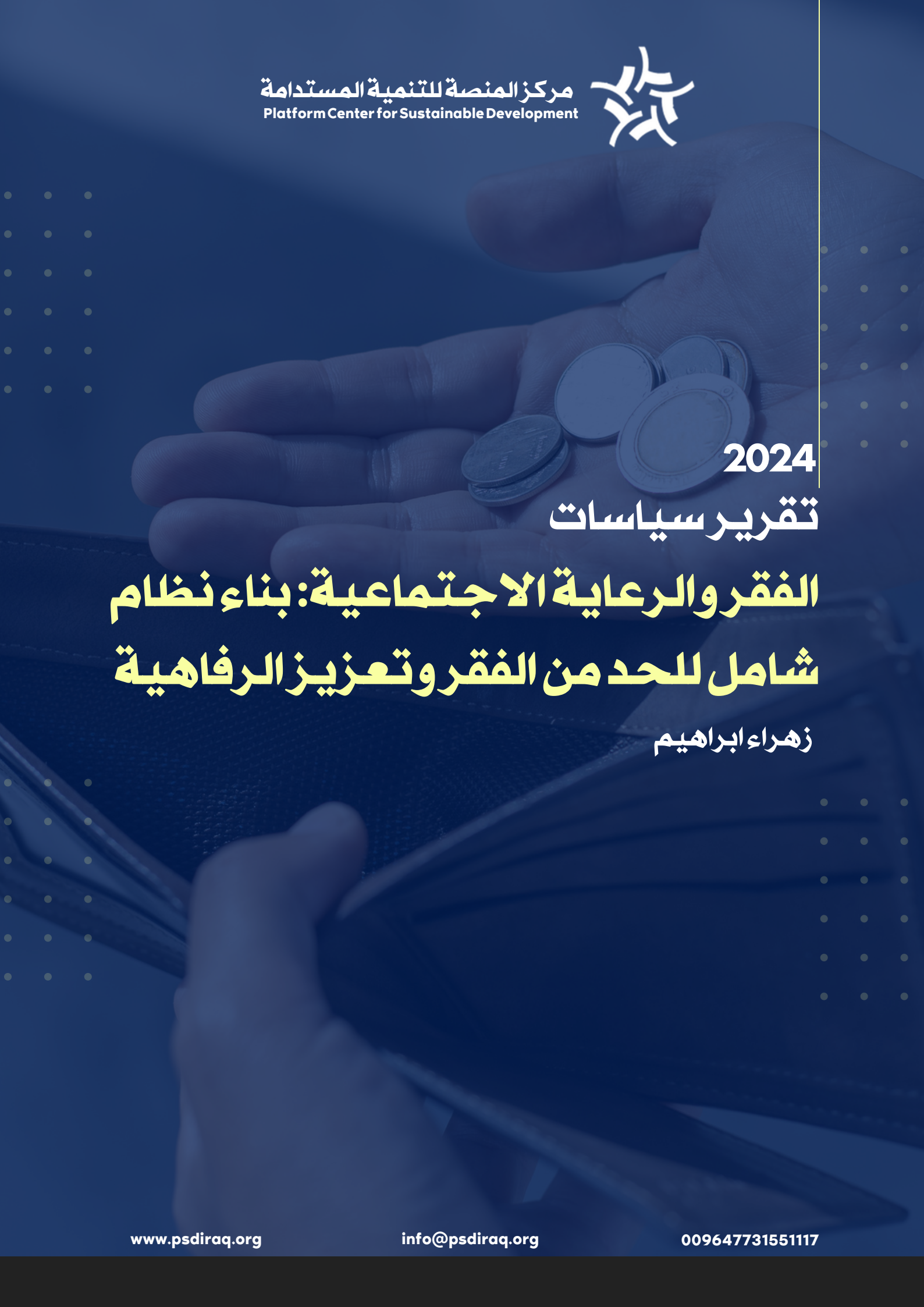
مركز المنصة للتنمية المستدامة
Platform Center for Sustainable Development



2024

تقرير سياسات

الفقر والرعاية الاجتماعية: بناء نظام شامل للحد من الفقر وتعزيز الرفاهية

زهراء ابراهيم

www.psdiraq.org info@psdiraq.org 009647731551117

المقدمة

تشهد ظاهرة الفقر تطورا ملحوظا في وقتنا الحاضر، فهو يعتبر مشكلة عالمية وظاهرة اجتماعية ذات امتداد اقتصادي وانعكاسات سياسية متعددة الابعاد، لما له من اثار على حياة الانسان الصحية والاجتماعية والتعليمية، وبرزت ظاهرة الفقر في العراق منذ تسعينات القرن الماضي بسبب الحروب الداخلية والخارجية واثار الحصار الاقتصادي على البلد من قبل المنظمات الدولية، لذلك فان القضاء على الفقر ضرورة اقتصادية وسياسية وان الحكومة العراقية بادرت بتنفيذ العديد من البرامج للتخفيف من الفقر منها برامج الحماية الاجتماعية والبطاقة التموينية والقروض للمشاريع الصغيرة والمتوسطة وغيرها. التي ترتبط ببنية المجتمع وثقافته تؤثر فيها وتتأثر بها وتعزى الى مجموعة متفاعلة من المحددات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والثقافية.

وتتجسد مظاهر الفقر في الحرمان المادي والاجتماعي وتدنّي نوعية الحياة مثال ذلك (انخفاض الدخل، تفشي البطالة، سوء التغذية، انتشار المرض، انتشار الامية، عدم توفر المسكن الملائم، ارتفاع وفيات الاطفال، قصر العمر الافتراضي...الخ). لذلك فالفقر ظاهرة اجتماعية متعددة، وتهميش لطبقة من المجتمع وحرمانها من المشاركة في صنع القرار وابعادها عن الوصول الى مختلف الخدمات الاجتماعية، اذ يعرف بانه "الحالة الاقتصادية التي يفتقر فيها الفرد الى الدخل الكافي لحصوله على مستويات دنيا من الغذاء والملبس والرعاية الصحية وكافة الضروريات، اي عدم القدرة على تلبية الاحتياجات الاساسية".

وركزت المحصلة الخامسة من وثيقة استراتيجية التخفيف من الفقر في العراق (2018-2022) في احد انشطتها على بناء نظام (حماية اجتماعية فعالة للفقراء). وتأتي في مقدمة تلك المشاريع مشروع تطوير الاستهداف والدمج النظامي للبطاقة التموينية والحماية الاجتماعية تأكيدا من القائمين على الاستراتيجية بأهمية وفاعلية هذا المشروع لتخفيف عبء الفقر على شريحة كبيرة من المجتمع العراقي. وكذلك تمارس دورا حاسما في التخفيف من الفقر وتحسين ظروف الحياة للفقراء من خلال توفير فرصة الحصول الدعم المالي للفقراء عبر الاعانات النقدية، والمساعدة في تأمين احتياجاتهم الاساسية لا سيما الغذاء والرعاية الصحية، اذ تسهم الحماية الاجتماعية في ارساء دعائم المساواة والعدالة الاجتماعية والحد من الفقر والتهميش في المجتمع..

خلفية الموضوع:

واجه العراق تحديات كبيرة اهمها الارهاب والفساد الاقتصادي وريعية الاقتصاد، وقد تفككت وانهارت الدول بعد عام 2003 بعد الاحتلال الامريكي، ولقد واجه الاقتصاد العراقي الفساد المستشري في مختلف القطاعات الاقتصادية وعدم استطاعة الحكومات العراقية المتعاقبة على معالجة الاختلالات في اقتصاد العراق، وبعد ذلك انتشرت التنظيمات الارهابية، وبدأت الصراعات والتدمير والتهجير والانفاق المالي الكبير على العمليات العسكرية.

وواجهت الحكومة في السنوات من 2014-2018 مجموعة من التحديات الخطيرة اهمها الارهاب والمتمثل في تنظيم داعش والقضاء عليه وما تطلب من تخصيصات مالية كبيرة وسط ازمة مالية نتيجة انخفاض اسعار النفط وتوفير الخدمات على المواطنين ومحاربة الفساد، حيث تسبب ذلك الى نزوح اكثر من (6) ملايين مواطن الى محافظات العراق الآمنة، وتفاقمت نسبة الارامل بين النساء العراقيات الى 40% بينما سجل الفقر بعد عام 2014 ارتفاعاً قياسيا تجاوز (30%) بعد ان كانت النسبة لا تتجاوز(13%) وارتفعت البطالة لتصل الى(31%)، وكانت ميزانية عام 2013 قد بلغت أكثر (118) مليار دولار، واستخدمت ذات التخصيصات في عام 2014 لعدم إقرار قانون الموازنة آنذاك.

وفي اواخر عام2019 القت جائحة كورونا باثارها السلبية على مختلف نواحي الحياة الاقتصادية والاجتماعية والصحية في العالم ضمن مدة قصيرة لظهور الوباء، بوصفه حالة طارئة تهدد الصحة العامة، ويعتمد حجم اثر تلك الجائحة على محددات مختلفة منها توفر البنية التحتية الصحية والاقتصادية والاجتماعية المتوفرة،فقد انخفض وتباطا النشاط الاقتصاديالعالمي نتيجة الاجراءات الاحترازية الصحية المفروضة من قبل الدول، وقد تأثر الاقتصاد العالمي بشكل سلبي وتعرض معظم القطاعات الاقتصاديةالعالمية الى خسائر تقدر بالمليارات وانخفاض في معدلات النمو الاقتصادي الذي يقود الى انخفاض معدل الناتج المحلي الاجمالي فضلا عن تردي مؤشرات التنمية المستدامة. فقد ادت الاجراءات الاحترازية الصحية المفروضة الى تزايد معدلات البطالة والفقر بين فئات المجتمع والمتمثلة بغلق الحدود والاسواق وتعطيل الدوام الرسمي، وهذا ما دفع الحكومة العراقية الى تاليف خلية ازمة لتنسيق الجهود ومكافحة تلك الجائحة مع تطبيق اجراءات التصدي المناسبة لها فضلا عن ذلك اتخذت الحكومة عدة تدابير لتقديم مساعدات مالية لمساعدتهم وانتشال والواقي الصحي وكادره واسعافهم بمختلف الوسائل الممكنة للتقليل من حجم الضرر الذي تعرض له.

اما في السنوات خلال المدة من 2018-2020 وضعت الحكومة خطة استراتيجية للحد من الفقر للمدة 2018-2020 تتضمن تطبيق اجندات النهوض بالواقع الاجتماعي والاقتصادي عبر خطة تنموية لمدة اربعة سنوات تتوافق مع اهداف التنمية المستدامة ال17 التي اقرتها الامم المتحدة. وكانت الخطة تهدف الى تخفيف الفقر بنسبة(25%) حتى عام 2022 وصولا الى تخفيف مستوياته بنسبة(50%) على الامد البعيد حتى عام 2030.

إلا إن ظهور جائحة كورونا كتحدي صحي واقتصادي فضلاً عن تخفيض قيمة الدينار مقابل الدولار من (1182) دينار الى (1460) دينار بسبب تراجع الايرادات النفطية الناجمة عن تدهور اسعار النفط وعللت الحكومة ذلك لسد الفجوة الحاصلة عن التضخم في ميزانية2021واثر هذا الاجراء على المواطن بشكل كبير فارتفعت السلع والمواد الاساسية في الاسواق حيث ان (80%) من حاجات السوق يتم استيرادها، وبات من الصعوبة على ذوي الدخل المحدود شراء مستلزماته الضرورية واحتياجاته الغذائية، وارتفاع الناتج المحلي الذي يعتمد على الاستيراد ادى الى زيادة اعداد الفقراء بشكل واسع وجراء ذلك ارتفعت اسعار السلع الغذائية ما بين (14-20%) مما تسبب بارتفاع نسبة الفقر الى أكثر من (30%)ويوضح الجدول أدناه المحافظات الأكثر فقراً في العراق

جدول رقم (1) المحافظات الأكثر فقراً في العراق

المحافظات الاكثر فقرا	نسب الفقر
محافظة القادسية	47,7%
محافظة ميسان	45,4%
محافظة نينوى	37,7%
محافظة ذي قار	23,9%
محافظة ديالى	22,5%
محافظة المثنى	52,1%

المصدر: وزارة التخطيط ، الجهاز المركزي للاحصاء

اما تخصيصات استراتيجية التخفيف من الفقر في موازنة 2023 كما يأتي:

جدول رقم (2) تخصيصات استراتيجية التخفيف من الفقر في موازنة 2023

المحافظة	تقديرات عدد السكان لعام2023	(%)نسبة الفقر لعام2018	عدد الفقراء	تخصيصات الفقر/دينار
المثنى	925440	52,10	482,154	5,903,000,000
بابل	2346696	11,10	260,483	3,189,000,000
واسط	1566789	18,70	292,990	3,587,000,000
كربلاء	1384941	13,80	191,122	2,340,000,000
ديالى	1860536	22,50	418,621	5,125,000,000
النجف	1672312	12,60	210,711	2,580,000,000
الديوانية	1467127	47,70	699,820	8,568,000,000
بغداد	9235180	9,90	914,283	11,194,000,000
ميسان	1264427	45,40	574,050	7,028,000,000
البصرة	3305189	16,20	535,441	6,556,000,000
ذي قار	2380943	33,90	807,140	9,882,000,000
نينوى	4238733	37,70	1,598,002	19,565,000,000
كركوك	1815834	7,60	138,003	1,690,000,000
صلاح الدين	1812822	17,90	324,495	3,973,000,000
الانبار	2013300	17,00	342,261	4,190,000,000
مجموع المحافظات	37290269		7,789,576	95,370,000,000

المصدر: وزارة التخطيط- الادارة التنفيذية لاستراتيجية للتخفيف من الفقر.

وتركزت أكبر التخصيصات في محافظة نينوى بمبلغ (19.5) مليار دينار فضلاً عن تركز أكبر عدد من الفقراء فيها ويعود سبب ذلك الى ما حل بسكان المحافظة بعد أحداث داعش الإرهابية وتهجيرهم ونزوحهم إلى مناطق أخرى فضلاً عن تهديم منازلهم، تليها محافظة بغداد وذي قار والديوانية، أما عن معدلات الفقر الى عدد السكان فقد احتلت محافظة المثنى النسبة الأكبر بـ (52%) تليها محافظة الديوانية بنسبة (47%) ومحافظة ميسان بنسبة (45%) ومحافظة نينوى بنسبة (37%).

اجراءات الحكومة السابقة

على الرغم من تردي الاوضاع الامنية وتراجع التمويل، استمر تنفيذ(استراتيجية الأولى للتخفيف من الفقر 2010-2014) وتحققت بعض النتائج، ونصت وثيقة الاستراتيجية الاولى (2010-2014) على وجوب التعامل مع اربعة تحديات أساسية هي: ضمان الامن والاستقرار، ضمان الحكم الرشيد، ضمان عدالة التوزيع وتنويع مصادر الدخل في اقتصاد السوق، التخفيف من الاثار السلبية للإصلاح. وهي تعد اول خارطة طريق بجهد رسمي للتخفيف من الفقر، حيث بدأ التنفيذ الفعلي لأنشطة (استراتيجية التخفيف من الفقر (2010-2014) عام 2012 وذلك بسبب تأخر تشكيل الحكومة، واستكمال هياكل تشكيلات الاستراتيجية، وخلال المدة 2012-2015 تم تنفيذ (48) نشاطا من اصل (87) نشاطا تضمنتها الاستراتيجية، وبلغ عدد المشروعات التي نفذت في اطارها (199) مشروعا في (14) محافظة غير مرتبطة بإقليم، فيما بلغ حجم التخصيصات على انشطة الاستراتيجية خلال المدة (2012-2016) حوالي (1.6) تريليون دينار عراقي (حوالي1.3مليار دولار). أما الاستراتيجية الثانية فهي (استراتيجية التخفيف من الفقر الثانية 2018-2022)، و تواجه الاستراتيجية الثانية مجموعتين من التحديات الاولى: قديمة ومستمرة منذ الاستراتيجية الاولى. والثانية نتجت عن الاوضاع الامنية والسياسية والاقتصادية التي سببتها صدمة احتلال داعش لمساحات واسعة من العراق، وصدمة انهيار اسعار النفط الى اقل من ثلث ما كانت عليه عام 2014.وهدفت الاستراتيجية الى تقليص معدلات الفقر بمقدار الربع بحلول عام 2022 نتيجة عملية تشاورية وتشاركية بين جميع الوزارات المعنية، وتحدد بوضوح اولويات تحسين فرص وصول الفقراء الى الخدمات الاساسية، ولا سيما الفئات الاكثر عرضة للمخاطر بما في ذلك النساء والاطفال فضلا عن توفير اليات الحماية الاجتماعية المستدامة التي من شأنها بناء راس المال البشري الكلي، وتركز ايضا على احتياجات العائدين واسر النازحين في المناطق المحررة مؤخرا، إلا إن تنفيذ هذه الاستراتيجية واجه تحديات فعلية وحقيقية تمثلت بانتشار فيروس كورونا وما تبع هذا الانتشار من انخفاض في أسعار النفط العالمية، فضلاً عن ما تبعه من إجراءات صحية والتي من ضمنها الحظر الصحي مما جعل الكثير من المواطنين يفقدون أعمالهم، الأمر الذي أدى الى ارتفاع أعداد الفقراء فضلاً عن سوء الحالة الاقتصادية للفقراء الآخرين مع توقف تمويل الاستراتيجية خلال سنة 2020 بسبب عدم إقرار الموازنة فضلاً عن عدم إقرارها في عام 2022.

اجراءات الحكومة الحالية للموازنة الثلاثية (2023-2024-2025)

قامت وزارة العمل والشؤون الاجتماعية بزيادة عدد المشمولين برواتب الحماية الاجتماعية من حوالي (800) ألف أسرة إلى أكثر من (2) مليون أسرة وبعدد مستفيدين زاد عن (7) ملايين مستفيد.

وبلغت تخصيصات الرعاية الاجتماعية في الموازنة العامة مبلغ (5.5) تريليون دينار فضلاً عن ما ورد في قانون الموازنة الذي تضمن صرف منحة مالية شهرية للطلبة والتلاميذ من ذوي الاسر المشمولين بشبكة الحماية الاجتماعية بحسب المبالغ المنصوص عليها في قانون منحة تلاميذ وطلبة المدارس الحكومية رقم(3) لسنة(2014) وقانون منحة طلبة الجامعات والمعاهد العراقية الحكومية رقم(63) لسنة(2012) من تخصيصات وزارتي (التربية التعليم العالي والبحث العلمي).

كما تم تخصيص نسبة مقدارها(3%) من ايرادات صندوق الحماية الاجتماعية لوزارة العمل والشؤون الاجتماعية وتصرف لتحقيق اهداف قانون الحماية الاجتماعية وزيادة راس المال صندوق قروض العاطلين بمبلغ يصل الى (400,000,000,000) في مجال الصحة.

كما ورد في قانون الموازنة مادة قانونية تضمنت تأسيس صندوق يسمى(صندوق الاعمار للمحافظات الاكثر فقرا) لتحسين الخدمات فيها، برأسمال قدره(500,000,000,000) دينار(خمسمائة مليار دينار) يرتبط بمجلس الوزراء ويتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والاداري، وتنظم تشكيلاته ومهماته بنظام يصدره مجلس الوزراء. وقد تم إصدار نظام داخلي للصندوق وتم نشره في جريدة الوقائع العراقية.

وهنالك اجراءات اخرى اتخذتها الحكومة في قطاعات اخرى كالإعمار والاسكان والبلديات، فضلا عن عدد من المشاريع المهمة التي سيتم توفير التخصيصات المالية لها وان هذه المسألة ستسهم في توفير فرص عمل وتحسين مستوى المعيشي وتقديم خدمات افضل في مجال المياه والمياه الصالحة للشرب وفي مجال الطرق والبنية التحتية وايضا الكهرباء وغيرها.

ان هذه الاجراءات تسهم تهدف بتقليل نسب الفقر والبطالة وكذلك دعم الشرائح الهشة في المجتمع من خلال التخصيصات المالية ضمن الموازنة العامة للعام الحالي.

إذ ان هنالك (9000,000) عراقي يعيشون تحت خط الفقر في حين يقتصر عدد المستفيدين من المعونات المادية التي تقدمها وزارة العمل والشؤون الاجتماعية على(7,000,000).

هل يمكن ان تسهم الحكومة في حل هذه المشكلة

يمكن ان تسهم الحكومة في حل هذه المشكلة من خلال تنفيذ سياسات وبرامج ملائمة ويستلزم حلها تعاون وجهود مشتركة بين الحكومة والمجتمع المدني والقطاع الخاص وتشمل هذه البرامج توفير الدعم المالي المباشر للاسر ذات الدخل المنخفض وتوفير فرص العمل والتدريب المهني.

كان هناك برنامج صندوق لدعم المشاريع الصغيرة المدرة للدخل حيث ورد في المادة(5) من القانون مايلي: تأمين فرص عمل جديدة وتقليص البطالة، تقديم الدعم للراغبين بالعمل والقادرين عليه من المشمولين بأحكام هذا القانون وخصوصا في المناطق الاكثر فقرا، زيادة الانتاجية ودعم الاقتصاد الوطني، مراقبة واقع سوق العمل وتحولاته لتتعامل مع المتغيرات الخاصة بنسب البطالة، مساعدة اصحاب المشاريع من الفئات المشمولة بأحكام هذا القانون للحصول على التراخيص الرسمية في تشجيع مشاريعهم.

حيث ان زيادة راس المال صندوق قروض العاطلين مبلغ (400) مليار دينار في مجال الصحة يمكن ان تكون هذه الزيادة ذات تأثير ايجابي كبير في تعزيز قدرة النظام الصحي على التصدي للامراض وتقديم رعاية صحية عالية الجودة للمواطنين. ومن خلال هذه الزيادة يمكن توفير تمويل اضافي لمشاريع وبرامج تهدف الى تطوير وتحسين البنية التحتية الصحية وتوفير المعدات الطبية الحديثة وتعزيز التدريب الطبي وتطوير الكوادر الصحية.

ان راتب(180,000) في تخصيصات الموازنة قد يكون غير كافٍ لتلبية جميع الاحتياجات خاصة بالارامل والايتام والعاطلين عن العمل، اذا تم اعتباره الدخل الوحيد للاسرة ويجب ان ناخذ في الاعتبار ان تكاليف المعيشة والاسعار تختلف من منطقة الى اخرى في العراق. حيث ان رغم ان راتب (180,000)دينار قد يساهم في تلبية بعض الاحتياجات الاساسية، الا انه قد لا يكون كافيا لتلبية جميع الاحتياجات الاساسية ويفضل ان يتم تقييم الاحتياجات الفردية لكل عائلة بناءً على الوضع المحلي والتكاليف الفعلية لتحديد مدى كفاية الراتب وما اذا كان يمكن ان يفي بالاحتياجات الاساسية ام لا.

الخاتمة

إن آليات تحسين واقع الفقراء ينبغي أن تتحول من نظام الرعاية الكاملة إلى نظام التمكين سعياً لإدماجهم في الاقتصاد الوطني والاستفادة من طاقاتهم فضلاً عن0 تخفيض العبء عن كاهل الدولة وهذا يتطلب الآتي:

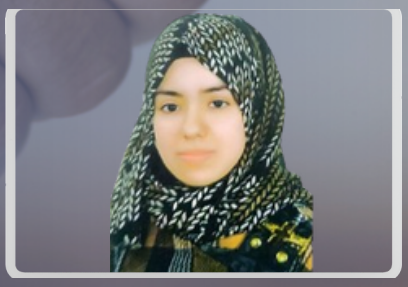
- **تعزيز الحماية الاجتماعية: ينبغي تعزيز برامج الحماية الاجتماعية للحد من الفقر وتحسين الرعاية الاجتماعية للأفراد والأسر ذوي الدخل المحدود. يُنصح بتوفير برامج الضمان الاجتماعي والمخصصة للعمالة غير المنتظمة والفئات الضعيفة وذوي الاحتياجات الخاصة. يجب أن تتضمن هذه البرامج توفير الرعاية الصحية والتعليم والإسكان اللائق والغذاء والمساعدات النقدية للفئات الأكثر احتياجًا. تعد تلك البرامج جزءًا أساسيًا من الجهود الرامية إلى تحسين مستوى المعيشة وتقليل الفقر.**
- **تعزيز فرص العمل والتدريب المهني: يعتبر توفير فرص العمل والتدريب المهني للأفراد الفقراء أمرًا حيويًا لمكافحة الفقر وتحقيق التنمية الاجتماعية. ينبغي للحكومات والمؤسسات الخاصة الاستثمار في برامج التدريب المهني وتطوير المهارات للأفراد المحرومين اقتصاديًا، وتعزيز فرص العمل المناسبة والعادلة. يُفضل أيضًا توفير الدعم للمشاريع الصغيرة والمتوسطة وتعزيز ريادة الأعمال، حيث يمكن أن تكون هذه الأنشطة مصدرًا للدخل وتعزيز الاقتصاد المحلي.**

المصادر

1. وزارة التخطيط، تقرير المتابعة السنوي لتنفيذ انشطة استراتيجية التخفيف من الفقر لعامي 2019-2020، 2021.
2. تقرير برنامج الامم المتحدة الانمائي في العراق من 2020-2022، تأثير فيروس كورونا على الاقتصاد العراقي، 2022.
3. ناصر كاظم خلف، السياسات الاصلاحية للحكومات العراقية للحد من الفقر بعد عام 2014، 2023.
4. وزارة التخطيط، استراتيجية التخفيف من الفقر 2018-2022.

مركز المنصة للتنمية المستدامة
Platform Center for Sustainable Development

Your journey in policy work starts with us



زهراء ابراهيم
التخصص الدراسي: علوم الاقتصاد
التحصيل الدراسي: بكالوريوس
قطاع العمل: عام
مجال التركيز: على دراسة وبحوث في السياسات الاقتصادية والتنمية المستدام

Contact

Platform Center for Sustainable Development
929, 25, 10 Karada, Baghdad, Iraq
+9647731551117

www.psdiraq.org
info@psdiraq.org
@psdiraq