93858 v1



مجموعة البنك الدولي

عرض عام

الفقر والإحتواء والرفاه في العراق 2007-2012

الوعود التي لم يحققها النفط والنمو

هذا ملخص لتقرير البنك الدولي (2014) "الوعود التي لم يحققها النفط والنمو: الفقر والإحتواء والرفاه في العراق 2007-2012"

عرض عام

# الثروة صعبة المنال، لكن الفقر في متناول اليد(**[[1]](#footnote-1)**)

يبدو أن العراق قد دخل بقوة في مصاف الدول ذات الدخل المتوسط العليا (نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي 2472 دولار أمريكي بالأسعار الثابتة لعام 2005 بحسب بيانات عام 2012) مع واحد من أكبر الاحتياطيات النفطية المؤكدة في العالم، والنمو الاقتصادي القوي في أعقاب إقامة حكومة مدنية منتخبة في 2005-2006،. يوفر هذا التقويم للفقر والاندماج أول تحليل معمق للتنمية الاقتصادية والاجتماعية في العراق للمدة 2007-2012، منذ نهاية الحرب الطائفية 2006- 2007، وما رافقها من انتعاش في قطاع النفط، وارتفاع الإيرادات النفطية على نحو غير مسبوق، والجهود المكثفة التي بذلتها الحكومة لتلبية التوقعات العالية للناس تجاهها. لقد تزامنت هذه الحقبة من الاستقرار النسبي مع معدلات قوية للنمو الاقتصادي يمكن أن تكون قد هيأت في نهاية المطاف الأرضية لتحقيق النمو الشامل.

لهذا فإن النمو الاقتصادي لم يترجم سوى إلى معدلات متواضعة جدا للتخفيف من الفقر، وفي عام 2012، ما يزال خُمس سكان العراق تحت خط الفقر. بين عامي 2007-2012، نما الناتج المحلي الإجمالي في العراق بمعدل تراكمي لأكثر من 40 في المائة، وبمعدل سنوي قدره 7 في المائة بين عامي 2008-2012. أما نصيب الفرد من الاستهلاك ، وهو أساس قياس الفقر، فقد نما بنسبة تراكمية بلغت 9 في المائة فقط، أو 1.75 في المائة سنويا. وفضلاً عن ذلك، لم يتساقط الأثر الايجابي للرفاهية سريعا على الفقراء. لقد شهدت الفئات الـ 40 في المائة الأعلى استهلاكا من حيث نصيب الفرد الحقيقي من الاستهلاك نموا بحوالي 2 في المائة، مقارنة مع 0.7 في المائة لأدنى 20 في المائة من السكان.

|  |
| --- |
| الشكل 1: نمو الناتج المحلي الإجمالي السنوي في العراق، 2007-2012 (٪) |
| 1 |

# الفقراء صامتون دوما(**[[2]](#footnote-2)**)

انخفضت معدلات الفقر المقاسة على أساس نصيب الفرد من الإنفاق خلال المدة 2007-2012 بنسبة متواضعة جدا هي 4 نقاط مئوية. وهذا يعني أن واحداً من كل خمسة عراقيين لديه مستوى إنفاق أقل من المبلغ المطلوب لتلبية الحد الأدنى من متطلبات التغذية وتغطية الاحتياجات غير الغذائية الأساسية مثل الملبس والمأوى في عام 2012. فضلاً عن ذلك، فإن نسبة كبيرة من سكان العراق يستهلكون عند مستويات قريبة من خط الفقر ويبقون عرضة للسقوط في براثن الفقر. بعبارة أخرى، يمكن أن تؤدي زيادة صغيرة أو نقصان في مستويات الدخل والاستهلاك إلى تغيرات كبيرة في نسبة الفقر. على سبيل المثال، فإن زيادة بنسبة 5 في المائة في تكلفة الاحتياجات الأساسية (بما في ذلك الغذاء والوقود والملبس والمأوى) في العراق تزيد الفقر بنسبة 16 في المائة، في حين أن زيادة بنسبة عشرة في المائة من شأنها أن ترفع نسبة الفقر إلى أكثر من 30 في المائة.

|  |
| --- |
| الشكل 2: نسبة الفقر والتغييرات فيها بحسب التقسيمات الجغرافية، 2007-2012([[3]](#footnote-3)\*) |
| 2 |

الفقر في العراق، كما في البلدان النامية الأخرى، هو أبعد من مجرد الحرمان المادي وعدم القدرة على تلبية الاحتياجات الأساسية من الغذاء والمأوى والملابس وغيرها من الضروريات التي تشكل الحد الأدنى من مستوى المعيشة. إذ يتجاوز الحرمان المادي ما يرتبط بالتقويم الذاتي [من قبل الأفراد أنفسهم] لرفاهيتهم التي تتضمن مجموعة من الأبعاد الأخرى بعضها قابل للقياس وبعضها ليس كذلك. إذ نجد أن أكثر من خُمس السكان العراقيين لديهم مستويات الإنفاق التي تقع دون الحد الأدنى من الدخل اللازم لتغطية الاحتياجات الأساسية. وبالمثل، فإن أكثر من ربع العراقيين الكبار (الذين تتراوح أعمارهم بين 15 سنة فما فوق) ذكروا أن عائلاتهم فقيرة أو فقيرة جدا: واحد من كل خمسة أفراد غير راض عن حياته (2012). وينبع هذا الاستياء من عدد من الأبعاد، وأهمها السكن والدخل والعمل والتعليم؛ فيما أفاد ثلث البالغين عن كونه نوعا ما أو غير راض عن وضعه.

تتفاوت التحسينات في الرفاهية التي حدثت في المدة 2007-2012 عبر المكان والمجموعات السكانية. فقد انخفضت نسبة الفقر في المناطق الريفية بحوالي 8 نقاط مئوية. فضلاً عن تركز التحسينات في الرفاهية بالكامل تقريبا في المنطقة الوسطى من البلاد في محافظات النجف وكربلاء وواسط وبابل والأنبار وديالى، حيث انخفضت معدلات الفقر فيها بنسبة 14 نقطة مئوية. وكذلك الحال في كركوك وصلاح الدين. في المقابل، زادت معدلات الفقر بشكل حاد في خمس محافظات هي: نينوى في الشمال والقادسية وذي قار وميسان والمثنى في الجنوب.

|  |
| --- |
| شكل 3: الفقر في البصرة وباقي محافظات جنوب العراق |
| 3 |

لقد نما الاستهلاك أيضاً على نحو أسرع لغير الفقراء. كما نجد أن حجم الأسرة وتكوينها، وقطاع التعليم والعمل (بشكل عام) لرب الأسرة ومكان إقامة الأسرة كلها تبرز كمحددات قوية للاستهلاك والفقر. ولكن الأسر التي تعتمد على العمل في قطاعي الزراعة والبناء لا يحتمل أن تكون فقيرة مقارنة مع الأسر التي يكون معيلوها عاطلون أو خارج قوة العمل؛ بينما وعلى نحو عام ترتبط وظائف القطاع العام مع وجود احتمال فقر اقل.

|  |
| --- |
| شكل 4: نسبة الفقر وتعليم رب الأسرة |
| 4 |

ما الذي يفسر هذا الأداء المتواضع من حيث التحسن في الرفاهية ذات القاعدة العريضة وما يجب القيام به لبناء مسار للتنمية أكثر شمولا في المستقبل؟ هذا هو السؤال الجوهري الذي يتناوله التقرير. إن التداعيات الاقتصادية الماثلة اليوم هي إرث ثلاثة عقود من العنف وعدم الاستقرار، والضعف المؤسسي، والتي كان من الصعب التغلب عليها. إن استمرار غياب السلام والأمن في بعض أجزاء البلد يحد من إمكانية تحقيق التقدم الاقتصادي. لقد أثرت إستراتيجية التنمية التي اعتمدتها الدولة، والتي حققت نجاحا محدودا في نشر منافع الثروة النفطية والنمو الاقتصادي في البلاد.

|  |
| --- |
| شكل 5: الحصة من الفقراء بحسب تعليم رب الأسرة |
| 5 |

ان بلدا يرزح تحت هذا الإرث الثقيل يتطلب مسار التنمية فيه جهودا ثابتة وملتزمة من قبل الحكومة. على الرغم من ذلك ففي عام 2013 أدى العنف الطائفي إلى زيادة في الوفيات المدنية التي لم يُشهد مثلها منذ أن وصل العنف ذروته عام 2007. وفضلاً عن ذلك، فقد ترك التمرد العنيف في عام 2014 أجزاءً من البلاد خارج سيطرة الحكومة الاتحادية، مما أدى إلى نزوح داخلي واسع النطاق في أنحاء البلاد مرة أخرى. ولعل الدروس من عامي 2007-2012 يمكن أن توفر إجابات عن المسار التنموي الأكثر شمولا واستدامة للمستقبل والذي ينبغي السير فيه.

|  |
| --- |
| شكل 6: نسبة الفقر بحسب حالة العمل، للأسر الريفية والحضرية 2007 و2012 |
| 6 |

# لا تتحدث عما وجدت. بل تحدث فقط عما فقدت(**[[4]](#footnote-4)**)

*لقد الغى العنف المتكرر وعدم الاستقرار التأثيرات الايجابية للإمكانات الواعدة للعراق (الزراعة، والهيدروكربونات، والبشرية) وبالمحصلة فقد خضعت البلاد لتحديات كبيرة من تراجع التنمية وتوقفها. لا تزال هناك فجوات كبيرة في رأس المال البشري والوصول إلى الخدمات الأساسية، فضلاً عن الفوارق الإقليمية. ويتزايد السخط الشعبي مع انخفاض معدلات المشاركة في قوة العمل، وتدنى مستويات التعليم، وعدم قدرة الشباب العراقيين على المشاركة بشكل فاعل في الاقتصاد. ومن صور التفاوت الاخرى تخلف البنات عن الأولاد في الحصول على التعليم، وحصول النساء على أجور أقل عندما يدخلن أسواق العمل. وما تزال التغذية في مرحلة الطفولة المبكرة تشكل تحديا، وتتأثر بمجموعة من العوامل بما في ذلك نقص التغذية بين الأمهات الشابات.*

أن التقدم الذي حققه العراق في مجال التخفيف من الفقر قد يكون متواضعا فيما يتعلق بالمعدلات الصحية للنمو الاقتصادي؛ ولم يتم تحقيق أي تقدم على الإطلاق يستحق الذكر في مواجهة الآثار بعيدة المدى من إرث الماضي. لقد شهدت البلاد صراعات متواصلة منذ مطلع الثمانينات، وشهدت أشكالا متعددة من الصراع مثل التمرد والحرب الدولية والصراع الطائفي والإرهاب المستمر، والتجزئة الإقليمية، والآثار غير المباشرة من النزاع في البلدان الأخرى.

لقد أفرزت هذه العقود الثلاثة من العنف والضعف الاقتصادي والسياسي آثاراً سلبيةً في بنية الاقتصاد المشوهة وتضخيم حجم الدور الذي يلعبه القطاع العام على وجه الخصوص. وخلال أغلب سنوات هذه العقود كان القطاع الخاص غير قادر على العمل بحرية، وتم تنفيذ العديد من الأنشطة من خلال الأوامر الإدارية، ومن خلال إعطاء امتيازات الوصول إلى مؤسسات الدولة والمناصب العليا لبعض الفئات القريبة من السلطة، وخصوصا خلال حقبة العقوبات. ثم تحولت العديد من أنشطة السوق إلى القطاع غير الرسمي، مع تراكم الآثار السلبية في الإنتاجية، وتدني الاستثمار العام، وتراجع نوعية الوظائف.

أعقب الغزو الذي قادته الولايات المتحدة للعراق في عام 2003 إنشاء حكومة مدنية. مع ذلك، فإن الوضع الأمني المتدهور بسرعة تحول إلى حرب أهلية طائفية (2005-2006)، مما أدى إلى ارتفاع مستويات النزوح في جميع أنحاء البلاد وداخل بغداد. هذا الوضع الأمني جعل من الصعب على الحكومة التركيز على إعادة الإعمار (وخاصة بالنسبة للبنية التحتية الهشة لشبكات الكهرباء والمياه) أو المشاكل القطاعية المزمنة والمتراكمة مثل تراجع القطاع الزراعي. وكنتيجة لذلك، فإن التنمية الاقتصادية الواسعة والتنويع، اللذين يحتاجان مثل هذه البنية التحتية الأساسية، ما تزال بعيدة المنال ما لم يتم استعادة الاستقرار السياسي والأمني.

بدأ قطاع النفط بزيادة الإنتاج وكنتيجة لذلك فقد زات معدلات النمو الاقتصادي، ولكن في أنموذج التنمية المنعزلة التي يقودها قطاع النفط: كان تركيز الشركات النفطية على إعادة تأهيل حقول النفط والبنية التحتية للتصدير، مع آثار غير مباشرة محلية محدودة. لقد تزامنت استعادة مستويات إنتاج النفط العالية مع ارتفاع أسعار النفط العالمية، وتدفقت مبالغ كبيرة من الإيرادات والإنفاق من خلال الحكومة، ولكن في سياق ضعيف جدا من الإدارة المالية العامة وآليات الحكم الرشيد. وفي ظل عدم الاستقرار لم تبد الحكومة أية نية للقيام بإصلاح كبير للشركات المملوكة للدولة، على الرغم من أن كثيراً من هذه الشركات كانت مدمرة منذ الثمانينات.

استمر قطاع النفط يمثل المحرك الرئيس للتطورات الاقتصادية والمالية، في الوقت نفسه، برزت بعض التطورات الايجابية وبخاصة إعادة فتح التجارة مع إيران وتنشيط السياحة الى المدن المقدسة (النجف وكربلاء). ولكن لم يكن هناك تحول في هيكل الناتج المحلي الإجمالي يقلل من الاعتماد المفرط على النفط. لقد ظلت نسبة الريع النفطي في الناتج المحلي الإجمالي مستقرة منذ منتصف التسعينات وحتى الوقت الحالي على الرغم من التقلبات التي شهدتها هذه المدة. والنتيجة أنْ استحوذ قطاع النفط الخام على 44 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي في عام 2012.

|  |
| --- |
| شكل 7: نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي (دولار أمريكي بالأسعار الجارية) 1960-2012 |
| 7 |
| *Source*: World Development Indicators (2012); estimates for 1990–1996 from CSO, Iraq. |

|  |
| --- |
| شكل 8: الريع النفطي كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي 1960-2012 |
|  |
| *Source*: World Development Indicators (2012) |

تم تنفيذ القليل جداً من الإصلاحات الهيكلية خلال حقبة إعادة الإعمار، وربما كان القطاع الخاص أضعف مجالات الإصلاح جميعا. يحتل العراق المرتبة 169 لبدء عمل تجاري والمرتبة 189 للتسوية حالات الإعسار- وهي أسوأ درجة في العالم، لأنّه من غير الممكن قانونياً إغلاق الأعمال التجارية بسهولة. كما نجد أنّ القطاع غير الرسمي في العراق كبيرة جداً ويقف وجهاً لوجه مع القطاع الرسمي ونجد شركات القطاع الخاص الرسمية بين سندان الشركات المملوكة للدولة بتمويل مفتوح ومطرقة التنافس غير العادل مع الشركات غير الرسمية التي لا تمتثل لقواعد العمل نفسها.

|  |
| --- |
| شكل 9: القيود الأساسية في مجال الأعمال التجارية |
| 9 |
| *Source*: World Bank Enterprise Survey, Iraq, 2011 |

ونتيجة أخرى لهذه العقود هي تآكل رأس المال البشري، وتدمير البنية التحتية الأساسية وانسحاب الموظفين المؤهلين من المؤسسات العامة. إن ركود رأس المال البشري وتدهوره أصبح يؤثر حالياً في الفئات الأصغر سناً من السكان في سن العمل في العراق، وبخاصة وإن ما يقرب من نصف سكان العراق هم دون سن 30 سنة، وسوف يكون لهذه الاتجاهات في رأس المال البشري آثار مهمة في المستقبل.

في الثمانينات، كان العراق يمتلك واحداً من أفضل النظم التعليمية في المنطقة. يضمن دستور 1970 المؤقت الحق في التعليم المجاني على جميع المستويات ولجميع المواطنين، فضلاً عن الإلزامية التعليم [للمرحلة الابتدائية]. في عام 1978، شنت الدولة حملة إلزامية لمكافحة الأمية، والتي ألزمت على جميع المواطنين العراقيين الذين تتراوح أعمارهم بين 15-45 سنة الانخراط فيها. ودعمت الحملة المشاركين حتى يتحقق مستوى الصف الرابع من القراءة والكتابة والرياضيات. لكن هذه الانجازات قد تبددت نتيجة الحرب بين إيران والعراق، وحرب الخليج الأولى والعقوبات اللاحقة، فضلاً عن عقود من العنف المتلاحق الذي أدى إلى دمار واسع النطاق وتدهور في البنية التحتية ونقص حاد في المعلمين المؤهلين. نجد اليوم أنّ معدلات محو الأمية الذكور البالغين وبين الإناث في العراق هي أقل من المتوسط المسجل في بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا وأقل بكثير من مثيلاتها بالنسبة للبلدان ذات الدخل المتوسط العليا التي يقع العراق ضمنها.

هناك أدلة على تأثير طويل الأمد للصراع في النتائج التعليمية عبر الأجيال. أولها، معدلات الأمية للجيل ممن هم منتصف الثلاثينات من العمر أو أقل في عام 2012 هي أعلى بالنسبة لأولئك الذين هُم في أواخر في الثلاثينات من العمر. لقد ولدت هذه الفئات العمرية بعد عام 1975، وكانوا في سن الذهاب إلى المدرسة خلال الحرب بين إيران والعراق، عندما أصبحت حملة محو الأمية الإلزامية صعبة التنفيذ. كان 12 في المائة من أولئك الذين ولدوا في الثمانينات ممن عايشوا حرب الخليج الأولى، فأصبحوا أميين في عام 2012. وبالنسبة للعراقيين من جميع الأعمار، فإن المستوى الأكثر انتشاراً من التعليم هو التعليم الابتدائي أو أقل، فمن الأفراد الذين تتراوح أعمارهم بين 18-27 سنة نجد أنّ حوالي 60 في المائة ليس لديهم أكثر من التعليم الابتدائي، والذين هم بعمر 18 سنة من المرجح أنهم أتموا المرحلة الابتدائية مثل أولئك الذين هم بعمر 30 سنة الذين ذكرناهم آنفا. أمّا نسبة إكمال المرحلة المتوسطة والثانوية هي حوالي 30 في المائة للشباب العراقيين الذين تتراوح أعمارهم بين 18-22 سنة، والأمر نفسه للعراقيين في الأربعينات من العمر. إنّ هذا الأمر يثير القلق فقد ظلت حصة من خريجي الثانوية منخفضة مع بعض التحسينات في مجال التعليم العالي فقط بين الفئات العمرية الأصغر. عموماً هذه الاتجاهات تُشير إلى توقف التقدم في التعليم ويمكن أن تتفاقم النتائج لبعض الفئات العمرية.

|  |
| --- |
| **النزاع، النمو والتنمية** |
| يمكن أن تعمل العلاقة بين النمو والتنمية والصراع في كلا الاتجاهين. من جهة، تحدث صدمة سلبية في النمو الاقتصادي مع احتمال أعلى بكثير من الصراع. ويمكن لحلقات الصراع أيضاً أن تؤثر سلباً في النمو والتنمية من جهة أخرى.  يستخدم هذا التقرير تحليلاً مبتكراً لفهم وتحديد العلاقة السلبية بين الصراع والنمو الاقتصادي من جهة، والعلاقة الإيجابية بين جهود التنمية والنمو من جهة أخرى.  وتشير التقديرات إلى أن مقارنة الوضع بافتراض عدم سقوط ضحايا من المدنيين، مع وضع بلغ فيه متوسط عدد ضحايا بين 5.7 و 11.4 في المائة الذي شهدته المدة من 2003-2010. من ناحية أخرى، أدت مضاعفة معدلات التنمية ومشاريع إعادة الإعمار إلى زيادة النمو بين 5.8 و 8.4 في المائة. وهذا يشير إلى أنه على الرغم من جهود التنمية التي بذلت من قبل الحكومة والجهات الفاعلة الأخرى يمكن أن تخفف من دور السلبي للعنف، فإن الجهد المطلوب للتعويض عن أثر النمو السلبي للعنف هي كبيرة. وفضلاً عن ذلك، فإن العنف يؤثر بشكل غير متناسب في النمو في المناطق الفقيرة من البلاد، في حين أن جهود التنمية أكثر فاعلية في المناطق الأغنى في البلاد. وهذا يعني أن الأمر سيستغرق جهودا تنموية أكبر للحفاظ على النمو عندما يؤثر العنف المناطق الأكثر فقرا.  وهكذا، على مستوى الاقتصاد الكلي، وغياب السلام والأمن في البلاد، يمكن أن يشكل الحفاظ على النمو في حد ذاته تحديا في العراق، وبدون توافر هذه الشروط سيكون من الصعب التخفيف من الفقر وتحقيق الرخاء على نطاق واسع. |

|  |
| --- |
| شكل 10: معدل الوفيات بين البالغين (لكل 1,000 بالغ) 1980-2010 |
| 10 |
| *Source*: World Development Indicators (2012) |

تراجعت أيضاً النتائج الصحية، فحتى منتصف السبعينات تمتع الذكور العراقيون بارتفاع متوسط العمر المتوقع بأكثر من نظرائهم في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. لكنهم ومنذ عام 1980، حين اندلعت الحرب بين إيران والعراق، تخلفوا عن الركب. كما قد يكون متوقعاً في فترات الصراع العنيف، ويرتبط هذا الاتجاه إلى زيادة معدلات وفيات الذكور البالغين منذ عام 1980. وعلى الرغم من الحرب بين إيران والعراق، فقد انخفض معدل وفيات الذكور البالغين قليلا بين عامي 1980 و 1990. ويبدو أنّ هذا الاتجاه قد استمر حتى منتصف التسعينات. ومع ذلك، ومنذ عام 2002، شهد العراق زيادة حادة في معدل وفيات الذكور: من 167 لكل 1000 بالغ إلى 295 لكل 1000 في عام 2011. ومما يثير القلق، أن الآثار السلبية لانعدام الأمن الذي طال أمده تؤثر في البنية التحتية للخدمات الصحية الأساسية، وكذلك في ارتفاع معدل وفيات الإناث الكبار منذ الثمانينات، وارتفاع في معدل وفيات الرضع بالنسبة إلى بقية المنطقة. في عام 1960، كان ترتيب العراق من خلال معدل وفيات الرضع في المنطقة تقريبا في منتصف (مؤشرات التنمية في العالم 2012). بينما في جميع أنحاء المنطقة، فإن هذه المعدلات شهدت انخفاضاً حاداً، فالعراق لم يحقق خفضا في معدل وفيات الرضع بالوتيرة نفسها. في عام 2011، كان معدل وفيات الرضع في العراق أعلى المعدلات في المنطقة، باستثناء اليمن (وربما جيبوتي). وهناك أيضاً أدلة عن تدهور النتائج التغذوية للأطفال الصغار: على وفق تقرير برنامج الغذاء العالمي عام 2007، يعاني 22 في المائة من الأطفال الذين تتراوح أعمارهم بين 0-5 من التقزم (الطول بالنسبة للعمر، وهو مؤشر على سوء التغذية المزمن)؛ وكان ما يقرب من 10 في المائة من الأطفال يعانون من نقص الوزن([[5]](#footnote-5)). أشارت التحليلات الأخيرة طبقا لنتائج المسح الاجتماعي والاقتصادي للأسرة في العراق 2012 إلى أن ما يقرب من ثلث الأطفال العراقيين يعانون من التقزم؛ هذه النتيجة التي ترتبط ليس فقط مع الثروة الأبوية والقدرة على تلبية متطلبات السعرات الحرارية والغذائية، ولكن أيضاً مع اختلاف الحصول على الرعاية والخدمات الصحية ومع الأمومة المبكرة وسوء تغذية الأمهات.

وأخيراً فإن لدى العراق واحد من أدنى نسب السكان البالغين العاملين في المنطقة؛ باستثناء الأراضي الفلسطينية التي لديها معدل أقل. وهذا هو أيضاً على النقيض من العديد من الدول الغنية بالنفط الأخرى في المنطقة. وفضلاً عن ذلك، فخلال العقدين الأخيرين، ظلت نسبة عمالة الذكور البالغين إلى السكان منخفضة عند 58 في المائة، وفي الوقت نفسه، فقد انخفضت مشاركة الذكور في قوة العمل، وبخاصة بين الشباب. على الرغم من أن السنوات الأخيرة قد تحققت فيها زيادة في سنوات التعليم، فمن المرجح أن الانخفاض بنسبة عشرة في المائة من الذكور في قوة العمل كان بسبب انعدام الأمن والعنف وفرص العمل المحدودة للشباب والتي تركتهم يشعرون بالإحباط. كما هو الحال في بقية منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، فإن الاختلافات بين الجنسين في المشاركة في سوق العمل لافتة للنظر في العراق. وعلى النقيض من الرجال، تشير البيانات المأخوذة من مؤشرات التنمية العالمية إلى أن مشاركة النساء البالغات في قوة العمل يتزايد ببطء مع مرور الوقت، ولو من مستويات أقل من ذلك بكثير.

|  |
| --- |
| الأمومة المبكرة |
| التقزم هو مظهر أساس من مظاهر سوء التغذية في مرحلة الطفولة المبكرة، بما في ذلك سوء التغذية أثناء التطور الجنيني الناجم عن سوء تغذية الأم، وكلاهما من المرجح أن يرتبط مع مستوى دخل الأسرة. تختلف معدلات التقزم للأطفال ومعدلات نقص الوزن في العراق مع دخل الأسرة، لكنها تحقق معدلا أعلى انتشارا بين أفقر 20 في المائة من السكان، حيث ان ثلث الأطفال الذين تتراوح أعمارهم بين 0-5 سنوات يعانون من التقزم. ومع ذلك، فإن معدلات التقزم مرتفعة حتى بالنسبة لأغنى الفئات السكانية، مع أكثر من خُمس الأطفال يعانون من نقص الطول بالنسبة للعمر، مما يدل على انتشار سوء التغذية في الماضي بين جميع شرائح السكان.  التقزم هو أكثر انتشارا بين الأطفال بعمر أقل من 36 شهرا، مما يشير إلى أنه ربما قد تكون الأمهات يعانين من سوء التغذية فيلدن أطفالا يعانون من سوء التغذية، مع بعض حالات العجز الغذائي التي يتم سدها مع الوقت من خلال الانتقال من الرضاعة الطبيعية إلى تناول الطعام. 35 في المائة من الأطفال العراقيين دون عمر سنة واحدة يعانون من التقزم، مقارنة ثلث الأطفال بعمر 12 إلى 35 شهرا، وحوالي ربع الأطفال الذين تتراوح أعمارهم بين 26-60 شهرا.  وهذا يشير إلى أن دخل الأسرة (والقدرة على توفير الغذاء الأساسي والتغذية) أكثر فأكثر، ومكان الإقامة (الذي يحدد إمكانية الوصول إلى الخدمات الأساسية الصحية وغيرها)؛ سوء تغذية الأمهات أيضاً يلعب دوراً مهماً. في الواقع نجد أن، الأمومة المبكرة تطرح مخاطر خاصة من حيث سوء التغذية لدى الأطفال.  في العراق، 5 في المائة من الفتيات تزوجن بعمر 16 سنة. و11 في المائة من النساء اللاتي تزوجن بعمر 18 سنة. في المتوسط، بين 40 و 50٪ من اللواتي تزوجن قبل سن 18 سنة تحمل طفلا قبل هذه السن. إن انتشار المعدلات العالية نسبيا من الزواج المبكر، ومن ثم، الأمومة المبكرة في بعض المحافظات أصبح واسعا، لذا أصبحت معدلات التقزم عالية نسبيا، على الرغم من مستويات الرفاه المرتفعة نسبيا.  وهكذا فإن المعدلات العالية نسبيا من تقزم الأطفال في العراق ترتبط بمجموعة من العوامل:  1. مكان الإقامة: الذين يعيشون في منطقة حضرية يقل احتمال ولادة طفل يعاني التقزم لدى الأسرة بنسبة 5.2٪. أما الأسر التي تعيش في بغداد والمحافظات الجنوبية هي 17.6 و 20.4 في المائة أكثر عرضة لإنجاب أطفال يعانون من التقزم، نسبة إلى أولئك الذين يعيشون في كردستان.  2. الرفاهية الأسرية: الأطفال الذين ينتمون إلى الأسر في الفئة الأدنى من توزيع الثروة هم أكثر عرضة للإصابة بالتقزم. الأسر التي تنتمي إلى الخمسين الرابع والخامس هي أقل عرضة للإنجاب طفل قريب يعانون من التقزم بنسبة 5 و 10 في المائة مقارنة مع أولئك الذين ينتمون إلى الخُمس الأدنى.  3. الامومة المبكرة: الأمهات اللواتي تتراوح أعمارهن بين 12-23 سنة هي أكثر عرضة بنسبة 12 في المائة، والأمهات اللواتي تتراوح أعمارهن بين 24-30 سنة أكثر عرضة بنسبة 7 في المائة لإنجاب طفل يعاني التقزم مما هو الحال لأمهات تتراوح أعمارهن بين 31 أو أعلى. |

لقد أصبح التفاوت المكاني أكثر وضوحا، ففي الوقت الذي كانت فيه المنطقة الكردية أكثر الضحايا قبل التسعينات، فقد تغير حالها مع الاستقلال الفعلي عن بغداد وانتفاعها الكبير من برنامج الغذاء المنفذ مباشرة من قبل وكالات الأمم المتحدة [في إطار برنامج النفط مقابل الغذاء]. فكان لها المزيد من المرونة والوصول إلى الأموال من الحكومة بغداد أكثر مما هو الحال لبقية العراق، وهذا يعني أن الاحتياجات الأساسية يمكن أن تلبى على نحو أكثر فعالية. من ناحية أخرى، شهدت المحافظات الجنوبية تأثيراً سلبياً مزدوجاً، بفعل الدمار الذي خلفته الحروب ونتائج الانتفاضة التي قمعت بقسوة. كان يمكن للاتجاهات الجديدة التي برزت بعد عام 2003 ان تدفع الحكومة العراقية إلى العمل على توجيه الموارد إلى المناطق التي يشتد فيها الحرمان. لكن النظام الإداري للمحافظات الذي يعاني من بعض مظاهر القصور وعدم الكفاءة قد أدى إلى المزيد من التفاوت في نوعية الخدمات المقدمة في وقت كان فيه دور الحكومة المركزية غير فعال.

|  |
| --- |
| شكل 11: حالة سوق العمل حصة السكان في سن العمل (15-64 سنة) 2007-2012(\*) |
| 11 |
| (\*) بحسب تعريف منظمة العمل الدولية.  المصدر: محتسب من بيانات المسح الاجتماعي والاقتصادي للأسرة في العراق 2007 و 2012 |

ظهرت مجموعة جديدة من التفاوتات بين المحافظات الآن مع الطبيعة غير المتوازنة لاستعادة الأمن في جميع أنحاء البلاد. وبما أن المحافظات الجنوبية خرجت أخيراً من قبضة حكومة معادية في بغداد، وبفضل حقول النفط الكبيرة الموجودة فيها كان يمكن أن تتسارع وتيرة التنمية الاقتصادية فيها. لكن ذلك لم يتحقق بسبب استمرار النفط في أنموذج التنمية المنعزلة، رغم توسع المصادر الأخرى للنشاط الاقتصادي مثل الزيارات إلى العتبات المقدسة، والتجارة مع إيران، وميناء البصرة، التي كان يمكن أن تحرك النمو الإقليمي. من ناحية أخرى، كانت محافظات شمال وغرب بغداد تحت تأثير النزاع بين أطراف عدة: الطوائف والقوميات والقبائل والمتمردين، وكلها تتفاعل بطرق مختلفة مع الحكومة الاتحادية. ومن جهتها فقد واجهت الحكومة حسابات معقدة مع هذه المحافظات، ففي المحافظات يكون أغلب سكانها من طائفة واحدة يمكن أن يكون في مصلحتها، في حين أن المحافظات ذات التوازن الهش للسكان جذبت المزيد من التنافس على النفوذ والمزيد من العنف وانعدام الأمن.

جدول (1): إكمال المرحلة التعليمية، نسبة العراقيين بعمر 15-64 سنة: التقسيمات الجغرافية نسبة إلى المعدل الوطني 2007-2012

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| مستوى التعليم (نسبة السكان في سن العمل): العراق | | | | | | | | | 2007 | 2012 |
| امي أو لم يكمل الابتدائية | | | | | | | | | 0.34 | 0.40 |
| اكمل الدراسة الابتدائية حتى المدرسة الإعدادية | | | | | | | | | 0.45 | 0.45 |
| المدرسة الإعدادية أو الإعدادية المهنية | | | | | | | | | 0.16 | 0.15 |
|  | | | | | | | | | | |
|  | كردستان الى بقية العراق | | بغداد الى بقية العراق | | الشمال الى بقية العراق | | الوسط الى بقية العراق | | الجنوب الى بقية العراق | |
|  | 2007 | 2012 | 2007 | 2012 | 2007 | 2012 | 2007 | 2012 | 2007 | 2012 |
| امي أو لم يكمل الابتدائية | 23.01 | 17.81 | –13.01 | –12.51 | 4.85 | 3.6 | –3.51 | –4.07 | 4.27 | 3.35 |
| أكمل الدراسة الابتدائية حتى المدرسة الإعدادية | –19.03 | –14.26 | 12.62 | 7.29 | –2.18 | –1.18 | 0.11 | 3.91 | –4.17 | –1.75 |
| المدرسة الإعدادية أو الإعدادية المهنية | –5.92 | –3.56 | 1.75 | 5.24 | –2.13 | –2.40 | 2.62 | 0.12 | –0.27 | –1.59 |

المصدر: بيانات المسح الاجتماعي والاقتصادي للأسرة في العراق 2007 و 2012

اليوم، تبدو كردستان والجنوب ليكون على مسارات مناقضة لتلك التي تسير عليها المناطق الأخرى. اتجاهات الفقر تخفي التحسينات في مخرجات التعليم وسوق العمل التي تحققت في المحافظات الكردية الثلاث، التي شهدت أيضاً زيادة كبيرة في عدد السكان. بدأت الأجيال الأكبر سنا في كردستان (30 سنة فما فوق في عام 2012) مع مستويات أعلى بكثير من الأمية والتعليم الابتدائي بالنسبة إلى العراق وتدني مستويات إكمال التعليم الابتدائي والتعليم العالي. في المقابل، يوجد نمط مناقض لتلك الفئات التي هي في العشرينات من العمر. هؤلاء الشباب هم أكثر عرضة من نظرائهم الذين لديهم مستويات تعليم ثانوي وعالي.

يقف الشباب في الجنوب ممن هم في العشرينات من عمرهم وراء أقرانهم أكثر مما كان آباؤهم عندما كانوا في مثل عمرهم. أما أولئك الذين هم بعمر 60 سنة فأكثر في الجنوب فإنهم من المحتمل أن يكونوا أميين بنسبة 5 في المائة أكثر، وحوالي 2 في المائة أقل احتمالاً أن يكونوا قد حصلوا على التعليم الثانوي مقارنة مع أقرانهم على المستوى الوطني، بينما أولئك الذين هم في العشرين من العمر هم أقل احتمالاً بنسبة 8 في المائة أن يكونوا أميين و 6 في المائة أقل احتمالا أن يكونوا قد حصلوا على التعليم الثانوي. وبالمثل، تعمل النتائج الصحية في المحافظات الجنوبية، فنسبة 35 في المائة من الأطفال بعمر 0-5 سنوات يعانون من التقزم، وهذه النسبة تبلغ ضعف مثيلتها في كردستان وأعلى بكثير من أجزاء البلد.

يبدو أن السنوات الخمس الماضية قد ضاعفت من الإهمال الذي شهدته المحافظات الجنوبية (باستثناء البصرة) في الماضي، فقد زاد عجز رأس المال البشري من خلال رفض الذكور العمل والمشاركة في قوة العمل، مما يشير إلى أن الرجال يخرجون من قوة العمل ويُدفعون إلى الشعور بالإحباط. كما نجد ان للمحافظات الجنوبية أدنى معدلات التوظيف بدوام كامل في عام 2012، وتراجع عمالة الإناث، وأدنى معدلات التوظيف بدوام جزئي مقارنة بباقي أجزاء البلد.

|  |
| --- |
| شكل 12: التغير في نصيب الفرد من الدخل للفئات العشرية الثلاث الأفقر بين عامي 2007-2012 (ألف دينار عراقي) |
| 12 |
| المصدر: محتسب من بيانات المسح الاجتماعي والاقتصادي للأسرة في العراق 2007 و 2012 |

# الجو غائم، ولكنه غير ممطر. ولمّا أمطرت لم تسق الأشجار[[6]](#footnote-6)

تواجه الدولة العراقية تحديات المدى الطويل، إذ يتطلب التقدم المطرد نحو التنمية بذل جهود كبيرة لإقامة حكم القانون والحكم الرشيد، وإنعاش النشاط الاقتصادي في القطاع الخاص والاستثمارات واسعة النطاق في البنية التحتية والتعليم والصحة والخدمات الاجتماعية. لكن الأدوات المحدودة المتاحة للدولة في بيئة هشة واصلت فرض ضغط كبير على النتائج التي ينبغي تحقيقها ضمنا اعتمدت سياسة قصيرة النظر اعتمدت على إعادة توزيع عائدات النفط؛ من خلال الاستمرار في نظام الدعم الغذائي الشامل وتوسيع العمالة في القطاع العام ومزايا العاملين فيه. استبعدت هذه الإستراتيجية النفعية أجزاء معينة من مجموعات من السكان والمناطق وقد أسهم ذلك في إضعاف العلاقة بين المواطنين والدولة. بينما ظلت العقبات الرئيسية أمام التنمية من دون تغيير.

تم أيضاًح الروابط الضعيفة بين النمو الاقتصادي والرفاهية في جزء من التقرير من خلال ربطها بهيكل الاقتصاد. إذ لم يصاحب هذا النمو والتوسع في الوظائف في القطاع الخاص ومزايا العاملين فيه، حيث إنّ اغلب العاملين هم من الفقراء. ركزت إستراتيجية التنمية الحالية في المقام الأول على توزيع المكاسب من خلال توسيع فرص العمل في القطاع العام، ليشمل الرجال الأقل تعليما، بينما توسعت الفجوة في الأجور والمزايا مع القطاع الخاص. وقد كان لذلك عواقب غير مقصودة مهمة، في مقدمتها تخفيض المشاركة في قوة العمل بين الرجال والنساء مع اتساع في الشعور بالإحباط في صفوف الأفراد في سن العمل. وفضلاً عن ذلك، فقد تراجعت حوافز الأسر للاستثمار في التعليم، وخاصة بالنسبة للذكور. مع الحد من حوافز للمرأة للمشاركة في العمل في القطاع الخاص. كانت الإستراتيجية الرئيسة الأخرى هي الحفاظ على نظام التوزيع العام [البطاقة التموينية]. لقد ضمن برنامج الحماية الاجتماعية الوحيد مستوى أساسي من السعرات الحرارية للجميع، ولكنه غير كاف في سياق تواجه فيه نسبة كبيرة من السكان أبعاد متعددة من الحرمان.

ونظرا لهذا الإستراتيجية، فمن غير المستغرب أن القوة الدافعة الأساس للتخفيف من الفقر بين عامي 2007 و 2012 لم يكن النمو وخلق فرص العمل في القطاع الخاص، بل تم ذلك من خلال زيادة الرواتب، وخاصة للعاملين في القطاع العام؛ يرافقه بعض التوسع لوظائف القطاع العام التي لا تتطلب سوى مهارات منخفضة. التحدي بالنسبة للعراق هو في بنية الاقتصاد التي لا تتمظهر في هيأة مكاسب تعظم الثروات التي يتمتع بها العراق.

|  |
| --- |
| شكل 13: النمو الاقتصادي والرفاهية: القنوات الرئيسة |
| 13 |

ويعزى النمو الاقتصادي خلال هذه المدة إلى القطاع النفطي، والذي أسهم بنصف الناتج المحلي الإجمالي، والجزء الأكبر من الإيرادات الحكومية، وجميع عائدات الصادرات تقريبا. وفي الوقت الذي حقق فيه هذا القطاع معدل نمو سنوي قدره 8 في المائة، لا تمثل فرص العمل فيه سوى 1 في المائة، ومن ثم لم يحدث تأثيرا مباشرا في سوق العمل. أما القطاعات الأخرى التي حققت نموا مثل قطاعات المنافع العامة (الماء والكهرباء)، والبناء، والتجارة التي أوجدت القليل من فرص العمل الجديدة.

تم خلال تلك السنوات إيجاد 750,000 وظيفة جديدة لكنها كانت غير كافية لاستيعاب الداخلين سوق العمل، وكان حوالي 80 في المائة منها في القطاع العام، وتتركز في القطاع المالي والتأمين والخدمات المهنية الأخرى. وفي الوقت الذي نما فيه التوظيف في هذا القطاع بنسبة 15 في المائة سنويا، نما الناتج بنسبة أقل من 4 في المائة سنويا، مما يوحي بأن هذه الوظائف لم تكن عالية المهارة وذات إنتاجية عالية. في الواقع، فقد استوعبت هذه الوظائف الجديدة في القطاع العام العاملين الأقل تعليما، إذ نجد أن 60 في المائة من هذه الوظائف حصل عليها العاملون الحاصلون على أقل من التعليم الابتدائي. وفي الوقت نفسه، نمت الرواتب بسرعة وبنسبة 7 في المائة أو أكثر سنوياً في قطاعات النفط والتعدين، والإدارة العامة، والصحة وقطاع التعليم، وهي قطاعات يهيمن عليها القطاع العام.

في المقابل، فإن قطاعي الزراعة والبناء والتشييد واللذين يوظفان أكثر من خُمس السكان، وحوالي ثلث فقراء العراق، لم يشهدا زيادة محسوسة في الأجور. إذ نجد حصول تراجع في العمالة الزراعية بنسبة 5 في المائة سنويا، والدخل في هذا القطاع بنسبة 2.5 في المائة، في حين ارتفعت الأجور في قطاع البناء بنسبة ضئيلة تقدر بحوالي0.8 في المائة فقط. لقد تم التخفيف من الفقر من خلال التحسينات في الرفاهية في المناطق الريفية في الوقت الذي أصبحت فيه بعض الأسر ذات خصائص معينة أكثر فقرا، وبخاصة تلك التي تعتمد كليا على الزراعة في معيشتها في المحافظات الجنوبية.

ركزت إستراتيجية التنمية الحالية في المقام الأول على توزيع المكاسب من خلال توسيع فرص العمل في القطاع العام والحفاظ على نظام التوزيع العام. إن السمة المميزة للتوسع في التوظيف في القطاع العام تكمن في أنه عمل كشبكة أمان اجتماعي، عبر جذب الرجال الأقل تعليماً، بينما توسعت الفجوة في الأجور والمزايا مع القطاع الخاص. وقد كان لهذه الإجراءات عواقب غير مقصودة مهمة، فقد خفضت المشاركة في قوة العمل بين الرجال والنساء مع زيادة الإحباط في صفوف السكان في سن العمل. وفضلاً عن ذلك، فقد قللت حوافز الأسر للاستثمار في تعليم أفرادها، وخاصة بالنسبة للرجال. مع الحد من حوافز النساء للمشاركة في قوة العمل في القطاع الخاص.

جدول (2): النمو والعمالة ودخول العمل بحسب قطاعات العمل

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **النشاط الاقتصادي** | **معدل النمو السنوي (%) 2007-2012** | **العمالة** | | | **المزايا** | |
| **الحصة من العمالة (%) 2012** | **معدل النمو السنوي (%) 2007-2012** | **مرونة العمل للناتج** | **معدل النمو السنوي 2007-2012** | **مرونة العمل للأجور** |
| الزراعة والصيد | 2.69 | 8.94 | –4.78 | –1.78 | –2.54 | –0.95 |
| التعدين والمقالع | 7.8 | 1.02 | –1.29 | –0.17 | 8.26 | 1.06 |
| الصناعة التحويلية | 9.45 | 9.67 | 5.96 | 0.63 | 4.74 | 0.5 |
| المنافع العامة | 16.08 | 2.21 | 1.87 | 0.12 | 5.94 | 0.37 |
| البناء والتشييد | 15.3 | 13.63 | 2.96 | 0.19 | 0.82 | 0.05 |
| النقل والخزن والاتصالات | 7.96 | 11.43 | 3.65 | 0.46 | 6.65 | 0.84 |
| التجارة وتجارة التجزئة | 12.39 | 15.61 | 0.17 | 0.01 | 6.93 | 0.56 |
| المالية والتأمين | 3.61 | 14.37 | 15.51 | 4.3 | 3.23 | 0.89 |
| الإدارة العامة | 5.66 | 17.23 | –2.81 | –0.50 | 6.95 | 1.23 |
| الخدمات الأخرى | 4 | 5.89 | 1.9 | 0.47 | 4.64 | 1.16 |
| **المجموع** | **7.09** | **100** | **1.95** | **0.27** | **4.77** | **0.67** |

المصدر: محتسب من بيانات المسح الاجتماعي والاقتصادي للأسرة في العراق لعامي 2007 و 2012

تعد المشاركة في قوة العاملة النسائية في العراق أدنى المعدلات في مقارنة مع بلدان المنطقة. هناك العديد من العوامل التي تؤثر في ذلك وكثير منها يزيد تكلفة الفرص البديلة لعمل المرأة كالمحافظة على الأعراف الاجتماعية، والمسؤوليات المزدوجة في البيت والخارج، والمخاطر الأمنية. ومع ذلك، فإن سوق العمل يكافئ النساء بأقل من الرجال المؤهلين بالمثل، وتخفض المزايا التي تعود عليها من العمل. بالمقابل يستأثر الرجال بقسط كبير من سوق العمل مقارنة مع النساء بغض النظر عن القطاع الذي تعمل فيه. كسب الرجال الذين يعملون في القطاع العام في عام 2012 دخلا أعلى بحوالي 20 في المائة أكثر من النساء في القطاع نفسه. وتتسع هذه الفجوة في الأجور بين الجنسين بشكل كبير يصل إلى ما يقرب من 8 مرات من تلك التي لوحظت في القطاع العام بالنسبة للعاملين في القطاع الخاص.

|  |
| --- |
| شكل 14: اتجاهات الفقر بحسب تنوع مهن الأسرة 2007-2012 |
| 14 |
| المصدر: محتسب من بيانات المسح الاجتماعي والاقتصادي للأسرة في العراق 2007 و 2012 |

تترك الزيادات في وظائف القطاع العام لدى الأسر آثار مهمة في المدى الطويل، وبخاصة للشباب في العراق. اذ نلحظ ان مشاركة الشباب في قوة العمل في العراق منخفضة وراكدة. فحوالي 40 في المائة من الأفراد الذين تتراوح أعمارهم بين 15-24 سنة ليسوا في المدرسة، ويعملون أو يبحثون عن عمل. وهذا يعني أن 6 من كل 10 من الشباب العراقيين الذين ليسوا في المدرسة لا يعملون ولا يبحثون عن عمل بنشاط. مع ذلك نجد إن معدلات المشاركة في قوة العمل تتفاوت بشكل كبير بحسب مستوى تعليم الشباب، وهي تتراوح بين 25 في المائة بالنسبة للأفراد الأميين إلى 66 في المائة لذوي التعليم العالي. في المقابل، لا يختلف معدل العمالة كثيراً عن طريق التعليم. وهذا يعني أن معدلات البطالة تكون أعلى بين الشباب الأكثر تعليماً. لقد ارتفعت معدلات البطالة في عام 2012 إلى حوالي 25 في المائة بين الشباب الذين أكملوا التعليم العالي بالمقارنة مع حوالي 5 في المائة للشباب الأميين.

لقد اتخذ التوسع في التوظيف في القطاع العام بين عامي 2007-2012 شكل وظائف للرجال الأقل تعليما، الأمر الذي ترك آثاراً كبيرةً على الشباب في العراق:

**أولا**، إن تزايد احتمال الحصول على وظيفة في القطاع العام مع زيادة الأمن الوظيفي والمزايا المقدمة للموظفين وقلة ساعات العمل سترفع مستوى التحفظ تجاه الوظائف الأخرى بين السكان في سن العمل وخاصة الداخلين الجدد إلى سوق العمل. وسيترتب على ذلك زيادة انتظار الشباب بالذات للوظائف المحتملة في القطاع العام. وتشير التقديرات إلى أن زيادة قدرها نقطة مئوية واحدة في معدل التوظيف في القطاع العام من محافظة الولادة يقلل من المشاركة في قوة العمل بين الشباب بأكثر من 40 في المائة.

**ثانيا**، إن زيادة الرفاه النسبي الذي تتيحه وظائف القطاع العام للأفراد الأقل تعليما قد شوهت عوائد التعليم. فعندما ندرس العوائد (الأجور والمزايا) لكل مستوى تعليم إضافي، نلحظ أنه في عام 2012 تلقى الذكور في سن العمل ممن يحملون الشهادة الابتدائية في المتوسط 20 في المائة عوائد أكثر في القطاع العام مقارنة مع أقرانهم الأميين. ومع ذلك فإن الدافع من أجل الحصول على مستوى تعليم إضافي لا يكاد يذكر بعد ذلك إلا عندما يكمل الأفراد التعليم العالي. وعليه فإن العمل في القطاع العام يحفز العاملين من الشباب لتجاوز التعليم الابتدائي، وهذا قد يزيد من تثبيط التحصيل العلمي في بلد يعد مستوى التعليم الوسيط هو التعليم الابتدائي.

من جهة أخرى فان العنصر الرئيس الآخر من الإستراتيجية الحالية هو الحماية الاجتماعية التي يقدمها نظام التوزيع العام الذي يعد أكبر نظام توزيع مدعوم للأغذية في العالم والذي ما يزال يمثل شبكة الأمان الوحيدة للفقراء والفئات الهشة في البلاد. ويوفر نظام التوزيع العام مصدرا كبيرا من السعرات الحرارية للفقراء والفئتين الخمسيتين الأدنى في سلم توزيع الاستهلاك بين السكان، وهو ما يعادل 74 و 64 في المائة من إجمالي استهلاك السعرات الحرارية على التوالي لهاتين الفئتين في عام 2012.

|  |
| --- |
| شكل 15: نسبة السكان الفقراء وغير الفقراء الذين يستلمون تحويلات اجتماعية عامة وخاصة 2012 |
| 15 |
| المصدر: محتسب من بيانات المسح الاجتماعي والاقتصادي للأسرة في العراق 2007 و 2012 |

وفضلاً عن ذلك، فان هذا النظام غير كافٍ لحماية الفقراء الفئات الهشة الأخرى إذا ما نظرنا إلى الأبعاد الأخرى التي نجدهم محرومون فيها، إذ نجد متوسط تحصيلهم العلمي هو التعليم الابتدائي فقط؛ وما تزال هناك فجوات كبيرة في الحصول على الرعاية الصحية والخدمات الأساسية الأخرى؛ ومعدلات التوظيف منخفضة. ولما كان إحلال السلام وتوفير الأمن ما يزال مصدر قلق لجميع الأسر، فإن الفقر والهشاشة التي يمتازون بها تقودنا إلى ما هو أبعد من الحرمان المادي الذي ينطوي عليه مفهوم فقر الدخل. إذ نجد أن صور الحرمان هذه ما تزال أشد من السابق في بعض أجزاء من البلاد، وفي المناطق الريفية والمحافظات الجنوبية على وجه الخصوص. وتنعكس صور الحرمان على نطاق أوسع في التقويمات الشخصية للرفاهية التي عبر عنها الأفراد: فعلى سبيل المثال، يبدو أن أكثر من 40 في المائة من البالغين الذين تتراوح أعمارهم بين 15 سنة فما فوق ويقيمون في المحافظات الجنوبية (ذي قار وميسان والقادسية والمثنى والبصرة) إذ ذكروا أنهم مستاءون من دخلهم وعملهم والسكن الذي يقطنون فيه. وينعكس استمرار العنف وانعدام الأمن الذي طال أمده في بغداد على عدم رضا سكانها بأكثر مما عبروا عن استيائهم من الأبعاد الأساسية الأخرى مثل الغذاء والعمل والدخل والأمن المحلي والتعليم والإسكان.

|  |
| --- |
| شكل 16: معدلات عدم الرضا بحسب الأبعاد الأساسية للحرمان |
| 16 |
| قياس الاعتمادية على نظام التوزيع العام | |
| يوفر نظام التوزيع العام في العراق مستوى واسع من الأمن الغذائي للفقراء والفئات الهشة، وهو يغطي أكثر من 95 في المائة من غير الفقراء، ومن ثم فهو شبكة الأمان مكلفة جدا وتنطوي على عبء مالي كبير على الموازنة العامة والاقتصاد. وفضلاً عن ذلك، يعاني النظام من عدم كفاءة كبيرة في الشراء، والتوزيع، والإدارة، ويعاني تشوهات اقتصادية كلية بسبب اعتماده الشديد على الواردات الغذائية وطابعه الشامل. لهذا السبب ولأسباب أخرى كثيرة، بما في ذلك الحاجة لإيجاد نظام شامل للحماية الاجتماعية تتجاوز دعم المواد الغذائية فقد سعت الحكومة العراقية إلى إدخال المزيد من الإصلاحات على نظام التوزيع العام.  يحلل التقرير سلوك المستهلك من حيث الاستجابة لطلب الأسر للتغيرات المحتملة في الأسعار والدخل بهدف تعزيز فهمنا للتأثيرات المختلفة للإصلاحات المحتملة على النظام. وتشير التقديرات إلى أن طلب الأسر يكاد يكون عديم الاستجابة للتغيرات في أسعار المواد الغذائية الموزعة بموجب نظام البطاقة التموينية. فإذا زاد سعر الطحين من البطاقة التموينية بنسبة 10 في المائة، فإن المستهلكين الذين يعيشون في المناطق الريفية سيخفضون طلبهم عليه بنسبة 0.3 في المائة فقط إذا كانوا في أدنى 40 في المائة من السكان في سلم توزيع الاستهلاك. من جهة أخرى نجد أغلب المفردات التموينية هي السلع اعتيادية، أي أن استهلاكها يزيد عند زيادة الدخل، وهي سلع الضرورية يزيد استهلاكها في المتوسط بأقل من زيادة الدخل. ومع ذلك، هناك بعض الاستثناءات بالنسبة للطحين بحيث يمكن عده سلعة "رديئة" في المناطق الحضرية، فإذا ارتفع دخل الأسرة بنسبة 10 في المائة، فإن الطلب على الطحين من البطاقة التموينية ينخفض من 0.5 إلى 1.5 في المائة.    ومع ذلك، هناك أيضاً بعض المؤشرات أن السلع التموينية تصبح ببطء أقل تفضيلا لتلك الأسر التي لديها ميزانيات أكبر. ومع مستوى الرفاهية العالية في كردستان مقارنة مع المناطق الحضرية، والأخيرة في العراق بالمقارنة مع الريفية، تزداد مرونة الطلب على السلع الاستهلاكية للتغيرات في الأسعار. وهكذا ومع نمو الاقتصاد، يواجه المستهلكون خيارات أوسع وقدرة على استبدال مفردات الحصة التموينية بسلع أخرى من السوق الحرة. وخلاصة القول، تعمل الأسواق أفضل مع ارتفاع مستويات الدخل، إذ ستتجه بعض الشرائح إلى زيادة استهلاكها للسلع البديلة في السوق الحرة. وعموما، فان هذا يشير إلى أن أي إصلاح مفاجئ على النظام سيخلف آثارا سلبية على الرفاهية فانه ومع مرور الوقت، واضطراد الزيادة في الدخل فان بعض الأسر قد لا تتأثر بشكل كبير. على النقيض من ذلك، سيكون من المهم أن تؤسس شبكة أمان شاملة قبل الشروع بإجراء إصلاحات رئيسية على نظام التوزيع العام. | |

إن شبكة الأمان الوحيدة والشاملة لجميع الفقراء والتي تضمن مستوى معين من الأمن الغذائي تعجز عن معالجة نقاط الضعف الأخرى والحرمان في رأس المال البشري والفرص الاقتصادية والمكاسب، وتقديم الخدمات والإسكان والتكامل الداخلي والأمن. إن شبكة الأمان المطلوبة سوف تتطلب استثمارات كبيرة ومستدامة من قبل الحكومة في إقامة حكم القانون، وفي البنية التحتية، وتقديم الخدمات، فضلاً عن تنشيط القطاع الخاص.

# من يمشي مع الحقيقة يصنع الحياة[[7]](#footnote-7)

يشير التحليل الوارد في التقرير إلى التحديات لا تعد ولا تحصى وذات جذور عميقة تواجه التخفيف من الفقر وتحقيق الرخاء على نطاق واسع في العراق. وفي العراق وبأكثر مما هي عليه الحال في اغلب البلدان النامية، فان الفقر والحرمان هما نتاج إرث السنوات السابقة من العنف وعدم الاستقرار وتدهور الاقتصاد وزيادة اعتماده على النفط وعلى التدخل الحكومي وعقود من التنمية المفقودة. في هذا السياق يتطلب تحقيق التنمية ذات القاعدة العريضة والمستدامة في ظل استمرار العنف إتباع نهج منسق ومتعدد القطاعات، يقوم على الجمع بين جهود المديين القصير المتوسط.

وهنا ينبغي أن توضع بنظر الاعتبار جملة من المبادئ الأساسية وهي:

* إن السلام والأمن والنمو الاقتصادي هي شروط مسبقة للتنمية، والتي بدونها سيكون من الصعب تحقيق مكاسب الرفاهية.
* سوف يكون التتابع مهماً جداً لتأمين مكاسب من الإصلاح، وسوف تحتاج العوائق في جانبي العرض والطلب الى التخفيف: على سبيل المثال، فإن الاستثمار في التعليم وتحقيق الجودة فيه سوف لن تؤتي ثمارها ما لم تتوفر فرص العمل المنتجة التي تدر دخولا مناسبة؛
* الاستفادة من الآثار غير المباشرة والتكامل بين مختلف السياسات، مثل برامج الاشغال العامة التي تعمل على توليد فرص العمل وزيادة الدخل فضلاً عن معالجة العجز في البنية التحتية وبناء المهارات للوظائف في المستقبل؛
* وأخيرا، ينبغي تحقيق التوازن بين الإجراءات العاجلة وتلك التي تتعامل مع الاجلين المتوسط والبعيد.

إن إرساء السلام وتحقيق الأمن يعد المتطلب الأساس لتحقيق النمو الاقتصادي الذي يترجم إلى ازدهار مشترك وتخفيف من الفقر. من جهة أخرى فان عملية التنمية الشاملة يمكن أن تخفف من مخاطر العنف المتكرر، والعكس بالعكس، يمكن أن يضع تدهور الأوضاع الاجتماعية والاقتصادية السلام الهش على المحك بشكل حاد.

وفضلاً عن ذلك، فإن العراق بحاجة إلى تعزيز الروابط بين النمو والرفاهية من خلال إدارة أفضل للموارد النفطية وتنويع الاقتصاد، وتمكين القطاع الخاص من العمل بحرية. إذا كان لم يتغير الوضع الراهن للعلاقة بين والنمو وإعادة التوزيع والتخفيف من الفقر فان تغير هذا الوضع يتطلب بذل جهود متواصلة وكبيرة وإعادة توزيع الدخل لتحقيق التخفيف من الفقر في المدى المتوسط. وبعبارة أخرى، إذا أراد العراق خفض معدل الفقر إلى النصف بحلول عام 2030، فان عليه ان يصل بمعدل نمو الناتج المحلي الإجمالي إلى ما يقرب من 7 في المائة سنويا. أما إذا ما أراد تحقيق هدف أكثر طموحا فإن على الناتج المحلي الإجمالي أن ينمو بشكل أسرع. إن التحدي الأساس يكمن في ضعف العلاقة بين نمو الناتج المحلي الإجمالي ونمو الاستهلاك. لذا فإن تعزيز العلاقة بين هذين المتغيرين سوف تحتاج إلى تغيير في تكوين القوى المحركة للنمو، والتي سوف تترجم إلى مكاسب أكبر في مجال التخفيف من الفقر لمعدل نمو الناتج المحلي الإجمالي نفسه.

إن النمو الاقتصادي الذي يخلق فرص العمل وزيادة المكاسب، مع الحفاظ على حوافز للمشاركة في العمل والاستثمار في التعليم، هو المسار الأقل كلفة للتخفيف من الفقر. وفي الوقت نفسه، يواجه العراق عجزا كبيرا في البنية التحتية والخدمات ورأس المال البشري، والتي سوف تحتاج إلى إصلاح شامل. وفضلاً عن ذلك، ستظهر الحاجة إلى الإجراءات التدخلية الموجهة لمعالجة عدم المساواة المتأصلة منذ فترة طويلة عبر المكان والجماعات السكانية.

يتطلب الإطار السياسي الشامل لتعزيز رفاهية الشعب العراقي منهجا يتألف من ثلاثة محاور:

* إرساء السلام والأمن والنمو الاقتصادي وهو شرط أساسي للتنمية،
* الحفاظ على النمو الاقتصادي، وإدارة عائدات النفط، وتعزيز تنويع الاقتصاد لصالح الأنشطة غير النفطية وتلك التي يقودها القطاع الخاص وهي إجراءات ينبغي الشروع فيها من الآن حتى تؤتي ثمارها في القريب العاجل.
* تطبيق نظام فعال وشامل لشبكات الحماية لمعالجة حالات الحرمان والضعف المتعددة للسكان، مع معالجة العجز في رأس المال البشري.
* ان التحديات امام القضاء على الفقر عديدة، وتزداد صعوبة مع حقائق؛ استمرار الفقر في بعض المناطق وظهور مناطق فقر جديدة، وإن نسبة لا يستهان بها من سكان عدد من المحافظات معرضين للفقر، سيما بعد موجة النزوح الجديدة.

وتكشف نتائج التقييم عن ضرورة استمرار البرامج التي تستهدف الفقراء في اطار "استراتيجية جديدة للتخفيف من الفقر" تتبنى سياسات تأخذ بعين الاعتبار الحد من الفوارق بين الجنسين وعدم المساواة في توزيع الدخل، فضلا عن خطة طوارئ تتصدى لتداعيات الترحيل والنزوح القسري على ارتفاع نسبة الفقر بين السكان.

1. The Electronic Text Corpus of Sumerian proverbs: http:// etcsl.orinst.ox.ac.uk/cgi-bin/etcsl.cgi?text=c.6.1\*# [↑](#footnote-ref-1)
2. The Electronic Text Corpus of Sumerian proverbs: http:// etcsl.orinst.ox.ac.uk/cgi-bin/etcsl.cgi?text=c.6.1\*# [↑](#footnote-ref-2)
3. \* تشكل هذه التقسيمات: بغداد، كردستان (اربيل، السليمانية ودهوك)، الشمال (كركوك، صلاح الدين والموصل)، الوسط (النجف، كربلاء، بابل، الانبار، واسط، وديالى)، الجنوب (البصرة، ذي قار، المثنى، ميسان والقادسية)- [المترجم]. [↑](#footnote-ref-3)
4. The Electronic Text Corpus of Sumerian proverbs: http:// etcsl.orinst.ox.ac.uk/cgi-bin/etcsl.cgi?text=c.6.1\*# [↑](#footnote-ref-4)
5. World Food Program, 2007. Comprehensive Food Security and Vulnerability Analysis: Iraq [↑](#footnote-ref-5)
6. The Electronic Text Corpus of Sumerian proverbs: http:// etcsl.orinst.ox.ac.uk/cgi-bin/etcsl.cgi?text=c.6.1 [↑](#footnote-ref-6)
7. The Electronic Text Corpus of Sumerian proverbs: http:// etcsl.orinst.ox.ac.uk/cgi-bin/etcsl.cgi?text=c.6.1 [↑](#footnote-ref-7)