



Middle East
Centre



CONFLICT
RESEARCH
PROGRAMME

Research at LSE

الاقتصاد السياسي للسياسة الاقتصادية في العراق

ألكسندر هاملتون



عن مركز الشرق الأوسط

يبنى مركز الشرق الأوسط على علاقة كلية لندن للاقتصاد و العلوم الاجتماعية الطويلة مع المنطقة، ويوفر محورا مركزيا لمجموعة واسعة من البحوث حول الشرق الأوسط.

يهدف المركز لتعزيز التفاهم وتطوير البحث الدقيق على المجتمعات والاقتصادات و الأنظمة السياسية والعلاقات الدولية في المنطقة. ويشجع المركز كلاً من المعرفة المتخصصة والفهم العام لهذا المجال الحيوي. للمركز قوة بارزة في البحوث المتعددة التخصصات والخبرات الإقليمية. باعتبارها من رواد العلوم الاجتماعية في العالم، تضم كلية لندن للاقتصاد أقسام تغطي جميع فروع العلوم الاجتماعية. يستخدم المركز هذه الخبرة لتعزيز البحوث المبتكرة والتدريب على المنطقة.

ترجمة للعربية
ناديا القطيش

تحرير و تصميم
ربال سليمان حيدر

صورة الغلاف
جاك مكغين

The views and opinions expressed in this publication are those of the author(s) and do not necessarily represent those of the London School of Economics and Political Science (LSE) or the Middle East Centre. This document is issued on the understanding that if any extract is used, the author(s) and the LSE Middle East Centre should be credited, with the date of the publication. While every effort has been made to ensure the accuracy of the material in this paper, the author(s) and/or the LSE Middle East Centre will not be liable for any loss or damages incurred through the use of this paper.

The London School of Economics and Political Science holds the dual status of an exempt charity under Section 2 of the Charities Act 1993 (as a constituent part of the University of London), and a company limited by guarantee under the Companies Act 1985 (Registration no. 70527).

الاقتصاد السياسي للسياسة الاقتصادية
في العراق
ألكسندر هاملتون

مركز الشرق الأوسط
نيسان / أبريل 2022

تم نشر هذا التقرير باللغة الانجليزية في آذار / مارس 2020

نبذة عن المؤلف

ألكسندر هاملتون هو مستشار اقتصادي لوزارة التنمية الدولية البريطانية (DFID) مقيم في بغداد حيث يقود برنامج الإصلاح الاقتصادي التابع لوزارة التنمية الدولية البريطانية في العراق. حاصل على شهادة الدكتوراه في الاقتصاد السياسي من جامعة أوكسفورد وعمل سابقاً مع البنك الدولي. مجال خبرة هاملتون هو اقتصاد الدول الهشة، ويركز تحديداً على تطبيق أدوات الاقتصاد السياسي لفهم ودعم الإصلاحات الاقتصادية، بشكل أفضل، في سياقات الدولة الهشة الغنية بالموارد.

موجز

رغم وفرة الموارد والتسوية السياسية الأكثر تعددية منذ عام 2003، إلا أن إطلاق عملية الإصلاح الاقتصادي في العراق قد ووجه بالفشل. تبحث هذه الورقة في الرابط ما بين تطور وتوطيد التسوية السياسية في العراق عقب 2003 وبين كيفية انعكاس ذلك على الدوافع التي يواجهها صناع القرار عند تنفيذ السياسة الاقتصادية. وللمفارقة، فإن التسوية السياسية التي أعقبت عام 2003 والتي استوعبت مجموعات أكثر قياساً بالسياسة القمعية التي سبقتها، لم تؤد إلى اتخاذ قرارات اقتصادية أكثر شمولية وذات توجه ممنهج طويل الأمد. ويعود ذلك إلى أن استيعاب المزيد من مجموعات (النخبة) يعكس حقيقة أن ثمة المزيد من الفاعلين الذين يمكنهم الآن توليد العنف إذا لم يتم استرضائهم من الإيرادات التي تحققها الدولة. نتيجة لذلك، أدى التحول السياسي في العراق إلى تفاقم دوافع صانعي القرار لاتباع سياسات قصيرة المدى التي حوّلت الموارد بعيداً عن الاستثمارات الإنتاجية طويلة الأمد وإعادة الإعمار، وصوبتها نحو التركيز على إرضاء شبكات المحسوبية العرقية والدينية. يتطلب الابتعاد عن طريقة العمل هذه، إصلاحات اقتصادية صبورة ومنتحينة للفرصة، والتي من شأنها أن تخلق تدريجياً ضغوطاً جديدة على الجهات الفاعلة السياسية لدعم توفير المصالح العامة وبيئة سياسية أكثر ملاءمة لنمو القطاع الخاص.

حول برنامج أبحاث الصراع



برنامج أبحاث الصراع هو برنامج مدته ثلاث سنوات أعدّ لمعالجة دوافع وديناميات الصراع العنيف في الشرق الأوسط وأفريقيا، وللتعريف بالتدابير المستخدمة لمعالجة الصراع المسلح وآثاره. يركز البرنامج على العراق وسوريا وجمهورية الكونغو الديمقراطية والصومال وجنوب السودان، بالإضافة إلى مناطق القرن الإفريقي / البحر الأحمر والشرق الأوسط.

يقود مركز الشرق الأوسط البحث بشأن محركات الصراع في العراق والشرق الأوسط عموماً. شركاؤنا في العراق هم معهد الدراسات الإقليمية والدولية في الجامعة الأمريكية في العراق - السليمانية، ومركز البيان للتخطيط والدراسات - بغداد.



لقد تم تمويل هذا البحث من المساعدات البريطانية من حكومة المملكة المتحدة، إلا إن الآراء الواردة في هذا البحث لا تعبر بالضرورة عن السياسات الرسمية للحكومة البريطانية.

مقدمة

لماذا فشل إطلاق عملية الإصلاح الاقتصادي في العراق منذ عام 2003 رغم وفرة الموارد والتسوية السياسية الأكثر تعددية؟ تفترض أدبيات كثيرة في الاقتصاد السياسي وجود علاقة غير خطية بين التحرر السياسي ووجود سياسة اقتصادية أفضل؛ ولا يؤدي، بموجب هذه العلاقة، الانتقال من نظام سلطوي شديد القمع ولكن مستقر إلى سياسة اقتصادية أفضل على الفور، حتى ولو كان هذا الأمر ممكناً في المستقبل. تبحث هذه الورقة في الرابط ما بين تطور وتوطيد التسوية السياسية في العراق عقب 2003 وبين كيفية انعكاس ذلك على طبيعة صنع السياسة الاقتصادية، باستخدام وجهات النظر الواردة في أدبيات الاقتصاد السياسي العامة. وللمفارقة، فإن التسوية السياسية التي أعقبت عام 2003 والتي استوعبت مجموعات أكثر قياساً بالسياسة القمعية التي سبقتها، لم تؤد إلى اتخاذ قرارات اقتصادية أكثر شمولية وذات توجه ممنهج طويل الأمد. ويعود ذلك إلى أن استيعاب المزيد من مجموعات (النخبة) يعكس حقيقة أن ثمة المزيد من اللاعبين الذين يمكنهم الآن توليد العنف إذا لم يتم استرضاءهم من الإيرادات التي تحققها الدولة. وبالتالي، فإن انتقال العراق من نظام مقيد للفرص شديد القمع (LAO) إلى نظام مقيد هش، أكثر تفتتاً وإن كان تعددياً (FLAO)، قد أدى إلى تفاقم دوافع صانعي القرار لاتباع سياسات قصيرة الأمد بشكل أكبر. وهذه السياسات، بدورها، حوّلت الموارد بعيداً عن الاستثمارات المنتجة طويلة الأمد وعن إعادة الإعمار، وصوبتها نحو التركيز على إرضاء شبكات المحسوبيات العرقية والدينية.

تزامن توطيد النظام المقيد الهش في العراق مع تراجع في جودة التشريع بشكل خاص ومع تحول تركيز الإنفاق الحكومي نحو التوسيع المفرط لفرص العمل في القطاع العام، على حساب إنتاج مصالح عامة ذات توجه بعيد المدى، مثل الاستثمار والاعمار. مع ذلك، وفي حين أن توطيد النظام المقيد الهش قد أدى إلى توازن هائل ذاتي التعزيز بحيث تكون الحوافز لإصلاحات اقتصادية سليمة محدودة، فإن هذا لا يعني أنه لا يمكن تحفيز مثل هذه الإصلاحات من الخارج، وذلك عبر التركيز على الإصلاحات التي لا تقوض بشكل مباشر قدرة النخبة السياسية على المدى القصير على توزيع ريع النفط ولكنها تتضمن ببراعة إصلاحات ذات توجه تقني من شأنها أن تخلق حوافز للابتعاد عن النظام المقيد الهش على المدى الطويل، وبالتالي سيكون من الممكن للعراق التحرك نحو اقتصاد سياسي أكثر استدامة.¹

من المرجح أن تشمل الإصلاحات الاقتصادية القابلة للتطبيق ما يلي: (1) تنمية القطاع الخاص، مثل الإصلاح المصرفي وتغيير التشريعات؛ (2) أدوات إعادة إعمار ميسرة ومشروطة تدعم صنع سياسات أفضل على المدى الطويل مع زيادة الإنفاق الرأسمالي قصير الأمد. قد تكون هذه الإصلاحات قابلة للتنفيذ على الرغم من أن النمو طويل الأمد وازدهار القطاع الخاص قد يقوضان النظام المقيد الهش. ويعود ذلك إلى أن هذه الإصلاحات لا تؤثر بشكل مباشر على قدرة النخبة الحالية على توزيع الإيرادات وتحقيق النمو على المدى القصير، في حين أن آثارها السياسية بعيدة المدى لا تلقى اهتماماً لدى شاغلي المناصب قصار النظر. خلافاً لذلك، فإن أي إصلاحات من شأنها أن تقوض بشكل مباشر قدرة النخبة على المدى القصير على إعادة توزيع إيرادات النفط، ستتم مقاومتها بغض النظر عن العائدات الاقتصادية. من هنا، يتعذر تنفيذ الإصلاحات التي تركز على إدارة المالية العامة أو مكافحة الفساد أو ترشيد القطاع العام، على الرغم من الأرباح الاقتصادية والحكومية الكبيرة المحتملة على المدى القصير.

بالتالي، فإن فهم الاقتصاد السياسي للتسوية السياسية في العراق يمكن أن يساعدنا في التعرف على قطاعات وأدوات بعينها،

استفادت هذه الدراسة بشكل كبير من ملاحظات كل من رانيل ديساناباكي وتوبي دودج وويليام إيفانز ونيك ليا واثنين من المراجعين المجهولين. تعود الآراء ووجهات النظر إلى المؤلف ولا تعكس بالضرورة وجهات نظر وزارة التنمية الدولية البريطانية.

¹ على الرغم من أن تحديد مجالات الإصلاح الاقتصادي غير المتعارضة مع المصالح الخاصة هو شرط ضروري ولكنه غير كافٍ لتحقيق الإصلاح الاقتصادي، إلا أن أي إصلاحات من هذا القبيل لا تزال تستلزم الإرادة السياسية والدعم.

والتي من شأنها أن تحفز إصلاحات اقتصادية لن تتم مقاومتها بشدة أو تقوضها النخبة السياسية. ومن المفارقة أنه في حين أن التغيير السياسي طويل الأمد ضروري للحفاظ على السياسات الاقتصادية السليمة، فإنه بالإمكان تحقيق ذلك عبر التركيز على الإصلاحات التي تؤثر على التوازن السياسي على المدى الطويل فحسب.

مراجعة الأدبيات: تصنيف النظام المقيد ومتغيراته

إن الرابط بين التسوية السياسية ونتائج تنمية الدول (هما في ذلك السياسة الاقتصادية) هو بمثابة أمر مثبت في الوقت الحاضر.² فقد قام دوغلاس نورث وآخرون بتطوير إطار عمل النظام المقيد الذي تم استخدامه لفهم الدوافع التي يواجهها صانعو القرار في مجموعة متنوعة من البلدان النامية.³ يفترض إطار عمل النظام المقيد وجود صلة وثيقة بين مصلحة الدولة لتوليد الإيرادات وإعادة توزيعها بين النخب القادرة على توليد العنف. وبما أن توفير الإيرادات هذا يثني أعضاء النخبة في الائتلاف الحاكم عن التحريض على العنف، يتنبأ الإطار بوجود صلة وثيقة بين السياسة الاقتصادية (توليد الربح والتوزيع) واستدامة العملية السياسية (اللاعنفية) - كما شرح نورث وآخرون:

[في معظم المجتمعات] لا أحد ... يحتكر العنف. إن إنشاء مجتمع يعزز السلام والتخصص والتبادل يتطلب خلق حوافز للجماعات للتنافس سلمياً بدلاً من القتال. يقلل النظام المقيد من العنف من خلال تشكيل تحالف مهيمن يضم جميع الأفراد والجماعات الذين لديهم منفذاً كافياً إلى العنف الذي يمكن أن يخلق الفوضى، إذا تصرفوا من طرف واحد. يخلق التحالف المهيمن التعاون والنظام من خلال تقييد الوصول إلى الموارد القيمة ... لمجموعات النخبة. يؤدي حصر الدعم للمنظمات بمجموعات النخبة إلى تضخيم الإيرادات التي تتلقاها مجموعات النخبة ... لأن العنف يقلل من إيرادات النخب، ويمكن أن يؤدي وجود الإيرادات إلى تحفيز التزامات موثوقة بين النخب بأنها لن تقاوم بعضها البعض.⁴

صنف نورث وآخرون التسوية السياسية الوليدة في العراق عقب عام 2003 على أنها نمط لدولة هشّة والذي هو مختلف عن النظام المقيد (LAO) فحسب، بكونه نظام مقيد هشّ (FLAO).⁵ ما يميز النظامين أحدهما عن الآخر، هو أن كل عنصر في ائتلاف النخبة الحاكمة في النظام المقيد الهشّ لديه القدرة على توليد العنف من جانب واحد، ما يمكن أن يهدد التسوية السياسية بشكل وجودي، وليس فقط إعاقه تحقيق الإيرادات عن طريق العنف. ما يترتب عن هذا الواقع أنه لا يمكن لأعضاء النخب السياسية الالتزام بشكل موثوق، مسبقاً، بدعم تعاون طويل الأمد. لذلك، فإن عملية صنع القرار بطبيعتها غير مستقرة وفردية، وتبقى مؤسسات الدولة بسيطة وقصيرة النظر.⁶

إن إحدى الافتراضات المهمة لإطار عمل النظام المقيد الهشّ هو الرابط المعقد بين الأنظمة الاقتصادية والسياسية في تبني الانتقال إلى تسوية سياسية أكثر استقراراً ودعماً للتنمية - أي أنظمة الفرص المفتوحة (OAO). إنَّ الفرضية الأساسية لأدبيات التسوية السياسية هي أن الانتقال باتجاه مسار أكثر دعماً للتنمية يتطلب منهجة كل من المنافسة السياسية والاقتصادية - حيث يعزز كلاهما الحوافز التي تبتعد عن طريقة عمل النظام المقيد للفرص.⁷ إذا كانت هناك فجوة كبيرة

² Jan Pospisil and Alina Rocha Menocal, 'Why political settlements matter: navigating inclusion in processes of institutional transformation', *Journal of International Development* 29 (2017), pp. 551-8.

³ Douglas North, John Joseph Wallis, Steven Webb and Barry Weingast, 'Limited Access Orders in the developing world: A new approach to the problems of development', *World Bank Policy Research Working Paper* 4359 (Washington, D.C., 2007).

⁴ المرجع نفسه، ص. 41.

⁵ المرجع نفسه.

⁶ المرجع نفسه، ص. 11.

⁷ المرجع نفسه، ص. 5-6.

بين مستويات المنافسة في المجالين السياسي والاقتصادي، فستزداد الدوافع للعودة إلى النظام المقيد أو النظام المقيد الهش. وبالتالي، فإن المنافسة السياسية في اقتصاد يتسم بممارسات الاحتكار الأحادي أو احتكار القلة ستشجع الانتقال إلى عملية سياسية أكثر إقصائية؛ حيث ستقوم النخب بإعادة تشكيل المؤسسات من أجل الحصول على الإيرادات الاقتصادية. في حالة البنية المعاكسة ذات الانفتاح الاقتصادي لكن المصحوبة بقمع سياسي، سيتم تقويض المنافسة الاقتصادية حيث تستخدم الجهات السياسية الفاعلة الساعية إلى الريع واستدراار الريع انعزالها عن المنافسة لتوليد الإيرادات والاستحواذ عليها.

إن الأثر العملي لإطار التسوية السياسية هو أنه يسمح لنا بالربط ما بين البيئة السياسية الكلية وتكاليف إنتاج سلع مموله من القطاع العام مقابل الإيرادات. أساساً، يجب أن ترتفع التكلفة الحقيقية لمخصصات المصالح العامة مع انتقالنا من نظام مفتوح (غير عنيف) إلى نظام مقيد، بل ترتفع أكثر في حالة الانتقال إلى نظام مقيد هش. وذلك لأنه مع ازدياد احتمالية العنف في غياب الإيرادات، تزداد كذلك تكلفة فرصة استخدام الأموال العامة لتوليد السلع العامة. تساعد التسوية السياسية أيضاً في تفسير مفارقة أخرى، مثبتة في الأدبيات، وهي أن التحول من نظام إقصائي مستقر نسبياً إلى نظام أكثر تعددية ولكنه هش، لا يؤدي دائماً إلى نتائج اقتصادية وحكم أفضل. وسبب ذلك هو أن زيادة التعددية لا تمثل قدرة الجماعات المتزايدة على التقدم بمطالب منهجية من جهاز الدولة، بل تمثل حقيقة أن المزيد من الجماعات لديها القوة والتهديد الحقيقي على العنف لزعزعة السلام إذا لم تحصل على نصيبها من الإيرادات.

يتنبأ إطار عمل الأنظمة المقيدة الهشة بأن ظروفاً مثل عراق ما بعد 2003 ستشهد: (1) تصعيداً سريعاً في العنف إذا تم استبعاد عضو ما في نخبة التسوية من تقاسم إيرادات الدولة (على سبيل المثال، النخبة العربية السنية التي سبقت 2003)؛ (2) إعادة توجيه السياسة الاقتصادية نحو تلبية احتياجات المنفعة الشخصية على المدى القصير (وظائف القطاع العام والمعاشات التقاعدية) على حساب توفير السلع العامة وإعادة الإعمار على المدى الطويل؛ و (3) إذا كان للإصلاحات السياسية والاقتصادية أن تنجح، فإن تكافؤها على المدى القصير والطويل يحتاج إلى يكون مفهوماً تماماً. وبشكل أكثر تحديداً، يجب أن تركز الإصلاحات الاقتصادية على المجالات التي لا تتعارض مع قدرة النخبة على توليد الريع في الاقتصاد وتوزيعه، بل على توليد مجالات نمو جديدة - خاصة مجالات مثل تنمية القطاع الخاص، والتي قد تسمح بظهور أصوات جديدة تطالب بإصلاحات سياسية تدريجياً. يفترض نورث وآخرون أن إمكانية انتقال الأنظمة المقيدة نحو إطار عمل الأنظمة المفتوحة هي عملية طويلة وتستلزم أن تحصل النخبة على محفزات من أجل إنشاء مؤسسات مثل سيادة القانون لشريحة نامية من السكان، لأن هذا الأمر من شأنه أن يخلق نمواً اقتصادياً يمكن مصادرة نسبة منه كإيرادات. لذلك، من المرجح أن تسفر الإصلاحات الاقتصادية طويلة الأمد الصبورة والداعمة للنمو والتي لا تتعارض مع أهداف النخبة الريعية قصيرة الأمد، عن أفضل النتائج.⁸

من الواضح أن الأدبيات المتعلقة بالتسويات السياسية ترتبط بأدبيات أوسع تتعلق بمحفزات المناصب العامة المستحدثة مؤسساتياً لاستخدام النفقات العامة لتوليد سلع عامة و/أو إيرادات.⁹ تخرج مراجعة هذه الأدبيات بالتفصيل عن نطاق بحثنا. ومع ذلك، فإن الآثار العملية لأدبيات التسوية السياسية تتماشى إلى حد كبير مع التقديرات بأن أنواع الأنظمة

⁸ المرجع نفسه، ص. 17.

⁹ على سبيل المثال:

Timothy Besley, Rohini Pande, Lupin Rahman and Vijayendra Rao, 'The politics of public good provision: Evidence from Indian local governments', *Journal of the European Economic Association* 2/2-3 (2014), pp. 416-26; Timothy Besley, Torsten Persson and Daniel M. Sturm, 'Political competition, policy and growth: Theory and evidence from the US', *Review of Economic Studies* 77 (2010), pp. 1329-52; Bruce Bueno De Mesquita, James D. Morrow, Randolph M. Siverson and Alastair Smith, 'Political institutions, policy choice and the survival of leaders', *British Journal of Political Science* 32/4 (2002), pp. 559-90; David Lake and Matthew Baum, 'The invisible hand of democracy: Political control and the provision of public services', *Comparative Political Studies* 34/6 (2001), pp. 587-621.

المختلفة سوف تحفز أنماط إنفاق مختلفة. على وجه التحديد، إن التحول من نظام مقيد إلى نظام مقيد هش من شأنه أن يحول الإنفاق العام على النحو التالي: (1) من الناحية الكمية بعيداً عن النفقات البرمجية (توفير السلع والخدمات العامة وما إلى ذلك) وبتجاه إيرادات (معاشات مفرطة ووظائف وهمية ومدفوعات غير قانونية) للجهات السياسية الفاعلة التي يمكنها التحريض على العنف إذا لم يتم استرضاؤها؛ و (2) من الناحية النوعية نحو نوع موثوق أكثر لاستدرا الإيرادات - خلق وظائف في القطاع العام والمعاشات التقاعدية التي يمكن تسليمها بسرعة أكبر من الإيرادات الناتجة من المشتريات أو عن الأنشطة الأكثر فساداً على المدى الطويل.

من المهم طبعاً الانتباه إلى محدودية إطار عمل النظام المقيد الهش على تفسير مجمل الاقتصاد السياسي لصنع السياسات في العراق. إن العوامل التي تحدد صنع السياسة الاقتصادية كثيرة ومعقدة. لذلك، نتوقع أن تكون ثمة عوامل أخرى قادرة على تعديل بعض التباين في صنع السياسات الاقتصادية. قد تكون بعض الجهات الفاعلة قادرة مثلاً على استخدام سرييات تتعلق بالقومية والدين والقدرة الوطنية للدعوة لإجراء تغييرات، مثل أنظمة الرواتب الإلكترونية التي تعزز قدرة الدولة (خلاقاً لتوقعات النظام المقيد الهش). ومع ذلك، نتوقع أنه بالتحكم بهذه العوامل الأخرى، سيظل التغيير في الحوافز التي خلقتها التسوية السياسية عقب 2003، قادراً على تفسير قدر كبير من التحول في طبيعة صنع السياسة الاقتصادية. لذلك، يظل توجهنا مفيداً حتى ولو لم يكن قادراً على تفسير جميع العوامل التي تحدد صنع السياسة الاقتصادية.

تطوير ومأسسة نظام مقيد هش في العراق بعد عام 2003¹⁰

قبل عام 2003، عدّ العراق نظاماً مقيداً اقصادياً حيث أقصي الكثير من مكونات السكان من العملية السياسية، ولا سيما مجموعات فرعية مهمة من الجماعات الشيعية والكرديّة وغالباً باستخدام العنف. كما حُظر بشدة الخلاف بالرأي والمشاركة السياسية الحقيقية. تتلخص المراحل الأربع لنشوء وتوطيد التسوية السياسية في العراق ما بعد عام 2003 في الجدول 1 أدناه.

بدأ تشكيل تسوية سياسية جديدة يرسخ ديناميكيات النظام المقيد الهش مباشرة بعد عام 2003. في العامين الأولين، كان خضوع السياسة الاقتصادية لسيطرة سلطة التحالف المؤقتة (CPA) يعني أن التفاهم السياسي كان فعلياً تحت سيطرة وكلاء تابعين لنظام مفتوح وظيفي. وقد جرى تصور الانتقال إلى تسوية سياسية محلية عبر "خطة 540 يوماً" التي وضعها رئيس سلطة التحالف المؤقتة بول بريمر، لصياغة دستور جديد والمصادقة عليه عن طريق الاستفتاء وإجراء انتخابات. إلا أن محاولات بريمر لضمان أن يكون تصميم مؤسسات الدولة جامعاً قد ووجهت بمعارضة من الأحزاب الستة - السبعة فيما بعد - الممثلة في مجلس القيادة المكون من سبعة أشخاص.¹¹ كانت هذه الأحزاب التي تمثل إلى حد كبير الجماعات التي أقصاها نظام صدام، قد وضعت تصوراً لتفاهم سياسي طائفي بعد فترة وجيزة من حرب الخليج الأولى. حفزت عملية الانتقال البطيئة المقترحة وإمكانية التوصل إلى تسوية سياسية أكثر شمولاً، الأحزاب السياسية الستة للالتفاف حول مطالب الانتقال السريع.¹²

¹⁰ يستند القسم التالي الذي يصف نشوء وتوطيد التسوية السياسية الجديدة في العراق إلى:

Toby Dodge, 'Muhasasa Ta'ifia and its others: Domination and contestation in Iraq's political field', *Religion, Violence, and the State in Iraq*, *POMEPS Studies* 35 (October 2019), pp. 38-45. Available at https://pomeps.org/wp-content/uploads/2019/10/POMEPS_Studies_35.1.pdf (accessed 18 February 2020).

¹¹ والتي تشمل نصير كامل الجادرجي.

¹² Toby Dodge, 'Elite pacts, political settlements and transition in Iraq', *London School of Economics: London [forthcoming]*, p. 10.

وافق بريمر بسبب العنف المتزايد في النصف الأخير من عام 2003، بالإضافة إلى ضغوط السياسة الداخلية في دول التحالف لتسريع الانتقال خارج العراق، على مطالب الأحزاب الستة بإدخال "حصص صلاح الدين"¹³ بشأن تخصيص مقاعد لـ 25 شخصاً في مجلس الحكم العراقي (IGC)¹⁴ وكذلك حق الأعضاء الحاليين في الاعتراض على إدخال أي أعضاء جدد. بدأت هذه العملية فعلياً بتسيخ قوة هذه الجماعات في اكتساب السيطرة السياسية الإقصائية، وبالتالي الوصول إلى الإيرادات الاقتصادية التي يمكن أن تستحوذ عليها الدولة. وهكذا، أدى إنشاء مجلس الحكم العراقي إلى تأسيس نظام مقيد هش جديد.

¹³ وهي حصص طائفية تعود إلى مؤتمر تشرين الثاني 1992 الذي شكّل المؤتمر الوطني العراقي المعارض.

¹⁴ وشمل التوزيع 13 شيعياً و5 سنة و5 أكراد وتركمانياً واحداً ومسيحياً واحداً.

الجدول 1: ظهور وتوطيد التسوية السياسية ذات النظام المقيد الهش في عراق ما بعد عام 2003¹⁵

الفترة الزمنية	النخبة الفاعلة في النظام المقيد الهش	الجهات الفاعلة المستبعدة	الجهات الفاعلة الخارجية
2003	وضع تصور لنظام المحاصصة الطائفية بدأت الجماعات المنقضية في بلورة نظام ما بعد صدام الذي تمخض عن إنشاء أول نظام محاصصة طائفي في عام ١٩٩٢ عقب وقت قصير من حرب الخليج الأولى.	كان تمثيل الجماعات السنية التي اصطفاها صدام حسين تاريخياً ناقصاً في هذه المجتمعات.	على الرغم من محاولات رئيس سلطة التحالف المؤقتة بول بريمر (١) إشراك أصحاب مصلحة جدد، و(٢) حقيقة أنه كان لدى جميع الوزارات مستشار أمريكي، و(٣) كانت الولايات المتحدة مسؤولة عن الجزء الأكبر من الأمن، فقد تمكنت الأحزاب "الستة الأصلية" من استخدام التهديد بالمقاطعة لإجباط محاولات التحرك نحو نظام سياسي من شأنه أن يهدد هيمنتهم على مقاليد الدولة.
2007-2003	النخب تدعم قوتها وترسخها من خلال: (١) مقاومة محاولات السلطة المؤقتة بقيادة الولايات المتحدة لدمج مجموعات أخرى (غير المجموعات الست الأصلية) في صنع القرار، و(٢) ضمان أن تشمل مسودة الدستور نظام المحاصصة (الكوتا) الطائفية المفضل عليهم في العملية الانتخابية اللاحقة.	وفي حين كان رئيس البرلمان سنياً فقد السكان السنة فرص دخولهم التاريخية المميزة إلى النظام السياسي وبالتالي مستوى ريعهم الاقتصادية التي حصلوا عليها تاريخياً. بحلول عام ٢٠٠٦، بدأت حركات التمرد في المناطق العرقية السنية بالتسارع.	على الرغم من زيادة أعداد القوات الأمريكية، تضاءلت قدرة (واستعداد) التحالف الذي تقوده الولايات المتحدة على منع ترسخ النظام المقيد الهش الجديد، بما أن التركيز كان على الأمن وتأمين الخروج من العراق.
2011-2007	التوطيد بعد استحداث الدستور الجديد في عام ٢٠٠٥ الذي أعقبته انتخابات في عام ٢٠٠٦، توطدت سلطة النخبة الجديدة، وبدأت إعادة توجيه السياسة الاقتصادية بسرعة نحو خلق فرص عمل (قائمة على المحسوبية) في القطاع العام.	كان الوعد الذي قطعتة الحكومة على نفسها بتقديم الدعم للعشائر السنية التي حاربت المتمردين عاملاً مهماً في تحسين الوضع الأمني.	
2012-2017	المأسسة الكاملة إجباط محاولات تطوير أحزاب غير طائفية. استمرار التركيز على المحسوبية قصيرة المدى بلا هوادة.	الفشل في إرضاء القبائل السنية التي حاربت المتمردين يؤدي إلى تصاعد العنف والتقدم السريع في علف المتمردين.	مكّن تعزيز ودعم الحلفاء للحكومة من هزيمة التمرد.
2017 وما بعد	يسهل ضم المزيد من العناصر السنية من وضع حد للعتف، لتلبية احتياجات المحسوبية المتوسعة على الأقل في الوقت الحالي.		

¹⁵ الأحزاب الستة الأصلية هي أحزاب المعارضة التي توحدت حول فكرة المحاصصة الطائفية أثناء وجودها في المنفى.

تجلت قوة تسوية النخبة الجديدة في ترسيخ قدرتها على السيطرة على جهاز الدولة في عام 2004. إذ تمكنت الأحزاب الستة من إفشال خطة المبعوث الأمم المتحدة الخاص الأخضر الإبراهيمي، التي هدفت إلى ضمان تشكيل حكومة انتقالية تتألف من التكنوقراط بدلاً من ممثلي مجلس الحكم العراقي. كان من شأن هذا الأمر أن يحرم الأحزاب الستة من اكتساب أفضلية حتمية في الانتخابات المقبلة. تمكنت الأحزاب الستة من خلال التهديد بسحب دعمها لعملية الانتقال من الضغط على التحالف لقبول دور استمرار مركزية مجلس الحكم العراقي في الفترة الانتقالية.

في كانون الثاني 2005 تمكن ائتلاف النخبة من استخدام الاعتماد على حصص صلاح الدين خلال الانتخابات العراقية الأولى لترسيخ سيطرته على مقاليد الدولة. في حين كانت هذه انتخابات لمجلس نواب مؤقت، فقد كان دور هذا المجلس صياغة الدستور العراقي الجديد، وبالتالي وفر لائتلاف النخبة القدرة على التلاعب بـ "قواعد اللعبة" الجديدة لصالحه. يمكن ملاحظة قوة الائتلاف الداخلي في استبعاد أعضاء جدد من دخول العملية السياسية من خلال مقاومة الأحزاب الشيعية في مجلس الحكم العراقي لمحاولات آية الله العظمى علي السيستاني لتسهيل إدراج مرشحين مستقلين في القوائم الانتخابية الشيعية. كما يمكن ملاحظة القوة المتنامية للأحزاب في ائتلاف النخبة في الاستيلاء على الربيع الاقتصادي واستخدامه لمكافحة شبكات المحسوبيات من خلال التغيير الحاد لموقف الحزب الإسلامي العراقي الذي يشكل السنة قاعدة دعمه. فبعد أن قرر مقاطعة انتخابات كانون الثاني 2005، أدرك الحزب المخاطر المحتملة للعزلة السياسية ونظم ائتلاًفاً انتخابياً أوسع وشارك في انتخابات كانون الأول 2005 (حيث زادت نسبة المشاركة من 68 إلى 80 بالمئة تقريباً).

تمكن الدستور العراقي الجديد من ترسيخ التسوية النخبوية بمنحه الأطراف الضالعة الأدوات اللازمة لإدامة قدرتها على توزيع الأدوار الوزارية ووظائف القطاع العام المركزية على أسس طائفية، واستخدام هذه الأدوار لدعم شبكات المحسوبيات. إلا أنه سرعان ما انكشفت هشاشة التسوية السياسية الجديدة عندما بدأت العشرات السنية في وسط العراق، والتي كانت تتمتع تقليدياً بمنفذ للإيرادات السياسية، في دعم متزايد لحركات التمرد. وكما كان متوقعاً في نموذج النظام المقيد الهش، أدى الفشل في تزويد هذه الجهات الفاعلة بما يكفي من الإيرادات الاقتصادية إلى تصعيد سريع للعنف وخسارة أجزاء كبيرة من الأراضي، الأمر الذي هدد ليس فقط توفير الإيرادات ولكن أيضاً وحدة الدولة نفسها. لم تكن الحكومة قادرة على تغيير هذا الوضع إلا من خلال الاعتماد على الدعم العسكري الخارجي وشمل هذه المجموعات بشكل أفضل ضمن التسوية السياسية عبر منحها منفذاً إلى وظائف القطاع العام. إن حقيقة أن استبعاد حتى أقلية صغيرة نسبياً من التسوية السياسية قد أدى إلى تدهور سريع في الوضع الأمني، يؤكد هشاشة النظام الذي على الرغم من الثروة النفطية الهائلة - وبالتالي الإيرادات - فإنه يفتقر إلى القدرة على أن يضمن احتكار العنف في مواجهة معارضة الأقلية.

صياغة مبسطة

من أجل فهم أفضل لكيفية تأثير الانتقال من نظام مقيد إلى تسوية ضمن نظام مقيد هش على الدوافع السياسية الاقتصادية، من المفيد وضع نموذج بسيط للمخاطر الأخلاقية بين الموكل والوكيل.¹⁶ لنفترض أن شاغل منصب ما يحقق أقصى حد من الإيرادات (I) وقد تم تعيينه عشوائياً في السلطة في الفترة الأولى (T₁) من لعبة مكونة من فترتين. إن شاغل المنصب القدرة على الاستفادة من مستوى من الضرائب (مقرّر من الخارج) (T)، بشرط أن تكون الضريبة أقل من إجمالي الدخل القومي (T < Y)، لتوليد: (1) إيرادات خاصة لنفسه؛ و / أو (2) توفير سلع عامة (Y) لجميع المواطنين (II). من أجل فهم تأثير التسوية السياسية، ندخل المعامل III الذي يشير إلى نسبة الموارد التقديرية التي على

¹⁶ النموذج هنا عبارة عن تعديل بسيط لنموذج الموكل-الوكيل المعتمد والذي تم تقديمه في:

Tim Besley, *Principled Agents? The Political Economy of Good Government* (Oxford: Oxford University Press, 2008).

جهات النخبة الفاعلة استخدامها "لشراء السلام". ذلك هو مستوى الإيرادات التي يجب توفيرها لتجنب العنف، وبالتالي (1) تدمير المنافع العامة و(2) قدرة شاغل المنصب على الاحتفاظ بالمنصب في الفترة الثانية. بالتالي $1 > v > 0.17$ أما بالنسبة لقدرة النخب، فرضاً، على توليد العنف في نظام مقيد هش أكثر منه في نظام مقيد، يمكننا أيضاً أن نفترض أن $v(LAO) > v(FLAO)$ ¹⁸ ونظراً لتفضيلات شاغل المنصب بتحقيق الحد الأقصى من الإيرادات، ومعامل الخصم الإيجابي (δ)، والريع الذاتي المؤكد (E) للبقاء في المنصب للفترة الثانية، فإن دالة منفعة شاغل المنصب هي:

$$U_i = (vr_i + \delta(E + r_i)) - (1 - v)\gamma$$

(1.01)

يمكن للمواطنين الالتزام التزاماً صادقاً بالموافقة على بقاء شاغل المنصب في مركزه، إذا حصلوا على كمية معينة من السلع العامة (γ^*). ونظراً إلى أن توفير السلع العامة يتطلب خسران الإيرادات، يمكن كتابة وظيفة منفعة المواطن على النحو التالي:

$$U_c = (1 - v)\gamma - (vr_i + \delta(r_i))$$

(1.02)

من وظيفة المنفعة هذه، يمكن استخراج مجموعة من الاستراتيجيات المتاحة للمواطنين في نهاية الفترة الأولى:

$$(U_c) \begin{cases} \text{support incumbent if } \gamma \geq \gamma^* \\ \text{revolt if } \gamma < \gamma^* \end{cases}$$

(1.03)

يتركز قرار شاغل المنصب حول ما إذا كان من الأفضل له الالتزام بتوفير الحد الأدنى من المنافع العامة المطلوبة للبقاء في المنصب والتمتع بالإيرادات المتبقية في الفترة الأولى، وصافي القيمة الحالية لإيرادات الفترة الثانية؛ أو تحقيق الحد الأقصى من الإيرادات (r^*) في الفترة الأولى وبالتالي إبعاده من المنصب.

أي أن:

$$(U_i) \begin{cases} \text{remain in office if } (vr_i + \delta(E + r_i)) - (1 - v)\gamma \geq r^* \\ \text{leave office if } (vr_i + \delta(E + r_i)) - (1 - v)\gamma < r^* \end{cases}$$

(1.04)

إن توقيت اللعبة هو التالي: (1) تعيين الطبيعة شاغل المنصب في المركز؛ (2) يسند المواطنون بثقة شاغل المنصب بالاستمرار في مركزه إذا تحققت درجة السلع العامة في نهاية الفترة الأولى؛ (3) شاغل المنصب إما (أ) يؤمن مجموعة من السلع العامة للمواطنين ويستولي على الإيرادات المتبقية، أو (ب) يحقق أقصى حد من الريع في الفترة الأولى؛ (4) المواطنون يراقبون تصرفات شاغل المنصب؛ و (5) إما (أ) يتمردون، أو (ب) يرضون ببقاء شاغل المنصب في السلطة؛ (6) شاغل المنصب إما (أ) يُبعد من منصبه، أو (ب) يستمر في منصبه للفترة الثانية ويتبع سياسة استخلاص الحد الأقصى من الريع.

¹⁷ من أجل التبسيط ونظراً للافتراض الموضوعي بأن توليد الريع أمر بالغ الأهمية لكل من النظام المقيد والنظام المقيد الهش، فإننا نفترض أن $v > 0$.

¹⁸ من أجل التبسيط، لا نفترض أي حلول إحتكارية.

الاقتراح 1 أ: إذا كان $r^* \geq (1 - v)\gamma - (vr_i + \delta(E + r_i))$ و $\gamma \geq \gamma^*$ فإن هناك توازن (استراتيجية خالصة) يوفر فيه شاغل المنصب مجموعة دنيا من السلع العامة للبقاء في المنصب مع الاستفادة من أي موارد متبقية بغية توليد الإيرادات. يتلقى المواطنون جميعهم أية سلعة عامة يتم توفيرها ويبقى شاغل المنصب للفترة الثانية.

الاقتراح 1 ب: إذا كان $r^* \leq (1 - v)\gamma - (vr_i + \delta(E + r_i))$ فإن هناك توازن (استراتيجية خالصة) يسعى فيه شاغل المنصب إلى تحقيق أقصى قدر من الربح، فيفشل في إنتاج كمية كافية من السلع العامة ويتم إبعاده من المنصب في نهاية الفترة الأولى.¹⁹

باتباع الحدس يمكن اعتبار أن النموذج يسمح بالبدء بتحليل الحوافز المختلفة التي يواجهها شاغل المنصب الحالي عند التفكير في استجابته المثلى لمطالب المواطنين في ظل تسوية سياسية. إذا علمنا تحديداً كيف يمكن للتغيير في التسوية السياسية أن يؤثر على التكاليف النسبية للخيارات المختلفة، يمكننا استخدام هذا النموذج البسيط لوضع تكهنات حول كيفية تأثير التغييرات في التسوية السياسية على التوفير النسبي للسلع العامة والإيرادات، وبالتالي قصر نظر صانعي القرار الحاليين (أو انعدامه).

الإحصائيات المقارنة: الانتقال من نظام مقيد إلى نظام مقيد هش

يمكننا استخدام النموذج أعلاه لدرس احتمالية حصول نتائج جوهرية مختلفة (مستويات الفساد وتوليد السلع العامة) للتحول من نظام مقيد إلى نظام مقيد هش. يمكننا على الأخص دراسة كيفية تغير حوافز شاغل المنصب في نظام مقيد حيث يكون التفاوت $r^* \geq (1 - v)\gamma - (vr_i + \delta(E + r_i))$ و $\gamma \geq \gamma^*$ مجرد تغييرات مرضية عندما تنتقل إلى نظام مقيد هش. التحول إلى نظام مقيد هش يعني أساساً أن قيمة γ قد زادت. ماذا يحدث لحوافز شاغل الوظيفة كـ $1 \rightarrow v$ ؟ أي $\frac{du}{dv}$ ؟ سطحياً، تعني الزيادة في قيمة γ أن العائد الحقيقي لاستخلاص الربح قصير الأمد أصبح الآن أكبر من حد استخلاص الربح في الفترة الأولى وتوفر السلع العامة. ذلك لأن شاغل المنصب هو الآن أفضل حالاً بتحقيقه الحد الأقصى من الإيرادات على المدى القصير من أن يتخلى عن بعض الإيرادات في الفترة الأولى. لذلك، فإن احتمال أن يصبح شاغلو المناصب قصيري النظر أكثر وينتزعون المزيد من الإيرادات، يزداد مع تحولنا من نظام مقيد إلى نظام مقيد هش (انظر ملحق أ).

الآثار التجريبية

يصف الانتقال من تسوية نخبوية مع هيئة تنفيذية موحدة وإقصائية (نظام مقيد) إلى تسوية يتحكم فيها عدد كبير من شاغلي المناصب المستقلين بحقائبهم الخاصة ويتعاون فعال محدود أو معدوم (نظام مقيد هش)، التغيير الطارئ في صنع القرار في العراق. يمكننا استخدام الإحصائيات المقارنة للنموذج أعلاه لاستحداث تكهنات حول كيفية تأثير انتقال العراق إلى نظام مقيد هش على طبيعة صنع السياسة الاقتصادية:

H₁: سوف يتراجع توفير السلع العامة من قبل الجهات الفاعلة (المحلية) مع تحول التسوية السياسية من نظام مقيد إلى نظام مقيد هش.

H₂: سوف يزداد الإنتاج الإجمالي للإيرادات مع تحول التسوية السياسية من نظام مقيد إلى نظام مقيد هش.

يمكننا الآن مراجعة كل من هذه الفرضيات لتحديد فائدة إطار عمل النظام المقيد الهش.

¹⁹ سيكون كافياً من أجل تحقيق هدفنا، وهو تحليل آثار التحول من نظام مقيد إلى نظام مقيد هش، أن نحلل هذين التوازنين الاستراتيجيين الصافيين. هناك أيضاً توازنات استراتيجية صافية أخرى، على سبيل المثال $r^* \geq (1 - v)\gamma - (vr_i + \delta(E + r_i))$ و $\gamma \leq \gamma^*$ ، ولكن هذه لا تضيف قيمة كبيرة لهدف التوضيح.

التحليل التجريبي

الهدف من التحليل التجريبي هو تحديد ما إذا كان يمكن للفرضيات النظرية الناتجة عن صياغتنا المبسطة أن تتنبأ بتطور عملية صنع القرار في العراق بعد عام 2003. هناك أدبيات واسعة تربط بين ترك نظام استبدادي ناضج مستقر أو نظام ديمقراطي ليبرالي وبين نتائج حكم أسوأ.²⁰ إن التحدي المنهجي المنوط بذلك هو أن نتائج الفائدة (تمط الإنفاق وجودة التنظيم ومستويات الفساد) لا تتحدد فقط من خلال التسوية السياسية. من أجل محاولة تحديد المساهمة المحتملة للتسوية السياسية، نحاول بالتالي التركيز على التغيير النسبي في متغيرات الفائدة مع مرور الزمن. منذ أن بدأت التسوية السياسية في الظهور بعد عام 2003 تحديداً وتوطدت بحلول عام 2010، من الممكن دراسة ما إذا كانت هناك تغييرات يمكن اكتشافها في نتائج السياسة الاقتصادية المرتبطة بتطور التسوية السياسية الجديدة.

المتغير التوضيحي للفائدة

لم يجر تطوير وترسيخ التسوية السياسية الحالية (1 → 1) في العراق بشكل فوري. إذ تجلت وتطورت وترسخت مع مرور الوقت. لذلك، كنا نتوقع أن يصبح تأثير التسوية بعد عام 2003 أكثر وضوحاً بمرور الوقت. ونظراً بالتحديد إلى أن التحالف الذي قادته الولايات المتحدة كان مسؤولاً عن إدارة جزء كبير من العراق مباشرة بعد عام 2003، ولم تعد السيطرة بالكامل إلى الجهات السياسية الوطنية إلا في عام 2011، فإننا نتوقع أن يتجلى التأثير الكامل للتسوية السياسية الجديدة بعد 2010 فحسب.

المتغيرات التابعة

نظراً لتعزيز الشعور السياسي الموصوف أعلاه، ستسعى المتغيرات المستقلة الجيدة للفائدة إلى قياس: (1) التوفير العام للسلع العامة و / أو السلع والخدمات الممولة (Y)؛ أو (2) مستوى الإيرادات (Z) المنتجة في الاقتصاد. هناك العديد من التحديات المنهجية في تحديد المتغيرات التي يمكن أن تقيس بفاعلية هذه المتغيرات التابعة للفائدة. فيما يتعلق بتوليد السلع العامة، قد يكون من الصعب أحياناً قياس جودة المخرجات (على سبيل المثال الجودة التنظيمية وجودة الخدمات العامة وما إلى ذلك). فيما يتعلق بالإيرادات، يمكن أن يكون من الصعب تحديد حجمها ومسارها الفعلي، نظراً للطبيعة غير القانونية في بعض الأحيان لعمليات التحويل و/أو تمويهها كنفقات عامة مشروعة.

من أجل تقليل المخاطر بالأ تعكس المؤشرات المستخدمة المسار العام لمخرجات القطاع العام والإيرادات، نستخدم (1) مجموعة من المتغيرات المختلفة التي تقيس الجودة التنظيمية والإيرادات؛ (2) مقترنة بالبيانات المالية العامة. الفكرة هي أنه إذا كانت كل هذه المؤشرات تتحرك في نفس المسار المتوقع، فإن ثمة مزايا عدة للمقاربة النظرية للتسويات السياسية. نستطلع تحديداً مؤشرات البنك الدولي الإجمالية عن نوعية التنظيم والاستقرار السياسي، (Y) والفساد، والأداء المقارن (■) للعراق في مؤشر ممارسة الأعمال التجارية (فهم مزيج من $Y = Z$) وتطور بيانات الإنفاق في العراق - خاصة رأس المال (الاستثمار طويل الأمد X) مقابل الحالي (الرواتب والمعاشات التقاعدية التي قد يكون بعضها مشروعاً، ولكن ارتفاعها غير المبرر قد يشير إلى ارتفاع في ■).

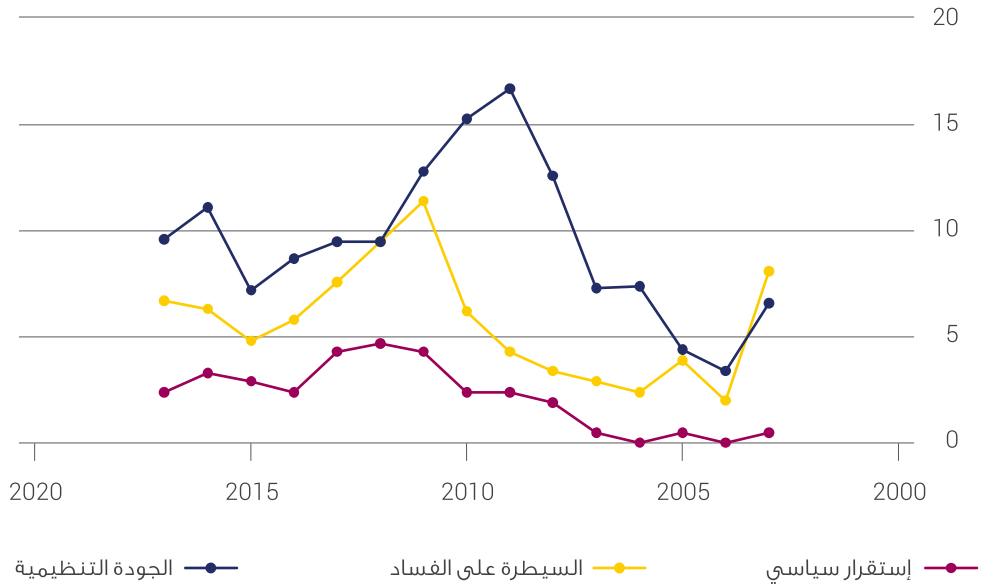
²⁰ على سبيل المثال:

Gabriella Montinola and Robert Jackman, 'Sources of corruption: A cross-country study', *British Journal of Political Science* 32/1 (2002), pp. 147-70; Patrick M. Regan and Errol A. Henderson, 'Democracy, threats and political repression in developing countries: are democracies internally less violent?', *Third World Quarterly* 23/1 (2002), pp. 119-36; Khusrav Gaibulloev, James A. Piazza and Todd Sandler, 'Regime types and terrorism', *International Organization* 71/3 (2017), pp. 491-522.

يقدم الشكل 1 نظرة عامة أولية لتطور العراق النسبي وفقاً لثلاثة من مؤشرات الحكم الرشيد للبنك الدولي. ينبغي أن توفر هذه لمحة جيدة، وإن كانت عالية المستوى، عن كيف أدى تطور النظام إلى تغييرات نوعية في عناصر مختلفة من الحكم تتوافق مع H_1-H_2 . ذلك أن هذه المؤشرات مصممة لفهم كل من توفير السلع العامة (جودة تنظيمية جيدة وتنفيذها) وكذلك حجم بعض أنواع الفساد (الإيرادات).

صُمم مؤشر البنك الدولي "جودة التنظيم" لفهم تصورات لقدرة الحكومة على صياغة وتنفيذ سياسات وأنظمة سليمة تسمح بتنمية القطاع الخاص وتعزيزه.²¹ وبالتالي، فهو يُظهر بعداً أساسياً يتعلق بما إذا كان بإمكان الدولة توليد سلع وخدمات عامة (H_1). بالتركيز على تغيير النظام في عام 2003، فإن الترتيب المتدني نسبياً للعراق (عُشر النسبة المئوية) مع بدء عملية إعادة الإعمار، يتحسن ليصل إلى أعلى العشريات في عام 2009. ومع ذلك، مع توطيد التسوية السياسية الجديدة وتداول سيطرة التحالف المباشرة على الحكم يبدأ المؤشر في الانخفاض المضطرب بعد ذلك. تتبع السيطرة على الفساد (نيابة عن H_2) نمطاً مشابهاً يبدأ من أساس منخفض ويتحسن بحلول عام 2011، ثم يتراجع. أخيراً، يتحسن الاستقرار السياسي النسبي لغاية حدوث التمرد في أواخر عام 2011 (H_1). بالتالي، وعلى الرغم من الاستثمار الضخم في القدرات العسكرية العراقية، فإن عدم إشراك النخب السنية في صنع القرار فيما يتعلق بإعادة توزيع الإيرادات هو متغير أفضل للدلالة على الاستقرار السياسي. وبالتالي فإن حركة كل هذه المؤشرات تتماشى مع تكهنات النموذج. فمع توطيد التسوية السياسية الجديدة، تتراجع جودة صنع القرار وتزداد الإيرادات والفساد، ويتفاقم العنف الطائفي على الرغم من ضم المزيد من المجموعات النخبوية.

الشكل 1: مؤشرات الحكم الرشيد في العراق



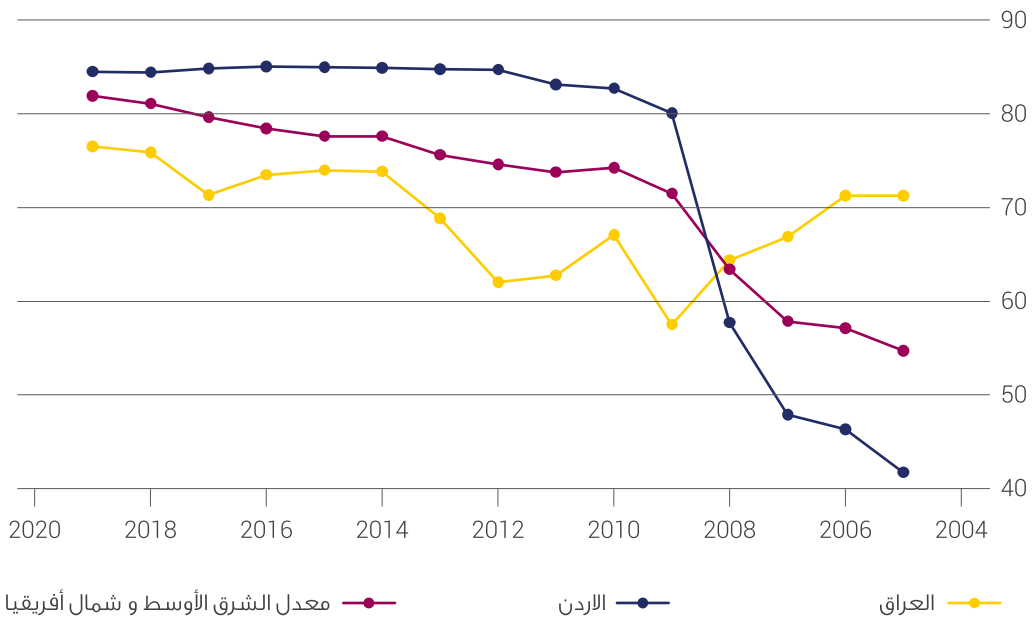
المصدر: البنك الدولي²²

²¹ 'Good Governance Indicators', World Bank (Washington, D.C., 2019). Available at <https://info.worldbank.org/governance/wgi/#home> (accessed 18 February 2020).

²² المرجع نفسه.

كما يوضح الشكل 2، يمكن أيضاً رؤية الانخفاض النسبي في توفير السلع العامة (H_1) من خلال مؤشر "سهولة مزاوله الأعمال". في حين أن بيئة الأعمال التجارية عموماً في العراق بدأت في عام 2004 فوق متوسط منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا والأردن، إلا أنها تراجعت منذ ذلك الحين. لذلك، بينما كان هناك بعض التحسن بالمطلق في أداء العراق منذ عام 2009، إلا أنه كان بطيئاً للغاية. نتيجة لذلك، فيما يتعلق بأقرانه الإقليميين، ازدادت التكلفة النسبية وتعقيد تسجيل الأعمال والعمليات التجارية في العراق في السنوات الأخيرة مع توطد التسوية السياسية، وإن كان ثمة تحسن ما بالمطلق.

الشكل 2: سهولة مزاوله الأعمال التجارية في العراق



المصدر: البنك الدولي²³

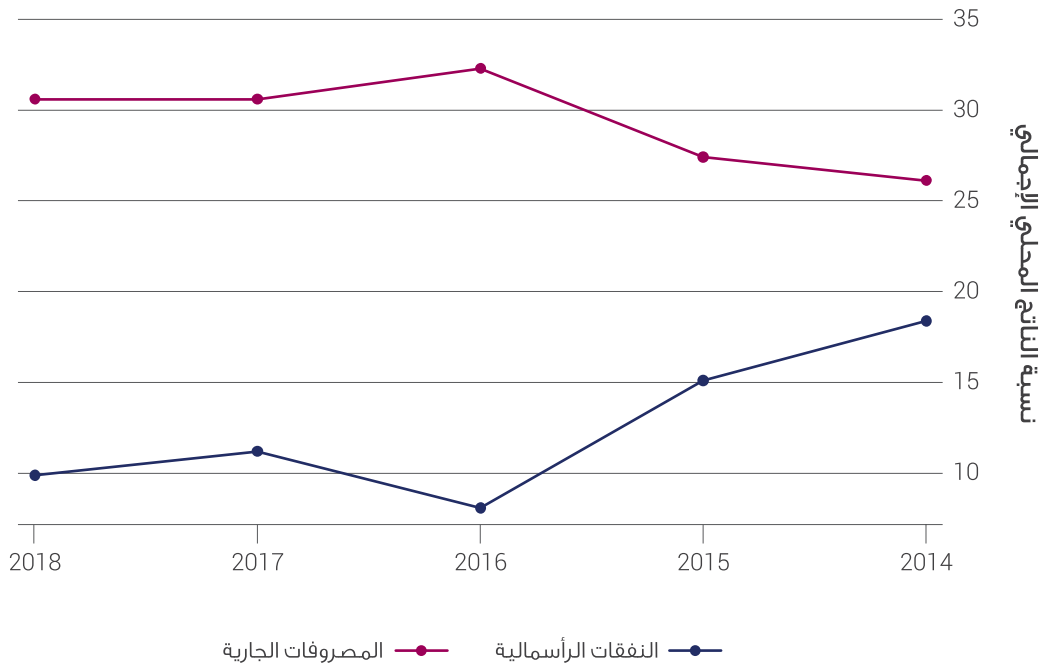
يمكننا البحث أكثر في التدهور النوعي في عملية صنع القرار من خلال استطلاع طبيعة ومسار الإنفاق الحكومي ($H_1 - H_2$). إذا كان نموذجنا النظري صحيحاً، فإننا نتوقع انخفاضاً تدريجياً في نسبة الإنفاق المخصص للاستثمار طويل الأمد لصالح الإنفاق المتكرر قصير الأمد، الذي يمكن استخدامه لمكافحة أصحاب المصلحة من المحاسيب بوظائف حكومية ومنح.²⁴ إن أكبر عامل محدد للإنفاق الحكومي هو قطعاً أسعار النفط، حيث أن أكثر من 90 بالمئة من الإيرادات العامة مصدرها من صادرات النفط. ومع ذلك، وكما يوضح الشكل 3 أدناه، فقد انخفضت نسبة الإنفاق المخصص لرأس المال مقابل النفقات الجارية مع تجمد التسوية السياسية - حيث انخفضت النفقات الرأسمالية إلى النصف تقريباً من 18 إلى 10 بالمئة من إجمالي الناتج المحلي، بينما ارتفعت النفقات الجارية من أقل من 25 إلى أكثر من 30 بالمئة من إجمالي

²³ 'Doing Business Index', World Bank (Washington, D.C., 2019). Available at <http://www.doingbusiness.org/en/rankings> (accessed 18 February 2020).

²⁴ لا يزال من المرجح أن يكون الإنفاق الذي يندرج تحت حساب رأس المال ذا التوجه طويل الأمد، عرضة لفساد كبير ولاستيلاء على الإيرادات. مع ذلك، ومع انعدام مصادرة كاملة، من غير المرجح أن يؤدي هذا النوع من الإنفاق إلى "نتائج مثلى خاصة" لشبكات المحسوبية الفاسدة. إن لتسليم الوظائف الدائمة تكاليف معاملات أقل ويوفر فوائد طويلة الأمد للمستفيدين النفعيين أكثر من محاولة انتزاع الإيرادات من عقود المشتريات. من هنا فإن الحصة النسبية لنفقات الدولة على الموازنات الرأسمالية مقابل الموازنات الجارية هي تمثيل مهم، وإن كان غير مثالي، للتشديد على نفقات المحسوبيات.

الناتج المحلي في 2014-2018. بالطبع، يمكن أن نعزو جزء من الانخفاض في الاستثمار الرأسمالي لانخفاض أسعار النفط منذ عام 2016. ومع ذلك، فإن كون الإنفاق الجاري قد زاد من حيث القيمة المطلقة والنسبية منذ عام 2014، يشير بوضوح إلى أن ترتيب أولويات الإنفاق العام، نظراً لاختلاف أسعار النفط، أصبح يتوجه أكثر نحو توفير وظائف القطاع العام والمعاشات التقاعدية.

الشكل 3: بنية نفقات القطاع العام في العراق

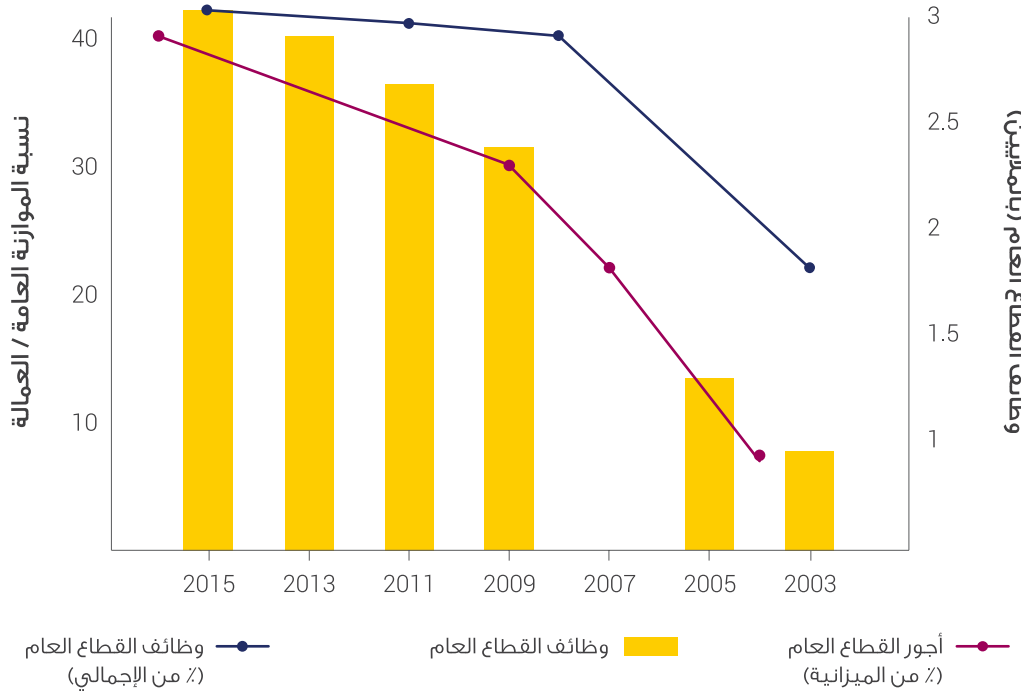


المصدر: صندوق النقد الدولي²⁵

كما يمكننا حتى بحث المدى الذي أصبحت فيه النفقات أكثر محسوبة من خلال دراسة تضخم رواتب القطاع العام. فمن المعروف أن الوظائف والمدفوعات الحكومية هي آلية مهمة ومعتمدة في سياسة المحسوبيات. لذلك، وعلى الرغم من تدهور جودة المخرجات الحكومية (الشكل 1)، فقد نما حجم الدولة بشكل كبير. كما يوضح الشكل 4، زاد حجم القطاع العام مما يزيد قليلاً عن 900000 في عام 2003 إلى أكثر من 3 ملايين بحلول عام 2015. وزادت نسبة الميزانية العامة المخصصة لدفع الرواتب من 7 إلى ما يزيد قليلاً عن 40 بالمائة، بينما يمثل القطاع العام الآن 4 من أصل كل 10 وظائف في البلاد.

²⁵ 'World Economic Outlook', International Monetary Fund (Washington, D.C., 2019). Available at <https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2019/01/weodata/index.aspx> (accessed 18 February 2020).

الشكل 4: نمو رواتب القطاع العام في العراق

المصدر: البنك الدولي²⁶

التداعيات المترتبة عن السياسة

إن الدوافع ذاتية التعزيز التي تنتجها التسوية السياسية في العراق تجعل من الضروري تحديد الإصلاحات الاقتصادية التي يمكن أن تسهل النمو الاقتصادي والتحول السياسي على المدى الطويل (t_2). أسوة بأي تسوية سياسية أخرى، سيكون من الصعب تنفيذ الإصلاحات ذات التكلفة السياسية العالية على المدى القصير (t_1). ونظراً إلى أن التكاليف السياسية المرتفعة على المدى القصير في النظام المقيد الهش قد تؤدي إلى تفكك الدولة وليس فقط إلى فقدان شاغلي المناصب مناصبهم، فإن التأثير الخالص لبعض الإصلاحات يمكن أن يكون عميقاً للغاية. لذلك، في حين يمكن إعادة توجيه الموارد بعيداً عن رواتب القطاع العام نحو استثمار رأسمال بشري وبناء البنية التحتية، أن تكون بمثابة تحولاً من منظور اقتصادي، فمن المحتمل أيضاً أن تؤدي إلى عدم استقرار سياسي وإلى العنف. إن ما يحفظ توازن هذا النزعة إلى حد ما، هو ارتفاع معدلات البطالة بين الشباب ونقص الفرص التي من المرجح أن تخلق ضغوطاً متزايدة من أجل الإصلاح الاقتصادي، كما هو الحال مع احتجاجات 2019-2020.

كما يبين الجدول 2، نظراً لهشاشة النظام، فإنه من غير المرجح أن تحظى الإصلاحات ذات التوجه التقني المتعلقة بالإدارة المالية العامة و/أو مكافحة الفساد، والتي يمكن أن تهدد قدرة شاغلي المناصب على إعادة توزيع ريع النفط، بالكثير من

²⁶ 'Iraq – Systematic Country Diagnostic', World Bank (Washington, D.C., 2017). Available at <http://documents.worldbank.org/curated/en/54281148727729890/pdf/IRAQ-SCD-FINAL-cleared-02132017.pdf> (accessed 18 February 2020).

الزخم. بالمقابل، قد تكون مبادرات دعم تنمية القطاع الخاص ممكنة، طالما أنها لا تعيق بشكل مباشر قدرة النخبة على إعادة توزيع هذه الإيرادات، حتى لو كانت تقلل من فرص الفساد البسيط. ويعود ذلك إلى كون نمو القطاع الخاص لا يعيق توزيع عائدات النفط بشكل مباشر بل وقد يُرضي بعض المجموعات القوية. قد يكون الخيار الممكن الآخر هو استخدام الشروط لتمويل النفقات الرأسمالية في العراق. كون أسلوب عمل النظام المقيد الهش يعني أن لدى الحكومة نفسها دوافع محدودة للغاية للاستثمار في إعادة الإعمار على المدى الطويل، فإن توفير الدعم المالي لإعادة الإعمار (التي قد تولد حافزاً اقتصادياً قصير الأمد) وفقاً لمتطلبات تركز على الإصلاح الهيكلي طويل الأمد، قد يكون مثمراً سواء على المدى القصير أو الطويل. يمكن لنفقات إعادة الإعمار أن تحفز النمو على المدى القصير. ويمكن للإصلاح البطيء للقطاع الحكومي، فيما لا يعيق اليوم قدرة شاغلي المناصب على إعادة توزيع الإيرادات، أن يؤدي إلى تقويض تسوية النظام المقيد الهش على المدى الطويل وتعزيز انتقاله البطيء نحو نهج عمل أكثر شمولية وإنتاجية.

الجدول 2: خيارات التسوية السياسية والإصلاح في العراق

تأثير محدود على المدى القصير ولكن كبير على المدى الطويل للإصلاح الاقتصادي (t_2)	تأثير كبير على المدى القصير والطويل للإصلاح الاقتصادي (t_1)	
<ul style="list-style-type: none"> إدارة مالية عامة إصلاحات لمكافحة الفساد 	<ul style="list-style-type: none"> إعادة هيكلة شركات مملوكة للدولة إصلاحات في المعاشات التقاعدية في القطاع العام 	تكلفة سياسية صافية عالية (t_1)
<ul style="list-style-type: none"> تسهيلات تمويلية لإعادة الإعمار وسياسة الإصلاحات الطويلة الأجل دعم صنع السياسات القائمة على الأدلة (مثل توليد البيانات وتحليلها) 	<ul style="list-style-type: none"> تسهيل نمو القطاع الخاص منفذ إصلاحات مالية ومصرفية 	تكلفة سياسية صافية منخفضة (t_2)

يمكن للتأثيرات الديناميكية لتسلسل تركيز الإصلاحات على كل من التوازن الاقتصادي والسياسي، أن تمكّن من التحرك مع الوقت نحو تسوية سياسية أكثر شمولاً.²⁷ وذلك بسبب أن المباشرة الناجحة بالإصلاحات الاقتصادية سيكون لها مع الوقت، كما يبين الجدول 3، تأثير غير مباشر على مطالب التغيير في التسوية السياسية، والتي بدورها ستؤدي إلى مزيد من الحوافز للإصلاحات الاقتصادية. وبالتالي، فإن المباشرة بالإصلاحات الاقتصادية السليمة يمكن أن تؤدي إلى حركة متعددة الأسباب وتدعم نفسها بنفسها نحو توازن اقتصادي وسياسي أفضل على المدى الطويل.

²⁷ تجدر الإشارة إلى وجود نقاش كبير حول العلاقة ما بين الإصلاحات الاقتصادية والسياسية وكيفية تأثيرها على بعضها البعض. ومع أنه لا يوجد إجماع، فإن ثمة توافق متزايد حتى بين المتشككين بأن هناك روابط متعددة الأسباب بين الاثنين. انظر: Staffan I. Lindburg, 'Introduction' in 'Should Modernization Theory Survive?', *The Annals of Comparative Democratization* 16/3 (2018).

لذلك، بينما يهدف الشرح الوارد في الجدول 3 إلى رسم مسار منطقي يربط بين التوازن الاقتصادي والسياسي، فمن الممكن أيضاً أن ثمة آليات أخرى للتأثير على كليهما.

الجدول 3: تأثير الإصلاحات الاقتصادية على التوازن الاقتصادي والسياسي

الفترة الزمنية	التوازن الاقتصادي	التوازن السياسي
T ₁	تأثير اقتصادي كبير، اتباع إصلاحات سياسية قصيرة المدى ذات تكلفة منخفضة (أي تمويل ميسر، وإصلاحات في القطاع الخاص).	يكون سليماً إلى حد كبير (عائدات النفط مقابل الوظائف). قد يقاوم بعض البيروقراطيين من المستوى الأدنى فقدان حرية الاستفادة من الفساد البسيط، لكن التعزيز الاقتصادي ومكانة بيئة الأعمال الأفضل يبقيان النخبة
T ₁₊	يؤدي توفير البنية التحتية ونمو القطاع الخاص إلى خلق فرص عمل وتحفيز اقتصادي.	توقعات بتحسين توفير الخدمات (بشكل هامشي) وتنفيذ متضمن (التمويل الميسر)؛ ويخلق نمو القطاع الخاص صوتاً سياسياً أكبر.
T ₂	تضائل النمو الاقتصادي نتيجة لاستنفاد الإصلاحات الاقتصادية "المنخفضة النتائج" - النمو يعتمد بشكل متزايد على إصلاحات الحكم (مثل مكافحة الفساد وإدارة المالية العامة وسيادة القانون).	قد تحفز الفوائد السياسية للنمو الاقتصادي المستمر والقوة النسبية للقطاع الخاص والمكاسب السياسية قصيرة الأمد للحفاظ على النمو، كبار صانعي السياسات على اتباع بعض إصلاحات الحكم التي تحسن الكفاءة وسيادة القانون، وفي الوقت نفسه يستمرون بالتمتع بسلطة كبيرة في حرية التصرف المالي (لاستخدام عائدات النفط لخلق فرص عمل).
T ₃₊	يتزايد الضغط السياسي لتغيير السياسة المالية (تخصيص الربح) نتيجة للتحوّل الاقتصادي. يبدأ العقد الاجتماعي القائم على ربح النفط بالتغير.	يؤدي تعزيز سيادة القانون وإدارة المالية العامة ومكافحة الفساد إلى زيادة تكلفة سوء التخصيص الاقتصادي. إن الأثر بعيدة المدى لاستقلال أكبر للقضاء وجهود مكافحة الفساد وتوقعات تقديم الخدمات، تخلق ضغوطاً لاتخاذ قرارات إنفاق أفضل.

الخلاصة

كان لتطور التسوية السياسية في العراق منذ عام 2003 آثاراً عميقة على طبيعة صنع السياسات (الاقتصادية). إذ أدت التسوية السياسية الأكثر شمولية وإن كانت نخوية، بشكل خاص، إلى زيادة حوافز صنّاع السياسة الحاليين لاتباع سياسات قصيرة الأمد تركز على استرضاء الداعمين من المحاسيب بدلاً من توفير السلع العامة. ويعود ذلك إلى أنه مع تطور وترسيخ إدخال النظام الطائفي في توزيع المناصب العامة، تحولت التكلفة النسبية لضمان البقاء في المنصب من توفير السلع العامة المؤمنة على نطاق واسع إلى إرضاء الداعمين من المحاسيب. وهكذا، ركزت الدولة بشكل متزايد على توفير وظائف القطاع العام مع إهمال رأس المال والنفقات طويلة الأمد.

يمثل هذا التوازن السياسي عقبة كبيرة أمام الإصلاح الاقتصادي الداخلي البحث. ومع ذلك، يمكن استخدام قصر نظر شاغلي المناصب لدعم إصلاحات السياسة الاقتصادية سواء قصيرة أو طويلة الأمد والتي يمكن أن تغير الاقتصاد والتسوية السياسية. وطالما أنها لا تتعارض مع أهداف شاغلي المناصب الربعية قصيرة الأمد، فإن فرصة نجاحها معقولة. وعلى الأخص، قد يكون تطوير القطاع الخاص ودعم رأس المال الميسر الذي يمكن أن يحول المجال السياسي والاقتصادي على المدى الطويل، قابلاً للتنفيذ، لأنه لن يؤثر أي منهما بشكل كبير على قدرة شاغلي المناصب على إعادة توزيع إيرادات (النفط) حالياً. وعلى الرغم من أن نمو القطاع الخاص وتوقع المواطنين الحفاظ على الاستثمار قد يقوض التسوية السياسية (التي يستشري فيها الفساد) على المدى الطويل، إلا أن قصر النظر العقلاني لشاغلي المناصب، والذين لا يهتمون إلا بقائهم على المدى القصير، قد ينجح في ترسيخ مثل هذه الإصلاحات.

الملحق أ

إثبات الافتراض 1 أ

نبين تواجد توازن بايزي مثالي في الاستراتيجية الصافية عندما لا يلعب شاغلو المناصب استراتيجيات ضعيفة الهيمنة.

في الحالة التي تكون فيها التفاوتات $(vr_i + \delta(E + r_i)) - (1 - v)\gamma \geq r^*$ و $\gamma \geq \gamma^*$ مرضية، سيوفر شاغل المنصب الحد الأدنى من كمية السلع العامة المطلوبة للبقاء ويستخدم أية موارد متبقية لتوليد إيرادات لنفسه. الانحراف عن هذه الاستراتيجية لن يكون هو الحل الأمثل. أولاً، إذا زاد شاغل المنصب من كمية السلع العامة $(\Delta\gamma)$ ، فسوف يقلل من منفعته (إيرادات أقل - $\nabla\pi$) دون التأثير على فرصته في الاحتفاظ بالمنصب $[(v\nabla r_i + \delta(E + r_i)) - (1 - v)\Delta\gamma \geq r^*]$ > $[(vr_i + \delta(E + r_i)) - (1 - v)\gamma \geq r^*]$ - لذلك ليس لديه حافز للقيام بذلك.

على العكس من ذلك، إذا قلل من إنتاج السلع العامة حتى ولو بكمية صغيرة، فهو سيفقد دعم المواطنين ويفقد منصبه، حيث إن في الفترة الحالية أقل من صافي القيمة الحالية للاحتفاظ بالمنصب $(vr_i + \delta(E + r_i)) - (1 - v)\gamma \geq \Delta r^*$ وبالتالي ليس لديه حافز للقيام بذلك. ولن يكون لدى المواطنين الذين التزموا التزاماً صادقاً بدعم صاحب المنصب إذا حصلوا على $\gamma^* > 0$ ، أي حافز للانحراف عن دعم شاغل المنصب حيث سيحصلون على مكافأة قدرها صفر في الفترة الأولى بدلاً من $\gamma^* > 0$.

إثبات الافتراض 1 ب

في الحالة التي يكون فيها عدم المساواة $(vr_i + \delta(E + r_i)) - (1 - v)\gamma < r^*$ مستوفى، سيكون لدى شاغل المنصب حافز لمتابعة استراتيجية تعظيم الربح في الفترة الأولى والتخلي عن البقاء للفترة الثانية. إذا زاد شاغل المنصب من إنتاج السلع العامة، فإنه سيقلل من منفعته - حتى لو بقي في المنصب مع $\Delta\gamma \geq \gamma^*$ ، $r^* > (v\nabla r_i + \delta(E + r_i)) - (1 - v)\Delta\gamma$ ، لذا، ليس لديه حافز للقيام بذلك. ونظراً لأنه يسعى بالفعل إلى تحقيق الحد الأقصى من الإيرادات $r = \tau < Y$ ، فلا يمكنه زيادة منفعته عن طريق انتزاع المزيد من الإيرادات.

المواطنون الذين يمكنهم الالتزام بمصادقية بدعم شاغل المنصب إذا كان يولد $\gamma^* > 0$ وحسب، لن يكون لديهم أي حافز للانحراف عن هذا الالتزام لأنهم سيحصلون على مكافأة قدرها صفر بدلاً من γ^* .

مركز
الشرق الأوسط



مركز الشرق الأوسط
كلية لندن للاقتصاد و العلوم السياسية
المملكة المتحدة

@LSEMiddleEast 

@lsemiddleeastcentre 

lse.middleeast 

lse.ac.uk/mec 