

التقرير رقم IQ-112333

العراق
الدراسة التشخيصية المنهجية عن العراق
في 3 شباط/فبراير 2017



جدول المحتويات

vii	كلمة شكر وتقدير
viii	الاختصارات
1	ملخص
5	I. المقدمة
5	II. فهم الأزمة في العراق
7	أ. إرث الصراع وضعف الحكومة
10	ب. الثروة النفطية والاعتماد على النفط
13	ج. التنوع العرقي والديني وعدم المساواة المكانية
15	د. قصور الحكومة
20	هـ. العنف والهشاشة
22	III. الفقر والرخاء المشترك والاستبعاد
23	أ. الفقر والرخاء المشترك
23	1. الفقر وعدم المساواة: الفترة الممتدة بين 2007 و2012
31	2. أثر الأزمة المزدوجة: الانكاسات في الحد من الفقر في العام 2014
33	بـ. الفئات المستبعدة: النازحون داخلياً والشباب، عدم المساواة بين الجنسين
33	1. النازحون داخلياً
38	2. الشباب
40	3. عدم المساواة بين الجنسين
44	IV. التحديات والفرص
44	أ. الإدارة الاقتصادية
45	1. غياب إدارة النفقات والإيرادات النفطية
47	2. التنويع والتجارة
52	3. التحديات على المدى القريب
56	بـ. ضعف مؤسسات القطاع العام
56	1. الخدمة المدنية
58	2. الإدارة المالية العامة
61	3. المؤسسات المملوكة من قبل الدولة
62	4. نظام العدالة وسيادة القانون
62	جـ. قطاع خاص غير نامي
67	دـ. انخفاض جودة رأس المال البشري والمهارات البشرية

68	1. التعليم والمهارات
71	2. قطاع الصحة
74	3. الحماية الاجتماعية
77	هـ. الفجوات الحرجة في البنية التحتية
77	1. قطاع الطاقة
78	2. النقل
79	3. تكنولوجيا المعلومات والاتصالات
82	وـ. الزراعة والموارد الطبيعية المهددة
82	1. الزراعة
83	2. المياه
85	3. البيئة والموارد الطبيعية
86	V. الاستدامة
86	أـ. الاستدامة الاجتماعية والسياسية: التركيز على الامرکزية
89	بـ. الاستدامة البيئية
90	جـ. الاستدامة المالية
91	VI. تحديد أولويات مجالات الإصلاح
92	أـ. الأولويات الازمة لمعالجة المعوقات الأساسية في العراق
93	1ـ. إعادة إرساء الأمن
93	2ـ. إعادة بناء العقد الاجتماعي وشرعية الدولة
95	3ـ. الإيرادات النفطية والإدارة الاقتصادية
96	بـ. المخاطر

الأشكال البيانية

الشكل 1. يقع قصور الحكومة في صميم الأزمة العراقية.....	6
الشكل 2. الناتج المحلي الإجمالي بحسب النشاط الاقتصادي، 1968-2015.....	10
الشكل 3. الصادرات النفطية كنسبة مئوية من إجمالي الصادرات، أعضاء الأوبك	11
الشكل 4. جودة الخدمات العامة وتعطيتها.....	12
الشكل 5. أسعار الكهرباء، 2014	12
الشكل 6 : توزيع الأقليات في العراق.....	14
الشكل 7. الاحتياطيات النفطية والإنتاج النفطي، بحسب المنطقة، 2015.....	15
الشكل 8 - مكافحة الفساد.....	17
الشكل 9: استطلاع المواطنين حول التحدي الرئيسي الذي يواجه البلد.....	17
الشكل 10. تجربة الشركات مع الفساد في تعاملها مع الحكومة.....	17
الشكل 11. نفاذ الصبر إزاء الإصلاحات.....	18
الشكل 12. الصوت والمساءلة.....	19
الشكل 13. التضامن الواسع والضيق.....	19
الشكل 14. وفيات المدینین من جراء العف.....	21
الشكل 15. نسب الالتحاق الإجمالية، في العامين 1980 و 1996	21
الشكل 16. منحنيات معدل النمو - الوطنية، الريفية/الحضرية، وبحسب التقسيمات	25
الشكل 17. الفقر الاستهلاكي والفقر المتعدد الأبعاد في التنمية البشرية	26
الشكل 18. أبعاد الحرمان.....	26
الشكل 20. منحنيات معدل النمو، على الصعيد الوطني وبحسب التقسيمات.....	28
الشكل 21. العوامل المساهمة في الحد من الفقر	29
الشكل 22. التغيرات المهمة في الفقر بحسب كل تقسيم.....	30
الشكل 23. التغيرات في مكونات الدخل الفردي – الأزمة مقابل بقاء الأمور على حالها.....	32
الشكل 24. الآثار على نصيب الفرد من الاستهلاك والدخل (الأزمة مقابل بقاء الأمور على حالها)، التغير بالنسبة المئوية.....	33
الشكل 25. نزوح الأسر من المحافظات الشمالية والغربية.....	34
الشكل 26. البلدان التي تشهد معظم حالات النزوح الجديدة المرتبطة بالنزاع والعنف، 2015	34
الشكل 27. عدد الأسر النازحة داخلًيا بحسب أقضية النزوح، حزيران/يونيو 2016	35
الشكل 28. تأثير الأزمة المزدوجة على رفاه الأسر المعيشية (الأزمة مقابل بقاء الأمور على حالها)، التغير بالنسبة المئوية	36
الشكل 29. التغيرات في الفقر بالنسبة للنازحين داخلًيا (الأزمة مقابل بقاء الأمور على حالها)	37
الشكل 30. عدد إضافي من الفقراء، النازحين داخلًيا وغير النازحين داخلًيا	37
الشكل 31. إستبعاد الشباب من سوق العمل.....	40
الشكل 32. المشاركة في القوى العاملة في العراق (بين 15 و 64 سنة، %)	43

الشكل 33. مشاركة المرأة في القوى العاملة (بين 15 و 64 سنة، %)	43
الشكل 34. نمو الأجور في القطاع العام.....	45
الشكل 35. مقارنة أجور القطاع العام في بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا	45
الشكل 36. الاستثمارات العامة، % من الناتج المحلي الإجمالي	46
الشكل 37. التفقات مسيرة التقلبات الدورية	46
الشكل 38. النمو في الناتج المحلي الإجمالي العام وغير النفطي	46
الشكل 39. مصدر النفط من العراق ومن منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا	46
الشكل 40. الصادرات والواردات، % من الناتج المحلي الإجمالي، 2004-2014	48
الشكل 41. عدد المنتجات المصدرة ونصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي (الشراكة بين القطاعين العام والخاص، بالدولار الأميركي)	48
الشكل 42. حصة الصادرات بحسب الوجهة، 2014	49
الشكل 43. التجارة في الخدمات، 2012، % من الناتج المحلي الإجمالي	49
الشكل 44. الانحدار في تدفقات الاستثمارات الأجنبية المباشرة إلى العراق في العام 2014	51
الشكل 45. تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر، بمليون دولار أمريكي.....	52
الشكل 46. تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر، 2014، %	52
الشكل 47. أثر الصدمة المزدوجة على النمو.....	53
الشكل 48. الاضطراب الاقتصادي والانكماس في نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي	53
الشكل 49. تدهور رصيد الموازنة العامة	53
الشكل 50. العمالة في القطاع العام الأساسي 2013 - 2015	57
الشكل 51. فاتورة الأجور الحكومية	57
الشكل 52. الجدارنة والمحسوبيّة في عمالة القطاع العام.....	57
الشكل 53. شفافية الموازنة في بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا	60
الشكل 54. شفافية الموازنة في العراق	60
الشكل 55. المرتبة المؤدية لسيطرة القانون	62
الشكل 56. المعوقات التي تعترض ممارسة الأعمال التجارية (منخفض = أفضل، مرتفع = أسوأ)	64
الشكل 57. الجودة التنظيمية	66
الشكل 58. المعدل الإجمالي للالتحاق بحسب المنطقة ومستوى التعليم، 2008 – 2007	70
الشكل 59. نصيب الفرد من النفقات الصحية، بالدولار الأميركي الحالي.....	73
الشكل 60. استخدام الجيل الثالث: المشترين كنسبة مؤدية (%) من السكان، 2015	80
الشكل 61. استخدام النطاق العريض الثابت: % من الأسر المعيشية في مجال التكنولوجيا، 2015	80
الشكل 62. الادخار الصافي المعدل في العراق	89
الشكل 63. تكلفة التدهور البيئي.....	90
الشكل 64. العجز الأولي غير النفطي المتوقع والمستدام.....	91

الجدول

الجدول 1. الفقر العام	24
الجدول 2. عدم المساواة في توزيع نصيب الفرد من الإنفاق، في المناطق الحضرية والريفية	24
الجدول 3. الرخاء المشترك: نمو الاستهلاك السنوي في فئة الـ 40 في المئة الأدنى.....	25
الجدول 4. الاختلافات المكانية في معدلات الفقر (خط الفقر الوطني).....	27
الجدول 5. أثر الفقر على الصعيد الإقليمي، الأزمة مقابل بقاء الأمور على حالها (BaU).....	31
الجدول 6. الأثر على مكونات الدخل الفردي من الأسر المعيشية، الأزمة مقابل بقاء الأمور على حالها (BaU).....	33
الجدول 7. التجارة عبر الحدود	50
الجدول 8. المؤشرات الرئيسية للاقتصاد الكلي، 2013-2019	55
الجدول 10. المعدلات الصافية للالتحاق بالمدرسة	69
الجدول 11. الأسعار المرجعية لخدمات النطاق العريض، الشراكة بين القطاعين العام والخاص، بالدولار الأميركي	81
الجدول 12. التكلفة السنوية للتدهور البيئي في العراق، 2008	89

الإطار

الإطار 1. المساعدة الخارجية للعراق.....	7
الإطار 2. بناء النظام السياسي والدولة العراقية: من العهد العثماني إلى حكم البعثيين.....	9
الإطار 3. بروز الهويات العرقية والطائفية.....	16
الإطار 4. منظمات المجتمع المدني في العراق.....	19
الإطار 5. الإسكان في العراق.....	38
الإطار 6. تأكيل حقوق المرأة في العراق.....	42
الإطار 7. شواغل القطاع الخاص	64
الإطار 8. إمكانات الاستثمار الأجنبي المباشر التي تضعفها الضغوط الاقتصادية المتزايدة.....	65
الإطار 9. وضع اللامركزية في العراق.....	88

سعر صرف العملة

1 دولار أمريكي = 1,182 دينار عراقي

شكر وتقدير

أشرفت على إعداد هذه الدراسة التشخيصية المنهجية الخاصة بالعراق زينب بارتو وسيبيل كولاكسيز (من البنك الدولي) وبشري غلام محمد (من مؤسسة التمويل الدولية). ونود أن نعرب عن تقديرنا العميق للمدخلات والمشورة التي قدمها الفريق الموسّع المعنى بهذه الدراسة الذي يضم خبراء من القطاعات التشغيلية الرئيسية لمجموعة البنك الدولي في العراق، بما في ذلك كافة القطاعات ومجالات الحلول المشتركة، والذي لعب دوراً هاماً في تقديم مدخلات خبيرة طوال عملية إعداد الدراسة التشخيصية المنهجية هذه. ويحدد الجدول أدناه أعضاء الفريق الذين يمثلون كلًا من هذه الوحدات. كما نود أن نعرب عن جزيل شكرنا للنظراء الذين قاموا بمراجعة هذه الدراسة، وهم روبرت بيتشيل ومارسيلو غيو غال وبريجيت هانسل وجوزيف سابا، لما قدموه من أسلمة تعليقات واقتراحات مفيدة للغاية، والمساعدة في تركيز التقرير على التحديات الأساسية التي تواجه العراق. كذلك، قدم كل من إريك لو بورن (كبير الخبراء الاقتصاديين، إدارة الاقتصاد الكلي والمالية العامة MFM)، وروبرت بو جودة (مدير مكتب العراق)، وكيلير كفورى (منسقة البرنامج في العراق)، وقادة برنامج العراق، وحنين اسماعيل السستي، وحسام محمد بيبيس، وبيترو مولسي مدخلات مفيدة وسياق مناسب للتقرير ككل. وقد أعدت مذكرة المفاهيم بتوجيهه من أوغست كومامي (مدير قطاع إدارة الاقتصاد الكلي والمالية العامة)، وشانتا ديفاراجان (رئيس الخبراء الاقتصاديين في مكتب الشرق الأوسط وشمال أفريقيا)، وفريد بلجاج (المدير الإقليمي لمنطقة الشرق الأوسط)، ومؤيد مخلوف (المدير الإقليمي لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا)، مؤسسة التمويل الدولية. كما نتوجه بالشكر إلى فيونا ماكينتوش التي قامت بتحرير التقرير.

القطاعات ومجالات الحلول المشتركة	أعضاء الفريق
قادة الفريق: إدارة الاقتصاد الكلي والمالية العامة/مؤسسة التمويل الدولية	زينب بارتو، سيبيل كولاكسيز، بشري غلام محمد
مؤسسة التمويل الدولية	رابتي غونسيكير، زياد بدر
الوكالة الدولية لضمان الاستثمار	برسيفون إكونومو
الزراعة	دورتي فيرنير
تغير المناخ	غرز يغورس بيشكو، آن شوب، ألكسندر غولوب
اقتصاديات التنمية (مجموعة البيانات)	مصطففي ديناك
التعليم	تومومي مياجima، آتيا زيدي
الطاقة والصناعات الاستخراجية	بول برینغانير
البيئة والموارد الطبيعية	علاء أحمد سرحان
التمويل والأسواق	بريت كولمان
الهشاشة والنزاع والعنف	أشبورن وي
المساواة بين الجنسين	لوسيا هانمر
الحكومة	مانويل فارغاس، آتيا فودوبيانوف، نازنين إسماعيل علي، إيمانويل كوفيلاييه، راما كريشنان
الصحة والتغذية والسكان	ندوى رافع
إدارة الاقتصاد الكلي والمالية العامة	أشواق مسيح
الفقر	سيرجيو أوليفيري، ديراج شارما
الشراكات بين القطاعين العام والخاص	أيجاز أحمد، شيمالا شوكلا
الحماية الاجتماعية والعمل	غضان الخوجة، رمزي عفيف نيمان
التجارة والقدرة على المنافسة	أوليفيه كاتانيو، غيرمو أريناس، محمد عبد القادر
النقل وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات	إبراهيم دجاني، سوران حماة طاهر علي، إيغور جوكانوفيتش
التنمية الحضرية والريفية والاجتماعية	راجدرا سينغ، مارولا حداد، باو بوينغ غابارو
المياه	توباس ليشتنيبل
	أمل طالبي

الاختصارات

		الإدخار الصافي المعدّل	ANS
		بقاء الأمور على حالها	BaU
		مؤشر برتسمان للتحول الاقتصادي والسياسي	BTI
وزارة العمل والشؤون الاجتماعية	MOLSA	نسبة كفاية الرأسمال	CAR
الفقر المتعدد الأبعاد	MPI	البنك المركزي العراقي	CBI
الخطة الإنمائية الوطنية	NDP	سلطة الائتلاف المؤقتة	CPA
منظمة غير حكومية	NGO	تكلفة التدهور البيئي	COED
الميزان الأولي غير النفطي	NOPB	الأمانة العامة لمجلس الوزراء	COMSEC
القرض المتعثر	NPL	منظمات المجتمع المدني	CSO
منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي	OECD	مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية	EITI
الأوبك – منظمة البلدان المصدرة للنفط	OPEC	منظمة الأغذية والزراعة	FAO
نظام التوزيع العام	PDS	ديوان الرقابة المالية الاتحادي	FBSA
الإنفاق العام والمساءلة المالية	PEFA	الهشاشة والنزاع والعنف	FCV
الإدارة المالية العامة	PFM	الاستثمار الأجنبي المباشر	FDI
مركز الرعاية الصحية الأولية	PHCC	مجلس التعاون الخليجي	GCC
فرضية الدخل الدائم	PIH	الناتج المحلي الإجمالي	GDP
إدارة الاستثمار العام	PIM	مؤشر تكافؤ الجنسين	GPI
اختبار بالوسائل غير المباشرة	PMT	تقييم مناخ الاستثمار	ICA
الشراكة بين القطاعين العام والخاص	PPP	الفريق المعنى بالأزمة في العراق	ICG
دائرة المعاشات التقاعدية والضمان الاجتماعي	PSSD	تكنولوجيا المعلومات والاتصالات	ICT
الدراسة التشخيصية المنهجية الخاصة بالعراق	SCD	دينار عراقي	ID
المؤسسات الصغيرة والمتوسطة	SME	النازحون داخلياً	IDP
مؤسسة مملوكة للدولة	SOE	مؤسسة التمويل الدولية	IFC
المؤسسة الحكومية لتسويق النفط	SOMO	المؤسسة المالية الدولية	IFI
لجنة الحماية الاجتماعية	SPC	المسح الاجتماعي والاقتصادي للأسرة في العراق	IHSSES
الصندوق الحكومي للمعاشات التقاعدية	SPF	صندوق النقد الدولي	IMF
شبكة الحماية الاجتماعية	SPN	المنظمة الدولية للمؤسسات العليا لمراجعة الحسابات	INTOSAI
شبكة الأمان الاجتماعي	SSN	المنظمة الدولية للهجرة	IOM
الإمارات العربية المتحدة	UAE	قاعدة بيانات الملاحم المؤسسية	IPD
بلد في الشريحة العليا من الدخل المتوسط	UMIC	الشركة العراقية للاتصالات والبريد	IPCT
برنامج الأمم المتحدة الإنمائي	UNDP	المشروع المستقل لتوليد الطاقة الكهربائية	IPP
مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية	UNOCHA	حكومة إقليم كردستان	KRG
مؤشرات التنمية العالمية	WDI	إقليم كردستان العراق	KRI
منظمة الصحة العالمية	WHO	الشرق الأوسط وشمال أفريقيا	MENA
منظمة التجارة العالمية	WTO	مؤسسة التمويل البالغ الصغر	MFI
		وزارة المالية	MOF
		وزارة الصحة	MOH

ملخص

1. لقد أحِيطَت أعمال تنمية العراق خلال عقود من الصراعات. فهو اليوم بلد في الشريحة العليا من الدخل المتوسط، غنيٌ بالموارد، ولكنه هشٌ ومشدُّم بسبب الصراعات. يحدُّ هذا التقرير ثلاثة عوامل شَكَّلت تنمية العراق في العقود الأخيرة: ثروته النفطية وتنوعه الجغرافي والديموغرافي والحكومة الفاشلة.

2. مثَّلت الثروة المعدنية عاملاً أساسياً في تنمية العراق منذ الخمسينيات. ويُعد العراق رابع أكبر مصدر للنفط في العالم، حيث يحتل المرتبة الخامسة في العالم من حيث احتياطي النفط. إلا أن الثروة النفطية لم تُستغل بنجاح على أنها منبرٌ للتنمية المستدامة والمنصفة. والعراق اليوم رائد عالمياً من حيث الاعتماد على النفط، حيث بلغ قطاع الهيدروكربون 58 في المئة من الناتج المحلي الإجمالي للبلاد، و99 في المئة من صادراته، وأكثر من 90 في المئة من إيرادات الحكومة المركزية في العام 2015. ولكن، على عكس بعض البلدان المجاورة الغنية بالنفط، فاعتماد العراق على النفط لا يمثل مصدرًا ناجعاً للتنمية الاقتصادية ذات القاعدة العريضة. ويدلّ عدد السكان الكبير والمتمامي بسرعة في البلاد على أنه حتى في ظل السيناريوهات المقابلة لإنتاج النفط، لن يخلق الاعتماد المستمر على النفط وحده وظائف كافيةً لضمان رفاهية العراقيين جميعهم. وعلاوةً على ذلك، لم يتمكن العراق من توليد آثار غير مباشرة منتجة من النفط لأن القطاع يولد عدداً قليلاً من الوظائف وليس لديه روابط تُذكَر مع سائر القطاعات الاقتصادية.

3. استضاف حوض نهر دجلة والفرات، على مدىآلاف السنين، سكاناً يتمتعون بتنوع عرقي وسياسي واجتماعي. إن العراق اليوم ليس متنوغاً من الناحية الجغرافية فحسب - متميّزاً بنهرى دجلة والفرات، مع الجبال والسهول والصحراء والمستنقعات والشواطئ البحرية - ولكنَّه أيضًا متعدد من الناحية الديمغرافية. إذ يمثل الأكراد والعرب الشيعة والتركمان والجماعات الدينية والعرقية في البلاد، بيد أن العراق موطنًّا لكثير من المجتمعات الأخرى، بمن فيهم المسيحيون والتُركمان والأكراد الفيليون والشبكيُّون والشركس واليزيديون وغيرهم. كما يتميز العراق بالتنوع المكاني. وما يكتسي أهمية كبيرة في السياق الحالي هو التفاوت في توزيع الثروة النفطية في جميع أنحاء البلاد. فالجزء الأكبر من الاحتياطيات المؤكدة يقع في الجنوب، وغالبية الأجزاء المتبقية في الشمال. ويسبب التفاوت في التوزيع الجغرافي للموارد النفطية انعكاسات حاسمة على أي مناقشات حول الالامركزية في العراق. وكذلك، الفقر والرفاه متباينان جغرافياً، إذ أدى الصراع إلى نشوء اختلافات مكانية حادة ليس في حالة الفقر فحسب بل في تقديم الخدمات أيضًا. ولم تعالج الامساواة الجغرافية بشكل ملائم، ولهذا السبب لا تزال قائمة.

4. حول ضعف الحكومة نقاط القوة في العراق - الثروة النفطية والتنوع - إلى الخصوم المزدوجة المتمثلة في الاعتماد على النفط والانقسامات العرقية والطائفية. إن المؤسسات العراقية، التي لم تكن قوية حتى في السبعينيات، حيث شهدت عقد النمو والتقدم الاقتصادي السريع في العديد من جوانب التنمية البشرية، قد عانت بشدة من عقود من الحروب والعقوبات والصراعات. وعلى الرغم من كبر حجم الدولة، لم تتمكن في الكثير من الحالات من توفير الأمن أو التنمية أو الخدمات الأساسية. وقد ساهم ضعف الحكومة في تقويض شرعية الدولة، مما أدى إلى بروز العديد من المحمومات البديلة التي تسعى إلى السيطرة على الموارد والسلطة. وقد امتدت من الميليشيات الطائفية والعرقية إلى داعش. كما أدت الروابط الوثيقة بين الجماعات السياسية والمسلحة إلى تفاقم الفوارق السياسية القائمة على أسس طائفية وإلى مزيد من الضعف في الحكم. كذلك، فرض التدخل الخارجي جراءات وحروب فضلاً عن تقديم مساعدات إنسانية وإنمائية ضخمة.

5. يعتبر استمرار حالة الفقر وتوقف التنمية من أعراض المأزق الذي يواجهه العراق. إذ لم يحدث أي تحرّك عام نحو تخفيض معدل الفقر أو المساواة في الدخل في العراق منذ العام 2007. وقد ظلَّ معدل الفقر الذي تم قياسه في العام 2014 من دون تغيير تقريباً مسجلاً نسبة 22.5 في المئة. وما تم تحقيقه من مكافحة محدودة في خفض معدل الفقر حتى العام 2012 قد انقلب سلبياً مع حلول العام 2014 نتيجةً لعودة أعمال العنف وتدهور البيئة الاقتصادية بسبب انهيار أسعار النفط. وقد نزح أكثر من 4 ملايين عراقي بسبب الصراعات المختلفة في البلاد.

6. كان فقدان رأس المال البشري هائلاً على مدى العقود الثلاثة الماضية في العراق، بسبب احتدام الصراعات واستمرار الهشاشة. فنظام التعليم والصحة العراقيان قد تم تصنيفهمما من بين الأفضل في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في أواخر السبعينيات، إلا أنهما قد هبطا إلى مرتبة متذمّرة جداً اليوم. وقد تم القضاء على الإنجازات في مجال زيادة الإللام بالقراءة والكتابة والحد من الفوارق بين الجنسين. وعلى الرغم من إحراز بعض التقدم في زيادة معدلات الالتحاق بالمدارس الابتدائية والمساواة بين الجنسين في المرحلة الابتدائية وتحسين صحة الأمهات، فلا يزال الطريق طويلاً حتى يتمكن البلد من التقدم نحو تحقيق النمو

المستدام والحدّ من الفقر. وتزيد أعداد هائلة من السكان المستضعفين من شدّة الضغوط على نظام ضعيف بالفعل، وتسهم في تعزيز أوجه التفاوت في إمكانية الوصول بين المناطق، ولا تتوفر لديها خدمات نظامي التعليم والصحة وشبكات الأمان الاجتماعي.

7. إن الجهود الرامية إلى تسوية العديد من التحديات الإنمائية للعراق يعوقها بشدة انعدام الأمن وضعف الحكومة. كما تخضع عملية صنع القرار الاقتصادي اليوم لاحتياجات القصيرة الأجل والمعي للحصول على الريع. فالحكومة تعطي الأولوية للتوسيع السريع في إنتاج النفط من أجل تمويل القطاع العام المتضخم واحتياجات الإنفاق الجارية – ولا سيما الأجور - التي تتفصل عن أي استراتيجية تنويع طويلة الأجل. والمؤسسات المالية ضعيفة وغير مؤهلة للتعامل مع تعقيدات ميزانية يهيمن عليها النفط، مما جعل الاقتصاد العراقي معرضاً بشكل كبير للتراجع مفاجئ في أسعار النفط، كما كان واضحاً منذ العام 2014. وعلى الرغم من أن القطاع العام لم يتمكن من ضمان أمن البلاد أو توفير الخدمات الأساسية، فهو يهيمن على الاقتصاد. كما أنه حتى الآن أكبر صاحب عمل رسمي في البلد، وأصبحت فاتورة الأجر الخاصة به تشكل أكبر بنود الإنفاق وأسرّتها نمواً في موازنة الحكومة. إذ تسيطر المؤسسات المملوكة للدولة على القطاعات المالية وغير المالية وتتمتع بامتيازات كبيرة، وبالتالي تستبعد الشركات الخاصة وتعيق إعادة تخصيص العوامل. ومع ذلك، فإن ربع المؤسسات المملوكة للدولة فقط يحقق أرباحاً. وهناك عدد كبير منها يفتقر إلى رأس المال إلى حدّ كبير، وغير فعال، وفي حالة من التدهور المادي، ويبدو أن الكثير منها لا يملك مبرراً منطقياً للبقاء عدا توفير الوظائف في القطاع العام. فالقطاع الخاص الضعيف والراكد غير قادر على توليد فرص عمل كبيرة ل什ّارات آلاف الشباب العراقيين الذين يتضمّنون إلى صفوف العاطلين عن العمل كل سنة. وأفادت المشاورات التي أجريت مع القطاع الخاص حول هذا التقرير أن الشركات التي لها صلات سياسية تستحوذ على عقود القطاع العام، مما يقلّل من الفرص المتاحة لأصحاب المشاريع الآخرين. وقد أهمل العراق بنائه التحتية غير النفطية، وتدهورت الخدمات الرديئة النوعية بسبب عدم كفاية البنية التحتية وانخفاض مستويات الاستثمار العام. وباستثناء قليلة، ليس القطاع الخاص بعد في وضع يسمح له بأن يلعب دوراً رئيسياً في الاقتصاد غير النفطي.

8. شملت الجهود الرامية إلى التصدي للتحديات الأساسية التي تواجه العراق واسترضاء مجموعات المصالح المتنافسة صياغة دستور جديد وإجراء انتخابات وطنية وإقليمية والموافقة على قوانين عديدة. وحتى الآن، لم تسفر هذه الجهود إلا عن نجاح محدود من حيث تسوية تحديات الحكومة والأمن في البلد. والسؤال الرئيسي الذي يواجه العراق اليوم هو ما إذا كان من الممكن بناء هيكل حوكمة جيد بشكل سلمي يكون له فرصة أفضل لتوزيع السلطة والموارد على نحو أكثر إنصافاً. وهناك حاجة إلى إبرام عقد اجتماعي جديد يولي أهمية كبيرة لاستدامة النظم الاجتماعية والسياسية فضلاً عن الاستدامة البيئية والمالية. ويشير تحليل الثروة إلى أن البلد لا يجمع أي ثروة، بل أنه يستنزفها بسرعة بما أن الثروة النفطية شُنتهك من دون إنشاء الأصول البشرية أو المادية الازمة في المقابل. أما تكاليف التدهور البيئي، ولا سيما تدهور موارد المياه، فهي ضخمة، حيث بلغت أكثر من 6 في المئة من الناتج المحلي الإجمالي في بعض السنوات الأخيرة.

9. كثيراً ما تناوش اللامركزية كوسيلة محتملة لضمان الاستدامة السياسية والاجتماعية، والحد من الصراعات العرقية والطائفية في العراق، وعكس اتجاه الانحدار في تقديم الخدمات والمساعلة. ويبدو أن السيطرة المركزية المطلقة على الموارد لم تعد بديلاً قابلاً للتطبيق. والحلول التي تعرف بالظروف والقرارات القاضية في جميع أنحاء العراق - ومنطقة كردستان شبه المستقلة مثل على ذلك - قد تكون أمراً ممكناً. ومع ذلك، من الضروري الاعتراف بأن البعض يساوره القلق من إفراط الحكومة العراقية في مركزيتها، ولكن البعض الآخر يشعر بالقلق إزاء التقسيم. وقد أوصى البعض بنقل السلطة إلى الأكراد والعرب الشيعة والسنّة، ولكن هذه المقترفات تثير مخاوف كبيرة. فعلى سبيل المثال، تترك الاحتياطيات النفطية العراقية من الناحية الجغرافية بدلاً من توزيعها بالتساوي. ومن شأن اللامركزية أن تجعل من الصعب على الحكومة الاتحادية إنفاذ التوزيع العادل للثروة. فالمجتمعات الرئيسية الثلاث في العراق ليست متغيرة جغرافياً كما يفترض في كثير من الأحيان، مما يؤدي إلى تمييز محتمل أو أسوأ من ذلك ضد مجموعات كبيرة من الأقليات. وعلاوةً على ذلك، تتجاهل فرضية الشرعية السياسية القائمة على الهوية الطائفية العديدة من الهويات المشتركة الأخرى مثل العشيرة أو الفئة أو سكان المناطق الريفية/الحضرية. ومن المرجح أن تؤدي موافمة المؤسسات السياسية في العراق بشدة مع هوياتها الطائفية إلى ترسيخ المحصلة الصفرية للمنافسة على الموارد والسلطة التي أسفرت بالفعل عن قدر كبير من عدم الاستقرار في البلد (فيتسسيموسون، 2008).

10. تشير هذه الدراسة التشخيصية المنهجية الخاصة بالعراق إلى أن أولويات العراق في المستقبل واضحة: (1) إعادة إرساء الأمن؛ (2) وإعادة بناء العقد الاجتماعي وشرعية الدولة؛ (3) وإدارة ثروته النفطية بصورة منصفة ومستدامة. وليس هناك مسار فريد لتحقيق هذه الأهداف، رغم أنه يصعب تصور أي سبيل نحو الازدهار مالم يستتب الأمن. وبما أن قدرة المؤسسات المالية الدولية محدودة في ضمان قدر أكبر من الأمن، فإن المجتمع الدولي لا يزال يضطلع بدور هام. فهناك صراعات إقليمية

على السلطة دائرة في العراق، مما يقوض الجهود الرامية إلى التوصل إلى حلول سياسية محلية. كما أن الدعم الخارجي للطائف والميليشيات خارج سيطرة الحكومة يمثل عاملًا مزعزعًا للاستقرار، وهو عامل يضعف شرعية الحكومة.

11. ستمثل إعادة بناء بنيان الحكومة الطائفية المكسور واستعادة شرعيته أهمية مركزية لنجاح جميع الإصلاحات الأخرى. وسيتطلب تعزيز التكامل والثقة والتماسك الاجتماعي بين المواطنين والحكومة، وكذلك بين المواطنين أنفسهم، مناشدة الفئات الأضعف والأكثر تهميشه، بمن فيهم الشباب والنازحون داخلياً. ومن الأمثلة على التدخلات الرامية إلى إعادة بناء الثقة الاجتماعية برامج واضحة لإعادة الإعمار في حالات الطوارئ تُنفذ في المناطق التي تكون فيها الثقة في مؤسسات الدولة متدهمة جدًا، حيث ينتشر التهميش ويكون التطرف ملتفاً بشكل خاص. فالنازحون واللاجئون والشباب العراقيون يعانون بشكل غير مناسب من الإفتقار إلى الخدمات الأساسية والوظائف. لذلك، فمن الأهمية أن تتركّز الجهود على زيادة فرص حصول المجتمعات المضيفة والنازحين داخلياً على الخدمات، ولا سيما خدمة الحماية الاجتماعية للقراء في المناطق الحضرية. وبالإضافة إلى ذلك، فإن دعم بناء الأصول المادية (على سبيل المثال، دعم إعادة بناء المساكن وإصلاحها في المناطق المتضررة من الصراع) من شأنه أن يزيد من الاستقرار الاجتماعي والسياسي ويسمح بعودة النازحين داخلياً في نهاية المطاف، فضلًا عن توفير فرص العمل المحلية. أما تحسين توفير الخدمات الحيوية فقد يعيد أيضًا إيمان السكان بالدولة، مما يعزّز شرعيتها. كما أن التركيز على إعادة تأهيل المدارس في مناطق النزاع، حيث أفلتت واحدة من كل خمس مدارس، من شأنه أن يسمح لبعض الأطفال البالغ عددهم 3.5 مليون طفل في سن الدراسة الذين لا يتلقون في الوقت الحاضر أي تعليم بالعودة إلى المدرسة. وتعتبر المدارس أفضل الأماكن لتقديم الدعم النفسي والعاطفي للأطفال والشباب المتضررين من الصراع، ويمكن للتعليم أن يلعب دورًا محوريًا في تعزيز القدرة على الصمود بين السكان المتضررين من الصراع، وبالتالي أن يعزّز التماسك الاجتماعي في نهاية المطاف.

12. من شأن تحسين تقديم الخدمات العامة أن يعزّز الثقة والشرعية بين المواطنين والدولة. وقد شهد العراقيون تدهورًا دراميكيًا في معظم الخدمات الأساسية. ونتيجة لذلك، يحتاج القراء وأشقاء القراء كثيراً إلى برامج حماية اجتماعية فعالة ومحدة الأهداف، من أجل مواجهة الظروف الاقتصادية والاجتماعية الحالية المتقلبة للغاية. فالجهود التي تبذلها الحكومة حالياً لنقل شبكة الحماية الاجتماعية في العراق من الاستهداف القاطع إلى منهجية استهداف جديدة تقوم على الاختبار بالوسائل غير المباشرة، فضلًا عن إنشاء سجل موحد للمستفيدين، من شأنها أن تعزز القدرة على مساعدة النازحين داخلياً وأن تساعد على ضمان استقادة الأشخاص الذين هم بأشد الحاجة إليها. إن إعادة بناء البنية التحتية المدمّرة أو المتضرّرة أمر ضروري لتتمكن تقديم الخدمات بشكل فعال وتكامل مناطق العراق المعزولة بشكل متزايد لزيادة التماسك الوطني. وعلى سبيل المثال، يطالب المواطنون والشركات على حد سواء بتوفير الكهرباء بشكل أفضل. وسيعتمد تحسين توفير الخدمات جزئياً على خفض تكاليف إنتاج الكهرباء، وكذلك على إصلاح التعرفات، وتخفيض حرق الغازات، وزيادة استخدام إمدادات الغاز الضخمة في العراق لانتاج الكهرباء بدلاً من استخدام وقود بديل أغلى. كما سيتطلب تحسين خدمات البنية التحتية على نطاق أوسع التركيز على أساسيات إدارة الاستثمار العام والحكومة لتخفيف حجم التبذير والفساد في الإنفاق على البنية التحتية. بالإضافة إلى ذلك، يمكن أن يشكل التنفيذ الناجح لبرامج الاستثمار المحلي المطلوبة بشدة سبيلاً لخلق فرص عمل على الصعيد المحلي، ولكن يصعب جدًا على الإدارات المحلية أن تنفذ هذه البرامج بسبب قدرتها المحدودة وعدم توفر تدفقات موارد موثوقة من الحكومة المركزية، من بين العديد من المعوقات الأخرى. ومن الضروري التغلب على بعض هذه المعوقات التي تعرقل القدرة المحلية والإدارة المالية.

13. يشكّل ضعف إدارة الثروة النفطية الهائلة في العراق أحد المعوقات الرئيسية التي تواجهها البلد. وقد فشلت الحكومة في استغلال الموارد الوطنية بصورة منصفة ومستدامة للحد من الفقر وضمان الرخاء المشترك. وقد أدت المنافسة على السيطرة على الموارد إلى تفاقم الانقسامات العرقية والطائفية، مما سبب تدهورًا في الحكومة والأمن وشرعية الدولة. وإذا استمر تخصيص الجزء الأكبر من عائدات النفط للعاملة العامة والأجور والتحويل، سيؤدي إلى إدامة الوضع الحالي الذي يتسم بالاستهلاك القصير الأجل، والاعتماد على الواردات، وانحراف سوق العمل، وتقطيل القطاع الخاص. لذا، لا بد من إعادة تعريف دور القطاع العام، وهو المستفيد الرئيسي من الثروة المعدنية اليوم. فمن شأن تخصيص المزيد من عائدات النفط لاستثمارات رأسمالية عامة أن يوفر أوسع المنافع من حيث التنوع والتحول الاقتصادي. غير أن العراق لديه سجل ضعيف في إدارة الاستثمار العام، لذلك سيكون من الضروري معالجة هذه المشكلة في سياق إطار عمل متوسط الأجل للمالية العامة، واستراتيجية واضحة لإدارة الديون، وتعزيز الإدارة المالية العامة. ومن أجل تقليل الخسائر الناجمة عن ضعف إدارة الاستثمار العام، يمكن وضع جزء من إيرادات النفط في صندوق ادخار انتقالى في الخارج، بينما يتم تعزيز إدارة الاستثمار والنظم المرتبطة به. وفي موازاة ذلك، يمكن تنفيذ تجميد للتوظيف، وإجراء عمليات تدقيق لحسابات موظفي الخدمة المدنية من أجل تحديد العمالة الزائفة والتغييب عن العمل، والعاملين الذين يحصلون على أكثر من راتب واحد. وفي حين أن هذه التدابير لن تكون سوى الخطوات الأولى نحو إعادة هيكلة القطاع العام، سيسير تنفيذها إلى تغيير في ممارسات التوظيف الزبائني القائمة التي قالت إلى حد كبير من قدرة الخدمة المدنية.

14. لقد أدت هيمنة القطاع العام في الاقتصاد العراقي إلى منع نشوء قطاع خاص نابض بالحياة وما يرتبط بذلك من خلق فرص العمل الازمة لتعزيز رفاه العراقيين كافة. كما أن وجود قطاع خاص قوي هو شرط أساسى للتنوع الاقتصادي والنمو المستدام. ولكن خارج القطاع النفطي، فإن معظم الشركات الخاصة غير النفطية (باستثناء عدد قليل من المؤسسات الصغيرة وغير الرسمية والموجهة نحو الخدمات) قد زاحتها المؤسسات المملوكة للدولة ومتاهة الأنظمة والقوانين التي تخلق بيئهً معاديهً لنشاط السوق. وقد ظل إصلاح المؤسسات المملوكة للدولة مطروحاً على مدى سنوات عديدة، ولكن لم يتحقق سوى قدر محدود من التقدم الملموس. لذا في الأجل المتوسط، سيكون من الضروري تحويل الإعانات الخفية إلى نفقات صريحة في الموازنة من أجل تحقيق الشفافية في المالية العامة؛ وقد يؤدي ذلك إلى زيادة الضغط العام لإصلاح المؤسسات المملوكة للدولة. وفي القطاع المالي، ستكون هناك حاجة إلى تكافؤ الفرص بين المصادر العامة والخاصة قبل أن يتمكن القطاع المصرفي من أداء دوره في تمويل القطاع الخاص. أما في الأجل القريب، من المرجح أن تشكل إعادة الهيكلة الداخلية للمؤسسات المملوكة للدولة القابلة للاستمرار لتحسين قدرتها على الاضطلاع بولايتها استراتيجيةً مجديةً سياسياً واجتماعياً أكثر من خيار إغلاقها أو خصخصتها.

15. من السهل تصور عواقب الفشل في التصدي لضعف حوكمة العراق وصراعه وهشاشةه. لقد شهدت البلاد للأسف بعض تلك العواقب خلال العنف الطائفي الذي اجتاح البلاد بين العامين 2005 و2007، وفي الظهور الأخير لداعش. فبالإضافة إلى الخسائر في الأرواح وحالات النزوح التي تتجم عن تدهور الحكومة والأمن، قد يطال أثرها جوانب الاقتصاد والمجتمع كلها. وبالتالي قد يجري عكس اتجاه التقدم الذي تم تحقيقه في ما يتعلق بتوفير الخدمات الاجتماعية وشبكات الأمان، وتعزيز الخسائر في تراكم رأس المال البشري، وإبطال أوجه التقدّم التي تحققت بصعوبة في اجتذاب الاستثمار. وكذلك، قد تختفي الثقة بين المواطنين وبين المواطنين والدولة. وقد تتأثّر العمليّة البطيئّة لبناء الحكم وشرعية الدولة ضربةً أخرى. وليس واضحًا ما إذا كان العراق يملك رأس المال المؤسسي اللازم ليتعافي من المزيد من الأزمات.

16. يقف العديد من المعوقات والمخاطر في وجه إحراز تقدّم بشأن الأولويات المحدّدة في هذه الدراسة. قد تزداد الطائفية سوءاً، ومعها، الأمن، مما سوف يعرقل أي تقدّم تم تحقيقه حتى الآن، ويحدّ من تحسين الحوكمة وشرعية الدولة. وقد تتعرّض الجهود الرامية إلى تحقيق الامرکزية، مما يثير التساؤلات حول إمكانية تحسين تقديم الخدمات والمساءلة على الصعيد المحلي. وقد تفرض مخاطر الاقتصاد الكلي والمالية العامة جهود الإصلاح الاقتصادي. وقد تواجه محاولات إعادة تحديد دور القطاع العام، وهو أمر بالغ الأهمية لتنشيط القطاع الخاص وضمان الصحة المالية، معارضه لا يمكن التغلب عليها. وقد تعطل الصدمات الخارجية التي يتعرّض لها العراق بدرجة كبيرة الجهود الرامية إلى تعزيز الأمن وسيادة القانون.

17. ومع ذلك، فإن غنى التنوع والثروة في العراق يتيح أيضًا فرصًا عديدة. وفي ظل الظروف المناسبة، يمكن أن يكون النفط والغاز نقطة انطلاق للتنوع. إذ يملك العراق موارد زراعية كبيرة، وعلى عكس معظم الدول المجاورة الغنية بالنفط، فإن عدد سكانه كبير بما فيه الكفاية للتفكير في تخصص المهارات. وبفضل منه الشيعية المقدسة وترااثه التاريخي، لا يزال العراق يجذب الملايين من السياح - وخاصة السياح الدينيين - رغم الظروف الصعبة التي يعيشها البلد. وعندما سمحت الظروف، ولا سيما الأمانة منها، استطاع العراق أن يجذب استثمارات كبيرة. وعلى الرغم من بيته المقيدة للغاية، تحققت تحسينات عديدة في مجال الرعاية الاجتماعية، بما في ذلك تخفيض وفيات الأمهات، وزيادة الولادات المأمونة، وارتفاع معدلات الالتحاق بالمدارس الابتدائية، والمساواة بين الجنسين في المرحلة الابتدائية، والمشروع في إصلاحات شاملة لشبكة الحماية الاجتماعية. وقد حان الوقت الآن للتغلب على المعوقات الأساسية التي تحول دون تحسين الأمن والحكومة وزيادة التماهي الاجتماعي للبدء في تحقيق إمكانات العراق وتحسين رفاه مواطنيه كافةً.

العراق

الدراسة التشخيصية المنهجية

I. المقدمة

1. تبيّن هذه الدراسة التشخيصية المنهجية الخاصة بالعراق الخصائص الثلاث التي تكمن وراء الأزمة في العراق: سوء الحكومة، والاعتماد على الثروة النفطية، والتتنوع العرقي والإقليمي. وتفترض أن الجمع بين الثروة النفطية والشراذم العربي والديني قد أدى إلى الصراع والعنف والهشاشة بسبب مشاكل الحكومة التي طال أمدها وعدم قدرة المؤسسات على ضمان التوزيع العادل للموارد بين سكان البلاد ومناطقه. ومن الضروري معالجة هذه القضايا المعقدة، وإعادة تشكيل بنية الحكم الخبيث، وتوجيه الثروة النفطية نحو الجهود الرامية إلى تحقيق تحسينات مستدامة في الرفاهية، وتحسين الأمن، لكي يتمكّن العراق من تحقيق عقد اجتماعي جديد وقابل للتطبيق.

2. إن تقارير الدراسة التشخيصية هي من نتاج مجموعة البنك الدولي وتعكس المشاورات مع السلطات الوطنية والمجتمع المدني والقطاع الخاص وأصحاب المصلحة الآخرين. وبما أن نطاق الدراسة التشخيصية لا يقتصر على المجالات أو القطاعات التي ينخرط فيها البنك الدولي، فمن المتوقع أن تحفز على إجراء حوار مفتوح وتنطّلي بين مجموعة البنك الدولي والحكومة العراقية والجمهور. وجرى تنظيم التقرير على النحو التالي. يعرض القسم II السياق العام للعراق ويناقش الخصائص الثلاث المشار إليها أعلاه (سوء الحكومة، والاعتماد على الثروة النفطية، والتتنوع العرقي والإقليمي) التي أدت إلى الهشاشة والصراع والعنف في العراق. ويناقش القسم III السمات الأساسية للفقر والاستبعاد في العراق، في حين يعرض القسم IV التحديات الرئيسية التي تواجه البلد وعلاقتها بالخصائص الثلاث المحددة. ويناقش القسم V الاستدامة الاجتماعية والاقتصادية والبيئية، ويختتم القسم VI بترتيب أولويات تلك المعوقات في سياق التوترات أو المقاييس المتأصلة في الواقع الاجتماعي والاقتصادي للعراق.

II. فهم الأزمة في العراق

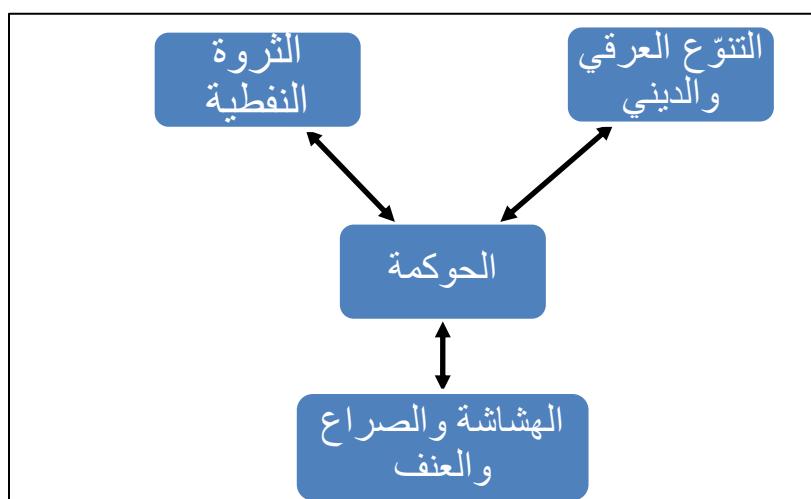
3. تفترض الدراسة التشخيصية أن رداعية هيكلية الحكومة في العراق تمثل العقبة الرئيسية أمام تحقيق تنمية أكثر إنصافاً واستدامة. فالحكومة الرشيدة ضرورية لتمكن أي مؤسسات قوية وخاضعة لمساءلة من تقديم خدمات بصورة عادلة. ومع ذلك، فشلت هيكلية الحكومة في العراق، على مدى عقود، في إدارة ما ينبغي أن تكون من ميزاتها - أي الثروة النفطية والتتنوع الديمغرافي والجغرافي. وبدلاً من ذلك، حولتها إلى خصوم - أي الاعتماد على النفط والانقسامات العرقية والطائفية. ولا تزال المؤسسات العراقية غير فعالة في تلبية الاحتياجات الأساسية للجمهور المتعلقة بالأمن الشخصي والاقتصادي والاجتماعي. وقد أدى ردها الضعيف على مطالب الجمهور بتطبيق المساءلة إلى تقويض شرعية الدولة نفسها. ولم تتمكن المؤسسات العراقية من تسوية الطلبات المتنافسة على الثروة النفطية في سياق التتنوع الديمغرافي والثقافي واللغوي، أو من تعزيز الرفاه والتتنمية الاجتماعية والاقتصادية والبشرية. كما أنها لم تنجح في تهيئة بيئة مواتية لخلق فرص العمل المنتجة والنموا الاقتصادي المستدام المرافق. وتشكل هذه الاعتبارات أساس تحليل الدراسة التشخيصية، الذي سيركز على التحديات التي يواجهها العراق مؤخراً، فضلاً عن الفرص المتاحة له، ويستكشف المعوقات والقيود التي قد ترسم الخيارات المتاحة في المستقبل.

4. بالإضافة إلى التحديات الداخلية للعراق، أدت العوامل الجيوسياسية الخارجية إلى تفاقم ظروف العراق واستغلالها. وقد لعبت الجهات الفاعلة الخارجية دوراً تاريخياً مهماً في الشؤون العراقية، ولا يختلف الوضع الحالي بتاتاً عن ذلك؛ فإن تأثير التحالف الذي تقوده الولايات المتحدة هو مثل ذلك تتم مناقشته بليجاز في الأقسام التالية. ومن الواضح أن ثروة العراق النفطية تجعله بلداً ذات مصالح وأهمية دولية كبيرة. ومع ذلك، ما يتسم بأهمية أكبر من هذا هو ربما موقعه الجغرافي السياسي، بحيث يجعله لاعباً رئيسياً في التنافس على السلطة في المنطقة. إذ يجري تنفيذ العديد من الصراعات الجيوسياسية الكبرى في الشرق الأوسط على أرض العراق. ففي ظل صدام حسين، كان العراق جزءاً من كتلة البلدان السنّية - جنباً إلى جنب مع تركيا والمملكة العربية السعودية - محافظاً على التوازن مع إيران الشيعية. أما اليوم، فهو يُحكم بأغلبية سكانه الشيعة، مما يشكّل تحولاً حيوياً في توازن القوى في المنطقة. ويؤثر دور إيران في العراق على تركيا التي لها علاقات مع التركمان السنة في شمال العراق حول الموصل، ومصالح في التطور السياسي لكردستان العراق. وتشكل سيطرة داعش على مساحات من الأراضي العراقية ومشاركتها

في الحرب الأهلية في سوريا مصدرًا عميقاً للصراع وعدم الاستقرار بالنسبة للعراق، مما تسبب باجتذاب قوى عالمية وجهات فاعلة إقليمية. تجعل هذه المصالح والصراعات داخل العراق ومن حوله من الصعب تحقيق الاستقرار السياسي المحلي أو السيطرة على المتغيرات الرئيسية التي تؤثر على تنمية البلاد. غير أن هذا يعني أيضاً أن مستويات عالية جدًا من الموارد الدولية قد تم صبّها في جهود إعادة الإعمار في العراق (الإطار 1).

5. يمكن القول باختصار إن الدولة لم تتمكن من أداء مهامها الأساسية، بما في ذلك توفير الأمن والعدالة، وحل الصراعات، وتسليم السلع والخدمات العامة. وسيكون التصدي لأوجه القصور في الحكومة في البلاد أمرًا ضروريًا لإنجاز أي تقدم في تسوية قضايا العنف والهشاشة التي نتجت عن التفاعل بين الثروة النفطية والتقطيع العرقي والجغرافي (الشكل 1). كما يسلط قصور الحكومة الضوء على أسباب عدم نجاح جهود الإصلاح السابقة في الكثير من الأحيان. وما لم تُدمج المؤسسات والحكومة الضعيفة في العراق ضمن تصميم أي إصلاح، فمن غير المحتمل أن تنجح حتى أفضل الجهود التقنية. وبعرض الجزء المتبقى من هذا الفصل نظرةً عامَّةً موجزةً عن إرث العراق من الصراع ويناقش العناصر الثلاثة التي حددتها الدراسة التشخيصية باعتبارها المعوقات الكامنة أمام تنمية العراق: الاعتماد على النفط، والتقطيع العرقي والجغرافي، وقصور الحكومة والأمن.

الشكل 1. يقع قصور الحكومة في صميم الأزمة العراقية



الإطار 1. المساعدة الخارجية للعراق

قد أثرت الجهات الفاعلة الخارجية والمساعدة الخارجية في الأحداث في العراق إلى حد كبير، على نحو المبين في الفقرة 4 أعلاه. وكان نطق المساعدة الدولية المقيدة إلى العراق استثنائياً. وشكل التمويل من الولايات المتحدة المكون الأكبر في المساعدات الدولية، إذ بلغ نحو 60 بليون دولار أميركي (على الرغم من أن حوالي 25 بليون دولار من هذا المبلغ كان مخصصاً للنفقات المتعلقة بالأمن بما في ذلك تدريب قوات الأمن العراقية وتجهيزها). وتمثلت المساعدة الكبيرة الأخرى للعراق في إلغاء 80 في المئة من ديون العراق المستحقة لنادي باريس (بما يعادل 32 بليون دولار أميركي). وفي العام 2003، وعد المجتمع الدولي بتقديم 13.5 بليون دولار أميركي كمبلغ أولي في شكل منح وقرصون، غير أن هذه الالتزامات لم يتم الوفاء بها إلى حد كبير لسنوات (SIGIR، 2013). وقد أنشئ مرفق الصناديق الدولية لتعزيز العراق في العام 2004 كآلية تمكن الجهات المانحة من توجيه الموارد وتتناسب الدعم من أجل أنشطة التعمير والتنمية. وقد التزم خمسة وعشرون مائة بدفع 1.84 بليون دولار أميركي للمرفق الذي تشتهر بكونه الأهم في إعادة البناء الدولي في إدارته. غير أن التمويل العراقي، بما في ذلك صندوق التنمية للعراق والميزانيات الرأسمالية، يشكل أكبر مكون في الإنفاق على إعادة الإعمار بين العامين 2004 و 2013، بنحو 146 بليون دولار أميركي.

وعلى الرغم من حجم الموارد المعنية، لم يتم بعد تقييم عملية إعادة البناء تقييماً شاملأً، إلا أنه ليس من الواضح ماهية الدروس المستفاده من هذه المساعدة. ويتجاوز هذا النوع من التقييم كثيراً نطاق هذا التقرير. وهنا نسلط الضوء ببساطة على بعض الدروس التي تجنبت عن التقييمات التي أجرتها آخرون، ولا سيما المساعدة الأميركية، فضلاً عن بعض الدروس المستخلصة من استعراض تجربة مرافق الصناديق الدولية لتعزيز العراق.

بوجه عام، قد يكون من الالتصاف القول بأن مجال الأمن وتقديم الخدمات لم يتحسن بعد في العراق على الرغم من انتصافه 13 عاماً من المساعدة. وبالنظر إلى الاهتمام الذي أصاب ليس البنية التحتية فحسب، بل تقديم الخدمات والمؤسسات والقانون والنظام والأصول غير المادية مثل اللغة بين العراقيين وكذلك بين المواطنين والدولة، فإن مهمة إعادة الإعمار - بما في ذلك إعادة بناء المؤسسات - كانت دائمة صعبية للغاية. وفي حين أن بعض المشاريع الفردية كانت ناجحة، إلا أن نتائج المساعدة الدولية كانت مخيّبة للأمال في مجملها. وقد طرح عدد من الأسباب لذلك في ما يلي:

- إن القدرة المؤسسية في العراق ضعيفة نتيجة لتفاكم الدولة بعد الحروب والعقوبات، فضلاً عن قرارات احتجاث البعث التي اتخذتها سلطة الانقلاب المؤقتة، مما أعاد جهود إعادة الإعمار بشدة.
- تفاقم الفساد على نطاق واسع بسبب ضعف سيادة القانون والتتفاق الواسع للموارد. وقد أدت القرارات المبكرة التي اتخذتها سلطة الانقلاب المؤقتة إلى زيادة حدة الطائفية واعتماد نهج المحصلة الصفرية في جهود إعادة الإعمار. وتسببت عدم وقف نمو الجماعات الطائفية داخل الوزارات بإضعاف المؤسسات، وتباطؤ عملية صنع القرار، و "تحويل الفساد إلى أجندة سياسية" (SIGIR، 2013، الصفحة 13).
- زاد انعدام الأمن من تكالفة الأنشطة جميعها. وكثيراً ما كان من الضروري تنفيذ المشاريع والإشراف عليها من مسافة بعيدة، وبالتالي عزل الجهات الفاعلة في مجال التنمية التي بقيت للتركيز على التنسيق بين الجهات المانحة وتقدير تفاعلها مع العراقيين بما يتجاوز عدد النخب القليلة التي قد يكون لديها جدول أعمال تموي خاص بها.
- أشير إلى المشاورات المحدودة والمشاركة والمخالفات العراقية المفيدة بشأن اختيار البرامج والمشاريع، في التقييمات، ولا سيما في تقرير المفتش العام الخاص لإعادة إعمار العراق (SIGIR). كما تأثر تصميم التدخلات وأهميتها تأثيراً سلبياً شبيهاً وذلك من جراء تجاهل المؤسسات العراقية. ولم تقد المشاركة المحدودة لل العراقيين في تصميم جهود إعادة الإعمار والتخطيط لها كثيراً في تعزيز استدامة أهداف المشروع مع مرور الوقت.
- لم يساعد تشديد بعض الوكالات على المساعدة الإنسانية في بناء مؤسسات عامة شرعية كفوءة من الناحية الوظيفية مع مرور الوقت.

ومن الدروس الأساسية القوية التي يمكن استخلاصها من هذه التجربة أن الموارد، سواء كانت مالية أو تقنية، لا تكفي لوحدها لتحقيق الأهداف الإنمائية للعراق. بل أن استعادة شرعة الدولة وبناء مؤسسات قوية وشاملة هي المكونات الأساسية لذلك، ويجب أن تؤخذ في الاعتبار لإجراء تدخلات ناجحة.

6. لا يزال من غير الواضح اليوم ما إذا كان هناك أي نقطة إرساء أو قوة سياسية قادرة على تعزيز التدابير الرامية إلى تحقيق الأمن والشرعية والفعالية في الدولة بكل مصداقية. وتحدد الأقسام التالية الجوانب الرئيسية لأزمة العراق اليوم: يؤدي بناء الحكومة المعيبة الذي يتوسط الثروة النفطية إلى إعادة اصطدام السيطرة السياسي والاقتصادي على أسس طائفية، مما يفضي إلى تفاقم العنف وانعدام الأمان. لقد كان هناك عدد قليل من مؤيدي رؤية عقد اجتماعي جديد عملي يرفض الطائفية الصفرية الضيقة، أما أولئك الذين بزوا (على سبيل المثال، بعض التجمعات السياسية العلمانية التي حققت نجاحاً في الانتخابات) لم ينجحوا في ترك بصمتهم في المؤسسات العراقية. لم يتم تسخير عدم رضا المواطنين عن انعدام الأمن والفساد وسوء الخدمات السائد بفعالية كافية للتغيير، على الرغم من أن ذلك قد يشكل في الواقع أفضل أمل للعراق لكسر حلقة سوء الإدارة والعنف.

أ. إرث الصراع وضعف الحكومة

7. لقد استضاف حوض نهر دجلة والفرات، على مدىآلاف السنين، شعوبًا متعددة من الناحية العرقية والسياسية والاجتماعية مع اعتماد مشترك على موارده، مما أدى إلى اكتسابها هوية موحدة. وفي الوقت نفسه، شهد العراق، منذ أقدم الحضارات المذكورة في التاريخ، صراعات إقليمية وعرقية داخلية تسعى إلى موازنة المؤسسات السياسية في جميع أنحاء العراق

مع تنوع الهويات المشتركة الدينية والاجتماعية والاقتصادية. إن جذور الصراعات اليوم وخطوط التصدع فيها عميقة ومتواصلة. وكثيراً ما كانت الصراعات الداخلية متشابكة مع الصراع بين القوى الخارجية - اليونانيين، والبارثيين، والفرس، والخلافة العربية، والعثمانيين، ومؤخراً الأوروبيين والجهات الفاعلة الإقليمية. وكانت للصراعات دائمًا، كما هي الحال اليوم، محاور متعددة (وكلاً سُنة/شيعة، وفرس/عرب/عثمانيون/أكراد، وانكلتراز أميركيون/روس، وعلمانيون أشتراكيون/ عموم العرب/الحرب الباردة). وحصل هذا خلال الحكم الطويل لصدام حسين، ومعارك الميليشيات الطائفية من 2004 إلى 2007، ونشوء داعش، وأخفاقات الحكومات المختلفة. وعلى الرغم من أن القوى التي شكلت أحداث اليوم قد تمت صياغتها بشكل واضح من مخلفات عهد صدام حسين والتدخلات الخارجية التي تلت، ما زال هناك الكثير مما يمكن تعلمه عند إعادة النظر في العقود التي سبقت وصول حزب البعث إلى السلطة (انظر الإطار 2). وعلى وجه الخصوص، لم تكن الانقسامات العرقية والطائفية دائمًا تُعتبر السمات المحددة لمجال النشاط السياسي العراقي، ولكنها استمرت بين مذ وجزر، لذلك تضيق معاملتها كعناصر ثابتة إلى حد كبير خيارات السياسة في العراق.

8. خلال العقود الثلاثة من حكم البعث، كان العراق دكتاتورية جامدة تتسم بعمليات القتل خارج نطاق القضاء والاختفاء القسري والتعذيب وغير ذلك من الانتهاكات الخطيرة لحقوق الإنسان. ومع ذلك، فحتى العام 1991، كان أداؤه جيداً في العديد من مؤشرات التنمية والرعاية الاجتماعية. قبل العام 1991، كانت الرعاية الصحية تغطي حوالي 97 في المئة و79 في المئة من سكان الحضر والريف على التوالي، وكانت تستند إلى شبكة واسعة ومتوسيعة من المرافق الصحية التي تربطها وسائل موثوقة للنقل والاتصالات. وكان يوجد في البلد نظام متتطور جيداً للمياه والصرف الصحي، ويقدر أن 90 في المئة من السكان يحصلون على المياه الصالحة للشرب. وانخفضت وفيات الرُّضع من 71 لكل 1000 مولود حي في العام 1965 إلى 29 لكل 1000 في العام 1989، بينما انخفض معدل وفيات الأطفال دون الخامسة من 111 إلى 44 لكل 1000 مولود حي. وكان يجري إدماج المرأة بسرعة في القوى العاملة، وكانت المرأة تتمتع بحقوق متساوية للرجل في العديد من المجالات في القطاع العام، وإن كان ذلك أقل نسبة في القطاع الخاص (علي وشاه، 2000).

9. إن سلسلة الأحداث التي أدت إلى تفكك الدولة والاضطراب المتتصاعد في البلاد معروفة جيداً. ففي نهاية حرب استمرت نحو عشر سنوات مع إيران في العام 1988، حربُ أودت بحياة ما بين 250 000 و500 000 عراقي (ومليون إيراني)، أسفر انخفاض أسعار النفط وفرض ديون حرب عن تفاقم الأزمة الاقتصادية في العراق. كما تدهورت العلاقات مع الدول المجاورة الأخرى حيث اتهم صدام حسين الكويت والإمارات العربية المتحدة بالتأمر ضد العراق عبر تجاوز الحصص المحددة من الأوبك ورَعَمَ أن الكويت تستخرج النفط من الحقوق العراقية. وبسبب هذه الضغوط والمظالم المتتصورة، قام الجيش العراقي بغزو الكويت وضمها إلى العراق في آب/أغسطس 1990. وبعد خمسة أشهر ونصف، شنَ تحالف دولي بقيادة الولايات المتحدة حملة قصف بالقنابل ألحق أضراراً بالغاً بالبنية التحتية المدنية والعسكرية للعراق، وأجبت الجيش العراقي على الاستسلام.

10. يمثل غزو الكويت والعقوبات اللاحقة انقطاعاً أساسياً في تنمية العراق. وبعد الغزو الأولي في آب/أغسطس 1990، فرض مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة جزاءات شاملة لإرغام العراق على الانسحاب من الكويت. وقد تم تطبيق العقوبات التي كانت تهدف على وجه التحديد إلى جعل الحكومة غير قادرة على تقديم الخدمات، واستمرت حتى سقوط صدام حسين في العام 2003، بالرغم من أنها خُفِفت قليلاً في العام 1997 بفضل برنامج النفط مقابل الغذاء. وتم تجميد أصول العراق ومنع استيراد أي سلع لا تسمح بها الأمم المتحدة صراحةً، كما منعت الشركات الأجنبية من القيام بأعمال تجارية مع العراق، مع بعض الاستثناءات المحدودة للغاية. وكان أثر هذه القبود كبيراً نظراً إلى أن العراق كان يستورد قبل غزو الكويت ما يقارب 70 في المئة من مواده الغذائية والأدوية والمواد الكيميائية الزراعية (البنك الدولي، 2014).

11. اعتبرت التسعينات عقداً كارثياً بالنسبة إلى العراق. إذ ارتفعت معدلات الفقر ووفيات الرضع والأطفال، وتم تقنين الأدوية الأساسية بشدة، وزاد سوء التغذية. كما انخفض نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي، الذي كان يُقدر بـ 2836 دولاراً أميركياً في العام 1989، إلى 174 دولاراً في العام 1994 نتيجةً لتدميٍ إنتاج النفط بنسبة 85 في المئة وتدمير الصناعة والخدمات. وكذلك، ارتفعت وفيات الرضع في جنوب العراق ووسطه من 47 لكل 1000 مولود حي خلال الفترة الممتدة بين 1984 و1989 إلى 108 لكل 1000 بين العامين 1994 و1999، وزاد معدل وفيات الأطفال دون سن الخامسة من 56 إلى 131 لكل 1000 مولود حي (علي وشاه، 2000). وقد كان لهذا العقد الذي شهد جزاءات صارمة وثلاث حروب أثر مدمر على رأس المال البشري في البلد. فمع حلول العام 2000، انخفض معدل الالتحاق بالمدارس الابتدائية إلى 93 في المئة، في حين هبط معدل الالتحاق بالمدارس الثانوية من 47 إلى 38 في المئة. كما ترددت الجودة على مستويات النظام التعليمي جميعها. وتدهورت ظروف التعليم والتعلم، وتضائلت جودة المعلم، وشوهت محتوى المناهج الدراسية أو أصبح قديماً ومتخلفاً، وأصابت السياسات والنظام حالة

من الجمود. وتندى الإنفاق على التعليم. وفي حين أن موازنة التعليم كانت تمثل نحو 6 في المئة من الناتج المحلي الإجمالي في العام الدراسي 1988/1989، حيث بلغ الإنفاق على كل طالب نحو 620 دولاراً أميركياً، فقد انخفض متوسط الإنفاق لكل طالب إلى 47 دولاراً فقط بين العامين 1993 و2002، مما أدى إلى حد كبير بواسطة برنامج النفط مقابل الغذاء (الأمم المتحدة/البنك الدولي، 2003).

الإطار 2. بناء النظام السياسي والدولة العراقية: من العهد العثماني إلى حكم البغداديين

تكون العراق من ثلاث محافظات عثمانية، بغداد والبصرة والموصل، بعد سقوط الإمبراطورية العثمانية التي حكمت العراق لمدة خمسة قرون. وفي العام 1918، استطاعت القوات البريطانية السيطرة على هذه المحافظات التي كانت تتوسي استيعابها ضمن الإمبراطورية البريطانية على رغم اعترافات السكان العرب والأكراد الذين اعتذروا لهم وعدوا بالاستقلال. وتم التوصل إلى تسوية تمنح بريطانيا ولابنها لإدارة المحافظات تحت الإشراف الدولي لعصبة الأمم ومع وعد غامض بالاستقلال في نهاية المطاف. أدى الاستياء العراقي من هذا الترتيب إلى ثورة قوية على صعيد الوطن في العام 1920، بحيث امتدت الثورة عبر المناطق الريفية والحضرية وشملت جميع الجماعات الدينية والعرقية، وطلبت بمغادرة القوات البريطانية والاستقلال التام للعراق ضمن "حدود الطبيعية" من الموصل في الشمال إلى الخليج في الجنوب. وقمع البريطانيون الانقسامية بصعوبة كبيرة وكانت حصيلة القتلى أكثر من 8 آلاف عراقي و500 بريطاني وهندي وفقاً للتقديرات البريطانية.

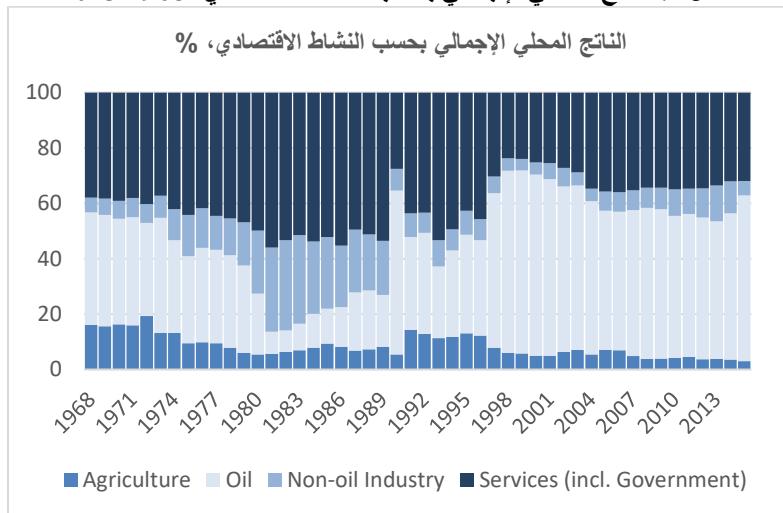
وفي العام 1921، اختار البريطانيون الملك فيصل الأول على رأس ملكية دستورية وحدت المحافظات الثلاث. وكان فيصل، وهو هاشمي من منطقة الحجاز في شبه الجزيرة العربية (بالقرب من مكة المكرمة في المملكة العربية السعودية حالياً)، قد شدَّ وعده الاستقلال العربي، فأنشأ جيشاً من رجال القبائل لمحاربة العثمانيين، وأقام نفسه حليفاً للبريطانيين خلال الحرب العالمية الأولى. وفي خلال فترة الولادة من 1920 إلى 1932، تم رسم حدود العراق إلى حد كبير، "من خلال حل المطالبات المتناهية على الأراضي والسيادة عبر نشر السلطة، بما في ذلك أعمال التمرد والتمرد المضاد، كما كانت الحال في جميع البلدان الأخرى" (بيرسلي، 2015). غير أن ترسيم حدود العراق مع سوريا ونجف (المملكة العربية السعودية حالياً) وتركيا خلال هذه الفترة شمل تلاعب السكان المحليين في الشمال الغربي بالصالح الاستعماري للفرنسيين والبريطانيين ضد بعضهما البعض، ومفاوضات مع المملكة العربية السعودية المتعددة ومع القبائل في الجنوب، ومفاوضات طويلة دامت ثمان سنوات مع الدولة التركية المستقلة حديثاً من أجل ترسيم حدود العراق مع تركيا في شمال الموصل. وعلى الرغم من ذلك، فإن وصف العراق كدولة مصنوعة – والمغالطة التي مفادها أن الحدود الحالية للعراق رسمتها اتفاقية سايكس بيكو - ظهر في السنوات الأولى لتشكيل الدولة.

ورغم أن فيصل لم يكن عراقياً، إلا أنه كان عازماً على اكتساب السيادة من بريطانيا، الأمر الذي تحقق في نهاية المطاف في العام 1932. وتوفي فيصل في العام 1933 وخلفه ابنه غازي الذي حكم حتى العام 1939. وبعد فترة من تولي الحكم، اعتلى فيصل الثاني، حفيده فيصل الأول، العرش في العام 1953. وشكلت فترة الحكم والسنوات اللاحقة فترة عصبية. إذ أصيب الاقتصاد العراقي بالركود ومن ثم بالكساد بعد الحرب العالمية الثانية. وكان التضخم غير مضبوط، كما تدهورت مستويات المعيشة. وقد انكسر الولاء للنظام الملكي من جراء الاحتلال البريطاني للعراق وإبرام معاهدة بورتسموث في العام 1948 ومتباين بغداد في العام 1955 اللذين سمحاً لبريطانيا بمواصلة التدخل في الشؤون العراقية. وانطلقت احتجاجات كبيرة إثر الإعلان عن هذه التحالفات، وأسفرت عن مقتل مئات المتظاهرين وتزايد القمة على العرش العراقي. وشارك في المظاهرات الطلاب والعمال والقراء في المناطق الحضرية. فرغم أن الاحتجاجات انطلقت بشكل عشوائي في البداية، إلا أنها تجمعت من خلال العديد من المنظمات السياسية، بما فيها الحزب الشيوعي والحزب التقدمي الديمقراطي والحزب الديمقراطي الكردي والحزب الوطني الديمقراطي وحزب الاستقلال. وهكذا، قبل صعود صدام إلى السلطة في أواخر السبعينيات، كان الطيف السياسي العراقي مليئاً بالأحزاب ذات المناهج الأيديولوجية، لا الطائفية.

في العام 1958، أطيح بالنظام الملكي إثر انقلاب عسكري بقيادة العميد عبد الكريم قاسم، وأصبح العراق ملوك النظام الجديد حكومةً تضم ممثلين عن الأحزاب العراقية المتعددة. وفي السنوات الأولى، سن الإصلاحات الاجتماعية والتشريعية والاقتصادية التي حدّت من الفساد وخدمت مصالح الفقراء في العراق. وكانت قطاعات كبيرة من المجتمع تتوجه إلى التغيير وأظهرت دعمها للحكومة. وجرى الاستثمار في مجالات التعليم والبنية التحتية والتصنيع والرعاية الصحية. وتم وضع وتنفيذ سياسات تقدمية على الصعيدين الاجتماعي واقتصادي. ومع ذلك، أصبحت الدولة تدريجياً خالية من التسوية السياسية، معرِّزة الثقافة القائمة على زعيم مطلق ومجتمع عراقي ذي طابع عسكري على تقدير ما شهدته العقود السابقة. ونتيجةً لذلك، أطيح عبد الكريم قاسم في نهاية المطاف وأُعدم في انقلاب حصل في شباط/فبراير 1963 نظمه الجناح العسكري لحزببعث الذي أطاحت به من قبل ضباط عسكريين ناصريين في وقت لاحق من العام نفسه. وفي تموز/يوليو 1968، استلم حزب البعث السلطة للمرة الثانية، وتولى أحمد حسن البكر الرئاسة، وتم تعيين قريبه صدام حسين نائباً للرئيس. وأصبح حسين رئيساً في العام 1979 وظل في السلطة لغاية تنفيذ الغزو الذي قادته الولايات المتحدة ضد العراق في العام 2003.

12. يظهر أثر العقوبات من خلال الانهيار المدمر الذي سجلته الصناعة غير النفطية والزراعة خلال تلك الفترة (الشكل 2. الناتج المحلي الإجمالي بحسب النشاط الاقتصادي، 1968-2015). ففي قطاع الزراعة مثلاً، بلغ إنتاج الحبوب في العام 2000 نحو ربع المستوى الذي سجله القطاع في العام 1990. وكان بعض مشاكل القطاع، بما في ذلك إمدادات المياه للري والملوحة والتصحر، موجوداً حتى قبل فترة الصراع، ولكن القطاعات جميعها عانت من عدم إمكانية الوصول إلى مدخلات هامة طوال التسعينات. بيد أن أثر العقوبات لم يكن موحداً في مناطق العراق جميعها؛ إذ حققت كردستان أداءً أفضل بشكل عام حيث حظيت بقدرٍ كبيرٍ من المدخلات واستطاعت التهرب من العقوبات من خلال التجارة في السوق الموازية (البنك الدولي، 2014).

الشكل 2. الناتج المحلي الإجمالي بحسب النشاط الاقتصادي، 1968-2015



المصدر: مؤشرات التنمية العالمية

13. في آذار/مارس 2003، غزا تحالف عسكري بقيادة الولايات المتحدة وبريطانيا العراق، وبعد ذلك بشهر سيطرت قوات التحالف على البلاد. وقامت سلطة الانتلاقي المؤقتة بتفكيك حزب البعث والجيش العراقي، وهي تدابير كان لها أثر دائم. إذ حلّ حزب البعث وجرى عزل المسؤولين الأربعة الذين يشغلون أعلى مراكز في حزب البعث "من مناصبهم ومنعوا من العمل في القطاع العام في المستقبل". وتجرد الإشارة إلى أنه في عراق صدام حسين، كان الانتساب إلى حزب البعث هو الشرط الموحد لمعظم وظائف الدولة، وقد انضم الكثيرون للحزب بالإسم فقط. فصرُف العديد من الإداريين الكفوئين في الدولة بين ليلة وضحاها من إدارة أضعفتها أصلاً حربان وأكثر من العقوبات، مما أزال ما تبقى من الدولة وذاكرتها المؤسسية. وتم حلّ عدد من المؤسسات الرئيسية، بما فيها الجيش والبحرية والقوات الجوية، ووزارة الدفاع. وقد أدت سياسة اجتثاث البعث الكاسحة إلى ترك عشرات الآلاف من موظفي القطاع العام وقوات الأمن عاطلين عن العمل، ومن دون معاشات تقاعدية، ومن دون إمكانية للمشاركة في مؤسسات الدولة في المستقبل (البنك الدولي، 2016). وقد استمرت أعمال العنف والنهب الواسعة النطاق التي أعقبت حلّ قوات الأمن قرابة شهر، وأضررت بشدة بالقدرة الإدارية للدولة؛ إذ تم تدمير 17 مبنى وزاريًا في بغداد بالكامل. وبصفة عامة، تقدر تكلفة النهب بـ12 بليون دولار أمريكي، أي ما يعادل ثلث الناتج المحلي الإجمالي السنوي للعراق، مما يخلق مناخاً من انعدام الأمان بين المواطنين والإفلات من العقاب (دووج، 2014).

14. سرعان ما تحولت عملية اجتثاث البعث، التي كانت تُعتبر أصلًا آلية فحص لازمة، إلى أداة للانتقام السياسي وإحلال الطائفية. واعتبرت جماعات المعارضة أن الحكومة تستخدِم مؤسسات الدولة بطريقة طائفية لتهبيشها. وما كان يُسمى تمرداً ضد الاحتلال الأميركي تحول إلى حرب أهلية شاملة لها خطاب طائفي يستخدم لتبرير قتل المدنيين ونقل السكان. وبلغ العنف ذروته في العامين 2006 و2007، حيث سُجِّل أكثر من 25 000 حالة وفاة في صفوف المدنيين في كل من تلك السنين. وكانت الميليشيات الشيعية وال逊ية، سواء كانت تقرّها الدولة أو خارجة عن سيطرة الحكومة، تعمل في مأمن من العقاب؛ ولا تزال العديد من الميليشيات موجودة اليوم. وقد نجحت زيادة حجم قوات التحالف العسكري والاتفاقات بين الحكومة والقبائل السنوية في الحد بشكل كبير من العنف، فانخفض بين العامين 2009 و2012 متوسط عدد الوفيات بين المدنيين بنسبة تزيد عن 80 في المئة. ولكن، عاد العنف وارتفع مرة أخرى منذ العام 2013، بحيث حصدت حملات داعش خسائر فادحة في الصنوف البشرية.

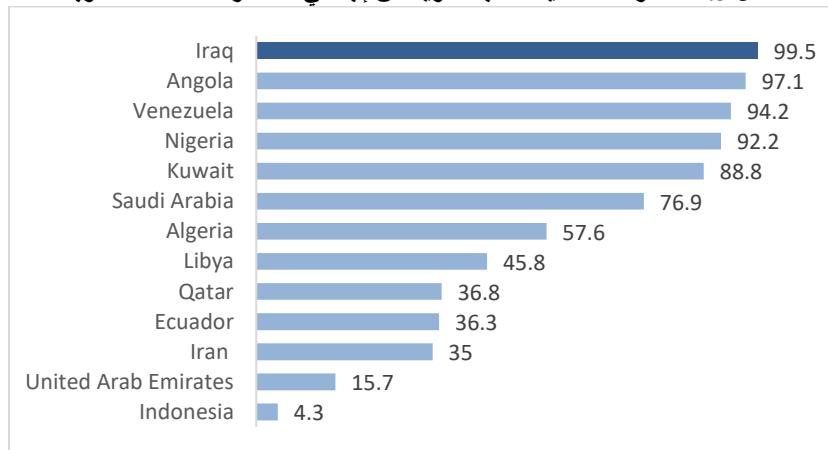
ب. الثروة النفطية والاعتماد على النفط

15. يهيمن النفط على الإطار الاقتصادي السياسي للعراق. فالعراق هو رابع أكبر مصدر للنفط في العالم (يصدر حوالي 3.7 مليون برميل في اليوم من 4.2 مليون برميل في اليوم التي أنتجها في العام 2015)، وهو مسؤول عن 6 في المئة من صادرات النفط العالمية اليوم و9 في المئة من مجموع الاحتياطييات العالمية. كما أنه يملك خامس أكبر احتياطي مؤكد للنفط في العالم، ولكنه لا يزال غير مستكشف بالكامل مقارنةً مع غيره من البلدان الرئيسية المنتجة للنفط. إن تكلفة إنتاج النفط في العراق

هي واحد من أدنى المعدلات في العالم بفضل طبيعته الجيولوجية غير المعقدة نسبياً، وحقول النفط البرية الشاسعة والممتدة الموجودة بالقرب من الموانئ الساحلية. كما أن العراق اليوم هو البلد الأكثر اعتماداً على النفط في العالم، حيث يمثل قطاع النفط والغاز 58 في المئة من الناتج المحلي الإجمالي للبلاد و99 في المئة من الصادرات وأكثر من 90 في المئة من إيرادات الحكومة المركزية في العام 2015 (الشكل 3. الصادرات النفطية كنسبة مئوية من إجمالي الصادرات، أعضاء منظمة البلدان المصدرة للنفط (الأوبك)).

16. يدل الدمار الاقتصادي الذي خلفته الحروب والعقوبات ، إلى جانب حل المؤسسات الرئيسية في البلد، على أن زيادة عائدات النفط في فترة ما بعد العام 2003 عزّزت الوضع الراهن بدلاً من أن تصبح حافزاً قوياً للإصلاح. لقد توسيع الحكومة المركزية وحدها إلى 44 في المئة من الناتج المحلي الإجمالي اليوم، وأصبح القطاع العام إلى حد بعيد أكبر صاحب عمل في القطاع الرسمي. وكانت وظائف القطاع العام إحدى الأدوات القليلة الموثوقة لتوزيع الثروة النفطية التي كانت تحت تصرف حكومة ما بعد العام 2003، واستمرت وظائف القطاع العام فضلاً عن الأجرور في النمو خلال السنوات الـ13 الماضية. وبالمثل، تعزّزت هيمنة المؤسسات المملوكة للدولة نظراً لعدم وجود حواجز للدولة لإعادة هيكلة هذه المؤسسات. وبصرف النظر عن قيمتها كوسيلة للسيطرة الاقتصادية، فإنها وفرت وظائف للعديد من العراقيين. واستمرت سيطرة الدولة على القطاع المالي بما أن إسار النظام جعل عملية الإصلاح صعبة جدًا ، كما وتوسّعت المصارف مع نمو أعمالها الحكومية (البنك الدولي، 2014).

الشكل 3. الصادرات النفطية كنسبة مئوية من إجمالي الصادرات، أعضاء الأوبك



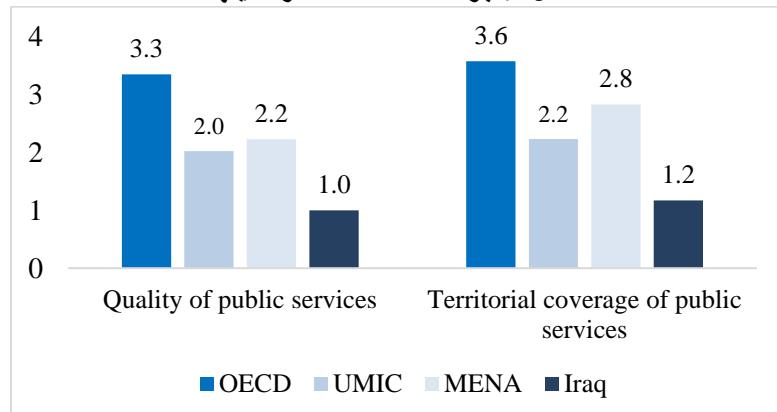
المصدر: الأوبك

17. لا يشكل اعتماد العراق على النفط حالياً مصدراً ناجعاً للتنمية الاقتصادية ذات القاعدة العريضة. وهناك جانبان رئيسيان يكمنان وراء ذلك. أولاً، خلافاً للدول المجاورة الغنية بالنفط في دول مجلس التعاون الخليجي - وحتى أنها تساورها مخاوف كبيرة بشأن الاستدامة الاقتصادية - يملك العراق عدد سكان أكبر بكثير وسرريع النمو، يُقدر بنحو 35.7 مليون نسمة اليوم! . وحتى في ظل سيناريوهات م Catastrophic لإنتاج النفط، لن يساعد الاستمرار في الاعتماد على النفط وحده في خلق فرص عمل كافية. ثانياً، إن المؤسسات الاقتصادية الحالية في العراق غير قادرة على إحداث أثار إنتاجية غير مباشرة من نمو قطاع النفط أو من الإنفاق الحكومي، خاصةً وأنه لا توجد أي حواجز للقطاع الخاص تدفعه إلى الاستثمار في الاقتصاد. وتتفاقم هذه المعوقات بسبب محدودية فعالية الحكومة وعدم اليقين من السياسات العامة، بالإضافة إلى إرث الصراع والعنف (البنك الدولي، 2012أ). وهذا يثير التساؤل عمما إذا كان هناك أي آفاق لتنويع الاقتصاد، وهو ما سيتطرق إليه القسم IV. وفي غياب المزيد من الأمان والتغييرات في دور القطاع العام، من المرجح أن يظل التنويع بعيد المنال.

¹ لم يجر أي تعداد للسكان في العراق في السنوات الأخيرة؛ فأخر تعداد كامل كان في العام 1987. وقد وضع الجهاز المركزي للإحصاء نماذج لإنتاج التقديرات والإسقاطات السكانية.

18. في ظل الوضع الراهن، سيظل الاقتصاد تابعاً وخاضعاً للقطاع العام الممول من النفط، وما يصاحبه من أوجه قصور من حيث ضعف تقديم الخدمات والخدمة المدنية المتضخمة. لا يتحقق إتفاق القطاع العام بالشكل الذي يتم تخصيصه وإدارته حالياً النتائج التي يتوقعها العراقيون (الشكل 4). وهناك توتر كبير بين الحاجة الملحة إلى أن تقوم الدولة بتحسين تقديم الخدمات الأساسية والدور الكبير الذي تلعبه الدولة في الاقتصاد. وعلى الرغم من أن الاقتصاد النفطي يمثل أكثر من نصف الناتج المحلي الإجمالي، إلا أنه لا ينتج سوى 1 في المئة من إجمالي العمالة، ولديه روابط قليلة مع الأنشطة غير النفطية. ولكن، مكنت إيرادات النفط من التوسيع السريع في القطاع العام.

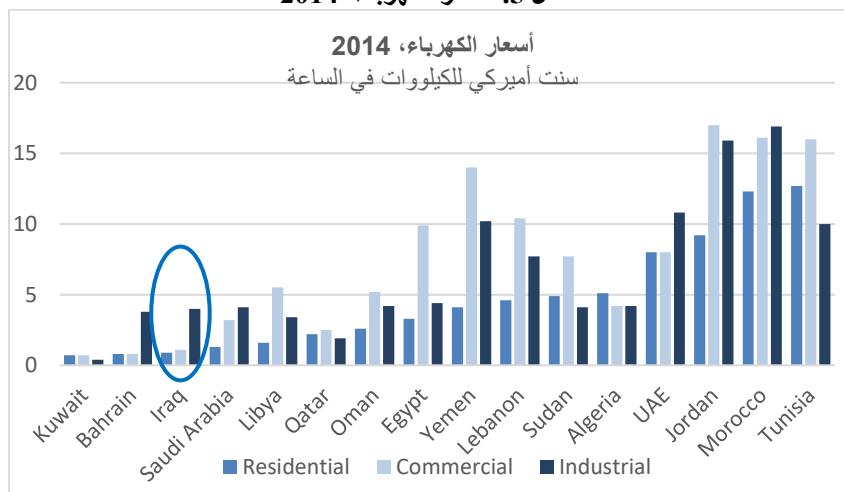
الشكل 4. جودة الخدمات العامة وتغطيتها



المصدر: قاعدة بيانات الملامح المؤسسية، 2012

19. بالإضافة إلى تأثيرها على الوظائف، قللت الثروة النفطية في العراق من الحاجة إلى فرض الضرائب وأضعفت صلة المساعلة بين المواطنين والدولة. وما يفaci ذلك أن واضعي السياسات لم يدرجوا آثار استنفاد النفط وال الحاجة إلى الأدخار للمستقبل، مما أدى إلى الانحياز للاستهلاك الحالي وتقديم الإعانات، وألحق الضرر بالاستدامة المالية (البنك الدولي، 2012 أ). وتقدير إعانات دعم الوقود والكهرباء في العراق بنسبة تتراوح بين 7 و13 في المئة من الناتج المحلي الإجمالي، وتنعكس في الأسعار المنخفضة جداً كما هو مبين في الشكل 5 (صندوق النقد الدولي، 2015). فتوافر الريع النفطي يزيد تقاعس الحكومة العراقية عن تعزيز تنمية قطاع خاص مستقل، مما يحول القطاع الخاص إلى فرص لبسط النفوذ السياسي بدلاً من أن يكون قوةً تحويليةً محتملة (البنك الدولي، 2015 أ).

الشكل 5. أسعار الكهرباء، 2014



المصدر: المركز الإقليمي للطاقة المتجدد وكفاءة الطاقة، 2015

ج. التنوع العرقي والديني وعدم المساواة المكانية

20. هناك خاصية وسمة أساسية ثانية لهذا التقرير وهي التنوع العرقي والديني والإقليمي للعراق، فمن الناحية الجغرافية، يتميز العراق بمناطق متباعدة بشكل حاد. إذ يهيمن على البلد السهل الرسوبي لنهر دجلة والفرات، مع جبال في الشمال، وصحراء شاسعة وقليلة السكان في الغرب والجنوب الغربي، وأهوار في الجنوب على طول الأنهار. وتشكل الأهوار منظراً طبيعياً نادراً في الصحراء، حيث توفر موطنًا للمعدان (عرب الأهوار) بثقافتهم الفريدة، بالإضافة إلى عدد كبير من الكائنات الحية في الحياة البرية، وقد أدرجت مؤخراً ضمن موقع اليونسكو للتراصات العالمي. ويلتقي نهر دجلة والفرات في دلتا سط العرب التي تصب في الخليج. فالعراق يكاد يكون بلداً غير ساحلي تماماً، لولا وجود منفذ طوله 65 كيلومتراً في الطرف الجنوبي حيث يلتقى بالخليج. وتقع البصرة على ضفاف سط العرب وهي المدينة الميناء الوحيدة في العراق. ويتكون شمال الدلتا من هضبة متوجة تتوج معظم محصول الحبوب في العراق. وتترتفع جبال زاغروس في الشمال الشرقي، شمال مدينة الموصل وكركوك. وتشمل هذه التضاريس الوديان والتلال المدرّجة والمراجع، مما يجعل الزراعة البعلية ممكناً.

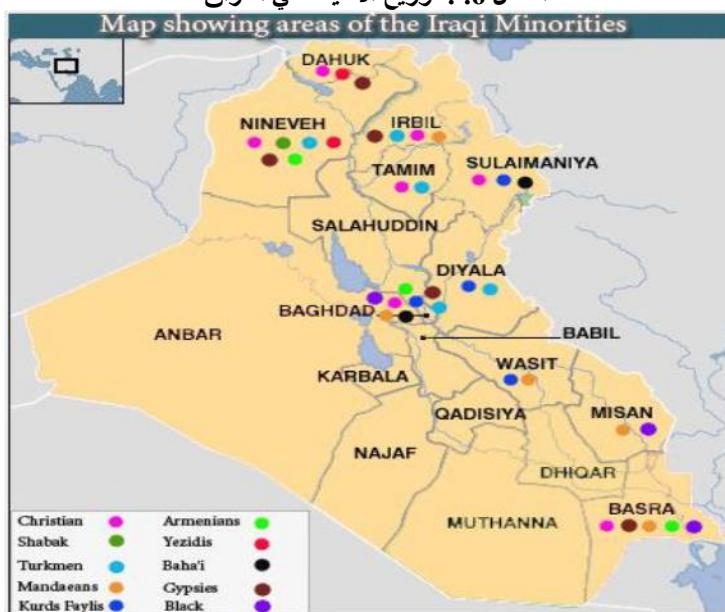
21. غالباً ما تتحمّل المناقشات حول التنوع العرقي والديني في العراق من حيث التوترات الطائفية بين العرب الشيعة والسنّة العراقيين من جهة والأكراد من جهة أخرى. ومع ذلك، من السهل تصوير الطائفية في العراق بشكل ساخر وإساءة فهمها أو حتى المبالغة فيها. فالاضطرابات الحالية لا تنتج من عداوة قائمة على مدى قرون بين السنّة والشيعة والأكراد بقدر ما تنتج من صراع من أجل التنافس على السلطة والموارد في عراق ما بعد العام 2003، الذي يتميز بشلل في المؤسسات وفراغ في السلطة. وفي المقابل، لا توجد أرقام ديمografية موثوقة للعراق. إذ لم يتم إجراء تعداد كامل منذ العام 1987، حيث أن تعداد العام 1997 لم يشمل المحافظات الكردية الثلاث.² ومع ذلك، ووفقاً للإحصاءات الحكومية للعام 2010، فإن 97 في المئة من سكان العراق البالغ عددهم 35 مليون نسمة مسلمون، ويشكل المسلمون الشيعة أغلبية تتراوح بين 60 و65 في المئة. فالشيعة هم في الغالب من العرب ولكنهم أيضاً يضمّون ما يقارب مليوني نسمة من التركمان والأكراد الفيليين والشك والشركس. أما المسلمين السنّة، فيشكلون 32 إلى 37 في المئة من السكان، وهم من العرب والأكراد وعدد قليل من التركمان والشركس. كما يشكل الأكراد - ومعظمهم من السنّة - بين 15 و20 في المئة من سكان العراق.

22. كان عدد السكان العراقيين غير المسلمين يتزايد بسرعة في السابق. وقد وصل عدد السكان المسيحيين قبل العام 2003 إلى 1.5 مليون نسمة، أو 5 في المئة من السكان، في حين أن تقدّيرات عدد المسيحيين المتبقين تتراوح بين 400 ألف و800 ألف. وما زال هناك 14 طائفة مسيحية على الأقل في العراق، حيث أن الكاثوليك الكلدانين يشكلون أكبر مجموعة من تلك الطوائف. وسجل التعداد العثماني في العام 1917 وجود 80 000 يهودي في بغداد من أصل 220 000 نسمة. أما في العام 1948، فُقدّر عددهم بـ150 000 يهودي في جميع أنحاء العراق. ولكن، مع حلول العام 2008، ظُجد أن عدد اليهود العراقيين أقل من 10 أفراد (نيويورك تايمز، 2008). أما اليزيديون والشكوكاكائي والصائبية المندائيون والبهائيون، فيشكلون مجموعات أخرى.

23. إن التقسيم المعتمد للعراق إلى ثلاث مجموعات رئيسية مرتبطة بأقاليم متميزة - وهي جنوب شيعي، ووسط سني، وشمال كردي - هو أيضاً شيء من التضليل. ولا يملك العراق خطوط تقسيم عرقية دقيقة، فالأكراد يسيطرؤن على الشمال والشيعة في الجنوب، ولكن ليس هناك مجموعة متجانسة، وجميع المجموعات لها تقسيمات سياسية وطائفية هامة. ولم يسبق أن أجري تعداد للعراق يبين بالضبط كيفية توزيع السنّة والشيعة والأكراد وغيرهم من الجماعات أو أماكن تواجدهم، ولكن الانتخابات قد أوضحت أن مدنه ومحافظاته تحتوي على نسبة كبيرة من الأقليات. وختل جماعات العراق المختلفة في العديد من المناطق، ولا سيما في المدن الكبرى مثل بغداد والبصرة والموصل (على الأقل إلى أن سيطر داعش عليها) وأربيل والسليمانية (الشكل 6). واستناداً إلى النسبة المئوية المستخدمة، يمكن القول إن ثلث المحافظات العراقية إلى نصفها تسقط على مجموعات واحدة فقط (فائزو، 2008).

² تستند أرقام عدد السكان والنمو السكاني في هذه الدراسة إلى أرقام أعدّها الجهاز المركزي للإحصاء العراقي استناداً إلى نماذج إسقاطاته السكانية.

الشكل 6. : توزيع الأقليات في العراق

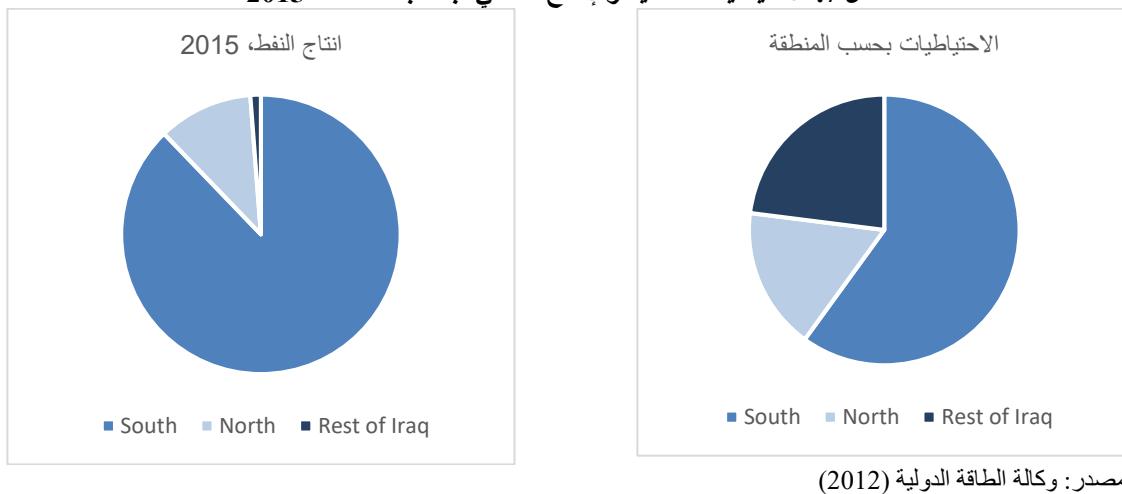


المصدر: خدمة البحث البرلمانية الأوروبية، 2015

24. العراق متعدد مكانيًا بطرق عديدة، ولكن الأهم من ذلك أن ثروته النفطية موزعة توزيعاً متبايناً في جميع أنحاء البلد (الشكل 7). ويقع الجزء الأكبر من الاحتياطيات المؤكدة للبلد في الجنوب، في حين أن معظم الأجزاء الواقية موجودة في الشمال - بما في ذلك 6 في المئة منها في إقليم كردستان الحالي و 15 في المئة في كركوك. ولا يحتوي الغرب الذي يهيمن عليه السنة أي إيرادات نفطية مؤكدة (على الرغم من أنه يمتلك الغاز). لذا تحتل الثروة النفطية وتوزيعها صلب النزاع الدائر بين الحكومة المركزية وحكومة إقليم كردستان. فوفقاً للاتفاقات المبرمة بينهما، يتوجّب على حكومة إقليم كردستان تصدير 550 ألف برميل في اليوم عبر جيهان في تركيا (250 ألف برميل يومياً من حقوقها الخاصة و 300 ألف برميل من الحقوق الفيدرالية) للمؤسسة الحكومية لتسويق النفط التابعة للحكومة المركزية. وفي المقابل، تتبع الحكومة المركزية إجراء التحويلات المتفق عليها من الموازنة إلى حكومة إقليم كردستان. ولكن، لم يتم تنفيذ هذا الاتفاق بالكامل، ومنذ حزيران/يونيو 2015، علقت الحكومة المركزية إجراء التحويلات، وتوقفت إمدادات النفط التي كانت ترسلها حكومة إقليم كردستان إلى المؤسسة الحكومية لتسويق النفط. وبسبب التوزيع الجغرافي المتباين للموارد النفطية، يحتاج أي إصلاح لا مركزي أو اتحادي إلى ضمان التوصل إلى حل دائم ومنصف لتقاسم الموارد من أجل ضمان عدم وجود "خاسرين" ليس لديهم خيار سوى مواصلة الصراع.

25. لقد تفاوت أيضاً الأثر الجغرافي للصراع العنيف على مدى العقود الماضية. حيث أن المنطقة الكردية كانت الأكثر تعرضاً للظلم قبل التسعينيات، فإن استقلاليتها بحكم الواقع منذ العام 1991 دلت على أنها استطاعت تلبية احتياجاتها الأساسية على نحو أكثر فعالية خلال سنوات العقوبات . ومن ناحية أخرى، شهدت المحافظات الجنوبية أثراً سلبياً مزدوجاً، وهو ما خلفه الحروب من دمار تضاعف بسبب أعمال تمرد فاشلة. وحتى بعد العام 2003، استمرت هذه الاختلافات المكانية نتيجةً للتغيرات الكبيرة والمستمرة في نوعية تقديم الخدمات على نطاق البلد. ونظرًا لتفاوت مستوى الأمن في جميع أنحاء البلد، ظهرت اختلافات جديدة بين المحافظات. ففي الجنوب، واصل النفط تأمين التنمية المتكاملة والمحصورة لهذه المنطقة، كما أدت مصادر أخرى للنشاط الاقتصادي مثل الحج إلى الأماكن المقدّسة في كربلاء والنجف، والتجارة مع إيران، وميناء البصرة دوراً هاماً باعتبارها محفراً للنمو في بعض المناطق. ومن جهة أخرى، ظلت محافظات شمال بغداد وغربها موضع تنازع شديد بين الطوائف والعرقيات والقبائل والمتمردين (البنك الدولي، 2014).

الشكل 7. الاحتياطيات النفطية والإنتاج النفطي، بحسب المنطقة، 2015



المصدر: وكالة الطاقة الدولية (2012)

26. الفقر والرفاـه متباينان جـغرافـياً أيضـاً، وقد أدى الصراع إلى اختلافات مكانـية أكثر وضـوحاً لـيس فقط في معدلـات الفقر بل في تقديم الخـدمـات. هناك ثلاثة مستويـات للإـدارـة في العـراق، وهي المحـافظـات والأـقضـية والنـواحـي. وتـنقـسـم كلـ مـحافظـة من مـحافظـات العـراق إـلـى أـقضـية (قضاء) ونـواحـي (ناحـية). ولـأـغـراض تـحلـيل الفـقـر هـذـا، يمكن تقـسيـمـ الـبلـد أـيـضاً إـلـى خـمـسـة أـقـسـام تـتـكـونـ من مـجمـوعـة مـحافظـات ذاتـ أحـجـام سـكـانـية مـتسـاوـية تقـريـباً - كـرـدـسـتـان وـالـشـمـال وـبـغـادـ وـالـوـسـط وـالـجـنـوب.³ أما النـواحـي التي تـسـجـلـ أعلىـ مـعـدـلـ لـلـفـقـر فـهيـ فيـ المـحـافظـاتـ الجـنـوـبـيـةـ، بـالـرـغـمـ مـنـ ثـروـتـهاـ الـنـفـطـيـةـ. وـمـنـ جـهـةـ أـخـرىـ، تـقـعـ النـواحـيـ التيـ تـحـتـويـ عـلـىـ أـكـبـرـ عـدـدـ مـنـ الـفـقـراءـ فيـ الـمـراـكـزـ الـحـضـرـيـةـ الـتـيـ تـضـمـ عـدـدـ كـبـيرـاًـ مـنـ السـكـانـ (الـبـنـكـ الدـولـيـ، 2015ـ بـ). كـمـاـ أـنـ إـمـكـانـيـةـ الـحـصـولـ عـلـىـ الـخـدـمـاتـ وـنـوـعـيـتـهـاـ، بـمـاـ فـيـ ذـلـكـ الـمـيـاهـ وـالـكـهـرـبـاءـ وـالـتـعـلـيمـ وـالـصـحـةـ، تـخـلـفـ اـخـلـافـاًـ وـاسـعـاًـ عـلـىـ نـطـاقـ الـبـلـدـ. فـتـؤـدـيـ هـذـهـ الـاـخـلـافـ إـلـىـ اـخـلـافـ مـكـانـيـةـ فيـ الـعـدـيدـ مـنـ مـؤـشـراتـ الـتـنـمـيـةـ الـبـشـرـيـةـ، بـمـاـ فـيـ ذـلـكـ الزـوـاجـ الـمـبـكـرـ وـالـأـمـوـمـةـ، وـتـقـرـمـ الـأـطـفـالـ، وـالـنـتـائـجـ الـتـعـلـيمـيـةـ. وـكـذـلـكـ سـوقـ الـعـلـمـ مـجـازـةـ مـكـانـيـاًـ نـتـيـجـةـ لـلـعـنـفـ وـانـدـعـامـ الـأـمـنـ. وـفـيـ حـينـ أـنـ النـاسـ قـادـرـونـ عـلـىـ الـاـنـتـقـالـ إـلـىـ مـحـافـظـاتـ مـجاـورـةـ مـنـ أـجـلـ زـيـادـةـ الـعـادـنـاتـ عـلـىـ رـأـسـالـمـهـ الـبـشـرـيـ، فـإـنـ التـنـقـلـ فـيـ جـمـيعـ أـنـحـاءـ الـبـلـادـ أـصـعـبـ بـكـثـيرـ. وـبـالـتـالـيـ، يـمـكـنـ لـأـشـخـاصـ ذـوـيـ سـمـاتـ مـتـشـابـهـةـ أـنـ يـتـمـتـعـواـ بـمـسـتـوـيـاتـ رـفـاهـ مـخـلـفـةـ تـبـعـاـ لـلـمـكـانـ الـذـيـ يـعـيـشـونـ فـيـ دـاخـلـ الـعـرـاقـ (الـبـنـكـ الدـولـيـ، 2014ـ).

د. قصور الحكومة

27. تـشـكـلـ إـعادـةـ بـنـاءـ مـؤـسـسـاتـ الـدـولـةـ الـتـيـ تـمـرـتـ أـوـ أـضـعـفـتـ بـشـدـةـ عـلـىـ مـدـىـ عـقـودـ مـنـ الـصـرـاعـ وـالـعـقـوبـاتـ - وـفـيـ كـثـيرـ مـنـ الـحـالـاتـ إـنـشـاءـ مـؤـسـسـاتـ جـديـدةـ - أـحـدـ التـحـديـاتـ الرـئـيـسـيـةـ الـتـيـ تـواجهـ الـعـراقـ. وـيـصـنـفـ الـعـراقـ بـشـكـلـ غـيرـ مـوـاـتـ بـحـسـبـ الـعـدـيدـ مـنـ الـمـؤـشـراتـ الرـئـيـسـيـةـ لـلـحـوكـمـ الرـشـيدـةـ مـقـارـنـةـ بـالـمـرـاتـبـ الـمـتوـسـطـةـ الـتـيـ تـحـتـلـهاـ بـلـادـ الـشـرـقـ الـأـوـسـطـ وـشـمـالـ اـفـرـيـقـيـاـ الـأـخـرىـ، وـبـلـادـ ذـاتـ الدـخـلـ الـمـتوـسـطـ الـأـعـلـىـ، وـبـلـادـ الـأـعـضـاءـ فـيـ مـنـظـمةـ الـتـعاـونـ وـالـتـنـمـيـةـ فـيـ الـمـيـدانـ الـاـقـصـاديـ. وـعـلـىـ الرـغـمـ مـنـ أـنـ لـيـمـكـنـ جـمـعـ الـكـثـيرـ مـنـ الـبـيـانـاتـ الـدـقـيقـةـ وـالـمـفـصـلـةـ عـنـ حـالـةـ الـحـوكـمـ عـلـىـ أـرـضـ الـوـاقـعـ⁴، تـسـاعـدـ 4ـ مـؤـشـراتـ قـائـمةـ عـلـىـ رـسـمـ صـورـةـ لـلـتـحـديـاتـ الـمـسـتـمـرـةـ فـيـ الـحـوكـمـ، كـمـاـ سـيـوـضـحـهـ هـذـاـ الـقـسـمـ. إـنـ الـفـعـالـيـةـ وـالـقـدرـاتـ الـمـؤـسـسـيـةـ لـلـقـطـاعـ الـعـامـ ضـعـيفـةـ. فـيـ الـعـاـمـ 2015ـ، صـنـفـ مـؤـشـرـ الـدـولـ الـهـشـةـ الـعـرـاقـ عـلـىـ أـنـ أـحـدـ حـالـاتـ التـأـهـبـ الـقـصـوـيـ، بـمـاـ معـنـاهـ أـنـ يـفـقـرـ إـلـىـ الـعـدـيدـ مـنـ

³ تـتـأـلـفـ التـقـسيـمـاتـ عـلـىـ النـحـوـ التـالـيـ: كـرـدـسـتـانـ =ـ الـمـحـافـظـاتـ الـثـلـاثـ إـلـاـقـلـيمـ كـرـدـسـتـانـ وـدـهـوـكـ وـأـرـبـيلـ وـالـسـلـيـمانـيـةـ. الشـمـالـ =ـ الـمـحـافـظـاتـ الـثـلـاثـ الـتـيـ تـقـعـ مـباـشـرـةـ جـنـوبـ كـرـدـسـتـانـ وـشـمـالـ بـغـادـ -ـ نـيـنـوىـ وـكـرـكـوـكـ وـصـلـاحـ الدـينـ. بـغـادـ =ـ مـحـافـظـةـ بـغـادـ، الـعـاصـمـةـ. الـوـسـطـ =ـ الـمـحـافـظـاتـ الـتـيـ تـقـعـ شـرـقـ بـغـادـ وـغـربـهاـ وـجـنـوبـهاـ مـباـشـرـةـ -ـ أـنـبـارـ وـدـيـالـيـ وـالـنـجـفـ وـكـرـبـلـاءـ وـوـاسـطـ وـبـابـلـ. الـجـنـوبـ =ـ الـمـحـافـظـاتـ الـخـمـسـ جـنـوبـ الـعـراقـ -ـ الـقـادـسـيـةـ وـذـيـ قـارـ وـالـمـثـنـىـ وـمـيسـانـ وـالـبـصـرةـ.

⁴ بـيـنـ الـعـاـمـيـنـ 2012ـ وـ2015ـ، سـجـلـ الـعـراقـ باـسـتـمـارـ أـقـلـ مـنـ الـمـتوـسـطـ لـمـنـطـقـةـ الـشـرـقـ الـأـوـسـطـ وـشـمـالـ اـفـرـيـقـيـاـ عـلـىـ مـؤـشـرـ الـقـدرـاتـ الـإـحـصـانـيـةـ، الـذـيـ يـقـيـسـ قـدـرـةـ الـنـظـمـ الـإـحـصـانـيـةـ الـوـطـنـيـةـ عـلـىـ أـسـاسـ نـوـعـيـةـ الـمـنـهـجـيـةـ الـإـحـصـانـيـةـ وـبـيـانـاتـ الـمـصـدـرـ، وـالـتـواـزـنـ الـدـورـيـ وـحـسـنـ التـوقـيـتـ لـإـنـتـاجـ الـبـيـانـاتـ. وـبـلـغـتـ النـتـيـجـةـ الـتـيـ حـقـقـهـاـ الـعـراقـ فـيـ الـعـاـمـ 2015ـ 52/100ـ مـقـارـنـةـ مـعـ بـلـادـ الـشـرـقـ الـأـوـسـطـ وـشـمـالـ اـفـرـيـقـيـاـ الـتـيـ سـجـلـتـ 63/100ـ. كـمـاـ لـمـ يـجـرـ الـعـراقـ تـعـدـاـتـاـ عـلـىـ مـسـتـوـيـ الـبـلـادـ مـنـ الـعـاـمـ 1987ـ.

القدرات الإدارية الأساسية الازمة للحكومة الفعالة. ويُظهر أحدث مؤشر برتراندمان للتحول الاقتصادي والسياسي، ومؤشرات الحكومة العالمية، وقاعدة بيانات الملامح المؤسسية، أن أداء العراق ضعيف بالنسبة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، وبلدان الشريحة العليا من الدخل المتوسط، ومنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا بشأن التدابير القياسية للقدرات والفعالية المؤسسية، بما في ذلك القدرة والكفاءة الإدارية والقدرات للتنفيذ.

28. الفساد هو أحد الأعراض الرئيسية لضعف الحكومة، والفساد البيروقراطي، والرشوة والمحسوبيّة كلها مشاكل رئيسية في العراق. وعلى مستوى الحكومة المركزية، أتاحت مزيج الدولة الريعية الضعيفة ولكن الغنية بالموارد للجماعات المتنافسة الاستيلاء على موارد الدولة وعقدها، وتدمير المؤسسات، وتقويض تنمية القطاع الخاص التنافي. وتنظر جماعات القوى المختلفة (مثل الجماعات والميليشيات الطائفية والعرقية) إلى هيكل الحكومة ببساطة وكأنها وسيلة للاستيلاء على الريع وبالتالي تتنافس على السيطرة عليها. وعندما تكون الحكومة ضعيفة على مستوى الدولة، يستمد قادة جماعات القوى من غير الدول شرعيتهم من درجة تمكّنهم من استقطاب الموارد وإعادة توزيعها على الدوائر المؤدية لهم (أنظر الإطار 3). لذا يشكّل نظام الحصص الطائفية غير الرسمي الذي كان يوجّه توزيع المناصب الوزارية فضلاً عن المناصب الحكومية البسيطة منذ العام 2003⁵ مثلاً رئيسياً على ذلك وهو أحد الأسباب الرئيسية للقطاع العام المتضخم الذي يحد بشدة من فعالية الحكومة وخدماتها.⁶ وأصبح انعدام الثقة في المؤسسات العامة التي نشأ بسبب الفساد أكثر عمقاً.

29. يشهد عدد كبير من المؤشرات النوعية والكمية على التصنيف العالمي الضعيف للعراق في مجموعة من الفئات. على سبيل المثال، في ما يتعلق بمفاهيم الفساد، يحتل العراق المرتبة 161 من بين 168 دولة (منظمة الشفافية الدولية، 2015)، كما يحقق نتائج ضعيفة بالنسبة إلى نظرائه الإقليميين والمتوازيين له في الدخل بحسب مقياس مؤشرات الحكومة العالمية لمكافحة الفساد (الشكل 9). قد طغى التدفق الهائل لموارد إعادة الإعمار التي أعقبت الغزو في العام 2003 والعقد السابق من العقوبات والحرمان على قدرات الإنفاق والإدارة والرقابة للقطاع العام العراقي الممزق. وتأكيداً على حجم المشكلة، وجدت استطلاعات الرأي الأخيرة أن المواطنين العراقيين وأصحاب الأعمال يعتقدون أن الفساد هو أهم تحدي سياسي تواجهه البلاد، قبل المخاوف الاقتصادية وحتى الأمنية (الإطار 3)، فضلاً عن أنه أكبر المعوقات التي تعترض مؤسسات الأعمال (الشكل 10). وكذلك، غالباً ما يؤدي أو يفضي الفساد في العراق إلى ممارسة العنف، الذي لا يُعد دائمًا سمة من سمات الفساد في أماكن أخرى (ويليامز، 2009).

الإطار 3. بروز الهويات العرقية والطائفية

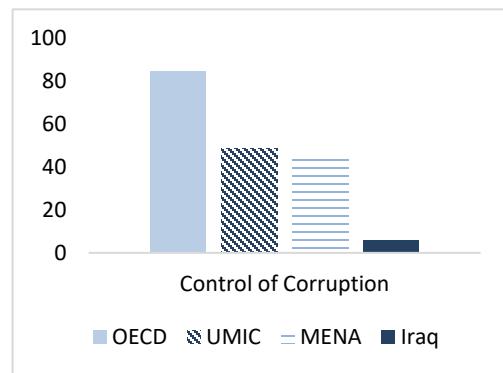
ذهب بعض الخبراء إلى القول إن الشعب العراقي كان لديه عقد اجتماعي مع صدام حسين وحزب البعث حيث تحمل الدكتاتورية وغياب حقوق الإنسان في مقابل التحديث والتنمية الاقتصادية، وإن الحرب مع الكويت والعقوبات التي أعقبت ذلك قد خرقت ذلك عقد. ويرى آخرون أن مفهوم وجود عقد بين الحاكم والمحكوم كان مفهوماً أجنبياً وأن حسين استمد شرعيته من سلطنته المطلقة.

والليوم، يبدو أن الفرضية الصحيحة تقيد بأنه في غياب دولة شرعية لجميع المواطنين ومؤسسات مجتمع مدنى شاملة ومستويات مقبولة من الأمان والخدمات الأساسية أصبحت الطائفية الوسيلة الأساسية والسبيل الوحيد المؤثر للجمعيات السياسية للوصول إلى السلطة والأمن. فالسعى للتناقض في بيته ما بعد العام 2003 أدى إلى انعدام الأمان والعنف، إذ يبدو في العراق أن السيطرة على الدولة هو هدف معظم الجهات الفاعلة السياسية المنظمة. كما "شكل التنظيم على أساس طائفية الحل الديبوي القصير الأجل للفوضى. وقد ذُمرت آلية الدولة التي كانت موجودة سابقاً بسبب سرعة ونطاق عملية اجتثاث البعث". (موتر، 2015) إن العنف والمأذق السياسي اللذين نشأا من جراء ذلك جعلا من المستحيل مواجهة التحدي الأكبر الذي يواجهه العراق اليوم، لأنّه هو إعادة بناء هيكل الدولة وسيادة القانون فيها.

⁵ بعد الإطاحة بنظام صدام في العام 2003، اتفقت الكتل السياسية الرئيسية في العراق التي تمثل مجموعات الهوية الرئيسية في البلاد (الشيعة والسنّة والأكراد) بشكل غير رسمي على نظام حচص عرقي طائفـي، أو نظام محاصصة، في قسمة المناصب الحكومية الرفيعة المستوى لضمان تمثيل كل مجموعة في الحكومة. وبموجب نظام المحاصصة، تم تخصيص المناصب الوزارية، جنباً إلى جنب مع منصبي رئيس الوزراء والرئيس، تمهـلاً مع صيغة عرقية طائفـية تأخذ في الاعتبار أيضاً عدد المقاعد التي فازت بها الأحزاب السياسية لكل مجموعة في الانتخابات. والليوم، فإن نظام الحصص قد تغفل في بيروقراطية الرتب وال ملفات، متوجـلاً إلى حدّ كبير المناصب الرفيعة المستوى.

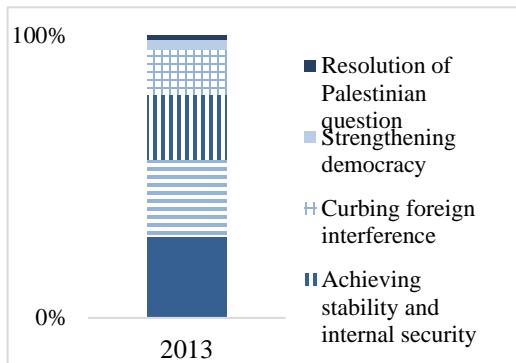
⁶ تم الإعلان عن خطط لإصلاح الحكومة على نطاق واسع في آب/أغسطس 2015 ردًّا على الاحتجاجات الشعـبية المناهضة للحكومة على انقطاع الكهربـاء والفساد، بما في ذلك مبادرة لاستبدال وزراء الحكومة بتكنوقراطيـين. لقد واجهـت الخطـط معارضـة شـديدة لأنـ الأحزـاب السـيـاسـية لم توافقـ علىـ الحـدـ منـ فـوزـهـاـ، مـاـ أدـىـ إـلـىـ تـصـعـيدـ الأـزـمـةـ السـيـاسـيةـ (أـكـسـفـورـدـ آـنـالـيـتـيـكاـ، 2016).

الشكل 8 - مكافحة الفساد



المصدر: مؤشرات الحكومة العالمية، 2014

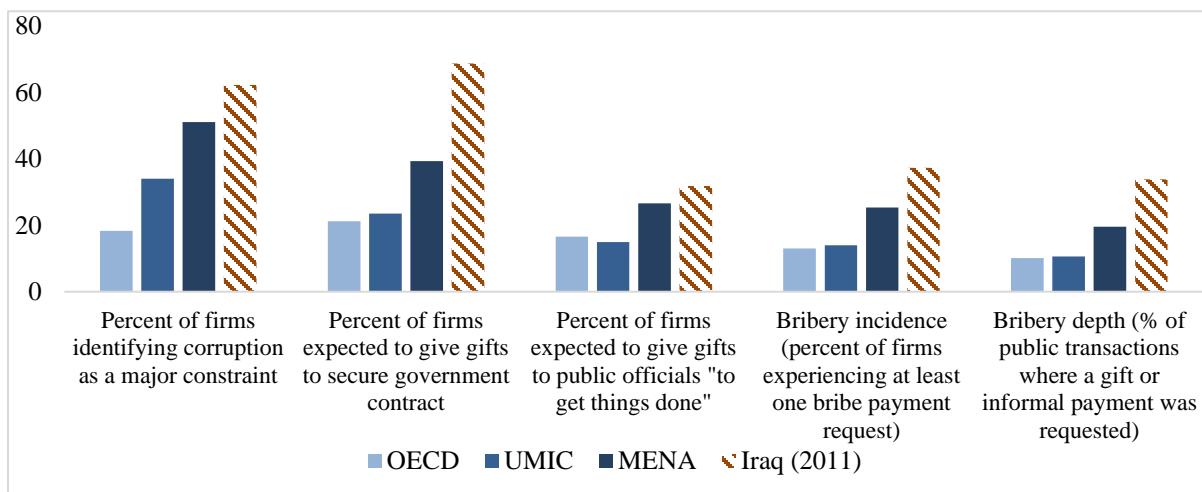
الشكل 9: استطلاع المواطنين حول التحدي الرئيسي الذي يواجه البلد



المصدر: المقاييس العربي

30. من المؤشرات الرئيسية للحكومة قدرة الدولة على ضمان الحصول على الخدمات الأساسية - الأمن والمياه والكهرباء وجمع القمامه، فضلاً عن خدمات التعليم والصحة والمساعدة الاجتماعية. ويشمل مفهوم الحصول على الخدمات تكافؤ فرص الاستفادة منها، وكمية الخدمات المختلفة وجودتها، واتساق توافرها (كاميت وماكليان، 2014). إن العراقيين غير راضين أبداً عن هذه الخدمات الأساسية. كما أن 30 في المئة فقط من السكان راضون عن خدمات التعليم المتاحة، وأقل من 20 في المئة قانعون بالخدمات الصحية، وأقل من 15 في المئة راضون عن الأمان المحلي. فقد اندلعت في تموز/يوليو 2015 احتجاجات واسعة النطاق في جنوب العراق ردًا على انقطاع التيار الكهربائي وسوء إدارة المرافق العامة، وتمدّدت بعد ذلك ببضعة أسابيع إلى بغداد، وتطورت إلى حملة أوسع لإصلاح النظام السياسي.

الشكل 10. تجربة الشركات مع الفساد في تعاملها مع الحكومة

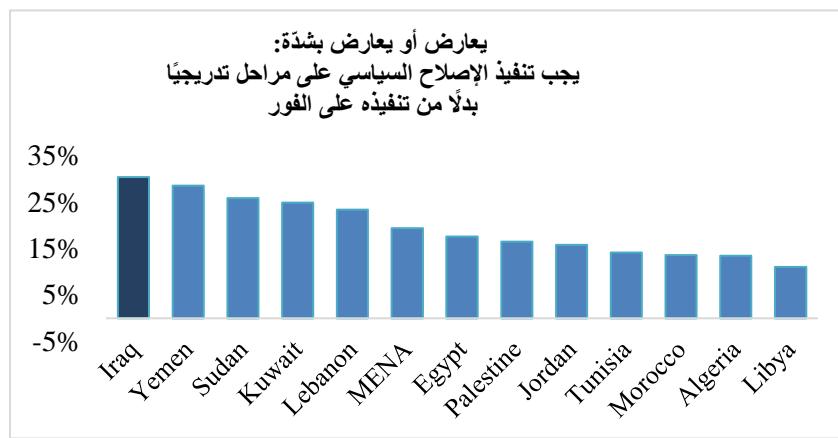


المصدر: دراسات البنك الدولي الاستقصائية للمؤسسات، 2011

31. إن الحكومة ليست فقط مؤشرًا على قدرة الدولة، بل هي أيضًا انعكاس لشرعية الدولة. وتسبّب تعيين موظفين غير كفوئين من خلال المحسوبية والمحاباة السياسية في إضعاف القدرة التقنية والانضباط في الخدمة المدنية وزيادة النفقات على

المرتبات، وتراحم تمويل الخدمات. وقد أدى ذلك إلى إدامة الشعور بالاستبعاد وخيبة الأمل بين السكان وإضعاف شرعية الدولة والثقة فيها، واستكمال مشكلة ضعف الدولة العراقية. ووجدت دراسة استقصائية أجريت بين العامين 2012 و2013 أن 52 في المئة من العراقيين لم يثقوا بحكومتهم (أو مجلس الوزراء) كثيراً أو على الإطلاق، واعتبر 39 في المئة أن أداء الحكومة سيء أو سيء للغاية. وبظاهر الشعور بالاستبعاد في البيانات التالية: يعاني العراقيون من نفاد الصبر إزاء الإصلاح أكثر من سكان البلدان المتقدمة أساساً للمقارنة (الشكل 11)، ولديهم تصور سلبي للغاية للأداء الحكومي على الرغم من وجود بعض علامات التحسن منذ العام 2011. إذ يمكن كسب الاعتراف بشرعية الدولة من خلال تحسين تقديم الخدمات (ورفع مستوى الأمن)، الأمر الذي أظهره داعش، على الأقل صورياً، في المناطق الخاضعة لسيطرته، فعندما يبسط تنظيم داعش سيطرته على أراضٍ جديدة، يعطي أولوية عالية لاستعادة الخدمات الأساسية وتوفير الإغاثة الإنسانية من أجل دفع الحكم الجدد لاستمالة المدنيين. وعلى الرغم من تردي الظروف مع مرور الوقت في هذه المجالات، فإن الأهمية التي تعلق على تقديم الخدمات تبرز دورها المركزي في تعزيز شرعية الدولة (ريفكين، 2016).

الشكل 11. نفاد صبر السكان إزاء الإصلاحات

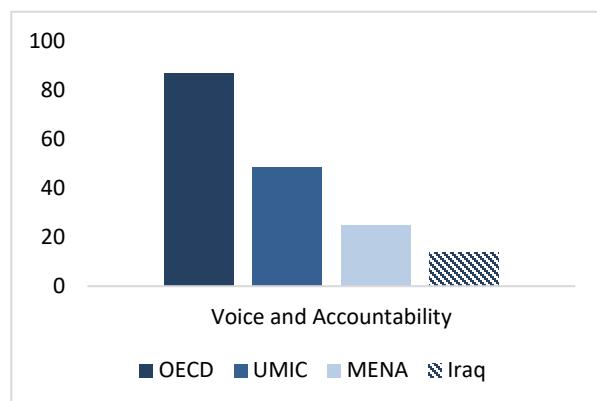


المصدر: المقاييس العربي، 2013 - 2012

32. لا يزال إسماع الصوت والمساءلة محدودين للغاية في العراق بسبب افتقار المجتمع المدني إلى آليات فعالة للتعبير عن آرائه أو مساعله الحكومة (الشكل 12). في حين أن العراق لا يعاني من نقص في منظمات المجتمع المدني، بعد أن زاد عددها بسرعة منذ سقوط صدام حسين،⁷ يرتبط العديد من المنظمات الكبيرة ارتباطاً وثيقاً بشبكة دينية أو عرقية، أو بميليشيات، أو بحزب سياسي، ولا يخدم المصلحة العامة (الإطار 4). وبالنظر إلى المؤسسات المركزية الضعيفة في العراق، يميل أصحاب المصلحة السياسيون إلى محاولة التعاون مع منظمات المجتمع المدني والتلاعب بها لملء الفراغ القائم. وتمويل كل من الحكومة الاتحادية وحكومات المحافظات منظمات مجتمع مدني ذات دوافع سياسية، في حين تعتمد منظمات المجتمع المدني المستقلة بشكل كبير على جهات مناحة دولية لتمويل أنشطتها (مؤسسة الأبحاث العراقية للتحليل والتنمية، 2015). وفلة من منظمات المجتمع المدني تقوم بعمليات تدقيق مستقلة، أو تنشر مصادر تمويلها، أو تقدم تقارير عن أهدافها وأنشطتها. وعلى الرغم من أن قانون المنظمات غير الحكومية الذي أقره البرلمان في كانون الثاني/يناير 2010 ينص على حد أدنى من التدخل الحكومي في شؤون منظمات المجتمع المدني، إلا أنه كثيراً ما ينتهك ذلك عملياً (مؤشر برتسمان للتحول الاقتصادي والسياسي، 2016). ويتجلى هذا الواقع المتعلق بضعف التضامن (الشامل والمؤسسي الرسمي) على نطاق المجتمع، إلى جانب مستويات عالية من التضامن التقليدي أو التماسك الاجتماعي، في قياس التضامن المؤسسي والتقاليدي بحسب بيانات الملاحم المؤسسية الخاصة (الشكل 13).

⁷ هناك ما يقدر بـ 10 000 إلى 12 000 منظمة مجتمع مدني موجودة في العراق، ولكن لا يوجد مجموع محدد. إذ لم يتم تسجيل العديد منها رسمياً: في العام 2008، تم تسجيل 6350 منظمة مجتمع مدني في مديرية المنظمات غير الحكومية (لجنة تنسيق المنظمات غير الحكومية في العراق، 2011).

الشكل 12. الصوت والمساءلة



المصدر: مؤشرات الحكومة العالمية للعام 2014

المصدر: قاعدة بيانات الملامح المؤسسية لعام 2012

33. **تفوّض الشفافية المحدودة في العراق** جميع جوانب صنع السياسات وتيسير ثقافة الفساد والإفلات من العقاب والمساءلة الضعيفة في القطاع العام. فالعراق ليس لديه قانون بشأن حرية الاطلاع على المعلومات، على سبيل المثال، لذلك لا يملك المواطنون والصحفيون أي حق قانوني في طلب معلومات عن أي إجراءات أو سياسات أو مشاريع للحكومة. كما أنه حقّ نتائج ضعيفة في مؤشر الموازنة المفتوحة، الذي أشار إلى أن الحكومة لا تكشف عن معلومات مفيدة بشأن الموازنة، وتقدم للمواطنين فرصةً قليلة للمشاركة في عملية وضع الموازنة. وكذلك فإن حرية الإعلام في العراق عموماً، وفي إقليم كردستان العراق خصوصاً، معروفةً حتماً، حيث يتعرض الصحفيون بل والمدونون للتهديد باستمرار.

الإطار 4. منظمات المجتمع المدني في العراق

يمكن تصنيف قطاع منظمات المجتمع المدني في العراق على نطاق واسع في ثلاثة مجموعات رئيسية تختلف اختلافاً كبيراً من حيث تكوينها وتبنيّة الموارد اللازمة لها ومنطقة عملها الجغرافية. أولاً، إن العديد من منظمات المجتمع المدني هي جهات تقدم خدمات وتساعد على سد الثغرات الحرجية في تقديم الخدمات العامة وتلبية الاحتياجات الإنسانية. وهي تمثل إلى العمل في مدن كبيرة وصغيرة، وخاصة في المناطق الفقيرة والمناطق التي تتسم ببهاشة عالية حيث تكون الدولة فيها ضعيفة أو غائبة. وتعمل معظم منظمات المجتمع المدني المعنية بتقديم الخدمات عن كثب مع المنظمات الإنمائية الدولية. أما الفئة الثانية من منظمات المجتمع المدني فهي تتألف من جماعات دعوة تهدف إلى التأثير في صنع القرار السياسي وحماية الأقليات وحقوق الإنسان. وهي تمثل للعمل أساساً في بغداد وفي عواصم المحافظات. وهذه المنظمات تعتبر بمعظمها أنها تقوم بمهام المرشد في المجتمع وليس المدافع عن السياسات. أما الفئة الثالثة، وهي المنظمات السياسية، فتتألف من مجموعة متوعة وغامضة أحيلها، وتشمل الجهات التالية: (1) فروع الأحزاب السياسية التي تهدف إلى توسيع قاعدة نفوذها؛ (2) ومنظمات المجتمع المدني التي ظلت لدعم الطوائف الدينية؛ (3) والأذرعة السياسية لبعض الجماعات المتطرفة والميليشيات المسلحة التي تركز على التجنيد والتواصل وجمع التبرعات (المعهد الديمقراطي الوطني، 2011، ولجنة تنسيق المنظمات غير الحكومية في العراق، 2011).

وتحتفل قرابة منظمات المجتمع المدني بشكل كبير، على الرغم من وجود عدد متزايد من منظمات المجتمع المدني المهنية على المستويين الوطني والم المحلي. فهناك حاجة إلى مؤسسات عامة أو أكاديمية لرصد المجتمع المدني ودعمه ووضع فهم دقيق للعلاقة المتعاضدة بينه وبين الحكومة الرشيدة. ومن شأن تطوير شبكات فعالة لمنظمات المجتمع المدني ومعايير مشتركة لها من أجل تقديم تقارير عن أنشطتها، أن تقيد كثيراً المجتمع المدني ككل (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 2016).

34. **يرتبط الفساد وانعدام الشفافية بعجز مؤسسات الرقابة التي تقوّض صلاحياتها بسبب ضعف الفصل بين السلطات.** وأصبحت السلطة تتركز تدريجياً في السلطة التنفيذية في العراق، الأمر الذي ينال من الدور الرقابي للسلطة القضائية والبرلمان⁸ وتنتجّي هذه المشكلة في إقليم كردستان العراق، حيث لا يوجد أي رقابة تذكر على السلطة التنفيذية. وعلى الرغم من أن هيئات الرقابة قد اكتسبت مزيداً من الصلاحيات مؤخراً (برادلي ومجيد، 2015)، فإن الإطار القانوني وآليات الإنفاذ القائمة في العراق غير قادرة على التصدي للفساد بشكل فعال. ومن ناحية أخرى، لم يكن لدى المسؤولين أي حافز للتخلّي عن احتمال تحقيق مكاسب

⁸ نتيجة للقرارات المثيرة للجدل التي أصدرتها المحاكم، وضفت بعض المؤسسات الرئيسية مثل لجنة النزاهة (مكافحة الفساد) والمفوضية العليا المستقلة للانتخابات والبنك المركزي تحت السيطرة المباشرة لمجلس الوزراء.

شخصية. فقد أُنشئت مجموعة من المؤسسات بهدف محدّد هو مكافحة الفساد، مثل لجنة النزاهة والمجلس المشترك لمكافحة الفساد ومكاتب المفتش العام داخل الوزارات، ولكن صلاحياتها في ما يتعلق بالمحاكم تظل غامضة، والتدخل السياسي يعوق عملها بانتظام.

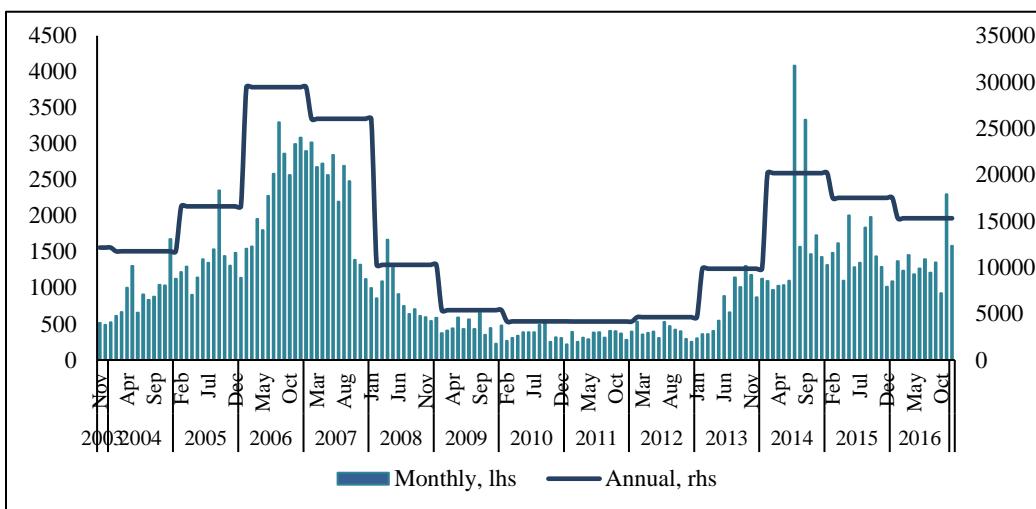
هـ. العنف والهشاشة

35. إن الدولة العراقية غير قادرة حالياً على ضمان الأمن لمواطنيها، وهو دور يمثل اختباراً حاسماً لأي شرعية للحكومة. وبدون السلام والأمن، يشكل الحفاظ على النمو تحدياً كبيراً، تماماً كإحراز أي تقدّم في الحد من الفقر وتعزيز الرخاء على نطاق واسع. فالدولة المتماسكة تكون قادرة على فرض النظام على سكانها والسيطرة كلّياً على العنف الجماعي على جميع أراضيها. لذا لن تتمكن الدولة من تحويل أساس استدامتها وشرعيتها إلى قدرة على تأمين البنية التحتية وت تقديم الخدمات لسكانها، وأخيراً إلى مشاركة المواطنين ومساعتهم، إلا بعد أن تحقق قدرتها على فرض النظام وضمانه. وبينما يُنادي أن يكون المبدأ الأساسي هو جعل المؤسسات فعالة وخاضعة للمساءلة بموجب عقد اجتماعي متبادل مع الشعب (دوج، 2014، 2000، 2010). فتكلّيف انعدام الأمن هائلة، من منظور اقتصادي واجتماعي وإنساني على حد سواء. ويسبب انعدام الأمن خسائر فادحة لل العراقيين الذين يحاولون مواصلة أعمالهم اليومية، ويحوّل الموارد العامة والخاصة نحو حفظ الأمن. وهناك الخطر الدائم الذي يتمثل في أن العنف والجريمة يمكن أن يمحوا سنوات من الاستثمار، مما يثبط الاستثمارات الطويلة الأجل، ويؤدي إلى إنشاء مشاريع قصيرة الأجل تتكيّف بسهولة أكبر مع الظروف غير المستقرّة والمتغيرة (البنك الدولي، 2012)أ).

36. لقد أدت الحروب والعقوبات والصراعات الداخلية إلى خسائر فادحة في صفوف السكان العراقيين (الشكل 14). ويقدر أن نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي في العراق قد انخفض من 3500 دولار أمريكي في أوائل الثمانينيات إلى نحو 770 دولاراً في العام 2001. أما اليوم، فقد ارتفع نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي إلى 5000 دولار، ويعزى ذلك إلى حد كبير إلى إيرادات المواد الهيدروكروبونية، غير أن الأثر التراكمي لماضي العراق وحاضره المضطرب ما زال قائماً ولم ينحو بشكل حاد. وبحسب تقدير الأمم المتحدة، هناك 10 ملايين عراقي (ثلث السكان) يحتاجون إلى أحد أشكال المساعدات الإنسانية. ويوجد ثمانية ملايين عراقي من القراء، ثلثهم قد وقع في دائرة الفقر منذ العام 2014. وقد نقلّص رأس المال البشري المتوفّر في العراق بشكل مطرد نتيجةً لعقود من الصراع. وأدت العقوبات التي أعقبت غزو العراق للكويت إلى وقف تنمية البلد، مما أدى إلى القضاء على المكاسب التي تحققت في مجال الرفاه في السبعينيات. كما عانت الحصائر الصحية، على سبيل المثال، من تدهور طويل الأجل. ففي السبعينيات، كان الذكور العراقيون يتمتعون بمتوسط عمر متوقع أعلى من نظرائهم في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، ولكن منذ العام 1980 (بداية الحرب بين إيران والعراق)، تخلّفوا عن الركب. وفي العام 2011، أصبح معدل وفيات الرضع في العراق ثانياً أعلى معدل في المنطقة بعد اليمن. وكذلك، بلغت معدلات الالتحاق بالمدارس الابتدائية العراقية أعلى الدرجات تقرّباً في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا منذ جيل واحد، ولكنها انخفضت بشكلٍ حادٍ خلال السبعينيات (الشكل 15). وعلى الرغم من أن معدلات الالتحاق هذه قد انتعشت، فقد كان للعقود الضائعة أثر شديد على العراقيين من جميع الأعمار. إن المستوى الأكثر انتشاراً من التعليم اليوم هو التعليم الابتدائي وما دون، ومن المرجح أن يكون العراقيون في الـ18 من العمر قد أكملوا المدرسة الابتدائية تماماً كال العراقيين في سن الـ30 أو أكثر. وبالمثل، فإن معدلات الإللام بالقراءة والكتابة لدى الكبار أقل من المتوسط في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، وهي أقل بكثير من المتوسط في البلدان من الشريحة العليا من الدخل المتوسط.

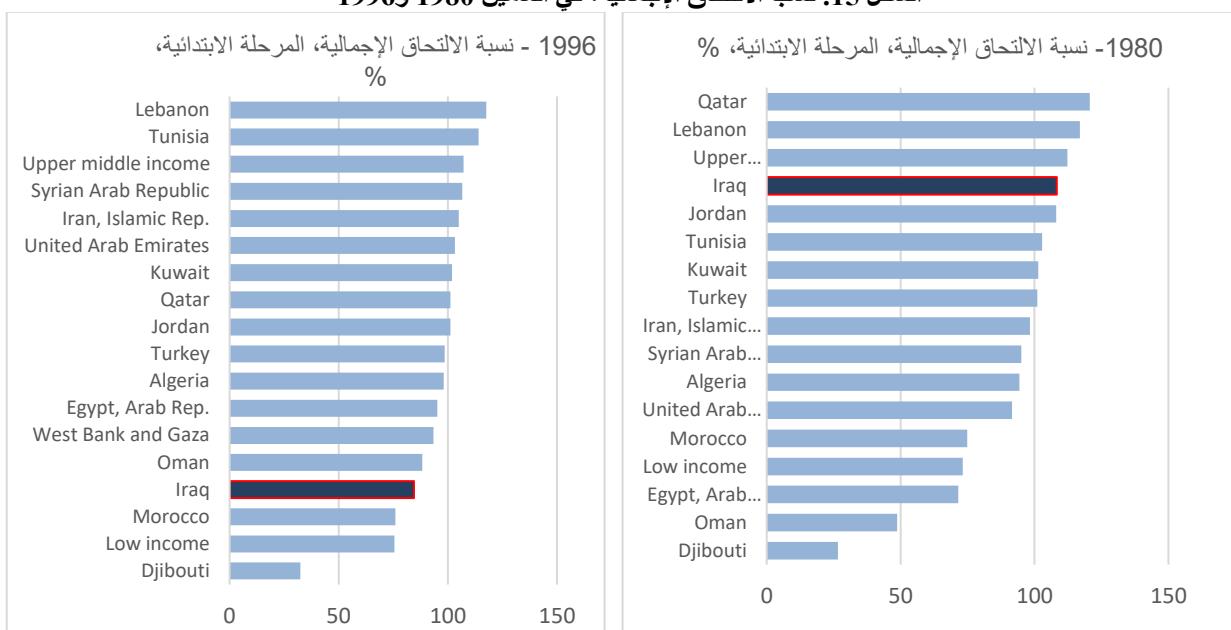
9 أنه من الصعب تحديد الأثر الاقتصادي والاجتماعي للعنف على النمو والتنمية، ولكن هناك عدد من الدراسات حاول القيام بذلك. فالعلاقة بين النمو والتنمية والصراع يمكن أن تعمل في الاتجاهين، حيث ترتبط صدمات النمو الاقتصادي بارتفاع احتمال نشوب صراع ما، في حين يمكن أن يكون للصراع أيضاً تكاليف سلبية كبيرة من حيث النمو. ووُجدت دراسة أجريت في العام 2011 في العراق أن تقديم الخدمات يمكن أن يكون له أثر إيجابي من حيث الحد من عنف المتمردين، ولا سيما بالنسبة للمشاريع الصغيرة (بيرمان وآخرون، 2011). وخُلِصت إحدى الدراسات التي أجرتها البنك الدولي مؤخراً استناداً إلى مجموعة بيانات على مستوى الأقضية في العراق إلى أن جهود التنمية يمكن أن تخفف من التأثير السلبي للعنف، ولكن المطلوب بذلك جهد كبير جداً (البنك الدولي، 2014).

الشكل 14. وفيات المدنيين من جراء العنف



المصدر: إحصاء عدد الضحايا العراقيين

الشكل 15. نسب الالتحاق الإجمالية، في العامين 1980 و1996



المصدر: مؤشرات التنمية العالمية، التحديث الذي أجري في 14 حزيران/يونيو 2016

37. قد أدت الحرب الأهلية التي اندلعت بين العامين 2006 و2007، فضلاً عن أعمال التمرد التي شَهَادَتْها داعش مؤخراً، إلى تفاقم الأزمة الإنسانية عن طريق التسبب بتشريد عدد هائل من النازحين داخلياً. ولكن العراق شهد حالات نزوح داخلية حتى قبل هذين الحدثين. إذ اعتمدت الحكومة الباعثية سياسة طرد متعمدة تكثفت خلال التسعينيات في أعقاب الانقاضات الشعبية في الشمال والجنوب. وتشير تقارير الأمم المتحدة إلى أن ما بين 600,000 و800,000 شخص في شمال البلاد وحوالي 300,000 شخص في الوسط والجنوب. وفي حين أن الضحايا الرئيسيين كانوا من الأكراد والشيعة، ولا سيما عرب الأهوار والشيعة المعارضين للنظام، استهدف نظام صدام أيضاً الأقليات التركمانية والأسورية (المسيحية) الأصغر حجماً. وبالتالي نزح مئات الآلاف من الأشخاص على أثر تدمير القرى الكردية، فضلاً عن التدمير المتعمد لموطئ عرب الأهوار على طول القسم الأأسفل لنهر دجلة والفرات

(فوسيت أند كوهين، 2002). كما ان حجم العنف على مدى السنوات العشر الماضية كان أشدّ. ويبلغ عدد النازحين داخلياً في العراق اليوم 4 ملايين نازح، حيث يأتي في المرتبة الثانية مباشرةً بعد سوريا وكولومبيا. ويمثل هذا العدد 11 في المئة من السكان. ويزيد عدد اللاجئين، ومعظمهم من السوريين الفارين من الصراع في بلدتهم، من إجمالي عدد النازحين ليبلغ 4.3 مليون شخص. وقد فر أكثر من ثلاثة أرباع السكان النازحين من محافظتين فقط هما الأنبار ونينوى.

38. أدت سنوات العنف المطول إلى تغيرات في هيكل الأسرة وتدور في رفاه الأطفال. فالنساء والأطفال هم الأكثر تأثراً بالأزمة، حيث أن 49 في المئة من النازحين تقل أعمارهم عن 18 سنة. وهناك ما يقرّ بنحو 1.6 مليون أرملة، وعدد متزايد من الأسر التي تعيلها النساء، وأعداد كبيرة من الأيتام. وقد تسرّب 20 في المئة من الأطفال في سن الدراسة من نظام التعليم في العاملين الماضيين، بمن فيهم أكثر من مليوني طفل من النازحين ومن المجتمعات المضيفة، ويعود ذلك جزئياً إلى إغلاق 23 في المئة من المدارس خلال العام الدراسي 2015-2016.¹⁰ ومن المرجح أن يدوم الأثر النفسي الذي يسببه العنف للأطفال مدى الحياة. فالأطفال الذين أُجبروا على الفرار من منازلهم بسبب العنف غالباً ما تظهر تغيرات في سلوكهم نتيجةً للتجارب التي مروا بها. وبحسب تقييم أجري في إقليم كردستان، تم الإبلاغ عن تغيرات في السلوك لدى 76 في المئة من الأطفال. كما تنتشر انتهاكات جسيمة لحقوق الطفل على نطاق واسع، حيث يتعرض طفل واحد من كل خمسة أطفال لخطر شديد بالوفاة أو الإصابة أو العنف الجنسي أو التجنيد من قبل الجماعات المسلحة. وقد شكل العنف ضد النساء والفتيات، ولا سيما العنف الجنسي، أحد أساليب الإرهاب التكتيكية المستخدمة على نطاق واسع في الصراع المسلح. وقد زاد الصراع من مستوى الخطر الحقيقي والمتصور بالنسبة للنساء والفتيات، لذا يتزايد عدد الأسر التي تعتبر الزواج وسيلةً لحماية النساء والفتيات ولزيادة موارد الأسرة المعيسية. كما زادت معدلات الزواج القسري وزواج الأطفال، التي هي مرتفعةً أصلاً، وكذلك أخذت تبرز من جديد ممارسة الزواج المؤقت لقاء المهر التي كانت محظورة في السابق. واعتباراً من العام 2016، تشير بيانات الرصد التي أجرتها اليونيسف إلى أن حوالي 975 000 فتاة في العراق تزوجن قبل سن الخامسة عشرة، بما يمثل ضعف عدهن في العام 1990.

39. بما أن التشرد قد طال أمهه وأن الناس يستنجدون دخلهم وممتلكاتهم، تزداد الحاجة إلى تزويدهم بالمساعدة وحصولهم على الخدمات الأساسية. فقدرة الحكومة على تلبية هذه الاحتياجات محدودة للغاية، وقد تقافت هذه الحالة بسبب القيود الشديدة المفروضة على الموارد نتيجةً لأنخفاض أسعار النفط. ويعيش حوالي خمس النازحين داخلياً في ترتيبات إيواء حرجة، بما في ذلك المبني غير المكتملة أو المهجورة والمدارس والموقع الدينية والمستوطنات العشوائية (المنظمة الدولية للهجرة، 2016). وكثيراً ما تقضي الأمراض، بما فيها الكوليرا. وفي داخل المخيمات، 50 في المئة فقط من الأطفال النازحين يذهبون إلى المدرسة؛ أما خارجها، فالوضع أسوأ، حيث تتحفظ نسبتهم إلى 30 في المئة. ومن ناحية أخرى، فقد حوالي خمس الأسر النازحة وثائق هوية أساسية ضرورية للحصول على الخدمات التعليمية والطبية والاجتماعية وكذلك على شبكة الأمان الاجتماعي الرئيسية في العراق، وهي نظام التوزيع العام. كما يواجه العائدون جميع هذه المخاطر، التي تفاقمت بسبب انهيار الأمن، ووجود الميليشيات على نطاق واسع، واستهداف الأشخاص المتنمرين إلى فئات إثنية محددة (مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية، 2015). ويشكل العراقيون الذين مازالوا في المناطق التي يسيطر عليها تنظيم داعش في الأنبار ونينوى وكركوك، مجموعةً أخرى تتعامل مع ظروف معيشية صعبة للغاية. وتشير عمليات محاكاة صغرى إلى أن هذه المجموعة قد عانت من أكبر العوائق الوحيدة للإضرابات الاقتصادية والاجتماعية والأمنية (البنك الدولي، 2015).

40. كما أدى الضطراب الاقتصادي والاجتماعي الهائل وضعف الحكومة إلى ظهور شبكة من الجريمة المنظمة التي تدعم العديد من الأطراف المشاركة في الصراعات القائمة اليوم. وفي السياق العراقي الحالي، تتمثل الجريمة صمام أمان وشبكة أمان على حد سواء، وهي "ترتبط ارتباطاً وثيقاً بأشكال حوكمة غير رسمية"، سواء كانت هذه الأخيرة توفر الأمان عندما تقفل الدولة في القيام بذلك أو تقدم الخدمات عندما تهمنش أو تهمل الدولة بعض الفئات من السكان" (ويليامز، 2009). ولعل المصدر الأكثر ربّاً للدخل غير المشروع هو تسريب النفط وسرقة وتهريبه. وقد كان للأنشطة الإجرامية والفساد أثراً مدمرًا للغاية على إعادة النهوض بالاقتصاد وإعادة بناء هيكل الدولة.

III. الفقر والرخاء المشترك والاستبعاد

41. إن استمرار حالة الفقر هو أحد أعراض المأزق الذي يواجهه العراق. إذ لم يحدث أي تحرك شامل نحو تخفيض معدل الفقر أو المساواة في الدخل في العراق منذ العام 2007؛ فإن المكاسب التي تحققت في السنوات الأولى قد ضاعت من جراء العنف

¹⁰ مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية في العراق (2015).

والصراع بعد فترة وجيزة. فبعض المجموعات، بمن فيهم النازحون داخلياً، والشباب والفتيات والنساء، قابلة بشكل خاص للتأثير في حالات الصراع وضعف الحكومة. ويركز هذا الفصل على نمو الفقر وعدم المساواة في العراق وعلى بعض القضايا التي تواجهها الفئات المستبعدة.

أ. الفقر والرخاء المترافق

42. أدى الصراع، مع ما رافقه من معوقات اقتصادية في السنوات الأخيرة، إلى تقويض المكاسب التي تحققت في الحد من الفقر بين العامين 2007 و2012.¹¹ وقد انخفض معدل الفقر في العراق إلى 18.9 في المئة مع حلول العام 2012.¹² بيد أن عمليات المحاكاة تشير إلى أن هذا الاتجاه الهبوطي قد عُكِس بالكامل تقريباً مع حلول العام 2014، وقدرت نسبة الفقر بحوالي 22.5 في المئة من عدد السكان في ذلك العام، وهي قريبة من المستوى الذي سُجّل في العام 2007.¹³ وتوضح هذه الخسائر بشكل صارخ كيف تسبّب الصراع والعنف، فضلاً عن الاعتماد على النفط، بزيادة حالات الفقر في العراق. كما تعكس الاختلافات الإقليمية الهامة في ديناميات الفقر ونتائجها الأثر المتباين للصراع والنفط في جميع أنحاء العراق وبين سكانه.

43. لقد حصل الانخفاض المتواضع في معدل الفقر في العراق بين العامين 2007 و2012 بسبب زيادة إيرادات العمل وليس بسبب توسيع فرص العمل أو تحويل الموارد العامة بشكل أكبر. وعلى وجه الخصوص، كما سيجري تناوله في أجزاء أخرى من هذا التقرير، لم يكن النمو الاقتصادي مرتبطة بخلق الوظائف في القطاع الخاص حيث تعملأغلبية الفقراء. وعلاوةً على ذلك، لا يشكل قطاع النفط، الذي يمثل حوالي نصف الناتج المحلي الإجمالي للعراق وجميع صادراته تقريباً، سوى 1 في المئة من فرص العمل في البلد، ولا يؤدي النمو في هذا القطاع إلى خلق وظائف جديدة بشكل مباشر. وحتى في القطاعات الأخرى، لم يكن استخدام الوظائف كافياً لاستيعاب القوى العاملة المتنامية. والاستثناء الوحيد هو القطاع العام حيث مكنت إيرادات النفط من إحداث توسيع كبير في فرص العمل، ولكن حيث يعمل عددٌ قليل نسبياً من الفقراء.

1. الفقر وعدم المساواة: الفترة الممتدة بين 2007 و2012

44. رغم أن معدل الفقر انخفض بين 2007 و2012، أفضى النمو الاقتصادي السريع إلى انخفاض طفيف جداً في معدلات الفقر. وعلى مدى فترة السنوات الخمس بين 2007 و2012، نما الناتج المحلي الإجمالي في العراق بمعدل تراكمي يزيد على 40 في المئة، في حين أن نصيب الفرد من الاستهلاك الحقيقي، وهو أساس قياس الفقر، نما بنسبة 9 في المئة فقط من حيث القيمة التراكمية على مدى الفترة ذاتها. ولم ينجم عن المعدلات المرتفعة لنمو الناتج المحلي الإجمالي أي نمو متاسب في الاستهلاك، مما أدى إلى انخفاض طفيف نسبياً في معدلات الفقر من 22.4 في المئة في العام 2007 إلى 18.9 في المئة في العام 2012. ولم يحدث أي تغيير يُذكر في قياس المعدلات الأخرى للفرد مثل فجوة الفقر أو القيمة التributary لفجوة الفقر في البلد ككل. وقد تراجعت فجوة الفقر، التي تقيس متوسط العجز بين استهلاك الفقراء وخط الفقر بالنسبة لخط الفقر، بأكثر من نصف نقطة مؤدية بقليل (الجدول 1). وبعبارة أخرى، اقترب أولئك الذين كانوا دون خط الفقر في العام 2007، في المتوسط من خط الفقر مع حلول العام 2012.

45. قد ارتفع معدل عدم المساواة. إن معامل جيني المتعلق بالاستهلاك في العراق متذبذب نسبياً عند 27.9 (2012)، وإن كان آخذاً في الارتفاع (الجدول 2). وخلال الفترة بين 2007 و2012، نما الاستهلاك بالنسبة للأسر من الشريحة الخامسة الأعلى - في فئة الـ60 في المئة الأعلى من توزيع الاستهلاك - بشكل أسرع مما فعل للأسر من فئة الـ40 في المئة الأدنى. غير أنه نما أيضاً في الأماكن التي كانت مستويات الاستهلاك فيها متذبذبة في الأصل، مثل المناطق الريفية من العراق ومناطق أخرى غير بغداد وكربلاء. أما في المناطق الريفية، حيث سُجّل الاستهلاك النمو الأسرع، فزادت عدم المساواة أيضاً بسرعة أكبر: إذ ارتفعت نسبة الاستهلاك بين الأسر من الشريحة المؤدية للتعدينية وتلك من الشريحة المؤدية العاشرة، بنسبة 12 في المئة خلال

¹¹ تعتمد المعلومات المقيدة هنا على المسح الاجتماعي والاقتصادي للأسرة في العراق، وهي دراسات استقصائية شاملة وضخمة أجريت في العامين 2007 و2012؛ وتستند بيانات العام 2014 إلى الدراسة الاستقصائية الصغيرة المستمرة للأسر المعيشية التي أجريت في ذلك العام.
¹² تم قياسه على أساس الخط الوطني للفرد.

¹³ قُيّر معدل الفقر في العام 2014 عبر توسيع نطاق منهجة المحاكاة الصغرى لتوفير تقديرات مسبقة لحالات الفقر والأثار التوزيعية للأزمتين المزدوجتين. ويجسد نموذج المحاكاة الصغرى إسقاطات الاقتصاد الكَلَّي على النماذج السلوكية استناداً إلى الدراسة الاستقصائية المتاحة الأخيرة للأسر المعيشية (المسح الاقتصادي والاجتماعي في العراق لعام 2012). وقد استُخدم هذا النهج لتحليل البيانات القطاعية والمجمعة للاقتصاد الكَلَّي للعراق، وجرى استخلاص سيناريو لللاقتصاد الجُزئي في المستقبل من هذا الإسقاط. وقد أخذت تنقلات السكان على نطاق واسع - مثل النزوح القسري الداخلي للناس من المحافظات المتضررة من داعش - بعين الاعتبار بشكل صريح في هذا النهج. ولمزيد من التفاصيل، انظر كريشنان وأوليفريري (2016).

فتره الخمس سنوات (الجدول 2). عدم المساواة في توزيع نصيب الفرد من الإنفاق). وهناك طريقة أخرى للنظر إلى عدم المساواة المتزايد، وذلك من خلال مؤشر الرخاء المشترك. في حين أن متوسط الإنفاق لدى الأسر من فئة 40 في المائة الأدنى في توزيع الاستهلاك نما بنسبة 1.1 في المائة خلال الفترة المذكورة (الجدول 3)، بلغ متوسط معدل نمو الإنفاق لإجمالي السكان ضعف هذه النسبة تقريباً، أي 2.0 في المائة. وبالتالي كان الفقراء يخسرون ويترافقون عن متوسط العراقيين.

الجدول 1. الفقر العام

تبين منحنيات معدل النمو تزايداً في عدم المساواة الذي رافق خفض مستوى الفقر في العراق. كما أنها تظهر النمو السنوي في نصيب الفرد من الإنفاق لكل نسبة مئوية من التوزيع. وفي ما يتعلّق بأي نسبة مئوية معينة، يمثل ارتفاع المنحنى النمو في نصيب الفرد من الإنفاق لذاك النسبة المئوية من السكان. وتعرض هذه المنحنيات طريقة تغيير الدخل عبر الشرائح الخمسية مع مرور الوقت: فإذا كانت معدلات النمو في الشريحة الخامسة الدنيا أعلى من معدلات النمو في الشرائح العليا (معنى آخر، هناك منحنى منحدر نزولاً)، فإن نمو الاستهلاك يراعي مصالح الفقراء. ولكن، لم يكن الحال كذلك في العراق. إذ ازداد نصيب الفرد من الاستهلاك بالنسبة لل وليس بين بشكل أسرع منه بالنسبة للقراء، حيث كان التباين أكبر في المناطق الريفية منه في المناطق الحضرية (الشكل 16).

الجدول 2. عدم المساواة في توزيع نصيب الفرد من الإنفاق، في المناطق الحضرية والريفية

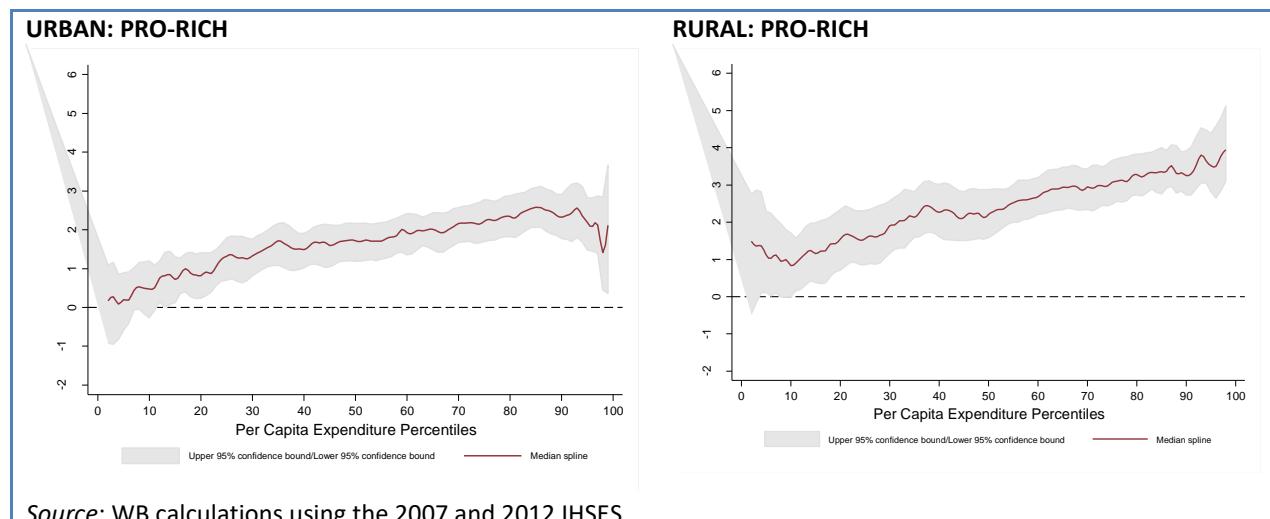
	المخالفات	المدى بين ربيعين	النصف الأعلى من التوزيع		النصف الأدنى من التوزيع		
جنيبي	p90/p10	p75/p25	p90/p75	p75/p50	p50/p25	p25/p10	الاجمالي
26.49	3.15	1.81	1.36	1.36	1.33	1.28	2007
27.94	3.46	1.90	1.38	1.39	1.37	1.32	2012
							الحضر
26.02	3.04	1.79	1.36	1.35	1.33	1.25	2007
27.39	3.33	1.87	1.36	1.38	1.36	1.30	2012
							الريف
24.23	2.97	1.75	1.33	1.31	1.33	1.28	2007
27.00	3.34	1.89	1.34	1.37	1.38	1.33	2012

الجدول 3. الرخاء المشترك: نمو الاستهلاك السنوي في فئة 40% في المئة الأدنى

بالدينار العراقي (في متوسط الآلاف، 2012)		السنة
الفئات العامة	فئة 40% في المئة الأدنى	
171.4	101.8	2007
188.9	107.6	2012
2.0	1.1	معدل النمو على أساس سنوي
المصدر: حسابات معدّي التقرير استناداً إلى المسح الاجتماعي والاقتصادي للأسرة في العراق للعامين 2007 و2012		

47. تشير التقديرات إلى أن الفقر المتعدد الأبعاد في العراق - وضعف النتائج الصحية والتعليمية ومحدودية فرص الحصول على الخدمات الأساسية - يبلغ 35% في المئة، وهو معدل أعلى من الفقر الاستهلاكي.¹⁴ ويشير كل من قياسات دليل الفقر المتعدد الأبعاد والفقير الاستهلاكي إلى أنماط مكانية مماثلة في الفقر، حيث تتمتع كردستان بأدنى مستويات الفقر على كل المؤشرين، بينما يعاني الجنوب من أعلى معدلات الفقر المتعدد الأبعاد والفقير الاستهلاكي (الشكل 17).¹⁵ غير أن الفجوات بين المؤشرين تشير إلى أن الزيادات في الاستهلاك ليست مرتبطة دائمًا بتحسين الرفاه في جوانب التنمية البشرية. ومن بين مختلف العوامل التي تسهم في إحلال الفقر المتعدد الأبعاد، يُعدّ الافتقار إلى مرافق الصرف الصحي وعدم كفاية الطاقة الكهربائية وسوء التغذية من أكثر ظواهر الحرمان انتشاراً في البلاد (الشكل 18). وعلاوةً على ذلك، تعاني الغالبية العظمى من الأسر المعيشية من أوجه الحرمان المتعددة في التنمية البشرية، حيث تعاني 63% في المئة من الأسر من اثنين أو ثلاثة من أوجه الحرمان المتزامنة، بينما هناك 11% في المئة تعاني من أربعة أو أكثر (البنك الدولي، 2014).

الشكل 16. منحنيات معدل النمو - الوطنية، الريفية / الحضرية، وبحسب التقسيمات

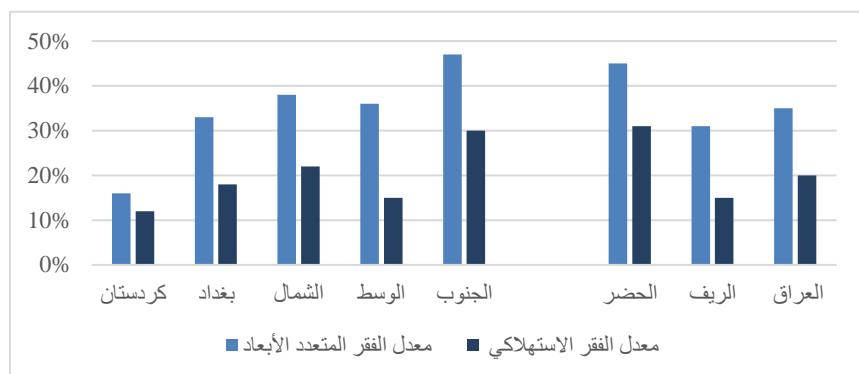


المصدر: حسابات معدّي التقرير استناداً إلى المسح الاجتماعي والاقتصادي للأسرة في العراق للعامين 2007 و2012.

¹⁴ انظر المرفق 1 للاطلاع على تعريف للفقر المتعدد الأبعاد.

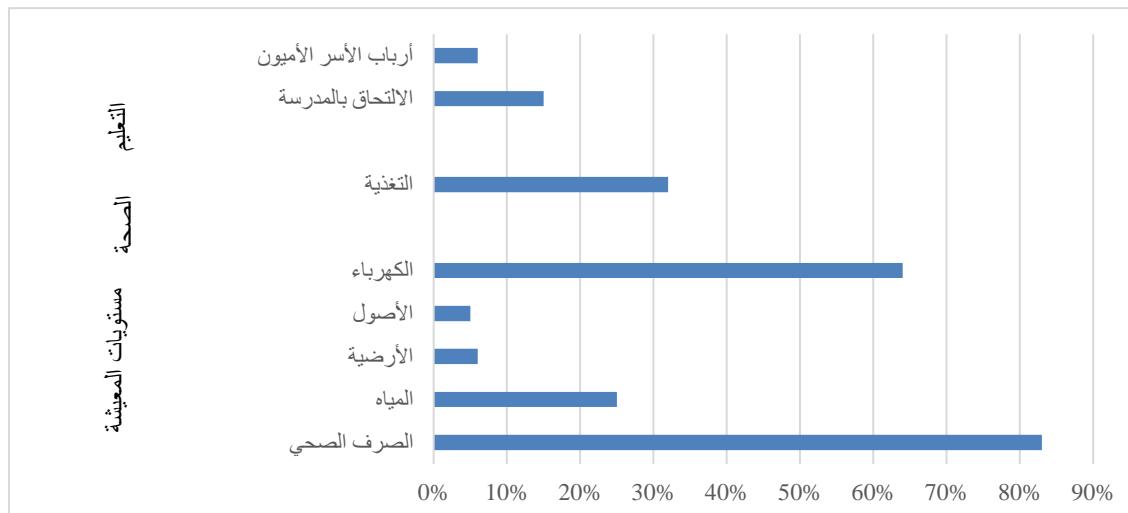
¹⁵ كما هو مستخدم في الشكل 17 وفي الجزء المتبقّي من هذا الفصل، تتكون التقسيمات من مجموعة محافظات ذات أحجام سكانية متباينة تقريبًا، وتوزع على النحو التالي: كردستان = المحافظات الثلاث لإقليم كردستان ودهوك وأربيل والسليمانية. الشمال = المحافظات الثلاث التي تقع مباشرةً جنوب كردستان وشمال بغداد - نينوى وكركوك وصلاح الدين. بغداد = محافظة بغداد، العاصمة. الوسط = المحافظات التي تقع شرق بغداد وغربها وجنوبها مباشرةً - أربيل وديالى والنجف وكربلاء وواسط وبابل. الجنوب = المحافظات الخمس جنوب العراق - القادسية وذي قار والمثنى ومبسان والبصرة.

الشكل 17. الفقر الاستهلاكي والفقير المتعدد الأبعاد في التنمية البشرية



المصدر: البنك الدولي، 2014

الشكل 18. أبعاد الحرمان



المصدر: البنك الدولي، 2014

.i. الاختلافات المكانية في الفقر والحد من الفقر

48. لقد كان الحد من الفقر متواصلاً مكانياً في جميع أنحاء العراق، مسجلاً انخفاضاً أسرع في المناطق الريفية بغض النظر عن المستويات الأولى العالمية. وبين العامين 2007 و2012، هبط معدل الفقر في المناطق الريفية من 39 في المائة إلى 30.7 في المائة. وحدث انخفاض أقل من حيث القيمة المطلقة (2.2 نقطة مئوية) في المناطق الحضرية، ولكنه كان كبيراً مقارنةً بخط الأساس (انخفاض بنسبة 14 في المائة). كما كانت فجوة الفقر أصغر نوعاً ما في المناطق الريفية مما كانت عليه في المناطق الحضرية في العام 2012، ويدل ذلك على أن الفقر لم ينخفض في المناطق الريفية فحسب، بل أن عمق الفقر قد قل أيضاً.

49. يختلف الفقر بين المحافظات أيضاً. فمن خلال تقسيم البلد إلى ثلاثة مناطق رئيسية، بغداد وكردستان وسائر العراق، يشير الشكل 19 إلى أن نسبة كبيرة من سكان كل منطقة تقع ضمن شريحة 40 في المائة الأدنى من توزيع الدخل. وعلى الرغم من أن الفقراء يشكلون نسبة أقل من سكان كردستان، فإنهم يشكلون نسبة أكبر في سائر العراق. وتتركز تراجع الفقر بين العامين 2007 و2012 بشكل حصري تقريباً في المحافظات الوسطى والشمالية. وانخفض معدل الفقر في المحافظات الوسطى بمقدار 16 نقطة مئوية، في حين انخفض المعدل في المحافظات الشمالية بنحو 9 نقاط مئوية. أما في المناطق الأخرى، فالنسبة التي متواضعاً في كردستان، كانت مستويات الفقر منخفضة نسبياً في الأصل وبلغت 4.3 في المائة، والفقير لم ينخفض بشكل كبير في

بغداد، وهي أكثر المحافظات اكتظاظاً بالسكان في البلاد. وعلى عكس الاتجاه العام للتحسين على الصعيد الوطني، ارتفع معدل الفقر في المحافظات الجنوبية بمقدار 1.8 نقطة مئوية. فمنذ الـ 2007، والفقر يتركز في وسط البلد وجنوبه (الجدول 4).

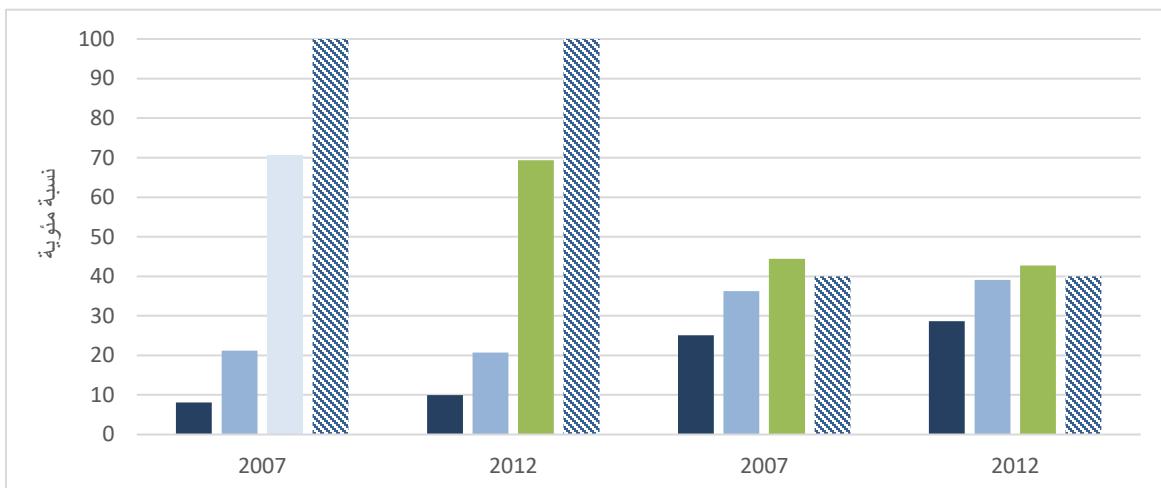
يختلف تطور عدم المساواة أيضاً مكانياً. فبشكل عام، نما نصيب الفرد من الاستهلاك بشكل أسرع بالنسبة للميسورين أكثر منه بالنسبة للفقراء، باستثناء كردستان والمحافظات الوسطى حيث تكون منحنيات معدل النمو في الشكل 20 منبسطة نسبياً. والفرق الرئيسي بين كردستان والوسط هو ارتفاع معدل نمو الاستهلاك في هذا الأخير على مدى مجمل توزيع الاستهلاك تقريباً. أما في بغداد والشمال، في حين أن النمو الإجمالي للاستهلاك كان إيجابياً، فلم يُسجل أي تغيير يذكر في الاستهلاك بالنسبة للأسر من الفئة العشرينية الأدنى من التوزيع. وفي الجنوب، كان نمو الاستهلاك سلبياً بالنسبة للأسر من الفئة العشرينية الأدنى، في حين كان النمو في الاستهلاك بين الأسر المعيشية من الفئة العشرينية الأعلى مشابهاً للنمو الذي سُجل في الوسط. وينعكس هذا الانخفاض في الاستهلاك بين الأسر من فئة الـ 40 في المئة الأدنى من التوزيع بشكل مباشر في زيادة معدلات عدد الفقراء.

الجدول 4. الاختلافات المكانية في معدلات الفقر (خط الفقر الوطني)

	معدل عدد الفقراء				معدل التربيعية لفجوة الفقر				المناطق المتضررة من داعش		
	كردستان	بغداد	المحافظات الشمالية الأخرى	الوسط	الجنوب	كردستان	بغداد	المحافظات الشمالية الأخرى	الوسط	الجنوب	
النفاوت	2012	2007	النفاوت	2012	2007	النفاوت	2012	2007	النفاوت	2012	2007
0.0	0.2	0.2	-0.2	0.6	0.8	-0.8	3.5	4.3			
-0.1	0.5	0.6	-0.1	2.0	2.1	-0.6	12.0	12.6			
-0.3	1.8	2.1	-0.9	5.6	6.5	-2.3	25.7	28.0			
-1.3	0.8	2.1	-2.6	2.8	5.4	-8.8	14.9	23.7			
-1.1	1.0	2.1	-3.6	3.1	6.7	-16.0	15.8	31.8			
1.1	3.2	2.1	2.0	8.6	6.6	1.8	33.6	31.8			

المصدر: حسابات البنك الدولي استناداً إلى المسح الاجتماعي والاقتصادي للأسرة في العراق للعامين 2007 و2012.

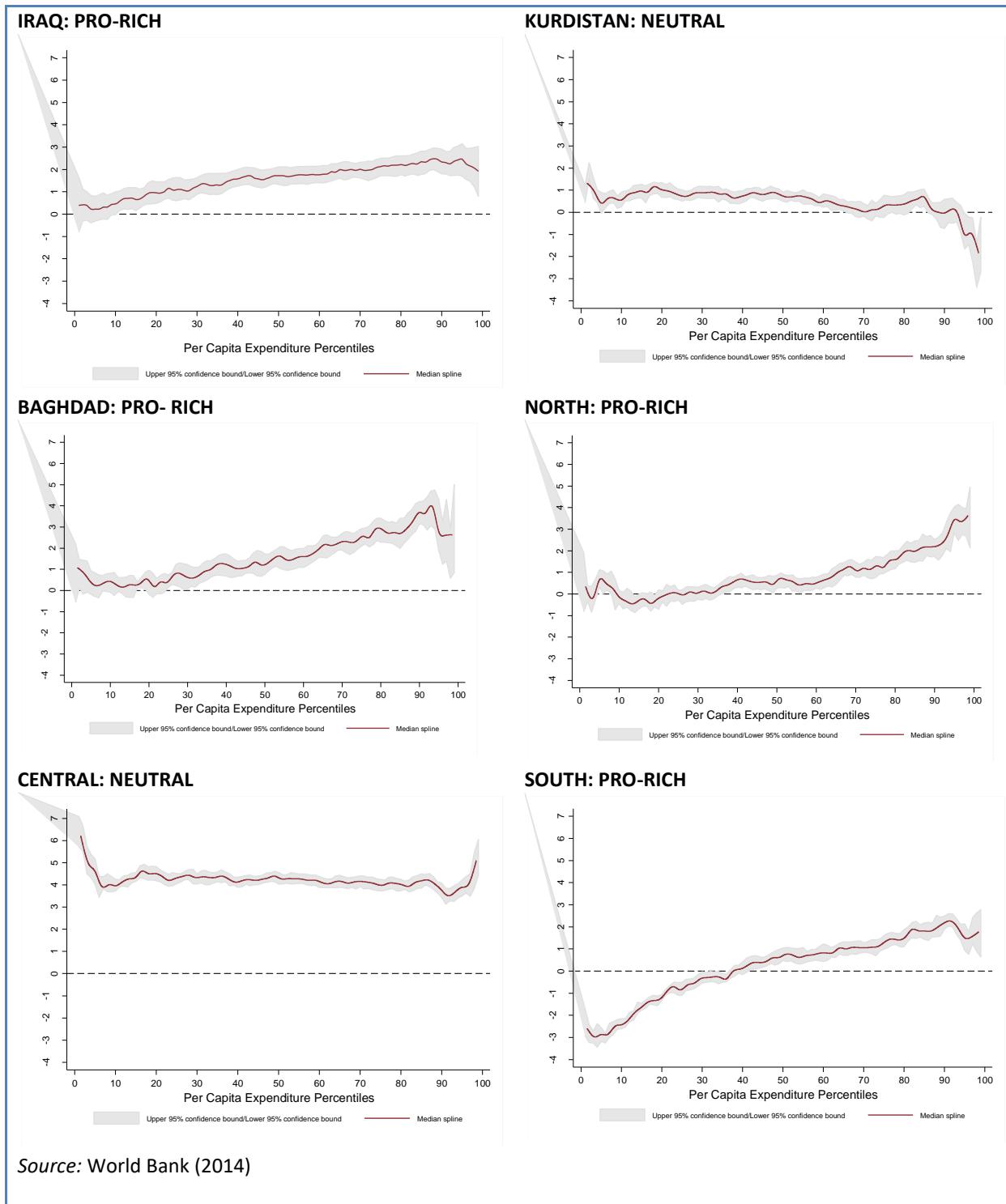
الشكل 19. الرخاء المشترك وتوزيع فئة الـ 40 في المئة الأدنى



	مساهمة لفئة الـ 40 في المئة الأدنى	نسبة السكان من فئة الـ 40 في المئة الأدنى
كردستان	8.10	25.10
بغداد	21.24	36.27
سائر العراق	70.66	44.39
المجموع	100.00	40.00

المصدر: حسابات معدّي التقرير استناداً إلى المسح الاجتماعي والاقتصادي للأسرة في العراق للعامين 2007 و2012.

الشكل 20. منحنيات معدل النمو، على الصعيد الوطني وبحسب التقسيمات



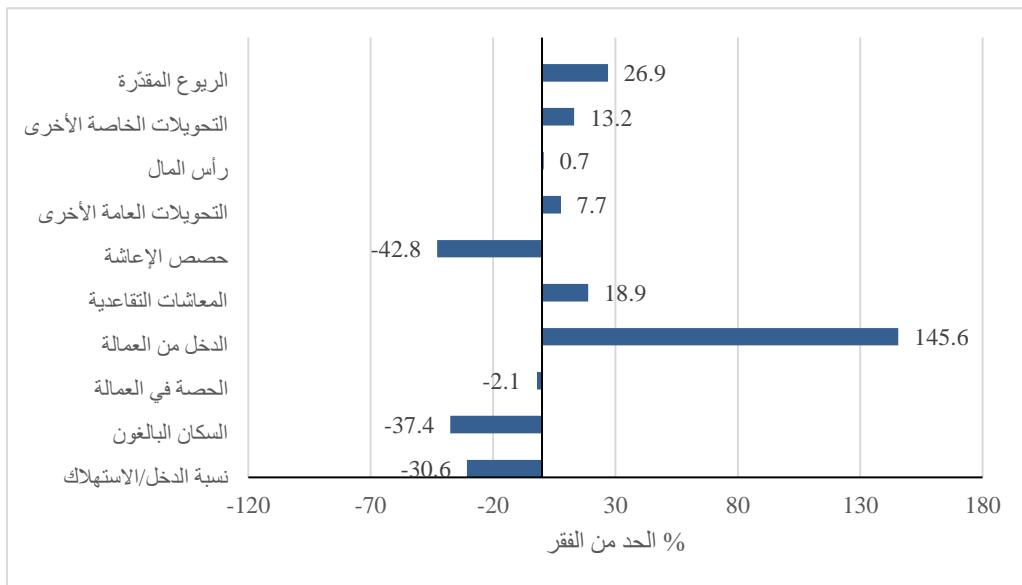
Source: World Bank (2014)

المصدر: البنك الدولي (2014)

ii. العوامل المحرّكة للحد من الفقر

51. يُعزى الانخفاض في مستوى الفقر بين العامين 2007 و2012 أساساً إلى التغيرات في دخل العمال بدلًا من النمو في العمالة (الشكل 21). ولو ظلت المساهمات التي أحدثتها المتغيرات الأخرى في الحد من الفقر ثابتة، لكان التغير في دخل العمالة وهذه سيُخفض معدلات الفقر إلى 17.2 في المئة في العام 2012 (مقارنة مع 18.9 في المئة حالياً). إذ عَلّت المعاشات والتحويلات العامة، بخلاف نظام التوزيع العام، نحو 27 في المئة من انخفاض مستوى الفقر. ومن ناحية أخرى، أتى انخفاض الدخل الضمني من تحويلات نظام التوزيع العام بعد إصلاح النظام، بشكل يتعارض مع الحد من الفقر. ففي الواقع، كان إنخفاض تحويلات حصة الإنفاق التي يجريها نظام التوزيع العام من شأنه أن يقلص إنخفاض مستوى الفقر إلى النصف تقريباً، فيما يظل كل شيء آخر ثابتاً. وكذلك ساهمت التحويلات الخاصة، ولا سيما التحويلات المالية المحلية، بنسبة 13 في المئة من إجمالي انخفاض مستوى الفقر. وقد أعادت العوامل الديمografية، لا سيما انخفاض نسبة البالغين في الأسر المعيشية الفقيرة ونسبة الاستهلاك/الدخل، عملية الحد من الفقر. كما تفاوتت مساهمات مختلف العوامل في جميع أنحاء البلاد بالشكل المبين في الشكل 22.

الشكل 21. العوامل المساهمة في الحد من الفقر

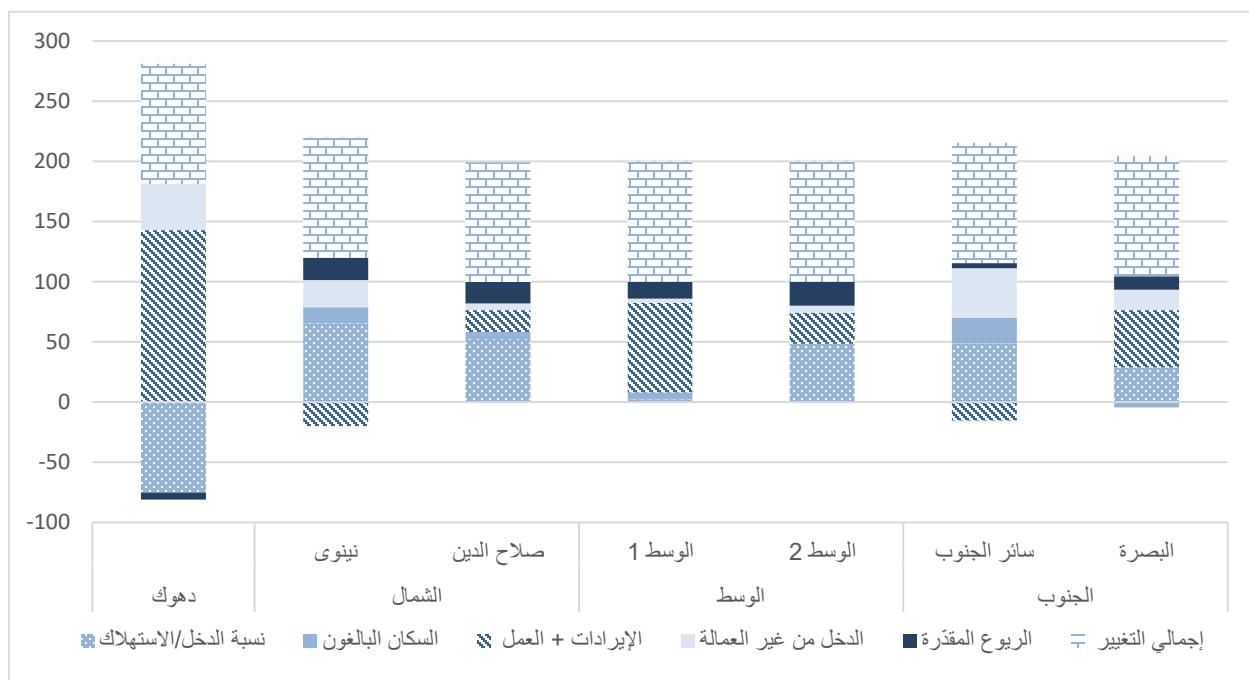


المصدر: البنك الدولي (2014)

الملاحظات: يشمل "رأس المال" جميع الدخول والريوع من الممتلكات مثل الأرض والمباني غير السكنية والمعدات والأسماء والأرباح والفائدة وغيرها. وتشير "التحويلات العامة الأخرى" إلى تعويض شبكة الحماية الاجتماعية والتحويلات العامة الأخرى نقداً وعيناً. وتشير "التحويلات الخاصة الأخرى" إلى التحويلات المالية المحلية والدولية والزكاة (المدفوعات الخيرية)، والتحويلات الخاصة الأخرى نقداً وعيناً.

52. ساهم ارتفاع العمالة في الحد من الفقر في اثنين فقط من التقسيمات الفرعية الخمسة حيث انخفضت معدلات عدد الفقراء (دهوك والوسط 1). وفي التقسيمات الفرعية الثلاثة الأخرى حيث انخفض مستوى الفقر (البصرة والوسط 2 وصلاح الدين)، أدى انخفاض مستويات العمالة بين الفقراء إلى زيادة الفقر. وسُجّل النطء نفسه في التقسيمات التي زادت فيها معدلات عدد السكان: فقد أسهم انخفاض العمالة في زيادة الفقر. ويبين الدور المحدود الذي تؤديه العمالة في الحد من الفقر أهمية القطاع الخاص الصغير والراكد في العراق، وهو موضوع سيناقش لاحقاً في هذا التقرير.

الشكل 22. التغيرات المهمة في الفقر بحسب كل تقسيم



المصدر: البنك الدولي (2014)

الملاحظات: يتضمن هذا الشكل البياني التقسيمات التي تشهد انخفاضاً حاداً في مستوى الفقر. الوسط 1 = ديالى والأنتبار، الوسط 2 = كربلاء والوسط والنجف وبابل؛ وسائر الجنوب: القادسية والمثنى وذي قار وميسان. يشمل "رأس المال" جميع المداخيل من الممتلكات مثل الربع من الأرضي والمداني غير السكنية والمعدات والأسمدة والأرباح والفائدة وغيرها. وتشير "التحويلات العامة الأخرى" إلى تعويض شبكة الحماية الاجتماعية والتحويلات العامة الأخرى نقداً وعييناً. وتشير "التحويلات الخاصة الأخرى" إلى التحويلات المالية المحلية والدولية والزكاة والتحويلات الخاصة الأخرى نقداً وعييناً.

iii. من هم الفقراء؟ نبذة موجزة عن الفقر

53. إن متوسط حجم الأسرة المعيشية في فئة الـ 40 في المئة الأدنى أعلى مما هو عليه في الأسر المعيشية غير الفقيرة، وعدد المعالين فيها أعلى، كما أن مستوى تعليم أرباب الأسر من هذه الفئة أقل من مستوى تعليم أرباب الأسر المعيشية الميسورة الحال.¹⁶ وتحتوي الأسر من فئة الـ 40 في المئة الأدنى على أكثر من 10 أفراد في المتوسط، بمن فيهم حوالي ستة معالين. وهناك أربعة من أصل خمسة أرباب أسر من فئة الـ 40 في المئة الأدنى حصلوا تعليماً ابتدائياً أو أقل، وخمسهم يعملون في الزراعة والبناء والتجارة والنقل (وفي غالبيتهم في وظائف في القطاع الخاص). ومن المرجح أن تعيش هذه الأسر في المناطق الحضرية أو الريفية على قدم المساواة تقريباً. وعلى تقدير ذلك، فإن ما يقارب 80 في المئة من الأسر المعيشية من فئة الـ 60 في المئة الأعلى تعيش في المناطق الحضرية، وبلغ حجم الأسرة المعيشية العادمة من هذه الفئة سبعة أفراد، بمن فيهم أربعة معالين. كما أن 42 في المئة من أرباب الأسر من هذه الفئة حصلوا تعليماً ابتدائياً على الأقل، و40 في المئة تقريباً يعملون في الإداره العامة أو في القطاع المالي أو التجاري. وفي العام 2012، زاد الانتفاء إلى أسرة يرأسها رجل من احتمال أن تكون الأسرة في فئة الـ 40 في المئة الأدنى بنسبة 9 في المئة (بالرغم من أن 90 في المئة من جميع الأسر يعيشها ذكور). ويتمثل أحد التخمينات في أن يكون ذلك انعكاساً للتوسع في التحويلات المالية للحماية الاجتماعية التي يتم تقديمها للأسر المعيشية التي تعيلها أرامل.

54. كانت معدلات الفقر مرتبطة سلباً برأس المال البشري لرب الأسرة خلال الفترة الممتدة بين العامين 2007 و2012. في العام 2012، إذا كانت الأسرة المعيشية فقيرة، كان احتمال أن يكون رب الأسرة قد حصل أقل من التعليم الابتدائي يمثل نسبة

¹⁶ يتضمن المرفق 2 جدولأ يلخص الخصائص الأساسية للفقراء وغير الفقراء في العراق.

52 في المئة. وعلى عكس ذلك، لا تمثل الأسر التي أكملت تعليمها الثانوي أو مستوى أعلى من التعليم سوى 5 في المئة من الفقراء.

55. ما يبعث على الدهشة أن العمالة بدوام كامل لا ترتبط بانخفاض معدل الفقر، حيث من المحتمل أن يكون رب الأسرة الفقيرة وغير الفقيرة على حد سواء تقريباً عاطلاً عن العمل. ويزداد احتمال التمييز بين الفقراء من خلال قطاع عملهم وليس من خلال وضع عملهم. ويميل أرباب الأسر الفقيرة إلى العمل في الزراعة وصيد الأسماك وفي قطاعات البناء والنقل والتخزين والاتصالات. وقد أدى العمل في قطاع البناء، على وجه الخصوص، إلى زيادة خطر أن تكون الأسرة ضمن فئة 40 في المئة الأدنى بنسبة 8 في المئة في العام 2012. كما قلل توظيف رب الأسرة في قطاعات الإدارة العامة والمالية والتعدين، التي تشكل إلى حد كبير وظائف في القطاع العام، من احتمالات وجود الأسر المعيشية ضمن فئة 40 في المئة الأدنى بنسبة 9 و 16 في المئة على التوالي في العام 2012.

2. أثر الأزمة المزدوجة: الانكاسات في الحد من الفقر في العام 2014
 56. يقدر أن الأزمة المزدوجة، أي هبوط أسعار النفط وأعمال التمرد التي شنتها داعش، قد أدت إلى القضاء على الحد من الفقر الذي تحقق بين العامين 2007 و 2012، مارف عدد الفقر إلى 22.5 في المئة في العام 2014، ودفع بثلاثة ملايين شخص آخر إلى الفقر.¹⁷ تشير التقديرات إلى أن معدلات الفقر قد زادت بنسبة 7.5 نقطة مئوية بين سيناريوج انعدام الأزمة (بقاء الأمور على حالها)، وسيناريوج الأزمة. كما يقدر أن الأزمة المزدوجة قد زادت من فجوة الفقر (بمقدار 3 نقاط مئوية) وتسببت في زيادة حدة الفقر في البلد ككل بنسبة 1.3 نقطة مئوية (الجدول 5).

الجدول 5. أثر الفقر على الصعيد الإقليمي، الأزمة مقابل بقاء الأمور على حالها (BaU)

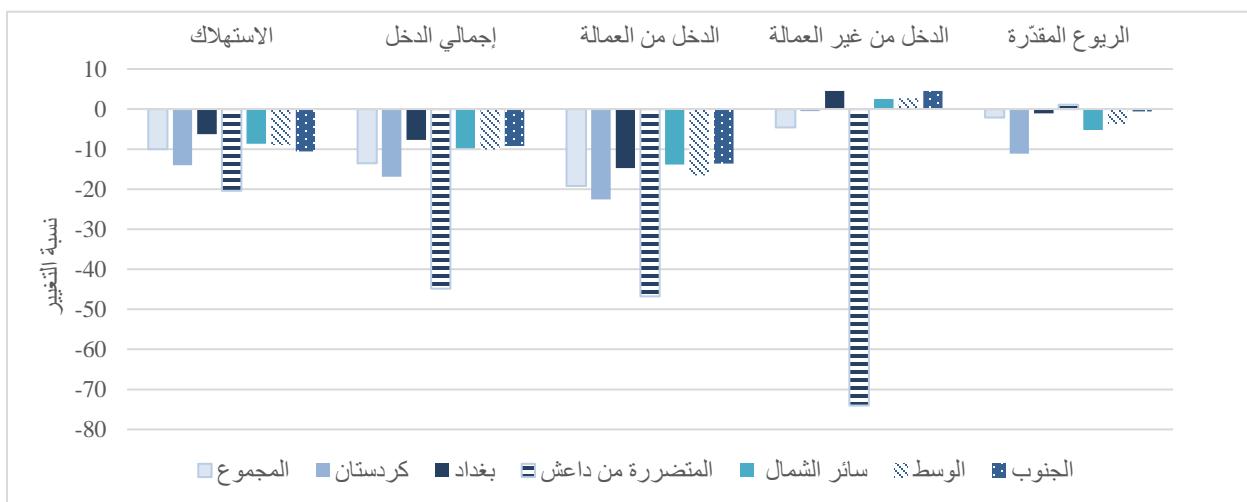
الأثر	حدة الفقر			فجوة الفقر			عدد الأفراد					
	2014		2012	2014		2012	2014		2012			
	الأزمة	BaU		الأزمة	BaU		الأزمة	BaU				
1.3	3.0	1.7	1.4	2.7	6.6	3.9	4.1	7.5	22.5	15.0	18.9	العراق
1.5	1.7	0.2	0.2	3.1	3.7	0.6	0.6	9.0	12.5	3.5	3.5	كردستان
0.3	1.6	1.2	0.5	1.0	3.4	2.3	2.0	4.4	12.8	8.5	12.0	بغداد
5.0	7.3	2.2	1.8	8.9	14.2	5.3	5.6	20.6	41.2	20.5	25.7	المناطق المتضررة من داعش
0.6	1.8	1.2	0.8	1.6	4.4	2.9	2.8	5.6	17.7	12.1	14.9	سائر الشمال
0.7	1.8	1.1	1.0	1.7	4.6	2.9	3.1	5.8	18.6	12.7	15.8	الوسط
1.0	3.7	2.7	3.2	2.1	8.9	6.8	8.6	5.5	31.5	26.1	33.6	الجنوب

المصدر: كريشنان وأوليغيري (2016)
 الملاحظات: BaU = بقاء الأمور على حالها

57. يؤدي انخفاض معدلات العمالة والدخل إلى ارتفاع معدلات الفقر. ويبدو أن عدم مزاولة أي عمل (الذي يشمل الأشخاص غير الناشطين والعاطلين عن العمل) قد ارتفع بما يزيد عن 800 000 شخص، مقارنةً بمستوى انعدام الأزمة، نتيجةً لأنهيار أسعار النفط والتزوح الجماعي الناجم عن أعمال التمرد التي شنتها داعش. وعلاوةً على ذلك، من المقدر أن يؤدي تحويل العاملون من وظائف أكثر إنتاجية أو عالية الأجر إلى وظائف أقل إنتاجية ومنخفضة الأجر (من قطاع التصنيع والبناء إلى قطاعي الزراعة والخدمات) إلى تراجع متوسط بنسبة 20 في المئة في إجمالي دخل الأسرة المتأتى من العمل في العام 2014 (أو تراجع بنسبة 14 في المئة في إجمالي دخل الأسرة). ويزداد حجم هذه الآثار في المناطق المتضررة من داعش وكردستان أكثر مما يزيد في المناطق الأخرى. فعلى سبيل المثال، يقدر أن إجمالي الدخل قد انخفض إلى النصف تقريباً في المناطق المتضررة من داعش (الشكل 23). وتترجم الزيادة في معدلات البطالة، إلى جانب الانخفاض في الدخل المتأتى من العمل ومن غير العمل، إلى انخفاض نصيب الفرد من الاستهلاك. ونُظّم نتائج المحاكاة انخفاضاً بنسبة 10 في المئة في متوسط نصيب الفرد من الاستهلاك في العراق ككل. وهذا يقل بمقدار 4 نقاط مئوية عن الانخفاض المقدر في إجمالي الدخل، الأمر الذي يبدو معقولاً بالنظر إلى احتمال أن تكون الأسر قد خفت استهلاكها خلال الأحداث الصعبة ومع مرور الزمن.

¹⁷ انظر الحاشية 22 للاطلاع على شرح لمنهجية المحاكاة التي تستند إليها تقديرات العام 2014

الشكل 23. التغيرات في مكونات الدخل الفردي – الأزمة مقابل بقاء الأمور على حالها



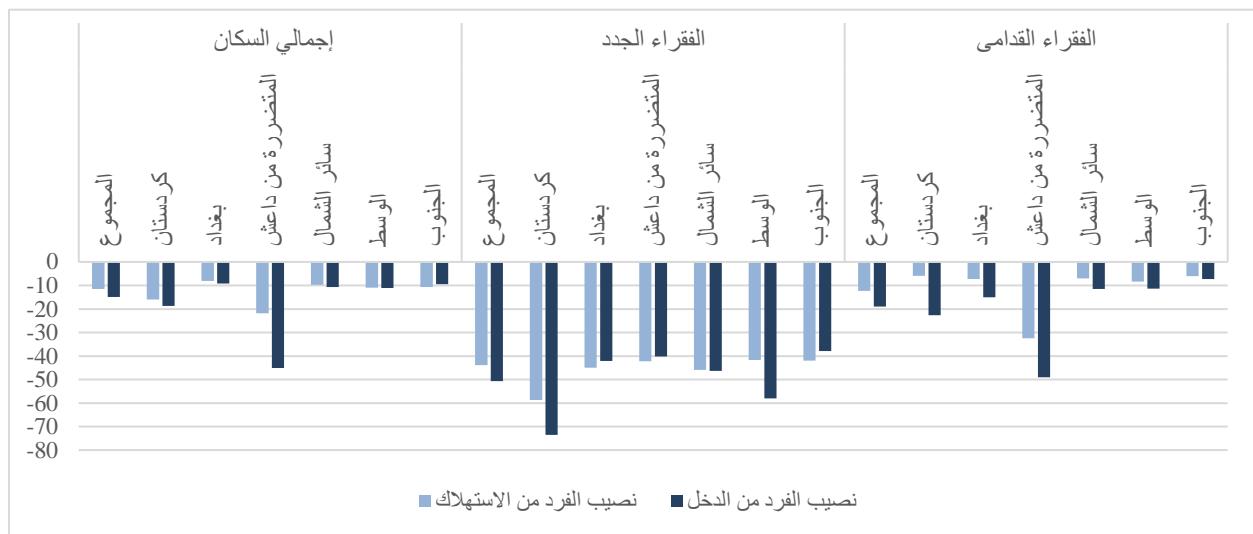
المصدر: كريشنان وأليفييري (2016)

على الرغم من أن التأثير السلبي لهذه الأزمات قد طال جميع المناطق، فإنه لم يكن بالشدة نفسها في جميع أنحاء البلد. لقد كان التأثير في المناطق المتضررة من داعش وكردستان أشدّ حدةً من أي مكان آخر. وفي تلك المناطق، يُقدّر أن مستويات الفقر قد تضاعفت وأزدادت أربع أضعاف على التوالي، في حين زاد معدل الفقر في الوسط بمقدار 6 نقاط مئوية، تليه زيادات أصغر في سائر الشمال والجنوب وبغداد. كما تدهورت مستويات الرفاه لدى الفقراء في جميع المناطق، وكذلك بالنسبة لفجوة الفقر ومؤشرات قياس حدة الفقر، حيث تبرز أشدّ آثاره في المناطق المتضررة من داعش وكردستان. ويُقدّر أن فجوة الفقر وشدة ازدادت في الجنوب أكثر مما هي عليه في مناطق أخرى، مما قد يبيّن أن أعلى نسبة من السكان الذين يعيشون بالقرب من خط الفقر موجودة في تلك المنطقة قبل العام 2014 (البنك الدولي، 2015). ومن المرجح أن الآثار السلبية للرفاه في كردستان والمحافظات المتضررة من داعش لم تُقدّر تقييرًا كافياً، لأنها لم تأخذ في الاعتبار الزيادة المتوقعة في أسعار المواد الأساسية في المحافظات المتضررة من داعش أو تعليق رواتب القطاع العام في كردستان خلال أشهر عديدة من العام 2014. كما أدى تعليق التحويلات الاتحادية إلى كردستان إلى تفاقم معاناة المنطقة.

.i. من هم الأكثر تأثراً بالأزمة المزدوجة؟ نبذة موجزة عن "الفقراء الجدد"

59. إن الأثر الذي طال "الفقراء الجدد" - أي الأسر المعيشية التي أصبحت فقيرة نتيجة للأزمة المزدوجة - أكثر عمّا بأربعة أضعاف من الأثر على باقي السكان، ويقارب بخسار في نصيب الفرد من الاستهلاك والدخل. وتشير التقديرات إلى أن الأسر التي تم تعريفها على أنها "فقيرة جديدة" قد عانت من انخفاض بأكثر من 40 في المئة في نصيب الفرد من الاستهلاك وتراجع يقارب 51 في المئة في الدخل الفردي نتيجةً للأزمات. وتنظر هذه النتائج في الشكل 24، مما يدلّ على الأثر غير المناسب على الأسر التي تعيش في المحافظات المتضررة من داعش وفي كردستان. وتعزى معظم الخسائر في الدخل الفردي التي يعني منها "الفقراء الجدد" إلى انخفاض دخل العمل، الذي يُقدّر بنحو 60 في المئة (الجدول 6). غير أن نصيب الفرد من الدخل المتاثر من غير العمل تراجع أيضًا بنسبة 35 في المئة بين بقاء الأمور على حالها وسيناريوهات الأزمات. ومرة أخرى، كانت هذه الآثار أشدّ حدةً في كردستان والمناطق المتضررة من داعش.

الشكل 24. الأثر على نصيب الفرد من الاستهلاك والدخل (الأزمة مقابل بقاء الأمور على حالها)، التغير بالنسبة المئوية



المصدر: كريشنان وأليغبيري (2016)

الجدول 6. الأثر على مكونات الدخل الفردي من الأسر المعيشية، الأزمة مقابل بقاء الأمور على حالها (BaU)

		إجمالي عدد السكان		الفقراء القدامى		الفقراء الجدد		نسبة الفرد من الاستهلاك		الدخل الفردي للأسرة المعيشية	
%	الأزمة	BaU	%	الأزمة	BaU	%	الأزمة	BaU	%	الأزمة	BaU
-11.5	137.4	155.2	-12.2	49.2	56.1	-43.9	60.8	108.5			
-14.9	155.3	182.5	-19.0	66.0	81.4	-50.7	71.0	144.0			
-19.9	99.4	124.1	-23.6	41.4	54.2	-58.6	45.8	110.6			
-6.3	27.0	28.8	-12.7	15.4	17.7	-35.3	12.9	20.0			
-4.9	19.8	20.8	-11.2	12.7	14.3	-31.5	11.0	16.1			
-10.1	7.2	8.0	-19.2	2.7	3.4	-51.2	1.9	3.9			

المصدر: الحسابات التي قام بها فريق عمل البنك الدولي، 2016

ب. الفئات المستبعدة: النازحون داخلياً والشباب - عدم المساواة بين الجنسين

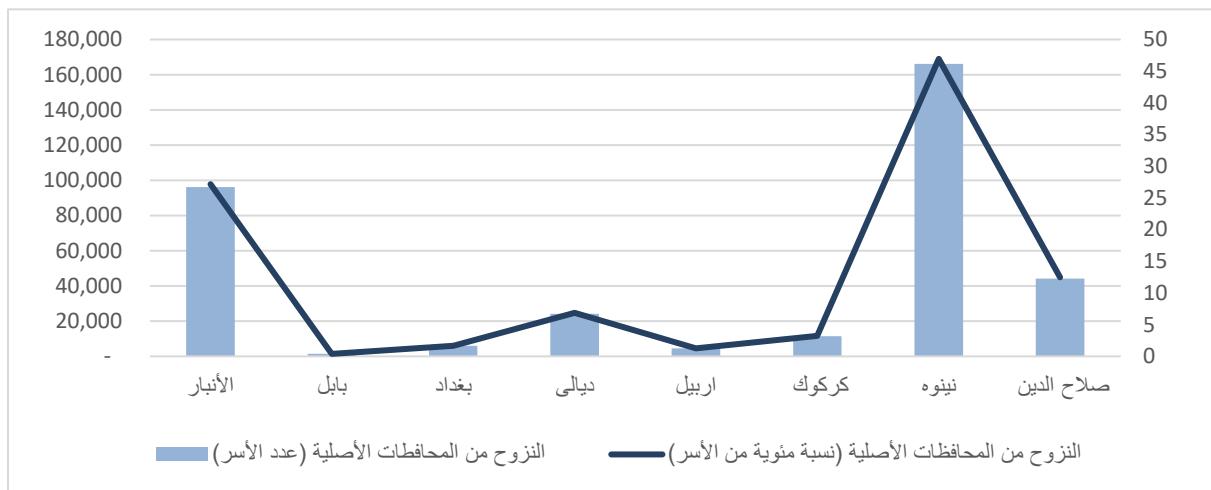
1. النازحون داخلياً

60. ابتداء من حزيران/يونيو 2014، وسع ناشطو داعش نفوذهم من سوريا إلى محافظات العراق الشمالية والغربية في الأنبار ونينوى وصلاح الدين، وبدرجة أقل في كركوك وديالى. وكما ذكر أعلاه، نزح ما يقدر بنحو 354 000 أسرة داخلياً بين حزيران/يونيو وكانون الأول/ديسمبر من العام 2014، ما يمثل حوالي 2.1 مليون شخص.¹⁸ وحدث الجزء الأكبر من النزوح القسري للأشخاص في المحافظات الخمس المتضررة من داعش فيما مثلت الأنبار وصلاح الدين ونينوى وحدها 90 في المئة من الأسر النازحة (الشكل 25). كما انتقل 63 في المئة من هؤلاء النازحين إلى محافظات أخرى، ونصفهم تقريراً إلى المحافظات الثلاث في كردستان العراق. ومع حلول نهاية العام 2015، بلغ عدد النازحين داخلياً في العراق 4.2 مليون شخص - 3.2 مليون نتيجةً لصراع داعش و 1 مليون شخص ما زالوا مشردين نتيجة أعمال العنف التي جرت في العامين 2006 و 2007 - بالإضافة

¹⁸ بيانات من مصفوفة تتبع النزوح التابعة للمنظمة الدولية للهجرة، من كانون الثاني/يناير إلى 25 كانون الأول/ديسمبر 2014.

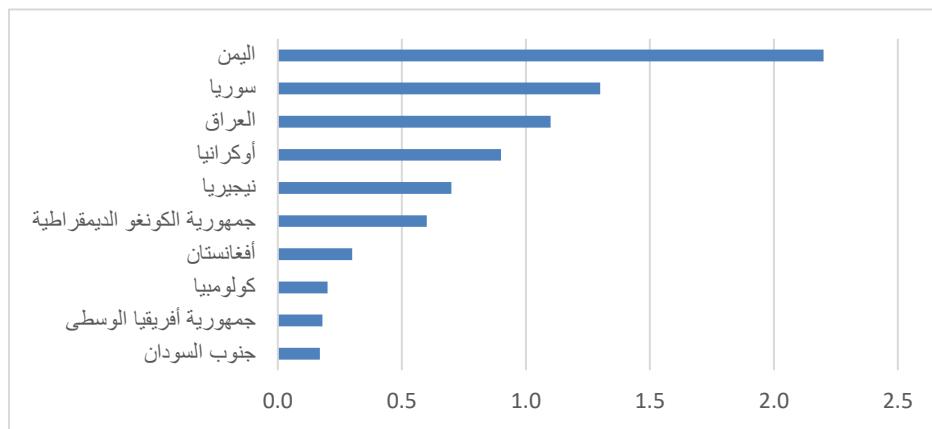
إلى 300,000 لاجئ مسجل رسمياً.²⁰ وبعد اليمن وسوريا، سجل العراق ثالث أكبر عدد من النازحين الجدد في العام 2015 (الشكل 26).²¹

الشكل 25. نزوح الأسر من المحافظات الشمالية والغربية



المصدر: مصفوفة تتبع النزوح التابعة للمنظمة الدولية للهجرة، كانون الأول/ديسمبر 2014

الشكل 26. البلدان التي تشهد معظم حالات النزوح الجديدة المرتبطة بالنزاع والعنف، 2015



المصدر: مركز رصد التشرد الداخلي

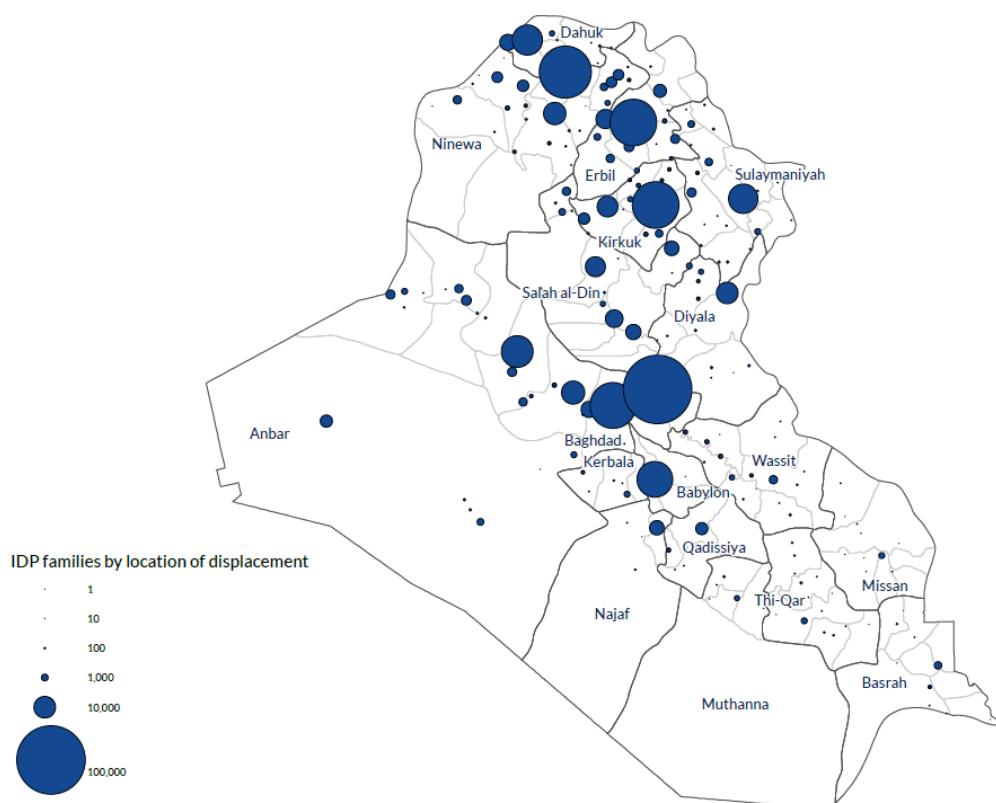
¹⁹ سجلت موضوعية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين أكثر من 244 000 لاجئ سوري في العراق في العام 2015، حيث يقيم 97 في المئة منهم في إقليم كردستان العراق. وعلاوةً على ذلك، تم تسجيل أكثر من 43 000 لاجئ وطالب لجوء من جنسيات أخرى غير سورية، وما يقدر بـ 50 000 شخص عديم الجنسية في العراق في العام 2015، منهم 11 015 شخصاً يقيمون في وسط العراق وجنوبه. فمعظم اللاجئين الذين يعيشون في مناطق الوسط والجنوب هم من أصل إيراني وفلسطيني وسوداني، في حين أن اللاجئين القاطنين في إقليم كردستان العراق هم من الإيرانيين والأتراك.

²⁰ لقد شكل النزوح مسألة حاسمة في التنمية الاجتماعية والاقتصادية في العراق على مدى العقود الأربع الماضية. وقد تسببت الصراعات وأعمال العنف، فضلاً عن الواقع العرقي الطائفية للبلد، في هجرة داخلية وخارجية. ويقدر عدد النازحين داخلياً في العراق ابتداءً من تشرين الثاني/نوفمبر 2008 بأكثر من 2.8 مليون شخص. ويُعتقد أن 1.6 مليون شخص تقريباً قد نزحوا بسبب العنف الطائفي والمعمّم منذ تفجير مسجد الإمام العسكري في شباط/فبراير 2006، كما نزح حوالي 190 000 بسبب العمليات العسكرية والعنف المعتم من العام 2003 إلى العام 2005. وقد نزح ما يقارب 1.2 مليون شخص بسبب سياسات حكومة صدام حسين السابقة. وبالإضافة إلى ذلك، يقدر أن أكثر من مليوني عراقي قد لجأوا إلى البلدان المجاورة (مركز رصد النزوح الداخلي، 2008).

²¹ مركز رصد النزوح الداخلي (2016).

61. أتى النازحون داخلياً الذين تشردوا من ذكرى الثاني/يناير 2014 من 8 محافظات من أصل 18 محافظة في العراق.²² ويعيش معظم النازحين داخلياً في محافظتي الأنبار (42 في المئة) ونينوى (35 في المئة). كما تحتوي محافظات عديدة على مستويات عالية من النازحين داخل محافظتهم الأصلية، بما في ذلك كركوك وديالى والأنبار. ومن حيث الوجهة المقصودة، يتركز النازحون داخلياً بشكل كبير في أماكن معينة، بحيث تتفق بعض المحافظات أكثر من غيرها (الشكل 27). إذ تسببت هجمات داعش في آب/أغسطس 2014 بنزوح داخلي أولي حوالي 800 000 شخص إلى ثلاث محافظات في إقليم كردستان العراق، وهي دهوك وأربيل والسليمانية. وقد أدى ذلك إلى زيادة عدد سكان إقليم كردستان العراق بنسبة 28 في المئة. وفي حزيران/يونيو 2016، استقرّ 84 في المئة من مجموع السكان النازحين داخلياً (أي 3.2 مليون نسمة) في سبع محافظات فقط من أصل 18 محافظة في العراق.²³

الشكل 27. عدد الأسر النازحة داخلياً بحسب أقضية النزوح، حزيران/يونيو 2016



المصدر: مصفوفة تتبع النزوح التابعة للمنظمة الدولية للهجرة، الجولة 48

62. ينتقل معظم النازحين داخلياً إلى المناطق الحضرية. إذ يقيم حوالي 90 في المئة من النازحين داخلياً وأكثر من 60 في المئة من اللاجئين خارج المخيمات.²⁴ وقد فرض ذلك ضغوطاً على الخدمات الحضرية المنكهة فعلاً. وحتى بدون تدفق النازحين

²² المنظمة الدولية للهجرة، 2016.

²³ مصفوفة تتبع النزوح التابعة للمنظمة الدولية للهجرة، الجولة 48، حزيران/يونيو 2016.

²⁴ يتكون إقليم كردستان العراق من محافظات دهوك والسليمانية وأربيل؛ الجنوب من محافظات البصرة وميسان والنجف وذي قار والقادسية والمثنى؛ والمنطقة الشمالية الوسطى من محافظات الأنبار وبابل وبغداد وديالى وكربلاء وكركوك ونينوى وصالح الدين وواسط.

²⁵ UNHCR: <http://reporting.unhcr.org/node/254725>

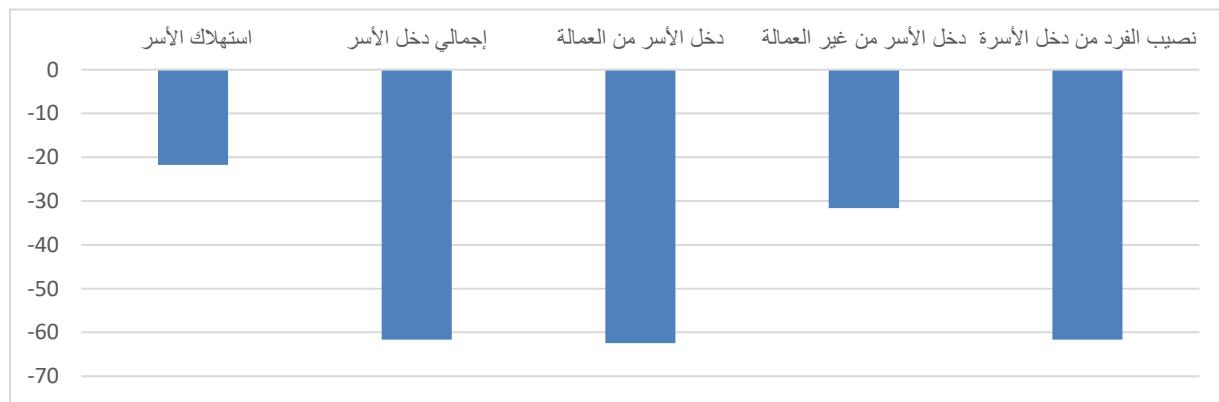
داخلياً، يزداد نمو سكان الحضر في العراق بنسبة 3 في المئة سنوياً منذ العام 2011²⁶، كما أن 57 في المئة من سكان الحضر في البلد يعيشون في أحياء فقيرة.

63. يتأثر استهلاك النازحين داخلياً ورفاههم سلباً بطرق مختلفة. ومن المرجح أن يكون استهلاكهم قد انخفض بسبب تدني جودة أو تنفق الخدمات المترتبة من المساكن فضلاً عن فقدان السلع والأصول الدائمة والثابتة. أما أولئك الذين كانوا يعملون في القطاع الخاص، فقد فقدوا وظائفهم وسبل معيشتهم (والنازحون الذين كانوا يشغلون وظائف في القطاع العام استمرّوا بشكل عام في قرض رواتبهم ومعاشاتهم التقاعدية). كما أنهم كانوا قد فقدوا بعض تحويلاتهم المالية الخاصة أو كلها بسبب انقطاع تواصلهم مع أقاربهم والمجتمع الأوسع (كريشنان وأوليفيري، 2016).

64. قد تقلّص نصيب الفرد من استهلاك النازحين داخلياً بمقدار ضعف حجمه بالنسبة للسكان بصفة عامة. ويقدر أن نصيب الفرد من استهلاك الأسرة المعيشية انخفض بنسبة 22 في المئة تقريباً بسبب الأزمة المزدوجة (الشكل 28). ولكن تأثير هذه الأزمة على إجمالي الدخل الفردي كان أشدّ حدة (انخفاض بنسبة 61.6 في المئة) بافتراض أن الأسر قد خففت استهلاكها خلال الأوقات العصبية. ويعزى الانخفاض في الاستهلاك أساساً إلى انخفاض كبير في دخل العمل بنسبة 62.5 في المئة نتيجة لفقدان الوظائف. فارتفع معدل البطالة إلى 27 في المئة في صور هذه الفتنة من السكان، أي أعلى بثلاث مرات تقريباً من معدلها بالنسبة لمجموع السكان.

65. ينطوي الافتقار إلى العمالة والتدهّي الهائل في دخل العمل، إضافةً إلى فقدان الأصول والخدمات المرتبطة بامتلاك مسكن ملائم، على زيادة كبيرة في معدل الفقر بين النازحين داخلياً. وتبيّن نتائج المحاكاة أن معدل عدد الفقراء في صور النازحين ارتفع بنسبة 15 نقطة مئوية من 23 إلى 38 في المئة، أي ضعف معدل مجموع السكان. وبعبارة أخرى، أصبح 4 من أصل 10 أشخاص نازحين داخلياً فقراء نتيجةً للأزمة. وبالإضافة إلى ذلك، زادت فجوة الفقر وشّتها أيضاً بواقع 5 نقاط مئوية ونقطتين مئويتين لهذه الفتنة من السكان (الشكل 29).

الشكل 28. تأثير الأزمة المزدوجة على رفاه الأسر المعيشية (الأزمة مقابل بقاء الأمور على حالها)، التغير بالنسبة المئوية

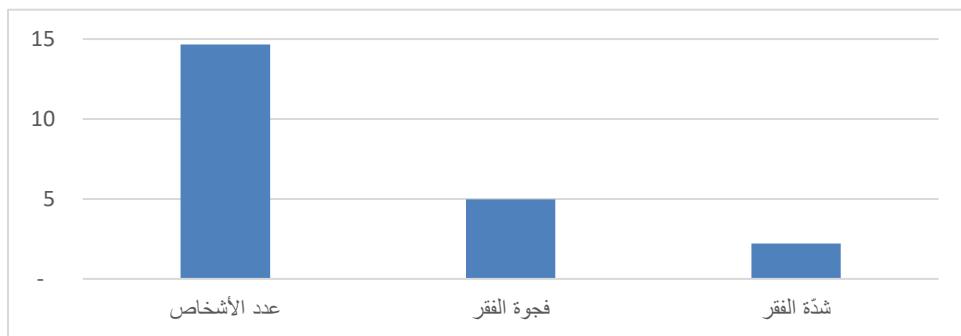


المصدر: كريشنان وأوليفيري، 2016

66. بوجه عام، يمثل النازحون داخلياً نصف مليون شخص من مجموع عدد الأشخاص الذين سقطوا في دائرة الفقر نتيجةً للأزمة المزدوجة (الشكل 30). ويشكل ذلك حوالي 20 في المئة من الزيادة في العدد الإجمالي للفقراء (2.8 مليون فقير). بيد أن هذا التأثير يختلف اختلافاً كبيراً بين المناطق. ففي كردستان، شكل النازحون داخلياً 62 في المئة من الزيادة في عدد الفقراء، في حين أنهم لم يشكلوا في الجنوب سوى 2 في المئة فقط. ومع ذلك، لم يصبح جميع النازحين داخلياً فقراء نتيجةً للأزمة المزدوجة. إذ لا يشكل النازحون الفقراء سوى 6 في المئة من العدد الإجمالي المقدر لـ 8 ملايين فقير في العراق في أعقاب الأزمة المزدوجة، وثلثهم فقط أصبحوا فقراء نتيجةً للأزمة.

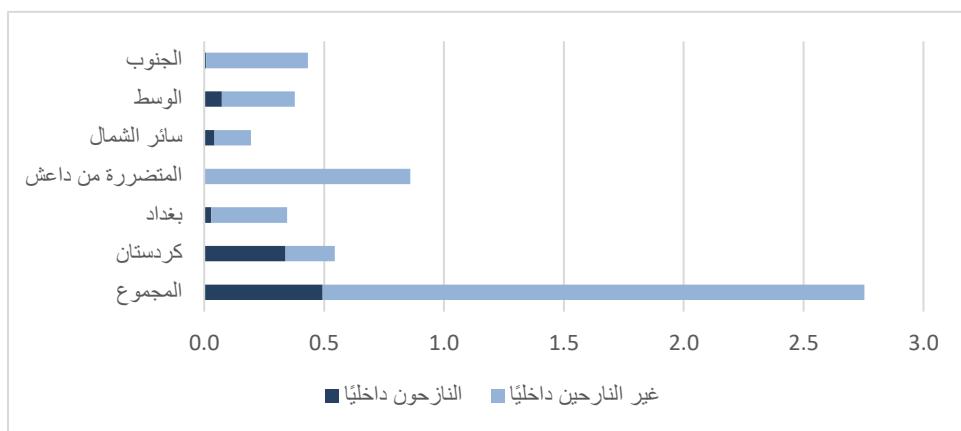
²⁶ مؤشرات التنمية العالمية. تقديرات فريق عمل البنك الدولي استناداً إلى توقعات الأمم المتحدة للتوضّع الحضري في العالم.

الشكل 29. التغيرات في الفقر بالنسبة للنازحين داخلياً (الأزمة مقابل بقاء الأمور على حالها)



المصدر: كريشنان وأوليغيري، 2016

الشكل 30. عدد إضافي من الفقراء، النازحون داخلياً وغير النازحين داخلياً



المصدر: كريشنان وأوليغيري، 2016

67. لن يتمكن عدد كبير من النازحين من العودة إلى ديارهم بسبب الدمار أو الصراع المستمر. وبالإضافة إلى ذلك، يبدو أن هناك قبولاً بحكم الواقع على حركة النازحين داخلياً (على سبيل المثال، انتقال العرب السنة إلى إقليم كردستان العراق وبغداد، وعودتهم إلى المناطق المحررة)، مما قد يؤثر على قدرتهم على الوصول إلى الخدمات الأساسية. وسيكون من الضروري تسهيل إدماجهم داخل المجتمعات المضيفة من خلال القضاء على عدم المساواة في الحصول على السكن والعملة والخدمات الأساسية.²⁷ ويعزز الاستقرار الاجتماعي والسياسي عبر دعم إعادة بناء المساكن وترميمها في المناطق المتضررة من الصراع، فضلاً عن توفير فرص العمل المحلية والمساعدة على إنشاء مؤسسات مقاولات محلية صغيرة ومتعددة الحجم، وبصبح وبالتالي بإمكان النازحين داخلياً العودة إلى أراضيهم. ومن شأن ذلك أيضاً أن يحفّز الطلب في عدد من القطاعات التكميلية، مثل مواد البناء والخدمات ذات الصلة (الإطار 5).²⁸

²⁷ المنظمة الدولية للهجرة في العراق (2013).

²⁸ البنك الدولي (2015).

الإطار 5. الإسكان في العراق

يواجه العراق عجزاً كبيراً ومتناهياً في الإسكان بعد عقود من العقوبات والصراعات وقلة الاستثمار في المساكن الرسمية الجديدة، وقد تفاقم هذا العجز بسبب النمو السكاني السريع والتضخم المستمر والتغيرات الكبيرة من النازحين. ولا يزال العجز الإسکاني في ازدياد، وتقريره حالياً وزارة البناء والإسكان بما لا يقل عن مليوني وحدة سكنية (وزارة البناء والإسكان، 2010). كما تتدحرج نوعية المساكن القائمة نتيجة انتشار المستوطنات العشوائية ذات النوعية المتداة.

ويؤدي تكوين أسر جديدة إلى توليد طلب على ما لا يقل عن 200,000 وحدة سكنية سنوياً، حتى من دون الأخذ بالنزوح والأضرار المرتبطة بالصراعات. وتزامن الطلب المتزايد بسرعة على المساكن بسبب النمو السكاني الذي بلغ 3.3% في المائة سنوياً (بين العامين 2010 و2015)، ومن المرجح أن يتضاعف أكثر مع استمرار انخفاض متوسط حجم الأسرة (6.5 أشخاص لكل أسرة) في العام 2012، مقابل 7.6% في العام 1997. وسوف تختلف هذه العوامل الحاجة إلى ما لا يقل عن 3 إلى 3.5 مليون وحدة جديدة مع حلول العام 2020 إذا ظل المعدل الحالي لبناء المساكن على حاله. وبالإضافة إلى ذلك، ستتطلب تلبية احتياجات الإسكان للنازحين داخلياً وإعادة بناء المساكن المتضررة من الصراع المزيد من الاستثمارات الكبيرة.

ويعبّر رصيد المساكن الحالي من تردي في النوعية، ويرجع ذلك جزئياً إلى أن المساكن غير الرسمية ذات النوعية المتداة آخذة في النمو بشكل سريع، حيث يعيش حوالي 2.4 مليون شخص في الأحياء الفقيرة. وتشير التقديرات الأخيرة (2014) إلى أن 30% إلى 40% في المائة من السكان يعيشون في ظروف سكنية سيئة للغاية وأن 10% في المائة على الأقل من الوحدات السكنية مكتظة ولا تلتزم الصيانة المناسبة (البنك الدولي، 2015). وفي السنوات الثلاثين الماضية، وصلت نسبة المنازل المشيدة ذاتياً إلى 90% في المائة، ومن الممكن أن تكون غير رسمية. وفي بغداد وحدها، كان أكثر من 740,000 شخص يعيشون في أحياe فقيرة في العام 2013، ومعظمهم لا يحصلون على المياه أو الصرف الصحي أو الخدمات العامة الأساسية الأخرى.

إن الوضع خطير للغاية في تلك المحافظات التي لجأ إليها الكثيرون من النازحين داخلياً البالغ عددهم 3.2 مليون نازح، وقد أدى التدفق الواسع للنازحين داخلياً إلى خلق طلب ضخم على الوحدات الجديدة (أكثر من 500,000 وحدة)، لا سيما في المناطق الحضرية والمناطق المحيطة بها. ولم يلحق المعرض من المساكن بما استجد من طلب، مما أدى إلى فرض ضغوط شديدة على الخدمات العامة، وخلق نزوات بين النازحين والمجتمعات المضيفة. ومن جهة أخرى، تتعرّف عودة النازحين إلى ديارهم من جراء الأضرار أو الدمار الذي ألحق ببعض من الوحدات السكنية في المناطق المتضررة من الصراع مع داعش (البنك الدولي، 2015). وأظهر تقييم أجراه البنك الدولي في المناطق المتضررة من الصراع في العام 2015 أن الوحدات السكنية المتضررة تمثل 26% في المائة من رصيد المساكن في أكثر المدن تضرراً مثل الرمادي.

ولا تزال المساكن بعيدة عن متناول العديد من الأسر العراقية، مما يضع عبئاً كبيراً على ميزانيات الأسر المعنية. وقد أدى التدفق الكبير للنازحين داخلياً والمهاجرين نحو المناطق الحضرية إلى فرض ضغط كبير على سوق الإسكان. في العام 2012، أنفقت الأسر المنخفضة والمتوسطة الدخل أكثر من 35% في المائة من دخلها الشهري على السكن والمراقبة العامة والصيانة (مكتب المجتمع المدني، 2012). كما يعيش أكثر من نصف سكان الحضر في العراق (بما في ذلك غالبية النازحين) في ظروف شبيهة بالأحياء الفقيرة لأنهم غير قادرین على تحمل تكاليف السكن (الأمم المتحدة في العراق، 2016). وعلى صعيد العرض، أدى ضعف القدرة المؤسسية والتنسيقية، وسوء إدارة الأراضي ومركزية التخطيط الحضري وضعف صناعة بناء المساكن، إلى محدودية المعروض من المساكن في البلد. وبالتالي، تتراوح نسبة الأسر التي تعيش بالإيجار بين خمس إلى ربع الأسر العراقية، ولكن القليل من رصيد المساكن المستأجرة رسميًّا يتوجه القطاع الخاص (البنك الدولي، 2014).

من المهم زيادة توافر المساكن بأسعار معقولة من أجل الحفاظ على التماسك الاجتماعي ومنع المزيد من الاضطرابات في العراق. كما أن هناك حاجة إلى حل العديد من القضايا في هذا الصدد، بما في ذلك تعزيز الملاحة والمقدرة على الدفع عن طريق زيادة فرص الحصول على تمويل للإسكان، وتحسين استهداف الإعانات لتصل إلى الأسر المعنية ذات الدخل المنخفض، وتقييد الدور الذي تؤديه الحكومة في صنع السياسات والتنظيم، وفي الوقت نفسه إشراك القطاع الخاص في بناء وتقديم خدمات الإسكان.

2. الشباب

يُعد سكان العراق من أصغر السكان سنًا في العالم، حيث أن حوالي 50% في المائة من سكانه تقلّ أعمارهم عن 19 سنة وثلث تقريباً بين 15 و29 سنة. كما أن عدد الشباب العراقيين مرتفع بحسب المعايير الإقليمية والدولية، لأن 60% في المائة هم دون 25 سنة، مقابل 54% في المائة في البلدان العربية و48% في المائة في البلدان النامية على التوالي. إن ارتفاع معدل الزواج المبكر وانخفاض مستوى التحاق الإناث بالتعليم، وكلاهما له تأثير مباشر على معدلات الخصوبة، هما مسؤولاًان جزئياً عن هذا العدد الكبير من الشباب. إذ يسجل العراق أحد أعلى معدلات الولادات لدى المراهقات في المنطقة، حيث يبلغ عدد الولادات 59 ولادة لكل ألف امرأة مقابل 46 في مصر و39.2 في تركيا و29.5 في إيران (البنك الدولي، 2015).

يخلق عدد الشباب الكبير فرصاً وتحديات للتنمية الاقتصادية في العراق. إذ يمكن للشباب أن يضيفوا حيويةً وابتكاراً إلى الاقتصاد العراقي، ولكن إن لم يتم إدماجهم بشكل صحيح، فقد يشكلون استنزافاً للموارد الوطنية المحدودة. كما أن انخفاض مستويات التعليم لدى الشباب، يصعب عليهم تحقيق النجاح المطلوب. وفي الواقع، هناك أكثر من 3.4 مليون شاب عراقي خارج المدرسة، و72% في المائة من النساء و18% في المائة من الرجال الذين تتراوح أعمارهم بين 15 و29 سنة لم يحصلوا على أي تعليم أو فرصة عمل أو تدريب (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 2014). ومن بين الشباب الذين تتراوح أعمارهم بين 15 و29 سنة،

هناك 33.4 في المئة من الأميّن أو شبه الأميّن، وثلاثم فقط أكملوا المرحلة الابتدائية، و28 في المئة منهم أكملوا المرحلة المتوسطة أو الثانوية، و7 في المئة فقط أكملوا مرحلة ما بعد التعليم الثانوي. وعلى الرغم من انخفاض معدلات الالتحاق بالمدارس ومعدلات التخرج، يمثل التعليم هدفاً مهماً للشباب العراقي،²⁹ ولكن العوامل الاقتصادية تمنعهم في كثير من الأحيان من متابعة تعليمهم. وعلى صعيد آخر، تبلغ بطالة الشباب 34.6 في المئة، و57 في المئة للإناث، و30.8 في المئة للذكور. كما أن الشباب ممثّلون تمثيلاً ناقصاً في الوظائف الحكومية، في حين أن ضعف القطاع الخاص وركوده يحولان دون جعله محركاً للعملة في صنوف الشباب العراقيين (الشكل 31).

70. تزيد القيود المفروضة على حرية الحركة من حرمان الشباب العراقي. وقد أدت الحرب الطائفية بين العامين 2005 و2007، التي أعقبها الصراع العربي والديني المستمر، إلى خلق حاجز غير مرئية تقسّل بين المجتمعات في جميع أنحاء العراق. فالعزلة الجغرافية تضيق بشدة الفرص أمام جميع العراقيين، لأن انعدام الأمن يمنعهم من تجاوز حدود مجتمعاتهم. وأكثر من 40 في المئة من الذين تتراوح أعمارهم بين 15 و24 سنة لا ينعمون بالشعور بالأمن في حياتهم اليومية.³⁰ وفي الكثير من المناطق المتضررة من الصراع الأخير، تمثل الحدود الجغرافية بشكل متزايد إلى أن تتطابق مع الهويات الطائفية، مما يحدّد من الاحتكاك بين الفئات العرقية والدينية ويعزّز الانقسامات الطائفية أكثر فأكثر.³¹ وبالنسبة إلى العديد من الشباب العراقيين، يحدّد موقعهم الجغرافي قراراتهم الاجتماعية والاقتصادية وحتى تلك المتعلقة بالزواج. وتسهل العزلة الجغرافية تجنيد الشباب العراقيين في الميليشيات، حيث يستفيد الزعماء الأقوياء المحليون من المظالم المجتمعية لتعزيز الشباب من خلال منحهم دوراً في حماية مجتمعاتهم.

71. يؤدي تردّي الخدمات العامة إلى إبعاد الشباب العراقيين عن مؤسسات الدولة وزيادة عدم ثقتهم في الحكومة. فالشباب تقاعلات محدودة مع المسؤولين الحكوميين أو النّواب المنتخبين، حيث أن معظم الموظفين العموميين العراقيين محصورون داخل المنطقة الخضراء المحمية لأسباب أمنية. وهم يحكمون على الحكومة على أساس فعاليتها في تقديم الخدمات العامة والأمن. ووجدت الدراسة الاستقصائية الوطنية للشباب (2009) أن 6 في المئة فقط من الشباب يعتقدون أن لديهم الفرصة للتعبير عن آرائهم وإسماع صوتهم في المؤسسات السياسية.³² وعلاوةً على ذلك، فإن اتصالهم الوحيد مع الحكومة في العديد من المجتمعات المحلية هي من خلال قوات الأمن العراقية، وهو أمر مثير للقلق بشكل خاص بالنسبة إلى السنة نظرًا إلى أن الشيعة يشكّلون نسبة كبيرة من الجيش (على الرغم من أنه في بعض المناطق التي حررت مؤخرًا تشارك القبائل السنية الآن بشكل كبير في ضمان الأمن). وقال 50 في المئة تقريبًا من الشباب إنهم لا يتقنون بالسياسة، و40 في المئة منهم فقط يقدّرون قيمة المشاركة في الحياة الاجتماعية والسياسية، مما يشير إلى ارتفاع مستوى إقصاء الشباب عن الحياة المدنية قبل فترة طويلة من التصعيد الحالي للصراع.³³

²⁹ الدراسة الاستقصائية الوطنية بشأن الشباب والراهقين في العراق، 2009.

³⁰ الدراسة الاستقصائية الوطنية بشأن الشباب والراهقين في العراق، 2009.

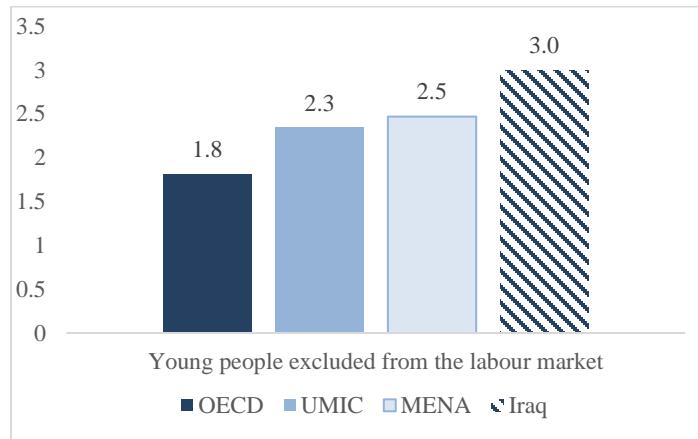
³¹ الفريق الدولي المعنى بالأزمات، 2016.

³² الدراسة الاستقصائية الوطنية بشأن الشباب والراهقين في العراق، 2009.

³³ المرجع نفسه.

الشكل 31. إستبعاد الشباب من سوق العمل

(مرتفع = مزيد من الاستبعاد)



المصدر: قاعدة بيانات الملامح المؤسسية 2012

72. لقد أدى استبعاد الشباب (والافتقار إلى التعليم والعملة والخدمات النفسية والتمييز والإهمال) إلى جانب عدم الثقة في السلطات الحكومية إلى تعميم التطرف بينهم وتسهيل تجنيدهم من قبل الميليشيات والجماعات العنيفة. وقد أبرزت دراسة استقصائية حديثة للشباب العربي (بورسون-مارستيلر، 2016) الصلة بين بطالة الشباب واحتمال تحولهم إلى التطرف. وقد ذكر ما يقارب الربع (24 في المئة) من الشباب الذين شملتهم هذه الدراسة أن عدم وجود فرص عمل وفرص أخرى يشكّل سبباً رئيسياً لانضمام بعض الشباب إلى داعش.³⁴ وفي بلدان مثل العراق حيث لداعش وجود كبير، للشباب تصورات أسوأ حول الاقتصاد والصراع الطائفي.³⁵ ويمكن للميليشيات والمجموعات المتطرفة أن تملأ الفراغ الذي خلفه الحكومة من خلال تزويد الشباب المهمشين بشعور بالهوية وفرص للارقاء الاجتماعي والاقتصادي. يحدّ انخفاض الدخل والبطالة من تكاليف الفرصة البديلة للتفرد.³⁶ وليس لمعظم الشباب العراقيين الذين انضموا إلى الميليشيات أو إلى داعش سوى آفاق اقتصادية قليلة، ولم يكلّموا التعليم الابتدائي أو الثانوي. وكما أفاد الفريق المعني بالأزمات في العراق، كان الشباب الناشطون يعملون عادةً في ظروف عمل محفوفة بالمخاطر ولم يحصلوا على أكثر من 25 000 دينار في الأسبوع (أي 21.4 دولار أميركي)، مما يجعل من شبه المستحيل أن يدفعوا تكالفة إيجار أساسية تبلغ 200 000 دينار عراقي (أي حوالي 180 دولار أميركي).³⁷ وعلى نقيض ذلك، يقدم داعش للمقاتلين الشباب في أي مكان بين 400 و1200 دولار أميركي في الشهر، بالإضافة إلى السلطة التي يكسبها الشباب داخل مجتمعاتهم.³⁸ فالشباب الذين ينضمون إلى الجماعات المتطرفة ينثرون على التسلسل الهرمي للمجتمع التقليدي ويصعدون إلى مواقع النفوذ التي يتذرّع عليهم الوصول إليها من خلال مؤسسات الدولة. كما تأوّد الشباب الشيعة للانضمام إلى الميليشيات لأسباب غير مالية عقب الفتوى التي أصدرها الزعيم الروحي الشيعي العراقي علي السيستاني الذي استدعاهم للتطوع في الدفاع عن البلاد ومقدّساتها. لذلك، في حين أن الشباب لديهم حافز اقتصادي للانضمام إلى الجماعات الطائفية أو المتطرفة، فإنهم يميلون أيضاً إلى إيجاد شعور بالهدف كأعضاء في هذه المنظمات.

3. عدم المساواة بين الجنسين

73. على مدى العقود الأخيرة، تأكلت حقوق المرأة العراقية بشكل كبير، وانتكس تكافؤها مع الرجل في عدد من المجالات. وفي حين أن الوضع القانوني للمرأة لا يزال قوياً نسبياً مقارنةً ببلدان أخرى في المنطقة (الإطار 6)، فإن المعوقات الرئيسية هي

³⁴ أصداء بيرسون-مارستيلر (2016).

³⁵ المرجع نفسه.

³⁶ البنك الدولي (a2011).

³⁷ الفريق الدولي المعني بالأزمات (2016).

³⁸ دائرة البحث التابعة للكونغرس الأميركي.

إلى حد كبير اقتصادية واجتماعية وثقافية فضلاً عن ارتباطها بتدور الأم安 في العراق. وتؤثر هذه العوامل تأثيراً سلبياً على مشاركة الفتيات والنساء في التعليم وفي القوى العاملة وكذلك على نتائج رأس المال البشري.

74. يعزى عدم المساواة في الحصول على التعليم في العراق إلى حد كبير إلى نوع الجنس. إذ هناك فتاة من بين كل ثلاثة فتيات تتراوح أعمارهن بين 12 و14 سنة غير ملتحقة بالمدرسة، في حين أن واحدة من بين كل 10 فتيات من الفئة العمرية ذاتها لم تذهب إلى المدرسة قط. ومع ذلك، تحسن التكافؤ بين الجنسين في التعليم الابتدائي بشكل كبير على مدى العقد الماضي، وظهرت زيادة عامة واضحة في التحصيل العلمي لأجيال شابة من النساء، ولا سيما في كردستان. وعلى الرغم من هذه التطورات، فإن معدلات الالتحاق الإجمالية للفتيات أقل بكثير من معدلات الفتيان بنسبة 19 و32 و15 نقطة مئوية في المدارس الابتدائية والمتوسطة والثانوية على التوالي. وتشكل المعوقات الاجتماعية الجزء الأهم في تفسير سبب عدم التحاق المرأة قط بالمدارس أو التسرب منها، حيث تشير نسبة 40 إلى 50 في المئة من الإناث في العراق (باستثناء كردستان) إلى هذه الأسباب الرئيسية. وتشمل هذه الأسباب انتشار الزواج المبكر، وشاغل الأسرة، واعتراض الوالدين على التحاق الفتيات بالمدارس، وتتوقع أن الفتيات لن تكون من الأجيرات الرئисيات (البنك الدولي، 2014). وفي بعض الحالات، لا سيما في المناطق الريفية، لا تقع المدارس ضمن مسافة السفر للفتيات أو للفتيان، وما يزيد من تعقيد الأمور هي الحاجة إلى الفتيات للبقاء في المنزل للعمل في المزارع. وبشكل نقص المدارس المتوسطة التي يمكن أن تعد الفتيات للتعليم العالي عقبة أخرى. ووفقاً للخططة الإنمائية الوطنية، "مقابل كل ثلاثة مدارس ابتدائية، لا توجد سوى مدرسة متوسطة واحدة". وبسبب الأماكن المحدودة، غالباً ما يتم استبعاد الفتيات (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في العراق، 2012). والتنتجة هي أن الأممية بين النساء البالغات تسجل نسبة 24 في المئة، وهي أكثر من ضعف نسبة الأممية بين الرجال العراقيين (11 في المئة).

75. تؤثر الأممية والتحصيل التعليمي المحدود على جميع جوانب حياة المرأة وأحوال أسرتها. ويرتبط انخفاض التحصيل العلمي بين النساء بالجهل في القضايا الصحية والمعوقات في الحصول على الرعاية الطبية المهنية، وانخفاض المشاركة في القوى العاملة وارتفاع معدلات البطالة، وزيادة احتمال الزواج المبكر - مما يحرّك حلقة مفرغة من الاستبعاد وانعدام الفرص. وعلى الرغم من الحظر القانوني على الزواج القسري والزواج المبكر للفتيات دون سن 18 سنة من دون موافقة قضائية، فإن الأسر كثيرة ما تتوافق على الزواج نيابة عن أطفالها. فتدفع أسباب عديدة الأسر إلى تزويج الفتيات في سن مبكرة، ولكن الزواج المبكر والقسري غالباً ما يكون نتيجة الفقر. لذلك، يتم تزويج الفتيات الصغيرات أو النساء لخفيف الضغط على موارد أسرهن وفي مقابل عوض يساعد الأسرة على شراء السلع الأساسية (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي 2012). إذ أن ثلث الفتيات العراقيات تقريباً يتزوجن قبل الـ18 من العمر، و5 في المئة منهن قبل بلوغهن سن الـ15، ويدأن بإنجاب الأطفال بعد فترة وجيزة من الزواج. وترتبط الأمومة المبكرة ارتباطاً قوياً بنتائج سوء التغذية في مرحلة الطفولة المبكرة والنقرم (البنك الدولي، 2014).

76. تبلغ نسبة مشاركة المرأة في القوى العاملة 15 في المئة، وهي نسبة متدايرة حتى بالنسبة للمعدلات في باقي بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، التي تسجل بحد ذاتها نسباً تتراوح بين 20 و25 في المئة، وهي أيضاً متدايرة بشكل ملحوظ بحسب المعايير العالمية (الشكل 32 و33). إن 90 في المئة من النساء العراقيات في سن العمل غير مندرجات في القوى العاملة. كما أن معظم اللواتي يعملن لديهن وظائف بدوام جزئي، وقد ازدادت العمالة الناقصة بين النساء مع مرور الوقت. ويفيد عدد قليل جداً من النساء غير العاملات وفي سن العمل أنهن يبحثن عن عمل (البنك الدولي، 2014). وتتبادر معدلات مشاركة المرأة في القوى العاملة على نحو كبير بحسب مستوى التعليم، كما أنها تقترب فقط من التكافؤ مع الرجل (وكذلك في معدلات التوظيف والأجور) بعد حصولها على شهادة جامعية أو دبلوم معاهد (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في العراق، 2012). أما بالنسبة للنساء البالغات اللواتي حصلن على مستويات متوسطة أو أدنى من التعليم، فتمثل المشاركة في القوى العاملة أقل من 10 في المئة، في حين أن نسبة اللواتي أنهين التعليم الثانوي تتضاعف إلى 24 في المئة، وتزيد أكثر من ستة أضعاف للواتي أنهمن التعليم الثانوي والعلمي، وتصل إلى 67 في المئة (مقارنة بمعدلات مشاركة الذكور التي تتراوح بين 70 و75 في المئة). ومع ذلك، سُجل تراجع نسبة 8 في المئة في توظيف النساء الأكثر تعلماً بين العامين 2007 و2012، كما أن أكثر النساء تعلماً يشهدن أعلى معدلات البطالة بين 5 و6 في المئة تقريباً (البنك الدولي، 2014).³⁹

³⁹ البنك الدولي، مؤشر التنمية العالمية، 2014

الإطار 6. تأكيل حقوق المرأة في العراق

إن المطالبة بالمساواة بين الجنسين في العراق تعود حذورها إلى عشرينات القرن الماضي عندما بدأت المنظمات النسائية العراقية في الضغط من أجل الحصول على التكافؤ الاجتماعي والاقتصادي والسياسي مع الرجل. فالمكاسب التي تحالفت في تعليم الفتيات خلال هذه الفترة هي خير توضيح لأثر الحركة. إذ افتتحت أول مدرسة للبنات في العام 1889 مع 95 تلميذة، ومع حلول العام 1930 كان هناك 11 000 فتاة يذهبن إلى 45 مدرسة ابتدائية رسمية وخاصة للفتيات. كما افتتحت مدرسة ثانوية في العام 1929، وتم قبول النساء لأول مرة في كلية الطب وكلية الحقوق في بغداد في الثلاثينيات (إفراطي، 2008). وقد اعتذر إقرار قانون الأحوال الشخصية في العام 1959، الذي شكل معلمًا في حقوق المرأة العراقية، إنجازاً رئيسياً للحركة النسائية. فقد حدد القانون الحد الأدنى لسن الزواج (18 سنة)، وحظر تعدد الزوجات والطلاق، وأصلاح قوانين الإرث إلى حد كبير. وفي العام نفسه، عينت حكومة قاسم امرأة وزيرة للبلديات، وهي أول امرأة تشغل منصبًا وزارياً في العالم العربي.

وبعد تأميم قطاع النفط في العام 1972 في ظل نظام البعث، واجه الاقتصاد العراقي المزدهر نقمة في العمالة مما شجع النساء على ملئه. وكان الحاضر مجموعه من قوانين العمل والعملة، بما في ذلك التعليم الابتدائي الإلزامي والمجانى للفتيات والفتى على حد سواء، والقضاء على الأمية، ووظائف الخدمة المدنية، والأجر المتساوي للعمل المتساوي، واستحقاقات الأمومة. ومع حلول العام 1980، كانت الفتيات يمثلن 45 في المائة من طلبة التعليم الابتدائي، مقابل 29 في المائة في العام 1970، وكذلك 31 في المائة من طلبة التعليم الثانوي الجامعي. وشكلت النساء نسبة كبيرة من الطلاب والمهنيين في مجالات الطب والهندسة والتعليم والخدمة المدنية، وارتقت نسبه النساء في القوى العاملة غير الزراعية من 7 في المائة في العام 1968 إلى حوالي 20 في المائة مع حلول العام 1980 (الشرقي، 1982 ولا斯基، 2006). واستمرت هذه الديناميكية في الثمانينيات حيث تسببت الحرب بين إيران والعراق في نقص حاد في اليد العاملة. وارتفعت حصة المرأة في القوى العاملة إلى 25 في المائة مع حلول العام 1984 (إفراطي، 1999).

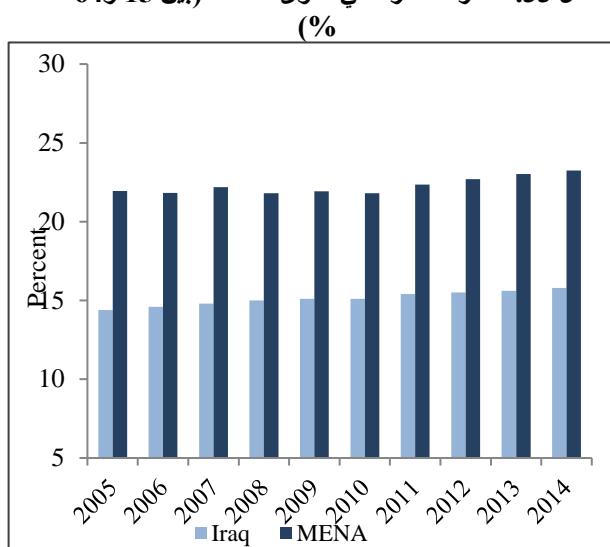
وحصلت المرأة على حق التصويت في العام 1980؛ وفي العام 1986 صدق العراق على اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، وإن كانت لديه تحفظات بشأن عدد من المواد، ولا سيما تلك المتعلقة بحقوق المرأة وفتاة داخل البنية الأسرية على أساس أن هذه الأمور تمليها إلى حد كبير الشريعة الإسلامية (هيومن رايتس ووتش، 2003).

غير أنه في أواخر الثمانينيات، انتكست هذه التطورات في وضع المرأة نتيجةً لمجموعة من العوامل. إذ شكل قرار صدام حسين بتبني التقاليد الإسلامية والقبطية كادة سياسية لتوطيد السلطة عاملاً رئيسياً، مما أدى إلى إدخال مراسيم وتشريعات ضد المرأة القانوني في قانون العمل، وكذلك في نظام العدالة الجنائية وقوانين الأحوال الشخصية. ومع الاقتصاد المقيد، وفي محاولة لضممان فرص العمل للرجال، دفعت الحكومة بالنساء خارج القوى العاملة وحصرتهن في أدوار تقليدية داخل المنزل. كما أثّرت العقوبات الدولية التي فرضت على العراق في التسعينيات تأثيراً غير مناسب على النساء والفتيات. وبالتالي، ازدادت الفجوة بين الجنسين في الالتحاق بالمدارس بشكل هائل لأن المعوقات المالية التي عانت منها الأسر أجبرتها على سحب الفتيات من المدارس للمساعدة في المنزل. كما أن حرية المرأة في السفر إلى الخارج كانت مقيدة قانوناً، وفرض كذلك على المدارس الثانوية المختلفة، بموجب القانون، أن تقدم تعليماً أحادي الجنس فقط (هيومن رايتس ووتش، 2003).

ينص الدستور العراقي الحالي على أن العراقيين جميعهم متساوون أمام القانون ويحظى التمييز القائم على الجنس. ومع ذلك، فإنه لا يمنحك المرأة حقوقاً متساوية داخل الأسرة. وينذكر أن الإسلام هو المصدر الأساسي للتشريع، ويحظر سن قوانين متناقضة مع "أحكام الراسخة"، ويسمح لكل جماعة دينية بأن تحكم شؤونها الشخصية، مما يجيز الممارسات التمييزية في ما يتعلق بالزواج والطلاق وحضانة الأطفال والإرث (مؤشر المؤسسات الاجتماعية والجنسانية، 2014). ولا تزال هناك عناصر تمييزية أخرى في قانون الضرائب وقانون الأحوال الشخصية وقانون العقوبات، بما في ذلك الافتراضات التي تعزّز الأدوار التقليدية للمرأة وتتحول دون ممارستها الكاملة لحرية الاختيار والاستقلال الاقتصادي، مما يؤدي إلى عدم المساواة في الأجر بين الرجل والمرأة والقيود المفروضة على المرأة من جراء العمل في بعض القطاعات (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في العراق، 2012).

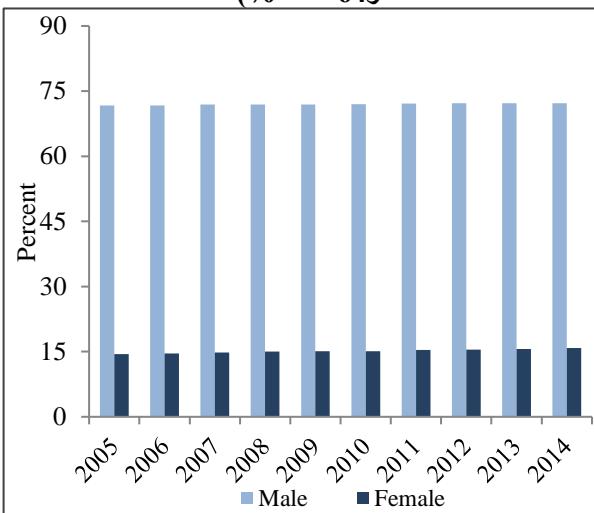
77. غالباً ما تكون النساء اللواتي لديهن مستويات متدنية من التعليم والمهارات منخرطات في الأعمال الحرّة وتتركّز أنشطتهن في القطاع الخاص. إذ تكون هذه الوظائف في العادة غير رسمية ومنخفضة الأجر ولا يمكن أي إمكانية تقريراً للاستفادة من الاستحقاقات مثل التأمين الصحي أو إجازة الأمومة أو المعاشات التقاعدية. وُسْتَثنى عموماً النساء العاملات في الاقتصاد غير الرسمي أو القطاع الخاص من حماية قانون العمل لأن هذا القانون لا ينطبق على النساء "اللواتي يعملن في مؤسسة عائلية لا يعمل فيها سوى أفراد الأسرة ويختضعن فيها لسلطة الزوج أو الأب أو الأم أو الأخ وإشرافه" (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في العراق، 2012). وفي دراسة أجريت في العام 2013، أفادت 7 في المائة فقط من المؤسسات النماذج في القطاع الخاص أن المرأة هي أحد مالكيها الرئيسيين مقابل 34.9 و33.5 و24.4 في المائة في مصر ولبنان ولibia على التوالي (ريم، 2013). أما قطاع الزراعة (إلى جانب الخدمات العامة، انظر أدناه) فيضم نسبةً مرتفعةً بشكل خاص من النساء، حيث زادت مشاركتهن في هذا القطاع من 30 إلى 50 في المائة بين العامين 1980 و2010 (البنك الدولي، 2016).

الشكل 33. مشاركة المرأة في القوى العاملة (بين 15 و64 سنة،



الملاحظة: تقديرات مستندة من نماذج منظمة العمل الدولية.
المصدر: مؤشرات التنمية العالمية.

الشكل 32. المشاركة في القوى العاملة في العراق (بين 15 و64 سنة، %)



الملاحظة: تقديرات مستندة من نماذج منظمة العمل الدولية.
المصدر: مؤشرات التنمية العالمية.

78. نظراً لانعدام الفرص في القطاع الخاص ورداة استحقاقات العمل فيه، تختر عظم النساء اللواتي يشاركن في القوة العاملة البحث عن عمل في القطاع العام. وعلى العموم، تعمل 70 في المئة من النساء المستخدمات في وظائف بأجر، ويعمل ثلثا جميع النساء المستخدمات في القطاع العام. وينطبق ذلك بصفة خاصة على من حصلن على متوسطات تعليم ثانوي أو تعليم عالي. ويذهب معظم دخل المرأة في القطاع العام إلى الموظفات من ذوات المهارات (اللواتي أتممن التعليم الثانوي بالكامل). فوظائف القطاع العام تدفع أكثر من وظائف القطاع الخاص وتتفقها منافع مهمة. وتشكل النساء حوالي نصف العاملين في الإدارة العامة، على الرغم من أن قلة منهن يشغلن مناصب عليا أو مناصب صنع القرار (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في العراق، 2012).

79. بغض النظر عن القطاع المعنى، تكسب المرأة أقل بكثير من الرجل الذي يتمتع بخصائص مماثلة، مما يشكّل عاملًا مثبتًا آخر أمام العمل. ففي القطاع العام، كان كسب الذكور في المتوسط 20 في المئة أكثر من النساء في العام 2012. وخُلِصَت خصائص رأس المال البشري إلى تفسير 13 في المئة فقط من هذه الفجوة. أما في القطاع الخاص، فالفجوة في الأجر تزيد ثمانين مرات تقريباً عن الفجوة في القطاع العام، حيث أن الجزء الأكبر من الفجوة غير مبرر إلى حد كبير، وبالتالي ربما يُعزى إلى التمييز (البنك الدولي، 2014).

80. قد تأثرت النساء في العراق تأثيراً كبيراً بانعدام الأمن. وبالإضافة إلى فرض القيود على حرمة التنقل الذي يقلل من فرص الحصول على التعليم والصحة وفرص العمل، فإن إحدى سمات ظروف ما بعد الصراع، بما فيها ارتفاع معدلات البطالة وضعف المناخ الأمني العام مثل العراق، تتمثل في الكثير من الأحيان بارتفاع في معدلات العنف، ولا سيما أنواع مختلفة من العنف القائم على نوع الجنس. إذ يتعرض ما يقارب نصف النساء المتزوجات في العراق لشكّل واحد على الأقل من أشكال الاعتداء الزوجي، وتقدّم المنظمات الإنسانية بوجود اتجاه متّصاعد في ارتكاب عنف الشريك وأشكال أخرى من العنف الأسري المنسوب إلى النزوح القسري. كما أن افتقار النساء العراقيات الناجيات من العنف إلى موارد المساعدة القانونية يمثل مشكلة خاصة. وباستثناء العديد من القوانين في كردستان، تحدي القوانين العراقية المتعلقة بالقتل والعنف الأسري والاغتصاب عقوبات أقل أو بديلة، أو لا تحدّد أي عقوبات، عندما تكون الضحية امرأة، لا رجلاً (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في العراق، 2012).

IV. التحديات والفرص

81. قد ترك الاعتماد على النفط والانقسام العرقي والطائفي وضعف الحكومة وانعدام الأمن بصفاته على جميع جوانب المجتمع والاقتصاد العراقي. ويركز هذا القسم على التحديات الرئيسية، فضلاً عن بعض الفرص، التي ينبغي النظر فيها إذا كان من الممكن تحقيق نمو مستدام وشامل وخفض مستوى الفقر: (1) تكريس إدارة اقتصادية بأهداف طويلة الأجل لضمان استدامة المنافع من الثروة النفطية العراقية؛ (2) تعزيز قدرة المؤسسات الضعيفة في البلاد بغية زيادة شرعيتها وشفافيتها ومساءلتها؛ (3) تشجيع القطاع الخاص لتمكينه من القيام بدور أكبر في إيجاد الوظائف وتتوسيعها؛ (4) حماية وتحسين رأس المال البشري الذي تراجع بشكل هائل خلال عقود الصراع؛ (5) إعادة بناء البنية التحتية لدعم الاقتصاد والحدّ من الفقر؛ (6) حماية الموارد الطبيعية وضمان استدامتها لتأمين سبل العيش والرفاه للسكان في السنوات المقبلة. بيد أن إهراز تقدم في أي من هذه المجالات سيطلب تحسين الظروف الأمنية وتعزيز قدرة المؤسسات حتى تتمكن من تقديم الخدمات الأساسية الضرورية بصورة مسؤولة. وسيكون من الضروري إعادة بناء الثقة بالمؤسسات وتسويقه قصور الحكومة التي أدت إلى حالة من التشذم العرقي والطائفي الذي يعيق جميع الجهود الرامية إلى تحقيق أي نتائج إيجابية طويلة الأمد للعراق.

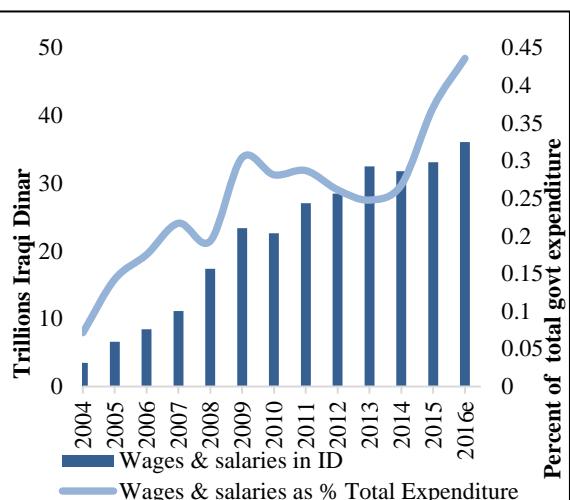
أ. الإدارة الاقتصادية

82. تخضع الإدارة الاقتصادية في العراق لاحتياجات قصيرة الأجل، وتتركز على التوسيع السريع في إنتاج النفط لتمويل برنامج إنفاق كبير لا علاقة له بأي استراتيجية توسيع أطول أجالاً. وقد حال ذلك دون تحقيق التنويع وحدّ من الإنفاق الاستثماري الأساسي على حساب النفقات الجارية. وليس هذه المشكلة مجرد نتاج للظروف الاقتصادية الصعبة الحالية الناجمة عن هبوط أسعار النفط وزيادة الإنفاق الأمني، بل إنها ميّزت الإدارة الاقتصادية العراقية حتى في سنوات الازدهار التي سبقت الأزمة المالية العالمية. فهي نتاج لضعف المؤسسات في البلاد ونهج يتبعه واضعو السياسات الذين يعتبرون عائدات النفط والقطاع العام بمثابة مكافأة للسلطة.

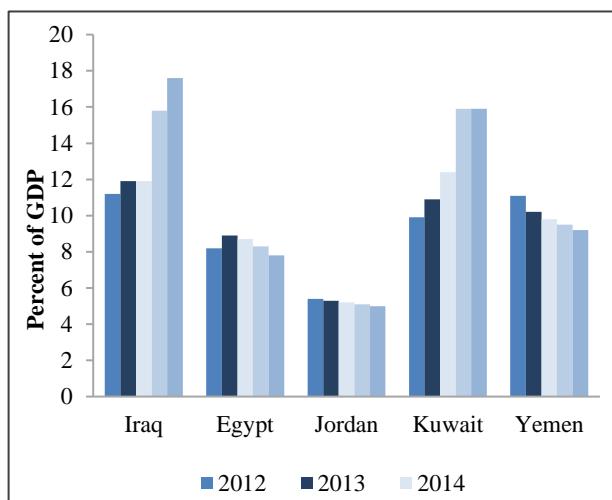
83. تُستخدم إيرادات النفط في المقام الأول لتمويل قطاع عام هائل، مما كان له آثار مباشرة وغير مباشرة واسعة النطاق على الاقتصاد. وتمثل الأجور والتغويضات أكثر من 40 في المئة من إجمالي الإنفاق بسبب سلم أجور سخية في القطاع العام وزيادات كبيرة في الرواتب وكذلك في عدد الموظفين. وارتفعت أجور القطاع العام ارتفاعاً حاداً في العقد الماضي (الشكلان 34 و35)، وكجزء من الناتج المحلي الإجمالي، تُعتبر فاتورة الأجر العاملة في العراق من أعلى الفواتير في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. ويزيد من تفاقم الوضع جوانب الضعف الشديد في إدارة المرتبات، بما في ذلك التغيرات الرئيسية في نظم المعلومات المتعلقة بالموارد البشرية. وقد أدت هيمنة هذا النوع من الإنفاق إلى شللٍ حاد في قطاع السلع المتداولة. وتلبي احتياجات استهلاك السكان إلى حد كبير بواسطة الواردات، مما يليги الأثر المفید الذي قد يحققه الإنفاق الحكومي على الاقتصاد الحقيقي من حيث توفير السلع والخدمات. ومن جانب آخر غير الأجر، يتَّألف الإنفاق العام من بضعة بنود رئيسية أخرى. إذ تمثل التحويلات والإعانات خمس إجمالي الإنفاق، وتتألف إلى حدٍ كبير من نظام التوزيع العام والمعاشات التقاعدية وإعانات دعم الوقود.⁴⁰ وتناقش نقاط الضعف في نظام التوزيع العام ونظام المعاشات التقاعدية في قسم آخر من هذا التقرير. وبسبب ارتفاع النفقات الجارية على الأجر وعلى الأمن، تُعتبر الاستثمارات العامة محدودة وتحملت وطأة الانخفاض في أسعار النفط. وعلاوةً على ذلك، تعرّق الاقتصاد للإعتماد على إنتاج النفط وإيراداته. وثمة بند آخر ملحوظ في الميزانية هو تمويل المؤسسات المملوكة للدولة، إذ لا يوجد الكثير من البيانات بشأنه، وهذا البند يقيّد عملية تنمية القطاع الخاص (البنك الدولي، 2012a).

⁴⁰ إن حجم الدعم الضمني للوقود نتيجة لتسعير أقل من أسعار السوق هو أكبر بكثير من الدعم المدون في الميزانية (البنك الدولي، 2014b).

الشكل 34. نمو الأجور في القطاع العام



الشكل 35. مقارنة أجور القطاع العام في بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

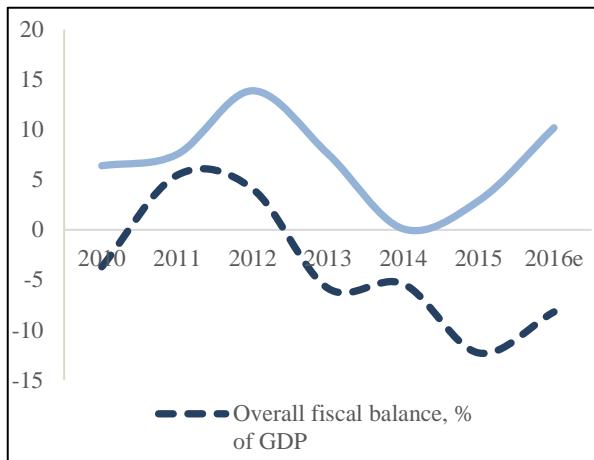


المصادر: تقديرات وتوقعات وزارة المالية، العراق، وموظفي صندوق صندوق النقد الدولي

١. غياب إدارة النفقات والإيرادات النفطية
٨٤. المؤسسات المالية في العراق غير مجهزة لمعالجة التعقيدات الموجودة في موازنة بهيمن عليها النفط، وهي غير قادرة على حماية الاقتصاد من أثر تقلبات أسعار النفط. فغياب أي سياسات متنسقة لإدارة الإيرادات يعيق التنمية ويزيد من حدة مسيرة الدورات الاقتصادية في الإنفاق العام. ونظرًا إلى عدم وجود مخزون مالي احتياطي أو آليات مالية لتسوية عملية الإنفاق، بما في ذلك عدم قدرة العراق على الوصول إلى أسواق رأس المال، تترجم تقلبات الإيرادات بتقلبات في الإنفاق. وقد بيّنت مسيرة الدورات الاقتصادية في الإنفاق العام أن النفقات الرأسمالية في القطاع غير النفطي كانت في أغلب الأحيان غير ممولة تمويلًا كافياً وكانت تخضع لدورة نشاط متواترة، مما يقوض التنمية الاقتصادية الطويلة الأجل وآفاق التنمية (الشكلان 36 و37).

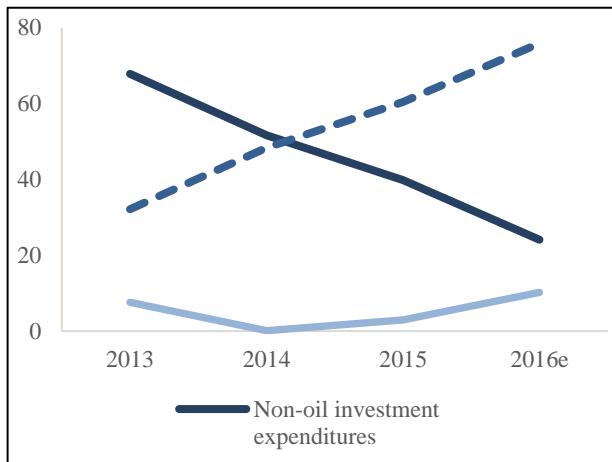
٨٥. مع استمرار هذه الاتجاهات، يشهد القطاع غير النفطي عجزاً شديداً إزاء القطاع النفطي. إذ أن نمو القطاع غير النفطي هو أكثر تقلباً من النمو في القطاع النفطي وبيتاً من قاعدة أصغر بكثير (الشكلان 38 و39). فهو أقل تكاملاً مع القطاعات الحكومية والخارجية مما هو عليه القطاع النفطي، وهو صغير ومتخلف النمو جدًا لمواجهة الحوافز والقرارات الاستيعابية التي تسحب الموارد نحو القطاع النفطي (البنك الدولي، 2012 a). وبما أن الاقتصاد العراقي الرسمي يتكون إلى حد كبير من النفط والقطاع العام، تضطر الأنشطة الأخرى جميعها إلى الدخول إلى الاقتصاد غير الرسمي. ويتضح ذلك من هيمنة القطاع العام على العمالة الرسمية، ورداة نوعية وظائف القطاع الخاص، وهزالة النمو في القطاع غير النفطي، وعدم تكامل العراق داخل الاقتصاد العالمي.

الشكل 37. النفقات مسيرة التقلبات الدورية



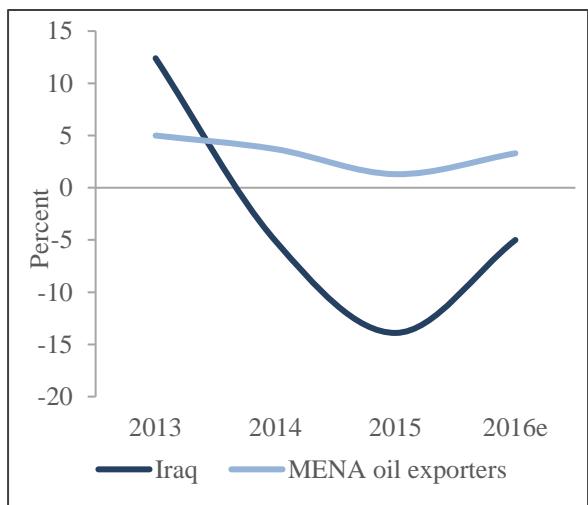
المصدر: تقديرات صندوق النقد الدولي وموظفي البنك الدولي

الشكل 36. الاستثمارات العامة، % من الناتج المحلي الإجمالي



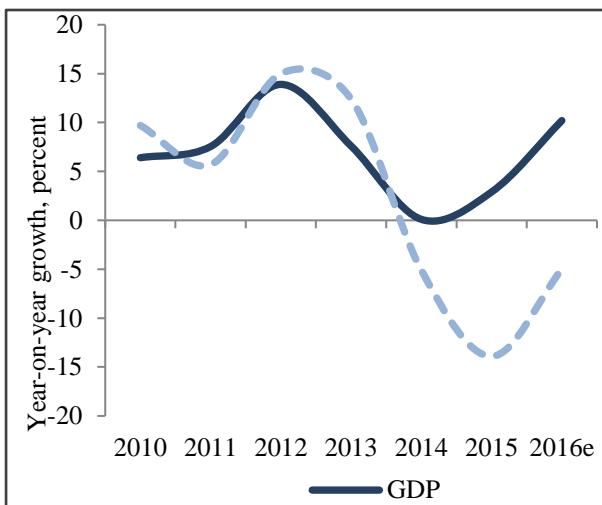
المصدر: تقديرات صندوق النقد الدولي وموظفي البنك الدولي

الشكل 39. مصدره النفط من العراق ومن منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا



المصدر: قواعد بيانات صندوق النقد الدولي

الشكل 38. النمو في الناتج المحلي الإجمالي العام وغير النفطي



المصدر: تقديرات صندوق النقد الدولي وموظفي البنك الدولي

86. يخصص العراق اليوم الجزء الأكبر من إيراداته للعمالة والأجور في القطاع العام، فضلاً عن التحويلات المالية، مما عزّز الاستهلاك القصير الأجل، ولكنه زاد أيضاً من اعتماد البلد على الواردات، وقلص هيكل سوق العمل، وشنل القطاع الخاص. وفي حين أن احتياجات العراق الحالية من الإنفاق كبيرة وملحة، حيث تشكّل الأجور والتحويلات في القطاع العام شبكة أمان حيوية لعدد كبير من الأسر المعيشية، فمن الضروري أيضًا ضمان وجود أساس مستدام للاستهلاك في العقود المقبلة. وأظهرت دراسة للبنك الدولي (البنك الدولي، 2012a) أن الخيارات المتعلقة باستعمال الإيرادات في المستقبل لديها تأثير كبير على الديناميات المستقبلية في الاقتصاد. وقد أعدت الدراسة أربعة خيارات لاستعمال المستقبلي للإيرادات النفطية في العراق: (1) أجور القطاع العام وأعداده؛ (2) رأس المال العام؛ (3) التحويلات المالية؛ (4) والآذار الأجنبي. وكانت الدينامية الكامنة وراء هذا النموذج هي التبادل بين الاستهلاك والاستثمار وأثر هذا التبادل على القطاعات الاقتصادية الرئيسية. وعلى المدى القريب، ونظرًا للمعوقات الكامنة في الاقتصاد، خلصت الدراسة إلى أن الاستثمار المحلي سوف يبقى تحت تمويل الحكومة إلى حد كبير. وستنشأ أوسع منافع التنويع من حيث العمالة ومصادر الإيرادات الإضافية عن طريق تخصيص الإيرادات النفطية

لرأس المال العام. ولكن الأثر الإيجابي لهذا الخيار على المدى القريب من المرجح أن يتضاءل بسبب أوجه القصور في نظام إدارة الاستثمارات العامة أو تكاليف التكيف في العراق. وسوف يؤدي تخصيص الإيرادات النفطية للتحويلات أو للإدخار الأجنبي إلى زيادة الاستهلاك ولكنه لن يحوال الاقتصاد لأن عدم تراكم رؤوس الأموال يدفع بالاقتصاد إلى الاعتماد على الواردات أكثر فاكثر.

87. **سيؤدي الاستثمار في رأس المال العام إلى زيادة إنتاجية العمل ورفع الأجور وزيادة الناتج والاستهلاك على نحو مستدام.** ويمكن تخفيض أي تكاليف تكيف في الأجل القريب من خلال إنشاء صندوق ادخار انتقالي خارجي أو صندوق "مرآب" حيث سيوضع جزء من الإيرادات جانباً مع زيادة رصيد رأس المال العام. ومن شأن صندوق "مرآب" في الخارج تجنب أكبر مرحلة من تكاليف التكيف، والتي من شأنها أن تطلب بأكثر من 50 في المئة من كل دينار ينفق على الاستثمارات العامة. والافتراض الضمني هو أن التحسينات في إدارة الاستثمارات والنفقات العامة ستجري في وقت واحد. وسيكون هذا النهج أفضل من أي قاعدة مالية، وهو مفهوم حق نجاحاً محدوداً في بلدان مصدرة للموارد تملك مؤسسات أقوى من تلك الموجودة في العراق، ويرجع ذلك جزئياً إلى الصعوبات الكامنة في الاستجابة لبيئة هيكلية سريعة التحول. ويبدو أنه من غير الواقعي تطبيق قاعدة مالية سنوية ملزمة تستهدف العجز أو الدين المرتبطين بإسقاطات إيرادات متوسطة الأجل، وذلك في السياق العراقي الذي يتسم بغيرات هيكلية كبيرة وبتقديرات في أسعار النفط. وقد يكون من المستحسن وضع إطار مالي عمليًّا متوسط الأجل، واستراتيجية لإدارة الديون، ونظام قوي للإدارة المالية العامة (البنك الدولي، a2012).

88. لم تكن طفرة الإيرادات النفطية في أوائل العقد الأول من القرن الحادي والعشرين ومنتصفه قادرة على تلبية التطلعات المتوقعة له لأن إطار الحكومة في العراق آتى إلى سياسات مجرأة ترتكز على المكافآت القصيرة الأجل. وبشكل عام، يعتبر الدور الذي تلعبه الدولة العراقية في الاقتصاد غير متسلق. فهي تكافح من أجل توفير الخدمات الأساسية مثل الأمن والماء والكهرباء، وتتعين في الوقت نفسه تنمية القطاع الخاص من خلال السيطرة على المشهد الإداري والتشغيلي. وكما هو مبين في نواحٍ أخرى من هذا التقرير، يجب أن تناح الفرصة أمام القطاع الخاص لكي يصبح طرفاً أساسياً في الاقتصاد والتتميمية في العراق. ولا يمكن مواجهة التحدي المتمثل في تسوية النفقات والاستثمار المنتج والتوزيع، بالسياسة المالية والاستثمارات العامة وحدها؛ إنما يحتاج ذلك إلى دعم اقتصاد غير نفطي مرن. وينبغي أن يشمل ذلك ما يلي: (1) قطاع مالي يستطيع أن ينبع مصادر التمويل للاستثمارات وأن يكون بمثابة أداة لامتصاص الصدمات؛ (2) سوق عمل وقطاع خاص قادرٌ على خلق عدد كافٍ من الوظائف العالية الجودة؛ (3) ومناخ استثماري يعزز نشاط القطاع الخاص. واليوم، تجري مراجحة القطاع الخاص بواسطة القطاع العام الضخم، وبيئة أعمال ضعيفة للغاية، وقطاع مالي لا يلعب أي دور إنمائي في الاقتصاد. كما يجد القطاع الخاص الرسمي نفسه عالقاً بين مؤسسات مملوكة للدولة تعرقل أداء أسواق المنتجات وعوامل الإنتاج من جهة، وقطاع غير رسمي منخفض التكاليف من جهة أخرى. وبغية إحراز تقدم بشأن هذه القضايا، سيتوجب على الحكومة معالجة أوجه القصور في الحكومة التي حولت القطاع العام إلى حيز لاستخراج الريع وممارسة التفозд الطائفى.

2. التنويع والتجارة

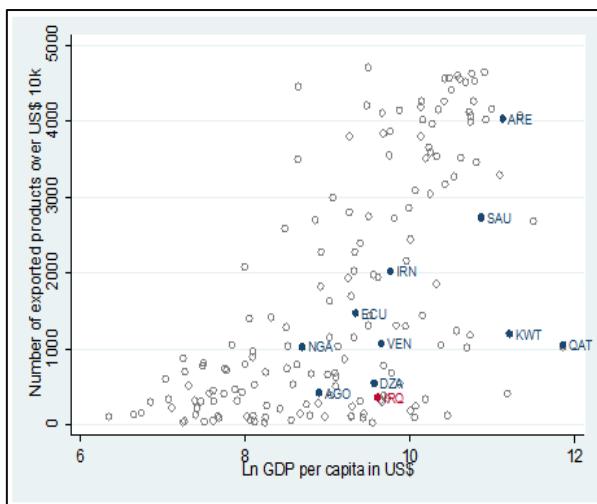
89. **ما هي إمكانات تنويع الاقتصاد العراقي؟** يجعل إرث الصراع وهيمنة الدولة من أي تقدير أمراً صعباً. وفي الجانب الإيجابي، يتمتع العراق بميزانية جغرافية ومناخية متنوعة إلى حد ما، مما يعزز نطاق الزراعة والسياحة. كما أن عدد سكانه الذي يزيد عن 30 مليون نسمة يسمح بتحصُّن المهارات كجزء من استراتيجية التنويع التي لن تكون متاحة في بلد أصغر، والعراق كان أكثر تنوعاً في الماضي القريب نسبياً. ومع ذلك، فإن الواقع عديداً كما يوضح هذا التقرير، وهي تتجاوز إلى حد كبير المعوقات الأمنية الحالية. لقد تدهورت إمكانات أنهار العراق وإنتاجه الزراعي بسبب الإهمال البيئي وإقدام البلدان المجاورة له على تحويل مجاري أنهاره. وكذلك، حُصصت سياسات اقتصادية لحفظ على مستوى إنتاج النفط الخام على المدى القصير وضمان توافر الواردات الأساسية على حساب أنشطة أخرى ومنظور أطول أجيالاً. وقد تأكّل رأس المال البشري في العراق حيث عانى نظام التعليم والصحة من عقود من العقوبات والصراعات وسوء الإدارة والتنفيذ الصارخ لعملية اجتناث البعث وموجة عارمة من هجرة الأدمغة من العراقيين المهرة. ومع ذلك، سلطت مذكرة البنك الدولي الاقتصادية للعراق (البنك الدولي، 2012 a) الضوء على بعض القطاعات التي لديها القدرة على قيادة أي استراتيجية تنويع، وإن كانت مع تحفظات كبيرة، وهي قطاعات الزراعة والسياحة (ولا سيما السياحة الدينية) والطاقة والبتروكيماويات. ولكن، يتطلب هذا الأمر استثمارات ضخمة في رأس المال المادي والبشري، ودوراً جديداً للقطاع العام، وقطاعاً خاصاً موسعاً قادرًا على مواجهة هذا التحدي.

90. إن العراق أقل تكاملاً ضمن الاقتصاد العالمي اليوم عما كان عليه قبل عقد من الزمان. إذ انخفضت نسبة الواردات وال الصادرات من الناتج المحلي الإجمالي - وهو مقياس واسع لتكميل البلد داخل الاقتصاد العالمي - لأكثر من النصف من 120

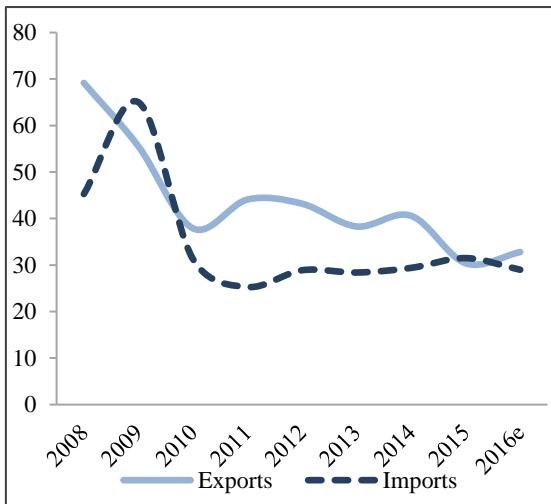
في المئة في العام 2004 إلى 50 في المئة في العام 2014 (الشكل 40). ويكمّن سبب هذا الاتجاه الانحداري في الانخفاض الحاد في حصة الصادرات والواردات كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي. وقد كان لانخفاض أسعار النفط خلال الأزمة المالية، بليله الانخفاض الأخير منذ العام 2014، أثر سلبي كبير على حجم التجارة، مع أن الإحصاءات تشير أيضاً إلى عدم قدرة الاقتصاد على الاستفادة من منتجات جديدة ودخول أسواق جديدة. ولم يتمكن العراق من تطوير العديد من المنتجات التصديرية غير المنتجات النفطية. وكما هو مبين في الشكل 41، يسجل العراق أقل عدد من المنتجات التصديرية (332) بالمقارنة مع البلدان الأخرى، ولا يزال متاخرًا بشكل كبير عن البلدان الأخرى في منظمة الأوبك ذات المستويات المماثلة من نصيب الفرد من الدخل. كما أن عدد المنتجات المصدرة في العراق أقل بكثير مما هو عليه في بلدان أخرى في المنطقة لها اقتصادات أصغر حجمًا مثل الكويت وقطر. وفي حين أن اعتماد العراق على النفط ليس جيداً، حيث شكل النفط الخام 96 في المئة من صادراته في العام 1980، كانت سلة صادراته أكثر تنوعاً وشملت عدداً من المنتجات الصناعية، بما فيها الصناعات الغذائية والمنسوجات والأجزاء الميكانيكية والكيماويات والأسمدة، فضلاً عن مجموعة واسعة من المنتجات الزراعية. أما في الوقت الحاضر، فتمثل منتجات الذهب أكثر من 75 في المئة من الصادرات غير النفطية (انظر المرفق 2).

91. إن زيادة فرص تكامل العراق مع البلدان المجاورة له قضية ملزمة في ما يتعلق بدعم نموه وتنويعه. وسيزيد ذلك من حجم أسوأه الذي بدونه سيكون من الصعب تحقيق أي نمو في الإنتاجية والحفاظ عليه. ولكن التقى في مسألة تكامل العراق قد توقف منذ عقود بسبب العقبات الجيوسياسية والخصومات، بما في ذلك الحرب الإيرانية العراقية، وغزو الكويت، والتطورات في كردستان، ومؤخراً الحرب الأهلية في سوريا، فضلاً عن الخصومات بين القوى الإقليمية. كما أن العراق ليس عضواً في منظمة التجارة العالمية وبالتالي يفتقر إلى عدد من التخصصات الأساسية والهيئات المؤسسية لتنمية التجارة (البنك الدولي، a2012).

الشكل 40. الصادرات والواردات، % من الناتج المحلي الإجمالي (الشراكة بين القطاعين العام والخاص، بالدولار الأميركي)



المصدر: مؤشرات التنمية العالمية وقاعدة بيانات الأمم المتحدة الإحصائية لتجارة السلع الأساسية

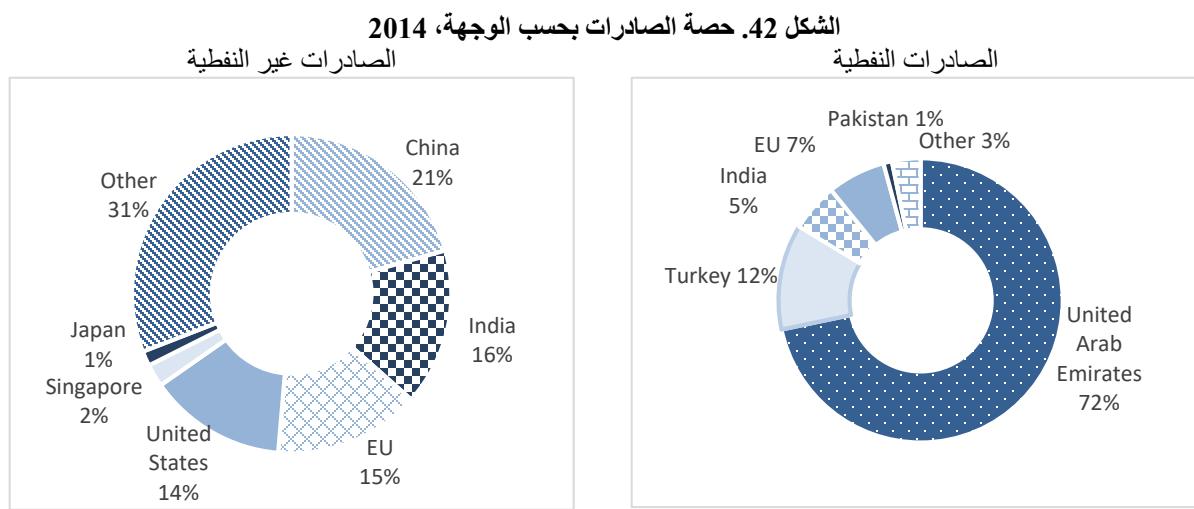


المصدر: تقديرات صندوق النقد الدولي وموظفي البنك الدولي

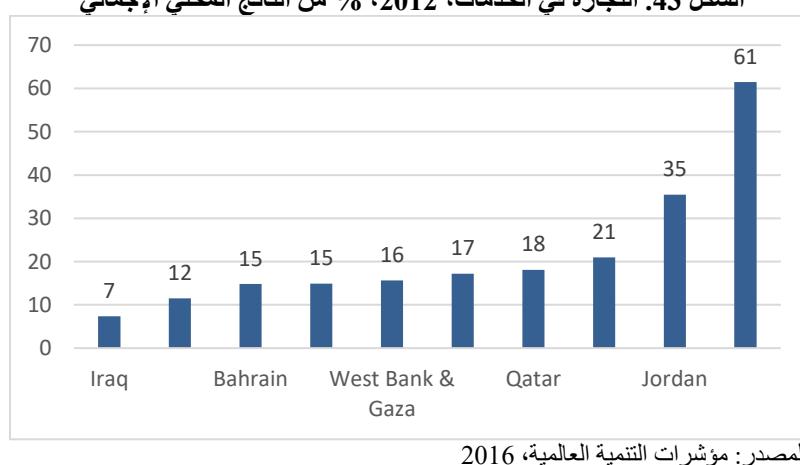
92. في ما يتعلق بالتجارة على وجه الخصوص، لا تزال إمكانات التنويع الجغرافي للصادرات العراقية غير مستغلة إلى حد كبير، ولا سيما داخل المنطقة. ورغم وجود عدد من الاتفاقيات التجارية الإقليمية والثنائية، تظل تدفقات التجارة والاستثمار في العراق مع شركائه التجاريين الإقليميين محدودة، وإن كانت فوائد توسيع الروابط الاقتصادية في المنطقة ستكون كبيرة (البنك الدولي، c2014). وقد أصبحت دولة الإمارات العربية المتحدة وجهة رئيسيةً لصادرات العراق غير النفطية، وما زالت تركيا شريكاً مهماً. ولكن، قبل عشر سنوات، كانالأردن ثاني أكبر مستورد للسلع العراقية، والمغرب شريكاً رئيسياً آخر، ولكن هذه الروابط لم تستمر. كما أن صادرات العراق من النفط أكثر تنوعاً من حيث الوجهات من الصادرات غير النفطية، حيث لا يوجد أي بلد يمثل أكثر من ربع الصادرات العراقية، التي تتوّزع في أماكن بعيدة مثل أميركا الشمالية وأوروبا وجنوب وشرق آسيا

(الشكل 42). وفي المقابل، يتم شحن معظم الصادرات غير النفطية داخل المنطقة، حيث تتجه الغالبية العظمى منها إما إلى الإمارات العربية المتحدة (72 في المئة) أو إلى تركيا (12 في المئة).

93. لا تزال إمكانيات قطاع الخدمات وتجارة الخدمات أيضاً غير مستغلة إلى حد كبير في العراق. فكما هو مبين في الشكل 43، كان العراق ناشزاً في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا من حيث مساهمة تجارة الخدمات في الناتج المحلي الإجمالي اعتباراً من العام 2012، حيث بلغت حصته أقل من نصف معدل البلدان في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (16 في المئة)، وحتى بالنسبة للبلدان الأخرى الهشة والمتأخرة من الصراع (13 في المئة). وبالتالي فإن هامش النمو كبير جداً. وعلاوة على ذلك، يمثل قطاع الخدمات وتجارة الخدمات مدخلات أساسية في أي شكل من أشكال الإنتاج، فضلاً عن كونهما عنصرين رئيسيين من المسؤولية في أي بلد، مما يجعلهما عاملآً محذداً رئيسياً لقدرة العراق التنافسية وضرورياً لنموه وتتوسعه. كما يمكن أن تصبح الخدمات مصدرآً هاماً للصادرات خارج قطاع النفط والغاز، وكذلك مصدرآً للوظائف كما كانت الحال بالنسبة للبلدان الأخرى في المنطقة.⁴¹ وبعيداً عن السياق الاقتصادي، سيعود إصلاح الإطار التنظيمي وتحسين توريد الخدمات بفائدة كبيرة للعراقيين. فقد دفعت الفجوات الرئيسية في تقديم الخدمات الحيوية، مثل الرعاية الصحية والتعليم، بالعراقيين إلى السفر إلى الخارج سعياً للحصول على هذه الخدمات، مما سبب ارتفاع التكاليف على المستهلكين والدولة معاً.



الشكل 43. التجارة في الخدمات، 2012، % من الناتج المحلي الإجمالي



⁴¹ على سبيل المثال، استثمرت بلدان مجلس التعاون الخليجي بشكل كبير في قطاعات الخدمات مثل تجارة التجزئة والجملة، والسياحة والضيافة، والمال والبناء، والتي من المرجح أن تساهم بأكثر من 60 في المئة من نمو الناتج المحلي الإجمالي وخلق الوظائف (ماكينزي، 2015).

94. من منظور السياسة العامة، يؤثر عدد من العقبات - عند الحدود وخلفها - على قدرة العراق على تسخير منافع التكامل التجاري. لا تشكل السياسات التجارية التقليدية في العراق، مثل حظر الاستيراد، وفرض رسوم استيراد مفرطة، وشروط الترخيص، عوائق أمام التجارة فحسب، بل تخلق فرضاً كبيرة للفساد. وفي حين أن العراق قد خطا خطوة هامةً إلى الأمام في العام 2010 باعتماد جدول جديد للتعريفات الجمركية، فإنه يلزم تخفيض عدد النطاقات غير الصفرية وتخفيض التعريفات. فالعراق يتختلف عن نظرائه من حيث تيسير التجارة، بما في ذلك الكفاءة الجمركية والنقل والخدمات اللوجستية، ويحتل مرتبة متاخرة جداً عن نظرائه الإقليميين وغيرها من البلدان المتوسطة الدخل في مجال كفاءة الخدمات اللوجستية التجارية. ويظهر ذلك في مؤشر البنك الدولي "للتجارة عبر الحدود" الذي يصنف العراق في المرتبة 178 من أصل 189 اقتصاداً اعتباراً من العام 2016 (الجدول 7). وتقيس المؤشرات الوقت والتكلفة المترتبة على العمليات اللوجستية للتصدير والاستيراد (من حيث المستندات والإجراءات والبنية التحتية مثلاً). أما في مجال النقل والجمارك والمنافسة وغير ذلك من المجالات، تم الاعتماد بعض الأنظمة لتحسين الوضع ولكنها لم تُنَفَّذ، وغالباً ما يعزى ذلك إلى نقص الموارد. كما أن تشيريات العراق المتعلقة بالنقل واللوگستيات قديمة كما هي الحال بالنسبة للبنية التحتية المتدهورة التي تزيد من تكاليف التجارة وفترات التأخير. وهذه العوامل، مقترنةً ببطء إصدار تراخيص التصدير والاستيراد وتتكلفتها العالية وانخفاض مهارات القوى العاملة، كلها تساهم في إقامة سلسلة لوجستية ضعيفة الأداء وبالتالي تردي الخدمات المقدمة. ومن جهة أخرى، يتسع نطاق التجارة غير الرسمية عبر الحدود في الواردات وال الصادرات على حد سواء، مما يقوض الحواجز التي تدفع الشركات إلى المشاركة في التجارة الرسمية. وفي حالة الخدمات، هناك العديد من القيود التي تتجاوز الحدود والتي تشكل عقبة أمام المهنيين الأجانب للعمل في العراق، مثل الشروط المتضاربة لمختلف السلطات المحلية، وشروط الجنسية، وعدم معادلة الشهادات، وشروط الإقامة للحصول على التأشيرات، والقيود المفروضة على أداء عمليات التدقيق التي تقوم بها الشركات الأجنبية والمهنيون. فإن إلغاء هذه القيود سيساعد على إطلاق إمكانات هذا القطاع وخلق فرص عمل ونمو على المستوى المحلي.

الجدول 7. التجارة عبر الحدود

المؤشر	العراق	الشرق الأوسط وشمال أفريقيا	الدخل العالمي من منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي
المدة اللازمة للتصدير: امتنال الحدود (بالساعة)	69	65	15
التكلفة الازمة للتصدير: امتنال الحدود (باليدولار الأميركي)	1018	445	160
المدة الازمة للتصدير: امتنال المستندات (بالساعة)	504	79	5
التكلفة الازمة للتصدير: امتنال المستندات (باليدولار الأميركي)	1800	351	36
المدة الازمة للاستيراد: امتنال الحدود (بالساعة)	131	120	9
التكلفة الازمة للاستيراد: امتنال الحدود (باليدولار الأميركي)	644	594	123
المدة الازمة للاستيراد: امتنال المستندات (بالساعة)	176	105	4
التكلفة الازمة للاستيراد: امتنال المستندات (باليدولار الأميركي)	900	385	25

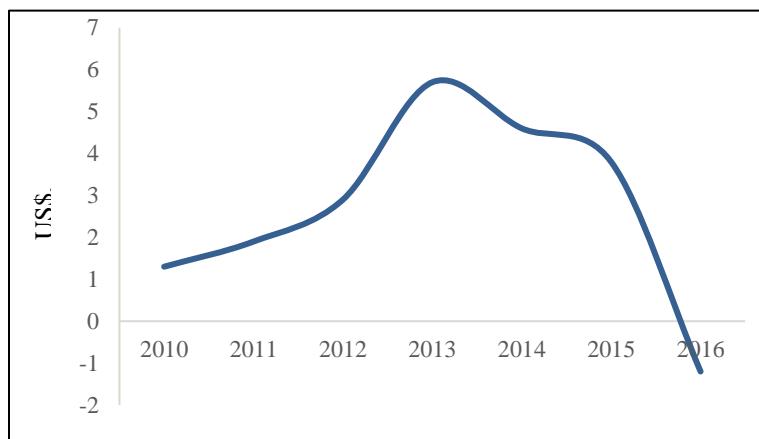
المصدر: تقرير البنك الدولي حول ممارسة الأعمال التجارية، 2016

95. شكل الاستثمار الأجنبي المباشر عنصراً في التجارة والتنوع، وقد نجح العراق نسبياً في اجتذابها في الماضي إلى أن وقع الانهيار الأخير في أسعار النفط وتصاعدت أعمال العنف (الشكل 44). وبين العامين 2004 و2013، شهد العراق زيادة قدرها عشرة أضعاف في تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر إلى الداخل (الشكل 45). وفي العام 2013، بلغت تدفقات هذا الاستثمار نحو 6 بلايين دولار أمريكي، ويواظي هذا المبلغ قيمة التدفقات التي وصلت إلى اقتصادات أكبر بكثير من العراق، مثل مصر ونيجيريا. كما أن الاستثمار الأجنبي المباشر في العراق احتل المرتبة الثانية من حيث أكبر حصة من الناتج المحلي الإجمالي (3.1 في المئة) بين بلدان الأوبك مباشرةً بعد أنغولا (الشكل 46). وفي حين أن قطاعي النفط والبناء تقليقاً الجزء الأكبر من هذا الاستثمار، إلا أن هناك قطاعات أخرى استفادت أيضاً منه، بما فيها النقل والطاقة والعقارات. وعلاوةً على ذلك، يدل حجم هذه التدفقات على أن العراق قادر على اجتذاب رؤوس أموال أجنبية ضخمة، فضلاً عن المهارات والتكنولوجيا وشبكات الأعمال الدولية غير المتاحة محلياً.

96. ومع ذلك، وفي العراق، كما هو الحال في البلدان الأخرى المتضررة من أوضاع الهشاشة والصراع والعنف، تؤثر التصورات المتعلقة بالمخاطر السياسية على الاستثمار الأجنبي المباشر أكثر من الشواغل الأمنية، مما يسلط الضوء على أهمية معالجة أوجه الضعف المتعلقة بالحكومة. وفي أعقاب الزيادة الحادة بين العامين 2010 و2013، بدأت تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر إلى العراق في التراجع. في هذا السياق، أجريت دراسة اقتصادية في تموز/يوليو 2010 على 60 مؤسسة متعددة

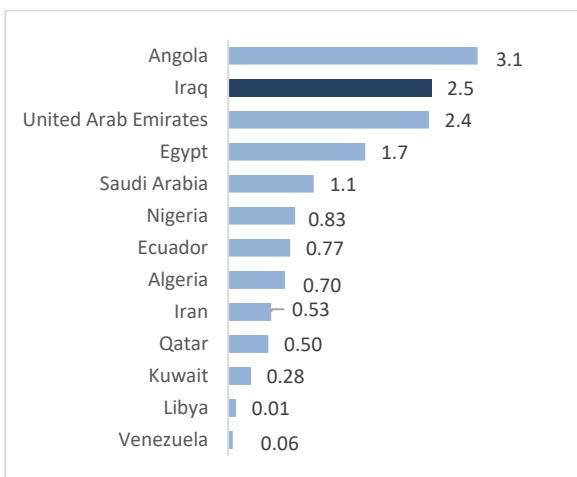
الجنسيات كانت لديها استثمارات في بلد واحد على الأقل من البلدان المتضررة من أوضاع الهشاشة والصراع والعنف، وسمحت هذه الدراسة باستكشاف مواقف المستثمرين إزاء المخاطر السياسية. ومن الواضح أن المخاطر السياسية لا بد أن تمثل مسألة بارزة جدًا بالنسبة إلى المستثمرين في البلدان المتضررة من أوضاع الهشاشة والصراع والعنف، أكثر مما هي بالنسبة إلى المستثمرين الذين يعملون في أسواق نامية أخرى. ومن المستغرب إلى حد ما أن الدراسة الاستقصائية أظهرت أن المستثمرين الأجانب في البلدان المتضررة من أوضاع الهشاشة والصراع والعنف يقللون بشأن التدخلات الحكومية السلبية، مثل التغييرات التنظيمية وعدم احترام الضمانات السيادية والقيود المفروضة على العملات ومصادر الملكية وانتهاء العقود، أكثر مما يقللون حال العنف السياسي أو الحرب أو الإرهاب أو الأوضاع المالية العامة، وارتفاع مستويات الفساد، كأنها أمور تثبط الاستثمار الأجنبي المباشر. وشملت الشواغل الأخرى التي أعرب عنها المستثمرون الأجانب في الدراسة الاستقصائية، إمكانية تدمير الأصول بسبب الصراع نفسه، أو النقص في المدخلات أو العاملين ذوي المهارات اللازمية بسبب الافتقار إلى البنية التحتية وضعف الأطر المؤسسية والتنظيمية والانخراط المفاجئ في الطلب المحلي، أو الفقر الدائم الذي يستمر إلى ما بعد انتهاء القتال. ولن يتأثر قطاع النفط العراقي الموجه نحو الصادرات، بصدمات الطلب، وعلى الرغم من أن استثمارات قطاع الصناعات الاستخراجية من الناحية النظرية معرضة بشكل خاص للتدمير أصولها بسبب كثافة رأس المال، يمكن لتركيز تلك الأصول في عدد صغير من الواقع أن يجعل حمايتها أسهل، مما يقلل من خطر تدميرها. غير أن هذه الشواغل جميعها قد تنطبق على الاستثمارات خارج قطاع النفط، مما يخفض إمكانيات إسهام الاستثمار الأجنبي المباشر في التنويع، إلى حين يتم تعزيز قدرات المؤسسات والحكومة في العراق.

الشكل 44. الانحدار في تدفقات الاستثمارات الأجنبية المباشرة إلى العراق في العام 2014



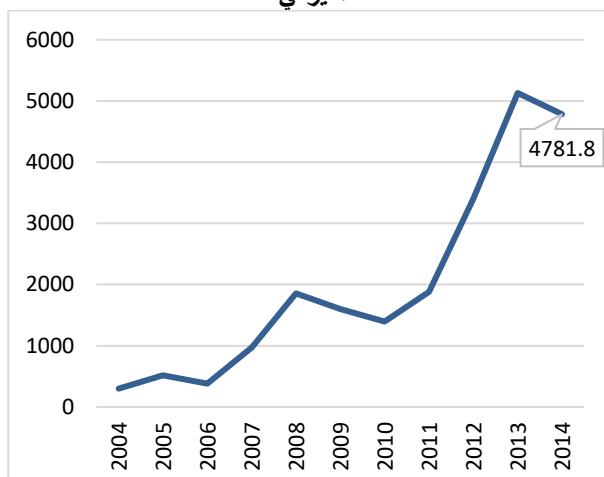
المصدر: تقديرات البنك الدولي وموظفي صندوق النقد الدولي

الشكل 46. تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر، 2014، %



المصدر: الأونكتاد

الشكل 45. تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر، بمليون دولار أمريكي



المصدر: الأونكتاد

97. ثمة حاجة إلى تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر في قطاعات أخرى غير النفط والغاز، ولكن هذين القطاعين يمكن أن يشكلان نقطة انطلاق لتنمية الاقتصاد وتحسينه. فمن شأن المشاركة في سلاسل القيمة العالمية أن تزود العراق برؤوس الأموال والتكنولوجيا وتبادل المهارات، وأن تشكل خطوة هامة نحو رفع مستوى الاقتصاد. لذا، من الضروري زيادة هذه المنافع والآثار غير المباشرة على القطاعات الأخرى إلى أقصى حد. فإن سلسلة قيمة النفط والغاز هي عبارة عن سلسلة طويلة ومعقّدة انتلاقاً من الإنتاج وحتى التسويق والخدمات التنموية للإنتاج، بما في ذلك التكنولوجيا ومعالجة الإشارات والتحليل الجيوفنقي والاستكشاف والتقييم والتقييم القانوني (على سبيل المثال حيازة الأراضي وإبرام العقود) والتقييم التقني وتقييم السوق (إدارة المخاطر المالية)، وتطوير المرافق. ولا تشمل المدخلات المطلوبة في مرحلة الإنتاج السلع والبنية الأساسية المادية (مثل الآلات والأدوات وخطوط الأنابيب والمعدات) فحسب، بل تشمل أيضاً الخدمات. وهذه الخدمات واسعة النطاق للغاية، وتتضمن توفير أماكن الإقامة والخدمات الصحية للعاملين فضلاً عن النقل والتسويق. كما تشمل المراحل اللاحقة المصافي والشركات لتحويل النفط إلى منتجات وسيطة (مثل المواد الكيميائية) ومنتجات نهائية (من ملابس ومنتجات غذائية وصحية). فمن خلال تنمية القوى العاملة والمؤسسات المحلية، يمكن لهذه الخدمات، سواءً كانت مستقلة أو مدمجة في سلع وخدمات أخرى (مثل النقل والخدمات المهنية)، أن تسهم في زيادة القدرة التنافسية للاقتصاد العراقي. وبعوائق النموذج المحصور الحالي لتنمية النفط والغاز، الذي هو قائم بذاته وله روابط قليلة مع القطاعات غير النفطية في العراق، تسخير هذه الآثار غير المباشرة في باقي الاقتصاد، على الرغم من أن ذلك تقتضيه شواغل الأمن وتقديم الخدمات.

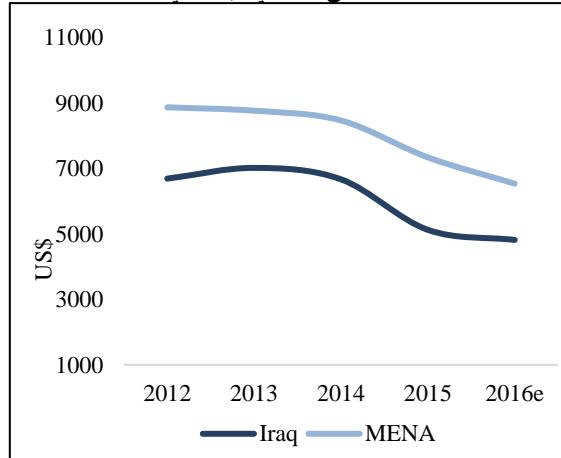
3. التحديات على المدى القريب

98. أحدى اعتماد العراق الساحق على إيرادات النفط وعدم وجود آليات لإدارة الإيرادات وتسوية النفقات إلى جعل الاقتصاد شديد التأثر بالانخفاض المفاجئ في أسعار النفط، كما لوحظ منذ العام 2014. وأثرت الصدمة المالية الأخيرة بسبب الانخفاض الهائل في أسعار النفط والصراع مع داعش تأثيراً كبيراً على الاقتصاد العراقي. فقد تقلص نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي بشكل ملحوظ، حيث انخفض من 6 672 دولاراً في العام 2014 إلى ما يقدر بـ 5 127 دولاراً في العام 2015 (الشكلان 47 و48). وبعد النمو القوي الذي بلغ متوسطه 8% في المئة في السنوات الأربع حتى العام 2013، تباطأ النمو الاقتصادي في العراق إلى 0.1% في المئة في العام 2014 ثم توسيع بنسبة 2.9% في المئة في العام 2015 نتيجةً لزيادة إنتاج النفط بنسبة 19% في المئة والتي شملت إنتاج النفط في إقليم كردستان العراق (الشكل 49). وفي العام 2016، من المتوقع أن يصل نمو الناتج المحلي الإجمالي إلى 10% في المئة، مع استمرار التوسيع في إنتاج النفط. غير أن الاقتصاد غير النفطي يتحمل وطأة الصدمة المزدوجة، وقد انقبض لمدة ثلاثة سنوات متتالية، حيث أدت الأزمة الاقتصادية والعنف وعدم الاستقرار السياسي إلى تقويض ثقة المستهلك، وتبطأ استهلاك القطاع الخاص وتقلص مداخراته، وإعاقة الاستثمار العام في القطاعات غير النفطية. كما ارتفعت الاستثمارات النفطية من 48% في المئة من إجمالي الاستثمار العام في العام 2014 إلى نسبة متوقعة بلغت 76% في المئة في العام 2016، ولكن

الاستثمارات غير النفطية شهدت انخفاضاً ملحوظاً. وقد تسبّب استمرار انعدام الأمن وانخفاض أسعار النفط بتراجع حاد في الاستثمار الأجنبي المباشر.

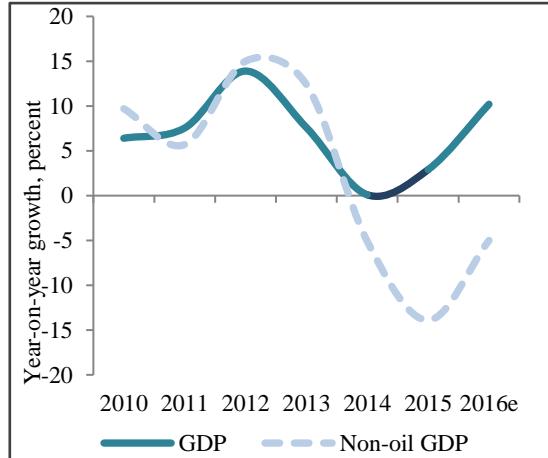
قد أفضى انخفاض إيرادات النفط، مقترباً بارتفاع الإنفاق على الشؤون الإنسانية والأمنية، إلى زيادة العجز المالي بسرعة. فقد بلغ 12.3 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في العام 2015، ومن المتوقع أن يبلغ 8 في المائة في العام 2016، بعد أن بلغ نحو 5 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في العام 2014 (الشكل 49، الجدول 8). كما استبعدت أسعار النفط، التي انخفضت من متوسط 96.5 دولاراً أميركياً للبرميل في العام 2014 إلى 35.5 دولاراً أميركياً في العام 2016، انخفاضاً حاداً في الإيرادات الحكومية. إذ اضطررت الحكومة إلى الاعتماد على كميات متزايدة من الصادرات النفطية للتغويص جزئياً عن انخفاض الأسعار. ومن ناحية النفقات، خفضت الحكومة الاستثمار الرأسمالي غير النفطي وأعطت الأولوية لعناصر الإنفاق الأكثر صلابة - الأجور والمعاشات التقاعدية والأمن وخدمة الدين. كما عملت على حماية الاستثمارات المتعلقة بالنفط من أجل حفظ أحجام الصادرات. وبسبب محدودية خيارات التمويل، اضطررت الحكومة أيضاً إلى اللجوء إلى تمويل محلي وخارجي إضافي ومبالغ متراكمة من المستحقات المتأخرة (تقدير بنحو 6.1 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي) لسد فجوة التمويل.

الشكل 48. الاضطراب الاقتصادي والانكمash في نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي



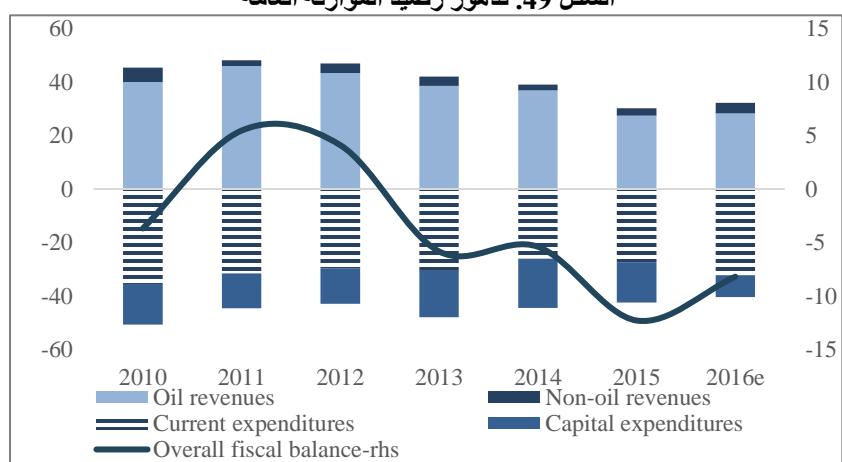
المصدر: تقديرات صندوق النقد الدولي والبنك الدولي

الشكل 47. أثر الصدمة المزدوجة على النمو



المصدر: تقديرات صندوق النقد الدولي والبنك الدولي

الشكل 49. تدهور رصيد الموازنة العامة



المصدر: تقديرات صندوق النقد الدولي والبنك الدولي

100. لقد نما الدين العام بسرعة. وفي حين أن احتياجات العراق التمويلية كبيرة، إلا أن مصادر تمويله محدودة. ولأن البلد قد حقق تاريخياً فوائض في الميزانية، فإنه لم يطور سوق سندات الخزينة ولم يصدر أي سندات على مدى العقد الماضي. إذ يجري تمويل العجز إلى حد كبير من التمويل المصرفي المحلي؛ ففي العام 2016 سيتم إعادة تمويل معظم هذا العجز عبر نافذة الخصم للبنك المركزي العراقي نظراً للمعوقات السببية في القطاع المصرفي. وكان يمكن عكس مسار هذا التمويل المحلي لو توفر في هذا الصدد أي تمويل خارجي من مؤسسات مالية دولية. وكان من المتوقع أن يرتفع إجمالي الدين إلى 63 في المئة من الناتج المحلي الإجمالي مع حلول نهاية العام 2016، بعد أن سجل 33 في المئة من الناتج المحلي الإجمالي في العام 2014 و56 في المئة في العام 2015. وفي حال تواصل النمو وتضاعف العجز المالي، من المتوقع أن يصل الدين إلى ذروته في العام 2016 ومن ثم ينخفض. ومع ذلك، فإن مستويات الديون حساسة للصدمات، ولا سيما في نمو الناتج المحلي الإجمالي، كما أن الرصيد الأولي والدين الخارجي معرضان بشدة لصدمة الحساب الجاري، مثل حصول مزيد من الانخفاض في أسعار النفط أو خفض حقيقي في سعر الصرف.

101. اضطرت الحكومة، بسبب الحاجة إلى زيادة التمويل المحلي، إلى الاعتماد على احتياطياتها من النقد الأجنبي لتغطية الواردات. إذ انخفضت إيرادات تصدير النفط إلى نحو 49 بليون دولار أمريكي في العام 2015، بعد أن بلغت أكثر من 84 بليون دولار أمريكي في العام 2014. ومع ارتفاع الواردات المتعلقة بالأمن، تسبب ذلك بعجز في الحساب الجاري بنسبة 6.1 في المئة من الناتج المحلي الإجمالي في العام 2015، مقارنةً بفائض نسبته 2.7 في المئة من الناتج المحلي الإجمالي في العام السابق. ومن المتوقع أن يرتفع عجز الحساب الجاري إلى 6.8 في المئة في العام 2016. فمن أجل تمويل هذا العجز جزئياً، استندت الحكومة إلى احتياطياتها الدولية التي انخفضت من نحو 67 بليون دولار في نهاية العام 2014 إلى 54 بليون دولار في نهاية العام 2015، ويتوقع أن تصل إلى 43 بليون دولار أمريكي مع حلول نهاية العام 2016. وقد ساعد تراكم الاحتياطي القوي خلال الفترة الممتدة بين العامين 2010 و2013 على تحفيظ وتيرة الانكماش في الطلب المحلي وفي السياسة المالية. ويمكن تحسين الموقف الخارجي للعراق إذا ما تبعت أسعار النفط المرتفعة قرار دول الأوبك بخفض إنتاج النفط.

الجدول 8. المؤشرات الرئيسية للاقتصاد الكلي، 2019-2013

2019	2018	2017	2016	2015	2014	2013	
متوسط							متغير
							النمو الاقتصادي والأسعار
							الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي (التغيير بالنسبة المئوية)
							الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي غير النفطي (التغيير بالنسبة المئوية)
							معامل انكماش الناتج المحلي الإجمالي (التغيير بالنسبة المئوية)
							نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي (دولار الأميركي)
							الناتج المحلي الإجمالي (تريليون دينار عراقي)
							الناتج المحلي الإجمالي غير النفطي (تريليون دينار عراقي)
							انتاج النفط (مليون برميل في اليوم) ¹
							صادرات النفط (مليون برميل في اليوم) ²
							أسعار صادرات النفط في العراق (دولار أمريكي للبرميل الواحد)
							تضخم أسعار المستهلك (التغيير بالنسبة المئوية؛ في نهاية الفترة)
							تضخم أسعار المستهلك (التغيير بالنسبة المئوية؛ المتوسط)
							(في المئة من الناتج المحلي الإجمالي)
							الحسابات القومية
							الاستثمار المطعي الإجمالي
							ومنه الاستثمار العام
							الاستهلاك المحلي الإجمالي
							ومنه الاستهلاك العام
							الإدخار الوطني الإجمالي
							ومنه الإدخار العام
							الإدخار – رصيد الاستثمار
							(في المئة من الناتج المحلي الإجمالي)
							المالية العامة
							الإيرادات الحكومية والمنح
							الإيرادات النفطية للحكومة
							الإيرادات غير النفطية للحكومة
							النفقات، منها:
							النفقات الجارية
							النفقات الرأسمالية
							الرصيد المالي العام (بما فيه المنح)
							الرصيد المالي الأولي من القطاع غير النفطي (في المئة من الناتج المحلي الإجمالي غير النفطي)
							بنود المذكورة:
							مجموع الدين العام (في المئة من الناتج المحلي الإجمالي) ³
							مجموع الدين العام (بليون دولار أمريكي) ³
							الدين العام الخارجي (في المئة من الناتج المحلي الإجمالي)
							الدين العام الخارجي (بليون دولار أمريكي) ³
							(في المئة ، إلا في حال تم تحديد عكس ذلك)
							المؤشرات النقدية
							النمو في الاحتياطي النقدي
							النمو في المعروض النقدي
							معدل الفائدة الرسمي (في نهاية الفترة)
							القطاع الخارجي
							الحساب الجاري
							ميزان التجارة
							تصدير السلع
							استيراد السلع
							الميزان الخارجي العام
							الاحتياطيات الإجمالية (بليون دولار أمريكي)
							في شهور من استيراد السلع والخدمات
							سعر الصرف (الدينار بالدولار الأميركي؛ متوسط الفترة)
							فجوة التمويل (بليون دولار أمريكي) ¹⁹
							المصدر: السلطات العراقية؛ تقديرات واسقاطات صندوق النقد الدولي والبنك الدولي.
							١ لا يمكن انتاج إقليم كردستان العراق بين العامين 2013 و2014.
							٢ تناقص صادرات إقليم كردستان العراق من خلال المؤسسة الحكومية لتسويق النفط.
							٣ يشمل المستحقات المتأخرة.
							٤ أيجاي يعني ارتفاع في القيمة.

ب. ضعف مؤسسات القطاع العام

102. إن الحكومة الرشيدة والمؤسسات القوية الخاضعة للمساءلة ضرورة أساسية لاستعادة شرعية الدولة والحد من الفقر وتعزيز الرخاء المشترك. فهي تمهد بيئةً مواتيةً للنمو الاقتصادي المطرد تساعد على الحد من الفقر، كما أنها تسمح بتنفيذ الفعال للسياسات الاجتماعية وسياسات التوزيع التي تعزز التنمية والرفاه الاجتماعي والاقتصاديين والإنسانيين، وكذلك تحمي السكان من الاستبعاد الاقتصادي والاجتماعي، مما يزيد الرخاء المشترك. إذ غالباً ما تفتقر الحكومات في البلدان الهشة والمنكوبة بالصراعات إلى القدرة والمساءلة والشرعية في القيام بمهامها الهامة بمصداقية مثل ضمان الأمن وحل النزاعات وتقديم السلع والخدمات العامة.

103. لم تنجح مؤسسات القطاع العام في العراق في توزيع الموارد على نحو عادل في كافة أنحاء البلد وبين جميع سكانه، بحيث استولت عليها المصالح الطائفية وأهلكها الفساد على مدى عقود. وقد أدى تسييس مؤسسات الدولة ونهب مواردها إلى تقويض تقديم الخدمات بصورة فعالة ومنصفة، وبالتالي زاد من تفاقم أزمة الشرعية والتحديات التي تواجه سلطة الدولة، وكذلك زاد أخيراً من دوامة العنف التي شهدتها في العراق اليوم. وكما أشار تقرير التنمية العالمية للعام 2011، يعطل ضعف المؤسسات وانعدام الشرعية قدرة الدول على توفير الأمن والعدالة والفرص الاقتصادية الأساسية لمواطنيها، وبالتالي يمكن لهذا الأمر أن يشكل سبيلاً رئيسياً للصراع (البنك الدولي، 2011a). وينطبق ذلك على العراق حيث تتعكس هشاشة العمليات والمؤسسات العامة الرئيسية بشكل صارخ في الصيف المزمن، في خدمته المدنية وإدارته المالية العامة ومؤسساته المملوكة للدولة وإدارته للاستثمارات العامة ونظامه القضائي.

1. الخدمة المدنية

104. لقد كان القطاع العام صاحب العمل الرسمي المهيمن في البلد منذ بداية الجمهورية، في حين أن شركات القطاع الخاص كانت وما زالت صغيرة وغير رسمية باستثناء القليل منها. وقد زاد اجتثاث البعث وتزويج عشرات الآلاف من الموظفين الأكثر خبرة بسبب الصراع والعنف من تفكك القطاع العام الذي بات بالفعل ضعيفاً جداً بسبب الحروب والعقوبات في الثمانينيات والتسعينيات. كما شاع التوظيف والترقية في الخدمة المدنية عن غير جدارة على نحو متزايد، وأصبح هذا القطاع يُعتبر شبكة أمان اجتماعي بحكم الواقع. لذا يقف العراقيون في طوابير لأشهر أو سنوات عديدة في أغلب الأحيان، للحصول على وظيفة آمنة في القطاع العام، بسبب الأمان الوظيفي والرواتب المرتفعة والمنافع التي توفرها هذه الوظائف، فضلاً عن أنها تشكل أحد أنظمة المعاشات التقاعدية الأكثر سخاء في العالم⁴² (البنك الدولي، 2015c). ولكن هذا القدر من توفير العمالة في قطاع عام كبير لا يمكن الاستمرار به. وعلى المدى الطويل، لن يكون هناك فرص عمل مستدامة إلا في مناخ استثماري جذاب وبيئة تجارية يمكن التنبؤ بها ومنخفضة التكلفة تمكن نمو قطاع خاص قوي ومنتج.

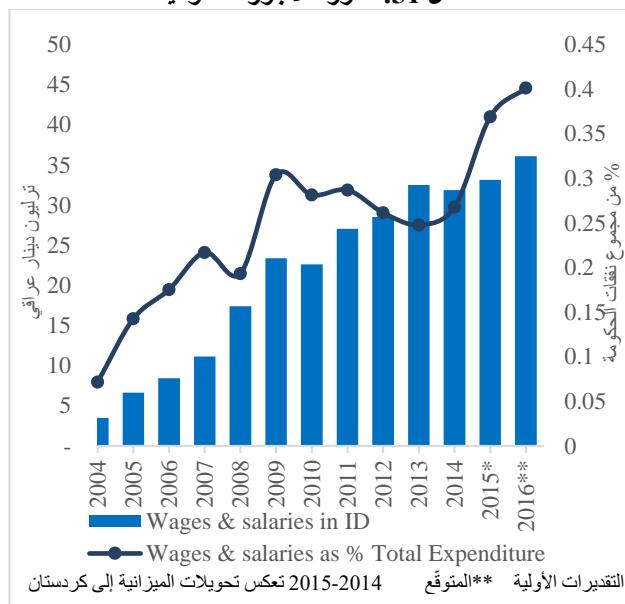
105. بالإضافة إلى تقويض نوعية الخدمة المدنية، أسهم الارتفاع الكبير في التوظيف الزبائني منذ العام 2003 في تكاثر العمالة في القطاع العام وفي زيادة فاتورة الأجور. ففي الفترة ما بين العامين 2003 و2015، توسيع القطاع العام الأساسي (أي باستثناء المؤسسات المملوكة للدولة) من 0.9 مليون إلى أكثر من 3 ملايين موظف، مما يجعل هذا القطاع أكبر صاحب عمل مفرد في البلاد، بحيث يوفر نحو 42 في المئة من جميع الوظائف في العراق (الشكل 50). ولو أضيف موظفو المؤسسات المملوكة للدولة، فسيرتفع إجمالي فرص العمل في القطاع العام إلى 3.5 مليون وظيفة، أي ما يقارب نصف الوظائف كافة في البلد. وأصبحت فاتورة الأجور في القطاع العام الأساسي التي تقدر بحوالي 30.5 بليون دولار أمريكي 36.1 تريليون دينار عراقي (في العام 2016)، أكبر بند من بنود النفقات وأسرعها نمواً في موازنة الحكومة. وبين العامين 2004 و2016، توسيعت النفقات على الأجور والرواتب الأساسية في القطاع العام بنسبة 940 في المئة تقريباً، في حين زادت حصة فاتورة الأجور في الموازنة العامة للحكومة بمقدار ستة أضعاف من 7 إلى أكثر من 44 في المئة، أي ما يمثل 18 في المئة من الناتج المحلي الإجمالي في العام 2016⁴³ (الشكل 51). وهذه النسبة مرتفعة جداً وفقاً للمعايير العالمية، حتى بالمقارنة مع البلدان المصدرة للنفط والبلدان الأخرى في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا.

⁴² تختص زيادة بنسبة 1 في المئة في معدل التوظيف العام في المحافظة حيث ولد أي مواطن شاب مشاركة هذا الشاب في القوى العاملة بأكثر من 40 في المئة من المستويات المنخفضة بالفعل (البنك الدولي، 2014).

⁴³ مرة أخرى، تستبعد هذه الإحصاءات المؤسسات المملوكة للدولة. فالنفقات على الأجور والرواتب في المؤسسات المملوكة للدولة كبيرة، وهي تمثل حوالي خمس إجمالي الإنفاق العام على الأجور والرواتب بين العامين 2009 و2013 (البنك الدولي، 2015j).

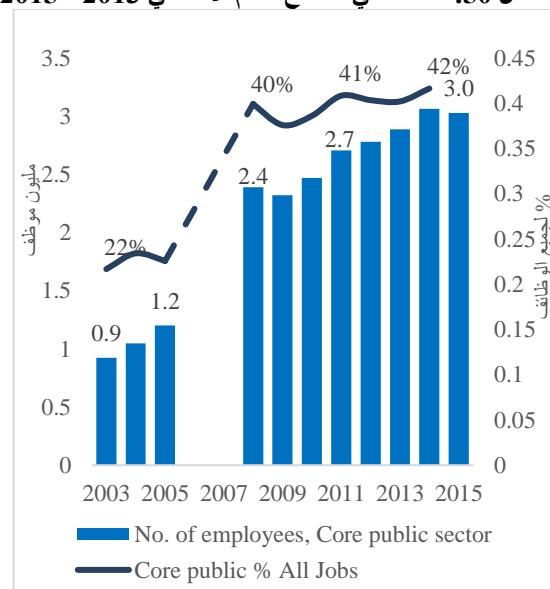
106. لقد تفشي استخدام المحسوبية في التوظيف والترقيات بسبب الافتقار إلى نظم فعالة للمعلومات المتعلقة بالموارد البشرية وغياب الرقابة في الوزارات ذات الصلة. وقد كشفت عمليات التحقيق الآلاف من العاملين الأشباح والعاملين الذين يحصلون بصورة غير قانونية على راتبيين. وبينما حاول بعض الوكالات الأخذ بإجراءات توظيف تنافسية، فإن التعيين يستخدم في كثير من الحالات لتعزيز الخطط السياسية والطائفية. وتعكس هذه الدينامية في مؤشرات الجدارة والمحسوبية في عمليات التوظيف في القطاع العام. فالجدرة مهمة في العراق من أجل الترقية والتقدم في المجتمع بدرجة أقل بكثير مما هي مهمة في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، والبلدان في الشريحة العليا من الدخل المتوسط، وحتى في بلدان أخرى في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، في حين أن شبكة المعارف والمحسوبية تهم أكثر بكثير (الشكل 52). وفي الوقت نفسه، أفضت استراتيجية الحكومة التي تقوم على استخدام التوظيف الواسع ورفع الأجر بخاء للحصول على دعم شعبي ضمن إطار اقتصاد معنٌ، إلى تفاقم مشاكل البلد على المديين المتوسط والطويل. فالقطاع العام المتضخم ليس غير قادر على الاستمرار من الناحية المالية فحسب، لا سيما في أعقاب انخفاض أسعار النفط، بل أنه وضع أمام العاملين عوائق تمنعهم من النظر في العمالة في القطاع الخاص، الذي هو بالفعل مصاب بالكساد بسبب تدني متوجه الأجر⁴⁴ والأمن الوظيفي والمنافع المقدمة.

الشكل 51. فاتورة الأجور الحكومية



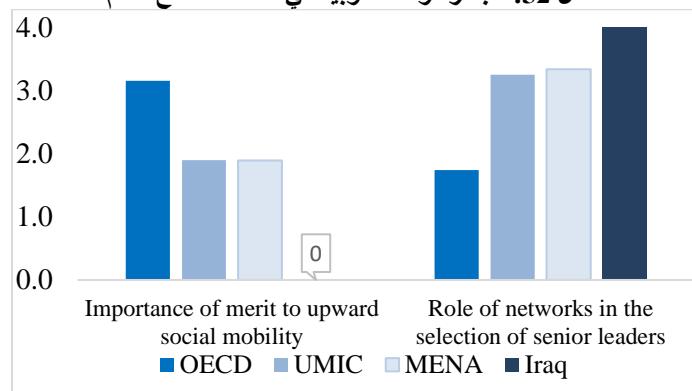
المصدر: وزارة المالية العراقية وصندوق النقد الدولي
التقديرات الأولية **المتوقع 2014-2015 تبعثر تمويلات الميزانية إلى كردستان

الشكل 50. العمالة في القطاع العام الأساسي 2013 - 2015



المصدر: وزارة المالية العراقية ومؤشرات التنمية العالمية

الشكل 52. الجدرة والمحسوبية في عمالة القطاع العام



المصدر: قاعدة بيانات الملامح المؤسسية، 2012

⁴⁴ تشير تقديرات متوجه الفجوة في الأجور بين موظفي القطاعين العام والخاص إلى أن نسبتها 1:5 (البنك الدولي، 2014).

107. الرواتب في القطاع العام أعلى بكثير مما هي عليه في القطاع الخاص بالنسبة إلى الأشخاص ذوي مستويات تعليم مماثلة. وتزداد الفجوة مع ارتفاع مستوى التعليم. فالموظرون في القطاع العام الذين أتموا الدراسة الثانوية أو ما فوق يحصلون على رواتب تزيد أكثر من 40 في المئة عما قد يحصلون عليه في القطاع الخاص، في حين يحصل العاملون في القطاع العام ذوي تحصيل علمي أدنى على رواتب تزيد بنسبة 20 في المئة عن زملائهم في القطاع الخاص. كما أن العلاوات والمكافآت في القطاع العام كبيرة ومعقدة وغالباً ما تكون تنازلية وتمثل 60 في المئة من مجموع نكاليف تعويض الموظفين (البنك الدولي، 2015).

108. لقد قيد الصراع المتكرر والمستمر والهشاشة في العراق إلى حد كبير الخيارات المتاحة أمام صانعي السياسات من أجل حل مشاكل الخدمة المدنية على المدى القريب. وعلى الرغم من أن إصلاحات نظام الأجور والقضاء على ظاهرة العاملين الأشباح من شأنه أن يحدث بعض الوفورات المالية التي تستند الحاجة إليها وأن يشير إلى تغيير جذري في الوضع الراهن، لن تغير هذه التدابير بحد ذاتها بشكل كبير من طابع الخدمة المدنية في الأجل القصير. ولا يبدو أنه في الإمكان اتخاذ تدابير أكثر حدة مثل التسريح المباشر، لأن فاتورة الأجور العامة على الرغم من آثارها التشويبية ضرورية لدعم النشاط الاقتصادي والحفاظ على السلام الاجتماعي نظراً لندرة الوظائف في القطاع الخاص، مما لا يترك للحكومة مجالاً كبيراً للمناورة. أما على المدى المتوسط، فإن التجديد الكامل (الإنجمالي) للتوظيف ليس مثالياً حيث أنه ثمة حاجة إلى بعض المرونة لتلبية احتياجات العمالة المتغيرة في القطاع العام. ومع ذلك، فإن خفض فاتورة الأجور الصافية عن طريق التناقص (بمعنى آخر، ملء جزء صغير فقط من وظائف القطاع العام التي تصبح شاغرة بسبب تقاعده بين 60 000 و 80 000 موظف كل عام) يمكن أن يمثل انخفاضاً كبيراً في فاتورة الأجور كل عام. وهذا أمر ممكن تفيذه، شرط التوصل إلى اتفاق بين الوزارات العراقية التي ت肯ّ حالياً الولاء لمختلف أصحاب المصلحة السياسيين العرقية والطائفية. وبالتالي، يتوجّب على السياسيين أن يتوّقّوا عن استخدام وظائف الخدمة المدنية كغانمٍ توزيعية وأن يحولوا الإدارة إلى آلة أقل احتشاء وأكثر مهنية ترتكز على توفير الخدمات العامة بفعالية.

109. حددت الحكومة الخدمة المدنية كمجال أساسى للإصلاح. وقد حاولت خفض فاتورة الأجور من خلال التعهد بتجميد التوظيف باستثناء قطاعات الأمن والصحة والتعليم (التي تشكل أكثر من 60 في المئة من إجمالي العمالة في القطاع العام). بيد أن الوزارات المعنية رفضت حتى الآن تنفيذ أوامر الحكومة المركزية. ومن ناحية أخرى، حاولت الحكومة في العام 2015 تطبيق حدول جديد للرواتب من شأنه أن يُخْضَع أجور موظفي الخدمة المدنية في الدرجة العليا، ولكنها تراجعت جزئياً عن تنفيذ ذلك بسبب الاحتجاجات العامة (البنك الدولي، 2015). أما المبادرة الواحدة فهي الخطوات الأخيرة التي اتخذتها الوزارات لإدخال النظام البيومترى لتحديد هوية الموظفين ونظم جديدة لإيداع الرواتب المباشر حيث أنها تستطيع الحد من العديد من أشكال الغش في جدول المرتبات، بما في ذلك مجموعة كبيرة من العاملين "الأشباح" والغزة المزدوجين والموظفين الغائبين، الذين يقرّر ديوان الرقابة المالية الاتحادي عددهم بعشرات الآلاف. ويستطيع الديوان حالياً بتدقيق شامل على نطاق الحكومة في جداول الأجر والمعاشات التقاعدية لتحديد هوية هؤلاء المستفيدين الاحتياليين.

2. الإدارة المالية العامة

110. تشكّل الإدارة المالية العامة الفعالة ركيزة هامة للحكومة الاقتصادية الأساسية ولضمان أداء الدولة وشرعيتها ومساعيّتها. وتمثل تدخلات الإدارة المالية العامة إلى التركيز على زيادة الضوابط الضريبية لكل وتصنيص الموارد وفقاً للأولويات الوطنية وتشجيع المسائلة في الإنفاق العام. وبالنسبة للدول الهشة، يمكن أن يكون إصلاح الإدارة المالية العامة جزءاً هاماً من بناء الدولة الذي يتميز بأهمية خاصة عندما يرتبط بالجهود الرامية إلى زيادة الشفافية والمساءلة وتطوير القرارات المستدامة ودعم تقديم الخدمات (جبل، 2015).

111. في العراق، سيكون تعزيز الإدارة المالية العامة حاسماً لإعادة بناء شرعية الدولة، بالإضافة إلى ضمان المساءلة والکفاءة في إدارة الموارد العامة. وتزيد نقاط الضعف في نظام الإدارة المالية العامة من مخاطر الهدر وسوء الاستخدام والفساد. وفي العام 2007، تم إجراء أحدث تقييم شامل للنظام العراقي للإدارة المالية العامة باستخدام منهجة الإنفاق العام والمساءلة

المالية.⁴⁵ وقد أعطى هذا التقييم العراق أدنى درجة ممكناً (D) عن عدد كبير من مؤشرات الأداء، مما يشير إلى أن وجود مجال كبير للتحسين.⁴⁶

112. لكن في العراق، كما هو الحال في الكثير من البلدان الهشة والمتضررة من الصراعات، تخفي القنوات الرسمية التي تدار من خلالها المالية العامة ونظام المشتريات العام العمليات الفعلية التي يتم من خلالها جمع الموارد وإنفاقها. وهذه العمليات الموازية غامضة ولا يمكن التأثير عليها أو تغييرها بسهولة، لا سيما وأنها تنقل السلطة من الدولة إلى جهات فاعلة أخرى، مما يؤكد أن نظم الإدارة المالية العامة الرسمية تبقى ضعيفةً ولا يمكن التعويل عليها ويشوبها الفساد. وفي العراق، كما هو الحال في أي مكان آخر، غالباً ما يمكن التحدي الرئيسي في توفير الحواجز للنخب الحاكمة وغيرها من المصالح لدعم النظام الرسمي الشرعي بدلاً من دعم الترتيبات البديلة (بورتر وأخرون، 2010). وتكمّن الصعوبة في العراق في ضخامة حجم الموارد التي يمكن وبالتالي الاستيلاء عليها، من إيرادات النفط وموارد المعونات وغيرها من إيرادات الدولة، مما يجعل من الصعب تطوير الحواجز الضرورية. كما ثمة حاجة إلى المزيد من الجهود العالمية المتضادرة لحظر هذه الممارسات - مثل مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية - لاستهداف تدفقات الموارد غير المشروعية، ولا سيما التدفقات عبر الحدود من خلال غسل الأموال أو الفساد أو المشاريع الجرمية.

113. إن الدول الهشة ضعيفة بوجه خاص في مرحلة التنفيذ للإدارة المالية العامة، أي من حيث شفافية الموازنة وتنفيذها، بما في ذلك المراحل المتقدمة للعمليات الحاسمة مثل إدارة أموال الخزينة، ونظام المشتريات، ونظام المدحّفات، والرقابة الداخلية. وهذا هو الحال أيضاً في العراق (بورتر وأخرون، 2010). إذ تمثل هذه المعاملات إلى إشراك العديد من الوكالات والأفراد الذين يعملون في بعض الواقع بعيداً عن المركز، حيث يمكنهم ممارسة قدر كبير من التقدير الاستنسابي من دون الخضوع لأي إشراف أو مراقبة (فوكوياما، 2004). فيكتسي التركيز على تحسين هذه العمليات أهمية أكبر مما هو عليه في المراحل الأولى للعمليات، مثل إعداد الموازنة أو الأطر المتعددة السنوات أو وضع الموازنة البرنامجية، ومن المرجح أن يؤدي تماهه من حيث تحسين النتائج والمساءلة في الإنفاق الحكومي. وفي السياق نفسه، فبدلاً من تمرير القوانين والأنظمة في المركز، لعله من الأرجح تعزيز الروابط المركزية المحلية من خلال وضع اتفاقات لتقاسم الإيرادات مع المحافظات والبلديات، تكون مرتبطة بالأداء ومدعومة من الإدارة المالية العامة المعاززة. وفي العراق، قد يكون من الضروري تعزيز الإدارة العامة في قطاعي النفط والأمن والابتعاد عن استخدام المعاملات التقنية. وبالرغم من أنها مسألة متزامنة عليها بشدة، إلا أنه يمكن إحراز تقدم في هذا الشأن. ومن أولى الإجراءات التي اتخذتها الحكومة الحالية عند توليه السلطة هي تحديد هوية 500 عامل شبح مسجل في جداول مرتبات وزاراتي الدفاع والداخلية.

114. تطبق عمليات الإدارة المالية العامة ونظمها في العراق تماماً على الدول الهشة التي تواجه أنواع التحديات نفسها في مجالات عديدة. ويتمثل أحد التحديات الرئيسية للحكومة في تنبع الإنفاق عبر مختلف مراحل دورة الموازنة. وكثيراً ما تفتقر الوزارات المعنية والوكالات التابعة لها إلى بيانات موثوقة عن توافق الأموال، ويتعدّر عليها الالتزام بالنفقات في الوقت المناسب. كما أن إدارة الأموال العامة ضعيفة، إذ لا تملك الحكومة في كثير من الأحيان الأموال الكافية للفاء بالتزاماتها المالية عند استحقاقها. وقد صندوق النقد الدولي أن تراكم المستحقات المتأخرة المحلية في العراق بلغت نسبة 2.5 في المئة من الناتج المحلي الإجمالي في نهاية نيسان/أبريل 2015، وفي حين أن الإجراءات المتبعة لإصدار أوامر الشراء الحكومية مصممة، في جملة أمور، للمساعدة في مراقبة المستحقات المتأخرة، إلا أنها ليست فعالة من دون نظام سليم لمراقبة الالتزامات. وثمة المزيد من نقاط ضعف في قدرة الحكومة على تخصيص الموارد وفقاً لاستراتيجياتها القطاعية. إذ يجب تعزيز الإطار القانوني للإدارة المالية العامة، بما في ذلك الأحكام المتعلقة بإدارة إيرادات الهيدروكربيونات وشفافيتها وفرض الرقابة عليها، ومبادئ المسؤولية المالية، والأدوار والمسؤوليات المنوطة بالجهات الفاعلة المؤسسية الرئيسية في الإدارة المالية العامة، وإدارة الأموال العامة (الشكلان 53 و54). وينبغي أن تتمثل الأولويات الهامة الأخرى في دعم نظم الإدارة المالية العامة على المستوى دون الوطني، وتوفيق نظام متكامل للإدارة المالية لاستبدال وتحسين العمليات اليدوية الحالية للإدارة المالية العامة، وتحسين المعلومات المتاحة للجمهور بشأن موازنة الحكومة الاتحادية وتنفيذها، وهو مجال احتل فيه العراق مرتبة متقدمة جداً من حيث المؤشرات الدولية ذات الصلة.

⁴⁵ تُعد منهجية الإنفاق العام والمساءلة المالية أدأة تخلُّ البلدان قياس نظام الإدارة المالية العامة لديها مقارنةً بالمارسات الدولية الجيدة القائمة. ويقسم إطار الإنفاق العام والمساءلة المالية هذا التوافق إلى 64 بُعداً في عملية الإدارة المالية العامة والتي تعتبر باللغة الأهمية لوضع نظام مفتوح ومنتظم لها.

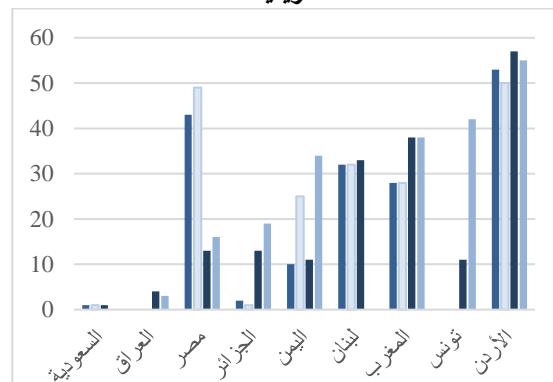
⁴⁶ البنك الدولي (2008).

الشكل 54. شفافية الموازنة في العراق



المصدر: شراكة الموازنة المفتوحة

الشكل 53. شفافية الموازنة في بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا



المصدر: شراكة الموازنة المفتوحة

115. يمكن أن تكون بعض الإصلاحات الأساسية صعبة للغاية، ومن الأمثلة على ذلك إصلاح نظام المشتريات. وكثيراً ما يقع هذا النظام في صميم الشواغل الائتمانية ولكنه يمكن أن يكون أيضاً في صلب البحث عن الرؤى والسلوك الزبائني. وفي العراق، تعتبر المشتريات العامة عنصراً رئيسياً في الاقتصاد الوطني. وفُيّرت بنحو 25 في المئة من الناتج المحلي الإجمالي للبلاد أو أكثر من 50 مليون دولار أمريكي في العام 2013 (البنك الدولي، 2013). غير أن التغيير والتنفيذ الحقيقيين في هذا المجال كانا بعيدي المنال. وقد تم تحديد عمليات الاشتاء الضعيفة كسبب رئيسي لاختلافات في تطبيق الميزانية (البنك الدولي، a2012 b2014). كما أن انتشار الفساد في عقود المقاولات العامة يساهم مساهمةً رئيسيةً في إضعاف مناخ الأعمال في العراق (البنك الدولي، b2012). وبالإضافة إلى ذلك، يتفق أصحاب المصلحة بشكل واسع على أن الحكومة في مستوياتها الاتحادية والإقليمية والمحلية لا تزال تستند طاقتها في إنفاق الميزانية على تنفيذ المشاريع والبرامج. وعلى الصعيد الوطني، يجري تنفيذ أقل من 64 في المئة من النفقات الرأسمالية في المتوسط.⁴⁷ وبالرغم من ذلك، جرى اتخاذ بعض الخطوات الإيجابية مؤخرًا، بما في ذلك وضع وثائق العطاءات الموحدة وتنفيذها، ونشر دليل التنفيذ الوطني، وإخضاع المهنيين في مجال المشتريات إلى تدريب معزز، ولكن يتطلب القيام بالمزيد من أجل ضمان التغيير الحقيقي. وثمة درس هام من مشاركة البنك الدولي في إصلاح نظام المشتريات في العراق يتمثل في صعوبة محاولة معالجة إصلاح نظام المشتريات العام بمعزل عن أي اعتبار لمشاكل عدم الاستقرار والفساد وضعف القدرات. ومع ذلك فإنه من المستحيل إصلاح النظام بأكمله في وقت واحد. وسيكون من الضروري أن تضع الحكومة أولويات للتدخلات وأن تحدد الجهات الفاعلة الرئيسية التي يجب أن تشارك في عملية الإصلاح. والأهم من ذلك أن إصلاح نظام المشتريات سيتطلب قيادة سياسية قوية (البنك الدولي، 2013).

116. كما في حالة المشتريات، سيسمح وجود نظام إدارة استثمار عام جيد الأداء للعراق بتحقيق المنافع من نفقاته العامة، والحد من الهدر والفساد، وبصورة أساسية من أجل إعادة بناء شرعية الدولة، وتحسين عملية تقديم الخدمات العامة الأساسية مثل الصحة والتعليم والمياه والكهرباء. فلسوء الحظ، ينفرد العراق حالياً إلى إطار فعال لإدارة الاستثمار العام، وجاءت النتيجة في عدم كفاءة اختيار المشاريع، وتكرار حالات تجاوز التكاليف والتأخيرات، وانخفاض مستويات التنفيذ (في نطاق 50 إلى 60 في المئة)، والمخرجات المنجزة دون المستوى المطلوب. وتدلّ قدرة الحكومة المحدودة على أنها غير قادرة على إعداد دراسات جدوى مناسبة للمشاريع، أو تحويلات موثوقة لتكاليفها، أو تقييمات واقعية لها. وهناك اختلافات في كل مرحلة من مراحل عملية إدارة الاستثمار العام، بدءاً من المشتريات وإدارة العقود وحتى الالتزام والتحقق والدفع والإشراف. وتشمل المعوقات الأخرى اختلافات العرض ونقص الوقود وضعف التنسيق بين الوزارات المنفذة والمعوقات المفروضة على القطاع الخاص والصعوبات في حل النزاعات على الأراضي، ناهيك عن الحالة الأمنية السيئة. وتشكل هذه المسائل الهيكلية عائقاً رئيسياً أمام التنفيذ الفعال من حيث التكلفة لاحتياجات العراق الكبيرة لإعادة الإعمار على المدى الطويل، فضلاً عن المتطلبات القصيرة الأجل لتحديد أولويات الإنفاق الرأسمالي بكفاءة نظرًا لضرورة ضبط أوضاع المالية العامة (البنك الدولي، b2014).

⁴⁷ متوسط للفترة 2010-2013.

117. يشكل تعزيز قدرة مؤسسات المساعدة في العراق خطوةً واحدةً نحو جعل الإدارة المالية العامة أكثر قوّةً وشفافيةً. وقد تمكّن ديوان الرقابة المالية الاتحادي من الاضطلاع بمهنته مع تحقيق بعض النجاح على الرغم من الظروف الصعبة. فإن ديوان الرقابة المالية الاتحادي هو مؤسسة مستقلة مالياً وإدارياً، يتمّ تعيين رئيسها من قبل البرلمان ويتبعه إدارياً بشكل مباشر. ويتأتى موظفوه تدريجياً جيداً ويتفاوضون أجوراً تتوافق مع الرواتب المدفوعة في باقي القطاع العام. ويتم التعريف عن مركزه ودوره في الدستور وفي قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي، وكلاهما يؤكّدان استقلاليته، ومكانته في نظام الحكومة، ودوره في إجراء المراجعة الحسابية القضائية. كما أن القيادة الفوّية والتقيّنة وغير الطائفية، والموظفين الذين يتلقون تدريجياً ودعماً مهنيّين منظمين (من خلال مساعدة الشركاء الإنمائيين)، والروابط الفوّية مع المنظمات المهنيّة الدوليّة مثل المنظمة الدوليّة للمؤسسات العليا لمراجعة الحسابات (إنتوساي) ونظيرتها الإقليميّة، أرابوساي، قد ساعدت المؤسسة على القيام بمهامها حتى في مواجهة التحديات المهنيّة والشخصيّة الكبير.

3. المؤسسات المملوكة للدولة

118. تمثل المؤسسات المملوكة للدولة أحد مصادر الضعف الذي تتسم به مؤسسات القطاع العام في العراق. فهناك 176 مؤسسة مملوكة للدولة في البلد (الجدول 9). ويذهب جزء كبير من موارد القطاع إلى دفع أجور الموظفين فيها. وفي الواقع، يبدو أن عدداً كبيراً من المؤسسات المملوكة للدولة لا يبرر كاف لوجوهه، عدا توفير العمالة العامة. إذ يعمل في القطاع أكثر من 550 000 شخص، من بينهم 30 إلى 50 في المئة يعتقد أنهم من العمالة الزائدة. وبالإضافة إلى استيعاب عدد هائل من الموظفين، فقد العديد من المؤسسات المملوكة للدولة رأس ماله بشكل خطير، ولا يملك الأصول أو لا الكفاءة الازمة، وهو مكتل بتكاليف إنتاج عالية، وفي حالة تدهور فعلي.

119. تسيطر المؤسسات المملوكة للدولة على القطاعين المالي وغير المالي على السواء. وتتنوع المؤسسات المملوكة للدولة المالية وغير المالية بامتيازات كبيرة زادت من اختناق تنمية القطاع الخاص عبر مراحمة الشركات الخاصة وإعاقة إعادة تخصيص العوامل. وتهيمن المصارف المملوكة للدولة (على سبيل المثال، مصرف الرشيد ومصرف الرافدين) على القطاع المالي، وقد دفعتها الحكومة إلى زيادة الإقراض الموجه إلى المؤسسات المملوكة للدولة الأخرى التي لم تقم أداء كافياً للتغطية نكاليفها التشغيلية الحالية (مثل الأجور) وكذلك تمويل العجز الحكومي. وتعمل المؤسسات المملوكة للدولة غير الماليّة في مجموعة واسعة من قطاعات الاقتصاد وهي غير شفافة إلى حد كبير، ولا تخضع إلى المساءلة بالشكل المطلوب، وتضطلع بأنشطة شبه مالية كبيرة تولد إلتزامات ومخاطر مالية.

الجدول 9. الشركات العامة في العراق

الوزارة	المجموع	وزارة الاتصالات	وزارة الموارد المائية	وزارة الدفاع	وزارة الزراعة	وزارة التجارة	وزارة الإعمار والإسكان	وزارة النقل	وزارة النفط	وزارة الكهرباء	وزارة الصناعة والمناجم	عدد الشركات شملتها الدراسة	عدد الموظفين (1000×)	عدد الشركات المرتبة في العام 2013
وزارة الصناعة والمناجم														
وزارة الكهرباء														
وزارة النفط														
وزارة النقل														
وزارة الإعمار والإسكان														
وزارة التجارة														
وزارة الزراعة														
وزارة الدفاع														
وزارة الموارد المائية														
الملاحظة: هناك 19 شركة مرتبطة بوزارات المالية (12)، والثقافة (4)، والصحة (2)، والتعليم (1) لم تشملها الدراسة بسبب عدم توفر المعلومات.														
المصدر: وزارة المالية العراقية (2016)														
12	145.4	71												
0	83	24												
17	143.6	18												
7	37	18												
0	13.7	8												
3	10.5	7												
2	4.3	7												
0	20.5	6												
3	2.8	3												
0	18.3	3												
44	479.1	157												

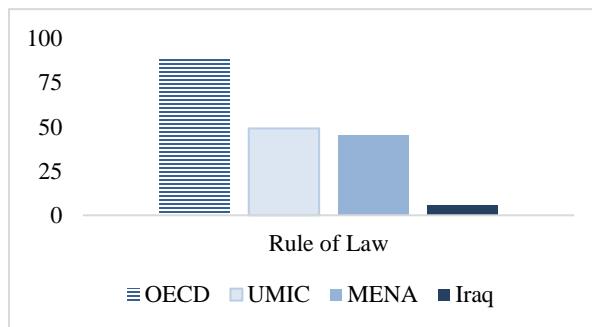
120. يقدّر البنك الدولي أن ربع المؤسسات المملوكة للدولة فقط مربع (الجدول 9). أما الشركات المتبقية فهي معسرة من الناحية الهيكليّة وتمثل عبئاً على المالية العامة. ولكن، بسبب ضعف آلية تقديم التقارير، لا يمكن معرفة الحجم الدقيق للنكاليف الاقتصاديّة والماليّة والضربيّة التي تحملها المؤسسات المملوكة للدولة العراقيّة. كما أن إدارة قطاع المؤسسات المملوكة للدولة

ضعيفة ومجازأة بين مختلف الوزارات من دون تنسيق كافٍ من قبل وزارة المالية عدا تقديم البيانات المالية. وهذا يجعل الرصد الاستراتيجي وإعادة الهيكلة وإدارة المخاطر المالية للشركات المملوكة للدولة أمراً صعباً، حتى عندما توجد الإرادة السياسية للقيام بذلك.⁴⁸ يُعزّز صغر حجم القطاع الخاص وضعفه والصعوبات التنظيمية التي يواجهها جميعها هيمنة المؤسسات المملوكة للدولة في معظم الأسواق العراقية، ويحدّ من كمية المعلومات المتاحة حول أسعار السوق النسبية من أجل إرشاد تحطيط المؤسسات المملوكة للدولة، مما يجعل من الصعب جدًا احتساب حجم الإعلانات العامة غير المباشرة المقدمة إلى المؤسسات المملوكة للدولة، على سبيل المثال، في شكل منافع واعتمادات مستلمة. وإذا توفر المزيد من المعلومات حول هذه الإعلانات الخفية، فقد يظهر أن المؤسسات المملوكة للدولة قد حققت دخلاً أقل بكثير مما جرى الإبلاغ عنه، مما قد يؤدي إلى زيادة الضغط العام لإصلاح المؤسسات المملوكة للدولة (غونتر، 2013).

4. نظام العدالة وسيادة القانون

121. قد تدهورت إقامة العدل وقدرات مهنة المحاماة بعد عقود من الدكتاتورية والصراع والعقوبات. وبأتي العراق في المرتبة الأخيرة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، ويقع ضمن شريحة 10 في المئة الدنيا على مستوى العالم في مؤشرات سيادة القانون (الشكل 55). وتشمل الأسباب الرئيسية رداءة نوعية التعليم القانوني، وسنوات هيمنة السلطة التنفيذية على القضاء، والوضع الأمني الهاش في البلد، وتسييس إنفاذ القانون. ولا يزال القضاة العراقي يكافح من أجل الحفاظ على استقلاله، وسوء الأمن يحول دون وصول الجمahir إلى ملفات المحكمة والمعلومات، والقضاة يواجهون بصورةٍ منتظمة ضغوطاً سياسية وتهديدات شخصية.

الشكل 55. المرتبة المتوقعة لسيادة القانون



المصدر: مؤشرات الحكومة العالمية، 2014

122. لضعف القدرات المؤسسية والمهنية لدى الجهاز القضائي انعكاسات كثيرة على نوعية نظام العدالة الجنائية، وممارسة الأعمال التجارية، والحصول على المساعدة القانونية للفئات الضعيفة. إذ يتأثر إنفاذ القانون واللاحقة القضائية والمحاكم الجنائية والإصلاحيات بشكل سلبي. ويحتل العراق المرتبة 122 من أصل 189 في مؤشر إنفاذ العقود في تقرير ممارسة الأعمال التجارية للعام 2016، ويرجع ذلك إلى حد كبير إلى تدني نوعية الإجراءات القضائية، وطول المدة الزمنية التي يستغرقها تنفيذ العقد (520 يوماً)، والتكلفة العالية لإجراء ذلك (28 في المئة من قيمة المطالبة). وأخيراً، لا ترقى الظروف الأمنية السيئة وحدها الوصول إلى العدالة، بل إن العديد من الفئات المحرومة، بمن فيها النساء والقراء، تقصر إلى المساعدة القانونية التي تحتاجها للوصول إلى خدمات العدالة.

ج. قطاع خاص غير نامي

123. لقد اجتمع إرث من الاستبداد وسوء الحكومة والصراعات والاعتماد على النفط لتحديد شكل القطاع الخاص العراقي. ففي حقيقة العقوبات، أصبحت الموارد أكثر تركيزاً على القطاع العام، حيث تركّرت جهود الحكومة ومواردها بشكل متزايد على ضمانبقاء النظام بدلاً من تركيزها على الاستثمار المنتج وخلق فرص العمل والتتوسيع. وقد أدى ذلك إلى زيادة تهميش القطاع الخاص وتسبّب بتحوّل العديد من الأعمال إلى القطاع غير الرسمي. ولا يزال تأثير ذلك على الإنتاجية وجودة العمل والاستثمار الخاص ملحوظاً حتى اليوم وينعكس في حالة القطاع الخاص الضعيفة وغير النامية. ويمثل القطاع العام ما يقارب 40 في المئة

⁴⁸ لقد أُسست لجنة مؤخراً لإنشاء قاعدة بيانات من أجل رصد المخاطر المالية التي تطرحها المؤسسات المملوكة للدولة غير المالية وتحديث بياناتها المالية وبيانات العمالة ونشرها (المرسوم رقم 446، 18 تشرين الأول/أكتوبر 2015).

من جميع الوظائف، فضلاً عن جميع وظائف القطاع الرسمي تقريباً. وتساهم الشركات الكبيرة والمتوسطة الحجم بنسبة ضئيلة من جميع الوظائف، ومن المرجح أن يكون ثلثا العاملين تقريباً يملكون وظائف غير رسمية بدون منافع الضمان الاجتماعي. كما أن الدور الذي تؤديه المؤسسات المملوكة للدولة في الاقتصاد قد نما وكثير، مثلاً نمت أوجه القصور في نظام مشترياتها وإجراءاتها وأنظمتها القاسبية المتعلقة بالمعاملات التجارية. وكذلك، شهدت فترة العقوبات تزايد انتقال الكثير من العراقيين عن الحكومة والقطاع الرسمي.

124. عملت السياسة الاقتصادية التي تحركها الدولة منذ عقود على ربط اقتصاد العراق ارتباطاً وثيقاً باحتياجات الدولة. ونتيجة لذلك، لا تملك الجهات الفاعلة في القطاع الخاص فرصة كبيرة لإسماع صوتها للحكومة، مما يحد بشكل كبير من مدى تأثيرها على السياسات والأنظمة التي تؤثر عليها. ويبدو أن النظام التنظيمي المعمد وغير الشفاف في العراق ضعيفاً إذا ما قورن بـالنظام الموجود في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي فحسب، بل أيضاً بذلك القائم في بلدان الشريحة العليا من الدخل المتوسط ومنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. وتمارس الحكومة العراقية صلاحيات واسعة ولكنها تقصر إلى القواعد والمؤسسات القانونية الازمة لتوجيه وتنفيذ سياسة تنظيمية فعالة وتقييم أثر الأنظمة، مما خلق بيئة غير مواتية للقطاع الخاص، ولا سيما للمؤسسات الصغيرة.⁴⁹ وفي بيئة تقلصت فيها ثقة المستثمرين، قد أثّر عدم التزام الحكومة باحترام العقود في القطاعات الرئيسية لاستثمارات الأجنبيّة. وعلاوةً على ذلك، أصبحت نظم الاعتمادات والحصول على التمويل محدودةً للغاية، وذلك بسبب هيمنة الدولة منذ فترة طويلة على الاقتصاد.

125. لا يزال خلق فرص العمل يشكل أحد أكبر التحديات الإنمائية في العراق، ولكن القطاع الخاص في وضع لا يسمح له بالقيام بدوره كمنشئ لفرص العمل. وبالإضافة إلى المشاكل الأمنية، يعني هذا القطاع من انعدام فرص الحصول على الاعتمادات، وارتفاع حواجز الدخول والخروج، وبطء وغموض في النظائر القانوني والتقطيمي. وعلى غرار الأسر المعيشية، تعاني شركات الأعمال من عدم موثوقية تقديم الخدمات الأساسية، بما فيها المياه والكهرباء والصرف الصحي والنقل والاتصالات. وعلى الرغم من وجود إمكانية كبيرة لإشراك القطاع الخاص في العراق بعد انتهاء الصراع، ولكنه في الوقت الحاضر قليل النمو ومجزأ. فمعظم الشركات الخاصة في العراق صغيرة جداً. وأغلبها في قطاع البيع بالتجزئة والتجارة، والبناء والنقل، وكذلك في مجالات المنسوجات والغذاء والهندسة والمواد الكيميائية. والغالبية العظمى من هذه الشركات يملكون وحيدون، ومعظم الشركات المتبقية هي كنایة عن شركات عائلية. والكثير من العاملين في المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم هم عاملون غير مهرة يستخدمون لمدد قصيرة. وعلاوةً على ذلك، حتى أولئك الذين حصلوا على مستويات أعلى من التعليم يفتقرون إلى المهارات ذات الصلة التي يتطلبها السوق. فالعراق يمتلك فقط حفنة من التكتلات الكبيرة المتعددة الصناعات التي تديرها أسر، وهي في قطاع البيع بالتجزئة والتجارة الداخلية والاتصالات السلكية واللاسلكية والبناء، وليس في قطاع السلع التجارية والخدمات (البنك الدولي، a2014). ونتيجةً لذلك، فإن إنتاجية الشركات العراقية هي عموماً أقل من إنتاجية الشركات في بلدان أخرى في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. ومع ذلك، فإن بعض قطاعات الاقتصاد العراقي لديها مستويات إنتاجية أعلى من نظيراتها الإقليمية. وتشمل مجالات المعادن والمعدات، والمنسوجات والملابس، والمواد الكيميائية والمستحضرات الصيدلانية، مما يشير إلى وجود إمكانات لإحداث نمو يقوده القطاع الخاص في تحسين بيئة الأعمال (البنك الدولي، d2015). وبالإضافة إلى ذلك، يمكن أن يؤدي الاستثمار العام الموجه جيداً إلى تعزيز القطاع الخاص وخلق فرص العمل. وعلى سبيل المثال، وكما هو مُبيّن في الإطار 7، من شأن وجود استراتيجية حكومية مركزة لدعم السياحة الدينية وغيرها من أنواع السياحة أن يساعد على خلق فرص عمل عبر سلسلة القيمة.

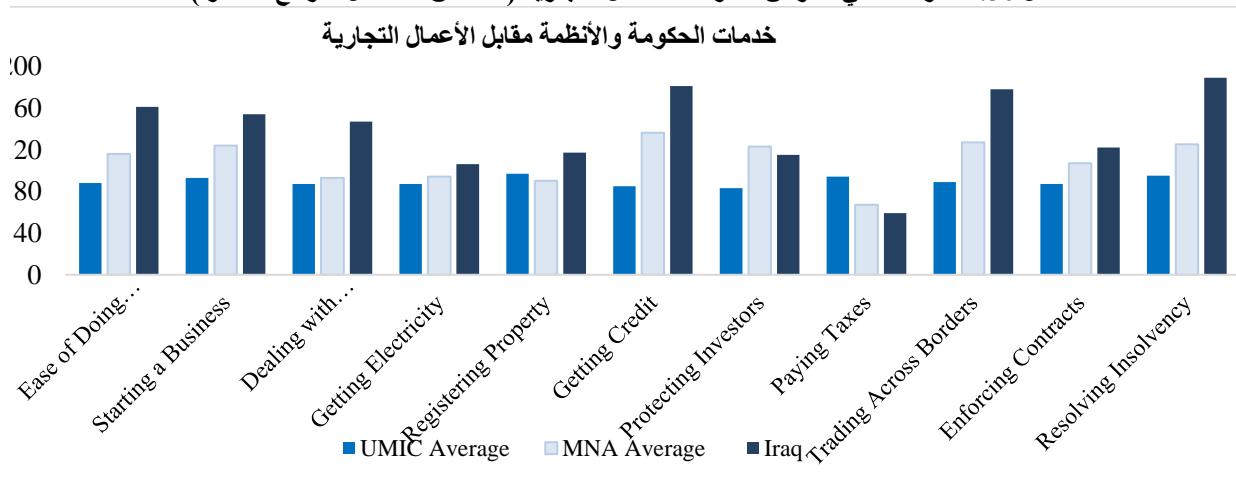
⁴⁹ من التطورات الإيجابية إنشاء فرق عمل (ضمن الأمانة العامة لمجلس الوزراء) في شباط/فبراير 2016، لملائحة الإصلاحات التنظيمية وال المتعلقة بالحكومة، بما في ذلك تدابير تعزيز نظم تحليل الأثر وزيادة استخدام حلول تكنولوجيا المعلومات والاتصالات. ومع ذلك، لم يتم حتى الآن معرفة نتائج هذه المبادرة.

الإطار 7. شواغل القطاع الخاص

لقد سلطت المنشورات التي أجرتها فريق الدراسة التشخيصية المنهجية الخاصة بالعراق مع ممثلي عن القطاع الخاص في أيلول/سبتمبر 2016 لمناقشة هذه الدراسة، الضوء على العديد من المعوقات التي تواجهها التنمية الاقتصادية في العراق من منظور القطاع الخاص، فضلاً عن العوامل المختلفة التي تحدّ من توسيع الشركات الخاصة المحلية والمؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم. ومن الشواغل الرئيسية التي أعرب عنها الممثلون ظهور قطاع خاص رايف تملكه الفضائل أو الأحزاب السياسية. وأشار المشاركون إلى أن معظم الأحزاب السياسية قد أنشأت العديد من الشركات التي تحصل على الكثير من المناقصات الحكومية لمشاريع مختلفة، مما أدى أساساً إلى إبعاد القطاع الخاص الحقيقي عن الأعمال. كما نخلق هذه الجهات الفاعلة نفسها عقبات هائلة تحول دون ترشيد البيئة التنظيمية والتجارية لخلق تكافؤ فرص لجميع المشاركين. وثمة فرص محدودة تمكن القطاع الخاص من إيصال صوته إلى الحكومة، ولذلك يتعمّن تعزيز قدرة جماعات الضغط التابعة للقطاع الخاص. وقد توترت العلاقات بين القطاعين العام والخاص بسبب عدم وجود أي التزام حكومي بالتمسك بالعقود الموقعة، مما أضعف ثقة المستثمرين بشدة. وأشار المشاركون إلى أن القطاع المصرفى الذي تهيمن عليه مصارف القطاع العام لا يخدم احتياجات القطاع الخاص بسبب القوانين والأنظمة التي وضعها البنك المركزي العراقي، فضلاً عن ممارساتها المحافظة لمنح القروض. كما أنه ليس هناك أي منظمة لتدريب المواطنين العراقيين على المهارات الازمة للعمل في القطاع الخاص، وثمة حاجة إلى إعادة النظر في التعليم المهني للتركيز على احتياجات السوق. وشملت المسائل الأخرى على المستوى الكلي التي انبثقت عن منشورات الدراسة التشخيصية هذه، ضعف المؤسسات، والعمليات التنظيمية المعقّدة، والافتقار إلى البنية التحتية (لا سيما في ما يتعلق بالاتصال الالكتروني)، وغياب رؤية استراتيجية (وقد تم الاستشهاد برؤيا السياحة في إقليم كردستان العراق كمثال على ذلك) التي من شأنها أن تساعد ليس على خلق فرص العمل فحسب، بل أيضاً على دعم الصناعات المحلية.

126. قد تم تحديد معوقات كبيرة تواجهها فرص القطاع الخاص في الاقتصاد غير النفطي، وذلك في تقييم مناخ الاستثمار للعام 2012 الذي أجراه البنك الدولي والذي استند إلى دراسة استقصائية شملت حوالي 800 شركة عراقية (البنك الدولي، b2012). ولا تزال أهم المعوقات التي حددها التقييم هي المعوقات نفسها التي تعترض القطاع الخاص العراقي اليوم، وهي بالتحديد عدم الاستقرار السياسي والفساد وخدمة الكهرباء غير الموثوقة والافتقار إلى إمكانية الحصول على التمويل. ومن العوامل الأخرى التي حددها التقييم دور الدولة في الاقتصاد العراقي، بما في ذلك المؤسسات المملوكة للدولة، فضلاً عن ضعف أداء القطاع المالي. كما أن أداء العراق النسبي في عدد من مجالات ممارسة الأعمال التجارية ضعيف أيضاً (الشكل 56). وغالباً ما تكون هذه العوامل الأخيرة أشدّ وطأة على الشركات الكبيرة مما هي عليه بالنسبة للشركات الصغيرة. وعلاوةً على ذلك، يتقاولت أثر هذه المعوقات في جميع أنحاء البلد، ويزداد احتمال أن تعتبرها الشركات القائمة في بغداد خطيرة جداً. وتفيد التقارير بأن المعوقات أقل بكثير في نينوى وكركوك وبابل والسليمانية من أي مكان آخر في العراق، مما يدلّ على أنه يمكن استخلاص دروس مفيدة ليس من البلدان الأخرى فحسب، بل أيضاً من بعض مناطق العراق - انظر الإطار 8 (البنك الدولي، d2015).

الشكل 56. المعوقات التي تعترض ممارسة الأعمال التجارية (منخفض = أفضل، مرتفع = أسوأ)



المصدر: مؤشر ممارسة الأعمال التجارية، 2016

127. تزيد البيئة التنظيمية السيئة في العراق من الأعباء المفروضة على القطاع الخاص بسبب انعدام الأمن ورداة الخدمات. فتنة ثلاثة طرق يمكن أن تعيق بها الأنظمة أنشطة القطاع الخاص: (1) عندما تطبق الأنظمة حيث لا حاجة إليها؛ (2) عندما تكون الأنظمة الالزمة مصممة بشكل سيء؛ (3) عندما يتم تطبيق الأنظمة وإدارتها بشكل سيء (البنك الدولي، 2014a). وكل ذلك ينطبق على العراق (الشكل 57). إذ تم وضع العديد من القوانين والأنظمة في البلاد خلال القرن العشرين، ولكن عندما تم إصدار القوانين الجديدة، لم يتم إلغاء القوانين القديمة. ونتيجةً لذلك، يعتبر النظام التشارعي العراقي مقللاً بارث من التشريعات القديمة التي تعمل ضد حاجة البلد لاقتصاد منفتح وشفاف ومتعدد. وعلاوةً على ذلك، لا تملك الحكومة سياسةً للمراجعة والإصلاح التنظيمي، لذلك غالباً ما تكون الأنظمة سيئة التصميم، ولا يلقى تأثيرها على القطاع الخاص الاهتمام الكافي،⁵⁰ فضلاً عن أن القوانين القائمة لا تنفذ على النحو المناسب. ولا يوجد تنسيق فعال ومتماستك بين مختلف الوزارات التي تنظم القطاع الخاص أو بين الحكومة والقطاع الخاص. كما أن وزارات عديدة لا تملك القدرة الكافية لإجراء أي إصلاحات. فتصعب وجود درجة عالية من الطابع غير الرسمي في الاقتصاد إنفاذ الأنظمة الحكومية ويحدّ من تأثيرها على نحو كبير. ونظرًا إلى الحاجة الواضحة لتعزيز الحكومة المؤسسية والتتنظيمية، إنترت الأمانة العامة لمجلس الوزراء (كومسيك) بمتابعة الإصلاحات في الأنظمة والحكومة لدعم تحليل أثر الأنظمة وتشجيع مجلس الوزراء على تنفيذ عمليات أكثر فعالية (البنك الدولي، 2015d).

128. لا يمكن إعادة تنشيط القطاع الخاص إلا إذا تم إصلاح دور القطاع العام في الاقتصاد. يحتاج تحويل إيرادات النفط نحو القطاع العام في العراق – ونحو عدد قليل من الجهات الفاعلة الخاصة التي تستفيد من العقود العامة – إلى فسح المجال تدريجيًا أمام زيادة نشاط القطاع الخاص. وينبغي أن يركز القطاع العام على الاستثمارات التي يمكنها أن توسع من قدرات القطاع الخاص ونشاطه، وأن تخلق فرصاً متزايدة للتتوسيع. وكما هو الحال مع جميع الإصلاحات التي تتخطى على قطبيعة مع بنية الحكومة القائمة، يتطلب ذلك ظهور قوة سياسية قادرة على الالتزام بإعادة إرساء شرعية الدولة وقدرتها على الاضطلاع بمهامها.

الإطار 8. إمكانات الاستثمار الأجنبي المباشر التي تضفي الضغوط الاقتصادية المتزايدة

نجح إقليم كردستان العراق، نظرًا لاستقراره النسبي وبيئة أعماله المواتية، في جذب مستثمرين إقليميين وأجانب إلى القطاعات غير النفطية الرئيسية مثل الإسكان والسياحة والزراعة والصحة والتعليم لدعم قطاعه الخاص المتباين. وقد نص قانون الاستثمار للعام 2006 الذي أعقبه إنشاء عملية ميسّطة لإصدار التراخيص بشرف عليها مجلس الاستثمار في إقليم كردستان العراق، على تقديم حواجز للمستثمرين الإقليميين والأجانب لدعم البنية التحتية وتنمية القطاع الحقيقي. ويقدر أن إقليم كردستان العراق يمثل في المتوسط ما يقارب 55 في المئة من جميع الاستثمارات الأجنبية المباشرة في العراق قبل تضييق الصراع مع داعش. وساعدت هذه الزيادة في الاستثمار على تعزيز فرص العمل التي يقدّرها القطاع الخاص. وفي المتوسط، أضاف إقليم كردستان العراق 32 300 وظيفة سنويًا في القطاع الخاص مقارنة بـ 31 900 وظيفة في السنة في القطاع العام بين العامين 2007 و2012. وذهب معظم الوظائف إلى فقراء الحضر والريف، ولا سيما في قطاعات مثل البناء والتجارة والبيع بالتجزئة، والنقل واللوجستيات، والزراعة. غير أن البيئة السياسية والأمنية الصعبة التي بدأت في الفترة 2013-2014 أدت إلى فقدان الوظائف في القطاع الخاص وزيادة فرص العمل في القطاع العام. وبالإضافة إلى ذلك، أدى الانخفاض الحاد في أسعار النفط إلى جانب إيقاف مدفوعات التحويل من قبل الحكومة الاتحادية إلى زيادة الضغط المالي في إقليم كردستان العراق (على الرغم من أن هذه التحويلات قد استوفت جزئيًّا). ومع مواجهة حكومة إقليم كردستان تحديات خطيرة في الوفاء بالتزاماتها المالية، تراكمت مستحقات متأخرة كبيرة للقطاع الخاص، وأدت إلى وقف جميع مشاريع البناء تقريبًا في المنطقة.

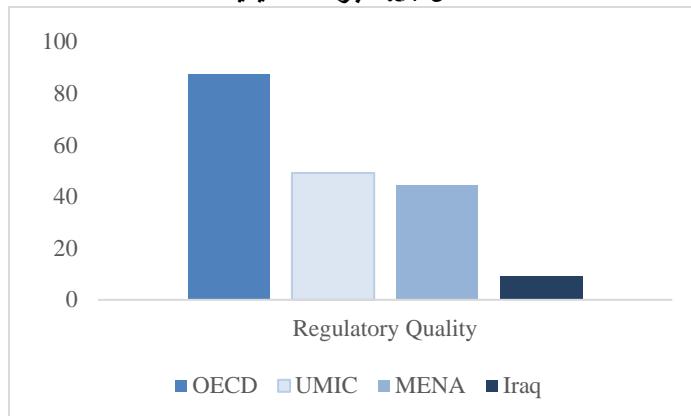
وعلى الرغم من التقدم الذي أحرزه إقليم كردستان العراق في تعزيز تنمية القطاع الخاص، فإنه لا يزال يواجه، كغيره من المحافظات العراقية، تحديات ضعف مناخ الاستثمار، ومحدوبيه فرص الحصول على التمويل للمشاريع الصغيرة والمتوسطة الحجم وأصحاب الأعمال الحرة، وانعدام فعالية آليات سوق العمل ومؤسساته، والافتقار إلى بنية تحتية ملائمة. وعلاوةً على ذلك، توجهت معظم مبادرات القطاع الخاص واستثماراته نحو فرص المشتريات العامة، ولا سيما في قطاع الخدمات، في حين أنه لا يوجد أي دعم للابتكار والمنافسة للمساعدة في تحديات الاقتصاد. وستكون معالجة هذه المعوقات حاسمة لإطلاق إمكانات إقليم كردستان العراق من أجل تعزيز النمو الذي يقوده القطاع الخاص وخلق فرص العمل على المدى المتوسط.

* استوفى تنفيذ ترتيبات الموازنة بين الحكومة المركزية في بغداد وحكومة إقليم كردستان جزئياً في آب/أغسطس 2016. إذ ينص الاتفاق على أن تحول بغداد إلى حكومة إقليم كردستان 17 في المئة من موازنة الحكومة الاتحادية مقابل صادرات قدرها 0.55 مليون برميل في اليوم، كحدٍ متوسط من مناطق إنتاج النفط التابعة لحكومة إقليم كردستان. وتوقف تنفيذ الاتفاق في العام 2015 حيث انخفضت صادرات النفط من إقليم كردستان إلى أقل من 0.55 مليون برميل في اليوم وبلغت 0.15 مليون برميل في اليوم، وانتهت بشكل فعلي بعد أن قامت حكومة إقليم كردستان بتصدير النفط مباشرةً، وبسبب انخفاض التحويلات من بغداد إلى أربيل إلى ما دون 17 في المئة المتفق عليها. وعاد واتفاق الطرفان في آب/أغسطس 2016 على استئناف البيع المشترك للنفط وتقسيم الإيرادات بالتساوي. وينتهي هذا الاتفاق في نهاية العام 2016 حيث من المتوقع أن يتم التفاوض على اتفاق خلف.

⁵⁰ يقوم المجتمع الدولي للعراق بناء القدرات والمساعدة الفنية لإنشاء وحدات إصلاح تنظيمي لزيادة فعالية الإصلاحات التنظيمية واستعراض القوانين والأنظمة القائمة.

129. لقد سلط تقييم مناخ الاستثمار للعام 2012 الضوء على عائدين باعتبارهما ملتزمين بصفة خاصة بتنمية قطاع خاص نابض بالحياة – وهم القطاع المالي والمؤسسات المملوكة للدولة. وقد تم تلخيص المسائل المتعلقة بالمؤسسات المملوكة للدولة في قسم سابق. وتقديم الفقرات التالية لمحنة عامة عن التحديات التي تواجه القطاع المالي في العراق.

الشكل 57. الجودة التنظيمية



المصدر: مؤشرات التنمية العالمية، 2014.

القطاع المالي

130. لا يزال النظام المالي العراقي غير ناجٍ. ووفقاً لأحدث التقديرات، بلغ إجمالي الائتمان المحلي للقطاع الخاص 9.2 في المئة من الناتج المحلي الإجمالي في العام 2015، وهو أدنى مستوى في المنطقة. وهذا القطاع صغير الحجم وتهيمن عليه المصارف المملوكة للدولة التي تستخدم أساساً للإقرارات الموجهة ودعم الموازنة، بدلاً من أن تكون مصدر تمويل للقطاع الخاص. وكما هو الحال مع المؤسسات المملوكة للدولة غير المالية (انظر أدناه)، تستفيد هذه المصارف من امتيازات كبيرة مقارنةً بمصارف القطاع الخاص، مما يعرقل التنافس ونمو القطاع الخاص. وتمثل أكبر ثلاثة مصارف مملوكة للدولة نحو 90 في المئة من أصول وودائع القطاع المصرفي. وعلى الرغم من أن إجمالي أصول القطاع المالي يبلغ 87 في المئة من إجمالي الناتج المحلي، فمعظمها في سندات حكومية، تم شراؤها من أجل تمويل الموازنة. وتقدر قيمة الاعتمادات المقدمة للقطاع الخاص بأقل من 7 في المئة من الناتج المحلي الإجمالي (مقارنةً بنسبة 55 في المئة في المتوسط في بلدان أخرى في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا).

131. يتبع على المصارف الخاصة والأجنبية أن تعمل وفقاً لقواعد تعامل غير متكافئة تخدم المصارف المملوكة للدولة، وأن تواجهه عدداً من التحديات التي تعرقل نموها. وعلى الرغم من أن عدد المصارف الخاصة والأجنبية (46) أكبر من عدد المصارف المملوكة للدولة (7)، فقد حدّت بيئته التنظيمية غير مواتية (على سبيل المثال، معايير رأس المال أكثر صرامة من المعايير المفروضة على المصارف المملوكة للدولة)، وضعف القراءة الداخلية، وعدم وجود رغبة في مواجهة المخاطر من نموها وانتشارها في القطاع المصرفي. وقد استفادت مصارف الدولة من تصور الجمهور بأنها توفر ضمانة إيداع فعلية ومن القيد المفروضة على عمليات المصارف الخاصة. غير أن ذلك تغير بعد القرار الذي أصدره مجلس الوزراء في تشرين الأول/أكتوبر 2015 لتحقيق تكافؤ الفرص بين المصارف العامة والخاصة. ومنذ ذلك الحين، سمح للمؤسسات المملوكة للدولة والوزارات بإيداع أموالها وفتح حسابات مصرافية في المصارف الخاصة وإيداع وتوزيع رواتب الموظفين ومعاشاتهم من خلالها وقبول الشيكات المعتمدة وخطابات الاعتماد الصادرة عنها. كما شجّعت الحكومة المصارف العامة على إيداع أموالها في المصارف الخاصة. وفي نهاية أيلول/سبتمبر 2015، بلغ إجمالي ودائع المصارف العامة في المصارف الخاصة 172 بليون دينار عراقي (أي حوالي 147 مليون دولار أمريكي).

132. لم يتتطور تمويل المؤسسات الصغرى والصغيرة والمتوسطة الحجم بشكل جيد في العراق. ويقدر أن أقل من 5 في المئة من المؤسسات الصغرى والمتوسطة الحجم في القطاع الرسمي قد حصلت على قروض مصرافية. ولا يملك المصارف في العراق سوى القليل من الخبرة في إقراض المؤسسات الصغرى والمتوسطة، مما يحدّ من الوساطة المالية. فالعديد من المصارف جيدٌ ولا يتمتع بمهارات اللازمة لتحليل مخاطر الائتمان أو لإجراء تحليلات للتدفق النقدي. وبالرغم من أن السلطات العراقية

قد اتخذت خطوات إيجابية لتعزيز إمكانية الحصول على التمويل، لا تزال التحديات قائمة. إذ وجدت الدراسة الاستقصائية لقاعدة بيانات تعليم الخدمات المالية (فيندكس) للعام 2014 أن 11 في المئة فقط من السكان البالغين لديهم حساب في مؤسسة مالية رسمية، وهي ثانية أدنى نسبة بين البلدان التي شملتها الدراسة في المنطقة، وهي نسبة تقل كثيراً عن متوسط الشريحة العليا من الدخل المتوسط الذي يبلغ 70 في المئة. وكشفت الدراسة أيضاً عن وجود فجوة كبيرة بين المواطنين العراقيين الذين اقرضوا رسمياً (4 في المئة) والذين فعلوا ذلك بصورة غير رسمية (65 في المئة)، مما يشير إلى وجود طلب مرتفع أكثر بكثير مما يقدمه القطاع المالي حالياً.

133. يحمل التمويل البالغ الصغر بعض الوعود في العراق، حيث كانت مؤسسات التمويل البالغ الصغر تخدم ما يقارب 100 ألف من أصحاب المشاريع ذوي الدخل المنخفض قبل نشوب الصراع مع داعش. غير أن ذلك لم يمثل سوى 0.25 في المئة من إجمالي أصول المصارف. وفي الآونة الأخيرة، أوقفت أربع مؤسسات للتمويل البالغ الصغر العاملة في الأراضي الخاضعة لسيطرة داعش عمليات الإقراض الخاصة بها، مما أدى إلى إغاء نحو 15 في المئة من السوق - وهو ما يمثل أكثر من 20 ألف عميل ناشط و22 مليون دولار أمريكي من الاعتمادات المستحقة. وبالإضافة إلى التحديات الأمنية، تقدّم العوائق القانونية والمؤسسية أيضاً نحو التمويل البالغ الصغر باعتبار أن مؤسسات التمويل البالغ الصغر يجب أن تسجل كمنظمات غير حكومية وتشرف عليها إدارة المنظمات غير الحكومية التي تفتقر إلى المعرفة المتخصصة اللازمة لتقديم الإشراف المناسب في مجال التمويل البالغ الصغر.

134. يقوض الإقراض الموجه من الحكومة إدارة المخاطر في المصارف المملوكة للدولة. فرغم أن البنك المركزي العراقي أفاد بأن نسب كفاية رأس المال لأكبر مصرفين إيجابية (4 في المئة في مصرف الرافدين و19 في المئة في مصرف الرشيد)، يعتقد المحللون أنهم يشكرون في الواقع من نقص شديد في رأس المال. فالمعايير والممارسات المحاسبية فيما ضعيفة، حيث يتم الإبلاغ عن العديد من القروض المتأخرة السداد على أنها مسددة أو خاضعة للتجديد الدائم، ومستويات رصد المخصصات منخفضة حتى بالنسبة للقروض المتعثرة المبلغ عنها، ولم يتم التدقيق في حسابات المصارف المملوكة للدولة مطلقاً، ولذلك فإن وضعها المالي الدقيق غير مؤكد. وبالإضافة إلى ذلك، فإن سيولة هذه المصارف مقيدة، مما دفع البنك المركزي العراقي إلى تخفيض احتياطيها من الاحتياطيات إلى النصف في العام 2015 (لتتمكن المصارف المملوكة للدولة من تمويل العجز الحكومي) من خلال السماح بتأمين نصف احتياطيها من الاحتياطيات بواسطة سندات حكومية. وبصورة أعم، يفيد البنك المركزي العراقي بأن نسبة كفاية رأس المال بالنسبة للنظام المصرفي تبلغ 22.06 في المئة وأن القروض المتعثرة تبلغ 8.65 في المئة، ولكن كما هو مذكور أعلاه، من المحتمل أن تكون المصارف أضعف مما تبدو عليه نظراً للمعايير المتサاهلة في مجال المحاسبة ومراجعة الحسابات.

135. البنك المركزي العراقي غير قادر فعلياً على الإشراف على المصارف المملوكة للدولة، كما أن الإشراف على المصارف الخاصة الصغيرة ضعيف. وفي إقليم كردستان العراق ونتيجةً للنزاع القائم على إيرادات النفط بين الحكومة الاتحادية وحكومة إقليم كردستان، استنزفت هذه الأخيرة الأموال النقدية من المصارف في كردستان وأدت إلى عزل القطاع المصرفي بشكل فعال - بما في ذلك فروع البنك المركزي - عن باقي أنحاء البلاد، مما يجعلها غير منتظمة وغير خاضعة للرقابة إلى حد كبير. وبالإضافة إلى ذلك، فقد دمر العديد من فروع المصارف في الأراضي التي يسيطر عليها تنظيم داعش وسرقت محتويات خزاناتها. ويزيد سوء جمع البيانات من حالة عدم اليقين هذه. وقد أدت هذه العوامل جميعها إلى هشاشة القطاع المصرفي أمام الصدمات.

136. كما أن القطاع المالي غير المصرفية صغير وغير متتطور. ومتناول الورقة القدرة على تزويد الجهات المصدرة بإمكانية الوصول إلى مصادر رأس المال دائم وتمويل الأجل من خلال إصدار أسهم رأسمال وسندات شركات للمؤسسات الاستثمارية والمستثمرين العاملين بالتجزئة، المحليين والأجانب على السواء. وتهيمن شركات التأمين المملوكة للدولة على قطاع التأمين في العراق، وتستفيد من كونها المقدم الوحيد لخدمات التأمين للحكومة.

د. انخفاض جودة رأس المال البشري والمهارات البشرية

137. كان فقدان رأس المال البشري على مدى العقود الثلاثة الماضية في العراق هائلاً نتيجةً للصراعات والهشاشة المستمرة، ويقوض آفاق الاقتصاد العراقي. وقد حققت البلدان التي حافظت على مستويات عالية من النمو لفترات طويلة من الزمن، استثمارات كبيرة في تعميق رأس المال البشري بين مواطنيها (البنك الدولي، a2013). وفي حين أن نظامي التعليم والصحة العراقيين قد تم تصنيفهما في أعلى المراتب في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في أوائل السبعينيات، إلا أنهما هبطا إلى أدنى المراتب اليوم. وقد تم القضاء على الإنجازات السابقة في مجال زيادة الإللام بالقراءة والكتابة والحدّ من أوجه

التفاوت بين الجنسين. وعلى الرغم من إحراز بعض التقدم في عدد من المجالات في السنوات الأخيرة، لا يزال الطريق طويلاً حتى يمكن البلد من التقدم صوب تحقيق النمو المستدام والحد من الفقر. وهناك عدد هائل من السكان المستضعفين، ومن فيهم الملايين من النازحين داخلياً واللاجئين، يزيد من حدة الضغوط الفائمة على نظام ضعيف بالفعل، ويعمق أوجه التفاوت في الاستفادة من الخدمات بين المناطق، ويعاني من رداءة نظامي التعليم والصحة وشبكات الأمان الاجتماعي. كما تتفاقم الخدمات الرديئة الجودة بسبب عدم كفاية البنية التحتية وانخفاض مستويات الإنفاق العام. فمن الضروري الاستثمار في جودة نظم التعليم والصحة والسلامة الاجتماعية في العراق بغية تطوير رأس المال البشري والاجتماعي الذي تحتاجه البلاد لضمان اقتصاد منتج ومجتمع متوازن.

1. التعليم والمهارات

138. يتسبّب عدد الشباب المتنامي بفرض ضغوط متزايدة على نظام التعليم في العراق الذي يعني من نقص في التمويل. غير أن الإنفاق العام في هذا القطاع قد انهاك كلّياً. في العام الدراسي 1989/1988، بلغت موازنة التعليم 2.5 مليون دولار أميركي (أي حوالي 6 في المئة من الناتج المحلي الإجمالي) ووصلت النفقات عن كل طالب إلى نحو 620 دولاراً أميركيّاً. وبين العامين 1993 و2002، انخفض متوسط النفقات السنوية عن كل طالب إلى 47 دولاراً أميركيّاً فقط. وتعرّضت البنية التحتية للمدارس إلى تدهور كبير، حيث جرى تأجيل الصيانة والبناء الجديد عاماً تلو الآخر. كما أهمل تدريب المعلمين، وتحديث المناهج الدراسية، والرصد والتقييم، وإدخال تقنيات تدريس جديدة. وفي حين أن البيانات المتاحة أصبحت قديمة ومحدودة، بلغ الإنفاق العام على التعليم في العام 2008 3.5 في المئة من الناتج المحلي الإجمالي،⁵¹ وهو مستوى متذبذب بالمقارنة مع البلدان المجاورة مثل الأردن والمغرب ومصر التي تتفق نحو 6.3 في المئة من الناتج المحلي الإجمالي، والكويت التي تتفق 8.2 في المئة من الناتج المحلي الإجمالي على هذا القطاع. وعلى الرغم من ذلك، سجل العراق 97 في المئة من إجمالي الالتحاق بالمدارس الابتدائية في العام 2013، كما أن التكافؤ بين الجنسين في المرحلة الابتدائية أخذ في التحسن باطراد، حيث وصل الآن إلى 0.84. ويبدو أن الإنفاق في القطاع قد ازداد بشكلٍ ملحوظٍ في السنوات الأخيرة (البنك الدولي، 2014b)، على الرغم من تخصيص الجزء الأكبر من النفقات لتسديد مرتبات الموظفين، مما يترك القليل للمدخلات ذات الصلة بالجودة. ففي الفترة ما بين العامين 2007 و2009، زاد متوسط تكلفة موظف رسمي في مجال التعليم ثلاثة أضعاف تقريباً، وبقدر أنه استمر في الإزيد. وبين العامين 2005 و2008، شهدت وزارة التربية والتعليم زيادةً بنسبة 64 في المئة في عدد موظفيها ونمواً بنسبة 156 في المئة في تكلفة تعويض موظفيها، كما تضاعفت التكلفة مرة أخرى بعد ذلك بعام. ومن الواضح أن القطاع لم يكن بمنأى عن الضغوط التي شعرت بها الخدمة المدنية بأكملها.

139. ثمة عامل آخر أدى إلى التعجيل في تدهور نظام التعليم بدرجة كبيرة، وهو تزايد هجرة الأدمغة نظراً لأن الأساتذة والعاملين التقنيين القادرين قد فروا من البلد. لقد شعر العديد من الأساتذة الذين بلغوا سن الرشد في ذروة نظام التعليم العراقي في السبعينيات والثمانينيات بخيبة أمل إزاء تدهور جودة النظام التعليمي وتسبيس المناهج الدراسية، حيث غادر نحو 3000 شخص أو أكثر البلاد بعد حرب الخليج. وأدام الصراع حالة النزوح الجماعي للعراقيين المتعلمين والمهرة. إذ يرى الكثرون أن الهجرة هي فرصتهم الوحيدة لبناء مستقبل مزدهر وآمن. وتقدّم المنظمة الدولية للمهجرة بأن أكثر من 1.4 مليون عراقي فروا من البلاد، أي حوالي 4 في المئة من سكان البلاد. كما أسفرت هجرة العراقيين المتعلمين بحثاً عن فرص أفضل في الخارج، وستظل تسرُّف، عن عواقب سلبية وخيمة على المدى الطويل على الاقتصاد العراقي وعلى قطاع التعليم على وجه التحديد.

140. ترك إرث الحرب والعقوبات والنهاي وانخفاض الاستثمار ثقلاً على البنية التحتية للمدارس. إذ يعيق خفض الإنفاق الاستثماري إعادة تأهيل وبناء البنية التحتية التعليمية المناسبة لاستيعاب عدد الأطفال المتزايد في سن الدراسة - بالإضافة إلى تدفق اللاجئين والنازحين داخلياً. وبسبب النقص إلى قاعات الدراسة، انخفضت فرص الحصول على التعليم في بعض المناطق مثلما انخفض الوقت الفعلي للتدرис، وتذلت نوعية التعلم وكميته نتيجةً لذلك. كما تنتشر دوامات متعددة في اليوم الدراسي الواحد في جميع أنحاء البلاد بسبب النقص إلى المرافق. فمعظم المدارس في العراق تعلم لأربع ساعات فقط في اليوم مقارنةً مع يوم دراسي لا يقل عن خمس ساعات يومياً في معظم البلدان الأخرى. كما أن عدد أيام الدراسة في السنة الدراسية انخفض أيضاً إلى 151 يوماً، أي أقل بـ29 يوماً من متوسط مدة منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي البالغ 180 يوماً. أما بالنسبة للبلدان الأخرى في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، فإن الطلبة العراقيين يقضون عموماً وقتاً أقل في الفصل الدراسي، مما يسمّهم في إصابة الطلاب بتأخر في التعلم (EdDataII). ومن بين الأطفال الذين تتراوح أعمارهم بين 10 سنوات و14 سنة، فإن واحد تقرّباً من كل خمسة أطفال لا يذهب إلى المدرسة، ومن بين الذين تتراوح أعمارهم بين 12 و16 سنة، واحد من كل خمسة أطفال

⁵¹ إنها أحدث البيانات المتاحة للعراق الاتحادي.

لم يكمل المدرسة الابتدائية. كما أن الأطفال يعانون من عدم المساواة في فرص الالتحاق بالمدارس. ويعزى ذلك هذا التفاوت إلى نوع جنس الطفل، حيث تحظى الفتيات بفرص أقل من الفرنس المتاحة للبنين.

141. تتفاوت المعدلات الإجمالية والصافية للالتحاق في المدارس بشدة في مستويات ما بعد التعليم الابتدائي (الشكل 58 والجدول 10). وبلغت المعدلات الإجمالية للالتحاق بالمدارس الابتدائية 106 في المئة في العام 2012، وبلغت معدلات الالتحاق الصافية 88 في المئة. بيد أن معدلات الالتحاق الإجمالية والصافية في مستويات التعليم العالي تتفاوت انتفاخاً حاداً. فمن أصل 100 طالب في سن التعليم المتوسط في العام 2012، دخل 43 طالباً فقط إلى المدارس المتوسطة. وبلغ صافي الالتحاق بالمدارس الثانوية 23 في المئة في العام نفسه. وكذلك، ينطبق نمط تراجع معدلات الالتحاق الإجمالية والصافية بشكل حاد مع ارتفاع مستوى التعليم، على كل قسم من تقسيمات البلد. ولكن الاستثناء الوحيد هو كردستان حيث تتجاوز معدلات الالتحاق الإجمالية 100 في المئة حتى في المرحلتين المتوسطة والثانوية، وارتفاع صافي الالتحاق إلى 61 في المئة على المستوى المتوسط و38 في المئة في المرحلة الثانوية. وما يبعث على المزيد من القلق إحصائية أن نحو طفل واحد من بين كل خمسة أطفال تتراوح أعمارهم بين 10 و14 سنة لا يذهب إلى المدرسة، في حين أن من بين الذين تتراوح أعمارهم بين 12 و16 سنة، واحد من كل خمسة أطفال لم يكمل التعليم الابتدائي.

الجدول 10. المعدلات الصافية للالتحاق بالمدرسة

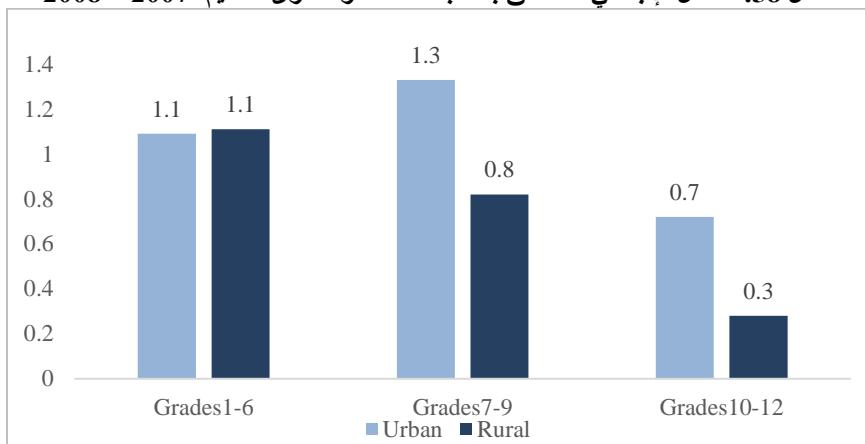
المرحلة الثانوية	المرحلة الابتدائية	الم المرحلة المتوسطة	بغداد
25	41	89	المحافظات الأخرى
19	33	81	محافظات كردستان
22	46	90	

المصدر: المسح الاجتماعي والاقتصادي للأسرة في العراق، 2007.

142. لا تزال هناك أوجه تفاوت هامة بين الجنسين. فالتكافؤ بين الجنسين موجود على المستوى الابتدائي في العراق، بحسب مؤشر تكافؤ الجنسين، أي بعبارة أخرى معدل التكافؤ بين الفتيان والفتيات. ويتراجع التكافؤ بسرعة في مستويات التعليم العليا، مع ارتفاع معدلات تسرب الفتيات بعد التعليم الابتدائي وفقاً للبيانات المستمدة من المسح الاجتماعي والاقتصادي للأسرة في العراق للعام 2007. وعلى القبض من ذلك، فإن مؤشر التكافؤ بين الجنسين في إقليم كردستان أقرب إلى واحد، وكان أعلى من متوسط مؤشر التكافؤ في بلدان أخرى في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا للفترة ما بين 2005 و2010 على جميع مستويات التعليم. ومن ناحية أخرى، ثمة احتمال أن تقطع الفتيات عن الالتحاق بالمدرسة في المناطق الريفية أكثر من المناطق الحضرية بسبب المعوقات المتعلقة بالعرض (لا توجد مدرسة كافية أو لا يستطيع الوالدان إرسالهن لأسباب اقتصادية) أو لأن الوالدين لا يهتمون بتعليم بناتهم. كما أن الضغط الاجتماعي المتزايد على الزواج المبكر والقبول به يثني الفتيات عن مواصلة تعليمهن. وقد أصبح هذا الاتجاه أكثر شيوعاً مع ارتفاع أعداد النازحين داخلياً الذين زادت أعباء الحرب من حواجزهم لصالح الزواج المبكر وزواج الأطفال، وبسبب النقص في المخيمات التي تستضيف العديد من النازحين داخلياً.

143. من الملاحظ أيضاً وجود اختلافات إقليمية في مجال التعليم. فالمناطق الريفية أكثر حرماناً من المناطق الحضرية، من حيث التوزيع والجودة. وفي حين أن المدارس الحضرية يمكن أن تضم 6 أو 12 أو 18 أو 24 قاعة دراسة، فإن المدارس الريفية عادةً ما يكون لديها ست قاعات فقط، وهذه قدرات محدودة جداً. كما أن هناك عدداً أقل من المدارس في المناطق الريفية. وينطبق ذلك بصورة خاصة على مستويات التعليم العالي. ومن الصعب على المناطق الريفية استبقاء المعلمين لأن المعلمين يفضلون الانتقال إلى المناطق الحضرية بعد سنين أو أقل من الخدمة في الريف. وكثيراً ما تفتقر المدارس الريفية إلى الوسائل التعليمية والمدخلات الأخرى، كما يفتقر بعضها إلى المتطلبات الأساسية مثل مياه الشرب.

الشكل 58. المعدل الإجمالي للالتحاق بحسب المنطقة ومستوى التعليم، 2007 – 2008



المصدر: المسح الاجتماعي والاقتصادي للأسرة في العراق، 2007.

144. إن جودة التعليم عموماً رديئة، مما يؤثر سلباً على النتائج. فعلى الرغم من عدم وجود بيانات موثقة عن التحصيل العلمي، من الواضح أن ظروف التعليم والتعلم قد تراجعت منذ العام 1990 ولا تزال متدهورة. فالكتب المدرسية والمواد التعليمية قليلة وبالية، وتدریب المعلمين غير كافٍ، وعمليات تطوير المناهج وتقييمات التعلم ضئيلة أو منعدمة، وكل ذلك يزيد مشكلة انخفاض ساعات التعليم تعقيداً. إذ كشفت الدراسة الاستقصائية التعليمية للعراق، مهارات، التي أجريت في العام 2012 أن تلامذة المدارس الابتدائية لم يكتسبوا مهارات كافية للقراءة بطلاقه مع الفهم، وأن معلوماتهم اقتصرت على المعرفة الإجرائية للمفاهيم الرياضية ولكن لم يكن لديهم إمام قوي بالرياضيات المفاهيمية التي يمكن تطبيقها في حل المشاكل من واقع الحياة.

145. ترتبط جودة التعليم ارتباطاً وثيقاً بجودة التدريس، ولكن جودة المعلمين في العراق تتدحر بسبب عدم كفاية التدريب والمراقبة. وتكشف دراسات استقصائية بشأن المعلمين في العراق وإقليم كردستان عن افتقار إلى برامج تدريبية موجهة قبل الخدمة وأثناء الخدمة للمعلمين في جميع المراحل التعليمية ولكن بشكل خاص في المستوى الابتدائي. كما وجدت أن الحكومة تمارس قدرًا ضئيلاً من المراقبة على المعلمين، وهذا يعني أنهم لا يحصلون على تعقيبات كافية لتحسين أدائهم. ولا توجد آلية محددة لإبعاد المعلمين ذوي الأداء الضعيف من وظائفهم أو إعادة تدريبيهم. ومن جهة أخرى، يتولى المراقبون المسؤولون عن التدريب مسؤولية مراقبة المعلمين أيضًا، مما يخلق تضاربًا في المصالح (EdDataII وفيرنر وآخرون، 2014). وعلاوةً على ذلك، فإن توزيع المعلمين الأكفاء في مختلف المحافظات في العراق وحكومة إقليم كردستان غير متتساو، مما يؤدي إلى تفاقم أوجه عدم المساواة الإقليمية.

146. كما هو الحال في القطاع العام الأوسع نطاقاً، تعرقل المعوقات الإدارية أيضًا التقدّم المحرز في قطاع التعليم، ولا سيما في ما يتعلق بتوظيف المعلمين وإصلاح المناهج الدراسية. فلو كان لوزارة التعليم هيكل منرن وأقل بيروقراطية، وكانت أكثر فعالية وكفاءة في استخدام الموارد المحدودة. لذا، يجب إصلاح الهيكل الهرمي لوزارة التعليم في العراق من أجل ضمان التنفيذ الفعال لأي استراتيجية تعليمية جديدة. ويعني الهيكل المركزي الحالي أن وزير التعليم يتمتع بسلطة كبيرة في صنع القرار ولا يفرض الكثير من صلاحياته إلى موظفين في مستويات أدنى في الوزارة. وفي حين أن الاتجاه العالمي ينحو إلى لامركزية أنظمة صنع القرار، في العراق يوافق الوزير حتى على توظيف المعلمين في مختلف المديريات.

147. ما يضاعف من حدة هذه التحديات ضرورة تقديم الخدمات التعليمية إلى شرائح سكانية أوسع وأكثر ضعفاً. إذ أدت أزمة داعش إلى تشريد أكثر من 4 ملايين عراقي وتتدفق نحو 250 000 لاجئ سوري. ونتيجةً لذلك، لا يذهب حوالي 2.1 مليون طفل لا يذهبون إلى المدرسة اليوم، وهناك 1.2 مليون طفل آخرين تتراوح أعمارهم بين 5 و14 سنة معرضون لخطر التسرب من المدرسة. وقد دمرت أكثر من 5300 مدرسة في جميع أنحاء البلاد، أو أصيبت بأضرار، أو تحولت إلى ملاجئ للأسر النازحة. وفي شمال العراق، اضطرب حوالي 14 000 معلم على الفرار من العنف. لقد استُغلَت الموارد الازمة لتغطية الاحتياجات الفورية والطويلة الأجل للسكان المتضررين من الصراع إلى أقصى حد، وزادت هذه التحديات الجديدة من أوجه القاوت بين مختلف المناطق في جميع أنحاء البلاد من حيث إمكانية الحصول على التعليم وتوفيره.

148. أجريت دراسة استقصائية في العام 2011 شملت 756 شركة، وحدّدت أن ثمة قوة عاملة لم تحظ بقسط كافٍ من التعليم تُعتبر واحدة من أكبر خمسة معوقات تحول دون تحسين بيئة الأعمال التجارية. فنظام التدريب التقني والمهني القائم، الذي تهيمن عليه وتديره الحكومة، ضعيف وليس موجّهاً لاحتياجات سوق العمل. ويعكس انخفاض أعداد الملتحقين بالمدارس الثانوية عدم الاهتمام لدى الشباب في الحصول على التدريب المهني أو اختيار التعليم العالي في الجامعات بسبب عدم وجود فرص العمل بعد التخرج. كما حصل تدهور حاد في الالتحاق بالمعاهد المهنية⁵² في إقليم كردستان العراق منذ العام 2005، من 15 000 طالب إلى 6000 فقط في العام 2010، وما زال هذا الاتجاه قائماً (فيرنيز وأخرون، 2014). وقد يرجع ذلك أيضاً إلى ضعف سوق العمل حيث لا تتوفر سوى فرص عمل قليلة.

149. ثمة حاجة كبيرة إلى إعادة الأطفال غير الملتحقين بالمدارس إلى قاعات الدراسة وترجمة النجاح المحرز في زيادة الالتحاق بالمدارس الابتدائية في المرحلة الثانوية وما فوقها، وتحسين نوعية التعليم وجداوله. ولا بد أيضاً من إيلاء أولوية أكبر لزيادة فرص الحصول على التعليم لمن يعيشون في المناطق الريفية وللفتيات والفتات السكانية الصغيرة. وقد خططت الحكومة خطوات كبيرة في زيادة فرص الحصول على التعليم على الرغم من الظروف الصعبة للغاية، وحققت زيادات مثيرة للإعجاب في معدلات الالتحاق بالمدارس الابتدائية وزيادات معتدلة في المعدلات على مستوى التعليم المتوسط. وفي إشارة إلى التقدّم الذي قد يكون ممكّناً إذا ما تحسن الأمان وأصبح الاستقرار حقيقة واقعة، حقق إقليم كردستان العراق تقهماً ملحوظاً في جميع جوانب نظامه التعليمي. وأنشأ 200 مدرسة من صف الروضة وحتى الصف الثاني عشر بين العامين 2003 و2012 وزاد عدد مؤسسات التعليم العالي من ثلاثة مؤسسات في العام 2003 إلى 28 مؤسسة في العام 2015 استجابةً للطلب المتزايد. وارتفع صافي الالتحاق بالمدارس الثانوية ارتفاعاً كبيراً من 20 في المئة إلى 89 في المئة. ومن الضروري الآن أن تولي الحكومة اهتماماً إلى تحسين نوعية التعليم وزيادة أهمية المناهج الدراسية وصلتها باحتياجات الاقتصاد.

2. قطاع الصحة

150. لقد تضررت قدرة الرعاية الصحية في العراق بشدة من جراء آثار مختلف الحروب والعقوبات الدولية والعنف الطائفي وعدم الاستقرار السياسي والضغوط المالية. إن التدهور الشديد في البنية التحتية الصحية وصعوبة الحصول على الرعاية الصحية وضعف خدمات الصحة العامة بما في ذلك المياه والصرف الصحي، وسوء التغذية والهشاشة الاجتماعية كلها عوامل تقوض الظروف الصحية لل العراقيين اليوم. وكما هو الحال بالنسبة للتعليم، فقد تدهورت مؤشرات الصحة التي كانت تُعتبر في الماضي الأفضل في المنطقة. ووفقاً لبيانات البنك الدولي الصادرة منذ العام 2015، فإن معدل وفيات الأطفال دون سن الخامسة في العراق أعلى من بقية بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (34 لكل 1000 طفل مقارنةً بمتوسط 25.5 لكل 1000 طفل في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا) وكذلك بالنسبة لمعدل وفيات الرضع (27 لكل 1000 طفل مقارنةً بـ 21 لكل 1000 طفل)⁵². وبالتالي، يبلغ عدد الوفيات لكل 1000 ولادة حية حوالي ضعف الهدف المحدد بـ 15 حالة وفاة لكل 1000 ولادة حية وفقاً للأهداف الإنمائية للألفية. كما انخفضت تغطية التحصين، حيث تراجعت معدلات التحصين ضد الحصبة من 81 في المئة في العام 2009 إلى 57 في المئة في العام 2014. وبلغت نسبة التحصين ضد شلل الأطفال والدفتيريا والسعال الديكي والتيتانوس (الل Jacquard الثلاثي) 70 و68 في المئة على التوالي في العام 2013، وهي نسبة نقلّ كثيراً عن المتوسط في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا البالغ 90 و89 في المئة. ومع ذلك، تم إحراز بعض التقدم. إذ انخفضت وفيات الأمهات من 78 إلى 50 لكل 100 000 ولادة حية بين العامين 2000 و2015، وارتفعت نسبة الولادات التي تمت تحت إشراف متخصصين مؤهلين من 72 في المئة في العام 2000 إلى 91 في المئة في العام 2011.

151. يؤثر الارتفاع الحاد في الفقر تأثيراً مباشراً على الصحة، ولا سيما بين الأطفال. ووفقاً لدراسة أجراها برنامج الأغذية العالمي في العام 2013، يُعاني 11 في المئة من الأسر المعيشية في العراق (حوالى 2.6 مليون شخص) من الفقر المدقع وانعدام الأمن الغذائي، في حين أن 25 في المئة من الأسر المعيشية تعتمد على حصص الإعاشة الغذائية. وعاد سوء التغذية، الذي كان قد تم القضاء عليه عملياً في مرحلة ما في العراق، إلى البروز من جديد باعتباره تحدياً هاماً في مجال الصحة العامة، ولا سيما بالنسبة للأطفال دون سن الخامسة. ووفقاً للدراسة الاستقصائية المتعددة المؤشرات التي أجرتها اليونيسف في العام 2012⁵³، يعاني طفل من بين أربعةأطفال من التأخر في النمو (التقرّم)، و7 في المئة من الأطفال دون سن الخامسة يعانون من سوء التغذية الحاد (الهزال)، و8.5 في المئة يعانون من نقص الوزن. وعلاوةً على ذلك، لا يزال ارتفاع معدل انتشار فقر الدم بين النساء (نحو

⁵² مصرف بيانات البنك الدولي.

⁵³ اليونيسف، الدراسة الاستقصائية المتعددة المؤشرات للعراق 4، 2011.

36 في المئة من اللواتي تتراوح أعمارهن بين 15 و49 سنة) يزيد من مخاطر وفيات المواليد المخاضية ووفيات الأمهات والأطفال، فضلاً عن اختلال الوظائف الإدراكية لدى الأطفال.

152. يعني العراق اليوم من عباء مضاعف بسبب المرض. إذ تشكل الأمراض غير السارية مثل السرطان وأمراض الجهاز التنفسi المزمنة وأمراض القلب والأوعية الدموية الأسباب الرئيسية للوفاة، إلا أن الأمراض المعدية لا تزال تشكل أسباباً رئيسية للإصابة والوفيات. وقد ازدادت بشكل ملحوظ أمراض الإسهال والتهابات الجهاز التنفسi الحادة والحنبنة والنكاف والتيفود والليشمانيات منذ العام 1990. كما أن انتشار السل في تزايد من 50 لكل 1000 نسمة في العام 2000 إلى 67 لكل 1000 نسمة في العام 2014. وكذلك الأمراض السارية، ولا سيما الأمراض المعدية المنقوله بالمياه، تصيب السكان العراقيين. فالكوليرا والتهاب الكبد E متفشيان، وكان هناك حتى نقش لشلل الأطفال في العراق في العام 2014، على الرغم من أن البلاد كانت خالية من شلل الأطفال منذ العام 2000.

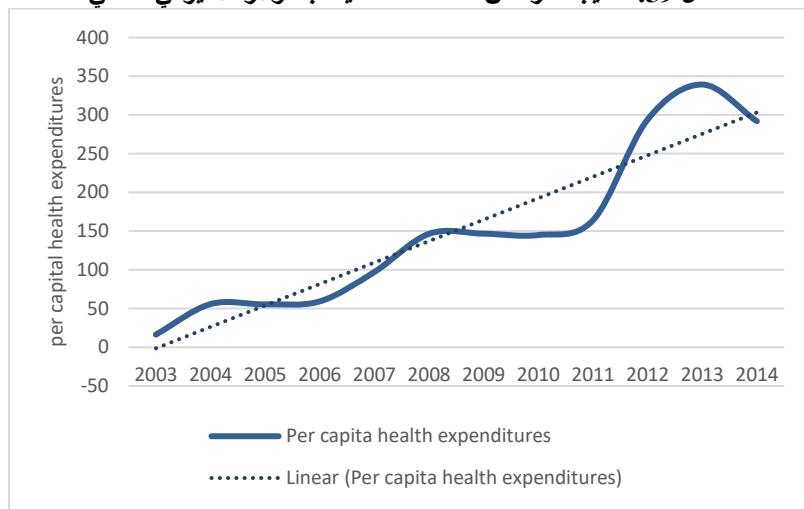
153. إن إمكانية الحصول على الخدمات الصحية محدودة، كما أن الفوارق الجغرافية كبيرة. ففي القطاع العام، تقدم الخدمات الصحية من خلال شبكة من مراكز الرعاية الصحية الأولية والمستشفيات العامة بتكليف منخفضة جداً. كما تقدم مراكز الرعاية الصحية الأولية خدمات علاجية وقائمة وأساسية. فالمراكز الرئيسية تقع في المناطق الحضرية، والمراكز الأصغر حجماً في المناطق الريفية. وبشكل ضعف التنظيم ونقص الموظفين والأدوية عائق كبير أمام تقديم خدمات كافية في مراكز الرعاية الصحية الأولية. وعلى الرغم من ذلك، فإن هذه المراكز تعتبر مصدراً هاماً جداً لتوفير الرعاية الصحية، لا سيما للفقراء. أما بالنسبة للرعاية الثانوية والثالثية، يحال المرضى من مراكز الرعاية الصحية الأولية إلى المستشفيات، مع العلم أن التقديرات تشير إلى أن نحو 40 في المئة فقط من العراقيين يحصلون على خدمات الإحالة هذه بسبب النقص في عدد المستشفيات العامة وعدم التكافؤ في توزيعها. وبالإضافة إلى ذلك، تقدم الرعاية الثانوية والثالثية في مستشفيات خاصة صغيرة. ونظراً لعدم وجود خطط للتأمين الصحي في العراق، يتوجب على المريض تسديد تكاليف الرعاية الصحية الخاصة من أمواله الخاصة، مما يفوق بكثير إمكانيات العديد من العراقيين. وعلاوةً على ذلك، وعلى الرغم من أن المستشفيات الخاصة مرخصة من قبل وزارة الصحة، إلا أنها لا تزال خارج نطاق الرقابة الصحية الوطنية (سيتوريلي وشبيلا، 2014).

154. مع أن الطلب على الخدمات الصحية آخذ في الازدياد، فإن العرض لم يواكب دائعاً. في العام 2011، بلغ عدد الأطباء لكل 1000 نسمة 0.78، وهو منخفض مقارنةً بالبلدان الأخرى في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا (على سبيل المثال، 2.55 في الأردن و3.2 في لبنان). كما أن نسبة أطباء الطوارئ أقل من ذلك، حيث لا يوجد سوى عدد قليل من الأطباء يخدمون في أربع محافظات على نطاق البلد. لقد هاجر العديد من الأطباء خلال فترات الحرب. وغادر حوالي 50 في المئة من العاملين في مجال الرعاية الصحية المتخصصة خارج الأنبار وديالى ونينوى وصلاح الدين منذ حزيران/يونيه 2014، وما يُقدر بنحو 80 في المئة من المرافق الصحية في هذه المناطق لم تعد صالحة للعمل. ومع ذلك، وعلى الصعيد الوطني بين العامين 2003 و2012، زاد العدد المطلق لمراكز الرعاية الصحية الأولية في جميع المحافظات وإن لم يكن بالوتيرة نفسها في كل مكان، ولكن هذه الزيادة قابلها ارتفاع معدل النمو السكاني جزئياً، وفي بعض الحالات كلياً. وفي المتوسط، كان هناك 7.4 مراكز رعاية صحية أولية لكل 100,000 نسمة في العام 2012، ولكن التغطية السكانية للمراكز تختلف بشكل حاد بحسب المنطقة. وفي العام 2012، تراوح عدد مراكز الرعاية الصحية الأولية الصغيرة بين 0.1 و5.9 لكل 100,000 نسمة في المحافظات الوسطى والجنوبية ومن 6.7 إلى 20.2 في المحافظات الكردية. كما تراوح عدد مراكز الرعاية الصحية الأولية الكبيرة بين 2.6 و4.3 في المحافظات الوسطى والجنوبية ومن 5.4 إلى 6.8 في المحافظات الكردية. ولكن توزيع المستشفيات العامة والخاصة مقاوماً جداً في جميع أنحاء البلد. وفي معظم المحافظات الوسطى والجنوبية، قوبلت الزيادة المحدودة في عدد المستشفيات بشكل كامل بنمو في عدد السكان. وعلى مستوى المحافظات، تراوح عدد المستشفيات العامة في العام 2012 بين 0 لكل 100,000 نسمة (ميسان) و0.8 في أربيل، في حين تراوح عدد المستشفيات الخاصة بين 0.7 لكل 100,000 نسمة في نينوى و1.7 في السليمانية. وبصفة عامة، تعرقلت الجهود الرامية إلى توسيع نطاق الخدمات الصحية بسبب ارتفاع معدل النمو السكاني الذي بلغ متوسطه 2.6 في المئة في السنة. ويعزى الوضع الأفضل نسبياً للبنية التحتية الصحية في كردستان إلى وضع الاستقرار الأمني النسبي هناك منذ العام 1991. كما أن الفجوة الأذلة في الارتفاع في البنية التحتية الصحية بين إقليم كردستان وبقية العراق ترتبط أيضاً بتوسيع القطاع الخاص الذي استثمر في 23 مستشفى خاصاً جديداً في المنطقة منذ العام 2007 (سيتوريلي وشبيلا، 2014).

155. يمول معظم القطاع الصحي في العراق فيما يليه فيما يليه القطاع الخاص الصغير والمتناهي من المدفوعات التي يُسددها المرضى من أموالهم الخاصة. وتشكل المرافق العامة 63 في المئة من مجموع التمويل، ويدبر وزارة الصحة معظمها وتسدّد نفقاتها (73 في المئة). وارتفاع إجمالي الإنفاق على الصحة كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي بشكل ملحوظ

من أقل من 1 في المئة في العام 2000 إلى 54.5 في العام 2014. ويرتبط ذلك بزيادة كبيرة في نصيب الفرد من الإنفاق (بالدولار الأميركي الحالي) من 0.7 دولار في العام 2000 إلى 292 دولاراً في العام 2014 (الشكل 59). كما أن عبء النفقات من الأموال الخاصة المترتبة على الأسر المعيشية آخذ في الارتفاع. وبين العامين 2008 و2014، ازدادت النفقات من الأموال الخاصة بشكل مطرد من 25.2 في المئة إلى 39.7 من إجمالي الإنفاق، وهي نسبة عالية من الإنفاق تصرفها الأسرة على المستحضرات الصيدلانية.

الشكل 59. نصيب الفرد من النفقات الصحية، بالدولار الأميركي الحالي



المصدر: مؤشرات التنمية العالمية

156. يزيد العدد الكبير من النازحين داخلياً واللاجئين من تفاقم التحديات التي تواجه القطاع الصحي. وقد أدى تدهور الوضع الأمني منذ حزيران/يونيو 2014، ولا سيما في محافظات الموصل وصلاح الدين والرمادي، إلى زيادة تقليص فرص حصول النازحين على الرعاية الصحية. وقد أدى تدفق النازحين داخلياً إلى زيادة كبيرة في الطلب على الخدمات الصحية، مما أضعف القطاع الصحي. فالخدمات الأساسية في المرافق الصحية داخل مخيمات النازحين داخلياً هي إما غير موجودة أو غير مجهزة تجهيزاً كافياً لتلبية الطلب المتزايد. ولا تزال الالتهابات التنفسية الحادة والأمراض الجلدية والإسهال الحاد تمثل الأسباب الرئيسية للإصابة في جميع المخيمات. وعاد شلل الأطفال (بعد انتصاره 14 عاماً كان العراق خلالها خالياً من شلل الأطفال) والأمراض المعدية الأخرى (مثل داء الليشمانيات) في الظهور بين السكان المحليين.

157. في إقليم كردستان العراق على وجه الخصوص، اختبرت أزمة الموازنة التي طال أمدها بسبب انهيار أسعار النفط وتعليق التحويلات الاتحادية، قدرة القطاع الصحي على الاستجابة للاحتياجات الصحية المتزايدة لللاجئين والنازحين داخلياً. وفي حين أن النظام الصحي ومؤشرات الصحة في إقليم كردستان أفضل عموماً من بقية العراق، إلا أن تلبية هذه الزيادة السكانية الكبيرة فاقت قدرته. إذ لم ترتفع النفقات الصحية المتكررة استجابةً لأزمات اللاجئين السوريين والنازحين داخلياً، مما أدى إلى انخفاض نصيب الفرد من الإنفاق الصحي على المجتمع المضيف. وقد تسبّب ذلك بتراجع في أداء النظام الصحي، بما في ذلك من ناحية الإنصاف والاستجابة. وتستكون هناك حاجة إلى قدر كبير من الموارد المالية لإعادة الاستقرار إلى القطاع الصحي وتمكين السلطات الصحية في إقليم كردستان العراق من التعامل مع تدفق النازحين. ووجد تقييم أجراء البنك الدولي حول تأثير الأزمة السورية على القطاع الصحي في إقليم كردستان العراق أنه في سيناريو التدفق المنخفض، بلغ إجمالي تكلفة التثبيت للفترة ما بين تشرين الأول/أكتوبر 2014 وكانون الأول/ديسمبر 2015 ما يزيد عن 339 مليون دولار أمريكي، أي ما يعادل تقريراً 362 دولاراً أميركياً لكل لاجي ونازح داخلياً (البنك الدولي، 2015f). والأهم من ذلك أنه كان من المفترض أن تكون تكلفة التثبيت هذه بمثابة إضافة إلى الميزانيات السنوية المتوقعة لقطاع الصحي في العامين 2014 و2015 لو لم تحدث أزمة الموازنة.

⁵⁴ بيانات البنك الدولي.

3. الحماية الاجتماعية

158. لقد أثبتت نظم الحماية الاجتماعية أنها ذات فعالية عالية في معالجة مسائل إدراج العقد الاجتماعي في مجتمعات ما بعد الصراع، واستعادته وتجديده، وهو أمر في غاية الأهمية للعراق. غير أن الحماية الاجتماعية في العراق غير فعالة ومجذأة. فالركائز الرئيسية الثلاث للنظام هي شبكات الأمان الاجتماعي والتأمين الاجتماعي وأسواق العمل، وقد جرى تصميمها بشكل فردي من دون وضع روابط أو تكامل في ما بينها. إذ أن شبكة الأمان الاجتماعي ونظام الحماية الاجتماعية يخضعان بالكامل لهيمنة نظام التوزيع العام، وهو برنامج عيني تشتري فيه الحكومة الأغذية المستوردة لتوزّعها على السكان. ويمثل نظام التوزيع العام شبكة الأمان الرئيسية للفقراء على الرغم من أنه يعني من أوجه قصور شديدة. أما برامج شبكات الأمان الأخرى، بما في ذلك التحويلات النقدية، فهي لا تستهدف الفقر ولا تغطي سوى نسبة صغيرة من الفقراء. أما معاشات التقاعد، رغم إصلاحها في الماضي، فهي تعمل على استنزاف الخزينة. وهي تغطي عدداً قليلاً من الفقراء، وجزءاً صغيراً من القطاع الخاص. وكذلك، تركز برامج سوق العمل تركيزاً ضئيلاً على إنشاء سوق عمل دينامية وتنعيل السكان، وتجمع القليل جداً من البيانات المفيدة.

159. من أجل معالجة أوجه القصور في نظام الحماية الاجتماعية، تقوم الحكومة بإدخال إصلاحات لتحسين الاستهداف وإنشاء سجل موحد للمستفيدين من الحماية الاجتماعية. وقد أدرجت هذه الإصلاحات في خارطة الطريق الاستراتيجية للحماية الاجتماعية للفترة الممتدة بين 2015 و2019، والتي تهدف إلى إدماج مختلف برامج الحماية الاجتماعية في البلد في إطار سياسي منسق. وستتيّر هذه التغييرات جنباً إلى جنب مع توسيع نطاق تغطية المعاشات التقاعدية، وتوحيد نظم المعاشات التقاعدية، والتحرك نحو إدخال المعاشات الاجتماعية. وهذا برنامج طموح، لا سيما في السياق العراقي، ولكنه سيكون حاسماً للحدّ من الفقر وزيادة الإنفاق، فضلاً عن تعزيز كفاءة الإنفاق العام.

. شبكات الأمان الاجتماعي

160. لقد أدت محدودية فرص العمل وارتفاع معدلات الفقر إلى زيادة اعتماد السكان على برامج المساعدة الاجتماعية مع مرور الزمن. ففي العام 2012، كان 16.4 في المائة من دخل الأسرة في العراق يتألف من الدخل من غير العمال، الذي يتكون إلى حد كبير من التحويلات المالية. وعلى الرغم من حجم الإنفاق الكبير الذي تت肯ّه الحكومة على التحويلات العامة، إلا أن قلة من هذه الموارد تصل إلى الفقراء. إذ يصل دخل المعاشات التقاعدية إلى أقل من 20 في المائة من الفقراء، في حين أن التحويلات النقدية من شبكة الأمان الاجتماعي، التي تراعي نهج الاستهداف الفئوي، لا تغطي سوى 10.6 في المائة من الفقراء. وبخلاف ذلك، طال أكبر برنامج للمساعدات الاجتماعية في العراق، وهو نظام التوزيع العام الذي يشكل أكبر برنامج غذائي عام يطبق في العالم اليوم، أكثر من 99 في المائة من الفقراء في العام 2012، ومثل 64 في المائة من إجمالي استهلاك الأسر من فئة 40 في المائة الأدنى للسعارات الحرارية. ويوفر نظام التوزيع العام حصصاً غذائية، مع الحد الأدنى من استهلاك السعرات الحرارية، لجميع السكان. وباعتباره برنامجاً عالمياً، يصل هذا النظام أيضاً إلى 95 في المائة من غير الفقراء ويعاني من أوجه قصور كبيرة في المشتريات والتوزيع والإدارة.⁵⁵

161. يطرح نظام التوزيع العام معضلة لصانعي السياسات. وهو نظام فعال جداً في الوصول إلى الفقراء وضمان الحد الأدنى من مستوى المعيشة، ولكنه يتحقق هذا الهدف بطريقة مكلفة وغير كافية بالنسبة للاقتصاد. وتتفاقم هذه المعضلة بسبب عدم وجود شبكات أمان أخرى واسعة النطاق قائمة في العراق يمكنها إنجاز هذا الدور في حال إلغاء نظام التوزيع العام. وكانت تكلفة نظام التوزيع العام كما هو مسجل في الموازنة 1.8 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في العام 2014، وتمثل أكثر من 60 في المائة من التكلفة الإجمالية لنظام شبكة الأمان الاجتماعي بأكمله. (أما التكاليف الإدارية لنظام التوزيع العام، والتي تشمل جميع التكاليف غير تكاليف شراء الأغذية، فهي منخفضة نسبياً، وتبلغ 0.3 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي منذ العام 2014). وبصورة عامة، يشكل نظام التوزيع العام عبئاً على الموازنة، ولا يستهدف الفقراء على نحو ملائم، ويخلق تشوّهات في الأسعار، ويولد الهدر ويخلق مشاكل في الحكومة (صندوق النقد الدولي، a2015).

162. بذلت محاولات لتحسين استهداف نظام التوزيع العام، ولكن النجاح كان متبايناً، وأظهرت عمليات المحاكاة أن التغييرات الأخيرة التي أدخلت على البرنامج قد عكست مسار الحد من الفقر في السنوات الأخيرة.⁵⁶ أما موظفو القطاع العام

⁵⁵ يفرض نشوء تنظيم داعش منذ منتصف العام 2014 تغطية نظام التوزيع العام. وقد أثر تكثيف الصراع مع داعش نائياً سلبياً على تغطية نظام التوزيع، مما عرق صرف بعض المنتجات للأسر المؤهلة في المناطق الخاضعة لسيطرة داعش. كما تم الإبلاغ عن عمليات تهريب وإساءة استخدام داخل هذا النظام قام بها تنظيم الدولة الإسلامية (صندوق النقد الدولي، 2015).

⁵⁶ انظر القسم III (أ) أعلاه.

الذين يحصلون على دخل شهري قدره 1.5 مليون دينار عراقي (1286 دولاراً أميركياً) وما فوق جرى استثناؤهم من نظام التوزيع العام في السنوات الأخيرة. غير أنه لم يكن بالإمكان استبعاد المستفيدين في القطاع الخاص (الذين يشكلون نحو 50 في المئة من مجموع القوى العاملة) بسبب عدم توفر معلومات عن مرتباتهم. وقد بذلت محاولات أخرى لإصلاح نظام التوزيع العام، ولكن معظم التغييرات الجذرية لم تنجح. ففي العام 2009، قامت الحكومة بتبسيط قائمة السلع المدعومة، مما ألغى في الواقع الإعانات على عدد من المنتجات التي كانت متاحة على بطاقات الإعاقة قبل ذلك الوقت. ومع ذلك، آلت المحاولات الأكثر طموحاً لاستبدال نظام التوزيع العام بنظام التحويلات النقدية في العام 2012 - 2013 إلى إطلاق مظاهرات واسعة النطاق، مما جعل الحكومة تتراجع عن دون إحداث أي تغيير على الطبيعة العينية للنظام. وكما هو الحال في البلدان الأخرى ذات النظم المماثلة، تسببت تعقيدات نظام الإعاقة العينية بمشاكل في الحكومة. واتهم العديد من المسؤولين السابقين بالاختلاس في مجال استيراد الأغذية. وبالإضافة إلى ذلك، حدث تأخيرات عديدة في تسليم السلع إلى منافذ التوزيع وعزى ذلك إلى سوء الإدارة والفساد على طول قنوات التسلیم (البنك الدولي، 2014، d2015، وصندوق النقد الدولي، a2015). وبالرغم من كل هذه الجهود الماضية، يبقى نظام التوزيع العام نظاماً مكلفاً وغير فعال ويحتاج إلى المزيد من الإصلاحات.

ii. برنامج التحويلات النقدية

163. إن شبكة الحماية الاجتماعية في العراق هي برنامج للتحويلات النقدية يهدف إلى استهداف الفئات السكانية الفقيرة والضعيفة. وتقوم الشبكة بتوزيع منح شهرية على المستفيدين على أساس حجم الأسرة المعيشية. وفي العام 2012، غطت الشبكة 4 في المئة من السكان ولكن مع الحد الأدنى من فعالية الاستهداف لأن 71 في المئة من المستفيدين كانوا من غير الفقراء، في حين أن 89 في المئة من الفقراء لم يحصلوا على أي مساعدة من شبكة الحماية الاجتماعية في ذلك العام. فالبرنامج غير فعال ومجزأ، حيث يوفر التحويلات النقدية على أساس الاستهداف الفئوي (بما في ذلك الأسر التي لديها أيتام وطلبة متزوجين وأرامل ومطلقات وغيرهم)، مما يؤدي إلى تسریبات كبيرة (المسح الاجتماعي والاقتصادي للأسرة في العراق، 2012).

164. بغية معالجة المشاكل المرتبطة بشبكة الحماية الاجتماعية، أطلقت مبادرة جديدة لاستهداف الفقر في نيسان/أبريل 2016 لـ**لأدخال اختبار بالوسائل غير المباشرة**. وتدار هذه المبادرة بواسطة لجنة الحماية الاجتماعية التي أنشئت في العام 2014. ويجري تشدید استهداف شبكة الحماية الاجتماعية، وسيشمل التدقيق ببيانات المستفيدين ومقارنتها مع قواعد بيانات أخرى، مع مراعاة أي مصادر دخل أخرى (مثل المرتبات الحكومية والمعاشات التقاعدية) وغيرها من الأصول، فضلاً عن الزيارات المنزلية التي يقوم بها أخصائيون اجتماعيون مدربون. ووفقاً لخارطة الطريق الاستراتيجية للحماية الاجتماعية للفترة الممتدة من 2015 إلى 2019، تهدف الحكومة أيضاً إلى إنشاء سجل موحد للمستفيدين عبر الوزارات والوكالات الحكومية. وستعالج مبادرة الاستهداف الجديدة التجزء الراهن لقواعد البيانات عبر مختلف الوكالات. ومن الجوانب الهامة للسجل أنه سيعزز قدرة الحكومة على الوصول إلى النازحين داخلياً.

165. هناك العديد من التحديات التي يتعرض لها عند استخدام الاختبار بالوسائل غير المباشرة كآلية لاستهداف خاصة بشبكة الحماية الاجتماعية. وسيلزم بناء القدرات داخل لجنة الحماية الاجتماعية، وسيكون من الضروري إنشاء ملاك من الأخصائيين الاجتماعيين لتحديد هوية الفقراء والاضطلاع بإدارة الحالات، لا سيما مع استعادة امكانية الوصول إلى المناطق المحرّرة. وستشمل التحديات الأخرى تنفيذ تحويلات نقدية مشروطة لمنح المستفيدين حافزاً لبناء رأس مالهم البشري، وتحسين برامج سوق العمل الناشطة لمساعدة الأفراد على الانتقال من مرحلة تلقي الاستحقاقات إلى مرحلة الدخول إلى سوق العمل، وتعزيز جمع البيانات ولا سيما إحصاءات سوق العمل، واستخدام تكنولوجيا معلومات أكثر قوة وبنية تحتية صلبة لتتمكن التواصل بين البرامج والمناطق الجغرافية، ودعم خدمة العملاء وأنظمة الدفع لتحسين إدارة برامج الحماية الاجتماعية، وتحسين الاتصالات الاستراتيجية والتشغيلية وأليات معالجة التظلمات.

iii. المعاشات التقاعدية

166. يوجد حالياً نظامان إلزاميان للمعاشات التقاعدية في العراق يغطيان موظفي القطاعين العام والخاص.⁵⁷ بيد أن معظم الموظفين المشمولين بالتغطية موجودون في القطاع العام في إطار الصندوق الحكومي للمعاشات التقاعدية. ويساهم نحو 48 في المئة من مجموع القوى العاملة حالياً في نظام المعاشات التقاعدية، ولكن أقل من 3 في المئة من موظفي القطاع الخاص مشمولون

⁵⁷ يوجد في كردستان أيضاً نظامان منفصلان للمعاشات التقاعدية يغطيان نحو 50 في المئة من القوة العاملة في المنطقة (معظمهم من العاملين في القطاع العام).

بالتغطية من خلال دائرة المعاشات التقاعدية والضمان الاجتماعي التابعة لوزارة العمل والشؤون الاجتماعية. وكل النظمين اكتتابيًّان ومصممَان كنظاميًّان استحقاقات محددة مرتبطة بالدخل.

167. ثمة قانون جديد للمعاشات التقاعدية تم إقراره في العام 2014 (القانون 9/2014) وهو يعاني من العديد من مشاكل التصميم التي تضر بالاستدامة المالية لنظام التقاعد وكفاءته وإنصافه. وعلاوةً على ذلك، ورث النظام عدداً من المشاكل المزمنة. فخلال فترة ما بعد الحرب بين العامين 2003 و2006، على سبيل المثال، تلقى المتقاعدون الجدد من النظميين مدفوعات معاشات تقاعدية "مستعجلة ومقطوعة" بدلاً من المعاشات التقاعدية العادلة المحسوبة وفقاً لقانون الضمان الاجتماعي لأنها، من بين أسباب أخرى، كان من المستحيل احتساب المعاشات التقاعدية وفقاً للقانون. ولا يزال هناك اليوم أكثر من مليون شخص يتلقون معاشات تقاعدية طارئة، في حين يحصل أقل من 200 000 مستفيد على معاشات تقاعدية من نظام الدفع الخاص المرتبط بالدخل. وقد زادت المعاشات التقاعدية على نحو طفيف بأسلوب مخصص نظراً لعدم وجود مقاييس تلقائية للمعاشات التقاعدية. ويقدر الإنفاق التقاعدي الحالي من الموازنة العامة بنحو 4 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي.

168. أصبح لدى واضعي السياسات العراقيين الآن فرصة لإجراء استعراض جذري لتصميم نظام المعاشات التقاعدية في البلد، بما في ذلك دمج النظميين القائمين، وتحسين الاستدامة المالية للنظام العام وكفايته وقدرته على تحمل التكاليف وكفاءاته وتصميمه، وتنفيذ الآليات لتوسيع نطاق التغطية. وفي النهاية، ستعكس الخيارات التي يتم اتخاذها بالضرورة التفضيلات الاجتماعية والقيم الثقافية، ولكن ينبغي أن تكون مدروسة جيداً ومستندة على القدرة على تحمل التكاليف. ومن المهم أيضاً التأكيد على أن إصلاح نظام المعاشات التقاعدية هو دائماً مسألة حساسة جداً من الناحية السياسية. وتمثل المعاشات التزامات طويلة الأجل، وبدون البيانات والتحليلات المناسبة، يمكن أن تكون عواقب اتخاذ بعض القرارات القصيرة الأجل مدمرة على المدى المتوسط والبعيد.

169. تعرض الجداول الواردة في المرفق 3 **الخصائص الرئيسية لنظامي المعاشات التقاعدية الحاليين** (الصندوق الحكومي للمعاشات التقاعدية ودائرة المعاشات التقاعدية والضمان الاجتماعي)، فضلاً عن خصائص الصندوق الحكومي للمعاشات التقاعدية قبل إقرار القانون الجديد. وكما هو مبين في الجدول ألف 1.3، فإن معدل الاشتراكات الحالي في النظام العام للمعاشات التقاعدية هو 25 في المائة (10) في المائة من الموظفين و15 في المائة من الحكومة كصاحب العمل). ويبلغ إجمالي معدل الاشتراكات في برنامج المعاشات التقاعدية لموظفي القطاع الخاص 14 في المائة، ولكن هؤلاء الموظفين يدفعون أيضاً مقابل برامج الحماية من حوادث العمل والتأمين الصحي. ويبلغ معدل اشتراكاتهم في جميع هذه البرامج 17 في المائة. ومع ذلك، فإن معظم أصحاب العمل في القطاع الخاص في العراق لا يساهمون في أي نظام معاشات تقاعدية لمصلحة موظفهم، على الرغم من أن القانون يلزمهم بذلك.

170. ما يقوض سخاء نظامي المعاشات التقاعدية الحاليين هو معدل العائدات الضمني الحقيقي للمدفوعات التي يتلقاها الأفراد الذي يتراوح بين 5 في المائة و8 في المائة من رواتبهم في سن الستين. وبما أن الأفراد يدفعون اشتراكات ويتلقون معاشات تقاعدية - وهي عملية تشبه إيداع المدخرات في أحد المصارف ومن ثم سحبها مع الفوائد - فمن الممكن احتساب معدل العائدات الضمني على هذه الاشتراكات. وعندما تكون صيغ الاستحقاقات غير مصممة بطريقة جيدة، يتفاوت هذا المعدل الضمني للعائدات مع سن التقاعد ومع أجور الأعضاء ومدد اشتراكاتهم. وبشكل عام، كلما تقادم الفرد في سن مبكر، كلما ارتفع معدل العائدات. وبموجب القانون الجديد، لا تختلف المعدلات الضمنية للعائدات كثيراً عن تلك التي ينص عليها القانون القديم. إذ يحصل الأفراد الذين يتقدعون بين 55 و60 عاماً على معدلات عائدات حقيقة أعلى بكثير من 5 في المائة في السنة. واستناداً إلى الخبرة الدولية، ينبغي لا يزيد معدل العائدات الضمني الحقيقي عن 3 في المائة. وعلاوةً على ذلك، وكما هو مبين في الجدول ألف 2.3، يمكن للشخص الذي تشمله تغطية الصندوق الحكومي للمعاشات التقاعدية بموجب القانون الجديد أن يتقدع في سن الخمسين (بل وحتى في سن أكبر بموجب برنامج الإعاقة)، ولكن معظم الأشخاص يتقدعون في سن الـ 63 (السن الازامي للتقاعد). ومن جهة أخرى، لا يحدد القانون مقاييس المعاشات التقاعدية، وبدلاً من ذلك تتم مقاييس المعاشات بطريقة مخصصة، وهي لا تعتبر ممارسة جيدة بحسب المعايير الدولية. وفي ما يتعلق بصيغ الاستحقاقات، فإن معدل الاستحقاق البالغ 2.5 في المائة مرتفع بحسب المعايير الدولية، مما يجعل النظام غير مستدام من الناحية المالية.

171. كما هو مُبيَّن في الجدول ألف 3.3، يزيد العدد الحالي للمشتركين في نظام المعاشات التقاعدية للقطاع العام عن 3 ملايين شخص، بينما يساهم أقل من 200 000 شخص في نظام المعاشات التقاعدية للقطاع الخاص. ويتألف حالياً أكثر من 138 000 شخص مدفوعات استحقاقات من نظام المعاشات التقاعدية للقطاع العام، بينما يحصل نحو 22 شخص على معاشات تقاعدية من نظام المعاشات التقاعدية للقطاع الخاص. وقد بلغت القيمة التقديرية للإيرادات التي حققتها دائرة المعاشات

التقاعدية والضمان الاجتماعي في العام 2013، 50 بليون دينار عراقي في حين بلغت نفقاتها أكثر من 42 بليون دينار عراقي. وبالنسبة للصندوق الحكومي للمعاشات التقاعدية، بلغت القيمة التقديرية للإيرادات 6.7 تريليون دينار عراقي، في حين أن نفقاته لم تكن تمثل سوى 854 مليون دينار عراقي، مع العلم أن هذا النظام كان يدفع فقط معاشات التقاعد لأولئك الذين تقاعدوا ابتداءً من العام 2006.⁵⁸

172. تتوخى الحكومة إدخال إصلاحات على جوانب من نظام المعاشات التقاعدية، بما في ذلك إدماج نظامي المعاشات التقاعدية العام والخاص وإدخال المعاشات الاجتماعية. ويتعمّن على نظام القطاع العام (الصندوق الحكومي للمعاشات التقاعدية) أن يصبح ذاتي التمويل أو على الأقل أن يعتمد بالحد الأدنى فقط على الموازنة العامة. وهذه الغاية، ينبغي تغيير شروط التأهيل وصيغ الاستحقاقات في النظام التي ينص عليها القانون 9/2014. ويعني إدماج نظامي المعاشات التقاعدية أن موظفي القطاعين الخاص والعام سيشتملهم نظام المعاشات التقاعدية الوطني ذاته. وبالتالي يتعمّن إدماج دائرة المعاشات التقاعدية والضمان الاجتماعي ضمن الصندوق الحكومي للمعاشات التقاعدية؛ كما يجري النظر في توسيع نطاق تغطية القوة العاملة الناشطة والمستفيدين، من خلال مشروع قانون مقدم حالياً إلى البرلمان.

٥. الفجوات الحرجية في البنية التحتية

173. أهمل العراق بنيته التحتية غير النفطية. فتقلصت الاستثمارات العامة بشدة في السنوات الأخيرة، وهي ترثي تحت عجز إدارة الاستثمار العام. وباستثناءات قليلة، لم يتمكن القطاع الخاص بعد من لعب دور رئيسي في هذا القطاع. إلا أن البنية التحتية هي عنصر أساسي في تخفيف العديد من القيود التي تعيق الاقتصاد العراقي من توفير الخدمات - بناء المدارس والعيادات التي تشتد الحاجة إليها - وصولاً إلى إمدادات المياه والري وإنتاج الطاقة والتوزيع. وتحسين روابط النقل أمر بالغ الأهمية لزيادة التكامل الداخلي، وتعزيز التجارة والتبادل التجاري، وتوسيع إمكانية الحصول على فرص العمل، وتحقيق المساواة في الرفاه، ومكافحة العزلة المتزايدة بين العراقيين بحسب العرق والطائف.

١. قطاع الطاقة

174. أصبح قطاع الطاقة نقطة اتصال لاستياء المواطنين، ومثالاً على عدم قدرة الدولة على توفير الخدمات الأساسية اللازمة لتأمين نوعية حياة مقبولة، ونمو القطاع الخاص، والتنوع الاقتصادي. وقد عانى الاقتصاد العراقي العام وقطاع الطاقة فيه من 30 سنة من العقوبات الدولية والصراعات التي تركت المؤسسات ضعيفة وأسفرت عن نقص في الاستثمار وتدهور مزمن في البنية التحتية، ولا سيما في قطاعي الغاز والطاقة. وتعدّر الحكومة والشركات والمواطنون عدم كفاية إمدادات الكهرباء بمثابة مصدر فلتهم الرئيسي لأن شبكة الكهرباء قادرة على توفير حوالي 7.6 ساعة من الكهرباء يومياً فقط، مما يجعل العراقيون مضطرين للاعتماد على مولدات дизيل الباهظة التكلفة والملوثة من أجل تأمين الطاقة. وعلى الرغم من تحسن الظروف في السنوات الأخيرة بالنسبة لبعض الشركات، وفقاً للدراسة الاستقصائية للشركات في العام 2011، صفت الشركات إمكانية الحصول على الكهرباء وموثوقية إمداداتها كأكبر عقبة أمام ممارسة الأعمال التجارية، قبل الأعمال غير الرسمية وعدم الاستقرار السياسي. واعتبر نحو 54 في المئة من الشركات أن الكهرباء تشكل عائقاً رئيسياً، مما لا يثير الدهشة بالنظر إلى أن انقطاع الكهرباء المتعدد في شهر نومذجي (41) وخسائر المبيعات بسبب انقطاع التيار الكهربائي (5 في المئة من المبيعات السنوية) تفوق المتوسط العالمي في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. وقد تجاوز الطلب خلال فترات الذروة في فصل الصيف حجم التوليد الفعلي بنحو 50 في المئة، وقدرت الاستراتيجية الوطنية المتكاملة للطاقة في العراق (بوز آند كو، 2013) تكلفة انقطاع التيار الكهربائي بنحو 40 مليار دولار في السنة. ويؤدي هذا النقص في خدمات الكهرباء الموثوقة إلى حالة من الإحباط والاضطراب الاجتماعي الكبيرين وبقلل من إنتاجية الشركات.

175. يشكل قطاع الطاقة عبئاً على موازنة العراق. وقدر استعراض النفقات العامة في العراق (البنك الدولي، 2014) أن الإنفاقات الصريحة لاستخدام الكهرباء وحدها شكلت 65 في المئة من مجموعة الإنفاقات في الموازنة و3 في المئة من إجمالي الإنفاق المترافق للموازنة في العام 2010. ومع ذلك، فإن التكلفة الحقيقة لدعم الطاقة أعلى من ذلك. ولا تقتصر المسألة على تدني الأسعار المحلية للاستخدام النهائي مقارنةً بالأسعار في البلدان الأخرى فحسب، بل أنها أيضاً أقل بكثير من التكلفة البديلة للإمدادات. وبلغت الإنفاقات قبل الضرائب على الطاقة (بما في ذلك البترول والغاز الطبيعي والكهرباء) 11 في المئة من إجمالي الناتج المحلي في العام 2011 (صندوق النقد الدولي، 2015).

⁵⁸ كما ذكر آنفًا، يتلقى أكثر من مليون شخص مدفوعات تقاعدية من الموازنة العامة (الأشخاص الذين تقاعدوا قبل العام 2006).

176. يواجه قطاع الكهرباء في العراق عدداً من التحديات المتزامنة. فهو يعاني من أوجه القصور في جميع المراحل، من قدرة التوليد إلى التوزيع. وقد أدى انخفاض الكفاءة التشغيلية، وارتفاع مستويات خسائر الكهرباء، ومعدات الشبكة المتقدمة، إلى تكبد مستويات متوسطة من الخسائر التقنية والتجارية الإجمالية بلغت نحو 40 في المئة من إجمالي الكهرباء المؤلدة، مما يعني أن قرابة نصف الطاقة المنقول إلى شبكة التوزيع بعد توليدها تفقد قبل التمكّن من جمع أي إيرادات. كما أن استرداد الكلفة منخفض للغاية، والإيرادات المحصلة لا تغطي سوى حوالي 10 في المئة من النفقات التشغيلية.

177. تفرض أوجه القصور في قطاع الطاقة عبئاً مالياً واقتصادياً كبيراً على العراق. فالعراق هو رابع أكبر دولة في العالم من حيث حرق الغاز، في حين أنه يعاني في الوقت نفسه من نقص في الغاز الطبيعي الذي يتکبد من جرائه تكاليف مالية كبيرة وتکاليف في ميزان المدفوعات. إذ يحرق ما يقارب 60 في المئة من انتاج الغاز في البلاد في الحقل. ونظراً لأن العراق لا يحتج الغاز المنتج أثناء عملية الحرق من أجل استخدامه في إنتاج الكهرباء، يتکون أكثر من 50 في المئة من الوقود المستخدم لتشغيل توربينات الغاز من زيت الغاز والنفط الخام وزيت الوقود التقليدي، وهي مواد أغلى من الغاز الطبيعي، وتؤثر سلباً على أداء معدات توليد الكهرباء وعمرها الإنتاجي. والنتيجة هي أن هذا البلد غني بموارد الطاقة ولكنها يعتمد على الوقود الباهظة الثمن والمستوردة لإنتاج الكهرباء، بتكلفة تقدر بنحو 6 إلى 8 بلايين دولار أمريكي في السنة. إن حرق الغاز ليس مكلفاً ومصدراً للهدر فحسب، بل إن استخدام أنواع الوقود البديلة (الديزل وزيت الوقود التقليدي بشكل أساسي) يولد ملوثات محلية وانبعاثات لغازات الدفيئة أكثر مما كان سيحدثه استعمال الغاز.

178. هناك فرصة كبيرة لتنويع مزيج الطاقة، لا سيما عن طريق زيادة التركيز على مصادر الطاقة التجددية، نظراً للكفاءة الشمسية الاستثنائية وإمكانات طاقة الرياح في العراق. وتهدف الحكومة إلى توليد 10 في المئة من مزيج الطاقة المحلي من مصادر للطاقة التجددية مع حلول العام 2020، وتشعر لاستقطاب مستثمرين أجانب لبناء مزارع شمسية ورياحية في جميع أنحاء البلاد.

2. النقل

179. يمثل قطاع النقل الضعيف والمختلف عائقاً أمام آفاق التنويع الاقتصادي وتنمية القطاع الخاص ونمو العمالة في العراق. وتعزز شبكة النقل الضعيفة في العراق الترابط بين المناطق، وتقلل من التفاعلات الاقتصادية والاجتماعية المحتملة في ما بينها. كما يشكل تخلف البنية الأساسية للنقل (بجميع الوسائل، بما في ذلك الطرق والسكك الحديدية والموانئ والمطارات) عقبة أمام حركة الناس والبضائع، ويضر بالتجارة والقدرة التنافسية، وينعى الناس والشركات من الوصول إلى الخدمات والأسوق. ويعيق تردي حالة البنية التحتية للنقل تنمية قطاع خاص مزدهر. وتفاقم المشكلة من جراء غياب الاستراتيجية المناسبة للقطاع، ونقص التمويل المزمن، وضعف المؤسسات، وتفعيلات البيئة المتضررة من الصراع. فقد عانى القطاع بأكمله من سياسات ضعيفة وغير مناسبة متعلقة بالمؤسسة والصيانة تسببت في تدهور خطير في البنية الأساسية للنقل، وهو عامل رئيسي يساهم في تحقيق التنمية. والمشكلة الرئيسية هي الافتقار إلى الاستثمار الرأسمالي من أجل إجراء صيانة دورية ومشاريع جديدة لحفظ على المعايير الأساسية. ويمثل نقص التمويل وليس نقص التنفيذ العقبة الرئيسية أمام النقل في العراق، على عكس قطاعات البنية التحتية الأخرى. وفي السياق نفسه، ثمة حاجة إلى مؤسسات نقل فعالة لترجمة الاستثمارات المتزايدة إلى مستوى أساسي من تقديم الخدمات. وبعيداً عن الاستثمارات، فإن المطلوب هو وضع استراتيجية ورؤية لتوجيه مستقبل القطاع.

180. أثر سوء حالة البنية التحتية للنقل ونقص خدمات النقل تأثيراً كبيراً على تنقل العراقيين، ولا سيما الفقراء، وخاصة في المناطق الريفية. فمعظم السكان العراقيين يسلكون بشكل متقاوٍ طرقاً غير معدة، حيث تعاني بعض فئات الدخل من أسوأ ظروف التنقل. فعلى سبيل المثال، من الممكن أن يسلك الفقراء الذين يعملون في الزراعة من دون أجر محدد طرقاً غير معدة وأن يعيشوا على بعد أكثر من خمسة كيلومترات من السوق. ومن شأن تحسين البنية الأساسية للنقل أن يزيد إلى حد كبير من فرص الحصول على الخدمات الصحية والتعليم وفرص العمل.

181. على المستوى الكلي، يبقى النمو الاقتصادي مقيداً نتيجة لانخفاض مستوى الاستثمار الرأسمالي السنوي في البنية التحتية للنقل وفي الطرقات بوجه خاص. يرفع تردي حالة شبكة الطرقات من تكالفة التجارة والتبادل التجاري ويعيق حركة السلع والخدمات على الصعيدين الدولي وبين المناطق. ويسهم التكامل الاقتصادي الضعيف في انخفاض الإنتاجية الاقتصادية. إذ أن رداءة سبل الوصول إلى العمل والأسواق تعيق عمل الشركات، وتقلل من فرص العمل والفرص الاقتصادية المتاحة للأسر المعيشية، وتحول دون الوصول إلى الخدمات الصحية والتعليمية. كما أدت حالة الطرقات السيئة إلى ارتفاع معدل الوفيات الناجمة عن الحوادث. وعلاوةً على ذلك، ضعفت إمكانية الاستفادة من طريق سالك لتحقيق التكامل السياسي والاجتماعي بين المناطق والمجتمعات المحلية، وذلك بسبب الانقسامات الطائفية وغيرها التي تشرذم البلاد.

182. تمثل شبكة الطرقات في العراق وسيلة النقل أكثر تطوراً في البلاد، ولكنها ليست مرتبطة بشكل جيد ولا تخضع للصيانة. وتحتاج شبكات النقل الجوية والبحرية والسكك الحديدية إلى تطوير كبير. فالسكك الحديدية والمحاور اللوجستية متخلفة ولكنها أساسية بالنسبة لمستقبل العراق نظراً للموقع الجيوستراتيجي الذي يحتله البلد وال الحاجة إلى تخفيف العبء التفيلي الذي طرحة حركة المرور على الطرقات. كما أن الفوضى تعمّ وسائل النقل العام، سواء كان داخل المدن أو في ما بينها، مما يسبب صعوبة في التنقل.

183. يواجه قطاع النقل بشكل عام عدداً من المعوقات. وتشمل القيود الإدارية، بما في ذلك القدرة المؤسسية المنخفضة، مقترنةً بالتغييرات في القيادة والألوبيات التي يمكن أن تؤثر على الخطط والبرامج. وتضطـل المؤسسات ذات الصلة بمسؤوليات متداخلة، وإجراءات إدارية بالية، وعمليات مجرأة، ووحدات غير منسقة، كما أن هناك نقصاً في الدراسات الاستقصائية الموثوقة المتعلقة بالشبكة. ومن شأن إجراءات التعاقد الضعيفة أن يجعل من الصعب تنفيذ برامج صيانة وتعزيز وتنمية كبيرة. فالخدمات المحدودة وغير الموثوقة على طرق النقل تزيد من أوقات السفر للركاب والبضائع وتختـضـن مستوى السلامة على الطرقات. ومن جهة أخرى، يتسبـبـ النقص في مراقبـةـ العـرـاقـ المجـاـوـرـ للـعـرـاقـ وإـجـراءـاتـ المـعـلـقـةـ بهاـ بـتـقـيـيـصـ التـجـارـةـ عـرـبـ الحـدـودـ،ـ وكـذـلـكـ عـدـمـ وجـودـ تـرـتـيبـاتـ اـقـتصـادـيـةـ إـقـلـيمـيـةـ أوـ أيـ تـرـتـيبـاتـ لإـدـارـةـ المـرـمـاتـ.

184. ثمة حاجة إلى قبول الحقائق السياسية والتصدي للتحديات العاجلة عبر اتباع نهج تدريجي وعملي يمكن تحسينه مع مرور الوقت ويرتكز على برنامج متماسك لتقديم دعم فوري ومتـوسطـ الأـجلـ وـطـوـيلـ الأـجلـ. وقد يعني ذلك التركيز في البداية على تطوير نظم إدارة الأصول واعتماد معايير ومارسات دولية للتخطيط والبرمجة والمشتريات والإدارة المالية والضمانات البيئية والاجتماعية، في حين ينبغي أن تركز الإجراءات المتوسطة وال طويلة الأجل على بناء المؤسسات وإصلاحها. وفي موازاة ذلك، سيحتاج العراق إلى مساعدة تقنية في مجال الإصلاح الجمركي وإدخال شراكات بين القطاعين العام والخاص، مما يمكن أن ييسر الاستثمار في تطوير نظام الجمارك ووضع خطط لتطوير المعابر الحدودية والبنية التحتية.

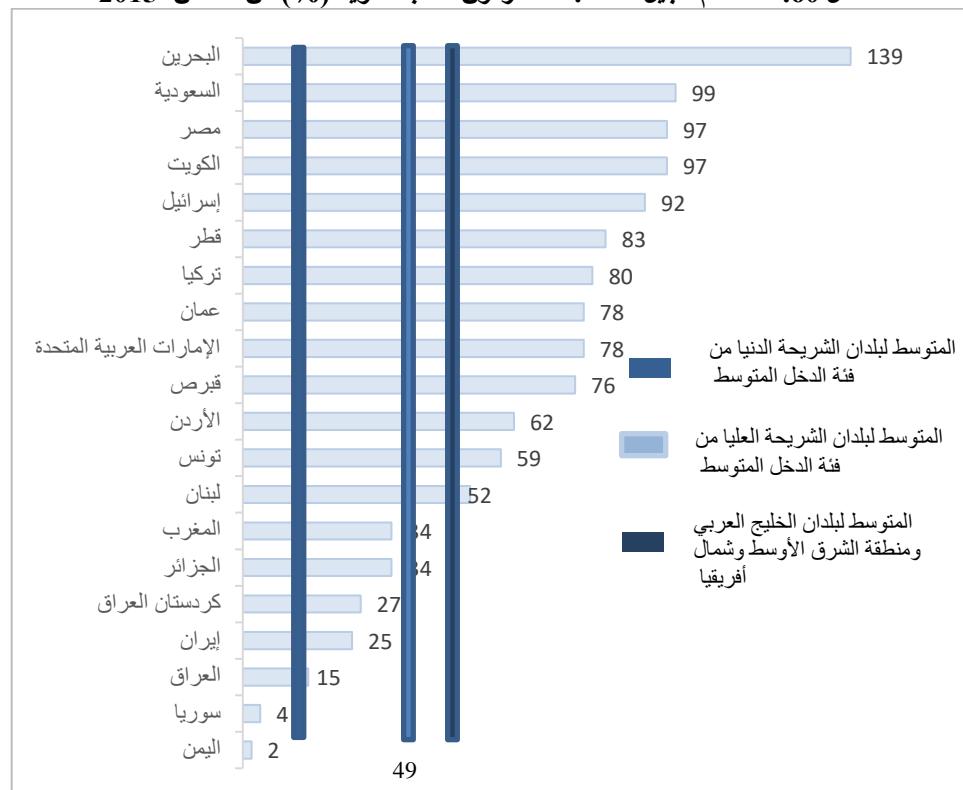
3. تكنولوجيا المعلومات والاتصالات

185. تُعد تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، بعد قطاع النفط، ثاني أكبر مساهم اقتصادي يقوده القطاع الخاص في الناتج المحلي الإجمالي للعراق. ويبلغ إجمالي إيرادات شركات الهاتف الخلوي الثلاث الكبرى 4.4 بليون دولار أمريكي، وكان إجمالي إيرادات شركة الاتصالات السلكية وخدمات النطاق العريض المملوكة للحكومة، تيليجوغرافي، حوالي 246 مليون دولار أمريكي في العام 2014. وفي ما يتعلـقـ بـخـلـقـ فـرـصـ الـعـمـلـ،ـ فإنـ سـبـبـ الوـظـائـفـ الـمـبـاـشـرـةـ الـتـيـ تـمـ إـنـشـاؤـهـاـ فـيـ قـطـاعـ تـكـنـوـلـوـجـيـاـ الـمـعـلـوـمـاتـ وـالـاتـصـالـاتـ فـيـ جـيـعـ أـنـحـاءـ الـعـالـمـ مـتـواـضـعـةـ نـسـبـيـاـ،ـ وـتـرـاـوـحـ بـيـنـ 3ـ فـيـ الـمـنـهـةـ مـنـ إـجـمـالـيـ الـعـمـالـةـ فـيـ بـلـدـانـ مـنـظـمةـ الـتـعـاوـنـ وـالـتـنـمـيـةـ فـيـ الـمـيـدـانـ الـاـقـصـادـيـ،ـ 2015ـ)ـ إـلـىـ مـتوـسـطـ قـدـرـهـ 1ـ فـيـ الـمـنـهـةـ فـيـ الـبـلـدـانـ النـاميـةـ.ـ غـيـرـ أـنـ تـكـنـوـلـوـجـيـاـ الـمـعـلـوـمـاتـ وـالـاتـصـالـاتـ تـخـلـقـ المـزـيدـ مـنـ فـرـصـ الـعـمـلـ مـنـ خـلـالـ آـثـارـهـ غـيـرـ الـمـبـاـشـرـةـ عـلـىـ قـطـاعـاتـ أـخـرـىـ.ـ وـأـفـادـتـ وزـارـةـ الـاتـصـالـاتـ فـيـ مـصـرـ أـنـ 2.8ـ وـظـيـفـةـ غـيـرـ مـبـاـشـرـةـ تـمـ إـنـشـاؤـهـاـ لـكـلـ وـظـيـفـةـ فـيـ مـجـالـ تـكـنـوـلـوـجـيـاـ الـمـعـلـوـمـاتـ وـالـاتـصـالـاتـ فـيـ الـفـتـرـةـ بـيـنـ الـعـامـيـنـ 2008ـ وـ2011ـ.ـ أـمـاـ فـيـ الـوـلـاـيـاتـ الـمـتـحـدـةـ،ـ فـتـخـلـقـ كـلـ وـظـيـفـةـ فـيـ مـجـالـ تـكـنـوـلـوـجـيـاـ الـعـالـيـةـ 4.6ـ وـظـافـفـ إـضـافـيـةـ فـيـ قـطـاعـاتـ أـخـرـىـ،ـ وـكـذـلـكـ فـيـ M-pesaـ،ـ وـهـيـ نـظـامـ لـلـدـفـعـ بـوـاسـطـةـ الـهـوـاـفـ الـخـلـوـيـ فـيـ كـينـياـ،ـ يـولـدـ دـخـلـاـ لـأـكـثـرـ مـنـ 80,000ـ وـكـيلـ،ـ وـهـيـ وـظـافـفـ لـاـ تـعـتـبـرـ وـظـافـفـ فـيـ مـجـالـ تـكـنـوـلـوـجـيـاـ الـمـعـلـوـمـاتـ وـالـاتـصـالـاتـ.

نـ. خدمات النـاطـقـ الـعـرـيـضـ

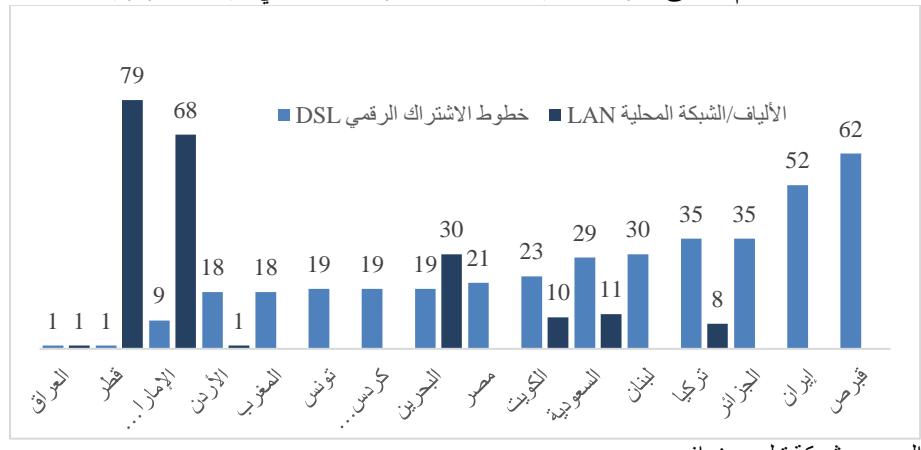
186. في العراق، تتسم الاتصالات السلكية واللاسلكية، ولا سيما سوق الهاتف الخلوي، بالتنافسية إلى حد ما، حيث توجد ثلاث شركات للهاتف الخلوي وشركة واحدة تقدم خدمات الاتصالات السلكية والنطاق العريض. ويبلغ معدل انتشار الهاتف الخلوي نحو 90 في المئة، مما يشير إلى ارتفاع عدد شرائح الاشتراك للهاتف الخلوي. ومع ذلك، هناك مجال كبير للنمو، لا سيما في خدمات الخلوي والنطاق العريض. ويسجل العراق أحد أدنى معدلات استعمال النطاق العريض الثابت والهاتف الخلوي في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (الشكلان 60 و61). ومن ناحية أخرى، تعتبر جزءاً من خدمات النطاق العريض والخدمات الصوتية للهواتف الخلوية في العراق من بين الأقل كلفة في البلدان العربية، خاصة بالنسبة لخطط الاستخدام المنخفض.

الشكل 60. استخدام الجيل الثالث: المشتركون كنسبة مئوية (%) من السكان، 2015



المصدر: شركة تيليجوغرافي، 2015

الشكل 61. استخدام النطاق العريض الثابت: % من الأسر المعيشية في مجال التكنولوجيا، 2015



المصدر: شركة تيليجوغرافي

الجدول 11. الأسعار المرجعية لخدمات النطاق العريض، الشراكة بين القطاعين العام والخاص، بالدولار الاميركي

تصنيف إقليم كردستان من بين 19 بلداً	متوسط الأسعار في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي	متوسط الأسعار في البلدان العربية	الأسعار في العراق	خدمات النطاق العريض للهواتف الخلوية
المرتبة الثانية من حيث الأقل كلفة	17.17\$	30.60\$	4.15\$	MB100 + 30 اتصال
المرتبة الثالثة من حيث الأقل كلفة	26.94\$	69.37\$	12.76\$	MB500 + 100 اتصال
المرتبة السادسة من حيث الأقل كلفة	36.64\$	125.55\$	27.78\$	GB1 + 300 اتصال
المرتبة الثامنة من حيث الأقل كلفة	44.15\$	265.75\$	70.80\$	GB2 + 900 اتصال

المصدر: TRA البحرين، الأسعار المرجعية السنوية للبيع بالتجزئة ARGNET، شركة تيليجوغرافي، 2015.

187. تعرق العديد من المعوقات القانونية والتنظيمية والهيكلية النمو السريع لسوق الاتصالات في العراق. فولاً، لم تصدر الحكومة العراقية حتى الآن أول قانون للاتصالات في البلاد من أجل إرشاد اتجاه القطاع. وما زال صناعو السياسات ينقاشون العديد من المسائل الخلافية، وأهمها احتكار الحكومة لشبكة الألياف الضوئية الوطنية والاتصالية بالشبكة الدولية. إذ أن هذا الاحتكار وعدم قدرة المشغل الوطني، الشركة العراقية للاتصالات والبريد، على تقديم خدمات ذات نوعية جيدة وبأسعار معقولة يشكلان عبأً كبيراً على جميع الخدمات الخلوية والثابتة المنزليّة والتّجاريّة. وعلاوةً على ذلك، تقف البنية التحتية البالية وعدم قدرة الحكومة على تمويل هذه البنية التحتية أو صيانتها أو تشغيلها عائقاً أمام النمو في سوق الهاتف الخلوي إلى حد كبير.

188. ثمة رغبة متزايدة للاستثمار في سوق الاتصالات السلكية واللاسلكية في العراق، وهي أحد القطاعات الأكثر دينامية التي يديرها القطاع الخاص. وقد يشكل تطوير أوجه التآزر مع البنية التحتية في قطاعات أخرى مثل النقل والطاقة وسيلةً فعالةً من حيث التكلفة لزيادة توسيع فرص الوصول إلى خدمات الإنترنت. كما يمكن للحكومة أن تعزز تنمية السوق من خلال تشجيع المزيد من المنافسة على البنية التحتية للاتصالات، فضلاً عن الخدمات، مما يسرّع وتيرة التقدم نحو تحقيق الفرص الاقتصادية والاجتماعية التي ستنشأ إثر تعزيز خدمات الإنترنت العالية السرعة.

ii. الاتصالية بالشبكة الدولية

189. يمكن أيضاً أن يلعب سوق الاتصالات دوراً هاماً في تعزيز اتصالية العراق وتكامله مع البلدان الأخرى في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. إذ يمتلك العراق بموقع جيوسياسي رئيسي يجعله محوراً مثالياً للاتصالية الدولية، وخاصةً بالنسبة لدول منطقة مجلس التعاون الخليجي، ولحركة النقل الدولية بين الشرق الأوسط وأوروبا وأسيا. وقد تؤدي حركة المرور العابر الدولي عبر العراق إلى تطوير قدرة شبكة الانترنت في البلاد بأسعار تنافسية، وخلق فرص تجارية جديدة للمستثمرين المحليين، وتوفير وظائف جديدة.

190. هناك اهتمام كبير لدى المستثمرين المحليين والأجانب بجعل العراق محوراً إقليمياً لحركة التواصل عبر الإنترت. فعلى سبيل المثال، ثمة إمكانية لتوسيع البنية التحتية من الألياف الضوئية من نقاط إرساء الكابل البحري في الفاو إلى تركيا وإيران عبر العراق. ولكن، لا تملك الحكومة حالياً أي استراتيجية أو رؤية لتحويل العراق إلى محور إقليمي للاتصالية الدولية.

iii. الشراكة بين القطاعين العام والخاص

191. تشكل الشراكات بين القطاعين العام والخاص إحدى الطرق العديدة التي تساعده على زيادة مشاركة القطاع الخاص في الاقتصاد، ولا سيما في القطاعات الرئيسية مثل الطاقة والنقل وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات. غير أن الحكومة لم تنجح حتى الآن في إقامة شراكات بين القطاعين العام والخاص عبر الاشتراك من أجل تطوير البنية التحتية. ويعود ذلك إلى عدد من التحديات، بما في ذلك عدم الاستقرار السياسي، والبيئة الأمنية، وعدم قدرة قواعد الاشتراك بشأن الشراكة بين القطاعين العام والخاص والمتطلبات التعاقدية داخل الوزارات المعنية. وقد اقتصرت مشاركة القطاع الخاص الناجحة في تطوير البنية التحتية في العراق حتى الآن على قطاع الاتصالات، وتوليد الطاقة في كردستان، ومحطة أم قصر للحاويات. وفي العام 2010، أطلقت حكومة العراق برنامجاً غير ناجح للمشروع المستقل لتوليد الطاقة الكهربائية يهدف إلى تعبئة استثمارات خاصة كبيرة، ولكن الغي هذا البرنامج في العام 2011، مما يعكس جانب قصور في عملية تقديم العطاءات وتقدير المخاطر يتنافى مع توقعات السوق في السياق العراقي. وقد أعلنت وزارة الكهرباء مؤخراً عن بعض التطورات الإيجابية في مجال توليد الطاقة وتوزيعها. وتعمل الوزارة مع شركاء محليين من القطاع الخاص لزيادة قدرة توليد الغاز وتحسين نظام التوزيع، كما تسعى إلى استقطاب مستثمرين أجانب لتطوير قدرات توليد الطاقة الشمسية في العراق. وستعتمد استدامة هذه الشراكات في المدى الطويل على إمكانية تخطي

أوجه الضعف في عمليات الاشتاء والتربيات التعاقدية لجذب القطاع الخاص، ولا سيما المستثمرين الأجانب. وسيعتمد ذلك أيضاً على قدرة الشركاء من القطاع الخاص على إنجاز المشاريع.

و. الزراعة والموارد الطبيعية المهددة

192. يواجه العراق اليوم مشاكل بيئية خطيرة جدًا تترواح بين رداءة نوعية المياه وملوحة التربة وتلوث الهواء ومشاكل إدارة النفايات والواقع الملؤنة وصولاً إلى تدهور حالة النظم الإيكولوجية الرئيسية. وسيكون من الضروري معالجة هذه المسائل من أجل حماية سبل العيش، والحفاظ على النمو، ودعم التنويع في العراق. إن استمرار انكماس الزراعة يهدّد الدخول في المناطق الريفية ويشكل فرصة ضائعة للعراق من حيث الأمان الغذائي - نظراً للضغط المتزايد لإطعام السكان الذين ينمو عددهم بمعدل سنوي يزيد عن 3 في المئة - ومن حيث تنوع الاقتصاد.

1. الزراعة

193. على الصعيد العالمي، اتضح أن النمو الزراعي يشكل محركاً هاماً للحد من الفقر وخلق فرص العمل، ولا سيما بين فقراء الريف.⁵⁹ إذ تتطلب الزراعة أعداداً ضخمة من العمالة أكثر من القطاعات الأخرى، وفيما يهيمن الذكور على سوق العمل والقطاع الزراعي، فإن أعلى حصة من العاملات الإناث موجودة في قطاع الزراعة وصناعة الخدمات. والحصة التي تتفقها الأسر الريفية من دخلها على الغذاء أكبر من الحصة التي تتفقها الأسر في المناطق الحضرية للسبب ذاته، كما أن حصة الدخل التي تتفق على الغذاء تقلّ عموماً كلما زاد يُسْر الأسر المعيشية. والعراق ليس استثناءً، ولكن حجم العمالة الزراعية في العراق أخذ في التراجع، ودور القطاع قد شهد تغيرات كبيرة. ففي العام 2012، عمل نحو 30 في المئة من فقراء الريف في القوى العاملة في الزراعة، ولكن 12 في المئة فقط من أرباب الأسر الفقيرية يعملون في هذا القطاع. ومن المثير للاهتمام أن تركيبة العمالة الزراعية تغيرت أيضاً - إذ ارتفعت حصة النساء في إجمالي العمالة الزراعية من حوالي 36 في المئة في أوائل التسعينيات إلى 52 في المئة في العام 2012. ومن المهم اكتشاف ما إذا كان هذا التغيير هيكلياً، ولكن ذلك سيطلب تحليلاً أكثر تفصيلاً. وإذا استطاعت التنمية الزراعية أن تحسن تخصيص الموارد داخل الأسر المعيشية، فمن المرجح أن تؤدي إلى نتائج أفضل في مجال الصحة والتغذية للأطفال أيضاً.

194. يعزى انخفاض معدلات الإنتاجية والنحو في العراق إلى مجموعة متنوعة من العوامل منها السياسة السابقة للحكومة التي تمثلت في الإبقاء على أسعار الأغذية المنخفضة بصورة مصطنعة عبر فرض ضوابط على الأسعار والإنتاج وقيود على التسويق. وكان لتوزيع الأغذية المدعومة على الصعيد الوطني من خلال نظام التوزيع العام باستخدام الأغذية المستوردة أثر سلبي على سوق الحبوب المحلية وما يتزثبت عن ذلك من آثار محبطة على أسعار المنتجين وعلى استثمارات القطاع الزراعي. وقد اتسمت السياسات الحكومية في القطاع الزراعي برقابة الدولة ودعمها للمدخلات الزراعية (الأسمدة والبذور والمبيدات الحشرية والمعدات الزراعية والآلات) ولأسعار المحاصيل الاستراتيجية. وقد خضع أهم المحاصيل، القمح، لأكبر قدر من الرقابة وكان الأشد تضرراً من غياب أسواق مفتوحة. وبالإضافة إلى ذلك، أدت سنوات من ضعف مستويات الصيانة والتمويل إلى تدهور الخدمات الزراعية والبني التحتية المادية، ولا سيما شبكة الري. خلال الصراعات الأخيرة، ألحقت عمليات النهب الواسعة النطاق أضراراً بمجموعة من مرافق الإنتاج والخدمات الزراعية الحكومية والخاصة في وسط العراق وجنوبه. أما تغير المناخ، فيشكّل تهديداً آخر.

195. المشاكل في الري شديدة. وهي تترواح بين التدهور الواسع النطاق في البنية التحتية للري وسوء تشغيل النظم وصيانتها، وعدم كفاءة استخدام المياه، وملوحة التربة، وضعف الدعم المؤسسي، وعدم وجود إطار تنظيمي لاستخدام مياه الري وتسعيّرها بشكل ملائم. وبعده التملح أحد أكثر الظواهر نشاطاً في التدهور الأرضي في وسط العراق وجنوبه. وتقدر منظمة الأغذية والزراعة أن نحو 60 في المئة من الأراضي المزروعة قد تأثرت تأثراً سلبياً شديداً بالملوحة، وأن 20 إلى 30 في المئة منها قد هجرت. وحتى في الأراضي الزراعية غير المهجورة، انخفضت الغلة بنسبة تترواح بين 30 و60 في المئة بسبب التملح. كما يؤثر التملح التربة سلباً بشكل كبير على المزارعين القراء وسبل معيشتهم. وتتذرّ آثار تغير المناخ بانتشار الملوحة أكثر فأكثر. وسوف يتزايد النقص في موارد المياه في العراق بعد أن قامت تركيا وسوريا بتطوير مشاريع للري على طول نهر الفرات، خاصةً وأن هذه الدول الثلاث لم توقع حتى الآن أي اتفاقية دولية لاستخدام المياه.

⁵⁹ يستند هذا القسم إلى البنك الدولي ومنظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة (2011).

196. يهدد تغير المناخ بتفاقم آثار الممارسات السيئة القائمة في الزراعة. تسرّع إزالة الأحراج وتدور الأرض والإفراط في رعي الماشية وال الحرب والتحضر السريع كلها التصحر وتدور الأرض. وتشكل تبعات تغير المناخ وتدور الأرض تهديدات خطيرة، لا سيما على الأمن الغذائي والمائي. ويؤثر تغير المناخ بالفعل على قطاع الزراعة، ومن المتوقع أن يشكل تهديداً متزايداً.

197. يتطلب إجراء استثمارات كبيرة في هذا القطاع لمواجهة هذه التحديات والوفاء بآسهامات القطاع المحتملة في التمو والتتنوع والأمن الغذائي وتوليد فرص العمل. ومع ذلك، لا توجد حواجز لتشجيع القطاع الخاص على الاستثمار في الأغذية والزراعة. وبسبب عزلة العراق في العقود الأخيرة، لم تستطع الأعمال التجارية الزراعية والمؤسسات الغذائية والزراعية الاستفادة من الأسواق الدولية أو تقنيات الإنتاج الحديثة أو المعايير التجارية العالمية. وهناك القليل من الحواجز للاستثمار في صناعات التجهيز الزراعي أو سلاسل القيمة بسبب النظام الإداري والتنظيمي المعقد والبالي، وأوجه النقص الكبيرة في الوكالات العامة المسئولة عن الخدمات الاستشارية والتقنية، والسياسات غير المنتظمة للأسعار، وشبكات التسويق غير المجدية، وتردي البنية التحتية، وقلة المعلومات المتاحة عن الأسواق، وإجراءات الاستيراد والتصدير المعقدة والمضيعة للوقت. إن متطلبات ترخيص الشركات وتسجيلها وإغلاقها غير واضحة، والبنية التحتية للاتصالات محدودة. ويشكل ضعف إمكانية الحصول على التمويل عائقاً رئيسياً، حيث يصعب الحصول على الاعتمادات خارج برامج الائتمان المدعومة من الحكومة. ولا يوجد استثمار رأسمالي خاص في هذا القطاع، وقد أدى الغياب شبه التام للائتمان المؤسسي إلى جعل تكلفة رأس المال باهظة بالنسبة للمتاجبين الزراعيين. وبشكل عام، تفتقر بيئة الأعمال إلى الأطر القانونية الشفافة والواضحة اللازمة للتنافس في الأسواق المنظمة. إذ لا يقتصر ذلك على هشاشة البيئة الأمنية وضعف مناخ الاستثمار في العراق فحسب، بل يشمل عدم وجود بيانات موثوقة بها عن السوق، وضعف إيفاد معايير المنتجات، وغياب المنهجية والتطور في سلاسل التوزيع واللوجستيات أيضاً، وكثيراً ما تشكل مثبطات هائلة للشركات الخاصة للاستثمار في قطاع الزراعة في العراق.

198. انخفضت قدرة المؤسسات مثل وزارة الزراعة ووزارة الموارد المائية على تقديم الخدمات لقطاع خلال العقدين الماضيين. فلا يوجد سوى القليل من التنسيق والتعاون المؤسسيين في مجال التخطيط الزراعي وتنفيذ المشاريع. وقد ترجم هذا الدعم المؤسسي الضعيف إلى تدهور كبير في أداء خدمات البحث والإرشاد ، ومراكز صحة الحيوان والتلقيح الاصطناعي، والحجر الزراعي، ومكافحة الأمراض، وفي عملية تغطيتها، ويرجع ذلك أساساً إلى الافتقار إلى حواجز الموظفين والبنية التحتية المادية. تعتبر أنظمة المعلومات الزراعية لمديري القطاع العام ضعيفة، والمعلومات الإحصائية قليلة، مما يعيق التنمية الفعالة لسياسات الزراعة، فضلاً عن قدرة المديرين على رصد التدخلات الزراعية وتقديرها.

2. المياه

199. في حال لم يتم إحداث تغييرات في إدارة المياه، قد لا يملك العراق ما يكفي من المياه العذبة العالية الجودة لتلبية احتياجات الإنمائية بحلول العام 2020 (T-Zero, 2015). إذ ينتمي العراق اليوم بوفرة نسبية من المياه مقارنةً بالعديد من البلدان الأخرى في المنطقة، حيث يبلغ معدل التوازن الحالي للمياه العذبة المتعددة في السنة 2002 متر مكعب لفرد مقارنةً بالمتوسط الإقليمي الذي يبلغ 100 متر مكعب. ومع ذلك، يخوض النمو السكاني السريع بسرعة الفجوة بين الطلب على المياه والعرض منه. وقد نما الطلب على المياه على مستوى البلديات والصناعات بشكل كبير، مما أثار شواغل بشأن كافية تخصيص المياه بين الاستخدامات التنافسية. وقد أدى انخفاض كمية المياه وتدور جوتها إلى توقف الإنتاج في ما يقارب 40 في المئة من المناطق الزراعية المروية تاريخياً⁶⁰، في حين تؤثر ملوحة التربة العالية على 70 في المئة من الأراضي الزراعية، مما يحد بشكل كبير من غلة المحاصيل. كما أن عدم كفاية إمدادات المياه له تأثير اقتصادي مباشر على القطاع الخاص. إذ أشارت الدراسة الاستقصائية بشأن المناخ الاستثماري للعام 2012 إلى أن شركة التصنيع المتوسطة في العراق قد أبلغت عن تعرضها لـ 17 انقطاعاً للمياه شهرياً. وتعتمد العديد من الشركات على آبارها الخاصة أو على مزودي المياه التجاريين من أجل زيادة إمدادات المياه العامة، مما يرفع من تكاليفها.

200. عانى قطاع المياه في العراق من عقود من الصراعات والعقوبات التي أدت إلى إضعاف مؤسساته، مما أفضى إلى نقص في الاستثمار وتدور مزمن في أصول بنية التحتية. فقد زاد الإنفاق العام على قطاع المياه بسرعة بين العامين 2007 و2012 (البنك الدولي، 2014b). وبلغ متوسط الإنفاق العام السنوي على المياه حوالي 4 في المئة من إجمالي الإنفاق الاتحادي

⁶⁰ تعتمد الزراعة العراقية في الغالب على الري (حوالي 70 في المئة من حيث القيمة). ويعتبر القطاع الفرعى للحبوب أكبر مساهم في الناتج المحلي الإجمالي الزراعي، يليه "الفواكه والخضروات" و"الثروة الحيوانية".

في العام 2012 (بعد أن كانت نسبته 1.9 في المئة في العام 2007)، أي ما يعادل 1.8 في المئة من الناتج المحلي الإجمالي.⁶¹ فتدفقات الأموال إلى هذا القطاع ضخمة جدًا إذا ما قورنت مع المعايير الدولية، إلا أن العديد من البلدان في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا تتفق بوفرة نسبيًا على المياه.⁶² ومع ذلك، يواجه قطاع المياه العراقي فجوة كبيرة في الاستثمار.

201. **تغطي الحكومة معظم الأموال المخصصة لهذا القطاع حيث لا يساهم المستهلكون إلا بقدر ضئيل جدًا حتى لتشغيل خدمات المياه وصيانتها.** إن التكالفة العالية لتشغيل البنية التحتية للمياه وصيانتها تمثل عبًًا مالياً كبيراً، حيث توجد فجوة كبيرة بين تكلفة إنتاج المتر المكعب من المياه وتكلفة خدمات إمدادات المياه والصرف الصحي بالشكل الذي يتم فيه إعداد الفواتير للمستخدمين. إذ تغطي الإيرادات جزءاً صغيراً من تكاليف التشغيل والصيانة للنظام. وتتراوح تكلفة ربط شخص إضافي بأنابيب شبكة المياه والصرف الصحي بين 500 و3000 دولار أمريكي للفرد الواحد (بما في ذلك استثمارات إعادة التأهيل والتوسيع).⁶³ وترجع التكاليف المرتفعة في العراق إلى التحديات في تقديم الخدمات إلى العملاء بما في ذلك: (أ) المسائل الأمنية؛ (ب) والمعايير القصور في مخصصات الموازنة والتخطيط الاستثماري ونظم المشتريات والإدارة المالية وإدارة العقود والرسد؛ (ج) والمعايير التقنية المرتفعة جداً التي تطبق على البيئتين الريفية والحضرية على حد سواء.⁶⁴ وتؤدي المستويات المرتفعة للإع란ات بدورها إلى حجب إمكانية توسيع الخدمات لتشمل الفئات السكانية غير المربوطة بعد بشبكة إمدادات المياه والصرف الصحي أو تطوير شبكة الري، مما يفسر عدم إهراز تقدم في توسيع نطاق الخدمات.

202. ستمثل زيادة فرص الحصول على خدمات مياه عالية الجودة عنصراً رئيسياً في تحقيق النمو الاقتصادي وتحفيز وطأة الفقر في العراق. إذ يتمتع العراق عموماً بإمكانية واسعة للحصول على خدمات المياه والصرف الصحي لأن الحكومة قامت ببناء بنية تحتية هيדרولية كبيرة (السدود والحواجز)، خاصةً في الثمانينيات. بيد أن الفقراء لديهم فرص أقل من غير الفقراء من حيث الاستفادة من خدمات المياه المحسنة، ولكن ثمة فجوة بين الفقراء وغير الفقراء في هذا الشأن أخذة في التقلص. ففي العام 2000، كان حوالي 40 في المئة فقط من الأسر المعيسية من الخمس الأشد فقرًا تحصل على مصادر مياه محسنة، في حين أن 100 في المئة من الأسر المعيسية في الخمس الأغنى تستفيد منها. ومع ذلك، مع حلول العام 2012، ازدادت فرص الاستفادة من مصادر المياه المحسنة لشريحة الخمس الأشد فقرًا إلى 72 في المئة.

203. ما زال هناك ثغرات في الاستفادة من خدمات المياه وخاصة خدمات الصرف الصحي، ولكن تركيز الحكومة الرئيسي ينبغي أن ينصب على تحسين نوعية الخدمات. لقد دفع الانخفاض في جودة الخدمات - وخاصة في قطاع المياه والصرف الصحي - إلى تدخل القطاع الخاص حيث فشل القطاع العام. إذ يقوم القطاع الخاص بسد الثغرات لا سيما في توفير مياه الشرب والمرافق الصحية عن طريق بيع المياه المعبأة أو المحللة أو مضخات التقوية، ومن خلال تركيب خزانات تعفين للصرف الصحي.

204. يحدّ عدم وجود اتفاقيات دولية بشأن نهر دجلة والفرات⁶⁵ من قدرة العراق على وضع خطط لموارده المائية في السنوات المقبلة، ولكن ثمة مجال لتحسين استخدام المياه وجودتها داخل العراق. ففي الوقت الراهن، يبلغ إجمالي إمدادات المياه المتجددة في العراق حوالي 2200 متر مكعب للفرد سنويًا، ومنها 1042 مترًا مكعبًا فقط متولدة داخل البلد، وهي قريبة من عتبة الإجهاد المائي البالغة 1000 متر مكعب للفرد سنويًا (يحدث الإجهاد المائي عندما يتجاوز الطلب على المياه الكمية المتاحة لفترة من الوقت أو عندما تقيّد نوعيته الريثية إمكانية استخدامه). وسوف تزداد ندرة المياه في العراق مع مرور الوقت نتيجةً للضغط الديمografي وتغير المناخ، مما يؤدي إلى ارتفاع الطلب على الموارد المائية، الأمر الذي سيزيد تفاقماً بفعل تدهور نوعية المياه. وسيكون من الضروري تحسين التخطيط الإداري وتنمية الموارد المائية في العراق من أجل الاستفادة على النحو الأمثل من تشغيل السدود وتقليل الخسائر وأوجه القصور في نظام المياه.

⁶¹ بالرغم من ذلك، تقلّل الأرقام من حجم الإنفاق الفعلي في القطاع، إذ أنها لا تغطي سوى النفقات الفعلية لثلاث وكالات للمياه، ولا توجد بيانات عن المبالغ التي تتلقاها المحافظات أو القطاع الخاص على المياه.

⁶² تختلف البيانات المقدمة هنا من بلد إلى آخر من حيث موضوع القياس، حيث تختلف تعريفات قطاع المياه بحسب البلد، كما يختلف نطاق كل تحليل.

⁶³ تتناقض هذه الأرقام مع تكلفة ربط شبكة المياه والصرف الصحي في بلدان أخرى. وفي مجموعة كبيرة من البلدان، وجد فاي ويبيس (2003) 400 دولار أمريكي لكل عملية ربط لإمدادات المياه و700 دولار أمريكي للربط بشبكة الصرف الصحي.

⁶⁴ تفترض خطة التنمية الوطنية أن نظم إمدادات المياه مصممة على أساس 450 لترًا للفرد في اليوم في بغداد و350 لترًا في أماكن أخرى من العراق. وكان متوسط استهلاك المياه 158 لترًا للفرد في اليوم فقط في العام 2010 وفقًا لكتاب الأزرق IBNET، الذي يقيس أداء المرافق على الصعيد الدولي.

⁶⁵ يمثل حوض نهر دجلة والفرات مساحة إجمالية قدرها 879 كيلومترًا مربعًا تشمل الدول التالية: العراق (46 في المئة)، وتركيا (22 في المئة)، وجمهورية إيران الإسلامية (19 في المئة)، والجمهورية العربية السورية (11 في المئة)، والمملكة العربية السعودية (9.9 في المئة)، والأردن (0.03 في المئة).

205. أدى تزايد الطلب من جانب الدول المشاطئة - تركيا وسوريا - على نهري دجلة والفرات إلى انخفاض نوعية المياه. وفيما يفترض أن تكون نوعية المياه الحالية جيدة في نهر دجلة بالقرب من الحدود السورية، تعتبر مياه الفرات التي تدخل العراق أقل جودة لأنها تتأثر سلباً بالجريان العائد من مشاريع الري في تركيا وسوريا. كما أن نوعية المياه في النهرين داخل العراق تتأثر من تدفقات التلوث من المناطق الحضرية مثل بغداد، والجريان العائد من الري، وضعف البنية التحتية لمعالجة المياه المبتلة. ومن أهم العوامل التي تسهم في تدني نوعية المياه الخام في نهري دجلة والفرات تصريف المياه المبتلة والصرف الصحي من الأراضي المروية مباشرةً في النهرين. ويتبعن وضع مخططات كبيرة، مثل قناته الصرف الصحي في منطقة العشافي وغيرها في موقع مختلفة في العراق، من أجل توجيه معظم شبكات تصريف المياه نحو النهر الثالث بدلاً من دجلة أو الفرات.

3. البيئة والموارد الطبيعية

206. تعرضت البيئة في العراق بعدد من الضغوط المتقاربة الناجمة عن النمو السكاني وتبعات ثالث حروب مدمرة وعواقبها الكارثية والهجرة القسرية وضعف التخطيط لاستخدام الأراضي والتوعس الحضري والتعدى على النظم الإيكولوجية الهشة. وقد أسفر تجفيف الأهوار وتردي حالتها، وانخفاض نسبة تدفق المياه إلى العراق، وتقاصص المساحات الخضراء، وانتهاء القرانيين البيئيين وعدم إنفاذها عن تدهور السلامة البيئية والإيكولوجية للبلد. ففي السهول الروسوبية، تضررت التربة من جراء ترسّبات كميات كبيرة من الملح التي حملها فيض الري والرياح والتصريف الضعيف للمياه من التربة. وقد أدى التصحر وتعرية التربة إلى تقليص مساحات الأراضي الصالحة للزراعة. وتتجلى هذه الآثار السلبية على البيئة في ندرة الموارد المائية وتلوثها (التي ورد ذكرها أعلاه) وتلوث الهواء وتدهور نوعية الهواء وتراجع التنوع البيولوجي وتلوث المياه البحرية.

207. لتدور نوعية الهواء في العراق أسباب عديدة. وهي تشمل: (أ) استخدام الوقود المنخفض الجودة في مجالات النقل وتوليد الطاقة والقطاعات الصناعية؛ (ب) زيادة كبيرة في عدد السيارات الشخصية في العقد الماضي أو نحوه؛ (ج) عدم وجود نظام ملائم للنقل العام، مع أسطول مركبات قيمة تعمل على وقود منخفض الجودة ووقود дизيل دون معانينة أو صيانة منتظمة؛ (د) والانبعاثات من المرافق الصناعية مثل محطات توليد الكهرباء ومصافي النفط وإنتاج المواد الكيميائية وأفران الطوب ومصاهير الرصاص والألومنيوم؛ (هـ) وحرق النفايات في العراء بسبب الفقر إلى المرافق والخدمات الكافية لإدارة النفايات؛ (و) وزيادة الاستهلاك وقطع الأشجار غير المشروع (الاستخدام كوقود) في غياب المبادرات الحكومية الرامية إلى إعادة تشجير الأحزمة الخضراء أو صيانتها.

208. يشكل حرق الغاز والعواصف الترابية مسؤولتين هامتين آخرتين تسهمان في تدهور نوعية الهواء في العراق. ويؤدي الحرق المستمر للغاز المصاحب والطبيعي في حقول النفط إلى ارتفاع مستويات الانبعاثات. وفي الوقت الراهن، يحرق العراق نحو 70 في المائة من الغاز الطبيعي الذي ينتجه، حيث يطلق 20 مليون طن تقريباً من ثاني أكسيد الكربون سنوياً في الغلاف الجوي. وتعود الزيادة في توافر العواصف الرملية والترابية وشدةتها إلى مجموعة من العوامل تشمل تشكك التربة وتعريتها وإتلاف العطاء النباتي والتتصحر وتدهور المساحات الخضراء (بسبب قلة الاهتمام، وعدم كفاية الري، والقطع العشوائي للأشجار لأسباب أمنية ولاستعمالها كمصدر بديل للطاقة).

209. تدور التنوع البيولوجي في العراق من حيث النوع والكثافة نتيجة للحروب واستخدام الأراضي الزراعية في الأنشطة الصناعية والحضارية. كما أدت تجزئة الأرضي الزراعية إلى انخفاض عدد المساحات الخضراء التي تشكل موائل طبيعية للنباتات والحيوانات. وقد الحق تجفيف الأهوار الضرر بالطيور المهاجرة، ويمكن أن يعزى تدهور التنوع البيولوجي في العراق إلى ما يلي: (أ) الصيد المفرط واستخدام السموم والصعق الكهربائي والمتغيرات في الصيد؛ (ب) والملوحة العالية في البحيرات والأنهار؛ (ج) والتلوث البيئي من المياه المبتلة، وتلوث الهواء، ونفايات المصانع، والتلوث الحراري من محطات توليد الطاقة؛ (د) ودخول الأنواع الغازية والأنواع الغريبة من الأسماك والحيوانات، مما كان له تأثير سلبي على الأنواع الأصلية في موائلها الطبيعية.

210. ثمة تحد آخر يواجهه العراق وهو تلوث مياهه البحرية. إذ أن حزام المياه الساحلي في العراق يتمتع بمعدلات خصوبة عالية تجذب الأسماك الخليجية خلال مواسم التزاوج. وهو أيضاً ممراً للأسماك المهاجرة التي تأتي من الخليج إلى المياه العراقية وتدخل شط العرب وخور الزبير والأهوار حيث يتواجد الغذاء الطبيعي. وفي الآونة الأخيرة، تسبّب التلوث الناجم عن الأنشطة النفطية في الموانئ العراقية في إلحاق أضرار جسيمة بالمياه الإقليمية طالت التنوع البيولوجي وأثرت سلباً على مصائد الأسماك. وقد ساهمت مجموعة من العوامل المختلفة في زيادة الملوحة في شط العرب، والتي وصلت إلى تركيزات عالية تجاوزت 3000 من المواد الجسيمية في بعض الحالات.

211. إن العراق من أكثر البلدان تضرراً من جراء تغير المناخ في الشرق الأوسط. وبين العامين 1970 و2004، ارتفع متوسط درجة الحرارة في العراق من درجة مئوية واحدة إلى درجتين مئويتين. ونظراً لكثر حالات الجفاف وانخفاض معدلات تساقط الأمطار، تكثفت الملوحة من خلال ارتفاع نسبة التبخر ونقص الموارد المائية. كما ازدادت حدة الصراع في العراق نتيجةً لتساقط الطقس وندرة الموارد التي تقامت بسبب تغير المناخ إلى جانب الخدمات الحكومية غير الفعالة. وبالإضافة إلى ذلك، فإن تأثير الإجراءات العالمية بشأن تغير المناخ على مصادر الوقود الأحفوري مثل العراق من شأنه أن يضيف بعدها آخر من عدم اليقين بالنسبة لصانعي القرار العراقيين.

V. الاستدامة

212. يحدد هذا الفصل بعض المسائل المتعلقة بالاستدامة الاجتماعية والبيئية والمالية للنظام الحالي للنمو والتنمية في العراق. ويسلط الضوء على المخاطر الرئيسية التي تهدد استدامة عملية النمو والإدماج والحد من الفقر.

A. الاستدامة الاجتماعية والسياسية: التركيز على اللامركزية

213. إن بنية الحكومة الحالية في العراق التي تقوم على الطائفية معيبة، وهي عاجزة تماماً عن حل المشكلة الأساسية التي يواجهها العراق، المتمثلة بضرورة تخصيص الثروة النفطية بصورة عادلة في جميع أنحاء البلد وبين جميع السكان. وكذلك، فشلت الحكومة الطائفية في توفير أبسط الخدمات الأساسية أو ضمان الأمن. ووأدلت فساداً على نطاق واسع وعميق كاستجابة عقلانية للظروف. والمسألة الرئيسية التي يواجهها العراق اليوم تتعلق بإمكانية بناء هيكل جديد بطريقة توافقية وسلامية يحظى بفرصة أفضل لتوزيع الموارد بصورة منصفة. وقد تعتمد عليه الاستدامة الاجتماعية والسياسية للعراق.

214. كثيراً ما تُطرح اللامركزية كحل محتمل للصراعات الطائفية في العراق، وكوسيلة لعكس اتجاه تراجع تقديم الخدمات والمساعدة. إذ يشير مصطلح "اللامركزية" إلى ترتيب محتمل لتقاسم السلطة بين الجهات التي تحكم بغداد، والحكومة شبه المستقلة في إقليم كردستان العراق، وقيادة المقاطعات في البلاد. ويتمثل محور مفهوم اللامركزية في زيادة السيطرة الإقليمية أو المحلية على استخدام الإيرادات النفطية. أما شكلها، فهو يعرض مسألة ثابتة وحقيقة سياسياً لأنه يعني أشياء مختلفة بالنسبة لأناس مختلفين. وغالباً ما يشير أي استطلاع لمزيد من الاستقلال الذاتي المحلي تقوم به المحافظات شكوكاً حول رغبة المسؤولين في تقسيم البلد (هيلترمان وأخرون، 2012). ومع ذلك، طرحت أسلمة مشروعة ومعقدة. هل سيكون العراق قادرًا على البقاء كذلك إذا ما أعطيت المحافظات أو المناطق الأخرى الاستقلالية نفسها كإقليم كردستان العراق؟ هل من الممكن وضع ترتيبات لتقاسم الإيرادات تراعي الطموحات الإقليمية والمحليّة والبلديّة والإقليمية؟ وهل ستتطابق هذه الترتيبات بالتساوي بين جميع المناطق – تلك الغنية بالنفط والغاز وتلك التي هي أقل يسراً؟⁶⁶

215. في العراق، لم يؤخذ السؤال الأساسي للحكومة حتى الآن إلا إلى طريق مسدود. ويجري تناول مسألة اللامركزية إلى حد كبير في سياق مناقشات الموازنة السنوية. غير أن مجرد منح المزيد من الموارد إلى الحكومات دون الوطنية لا يشكل الحل المناسب إذا لم تكن لديها القدرة أو المهارات اللازمة لإنفاق تلك الموارد على نحو فعال. ومن ناحية أخرى، إذا أخفقت الحكومة في الاستجابة للضغوط المشروعة من أجل تحقيق اللامركزية، لا سيما في المناطق البعيدة جداً عن بغداد والتي لا تعرف الحكومة احتياجاتها المحلية، فقد يؤدي ذلك إلى إحداث ردود فعل سياسية معاكسة وتجدد الصراع الطائفي. وبالتالي، يجب تحديد نطاق أي لامركزية سياسية وإدارية ومالية في العراق بناءً على توافق سياسي (البنك الدولي، 2010).

216. قد تشكل اللامركزية غير المتماثلة، التي يتفاوت بموجبها مستوى الاستقلال الذاتي الممنوح للحكومات دون الوطنية وفقاً لمعايير متفق عليها، مفهوماً واعداً للنقاش. ويستند الدستور العراقي إلى الفكر القائلة بوجوب أن يكون النظام الاتحادي متماثلاً وأن تُمنح جميع الحكومات الإقليمية المقدار ذاته من الحكم الذاتي. فانعكس ذلك في الواقع الذي كان سائداً في

⁶⁶ قد تبين في دراسة لمجموعة واسعة من المطالبات التي تقضي بأن تسمم النظم اللامركزية في تحقيق الاستقرار الاجتماعي والسياسي، بما في ذلك كجزء من تفادي الصراعات وإعادة الإعمار بعد انتهاء الصراع، أن نوع اللامركزية، والسياق الاجتماعي، وتجربة الحرب تؤثر كلها على النتائج الرئيسية مثل: (1) ما إذا كانت اللامركزية تحسن طريقة تقييم الخدمات، (2) وما إذا كانت تبرز الاختلافات بين المناطق وتسبب ارتباط المواطنين بمجموعات عرقية أو جغرافية أو أقليات، أو تفاقم الصراع المحلي، أو تعزز قوة النخب الانتحارية (بورتر وأخرون، 2010). ومع ذلك، خلص تحليل إحصائي متعدد البلدان إلى أن اللامركزية يمكن أن تخفف من حدة النزاع عندما تجلب المجموعات دون الوطنية بنجاح في عملية مساومة مع الحكومة، وتبني الثقة، وتزيد من شرعية الدولة، وتعتبر أنها تقسم الموارد على نحو عادل بين المناطق بطرق تختلف من التفاوت (سيغل وأوماهوني، 2006).

العام 2005 في وقت صياغة الدستور، وحيث أصبح الحكم الذاتي لإقليم كردستان بعد حرب الخليج في العام 1991 القاعدة الفعالة للسلطة الإقليمية في الدستور. غير أن هذا التماذل قد لا يكون هدفًا مجدياً اليوم من حيث التمازن السياسي للبلد وال الحاجة إلى زيادة الإنصاف والحد من الفقر. إذ أن اتخاذ مسار غير متماثل نحو الامركزية قد يخفف المخاوف من أن الحكومة تتحرك نحو التقسيم في حين أنها تبدأ في الوفاء بالوعد بتحقيق حكم ذاتي أكبر على المستوى دون الوطني الذي يكرسه الدستور. كما يمكن أن يحافظ على السلطات المالية والنقدية الرئيسية للحكومة المركزية وكذلك على سلطتها على التعاقد في مجال النفط. فقد تم استخدام النظام الاتحادي غير المتماثل في العديد من البلدان في جميع أنحاء العالم للاعتراف بالتنوع وإدارة الصراع الداخلي. وعلى سبيل المثال، في حالة باندا آتشيه وإندونيسيا، ساعدت الترتيبات غير المتماثلة على إنهاء صراع داخلي طال أمده. وفي إسبانيا، استخدم ترتيب غير متماثل لمنع نشوب صراع أوسع من خلال منح استقلالية ثقافية وإدارية للمجتمعات الباسكية والكتالونية (هيلترمان وأخرون، 2012).

217. من شأن أي مناقشة منظمة على أساس حتمية تحقيق توافق سياسي أيضاً أن تكون وسيلةً لتفادي تقسيم البلد على أساس عرقية وطائفية صارمة. فالمجتمعات الرئيسية الثلاث في العراق ليست متغيرة جغرافياً كما يعتقد في الكثير من الأحيان (على الرغم من أن الصراع العنيف الأخير قد زاد من هذا الاعتقاد)، مما يؤدي إلى حالة تمييز أو عنف محتملة ضد فئات كبيرة من الأقليات. ومثال على ذلك محافظة ديالي، وهي محافظة سنية شيعية كردية مختلطة في شمال شرق العراق. فعندما سعت إلى إعلان نفسها منطقة مستقلة في ديسمبر/كانون الأول 2011، خرج معارضو القرار إلى الشوارع وأندلعت احتجاجات عنيفة أدت إلى اعتقالات وتبعية قوات الأمن التابعة للدولة. ومن ناحية أخرى، يتجاهل إرساء الشرعية السياسية القائمة على الهوية الطائفية العديد من الهويات الشاملة الأخرى مثل الطبقة والموقع الحضري/الريفي من بين أمور أخرى. ومن المرجح أن تؤدي المواجهة الشديدة للمؤسسات السياسية في العراق مع هوياتها الطائفية إلى ترسيخ المحصلة الصفرية للتنافس على الموارد والسلطة والتي قد أسفرت بالفعل عن قدر كبير من عدم الاستقرار. وتتجذر الإشارة إلى تجربة لبنان في هذا الصدد، حيث لا يزال عدم الاستقرار قائماً في ظل حكومة منظمة وفقاً لمبدأ توزيع الريوع بين الطوائف (فيتسسيمونس، 2008، والبنك الدولي، 2015g).

218. قد يكون تطبيق نموذج غير متماثل للامركزية قادرًا على الاستجابة لرغبة العديد من العراقيين في زيادة المساعلة وتحسين الخدمات من خلال منح المزيد من السيطرة المحلية على الموارد. ولا يمنح النموذج الشديد المركزية القائم اليوم سوى ميزانيات مباشرة محدودة جدًا للمحافظين ومجالس المحافظات، ويتركهم من دون أي إيرادات خاصة تقريبًا، ومن دون أي سيطرة على توظيفات القطاع العام داخل محافظاتهم. وفي كثير من الحالات، تتبع معظم قوات الأمن العاملة في المحافظات مباشرة لبغداد، وتتطلب إجراءات الحصول على الحصة الصغيرة من أموال الاستثمار المنوحة لمجالس المحافظات سلسلة طويلة من المواقف والتصديقات من وزارات متعددة في بغداد (هيلترمان وأخرون، 2012). ويمكن حل هذه الأنواع من الشكاوى عن طريق تمكين الإدارات المحلية عبر منحها مزيدًا من السلطة والصلاحيات بشأن الأمان وحصة أكبر من الإيرادات النفطية. والأهم من ذلك لا يتأثر الاستقلال الذاتي الحالي لإقليم كردستان العراق.

219. تحرك الدعوات إلى زيادة الامركزية في المحافظات التي أغلبية سكانها من العرب بصورة رئيسية بداعف عملية لا إثنية أو طائفية (كما هو الحال في المناطق الكردية). وغالبًا ما تكون الرغبة في تحسين الحكم وتوزيع الموارد على نحو أكثر فعالية هي الأهداف الرئيسية، بدلاً من إنشاء محافظات مستقلة كخطوة أولى نحو استقلال ممكן. وفي المحافظات الجنوبية الرئيسية المنتجة للنفط في العراق، يمثل الفرق بين مساهمتها في إيرادات الدولة والموارد التي تنتلاها من خلال الموازنة الاتحادية عاملاً رئيسياً في دعمها للامركزية. وقد قررت محافظتنا النجف وكربلاء الشيعية تشكيل مناطق (أي مجموعة من المحافظات) رغبةً منها في زيادة السيطرة المحلية على تجارة الحج الدينية المربحة. أما في المناطق التي أغلبية سكانها من السنة، فتمثل الاعتبارات الطائفية جزءاً من دعمها للامركزية، نظرًا إلى شعور السنة القوي بالغربة عن بغداد وبالتمييز الطائفي الذي تمارسه العاصمة عليها، ولكن قد تتبدل هذه المظالم من خلال منح تلك المناطق المزيد من السيطرة المحلية على الموارد (هيلترمان وأخرون، 2012).

220. بالرغم من ذلك، لا تقدم الامركزية أي ضمان لرفع مستوى المساعلة أو تحسين تقديم الخدمات. إذ يمكن للنخب المحلية ببساطة أن تكرر ممارسات الحكومة الضعيفة الراهنة على المستوى المحلي. وفي الواقع، من المحتمل أن تكون القدرات والضوابط الإدارية للحكومات دون الوطنية أضعف بكثير مما هي عليه في الحكومة المركزية، كما أن هناك احتمال أكبر لحدوث هدر وإساءة استعمال وفساد (الإطار 9). ويمكن أن تتمثل مخصصات الموازنة الشفافة والمتوقعة للحكومات المحلية حلاً علیهاً متوسط الأجل. وبالتالي، يجب أن تخضع حكومات المحافظات بدورها إلى المساعلة أمام المواطنين عن طريق نظام انتخابي له صلات وثيقة بين الجغرافيا والتثليل المحلي. ومن الناحية العملية، من الممكن أن تكون النظم الفعالة للإدارة المالية العامة هي

المفتاح لمعرفة ما إذا كانت أي درجة من اللامركزية تزيد من الشرعية السياسية للحكومات المركزية والمحليّة وتحسين تقديم الخدمات. فاللامركزية بالطبع ليست لعبة محسنة صفرية (اللامركزية مقابل المركزية). وتكون أَنْجَح، عندما تعمل الوكالات المركزية واللامركزية معاً بشكل وثيق (بورتر، 2010).

221. مع ذلك، من الضروري الاعتراف بأن البعض يساوره القلق إزاء إفراط الحكومة العراقية في تطبيق المركزية، ولكن البعض الآخر يشعر بالقلق إزاء التقسيم والتجزئة. وقد تم تقديم توصيات لنقل السلطة إلى المجتمعات الشيعية والسنّية والكردية، ولكن قد تتطوّي هذه التحركات على بعض المشاكل الخطيرة. فعلى سبيل المثال، تتركز احتياطيات العراق النفطيّة جغرافيّاً بدلاً من توزّعها بالتساوي. ومن شأن اللامركزية أن تجعل من الصعب على الحكومة الاتحادية إنفاذ التوزيع العادل للثروة. والمجتمعات الرئيسية الثلاثة في العراق ليست متقاربة جغرافيّاً كما يُعتقد في كثير من الأحيان، مما يؤدي إلى التمييز المحتل أو ما هو أسوأ من ذلك ضد فئات كبيرة من الأقليات؛ يتّجاهل تبني الشرعية السياسيّة على أساس الهوية الطائفية أيضاً الهويات الشاملة الأخرى. وأشارت استطلاعات الرأي إلى أن الأغلبية الكبيرة من العراقيين يعارضون تقسيماً ثالثياً للبلاد. ومن المرجح أن تؤدي مواعظ المؤسسات السياسيّة في العراق بشدة مع هوياتها الطائفية إلى ترسّيخ المحسنة الصفرية للمنافسة على الموارد والسلطة التي أسفرت بالفعل عن الكثير من عدم الاستقرار في البلاد.

الإطار 9. وضع اللامركزية في العراق

لا يزال العراق بلدًا يتمسّى بمستوى عالٍ من المركزية. وقد منح دستور 2005 والعديد من القوانين اللاحقة درجةً من السلطة السياسيّة للمحافظات. وقد أجريت الانتخابات الأولى لمجالس المحافظات في العام 2005، وأجريت انتخابات متتالية في العامين 2009 و2013، ظُلم كل منها بشكل عالي وتميّزت بمشاركة عالية من الناخبيّن. غير أن الحكومة المركزية تحتفظ بالسيطرة على جميع الصالحيات الماليّة والتبعيّات الإداريّة، مما يجعل الحكومات المحليّة - بما في ذلك مسؤوّلو المحافظات المنتخبوّن - مجرّد جهة منفّذة. إذ منذ تأميم إنتاج النفط في العام 1972، تحصل الحكومة المركزية على الريع النفطيّة. فاعتماد الحكومات المحليّة المالي على الحكومة المركزية وتحويّلاتها غير المنّظمة يعيق قدرتها على تقديم الخدمات ويُعيّد رداء جوّتها، مما يؤلّد لا مبالاة وعدم ثقة لدى المواطنين تجاه الدولة.

والدستور العراقي متّبّس وغير واضح بشأن ملكيّة الموارد البتروليّة لـ "الشعب العراقي في جميع مناطقه ومحافظاته". وفي حين أنه يضع إدارة الحقول الفائمة في أيدي الحكومة الاتحاديّة، فإنه لا يحدّد الجهة التي يجب أن يكون لها ولایة على حقول النفط المستقلّة، ولكنه يقرّ بتعلّقات المناطق المغروبة تاريخيًّا، أي كرستان والمصرة، لاستغلال مواردها الطبيعية]. وبينما الدستور أيضًا على شكل غير متماثل من النظام الاتحادي، حيث تتميّز المناطق باستقلالية أكبر من المحافظات. وأنشأ مؤسّسات اتحاديّة أساسية، ولكن يبدو أن المقصود منها هو وجوب تطوير العلاقات بين الحكومات تدريجيًّا (بيشوب أند شاه، 2008).

وعلى الرغم من أن جزءاً كبيراً من الموازنة الوطنيّة ينفق في المحافظات، يخضع الجزء الأكبر من هذا الإنفاق للرقابة المباشرة من جانب الحكومة المركزية. وقد كانت مستويات تمويل برنامج التنمية الإقليمي مرتفعة في البداية. وعلى سبيل المثال، بين العامين 2006 و2009، خصّصت المحافظات وحكومة إقليم كردستان معاً إلى 45 في المائة من إجمالي موازنة الاستثمار الاتحادي من أجل تنفيذ المشاريع المختارة والمطورة داخل المحافظات (حكومة إقليم كردستان). ولكن، عندما حصل العجز في الموازنة الاتحاديّة، جرى حماية الميزانيّات الاستثماريّة للوزارات المركزية على حساب مخصصات المحافظات. وفي الموازنة الاتحاديّة لعام 2016، بلغت مخصصات التنمية الإقليميّة لحكومة إقليم كردستان والمحافظات 6 في المائة فقط من جميع النفقات الاستثماريّة الاتحاديّة.

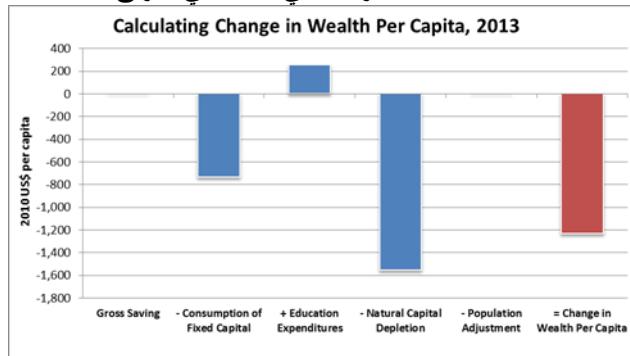
ولم تول الحكومة اهتماماً كبيراً لتطوير القدرة المحليّة أو اتخاذ القرارات المؤسّسية والضروريّة الازمة للنجاح في تحقيق تقويض السلطة الوارد في الدستور. فالمحافظات لديها قدرة محدودة على استيعاب وإدارة الموظفين والموارد والمسؤوليات، كما أنها حتى الآن تملك سلطة ضعيفة جدًا في مجال الموازنة. وقد خصّصت تعديلات العام 2013 للقانون رقم 21 سعراً ثابتاً للبرميل بالدولار الأميركي (أو المتر المكعب للغاز الطبيعي) تدفعه الحكومة المركزية مقابل النفط والغاز المنتج أو المكرّر في المحافظات، إلا أن هذه المخصصات لم تُثُقَّ بالكامل. وعلى الرغم من أن نموذج اللامركزية الحالي يركّز على المحافظات، ينبغي استكشاف جدوّي نقله إلى حكومات الأقضية أو البلديّات، حيث إن هذه الحكومات ضالّعة بشكل مباشر في تقديم الخدمات المحليّة أكثر من المحافظات.

وفي الأجلين المتوسط والطويل، ستطلب اللامركزية ما يلي: (أ) اتباع نهج استراتيجي منسق وتسلسلي؛ (ب) وتعزيز المسائلة المحليّة من أجل ضمان فعالية المحافظات في تقديم الخدمات؛ (ج) وتنفيذ تدفق شفاف وقابل للتتبّع ومستدام للموارد إلى المحافظات؛ (د) وتطوير نظم فعالة لإدارة النفقات للمحافظات؛ (ه) والسماح للحكومات المحليّة بزيادة تعبئة الإيرادات الخاصة بها من أجل تعزيز المسائلة المحليّة والاستدامة الماليّة (البنك الدولي)، (a) 2016.

ب. الاستدامة البيئية

222. يُعتبر نموذج النمو في العراق غير قابل للاستدامة من الناحية البيئية، وهو يستند ثروته الإجمالية. وعند قياس الاستدامة، لا بد من اعتبار جميع ثروات البلد المعنوي، الممثلة بأشكالها المادية والمالية والطبيعية والبشرية والاجتماعية غير الملموسة، لأنها ضرورية لتوليد الدخل. ويساعد تحليل الثروة في الإجابة على السؤال المتعلق بما إذا كان نمو الناتج المحلي الإجمالي مستداماً أو إذا كان البلد يعتمد على رأس ماله ليعيش - بما في ذلك رأس ماله الطبيعي. وتقيس طريقة الأدخار الصافي المعدل⁶⁷ المدخرات الحقيقية في الاقتصاد بعد إجراء استقطاعات على استنفاد الموارد الطبيعية والأضرار الناجمة عن انبعاثات ثاني أكسيد الكربون والجسيمات. وتبيّن هذه الطريقة أن العراق كان دائمًا يسجل معدلات سلبية في الأدخار الصافي المعدل في العقد الماضي أو نحو ذلك، ويرجع ذلك أساساً إلى استنفاد الطاقة، مما يشير إلى أن اقتصاده يسلك مساراً غير مستدام (الشكل 62). وتبيّن قاعدة بيانات نصيب الفرد في الثروة التي أعدّها البنك الدولي أن العراقيين كانوا في العام 2013 في المتوسط أفقوا عمما كانوا عليه قبل ذلك بعام، وأن العراق لم يكتسب أي ثروة بل أنه استنفده بسرعة.

الشكل 62. الأدخار الصافي المعدل في العراق



المصدر: التغير في قاعدة بيانات نصيب الفرد في الثروة، البنك الدولي، 2015

الجدول 12. التكلفة السنوية للتدهور البيئي في العراق، 2008

في المئة من الناتج المحلي الإجمالي	دولار أمريكي (بليون في السنة)	دينار عراقي (بليون في السنة)	
1.5	1.3	1452	الهواء
3.5	3.1	3518	المياه
1.0	0.8	949	التربة
0.4	0.3	381	النفايات
0.0	0.0	15	المناطق الساحلية
6.4	5.6	6316	المجموع الفرعي
%0.7	0.6	685	البيئة العالمية
7.1	6.2	7091	المجموع العام

المصدر: البنك الدولي، 2012.

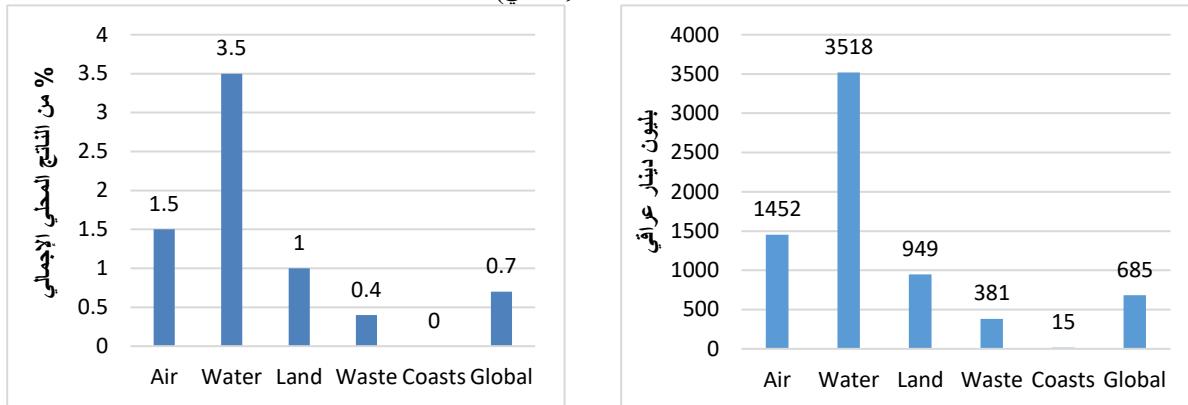
223. أجرى البنك الدولي دراسة عن تكلفة التدهور البيئي في العراق في العام 2012 (البنك الدولي، 2012). وأوضحت الدراسة أن معدل التضخم السنوي في العراق (لعام 2008) بلغ 5.6 بليون دولار أمريكي، أي ما يعادل 6.4% في المئة من الناتج المحلي الإجمالي، مما جعله يحتل المرتبة الثانية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (الجدول 12، الشكل 63). ونسبة الدراسة 56% في المئة من إجمالي الأضرار إلى الضرر بصحة السكان ونوعية حياتهم (3.5% في المئة من الناتج المحلي الإجمالي)،

⁶⁷ يستمد الأدخار الصافي المعدل من القياس المحاسبي الوطني الموحد للمدخرات الإجمالية بعد إجراء الاستقطاعات على: (أ) استنزاف الموارد الطبيعية لتعكس الانخفاض في قيم الأصول المرتبطة بالاستخراج والاستنفاد، (ب) والضرر الناجم عن انبعاثات ثاني أكسيد الكربون والجسيمات.

والـ44 في المئة الباقية إلى تدهور الموارد الطبيعية (2.9% في المئة من الناتج المحلي الإجمالي). ووجدت الدراسة أن تدهور الموارد المائية يشكل تهديداً خطيراً بشكل خاص لاستدامة سبل العيش والنشاط الاقتصادي.

الشكل 63. تكلفة التدهور البيئي

تكلفة التدهور البيئي في العراق، 2008 (بليون دينار عراقي)
الإجمالي (%) من الناتج المحلي الإجمالي (%)



المصدر: البنك الدولي، 2012.

ج. الاستدامة المالية

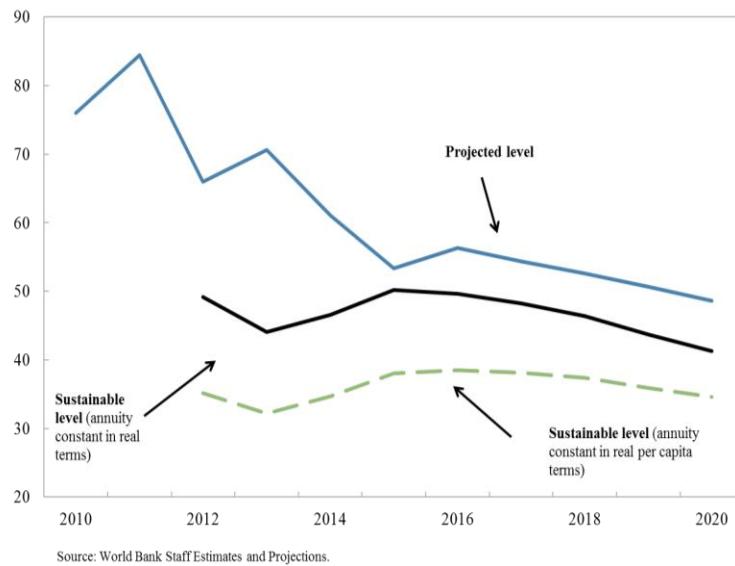
224. أحرز العراق تقدماً نحو تحقيق مستدام من الإنفاق المالي، ولكن يتوجب بذل المزيد من الجهد لتحسين التوازن الهيكلي للمالية العامة في البلد. ومن خلال استخدام نموذج فرضية الدخل الدائم، يمكن تقدير ما إذا كان العجز المالي غير النفطي الكبير للعراق مستداماً على ضوء الإمدادات المحدودة من النفط، وما إذا كانت الأجيال المقبلة مستفيدة من مستوى حقيقي مماثل من الإنفاق مثل العراقيين اليوم. وكشف تحليلاً أن العجز غير النفطي الكبير الذي يشهده العراق ثروة نفطية كبيرة بنفس القدر، مما يتاح للبلد أن يواجه عجزاً كبيراً في الميزان الأولي غير النفطي بينما يحافظ على مسار مالي يتسم بالإنصاف بين الأجيال. إذ أن المسار المالي المتوقع في المدى المتوسط للعراق يتسم على نطاق واسع مع مستوى الإنفاق المستدام المتواصل - على افتراض أن أوجه القصور الرئيسية في الإنفاق ستختفي. ولكن الميزان الأولي غير النفطي أعلى حالياً من المعدل المتسم مع مستوى مستدام متواصل للإنفاق. وقد دلت غياب الإدارة الفعالة للثروة النفطية على أن العراق يستهلك ثروته النفطية بسرعة كبيرة. وكما هو مبين في الشكل 64، يبلغ العجز المستدام في الميزان الأولي غير النفطي للعراق على المدى المتوسط حوالي 42 في المئة من الناتج المحلي الإجمالي غير النفطي⁶⁸. وفي السنوات الأخيرة، اقترب العراق من هذا العجز المستدام، بينما تقلص العجز من 59.3 في المئة من الناتج المحلي الإجمالي غير النفطي في العام 2014 إلى 46.8 في المئة في العام 2015.

225. في غياب نظام فعال لإدارة إيرادات النفط، اضطرت الحكومة إلى مواجهة الانخفاض المفاجئ في أسعار النفط بعد وقوع الأزمة وخلالها. كما يشير ذلك إلى أن التقلبات المتصلة في أسعار النفط قد أثرت على الاقتصاد برمتها في غياب أي آليات لتخفيف حدة تأثيرها. وقد أظهرت التجربة الدولية ضرورة وضع سياسات قبل هبوط الأسعار على هذا النحو. وكما نوقش في مذكرة الاقتصاد بشأن العراق (البنك الدولي، 2012a)، ثمة طريقة محتملة لإدارة إيرادات النفط وذلك من خلال تفضيل الاستثمار في رأس المال العام، وتخفيف تكاليف التكيف القصيرة الأجل التي ترتبط بضعف نظام إدارة الاستثمار العام. إذ يشكل استخدام

⁶⁸ يتراجع حجم العجز المستدام مع مرور الوقت في ما يتعلق بالناتج المحلي الإجمالي غير النفطي، حيث ينمو هذا الأخير بنسبة 5 في المئة بينما ينمو العجز المستدام بمعدل نمو سكاني قدره 3.2 في المئة من أجل الحفاظ على ثبات معدل استهلاك الفرد من الثروة النفطية.

صندوق ادخار انتقالى في الخارج أو صندوق "مرآب" يوضع فيه جزء من الإيرادات مع زيادة رأس المال العام، وسيلةً للتحايل على معوقات الإدارة المالية العامة إلى حين تسويتها. وسيؤدي الاستثمار في رأس المال العام إلى زيادة إنتاجية العمل في الاقتصاد، ورفع الأجور، وزيادة النتاج والاستهلاك على نحو مستدام.

الشكل 64. العجز الأولي غير النفطي المتوقع والمستدام
نهاية فرضية الدخل الدائم، % من الناتج المحلي الإجمالي غير النفطي



Source: World Bank Staff Estimates and Projections.

المصدر: توقعات وإسقاطات موظفي البنك الدولي.

226. أخيراً، وكما هو مقترح في هذا التقرير، يشكل تحويل تكوين الإنفاق العام نحو دعم النمو المتوسط الأجل تحدياً رئيسياً للعراق. وبالنظر إلى احتياجات البلد الكثيرة في مجال الأمن والفقر والمسائل الإنسانية، لن يكون ذلك بمثابة مهمة قصيرة الأجل. وسيتطلب تقليص حجم القطاع العام في الاقتصاد تدريجياً وتحديد نشاطه بعدد قليل من المجالات الأساسية، مما سيتيح المجال لنمو القطاع الخاص وخلق فرص العمل. كما يتبع إعادة توجيه أولويات الإنفاق نحو تحويلات فعالة ومجدية، وتقييم الخدمات العامة، وتوفير البنية التحتية العامة. ويتوخى تسوية الالتزامات العرضية مثل قطاع المؤسسات المملوكة للدولة.

VI. تحديد أولويات مجالات الإصلاح

227. كان أحد أهداف هذا التقرير هو جمع بعض الدروس المستفادة والمعرف المكتسبة من تجربة العراق، ووضع قائمة بالمجالات ذات الأولوية للإصلاح استناداً إلى تلك الدروس العامة المستفادة. والدرس الرئيسي هو استحالة تحقيق تحسينات مستدامة في مجال الرفاه في ظل ظروف تتسم بانعدام الأمن الشديد. وفي السياق نفسه، يقتضي عدم وجود مؤسسات قوية وشفافة وخاصة للمساءلة بشكل قاطع القيم الوطنية الأساسية مثل تقاسم الموارد على نحو متكافئ وتقييم الخدمات بشكل فعال، مما يشجع على استمرار حالة التشرذم والصراع الاجتماعي. وثمة درس آخر هو الحاجة إلى تخصيص أكثر إنصافاً للثروة العراق النفطية وإدارتها بطرق تشجع على قيام مؤسسات أكثر فعالية وعلى مزيد من المرونة في مواجهة الصدمات. ومن ثم، يعتبر بناء مجتمع مدني قوي، على الصعيدين المحلي والوطني، خطوة بالغة الأهمية من أجل توليد الطلب على مؤسسات خاضعة للمساءلة وشاملة للجميع وحكومة أكثر قدرة. كما أظهرت المساعدة الضخمة التي قدمها المجتمع الدولي للعراق أن الموارد المالية والتقنية لا تكفي لوحدها لتحقيق نتائج إيجابية في غياب الأمن والحكومة الملائمة. بل إنها قد تؤدي إلى نتائج عكسية أو قد تؤجل تسوية المعوقات الأساسية من خلال تيسير الاحتكال القائم. فالمطلوب هو تدخلات ترمي إلى استعادة شرعية الدولة وبناء مؤسسات شاملة لجميع.

228. عند تحديد أولويات العراق في هذا القسم، نميز بين المعوقات الأساسية التي تواجه البلد عموماً والمعوقات القطاعية الأضيق نطاقاً. وقد حدد التحليل والمعلومات الواردة في هذا التقرير ثلاثة عوامل تكمن وراء استمرار عدم الاستقرار والصراع والعنف في العراق اليوم، وهي ضعف الحكومة، والاعتماد على النفط، والطائفية. لذا يتوجب على أي سياسات مستقبلية أن تستهدف هذه المعوقات الأساسية، أو على الأقل أن تقرّ بها، لأنها تمثل الشروط المسبقة لأي إصلاحات يمكن أن تتحقق نجاحاً. وستكون معالجة هذه المعوقات الأساسية مهمة طويلة الأجل ولكنها ستعود بفوائد محتملة كبيرة. وعلى المدى الأقصر، سيحتاج واضطرو السياسات إلى تصميم إصلاحات تأخذ في الاعتبار انعدام الأمن في العراق، وضعف المؤسسات، والواقع السياسي والاجتماعي المنقسم، وتوفير الحوافز لأصحاب المصلحة لكي يقّموا لهم الدعم اللازم. فكل من الإصلاحات طويلة الأجل وقصيرة الأجل ضرورية.

229. يسلط تحديداً لأوجه القصور في الحكومة باعتبارها أحد العوائق الكامنة في العراق الضوء على سبب فشل جهود الإصلاح السابقة في الكثير من الأحيان. وما لم تتم معالجة ضعف المؤسسات والحكومة في العراق والأثار المترتبة عنها، في صلب تصميم الإصلاح، من غير الممكن أن تنجح حتى أفضل الجهود التقنية. وتشير الدروس المستفادة من التجارب في العراق وفي العالم إلى أن ثمة عدد من المبادئ حاسمة لإحراز تقدم في الإصلاح:

- **المرونة والقدرة على التكيف.** تعني الظروف المتقلبة السائدة في العراق اليوم أنه قد تكون هناك تغييرات في المسار خلال مرحلة التصميم أو التنفيذ لأي سياسة أو إصلاح لكي تعكس الحقائق العملية. ويجب أن تشمل هذه المرونة أيضاً القدرة على الاستجابة والابتكار في غضون مهلة قصيرة واستجابةً للحقائق المتغيرة.
- **اعتبارات الاقتصاد السياسي.** من الضروري تقييم مَنْ سيُفْوزُ وَمَنْ سيُخْسِرُ من جراء الإصلاحات المقترحة. وهذا يجعل بناء قاعدة معارف قوية تشمل أصحاب المصلحة وحواجزهم والاستثمار فيها هو مفتاح النجاح.
- **الأطر الزمنية الواقعية.** من المتوقع أن تستغرق الإصلاحات وقتاً أطول في بلدان تتسم بالهشاشة والصراع والعنف بسبب المعوقات الأمنية، والقدرة المحدودة، وارتفاع معدل دوران الموظفين.
- **جمع البيانات.** بسبب ضعف قاعدة الأدلة، سيكون من الحيوي التركيز على جمع البيانات اللازمة لبناء قاعدة معارف متينة تزيد من ثقة الجمهور في مقتراحات الإصلاح.
- **التركيز على الناحية العملية.** من المرجح أن تسفر الإصلاحات العملية والتركيز على التنفيذ عن نتائج أفضل من إصلاحات القوانين والأنظمة في المرحلة التمهيدية والتي يمكن أن تخسارها أو تجمدها جماعات ذات نفوذ لخدمة أغراضها الخاصة.

230. ثمة مسألة تؤثر على صنع السياسات في المجالات جميعها وهي ضعف جودة البيانات والمعرفة المتاحة في العديد من القطاعات. ويشير المرفق 5 إلى عدد قليل من أوجه القصور من حيث صلتها بقواعد البيانات الإحصائية الوطنية مثل نظام الحسابات الوطنية والتعدادات. كما تجعل أوجه القصور في البيانات المتاحة في معظم المجالات من الصعب تحديد الإجراءات ذات الأولوية ومحتوها بثقة. ومن الأمثلة على ذلك وضع البيئة والموارد الطبيعية وتأثير تغير المناخ. إذ تشير الدلائل إلى أن العراق يواجه مشاكل بيئية خطيرة جداً تشمل رداءة المياه وملوحة التربة وتلوث الهواء ومشاكل إدارة النفايات والواقع الملوثة وصولاً إلى تدهور النظم الإيكولوجية الرئيسية. وتعكس تكاليف التدهور البيئي في النتائج المفاجأة لحسابات البنك الدولي للإدخار الصافي المعدل، التي تبين أن العراق يستند ثروته الطبيعية بشكل سريع. ومع ذلك، يوجد القليل من المعلومات الحديثة أو الموثوقة بشأن قضايا بيئية محددة، مما يعيق عملية صنع السياسات بفعالية. ولا يلزم جمع بيانات أكثر موثوقة فحسب، بل يلزم جمعها على نحو أكثر تواتراً من أجل تتبع التغير السريع في الأوضاع في العراق، ومن الأمثلة على ذلك مجال الفقر حيث حدث تحولات كبيرة خلال سنوات قليلة.

أ. الأولويات الازمة لمعالجة المعوقات الأساسية في العراق

231. إن قائمة الإصلاحات الهامة في العراق طويلة، لذا سنركز على الأولويات التي تعتبرها شرطاً مسبقاً لإحراز تقدم في مجالات أخرى. وتنماشى الأولويات التي تم تحديدها هنا والتي تستهدف المعوقات الأساسية في العراق مع الأولويات الواردة في استراتيجية البنك الدولي في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، وهي: (أ) تجديد العقد الاجتماعي، (ب) وتعزيز التعاون الإقليمي؛ (ج) وزيادة قدرة اللاجئين والنازحين داخلياً على الصمود أمام الصدمات؛ (د) ودعم الانتعاش وإعادة الإعمار. وفي حين أن

النتائج، كما ذكر أعلاه، قد لا تتوضح إلا على المدى المتوسط أو البعيد، فإنه يتquin الشرع فوراً في هذه التدابير نظرًا للظروف السياسية والاجتماعية المهمة جداً السائدة في العراق اليوم.

١. إعادة إرساء الأمن

232. يمثل تحسين الظروف الأمنية شرطاً مسبقاً لنجاح الإصلاحات الأخرى بما أن الأمن شرط أساسي لتحقيق التنمية. وفي حين أن العديد من مناطق العراق لا تزال آمنة نسبياً، لا تزال جيوب العنف الكبيرة القائمة تقوض شرعية الدولة وتعيق جهود التنمية والإصلاح. فثمة ميليشيات منافسة قوية خارجة عن سيطرة الحكومة المباشرة لها مصالح سياسية وطائفية متعددة وهي تُضعف شرعية الدولة، مثلاً تضعفها سيطرة داعش على الأراضي العراقية. وبما أن الدور الذي يمكن أن تقوم به مؤسسات التمويل الدولي محدود، يضطط المجتمع العالمي والبلدان المجاورة بدور حاسم في هذا السياق. فقد أصبح العراق ساحة معركة في النزاعات الإقليمية على السلطة، وهذا ينعكس في دينامياته السياسية الداخلية. إذ تملك الدول المجاورة علاقات قوية مع الفصائل داخل السياسة العراقية، بما في ذلك العديد من الميليشيات الخارجية عن سيطرة القوات المسلحة العراقية ومراقبتها، مما يتيح على الانقسامات السياسية في البلاد وعلى ضعف الحكومة. وستطلب معالجة الهشاشة والصراع والعنف في العراق إقامة التعاون بين السلطات داخل وخارج حدوده (البنك الدولي، 2016).

233. يؤثر انعدام الأمن تأثيراً مباشراً على النتائج الاقتصادية والاجتماعية للعراق. فهو يقال من المؤشرات للاستثمار في جميع الجيوب ما عدا تلك الأكثر تحصيناً، ويؤثر سلباً على جميع جوانب تراكم رأس المال البشري. وبالإضافة إلى آثاره المدمرة على الثقة والحكومة وشرعية الدولة، يعرقل انعدام الأمن كل الجهود الرامية إلى تعزيز تنمية العراق. ومثلاً على ذلك، تمنع العزلة الجغرافية الناجمة عن الصراع وانعدام الأمن جميع العراقيين من تجاوز حدود مجتمعاتهم. لذا يتأثر الشباب العراقي بشكل خاص حيث يحدد موقعهم الجغرافي قراراتهم الاجتماعية والاقتصادية وحتى تلك المتعلقة بالزواج. وكما لوحظ في فترة السلام القصيرة بين العامين 2007 و2012، عندما يتحقق الأمان النسبي، يمكن المجتمع أن يحول تركيزه إلى أهداف أخرى، بما في ذلك تحسين الحكومة وزيادة المساءلة. وهذا هو الحال في إقليم كردستان العراق الذي أحرز تقدماً من حيث مؤشرات التنمية البشرية ومستويات الاستثمار.

٢. إعادة بناء العقد الاجتماعي وشرعية الدولة

234. إن الحكومة في العراق حالياً ضعيفة وعديمة المصداقية، كما أن السكان قد فقدوا الثقة في قدرة الدولة على الحفاظ وفعالية. وسيكون من الضروري عكس مسار هذا الوضع لضمان نجاح أي جهود إصلاحية، مما يتطلب مشاركة الحكومة والمواطنين العراقيين معاً. كما أنه من الواجب التركيز ليس على إعادة الإعمار فحسب، بل أيضاً على تعزيز الإدماج والتماسك الاجتماعي والإيمان بشرعية الدولة في جميع أنحاء البلاد. ومن أجل تتنفيذ ذلك، لا بد من إعادة بناء الثقة بين الحكومة والمواطنين وبين جميع العراقيين أنفسهم. فالمؤسسات العامة العراقية لا تقوم بما يكفي لاجتذاب الفئات السكانية الأكثر ضعفاً (الشباب) أو الأقليات، بما في ذلك السنة والأكراد. وإلى جانب ضمان الأمن، ثمة شرط أساسي لإعادة إرساء شرعية الدولة وهو ضمان توزيع أكثر إنصافاً للموارد النفطية في جميع أنحاء البلد وبين جميع الفئات السكانية. ومن الإجراءات الأخرى الرامية إلى تعزيز ذلك تحسين تقديم الخدمات، وزيادة فعالية القطاع العام، والتصدي بنجاح للمشاكل التي تواجهها الفئات الأكثر تهميشاً واستبعاداً في العراق - بمن فيهم النازحون داخلياً والشباب.

235. تُعد برامج إعادة الإعمار والاستجابة السريعة في حالات الطوارئ مثلاً على نوع التدخلات التي نجحت في إعادة بناء الثقة الاجتماعية. وقد حققت بعض النجاحات في العراق ويمكن توسيع نطاقها بطرق تستهدف الاستبعاد الاجتماعي صراحةً. ويمكن تتنفيذ هذه البرامج بشكل واضح في المناطق التي تكون فيها الثقة في مؤسسات الدولة متدينة جداً، وحيث يشعر السكان بأنهم مهمشون بشكل متزايد، وحيث يدعون التطرف للقلق بشكل خاص. أما بالنسبة لمواجهة الاستبعاد والهشاشة، ينبغي أن توالي البرامج اهتماماً عاجلاً لمحنة النازحين واللاجئين، فضلاً عن الشباب العراقي. إذ يميل النازحون داخلياً إلى التركيز في المناطق الحضرية وفي عدد قليل من المحافظات حيث لا يحصلون إلا على القليل من الخدمات والتعليم والوظائف والضمان الاجتماعي. وكما ورد في استراتيجية البنك الدولي في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (ديفراجان، 2016)، ونظرًا لتوقع بقاء النازحين داخلياً في مجتمعاتهم الجديدة لفترة طويلة، ينبغي توجيه التدخلات نحو مساعدتهم على بناء رأس مالهم البشري والمادي والمؤسسي. كما ينبغي أن تأتي مساعدة المجتمعات المضيفة والمجتمعات النازحة للاستفادة من الخدمات في رأس قائمة الأولويات، ولا سيما الحماية الاجتماعية لفقراء الحضر. وبالإضافة إلى ذلك، ستتوفر التدخلات التي تدعم إعادة بناء المساكن وترميمها في المناطق المتضررة من الصراع فرص عمل محلية، وتساعد على زيادة الاستقرار الاجتماعي والسياسي، وتمكن النازحين داخلياً من العودة إلى ديارهم في نهاية المطاف.

236. يعاني شباب العراق بشكل جائز من الاستبعاد وضعف الأفاق، وستعتمد إعادة بناء شرعية الدولة على إدماج هذه الفئة في المجتمع والاقتصاد إدماجاً مثمناً. فحوالي 50 في المئة من سكان العراق هم دون التاسعة عشرة من العمر. وتلث أولئك الذين تتراوح أعمارهم بين 15 و29 سنة أميين أو شبه أميين. كما أن البطالة بين الشباب مرتفعة جداً حيث تبلغ 34.6 في المئة. ومن شأن إعادة تأهيل المدارس في مناطق الصراع، حيث أغلقت مدرسة واحدة من بين كل خمس مدارس، أن تساعد في تشجيع بعض الأطفال البالغ عدهم 3.5 مليون طفل في سن الدراسة الذين لا يذهبون حالياً إلى المدرسة للعودة إلى قاعات الدراسة. وتعُد المدارس أفضل مكان لتقديم الدعم النفسي والعاطفي للأطفال والشباب المتضررين من الصراع، ويمكن للتعليم أن يلعب دوراً محورياً في تعزيز القدرة على الصمود بين السكان المتضررين من الصراع وفي نهاية المطاف تعزيز التماسك الاجتماعي. وبالنسبة للفتيات بصفة خاصة، ولا سيما اللواتي يعيشن في مناطق الصراع، يمكن أن يساعدن الالتحاق بالمدارس على مكافحة الأمية والاستبعاد، وهي الأسباب الرئيسية الكامنة وراء ارتفاع معدلات الولادات لدى المراهقات العراقيات. وبالتشاور مع أصحاب المصلحة أثناء إعداد هذه الدراسة، أكد الكثيرون على أهمية إعادة صياغة المناهج التعليمية لمكافحة الطائفية، والحد من الصراع، وبناء الدعم للمفاهيم الأساسية لحقوق الإنسان والمشاركة المدنية.

237. يخفق العراق في توفير فرص عمل لآلاف الشباب الذين يدخلون القوة العاملة كل عام. ففي الفترة بين العامين 2006 و2014، لم ينخفض معدل البطالة بين الشباب في العراق إلى ما دون 28 في المئة، على الرغم من النمو الاقتصادي الذي بلغ متوسطه 6.3 في المئة سنوياً. ولم تتحقق فوائد النمو للشباب. فالشباب ممثلون تمثيلاً ناقصاً في الوظائف الحكومية، والقطاع الخاص ضعيف جداً بحيث لا يوفر فرص عمل كافية لاستيعاب الجيل الشاب من العراقيين. وعلى المدى القريب، سيؤدي تنفيذ برامج الاستثمار المحلي التي تمس الحاجة إليها إلى خلق فرص العمل على المستوى المحلي. ومع ذلك، وكما لوحظ في هذا التقرير، تجد الإدارات المحلية صعوبة كبيرة في تنفيذ برامج الاستثمار بسبب محدودية قدرتها وعدم وجود تدفقات موثوقة من الموارد من الحكومة المركزية، فضلاً عن معوقات أخرى. ولذلك، من الضروري تسوية هذه المعوقات لإتاحة المجال أمام المزيد من الاستثمارات المحلية، وقد تتمثل إحدى الطرق للقيام بذلك في استكشاف جدو تحويل بعض سلطات الإنفاق ليس إلى المحافظات فحسب بل إلى المقاطعات أو البلديات لأنها تشارك مباشرةً في تقديم الخدمات المحلية .

238. من شأن تحسين تقديم الخدمات العامة أن يعزز الثقة والشرعية بين المواطنين والدولة. وكما هو مبين في الفصول السابقة، شهد العراقيون تدهوراً دراماتيكياً في معظم الخدمات الأساسية: الكهرباء والمياه والصرف الصحي والصحة والتعليم والنقل - وقبل كل شيء الأمان. لذا ثمة حاجة إلى برامج حماية اجتماعية فعالة وجيدة الاستهداف من أجل مساعدة الفقراء وأشيهاء الفقراء على مواجهة الظروف الاقتصادية والاجتماعية الشديدة القلب بمرونة. فتحويلات الحماية الاجتماعية في العراق لا تغطي سوى عشر الفقراء، كما أن أقل من 20 في المئة من الفقراء يحصلون على دخول معاشات تقاعدية. ويعتمد الفقراء اعتماداً كبيراً على التحويلات العامة، ولا سيما أولئك من فئة 10 في المئة الأدنى بحسب توزيع الاستهلاك. وتمثل التحويلات نحو 30 في المئة من إجمالي دخل الأسر في هذه الفئة العشرية. وفي حين أن إصلاح النظام أمر بالغ الأهمية بالنسبة للكفاءة والصحة المالية، سيكون تحسين استهداف جميع التحويلات العامة ضرورياً لضمان أن يؤثر ترشيد الحماية الاجتماعية سلباً على الفقراء، مما يزيد من تقويض الشرعية. كما على صانعي السياسات التأكيد من أن هذه التحويلات تستهدف النازحين والأطفال باعتبارهم فئات سكانية ضعيفة بشكل خاص. تُعتبر الجهود الحالية الرامية إلى تغيير استهداف برنامج شبكة الحماية الاجتماعية في العراق من الاستهداف الفئوي إلى الاختبار بالوسائل البديلة وإنشاء سجل موحد للمستفيدين خطوات في الاتجاه الصحيح وستعزز قدرة الحكومة على مساعدة النازحين وتحسين الاستهداف بشكل عام.

239. ستكون إعادة بناء البنية التحتية المدمرة أو المتضررة ضرورية لتقديم الخدمات بصورة فعالة وإعادة إدماج المناطق التي تزداد عزلتها في العراق، دعماً لمزيد من التماسك الوطني. ففي قطاع الطاقة، على سبيل المثال، حيث أدى عدم رضا المواطنين عن مستويات الخدمة والموثوقية إلى اندلاع احتجاجات، ستشكل زيادة استرداد التكاليف من خلال إصلاح التعريفات أمراً أساسياً لتمويل عملية تحسين الخدمات على نحو مستدام. ومع ذلك، فإن إصلاح التعريفات يجب أن يكون مصحوباً بتحسيناتٍ واضحةٍ في الخدمات وإلا لن يقبل المستخدمون بزيادة الأسعار. ويمكن إقناعهم بحقيقة أن أي توسيع في إمدادات الكهرباء عبر الشبكة يمكن أن يؤدي إلى وفورات في التكاليف بالنسبة للأسر المعيشية حيث أنها لن تضطر إلى الاعتماد على الوقود ذات التكلفة العالية. وسيعتمد خفض تكاليف انتاج الكهرباء على نطاق البلاد على الحد من حرق الغاز والاعتماد بشكل أكبر على إمدادات الغاز الضخمة في العراق من أجل انتاج الكهرباء. كما أنه من الضروري تحسين إدارة الاستثمار العام والحكومة للحد مما يعتقد أنها تسربيات هائلة في الإنفاق على البنية التحتية (البنك الدولي، 2012a).

240. قد يستغرق العمل في الإصلاح الامركزي المستدام سنوات عديدة، ولكن نظراً لأهميته بالنسبة لاستقرار البلد وشرعية الدولة، ينبغي للحكومة ألا تؤخر مسامي التوصل إلى توافق بشأن شكل العلاقة بين الحكومات المركزية ودون الوطنية، والطريقة الأنسب لتوزيع الموارد في ما بينها. ومن المهم التوضيح أنه لكي تكون لامركزية المسؤوليات فعالة، يجب أن تكون مصحوبة بتحقيق لامركزية للإيرادات أيضاً. ومن أجل ضمان أن تؤدي زيادة نطاق الامركزية إلى تحسين تقديم الخدمات وتحقيق قدر أكبر من الإنفاق الجغرافي، يجب اتخاذ خطوات في الأجل القريب لزيادة القدرة وتعزيز المساءلة وتحسين تقديم الخدمات على الصعيد المحلي، بما في ذلك تعزيز القدرة التنظيمية الإدارية والمالية المحلية. قد تشكل الامركزية غير المتماثلة والتدرجية، حيث يختلف مستوى الحكم الذاتي للحكومات دون الوطنية (مثل عدم تمركز السلطة، ونقل السلطة، واللامركزية) وفقاً لمعايير متفاوض بشأنها ومتفق عليها، طريقةً واحدةً للتقدم إلى الأمام، ولكن يجب أن يتم تحديدها على أساس توافق سياسي وطني. وفي غضون ذلك، ينبغي العمل على استكشاف مجموعة الإمكانيات (الصيغ) من حيث التوزيع السياسي والجغرافي لإيرادات النفط.

3. الإيرادات النفطية والإدارة الاقتصادية

241. تمثل الأولوية العليا في الحاجة إلى تعزيز استقرار الاقتصاد الكلي. وأصبح تنفيذ السلطات العراقية لبرنامج قوي من أجل ضبط أوضاع المالية العامة ضرورةً يقتضيها عمق الانخفاضات الدولية في أسعار النفط ومدتها الطويلة واحتمال دوام جزء كبير من صدمة الأسعار. لذا يلزم توطيد الجهود لتلبية الاحتياجات العاجلة لميزان المدفوعات، وجعل الإنفاق متماشياً مع أسعار النفط العالمية وضمان القدرة على تحمل الدين. كما أن الإصلاحات في قطاع الكهرباء والإعانت وفى المؤسسات المملوكة للدولة والإدارة المالية العامة هي أمور حاسمة على المدى المتوسط للحد من الفساد وإفساح المجال للإنفاق الاستثماري الذي يعتبر أساسياً لحفظ النمو.

242. يبين تحليل البنك الدولي أن تخصيص مزيد من إيرادات النفط للاستثمارات في رأس المال العام من شأنه أن يوفر أوسع المنافع من حيث التنويع والتحول الاقتصادي. وعلى النقيض من ذلك، تهدف إدارة الثروة النفطية في الغالب إلى تلبية احتياجات الاستهلاك القصيرة الأجل، كما أنها عززت الاعتماد على الواردات، واحتلال سوق العمل، وتعطيل القطاع الخاص. غير أن هناك تحفظاً هاماً من زيادة تخصيص إيرادات النفط على الاستثمار، وهو سجل العراق الضعيف في إدارة الاستثمار العام. ولذلك، على الحكومة تحسين إدارة الاستثمار العام في سياق إطار مالي عملي متوسط الأجل، واستراتيجية واضحة لإدارة الديون، وتعزيز الإدارة المالية العامة. فمن أجل تقليل الخسائر الناجمة عن ضعف الإدارة المالية العامة، يتوجب على الحكومة أن تنظر في تخصيص جزء من إيرادات النفط في صندوق ادخار انتقالى في الخارج في الوقت الذي تعالج فيه أوجه الضعف في إدارة الاستثمار العام. ومن المرجح ألا تتجه عملية الاعتماد على القواعد الضريبية في بيئة هيكلية سريعة التغير وتقلبات عالية في أسعار النفط.

243. تؤكد الفصول السابقة أنه أصبح من غير المستدام أن يواصل القطاع العام دوره التقليدي بوصفه صاحب العمل الرئيسي في البلد ومقسم الخدمات العامة والبني التحتية المدعومة بشكل كبير والردينة الجيدة. يشكل تقليل حجم القطاع العام تحدياً صعباً للغاية لأنه يذهب إلى صلب مشكلة الحكومة والمشاكل العرقية والطائفية التي تعصف بالبلد. وقد سلطت الفصول السابقة الضوء على أهمية إعادة توجيه الخدمة المدنية وتعزيز الشفافية عبر القطاع، وقدّمت بعض المقترنات للإصلاح. ومن الضروري بناء نظم معلومات كافية عن الموارد البشرية وتعزيز الرقابة في الخدمة المدنية وذلك من أجل وقف الاستخدام الجامح للمحسوبية في التوظيف والترقى، وغالباً ما يتبع ذلك خطوطاً سياسية أو طائفية معينة. كما تشكل الخدمة المدنية أكثر من 40 في المئة من الوظائف في البلد، وقد أصبحت تمثل شبكة أمان اجتماعي بحكم الواقع بالنسبة للكثيرين، كونها تقدم استحقاقات ومعاشات تقاعدية أكثر سخاءً مما يقدمه القطاع الخاص. ومن غير المرجح وبالتالي أن يكون التسريح الفوري ممكناً من الناحية السياسية، كما أن معظم الإصلاحات المحتملة صعبة ومتيرة للجدل السياسي. غير أن مواصلة الجهد الرامي إلى تخفيض فاتورة الأجور في القطاع العام في العراق أمر ضروري. وتشمل التدابير الاستعاضة عن نسبة صغيرة فقط من الموظفين العموميين الذين يغادرون القطاع العام عن طريق التناقص الطبيعي، فضلاً عن استكمال عمليات التدقيق في أجور العاملين وأجور المتقاعدين، بما في ذلك تدابير المتابعة للإلغاء المدفوعات غير القانونية. وقد تشكل هذه التدابير نقطة الانطلاق نحو إعادة هيكلة القطاع العام، ولكنها قد ترسل الإشارة الهامة بضرورة تغيير الممارسات القائمة.

244. كما سيكون الحد التدريجي لنطاق أنشطة القطاع العام ضروريًا لتشييط القطاع الخاص. يعتبر تعزيز قدرة القطاع الخاص شرطاً أساسياً للتتوسيع الاقتصادي والنمو المستدام، كما أن خلق فرص العمل المتصلة بذلك لازمًّا لتعزيز رفاه جميع العراقيين. ولكن خارج القطاع النفطي - وباستثناء عدد قليل من المؤسسات الصغيرة وغير الرسمية والمؤسسات الموجهة نحو

الخدمات – تعرّض الشركات الخاصة غير النفطية للمزاحمة من قبل المؤسسات المملوكة للدولة ومن جراء متأهله الأنظمة والقوانين التي تخلق بيئًّا معادية لنشاط السوق. كما أن المؤسسات المملوكة للدولة غير المالية تعمل في مجموعة واسعة من قطاعات الاقتصاد وهي غير شفافة إلى حد كبير، ولا تخضع إلى المساءلة بالشكل المطلوب، وتضطلع بأنشطة شبه مالية كبيرة تولد إلتزامات ومخاطر مالية. ولا يوجد حساب دقيق لحجم الإعانت غير المباشرة التي تتلقاها المؤسسات المملوكة للدولة. فقد ظل إصلاحها مطروحاً على مدى سنوات عديدة، ولكن لم يتحقق سوى قدر محدود من التقدّم الملموس في هذا الشأن. لذا في الأجل المتوسط، سيكون من الضروري تحويل الإعانت الخفية إلى نفقات صريحة في الموازنة، وقد يؤدي ذلك إلى زيادة الضغط العام لإصلاح المؤسسات المملوكة للدولة. وفي القطاع المالي، سيلزم تطبيق تكافؤ الفرص بين المصارف العامة والخاصة إذا كان يُراد لهذا القطاع أن ينمو بما فيه الكفاية لتمويل القطاع الخاص. أما في الأجل القريب، فمن المرجح أن تشكّل إعادة الهيكلة الداخلية للمؤسسات المملوكة للدولة القابلة للاستمرار لتحسين قدرتها على الاضطلاع بولاياتها استراتيجيًّا مجديًّا سياسيًّا واجتماعيًّا أكثر من خير إغلاقها أو خصخصتها.

ب. المخاطر

245. ثمة عقبات ومخاطر عديدة تكمن في طريق تحقيق تقدّم بشأن الأولويات المحددة في هذه الدراسة التشخيصية المنهجية للعراق. قد تتفاقم حالة الطائفية والأمن، مما من شأنه أن يعرقل التقدم الذي تم إحرازه حتى الآن، ويجعل من المستحيل تحسين الحكومة وزيادة شرعية الدولة. وقد تتعثر عملية الامرkarzية، مما يحدّ من إمكانية تحسين تقديم الخدمات وزيادة المساءلة على الصعيد المحلي. ومن الممكن أن تقوض مخاطر الاقتصاد الكلي والمالية العامة جهود الإصلاح الاقتصادي التي تبذلها الحكومة. كما أن محاولات إعادة تحديد دور القطاع العام، التي ستكون حاسمة لإنعاش القطاع الخاص وضمان الصحة المالية، قد تواجه معارضة لا يمكن التغلب عليها. وقد تعطل الصدمات الخارجية التي يتعرّض لها العراق بدرجة كبيرة الجهد الرامي إلى تعزيز الأمن وسيادة القانون.

246. ومع ذلك، يتيح غنى التنوع والثروة في العراق أيضاً فرصاً عديدة. وفي ظل الظروف المناسبة، يمكن أن يكون النفط والغاز نقطة انطلاق لتنويع الاقتصاد. إذ يملك العراق موارد زراعية كبيرة، وعلى عكس معظم الدول المجاورة الغنية بالنفط، فإن عدد سكانه كبير بما يكفي للتفكير في تخصص المهارات. وبفضل مدنه الشيعية المقدسة وتراثه التاريخي، لا يزال العراق يجتذب الملايين من السياح - وخاصة السياح الدينيين - رغم الظروف الصعبة التي تعيشها البلاد. وعندما سمحت الظروف، ولا سيما الأمانة منها، استطاع العراق أن يجذب استثمارات كبيرة. وعلى الرغم من بيته المقيدة للغاية، تحققت تحسينات عديدة في مجال الرعاية الاجتماعية، بما في ذلك تحفيض وفيات الأمهات، وزيادة الولادات المأمونة، وارتفاع معدلات الالتحاق بالمدارس الابتدائية، والمساواة بين الجنسين في المرحلة الابتدائية، والمشروع في إصلاحات شاملة لشبكة الحماية الاجتماعية. وقد حان الوقت الآن للتغلب على المعوقات الأساسية التي تحول دون تحسين الأمن والحكومة وزيادة التماسک الاجتماعي للبدء في تحقيق إمكانات العراق وتحسين رفاه جميع مواطنيه.

المراجع

- العلي ن. ون. برات (2006). المرأة في العراق: ما وراء البلاغة. تقرير الشرق الأوسط، رقم 239، الأنباء من مناطق الحرب: العراق وأفغانستان (الصيف)، ص. 18-23.
- Al-Ali, N. and N. Pratt. (2006). Women in Iraq: Beyond the Rhetoric. Middle East Report, No.239, Dispatches from the War Zones: Iraq and Afghanistan. (Summer), pp. 18-23.
- علي م.م. وإي. ه. شاه (2000)، "العقوبات والوفيات لدى الأطفال في العراق"، ذي لانسيت The Lancet، المجلد 355، 27 أيار/مايو 2000
- Ali, M. M. and I. H. Shah. (2000). "Sanctions and Childhood Mortality in Iraq." The Lancet, Vol. 355, May 27, 2000.
- علاوي أ. أ. (2014)، فيصل الأول من العراق. مطبوعات جامعة يال.
- Allawi, A. A. (2014). Faisal I of Iraq. Yale University Press
- الشارقي أ. (1982)، تحرر المرأة العراقية. في العراق، الدولة المعاصرة، ت. نيبولوك، مطبوعات نيو يورك – ساينت مارتون.
- Al-Sharqi, A. (1982). The Emancipation of Iraqi Women. In Iraq, the Contemporary State, T. Niblock, ed. New York: St. Martin's Press.
- مؤشر الطاقة المستقبلي العربي (2015). المركز الإقليمي لكفاءة الطاقة والطاقة المتعددة.
- Arab Future Energy Index (AFEX). (2015). Regional Center for Renewable Energy and Energy Efficiency (RCREEE).
- أصداء بورسون – مارستالير (2016). مسح الشباب العربي.
- ASDA'A Burson-Marsteller. (2016). Arab Youth Survey.
- باتاتو ه. (1978). الطبقات الاجتماعية القديمة والحركات الثورية في العراق: دراسة الطبقات القديمة في العراق والشيوعيين، والبعثيين، والضباط الأحرار. برinstwon: مطبوعات جامعة برinstwon.
- Batatu, H. (1978). The Old Social Classes and the Revolutionary Movements of Iraq: A Study of Iraq's Old Landed Classes and of its Communists, Ba'thists, and Free Officers. Princeton: Princeton University Press.
- بورمان إي، شابирرو جاي، جاي. فالتر (2011). هل يمكن شراء القلوب والأذهان. علم الاقتصاد للتمرد المضاد في العراق. مجلة الاقتصاد السياسي، 119 (4)، ص. 766-819.ن.
- Berman, E., Shapiro, J. and J. Felter. (2011). Can Hearts and Minds be Bought? The Economics of Counterinsurgency in Iraq. Journal of Political Economy, 119 (4), pp. 766-819.n
- بوردسال ن. وأ. سوبرامانيا (2004). إنقاذ العراق من نفطه. الشؤون الخارجية. تموز-بوليوا/آب-أغسطس، ص. 89-77.
- Birdsall, N. and A. Subramanian. (2004). Saving Iraq from its Oil. In Foreign Affairs, July/August, pp. 77-89.
- بيشوب ج. وأ. شاه (2008). الفدرالية المالية والموارد النفطية في العراق. ورقة عمل برنامج الدراسات الدولية 26-8. كلية آندروديانج لدراسات السياسة. جامعة جورجيا.
- Bishop, G. and A. Shah. (2008). Fiscal Federalism and Petroleum Resources in Iraq. International Studies Program Working Paper -8-26. Andrew Young School of Policy Studies. Georgia State University.
- بوز وشركاؤه (2013). استراتيجية الطاقة الوطنية المتكاملة في العراق.
- Booz and Co. (2013). Iraq Integrated National Energy Strategy.
- برادلي م. وس. ماجيد (2015). البرلمان العراقي يُقيد صلاحيات رئيس الوزراء. صحيفة وال ستريت. 2 تشرين الثاني/نوفمبر 2015. <http://www.wsj.com/articles/iraq-parliament-curbs-premiers-powers-1446491950>.
- Bradley, M. and S. Majeed. (2015). Iraq parliament curbs Premier's powers. Wall Street Journal, 2 November 2015. <http://www.wsj.com/articles/iraq-parliament-curbs-premiers-powers-1446491950>.

- BTI (2016). http://www.bti-project.org/en/reports/regional-reports/middle-east-and-north-africa/. مؤشر بارتيسمان للتحول. تم النفاذ إليه في 7/3/2016.
- BTI (2016). http://www.bti-project.org/en/reports/regional-reports/middle-east-and-north-africa/. Bertelsmann Transformation Index. Accessed 7/3/2016.
- كاميت م. ول. ماك لين. (2014). السياسة حول الرفاه الاجتماعي خارج إطار الدولة. مطبوعات جامعة كورنيل.
- Cammett, M. and L. MacLean. (2014). The Politics on Non-state Social Welfare. Cornell University Press.
- مكتب الإحصاءات المركزي. التقرير السنوي للعام 2012.
- Central Statistical Office (CSO). 2012 Annual Report.
- سيتوريلي ف. وب. شابيلا (2014). توسيع المنشآت الصحية في العراق بعد مرور عقد على الهجمات الأميركيّة، 2003-2012. النزاع والصحة، المجلد 8.
- Cetorelli, V. and P. Shabila. (2014). Expansion of Health Facilities in Iraq a Decade after the US-led Invasion, 2003-2012. Conflict and Health. Vol. 8.
- مجموعة بيانات حقوق الإنسان CIRI (2014) http://www.humanrightsdata.com، تم النفاذ إليه في 7/4/2016.
- CIRI Human Rights Dataset. (2014). http://www.humanrightsdata.com. Accessed 7/4/2016.
- خدمة الأبحاث للكونغرس (2015). تمويل الدولة الإسلامية ومقاربات السياسة الأميركيّة. نيسان/أبريل.
- Congressional Research Service. (2015). Islamic State Financing and U.S. Policy Approaches. April.
- ديفاراجان س. (2016). عرض الاستراتيجية الجديدة: "تعزيز السلام والاستقرار في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا."، واشنطن العاصمة.
- Devarajan, S. (2016). An Exposition of the New Strategy: Promoting Peace and Stabilization in the Middle East and North Africa.' Washington, DC.
- بيبيه ج. (2008). الموارد والاقتصاد السياسي لهشاشة الدولة في دول النزاع: العراق والصومال. ورقة أبحاث 035/2008. هلسنكي: UNU-WIDER
- Dibeh, G. (2008) Resources and the Political Economy of State Fragility in Conflict States: Iraq and Somalia. Research Paper 2008/035. Helsinki: UNU-WIDER.
- لودج ت. (2014). السعي إلى شرح ظهور الطائفية في الشرق الأوسط: دراسة حالة العراق. كلية لندن لعلم الاقتصاد والعلوم السياسية. مشروع حول العلوم السياسية في الشرق الأوسط.
- [http://pomeps.org/2014/03/19/seeking-to-explain-the-rise-of-sectarianism-in-the-middle-east-the-case-study-of-iraq/.](http://pomeps.org/2014/03/19/seeking-to-explain-the-rise-of-sectarianism-in-the-middle-east-the-case-study-of-iraq/)
- Dodge, T. (2014). Seeking to Explain the Rise of Sectarianism in the Middle East: The Case Study of Iraq. London School of Economics and Political Science. Project on Middle East Political Science.
- [http://pomeps.org/2014/03/19/seeking-to-explain-the-rise-of-sectarianism-in-the-middle-east-the-case-study-of-iraq/.](http://pomeps.org/2014/03/19/seeking-to-explain-the-rise-of-sectarianism-in-the-middle-east-the-case-study-of-iraq/)
- إفراطي ن. (1999). إنتاجي أو نسخي؟ أدوار المرأة العراقية في خلال الحرب بين العراق وإيران. دراسات الشرق الأوسط. المجلد 35، رقم 2 (نيسان/أبريل). ص. 44-27. مطبوعات تايلور وفرانسيس المحدودة.
- Efrati, N. (1999). Productive or reproductive? The roles of Iraqi Women during the Iraq-Iran War. In Middle Eastern Studies, Vol. 35, no. 2 (April). Pp. 27-44. Taylor & Francis, Ltd.
- (2004) الصحوة الأخرى في العراق: حركة المرأة في النصف الأول من القرن العشرين. الصحيفة البريطانية لدراسات الشرق الأوسط. المجلد 31، العدد 2 (تشرين الثاني/نوفمبر). ص. 153-173. مطبوعات تايلور وفرانسيس المحدودة.
- (2004). The Other 'Awakening' in Iraq: the Women's Movement in the First Half of the Twentieth Century. In British Journal of Middle Eastern Studies. Vol. 31, No. 2 (November). Pp. 153-173. Taylor & Francis, Ltd.

----- (2008). السرد التناصي: روایات حركة المرأة في العراق، 1910-58. الصحيفة الدولية لدراسات الشرق الأوسط. المجلد 40، العدد 3، (آب/أغسطس)، ص. 445-466. مطبوعات جامعة كامبريدج

_____. (2008). Competing Narratives: Histories of the Women's Movement in Iraq, 1910-58. In International Journal of Middle East Studies, Vol. 40, No. 3 (August), pp. 445-466. Cambridge University Press.

فوسبيت جاي. ور. كوهين (2002). المشردون داخلياً من العراق. مركز صابان لسياسة الشرق الأوسط في مؤسسة بروكينغز. 20 تشرين الثاني/نوفمبر 2002.

<http://www.brookings.edu/research/papers/2002/11/20iraq-cohen>.

Fawcett, J. and R. Cohen. (2002). The Internally Displaced People of Iraq. Saban Center for Middle East Policy at the Brookings Institution, November 20, 2002.

<http://www.brookings.edu/research/papers/2002/11/20iraq-cohen>.

فاي. م. وت. يابس (2003). الاستثمار في البنية التحتية: ما المطلوب من 2000 إلى 2010؟ ورقة عمل بحثية للبنك الدولي 3102. واشنطن العاصمة.

Fay, M. and T. Yipes. (2003) Investing in Infrastructure: What is Needed from 2000 to 2010? World Bank Policy Research Working Paper 3102. Washington, DC.

فيتزسيمونز م. (2008)، المركزية أو الالامركزية في العراق؟ السعي وراء حل وسط مضلل، NSD-3702، أليكسандريا، الولايات المتحدة.

Fitzsimmons, M. (2008). Centralization or Decentralization in Iraq? In Search of the Elusive Sweet Spot. NSD-3702. Alexandria, VA, USA.

منظمة الأغذية والزراعة (2011)، مذكرة قطاع الزراعة في العراق.

Food and Agriculture Organization. (2011). Iraq Agriculture Sector Note.

فوكوياما ف. (2004). "لم لا علم للإدارة العامة"، صحيفة الشؤون الدولية. المجلد 58، العدد 1: 189-201.

Fukuyama, F. (2004). 'Why there is no science of public administration', Journal of International Affairs, Vol. 58, No. 1: 189-201.

جيل س. (2015). الإدارة المالية العامة في الدول الهشة. الرزمة رقم 18 GSDRC Professional Development Reading Pack رقم 18. GSDRC Professional Development Reading Pack رقم 18. Birmingham, UK: University of Birmingham.

منتدى السياسة العامة. <https://www.globalpolicy.org/humanitarian-issues-in-iraq/development-fund-for-iraq.html>، تم النفاذ إليه في 2 كانون الأول/ديسمبر 2016.

Global Policy Forum. <https://www.globalpolicy.org/humanitarian-issues-in-iraq/development-fund-for-iraq.html>, accessed December 2, 2016.

الحكومة العراقية (2014). الإطار العام للبرنامج الحكومي 2014-2018.

Government of Iraq. (2014). General framework of Government Program 2014-2018.

غونتير ف. (2013). الاقتصاد السياسي للعراق: إعادة التوازن في مجتمع ما بعد النزاع. مطبوعات إغار.

Gunter, F. (2013). The Political Economy of Iraq: Restoring Balance in a Post-Conflict Society. Elgar Publishing.

هيلتييرمان جاي، كلين س، ر. القادري. (2012). مأزق الفدرالية في العراق، مجموعة الأزمات الدولية.

Hiltermann, J., Kane, S. and R. Alkadiri. (2012). Iraq's Federalism Quandary. International Crisis Group.

هوبارد ب. 16 حزيران/يونيو 2015. تقديم الخدمات، الدولة الإسلامية تغوص في الأراضي التي استولت عليها. نيويورك تايمز.
http://www.nytimes.com/2015/06/17/world/middleeast/offering-services-isis-ensconces-itself-in-seized-territories.html?_r=0.

Hubbard, B. June 16, 2015. Offering Services, ISIS Digs in Deeper in Seized Territories. New York Times.
http://www.nytimes.com/2015/06/17/world/middleeast/offering-services-isis-ensconces-itself-in-seized-territories.html?_r=0.

منظمة حقوق الإنسان هيومان رايتس ووتش Human Rights Watch (2003)، خلقيّة وضع المرأة في العراق قبل انهيار نظام صدام حسين، ورقة المنظمة <https://www.hrw.org/legacy/background/wrd/iraq-women.htm>، Human Rights Watch

Human Rights Watch. (2003). Background on Women's Status in Iraq Prior to the Fall of Saddam Hussein. Human Rights Watch Briefing Paper. <https://www.hrw.org/legacy/background/wrd/iraq-women.htm>.
المركز الدولي لرصد التشرد (2016). التقرير العالمي حول التشرد الداخلي.

IDMC (International Displacement Monitoring Centre). (2016). Global Report on Internal Displacement.
منظمة العمل الدولية (2007)، الوظائف في العراق: استراتيجية التوظيف والعمل الكريم.

ILO (International Labor Organization). (2007). Jobs for Iraq: An Employment and Decent Work Strategy.
صندوق النقد الدولي (2003). العراق: التقييم الماكرو اقتصادي، واشنطن العاصمة.

IMF. (2003). Iraq: Macroeconomic Assessment. Washington, DC.
صندوق النقد الدولي (2015)، قطاع النفط العراقي: التطورات والتوقعات بعد الصدمة المزدوجة. ورقة قضايا صندوق النقد الدولي، تقرير البلد لصندوق النقد الدولي رقم 15/236.

IMF. (2015). The Iraqi Oil Sector: Developments and Prospects after the Twin Shock. IMF Selected Issues Paper. IMF Country Report No 15/236.
صندوق النقد الدولي، (2015أ). قضايا مختارة في العراق. آب/أغسطس 2015. تقرير البلد لصندوق النقد الدولي رقم 15/236. واشنطن العاصمة.

IMF. (2015a). Iraq Selected Issues. August 2015. IMF Country Report No. 15/236. Washington, DC
صندوق النقد الدولي (2016)، الاستعراض الأول والثاني للبرنامج بإشراف الموظفين في العراق وطلب ترتيب مؤقت لمدة ثلاثة أعوام، واشنطن العاصمة.

IMF. (2016). Iraq-First and Second Reviews of the Staff-Monitored Program and Request for a Three-Year Stand-By Arrangement. Washington, DC.

إنياتو الله ن. ور. رايلى (2006). التساؤلات حول الإمبريالية: المحادثات حول الجندر، والعرق، وال الحرب. بالغراف - ماك ميلين

Inayatullah, N. and R. Riley (eds.). (2006). Interrogating Imperialism: Conversations on Gender, Race, and War. Palgrave-Macmillan.

مركز الرصد والتشرد الداخلي (2008)، العراق: تحديات التشرد القسري في العراق.

Internal Displacement and Monitoring Center (IDMC). (2008). Iraq: Challenges of forced displacement within Iraq.

مركز الرصد والتشرد الداخلي (2016)، العراق: التقرير العام حول التشرد الداخلي. المنظمة الدولية للهجرة - العراق:
<http://iomiraq.net/>

Internal Displacement and Monitoring Center (IDMC). (2016). Global Report on Internal Displacement.
IOM Iraq: <http://iomiraq.net/>.

مجموعة الأزمة الدولية (2016). المعركة أو الرحلة: عبء الشباب في العراق، تقرير الشرق الأوسط رقم 169، آب/أغسطس.

International Crisis Group. (2016). Fight or Flight: Iraq Youth's Desperate Plight. Middle East Report. No. 169. August.

- وكالة الطاقة الدولية (2012)، تقرير خاص حول آفاق الطاقة العالمية: آفاق الطاقة في العراق.
- International Energy Agency. (2012). *World Energy Outlook Special Report: Iraq Energy Outlook*.
- المنظمة الدولية للهجرة ، العراق (2013). التشرد الداخلي في العراق: الحواجز أمام الدمج.
- International Organization for Migration (IOM) Iraq. (2013). Internal Displacement in Iraq: Barriers to Integration.
- (2016) مصفوفة رصد التشرد. الجولة 48، حزيران/يونيو.
- (2016). Displacement Tracking Matrix (DTM) Round 48. June.
- (2016) مصفوفة رصد التشرد. الجولة 46، أيار/مايو.
- (2016a). Displacement Tracking Matrix, DTM Round 46. May.
- قاعدة بيانات احتساب الأشخاص في العراق. <https://www.iraqbodycount.org/database/>
- Iraq Body Count Database. <https://www.iraqbodycount.org/database/>
- أرفاد (2015). تقييم المجتمع المدني في العراق. مؤسسة الأبحاث العراقية للتحليل والتنمية.
- IRFAD (2015). Iraq Civil Society Assessment. Iraqi Research Foundation for Analysis and Development
- كريشنان ن. وس. د. أوليفيري. (2016) فقدان مكاسب الماضي: الرفاه والآثار التوزيعية للأزمة المزدوجة في العراق في العام 2014. ورقة عمل بحثية حول السياسات. العدد 7567 WPS. مجموعة البنك الدولي. وASHINGTON العاصمة.
- Krishnan, N. and S. D. Olivieri. (2016). Losing the Gains of the Past: the Welfare and Distributional Impacts of the Twin Crises in Iraq 2014. Policy Research working paper; no. WPS 7567. World Bank Group. Washington, D.C.
- لاسكي م. (2006) المرأة العراقية في نظام صدام. Alternatives International. <http://www.alterinter.org/spip.php?article170>
- Lasky, M. (2006). Iraqi Women Under Saddam. Alternatives International. <http://www.alterinter.org/spip.php?article170>
- المعهد العالمي ماك كينزي. (2015) المملكة العربية السعودية ما وراء النفط: تحول الإنتاجية والاستثمار.
- McKinsey Global Institute. (2015). Saudi Arabia Beyond Oil: The Investment and Productivity Transformation.
- وزارة البناء والإسكان (2010). سياسة الإسكان الوطنية في العراق. تشرين الأول/أكتوبر.
- Ministry of Construction and Housing, (2010). Iraq National Housing Policy, October.
- ماتير ب. (2015). العراق: إنهايـارـ الـولـوةـ أوـ الإنـهـيـارـ الـوطـنـيـ؟ـ صـحـيـفةـ التـحـقـيقـ السـيـاسـيـ.ـ جـامـعـةـ نـيـوـ يـورـكـ.ـ jpinyu.com/wp-content/uploads/2015/05/8-Iraq.pdf
- Mutter, P. (2015). Iraq: State or National Collapse? Journal of Political Inquiry, New York University. jpinyu.com/wp-content/uploads/2015/05/8-Iraq.pdf
- المعهد الديمقراطي الوطني. (2011) تقييم المجتمع المدني في العراق.
- National Democratic Institute (NDI). 2011. Iraq Civil Society Assessment.
- لجنة تنسيق المنظمات غير الحكومية من أجل العراق. (2011). آفاق المجتمع المدني في العراق.
- NGO Coordination Committee for Iraq (NCCI). 2011. Iraq's Civil Society in Perspective.
- مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية - OCHA - العراق (2015)، العراق، لمحـة عن الحاجـات الإنسـانية للعام 2016، تشرينـ الثانيـ/ـنـوفـمبرـ.
- OCHA Iraq. (2015). Iraq: Humanitarian Needs Overview 2016. November.

منظمة التعاون والتنمية في المجال الاقتصادي (2015). آفاق الاقتصاد الرقمي لمنظمة التعاون والتنمية في المجال الاقتصادي 2015، مطبوعات منظمة التعاون والتنمية في المجال الاقتصادي، باريس

[http://dx.doi.org/10.1787/9789264232440-en.](http://dx.doi.org/10.1787/9789264232440-en)

OECD. (2015). OECD Digital Economy Outlook 2015, OECD Publishing, Paris.

[http://dx.doi.org/10.1787/9789264232440-en.](http://dx.doi.org/10.1787/9789264232440-en)

أوكسفورد آنالتيكا (2016). الإصلاحات الفاشلة تهدّد باضعاف الأيدي في العراق.

Oxford Analytica. (2016). Failed reforms threaten to weaken Iraq's Abadi.

بورتر د.، م. آندروز، جاي. توركيفيتز، ك. واسكوت. (2010). إدارة التوريد والمالية العامة في بيئات هشة ومتنازعه. تقرير التنمية العالمية للعام 2011. ورقة أساسية.

Porter, D., M. Andrews, J. Turkewitz, C. Wescott. (2010). Managing Public Finance and Procurement in Fragile and Conflicted Settings. World Development Report 2011 Background Paper.

بورسلي س. (2015). "الخطوط المرسومة على خارطة فارغة": حدود العراق وأسطورة الدولة الإصطناعية (الجزء 2)

Pursley, S. (2015) 'Lines Drawn on an Empty Map': Iraq's Borders and the Legend of the Artificial State (Part 2).

منظمة الإحصاءات المركزية للجمهورية العراقية. (2012). مسح الشباب.

Republic of Iraq Central Statistics Organization. (2012). Youth Survey.

جمهورية العراق (2009). مسح المراهقين والشباب الوطني للعراق.

Republic of Iraq. (2009). Iraq National Youth and Adolescents Survey.

رافكين م. (2016). العقد الاجتماعي للدولة الإسلامية: ما تقدمه الدولة الإسلامية إلى المدنيين. الشؤون الخارجية. 10 كانون الثاني/يناير 2016. <https://www.foreignaffairs.com/print/1116412>

Revkin, M. (2016). ISIS' Social Contract: What the Islamic State Offers Civilians. Foreign Affairs. January 10, 2016. <https://www.foreignaffairs.com/print/1116412>

ريمير س. (2013). الجندر وتربية القطاع الخاص في العراق (مسودة). سلسلة مذكرات سريعة للتعلم والمعرفة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا.

Rimmer, S. (2013). Gender and Private Sector Development in Iraq (Draft). MENA Knowledge and Learning Quick Notes Series.

ساندبو م. (2012)، التوزيع المباشر لدخل الموارد الطبيعية كسياسة لبناء السلم. بناء السلم والموارد الطبيعية العالية القيمة. مطبوعات بـ. لويالا وس. أ. روستاد، لندن: أورشكان.

Sandbu, M. (2012). Direct Distribution of Natural Resource Revenues as a Policy for Peacebuilding. In High-Value Natural Resources and Peacebuilding, ed. P. Lujala and s.A. Rustad. London: Earthscan.

سيغيل جاي. وب. أو ماهوني. (2006). تقييم ميزات اللامركزية كاستراتيجية للتخفيف من النزاع، ورقة من إعداد مكتب الديمقراطية والحكومة للوكالة الأمريكية للتنمية الدولية USAID. بداول التنمية. واشنطن العاصمة.

http://www.dai.com/pdf/Decentralization_as_a_Conflict_Mitigation_Strategy.pdf

Siegle, J and P O'Mahony. (2006) Assessing the merits of decentralization as a conflict mitigation strategy, paper prepared for USAID's Office of Democracy and Governance. Development Alternatives, Washington DC. http://www.dai.com/pdf/Decentralization_as_a_Conflict_Mitigation_Strategy.pdf

(2014). المساواة بين الجنسين في العراق. مؤشر الجندر والمؤسسات الاجتماعية، .<http://www.genderindex.org/country/iraq>

SIGI (2014). Gender Equality in Iraq. Social Institutions and Gender Index, <http://www.genderindex.org/country/iraq>.

- (2013)، التعلم من العراق. المفتش العام الخاص لإعادة إعمار العراق. آذار/مارس.
- SIGIR (2013). Learning from Iraq. Special Inspector General for Iraq Reconstruction. March
- (2015). استراتيجية المياه والموارد الأرضية في العراق. T-Zero
- <http://t-zero.it/en/portfolio/swlri-strategy-for-water-and-land-resources-in-iraq/>.
- T-Zero. (2015). Strategy for Water and Land Resources in Iraq. <http://t-zero.it/en/portfolio/swlri-strategy-for-water-and-land-resources-in-iraq/>.
- منظمة الشفافية الدولية (2015). تم النفاذ إليه في 7/4/2016. <https://www.transparency.org/country/#IRQ>.
- Transparency International (2015). <https://www.transparency.org/country/#IRQ>. Accessed 7/4/2016.
- الأمم المتحدة/البنك الدولي. (2003). تقييم الحاجات المشتركة: قطاع التعليم.
- United Nations/World Bank. (2003). Joint Needs Assessment: Education Sector.
- الأمم المتحدة العراق (2016). لمحات عن البلد.
- http://www.uniraq.org/index.php?option=com_k2&view=item&layout=item&id=941&Itemid=472&lang=en
- United Nations Iraq. (2016). Country Profile:
- http://www.uniraq.org/index.php?option=com_k2&view=item&layout=item&id=941&Itemid=472&lang=en
- برنامج الأمم المتحدة الإنمائي العراق (2012). التمكين الاقتصادي للمرأة: دمج المرأة في الاقتصاد العراقي.
- UNDP Iraq. (2012). Women's Economic Empowerment: Integrating Women into the Iraqi Economy.
- برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (2014). تقرير التنمية البشرية في العراق: الشباب العراقي: التحديات والفرص.
- UNDP. (2014). Iraq Human Development Report: Iraqi Youth: Challenges and Opportunities.
- عن العراق. (2015).
- (2015). About Iraq.
- (2016) تمكين منظمات المجتمع المدني في العراق؛ تم النفاذ إليه في تشرين الثاني/نوفمبر 2016.
- http://www.iq.undp.org/content/iraq/en/home/operations/projects/democratic_governance/empowering-CSOs.html.
- (2016) Empowering Civil Society Organizations in Iraq; accessed November 2016.
- http://www.iq.undp.org/content/iraq/en/home/operations/projects/democratic_governance/empowering-CSOs.html.
- المفوضية السامية للأمم المتحدة للاجئين، تقرير مركز عالمي: العراق
- . تم النفاذ إليه في 30 حزيران/يونيو 2016. <http://reporting.unhcr.org/node/2547?y=2016#year>
- UNHCR (United Nations High Commission for Refugees). Global Focus Report: IRAQ.
- <http://reporting.unhcr.org/node/2547?y=2016#year>. Accessed June 30, 2016.

المفوضية السامية للأمم المتحدة للاجئين العراق: <http://www.unhcr.org/iraq.html>
UNHCR Iraq. <http://www.unhcr.org/iraq.html>.

اليونيسيف (2015). التعليم تحت النيران. كيف يحرم النزاع في الشرق الأوسط الأطفال من التعلم. اليونيسيف.

http://www.unicef.org/mena/Education_Under_Fire.pdf

UNICEF (2015). Education under Fire. How Conflict in the Middle East is Depriving Children of Their Schooling. United Nations Children's Fund (UNICEF).
http://www.unicef.org/mena/Education_Under_Fire.pdf

مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية للأمم المتحدة (2015). لمحات عن الحاجات الإنسانية. مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية للأمم المتحدة. العراق.
تشرين الثاني/نوفمبر.

UNOCHA (2015). Humanitarian Needs Overview. United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs. Iraq. November.

الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية (2012). استحداث فرص عمل وفرص اقتصادية في العراق. تقرير "فيلد" FIELD رقم 15.

USAID. (2012). Creating Jobs and Economic Opportunities in Iraq. FIELD Report No. 15:

فانزو جاي. (2008). العوامل الفضائية المؤدية إلى العنف الطائفي في العراق: تحليل جيوسياسي:

<http://www.inter-disciplinary.net/ptb/hhv/vcce/vch7/Vanzo%20paper.pdf>.

Vanzo, J. (2008). Spatial Factors Leading to Sectarian Violence in Iraq: A Geopolitical Analysis.
<http://www.inter-disciplinary.net/ptb/hhv/vcce/vch7/Vanzo%20paper.pdf>.

فارناز ج. كالبيرتسون س. ل. كوستانت (2014).، الأولويات الاستراتيجية من أجل تحسين النفاذ إلى التعليم العالي الجودة في إقليم
كردستان – العراق. راند RAND

Vernez,G., Culbertson, S., and L. Constant, L.(2014).*Strategic priorities for improving access to quality education in the Kurdistan region-Iraq*. RAND.

فارناز ج. كالبيرتسون س. ل. كوستانت ر. كرم (2016).، المبادرات من أجل تحسين نوعية التعليم في إقليم كردستان – العراق. راند
RAND

http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR900/RR960/RAND_RR960.pdf

Vernez,G., Culbertson ,S., Constant, L., Karam, R.(2016).Initiatives to improve quality of education in the
Kurdistan region-Iraq .RAND. Retrieved from:
http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR900/RR960/RAND_RR960.pdf

وليامز ب. (2009). المجرمون، والمليشياويون، والمتمردون: الجريمة المنظمة في العراق. معهد الدراسات الاستراتيجية.
<http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdffiles/pub930.pdf>

Williams, P. (2009). Criminals, Militias, and Insurgents: Organized Crime in Iraq. Strategic Studies Institute.
<http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdffiles/pub930.pdf>

البنك الدولي (2010). الإدارة المالية الحكومية الدولية في العراق: التحديات والخيارات لاقتصاد يعتمد على النفط. وASHINGTON العاصمة.

World Bank. (2010). Intergovernmental Fiscal Management in Iraq: Challenges and Options for a Petroleum-Dependent Economy. Washington, DC.

البنك الدولي (2011). استعراض القطاع المالي للجمهورية العراقية.

http://siteresources.worldbank.org/INTMENA/Resources/Financial_Sector_Review_English.

World Bank. (2011). Republic of Iraq Financial Sector Review.
http://siteresources.worldbank.org/INTMENA/Resources/Financial_Sector_Review_English.pdf

البنك الدولي (2011). تقرير التنمية العالمية: النزاع، والأمن، والتنمية. وASHINGTON العاصمة.

- World Bank. (2011a). World Development Report: Conflict, Security and Development. Washington, DC.
- _____. (2012). العوامل الميكروية المحددة للاستخدام غير النظمي في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. ورقة مناقشة 1201.
- _____. (2012). Micro-Determinants of Informal Employment in the Middle East and North Africa Region. SP Discussion Paper 1201.
- _____. (2012أ). إدارة المداخيل النفطية للتنوع الاقتصادي. التقرير رقم 69852-IQ.
- _____. (2012a). Oil Revenue Management for Economic Diversification. Report No. 69852-IQ.
- _____. (2012ب). تقييم المناخ الاستثماري 2012. وشنطن العاصمة.
- _____. (2012c). Investment Climate Assessment 2012. Washington, DC.
- _____. (2012ج). كلفة التدهور البيئي. الجمهورية العراقية.
- _____. (2012c). Cost of Environmental Degradation, Republic of Iraq.
- _____. (2013). إصلاح التوريد العام في العراق: طريق وعر وطويل. سلسلة المذكرات السريعة للتعلم والمعرفة لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. العدد 113. كانون الأول/ديسمبر. وشنطن العاصمة.
- _____. (2013). Public Procurement Reform in Iraq: A Long and Difficult Road. MENA Knowledge and Learning Quick Notes Series, No. 113, December. Washington, DC.
- _____. (2013أ). تقرير التنمية العالمية: الوظائف. وشنطن العاصمة.
- _____. (2013a). World Development Report: Jobs. Washington, DC.
- _____. (2014). وعد النفط والنمو غير المُحترم: الفقر، والدمج، والرفاه في العراق 2007-2012.
- _____. (2014). The Unfulfilled Promise of Oil and Growth: Poverty, Inclusion and Welfare in Iraq 2007-2012.
- _____. (2014أ). استعراض التسلیم والسياسة التنظیمية، العراق. وشنطن العاصمة.
- _____. (2014a). Regulatory Policy and Delivery Review, Iraq. Washington, DC.
- _____. (2014ب). استعراض الإنفاق العام في الجمهورية العراقية: نحو إنفاق أكثر فاعلية من أجل تأمين خدمات أفضل. وشنطن العاصمة.
- _____. (2014b). Republic of Iraq Public Expenditure Review: Toward More Efficient Spending for Better Service Delivery. Washington, DC.
- _____. (2014ج). آفاق شرق جديد. وشنطن العاصمة.
- _____. (2014c). Over the Horizon. A New Levant. Washington, DC.
- _____. (2014د). الجمهورية العراقية: تأمين الإسكان بسعر مقبول.
- _____. (2014d). Republic of Iraq: Provision of Affordable Housing.
- _____. (2015). العراق – استعراض التعلم والأداء لاستراتيجية الشراكة للبلد.
- _____. (2015). Iraq - Performance and Learning Review of the Country Partnership Strategy.
- _____. (2015أ). التنمية المتعددة في دولة هشة غنية بالموارد. مذكرة أساسية للبنك الدولي.
- _____. (2015a). Diversified Development in a Resource-Rich Fragile State. World Bank Background Note.
- _____. (2015ب). أين فقراء العراق؟ رسم خارطة الفقر في العراق. وشنطن العاصمة.
- _____. (2015b). Where are Iraq's Poor? Mapping Poverty in Iraq. Washington, DC.

----- (2015ج). الاستقرار المالي في الحالات الطارئة، واستدامة الطاقة وتمويل سياسة تعزيز شفافية المؤسسات التي تملكها الدولة. واشنطن العاصمة.

_____. (2015c) Emergency Fiscal Stabilization, Energy Sustainability, and State-Owned Enterprise Transparency Development Policy Financing. Washington, DC.

----- (2015د). الصندوق الإنمائي لتطوير القطاع الخاص في العراق – التقرير النهائي للوكالة السويدية للتنمية الدولية: دعم تطوير القطاع الخاص في العراق. واشنطن العاصمة.

_____. (2015d). Iraq Private Sector Development Trust Fund – Final Report for SIDA: Supporting Private Sector Development in Iraq. Washington, DC.

----- (2015ه). عمليات التنمية في الحالات الطارئة في العراق. وثيقة تقييم المشروع. واشنطن العاصمة.

_____. (2015e). Iraq Emergency Operation for Development. Project Appraisal Document. Washington, DC.

----- (2015و). إقليم كردستان العراقي: تقييم الأثر الاجتماعي والاقتصادي للنزاع السوري وأزمة الدولة الإسلامية. واشنطن العاصمة.

_____. (2015f). Kurdistan Region of Iraq: Economic and Social Impact Assessment of the Syrian Conflict and ISIS Crisis.

----- (2015ز). لبنان: تعزيز الازدهار المشترك والحد من الفقر – تشخيص البلد المنهجي. واشنطن العاصمة

_____. (2015g). Lebanon: Promoting Poverty Reduction and Shared Prosperity – A Systematic Country Diagnostic. Washington, DC.

----- (2015ح). العمليات من أجل التنمية في الحالات الطارئة في العراق، وثيقة تقييم المشروع.

_____. (2015h). Iraq Emergency Operation for Development, Project Appraisal Document (PAD).

----- (2015ط). الجمهورية العراقية: تقرير تقييم الحاجات والأضرار – ترميم الخدمات والبني التحتية في الحالات الطارئة – تقييم تأمين الخدمات والأضرار لرمادي.

_____. (2015i). Republic of Iraq: Damage and Needs Appraisal Report Emergency Infrastructure and Services Restoration. Ramadi Damage and Services Delivery Assessment.

----- (2015ي). تقييم PIM في العراق وخطة عملها

_____. (2015j). Iraqi PIM Assessment and its Action Plan.

----- (2016). تقييم المرونة والمخاطر في العراق. ميميو .Mimeo

_____. (2016). Iraq Risk and Resilience Assessment. Mimeo.

----- (2016). تأمين الخدمات دون الوطنية واللامركزية في العراق. ميميو .Mimeo

_____. (2016a). Decentralization and Subnational Service Delivery in Iraq. Mimeo.

البنك الدولي والحكومة العراقية وإقليم كردستان. (2015) فقدان مكاسب الماضي: الرفاه والآثار التوزيعية للأزمة المزدوجة في العراق في العام 2014. واشنطن العاصمة.

World Bank and Government of Iraq and Kurdistan Region. (2015). Losing the Gains of the Past: The Welfare and Distributional Impacts of the Twin Crises of 2014 in Iraq. Washington DC.

مؤشرات الحوكمة العالمية. (2015) <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>

من إعداد دانيال كوفمان (معهد حوكمة الموارد الطبيعية ومؤسسة بروكينغز) وآرت كراي. مجموعة أبحاث التنمية للبنك الدولي.

World Governance Indicators. (2015). <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>.

Produced by Daniel Kaufmann (Natural Resource Governance Institute (NRGI) and Brookings Institution) and Aart Kray, World Bank Development Research Group.

يو جاي (2010). دراسة الدول الفاشلة. برنامج باركلي حول القانون وعلم الاقتصاد. سلسلة ورقة عمل .2016/2/7. تم النفاذ إليه في <http://escholarship.org/uc/item/2174x6x7>

Yoo. J. (2010). Fixing Failed States. Berkeley Program in Law and Economics, Working Paper Series. <http://escholarship.org/uc/item/2174x6x7>. Accessed 7/2/2016.

المرفق 1: الفقر المتعدد الأبعاد في التنمية البشرية

من أجل قياس الفقر في التنمية البشرية، يضع تقرير "الوعد غير المنجز للنفط والنمو" (البنك الدولي، 2014) تدبيراً متعدد الأبعاد يستند إلى ثلاثة أبعاد متساوية من حيث الحرمان في التنمية البشرية: التعليم والصحة والمستوى المعيشي. ويكون كل بُعد من مؤشرات الحرمان التالية (وكل منها يأخذ القيم 0 أو 1):

التعليم

رب الأسرة الأمي: الأسرة محرومة إذا كان رب الأسرة أمياً

الالتحاق بالمدرسة: الأسرة محرومة إذا كان فيها أي طفل دون 12 من العمر لا يذهب حالياً إلى المدرسة
الصحة

التغذية: الأسرة محرومة إذا كان هناك طفل فيها يعاني من سوء التغذية (يعني إما من التقرم أو الهزال)
المستوى المعيشي

الكهرباء: الأسرة محرومة إذا كانت تحصل على أقل من 12 ساعة كهرباء يومياً من الشبكة العامة

الأصول: الأسرة محرومة إذا كانت لا تملك أكثر من تلفزيون أو دراجة نارية أو ثلاجة وإذا كانت لا تملك سيارة

الأرضية: الأسرة محرومة إذا كانت أرضية منزلها من الطوب أو التراب/الطين أو من نوع آخر

المياه: الأسرة محرومة إذا كانت تعاني من نقص في إمدادات المياه من الشبكة

الصرف الصحي: الأسرة محرومة إذا لم يكن لديها مرحاض دفق مائي أو إذا كان المرحاض مشتركاً

واستناداً إلى المؤشرات الواردة أعلاه، أعطيت كل أسرة معيشية علامة لحرمان، وهي المجموع المرجح لعدد حالات الحرمان (جميع الأبعاد الثلاثة متساوية كما هو الحال لكل مؤشر ضمن كل بُعد). وفي حساب مؤشر الفقر المتعدد الأبعاد بالنسبة للتنمية البشرية، كلما زاد الرقم في مؤشرات الحرمان في كل بُعد، فلت قيمة كل مؤشر على حدة. وتعتبر الأسرة المعيشية فقيرة بحسب مؤشر الفقر المتعدد الأبعاد إذا تجاوزت علامة حرمانها الحدّ الفاصل للفرد وهو 0.33.

المرفق 2: خصائص الفقراء وغير الفقراء

الجدول 1.2: الخصائص الأساسية للفقراء وغير الفقراء، في كافة أنحاء العراق

2012		2007		
غير الفقراء	الفقراء	غير الفقراء	الفقراء	
0.73	0.49	0.77	0.50	الحضر
7.88	10.72	7.89	11.17	حجم الأسرة المعيشية
1.63	2.70	1.51	2.67	عدد الأطفال بين 0 و 6 سنوات
2.08	3.43	2.13	3.31	عدد الأطفال بين 7 سنوات و 17 سنة
0.40	0.41	0.40	0.43	عدد المسنين (60 سنة وما فوق)
1.52	1.60	1.56	1.87	عدد الذكور في سن العمل الذين يعملون
47.92	46.46	47.36	48.04	سن رب الأسرة المعيشية
0.90	0.92	0.90	0.92	أرباب الأسر من الذكور
0.13	0.10	0.02	0.01	رب الأسرة الذي ولد في بلد آخر
0.28	0.33	0.29	0.32	رب الأسرة العاطل عن العمل
0.06	0.12	0.07	0.18	عمالة أرباب الأسر في قطاع الزراعة وصيد الأسماك
0.01	0.00	0.01	0.01	عمالة أرباب الأسر في قطاع المناجم والمحاجر
0.07	0.05	0.05	0.07	عمالة أرباب الأسر في قطاع الصناعات التحويلية
0.02	0.02	0.02	0.01	عمالة أرباب الأسر في قطاع الكهرباء والغاز والمياه
0.06	0.12	0.07	0.09	عمالة أرباب الأسر في قطاع البناء
0.13	0.07	0.14	0.09	عمالة أرباب الأسر في قطاع التجارة والبيع بالتجزئة
0.10	0.12	0.10	0.09	عمالة أرباب الأسر في قطاع النقل والتغذية والاتصالات
0.11	0.07	0.07	0.03	عمالة أرباب الأسر في القطاع المالي والمهني وقطاع التأمين
0.12	0.07	0.15	0.09	عمالة أرباب الأسر في قطاع الإدارة العامة والصحة والتعليم
0.04	0.03	0.03	0.02	عمالة أرباب الأسر في القطاعات والخدمات الأخرى
0.13	0.23	0.18	0.28	الأميين
0.21	0.28	0.14	0.18	لم يكملوا التعليم الابتدائي
0.28	0.31	0.27	0.30	أكملوا التعليم الابتدائي
0.11	0.09	0.13	0.09	التعليم المتوسط
0.09	0.05	0.10	0.06	التعليم الثانوي
0.08	0.03	0.08	0.04	التعليم ما فوق الثانوي
0.09	0.02	0.09	0.04	التعليم الجامعي

المصدر: حسابات فريق عمل البنك الدولي بالاستناد إلى بيانات المسح الاجتماعي والاقتصادي للأسرة من العراق للعامين 2007 و2012.

الجدول 2.2: الخصائص الأساسية لفئة 40 في المئة الأدنى والـ 60 في المئة الأعلى، في كافة أنحاء العراق

	2012	2007	
	الـ 40 % الأدنى	الـ 60 % الأعلى	الـ 40 % الأدنى
	الـ 60 % الأدنى	الـ 60 % الأعلى	الـ 60 % الأدنى
الحضر	0.76	0.56	0.81
حجم الأسرة المعيشية	7.20	10.25	7.45
عدد الأطفال بين 0 و 6 سنوات	1.38	2.53	1.36
عدد الأطفال بين 7 سنوات و 17 سنة	1.83	3.10	1.92
عدد المسنّين (60 سنة وما فوق)	0.40	0.41	0.41
عدد الذكور في سن العمل الذين يعملون	1.46	1.65	1.53
سن رب الأسرة المعيشية	48.05	47.03	47.43
أرباب الأسر من الذكور	0.90	0.91	0.90
رب الأسرة الذي ولد في بلد آخر	0.13	0.13	0.02
رب الأسرة العاطل عن العمل	0.26	0.32	0.28
عملة أرباب الأسر في قطاع الزراعة وصيد الأسماك	0.05	0.10	0.06
عملة أرباب الأسر في قطاع المناجم والمحاجر	0.01	0.01	0.01
عملة أرباب الأسر في قطاع الصناعات التحويلية	0.08	0.05	0.05
عملة أرباب الأسر في قطاع الكهرباء والغاز والمياه	0.02	0.02	0.02
عملة أرباب الأسر في قطاع البناء	0.06	0.10	0.06
عملة أرباب الأسر في قطاع التجارة والبيع بالتجزئة	0.14	0.10	0.14
عملة أرباب الأسر في قطاع النقل والتغذية والاتصالات	0.10	0.11	0.10
عملة أرباب الأسر في القطاع المالي والمهني وقطاع التأمين	0.12	0.08	0.08
عملة أرباب الأسر في قطاع الإدارة العامة والصحة والتعليم	0.14	0.08	0.16
عملة أرباب الأسر في القطاعات والخدمات الأخرى	0.03	0.03	0.04
الأميين	0.12	0.20	0.17
لم يكملوا التعليم الابتدائي	0.20	0.27	0.14
اكملوا التعليم الابتدائي	0.26	0.33	0.26
التعليم المتوسط	0.12	0.09	0.13
التعليم الثانوي	0.10	0.05	0.11
التعليم ما فوق الثانوي	0.09	0.04	0.09
التعليم الجامعي	0.11	0.03	0.10

المصدر: حسابات فريق عمل البنك الدولي بالاستناد إلى بيانات المسح الاجتماعي والاقتصادي للأسرة من العراق للعامين 2007 و2012.

المرفق 3: أهم صادرات العراق، 1980-2012/2014

الجدول 1.3. الصادرات غير النفطية الخمسة عشر الأولى، 2012-2014

معدل التمو 14-13	نسبة الصادرات غير النفطية 2014 13-12	القيمة (بمليون دولار أمريكي)			المنتج	الرمز			
		2014	2013	2012					
33.0	-77.6	72.1	68.4	89.7	989	744	3324	الذهب غير المصئع غير النقي	710812
14.5	-12.3	9.9	10.9	3.6	136	118	135	البلح، الطازج أو المحفف	80410
2030	-89.9	2.9	0.2	0.5	40	2	19	الذهب بأشكال أخرى شبه مصنعة	710813
6.7	12.3	2.6	3.1	0.8	35	33	30	جلد الأغذام أو الحمالن (باستثناء...	410519
-17.9	152.5	1.2	1.9	0.2	17	20	8	جلود الأفار كاملة	410110
88.2	117.7	1.0	0.7	0.1	14	7	3	غيرها من جلود الأفار والخيل	410429
-29.1	36.9	0.9	1.5	0.3	12	17	12	جلود الأغذام أو الحمالن	410221
-66.5	-0.2	0.7	2.7	0.8	10	29	29	البنزرين الآكليل المختلط	381710
51.8	28.5	0.7	0.6	0.1	9	6	5	المجوهرات وقطع منها	711319
21.5	224.7	0.5	0.5	0.0	7	5	2	نفائس وتقشير ومخلفات	391510
-	-	0.4			6	0	0	آلات خلط/عجن/تقبيت/	847982
44.4	24.1	0.4	0.3	0.1	5	4	3	مستخلص عرق السوس	130212
-22.7	-26.8	0.4	0.6	0.3	5	7	9	نفائس وتقشير ومخلفات لغيرها من ...	391590
164.5	12.3	0.3	0.2	0.0	5	2	2	جلود الأفار...	410130
4.7	34.8	0.3	0.4	0.1	4	4	3	نفائس ومخلفات الكرافت غير المبيض	470710
29.5	-72.1	94.3	91.9	96.7	1293.5	998.6	3583.4	المنتجات غير النفطية الخمسة عشر الأولى	

الجدول 2.3. العراق: السلع الأساسية التصديرية، 1980-1988

(السلع الأساسية بحسب التصنيف الموحد للتجارة الدولية – المراجعة 1، بمليون دولار أمريكي)

1988	1987	1986	1985	1984	1983	1982	1981	1980	الرمز والوصف
10196.9	10305.0	7951.2	11140.4	10059.4	9012.8	9511.9	9949.8	27848.3	مجموع السلع الأساسية
8904.1	9047.1	7108.4	10056.1	9324.0	8627.7	9227.2	9619.2	26836.9	النفط الخام
211.5	374.3	256.4	500.9	337.6	144.6	8.1	27.3	17.0	3324-زيت الوقود المتبقى
135.1	252.7	94.2	127.1	57.7	15.3	0.0	0.1	0.0	3323-الوقود المقطر
135.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	3320-الرمز الخاص للأمم المتحدة
103.9	71.4	21.4	28.4	25.6	0.0	0.0	0.1	2.1	3411-الغاز الطبيعي
98.3	72.8	78.7	125.2	30.5	0.0	0.0	11.2	101.5	3321-محركات المركبات والغازولين
76.3	29.3	37.3	26.7	19.9	7.2	0.0	1.5	25.3	2741-الكربون
56.9	39.4	28.3	28.6	26.8	6.4	11.5	24.7	6.9	7114-محركات الطائرات، الفائمة
36.0	48.0	42.9	15.5	26.1	4.3	0.0	0.0	0.1	5612-المواد الكيميائية الأسمدة الفوسفاتية
32.6	40.1	24.3	17.7	20.5	33.8	23.7	36.6	25.2	0520-الفاكهة المحفوظة
30.2	23.6	6.5	7.6	6.1	6.2	14.5	0.6	2.4	9310-صفقات خاصة
25.8	17.8	29.0	5.6	4.0	2.7	0.0	0.0	0.2	6612-الاسمنت
23.9	22.6	8.8	4.1	31.7	38.2	0.1	0.1	0.0	5132-العناصر الكيميائية
18.1	0.0	0.8	0.0	0.8	1.4	0.0	0.2	0.7	0012-الأغذام والحملان والماعز
16.0	0.1	0.3	0.2	0.0	0.4	0.0	0.7	76.2	5611-المواد الكيميائية، الأسمدة النيتروجينية
14.7	4.9	5.9	1.4	3.1	2.6	0.8	1.3	0.5	7349-قطع الطائرات، الخ.
12.4	3.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	5999-المنتجات الكيميائية

المرفق 4: إصلاح المعاشات التقاعدية في العراق

**الجدول A.4. مؤشرات التصميم المالي في النظامين الحاليين للمعاشات التقاعدية،
الصندوق الحكومي للمعاشات التقاعدية ودائرة المعاشات التقاعدية والضمان الاجتماعي**

القانون الجديد 2014	الصندوق الحكومي للمعاشات التقاعدية	دائرة المعاشات التقاعدية والضمان الاجتماعي	
بيانات العام 2013 والقواعد المبنية على أساس قانون العام 2014	النظام الجديد للموظفين العموميين الذين تقاعدوا ما بعد 17 كانون الثاني/يناير 2006 (تحت مظلة المجلس الوطني للمعاشات التقاعدية – القانون رقم 27)	تغطي دائرة الضمان الاجتماعي العاملين في القطاع الخاص (انتقلت مهام الإشراف إلى المجلس الوطني للمعاشات التقاعدية منذ كانون الثاني/يناير 2010)	
PAYG %25.0 %25.0 %10.0 %15.0	PAYG %19.0 %19.0 %7.0 %12.0	PAYG %17.0 %14.0 %5.0 %12.0	تصميم النظامين التمويل عن المعاشات التقاعدية المجموع اجمالي معدل الاشتراكات من ... (كتسبة مئوية من الأجر) من الموظفين من أصحاب العمل
-	تؤمنه الحكومة	%2	عن حوادث العمل
-	تؤمنه الحكومة	%1	عن الصحة والمرض والأمومة
-	%0.0	%0.0	عن البطالة
-	%0.0	%0.0	الخدمات الاجتماعية

**الجدول 2.4. مؤشرات شروط الأهلية في النظامين الحاليين للمعاشات التقاعدية،
الصندوق الحكومي للمعاشات التقاعدية ودائرة المعاشات التقاعدية والضمان الاجتماعي**

المؤشرات	دائرة الضمان الاجتماعي (نظام الضمان الاجتماعي القديم)	الصندوق الحكومي للمعاشات التقاعدية	القانون الجديد 2014
شروط الأهلية والاستحقاقات عن المعاشات التقاعدية سن القاعد مدة الخدمة المطلوبة	تغطي دائرة الضمان الاجتماعي العاملين في القطاع الخاص (انتقلت مهام الإشراف إلى المجلس الوطني للمعاشات التقاعدية منذ كانون الثاني/يناير 2010) (الرجال، النساء) 55-60 20	النظام الجديد للموظفين العموميين الذين تقاعدوا ما بعد 17 كانون الثاني/يناير 2006 (تحت مظلة المجلس الوطني للمعاشات التقاعدية - القانون رقم 27 (السن الإلزامية 63) 15	بيانات العام 2013 والقواعد المبنية على أساس قانون العام 2014
القواعد للتقاعد المبكر	في أي عمر شرط أن يكون المتقدم قد أتم 30 سنة من الاشتراكات. من دون غرامات.	لا يوجد أحكام بشأن التقاعد المبكر. يستطبع فقط الأشخاص المعوقون والنساء المعيلات لأطفالهن أن يتقدموها في سن مبكرة (من دون غرامات).	
القواعد لتأخير التقاعد	إن الأشخاص الذين لا يراغبون في التقادم يحصلون على متوسط الأجر الشهري للسنوات الثلاث الأخيرة مضروبًا بعدد سنوات الخدمة.	التقاعد الإلزامي في سن الـ 63 (مع بعض الاستثناءات؟)	التقاعد الإلزامي في سن الـ 63
المقاييسة ما بعد التقاعد	معاش الخلف و... (كتسبة مئوية من المعاش التقاعدي للمسنين)	جميع المعالين (الزوجة، الوالدان والطفل...) دفعات ثابتة معال واحد: 130,000 معalan: 140,000 ثلاثة معالين أو أكثر: 150,000	%60 لخلف واحد (طالما أن المعاش لا يقل عن 200,000) %75 لخلفين (لا يقل عن 210,000) 100% لثلاثة أخلف أو أكثر (لا يقل عن 200,000) (والحد الأقصى هو 85% من الراتب)
تحديد الاستحقاقات:	معدل التعويض الأساسي معدل التعويض التدريجي الحد الأقصى لمعدل التعويض عدد السنوات الأخيرة ل...	%37.5 - %30 %2.5 %2 %2.5 %200 3	%37.5 %2.5 %100 3
عن حوادث العمل			
عن الصحة والمرض والأمومة			
عن البطالة			

**الجدول 3.4. مؤشرات الأداء في النظامين الحاليين للمعاشات التقاعدية،
الصندوق الحكومي للمعاشات التقاعدية ودائرة المعاشات التقاعدية والضمان الاجتماعي**

المؤشرات	دائرة الضمان الاجتماعي (نظام الضمان الاجتماعي القديم)	الصندوق الحكومي للمعاشات التقاعدية	القانون الجديد 2014
تغطي دائرة الضمان الاجتماعي العاملين في القطاع الخاص (انتقلت مهام الإشراف إلى المجلس الوطني للمعاشات التقاعدية)	النظام الجديد للموظفين العموميين الذين تقاعدوا ما بعد 17 كانون الثاني/يناير 2006 (الصندوق الحكومي للمعاشات التقاعدية)	بيانات العام 2013 (الصندوق الحكومي للمعاشات التقاعدية)	

	الثاني/يناير 2006 (تحت مظلة المجلس الوطني للمعاشات التقاعدية – القانون رقم 27) 3,875,000 138,652 71,247 67,405 % 3.6	مهام الإشراف إلى المجلس الوطني للمعاشات التقاعدية منذ كانون الثاني/يناير 2010 (27) 3,115,422 104,217 48,944 55,273 % 3.3	الدراسة الديمغرافية للنظامين عدد المشاركين عدد المستفيدين المسئولون حالات الإعاقه غيرهم من المستفيدين (الأرامل .. نسبة الاعتماد على النظام متوسط الأجر (باليمني العراقي) 585,573 899,919 96,463 % 154.2	عدد المشاركين عدد المستفيدين المسئون حالات الإعاقه غيرهم من المستفيدين (الأرامل .. نسبة الاعتماد على النظام متوسط الأجر الشهري متوسط المعاش التقاعدي الشهري للمسنين للأخلف متوسط التعويض على المسئين الإيرادات والنفقات باليمني العراقي 6,784,036,125,000 854,076,332 6,783,182,048,668 2,201,980,269,600 295,051,851,600 1,906,928,418,000 50,122,800,000 42,848,400,000 7,274,400,000
--	---	---	---	--

المرفق 5: تقييم النظام الإحصائي الوطني للعراق

أجرينا تقييماً لقدرة النظام الإحصائي الوطني للعراق من خلال استعراض وتقييم الأبعاد الثلاثة للنظام: (1) المنهجية والمعايير والتصنيفات؛ (2) وممارسات النشر والانفتاح؛ (3) ونواتج البيانات. واستناداً إلى هذا التقييم، أعطينا العراق علامة إجمالية قدرها 32.44 من أصل 100، مما يشير إلى تدني مستوى القدرة الإحصائية، مما يُشير بشكل واضح إلى حاجة ملحة إلى زيادة قدرة النظام الإحصائي لتمكينه من جمع المعلومات اللازمة للاسترشاد بها بالكامل في صنع السياسات ورصد التقدم المحرّز في التنمية وتقييمه على مدى السنوات المقبلة.

في ما يتعلق بالمنهجية والمعايير والتصنيفات، سجل العراق 41.18 من أصل 100، مما يدل على ضرورة تعزيز قدرة النظام الإحصائي. وقد حددنا العديد من المجالات التي تحتاج إلى تحسين بما في ذلك نظام الحسابات القومية الحالي (آخر الصراع في العراق منذ العام 1990 عملية الانتقال من نظام الحسابات القومية 1968 إلى العام 1993)، واستخدام الحكومة المركزية لطريقة محاسبة في الموازنة تقدّم صورة غير مكتملة عن أنشطة الحكومة المركزية، واعتماد سنوات الأساس في الحسابات القومية ومؤشر أسعار المستهلك. وبالنسبة للتعدادات والدراسات الاستقصائية، أشارت علامة المنهجية والمعايير والتصنيفات إلى ضرورة إجراء تعدادات للسكان والمساكن وتعدادات للأعمال والشركات في الوقت المناسب. فالعراق يقوم بعمل جيد نسبياً بإجراء دراسات استقصائية للأسر المعيشية حول دخلها ونفقاتها بمساعدة الوكالات الدولية. كما أن منظمة الإحصاء المركزية بذلت جهداً لإبرام دراسة استقصائية حول القوى العاملة في العام 2008. ومع ذلك، يلزم إجراء المزيد من الدراسات الاستقصائية حول الزراعة والصحة والأعمال التجارية.

ومن حيث ممارسات النشر والانفتاح، التي تقييم قدرة النظم الإحصائية الوطنية على النشر، حصل العراق على درجة 23.53 من أصل 100. وقد عالج القسم الفرعي الأول من التقييم قدرة الموقع الإلكتروني لمنظمات المجتمع المدني. وفقد العراق نقاطاً على جميع المؤشرات باستثناء مؤشر واحد. فشّلة جدول زمني للأحداث على موقع منظمات المجتمع المدني، ولكنه فارغ. وعلى الرغم من أن المستخدمين يستطيعون العثور على بعض الإحصاءات والمعلومات الاستقصائية، إلا أنه لا توجد قاعدة بيانات/بوابة بيانات أو فهرس بالدراسات الاستقصائية لتمكينهم من استكشاف البيانات بشكل تفاعلي أو تحديدها في شكل قابل لإعادة الاستخدام (مثل Excel). كما أنه من الضوري إجراء دراسة استقصائية حول رضا المستخدمين من أجل معرفة تعليقاتهم. ويتحقق الموقف أداءً جيداً نسبياً من حيث توفير المعلومات الوصفية للموضوعات الإحصائية، بما في ذلك مصدر البيانات والطرق والتعريف المستخدمة. أما القسم الفرعي الثاني، فقد قدرة العراق من حيث توزيع المعلومات إلى صندوق النقد الدولي. واستناداً إلى العلامة، يقوم العراق بعمل جيد لتلبية متطلبات الدورية والديمومية بشأن المعيار الخاص لنشر البيانات التابع لصندوق النقد الدولي من حيث نشر مؤشر أسعار الاستهلاك والإحصاءات السكانية. ويلزم بذل مزيد من الجهد لتعزيز القدرة على نشر البيانات من الحسابات القومية وإحصاءات العمل والتجارة.

ويبحث البعد الثالث، نواتج البيانات، ما إذا كانت الإحصاءات العراقية بشأن مؤشرات مختارة تظهر في قواعد البيانات الدولية. ودللت نواتج البيانات إلى أن العراق نشر بيانات عن أعداد السكان الذين يستخدمون خدمات مياه الشرب التي تدار بطريقة مأمونة، وعن تكوين رأس المال الإجمالي، والتضخم، وبيانات المدينة عن تلوث الهواء. ونتيجة لذلك، سجل العراق 22.22 من أصل 100، مما يشير إلى ضرورة بذل المزيد من الجهد لتزويد الوكالات الدولية بإحصاءات معدّة في أوانها.

مصفوفة النقاط الممنوحة لمؤشر القدرة الإحصائية المنقح، العراق

المنهجية والمعايير والتصنيفات (45) في المنهجية والمعايير والتصنيفات (45) في المنهجية والمعايير والتصنيفات (45)						
(1) مؤشرات الاقتصاد الجزئي والمؤشرات المالية						
#	المؤشر	العلامة 1	العلامة 0.5	العلامة 0	المعامل	علامة العراق
1	نظام الحسابات القومية المستخدم	SNA2008/ESA 2010	SNA1993/QNA Manual 2001/ESA 1995	غير ذلك	1	0
2	سنة الأساس للحسابات القومية	الربط التسلسلي السنوي	خلالـ 10 سنوات الماضية	غير ذلك	1	0.5
3	تصنيف الصناعة الوطنية	تم اعتماد الإصدار الأخير NACE، ISIC Rev4) أو أي تصنيف ملائم (Rev2	يتم استخدام الإصدارات السابقة NACE، ISIC Rev3) أو أي تصنيف ملائم (Rev1	غير ذلك	1	0.5
4	سنوات أساس المؤشر أسعار المستهلك	الربط التسلسلي السنوي	خلالـ 10 سنوات الماضية	غير ذلك	1	0.5
5	تصنيف استهلاك الأسرة	يتبع تصنيف الاستهلاك الفردي (COICOP)	غير متوفـر	غير ذلك	1	1
6	تصنيف وضع العمالة	يتبـع التصنيف الدولي لوضع العمالة الخاص بمنظمة العمل الدولية (ICSE-93)	غير متوفـر	غير ذلك	1	1
7	وضع محاسبة الحكومة المركزية	تتبع المحاسبة الموحدة للحكومة المركزية أساس التسجيل غير القدي	تتبع المحاسبة الموحدة للحكومة المركزية أساس التسجيل غير القدي	غير ذلك	1	0
8	مجموعة إحصاءات المالية العامة	تتبع الإصدارات الأخيرة للدليل الإحصائي للمالية العامة (2014)	يتم استخدام الإصدارات السابقة (GFSM 2001)	غير ذلك	1	0.5
9	مجموعة الإحصاءات المالية والنقدية	تتبع الإصدارات الأخيرة للدليل الإحصاءات المالية والنقدية (2000) أو الإحصاءات المالية والنقدية: دليل المجموعة (2008)	غير متوفـر	غير ذلك	1	1

العلامة القصوى للفئة الفرعية: 9

العدادات والدراسات الاستقصائية						
#	المؤشر	العلامة 1	العلامة 0.5	العلامة 0	المعامل	علامة العراق
10	تعداد السكان والمساكن	تم إجراء تعداد السكان خلالـ 10 سنوات الماضية	تم إجراء تعداد السكان خلالـ 20 سنة الماضية	غير ذلك	1	0
11	العداد الزراعي	تم إجراء التعداد الزراعي خلالـ 10 سنوات الماضية	تم إجراء التعداد الزراعي خلالـ 20 سنة الماضية	غير ذلك	1	1
12	تعداد الأعمال التجارية والشركات	تم إجراء تعداد الأعمال التجارية والشركات خلالـ 10 سنوات الماضية	تم إجراء تعداد الأعمال التجارية والشركات خلالـ 20 سنة الماضية	غير ذلك	1	0
الدراسات الاستقصائية						
#	المؤشر	العلامة 1	العلامة 0.67	العلامة 0.33	العلامة 0	المعامل
13	دراسة استقصائية للأسر بشأن المعيشية أو أكثر الدخل/استهلاك/النفقات /الموازنة/دراسة استقصائية متکاملة (منذ 2000)	3 دراسات استقصائية للأسر بشأن المعيشية أو أكثر الدخل/استهلاك/النفقات /الموازنة/دراسة استقصائية متکاملة (منذ 2000)	دراسة استقصائية للأسر بشأن المعيشية أو أكثر الدخل/استهلاك/النفقات /الموازنة/دراسة استقصائية متکاملة (منذ 2000)	دراسة استقصائية للأسر بشأن المعيشية أو أكثر الدخل/استهلاك/النفقات /الموازنة/دراسة استقصائية متکاملة (منذ 2000)	لم تُحرر أي دراسة خلالـ 10 سنوات الماضية	0.67
14	دراسة استقصائية للزراعة	3 دراسات استقصائية للزراعة أو أكثر	دراسة استقصائية للزراعة خلالـ 10 سنوات الماضية	دراسة استقصائية للزراعة خلالـ 10 سنوات الماضية	لم تُحرر أي دراسة خلالـ 10 سنوات الماضية	0

0.33	1	لم تُجر أي دراسة خلال 10 سنوات الماضية	دراسة استقصائية واحدة خلال الـ10 سنوات الماضية	دراسات استقصائية للقوى العاملة خلال الـ10 سنوات الماضية	دراسات استقصائية للقوى العاملة أو أكثر خلال الـ10 سنوات الماضية	دراسة استقصائية للقوى العاملة	15
0	1	لم تُجر أي دراسة خلال 10 سنوات الماضية	دراسة استقصائية واحدة خلال الـ10 سنوات الماضية	دراسات استقصائية ديمografية وصحية ديمغرافية وصحية أو أكثر خلال الـ10 سنوات الماضية	دراسة استقصائية ديمografية وصحية	16	
0	1	لم تُجر أي دراسة خلال 10 سنوات الماضية	دراسة استقصائية واحدة خلال الـ10 سنوات الماضية	دراسات استقصائية للأعمال التجارية والشركات للأعمال التجارية والشركات أو أكثر خلال الـ10 سنوات الماضية	دراسة استقصائية للأعمال التجارية والشركات	17	
العلامة القصوى للفئة الفرعية: 8							
العلامة القصوى للفئة: 17							
علامة البلد للمنهجية والمعايير والتصنيفات = العلامة المرجحة للبلد / العلامة القصوى للفئة × 100							
علامة العراق للمنهجية والمعايير والتصنيفات = 41.18							

ممارسات النشر والافتتاح (30) في المنهجية من العلامة الإجمالية							
(1) قدرة NSO على النشر							
#	المؤشر	العلامة	العلامة 0	العلامة 1	العلامة	المعامل	علامة العراق
1	تملك NSO جوًالاً زميًناً مسبقاً وهو بمتناول الجمهور	نعم	كلا	نعم	نعم	1	0
2	تملك NSO قائمة بالدراسات الاستقصائية ومجموعة البيانات الجزئية (أو NADA)	نعم	كلا	نعم	نعم	1	0
3	تملك NSO بوابة بيانات	نعم	كلا	نعم	نعم	1	0
4	مؤشرات السلاسل الزمنية متوفرة للتحميل في شكل قابل لإعادة الاستخدام مجاناً	نعم	كلا	نعم	نعم	1	0
5	بيانات الوصفية متوفرة وتقدم التعريف أو المنهجية أو المعايير أو التصنيفات لسلسل البيانات المتوفرة	نعم	كلا	نعم	نعم	1	1
6	قد أجرت NSO دراسة استقصائية حول رضا المستخدمين	نعم	كلا	نعم	نعم	1	0
العلامة القصوى للفئة الفرعية: 6							
(2) الدورية والديمومية							
#	المؤشر	العلامة	العلامة 0	العلامة 0.5 - يفي بمتطلبات الدورية أو الديمومية	العلامة 1 - يفي بمتطلبات الدورية والديمومية	المعامل	علامة العراق
7	الحسابات القومية	نعم	نعم	نعم	نعم	1	0
8	مؤشر أسعار المستهلك	نعم	نعم	نعم	نعم	1	1
9	مؤشر أسعار المنتج	نعم	نعم	نعم	نعم	1	0
10	مؤشر الإنتاج	نعم	نعم	نعم	نعم	1	0
11	العملة	نعم	نعم	نعم	نعم	1	0
12	البطالة	نعم	نعم	نعم	نعم	1	0
13	عمليات الحكومة المركزية	نعم	نعم	نعم	نعم	1	0.5
14	ميزان المدفوعات	نعم	نعم	نعم	نعم	1	0
15	الدين الخارجي	نعم	نعم	نعم	نعم	1	0.5
16	تجارة السلع	نعم	نعم	نعم	نعم	1	0
17	السكان	نعم	نعم	نعم	نعم	1	1

العلامة القصوى للفنة الفرعية: 11

(3) افتتاح البيانات

#	المؤشر	العلامة	المعامل
18	جريدة البيانات المفتوحة	علامة 100/ ODIN	0
العلامة القصوى للفنة الفرعية: 0			
العلامة القصوى للفنة: 17			
علامة البلد لممارسات النشر والانفتاح = العلامة المرجحة للبلد / العلامة القصوى للفنة × 100			
علامة العراق لممارسات النشر والانفتاح = 23.53			

نواتج البيانات (25 في المئة من العلامة الإجمالية)

#	المؤشر	العلامة	المعامل	العلامة 0	العلامة 1 – البيانات المتوفرة خلال السنة الماضية
1	نسبة السكان الذين يعيشون تحت الخط الوطنى للقفر		نعم	نعم	
2	انتشار الفقر بين الأطفال تحت سن الخامسة		نعم	نعم	
3	معدل وفيات الأئمة		نعم	نعم	
4	نسبة الولادات التي يجريها عاملون صحبيون مهرة		نعم	نعم	
5	تحصين الأطفال (نسبة الأطفال البالغين من العمر سنة واحدة المحسنين ضد داء الحصبة)		نعم	نعم	
6	نسبة إتمام التعليم الابتدائي، من الجنسين (%)		نعم	نعم	
7	نسبة الأمية للبالغين، السكان ما فوق ١٥ سنة من العمر، من الجنسين (%)		نعم	نعم	
8	نسبة السكان الذين يستفيدون من خدمات مياه الشرب التي تدار بطريقة مأمونة		نعم	نعم	
9	نسبة السكان المستفيدين من خدمات الكهرباء		نعم	نعم	
10	البطالة، النسبة الإجمالية (%) لإجمالي القرى العاملة		نعم	نعم	
11	القيمة المضافة للتصنيع كسبة من الناتج المحلي الإجمالي		نعم	نعم	
12	إجمالي تكوين رأس المال		نعم	نعم	
13	انخفاض الأسعار الضمني للناتج المحلي الإجمالي (%) النمو السنوي		نعم	نعم	
14	صافي التجارة بالسلع والخدمات (BoP)، العملة بالدولار الأميركي		نعم	نعم	
15	معدلات النمو في نصيب الفرد من الإنفاق الأسري أو الدخل الأسري بين الفئة السكانية من فئة 40 في المئة الأدنى وإجمالي السكان		نعم	نعم	
16	المتوسط السنوي لمستويات الجسيمات (على سبيل المثال، الجسيمات من فئة 2.5 و 10) في المدن		نعم	نعم	
17	نسبة الأطفال دون سن الخامسة الذين سجلت ولادتهم في قيد السجل المدني		نعم	نعم	
18	اكتمال تسجيل الوفيات مع معلومات سبب الوفاة		نعم	نعم	
العلامة القصوى للفنة: 18					
علامة البلد لنواتج البيانات = العلامة المرجحة للبلد / العلامة القصوى للفنة × 100					
علامة العراق لنواتج البيانات = 22.22					

$$\text{العلامة الإجمالية لمؤشر القدرة الإحصائية للعراق} = \sqrt{0.45 \cdot 41.18^2 + 0.3 \cdot 23.53^2 + 0.25 \cdot 22.22^2}$$