموذج، بينما معدلات الانحسار من دون تغطية GSM تستخدم المقطع العرضي الكامل للملاحظات بشأن المنطقة.

لغرض وضع الارضية الصلبة للنتائج التي سنخرج بها، فان كل أنموذج انحسار يتم تقديره باستخدام ثلاثة انواع مختلفة من نماذج التقدير: (أ) طريقة المربعات الصغرى الاعتيادية OLS التجميعية عن المحافظات، (ب) أنموذج التأثيرات الثابتة القطاعية ("اداة تقدير ضمنية")، (ج) طريقة التقدير المعممة Generalized Method of Moments. غالباً ما تعد اداة التقدير في نظام GMM الطريقة المفضلة حيث انها تسمح بتقدير المعضلات المحتملة للجوانب الداخلية¹². ادناه نعرض النتائج اعتماداً اداة التقدير الخاصة بنظام GMM.

لقد وجدنا بالفعل ان لاعمال العنف في العراق ما بين عام 2003 و 2010 تأثير سلبي على النمو اللاحق (من خلال استخدام البديل وهو النمو في اضواء وقت الليل)، بينما قللت جهود التنمية (المقدرة بمشاريع اعادة الاعمار) هذا التأثير من خلال تعزيز النمو. تعد هذه النتيجة قوية على امتداد الطرق المختلفة للتقدير وعبر مختلف النماذج المستخدمة. تقترح التقديرات المستندة الى نظام GMM انه بالمقارنة مع منطقة تخلو من الخسائر في المدنيين، فان المنطقة التي لها معدل معتدل من الخسائر سيكون لها نسبة نمو اقل ما بين 5.7 و 11.4 في المائة اعتماداً على المواصفات المستخدمة (الجدول الملحق 1.1). من جانب آخر فان مضاعفة مشاريع اعادة الاعمار زادت من نسبة النمو ما بين 5.8 و 8.4 في المائة. وهذا يوحي ان حجم جهود التنمية المطلوبة للتعويض على اثار النمو السلبية للعنف تعد ضخمة.

فضلا عن ذلك فان الاثار السلبية لأعمال العنف في النمو تعد اقوى في المناطق الوسطى (بضمنها بغداد)، في المناطق المختلطة عرقياً وفي المناطق الاكثر فقراً نسبياً (من خلال استخدام البديل وهو الشدة المنخفضة لأضواء وقت الليل). من جانب آخر فان التأثير الايجابي لجهود التنمية على النمو كان اقوى في المناطق الوسطى (بضمنها بغداد) والمناطق الجنوبية، في المناطق الحضرية (ذات النسب المنخفضة من الاراضي الزراعية)، في المناطق ذات الدخل العالي (من خلال استخدام البديل وهو الشدة المرتفعة في اضواء وقت الليل) وفي المناطق المتجانسة عرقياً. من خلال شمول المعلومات الخاصة بنظام GMM وبالنسبة للأنموذج الفرعي باستثناء اقليم كردستان، فان المناطق ذات الاتصالات المتطورة ترتبط ايضاً بنسبة نمو مرتفعة (الجدول الملحق 1.2).

وهكذا نجد أن جهود التنمية المطلوبة لتخفيف الاثر السلبي للعنف على النمو ليست ضخمة فحسب، لكن ايضاً العنف غير المتساوي يؤثر في النمو في الاجزاء الاكثر فقراً من البلاد، بينما تكون جهود التنمية اكثر فعالية في الاجزاء الاغنى من البلاد. يفترض هذا ضمناً ان الامر سيتطلب جهد تنمية اكبر لتحقيق النمو عندما يؤثر العنف في المناطق الاكثر فقراً. من خلال اخذ هذا الامر بنظر الاعتبار وكذلك

¹² وكذلك يقادى التحيز في تقدير الانموذج باستخدام طريقة المربعات الصغرى الاعتيادية ونموذج التأثيرات الثابتة حيث يحاول كل منها ان يضع في حسابه التأثيرات الثابتة للمنطقة (والتي يطلق عليها "تحيز نكل"). نستخدم تحليل المكونات الاساسية لتقليل عدد الادوات بطريقة فعالة. ان الكثير من الادوات المرتبطة بالبعد الخاص ببيانات اللجنة تعمل على تقليل فعالية ادوات التقدير لنظام GMM (ينظر على سبيل المثال روودمان 2009 و 2012)

الاقتصاد السياسي الاكبر والسياق المؤسستي وسياق الاقتصاد الكلي، نتحول الآن الى المستويات والتوجهات والعلاقات المترابطة للفقير ونسبة الازدهار المشتركة في العراق بين عام 2007 وعام 2012.

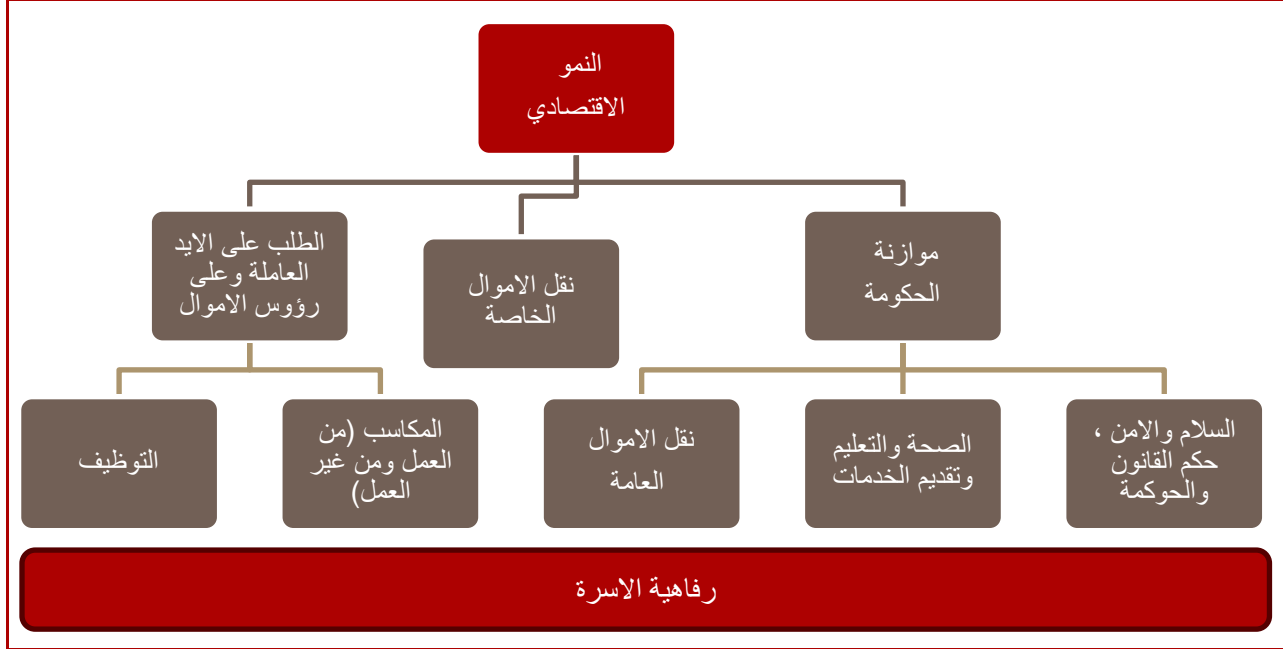
VII. الاطار التحليلي والخطوط العريضة للتقرير

يتخذ هذا التقرير نهجاً واسعاً وشاملاً في تحليل الفقر والرفاهية في العراق، ويبحث الى أي مدى اصبحت العملية التنموية في العراق شمولية – على الصعيد الجغرافي وعلى صعيد المجموعات وعلى اساس النوع (ذكر/انثى). اضافة الى الارتباط النموذجي بين الفقر وبين الاسر الكبيرة ، عدم وجود رأس المال البشري و نتائج سوق العمل المعاكسة، فان الفقر في العراق هو انعكاس وهو احد الاشارات للعوامل الكبرى والعوامل البنوية والتي تكون عادة طويلة الامد. يعد العراق بلداً ذا دخل فوق المتوسط مع امتلاكه احد اكبر الاحتياطات النفطية في العالم و قد مرّ بفترات اختبر فيها نمواً قوياً، لكنه عانى ايضاً من تركة طويلة وصعبة من العنف وفقدان الامن والتي تستمر لغاية اليوم في بعض من اجزاء البلاد. وبهذا المعنى فإنّ اي تقدم في تحسين مستوى الرفاهية لمواطنيه هو في حد ذاته إنجاز يستحق الثناء ولربما حدث هذا التقدم بالرغم من كل المنغصات. ان الغاية من هذا التقرير هي استخدام المعلومات الغنية والمفصلة التي تنتج عن المسح لغرض الوصول الى فهم افضل من خلال السنوات ما بين 2007 و 2012 وكذلك لتحديد الفرص العديدة لتغيير المستقبل.

بشكل عام يمكن ان يترجم النمو الاقتصادي لبلد ما الى حالات من التقدم في مجال الرفاهية لمواطني ذلك البلد من خلال قناتين رئيسيتين:

- تحسين الطلب على اليد العاملة وعلى رؤوس الاموال وغيرها من المدخلات وبالتالي التوظيف والمكاسب ،
 - تعزيز الموارد المتاحة للحكومة لالتحويلات واعادة التوزيع وتقديم الخدمات للسكان (ينظر الشكل 8 من اجل تمثيل مبسط).
- احد الوظائف التي تعد من صميم عمل الحكومة والتي لها ارتباط خاص بحالة العراق، هي اقامة السلام والامن والحفاظ عليهما وادامتهما وكذلك التأسيس لحكم القانون. كل من هذه العناصر – التوظيف والدخل (المكتسب وغير المكتسب) ، الحصول على الخدمات الاساسية بنوعية جيدة والبيئة بشكل اجمالي – تسهم بشكل مباشر او غير مباشر برفاهية الاسرة ومن ثم تسهم في تخفيف الفقر وتسهم في الازدهار المشترك.

الشكل 8: النمو الاقتصادي والرفاهية: القنوات الرئيسية



ابتدأ هذا التقرير بنظرة عامة عن الاقتصاد المؤسسي والاقتصاد الكلي والاقتصاد السياسي للبلد، والتي حددت السياق من اجل النتائج والتحليل فيما تبقى من هذا التقرير. يتابع الفصل التالي تشخيص جوهر الفقر التقدم المشترك، وبحث في العوامل المحددة وفي العلاقات المترابطة للرضا بالمعيشة والرفاهية الشخصية وكيف ان هذين الامرين يتحركان بحركة الفقر الاستهلاكي. ومن ثم نستغرق بتحليل معمق لكل من العلاقات المترابطة للرعاية الاجتماعية – التنمية البشرية ومكان المعيشة ومردودات سوق العمل ودور التحويلات العامة. نظراً للعلاقة القوية بين التعليم والفقر في العراق، يبحث الفصل الثالث العلاقة بين التنمية البشرية على نطاق اوسع – الصحة، التعليم والخدمات الاساسية – وبين الفقر. يخوض الفصل الذي يليه بشكل اعمق في العوامل المؤدية للتفاوتات بحسب المنطقة الجغرافية في الرفاهية على امتداد التقسيمات الجغرافية الخمسة في العراق وبالخصوص دور العنف وفقدان الامن في الماضي الحاضر. يقوم الفصل الخامس بتحديد مصادر دخل الاسرة ويضع في اعتباره التخفيف من الفقر للبلد ككل وللمناطق الجغرافية الفرعية لمعرفة مغزى اهمية القنوات المختلفة. اما الفصول الثلاثة اللاحقة فتركز على حلقات الوصل بين النمو الاقتصادي وسوق العمل والتحويلات للدخل العام والخاص والرفاهية للأسرة. يجمع الفصل الاخير نتائج التحليل سوية لتقديم توجيهات بشأن السياسة العامة.