جمهـورية العراق

وزارة التـــخطيط

تقييم سياسات التنمية الاجتماعية ودورها في الحد من الفقر في العراق

دائرة التنمية البشرية

قسم سياسات التنمية الاجتماعية

زينـــب طـــارق طـــه

باحث أقدم

2025 - 1446

ت	الموضـــوع	رقم الصفحة
1	المقدمة	6
2	المشكلة	7
3	الاهمية	8
4	الأهداف	8
5	المحور الاول: الاطار المفاهيمي	10
6	المحور الثاني: تحليل واقع الفقر والفقر متعدد الابعاد في العراق.	22
7	المحور الثالث: السياسات الاجتماعية التي تعمل على التخفيف من الفقر في العراق(تحليل وتقييم)	41
8	المحور الرابع: التحديات التي تواجه تنفيذ سياسات التنمية الاجتماعية في العراق وخيارات الاستجابة	82
9	النتائج والاستنتاجات	85
10	التوصيات	86
11	المصادر	88

الجـــــداول

ت	الجدول	رقم الصفحة
1	جدول(1) فقر الدخل بين عامي (2007 -2024)	23
2	جدول(2) نسب فقر الدخل في العراق حسب السنوات (2007 -2024)	24
3	جدول(3) الفقر على مستوى المحافظات والبيئة(2023 -2024)	31
4	جدول(4) معدلات البطالة للمناطق الحضرية والريفية لسنوات متعددة	38
5	جدول(5) آليات الاستهداف لنظام الحماية الاجتماعية قبل وبعد قانون الحماية الاجتماعية لعام (2014)	45
6	جدول(6) سقف الدخل للإعانات الإجتماعية (د.ع)	49
7	جدول(7) أعداد العمال المشمولين بالضمان الاجتماعي من القطاع الخاص والمختلط والتعاوني في العراق لعام 2022	50
8	جدول(8) عدد المستفيدين من نظام الحماية الاجتماعية للسنوات(2018) و (2022) و (2024)	52
9	جدول(9) الانفاق الاجتماعي للسنوات (2006-2015-2023) بالمليون	53
10	جدول(10) عدد المستفيدين والمستفيدات من شبكة الحماية الاجتماعية من عام(2007 – 2024)	55
11	جدول(11) نسبة الفقر في المحافظات الاكثر فقراً	56
12	جدول(12) المحافظات الاشد فقراً المستمرين بالحماية الاجتماعية	58
13	جدول(13)المبالغ المصروفة للمستفيدين من شبكة الحماية الاجتماعية في المحافظات الاشد فقراً	59
14	جدول(14) عدد المستفيدين من السلة الغذائية في المحافظات الاشد فقراً	60
15	جدول(15)المستفيدين القادرين على العمل الذين تم تحويلهم الى وزارة الداخلية لتخريجهم من نظام الحماية الاجتماعية في المناطق الاشد فقراً	61
16	جدول(16)المستفيدين من المنح الطلابية في المناطق الاشد فقراً في العراق	61
17	جدول(17) المحصلات والانشطة التي تضمنتها استراتيجيتي التخفيف من الفقر في العراق للسنوات(2010 - 2014) و (2018 -2022)	67
18	جدول(18) النفقات الاستثمارية الحكومية وتخصيصات استراتيجية التخفيف من الفقر (2012 -2021)	68
19	جدول(19) اتجاهات الفقر في العراق	72
20	جدول(20)الآثار المترتبة على السياسات الاجتماعية المتبعة ومدى فاعليتها في مكافحة الفقر	76

الاشـــــكال

ت	الشكل	رقم الصفحة
1	شكل(1) يبين مجالات السياسات الاجتماعية المترابطة	18
2	شكل (2) مبادئ سياسات الحماية الاجتماعية	21
3	شكل (3) ابعاد الفقر متعدد الابعاد في العراق2024	27
4	شكل (3) الهرم السكاني للعراق للعام (2023 -2024)	37
5	شكل (4) معدلات البطالة بحسب المحافظات لعامي (2021 -2024)	39
6	شكل(5) المشمولين بالحماية الاجتماعية للسنوات(2018 -2022 -2024)	52
7	شكل (6) مكونات إيرادات شبكة الحماية الاجتماعية	54

المستخلص (Abstract)

تهدف الورقة البحثية إلى تقييم سياسات التنمية الاجتماعية في العراق ودراسة أثرها في الحد من الفقر بعد عام (2003) من خلال تحليل السياسة الوطنية للحماية الاجتماعية واستراتيجيات التخفيف من الفقر، ضمن إطار تحقيق أهداف التنمية المستدامة.

اعتمدت الورقة البحثية على استخدام المنهج الوصفي التحليلي والمنهج المقارن لقياس مدى فاعلية هذه السياسات باستخدام مؤشرات الفقر، والدخل، والحماية الاجتماعية.

أظهرت النتائج أن العراق حقق تحسناً في مؤشرات الفقر، إذ انخفض معدل الفقر من (22.9%) عام 2007 إلى (17.5%) عام 2024 ويرجع ذلك الى عدة عوامل أهمها التوسع في شبكة الحماية الاجتماعية وفي برامج الاعانة والتدخلات القطاعية التي استهدفت الفئات كما ساعد إدخال نظم التحويلات الالكترونية وتقاطع البيانات في تعزيز الكفاءة وتقليل الهدر المالي.

وأهم التوصيات التي توصلت اليها الورقة البحثية هي تعزيز كفاءة شبكة الحماية الاجتماعية، وتحديث خط الفقر الوطني، وتوسيع قاعدة المستفيدين من برامج الحماية الاجتماعية لتحقيق تنمية مستدامة وشاملة.

المقدمة

تعد السياسات الاجتماعية حجر الزاوية في جهود الحكومات ذات الاهداف التنموية الاجتماعية، إذ تسهم في معالجة التفاوتات وحالة عدم المساواة من خلال وضع الجميع في صلب عملية صنع السياسات التنموية عن طريق دمج احتياجاتهم وآرائهم في عملية التنمية اذ شهدت السنوات الأخيرة اعتراف متزايد بإمكانية استخدام سياسات التنمية الاجتماعية لمعالجة القضايا المتعلقة بالحد من الفقر وعدم المساواة وتحقيق العدالة الاجتماعية اذ تبنت العديد من الحكومات سياسات تهدف إلى الحد من الفقر، وتحسين الوصول إلى الرعاية الصحية ، وزيادة فرص الوصول الى التعليم وسياسات توفير فرص الشباب.

أن معظم التجارب الناجحة في التنمية الاجتماعية ترجع الى اتباع سياسات لإعادة توزيع الدخل من خلال بعض الاجراءات منها (الاصلاح الزراعي، والتشجيع على الصناعة، واصلاح التعليم، وتقديم الخدمات الصحية المجانية، ودعم السلع والخدمات)، مما ساهم في اشباع الحاجات الاساسية وهذه هي أحد الوان الانصاف والمساواة من اجل تحقيق التنمية و توصيل منافع التنمية إلى الفقراء ممن هم دون خط الفقر من خلال الاستثمار في البشر وتتحقق التنمية الاجتماعية، كما تُمكن الحكومات من إنشاء مجتمعات أكثر إنصافاً، وتعزيز النمو الاقتصادي، وبناء مستقبل أكثر إشراقاً لمواطنيها.

المشكلة:

تنطلق اشكالية الورقة البحثية من قدرة السياسات الاجتماعية المتبعة بعد عام (2003) على مكافحة الفقر الذي ارتفع بسبب الازمات التي عاشها العراق بعد تغيير النظام السياسي والتي ساهمت بصورة مباشرة في ارتفاع مستويات الفقر، لاسيما وأن العراق يقع ضمن الدول متوسطة التنمية البشرية وبقيمة(0.695) لعام 2024، وبالرغم من تبني العراق لعدد من البرامج والسياسات الاجتماعية، إلا أن مؤشرات الفقر ما زالت مرتفعة، مما يثير التساؤل حول مدى فاعلية هذه السياسات، لذا فأن هذه الورقة البحثية تحاول الاجابة عن الاشكالية من خلال التساؤلات الاتية:

التساؤل الرئيسي (الى اي مدى أسهمت سياسات التنمية الاجتماعية المعتمدة بعد (2003) في خفض معدلات الفقر النقدي في العراق ؟) وينبثق من هذا التساؤل عدة تساؤلات فرعية لتغطي مشكلة الورقة البحثية وهي كالاتي:

1- ماهي سياسات التنمية الاجتماعية وما اهميتها؟

2- ما مدى استجابة السياسات التنمية الاجتماعية للتخفيف من الفقر؟

3- ماهي السياسات والاستراتيجيات التي ساهمت في التخفيف من الفقر؟

4- ما هي التحديات التي تقف أمام تنفيذ سياسات التنمية الاجتماعية في العراق؟

الاهمية :

تنبع أهمية هذه الورقة البحثية من الحاجة الماسة والحقيقية لوجود تقييم مستمر للسياسات الاجتماعية واختبار مدى فاعليتها في مجال تحسين اوضاع افراد المجتمع وتلبية احتياجاتهم ورفع المستوى الاجتماعي لهم وتحقيق النمو المستدام وتحقيق العدالة الاجتماعية، لاسيما مع اتساع دائرة الفقر وتعدد أبعاده وتشعب أثاره فلم يعد مقتصراً على الحرمان من السلع والخدمات نتيجة نقص الدخل بل أصبح اكثر شمولاً ليشمل الرعاية الصحية والتعليم وانعدام المسكن الملائم والاقصاء الاجتماعي، مما جعل منه موضوعاً في غاية الاهمية والخطورة اذ أثار اهتمام الاكاديميين والمفكرين واصحاب القرار لإيجاد السبل للتخفيف منه فكلما كانت هذه السياسات متوازنة وحققت المساواة الاجتماعية وقللت من الفجوات الاجتماعية بين افراد المجتمع كلما ساهمت في الحد من الفقر وحققت الاستقرار والرخاء والنمو.

الهدف:

من خلال هذه الورقة البحثية نسعى الى الوصول الى مجموعة من الاهداف وهي:

1- تحديد الاطار المفاهيمي لسياسات التنمية الاجتماعية.
2- تحليل الواقع الراهن للفقر في العراق، وتشخيص أبعاده.
3- قياس أثر سياسات الحماية الاجتماعية واستراتيجية التخفيف من الفقر في تقليص معدلات الفقر.
4- رصد أبرز التحديات التي تواجه تنفيذ سياسات التنمية الاجتماعية وسبل تعزيز فاعليتها في مكافئة الفقر.

المنهجية:

نظـراً لطبيعــة الموضــوع تــم اعتمــاد المــنهج الوصــفي التحليلــي مــن خــلال التعــرف علــى ابــرز السياسـات الاجتماعيـة التنمويـة لمكافحـة الفقـر وطنيـاً، كمـا اسـتخدمت الباحثـة المـنهج المقـارن لتقيـيم واقع الفقر قبل وضع السياسات المعنية بالفقر وبعدها.

الفرضية:

تفتـرض هـذه الورقـة البحثيـة "**أن سياسـات التنميـة الاجتماعيـة التـي تتبعهـا الحكومـة تصـب فـي مصلحة الفقراء وتعمل على التخفيف من الفقر**".

الحدود المكانية والزمانية:

1- الحدود الزمانية: من عام (2007 -2025).

2- الحدود المكانية: جمهورية العراق.

المحـــــور الاول

الاطار المفاهيـمي

أولاً: المفاهيم

1- مفهوم التقييم بصورة عامة:

التقيـيم "هـو عمليـة تحليليـة منهجيـة تهـدف إلـى مقارنـة مخرجـات السياسـة ونتائجهـا مـع الأهـداف المعلنـة سـلفاً و تشـمل هـذه العمليـة تتبـع مراحـل التنفيـذ وهـي(مراجعـة الآليـات، وقيـاس الأثـر النهـائي علـى الأفـراد والمجتمـع)، ولا يقتصـر التقيـيم علـى المـنهج الكمـي، بـل يسـتعين بمـزيج مـن الأدوات النوعية والكمية بحسب طبيعة السياسة وسياقها".[1]

وهـو عمليـة التأكـد مـن أن البرنـامج (السياسـة) قـد حقـق أهدافـه كمـا هـو متوقـع منـه وبصـورة تحقـق نوايـا صـانع السياسـات كمـا أنهـا تتجـه بنظرهـا الـى الماضـي وذلـك لأنهـا تركـز علـى مـا تـم انجـازه فعلاً[2].

2- السياسات الاجتماعية (Social Policy):

أخـذ مفهـوم السياسـات الاجتماعيـة يشـق طريقـه الـى الـدول العربيـة بعـد مـا اصـابته خيبـات التنميـة والازمـات الاقتصـادية المتعـددة، فـأن السياسـة الاجتماعيـة هـي مجموعـة مـن القـرارات الصـادرة مـن السـلطات المختصـة فـي المجتمـع لتحقيـق الاهـداف الاجتماعيـة العامـة، ولقـد عرفهـا "**مارشـال تومـاس همفـري**" بأنهـا سياسـة الحكومـة التـي تتضـمن مجموعـة البـرامج والـنظم الموجهـة لتحقيـق المسـاعدات العامـة والتأمينـات الاجتماعيـة وخـدمات الضـمان الاجتمـاعي والسـكان وغيرهـا[3]،ويمكـن تعريفهـا ايضـاً

---

[1] -Howlett, M., Ramesh, M., & Perl, A. (2009). Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy. Oxford University.

[2] - أحمد مصطفى حسين، مدخل الى تحليل السياسات العامة، الاردن، المركز العربي للدراسات السياسية ،ط (1)، 2002، ص 291..

[3]- مجـروس، محمـود خليفـة، السياسـات الاجتماعيـة والتخطـيط فـي العـالم الثالـث، الاسـكندرية، دار المعرفـة الجامعية،2003،ص4-8.

* ومـاس همفـري مارشـال (19 ديسـمبر 1893 – 29 نـوفمبر 1981) عـالم اجتمـاع إنجليـزي، اشـتهر بمقالتـه «المواطنـة والطبقـة الاجتماعيـة»، وهـو عمـل جـوهري عـن المواطنـة قـدم فكـرة أن المواطنـة الكاملـة تشـمل المواطنـة المدنيـة والسياسـية والاجتماعية.

بأنها اتجاهات منظمة ملزمة لتحقيق أهداف اجتماعية تتضمن توضيح المجالات وتحديد الاسلوب الواجب استخدامه في العمل الاجتماعي[1]، لذا فأن السياسة الاجتماعية في العصر الحديث مبنية على اساس أن الدولة هي الموفر المركزي للحماية الاجتماعية وهناك العديد من الامثلة على ذلك منها(الولايات المتحدة الامريكية هي التي تقوم بنظام التدخل في مواجهة الفقر والسيطرة علية)[2]، أن السياسة الاجتماعية لأي دولة كانت لا يمكن فهمها أو الاحاطة بها بمعزل عن سياسات التنمية الوطنية، كما ترتبط قضية التنمية الاجتماعية بالسياسات الاجتماعية، إذ تتميز التنمية الاجتماعية بإشراك المواطنين في تحسين احوالهم فهي لا تهدف لتحسين الاوضاع الاجتماعية فحسب بل هي عملية لإحداث تغيير اجتماعي مقصود يستهدف تفعيلاً للموارد المادية المحلية وللموارد البشرية ، كما تغطي مسؤولية الحكومة اتجاه مواطنيها ومسؤولية المواطنين اتجاه أسرهم ومجتمعاتهم المحلية، لذى من الضروري أن تسهم السياسة الاجتماعية في مساعدة الافراد على التعامل مع متطلبات الحياة اليومية وإشباع حاجاتهم.

ولقد عرف قاموس العلوم الاجتماعية "**السياسات الاجتماعية**" على انها حصيلة التفكير المنظم الذي يوجه التخطيط والبرامج الاجتماعية، وهذه السياسة تنبع من إيديولوجية المجتمع وتعبر عن أهدافه البعيدة وتوضح مجالات الخطط والبرامج الاجتماعية وتحدد الاتجاهات العامة وتنظيمها وادائها[3]، ويتم تحقيق السياسة الاجتماعية بتصميم خطة أو خطط تتناول عدداً من البرامج والمشروعات الاجتماعية المتماسك، فأن السياسة الاجتماعية تقوم على تحديد الاطر المؤسسية والاحكام اللازمة لدمج مبادئ العدالة الاجتماعية وحقوق الانسان في سياسة الدولة العامة[4]،وهذا يعني ان السياسة الاجتماعية ليست ارتجالية وإنما هي عملية تتم وفق تخطيط و تهدف الى احداث تغير مقصود ايجابي يُصاغ وفق محددات المجتمع وحاجاته الاجتماعية والاقتصادية

---

[1]– العبادي، سلام عبد علي و العزاوي، امثال عبد الله غني، السياسات الاجتماعية في العراق جدل دولة الرفاه واقتصاد السوق) ، مجلة كلية الاداب، العدد 97(ب.س.ص)،ص49.

[2]– شيريل، جون ديكسون، دولة الرعاية الاجتماعية في القرن الواحد والعشرين، الشبكة العربية للأبحاث والنشر ، بيروت،2014، ص176.

[3]- البدوي، أحمد زكي ، معجم مصطلحات العلوم الإجتماعية ، القاهرة ، مكتبة لبنان ، ط2 ،1986 ص 387.

[4]– الامم المتحدة اللجنة الاقتصادية لغربي آسيا (الاسكوا)، لجنة التنمية، الدورة السادسة ، غمان، 5–7 آذار/ مارس، 2007، ص3 .

ونابعة من ايديولوجياته وعاداته وتقاليده وتحتاج الى اشراك المجتمع المدني في اتخاذ القرارات وتبادل الآراء[1]، ولوصف الدور التكاملي بين التنمية الاجتماعية والسياسات الاجتماعية فأن التنمية الاجتماعية تشير الى القضاء على الفقر، اما السياسات الاجتماعية فأنها تشير الى التفكير بحلول واجراءات علاجية للحد من الفقر مثل(**شبكات الامان**)، ولقد مر المفهوم بتغيير على مر السنين، مما ادى الى انتقاله من أهدافه المتمثلة بحماية السكان من طوارئ الحياة كالمرض والشيخوخة والاصابة والبطالة لتشمل قطاعات اخرى من السياسات العامة بما في ذلك الصحة والتعليم والعمل و امتدت لتشمل المياه والبيئة والحكم الرشيد، وبذلك اصبح هدف السياسات الاجتماعية هو(من التحرر من المخاطر الى حرية العيش في حياة صحية هادفة)، اذ تعد السياسات الاجتماعية جزءً من السياسات العامة التي لها علاقة بالأمور الاجتماعية.

اما" **التنمية الاجتماعية** فيقصد بها مجموعة من العمليات التي تستهدف إحداث التغير الاجتماعي المقصود عن طريق تحسين الظروف المعيشية للمواطنين وتوفير المزيد من برامج الرعاية من خلال الجهود البناءة مع نسق التنمية الاقتصادية في المجتمع فهي تركز على مقومات مفصلية محددة وفق جهد مدروس ومخطط له هدف لإحداث التغير الاجتماعي في المجتمع المبني وفق علاقة نسقية بالمكون الاقتصادي، وكل هذه المقومات تشكل ما يسمى بالتنمية الاجتماعية"[2].

[1]– العبادي سلام عبد علي و العزاوي ، مثال عبد الله غني، مصدر سابق، ص50.

[2] – العمري، عيسات، معوقات التنمية الاجتماعية بالمجتمع المحلي ورهانات الفعل التنموي، جامعة محمد لمين دباغين – سطيف 2 ، 2016، ص166.

3- الفقر

يُعد الفقر ظاهره عالمية مركبة ذات أبعاد متداخلة اقتصادية واجتماعية وصحية ولأهميتها تعددت وجهات النظر بشأن تعريفها من قبل العديد من العلماء والمختصين والمنظمات الدولية ، ولقد وضعت الامم المتحدة تعريف شامل للفقر باعتباره "أكثر من مجرد الافتقار الى الدخل أو الموارد أو ضمان مصدر رزق مستدام "[1].

كما **عرف البنك الدولي الفقر** على أنه عدم القدرة على تحقيق الحد الادنى من مستوى المعيشة أي الحالة الاقتصادية التي يفتقر فيها الفرد للدخل الكافي لكي يحصل على المستويات الدنيا من الرعاية سواء أكانت في السكن أو الملبس أو المأكل أو الصحة أو التعليم وكل ما يدخل ضمن الاحتياجات الفردية لتأمين مستوى لائق من الحياة.[2]

ويدل الفقر ايضاً على الحرمان الفسيولوجي فالشخص يعد فقيراً في اي مرحلة زمنية عندما لا يمتلك القدرة الكافية على الوصول الى الموارد الاقتصادية وبما يمكنّه من الحصول على ما يكفي من السلع لإشباع حاجاته المادية الاساسية بنحو ملائم[3]، وبدلالة الحرمان الفسيولوجي نلاحظ مستوى آخر من الفقر يعتمد على الحاجات الاساسية التي يمكن التعبير عنها على شكل كميات عينة من اشياء معينة كالغذاء والملابس والسكن والماء والصرف الصحي، مما يمثل الحد الادنى الضروري لتأمين السلامة الصحية وتجنب سوء التغذية وما شابه من اوجه القصور في الحياة[4]. وأن الفقر نسبي أي بمعنى أنه يتغير بتغير الدخل من بلد لآخر ومن وقت لآخر في البلد نفسه معتمداً على كلف اشباع الحاجات المختلفة[5].

---

[1]– عبد الرزاق عبد الفارس، الفقر وتوزيع الدخل في الوطن العربي، ط1 ، بيروت ، مركز دراسات الوحدة العربية ، 2001، ص19.

[2] –world Bank Institute, INTRODUCTION TO POVERTY ANALYSIS,2005.

3– Plant R. The very idea of welfare state, in Bean P: and others (eds.) in defence of welfare state, London. Tavistock.

[4] – باقر، محمد حسين ، قياس الفقر في دول اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا، الاسكو، نيويورك، 1996، ص6.

[5] – د. محمد صالح ربيع، ظاهرة الفقر في الوطن العربي الواقع والاسباب والتاريخ، العراق، بغداد، دار الشؤون الثقافية العامة، ط1، 2007، ص13.

يعبر "**خط الفقر**" عن الاحتياجات الاساسية و الذي يساوي التكاليف الدنيا من السلع الغذائية الاساسية التي لا يمكن دونها البقاء على قيد الحياة الا لمدة قصيرة[1]، ومن دون هذا الخط سنجد "**الفاقة**" **Pauperism** وتعني ادنى مستوى من الفقر أذ لا يتمكن الناس من اعالة انفسهم على الاطلاق او الحصول على الحد الادنى المتفق عليه من دون مساعدة خارجية، وهذا يجعل اعالتهم فرضاً على المجتمع[2].

ويمكن من خلال خط الفقر معرفة حجم الفقر ونسبته ولقد وتم تحديد كلفة خط فقر العراق بواقع (50) ألف دينار شهرياً بينما بلغت كلفة المواد الاساسية غير الغذائية (55) ألفاً وبذلك تُصبح قيمة خط الفقر (135,6) ألف دينار شهرياً للفرد في العراق وفقاً لبيانات هيأة الاحصاء ونظم المعلومات الجغرافية ومن الجدير بالذكر أن خط الفقر الوطني في العراق لم يحدث عليه تغيير منذ عام (2012) بسبب التضخم ونمو اسعار المواد الغذائية والسلع الضرورية الاساسية منذ عام 2012[3]، ويختلف الفقر من بلد الى اخر بل حتى في البلد الواحد يختلف لذا الابد من اخذ خصوصية المجتمع والفقراء فيه بنظر الاعتبار، وتعددت وكثرت مفاهيم الفقر وتجاوزت المفاهيم الاحصائية فلا يقتصر على الافتقار بل يتعدى ذلك الى كل ما هو ضروري لتحقيق الرفاه الاقتصادي والاجتماعي وبذلك أصبح يعني الحرمان من الفرص والخيارات في الحصول على حياة طويلة خالية من العلل والتمتع بمستوى معيشة لائق والشعور بالحرية واحترام الذات[4].

ومن خلال ما ورد في اعلاه نستنتج أن **الفقر** مجموعة من الظروف و الاوضاع الحياتية التي تعيشها فئات اجتماعية وليس سمات تخص الفقراء من دون غيرهم وهي اوضاع تتسم بالحرمان على الصعد المادية والاجتماعية والبيئية، وقد تشمل اشكال الحرمان افراداً او عائلات فضلاً عن مناطق جغرافية او فئات اجتماعية[5]، وهذا يعني أن للفقر انعكاسات خطيرة تهدد استمرارية لأنه

---

[1] – باقر، محمد حسين ، قياس الفقر في دول اللجنة الاقتصادية والاجتماعية العربي اسيا، مصدر سابق الذكر،ص6.

[2] – اندرو وبستر، مدخل لسوسيولوجية التنمية، ترجمة حمدي حميد يوسف، بغداد، دار الشؤون الثقافية، لسنة 1986، ص29.

[3]– جمهورية العراق، وزارة التخطيط ، اللجنة العليا لاستراتيجية التخفيف من الفقر في العراق(2018 –2022)، حزيران/2019.

[4]– اندريا فيغوريتو، بعض الملاحظات عن مقارنة مستويات الفقر بين البلدان ، الراصد الاجتماعي ، تقرير ،2003،ص 64.

[5]–البدوي، احمد زكي بدوي، مصدر سابق، ص 322.

يشكل عائقاً أمام الوصول الى الرعاية الصحية التي تعد واحدة من ضروريات الحياة كما يتسبب الفقر بانعدام الامن الغذائي وانخفاض العمر المتوقع وانتشار العشوائيات وانتشار الجريمة والاتجار بالبشر والعنف والمخدرات أي أن للفقر آثار اجتماعية وبيئية خطيرة .

وبذلك فأن **الفقر يتضمن عدة أبعاد** وليس مجرد انخفاض الدخل، حيث يعكس الفقر الغذائي، الصحي والحرمان من التعليم والمعرفة، وكذلك امتلاك الوسائل اللازمة للعيش وبذلك يقسم الفقر لبعدين:

- **البعد الأول** يتمثل بالفقر المادي والذي يندرج ضمنه الاتي :

أ- تحت الخط الوطني للفقر: يقاس بفقر الدخل والاستهلاك.

ب- الفقر المدقع: ويقصد به عدم القدرة على الإنفاق للحصول على الغذاء فقط ، وبذلك يمثل تكلفة البقاء على قيد الحياة.

- **البعد الثاني** المتمثل بالفقر غير المادي: ويمثل اوجه حرمان متعددة تتعلق بالحرمان من الصحة والتعليم مما ينعكس بتراجع مستوى المعيشة

إن الفقر يشكل احد التحديات التي تواجه الحكومة الأمر الذي يجعل مواجهته من الضرورات السياسية والاقتصادية وكذلك الأخلاقية.

ثانياً: منظور التنمية البشرية للعلاقة بين السياسات الاجتماعية و الفقر

يُعدّ مفهوم التنمية البشرية إطاراً شمولياً لفهم العلاقة بين والسياسات الاجتماعية والفقر، إذ يرّكز على توسيع خيارات الأفراد وتمكينهم من الوصول إلى مستوى لائق من (التعليم، والصحة، والدخل، والمشاركة المجتمعية)، وفي السياق العراقي فأن سياسات التنمية الاجتماعية أحد الأدوات الرئيسة لتجسيد هذا المنظور، من خلال استهداف الفئات الهشة عبر شبكات الحماية الاجتماعية، وبرامج الرعاية، وتمكين المرأة والشباب.

وتُظهر المؤشرات أن الفقر في العراق ليس مجرد نقص في الدخل، بل هو ظاهرة متعددة الأبعاد تتقاطع مع ضعف فرص التعليم والصحة والعمل اللائق، مما يستدعي سياسات اجتماعية متكاملة تركز على بناء رأس المال البشري.

وبالتالي، فإن فهم العلاقة بين الفقر وسياسات التنمية الاجتماعية من منظور التنمية البشرية يتيح تقييم مدى نجاح هذه السياسات في تحقيق العدالة الاجتماعية والارتقاء بجودة حياة المواطن العراقي.

اذ تُعد السياسات الاجتماعية الإطار الذي تعتمده الدولة في معالجة قضايا الفقر والبطالة والصحة والحماية الاجتماعية، بما يضمن تحقيق العدالة الاجتماعية وتحسين نوعية الحياة لجميع فئات المجتمع ومن هذ المبدأ تبرز أهمية السياسات الاجتماعية بوصفها اداة فاعلة لتحقيق التماسك الاجتماعي وتعزيز رأس المال البشري من خلال توزيع عادل للفرص والموارد.

ومن أجل أن يكون أطار السياسة الاجتماعية فاعلاً ويعود بفوائد تحقق التنمية الاجتماعية للأفراد والمجتمع يجب أن يكون اجماع على مبدأ المواطنة والايمان بمسؤولية المواطن والتضامن الاجتماعي، إذ تعمل السياسات الاجتماعية عند رسمها وتطبيقها في اطار التشاركية بين افراد المجتمع والحكومة على تحسن المستوى المعاشي والامكانيات وتوفر الخدمات، مما يجعل الافراد أكثر ثقة بالدولة وبشرعية الاجراءات والتدابير المتخذة من اجل الحصول على فرص والتمتع بالعدالة التوزيع للموارد، وأن هذا الاحتواء الاجتماعي الذي يسمح بمشاركة الافراد يسهم في تحقيق

النمـو والازدهـار، ممـا يعـزز الشـعور بالتضـامن الاجتمـاعي والمواطنـة وهـذا مـا يجعـل السياسـات الاجتماعية جزءاً لا يتجزأ من التخطيط للتنمية الاقتصادية للدول[1].

ويتطلـب تصـميم السياسـات الاجتماعيـة الجيـدة تشخيصـاً لاحتياجـات افـراد المجتمـع لان مـن اولويـات السياسـات الاجتماعيـة هـو تعزيـز الحيـاة الكريمـة لجميـع الافـراد وبنـاء رأس المـال البشـري وتهزيـز التماسـك الاجتمـاعي ولفهـم السياسـات الاجتماعيـة لابـد مـن التعـرف علـى أهـدافها ومجالاتهـا واهـم مؤشراتها .

- **اهداف السياسات الاجتماعية[2]:**

1- بناء الانسان والارتقاء به وتحقيق جميع مصالحه ليصبح هو الغاية والوسيلة وتكون لهُ مشاركة إيجابية في نشوء مجتمعهُ وازدهاره.

2- اشباع أقصى قدر من الحاجات الانسانية وتوفير الخدمات التي تلبي وتستجيب للحاجات المتجددة والمتعددة الى جانب التوسع في الخدمات ورفع مستوى المعيشة لأفراد المجتمع بصورة عامة.

3- الوصول الى الاستثمار الامثل للإمكانات والموارد البشرية والمادية المتاحة في المجتمع وتحقيق التوازن في توزيع ناتج التنمية على الافراد على اساس من العدالة والمساواة.

4- تحقيق النمو المتوازن بين كافة مجالات النشاط الاجتماعي والاقتصادي والثقافي في المجتمع.

5- تجديد وتطوير دعم النظم الاجتماعية القائمة لزيادة كفاءتها واحداث التغيير المطلوب مع رفع مستوى الاداء في العمل الاجتماعي في شتى مجالات الرعاية .

6- ربط أهداف السياسات الاجتماعية بالأهداف المحلية وهي اهداف استراتيجية تتحقق على المدى الزمني المتوسط والبعيد.

7- بناء الانسان وتنمية قدراتهُ في المجتمع وتحقيق الاستقرار واحداث التغيير والتنمية الاجتماعية كعائد لتحسين نوعية الحياة في المجتمع.

8- تزويد الافراد والفئات الاكثر احتياجاً بالخدمات اللازمة لتلبية حاجاتهم المتزايدة.

---

[1]- الامم المتحدة – اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا(الاسكوا) ، السياسات الاجتماعية المتكاملة من المفهوم الى الممارسة ، التقرير الثاني ، 2008، ص13 و19.

[2]- السروجي، طلعت مصطفى واخرون ، السياسات العامة الاجتماعية ، الاردن، دار الفكر،2015، ص 20 و21

9- الاصلاح الاجتماعي عن طريق تحقيق العدالة والمشاركة والمساواة في توزيع الموارد والخدمات بين الافراد في المجتمع.

10-توجيه العمل الاجتماعي في المجتمع عن طريق توجيه الخطط والبرامج والمشاريع وتحقيق الرفاهية الاجتماعية للأفراد.

11-التصدي للمشكلات الاجتماعية واشباع الحاجات الانسانية عن طريق مقابلة الخدمات بالحاجات.

12-رفع مستوى الوعي بالأهداف الاستراتيجية ومجالات خطط وبرامج الرعاية الاجتماعية مع اساليب تحقيقها لتحقيق الاهداف المجتمعية المنشودة.

- **مجالات السياسات الاجتماعية**

مجالات السياسات الاجتماعية واسعة من التدخلات الحكومية التي تهدف إلى تحسين رفاهية المواطنين ومعالجة التحديات الاجتماعية والاقتصادية. تشمل هذه المجالات مجموعة متنوعة من القضايا، بدءاً من التعليم والرعاية الصحية وصولًا إلى الإسكان والضمان الاجتماعي، لذا لابد من فهم هذه المجالات كونه أمر بالغ الأهمية لصناع السياسات والباحثين والمواطنين على حد سواء، حيث يساعد على تقييم فعالية السياسات القائمة وتطوير حلول مبتكرة للتحديات المستقبلية.

شكل (1) مجالات السياسات الاجتماعية المترابطة من عمل الباحثة

- **أهم المؤشرات التي تقيس مدى نجاح وفاعلية السياسات الاجتماعية فيمكن أن نحددها بالاتي**[1]:

1- معدل الفقر الذي يقيس نسبة السكان الذين يعيشون دون خط الفقر.

2- معدل البطالة الذي يوضح نسبة الافراد القادرين على العمل وغير العاملين.

3- معدل التغطية بالخدمات الصحية الذي يقيس نسبة السكان المستفيدين من الخدمات الصحية الحكومية أو التأمين الصحي.

4- معدل الالتحاق بالتعليم والذي يبين نسب الاطفال والشباب الملتحقين بالمدارس والمعاهد والجامعات.

5- حجم الانفاق الاجتماعي والذي يقيس نسبة الانفاق الحكومي على برامج الحماية الاجتماعية من إجمالي الموازنة العامة .

6- معدل التغطية بالضمان الاجتماعي الذي يقيس برامج التقاعد والتأمين الصحي، والتأمين ضد البطالة.

7- مؤشر المساواة بين الجنسين الذي يقيس الفجوة بين الذكور والإناث في الحصول على الخدمات الاجتماعية الاساسية.

[1]- العكيلي، مها عبد الحميد، سياسات الحماية الاجتماعية وتحديات استدامة التنمية في العراق(دراسة ميدانية في مدينة بغداد)، اطروحة دكتوراه غير منشورة ، جامعة بغداد، كلية التربية بنات ،2025،ص62.

- **علاقة الحماية الاجتماعية بالسياسات الاجتماعية**

لتحليل هذه العلاقة لابد لنا من فهم كل من السياسات الاجتماعية والحماية الاجتماعية اذ تمثل السياسات الاجتماعية الاطار العام بينما تعد الحماية الاجتماعية إحدى ادواتها التنفيذية لتحقيق العدالة والرفاه ،كما تعد الحماية الاجتماعية جزء من السياسات الاجتماعية، كما ان السياسات الاجتماعية ضرورة تفرضها المسؤولية القومية للمجتمعات المتقدمة أو النامية على حد السواء، لذا تعمل غالبية الدول على اشباع احتياجات افرادها والارتقاء بمستوى ونوعية حياتهم في المجتمع، وهذا يجعل السياسات الاجتماعية ذات دور بارز في تأسيس الحماية الاجتماعية وتوجيهها نحو الفئات الهشة وفي تحقيق الاهداف المجتمعية للوصول الى العدالة والانصاف والحرية.

كما أن الحماية الاجتماعية اداة سياسية مهمة لتحقيق الامن البشري وتحقيق الانصاف والعدالة الاجتماعية اذ يقر الاعلان العالمي لحقوق الانسان الحق في الحماية الاجتماعية في المادة (22) والتي تضمن الحق في الضمان الاجتماعي ،كما جاءت المادة (25) لتقر بحق كل فرد في مستوى معيشي ملائم للمحافظة على الصحة والرفاهية له ولأسرته بما في ذلك الرعاية الطبية والخدمات الاجتماعية الضرورية، وكذلك الحق في الضمان الاجتماعي في حالة البطالة والمرض والعجز والترمل والشيخوخة او غير ذلك من الافتقار الى سبل العيش في ظروف خارجة عن ارادته[1].

وهذا ما يؤكد العلاقة التكاملية بين الحماية الاجتماعية والسياسات الاجتماعية اذ تُعدّ الحماية الاجتماعية آلية رئيسة للسياسة الاجتماعية التي تضطلع بها حكومات الدول للتخفيف من وطأة الفقر الذي تعاني منه بعض فئات المجتمع .

ويجب ان تُبنى سياسات الحماية الاجتماعية على خمس مبادئ أساسية هي[2]:

1- **المواطنة**: يقع المواطن وحقوقه في صُلب سياسات الحماية الاجتماعية والغاية النهائية التي تسعى اليها.

2- **المشاركة**: أن مشاركة المجتمع المدني والنقابات والهيئات الاجتماعية الفاعلة فضلاً عن القطاع الخاص والهيئات الاقتصادية خلال تطوير وتنفيذ وتقييم سياسات الحماية الاجتماعية هي مطلب أساسي من أجل تحقيق أهدافها.

---

[1]- الامم المتحدة ،نحو بناء أرضية الحماية الاجتماعية في العراق(الإطار المفاهيمي والتوصيات) ،2022، ص5.

[2]- الأمم المتحدة، اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي اسيا(الاسكوا) ، دليل بنا القدرات سياسات الحماية الاجتماعية القائمة على المشاركة، بيروت،2019،ص10

3- **التنمية**: تندرج سياسات الحماية الاجتماعية ضمن سعي الحكومات إلى تحقيق التنمية البشرية في المجتمع والارتقاء به اجتماعياً واقتصادياً وسياسياً وهي أولوية من اجل تأمين الاستقرار والرخاء والتطور في المجتمع . وكل ذلك بشكل مستدام يحافظ على الموارد الطبيعية والثروات الوطنية للأجيال المقبلة.

4- **العدالة**: ليست سياسات الحماية الاجتماعية وسيلة لمساعدة المحتاجين تمن بها الحكومة على مواطنيها بل هي غاية أي حكومة أو سلطة سياسية وواجباتها تجاه مواطنيها في العيش الكريم ويتم تقديم الحماية لهم بما يتناسب مع وضعهم الاجتماعي والاقتصادي .

5- **الشمولية**: تستند فاعلية سياسات الحماية الاجتماعية إلى مدى شموليتها لجميع الفئات الاجتماعية التي لديها الحق في الحماية ، ويجب ان تأخذ بعين الاعتبار النواحي الحياتية على الصَعد الاجتماعية والبيئية والاقتصادية، والثقافية والسياسية كافةً.

شكل (2) مبادئ سياسات الحماية الاجتماعية

المصدر: الأمم المتحدة، اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي اسيا(الاسكوا) ، دليل بناء قدرات سياسات الحماية الاجتماعية القائمة على المشاركة، مصدر سابق

المحور الثاني

تحليل واقع الفقر والفقر متعدد الابعاد في العراق

ظاهرة الفقر واحدة من أكبر التحديات التنموية التي تعاني منها مختلف دول العالم و العراق واحد من الدول ذات الدخل المتوسط، الا ان الظروف الاستثنائية التي مر بها العراق خلال القرن الماضي زادت من فقر المواطنين نتيجة انخفاض متوسط نصيب الفرد من الدخل القومي الإجمالي ،ولقد كشفت الدراسات أن معظم العراقيين يتركزون حول خط الفقر وهذا يعني انخفاض الدخل أي فقدان العمل أو فقدان المعيل أو مرض أحد افراد الاسرة ....الخ)، فضلاً عن ما يعانيه العراق من تغيرات مناخية دفعت بجزء كبير من غير الفقراء الى ما دون خط الفقر[1]، ويعد الفقر ظاهرة نسبية توجد في كافة المجتمعات وتعكس حالة المجموعة الاقل حظاً بالمقارنة مع باقي فئات المجتمع وبغض النظر عن مستوى الدخل لأي منهما.[2]

1- تطور مؤشرات الفقر في العراق:

يعد الفقر قضية معقدة ومتعددة الابعاد اذ القى الفقر بظلاله على كل جوانب الحياة الاقتصادية والاجتماعية والصحية والبيئية والسياسية والامنية، مما تسبب في تدهور الهيكل الاقتصادي والاجتماعي وساهم في ارتفاع اعداد الفقراء في المجتمع العراقي، وأن الفقير يعاني من وصمة مركبة تشمل الدخل والمستوى الصحي والتعليمي على الرغم من كل ما نمتلكه من موارد طبيعية وبشرية، مما يستدعي الى تحليل مشكلة

---

[1]– حسن لطيف الزبيدي ، الحماية الاجتماعية وشبكات الامان في العراق، مركز الحماية الاجتماعية في معهد الدراسات الانمائية(ترجمة كوكل)، 2015، ص10.

* فجوة الفقر: هو مؤشر يقيس حجم الفجوة الاجمالية الموجودة بين دخول الفقراء وخط الفقر ويتم احتسابه بالوحدات النقدية كونه يمثل اجمالي المبلغ اللازم لرفع مستويات استهلاك الفقراء الى مستوى خط الفقر، ويعد هذا المؤشر من المؤشرات الهامة في قياس ظاهرة الفقر والتعرف على مستوى دخول الفقراء فاذا كان الفرق بسيط فبالإمكان معالجته بشكل سهل (المصدر: محمد حسين باقر ، قياس الفقر في التطبيق ، نيويورك ،2007).

[2]– محمد الصقور وأخرون ، دراسة جيوب الفقر في الاردن ، وزارة التنمية الاجتماعية ، 1989 ، الجزء الاول ، ص37.

الفقر عن طريق البيانات والمؤشرات الوطنية لكي يتمكن صانعي السياسات من وضع سياسات تسهم في التخفيف من الفقر.

كما أن الفقر في العراق قضية ذات ابعاد متعددة الجوانب، إذ اصبحت نقيض لعملية التنمية البشرية، ولهذه القضية اسبابها الاقتصادية والسياسية والأمنية كالحروب والنزاعات، فبعد التغيير السياسي عام (2003) وانهاء العقوبات الاقتصادية المفروضة على العراق، بدأ المستوى المعاشي بالتحسن النسبي وعلى الرغم من ذلك لم يرقى هذا التحسن الى ما كانت تصبو اليه استراتيجيات التخفيف من الفقر وذلك بسبب الظروف امنية واقتصادية التي مر بها العراق .

لقد شهد مؤشر الفقر في العراق انخفاضاً إلى (17.5) بالمئة مقارنةً بأكثر من (20) بالمئة في السنوات الماضية، وأن هذا التحسن لا يغني عن النظر في الأبعاد غير النقدية للفقر، كالتعليم، والصحة، والمعيشة، والعمل، والصدمات الاقتصادية والاجتماعي، فقد شهد خط الفقر ارتفاعاً مستمر وملحوظاً على مدى سنوات اذ زاد من (77) ألف دينار في عام 2007 الى (137) ألف دينار في عام (2024)، و هذا الارتفاع يعكس بشكل اساسي التضخم وارتفاع تكلفة المعيشة والسلع والخدمات الاساسية الأزمة للفرد لتجنب الوقوع في الفقر، وكما مبين في الجدول(1) ادناه:

جدول(1) فقر الدخل بين عامي (2007 –2024)

فقر الدخل	2007	2012	2018	2024
خط فقر الدخل (ألف دينار عراقي)	77	105	111	137
فقر الدخل (%)	22.9	18.9	20.1	17.5

المصدر: هيأة الاحصاء ونظم المعلومات الجغرافية ، دليل الفقر متعدد الابعاد في العراق(تقرير تحليلي) 2024،ص24.

جدول (2) نسب فقر الدخل في العراق حسب السنوات (2007 –2024)

السنة	2007	2012	2018	2024
نسبة الفقر %	22.9	18.9	20.1	17.5
فجوة الفقر	4.5	4.1	4.1	3.9
عمق الفقر	1.4	1.4	1.4	1.3
معامل جيني	30.9	29.5	29.6	29.8

المصدر: وزارة التخطيط ،هيأة الاحصاء ونظم المعلومات الجغرافية نتائج المسوح الاسرية للسنوات،(2007،2012،2018،2024)

تشير البيانات في الجدول(2) اعلاه بأن نسب فقر الدخل للأعوام (2007، 2012،2018،2024) الى تحسن نسبي لكنه محدود لم يحقق ما تم التخطيط له السياسات المتبعة لخفض الفقر بسبب سوء الاوضاع التي مر بها العراق والتي ادت الى صعوبة تحقيق الاهداف التي تضمنتها استراتيجيات التخفيف من الفقر فلقد كان الهدف أن يخفض معدل الفقر الى 14.1% في عام (2022) الا أن قد بلغ (17.5%) لعام (2023 – 2024) حسب المسح الاجتماعي والاقتصادي للأسرة العراقية، وهذا يعني أن نسبة الانخفاض قد بلغت (8%) فقط، في حين بلغت فجوة الفقر والتي تُقاس بمتوسط النقص في داخل الفقراء عن خط الفقر (3.9) لعام (2023 / 2024) وعمق الفقر الذي يقيس شدة معاناة الفقراء مع اعطاء وزن أكبر للفقراء الاشد فقراً وقد بلغ (1.3) لنفس العام مما يعني ان احتمالية حدوث الخطر من الحرمان محدود جداً لانهما يعبران عن حرمان شديد او حرمان شديد جداً ، اما معامل جيني والذي يقيس مستوى عدم المساواة في توزيع الدخل (كلما اقترب من 100% زادة المساواة) اذ ظل مستقراً نسبياً بين (29.5%) و(30.9%) طول سنوات المقارنة، مما يشير الى ان التغيرات في مستويات الفقر لم تؤثر بشكل كبير على توزيع الدخل العام في البلاد فبينما انخفضت نسبة الفقر ظلت درجة المساواة ثابتة نسبياً وهذا يشير الى ان الفائدة من النمو الاقتصادي والسياسات الاجتماعية المتبعة توزعت دون تغيير هيكلي كبير في تباين الدخل.

وهنالك أسباب أخرى تصب في مشكلة الفقر، كالبطالة التي ارتفعت لتبلغ (16.5%) في ضوء زيادة نسبة السكان ونموه، وزيادة نسبة السكان النشطين اقتصادياً إلى(60.2%) من إجمالي السكان، واسهم ذلك في انتشار العمل غير المنظم بسبب محدودية الدخول أو انعدامه وعدم توفر فرص عمل لهم، فضلاً عن انتشار السكن العشوائي غير الآمن بسبب الهجرة من الريف الى المدينة، إذ بلغت نسبة سكان الحضر (70.3%) والريف (29.3%)[1]، مما يؤكد على وجود الهجرة والنزوح في المحافظات التي تعاني من شحة ونقص الخدمات والتنمية الى محافظات اخرى، هذا ادى الى تزايد الضغوط على الخدمات في المناطق الحضرية بسبب الاكتظاظ السكاني الذي ولد الكثير من المشاكل الصحية والاقتصادية والاجتماعية والأمنية، فضلاً عن انتشار ظاهرة التسول وخاصة الأطفال وتسربهم من الدراسة والعمل في اعمال لا تناسب اعمارهم مما رفع من نسبة عمالة الأطفال بعمر (5-17) سنة لتبلغ (7.3%) طفل لنفس الفئة العمرية وغيرها من المشاكل[2].

وبالإمكان حصر الاسباب(اقتصادية، اجتماعية، امنية) التي أثرت بشكل كبير على مسيرة التنمية وعلى جهود الحكومة في تحقيق أهدافها التي سعت لتحقيقها من خلال الخطط والاستراتيجيات الموضوعة ومن تلك الصدمات:

1- اجتياح التنظيمات الارهابية لبعض محافظات العراق وما تبعها من حروب مع التنظيم وعمليات نزوح و هجرة من قبل الاهالي الى مناطق اكثر اماناً.
2- انخفاض اسعار النفط.
3- ارتفاع اسعار صرف العملة الاجنبية مقابل انخفاض العملة المحلية.

[1]- جمهورية العراق، وزارة التخطيط ، هيأة الاحصاء ونظم المعلومات الجغرافية ،نتائج التعداد العام للسكان 2024.

[2]- د. نادية لطفي جبر، نقد وتحليل استراتيجيات التخفيف من الفقر في ظل برامج التمكين الاقتصادي والحماية الاجتماعية في العراق ،اطروحة دكتوراه، جامعة بغداد، كلية الادارة والاقتصاد، 2024، ص108.

4- انتشار جائحة كوفيد 19 والقرارات المتخذة من قبل الحكومة منها تنفيذاً لقرارات منظمة الصحة العالمية (حضر التجوال، ايقاف استيراد المواد من بعض الدول التي انتشر فيها الوباء بشكل كبير).

5- الحرب الروسية الاوكرانية ومدى تأثيرها على الامن الغذائي العالمي.

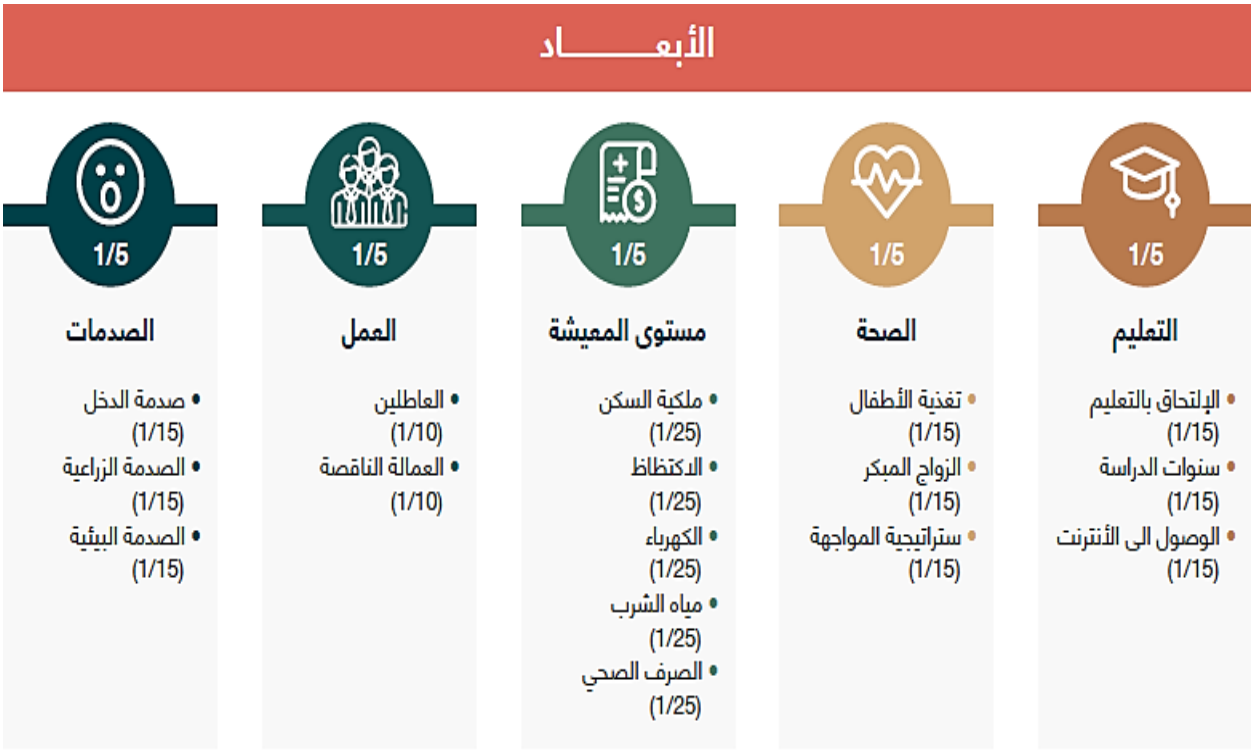
6- الهجرة المناخية جراء التصحر والجفاف.

وبسبب هذه الصدمات فأن نظام الحماية الاجتماعية قد وصل الى (20%) فقط من الفقراء اذ لم يكن لتوسيع شبكة الحماية الاجتماعية في ذلك الوقت دور فعال لمواجهة الانذار والضغط الناتج عن (جائحة كوفيد-19)، والقيود المفروضة على الانشطة الاقتصادية، اذ قدرت منظمتي اليونيسف والبنك الدولي أن هذه الصدمات قد زادت من دائرة الفقر اذ بلغ عدد الفقراء الجدد (11.7%) اندفعوا الى ما دون خط الفقر الوطني فضلاً عن (6.9) مليون فقير قبل الازمة وهذا ما يبرر ارتفاع معدل الفقر الى (31%) في عام (2020) مقارنة بـ(20%) في عام (2018)[1].

[1]- الامم المتحدة (العراق) ، نحو بناء أرضية الحماية الاجتماعية في العراق(الاطار المفاهيمي والتوصيات)، 2022،ص8

2- واقع الفقر متعدد الابعاد في العراق:

لـم يعـد الفقـر يُقـاس فـي الادبيـات التنمويـة الحديثـة علـى اسـاس نقـص الـدخل فقـط بـل أصـبح يُنظـر إليـه بوصـفه ظـاهرة متعـددة الابعـاد تعكـس أوجهـاً متداخلـة مـن الحرمـان تمـس حيـاة الافـراد وقـدراتهم الاساسـية، ويُعـد مؤشـر الفقـر متعـدد الأبعـاد أداة تحليليـة مهمـة لقيـاس عمـق وانتشـار الحرمـان، إذ لا يكتفـي بتحديـد عـدد الفقـراء، بـل يكشـف عـن طبيعـة الحرمـان وشـدته عبـر ابعـاده المحـددة، الأمـر الـذي يـوفر أساسـاً أكثـر دقـة لتصـميم السياسـات العامـة وتوجيـه المـوارد نحـو الفئـات والمنـاطق الأشـد حرمانـاً، وقـد شـمل التقريـر الاخيـر للفقـر متعـدد الابعـاد لعـام (2024) والـذي تضـمن خمسـة أبعـاد هـي **(التعليم ،الصحة ،مستوى المعيشة، العمل، الصدمات)** وهي:



شكل (3) أبعاد الفقر متعدد الابعاد في العراق لعام (2024)

المصدر: جمهورية العراق، وزارة التخطيط، هيأة الاحصاء ونظم المعلومات الجغرافية، الفقر متعدد الابعاد في العراق(2024) تقرير تحليلي، 2024.

يعكس الفقر متعدد الأبعاد في العراق واقعاً أكثر تعقيداً من الفقر النقدي(فقر الدخل)، وتُظهر نتائج التحليل أن نسبة ملحوظة من السكان تعاني من تداخل أشكال الحرمان، ما يؤكد أن الفقر في العراق ظاهرة هيكلية ومتعددة الجذور وسوف نتناول ما توصل الية تقرير الفقر متعدد الابعاد، وكالاتي:

- **حجم وانتشار الفقر متعدد الأبعاد:**

من المهم جداً الوقوف على مستوى الفقر متعدد الابعاد وتشخيص مستويات الحرمان العالية لكونها خطوة مهمة في معالجة الفقر بأبعاده المختلفة، اذ تشير نتائج التقرير إلى أن (36.8%) من السكان يعانون من الفقر متعدد الأبعاد بدرجات متفاوتة من بينهم، (29.4%) يواجهون حرماناً شديداً، اذ تتجاوز نسبة الحرمان لديهم(30%) من المؤشرات المعتمدة، كما بلغ متوسط مؤشر الفقر متعدد الأبعاد على المستوى الوطني نحو(0.108)، وهو مستوى يعكس تحديات تنموية مستمرة رغم التحسن النسبي في بعض المؤشرات الاقتصادية، وان الاكتظاظ السكاني يشكل النسبة الاعلى للسكان المحرومين حيث بلغت نسبته(30,8%) ثم تليها نسبة السكان المحرومين ممن لم يكملوا (9) سنوات دراسية وبنسبة(29,9%) ، في حين كانت نسبة الحرمان في مؤشرات العمل وصدمات الأسرة أقل من (10%) من سكان العراق.

- **الفجوات المكانية بين(المناطق والمحافظات).**

1- الفجوة المكانية بين الحضر والريف :اذ تشير المؤشرات الى ان الفقر متعدد الأبعاد أكثر حدة في المناطق الريفية مقارنة بالحضر، اذ بلغ مؤشر الفقر متعدد الأبعاد(0.157) في المناطق الريفية وقد بلغ في الحضر(0.080)، وهذا يعكس فجوات واضحة في الوصول إلى الخدمات الأساسية وفرص العمل والبنى التحتية.

2- الفجوة المكانية بين المحافظات: بينت المؤشرات ان هناك تفاوت بين المحافظات بشكل واضح اذ سُجلت أدنى مستويات الفقر متعدد الأبعاد في كركوك (0.052) تليها السليمانية (0.078) وكانت ذي قار ضمن المحافظات المتوسطة اذ بلغت (0.089)، في حين كانت محافظة المثنى الأعلى وطنياً اذ بلغ المؤشر (0.194)، وهذا يشير إلى تركّز الحرمان وتداخل أبعاده بشكل حاد.

- **أبعاد الحرمان الأكثر تأثيراً**

هناك تشابه نسبي في مساهمة الأبعاد المختلفة (التعليم، الصحة، الخدمات، السكن) في تكوين الفقر متعدد الأبعاد، ان الحرمان من التعليم والخدمات الأساسية كان أكثر وضوحاً في المناطق الحضرية، بينما شكل الحرمان من ظروف السكن وحجم الأسرة أعلى في المناطق الريفية و يبرز بُعد الصحة كاستثناء نسبي، إذ تقل مساهمته مقارنة ببقية الأبعاد، خاصة لدى الفئات المنتجة.

1- حجم الأسرة والتعليم والدخل

أ- **حجم الأسرة:** يعد حجم الاسرة عاملاً مباشراً يرتبط بمستويات العالية للفقر متعدد الابعاد في العراق فكلما زاد عدد أفراد الأسرة ارتفعت شدة الفقر متعدد الأبعاد، اذ تبلغ نسبة الفقر متعدد الابعاد للأسر التي تتكون من (3) افراد او اقل الى (23,0%) بينما تزداد نسبة الفقر في الاسر التي يبلغ عدد افرادها (من 4 – الى 6) افراد لتصل الى (31,3%)، اما الاسر التي يبلغ عدد افرادها (10) افراد فأكثر (50,9%) .

ب-**المستوى التعليمي لرب الأسرة:** توجد علاقة عكسية واضحة بين التعليم والفقر متعدد الأبعاد فأن الأسر التي يرأسها شخص غير متعلم تسجل مؤشراً مرتفعاً اذ بلغ (0.162)، وينخفض المؤشر تدريجيًا ليصل إلى (0.038) لدى الأسر التي يرأسها شخص حاصل على تعليم ثانوي أو أعلى وهذا يؤكد الدور المحوري للتعليم في تحسين فرص العمل وتقليل التعرض للحرمان والفقر.

ت- **الدخل:** يرتبط الفقر متعدد الأبعاد عكسياً مع دخل الأسرة اذ تُظهر النتائج أن انخفاض الدخل لا يفسر وحده الفقر، فقد تعاني بعض الأسر من التعليم او الخدمات الاساسية حتى مع وجود دخل نسبياً.

2- الفقر متعدد الابعاد والعمل اذ تشير مؤشرات البطالة والعمالة الناقصة إلى أن (7,9 و3,8%) على التوالي من السكان المحرومين إزاء هذين المؤشرين وهم فقراء متعددو الابعاد.

يعكس واقع الفقر متعدد الأبعاد في العراق لعام (2024) ان الفقر ليس مشكلة دخل فقط، بل نتيجة تراكم اختلالات في التعليم والصحة والخدمات وسوق، مما يتطلب سياسات موجهة مكانياً وفئويا وأن تعمل السياسات الاجتماعية على توسيع نطاق الخدمات الصحية والتعليمية وتحسين جودتها.

3- توزيع الفقر بين المحافظات.. ودلالاته التنموية

يعكس توزيع الفقر بين المحافظات العراقية واقعاً غير متكافئ في مستويات التنمية الاقتصادية والاجتماعية اذ تشير البيانات الى ان نسب الفقر بين المحافظات تتفاوت وبشكل واضح بين المحافظات، أذ سجلت محافظة المثنى أعلى نسبة فقر من سكان العراق حيث بلغت (43.6%) تليها محافظة بابل بنسبة بلغت (43.4%) ثم محافظة القادسية بنسبة فقر (28.9%) محافظة أربيل هي المحافظة الاقل فقراً بنسبة قدرها (5.9%) ثم تليها محافظة السليمانية بنسبة فقر (7.9%) فيما سجلت ادنى معدلات الفقر في محافظة أربيل بنسبة (5.9%) وتلتها السليمانية بنسبة (7.9%) ومحافظة كركوك بنسبة(9.5%) كما يظهر الجدول الفجوة بين الريف والحضر اذ نلاحظ تباينا كبيراً بين معدلات الفقر في الريف والحضر في جميع المحافظات تقريباً ابرزها في محافظة المثنى اذ بلغ في الريق (50%) بينما كان في الحضر (30.6%) وذي قار ايضاً فقد وصلت نسبة الفقر في الريف (50.3%) بنما كانت في الحضر (13.3%) من بيانات الجدول في ادناه يتبين لنا وجود تبايناً جغرافياً حاداً في الفقر متعدد الابعاد حيث يتركز بشكل كبير في المحافظات الجنوبية ويؤثر بشكل خاص على المناطق الريفية بينما تتمتع محافظات اقليم كردستان بأدنى المعدلات وهذا يرجع الى الاستقرار الامني في اقليم كردستان، مما ينعكس بصورة ايجابية على جذب الاستثمارات وتحقيق نمو في القطاعات غير النفطية، كما ان تركيز السياسات التنموية في المراكز الحضرية يكون أكثر من المناطق الريفية، فضلاً عن التهجير القسري والنزوح الداخلي الذي تسبب بضغط على المجتمعات المضيفة ، وهناك اسباب اخرى ترجع الى الخصائص السكانية والاجتماعية اذ يلعب حجم الاسرة ونسبة الاعالة ،والامية والبطالة دور كبير في زيادة معدلات الفقر ،وكما مبين في الجدول التالي:

جـــــدول (3)

الفقر على مستوى المحافظات والبيئة
2024/2023

	حضر	ريف	الإجمالي
المثنى	30.6	50.3	43.6
بابل	22.8	44.2	34.4
القادسية	20.8	35.7	28.9
البصرة	28.1	27.3	27.9
النجف	21.8	29.4	25.2
الانبار	18.2	24.2	20.9
كربلاء	23.3	15.8	19.9
واسط	17.4	22.3	19.3
صلاح الدين	19.9	17.6	18.7
العراق	15.7	20.7	17.5
ديالى	15.7	18.2	17.2
نينوى	15.5	18.2	16.5
ميسان	16.4	16.2	16.3
دهوك	14.7	15.3	14.8
ذي قار	13.3	15.3	14.2
بغداد	15.2	9.7	13.5
كركوك	10.7	7.6	9.5
السليمانية	7	13.4	7.9
اربيل	4.5	12.8	5.9

المصدر: جمهورية العراق، وزارة التخطيط، التقرير الطوعي الوطني الثالث للمتحقق من أهداف التنمية المستدامة (الاستثمار المسؤول ...إعمار وعدالة)،2025 ،ص39.

4- التشريعات والقوانين العراقية المرتبطة بالحد من الفقر:

يُعَدُّ الفقر من أكبر التحديات التي تواجه العراق، اذ يؤثر بشكل مباشر على الاستقرار الاجتماعي والتنمية الاقتصادية، وبالنظر إلى الدور الكبير الذي تلعبه التشريعات والسياسات القانونية في توجيه الموارد الاقتصادية وضمان العدالة الاجتماعية، فإن القانون يمثل أداة رئيسية لمعالجة الفقر والحدّ من تداعياته ، وهناك مجموعة من القوانين والتشريعات التي تهدف إلى تحقيق العدالة الاجتماعية وتوفير الحماية الاجتماعية للمواطنين، استعراض الإطار التشريعي المرتبط بالتخفيف من الفقر في العراق ومن أبرز الاتفاقيات والتشريعات والقوانين :

أ- إن الدستورالعراقي لعام (2005) أشار بصورة جيدة الى اغلب الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والتي تمثل الاطار العام لنظام الحماية الاجتماعية، اذ نصت المادة (30) على أنّ الدولة تضمن للفرد والأسرة العيش بكرامة في مستوى لائق، وتكفل الضمان الاجتماعي والصحي للمواطنين، مما يضع أساسًا قانونياً لمكافحة الفقر، ولكن ما يرد في الدستور يجب ان ينظم بقوانين واستراتيجيات ويجب أن يتم تنفيذها بدون إجراءات معقدة، وان تحقق وصولاً على نطاق واسع من المستفيدين وخصوصا الفئات الهشة التي تواجه صعوبات في الوصول الى أنظمة الحماية الاجتماعية، ولذلك لم تستكمل منظومة التشريعات التي تؤسس لنظام حماية اجتماعية متكامل قائم على الحق في العراق[1].

ب- على صعيد الاتفاقيات والتشريعات الدولية الخاصة بأنظمة الحماية الاجتماعية، انضَّم العراق الى العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وايضا صادق على الاتفاقية الخاصة بشأن المعايير الدنيا للضمان

[1]- دستور جمهورية العراق لعام (2005).

الاجتماعي رقم (102c) لعام (1952)[1]، فضلا عن مصادقة العراق على اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة عام(2012)[2] .

ت- يُعد العراق عضواً في اتفاقية حقوق الطفل منذ عام(1994) فضلاً عن مصادقة العراق على العديد من التشريعات والاتفاقيات المتعلقة بالحماية الاجتماعية، ومع ذلك لاتزال المستلزمات الوطنية لتنفيذ هذه المعاهدات والاتفاقيات غير مكتملة[3].

ث- ان حق العمل في القطاع الخاص ينظم بقانون هو قانون العمل رقم(37) لسنة (2015) ويعد هذا القانون من القوانين المتقدمة من ناحية الحمايات المتوفرة فيه من الانتهاكات والحمايات للنساء من التمييز والتحرش، وضمان حق التنظيم النقابي وتنظيم عمالة الاحداث، فضلا عن العديد من المميزات الا ان انفاذ قانون العمل يواجه العديد من التحديات ويتطلب المزيد من الجهود من وزارة العمل والشؤون الاجتماعية لتطوير آليات انفاذ القانون لمنع الانتهاكات بحق العاملين لهم مستوى معيشي عند التقاعد او الإصابة والمرض، فإن العاملين ضمن الدولة بمؤسسات القطاع العاملين[4].

ج- الحق بالضمان الاجتماعي بوصفة حق من الحقوق الرئيسة للعمال والذي يضمن لهم مستوى معيشي عند التقاعد او الاصابة والمرض، فإن العاملين ضمن الدولة بمؤسسات القطاع العام مسجلين بصندوق التقاعد ويستحقون راتب تقاعدي بعد نهاية فترة الخدمة، اما العاملين في القطاع الخاص فهم مشمولين بالضمان الاجتماعي والذي ينظمه **قانون التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال رقم (18) لسنة (2023)** الذي جاء ليحدث تحولاً جوهرياً في مفهوم الحماية ليشمل تغطية أوسع للفئات العاملة في القطاعين العام والخاص وتحقيق العيش الكريم للمشمولين بأحكامه وتعزيز قيم

---

[1]–الامم المتحدة ، نحو بناء أرضية الحماية الاجتماعية في العراق، الإطار المفاهيمي والتوصيات، اب 2022.

[2]– الوقائع العراقية، قانون انضمام جمهورية العراق الى اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة رقم 16 لعام 2012 ، العدد 4257.

[3]– زاهر حسين، ملامح نظام الحماية الاجتماعية في العراق، مرصد الحماية الاجتماعية /شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية (annd)،2023 ، ص4.

[4]– زاهر حسين، مصدر سابق الذكر، ص6.

التكافل الاجتماعي والوصول إلى منصة تضمن العدالة في توزيع الدخل بين افراد الجيل الواحد والاجيال المتعاقبة وضمان وصول مظلة الضمان إلى فئات أكثر[1]، ويكون الشمول عبر التسجيل في دائرة الضمان الاجتماعي وهي احدى دوائر وزارة العمل والشؤون الاجتماعي، ويعد الاشتراك في الضمان الاجتماعي من الحقوق المبنية على تسدد من قبل صاحب العمل، ولكن ثمة العديد من التحديات، من ابرزها قدم عهد القانون، وعدم شموله للعاملين لحسابهم الخاص او أصحاب العمل، وهي قطاعات كبيرة جداً، ما يؤكد على اهمية تشريع قانون جديد للضمان الاجتماعي والتقاعد للعمال والذي يعمل مجلس النواب على قراءته في الفترة الحالية استعداداً لتشريعه.

ح- شرع العراق قانون الحماية الاجتماعية رقم (11) لعام (2014)[2]، وصدرت تعليمات لتنفيذ القانون الذي يهدف الى رفع المستوى المعيشي للأفراد والاسر دون خط الفقر، اذ يركز القانون على الأسر والافراد دون خط الفقر ولا يشمل الجميع، ووفق القانون والتعليمات يستحق من تنطبق عليه الشروط إعانة تقدر بملغ(125) ألف دينار عراقي تعادل(94.6) دولار تقريبا للعائلة المكونة من شخص واحد، ويُقدر المشولين برواتب الحماية الاجتماعية بحوالي(2,671,000) اسرة ومع ذلك لا يعتبر كل المشمولين برواتب الحماية الاجتماعية من المستحقين لها بسبب مشاكل بآليات الشمول فضلاًعن عدم وصول الشمول الى كل المستحقين لصعوبة الإجراءات المطلوبة للتسجيل، اذ يعتمد جزء كبير منها على التسجيل عبر المنصة الإلكترونية(مظلتي) ومراجعات الى الدائرة وهذا يسبب نوع من التهميش لمن هم أصلا دون خط الفقر، وقد يكونوا غير قادرين على الوصول الى منافع هذا النظام، أما بالنسبة للبطالة فهي تصل الى(16.5%) حسب مسح القوى العاملة.

خ- فضلاً عن قوانين اخرى عالجت بعض جوانب مشكلة الفقر في العراق وهي :

– قانون مؤسسة الشهداء رقم (3) لسنة 2006 المعدّل.

---

[1]- جريدة الوقائع العراقية ، العدد (4734) بناريخ (2023/8/28) .

[2]– قانون الحماية الاجتماعية رقم 11 لسنة 2014 ، جريدة الوقائع العراقية، العدد 4316

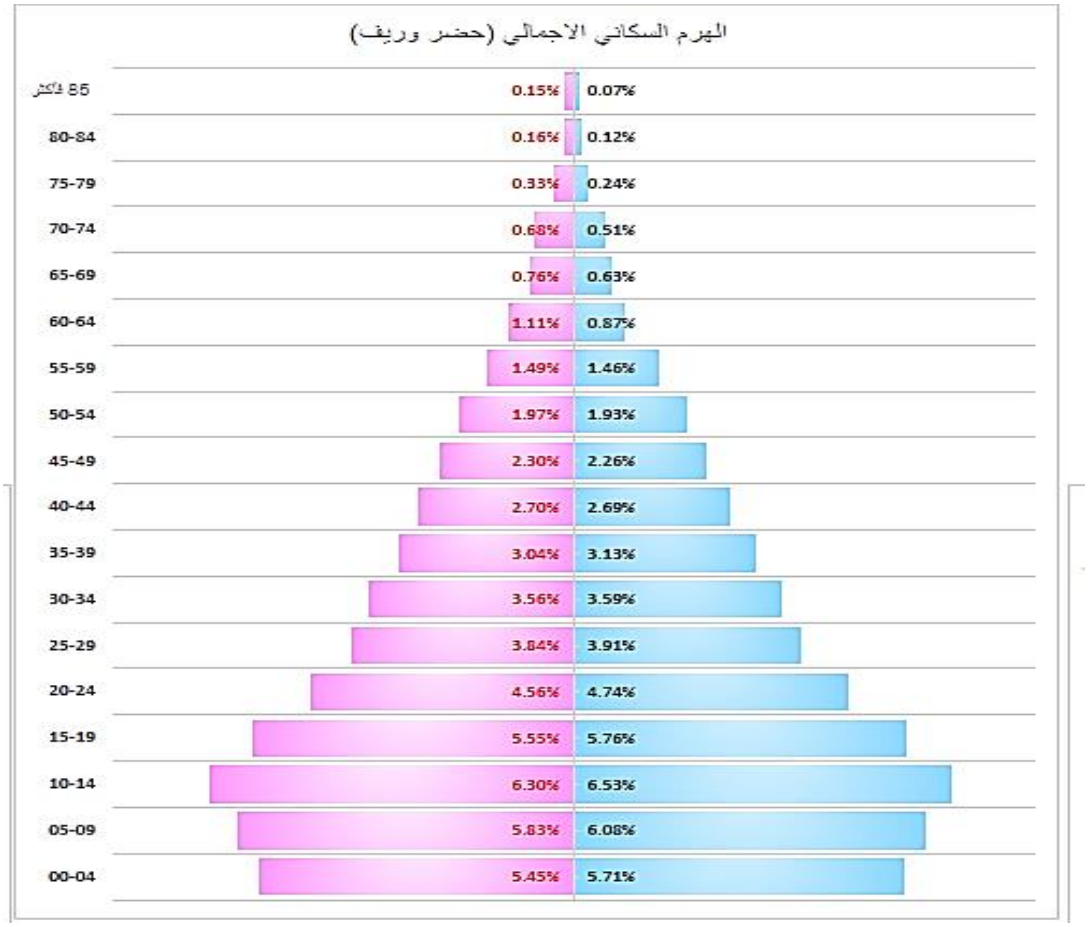
- قانون مؤسسة السجناء السياسيين رقم (4) لسنة 2006 المعدّل.
- قانون الحقوق التقاعدية للشهداء والمصابين في العمليات الإرهابية رقم (16) لسنة 2007.
- قانون مكافأة المتدربين في مراكز التدريب المهني التابعة لوزارة العمل والشؤون الاجتماعية رقم (38) لسنة 2008.
- قانون المنحة الشهرية لمرضى العوز المناعي رقم (36) لسنة 2011.
- قانون دعم المشاريع الصغيرة المدرة للدخل رقم (10) لسنة 2012.
- قانون إعفاء المزارعين والفلاحين المقترضين من فوائد القروض السابقة المترتبة بذممهم رقم (49) لسنة 2012.
- قانون منحة طلبة الجامعات والمعاهد العراقية رقم (63) لسنة 2012.
- قانون منحة تلاميذ وطلبة المدارس الحكومية رقم (3) لسنة 2014.
- قانون التقاعد الموحد رقم (9) لسنة 2014.
- قانون الحماية الاجتماعية رقم (11) لسنة 2014.
- قانون العمل رقم (37) لسنة 2015.
- قانون تعويض المتضررين جراء العمليات الحربية والأخطاء العسكرية والعمليات الإرهابية رقم (20) لسنة 2009.

5- الضغوطات الديمغرافية وأثرها على مستويات الفقر في العراق

شهد الهرم السكاني تغيراً كبيراً خلال العقود الماضية وبصورة واضحة، الا أن الصفة الواضحة على المجتمع العراقي هو المجتمع (الفتي) اي أن العراق يمر بمرحلة الانتقال الديمغرافي (مرحلة الفرصة الديمغرافية) التي يمكن ان تُسهم تحقيق مكاسب تنموية اذ ما أُحسن استثمارها، اذ تتضاءل القاعدة العريضة للهرم ويتوسع القسم الوسط وهذا يشير الى زيادة من هم في (سن العمل)، مما يشير الى ضرورة وضع سياسات من شأنها أن تعمل على تحسين النمو الاقتصادي والحد من الفقر، اذ يقدر عدد السكان بنحو (46.118.793) مليون نسمة وفق التعداد العام للسكان لسنة (2024)، مما يضع العراق ضمن الدول ذات الكثافة السكانية المرتفعة في المنطقة

،امـا توزيـع السـكان حسـب الجـنس حيـث بلغـت نسـبة الـذكور نحـو(50.23%) مقابـل (49.78%) للإنـاث فـي معظـم الفئـات العمريـة) وهـذا يشـير الـى التـوازن النسـبي فيمـا بـين الجنسـين، ويشـير التوزيـع العمـري الـى تركـز النسـبة الاكبـر مـن السـكان فـي الفئـات العمريـة الـدنيا حيـث بلغـت نسـبة الفئـة العمريـة (0 – 4) سـنوات نحـو (11.16%) والفئـة مـن(5 –9) سـنوات نحـو (11,91%) والفئـة مـن(10 – 14) سـنة نحـو (12.83%) ويعكـس هـذا التوزيـع معـدلات مواليـد مرتفعـة نسـبياً فـي السـنوات الماضـية، امـا الفئـة العمريـة مـن(15 – 19) سـنة تبلـغ (11,31%) ونسـبة الفئـة مـن (20 –24%) سـنة نحـو (9.30%) وأن هـذه الفئـات سـوف تلتحـق بسـوق العمـل فـي السـنوات القادمـة، فـي حـين تشـكل نسـبة السـكان مـن (20 – 40) سـنة نسـبة تبلـغ (35,76%) مـن أجمـال السـكان وتمثـل هـذه الشـريحة القـوة العاملـة اذ مـا تـوفرت فـرص عمـل مناسـبة ، كمـا يشـير الهـرم الـى وجـود تضـاؤل ملحـوظ فـي الفئـات العمريـة مـن عمـر (45) سـنة فمـا فـوق وتمثـل هـذه الشـريحة نحـو (16.82%) مـن إجمـالي السـكان مـع انخفـاض شـديد فـي الفئـات العمريـة المتقدمـة جـداً (80سـنة فـأكثر) والتـي لا تتجـاوز نسـبتها(0,22%) وهـذا يشـير الـى متوسـط عمـر متوقـع أقـل نسـبياً مقارنـةً بالدول المتقدمة .

ممـا تقـدم يتضـح لنـا وجـود هـرم فتـي وخصوصـاً للسـكان النشـطين اقتصـادياً الا ان الفجـوة الكبيـرة بـين الامكانيـات والواقـع تسـاهم فـي زيـادة الفقـر بـدلاً عـن الحـد منـه والهـرم السـكاني فـي ادنـاه يوضـح الفئـات العمرية للسكان والشكل (4) في ادناه يوضح الهرم السكاني للعراق (2024) .



الشكل (4) الهرم السكاني للعراق للعام2024

مصدر البيانات/ التعداد العام للسكان والمساكن2024 /هيأة الاحصاء ونظم المعلومات الجغرافية.

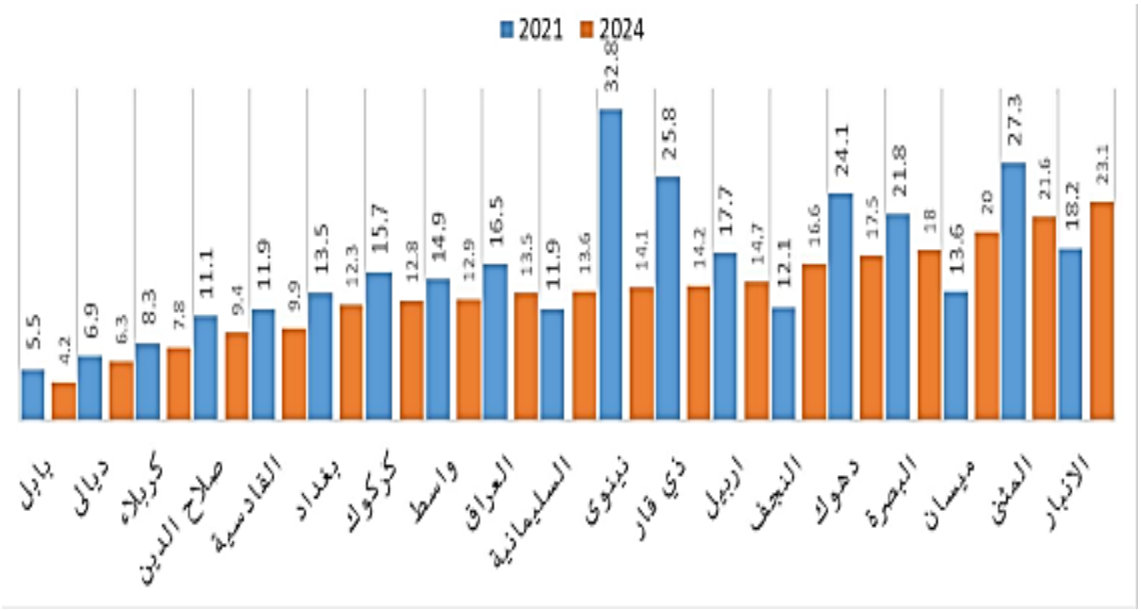
كما يشير الهرم السكاني أن السكان النشطين اقتصاديا اي ممن هم ضمن الفئة (15–64)سنة ما يقارب(60.44%) من مجموع السكان، وعلى الرغم من هذه الميزة السكانية فأن معدلات البطالة بين الشباب مرتفعة، اذ تشير نتائج المسح الاجتماعي والاقتصادي للأسرة (2024/2023) أن معدل البطالة قد شهد تحسن عن السنوات السابقة وكما في الجدول (4) كالاتي:

جدول(4) معدلات البطالة للمناطق الحضرية والريفية لسنوات متعددة

السنوات	2010	2011	2014	2016	2018	2021
معدل البطالة %	12.4	11.10	10.59	10.82	13.51	16.5
الحضر	14.9	13.0	11.4	11.5	14.3	17.6
الريف	13.2	8.2	8.0	8.7	12.9	13.3

الجدول من اعداد الباحثة بالاستناد إلى المصادر التالية: وزارة التخطيط، هيأة الإحصاء ونظم المعلومات الجغرافية، تقارير احصائية متعددة.

من خلال بيانات الجدول(4) اعلاه إن معدل البطالة في الحضر بلغ (11.5,11.4%) عامي 2014 و2016 على التوالي، وفي الريف (8.7,8.0%) على التوالي، مما خفض نسبتها في الريف، وبسبب ظاهرة الهجرة المتزايدة من الريف إلى المدينة نتيجة لارتفاع تكاليف الإنتاج الزراعي وفتح الحدود أمام المنتجات الزراعية المستوردة، وضعف الخدمات العامة والبنى التحتية، ومن ثم ارتفعت معدلات البطالة في السنوات اللاحقة بسبب النزوح من بعض المحافظات التي احتلت من قبل التنظيمات الإرهابية، وهذا أدى الى انتشار الفقر وزيادته بين صفوف النازحين، وتوجيه النفقات الحكومية نحو النفقات الحربية وإعادة أعمار المدن بعد تحريرها، وترتفع في العام نفسه بين الفئة العمرية الشابة بعمر(24-15) الى (38.0%) بين الإناث مقابل (20.1%) بين الذكور (مسح الفتوة والشباب،2020)، كما واستمرت بالارتفاع لتصل إلى (16.5،13.7%) عام 2019 و2022على التوالي، ويعزى ذلك للاختلالات في السوق العراقية وهيمنة الاقتصاد غير المنظم وتردي الأوضاع الاقتصادية لملايين المشتغلين في القطاع الخاص الذين دخلوا عنوة في بطالة إجبارية من دون ضمان اجتماعي وخاصة بين أوساط الشباب المتعلم، وزيادة تشغيل الأحداث غير المتعلم (ارتفاع نسبة العمالة غير الماهرة) بسبب تراجع الإنفاق الحكومي الاستثماري وإجراءات الحظر بسبب جائحة كوفيد-19، تضرر القطاع الخاص المحلي الذي يعمل فيه أكثر من 8 مليون شخص، فقد تجاذبت أسباب الماضي مع ظروف الوقت الحاضر لرفع معدلاتها، وهي نسب مرتفعة مقارنةً بالدول العربية ، وبذلك فعندما تتدنى كلاً من خصائص السكان والظروف المعيشية، ترتفع معدلات الفقر والتهميش الإنساني، وتظهر الضغوط المجتمعية، والتي تؤدي إلى تكوين المجتمعات المنغلقة على نفسها واختزان طاقة سلبية مكبوتة تهدد مستقبل المجتمع، مولدةً أنماطاً سلوكية سلبية.



الشكل (5) معدلات البطالة بحسب المحافظات لعامي (2021 –2024)

المصدر: وزارة التخطيط ،نتائج مسح القوى العاملة 2021، و نتائج مسح الاوضاع الاقتصادية والاجتماعية للأسرة العراقية(2024)

ان المحافظات الأعلى في معدلات البطالة هي ذي قار سجلت أعلى معدل بطالة عام 2021 بنسبة 33.2%، وانخفض إلى 25.8% عام 2024، لكنها ما تزال الأعلى على مستوى البلاد، مما يشير إلى ضعف الفرص الاقتصادية والتنموية في المناطق الجنوبية ، ثم تلتها محافظتا المثنى (27.3%) والأنبار (21.8%) في لسنة(2021)، مع انخفاض نسبي عام 2024 إلى (20.1% و18.3%)على التوالي، و استمرار ارتفاع البطالة في هذه المحافظات يعكس تراجع التنوع الاقتصادي وتركّز الأنشطة في قطاعات محدودة مثل الزراعة أو الوظائف الحكومية.

وقد سجلت محافظات (بغداد، بابل، وأربيل) أدنى معدلات البطالة اذ تراوحت بين(4.5% و6.8%) لسنة(2024)، ويُعزى ذلك إلى تنوع الأنشطة الاقتصادية وتوفر فرص العمل في القطاعين العام والخاص، ويعزى انخفاض البطالة في هذه المحافظات الى تحسن نسبي في بيئة الاستثمار والخدمات مقارنة بالمحافظات الجنوبية أو الهشة أمنياً.

هنالك تفاوت ملحوظ بين المحافظات في معدلات البطالة يعكس اختلالاً في توزيع التنمية الاقتصادية بين المحافظات ، المحافظات ذات التركيبة السكانية الفتية (مثل ذي قار والمثنى) تعاني من ضغط سكاني شبابي كبير مقابل ضعف في فرص العمل، استمرار ارتفاع البطالة في المحافظات الجنوبية يشير إلى الحاجة لتبني استراتيجيات تشغيل محلية تربط مشاريع البنى التحتية بالتشغيل الفعلي للسكان المحليين انخفاض البطالة في(بغداد ،وأربيل) قد يخفي بطالة مقنّعة في الوظائف الحكومية، مما يستدعي إصلاحات هيكلية في سوق العمل.

المحور الثالث

السياسات الاجتماعية التي تعمل على التخفيف من الفقر في العراق

(تحليل وتقييم)

تسعى السياسات الاجتماعية في العراق الى تقليل حجم التحديات التي عصفت بكل فئات المجتمع العراقي عن طريق مجموعة من البرامج والخطط التي تسعى الى تعزيز الحياة الكريمة لجميع المواطنين وبناء رأس المال البشري و تعزيز التماسك المجتمعي لذا يهدف التقييم الى تحليل وقياس فاعلية هذه السياسات في التخفيف من الفقر وعادة ما يتم تقييم هذه السياسات من خلال عدد الأنشطة المنجزة بدلاً من تأثيرها في تحقيق الأهداف الاستراتيجية المعلنة ويرصد الاخطاء والمتحقق منها بشكل صحيح ودقيق بطريقة تضمن قياس الاداء، مما يتيح فرصة للمقارنة الحقيقية بين الاداء المخطط له مسبقاً والاداء الفعلي كما يتم تحديد الانحرافات عن الاهداف وبالتالي يصبح الأثر اعتبارا ثانويا، وقد يستمر تكرار المشاريع ذات النتائج السلبية خلال دورة التنفيذ[1].

كما تُعد عملية المساءلة والرقابة امر ضروري لتحقيق النتائج المرجوة من السياسات الوطنية وان دورة حياة السياسات هي الفراغ بين ما حددته هذه السياسات من أهداف وما يتجسد فعليا في الواقع بحلول نهاية لمدة هذه السياسة المتبعة من قبل الحكومة، وأن لم يتم تحقيق الأهداف المنشودة من هذه السياسات لابد من صناع السياسات إعداد سياسة جديدة.

[1]- صالح صالحي ، المنهج التنموي البديل في الاقتصاد الاسلامي ، دار الفجر للنشر والتوزيع ، ط1، بلا صفحة.

أولا: سياسات التخفيف من الفقر في العراق

الفقر حالة اقتصادية واجتماعية يعاني فيها الافراد أو الاسر من نقص الموارد المالية اللازمة لتلبية احتياجاتهم الاساسية مثل (الغذاء، السكن، الصحة، والتعليم) وكان لضعف كفاءة السياسات الاقتصادية الكلية في العراق أثر كبير للانتقال الى السياسات التي تتعلق بالتنمية الاجتماعية وتوفير الخدمات المجانية للفئات ذات الدخل المحدود كالصحة والتعليم وخدمات الماء والكهرباء وبأسعار منخفضة لعموم أفراد المجتمع العراقي كإحدى ادوات الحد من الفقر، لكون القضاء على الفقر والجوع من اولويات العالم بأسره لأنه يحقق الامن الانساني والانصاف والعدالة الاجتماعية اذ جاء الاعلان العالمي لحقوق الانسان بالحق في الحماية الاجتماعية في المادة(22) والتي تتضمن الحق في الضمان الاجتماعي، والمادة (25) التي تقر بحق كل فرد في مستوى معاشي ملائم للمحافظة على الصحة والرفاهية له ولأسرته بما في ذلك الرعاية الطبية الضرورية وكذلك الحق في الضمان الاجتماعي في حالة البطالة والمرض والعجز والترمل والشيخوخة او غير ذلك من الافتقار إلى سبل العيش في ظروف خارج إرادته[1]، كما تضمن الهدف الاول من اهداف التنمية المستدامة التأكيد على انهاء الفقر بمختلف أبعاده من خلال ضمان وصول جميع الافراد الى الموارد الاقتصادية والخدمات الاساسية والحماية الاجتماعية وفرص العمل اللائق بما يضمن حياة كريمة لجميع الفئات لاسيما الفئات الهشة.

ساهمت الزيادة السكانية في عدم كفاءة أنظمة العمل على تلبية احتياجات المواطنين، مما كان له أثر واضح في ارتفاع عدد الفقراء وازدياد البطالة لذى سعت الحكومة الى نهج شامل لتحسين جودة الحياة من خلال بعض الحلول الحقيقية المستدامة اهمها زيادة كفاءة وقدرات رأس المال البشري والاجتماعي عبر اعتماد سياسات فاعلة ترتكز على تحسين التعليم والتدريب المهني وتعزيز الرعاية الصحية وتوفير فرص العمل، فضلاً عن تعزيز الحماية الاجتماعية.

أن الالتزام الحكومي في العمل على التخفيف من الفقر من خلال تبني سياسات واستراتيجيات فعاله أذ أقرت الحكومة قانون الحماية الاجتماعية رقم (11) لسنة 2014، بهدف تحسين

[1]- الامم المتحدة ، نحو بناء ارضية الحماية الاجتماعية في العراق(الإطار المفاهيمي والتوصيات)، مصدر سابق ،ص 5.

الاستهداف وتقديم دعم مباشر للفئات الهشة، فضلاً عن استراتيجيات التخفيف من الفقر (2010–2014، 2018–2022).

1- الحماية الاجتماعية ودورها في التخفيف من الفقر

عُرفت الحماية الاجتماعية على أنها السياسات والاجراءات التي تعزز قدرة الفقراء والفئات الهشة (أو الضعيفة أو الاكثر تأثيراً) على التغلب على الفقر وتمكينهم من إدارة المخاطر والصدمات بشكل أفضل[1]، كما تعد اداة اساسية تلجئ لها الدولة للتخفيف من الفقر وتُعد احدى أبرز مكونات التنمية الاجتماعية والاقتصادية فلابد لأي دولة ترغب في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وأن الحماية الاجتماعية تقوم على مبادى حقوق الانسان في عيش حياة كريمة ومزدهرة خالية من الحرمان والتهميش الاقتصادي.

ولقد جاء تصميم نظام للحماية الاجتماعية للتقليل من المخاطر التي تهدد حياة الافراد والمجتمع وتعمل على حماية الفئات الضعيفة، كما تساهم في تقليل عدم المساواة، مما يزيد من فرص الفقراء في الاندماج في المجتمع وينقلهم من اطار المتلقي للمعونة دون بذل الجهد الى جزء من مشروع تنموي يقوم على تمكين الفقراء وتعزيز خيارات اندماجهم في المجتمع ليكونوا جزء من عملية انتاجية تسعى الى تغييب الفقراء والتهميش والاقصاء الاجتماعي، اذ يعمل على تحقيق كل من التنمية والعدالة الاجتماعية معاً، فمنذ قيام الدولة العراقية عام(1921) بدأ العمل الاجتماعي وكانت لهذه المظلات وشبكات الامان وظائف فاعلة في المجتمع اذ اخذ شكل العمل الطوعي من خلال الانشطة الطوعية ذات الطابع الديني اذ ظهرت جمعيات غير حكومية لتقديم خدمات لأنصاف المحتاجين مثل(المعاقين والارامل والايتام) مثل جمعية الامل وجمعية الخدمات الدينية والاجتماعية، وجمعية حماية الاطفال وغيرها، ثم تأسست وزارة العمل والشؤون الاجتماعية عام (1939) الا أن جهودها ظلت محدودة جداً وظل العمل الاجتماعي على شكل مساعدات مؤقتة فاقدة للمضمون التنموي ، ولقد ساهم حصول العراق على (51%) من ارباح شركات النفط في

[1]– اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي اسيا، دليل بناء القدرات لتطوير سياسات الحماية الاجتماعية القائمة على المشاركة، الامم المتحدة ، بيروت ،2019، ص19.

بداية الخمسينات، ثم تبعها تشكيل مدير عامة للخدمات الاجتماعية وتشريع قانون (126) لسنة 1080 والذي يعد اول أهم شبكة حماية اجتماعية في العراق، وفي عام 1991 تعرض العراق الى سلسلة من الحروب والنزاعات العسكرية والحصار الاقتصادي التي كونت طبقة كبيرة من الفقراء، وان التطورات السياسية التي حدثت بعد عام 2003 وما رافقها من سوء للأوضاع الامنية التي خلفت تحديات اقتصادية واجتماعية ادت الى تراجع كبير في خدمات التنمية الاجتماعية والتخطيط البشري وارتفاع معدلات البطالة وظهور العديد من الامراض الاجتماعية، وقد تم العمل على مشروع شبكة الحماية الاجتماعية بعد عام (2003) وتم اعداد مشرع قانون له، وبدأت المباشرة به بعد عام (2006) وفق جدول الاعانة الاجتماعية الذي يستند الى حجم الاسرة ولقد شمل شرائح اجتماعية جديدة وتمول هذه الشبكة من الميزانية العامة للدولة ولا تعتمد على اي مصدر اخر رسمي اذ تم تخصيص (500) مليار دينار عراقي من قبل الحكومة العراقية ضمن موازنة (2006) لتنفيذ شبكة الحماية الاجتماعية في العراق وأن الاتجاه السائد للحكومة هو زيادة الشمول للفقراء اذ تجاوز عدد الاسر (مليون) أسرة لتجنب اتساع دائرة الفقر واعتمدت الحكومة على الموازنة العامة في تمويل هذا المشروع[1]، لذا جاء قانون الحماية الاجتماعية رقم (11) لسنة 2014 الذي يعد خارطة الطريق لاستراتيجية للحماية الاجتماعية في العراق والذي يغطي **ثلاث ركائز رئيسه وهي (شبكة الامان ، والتأمين الاجتماعي ، وسياسات سوق العمل)**[2].

ان هذه التغيرات الجذرية التي مرت بها شبكة الحماية الاجتماعية من حيث أليات التنفيذ والاستهداف بناءً على المؤشرات التي جاء بها المسح الاجتماعي والاقتصادي للسرة لعام (2012) وسوف نوضح آليات الاستهداف قبل وبعد في الجدول(5) الاتي:

[1]- حسناء ناصر إبراهيم ، البطالة وخلق العمل أحدى تحديات الوضع الراهن ، مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية ،عدد (19) ، 2009، ص113.

[2]– ارضيات الحماية الاجتماعية 2022، مصدر سابق 5

جدول (5) آليات الاستهداف لنظام الحماية الاجتماعية قبل وبعد قانون الحماية الاجتماعية لعام (2014)

البعد	الآليات القديمة (قبل الاصلاح)	الآليات بعد قانون الحماية (2014)
معيار الاستهداف	من حيث الفئات عامة(آرامل، مطلقات، عاطلين عن العمل)	اختبار وسطي الدخل باستخدام معادلة إحصائية لتقدير مستوى المعيشة
مصدر البيانات	استمارة ورقية بسيطة يقدمها المواطن	قاعدة بيانات وطنية للفقر ومسوحات اجتماعية واقتصادية ميدانية بالتشارك بين وزارة العمل والشؤون الاجتماعية ووزارة التخطيط.
الدقة في الاستهداف	منخفضة (دخول غير المستحقين، واستبعاد بعض الفقراء)	أعلى دقة (بالاعتماد على مؤشرات موضوعية ودخل الاسرة).
التكنولوجيا	معاملات يدوية ورقية	استمارت إلكترونية، وربط شبكي مع الوزارات، ونظام تدقيق رقمي
التحديث	محدود جداً(مرة واحدة عند التقديم)	تحديث دوري كل (2–3) سنوات
التغطية الجغرافية	غير متوازنة	استهداف جغرافي للمحافظات والمناطق الاكثر فقراً
المشروطية	لا يوجد	إدخال بعض برامج التحويل النقدي المشروط (التعليم، الصحة)
الحوكمة والرقابة	ضعف في الرقابة والشفافية	تعزيز الحوكمة وكشف التكرار

من عمل الباحثة استناداً الى التقارير الموجزة عن تنفيذ قانون الحماية الاجتماعية رقم(11) لسنة (2014)،

- أولويات وأهداف الحماية الاجتماعية :

ان شبكة الحماية الاجتماعية هي آلية من آليات الحماية الاجتماعية للفئات الهشة في المجتمع وهي جزء من السياسة الاجتماعية والمتمثلة بالرعاية الاجتماعية، ولقد حاولت السياسات الاجتماعية في العراق الاستجابة للتحديات انطلاقاً من التركيز على المواطنة والمشاركة وتكافؤ الفرص مع الاهتمام بالفئات الهشة محدودة الدخل من أجل تحسين احوالهم المعيشية وتدعيم فرص الاستقرار الاجتماعي وقد عرف صندوق النقد الدولي شبكة الحماية "بأنها "الأدوات التي

تهدف إلى التخفيف من الآثار الضارة المحتملة على الفقراء"[1]، اما منظمة الأغذية والزراعة فعرفتها بأنها "البرامج النقدية أو العينية التي تسعى للحد من الفقر من خلال إعادة توزيع الثروة وحماية الأسر من صدمات الدخل"، وتعمل شبكة الحماية الاجتماعية على تقديم الدعم النقدي المباشر في اطار منظومة متكاملة لشبكات الامان الاجتماعي للفئات المتضررة وغير المتضررة من خلال دعم تلك الشبكات ببرامج مقدمة من الدولة بالدرجة الاساس ثم المنظمات غير الحكومية، اذ تعد شبكة الحماية الاجتماعية المنفذ الاساسي لمن فقدوا حقوقهم في العيش الكريم، كما أنها تهدف الى حصول الضعفاء والفقراء ومنهم الاطفال والشباب والنساء والمسنون والعاملون في القطاع غير المنظم وذوو الاحتياجات الخاصة والنازحين على فرص متساوية في أن يشملهم نظام متكامل للحماية الاجتماعية، ويأتي مفهوم شبكة الحماية الاجتماعية وفقاً للبنك الدولي بأنه " الآليات الرسمية وغير الرسمية التي تحمي المواطنين من النتائج السلبية للفقر ومواجهته[2]،وأن شبكة الحماية الاجتماعية تحقق الامن الاجتماعي الذي يعد أحد الركائز الاساسية في العمل الاجتماعي بمفهومه المتكامل الابعاد (الاقتصادية، الاجتماعية، السياسية، الثقافية، البيئية) فهو يهدف الى تحقيق الاستقرار والتماسك المجتمعي من خلال تحقيق التوازن بين مكونات وفئات المجتمع وتحقيق التكافل الاجتماعي والتعاون عن طريق[3]:

- ❖ اشباع الحاجات الاساسية لأعضاء المجتمع.
- ❖ دعم القيم الايجابية في المجتمع التي تضمن الاستقرار الاجتماعي كالقيم الدينية وقيم التكافل والتأكيد على دور الاسرة في ترسيخ القيم.
- ❖ تمكين الفئات المحتاجة من اشباع حاجاتهم من خلال اتاحة القروض الانتاجية وتطوير احوالها المعاشية والتعليمية.

---

[1]- د. نادية لطفي جبر، نقد وتحليل استراتيجية التخفيف من الفقر في ظل برامج التمكين الاقتصادي والحماية الاجتماعية في العراق، جامعة بغداد كلية الادارة والاقتصاد(اطروحة غير منشورة) ، 2024 ، ص32.

[2]–Margaret Grosh and et al., 2008, for protection and promotion the design and implementation of effective safety nets, The world Bank, Washington.

[3]– مها رحيم سالم، شبكة الحماية الاجتماعية والامن الانساني في العراق في اطار السياسات الاجتماعية، مجلة كلية التربية بنات، المجلد 23(4) ، 2014، ص1141.

❖ الوقايــة مــن المشــكلات الاجتماعيــة التــي تهــدد الاســتقرار الاجتمــاعي مثــل (البطالــة، الفقــر ،التهميش الاجتماعي).

اهداف الحماية الاجتماعية:

1- مكافحة الفقر ويتضمن :

- مساعدة الفئات الاكثر فقراً والتخفيف من "اندفاع" المزيد من الافراد نحو خط الفقر.
- إعــادة تنظــيم المبــالغ المصــروفة نحــو الاســر ممــن هــم دون خــط الفقــر، وإعــادة ترتيــب أولويــات واستدامة مصادر التمويل.
- خلق أثر مباشر وواضح على مستوى الدخل للفئات الفقيرة.

2- تطوير رأس المال البشري وتتضمن:

- النهــوض ببــرامج التخــريج مــن خــلال زيــادة الفــرص التشــغيلية أمــام العــاطلين والفقــراء القــادرين علــى الانتــاج والاهتمــام بالتــدريب وإعــادة التأهيــل وربطــه باحتياجــات ســوق العمــل، (مثــل تحويــل المستفيدين الى عقود في وزارة الداخلية).
- محاربة التسول.
- مفاتحة المؤسسات والجهات الحكومية(تعيين أو عقد) المستفيدين من القادرين على العمل .

3- تحفيز الطاقات وضمان المشاركة المجتمعية ويتضمن:

- تحسين الفرص الاقتصادية والاستثمارية للفئات الفقيرة.
- دعم المشروعات الصغيرة المولدة للدخل.
- تعزيز دور القطاع الخاص في جهود الشبكة.
- تعزيــز جهــود المنظمــات الدوليــة ومنظمــات المجتمــع المــدني فــي تمكــين الفقــراء بــدلاً مــن استهدافهم.

المشمولين بالحماية الاجتماعية:

أ- الأسر والأفراد ممن هم دون خط الفقر من العراقيين.

ب- العاطلون.

ت- النازحون.

ث- الأرملة أو المطلقة ولها قاصر يعيش معها.

ج- القاصر إذا تزوجت والدته المطلقة أو الأرملة ولم ينتقل إلى حضانة ابيه.

ح- الأيتام القُصر (فاقد الابوين) أو يتيم الأب مع زواج الأم.

خ- العاجزون عن العمل كلياً بسبب المرض او الشيخوخة ذكوراً وإناثاً(اذا كان رب اسرة).

د- الطالب المتزوج المستمر بالدراسة لغاية الدراسة الجامعية الأولية اذا لم يكن معيل مكلف الإنفاق عليه قانوناً.

ذ- ذوي الإعاقة المصابين بالشلل الرباعي، والمكفوفين باستثناء العمر والمعيل الشرعي.

ر- أسرة السجناء والنزلاء اذا زادت مدة محكوميته على سنة واحدة واكتسب قرار الحكم الدرجة القطعية، والمفقودين.

ز- الأحداث المحكومين، ممن تزيد مدة محكوميتهم عن سنة واحدة واكتسب قرار الحكم بالدرجة القطعية.

- ركائز الحماية الاجتماعية في العراق:

1- شبكات الأمان الاجتماعي:

وتشمل (برنامج الرعاية الاجتماعية)الذي يقدم تحويلات نقدية مشروطة تستهدف الاسر الفقيرة ويتم التقديم لها عبر منصة (مظلتي)، اذ تعد الرعاية الاجتماعية واحد من الخدمات التي تقدمها الدولة للمواطنين ضمن نظم الحماية الاجتماعية وتقدم الحقوق الاساسية للمواطنين وتعتبر من الضروريات التي تقدم خدمات مختلفة .

فضلاً عن نظام التوزيع العام الذي يقدم حصصاً غذائية لجميع الاسر تقريباً في البلاد ويسمى (برنامج البطاقة التموينية) هو برنامج يضمن حصول كل افراد المجتمع على حصص متساوية من

المـواد الغذائيـة بأسـعار مدعومـة مـن قبـل الحكومـة، و يتعلـق تطبيـق هـذا البرنـامج كونـه احـد بـرامج الـدعم الحكـومي التـي يـتم العمـل عليهـا بالتنسـيق مـع وزارة التجـارة عـن طريـق التوزيـع العـام للبطاقـة التموينيـة للتخفيـف مـن الفقـر اذ تقـدر سـلت الغـذاء التـي يحصـل عليهـا كـل فـرد حـوالي(2147) مـن السـعرات الحراريـة يوميـاً لكـل فـرد بكلفـة رمزيـة تصـل الـى (757) دينـار عراقـي مقابـل (0.064) دولار طبقـاً لنتـائج المسـح الاقتصـادي والاجتمـاعي للسـرة(2024)، ويـتم توزيعهـا عـن طريـق (55580) وكيل هم من أصحاب المحال والدكاكين المنتشرين في كل انحاء العراق.

كمـا سـعت الحكومـة الـى زيـادة عـدد المشـمولين بشـبكة الحمايـة الاجتماعيـة عموديـاً مـن خـلال استهداف الاشد فقراً، وقد تم وضع سقف للحماية الاجتماعية كما موضح في الجدول التالي:

جدول(6) سقف الدخل للإعانات الإجتماعية (د.ع)

مبلـغ الإعانـة الشهرية	عدد أفراد الأسرة	1	2	3	4 فأكثر
أسرة يعيلها رجل		125.000	175.000	225.000	275.000
أسرة تعيلها امرأة		125.000	200.000	275.000	325.000

المصدر وزارة العمل والشؤون الإجتماعية، دائرة الرعاية الإجتماعية، ضوابط الشمول لشبكة الحماية الإجتماعية،2021.

2- **التأمينات الاجتماعية:**

وتتضـمن (التقاعـد الـذي يشـمل مـوظفين الدولـة مـن المـدنيين والعسـكريين)، ودمـج أنظمـة التقاعـد فـي القطـاعين العـام والخـاص بحسـب قـانون التقاعـد الموحـد ذي العـدد(9) لسـنة 2014 (المـادة 1/تاسـعاً) بصـيغته المعدلـة بموجـب القـانون رقـم (26) لعـام 2019 والـذي يعـرف المتقاعـد علـى أنـه "كـل شـخص اسـتحق عـن خدمتـه راتبـاً تقاعـدياً أو مكافـأة تقاعديـة أو مبلغـاً مقطوعـاً وفقـاً لأحكـام هـذا القـانون "وأن احكـام قـانون التقاعـد الاخيـر تسـري علـى جميـع مـوظفي الدولـة والقطـاع العـام والمـوظفين المـؤقتين والمكلفـين بخدمـة عامـة ومـوظفي الدولـة فـي القطـاع المخـتلط المعينـين قبـل (نيسـان/2003) ، والمتقاعـدين والمحـالين علـى التقاعـد بسـبب المـرض أو الاعاقـة والشـيخوخة أو الوفـاة وبحسـب المـادة (10) مـن القـانون فـأن احـالتهم علـى التقاعـد تكـون عنـد بلـوغهم سـن (60)

عامـاً، اذا قـررت اللجنـة الطبيـة الرسـمية المختصـة عـدم صـلاحيتهم للعمـل[1]، فضـلاً عـن بـرامج تتضـمن تـأمين العـاطلين عـن العمـل والإصـابات والمـرض ويـوفر لهـم الحمايـة مـن الاخطـار التـي يتعرضـون لهـا أثنـا الخدمـة مثـل (المـرض، اصـابات العمـل، الشـيخوخة، الوفـاة)[2]،يُعـد الضـمان الاجتمـاعي برنـامج تلتـزم الحكومـة مـن خلالـه بتقـديم المسـاعدات لكافـة الفقـراء ممـن هـم بـدون دخـل او دخـولهم ليسـت كافيـة وفـي حـالات (المـرض ،العجـز، والشـيخوخة)، لزيـادة رفاهيـة افـراد المجتمـع لاسـيما الضـعفاء والمهمشـين ويعـرف الضـمان الاجتمـاعي علـى أنـه مجموعـة مـن القواعـد الالزاميـة علـى الدولـة لتحقيـق الأمـان الاجتمـاعي للفـراد لمواجهـة مخـاطر محـددة مـن قبـل القـانون ، مقابـل اشـتراكات يـدفعها العمـال وصـاحب العمـل يحصـل الافـراد علـى مزايـا نقديـة وعينيـة ، أي ان العامـل مجبـر علـى الاشـتراك بالضـمان الاجتمـاعي فـأن الضـمان الاجتمـاعي يختلـف عـن المسـاعدات الاجتماعيـة التـي تكـون مـن دون مقابـل عنـدما تقـدم الدولـة راتـب لمـن لـيس لـه دخـل[3]، وكمـا موضـح في بيانات الجدول ادناه:

الجدول (7) أعداد العمال المشمولين بالضمان الاجتماعي من القطاع الخاص والمختلط والتعاوني في العراق لعام 2022

المحافظة	القطاع الخاص		المجموع	القطاع المختلط		القطاع التعاوني	
	ذكور	اناث		ذكور	اناث	ذكور	اناث
المجموع	105477	3836	109313	0	0	0	0

المصدر :وزارة العمل والشؤون الاجتماعية، المجموعة الاحصائية السنوية2022 .

يتضـح مـن خـلال الجـدول اعـلاه بـأن عـدد المشـمولين بالضـمان الاجتمـاعي فـي القطـاع الخـاص بلـغ (109313) عامـل مـوزعين بحسـب الجـنس (105477) ذكـر(3836) انثـى، كمـا يشـير الجـدول الـى أن التركيـز فـي الشـمول يقـع علـى المسـتفيدين فـي (القطـاع الخـاص) مـع غيـاب الاسـتهداف للقطـاع المخـتلط والتعـاوني ممـا يـدفع العـاملين فـي القطـاع الخـاص الـى عـدم التسـجيل فـي الضـمان الاجتمـاعي بسـبب تخـوفهم مـن عـدم اسـتلام مبـالغ الـدعم المقدمـة لهـم عـن طريـق شـبكة

[1]– حسين لطيف كامل، نظام الحماية الاجتماعية في العراق، تحليل أصحاب المصلحة ، مؤسسة فريديش إيبرت، 2017، ص41.

[2]- هيفاء على جاسم شعبان ، دائرة التقاعد والضمان الاجتماعي للعمل، وزارة العمل والشؤون الاجتماعية ، ص9.

[3]– رشا خليل عبد ، ضمانات حق العمل والضمان الاجتماعي على الصعيدين الدستوري والدولي ، جامعة ديالى ، كلية القانون ، مجلة الفتح ، العدد السابع والثلاثون ، 2008، ص6 .

الحمايــة الاجتماعيــة فضــلاً عــن غيــاب القطــاع المختلطــة (الشــراكة بــين القطــاع العــام والخــاص) وغياب تام للقطاع التعاوني ايضاً ويقصد بها (جمعيات فلاحية وغيرها) .

3- سياسات سوق العمل:

وتشــمل التــدريب والتأهيــل المهنــي لتأهيــل الــداخلين الجــدد الــى ســوق العمــل لتعزيــز مهــاراتهم بالاســتناد الــى قــانون العمــل رقــم (37) لســنة 2015 البــاحثين عــن العمــل المســجلين فــي قاعــدة بيانــات وزارة العمــل والشــؤون الاجتماعيــة وتــوفير فــرص العمــل فــي القطاعــات (العــام، والخــاص، والمختلط، والتعــاوني) المعنــي بتنظــيم ســوق العمــل لتحقيــق العمالــة الكاملــة والمحافظــة عليهــا وتطــوير المــوارد البشــرية، وبــرامج الاقــراض متنــاهي الصــغر لــدعم المشــاريع المــدرة للــدخل **للعــاطلين عــن العمــل مــن المســجلين فــي قاعــدة بيانــات دائــرة العمــل والتــدريب المهنــي والحاصــلين علــى البطاقــة الاستشــارية أو مــن يــتم تحديــدهم وفــق تعليمــات يصــدرها الــوزير** بالاستناد الى **قــانون دعــم** المشــاريع الصــغيرة المــدرة للــدخل رقــم (10) لســنة 2012، فضــلاً عــن تــوفير فــرص العمــل مــن خــلال مجلــس الخدمة الاتحادي والتدخلات الضمنية عبر التشريعات مثل (الحد الادنى للأجور).

ان شــبكة الحمايــة الاجتماعيــة لهــا دور مهــم فــي التخفيــف مــن حــدة الفقــر مــن خــلال حمايــة الاســر مــن تــأثيرات الاســواق وتعزيــز النمــو علــى المــدى الطويــل كمــا تعمــل علــى التوزيــع العــادل للمــوارد لصــالح الفئــات المحرومــة للحــد مــن الاثــار التــي خلفتهــا الازمــات وتكــون هــذه المســاعدات نقديــة للفقــراء او مــن يواجهــون خطــر الوقــوع فــي الفقــر وتعــد هــذه التحــويلات مــن أهــم مصــادر الــدخل لحمايــة الاســر مــن الصــدمات والركــود الاقتصــادي ، وان أهميــة هــذه التحــويلات تختلــف بحســب البلــد ومــا يعيشــه الافــراد مــن ظــروف، وتكــون اكثــر فاعليــة مــن اشــكال الــدعم الاخــر لأنهــا تمكــنهم مــن شــراء مــا يحتاجونــه بحريــة، وتكــون هــذه التحــويلات علــى نــوعين الاولــى مشــروطة وتهــدف الــى بنــاء بــرامج الــتعلم والتــدريب والرعايــة الصــحية وتنظــيم الاســعار ودعمهــا لحمايــة الفــرد، والثانيــة غيــر مشــروط عــن طريق تقديم مساعدات للفقراء أثناء الصدمات.

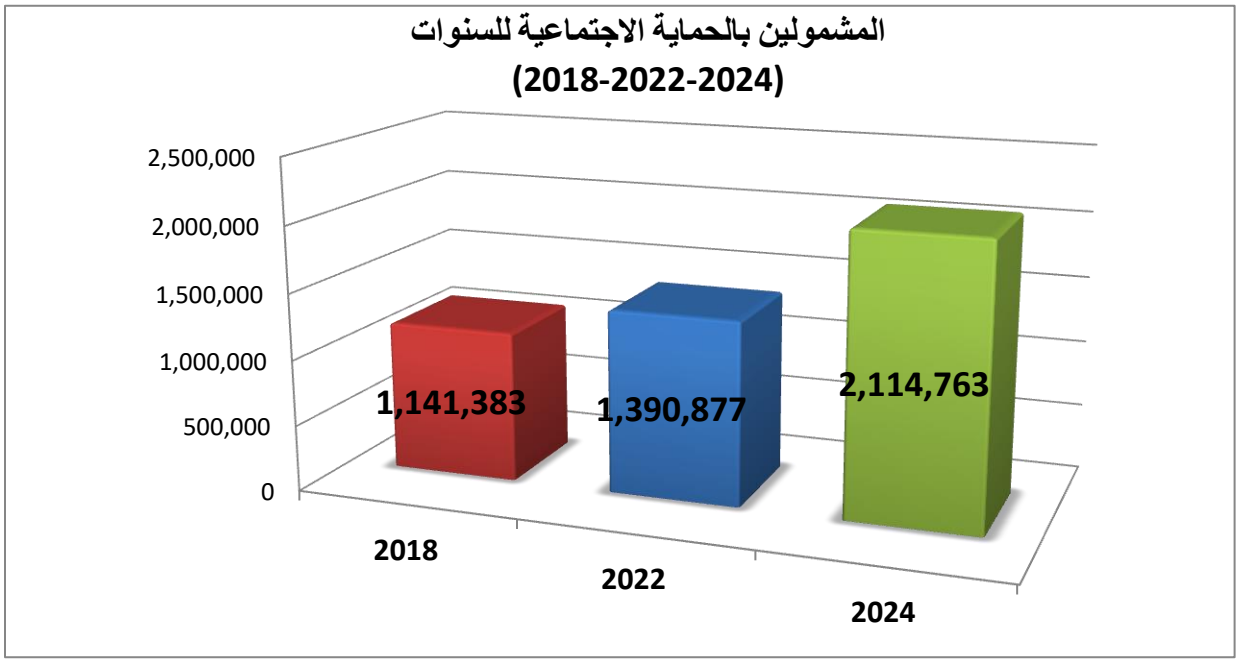
ولقــد ارتفــع عــدد المشــمولين بالحمايــة الاجتماعيــة لســنة 2024 مقارنــة مــع الســنوات الســابقة نتيجــة الــى الاجــراءات التــي اعتمــدتها الحكومــة لمواجهــة الصــدمات المؤديــة الــى ارتفــاع نســب الفقــر

بـالعراق والتـي ادت الـى انخفـاض تلـك النسـبة و بشـكل ملحـوظ نتيجـة التوسـع بالشـمول (افقياً و عمودياً) وكما مبين في الجدول التالي :

جدول(8) عدد المستفيدين من نظام الحماية الاجتماعية للسنوات(2018) و (2022) و (2024)

السنة	عدد المستفيدين من نظام الحماية الاجتماعية
2018	1,141,383
2022	1,390,877
2024	2,114,763

المصدر: بيانات وزارة العمل و الشؤون الاجتماعية ،هيأة الحماية الاجتماعية.



الشكل(6) المشمولين بالحماية الاجتماعية للسنوات (2018 –2022 –2024) المصدر : بالاعتماد على بيانات وزارة العمل والشؤون الاجتماعية ، هيأة الحماية الاجتماعية

- **الانفاق على الحماية الاجتماعية:**

تساهم الزيادة في نسب الانفاق على الخدمات الاساسية في تعزيز إمكانية وصول الفئات الهشة اليها، وبذلك فانه من الضروري زيادة سقف الانفاق على الحماية الاجتماعية فقد بلغ المبلغ المخصص لوزارة العمل والشؤون الاجتماعية لسنة 2023 حسب قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنوات المالية (2023-2024-2025) رقم (13) لسنة 2023 فقد بلغت نسبة الانفاق 3,03% من الموازنة العامة لسنة 2023، في حين كانت (2,02) لسنة 2018، وأن الفترة الممتدة بين (2018 -2023) شهدت تصاعداً في الالتزامات المالية الاجتماعية في اطار سياسات التنمية الاجتماعية وكما مبين في الجدول (9) ادناه:

جدول (9) الانفاق الاجتماعي للسنوات (2023،2022،2021،2020،2019،2018) بالمليون

السنة		الرعاية الاجتماعية	البطاقة التموينية	شبكة الحماية الاجتماعية	تنمية الاقاليم	استراتيجية التخفيف من الفقر
2018	فعلي	15,166,803	1,499,958	2,127,937	533.486	627’17
2019	فعلي	19,696,020	1,589.999	3,044,473	1,096,833	240’21
2020	فعلي	16,427,871	575,998	2,545,512	881,264	16,446
2021	فعلي	18,979,326	1,430,879	3.557,147	1.459.044	48.242
2022	فعلي	24,783,472	6,483,029	4.094,979	3.701,499	106,970
2023	فعلي	24,988,374	5,982,069	4.035,405	5.143,488	81,033

المصدر: جمهورية العراق، بيانات وزارة المالية / دائرة المحاسبة

اذ يظهر الجدول (9) اتجاها تصاعدياً عاما من أجمالي النفقات الاجتماعية، اذ ارتفعت المبالغ المصروفة عبر جميع البرامج وهذا يعكس التوجه الحكومي نحو توسع برامج شبكة الحماية الاجتماعية ، فأن الرعاية الاجتماعية شملت الجزء الاكبر من الانفاق الاجتماعي وتشير الى زيادة مستمرة الى توسيع قاعدة المستفيدين من الاعانات الشهرية وتحسين آليات الشمول الاجتماعي ،اما البطاقة التموينية فقد شهدت استقراراً نسبياً مع ميل بسيط نحو الارتفاع اذ تمثل اداة تقليدية

لحماية الامن الغذائي الا أنها لاتزال بحاجة الى الاستهداف الذكي الموجه نحو الفئات الاشد فقراً ، ويشهد الانفاق على شبكة الحماية الاجتماعية ارتفاعاً ايضاً فقد زاد من (2,1) تريليون عام (2018) الى (5,1) تريليون عام (2023) مما يدل على توسيع التغطية الجغرافية وزيادة المستفيدين من شبكة الحماية الاجتماعية ، كذلك الحال بالنسبة لتخصيصات استراتيجية التخفيف من الفقر فعلى الرغم من أنها تشكل النسبة الاقل الا أنها ارتفعت بوضوح أيضاً من (533,489) مليون عام (2018) الى أكثر من (1,096,833) مليون تقريباً في عام (2021) ، وهذا يعكس مدى الاهتمام الحكومي المتزايد بتوجيه الانفاق نحو المناطق الاكثر حرماناً، كما شير الدلالات التنموية الى التحول التدريجي من الدعم السلعي الى الدعم التنموي عبر تعزيز برامج الحماية الاجتماعية وتمويل الاستراتيجيات التنموية,

شكل (7) مكونات إيرادات شبكة الحماية الاجتماعية بالاستناد الى بيانات وزارة العمل والشؤون الاجتماعية / قسم التخطيط والمتابعة

جدول (10) عدد المستفيدين والمستفيدات من شبكة الحماية الاجتماعية من عام(2007 – 2024)

ت	السنة	عدد الاسر	المبالغ المصروفة
1	2007	77758	793.698.429.943
2	2008	777819	787.337.783.683
3	2009	754224	142.522.760.000
4	2010	-	-
5	2011	395131	462.645.208.402
6	2012	381345	471.329.305.452
7	2013	407189	506.942.498.770
8	2014	884297	1.058.131.253.790
9	2015	814944	1.044.750.347.485
10	2016	813101	1.108.002.137.246
11	2017	1104574	1.826.681.219.312
12	2018	1141383	1.932.378.874.627
13	2019	1336506	2.191.259.066.767
14	2020	1389916	2.410.978.456.153
15	2021	1405376	3.623.986.142.805
16	2022	1617257	3.636.440.436.420
17	2023	2151551	4.845.065.359.151
18	2024	2128358	5.579.035.635.772

المصدر: بيانات وزارة العمل والشؤون الاجتماعية /هيئة الحماية الاجتماعية(2024)

يظهر الجدول اعلاه اتجاهاً تصاعدياً عاماً في كل من عدد الاسر والمبالغ المصروفة عبر السنوات الممتدة بين (2007 –2024) وهذا يعكس توسعاً تدريجاً في نطاق تغطية شبكة الحماية الاجتماعية وزيادة التمويل المخصص لها ، فأن عدد الاسر شهد قفزة من (777.5558) أسرة عام (2007) الى (877344) أسرة عام 2009 وكذلك بالنسبة للمبالغ المصروفة فقد شهدت قفزة أيضاً من (693) مليار في عام 2007 الى (1.4) تريليون في عام 2009.

وشهدت الفترة الثانية من عام (2011 –2016) استقرار نسبي وتذبذب في المبالغ اما المبالغ المصروفة فقد شهدت تراجعاً نسبياً في بعض السنوات ثم عاود الارتفاع تدريجياً حتى بلغ (1) تريليون دينار عام (2016) ويرجع ذلك الى الاستقرار النسبي في عدد المستفيدين مع محاولات لترشيد الصرف ولتحسين استهداف الفئات الأشد فقراً، اما الفترة الثالثة والممتدة من (2017 –

2020) فقد شهدت توسعاً كبيراً في تغطية الاسر اذ ارتفع من (1.1) مليون أسرة عام 2017 الى نحو (1.38) مليون أسرة عام 2020 وكذلك بالنسبة الى المبالغ المصروفة فقد تضاعفت من (1.8) تريليون دينار إلى (2.4) تريليون دينار، وهذا يعكس توسعاً واضحاً في برامج الحماية استجابة الى الازمات المركبة الاقتصادية الأمنية وسيطرة التنظيمات الارهابية على مناطق من العراق وانخفاض أسعار النفط الذي يعد الدعامة الاساسية لتمويل الانفاق العام ،اما الفترة الممتدة بين (2021 –2024) توسها كبيراً في عدد الاسر وانفاقاً عالياً فقد بلغ عدد الاسر (2.15) مليون أسرة وهو الرقم الاعلى اما المبالغ المصروفة فقد بلغت (5.5) تريليون دينار عراقي تقريباً، ويرجع ذلك الى التوسع الذي شهدته شبكة الحماية الاجتماعية وتنفيذاً للإصلاحات الحكومية ضمن خطة الحماية الاجتماعية الجديدة التي جاءت استجابتاً للضغوطات المعيشية بعد جائحة كورونا وارتفاع الاسعار.

الاجراءات المتخذة من قبل شبكة الحماية الاجتماعية للتقليل من الفقر في المناطق الاشد فقراً

تعد شبكة الحماية الاجتماعية إحدى الركائز الاساسية في منظومة السياسات الاجتماعية في العراق، اذ تهدف إلى تأمين الحد من سبل العيش الكريم للفئات الهشة والاسر الفقيرة، من خلال برامج الدعم النقدي والخدمات الاجتماعية المساندة ومع تفاقم مؤشرات الفقر في بعض المحافظات حسب ما توصل اليه نتائج المسح الاقتصادي و الاجتماعي للأسر في العراق لعامي (2023 , 2024 وهي :

جدول (11) نسبة الفقر في المحافظات الاكثر فقراً

المحافظة	المثنى	بابل	الديوانية	البصرة	النجف الاشرف
نسب الفقر	%40.3	%35.3	%29.1	%27.5	%25.1

وزارة التخطيط/ هيأة الاحصاء ونظم المعلومات الجغرافية ، المسح الاقتصادي والاجتماعي للأسر في العراق (2023 – 2024).

من خلال الجدول اعلاه يتضح لنا ارتفاع معدلات الفقر اذ تتصدر محافظة المثنى النسبة الاعلى بمعدل (40.3%) تليها بابل بنسبة (35.3%) ثم محافظة الديوانية بنسبة (29.1%) ،

والبصـرة بنسـبة (27.5%) فـي حـين سـجلت محافظـة النجـف الاشـرف أدنـى نسـبة بـين المحافظـات المدرجـة اذ بلغـت (25.1%) ، وهـذا يعكـس سـوء مسـتويات التنميـة والخـدمات الاساسـية خصوصـاً فـي المحافظـات الجنوبيـة التـي تعـاني مـن محدوديـة فـرص العمـل وضـعف البنـى التحتيـة والخـدمات الاجتماعية، مما يجعلها أكثر عرضةً لاستمرار دوائر الفقر متعددة الأبعاد .

لـذا سـعت هيـأة الحمايـة الاجتماعيـة الـى تنفيـذ اجـراءات سـاهمت بصـورة فعالـة فـي التخفيـف مـن الفقـر فـي هـذه المنـاطق مـن خـلال زيـادة الشـمول والانفـاق علـى هـذه المحافظـات ،فضـلاً عـن التخـريج مـن شـبكة الحمايـة الاجتماعيـة ، وتـم اتخـاذ مجموعـة مـن الاجـراءات فـي مجـال الاسـتهداف الـديمغرافي للحد من الفقر من خلال:

- فتح باب التقديم الالكتروني الجديد للشمول .
- اكمال اجراءات البحث الاجتماعي اسرة متقدمة .
- شمول المستحقين منهم وعلى شكل وجبات خلال السنوات (2022-2023-2024) .
- اطلاق البحث الاجتماعي لا طفال السكري .
- اطلاق البحث الاجتماعي لأمراض السرطان .
- اطلاق البحث الاجتماعي لأمراض الفشل الكلوي .
- اطلاق البحث الاجتماعي للعوائل النازحة بسبب الهجرة المناخية .
- اطلاق البحث الاجتماعي للعوائل العائدة من مخيمات النزوح.

جدول(12) المحافظات الاشد فقراً المستمرين بالحماية الاجتماعية

المحافظة	المستمرين بالحماية الاجتماعية	تحليل نتائج فقر
المثنى	90,456	20782
بابل	97,563	51609
الديوانية	117136	23761
البصرة	151689	116322
النجف الاشرف	109750	63746

المصدر: وزارة العمل والشؤون الاجتماعية، بيانات قسم التخطيط والمتابعة (2024)

يُبين الجدول (12) أعلاه عدد المستفيدين من شبكة الحماية الاجتماعية في المحافظات الاشد فقراً مقارنة بنتائج الفقر فيها اذ تظهر المؤشرات ان محافظتا (الديوانية والبصرة) في مقدمة المحافظات من حيث عدد المشمولين بالحماية الاجتماعية ، إذ بلغ عددهم في محافظة البصرة (151.689) مستفيداً، و محافظة الديوانية بعدد(117.136) ، تليهما محافظة النجف الاشرف بعدد (109.563) وتأتي محافظة بابل في المرتبة الثالثة فقد بلغ عدد المستفيدين (97.563) مستفيداً واخيراً محافظة المثنى في المرتبة الرابعة اذ بلغ عدد المشمولين بالحماية الاجتماعية (90.456) مستفيداً، وهذا يدل على وجود علاقة طردية بين معدلات الفقر وعدد المشمولين بالحماية الاجتماعية مما يعني أن المحافظات اتي يرتفع فيها الفقر يزداد فيها معدلات الشمول وهو مؤشر ايجابي يعكس استجابة شبكة الحماية الاجتماعية لواقع التفاوت التنموي بين المحافظات.

وهذا ما يعكس اتجاه شبكة الحماية الاجتماعية نحو التركيز على المحافظات ذات نسب الفقر الاعلى وهو مؤشر إيجابي يعكس استجابة مؤسسات الحماية الاجتماعية لواقع التفاوت التنموي بين المحافظات، والجدول ادناه يوضح حجم المبالغ المصروفة شهرياً للمستفيدين من الحماية الاجتماعية لتلك المحافظات:

جدول(13) المبالغ المصروفة للمستفيدين من شبكة الحماية الاجتماعية في المحافظات الاشد فقراً

المحافظة	حجم المبالغ المصروفة بـ(المليار)
المثنى	**19,047,184,229**
بابل	**28,449,555,748**
الديوانية	**25,349,153,036**
البصرة	**31,920,795,094**
النجف الاشرف	**23,419,581,950**

المصدر: وزارة العمل والشؤون الاجتماعية، بيانات قسم التخطيط والمتابعة(2024)

يتضح من البيانات الواردة في الجدول (13) اعلاه أن حجم المبالغ المصروفة للمستفيدين من شبكة الحماية الاجتماعية يختلف بين المحافظات تبعاً لعدد المشمولين ومستوى الفقر في المحافظة، فقد سجلت محافظة البصرة أعلى قيمة للإنفاق بلغت حوالي (31.9) مليار دينار، تليها بابل بمبلغ (28.4) مليار دينار ، ثم الديوانية بـ (25.3) مليار دينار ، في حين جاءت النجف الأشرف بمبلغ (23.4) مليار دينار ، وأخيراً محافظة المثنى بـ (19.0) مليار دينار، بالرغم من أنها الأعلى في معدلات الفقر على المستوى الوطني، وهذا يوضح ان العلاقة بين حجم الإنفاق ومعدل الفقر ليست متطابقة بالضرورة، إذ إن محافظة المثنى بالرغم من كونها الأشد فقراً و بنسبة (40.3%)، الا أنها جاءت في المرتبة الأخيرة من حيث حجم المبالغ المصروفة ويُعزى ذلك إلى عدد السكان مقارنة ببقية المحافظات، فضلاً عن ضعف الكثافة السكانية في مناطقها الريفية الواسعة، مما يقلل العدد الإجمالي للمستفيدين الفعليين رغم شدة الفقر، كما أن المحافظات ذات النشاط الاقتصادي النسبي، مثل البصرة وبابل، استحوذت على نسب أعلى من المبالغ المصروفة نتيجة الى ارتفاع عدد الأسر المسجلة في برامج الحماية الاجتماعية واتساع قاعدة الشمول، وهذا يعكس تركيزاً إدارياً في توجيه الموارد نحو المحافظات ذات القدرة المؤسسية الأعلى في التنفيذ والمتابعة.

وبنـاءً علـى ذلـك، يمكـن القـول إن فعاليـة شـبكة الحمايـة الاجتماعيـة لا تُقـاس فقـط بحجـم الإنفـاق المـالي، وإنمـا بمـدى كفاءتـه فـي الوصـول إلـى الفئـات الأكثـر فقـراً ، لـذا مـن الضـروري اعتمـاد نظـام اسـتهداف متكامـل يجمـع بـين المؤشـرات الاقتصـادية والجغرافيـة والاجتماعيـة لتوجيـه المـوارد بشـكل أكثر عدالة وكفاءة، وبما يحقق أثراً ملموساً في تقليص فجوة الفقر بين المحافظات.

امـا الاجـراءات المتبعـة فـي مجـال تقـديم الخـدمات الاجتماعيـة فقـد شـملت (السـلات الغذائيـة، الصـحة، السكن، التعلـيم، العمـل) للحـد مـن الفقـر، اذ تـم توزيـع أكثـر مـن (130,000) مائـة و عشـرون مليـون سلة غذائية من خلال وزارة التجارة، وكما موضح في الجدول(14) في ادناه:

جدول (14) يوضح عدد المستفيدين من السلة الغذائية في المحافظات الاشد فقراً

المحافظة	عدد الافراد المستفيدين من السلة الغذائية
المثنى	294067
بابل	447335
الديوانية	404368
البصرة	497931
النجف الاشرف	364477

المصدر: وزارة العمل والشؤون الاجتماعية ، بيانات قسم التخطيط والمتابعة(2024).

كمـا تـوفير الرعايـة الصـحية المجانيـة المكثفـة لـ(51,728) ألـف مسـتفيد ضـمن البرنـامج الحكـومي، فضـلاً عـن شـمول مسـتفيدي الحمايـة الاجتماعيـة بقـانون الضـمان الصـحي بالتنسـيق مـع وزارة الصـحة، كمـا تـم إطـلاق خدمـة (ارزاق) لشـمول مسـتفيدي الحمايـة الاجتماعيـة ب (١٠٠) مليـار دينـار كقـروض ميسـرة، وتحويـل مسـتفيدي الحمايـة الاجتماعيـة مـن القـادرين علـى العمـل لعقـود وزارة الداخليـة و الـوزارات الاخـرى و حسـب الحاجـة لغـرض تخـريجهم مـن نظـام الحمايـة الاجتماعيـة و ادخالهم في سوق العمل، وكما موضح في الجدول(15) في ادناه:

جدول (15)المستفيدين القادرين على العمل الذين تم تحويلهم الى وزارة الداخلية لتخريجهم من نظام الحماية الاجتماعية في المناطق الاشد فقراً

المحافظة	عدد المستفيدين الذين تم تحويلهم الى وزارة الداخلية
المثنى	4347
بابل	6947
الديوانية	6081
البصرة	3911
النجف الاشرف	4414

المصدر: وزارة العمل والشؤون الاجتماعية ، بيانات قسم التخطيط والمتابعة

كما تم إطلاق المنحة الطلابية بواقع (٣٠) ألف دينار في المرحلة الابتدائية و (٥٠) ألف دينار في المرحلة المتوسطة و الاعدادية من ابناء المستفيدين من الحماية الاجتماعية، وكما مبين في الجدول(16) في ادناه:

جدول (16) المستفيدين من المنح الطلابية في المناطق الاشد فقراً في العراق

المحافظة	عدد المستفيدين من المنحة الطلابية
المثنى	87131
بابل	147970
الديوانية	135792
البصرة	149093
النجف الاشرف	103487

المصدر: وزارة العمل والشؤون الاجتماعية ، بيانات قسم التخطيط والمتابعة

ولقد تم صرف المنحة الجامعية لأبناء المشمولين بإعانة الحماية الاجتماعية (١٠٠) ألف دينار لطلبة الكليات ، و(١٥٠) ألف دينار لطلبة الدراسات العليا، كما تمت إضافة (٥) درجات على المعدل لأبناء المشمولين بنظام الحماية الاجتماعية من خريجي الدراسة الاعدادية الفرع العلمي للمنافسة على مقاعد المنحة الدراسية المجانية للكليات الاهلية الطبية (الطب العام، وطب الاسنان، والصيدلة)،فضلاً عن تخفيض الأجور الدراسية لطلبة الكليات الدراسات المسائية بنسبة(٥٠٪) لأبناء المشمولين بإعانة الحماية الاجتماعية، واستحدث وحدات حماية الطفولة

لمتابعة كافة احتياجات ابناء المشمولين بإعانة الحماية الاجتماعية ممن هم اقل من ١٨ سنة، واخيراً شمول جزء من مستفيدي الحماية الاجتماعية بتوزيع قطع الاراضي.

ثانياً: استراتيجيات التخفيف من الفقر في العراق

عُرفت اللجنة العليا لسياسات التخفيف من الفقر بأنها" وثيقة او اطاراً مستقبلياً للسياسات والبرامج المتعلقة بتنفيذ الانشطة الهادفة الى الحد من الفقر"[1]، و تُعد استراتيجيات التخفيف من الفقر التي اطلقتها الحكومة العراقية من أهم السياسات العامة في المجال الاجتماعي والتي جاءت لمعالجة واقع الفئات الفقيرة والهشة سواء من خلال تحسين دخولهم او من خلال فرص وصولهم الى الخدمات النوعية المناسبة وقد ركزت هذه الاستراتيجيات الوطنية على:

1- ايجاد فرص توليد الدخل المستدام .
2- التمكين وبناء رأس المال البشري.
3- تأسيس شبكة أمان اجتماعي فعالة.

وعلى اساس هذه العناصر تم بناء المحصلات باعتماد نهج الاطار المنطقي وهي مجموعة من النتائج التي تعمل الاستراتيجية على تحقيقها وتؤدي الى تحقيق الهدف العام من خلال تنفيذ مجموعة من الانشطة لكل محصلة **وقد تبنت الاستراتيجية ست محصلات تعبر عن أبعاد الفقر وهي:**

1- **دخل أعلى ومستدام من العمل للفقراء**: ركزت الاستراتيجية على تحقيق دخل أعلى وأكثر استدامة للفقراء، إذ تضمنت المحصلة أنشطة تعكس التوجه نحو زيادة إنتاجية العمل، وخلق فرص عمل لائقة، وتعزيز القدرة على كسب الدخل المستدام للنساء والرجال، بما يسهم في تحسين أوضاعهم المعيشية والحد من الاعتماد على الإعانات قصيرة الأمد.

[1]- جمهورية العراق، وزارة التخطيط، اللجنة العليا لسياسات التخفيف من الفقر ،الاستراتيجية الوطنية للتخفيف من الفقر ،2009.

2- **تحسين المستوى الصحي** : أولت الاستراتيجية أهمية كبيرة لتحسين المستوى الصحي للفئات الفقيرة، من خلال توسيع نطاق إيصال خدمات الرعاية الصحية الأساسية، ولا سيما رعاية الأمهات، وتعزيز برامج الصحة الوقائية، إلى جانب توفير المياه الصالحة للشرب، بما يسهم في تقليل المخاطر الصحية المرتبطة بالفقر وتحسين جودة الحياة.

3- **تحسن تعليم الفقراء:** سعت الاستراتيجية إلى تحسين تعليم الفقراء عبر نشر التعليم ومحو الأمية، ودعم التعليم المهني، وتعزيز برامج التغذية المدرسية، فضلاً عن الاهتمام بتعليم الفتيات في المناطق الريفية، لما لذلك من دور محوري في كسر حلقة الفقر وتعزيز رأس المال البشري على المدى الطويل.

4- **سكن ملائم وبيئة مستجيبة للتحديات**: استهدفت الاستراتيجية تحسين ظروف السكن للفقراء من خلال معالجة مشكلة العشوائيات، وتوفير السكن الاقتصادي، بما يضمن بيئة سكنية أكثر أماناً واستقراراً، وقادرة على الاستجابة للتحديات الاجتماعية والاقتصادية التي تواجه الفئات الهشة.

5- **حماية اجتماعية فعالة للفقراء**: حيث ركزت الاستراتيجية على تحسين استهداف الفقراء من خلال إصلاح النظم المرتبطة بالحماية الاجتماعية، ولا سيما نظام التوزيع العام (البطاقة التموينية) وشبكات الأمان الاجتماعي، بما يضمن وصول الدعم إلى مستحقيه، ويعزز كفاءة وفعالية الإنفاق الاجتماعي في الحد من الفقر.

6- **الأنشطة المستجيبة للطوارئ**: تضمنت الاستراتيجية أنشطة مرنة قادرة على الاستجابة لتأثيرات النزاعات والطوارئ، ولا سيما في مرحلة ما بعد النزاعات، مع تعزيز القدرة على استيعاب النازحين، والتعرف على الاحتياجات الجديدة للمناطق المستهدفة، بما يعزز من قدرة المجتمعات على الصمود والتعافي.

اذ عملت الإدارة التنفيذية لاستراتيجية التخفيف من الفقر، وبالتنسيق مع المحافظات والوزارات ذات العلاقة، بترجمة الأنشطة إلى مشاريع قابلة للتنفيذ ضمن إطار التخصيصات المالية المرصودة في الموازنة العامة للدولة وسوف نتناول ما تضمنته الاستراتيجيتين من مشاريع .

الاستراتيجية الاولى /الاستراتيجية الوطنية للتخفيف من الفقر(2010-2014):

استناداً الى نتائج المسح الاجتماعي والاقتصادي للأسرة (2007) ونتائج قياس وتحليل الفقر، فضلاً عن ست اوراق خلفية اعدت من قبل اعضاء اللجنة العليا التي تم تشكيلها في (2009) من خلال عقد اتفاقية بين العراق والبنك الدولي لسياسات التخفيف من الفقر التي تضم في عضويتها اعضاء من مجلس النواب وممثلين عن الوزارات وبمساندة جميع مجالس المحافظات والحكومة المركزية وحكومة اقليم كردستان، وقد هدفت الى[1]:

1- تقليص معدل الفقر بنسبة (30%) على المستوى الوطني، أي من (22.9% الى 16%).

2- خفض معدل الامية إلى (14%) بعد ما كان (28%) أي بمقدار النصف خلال:

أ- زيادة معدل الالتحاق بالتعليم الابتدائي من (74.8% إلى 98%).

ب-زيادة معدل الالتحاق بالتعليم المتوسط من (20.5% إلى 50%).

ت-زيادة معدل الالتحاق بالتعليم الثانوي من (23.4% إلى 40%).

3- تقليص عدد المشمولين بنظام البطاقة الشهرية لمن هم دون خط الفقر في العام 2014 .

4- تقليل التفاوت بين الجنسين بزيادة نسبة المساهمة في النشاط الاقتصادي من (12.8% إلى 19.2%) من خلال :

أ- رفع معدل الإلمام بالقراءة والكتابة للإناث من (84.5 إلى 92%).

ب-رفع معدل الالتحاق للتعليم الابتدائي من (87% إلى 100%) .

ت-رفع معدل الالتحاق بالتعليم المتوسط من (72% إلى 86%) .

ث-رفع معدل الالتحاق بالتعليم الثانوي من (68.5 إلى 85%).

5- خفض معدلات البطالة بحلول عام 2015 .

و لقد ارتبط تنفيذ هذه الاهداف بـ(6) محصلات و(2) مخرجات(2) و(98) نشاط تضمنتها الاستراتيجية، ولقد شهدت نجاحاً ملحوظاً في البداية، بسبب الوفرة النفطية وارتفاع اسعار النفط

[1]- جمهورية العراق، وزارة التخطيط، اللجنة العليا لاستراتيجية التخفيف من الفقر، تقرير الانجاز المتحقق للاستراتيجية الوطنية للتخفيف من الفقر(2010-2014)،لسنة 2016، ص 1.

ومـا ترتـب عليـه مـن ايـرادات نفطيـة، وقـد بـدأ التنفيـذ الفعلـي لأنشـطة اسـتراتيجية التخفيـف مـن الفقـر الاولـى فـي العـراق عـام (2012) بسـبب تـأخر تشـكيل الحكومـة واسـتكمال هياكـل تشـكيلات الاسـتراتيجية وخـلال المـدة الممتـدة مـن (2012 – 2015) قـد تـم تنفيـذ (48) نشـاط مـن أصـل (87) نشـاطاً قـد تضـمنتها الاسـتراتيجية، اذ بلـغ عـدد المشـروعات التـي نفـذت فـي إطارهـا (199) مشـروعاً، اذ بلـغ حجـم التخصيصـات الموضـوعة للأنشـطة خـلال المـدة مـن(2012 – 2015) مبلـغ قـدره (1.6) تريليـون دينـار عراقـي ولقـد تـأثر التخصـيص علـى الانشـطة الاسـتراتيجية بالأزمـة الماليـة ليبلـغ التخصـيص عـام (2016) ربـع قيمتـه مـا تـم انفاقـه فـي عـام (2012)، كمـا سـاهمت الاوضـاع الامنيـة فـي المحافظـات التـي كانـت تحـت سـيطرة التنظيمـات الارهابيـة الـر توقـف المشـاريع الموضوعة في الاستراتيجية [1].

لـذا اسـتطاعت الحكومـة مـن خلالهـا زيـادة (فـرص التشـغيل/ مكافحـة البطالـة / مكافحـة الفقـر/ توسـيع شـبكات الحمايـة الاجتماعيـة)، خصـص العـراق (1,5) مليـار دولار لتنفيـذ الاسـتراتيجية الاولـى، ممـا اسـهمت فـي خفـض معـدلات الفقـر بشـكل ملحـوظ، بعـدما كانـت نسـبة الفقـر(22%) للعـام(2007) انخفضـت إلـى(19%) عـام (2012) ولقـد اشـارت التقـديرات للنصـف الاول مـن (2014) التـي تـم احتسـابها بالتعـاون مـع البنـك الـدولي أن نسـبة الفقـر انخفضـت الـى(15%) ثـم عـادت لترتفـع الـى (22.5%) فـي النصـف الثـاني مـن عـام (2014) بسـبب ازمتـي انخفـاض أسـعار الـنفط والتنظيمـات الارهابيـة، ممـا تسـبب بعـودة معـدلات الفقـر إلـى مسـتوياتها السـابقة بعـد أن تحسـنت[2]، ممـا ادى إلـى زيـادة الاعبـاء علـى الطبقـات الفقيـرة، خصوصـا وأن انهيـار اسـعار الـنفط لـم يترتـب عليـه فقـط انخفـاض الاعانـات وانخفـاض فـرص التشـغيل، فقـد شـرعت الحكومـة برفـع الرسـوم علـى بعـض المرافـق الصـحية والمرافـق التعليميـة وغيرهـا مـن الخـدمات العامـة، كـل هـذا اثـر علـى الطبقـات الفقيـرة وادى إلى زيادة معدلات الفقر.

---

[1]– جمهورية العراق، وزارة التخطيط، اللجنة العليا لاستراتيجية التخفيف من الفقر 2018، تقرير منشور على الرابط الالكتروني: تقرير–الانجاز–المتحقق–لإستراتيجية–التخفيف–من–الفقر–للفترة–2010–2014pdf.

[2]– وزارة التخطيط ، الادارة التنفيذية لاستراتيجية التخفيف من الفقر، تقرير الانجاز المتحقق للاستراتيجية الوطنية للتخفيف من الفقر(2010–2014) ، مصدر سابق الذكر ، ص9.

الاستراتيجية الثانية/ استراتيجية التخفيف من الفقر الوطنية(2022/2018)

اطلقت في (كانون الثاني 2018) والتي هدفت الى خفض نسبة الفقر في البلاد بمقدار (25%) بحلول عام (2022) ، وقد تمت بالتعاون مع البنك الدولي لتكون اكثر واقعية وتعايشا مع الواقع الاقتصادي لهذه الفترة الزمنية اذ حاولت هذه الاستراتيجية معالجة موضوعة الفقر في العراق من خلال تنفيذ (33) مشروعاً ومكوناً من مجموع المشاريع الكلية التي تبنتها الاستراتيجية الثانية والبالغ عددها (311) مشروعاً لعام (2022)، اما المشاريع التي لم يتم تنفيذها فقد بلغ عددها (193) مشروعاً ومكوناً، بالتالي الاستراتيجية الثانية بنيت للتعايش مع سعر نفط منخفض، وايضا للتعايش مع الظروف في تلك الفترة التي فرضت على العراق بفعل الديون المتراكمة، خصوصا وأن اقتراض العراق من المؤسسات الدولية يفرض عليه جملة من الشروط، منها(خفض الدعم/ خفض النفقات التشغيلية/ ايقاف التعينات في دوائر الدولة).

جاءت الاستراتيجية الثانية لتتوافق مع الظروف السياسية والاقتصادية والامنية التي مر بها العراق بعد عاو(2014) فقد فرضت تلك الظروف واقعا مالياً صعباً لذا اضطرت الحكومة العراقية إلى الاقتراض من المؤسسات الدولية وبشروط زادت من معاناة الفقراء، ومنها خفض الدعم للمواد الغذائية، ولاسيما البطاقة التموينية والمحروقات، وتقليل الدعم لبرامج الرعاية الاجتماعية، كما اسهمت ازمة كورونا (2019) وما تبعها من اضطرابات لوضع البلد في عام في عام(2020)وعدم اقرار موازنتي (2020 و2022) التي تسببت بزيادة الاعباء الاقتصادية والصعوبات الاجتماعية على الشرائح الفقيرة مما تسبب في تمويل مبالغ من مبالغ السيولة المتوفر لاستكمال المشاريع التنموية من خلال قانون الدعم الطارئ لكي يكون مخرجاً بدلاً عن اقرار الموازنة للأمن الغذائي والتنمية لعام (2022) وقد بلغت قيمة التخصيصات لاستراتيجية التخفيف من الفقر من المبلغ الكلية للقانون والبالغ(7468093) مليار دينار نسبة(5%) والتي بلغت (373404,7) مليار دينار اذ حصلت كل من محافظتي (بغداد و نينوى) على اعلى نسبة من

المبلـغ علـى التـوالي(14% ، 17%) فيمـا حصـلت بقيـة المحافظـات علـى نسـب تراوحـت مـا بـين (3% – 9%).[1]

ومن ضمن الاجراءات المتبعة تم تأسيس الصندوق الاجتماعي للتنمية الذي اعتمد مبدأ الحزم في تنفيذ العمل في جميع المحافظات حيث ضمت كل حزمة عدداً من المحافظات بحسب الدليل التشغيلي تم تمويله من قبل البنـك الـدولي بمبلـغ (300) مليـون دولار امريكـي ولمـدة (5) سـنوات شـمل الاسـتهداف فـي المرحلـة الاولى(2019) ثـلاث محافظـات وهـي (صـلاح الـدين ، المثنـى ، دهـوك) وبكلفـة بلغـت (10,639,591) دولار امريكي، اما في عام (2020) فلم تقر الموازنة، فضلاً جائحة كورونا وانخفاض اسعر النفط اذ ساهمت هذه العوامل بشكل كبير على سير تنفيذ الانشطة الموضوعة في الاستراتيجية[2]

جدول(17) المحصلات والانشطة التي تضمنتها استراتيجيتي التخفيف من الفقر في العراق للسنوات(2010 –2014) و (2018 –2022)

(2010 –2014)		(2018 –2022)		
المحصلات	الانشطة	المحصلات	الانشطة	
دخل أعلى للفقراء	16	دخـل أعلـى مسـتدام مـن العمل للفقراء	7	خفض نسبة الفقر بنسبة 25%
تحسين المستوى الصحي	14	تحسـين المسـتوى الصـحي للفقراء	4	
انتشار وتحسين تعليم الفقراء	21	تحسين تعليم الفقراء	6	
بيئة سكن أفضل للفقراء	14	سـكن ملائـم وبيئـة مسـتجيبة للتحديات	5	
حماية اجتماعية فعالة للفقراء	11	حمايـة اجتماعيـة فعالـة للفقراء	6	
تفـاوت أقـل بـين النسـاء والرجـال للفقراء	11	الانشطة المستجيبة للطوارئ	4	
مجموع الانشطة (87)		مجموع الانشطة (33)		

[1]-جمهورية العراق، وزارة التخطيط،الادارة التنفيذية لاستراتيجية التخفيف من الفقر، تقرير المتابعة السنوي لتنفيذ أنشطة استراتيجية التخفيف من الفقر ،2022، ص1.

[2]- جمهورية العراق ، وزارة التخطيط، اللجنة العليا لاستراتيجية التخفيف من الفقر لعامي (2019 – 2020) ،ايار/2021، تقرير منشور على الموقع الالكتروني ، تقرير-متابعة-تنفيذ-انشطة-استراتيجية-التخفيف-من-الفقر-لعامي-20192020pdf.

جدول(18) النفقات الاستثمارية الحكومية وتخصيصات استراتيجية التخفيف من الفقر للفترة(2012 -2021)

السنة	نفقات استثمارية حكومية	تخصيصات استراتيجية التخفيف مكن الفقر (مليار د.ع)	نسبة التخصيص من النفقات الاستثمارية
2012	29351	445	%1.5
2013	40380,7	575	%1,4
2014	24930,8	252	%1,01
2015	18564,7	210	%1,13
2016	15894	118	%0,74
2017	25454	55,250	%0,21
2018	24650	35,106	%0.14
2019	33048	187,330	%0,56
2020	-----	-----	-----
2021	29136	187,7	0,644
المجموع الكلي	241407	2065,532	%0,855

المصدر: وزارة التخطيط ، الادارة التنفيذية لاستراتيجية التخفيف من الفقر، تقرير تقييم أنشطة ومشاريع استراتيجية التخفيف من الفقر الاولى والثانية(تموز/2022)

من خلال الجدول (18) اعلاه نستنتج بأن التخصيصات المرصودة لإنجاز المشاريع التي تضمنتها الاستراتيجيتان مقارنة بحجم التحديات المتمثلة بالحد من الفقر ومساعدة الفقراء وتمكينهم اقتصادياً واجتماعياً اذ ما تمت مقارنتها بالنفقات الاستثمارية لم تتعدى (1,5%) في افضل الاحوال وهذا يعكس فجوة واضحة بين اهداف استراتيجية التخفيف من الفقر وبين مستوى التمويل

الفعلي اذ لم ترتقي التخصيصات المالية إلى مستوى يتناسب مع حجم الفقر واتساع الفئات الهشة خصوصاً في سنوات الازمات، وهذا يعكس التأثر الكبير بالتقلبات المالية العامة ، وضعف المستدامة المالية لاستراتيجيات التخفيف من الفقر، ومما لاشك فيه بأن الاستراتيجيتان اساسيتان للتخفيف من الفقر و تُعدان محوراً رئيسيان في تخفيف العبء الاجتماعي والاقتصادي عن شريحة كبيرة ومهمة في المجتمع العراقي، ويمكن تلخيصهما فيما يلي:

- **الاستراتيجية الاولى: استراتيجية النمو الاقتصادي الموجه نحو الفقراء (Pro – Poor Growth):**

تقوم على جعل النمو الاقتصادي وسيلة مباشرة لتحسين معيشة الفقراء من خلال توسيع فرص العمل المنتج والاستثمار في البنية التحتية والخدمات الاساسية، فضلاً عن تحفيز القطاع الخاص والمشاريع الصغيرة والمتوسطة وتحسين السياسات الضريبية، فقد بلغ عدد المشروعات المنفذة ضمن الاستراتيجية الاولى (226) مشروعاً ومكوناً مختلفاً في المحافظات الخمس عشر عدا اقليم كردستان، وقد بلغت الانشطة المنفذة في اطار الاستراتيجية الاولى (48) نشاطاً من مجموع (87) نشاطاً(0,001%).

هذه الاستراتيجية تُركز على جعل مسار النمو الاقتصادي أكثر شمولاً وعدالة لتصل ثماره الى الشرائح الاكثر هشاشة في المجتمع.

- **الاستراتيجية الثانية: استراتيجية الحماية الاجتماعية والتمكين البشري:**

والتي تستهدف معالجة أسباب الفقر الهيكلية وضمان الحد الادنى من العيش الكريم للفئات الهشة من خلال برامج الدعم النقدي وتوسيع نطاق الحماية الاجتماعية في(الصحة، والتعليم، والسكن، والتأمين الصحي والاجتماعي) للفئات ذات الدخل المحدود، فضلاً عن التمكين الاجتماعي والاقتصادي عبر التدريب والتعليم والتشغيل خاصة لفئة الشباب والنساء وذوي الاعاقة، والاستجابة للمخاطر والازمات مثل النزاعات والكوارث والجوائح) من خلال خطط مرنة للحماية، وإصلاح منظومة الدعم الحكومي لضمان كفاءتها واستهدافها الدقيق للفقراء الفعليين.

اذ تـم تنفيـذ (267) مشـروعاً ومكونـاً ضـمن الاسـتراتيجية الثانيـة مـع اسـتكمال المشـروعات المسـتمرة فـي الاسـتراتيجية الاولـى أي بزيـادة (18%)، وقـد بلغـت الانشـطة المنفـذة فـي اطـار الاسـتراتيجية الثانيـة(20) نشـاطاً مـن مجمـوع (33) نشـاطاً(62,5%مـن المجموع)،وقـد تـم تنفيـذ (614) مشـروعاً ضـمن مشـاريع الصـندوق الاجتمـاعي للتنميـة لقطاعـات (الصـحة والتربيـة ومياه الشـرب والطـرق) فـي القـرى الفقيـرة ،هـذه الاسـتراتيجية تركـز علـى البعـد الانسـاني والاجتمـاعي للتنميـة ، وتُعـد مكملـة للنمـو الاقتصادي إذ تحمي الفقراء في المدى القصير وتمكنهم على المدى الطويل .

ثانياً: تقييم أثر السياسات الاجتماعية وقياس مدى فاعليها في مكافحة الفقر

- **المقارنة الزمنية (Time Series)** : تتبع معدلات الفقر الوطني منذ (2007 حتى 2024).

اعتمدت الورقة البحثية على مقارنة وضع الفقر قبل تطبيق هذه السياسات وبعدها، وتحليل مدى فعاليتها في تحسين أوضاع الأسر العراقية.

- **تحليل قبل/بعد (Pre/Post Analysis)** : تحديد سنة 2014 كخط فاصل لبدء تطبيق قانون الحماية الاجتماعية.
- **الاعتماد على مؤشرات رئيسية**: معدل الفقر(Headcount) ، فجوة الفقر.(Poverty Gap) ، شدة الفقر(P2) ،الفقر متعدد الأبعاد.(MPI) .

من خلال المراجعة للسياسات الاجتماعية المتبعة قبل عام (2014) اذ اعتمد العراق بشكل أساسي على نظام البطاقة التموينية لتوزيع المواد الغذائية الا أنه اتسم بالهدر وضعف الاستهداف، اما بعد عام(2014) فقد جاء قانون الحماية الاجتماعية الذي يعد تغيراً جوهرياً ، إذ أدخل آليات جديدة للاستهداف بعد الاستعانة بالبنك الدولي والاعتماد على تقارير الفقر اشارت الى أن السياسات المتبعة في السابق كانت تعتمد بشكل كبير على المعايير العامة مثل (الحالة الاجتماعية والوضع الوظيفي، مما أدى الى دخول غير المستحقين واستبعاد الى الفقراء الاكثر هشاشة، الا ان اليات الاستهداف التي اتبعتها الحكومة العراقية لتحسين نظام الاستهداف بعد (2014) و أهمها الاعتماد على أساس خط الفقر، فضلاً عن ربط الاعانات و المساعدات بقاعدة بيانات وطنية من خلال المسح الاجتماعي والاقتصادي الذي يتضمن قاعدة بيانات للفقراء، ولقد أصبح استحقاق الاعانة مرتبطاً بدخل الاسرة وأنفاقها عكس الاجراءات المتبعة في السياسات السابقة ، كما اعتمدت وزارة العمل والشؤون الاجتماعية على معادلة إحصائية تضم مجموعة من المتغيرات مثل (حجم الاسرة، المستوى التعليمي، نوع السكن، أصول الملكية) لكي تقيم المستوى المعيشي للأسرة وكان للنهج التشاركي والتعاون بين الوزارات دور كبير في استهداف الفقراء بصورة صحيحة، كل هذه الاجراءات والسياسات التي أتبعتها الحكومة العراقية

جاءت لتحسين نظام الاستهداف المعتمد قبل (2014) لتنتقل بعد ذلك الى نظام أكثر دقة يعتمد على قاعدة بيانات وطنية مما ساهم استبعاد غير المستحقين وتركيز الموارد على الفقراء الحقيقين و استجابة لتقلب معدلات الفقر وارتفاعها مع الصدمات الاقتصادية أو الأمنية.

جدول رقم (18) اتجاهات الفقر في العراق

السنة	الحدث/السياق	معدل الفقر
2007	خط الاساس	%22.9
2012	قبل الاصلاحات	%18.9
2014	صدمة التنظيمات الارهابية	%22.5
2018	استقرار نسبي	%20
2020	صدمة كوفيد - 19	%31.7
2022	تعافي جزئي	%25
2024/2023	استقرار وتنمية	%17.5

المصدر: جمهورية العراق، وزارة التخطيط، هيأة الاحصاء ونظم المعلومات الجغرافية، لسنوات متعددة.

من خلال الجدول (18) في اعلاه نلاحظ أن الفقر قد انخفض بين عامي (2007 و2012) وذلك نتيجة الى ارتفاع أسعار النفط وزيادة الإنفاق الاجتماعي، ثم عاودت معدلات الفقر بالارتفاع في عام (2014) بسبب سيطرة التنظيمات الارهابية على بعض المحافظات العراقية، ثم جاءت إصلاحات (قانون الحماية الاجتماعية) في نفس العام، اذ ساهمت في الحد من اتساع الفقر، لكنه بقي متأثرًا بالأزمات التي مر بها العراق، في (2023 – 2024) اذ سجّل الفقر (17.5%)، وهو أدنى قياس مقارنةً بالخط الأساس (2014)، وهذا يعني أن العراق أظهر تحسناً طفيفاً في معدلات الفقر بحلول (2023– 2025)، و على الرغم من كل الأزمات الكبيرة التي مر بها العراق خلال تلك الفترة الا ان هذه السياسات المتمثلة بشبكة الحماية الاجتماعية واستراتيجيات التخفيف من الفقر احدثت أثراً إيجابياً كبيراً إلى جانب تحسن الأمن وأسعار النفط.

ولقد أسهمت التدخلات الاستراتيجية المنفذة ضمن إطار الاستراتيجية الوطنية في إحداث تحولات ملموسة في عدد من مؤشرات الفقر متعددة الأبعاد، ولا سيما تلك المرتبطة بالحرمان من الخدمات الأساسية وجودة الحياة وهي[1]:

1- تحسين الوصول إلى مياه الشرب الصالحة في المناطق النائية والفقيرة انعكس إيجاباً على تقليل أوجه الحرمان الصحي والبيئي، وأسهم في خفض الإنفاق الأسري على بدائل المياه غير الآمنة، الأمر الذي ساعد بشكل غير مباشر على تحسين الدخل المتاح للأسر الفقيرة وتقليل تعرضها للصدمات الصحية

2- برامج الإسكان الواطئ الكلفة وتسوية تجمعات السكن العشوائي أسهمت في الحد من الفقر السكني، وهو أحد الأبعاد الجوهرية للفقر متعدد الأبعاد، من خلال توفير بيئة سكنية أكثر أماناً واستقراراً، وقد انعكس ذلك على تقليل مستويات الهشاشة الاجتماعية وتحسين مؤشرات الاستقرار الأسري، بما يدعم قدرة الأسر الفقيرة على الاندماج الاجتماعي والاقتصادي.

3- إنشاء وتأهيل المراكز الصحية والعيادات المتنقلة في المناطق الفقيرة ووحدات غسيل الكلى في تحسين فرص الوصول إلى الخدمات الصحية للفئات الفقيرة والتي تشمل تقديم العلاجات وفحص المرضى في المناطق الفقيرة أذ يخدم كل مركز صحي (15000) فرد من سكان المناطق الفقيرة، مما أدى إلى تقليل فجوة الحصول على الرعاية الصحية بين المناطق الفقيرة وغير الفقيرة، كما ساعد ذلك في خفض النفقات الصحية الكارثية التي تُعد أحد العوامل الرئيسة لإعادة إنتاج الفقر.

4- على صعيد التعليم، فقد ساهم إنشاء وتأهيل المدارس في المناطق الريفية والفقيرة في تحسين معدلات الالتحاق والاستمرار في التعليم اذ تم انجاز (130) مدرسة موزعة على مختلف المحافظات، بما ينعكس إيجاباً على تحسين رأس المال البشري ويُعد هذا التحسن أحد العوامل البنيوية المهمة في كسر الحلقة المفرغة للفقر بين الأجيال، وتعزيز فرص الخروج المستدام من الفقر.

[1]- وزارة التخطيط، الادارة التنفيذية لاستراتيجية التخفيف من الفقر، تقرير أنشطة ومشاريع استراتيجية التخفيف من الفقر الاولى والثانية، تموز /2022، ص11-12.

5- برامج الاقراض الخاصة بالمشاريع الصغيرة المدرة للدخل للفئات الهشة والتي انعكست على تمكينهم وتهيئة الارضية لتحقيق النمو الاقتصادي اذ تم اقراض (12100) حالة خلال المدة (2012 – 2021) .

إن هذه التدخلات وعلى الرغم من تفاوت نطاقها الجغرافي والزمني، الا انها قد أسهمت في تحسين عدد من مؤشرات الفقر النقدي وغير النقدي، ولا سيما مؤشرات الحرمان في(الصحة والتعليم والسكن والخدمات الأساسية) غير أن تعظيم أثرها على خفض معدلات الفقر يتطلب تعزيز التكامل بينها وبين سياسات الحماية الاجتماعية الموجهة، وتحسين الاستهداف المكاني، وضمان الاستدامة المالية والمؤسسية لهذه التدخلات ضمن إطار وطني شامل لمكافحة الفقر.

من خلال البيانات الكمية المتعلقة بالسياسات الاجتماعية المعنية بالتخفيف من الفقر التي تناولتها الورقة البحثية نلاحظ ما يلي:

- **اتجاه الفقر**: اذ تشير بيانات الجدول (2) الى ان نسبة فقر الدخل قد هبطت من (22.9%) في عام (2007) الى (17.5%) في عام (2024) مع مستويات سابقة (22.9%) لعام (2007) و(18.9%) لعام 2012.
- **اتساع التغطية بالحماية الاجتماعية**: يشير الجدول(8) الى زيادة عدد المشمولين بالحماية الاجتماعية من (1,141,383) لعام (2018) إلى (2,114,763) لعام (2024).
- **الانفاق الاجتماعي**: من خلال الجدول رقم(9) يتضح صعوداً ملحوظاً في موازنات الرعاية الاجتماعية، وشبكة الحماية الاجتماعية بين عامي (2018) و(2023) ،مع تذبذب بسبب الازمات ما يعني توجيه الموارد بصورة صحيحة نحو الفئات الاكثر فقراً.
- **شبكة الحماية الاجتماعية**: يشير الجدول (10) الى نمو عدد الاسر و المبالغ المصروفة حتى (2,13) مليون أسرة في عام (2024).

أثر سياسات التنمية الاجتماعية على خفض معدلات الفقر بين عامي (2024/2007)

تشير البيانات الى ان معدلات الفقر انخفضت بدرجة (2.6) درجة مئوية (20,1 الى 17,5%)، وأن التغطية بالحماية الاجتماعية زادت بنسبة (85%) للفقراء (1,141,383 مليون الى 2,114,763 مليون) مشمول، ونستدل من ذلك بأن الاتجاهان يسيران بصورة عكسية (**توسع التغطية / الانفاق يقترن بانخفاض معدلات الفقر**) وهذا يشير الى وجود علاقة عكسية قوية بين توسّع برامج الحماية الاجتماعية وتراجع معدلات الفقر في العراق خلال المدة (2007–2024)، إذ تضاعف عدد المشمولين من نصف مليون إلى أكثر من مليوني أسرة وهذه خطوة هيكلية في توسيع قاعدة المستفيدين من الدعم النقدي المباشر في مظلة الحماية الاجتماعية وفق معايير لتحديد الفئات المستهدفة من برامج الدعم الحالي ، كما ان هذا التوسع لم يكن مالياً فحسب، بل صاحبه تطوير مؤسسي نسبي في آليات الاستهداف والتسجيل، ومن منظور استراتيجية التخفيف من الفقر فقد تبنّت الحكومة العراقية محاور شمولية جمعت بين تحسين الدخل، وتوسيع الخدمات الأساسية (التعليم، الصحة، المياه)، وتنمية رأس المال البشري وقد انعكس ذلك على مؤشرات الفقر غير النقدي أيضاً، اذ تحسّنت نسب الالتحاق بالتعليم وخدمات الرعاية الأولية في عدد من المحافظات الفقيرة، مما عزّز الأثر التراكمي للسياسات الاجتماعية، و إنّ التحليل النوعي يبيّن أن الانخفاض في معدل الفقر لم يكن نتيجة عامل واحد، بل نتاج تفاعل بين شبكات الحماية، وبرامج الإعانة، والتدخلات القطاعية التي استهدفت الفئات الهشة، كما ساعد إدخال نظم التحويلات الإلكترونية وتقاطع البيانات في تعزيز الكفاءة وتقليل الهدر، وهو ما دعم الاتجاه الإيجابي الذي أظهره التحليل الكمي .

عند الجمع بين النتائج الكمية والنوعية، يمكن القول إنّ سياسات الحماية الاجتماعية واستراتيجية التخفيف من الفقر أسهمتا معاً في خفض ملموس لمعدلات الفقر خلال السنوات الأخيرة، رغم التحديات الاقتصادية والأمنية، **وهذا يشير الى ضرورة الانتقال من الحماية إلى التمكين عبر دمج برامج الدعم الاجتماعي مع سياسات التشغيل وريادة الأعمال، لزيادة الاستدامة وتقليل الاعتمادية على التحويلات النقدية.**

جدول (20) الآثار المترتبة على السياسات الاجتماعية المتبعة وكم اسهمت في الحد الفقر

البرنامج	الجهة المنفذة	الجهة المستفيدة	الآثار المترتبة	العقبات	مدى قابليتها في مجابهة الفقر
البطاقة التموينية	وزارة التجارة	استهداف كافة العراقيين ،مع حجبها عن من تزيد دخولهم الشهرية مع مخصصاتهم عن المليون والنصف دينار شهرياً	إصلاح نظام البطاقة التموينية وربطها ببيانات المشمولين بشبكة الحماية الاجتماعية لتوفر الحد الادنى من الامن الغذائي للأسر ضمن سلة غذائية تؤمن حداً مناسباً من السعرات الحرارية بحدود (1000) سعرة للفرد الواحد في اليوم الواحد، فضلاً عن المساهمة في تقليل شدة الفقر الغذائي وخاصةً خلال فترات الازمات، وقد تم اصدار بطاقات ذكية لكل أسرة لتسهيل التموين للسلع المدعمة للجميع واصبحت تغطي ما يقارب (95%9 من السكان حسب بيانات وزارة العمل والشؤون الاجتماعية لعام 2024	تراجع كفاءة البطاقة التموينية المتضمنة للسلة الغذائية ، انخفاض نوعية المفردات التي تضمنتها السلة الغذائية الموزعة على الافراد.	ذات فاعلية إلى حد ما.
برنامج الحماية الاجتماعية	وزارة العمل والشؤون الاجتماعية	الفقراء والفئات الهشة ممن هم دون خط الفقر	توسيع مظلة الحماية الاجتماعية ، تحسين دخل الاسرة الفقيرة و معدومة الدخل ويتم تسليم هذه التحويلات النقدية عن طريق البطاقة الذكية الالكترونية اذ بلغ عدد الاسر المشمولة بالرعاية الاجتماعية (2,1) مليون أسرة بواقع (7,6) مليون فرد، وادماج الفئات السكانية الفقيرة و الهشة	محدودية كفاية الاعانات، ضعف الاستهداف الدقيق، ضعف الاستدامة المالية	ذات فاعلية

			بما فيها تقديم اعانة للأشخاص ذوي الاعاقة والاحتياجات الخاصة، اعانة كبار السن، تأمين حماية الامومة والطفولة، تأمين فرص عمل للمتعطلين عن العمل من الشباب وتأمين أصابات العمل .		
استراتيجية التخفيف من الفقر	وزارة التخطيط البنك الدولي	الفقراء	ايجاد فرص توليد الدخل المستدام ، التمكين وبناء رأس المال البشري، وتأسيس شبكة أمان اجتماعي فعالة.	ضعف التنفيذ ، محدودية الموارد ، ضعف التقييم والمتابعة بسبب قلة الكوادر الفنية الهندسية لتفعيل المتابعة الميدانية لمتابعة مشاريع استراتيجية التخفيف من الفقر.	ذات فاعلية متوسطة
برامج دعم سبل العيش والتمكين الاقتصادي	وزارة العمل والشؤون الاجتماعية	الشباب العاطلين عن العمل والباحثين عن العمل	دعم سبل العيش، وخلق فرص عمل ، تعزيز الاعتماد على الذات لبعض المستفيدين عن طريق التدريب المهني الذي يقدم للشباب، فضلاً عن القروض الصغيرة وفق ضوابط واليات محددة تشمل فئات كل من (المعوقين، المهاجرين العائدين، الارامل، المطلقات، المعيلات لأسرهن، المطلق سراحهم من السجون، المتضررين من العمليات الارهابية، معيلي الاسر غير المستقرة من سكنة مناطق الطمر الصحي ، المتسولين)،	قلة التخصيصات المالية.	ذات فاعلية الى حد ما.

			وتكون قيمة القرض بين (5 – 10) مليون دينار، بالاستناد الى تقرير اللجان المختصة لتوفير فرص عمل من شأنها تحسين وضعهم المعيشي.		
تحسين تعليم الفقراء	وزارة التربية وزارة التخطيط	الطلاب الفقراء في المناطق الريفية والنائية	تحسين فرص الالتحاق بالتعليم من خلال تعليم الفقراء في المناطق الريفية وتقليل المسافة الفاصلة بين القرى الفقيرة والمدارس اذ يقدر عدد الطلاب المستفيدين من هذا المشروع (600) طالب، فضلاً عن مشروع ازالة المدارس الطينية في العراق بنسبة انجاز بلغت (409) مدرسة اذ تخدم هذه المدارس(129) ألف طالب في المناطق الفقيرة	عدم كفاية المنح، ضعف الاستهداف ، غياب الربط بسياسات التشغيل	ذات فاعلية متوسطة
دعم القطاع الصحي	وزارة الصحة	الاسر الفقيرة ممن هم دون خط الفقر	تحسين الوصول النسبي للخدمات الصحية ، تقليل العبء الصحي على الاسر الفقيرة من خلال زيادة التغطية بخدمات اضافية	ضعف البنية التحتية ، نقص الكوادر، ارتفاع الكلف غير المباشرة	ذات فاعلية نسبية
التحول الرقمي في الاستهداف الاجتماعي	كل المؤسسات الحكومية ذات العلاقة	كل الافراد المشمولين بشبكة الحماية الاجتماعية	تحسين قواعد البيانات للفقراء ورفع كفاءة الاستهداف، وادخال التكنولوجيا في كافة القطاعات لتسهيل الوصول مثل تسهيل التعليم عن بعد في المناطق النائية والبعيدة والتي لا تتوفر فيها مدارس قريبة من سكنهم.	الفجوة الرقمية ، ضعف التكامل المؤسسي ، تحديات البنية التحتية.	ذات فاعلية مشروطة

تحليل SWOT لأثر السياسات الاجتماعية في التخفيف من الفقر في العراق

أولاً: نقاط القوة(Strengths)

- وجود إطار وطني للسياسات الاجتماعية مثل الاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية في العراق(2025 –2029)، واستراتيجية التخفيف من الفقر (الاولى والثانية والثالثة)، وقانون الحماية الاجتماعية رقم 11 لسنة 2014، مما يوفر أساساً قانونياً ومؤسسياً للتدخلات الاجتماعية.
- شبكة الحماية الاجتماعية واسعة الانتشار تغطي ملايين الأفراد والأسر الفقيرة، وتشكل أداة مباشرة لتقليل شدة الفقر النقدي.
- التزام حكومي متزايد بأهداف التنمية المستدامة(SDGs) ولا سيما الهدف الأول (القضاء على الفقر) والهدف العاشر (الحد من أوجه عدم المساواة).
- تحسن نسبي في قواعد البيانات الاجتماعية من خلال السجل الاجتماعي، والربط مع بيانات وزارة التخطيط، والصحة، والعمل، بما يدعم الاستهداف.
- دعم دولي وفني مستمر من منظمات مثل البنك الدولي، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، اليونيسف، والإسكوا، في مجالات الحماية الاجتماعية وبناء القدرات.
- إدماج الفئات الهشة ضمن السياسات الأيتام، ذوو الإعاقة، الأرامل، كبار السن، العاطلون عن العمل)، مما يعزز العدالة الاجتماعية.

ثانياً: نقاط الضعف(Weaknesses)

- محدودية كفاية المنافع النقدية المبالغ الممنوحة لا تغطي فجوة الفقر ولا تواكب التضخم وارتفاع تكاليف المعيشة.
- ضعف الربط بين التحويلات النقدية وبرامج التمكين الاقتصادي والتشغيل المستدام.
- وضعف التنسيق المؤسسي بين الجهات المنفذة للسياسات الاجتماعية، مما يقلل من كفاءة التنفيذ.
- ضعف الموائمة ما بين اصدار القوانين والتشريعات وتنفيذ السياسات الاجتماعية .

- قصور في الاستهداف الدقيق للفقراء بسبب تحديات التحديث المستمر للبيانات، والهشاشة في قياس الفقر متعدد الأبعاد.
- ضعف المتابعة والتقييم المبني على الأدلة
- محدودية مؤشرات قياس الأثر الحقيقي للسياسات على تقليل الفقر على المدى المتوسط والطويل.
- تفاوت جغرافي واضح في مستويات الفقر والخدمات خاصة بين المحافظات والمناطق الريفية والهشة والمتأثرة بالنزوح.

ثالثاً: الفرص(Opportunities)

- التحول الرقمي في إدارة الحماية الاجتماعية يتيح تحسين الاستهداف، تقليل الفساد، وتعزيز الشفافية وكفاءة الإنفاق.
- الانتقال نحو الفقر متعدد الأبعاد كمؤشر لاسيما مما ينعكس على سياسات أكثر شمولاً تشمل التعليم، الصحة، السكن، والعمل.
- إمكانية ربط الحماية الاجتماعية بسياسات سوق العمل عبر التدريب المهني، القروض الصغيرة، ودعم ريادة الأعمال.
- الاستفادة من التجارب الدولية والإقليمية مثل برامج التحويلات المشروطة، والسجلات الاجتماعية الموحدة.
- الاهتمام المتزايد برأس المال البشري ما يفتح المجال لدمج سياسات التعليم والصحة والتغذية مع سياسات مكافحة الفقر.

رابعاً: التهديدات(Threats)

- التقلبات الاقتصادية والاعتماد على الإيرادات النفطية ما يهدد استدامة تمويل البرامج الاجتماعية.
- ارتفاع معدلات التضخم والبطالة، مما يقلل من الأثر الحقيقي للسياسات الاجتماعية.

- الأزمات المتكررة (صحية، بيئية، مناخية، أمنية) التي تعيد إنتاج الفقر وتزيد من أعداد الفئات الهشة.
- ضعف الاستقرار السياسي وتغير الأولويات الحكومية ما يؤثر على استمرارية البرامج طويلة الأمد.
- مخاطر الفساد وضعف الحوكمة التي قد تقلل من كفاءة توزيع الموارد وعدالة الاستهداف.
- تأثير التغير المناخي على سبل العيش خاصة في المناطق الزراعية والريفية، مما يوسع دوائر الفقر.

يُظهر تحليل SWOT أن السياسات الاجتماعية في العراق تمتلك قاعدة تشريعية ومؤسسية مهمة يمكن أن تسهم في التخفيف من الفقر، إلا أنها تحتاج الى التركيز على دقة الاستهداف، و الاستدامة المالية. وفي المقابل، تتيح فرص التحول الرقمي، واعتماد مقاربة الفقر متعدد الأبعاد، وان تعزيز الترابط بين الحماية الاجتماعية والتنمية الاقتصادية تشكل إمكانات حقيقية لتعظيم الأثر التنموي، شريطة مواجهة التهديدات المرتبطة بالتقلبات الاقتصادية والحوكمة والضغوط الديموغرافية .

المحور الرابع

التحديات التي تواجه تنفيذ سياسات التنمية الاجتماعية وخيرات الاستجابة

تتعاظم التحديات والازمات في المجتمع العراقي مع ارتفاع حجم السكان الذي بلغ (46) مليون نسمة، مما ولد الكثير من المشكلات التي تحتاج الى سياسات مبتكرة وحلول مناسبة كون السياسات الاجتماعية المعمول بها غير قادرة على أثبات كفاءتها نتيجة الى هشاشة البنى المؤسسية مما تسبب بتفاقم كبير في التحديات الامر الذي يستوجب ابتكار سياسات قوية وفعالة لمعالجة التحديات السياسية والاجتماعية والاقتصادية المعقدة في العراق وصياغة وتنفيذ استراتيجيات تعكس بيئة العمل الصعبة، اذ سعت هذه الورقة إلى بيان نقاط الضعف المتأصلة في هذه العملية من خلال إدخال إطار تقييم لنظام الحماية الاجتماعية واستراتيجية التخفيف من الفقر في العراق، اذ ساهمت مخصصات الميزانية غير المحددة بشكل جيد لتنفيذ هذه الاستراتيجيات خلقت عقبات كان بالإمكان تجنبها اما على صعيد التنفيذ فتنطوي استراتيجية التخفيف من الفقر ونظام الحماية الاجتماعية على خطة تنفيذ تتضمن تخصيصا واضحا للأدوار وتفصيلا للميزانية ومدى تحديد الأهداف وقابليتها للقياس وقابلية التحقيق ومدى تحديد الأهداف وقابليتها للتحقيق وما إذا كانت هناك آلية لرصد وتقييم التقدم المحرز.

ومن أبرز التحديات الاجتماعية التي تواجه السياسات الاجتماعية في العراق و التي تشكل عائقاً كبيراً امام تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية أبرزها (الفقر، الصحة، التعليم، البطالة)،الى جانب اختلال هيكل الانتاج ، والنمو المضطرب، وعدم الاستقرار الاقتصادي، وحالة اللايقين ، والهشاشة كصفات ملازم للاقتصاد العراقي بسبب الاعتماد على النفط ، كما شهد العراق ظهور تحديات وازمات اخرى مثل الاوبئة والتغيرات المناخية وندرة المياه وارتفاع درجات الحرارة الشديد والتصحر والجفاف والاضطرابات السياسية والاجتماعية واختلال التركيبة السكانية اذ تسهم هذه التحديات بزيادة معدلات الفقر، مما يتطلب جهود مضاعفة تستجيب لاحتياجات المجتمع[1].

[1]- د.ميس محمد كاظم ، آليات الابتكار والسياسات الاجتماعية في العراق دراسة اجتماعية في مدينة بغداد ،مجلة كلية الاداب /المجلد (1) العدد 141، 2022،ص466.

كما ظهرت تحديات جديدة تقف امام تنفيذ السياسات الاجتماعية، أهمها[1]:

1- الازمات الصحية.

2- التغير المناخي.

3- تزايد انعدام المساواة بين الفئات الاجتماعية.

4- الاوضاع المالية للبلد وتقلب السوق.

5- الاضطرابات السياسية والاجتماعية.

6- اختلالات التركيبة السكانية.

7- تمويل غير مستدام.

8- نقص في استهداف الفئات الحقيقية تعيق تحقيق نتائج مستدامة.

ان تحديات الواقع الاجتماعي الجديدة في العراق تفرض علينا وبشدة اعادة النظر في السياسات الاجتماعية بما يتلاءم مع هذا الواقع والسعي للبحث عن سياسات جديدة تستجيب لهذه التحديات فضلاً عن متابعة السياسات الحالية ومحاولة تحسينها باستمرار لتعزيز المسار التنموي والوصول الى مستوى جيد لتحسين الاستثمار في رأس المال البشري.

خيارات الاستجابة لتحسين سياسات التنمية الاجتماعية

تتطلب نهجاً شاملاً يجمع بين الإصلاح المؤسسي والتنمية الاقتصادية و والتمكين المجتمعي ويمكن أن نوضحها فيما يأتي :-

- **إصلاح المؤسسات وتعزيز الحوكمة**

- تفعيل دور الرقابة المستقلة وتطبيق الشفافية في تخصيص الموارد.
- تحسين التنسيق بين الجهات الحكومية من خلال إنشاء مراكز خدمة موحدة لتقديم مزايا الحماية الاجتماعية بشكل متكامل.

[1]- علي عدنان محمد ، رؤية في مستقبل الحماية الاجتماعية في العراق ،مركز البيدر للدراسات والتخطيط، اب /2023 ، ص2.

- تبنـــي نهـــج قـــائم علـــى الحقـــوق بـــدلاً مـــن المســـاعدات الخيريـــة، لضـــمان العدالـــة الاجتماعيـــة والاستدامة.

- **تطوير السياسات الاجتماعية**

- دمـــج البـــرامج المجـــزأة فـــي أرضـــية حمايـــة اجتماعيـــة شـــاملة تغطـــي دورة الحيـــاة كاملـــة، وتطـــوير آليات الاستهداف للفئات الهشة باستخدام بيانات دقيقة وتقنيات حديثة.
- تبني الحماية الاجتماعية المنتجة التي تربط بين الدعم المالي وتنمية المهارات وفرص العمل.

- **تحسين الاستثمار في رأس المال البشري**

- تعزيز التعليم والتدريب المهني لتمكين الشباب والنساء من دخول سوق العمل.
- توفير وجبات مدرسية صحية لتحسين التغذية والتعليم في المناطق الفقيرة.
- دعم برامج الصحة النفسية والاجتماعية خصوصاً في المناطق المتأثرة بالنزاعات.
- تنويـــع الاقتصـــاد والتمويـــل المســـتدام مـــن خـــلال تقليـــل الاعتمـــاد علـــى الـــنفط عبـــر دعـــم القطاعـــات الإنتاجية مثل الزراعة والصناعة.

- **تعزيز الأمن الإنساني والاجتماعي**

- تمكين المجتمعات المحلية من المشاركة في تصميم وتنفيذ السياسات الاجتماعية.

النتائج :

1- شهد العراق تحسناً نسبياً في مؤشرات الفقر، إذ انخفضت النسبة من (22.9%) عام 2007 إلى (17.5%) عام 2024، إلا أن هذا الانخفاض لم يكن مستداماً بسبب الصدمات الاقتصادية والأمنية.

2- تركزت الجهود الحكومية على التوسع في شبكة الحماية الاجتماعية وفي برامج الاعانة والتدخلات القطاعية التي استهدفت الفئات الهشة، كما ساعد إدخال نظم التحويلات الالكترونية وتقاطع البيانات في تعزيز الكفاءة وتقليل الهدر المالي.

3- هناك ارتباط قوي يشير الى استجابة مالية متسقة مع حجم المستفيدين من شبكة الحماية الاجتماعية.

4- استمرار التفاوت الجغرافي في معدلات الفقر بين المحافظات، لا سيما بين الريف والحضر.

الاستنتاجات:

1- سياسات التنمية الاجتماعية في العراق حققت نتائج ملموسة في خفض الفقر، لكنها ذات فعالية متفاوتة حسب المحافظات وهذا يشير الى تفاوتات تنموية وخاصةً في المحافظات الجنوبية والوسطى ولاسيما المثنى وذي قار اذ سجلت اعلى معدلات الفقر تجاوزت (40%) وهذا يتطلب سياسات استهداف جغرافي أكثر دقة تركز على المحافظات الاكثر هشاشة .

2- أن نتائج قياس الفقر متعدد الأبعاد لعام 2024 تُظهر أن التحدي لا يقتصر على نقص الدخل، بل يمتد ليشمل حرماناً متداخلاً في مجالات التعليم والصحة والعمل والخدمات الأساسية.

3- توافق كبير بين السياسات الاجتماعية والبرنامج الحكومي من خلال التركيز على الحد من الفقر والعدالة الاجتماعية وتحسين نوعية الحياة، اذ يمثل البرنامج الحكومي الاطار التنفيذي

لترجمة السياسات الاجتماعية لاسيما في برنامج الحماية الاجتماعية وتمكين الفئات الهشة، مما يسهم في نجاح هذه السياسات.

4- إن السياسات الاجتماعية كان لها دور مهم في حماية الأسر الفقيرة من الانزلاق العميق في الفقر، خاصة بعد(2014)، من خلال ما انجزته من زيادة الشمول في شبكة الحماية الاجتماعية، فضلاً عما انجزته استراتيجية التخفيف من الفقر من مشاريع لصالح الفئات الهشة.

5- اعتماد الحماية الاجتماعية في تمويلها على إيرادات النفط، مما يجعلها عرضة للتقلبات وهذا يشكل خطورة على الفقراء.

التوصيات

1- تعزيز التمويل المستدام لبرامج الحماية الاجتماعية بدلاً من الاعتماد على النفط فقط.
2- تحسين آليات الاستهداف والتوزيع لضمان وصول الدعم للفئات الأكثر حاجة.
3- تطوير البنية التحتية والخدمات الأساسية (تعليم، صحة، سكن) في المحافظات ذات الفقر المرتفع لتحقيق تنمية شاملة.
4- تطبيق منهج "الفقر متعدد الأبعاد" في جميع السياسات وتحديث خط الفقر الوطني بما يتلاءم مع الاوضاع الاقتصادية الحالية.
5- تبني استراتيجيات تدخل محلية (لامركزية) تراعي خصائص كل محافظة.
6- متابعة مستمرة وقياس دوري لمؤشرات الفقر والحرمان مع بيانات جدّية ومفتوحة.
7- إشراك المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية في تصميم وتنفيذ السياسات لدعم الفئات الهشة.
8- يجب أن تكون السياسات الحكومية مرنة وقابلة للتكيف مع التغيرات الاقتصادية والاجتماعية.
9- الاستجابة السريعة والفعالة من الحكومة عن طريق خطط طوارئ وسياسات احترازية للتعامل مع الازمات التي تؤدي الى ارتفاع معدلات الفقر.
10- تعزيز برامج التمكين الاقتصادي (التشغيل، دعم المشاريع الصغيرة).

الخلاصة:

هـذه السياسـات طموحـة وتعبـر عـن رؤيـة للإصـلاح المؤسسـي، الا أنهـا تفتقـر إلـى الأدوات والقـدرات لتحقيـق أهـدافها المعلنـة وان عمليـة الصـياغة إلـى درجـة جيـدة مـن الشـمولية، وحتـى عنـدما يـتم تشـكيل لجـان مشـتركة بـين الـوزارات لصـياغة السياسـات الاجتماعيـة الوطنيـة فإنهـا فـي الغالـب تميـل إلـى إهمـال عمليـة (التشـاور)،والتـي تتضـمن أصـوات الجهـات الفاعلـة فـي القطـاع الخـاص والمنظمـات المدنيـة ممـا يشـكل مشـكلة حقيقيـة فـي مرحلـة التنفيـذ، لا سـيما عنـدما تكـون هنـاك حاجـة إلى مجموعة أوسع من أصحاب المصلحة للمساعدة في البرمجة.

المصـــادر

1- أحمد زكي بدوي ، معجم مصطلحات العلوم الإجتماعية ، القاهرة ، مكتبة لبنان ، ط2 ،1986.

2- احمد زكي بدوي، مصدر سابق.

3- الامم المتحدة ، اللجنة الاقتصادية لغربي آسيا (الاسكوا) ، لجنة التنمية ، الدورة السادسة ، غمان ، 5-7 آذار / مارس ، 2007.

4- **اندرو وبستر، مدخل لسوسيولوجية التنمية، ترجمة حمدي حميد يوسف، بغداد، دار الشؤون الثقافية، لسنة 1986.**

5- اندريا فيغوريتو، بعض الملاحظات عن مقارنة مستويات الفقر بين البلدان ، الراصد الاجتماعي ، تقرير ،2003.

6- حسن لطيف الزبيدي ، الحماية الاجتماعية وشبكات الامان في العراق، مركز الحماية الاجتماعية في معهد الدراسات الانمائية(ترجمة كوكل)، 2015.

7- حسناء ناصر إبراهيم ، البطالة وخلق العمل أحدى تحديات الوضع الراهن ، مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية ،عدد (19) ، 2009.

8- حسين لطيف كامل ، نظام الحماية الاجتماعية في العراق، تحليل أصحاب المصلحة ، مؤسسة فريديش إيبرت، 2017.

9- سلام عبد علي العبادي و د. مثال عبد الله غني العزاوي، السياسة الاجتماعية في العراق جدل دولة الرفاه واقتصاد السوق ، مجلة كلية الآداب – العدد 96، 2011.

10- عدنان ياسين مصطفى، التنمية البشرية المستدامة مخاضات التهميش وفرص التمكين، دار أمجد للنشر والتوزيع، عمان، الطبعة الاولى ،2016.

11- محمد صالح ربيع ، ظاهرة الفقر في الوطن العربي الواقع والاسباب والتاريخ، العراق، بغداد، دار الشؤون الثقافية العامة، ط1، 2007.

12- ميس محمد كاظم، آليات الابتكار والسياسات الاجتماعية في العراق دراسة اجتماعية في مدينة بغداد ،مجلة كلية الاداب /المجلد(1) العدد 141، 2022.

13- عبد الرزاق عبد الفارس، الفقر وتوزيع الدخل في الوطن العربي ، ط1 ، بيروت ، مركز دراسات الوحدة العربية ، 2001، ص19.

14- عبد الونيس محمد الرشيدي ،التخطيط الاجتماعي والسياسة الاجتماعية (المفاهيم والمراحل والاجهزة في إطار خطط التنمية في المجتمع السعودي)، الرياض ، مكتبة دار النشر الدولي ،2018.

15- عبد الونيس محمد الرشيدي، التخطيط للخدمات الاجتماعية ، إطلالة تخطيطية في ضوء رؤية المملكة العربية السعودية 2030، ط1 ، الرياض، مكتبة الرشد، 2017.

16- عدي سالم علي ، نحو شبكة حماية اجتماعية فعالة في العراق (بالتطبيق على محافظة نينوى) ، كلية الإدارة والاقتصاد ، جامعة الموصل ، مجلة تنمية الرافدين (العدد109 مجلد 34)، لسنة 2012.

17- عيسات العمري ، معوقات التنمية الاجتماعية بالمجتمع المحلي ورهانات الفعل التنموي ، جامعة محمد لمين دباغين – سطيف -2 ، 2016.

18- محمد الصقور وأخرون، دراسة جيوب الفقر في الاردن ، وزارة التنمية الاجتماعية ، 1989 ، الجزء الاول .

19- محمد حسين باقر، قياس الفقر في دول اللجنة الاقتصادية والاجتماعية العربي' سيا، منظور اجتماعي، نيويورك، لسنة 1997.

20- **محمد حسين باقر، قياس الفقر في دول اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا، الاسكو، نيويورك، 1996.**

21- محمود خليفة مجروس، السياسات الاجتماعية والتخطيط في العالم الثالث، الاسكندرية، دار المعرفة الجامعية ،2003.

22- هيفاء على جاسم شعبان ، دائرة التقاعد والضمان الاجتماعي للعمل، وزارة العمل والشؤون الاجتماعية.

23- وزارة التخطيط ، الادارة التنفيذية لاستراتيجية التخفيف من الفقر، تقرير الانجاز المتحقق للاستراتيجية الوطنية للتخفيف من الفقر(2010-2014) ، حزيران/ 2016.

24- زارة التخطيط ، الادارة التنفيذية لاستراتيجية التخفيف من الفقر، تقرير الانجاز المتحقق للاستراتيجية الوطنية للتخفيف من الفقر(2010-2014) لعام (2016).

25- أحمد مصطفى حسين، مدخل الى تحليل السياسات العامة، الاردن، المركز العربي للدراسات السياسية ،ط (1)، 2002، ص 291..

المصادر الاجنبية:

1- Howlett, M., Ramesh, M., & Perl, A. (2009). Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy. Oxford University.

2- world Bank Institute(2005) , INTRODUCTION TO POVERTY ANALYSIS".

3- Plant R. The very idea of welfare state, in Bean P: and others (eds.) in defence of welfare state, London. Tavistock.

4- Margaret Grosh and et al., 2008, for protection and promotion the design and implementation of effective safety nets, The world Bank, Washington.

الانترنت:

1- علي المولوي ، إطار لتقييم الاستراتيجيات الوطنية للعراق ،بتاريخ 6/ مايو /2024 https://1001iraqithoughts.com/2024/05/06/a-framework-for-evaluating-iraqs-national-strategies/?utm_source=chatgpt.com.

2- اللجنة العليا لاستراتيجية التخفيف من الفقر ، وزارة التخطيط ، جمهورية العراق، 2018، تقرير منشور على الرابط الالكتروني: تقرير-الانجاز-المتحقق-لإستراتيجية-التخفيف-من-الفقر-للفترة-2010-2014pdf.

3- جمهورية العراق ، وزارة التخطيط/ الادارة التنفيذية لاستراتيجية التخفيف من الفقر لعامي (2019 - 2020) ،ايار/2021، تقرير منشور على الموقع الالكتروني : تقرير-متابعة-تنفيذ-انشطة-استراتيجية-التخفيف-من-الفقر-لعامي-20192020pdf.