جمهورية العراق
وزارة التخطيط

اللجنة العليا لإستراتيجية
التخفيف من الفقر

البنك الدولي

إستراتيجية التخفيف من الفقر في العراق

2022 \ 2018

تحويل الفقراء الى منتجين
مندمجين إقتصاديا
وإجتماعيا بالتمكين
وبناء القدرات

كانون الثاني / 2018

جمهورية العراق
وزارة التخطيط

اللجنة العليا لإستراتيجية
التخفيف من الفقر

البنك الدولي

الأمم المتحدة

إستراتيجية التخفيف من الفقر في العراق

2018 - 2022

كانون الثاني 2018

فريق إعداد إستراتيجية التخفيف من الفقر

1	اللجنة الفنية الدائمة	
ت	الاســـــــم	الوظيفة
1	د.مهدي محسن العلاق	الأمين العام لمجلس الوزراء
2	السيدة نورة سالم محمد	عضو مجلس النواب/ مجلس النواب
3	السيدة نجيبة نجيب ابراهيم	عضو مجلس النواب / مجلس النواب
4	السيد علي صبحي المالكي	عضو مجلس النواب / مجلس النواب
5	د.جاسم عبد العزيز حمادي	وكيل وزارة الصحة والبيئة
6	السيد قاسم عناية فرز	وكيل وزارة التخطيط
7	السيدة نجلاء علي مراد	المديـر العام التنفيذي لإسـتراتيجية التخفيف من الفقر
8	السيد سيروان محمد محيّ الدين	رئيس هيأة الإحصاء /إقليم كردستان
9	د. علي شديخ الزبيدي	مستشار/ وزارة التربية
10	السيدة طيف سامي محمد	مديرعام الموازنة/ وزارة المالية
11	السيد عزيز ابراهيم	مديرعام/ وزارة العمل والشؤون الاجتماعية
12	د.قتيبة محمد حسن	مديرعام التخطيط والمتابعة / وزارة الزراعة
13	د.إحسان جعفر أحمد	مديرعام الصحة العامة / وزارة الصحة
14	السيد قصي عبد الفتاح رؤوف	مديرعام الشؤون الفنية/الجهاز المركزي للإحصاء
15	السيد محمود عثمان معروف	مستشار/ دائرة الإحصاء / إقليم كردستان
16	السيدة نرمين أحمد عبد الرحيم	مديرعـام / وزارة العمـل والشـؤون الاجتماعيـة/ إقليم كردستان
17	د.آمال عبد الامير شلاش	استشاري اقتصادي
18	د.عدنان ياسين مصطفى	أكاديمي اجتماعي/جامعة بغداد
19	د.عابدة احمد دخيل	المؤسسة الوطنية للتنمية والتطوير/مجتمع مدني
20	د.دهام محمد دهام	وزارة التخطيط
21	د.رونق أبراهيم عقراوي	وزارة الصحة/ إقليم كردستان
22	السيد يوسف عثمان يوسف	مدير عام / وزارة التربية / إقليم كردستان

2 خبراء استضافتهم اللجنة

1	د عامرة محمد حسين	منظمات المجتمع المدني
2	د.وفاء جعفر المهداوي	أكاديمية اقتصاد/ الجامعة المستنصرية
3	د. رغداء ضياء صادق	طبيب اختصاص/ وزارة الصحة
4	د. الاء عبد الله حمود السعدون	منظمات المجتمع المدني

3 كتاب وثيقة الإستراتيجية

1	د.آمال عبد الأمير شلاش	استشاري اقتصادي
2	د. حسن لطيف كاظم	اقتصادي/ جامعة الكوفة

4 فريق البنك الدولي

1	سوزان رزاز
2	مارسين جان ساسين
3	شارون هاينزفيرذر

5 الفريق المساعد

1	منتسبي الإدارة التنفيذية لإستراتيجية التخفيف من الفقر

6 الناطق الإعلامي باسم الإستراتيجية

1	عبد الزهرة الهنداوي

المحتويات

المادة		الصفحة
كلمة رئيس مجلس الوزراء		أ
كلمة وزير التخطيط		ب
كلمة رئيس اللجنة الفنية		ج
كلمة البنك الدولي		د
الخلاصة التنفيذية		1
المدخل		9
الفصل الأول	الإستراتيجية الجديدة: تحديات قديمة وأخرى جديدة	
	1-1: تحديات مستمرة	13
	2-1: تحديات جديدة	14
	1-2-1: التحدي الأمني	14
	2-2-1: اللاجئون والنازحون	15
	3-2-1: الحرب على الإرهاب	15
	4-2-1: مشكلات اجتماعية جديدة	16
	5-2-1: آثار الأزمة المزدوجة	16
	3-1: الدروس المستفادة من تقويم الإستراتيجية الأولى	18
	4-1: هل من فرص للنجاح؟	19
	5-1: السياسات الاقتصادية هل هي مؤاتيه للتخفيف من الفقر؟	22
	1-5-1: الاقتصاد الكلي	22
الفصل الثاني	تحليل الفقر في العراق	
	1-2: الفقر ما بين عامي 2007 - 2012	31
	1-1-2: الفقر في المحافظات	32
	2-1-2: النمو والتفاوت في الإنفاق الاستهلاكي	34
	3-1-2: بؤر الفقر	34
	4-1-2: الفقر متعدد الأبعاد	35
	5-1-2: فقر الأطفال	36
	2-2: خصائص الفقر	37
	3-2: محنة النزوح والفقر	39
	4-2: عوامل زيادة الفقر	40
	5-2: عوامل تخفيف الفقر	41
الفصل الثالث	بناء الإستراتيجية	
	1-3: إطار عمل إستراتيجية التخفيف من الفقر 2018-2022	45
	1-1-3: الرؤية والأهداف	45
	2-1-3: افتراضات الإستراتيجية	46
	2-3: بناء المحصلات	47
	3-3: محصلات الاستراتيجية والانشطة المرتبطة بها	49

	3-3-1: المحصلة الأولى: دخل أعلى ومستدام من العمل للفقراء	49
	3-3-2: المحصلة الثانية: تحسن المستوى الصحي	56
	3-3-3: المحصلة الثالثة: تحسن تعليم الفقراء	61
	3-3-4: المحصلة الرابعة: سكن ملائم و بيئة مستجيبة للتحديات	67
	3-3-5: المحصلة الخامسة: حماية اجتماعية فعالة للفقراء	72
	3-3-6: الأنشطة المستجيبة للطوارئ	76
الفصل الرابع	الآلية المؤسسية لتنفيذ الإستراتيجية	
	4-1: الهيكلية المؤسسية للإستراتيجية	83
	4-1-1: اللجنة العليا لإستراتيجية التخفيف من الفقر	83
	4-1-2: اللجنة الفنية الدائمة	83
	4-1-3: الإدارة التنفيذية لإستراتيجية التخفيف من الفقر	84
	4-2: آلية تنفيذ الإستراتيجية	84
	4-2-1: إقرار إستراتيجية التخفيف من الفقر والالتزام بتنفيذها	84
	4-2-2: آلية التنفيذ والتمويل من الموازنة العامة	85
	4-2-3: آلية التنفيذ والتمويل من المنح الدولية	86
	4-3: آلية الارتباط بين الإستراتيجية والأطراف الأخرى	88
	4-3-1: العلاقة مع خطة التنمية 2018-2022	88
	4-3-2: العلاقة مع البرامج الحكومية	89
	4-3-3: العلاقة مع المانحين	89
	4-3-4: العلاقة مع الصندوق الاجتماعي للتنمية	89
	4-3-5: العلاقة مع صندوق إعادة الإعمار	90
	4-4: دروس مستفادة: الإجراءات الداعمة للتنفيذ	91
	4-4-1: آليات مقترحة لدعم التنفيذ	92
	4-4-1-1: أنشطة إجرائية لتحسين حوكمة الإستراتيجية	92
	4-4-1-2: استحداث آلية للتنسيق وتحديد المسؤوليات	93
	4-4-1-3: استحداث الصندوق الاجتماعي للتنمية	94
	4-5: نظام الرصد والمتابعة	95
	4-5-1: آلية المتابعة في تنفيذ الإستراتيجية الأولى	95
	4-5-2: تصميم نظام لرصد وتقويم إستراتيجية الحد من الفقر	96
	4-5-3: تعزيز نتائج الرصد والتقويم	96
	الملاحق	
	ملحق (1): مصفوفة محصلات الإستراتيجية وأنشطتها	
	ملحق (2): تمويل أنشطة الإستراتيجية	

قائمة الخرائط

الخريطة	الصفحة
(1-1): خريطة نسبة الفقر على مستوى النواحي 2013	20

قائمة الجداول

الجدول	الصفحة
(1-1): الإنفاق الاستثماري الحكومي والتغير فيه 2007 - 2016	24
(2-1): تطور مؤشرات الفقر 2007 – 2012	32
(2-2): تطور اتجاهات الفقر بين عامي 2007 - 2012 مرتبة بحسب التغير في نسبة الفقر	33
(2-3): توزيع الفقراء بين نواحي وأقضية العراق 2012 - 2013	35
(2-4): سيناريو نسب الفقر بين عامي 2012 - 2014 في ظل أوضاع أكثر استقراراً	41
(1-4): آلية تنفيذ الإستراتيجية في حالة التمويل الحكومي	86
(2-4): تمويل أنشطة الإستراتيجية	87
(3-4): خارطة الطريق لتعزيز نتائج الرصد والتقويم	98

قائمة الأشكال

الشكل	الصفحة
(1-1): تخصيصات أنشطة إستراتيجية التخفيف من الفقر 2012-2016 (مليار دينار)	19
(1-2): نسبة الفقر بحسب دليل الفقر متعدد الابعاد (2012-2017)	36
(2-2): معدلات البطالة بحسب المحافظة والبيئة بين عامي 2007 و2012	38
(3-2): توزيع الفقراء بحسب الإنفاق معدلاً بمعدل التضخم بين عامي 2007-2012	39
(1-3): بنية إستراتيجية التخفيف من الفقر 2018 - 2022	47
(2-4): آلية التنسيق	93

قائمة الإطارات

الإطار	الصفحة
(1-1): التمكين القانوني للفقراء	17
(2-1): قوانين عالجت جوانب من مشكلة الفقر في العراق	21
(1-3): مشروع القرى العصرية	52
(2-3): المراكز المجتمعية في ذي قار	64
(3-3): برنامج إصلاح التعليم والتدريب التقني والمهني الذي تقوم بتنفيذه اليونسكو مع الحكومة العراقية	67
(1-4): آلية الاستهداف	87
(2-4) البرنامج التجريبي للصندوق الاجتماعي للتنمية بتمويل من البنك الدولي	90
(3-4) دروس مستفادة: الحاجة لإجراءات تدعم عمل الإستراتيجية وتجعلها أكثر فاعلية	91

كلمة رئيس مجلس الوزراء

د. حيدر العبادي
رئيس مجلس الوزراء
رئيس اللجنة العليا لسياسات التخفيف من الفقر في العراق

يقف العراق اليوم على مفترق طرق بعدما نجح أبناؤه وقواته المسلحة في تحرير أرضهم من عصابات الظلام، وهم أمام تحديات كبيرة، لا تقل عن التحديات التي خاضوها أيام التحرير والقتال، تحد تفرضه عمليات بناء السلام المستدام وضمان الاستقرار، وتعزيز المشاركة السياسية، وإعادة إطلاق عملية التنمية واعمار ما دمرته عصابات داعش، وإزالة آثارها السلبية من المناطق المحررة، وإعادة الخدمات العامة، واستئناف الإصلاح السياسي والإداري والاقتصادي وبخاصة ما يتصل بنقل الصلاحيات وإعطاء المزيد من السلطات للحكومات المحلية في إدارة تلك المناطق.

وتولي الحكومة قضية الفقر اهتماماً خاصاً، لأنها قضية وطنية، ويجمع عليها العراقيون جميعا، عبر تحقيق التنمية المستدامة التي تتضمنها رؤية العراق الجديد 2030، ومثلما تقول إستراتيجية التخفيف من الفقر التي بين أيدينا فإنَّ الفقر يُعد "من أكثر الظواهر فتكاً في حياة الشعوب، لأنَّه يخرب البنية الاجتماعية، ويدمر العلاقات بين الفئات الاجتماعية، ويوجد بذور التهميش والإقصاء في المجتمع"؛ لذا فإنَّ "التخفيف منه وإزالته هدف لا حياد عنه" عبر تضافر جهود الجميع، جهود تعززها الشراكة بين الحكومة والمجتمع المدني والقطاع الخاص والمجتمع الدولي.

ولابد لهذه الإستراتيجية وغيرها من الاستراتيجيات والخطط أن تتكامل جهودها وبرامجها مع التركيز على عملية بناء السلام المستدام، وترسيخ أسس العدالة الاجتماعية والحكم الرشيد، وتعزيز الوحدة الوطنية، والمصالحة المجتمعية، واعمار المناطق المحررة وإعادة النازحين والمهجرين إلى مناطقهم بشكل طوعي بعد توفير أسباب العودة، فضلاً عن الاتساق مع البرنامج الحكومي، والالتزام بأجندة التنمية المستدامة 2030.

ولا يسعنا ونحن نقدم هذه الإستراتيجية إلا أن نتقدم بالشكر الجزيل لجميع الأطراف والجهات التي أسهمت في انجازها، وخاصة البنك الدولي الذي قدم دعماً واسعاً في إعداد الإستراتيجية الأولى والثانية، ودعمه المستمر للجهود الإحصائية التي ينفذها الجهاز المركزي للإحصاء، فضلا عن جهوده في مجال إصلاح نظام الحماية الاجتماعية بالتعاون مع وزارة العمل والشؤون الاجتماعية والشكر موصول الى عدد من منظمات الامم المتحدة العاملة في العراق وللجهات الحكومية وبخاصة وزارة التخطيط التي احتضنت هذه الجهود وحرصت على استمرارها، واللجنة الفنية الدائمة، والإدارة التنفيذية للتخفيف من الفقر. وندعو الله أن تتكلل هذه الجهود بالنجاح بما يخدم العراق وأهله ومن الله التوفيق.

كلمة وزير التخطيط

د. سلمان الجميلي
وزير التخطيط

سعت وزارة التخطيط منذ التغيير إلى تبني نهج علمي في التعامل مع مشكلات الاقتصاد والتنمية في العراق، وذلك عبر المسح والبحث والتحليل للمشكلات الاقتصادية التي يعاني منها البلد. وقد توالت المسوحات والدراسات المعمقة التي أجريت على أساسها لتقدم تأطيراً شاملاً لعملية التخطيط التنموي، ومعالجة تلك المشكلات على وفق نهج علمي، يتسلح بأحدث البيانات وأكثرها دقة.

وبالمثل تعاملت وزارتنا مع قضية الفقر فابتداءً من عام 2007 جرى العمل الجاد على تأسيس قاعدة بيانات شاملة تنبني على المسح الاجتماعي والاقتصادي للأسرة (IHSES) والمسوحات الأخرى، والتي توفر بيانات موثوقة عن الأوضاع المعيشية للأفراد والأسر في العراق، وقد شخصت تلك المسوحات وجود مستوى مرتفع من الفقر، ينبغي على الحكومة التعامل معه، ومعالجته، والتخفيف من آثاره، لذا جاءت إستراتيجية التخفيف من الفقر الأولى (2010 - 2014) لتستجيب لهذا التحدي، والتي جرى دعمها بالمزيد من المسوح والجهودات الإحصائية، وتم إنشاء إدارة تنفيذية للتخفيف من الفقر، تتولى مهمة متابعة تنفيذ أنشطة الإستراتيجية في العراق.

وعلى الرغم من التحديات التي واجهتها الوزارة خلال الأعوام الماضية والتي زامنت تنفيذ الإستراتيجية، والتي تمثلت بنتائج احتلال داعش لمحافظات نينوى وصلاح الدين والانبار، وتراجع عوائد صادرات البلد من النفط الخام، فإنها استمرت في التزامها تجاه قضية التنمية عموما، وتخفيض الفقر خصوصا، واستمرت في مواكبة الإعداد لإستراتيجية التخفيف من الفقر الثانية، والتي ستستجيب لتحديات جديدة، فضلا عن التحديات التي واجهتها الإستراتيجية الأولى.

إن هذه الإستراتيجية تمثل رؤية متوافقة مع التوجهات العامة للوزارة والتي تتضمنها خطة التنمية الوطنية 2018 - 2022 التي ما تزال قيد الإعداد، ورؤية العراق 2030، تعمل في ظل أنموذج التخطيط المرن الذي يقوم على اللامركزية ومنح المحافظات المزيد من الصلاحيات التخطيطية والتنفيذية.

لا يسعنا في هذا المقام إلا أن نثني على الجهود التي بذلت أثناء إعداد كلا الإستراتيجيتين، وبخاصة التي تبنتها اللجنة الفنية لسياسات التخفيف من الفقر التي يرأسها الدكتور مهدي محسن العلاق امين عام مجلس الوزراء، والإدارة التنفيذية للإستراتيجية التي ترأسها الست نجلاء علي مراد، وجميع الجهات التي دعمتها، وبخاصة من لدن خبراء البنك الدولي ومنظمات الامم المتحدة العاملة في العراق.

كلمة رئيس اللجنة الفنية الدائمة

د. مهدي محسن العلاق
الأمين العام لمجلس الوزراء
رئيس اللجنة الفنية لسياسات التخفيف من الفقر

في ضوء الاجتماع الذي عقدته اللجنة العليا لإستراتيجية التخفيف من الفقر برئاسة السيد رئيس مجلس الوزراء / رئيس اللجنة العليا لسياسات التخفيف من الفقر الدكتور حيدر العبادي بتاريخ 2018/1/22، تم اقرار ستراتيجية التخفيف من الفقر الثانية 2018 - 2022 بعد اجراء التعديلات التي وجّه بها سيادته خلال المراجعة الدقيقة لمحتوياتها .

تتطلع اللجنة الفنية الدائمة لسياسات التخفيف من الفقر إلى إطلاق وتنفيذ إستراتيجية التخفيف من الفقر 2018 - 2022، وهي تدرك حجم التحديات التي تواجه هذه الإستراتيجية، وبخاصة في ظل ما أسفرت عنه الأزمة المزدوجة التي نتجت عن احتلال داعش للأراضي العراقية وانخفاض أسعار النفط الخام الذي يشكل عماد صادرات البلد ومن ثم دخله القومي. لكن هذه التحديات تحفزنا على بذل المزيد من الجهد في سبيل تحقيق أهداف الإستراتيجية، وحشد الموارد اللازمة من أجل تنفيذ أنشطتها التي ستسهم في تخفيف معاناة شريحة كبيرة من العراقيين. لقد وضعت الإستراتيجية أهدافا عقلانية وموضوعية، وعيا بحقائق المرحلة التي يمر بها الاقتصاد العراقي، ونتائج الأزمة المزدوجة، واختزال الأنشطة على تلك التي يمكن تنفيذها في ضوء المتاح من الإمكانات، مع التركيز على تحسين أوضاع النازحين والمهجرين، وإعادة دمجهم مرة أخرى. لذا تضمنت 32 نشاطا تندرج تحت ست محصلات ركزت على القضايا القطاعية الرئيسة: الدخل، التعليم، الصحة، السكن، والحماية الاجتماعية، فضلا عن إفراد أنشطة خاصة بالاستجابة للحالات الطارئة التي أوجدها النزوح القسري من مناطق سيطرة داعش الذي لفظ أنفاسه الأخيرة بإرادة العراقيين وعزمهم. ان تحقيق هذه المحصلات وظهور نتائجها الايجابية سيمهد لخفض الفقر في أفق الإستراتيجية بمعدل 25 %، بوصفه أثرا مباشرا للإستراتيجية، ويمكن أن تدعم هذه النتائج الهدف الاستراتيجي النهائي والذي يلتقي مع أهداف التنمية المستدامة 2030 بالقضاء على الفقر المدقع في البلاد وتخفيض نسبة الفقر على وفق خط الفقر الوطني بمقدار النصف، وبخاصة وأن الإستراتيجية تؤسس لنظام مستدام لمواجهة الفقر واحتمالاته في المستقبل، يضطلع فيه الصندوق الاجتماعي للتنمية بدور رئيس وحاسم في تصميم برامج مواجهة الفقر، وتوفير فرص العمل والإقراض وغيرها من الأنشطة.

وإذ نقدم إستراتيجية التخفيف من القفر للأعوام 2018 - 2022 فانه لا يسعنا إلا أن نتقدم بجزيل الشكر للسيد رئيس الوزراء الدكتور حيدر العبادي لدعمه غير المحدود للإستراتيجية واللجنة، و وزير التخطيط الدكتور سلمان الجميلي الذي كانت له اليد البيضاء في دعم الإستراتيجية في مراحلها المختلفة، والشكر موصول لجميع أعضاء اللجنة الفنية والادارة التنفيذية للإستراتيجية وعلى رأسها الست نجلاء علي مراد. الذين لم يدخروا جهداً في متابعة عملية الإعداد والمواظبة على حضور اجتماعاتها على الرغم من مشاغلهم، ولاسيما أعضاء مجلس النواب منهم. لكما لا يفوتنا أن نشكر فريق البنك الدولي الذي دعم الإستراتيجية ونخص منهم

السيدة سوزان رزاز والسيد مارسين جان ساسين، والسيدة شارون هاينزفيرذر. كما نخص بالشكر السيد ديفيد جوي رئيس مكتب المنسق المقيم للأمم المتحدة لدوره في تنسيق جهود وكالات الامم المتحدة والسيد عاطف خورشيد مسؤول السياسات الأجتماعية لمنظمة الامم المتحدة للطفولة وممثلي كل من منظمة الامم المتحدة للبيئة وبرنامج الامم المتحدة الانمائي (البيئة) وكل وكالات الامم المتحدة التي أسهمت ملاحظاتها في إغناء وثيقة الستراتيجية وكتاب وثيقة الإستراتيجية د. آمال شلاش ود. حسن لطيف كاظم.

كلمة البنك الدولي

يارا سالم
البنك الدولي
الممثل الخاص - العراق

تمهيد

تأتي هذه الاستراتيجية الثانية للحد من الفقر في نقطة مفصلية من تاريخ العراق. إذ تمكن العراق الآن من إلحاق الهزيمة بقوى الارهاب وتحرير أراضيه. بل وشرع في عملية بالغة الأهمية للتعافي وجهود بسط الاستقرار. وإلى جانب ذلك، باشر العراق العمل في مجموعة من الجهود الإنمائية الطموحة في سياق السعي إلى تعزيز التماسك الاجتماعي وإعادة تثبيت الثقة بين المواطن والدولة، ومعالجة الأسباب الجذرية للصراع. وتطرح استراتيجية الحد من الفقر هذه خارطة طريق استراتيجية للعراق نحو مساعدته على مواجهة هذه التحديات.

لقد حقق العراق مكاسب كبيرة في معركته ضد الفقر بين عامي 2007 و 2012. وبحلول عام 2010، كان العراق قد خصص قرابة 1.5 مليار دولار أمريكي لتنفيذ الاستراتيجية الأولى للحد من الفقر. وأسهمت الأنشطة المتعددة القطاعات التي نفذت ضمن الاستراتيجية الأولى في تحقيق انخفاض لمعدل الفقر في العراق، حيث انخفضت النسبة من 22 % في عام 2007 إلى 18.9 % في مطلع عام 2012. ومع ذلك، فقد شهد العراق تراجع هذا المكسب الرائع بسبب الأزمة المزدوجة لتراجع إيرادات النفط والحرب على داعش. وخلال عام 2014 قُدّر معدل الفقر بنسبة 22.5 في المائة، وحيث دفع ذلك ثلاثة ملايين شخص آخر إلى الفقر في عام 2015. وعلى الرغم من أن أسعار النفط قد تعافت إلى حد ما مؤخراً ، فإن الأزمة المالية أفضت إلى تجميد في الموازنة في سياقات القيمة الاسمية وظهور انخفاض حاد في الاستثمارات غير النفطية بنسبة 75 في المائة عن مستويات ذروتها. وهكذا ومنذ عام 2014، تأثرت إنجازات الاستراتيجية الأولى للحد من الفقر بشكل سلبي إلى حد كبير. إن هشاشة العراق المتعددة الأوجه هذه تتركه ضعيفاً أمام مواجهة الصدمات في المستقبل.

تستهدف هذه الاستراتيجية الثانية - للحد من الفقر - التي تتصف بكونها متعددة القطاعات ومستندة إلى الأدلة، الى مواجهة التحديات التي شهدتها الأعوام الثلاثة الماضية، والانطلاق بالعراق نحو حقبة جديدة للنمو.

إن هذه الاستراتيجية الجديدة، التي تستهدف تقليص معدلات الفقر في العراق بمقدار الربع بحلول عام 2022، تظهر كمحصلة عملية تشاورية وتشاركية بين جميع الوزارات المعنية في العراق، وهي تأطر بوضوح أولويات تحسين فرص وصول الفقراء إلى الخدمات الأساسية، ولا سيما الفئات الأكثر هشاشة بما في ذلك النساء والأطفال، فضلاً عن توفير آليات الحماية الاجتماعية المستدامة التي من شأنها بناء رأس المال البشري الكلي. وسوف

تركز الاستراتيجية الجديدة أيضاً على احتياجات العائدين وأسر النازحين في المناطق المحررة مؤخراً. وبالإضافة إلى ذلك، ستعزز الاستراتيجية الجديدة توليد الدخل من خلال مشاريع زراعية - وهو قطاع تم تفعيله حديثاً - تركز بشكل خاص على إشراك المرأة الريفية في أنشطة ترمي إلى تعزيز مساهمتها في الاقتصاد فضلاً عن تحسين وضعها الاجتماعي كإنسانة منتجة تكسب أجرها بنفسها.

وأخيرا، تأتي هذه الاستراتيجية مكملة لاستراتيجيات وخطط العراق الجارية ومتوافقة معها، بما في ذلك أهداف التنمية المستدامة، رؤية العراق 2030، خارطة الطريق الاستراتيجية للحماية الاجتماعية، وخطة التنمية الوطنية 2018 - 2022. وهذا من شأنه أن يضمن اتباع نهج مؤسسي متكامل جيد التنسيق من شأنه أن يعزز قدرة العراق على خدمة مواطنيه وفي الوقت نفسه مواصلة بناء نظم ومؤسسات تسهم في تعزيز القدرة على التخفيف من آثار الصدمات في المستقبل. كما تأتي الاستراتيجية متوافقة أيضاً مع جميع ركائز استراتيجية البنك الدولي لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، وكذلك استراتيجية البنك الدولي للشراكة القطرية للفترة 2018 - 2023. وفي هذا السياق، يبدي البنك الدولي استعداده الدائم لدعم العراق في تنفيذه لإستراتيجية الحد من الفقر.

تأتي هذه الاستراتيجية الثانية للحد من الفقر كمحصلة لجهد مشترك بين الحكومة العراقية، والبنك الدولي، والأمم المتحدة. وسيكون من الصعب حقاً إدراج أسماء جميع أولئك الذين ومن خلال التزامهم الشخصي جعلوا من هذا الجهد التعاوني عملاً ناجحاً. ومع ذلك فإن البنك الدولي يود أن يعبر عن تقديره الخاص للدعم والجهد الاستثنائي الذي أبداه الدكتور مهدي محسن العلاق الامين العام لمجلس الوزراء ورئيس اللجنة الفنية الدائمة للحد من الفقر. كما يعبر البنك الدولي عن تقديره للسيدة نجلاء علي مراد المدير العام التنفيذي لإستراتيجية الحد من الفقر لما حققته من تنسيق ينم عن خبرة في جهود تطوير الاستراتيجية، والدكتورة آمال عبد الامير شلاش التي استطاعت أن تترجم المناقشات والجهود الجماعية إلى وثيقة استراتيجية متماسكة. كما أرغب في التعبير عن شكري وامتناني لممثلي حكومة إقليم كردستان لمشاركتهم الفعالة وكذلك للاعضاء الاخرين من اللجنة الفنية للحد من الفقر لعملهم الجاد خلال هذه العملية. وأخيراً، يثمن البنك الدولي الجهود التي بذلها السيد ديفيد جوي، رئيس مكتب المنسق المقيم للأمم المتحدة ومكتب التنسيق المتكامل للشؤون الإنسانية والتنموية، الذي أضطلع بتنظيم الجهد المنسق لوكالات الأمم المتحدة.

الخلاصة التنفيذية

شهد العراق أحداثاً سياسيةً واقتصاديةً وأمنيةً جسيمةً خلال أعوام إطلاق إستراتيجية التخفيف من الفقر الأولى 2010 - 2014، تركت آثارها السلبية على مسيرتها، والنتائج المرجوة منها، وفرضت تحديات جديدة أضيفت إلى تلك التحديات التي تعاملت معها الإستراتيجية. مع ذلك فإنَّ تنفيذها ومراجعتها ظلت هاجساً للجنة الفنية الدائمة لسياسات التخفيف من الفقر وللإدارة التنفيذية.

وعلى الرغم من نقص التمويل وتبدل الظروف الأمنية، استمر التنفيذ وتحققت بعض النتائج-وان كانت اقل بكثير مما خطط له -لكننا الآن بصدد إعداد إستراتيجية جديدة، تتعامل مع الواقع الجديد وتحدياته، ونأمل أن يتوافر لهذه الإستراتيجية عوامل النجاح التي تُسهم في تحقيقها لأهدافها، وتنفيذ محصلاتها وأنشطتها، بما يحسن أوضاع الفقراء، ويمكنهم من العيش بكرامة.

بدأ التنفيذ الفعلي لأنشطة إستراتيجية التخفيف من الفقر الأولى عام 2012، وذلك بسبب تأخر تشكيل الحكومة، واستكمال هياكل تشكيلات الإستراتيجية، وخلال المدة 2012 - 2015 تم تنفيذ 48 نشاطاً من أصل 87 نشاطاً تضمنتها الإستراتيجية، وبلغ عدد المشروعات التي نفذت في إطارها 199 مشروعاً . فيما بلغ حجم التخصيص على أنشطة الإستراتيجية خلال المدة 2012 - 2016 حوالي 1.6 تريليون دينار عراقي (حوالي 1.4 مليار دولار). وقد تأثر التخصيص على أنشطة الإستراتيجية بالأزمة المالية ليبلغ التخصيص في عام 2016 ربع ما أُنفق في عام 2012، كما أدى تدهور الوضع الأمني في عدد من المحافظات التي احتلتها داعش إلى توقف مشاريع الإستراتيجية فيها منذ عام 2014.

وقد ظهرت محددات أعاقت التنفيذ، منها مالية وإدارية وقانونية. واتضح أنَّ بعض الأنشطة غير واقعية، كما ظهرت معطيات جديدة غيرت رؤية تخفيف الفقر مما يستلزم تغيير الأولويات واختيار أنشطة إضافية لفئات لم تستوعبها الإستراتيجية السابقة، فضلاً عن أنَّ تطور الأحداث وتوالي التحديات الأمنية والسياسية، زاد من عدد الفقراء وافرز فئات ومناطق جديدة بحاجة إلى دعم الإستراتيجية.

ومن البديهي أن تستفيد الإستراتيجية الجديدة من الدروس المستخلصة من تنفيذ الإستراتيجية الأولى.

لقد اهتم الفصل الأول " **الاستراتيجية الجديدة: تحديات قديمة واخرى جديدة**" بهذه الدروس كقاعدة انطلاق للإستراتيجية الجديدة وشخص التحديات التي تواجهها فبعضها مستمرة وأخرى جديدة.

تحديات مستمرة

كانت وثيقة الإستراتيجية الأولى قد نصت على وجوب التعامل مع أربعة تحديات أساسية هي: ضمان الأمن والاستقرار؛ ضمان الحكم الرشيد؛ ضمان عدالة التوزيع وتنويع مصادر الدخل في اقتصاد السوق؛ وأخيراً، التخفيف من الآثار السلبية للإصلاح. ومع انطلاق العمل في إعداد إستراتيجية التخفيف من الفقر 2018 - 2022 فإنَّ هذه التحديات ما تزال قائمة، وإن كانت قد اتخذت الآن أبعاداً أكثر عمقاً وتأثيراً في الاقتصاد والمجتمع وينبغي استمرار الالتزام

بالتعامل معها عبر السياسات والإجراءات الكفيلة بمواجهتها بوصفها مستلزماً ضرورياً من مستلزمات تحقيق الإستراتيجية لأهدافها المنشودة. فما يزال **تهديد امن الإنسان** العراقي هاجساً مقلقاً، بسبب حالات العنف والتفجيرات الإرهابية التي تطال حياة المدنيين.

أما تحدي **تنويع مصادر الدخل وضمان عدالة التوزيع** والذي يُعد شرطاً أساسياً للتخفيف من الفقر، فإنَّ العراق ما يزال يعتمد بشكل مفرط على عوائد النفط الخام، وقد عمقت أعوام ارتفاع أسعاره هذه الاعتمادية. لذا فإنَّ الانخفاض في أسعار نفط أوبك في الأسواق الدولية من أعلى مستوى بلغه من حوالي 110 دولار للبرميل في عامي 2012 - 2013، ليصل إلى 40 دولاراً للبرميل عامي 2015 - 2016، كشف الجوانب السلبية لهذه الاعتمادية، وأوجد تحديات جديدة ترتبط بتأمين الموارد المالية الكفيلة بمواجهة الأعباء التي تواجه الدولة، وأصبح على المالية العامة أن تُؤمِن المزيد من الموارد في ظل تنامي العجز في الموازنة الاتحادية وكنتيجة لصدمات الاقتصاد الكلي المزدوجة الناتجة عن إحتلال داعش لبعض أراضي العراق وإنخفاض أسعار النفط في الأسواق الدولية ، فإن معدل النمو الاقتصادي إنخفض الى حوالي الصفر عام 2014 أي أقل بحوالي 9 نقاط مما كان متوقعاً.

ولم تُسفر جهود **الإصلاح** العديدة عن انجازات مهمة في تصحيح مسار الاقتصاد والحوكمة. فقد تعثرت محاولات إصلاح القطاع العام وإعادة هيكلة الشركات العامة، مثلما تعثرت مساعي دعم القطاع الخاص واجتذاب الاستثمار الأجنبي وتنويع مصادر النمو.

وعلى الرغم من الجهود التي بذلت في سبيل تحقيق **الحكم الرشيد** وإقامة دولة المؤسسات، وتحسين الإدارة العامة ومحاربة الفساد إلا أنَّ البلد ما يزال يواجه مشكلات جدية في هذا المجال. فغياب ركائز الحكم الرشيد وانتشار الفساد الإداري والمالي والضعف في إجراءات المساءلة والشفافية وغيرها من المظاهر، أدت إلى تدني كفاية وفاعلية الأجهزة الحكومية ومن ثم في نوعية الخدمات العامة التي يحصل عليها المواطنون.

تحديات جديدة

لقد أضيفت إلى جانب التحديات السابقة تحديات جديدة، بخاصة في عام 2014، على اثر احتلال تنظيم داعش لثلاث محافظات، وبدأت موجة نزوح هي الأكبر في تاريخ العراق، إذ وبحسب بيانات المنظمة الدولية للهجرة في العراق، فقد بلغ العدد الاجمالي للنازحين داخليا (بعد كانون الثاني/ يناير 2014) حوالي 3.3 مليون شخص، وقد أظهرت نتائج المحاكاة التي أجراها خبراء البنك الدولي إنَّ نسبة الفقر بين النازحين قد ارتفعت بحوالي 15 نقطة، من 23 % إلى 38 %، أي بحوالي ضعف المعدل مقارنة ببقية السكان، بكلمات أخرى، فإنَّه هناك أربعةفقراء بين كل عشرة أشخاص نازحين. أما كلفة الحرب ضد الإرهاب فقد أدت إلى تزاحم أولويات الحرب مع أولويات التنمية وإعادة الأعمار وعموم الإنفاق التنموي والاجتماعي. وعلى سبيل المثال فقد تضمن قانون الموازنة الاتحادية لعام 2017 إنفاقاً عسكرياً على التسليح بحوالي 5 مليارات دولار، إضافة إلى حوالي 19 مليار دولار أخرى إنفاقاً على الأمن والدفاع، تشكل حوالي 22.6 % من إجمالي الإنفاق العام، مقابل 9.3 % على التربية والتعليم وحوالي 3.8 % على الصحة.

ارتفاع نسبة الفقر

يعرض الفصل الثاني "**تحليل الفقر في العراق**" البيانات المتاحة المتعلقة بالفقر، ويؤشر الاتجاهات التي سلكتها مؤشراته... فقد انخفضت نسبة الفقر الى 19% عام 2012 وإلى 15% في النصف الاول من عام 2014 ثم عادت وارتفعت الى 22.5% في النصف الثاني من نفس العام بسبب موجة الارهاب التي تعرضت له محافظات (نينوى ، صلاح الدين ، الانبار ومناطق من كركوك وديالى وبابل) وباستثناء هذه المحافظات فأن نسبة الفقر على المستوى الوطني لم ترتفع عن نسبتها لعام 2012، كذلك ارتفعت في إقليم كردستان من 3.5 % إلى 12.5% كنتيجة لموجة النزوح الكبيرة، وفي المحافظات المتأثرة التي تعرضت للارهاب تضاعفت نسبة الفقر لتصل إلى 41.2%. وفي حين كان التأثير محدوداً في بقية مناطق العراق، أما متوسط نصيب الفرد من الاستهلاك فقد انخفض بحوالي 40% في المحافظات المحتلة مقابل 15% في أنحاء العراق.

وهكذا فإنَّ ما تحقق من تحسن في المؤشرات المتعلقة بالفقر للمدة بين 2007-2012 قد أضاعه اضطراب الأوضاع الأمنية والسياسية والاقتصادية.

وإذا كانت هذه النتائج تُبرِز بوضوح آثار ما عرف بالأزمة المزدوجة، فهي تُظهر في الوقت نفسه مدى هشاشة الاقتصاد الذي يكبله الاعتماد المطلق على النفط من جهة، وانكشافه أمام الأزمات السياسية والصراعات المحلية والدولية.

إنَّ التخفيف من الفقر عملية طويلة الأجل والتغير في خصائص الفقر عملية بطيئة. فالفقر يتركز جغرافياً في مناطق معينة ويتجذر فيها ليصبح فقراً مزمناً يرتبط بانخفاض الدخل ونصيب الفرد من الاستهلاك، وبانخفاض المستوى التعليمي، وبالعيش في الريف والعمل في الزراعة، وبحجم الأسرة الكبير، وضعف المشاركة الاقتصادية للنساء، والمخاطر المهددة لأمن الإنسان (بما فيها الألغام في مناطق النزاع). وهي عوامل تتداخل مع بعضها بشكل علاقة سببية تدور في حلقة مفرغة، وما لم يتم كسر هذه الحلقة، ستعيد إنتاج الفقر.

وتجسد ظاهرة فقر الأطفال هذه النتيجة فانخفاض نسبة الفقر بين 2007 2012- لم يؤثر إيجابا في نسبة الفقر بين الأطفال وهي من أكثر الخصائص التي تستدعي الاهتمام ففي عام 2012 مثل الأطفال (اقل من 18 عام)، 48% من السكان، 23% منهم فقراء أي أنَّ واحداً من كل أربعة أطفال يعد فقيراً، وحوالي 34% من أطفال الريف فقراء مقابل 17% من أطفال الحضر. أما على مستوى المحافظات فنسبة الأطفال الفقراء تبلغ 5% في كردستان و50% في المحافظات الجنوبية: المثنى والقادسية وميسان وذي قار .

أوضاع ما بعد الأزمة المزدوجة غير مؤاتيه للتخفيف من الفقر

إن الاقتصاد العراقي بحاجة إلى حزمة متكاملة من السياسات التي تتسق فيما بينها وتضمن تحقيق النمو الاقتصادي المستدام، وتجاوز المشكلات التي تتفاقم في ظل الظروف غير المؤاتية لنمو الاقتصاد وازدهار القطاع الخاص.

مما لاشك فيه أن الهدف الأسمى لإستراتيجية التخفيف من الفقر هو تعزيز مرونة الفقر تجاه النمو الاقتصادي ويتطلب ذلك تحسين جانب العرض وتنويع الاقتصاد، وعلى الرغم من أهمية هذا المدخل لربط السياسات بتنفيذ المشاريع والإنفاق عليها سواء من الموازنة العامة أو المنح الدولية إلا أنَّ توقيت

إعداد الإستراتيجية وتنفيذها تزامنا مع تطلع الحكومة إلى تحقيق أهداف التنمية المستدامة من خلال رؤية العراق 2030 وتبني خطة تنمية جديدة 2018 - 2022 تضع التخفيف من الفقر كهدف ومحور أساس إلى جانب محاور تنمية القطاعات والحوكمة وتحفيز القطاع الخاص وإصلاح القطاع المالي وغيرها مما يشكل حزمة إصلاح جانب العرض، على رأس أولوياتها وترسم مسارات السياسات الاقتصادية التي توجه حركة الاقتصاد وتصحح هيكليته ومساره بما يحقق النمو الاقتصادي الشامل. لذلك تركز الإستراتيجية على أنشطة معينة ذات أولوية لمناطق وفئات فقيرة معينة، أما إطار الاقتصاد الكلي والإصلاحات الهيكلية الجذرية فتعنى بها خطة التنمية التي تتكامل معها الإستراتيجية.

تتكامل الإستراتيجية في الرؤية والأهداف مع خطة التنمية الوطنية 2018 - 2022. وتتبنى أهداف التنمية المستدامة 2030 كإطار عام لتوجهاتها ومنها اشتقت إستراتيجية التخفيف من الفقر هدف تخفيض الفقر بمقدار 25 % عام 2022.

إستراتيجية جديدة للتخفيف من الفقر 2018 - 2022:

تستجيب الرؤية التي عرضها الفصل الثالث "بناء الإستراتيجية" لما يتطلبه الوصول إلى ذلك الهدف.

إنَّ إستراتيجية الفقر قد عنيت بتعزيز الروابط بينها وبين الخطط والمؤسسات بما يعزز دورها في مواجهة الفقر. فتبنت صياغة برنامج يُسهم في تحسن المستويات والأوضاع المعيشية والحماية من المخاطر والتمكين من أجل تحويل الفقراء إلى منتجين مندمجين اقتصادياً واجتماعياً وليسوا عالة على المجتمع ينتظرون الرعاية والإحسان والمعروف. وتيسر هذه الرؤية تحديد العناصر الرئيسة لإستراتيجية التخفيف من الفقر في العراق وهي بدورها أركاناً أساسيةً في رؤية العراق 2030:

- **إيجاد فرص توليد الدخل المستدام،**
- **التمكين وبناء رأس المال البشري،**
- **تأسيس شبكة أمان اجتماعي فعالة.**

تم على أساس هذه العناصر بناء المحصلات من خلال اعتماد نهج الإطار المنطقي وهي مجموعة النتائج التي تعمل الإستراتيجية على تحقيقها وتؤدي إلى تحقيق الهدف العام من خلال تنفيذ مجموعة من الأنشطة لكل محصلة. وقد تبنت ست محصلات تعبر عن أبعاد الفقر:

1- **دخل اعلى ومستدام من العمل للفقراء.**
2- **تحسن المستوى الصحي.**
3- **تحسن تعليم الفقراء.**
4- **سكن ملائم وبيئة مستجيبة للتحديات،**
5- **حماية اجتماعية فعالة للفقراء.**
6- **الأنشطة المستجيبة للطوارئ.**

ويتطلب التوصل إلى هذه المحصلات تكثيف الجهود على تمكين الفقراء أنفسهم ليتغلبوا على فقرهم، من خلال **بناء رأس المال البشري** وعوامل أخرى تعنى بتحسين بيئة الفقراء، يتسع مفهوم البيئة هنا ليتضمن البيئة السياسية والأمنية والاقتصادية والاجتماعية والأوضاع المعيشية بكل تفاصيلها، بكلمات أخرى: الحكم الرشيد كإطار ناظم لها جميعاً، وهو ما تسعى خطة التنمية الوطنية 2018 - 2022 إلى تحقيقه.

لقد عمل فريق إعداد الإستراتيجية على إعداد مصفوفة الأنشطة لكل محصلة وتحديد الأولويات في ضوء نتائج مراجعة وتقويم الإستراتيجية الأولى، خارطة الفقر والاستجابة للأوضاع الجديدة. وتوصلت فيها

إلى الاتفاق على 32 نشاطاً وهو عدد واقعي قابل للتنفيذ في ضوء الإمكانات المالية والإدارية والتحديات القائمة.

- **تضمنت محصلة الدخل أنشطة تعكس التوجه نحو زيادة إنتاجية العمل وخلق فرص العمل وكسب الدخل المستدام للنساء والرجال.**
- **أما محصلة الصحة فاهتمت بإيصال الرعاية الصحية للفقراء ورعاية الأمهات وتوفير المياه الصالحة للشرب.**
- **أما محصلة التعليم فاهتمت بنشر التعليم ومحو الأمية، التعليم المهني وبالتغذية المدرسية وتعليم الصغيرات في الريف.**
- **واهتمت محصلة السكن الملائم والبيئة المستجيبة للتحديات بمعالجة مشكلة العشوائيات وتوفير السكن الاقتصادي للفقراء وتيسير استخدام الطاقة الشمسية.**
- **وركزت محصلة الحماية الاجتماعية الفعالة للفقراء على تحسين استهداف الفقراء وإصلاح النظم المرتبطة بالحماية الاجتماعية وبخاصة نظام التوزيع العام (البطاقة التموينية) وشبكة الأمان الاجتماعي.**
- **وحظي النازحون والعائدون باهتمام محصلة خاصة تستجيب للحالات الطارئة التي يواجهونها. وتمنح الأنشطة المستجيبة للطوارئ الإستراتيجية مرونة تمكنها من الاستجابة لتأثيرات النزاعات وما بعد النزاعات والتكيف لاستيعابها؛ وتمكن من التعرف الى الاحتياجات الجديدة في المناطق المستهدفة والتي من المتوقع أن تتغير هي الأخرى مع الانتقال إلى مرحلة الاستقرار وإعادة الإعمار.**

وإذ تعنى أطراف عديدة دولية ومحلية، رسمية وأهلية بالتصدي لاحتياجات النازحين، ومع صعوبة إجراء مسوح ترصد أوضاعهم وتمكن من استهداف الفقراء بينهم، في الوقت الذي تتصاعد فيه حركة العودة إلى مناطقهم المحررة (عاد 2.2 مليون نازح من أصل 3.5 مليون نزحوا بعد احتلال داعش لمحافظاتهم)، فإنَّ أنشطة الإستراتيجية تهتم بالعائدين إلى النواحي الفقيرة بحسب خارطة الفقر (التي تعكس مؤشرات الكثافة السكانية والتعليم والصحة وغيرها) وحجم الدمار الذي تعرضت له كمعايير للاستهداف.

الاهتمام بتمويل الإستراتيجية

يؤثر انخفاض أسعار النفط واتفاقية الاستعداد الائتماني في تقييد الإنفاق الاستثماري الحكومي بوصفه الأداة الفعالة في تخفيف الفقر لذا لجأت الإستراتيجية إلى مصادر التمويل الدولي ودعم صندوق إعادة الإعمار للمناطق المحررة التي تسبب احتلال داعش في ارتفاع نسبة الفقر فيها.

لذلك أولى الفريق موضوع تمويل أنشطة الإستراتيجية وتحديد الجهات الممولة وحساب كلف الأنشطة جانباً كبيراً من جهوده. فعلى صعيد التمويل المحلي تم اعتماد ما يتوقع توفيره من التخصيص السنوي من الموازنة العامة الاستثمارية والجارية لموازنة الإستراتيجية، وهو ما جرى عليه الحال في الإستراتيجية الأولى.

ومع سعي الإستراتيجية للاستفادة من التحول نحو اللامركزية واعتبارها فرصة للنجاح تمكنها من التنفيذ بكفاية أعلى وتضمن ملكية المجتمع المحلي لأنشطة الإستراتيجية، أضيفت نسبة من التخصيصات السنوية لكل من برنامج تنمية الأقاليم والبترودولار الأمر الذي سيتطلب التنسيق مع وزارة المالية والبرلمان سنوياً لتضمينها في قانون الموازنة.

أما على صعيد التمويل الدولي فقد تم عرض أنشطة الإستراتيجية على ممثلي المنظمات الدولية والجهات المانحة الأخرى، ويبدو إن إمكانية التمويل متاحة في ضوء الدعم الدولي لجهود إعادة الإعمار.

ولأن الإدارة التنفيذية واجهت عدداً من التحديات المنسوبة إلى طبيعة هيكلية الآلية المؤسسية التي تأسست عند المباشرة بتنفيذ الإستراتيجية الأولى. منها ما يتعلق بدور اللجنة العليا ومهامها ومنها ما يتعلق بصلاحياتها والتعليمات والأنظمة وحتى القوانين والتشريعات التي تقف عقبة في طريق تنفيذ الأنشطة وتحقيق أهداف الإستراتيجية، فقد تضمن الفصل الرابع **"الآلية المؤسسية لتنفيذ الإستراتيجية"** التعديلات المقترحة على الهيكلية وعلى آليات العمل التي ستمكن الإدارة التنفيذية من الاستجابة بفعالية لتنفيذ الأنشطة.

وأهمها إعادة النظر-في ضوء تطبيق اللامركزية-بالمهام والتمثيل في تشكيل اللجنتين وتعزيز تمثيل إقليم كردستان وتفعيل دور أعضاء اللجنة في التنسيق مع الجهات التي يمثلونها. كذلك فان الإدارة التنفيذية بحاجة إلى بناء القدرات وتطوير أنظمة المتابعة والمراقبة والرصد والتقويم وإشراك المنظمات غير الحكومية والمجتمع المحلي في هذه المهام.

لقد دفعت معوقات التنفيذ التي تم بيانها في أعلاه الى تصميم آليات بديلة أو مكملة تتمتع بالاستقلالية والمرونة، وأكثر قدرةعلى اجتذاب المنح المحلية والدولية. لذا يجري العمل بشكل موازي حالياً على تأسيس الصندوق الاجتماعي للتنمية كأداة وطنية مباشرة لتنفيذ أهداف الإستراتيجية. وسيجري انشاء الصندوق الذي من المتوقع أن يباشر العمل في عام 2018 بمساعدة فريق فني وقرض حكومي من البنك الدولي في العام الأول للتأسيس بحوالي 50 مليون دولار. وستتضمن أنشطة الصندوق الخدمات المالية وغير المالية ومشاريع البنية المجتمعية، بحيث يكون الصندوق أداة لاجتذاب شركاء التنمية والمنح والقروض الدولية من حكومات وجهات دولية مانحة.

هل من فرص للنجاح؟

مع استمرار التحديات، تلوح في الأفق بعض فرص النجاح التي ستمكن الإستراتيجية من الوصول إلى أهدافها ومنها:

- **توفر الإرادة السياسية والالتزام الحكومي بقضايا الفقر وستضمن اللامركزية في تقديم الخدمات حرص الحكومات المحلية على التعرف على احتياجات الفقراء والاستجابة لها.**
- **الدعم الفني والمادي من البنك الدولي والبرنامج الإنمائي للأمم المتحدة والمنظمات الدولية الأخرى للإصلاح ومحاربة الفساد من بين العديد من البرامج الأخرى، وتعزيز كفاية الإدارة المالية العامة وتحسين آليات الإنفاق الحكومي، إلى جانب الدعم الدولي لجهود إعادة الإعمار، ستؤدي مجتمعة لتصحيح مسار السياسات كما تسهم في رفع كفاءة الأداء الحكومي وتنويع مصادر إيرادات الموازنة العامة.**
- **التقدم الكبير في مجال العمل الاجتماعي وبناء قدرات منظمات المجتمع المدني والذي يمكن أن يوفر فرصة للمزيد من الدعم لتنفيذ أنشطة إستراتيجية التخفيف من الفقر.**
- **ولا يمكن إغفال الأثر الكبير الذي يحدثه تنفيذ الإستراتيجية الأولى وإعداد هذه الإستراتيجية في الوقت الحاضر على**

إثارة الوعي بقضايا الفقر والاهتمام بها سواء على الصعيد الشعبي والبرلماني والإعلامي، أو الرسمي في مستويات الحكومة الاتحادية وحكومة إقليم كردستان والحكومات المحلية.

هذا ما سعى إليه فريق إعداد الإستراتيجية الذي ضم رئيس وأعضاء اللجنة الفنية الدائمة للتخفيف من الفقر والخبراء والمسؤولين الحكوميين في الحكومة الاتحادية وحكومة إقليم كردستان والخبراء الذين استضافتهم اللجنة في ورش العمل. كما أسهمت مشاركة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي واليونسيف وبرنامج الغذاء العالمي في إغناء النقاش حول قضايا النوع الاجتماعي والبيئة والطفولة والأمن الغذائي وتعزيز محصلات الإستراتيجية المعنية بالتعليم والصحة والدخل بملاحظاتهم وإسهاماتهم القيمة التي كان نتاجها هذه الوثيقة.

إنَّ وثيقة الإستراتيجية مدينة للملاحظات البناءة لفريق خبراء المراجعة من البنك الدولي ومنظمات الأمم المتحدة على النسخة الأولية فقد أغنتها وأسهمت في تصويبها وتعديلها على نحو اكسبها دعماً واهتماماً أكبر على المستوى الوطني والدولي بما يُسهم في التخفيف من الفقر في العراق.

لابد أخيراً أن نذكر باعتزاز فريق البنك الدولي الذي قدم الدعم الفني والمالي سواء في إجراء المسوح أو تحليل البيانات أو توفير الخبراء. ومن دون ذلك ما كان لهذا العمل أن ينجز.

المدخل

لماذا إستراتيجية جديدة

يُعد الفقر من أكثر الظواهر فتكاً في حياة الشعوب، لأنَّه يخرب البنية الاجتماعية، ويدمر العلاقات بين الفئات الاجتماعية، ويوجد بذور التهميش والإقصاء في المجتمع. لذا فإنَّ مواجهته تُعد واحدةً من أبرز الانشغالات الإنسانية عبر التاريخ، وحتى الوقت الحاضر وإن التخفيف منه وإزالته هدف لا حياد عنه. وفي العراق فإنَّ ظاهرة الفقر كانت وما تزال واحدة من القضايا التي شغلت الجميع بتداعياتها ونتائجها، لذا توافر الإجماع الوطني حول التخفيف منها تمهيداً لإنهائها، إلا أنَّ ظروف البلد ومشكلاته أثرت في مسيرة هذه الظاهرة، واتجهت بها نحو المزيد من التعميق والتداعي. ومنذ إقرار إستراتيجية التخفيف من الفقر عام 2010 برزت جملة من الظروف والتحديات التي أثرت في عملية التنفيذ والنتائج المرجوة منها، والتي كان لا بد من تحليلها واستخلاص الدروس منها، إذا ما انتقلنا إلى وضع إستراتيجية جديدة تستوعب هذه التحديات والدروس. وقد وصلت هذه التحديات ذروتها منتصف عام 2014، صاحبها موجة نزوح هي الأكبر في تاريخ العراق وضعت المجتمع والحكومة أمام خيارات صعبة، كان لابد من الاستجابة لها في وقت تعرض فيه الاقتصاد العراقي لصدمة انخفاض أسعار النفط في الأسواق العالمية في خريف العام نفسه (2014)، وانخفاض عوائد صادراته بحدة، الأمر الذي أثر سلباً في أوضاع المالية العامة، وفي قدرة الحكومة على تمويل الإنفاق الذي تزاحمت فيه الأولويات التنموية والعسكرية. وكان لهذه الأحداث تأثيرات جسيمة في مستوى معيشة الأفراد وقدراتهم وفي تصدع بنية المجتمع ذاتها. انخفضت نسبة الفقر في عام 2012 مقارنة بعام 2007 (من 22.5 % إلى 18.9 %) إلا أنّ عدد الفقراء لم ينخفض كثيراً، فقد انخفض من 6.890 مليون شخص إلى 6.748 مليون شخص"[1]. ويشترك الكثير من غير الفقراء والفقراء في الخصائص التي كشف عنها قياس الفقر متعدد الأبعاد، فضلا عن قرب الكثير من غير الفقراء من خط الفقر، الامر الذي يجعلهم معرضين للفقر بسبب الازمات والظروف الاستثنائية. وإذا كان التركيز في تخفيف الفقر على السياسات الاقتصادية فإن ارتباط الفقر بعوامل اجتماعية وسياسية وبيئية يتطلب إيجاد سبل منع تفاقم ظروف الفقراء وأولئك القريبين من خط الفقر، ومنع ترسخ الفقر وتوريثه عبر الأجيال المتعاقبة. وإذا كانت التقديرات والوقائع تشهد على ارتباط ازدياد نسب الفقراء وأعدادهم بعد عام 2014 بالأوضاع الأمنية، فإنَّ الانخفاض البسيط في نسبة الفقراء وعددهم بين 2007 و2012 وهي أعوام نمو اقتصادي مرتفع واستقرار نسبي، يثير التساؤل حول أهمية النظر من جديد في تشخيص أسباب الفقر ومجالات استقصائها ومن ثم إجراءات التخفيف منه، يستدعي اجراء المزيد من الدراسات التحليلية وما تتطلبه من مسوحات وأساليب استقصاء متنوعة تستجيب للأوضاع المتغيرة.. وينبغي بذل الجهود المستدامة لتحسين وجمع بيانات جديدة (خاصة في بيئة غير مستقرة)، ومراجعة النتائج التحليلية في ضوء البيانات الجديدة، ومن المتوقع أن يتطور محتوى إستراتيجية الحد من الفقر استجابة للأدلة الجديدة، ويُمكن من إضافة أنشطة جديدة، بحسب الاقتضاء.

(1) البنك الدولي، الفقر والإدماج والرفاهية في العراق 2007 - 2012، واشنطن، ص 40 .

الفصل الأول

الإستراتيجية الجديدة:
تحديات قديمة وأخرى جديدة

الإستراتيجية الجديدة:
تحديات قديمة وأخرى جديدة

على الرغم من تردي الأوضاع الأمنية وتراجع التمويل، استمر تنفيذ إستراتيجية التخفيف من الفقر الأولى 2010 - 2014 وتحققت بعض النتائج-وان كانت محدودة -لكننا الآن بصدد إستراتيجية جديدة، تتعامل مع الواقع الجديد وعليها أن تستوعب تحدياته، وتأمل أن يتوافر لهذه الإستراتيجية عوامل النجاح التي تُسهم في تحقيق أهدافها، وتنفيذ محصلاتها وأنشطتها، بما يحسن أوضاع الفقراء، ويمكنّهم من العيش بكرامة.

تواجه إستراتيجية التخفيف من الفقر 2018 - 2022 مجموعتين من التحديات، الأولى قديمة ومستمرة منذ الإستراتيجية الأولى، والثانية جديدة نتجت عن الأوضاع الأمنية والسياسية والاقتصادية التي سببتها صدمة احتلال داعش لمساحات واسعة من العراق، وصدمة انهيار أسعار النفط إلى أقل من ثلث ما كانت عليه عام 2014.

1-1: تحديات مستمرة

نصت وثيقة الإستراتيجية الأولى 2010 - 2014 على وجوب التعامل مع أربعة تحديات أساسية هي: ضمان الأمن والاستقرار؛ ضمان الحكم الرشيد؛ ضمان عدالة التوزيع وتنويع مصادر الدخل في اقتصاد السوق؛ وأخيراً، التخفيف من الآثار السلبية للإصلاح.

وقدر تعلق الأمر بإستراتيجية التخفيف من الفقر 2018 - 2022 فإنَّ هذه التحديات ما تزال ماثلة، وينبغي على الحكومة استمرار الالتزام بالتعامل معها عبر السياسات والإجراءات الكفيلة بمواجهتها بوصفها مستلزماً ضرورياً من مستلزمات تحقيق الإستراتيجية لأهدافها المنشودة، وإن كانت هذه التحديات قد اتخذت أبعاداً أكثر عمقاً وتأثيراً في الاقتصاد والمجتمع.

لم تكن أعوام تنفيذ الإستراتيجية الأولى أعوام أمن وسلام، بل تخللها العنف **وفقدان الأمن وعدم الاستقرار السياسي**. ففي مطلع عام 2014 قدر معهد الاقتصاد والسلام التكلفة المادية للعنف في البلاد خلال العام السابق (2013) بحوالي 27 مليار دولار (بحسب تعادل القوة الشرائية لعام 2012)، أو حوالي 15 % من الناتج المحلي الإجمالي، الأمر الذي يجعله في المرتبة العاشرة من حيث حجم التكلفة المادية للعنف [2].

وتؤكد البيانات المتوافرة الارتباط القوي بين الأمن والتنمية، وبحسب دليل التنمية البشرية المحتسب بين عامي 2007 و2012، فقد تعاظم الأثر الايجابي للوضع الأمني المستقر في إقليم كردستان مقارنة ببقية أجزاء البلد، وتزايد الفارق في دليلي التنمية البشرية المحتسب للمجموعتين من المحافظات من 0.036 عام 2007 إلى 0.065 عام 2012[3].

أما تحقيق **الحكم الرشيد وإقامة دولة المؤسسات، وتحسين الإدارة العامة ومحاربة الفساد** وعلى الرغم من الجهود التي بذلت، فإنَّ البلد ما يزال يواجه مشكلات جدية، وبحسب مؤشرات الحكم الصالح التي يصدرها البنك الدولي فإنَّ العراق يعاني من تدهور في جميع تلك المؤشرات، إذ جاء ترتيبه بالمرتبة 179 (من بين 182 دولة) من حيث جودة المؤسسات متقدماً على أفغانستان والكونغو كمتوسط للأعوام 2002 - 2014، فضلاً عن أنَّ أداءه في الإصلاح المؤسسي ما يزال سالباً وبخاصة فيما يتعلق بفاعلية مؤسسات الحكومة ونوعية التشريعات وكان من بين البلدان العربية الأسوأ أداءً في هذا المجال[4].

إنَّ غياب **ركائز الحكم الرشيد وانتشار الفساد الإداري والمالي** والضعف في إجراءات المساءلة والشفافية وغيرها من المظاهر، تؤدي إلى تدني كفاءة وفاعلية

(2) The Institute for Economics and Peace (IEP), The Economic Cost of Violence Containment, P. 14 (http://visionofhumanity.org/app/uploads/2017/04/The-Economic-Cost-of-Violence-Containment.pdf)

(3) محتسب من تقرير التنمية البشرية 2014، ص 113 وتقرير التنمية البشرية الوطني 2008

(4) محتسب من بيانات البنك الدولي http://data.albankaldawli.org/indicator/

الأجهزة الحكومية، ومن ثم في نوعية الخدمات التي تقدمها للمواطنين.

أما **تنويع مصادر الدخل وضمان عدالة التوزيع** فيُعد شرطاً للتخفيف من الفقر، إلا إنَّ العراق ما يزال يعتمد بشكل مفرط على عوائد النفط الخام، وقد عمقت أعوام ارتفاع أسعاره هذه الاعتمادية، لذا فإنَّ الانخفاض في أسعار نفط أوبك في الأسواق الدولية من أعلى مستوى بلغه من حوالي 110 دولار للبرميل في عامي 2012 - 2013، ليصل إلى 40 دولاراً للبرميل عامي 2015 - 2016، كشف الجوانب السلبية لهذه الاعتمادية، وأوجد تحديات جديدة ترتبط بتأمين الموارد المالية الكفيلة بمواجهة الأعباء التي تواجه الدولة، وأصبح على المالية العامة أن تُؤمِن المزيد من الموارد في ظل تنامي العجز في الموازنة الاتحادية.

لقد سبب انخفاض أسعار النفط وتقليص الإنفاق العام انخفاضاً في الناتج المحلي الإجمالي، فقد كان متوقعاً أن ينمو الاقتصاد العراقي بنسبة 9 % سنوياً عام 2014 كما كان الحال عام 2013. وبدلا من ذلك ، ونتيجة لصدمات الاقتصاد الكلي الناجمة عن احتلال داعش وانخفاض أسعار النفط ، انخفض معدل النمو الى يقارب الصفر، أو بحوالي 9 % مما كان متوقعاً.

لم تُسفر جهود **الإصلاح** العديدة عن انجازات مهمة في تصحيح مسار الاقتصاد والحوكمة. فقد تعثرت محاولات إصلاح القطاع العام وإعادة هيكلة الشركات العامة، مثلما تعثرت مساعي دعم القطاع الخاص واجتذاب الاستثمار الأجنبي وتنويع مصادر النمو. ومع هذا فإنَّ الحاجة إلى توفير الموارد المالية للقيام بالإنفاق العام بعد الأزمة المزدوجة فرضت إصلاحات جديدة، يُمكن أن تؤثر في أوضاع الناس جميعاً، والفقراء خصوصاً في الأجل الطويل مع تخفيض الإنفاق الاجتماعي وزيادة الرسوم على الخدمات العامة التي كانت مجانية أو شبه مجانية. فعلى سبيل المثال يتوقع سيناريو أعده البنك الدولي إن الآثار التراكمية لإصلاح نظام التقاعد في الأجل الطويل يمكن أن يزيد عدد الفقراء بنسبة 0.7 %، وستؤثر الإصلاحات أكثر على الفئات التي كانت فقيرة، وسيكون الأثر أكبر في الجنوب فيما سيكون الأثر اقل في كردستان[5].

1-2: تحديات جديدة

إنَّ أوضاع الأزمة وما بعد الأزمة المزدوجة غير مؤاتية للتخفيف من الفقر، إذ خلفت آثاراً سلبية بالنسبة لأغلب فئات المجتمع، وان كانت وطأتها أكبر بالنسبة للفقراء والفئات الهشة. فقد ترتب على الأزمة المزدوجة آثار مباشرة وغير مباشرة على مستوى الاقتصاد الكلي وعلى نشاط القطاعات الاقتصادية وأسواق العمل. وتكشف المؤشرات، إلى جانب الاختلال المستديم في هيكل الإنتاج **والنمو** المضطرب وعدم الاستقرار واللايقين والهشاشة كصفات ملازمة للاقتصاد العراقي، عن محاولات السياسات الاقتصادية الكلية والجزئية (مع غياب الاتساق بينها) في التصدي لآثار الصدمات على الإقتصاد وعلى الفئات الهشة وهم الفقراء والمعرضون للفقر وتوفير الحماية عبر أدواتها المعروفة.

1-2-1: التحدي الأمني

لقد أضيفت إلى جانب التحديات السابقة تحديات جديدة تشكل تهديداً جدياً لعملية التنمية وخططها وبخاصة إستراتيجية التخفيف من الفقر، وبخاصة في عام 2014، فما يزال **تهديد امن الإنسان** العراقي هاجساً يومياً، تفاقمت تداعياته السيئة منذ منتصف عام 2014 عندما قامت عصابة داعش الإرهابية بالسيطرة على نينوى وصلاح الدين والانبار، وبدأت موجة النزوح الأكبر في تاريخ العراق الحديث، وكانت التكلفة البشرية المباشرة لهذا الاحتلال فقدان أرواح آلاف

(5) البنك الدولي للإنشاء والتعمير، وثيقة برنامج لقرض مقترح بمبلغ 1443.82 مليون دولار الى جمهورية العراق، (تقرير رقم: IQ -108714)، ص 80 - 81

المواطنين العراقيين، وتهديد ملايين آخرين، سواء ممن بقوا في مناطقهم أو الذين نزحوا إلى الداخل أو اختاروا الهجرة إلى الخارج، فضلاً عن تدمير في رأس المال البشري والاجتماعي، والتكاليف المادية الهائلة وتدمير البنى التحتية.

لذا كان على الحكومة والمجتمع، وإستراتيجية التخفيف من الفقر أيضاً، الاستجابة لهذه التحديات التي أوقعت المزيد من السكان تحت خط الفقر وتطلبت إجراءات عاجلة وأخرى تتصدى لتداعياتها اللاحقة على البنية الاجتماعية والاقتصادية والنفسية للنازحين والعائدين على السواء.

ويُمكن إيجاز التحديات الجديدة بالآتي:

1-2-2: اللاجئون والنازحون

اتخذ مجلس الوزراء في 24 تموز (يوليو) 2012 قراراً يسمح للاجئين السوريين بالدخول إلى الأراضي العراقية، وتشكلت لجنة وطنية تدار من قبل وزارة الهجرة لإقامة مخيمات لهم عند منفذي القائم وربيعة، وخصص مبلغ مقداره (50) مليار دينار عراقي للعائدين العراقيين واللاجئين السوريين. وحتى منتصف تموز 2014 بلغ عدد اللاجئين السوريين في العراق 217 ألف لاجئ، يشكلون نسبة 7.6 % من مجموع اللاجئين السوريين المسجلين لدى المفوضية السامية لشؤون اللاجئين UNHCR، ويوجد 96 % من اللاجئين في إقليم كردستان. ويوجد في العراق في العام الحالي (2017) حوالي 231 ألف لاجئ سوري، حوالي نصفهم في اربيل (47 %) وتتولى المفوضية السامية لشؤون اللاجئين الاهتمام بهم، بالتعاون مع الحكومة الاتحادية وحكومة إقليم كردستان، وبعض الشركاء الدوليين [6].

ومع اتساع نطاق فقدان الأمن وتمدد تنظيم داعش الإرهابي إلى بعض المحافظات، شهدت البلاد موجة نزوح هي الأكبر في تاريخه. فقد بلغ العدد الإجمالي للنازحين داخليا (النازحين بعد كانون الثاني / يناير 2014) حوالي 3.3 مليون شخص. وقد نزح هؤلاء من ثماني محافظات من أصل 18 محافظة، أغلبهم من نينوى (حوالي 1.85 مليون أو 57 %)، والأنبار (0.5 مليون أو حوالي 16 %) وصلاح الدين وكركوك. فضلا عن ذلك، فان هناك بالفعل نحو 2.2 مليون من العائدين، الذين نزحوا سابقا [7]. وبالتعاون مع المنظمات الدولية من خلال برامج لتحقيق الاستقرار وإعادة الإعمار في المناطق المحررة، فيما تعمل الحكومة على تسهيل عودة النازحين داخليا.

1-2-3: الحرب على الإرهاب

فرض احتلال داعش لثلاث محافظات وتهديده محافظات أخرى ومنها العاصمة بغداد، أن تعمل الحكومة على استعادة تلك المناطق وإنهاء وجود الجماعات الإرهابية، لذا بدأت بعد مدة قصيرة العمليات العسكرية، وقد أوجدت الحرب أوضاعاً اقتصاديةً وإنسانيةً جديدةً تتطلب التحول نحو اقتصاد الحرب، الأمر الذي يعني تزاحم أولويات الحرب مع أولويات التنمية وإعادة الإعمار وعموم الإنفاق التنموي والاجتماعي. وعلى سبيل المثال فقد تضمن قانون الموازنة الاتحادية لعام 2017 إنفاقاً عسكرياً على التسليح بحوالي 5 مليارات دولار، إضافة إلى حوالي 19.27 مليار دولار أخرى إنفاقاً على الأمن والدفاع، تشكل حوالي 22.6 % من إجمالي الإنفاق العام، مقابل 9.3 % على التربية والتعليم وحوالي 3.8 % على الصحة[8].

أصاب البنى التحتية في المناطق التي خضعت لسيطرة داعش تدمير هائل، فضلا عن المخاطر الكامنة للألغام والقذائف غير المتفجرة في المناطق المحررة،

(6) UNHCR Iraq Factsheet - January 2017.pdf (http://reliefweb.int/report/iraq/iraq-unhcr-factsheet-january-2017).
(7) IOM (2017), Displacement Tracking Matrix, August 2017
(8) قانون الموازنة العامة الاتحادية لعام 2017، الوقائع العراقية، العدد 4430 في 9 كانون الثاني (يناير) 2017

ويجري الحديث عن تدمير لحوالي 80 % من البنى التحتية في مدن عدة، وتقدر كلفة إعادة إعمار المناطق المحررة من داعش بما يزيد عن 100 مليار دولار. وقد كشف تحرير الموصل عن تدمير ثلاثة مستشفيات في الجانب الأيسر، ومئات المدارس والتخريب الذي طال جامعة الموصل، فضلاً عن تعرض آلاف المنازل للدمار في الجانب الأيمن من المدينة. فالمخاطر الناجمة عن وجود الألغام والقذائف غير المتفجرة تعد مقلقة، ويُمكن أن تؤثر سلباً في امن الأفراد، وتعوق مشاريع التنمية والتخفيف من الفقر.

1-2-4: مشكلات اجتماعية جديدة

برزت خلال الأعوام الأخيرة ظواهر سلبية من قبيل التجاوز على القانون، والنزاعات العشائرية، وظهور حالات تعاطي المخدرات، وهي وإنْ وُجدت في أوقات سابقة، إلا أنّها تعمقت واتسع مداها في الأعوام الأخيرة، وبخاصة في المحافظات الجنوبية التي أكدت الإستراتيجية الأولى إن معدلات الفقر فيها هي الأعلى بين المحافظات، وهي ظواهر يُمكن أن تشكل تحدياً لتنفيذ سياسات تنموية ناجعة، أو إستراتيجية للتخفيف من الفقر، في ظل انتشارها في الريف والمناطق الفقيرة.

إذ إنَّ ضعف القانون يهدد حقوق الجميع، وأنَّ أكثر من يدفع ثمن ذلك هم الفقراء وبخاصة تلك الحقوق المهمة التي ترتبط بالملكية، وحقوق الإنسان وكفالة الحريات. لذلك يكتسب التمكين القانوني للفقراء أهميته في هذه الأوضاع.

ومن الظواهر الأخرى التي تنامت في المدن والمراكز الحضرية منذ عام 2003 التجمعات العشوائية وهي التجمعات السكنية التي تجاوز سكانها على الأملاك العامة والبناء فيها بسبب ضعف سلطة القانون وأحياناً تجاهل السلطات. وبلغ عددها 3687 تجمعاً عام 2016، تضم 522 ألف مسكناً، يعيش فيها 3.3 مليون شخصاً، وتوجد أعلى نسبة للتجمع العشوائي في بغداد 27.7 %، والبصرة 18.4 %، أكثر من 12.9 % من السكان يعيشون في سكن عشوائي و 16.5 % من المساكن عشوائية[9] وان لم يكن جميع سكان العشوائيات فقراء، فإنَّ المجمعات العشوائية ستبقى بؤر مستدامة للفقر.

1-2-5: آثار الأزمة المزدوجة

ترتب على الأزمة المزدوجة آثار مباشرة وغير مباشرة على مستوى الاقتصاد الكلي الذي تظهر مؤشراته إلى جانب اختلال هيكل الإنتاج، النمو المضطرب، وعدم الاستقرار الاقتصادي، واللايقين، والهشاشة كصفات ملازمة للاقتصاد العراقي منذ أن وقع في فخ الاعتمادية على النفط. وأهم تلك الآثار هي ما يتعلق بالتمويل والنمو الاقتصادي:

(9) وزارة التخطيط والأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (الهابيتات)، تثبيت مواقع تجمعات السكن العشوائي، 2017، ص10.

إطار (1-1): التمكين القانوني للفقراء

تبنت إستراتيجية التخفيف من الفقر للمدة 2010 - 2014 أربعة عناصر أساسية كان احدها تمكين الفقراء من إدراك حقوقهم الاقتصادية والاجتماعية والسياسية واتخاذ القرارات التي تؤثر على حياتهم . إذ يعد التمكين القانوني في التمتع بالحقوق والحريات التي كفلها الدستور والقوانين ذات الصلة احد مكونات التمكين. ويتم من خلال تسهيل وصول الفقراء إلى العدالة. كما أن سيادة القانون يعد منهج أساسي تعمل الكثير من الدول للوصول إليه بتوفير الخدمة والمساعدة القانونية المجانية وإنشاء مراكز أو عيادات قانونية في المناطق الفقيرة مجاناً، فضلاً عن التوعية والتثقيف القانوني.

- نسبة 14.2 % من الأسر العراقية تعرضت إلى نزاعات أو حوادث خلال الأعوام الخمسة السابقة.
- نسبة 63 % منهم لم يتقدموا بطلب مساعدة قضائية أو رسمية ومن خلال استطلاع رأي هذه الشريحة ذكر 23 % منهم أن الطرف المقابل أقوى منهم وليس لهم فرصة لكسب الدعوة من وجهة نظرهم...
- أظهرت النتائج الإحصائية إن من الأسر التي تعرضت لنزاعات أو حوادث كان هناك 9.2 % من الأسر التي تعرضت إلى مشاكل فيما يخص نزاعات الملكية و17.7 % من الأسر التي تعرضت إلى قضايا مدنية، و64.5 % تعرضت لقضايا جنائية و14.9 % تعرضت لقضايا تتعلق بالأحوال الشخصية.... لم تتقدم تلك الأسر كافة بطلب المساعدة القضائية لأسباب تعود إلى التكلفة المالية.

إن هذه المظاهر تستدعي التفكير بإيجاد وسائل لدعمهم ومنحهم فرص للوصول إلى العدالة من خلال تنفيذ البرامج الآتية:

- فتح عيادات قانونية مجانية للفقراء وبمساعدة منظمات وجهات متخصصة بذلك.
- مساعدة الفقراء في القضايا والدعاوي في حال التعرض إلى نزاعات أو حوادث من خلال تقديم الاستشارة القانونية المجانية.
- اقتراح البرامج المناسبة في التوعية والتثقيف القانوني لوصول الفقراء إلى حقوقهم ومكتسباتهم.

مصدر البيانات: المسح الاجتماعي والاقتصادي للأسرة في العراق، جدول 9-11، ص 488-489

تراجع التمويل الحكومي:

إنَّ تأثير الموازنة العامة في الاقتصاد يتمثل في أدواتها (الإيرادات- النفقات) وهو مرهون بالمؤثرات الخارجية (تقلبات أسعار النفط و الطلب العالمي للنفط) ومن ثم حجم الإيرادات النفطية والتي تعد المصدر الرئيس في تمويل الموازنة الاتحادية وبنسبة تزيد على 99 % لعامي 2012-2013، وانخفضت إلى 65 % عام 2015 وذلك بسبب انخفاض أسعار النفط الخام إلى ما دون (40) دولارا للبرميل الواحد. لقد فرضت أسعار النفط المتدنية انخفاضاً في عوائد العراق النفطية، فبعد أن بلغت عوائد تصدير النفط الخام 110 تريليون دينار عراقي عام 2012 انخفضت 65.5 تريليون دينار عراقي عام 2015 والى 58 تريليون دينار عام 2016. لذا فقد انخفضت النفقات العامة من أعلى مستوى بلغته عام 2013 عندما بلغت 131 تريليون دينار إلى 89 تريليون دينار عام 2015[10]، والى 84 تريليون دينار عام 2016.

تراجع النمو الاقتصادي:

لقد سبب انخفاض أسعار النفط وتقليص الإنفاق العام انخفاضا في الناتج المحلي الإجمالي. كان متوقعاً أن ينمو الاقتصاد العراقي بنسبة 9 % سنوياً بين عامي 2013 و2014 كما كان كذلك بين عامي 2012 و 2013. لذا فقد أشارت البيانات إلى جملة من الاستنتاجات المتعلقة بالنمو منها:

- إنَّ التقديرات الرسمية لعام 2014 التي تأخذ بنظر الاعتبار صدمات الاقتصاد الكلي المرتبطة بكل من احتلال داعش للأراضي، وانخفاض أسعار النفط تشير إلى إن معدل النمو تأثر سلباً ليقترب من الصفر، أي أن الناتج تراجع بحوالي 9 نقاط. وبالمثل فقد تراجع الإنفاق الاستثماري إلى مستويات متدنيةً جداً، فقد انخفض الإنفاق الاستثماري الفعلي من 32.3 تريليون دينار عام 2013، إلى 12.6 تريليون دينار عام 2015 والى 8.4 تريليون دينار عام 2016.

(10) جمهورية العراق، وزارة التخطيط، المؤتمر الأول لإعداد خطة التنمية 2018 - 2022: تحليل مؤشرات الاقتصاد الكلي، اربيل 29 نيسان (ابريل) - 1 أيار (مايو) 2017، مديرية مطبعة الجهاز المركزي للإحصاء، 2017، جدول 11، ص 20.

- لقد نما الناتج المحلي الإجمالي (بالأسعار الثابتة لعام 2007) خلال المدة 2010 - 2015 بمعدل 7 % سنوياً. إلا أنَّه كان نمواً مضطرباً وغير مستدام، إذ شهدت المدة 2010 - 2013 نمواً وصل إلى 9 %، بينما كان النمو عام 2014 بمعدل 0.7 % فقط.
- وعند تحليل مكونات هذا النمو بحسب القطاعات الاقتصادية، نجد أنَّ معدل نموها كان سالباً باستثناء قطاع النفط الخام الذي نما بمعدل 25 % خلال عامي 2014 - 2015، الأمر الذي يؤشر حجم الضرر الكبير الذي أصاب القطاعات الاقتصادية الإنتاجية والخدمية، وكان قطاع الزراعة ثاني أكثر الأنشطة تضرراً بالأزمة إذ تأثر سلباً بنسبة 50 %، بعد قطاع البناء والتشييد (40 % تقريبا).
- لقد انخفض نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الجارية لعام 2015 إلى4869 دولار، بعد أن 6517 دولار عام 2014، أي أنه انخفض بحوالي 25% [11].
- ولا تتوقف الآثار السلبية عند هذا الحد فقد قدر انخفاض عدد المشتغلين نتيجة أزمة عام 2014 بحوالي 800 ألف فرصة عمل. أي أنَّ 800 ألف شخص أضافي بعمر 15 - 64 سنة هم الآن بدون عمل مقارنة بسيناريو النمو الاعتيادي. فضلاً عما سبق، فإنَّ الأزمة قادت إلى التحول من إنتاجية عمل ودخول أعلى في قطاع الصناعة والإنشاءات إلى إنتاجية ودخول أقل مع احتمال التوجه نحو العمل في العمل غير المنظم في قطاع الزراعة وفي قطاع الخدمات. وهو أمر مقلق طالما أنَّ غالبية المشتغلين من الفقراء يعملون في الإنشاءات والزراعة عام 2012. فمن جانب هم يفقدون فرص العمل في الإنشاءات ويتحولون إلى قطاع الزراعة - مع انخفاض عوائدهم [12].

1-3: الدروس المستفادة من تقويم الإستراتيجية الأولى

إنَّ وثيقة الإستراتيجية تُعد أول خارطة طريق بجهد رسمي للتخفيف من الفقر بالاستناد إلى قواعد بيانات رصينة، أسهمت في تقديم فهم واقعي لمحددات الفقر الاقتصادية والاجتماعية، وتشخيص أسس صياغة محصلات الإستراتيجية.

بدأ التنفيذ الفعلي لأنشطة إستراتيجية التخفيف من الفقر 2010 - 2014 عام 2012، وذلك بسبب تأخر تشكيل الحكومة، واستكمال هياكل تشكيلات الإستراتيجية، وخلال المدة 2012 - 2015 تم تنفيذ 48 نشاطاً من أصل 87 نشاطاً تضمنتها الإستراتيجية، وبلغ عدد المشروعات التي نفذت في إطارها 199 مشروعاً في أربع عشرة محافظة غير المرتبطة بإقليم. فيما بلغ حجم التخصيصات على أنشطة الإستراتيجية خلال المدة 2012 - 2016 حوالي 1.6 تريليون دينار عراقي (حوالي 1.360 مليار دولار)، ويؤشر الشكل الآتي تأثر أنشطة الإستراتيجية بالأزمة المالية، لتبلغ التخصيصات عليها في عام 2016 ربع ما خصص في عام 2012.

فضلاً عن أنَّ تدهور الوضع الأمني في عدد من المحافظات أدى إلى توقف مشاريع الإستراتيجية فيها منذ عام 2014.

خلال تنفيذ الإستراتيجية ظهرت محددات

(11))International Monetary Fund, Staff Report For The 2017 Article Iv Consultation, Second Review Under The Three-Year Stand-By Arrangement, And Requests For Waivers Of Nonobservance And Applicability Of Performance Criteria, And Modification Of Performance Criteria-Press Release; Staff Report; And Statement By The Executive Director For Iraq, IMF Country Report No. 17/251, August 2017, p. 32

(12) World Bank, Iraq Systematic Country Diagnostic, February 3, 2017, p. 37

أعاقت التنفيذ كما أنَّها تضمنت أنشطة غير واقعية وظهرت معطيات جديدة غيرت رؤية تخفيف الفقر لدى المعنيين تستلزم إعادة النظر بالمحصلات والأنشطة. فضلاً عن أنَّ تطور الأحداث افرز تزايد عدد الفقراء وبعض الفئات التي تحتاج إلى دعم الإستراتيجية.

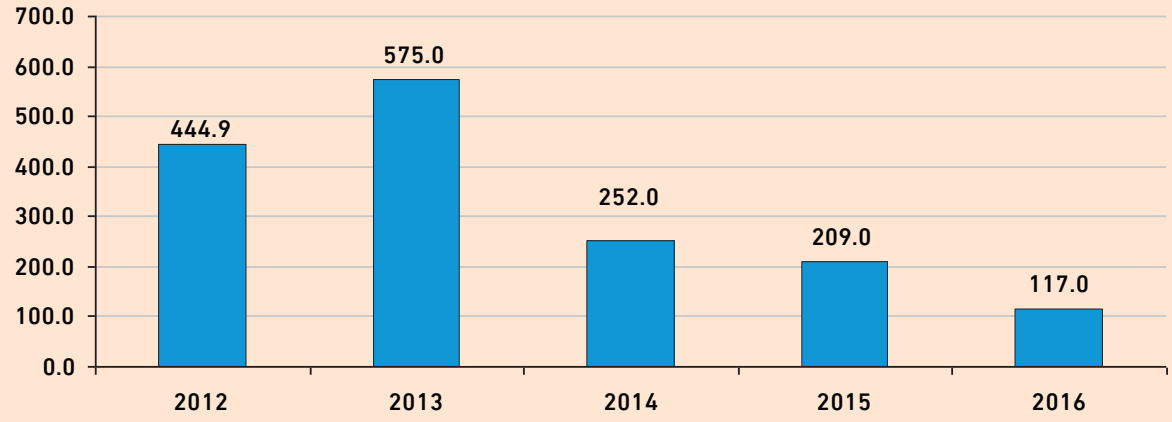
لقد تضمن تقويم الأداء المعد من قبل الإدارة التنفيذية تشخيصاً دقيقاً لأسباب ضعف التنفيذ وكذلك للمعوقات الإدارية والمالية والقانونية التي تحد من كفاءة التنفيذ. وقد تم الاستفادة منها في تطوير الآلية المؤسسية في الفصل الرابع من هذه الوثيقة.

1-4: هل من فرص للنجاح

ومع استمرار التحديات، تبدو هناك العديد من الفرص التي ستمكن الإستراتيجية من الوصول إلى أهدافها:

- استمرار الالتزام الحكومي بقضايا الفقر والحرمان والحماية الاجتماعية. فعلى الرغم من الأزمة المالية استمرت الحكومة في تأمين النفقات اللازمة للبطاقة التموينية ولشبكة الحماية الاجتماعية، ودعم مشروعات التخفيف من الفقر في إطار الإستراتيجية.
- توفر خرائط الفقر، ويُمكن لها أنْ تُيسر الاستهداف الجغرافي على مستوى الاقضية والنواحي، وأن تساعد في التخطيط ورسم سياسات وبرامج مفصلة للتخفيف من الفقر، وتقليل الهدر في الموارد وتوجيه أغلب الأموال المنفقة نحو الفقراء

شكل (1-1): تخصيصات أنشطة إستراتيجية التخفيف من الفقر 2012 - 2016 (مليار دينار)

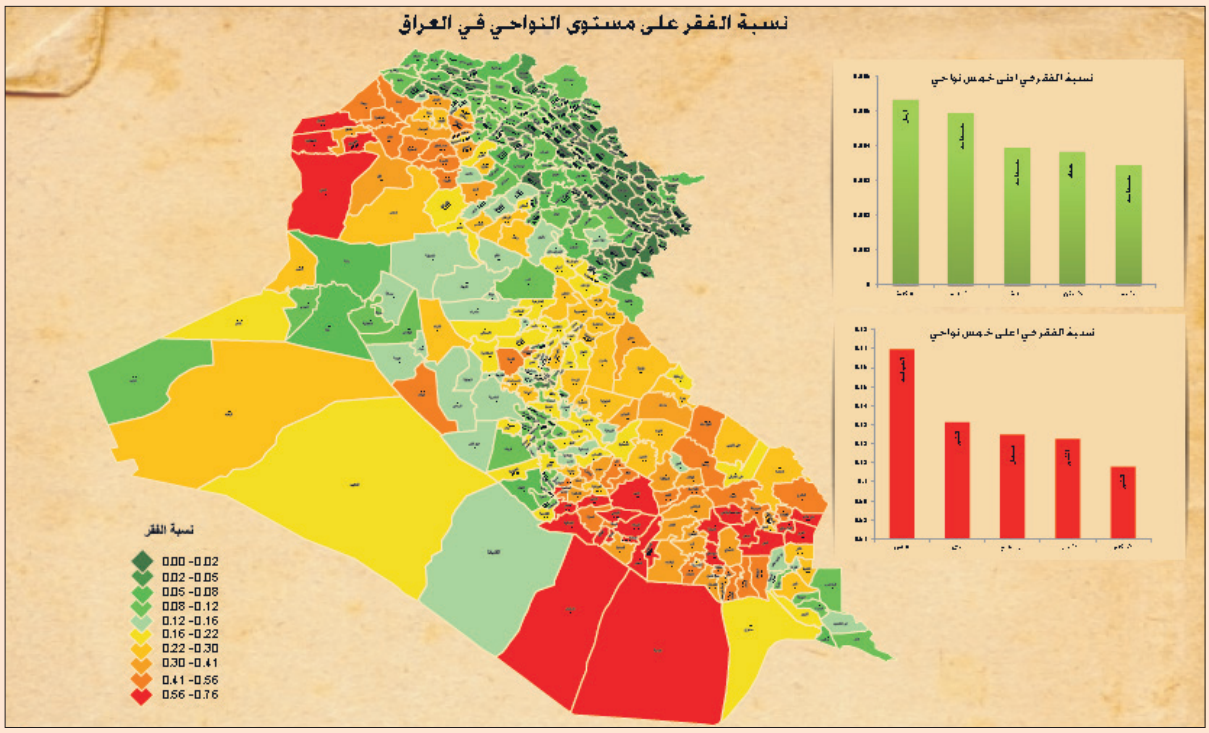


المصدر: الإدارة التنفيذية لإستراتيجية التخفيف من الفقر

توفر الإرادة السياسية: هل هو التزام طويل الأجل ومستدام؟

تتوفر الإرادة السياسية الداعمة والمشجعة على وضع الحلول والمعالجات لمشاكل الفقراء وتحسين نوعية الحياة لجميع السكان وهذا ما حدا بالحكومة إلى التعهد بتبني أهداف التنمية المستدامة والعمل على تحقيقها في إطار خطة التنمية الخمسية 2018 - 2022، ورؤية العراق 2030 التي تتضمن توجهاتها ثلاثة عناصر أساسية من عناصر إستراتيجية التخفيف من الفقر هي: خلق فرص العمل وبناء رأس المال البشري و تأسيس شبكة أمان اجتماعي فعالة.

خريطة (1-1): نسبة الفقر على مستوى النواحي 2013



المصدر: مسح خارطة الفقر ووفيات الأمهات 2013 الجهاز المركزي للإحصاء، وزارة التخطيط.

- تطبيق اللامركزية وإصلاح البنى الإدارية المحلية. فإنَّ العراق إتجه نحو تبني أنماط اللامركزية في مستويات الحكم المختلفة، وذلك أملاً في تطوير وتحسين مستوى الخدمات ونوعيتها وكفايتها، فضلاً عن تعميق أسس الديمقراطية وترسيخها. يترتب من ذلك تقليل الفوارق التنموية ما بين المحافظات وتخفيض نسب الحرمان في مجال الحصول على الخدمات العامة. وقد بادرت المحافظات غير المرتبطة بإقليم إلى تحسين عملية التخطيط التنموي وتأسيس مجالس تخطيط وتنمية فيها[13].
- تعزيز كفاية الإدارة المالية العامة وتحسين آليات الإنفاق الحكومي (بسبب اتفاقية الاستعداد الائتماني مع صندوق النقد الدولي 2016 - 2019) التي ستضمن تحقيق استقرار الاقتصاد الكلي.

(13) رئاسة مجلس الوزراء، الهيأة العليا للتنسيق بين المحافظات، كتاب ذي العدد 1/1138 في 29 تشرين الثاني (نوفمبر) 2016.

الى جانب توفير الحماية لتخصيصات الانفاق الاجتماعي مع ضرورة عدّ تمويل إستراتيجية التخفيف من الفقر انفاقاً اجتماعياً.

- العمل على إصلاح نظام الحماية الاجتماعية وإقرار قانونها المرقم 11 لعام 2014، الذي احدث تغيراً بنيوياً في نظام الحماية ومؤسساته وآليات الاستهداف المبني على نسبة الفقر.
- العمل على إصلاح نظام التوزيع العام (البطاقة التموينية) والتمهيد لربطه بنظام الحماية الاجتماعية.
- توفر أنظمة الإقراض الصغير والمايكروي الأمر الذي يمكن أن يُشكل فرصة حقيقية للأسر الفقيرة لتوفير عمل مدر لدخل مستدام لها.
- دعم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي لتنفيذ برامج مكافحة الفساد والإصلاح الكمركي تمهد لتصحيح مسار السياسات كما تسهم في رفع كفاءة الأداء الحكومي وتنويع مصادر إيرادات الموازنة العامة.
- الدعم الفني والمادي من البنك الدولي والبرنامج الإنمائي للأمم المتحدة للإستراتيجية.
- تنامي نشاط المجتمع المدني والمحلي (الخيري والتنموي)، الأمر الذي يمهد لتنامي رأس المال الاجتماعي والذي يُمكن أن يوفر فرصة للمزيد من الدعم لتنفيذ أنشطة إستراتيجية التخفيف من الفقر.
- تنسيق دائرة الأمم المتحدة للإجراءات المتعلقة بالألغام (UNMAS) جهود إزالة الألغام والذخائر غير المتفجرة في المناطق المحررة من أجل أن يستطيع السكان العودة إلى مناطقهم وممارسة أنشطتهم المختلفة.
- تزايد الاهتمام بالتشريعات ذات الأثر المباشر على الفقراء ومنها قانون التأمينات الاجتماعية وقانون المساكن لذوي الدخل المحدود والذي ما يزال مؤجلاً. فضلا عن إقرار عدد من القوانين التي تعالج أوضاع بعض الفئات ومنهم الفقراء أو قوانين خاصة بهم (الإطار 1-2).

إطار (1-2): قوانين عالجت بعض جوانب من مشكلة الفقر في العراق

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

1-5: السياسات الاقتصادية هل هي مؤاتيه للتخفيف من الفقر؟

لا بد من التذكير بأنَّ السياسات الاقتصادية هي شروط مسبقة للحد من الفقر بصورة مستدامة وبخاصة ما يرتبط منها بالتنويع والحكم الرشيد وإصلاح القطاع العام والقطاع المالي وزيادة كفاية الإنفاق الحكومي واللامركزية وتنمية القطاع الخاص.

وقد شخصت الإستراتيجية السياسات المعنية بالفقر إلا أن تعديلها خارج نطاق الاستراتيجية وتقع مسؤولية وضع الحلول على خطة التنمية 2018 - 2022 التي ستعنى بالسياسات الاقتصادية والضريبية والاستثمارية والسياسات العامة. علما أنَّ إستراتيجية التخفيف من الفقر تتكامل مع الخطة ويتزامن تنفيذها معها.

من أهداف التنمية المستدامة وغاياتها

14-17 تعزيز اتساق السياسات من اجل التنمية المستدامة

1-5-1: الاقتصاد الكلي

إنّ الاقتصاد العراقي بحاجة الى حزمة متكاملة من السياسات التي تتسق فيما بينها وتضمن تحقيق النمو الاقتصادي المستدام. وتجاوز المشكلات التي تتفاقم في ظل الظروف غير المؤاتية لنمو الاقتصاد وازدهار القطاع الخاص. ومع ذلك يُمكن للسياسات الاقتصادية الكلية والجزئية أن تُحدث التوازن بين الآثار الإيجابية والسلبية للصدمات على الفئات الهشة وهم الفقراء والمعرضون للفقر وتوفر لهم الحماية عبر أدواتها المعروفة. **وهي إن لم تكن مؤاتيه للتخفيف من الفقر فيجب ألا تكون ضارة به.** فضلاً عن إنَّه يمكن معالجة التفاوت الحاد في نسبة الفقر بين المحافظات والذي نتج عن نمط التنمية غير المتوازن والحروب والنزاعات طيلة العقود الماضية من خلال العدالة والانصاف في تخصيص الموارد. كذلك يمكن للتطبيق السليم والناجح للامركزية ان يسهم في تعزيز الشعور بالعدالة ومن ثم ينمي التجانس الاجتماعي. كما يمكن توجيه سياسة إعادة الاعمار كسياسة مباشرة نحو التخفيف من الفقر في المناطق المحررة.

تشير نتائج تحليل الفقر إلى ضعف العلاقة بين النمو وتخفيف الفقر النمو لم يكن شاملاً وهذا بسبب كون النفط هو المصدر الوحيد للنمو[14]، ومع ذلك لم تنهج الإستراتيجية النهج الشائع لاستراتيجيات التخفيف من الفقر وهو التركيز على السياسات والإصلاحات الضرورية للنمو والتخفيف من الفقر.

ومما لاشك فيه أنَّ الهدف الأسمى لإستراتيجية التخفيف من الفقر هو تعزيز مرونة الفقر تجاه النمو الاقتصادي ويتطلب ذلك تحسين جانب العرض وتنويع الاقتصاد. وعلى الرغم من أهمية هذا المدخل لربط السياسات بتنفيذ المشاريع والإنفاق عليها سواء من الموازنة العامة أو المنح الدولية إلا أن توقيت إعداد الإستراتيجية وتنفيذها تزامنا مع تطلع الحكومة إلى تحقيق أهداف التنمية المستدامة من خلال رؤية العراق 2030 وتبني خطة تنمية جديدة 2018 - 2022 تضع التخفيف من الفقر كهدف ومحور أساس إلى جانب محاور تنمية القطاعات والحوكمة وتحفيز القطاع الخاص وإصلاح القطاع المالي وغيرها

(14) World Bank, The Unfulfilled Promise Of Oil And Growth: Poverty, Inclusion And Welfare In Iraq 2007 - 2012, Washington DC. 2014, p.34

مما يشكل حزمة إصلاح جانب العرض، على رأس أولوياتها وترسم مسارات السياسات الاقتصادية التي توجه حركة الاقتصاد وتصحح هيكليته ومساره بما يحقق النمو الاقتصادي الشامل.

لذلك تركز الإستراتيجية على أنشطة معينة ذات أولوية لمناطق وفئات فقيرة معينة، اما إطار الاقتصاد الكلي والإصلاحات الهيكلية الجذرية فتعنى بها خطة التنمية التي تتكامل معها الاستراتيجية.

السياسات المالية والاقتصادية:

إنَّ الموازنة العامة الاحادية تتسم بالانكشاف والتأثر السريع بالصدمات الخارجية مما يجعلها تتسم بعدم الاستقرار، ولمواجهة الأزمة المزدوجة عمدت الحكومة إلى إتباع سلسلة من الإصلاحات لغرض تعزيز الاستقرار الاقتصادي من خلال: (1) تنويع الموارد، إتباع إجراءات تقشفية في النفقات الحكومية، زيادة تحصيل الضرائب والرسوم الكمركية والسيطرة على المنافذ الحدودية، (2) تحفيز وتشجيع ودعم القطاع الخاص. والملاحظ إنَّ السياسة المالية في العراق قد تبنت مبدأ ضغط النفقات العامة وإن الجزء الأكبر يكون على حساب النفقات الاستثمارية.

السياسة الاستثمارية:

أن النفقات الاستثمارية هي دائما ضحية أي هبوط في أسعار النفط، مما يؤدي إلى توقف عجلة الإعمار والبناء، وما لذلك من أثر سلبي في تكوين وتوسيع الطاقات الإنتاجية وخلق فرص العمل. إذ شهدت أعوام انخفاض أسعار النفط ابتداءً من عام 2014 تخفيضاً كبيراً في تخصيصات الاستثمار الحكومي بحوالي 38.3 % عام 2014، و25.5 % عام 2015، ثم بحوالي 14.4 % عام 2016 من النفقات الاستثمارية المصروفة فعلاً. (ينظر الجدول الآتي) ما لم يتولى القطاع الخاص تعويض الانسحاب الحكومي وهو أمر مستبعد في الظروف الراهنة، مع ذلك تعمل خطة التنمية الوطنية 2018 - 2022 على تحفيز القطاع الخاص في محور أساس من محاورها، الأمر الذي يُسهم في تمويل الاستثمار التنموي. وتتبنى بمشاركة لجنة من القطاع الخاص وضع خارطة طريق لاستثمارات القطاع الخاص في القطاعات الاجتماعية والاقتصادية ذات التأثير على تخفيف الفقر والتي تخلق فرص عمل أفضل وأكثر.

وإذا كان من المتفق عليه إنَّ سياسة ترشيد الإنفاق العام لا تصب في صالح الفقراء لأنها تؤثر في دخولهم ومستويات استهلاكهم، **فإنَّ ما هو أكثر خطورة على المدى البعيد هو تقليل الإنفاق الاستثماري على القطاعات الاجتماعية التي تسهم في بناء رأس المال البشري، وهذا ما يؤثر سلباً في وصول الاستراتيجيات التنموية عموماً وإستراتيجية التخفيف من الفقر إلى أهدافها وغاياتها.**

جدول (1-1): الإنفاق الاستثماري الحكومي والتغير فيه 2007 - 2016		
العام	الإنفاق الاستثماري الحكومي (مليار دينار عراقي)	التغير في الإنفاق الاستثماري (%)
2007	6588.5	155.7
2008	14976	127.3
2009	9648.7	-35.6
2010	15553.3	61.2
2011	17832.1	14.7
2012	29351	64.6
2013	40380.7	37.6
2014	24930.8	-38.3
2015	18564.7	-25.5
2016	15894.0	-14.4
وزارة المالية, الموقع الالكتروني (http://www.mof.gov.iq/Pages/MainMof.aspx)		

السياسة النقدية:

نظراً للعجز الكبير في الموازنة العامة والحاجة إلى السيولة لتسهيل تعامل الموازنة العامة مع السوق المالية في الحفاظ على النشاط الاقتصادي يقوم البنك المركزي عادة بدعم السيولة في السوق المالية لتمكين المصارف من توسيع الائتمان وحيازة أدوات الدين الحكومي والتوسع في عمليات السوق المفتوحة بهدف المشاركة النشطة للمصارف في هذه السوق. لقد قدم البنك المركزي الدعم للاقتصاد العراقي في اتجاهات متعددة يمكن تقويم بعضها كوسائل داعمة لحماية المستويات المعيشية للفقراء أو إيجاد فرص عمل لهم, منها:

- دعم التمويل الأصغر والمتوسط من خلال منح القروض الميسرة بما يعزز القطاع الديناميكي للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة كونها تمثل قوة محركة لتنمية القطاع الزراعي والصناعي وخلق فرص العمل, فيما لو نفذت بفاعلية.
- العمل على خلق نشاط ائتماني محفز للنمو.
- المحافظة على استقرار سعر صرف الدينار العراقي. إنَّ الاحتفاظ بسعر صرف مستقر لم يسبب صدمات ذات آثار سلبية على الفقراء.
- المحافظة على معدلات التضخم ضمن الحدود المقبولة, إذ يلاحظ انخفاض معدل التضخم الأساس من 5.6 % عام 2012 إلى 1.7 % عام 2015, بينما سجل معدل التضخم العام 1.4 % في عام 2015 مقارنة بـ 6.1 % عام 2010.

السياسة الزراعية:

ينخفض إسهام القطاع الزراعي في الناتج المحلي الإجمالي مقارنة بيقية القطاعات. الأمر الذي يعني أنَّ أي برامج موجهة نحو زيادة الدخل الزراعي ستكون نتائجها مباشرة على أوضاع الفقراء في الريف.

لذلك تركز الإستراتيجية على زيادة دخل الأفراد الناشطين في القطاع الزراعي وذلك من خلال زيادة معدلات المشاركة في النشاط الاقتصادي في الريف (نساء ورجال)، وتقليل البطالة والبطالة المقنعة، وتحسين الإنتاجية، ويكون الأثر بعيد الأجل هو تقليل الهجرة من الريف، وتقليل اللامساواة بين النساء والرجال.

ومن الجدير بالملاحظة أن تحسن أي من العوامل المذكورة أعلاه يتعلق بالسياسات والإجراءات المتخذة لتحفيز القطاع الخاص الذي يسهم بتوليد 99.3 % من الناتج الزراعي في العراق. ومع ذلك فإن إسهام الدولة في تقليل التكاليف بتوفير البنى التحتية، ما يزال النمط التنموي التقليدي الأكثر نجاحاً في جذب الاستثمار الخاص المحلي والأجنبي والمولد الرئيس لفرص العمل في الزراعة. لذا فإنَّه لابد من استمرار توفير وإدامة البنى التحتية اللازمة للإنتاج الزراعي والتي ترتبط بجهود الوزارات المعنية وإدارات المحافظات والقطاع الخاص وصندوق إعادة الإعمار بالنسبة للمحافظات المحررة. ويمكن قياسها بمؤشرات عديدة منها على سبيل المثال: أطوال الطرق الريفية المؤهلة، توفير مياه السقي، عدد ساعات التجهيز بالكهرباء باليوم في الريف (اصدر مجلس الوزراء قراراً بتخفيض تعرفة أجور الكهرباء للقطاع الزراعي والصناعي والتجاري 7 أيار/ مايو 2017) أو مساحة الأراضي التي تم تنظيفها من الألغام في المناطق المحررة.

وفي هذا المقام تبرز اهمية إعادة النظر في السياسات الزراعية لصالح المزارعين الفقراء. وفيما يتعلق بالدعم للقطاع الزراعي يلاحظ أنه يقتصر على المحاصيل الإستراتيجية الحنطة والشعير والرز ويشمل البذور والأسمدة والمبيدات والأسعار وشراء المحصول من قبل الحكومة، والتي لا يستفيد منها الفلاحون الصغار الذين يزرعون المحاصيل الحقلية والخضر والفاكهة كمغارسين أو مستأجرين. ومن بين أشكال الدعم التي يمكن للفقراء الاستفادة منها هو برنامج الري والرش بالتنقيط الذي تديره وزارة الزراعة والمدعوم بنسبة 50 % مع تقسيط المبلغ لـ 5 أعوام، كذلك لا يستفيد منها الفلاحون الصغار.

أما السياسة التجارية فما تزال تعرّض المنتجات الزراعية المحلية إلى منافسة المنتجات المستوردة في الأسواق التي تحدد مستوى الأسعار عند مستويات لا تحقق الربح للمنتج المحلي (بسبب ارتفاع التكاليف)، لا بل قد تعرضهم إلى الخسارة في أحيان كثيرة. لذا فإنَّ عدم تفعيل قانون حماية المنتج الزراعي أدى إلى عزوف بعض المزارعين عن زراعة أراضيهم لعدم قدرتهم على منافسة المنتجات المستوردة في الأسواق المحلية. الا أنَّه يجب الانتباه الى ان هذه السياسة ذات حدين ويجب ان تراعي التوازن في الأثر المطلوب ففي ظل سياسة حمائية ودعم لمدخلات الإنتاج والأسعار أيضاً، دامت عقوداً من الزمن، لم يجد المنتجون دافعاً للتطوير ولذلك ظلت الإنتاجية الزراعية متدنية وكذلك نوعية المنتجات.

تبقى مشكلة قوانين الملكية الزراعية قائمة وهي إحدى عوامل انخفاض إنتاجية العمل وطرد السكان من الريف، وتتطلب إعادة النظر بحزمة التشريعات المتعلقة بالملكية المشاعة المرتبطة بقانون الإرث. ومنها أيضاً قانون إيجار الأراضي الزراعية الذي تتم مناقشته في البرلمان، ومشكلة توسع المدن

خارج التخطيط الأساس وزحفها على الأراضي الزراعية وتأثيرها على صغار المزارعين. وهذا يتطلب تشريع القوانين التي تحد من التجاوز على الأراضي الزراعية ولأي استخدام كان.

وما لم يتم معالجة هذه القضايا فإنَّها تبقى عوامل مثبطة لديناميكية القطاع الزراعي بوصفه قطاعاً مولداً للنمو الاقتصادي وفرص العمل ويعول عليه في تنويع مصادر النمو إلى جانب النفط.

السياسة التجارية:

إنَّ النظام التجاري (*) المعمول به في العراق كان قد أوقف التنفيذ لجميع الرسوم الكمركية والضرائب على الاستيراد والرسوم الإضافية المماثلة على البضائع الداخلة إلى العراق أو الخارجة منه. ويتصف هذا النظام بالانفتاح غير المبرمج والاستيراد العشوائي لمختلف السلع والخدمات الأمر الذي ألحق الضرر بالمنتجات الوطنية. والملاحظ أنَّه مع انخفاض الإيرادات العامة بسبب انخفاض أسعار النفط والإجراءات التقشفية التي دعت إليها الحكومة، ظل مستوى الاستيراد لعام 2015 مرتفعاً عن العام السابق مما يعني قصور الإجراءات الحكومية في الحد من تقليل مستوى الاستيراد فقد بلغ إجمالي الصادرات للنفط الخام والمنتجات النفطية لعام 2015 والمواد السلعية الأخرى 49.40 مليار دولار مقابل إجمالي الاستيراد العام نفسه بمقدار 41.6 مليار دولار مسجلاً نسبة ارتفاع مقدارها 12.4 % عن عام 2014. وسيكون لتفعيل قانون التعريفة الكمركية ذي العدد 22 لعام 2010 والذي طبق على مراحل بدءاً من عام 2015 ومن ثم التطبيق النهائي بداية عام 2016 دور مهم في تنشيط الاقتصاد العراقي إذ إنَّه [15]:

- يحقق إيرادات مالية كبيرة، فالرسوم سترتفع على البضائع والسلع وخاصة الكمالية منها وبنسبة تتراوح بين 20-30 % من قيمة البضاعة على خلاف النسبة السابقة التي كانت بمقدار 5 %، ويمكن لها أن تخفف من الإجراءات التقشفية التي تستهدف التقليل من عجز الموازنة.
- توفير بعض الحماية للسلع المحلية لدفع المنتجين المحليين للإنتاج وهذا مطلب أساسي لهم.
- ومن ثَمَّ تنويع هيكل الإنتاج وزيادة فرص العمل، لاسيما وأنَّ القطاع الخاص يشغل ما يقارب نصف عدد القوى العاملة.

أما عن الصادرات غير النفطية فلا يعوَّل عليها في تحفيز الإنتاج المحلي فالاقتصاد العراقي لا ينتج إلا عدد محدود من المنتجات الزراعية ومنها ما يدخل إلى القطاع الصناعي وقد أصبح مستورداً لها حالياً. أما المنتجات التعدينية الأخرى كالاسمنت والزجاج والفوسفات فقد تأثرت بفعل الأعمال الإرهابية في مناطق إنتاجها التي استولت على قسم منها الجماعات الإرهابية، وليس معلوماً بعد كلفة استئناف إنتاجها وتصديرها.

السياسات الاقتصادية والمالية لما بعد 2017

بعد أن تضررت من انخفاض أسعار النفط وهجوم داعش، بدأت الحكومة العراقية بتنفيذ برنامج لتصحيح أوضاع المالية العامة من اجل الحفاظ على استمرارية القدرة على تحمل الدين وإمكانية الحفاظ على المركز الخارجي. ونتج عن الانخفاض الحاد في

(*) أسس عن طريق قرارات سلطة التحالف المؤقتة CPA بعد عام 2003 منها القرار (38) وهو إعادة الإعمار والقرار (54) سياسة تحرير التجارة التي أدخلت في عام 2003 و 2004 على التوالي.

(15) تحليل مؤشرات الاقتصاد الكلي، أوراق المؤتمر الأول لإعداد خطة التنمية 2018 - 2022، اربيل 29 نيسان (ابريل) - 1 أيار (مايو) 2017، وزارة التخطيط، 2017، ص24

أسعار النفط العراقي أكثر من 100 دولار للبرميل في عام 2013 إلى أقل من 40 دولار في 2016 ، ارتفاع حاد في عجز الموازنة من 6 % من إجمالي الناتج المحلي في 2013 إلى 12 % في 2015؛ وارتفعت نسبة الدين العام من 31 % من إجمالي الناتج المحلي في 2013 إلى 56 % في 2015

ويبدو أنَّ هذه الصدمة الخارجية هي ذات طبيعة دائمة، إذ أنَّ الأسعار في أسواق النفط المستقبلية تُشير حالياً إلى تعافي تدريجي في أسعار النفط العراقي لحوالي 50 دولار للبرميل في أفق عام 2021 (45 دولاراً أمريكياً للبرميل في طلب اتفاق الاستعداد الائتماني). ويتوقع أن ينمو إنتاج النفط، وذلك يشمل إقليم كردستان، بواقع 18.4 % في 2016 إلى حوالي 4.5 مليون برميل في اليوم (4.2 مليون تحت اتفاق الاستعداد الائتماني) وأن يبقى على هذا المستوى للأعوام الخمسة القادمة، إذ لن تتمكن الحكومة من تمويل مضاعفة الاستثمارات النفطية المطلوبة للعمل على زيادة أنتاج النفط.

ومن المتوقع أن ينمو الناتج المحلي الإجمالي، ومن ثم يتعافى النمو غير النفطي تدريجياً ليصل إلى نصف نموه المعتاد ما قبل 2014، مع إحراز الحكومة تقدماً كبيراً في تحرير الأراضي المحتلة من داعش. ومن شأن الزيادة التدريجية في أسعار النفط والتصحيح الجاري لأوضاع المالية العامة التقليل تدريجيا من عجز الموازنة العامة من 13.5 % لإجمالي الناتج المحلي في عام 2015 لحوالي الصفر في 2020، والعجز في الحساب الجاري لميزان المدفوعات من 6 % من إجمالي الناتج المحلي في 2015 إلى حوالي 2 % في عام 2021. وتبقى هنا فجوة تمويل بواقع 13 مليار دولار في عامي 2018 - 2019، وقد بدأت الحكومة بالبحث عن مصادر تمويل لها.

لقد تقدم صندوق النقد الدولي بعدد من التوصيات والإجراءات المهمة ومنها: فرض الرسوم، زيادة معدل الضريبة وغيرها مما يؤدي إلى تحسين أداء الموازنة العامة للدولة. وهو ما يصب في صالح الاقتصاد العراقي في الأمد القصير ولحين الانتهاء من تطبيق اتفاقية الاستعداد الائتماني مع الصندوق.

عليه ينبغي أن تضمن إستراتيجية الحد من الفقر أن يتم الاعتراف بنفقات إستراتيجية الحد من الفقر في إطار برنامج صندوق النقد الدولي باعتباره "إنفاقا اجتماعيا" محميا من التخفيض والمناقلة .

فضلاً عن أنَّ هذه الاتفاقية اشترطت تقديم حسابات فصلية تثبت عدم وجود أي تلاعب بمنظومة الحماية الاجتماعية والنازحين والبطاقة التموينية وهو ما يهم الفقراء.

وقدر تعلق الأمر بإستراتيجية التخفيف من الفقر فإنَّ هذه التوجهات ستكون مؤاتيه لها .

الفصل الثاني

تحليل الفقر في العراق

تحليل الفقر في العراق

خلال الأعوام الخمسة التي فصلت ما بين المسحين الاجتماعيين 2007 و2012، شهد العراق تطورات اقتصادية واجتماعية كثيرة، إلا أنَّ الأعوام التالية شهدت أحداثاً أكثر خطورة وتأثيرا في مسارات التنمية ونتائجها، فضلاً عن تأثيرها في عموم النسيج المجتمعي وتهديدها وحدة البلاد. ولعل من بين النتائج السلبية التي أدت إليها تلك الأعوام، هي تعويق الجهود الإحصائية، فقد عوقت إجراء المسوح الشاملة، والتعداد العام للسكان، وعملية جمع البيانات القطاعية والإقليمية، كل ذلك يعيق إمكانية التخطيط للتنمية والتخفيف من الفقر. مع ذلك فقد أنجز في عام 2012 المسح الاجتماعي والاقتصادي الذي شمل البلاد جميعها، ووفرت بياناته إمكانية إجراء قياس جديد للفقر، إلا أنَّ هذا القياس لا يستوعب التطورات التي تلت تاريخ جمع البيانات، والتبدلات العميقة في الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والسكانية. وسيكون المسح الاجتماعي والاقتصادي القادم(*) حدثاً مهماً في توفير البيانات وفي تعميق فهم وتحليل الفقر في العراق..

ولم تتوفر بيانات حديثة موثوقة وقابلة للمقارنة لذا سيتم دعم التحليل ببيانات مسوح أخرى ساندة والوقائع المتعلقة بالفقر. لذا لابد من بذل المزيد من الجهود لتحسين وجمع بيانات جديدة (على الرغم من الظروف التي يمر بها البلد)، ومراجعة النتائج التحليلية في ضوء البيانات الجديدة، وأن يتوقع أن يتطور محتوى إستراتيجية الحد من الفقر استجابة للمؤشرات والمعطيات الجديدة.

ويوفر المسح الاقتصادي والاجتماعي لعامي 2007 و2012 تلك الأرضية المناسبة، ليس للقياس فحسب فالدلائل المستقاة من تلك المقارنة ما تزال نافذة، تستكمله الاستعانة بنتائج مسوح ودراسات تحليلية أخرى لإسناد النتائج وتعزيزها وملء الفراغات. ومنها المسح الاقتصادي والاجتماعي المستمر للأسرة 2014، المسح الوطني للنازحين 2014، التحليل الشامل للأمن الغذائي والفئات الهشة في العراق 2016، فقر الأطفال في العراق تحليل اتجاهات فقر الأطفال في المدة مابين 2007 و2012، يونيسيف العراق 2017. تؤكد إستراتيجية الحد من الفقر على الحاجة إلى تطوير القدرة على جمع البيانات بطرق غير تقليدية واستخدام أدوات ومنهجيات غير معيارية. ففي الدراسات الاستقصائية، من المهم تحديد التمييز بين النازحين داخليا وغير النازحين والتمييز بينهم. ومن المرجح أن تختلف أوضاع النازحين والمخاطر والضعف لدى النازحين عن غير النازحين التي قد تتطلب سياسات مختلفة. ومن المهم أيضاً تعزيز جمع البيانات الإدارية المتعلقة بحركة الأشخاص. ويمكن لنظام السجلات الحيوية القوي أن يوفر معلومات مستكملة عن أنماط النزوح والهجرة ومستويات السكان عموما.

2-1: الفقر ما بين عامي 2007 - 2012

كشفت نتائج المسح الاجتماعي والاقتصادي في العراق 2012 ارتفاعاً في بعض المؤشرات، وبخاصة ما يتعلق بالإنفاق، فقد ارتفعت كلفة خط فقر الغذاء (خط الفقر المدقع) من 35796 ألف ديناراً عام 2007 إلى 50470 ألف ديناراً عام 2012، والتي تكفي لتلبية الحد الأدنى من الحاجات الغذائية التي تعادل 2337 سعرة حرارية. وبالمثل ارتفعت كلفة تغطية الحاجات الأساسية غير الغذائية من 39026 ديناراً عام 2007 إلى 55027 ديناراً عام 2012 [16]، وذلك بسبب ارتفاع تكاليف المعيشة، فقد ارتفع معدل التضخم خلال المدة نفسها بمعدل 6.8 % سنوياً، وبمعدل تراكمي بلغ 39 % [17]. لقد **انخفضت نسبة الفقر**

(*) يعتمد انجاز هذا المسح عام 2018 على عودة الاستقرار في المحافظات المحررة من سيطرة داعش.

(16) البنك الدولي، مصدر سبق ذكره، ص 35

(17) World Bank (2017), World Development Indicators database

بحسب خط الفقر الوطني من 22.4 % في عام 2007 إلى 18.9 % في 2012 (انخفاض بنسبة 16 %). وخلال المدة نفسها لم تتحسن المقاييس الأخرى للفقر كمقياس فجوة الفقر ومقياس شدة الفقر كثيراً الجدول (2-1). وهو انخفاض متواضع وأقل من الهدف الذي حددته الإستراتيجية الأولى (تخفيض الفقر بمقدار الثلث)، وذلك لأسباب عديدة ومتشابكة، ترتبط بالظروف الاقتصادية والسياسية التي واكبت تطبيقها. وعلى الرغم من ارتفاع متوسط نصيب الفرد من الناتج، وزيادة الإنفاق الاجتماعي، فضلاً عن التأخر في تطبيق برامج الإستراتيجية ومحدودية التخصيصات التي رصدت لتنفيذ أنشطتها.

وعلى الرغم من انخفاض نسبة الفقر في عام 2012 مقارنة بعام 2007 إلا أن عدد الفقراء لم ينخفض كثيراً، فقد انخفض من 6.890 مليون شخص إلى 6.748 مليون شخص[18]، بسبب ارتفاع معدل النمو السكاني وبخاصة بين السكان الفقراء.

جدول (2-1): تطور مؤشرات الفقر 2007 - 2012

	خط الفقر (ألف دينار/ فرد/ شهر)		نسبة الفقر (%)		فجوة الفقر(%)		شدة الفقر(%)	
	2007	2012	2007	2012	2007	2012	2007	2012
العراق	76.896	105.500	22.4	18.9	4.5	4.1	1.4	1.4
حضر			16.1	13.5	2.7	2.5	0.7	0.7
ريف			39.3	30.7	9.0	7.6	3.1	2.7

المصدر: محتسب من بيانات المسح الاجتماعي والاقتصادي للأسرة في العراق 2007 و2012

2-1-1: الفقر في المحافظات

هناك تركيز أكبر في جغرافية الفقر. ففي عام 2007 كان 40 % من الفقراء يعيشون في خمس محافظات هي: بغداد، البصرة، نينوى، بابل وذي قار. لكن الأوضاع تبدلت في عام 2012 ففي الوقت الذي لم تتغير فيه حصة بغداد النسبية من (حوالي 19 %)، ضاعفت محافظة نينوى نسبتها تقريباً من الفقراء إلى 15.7 %. وتشكل ثلاث محافظات جنوبية هي ذي قار والقادسية وميسان بنسبة 10.0 % و7.0 % و6.7 % من الفقراء على التوالي، تشكل ما يقرب من ربع الفقراء في البلاد، فأصبح حوالي 58 % من الفقراء يعيشون في هذه المحافظات الخمس عام 2012[19].

وتظهر البيانات ايضاً إن الفقر قد إزداد سوءاً في ست محافظات فقد إرتفع معدل الفقر بأكثر من 10 % في محافظتين هما ميسان ونينوى وبحوالي 9 % في القادسية وذي قار وبنسبة 3.7 % في المثنى على الرغم من إنها سجلت المحافظة الأعلى معدل للفقر مقارنة ببقية المحافظات ، وبنسبة 0.2 نقطة مئوية في أربيل .

وإنخفضت معدلات الفقر بأقل من نقطة مئوية واحدة في بغداد وكركوك . وقد تم تحقيق أكبر مكاسب للحد من الفقر في محافظات صلاح الدين وكربلاء وبابل حيث

(18) البنك الدولي، مصدر سبق ذكره، ص 40
(19) المصدر السابق نفسه، ص 39

تحسنت ظروف الفقر فيها مقارنة بالمحافظات الأخرى (ينظر الجدول 2-2).

من جهة أخرى، انخفض الفقر في المناطق الريفية بنسبة 8.6 % مقارنة بنسبة 2.6 % في المناطق الحضرية. بينما كان هناك تحسن قليل في الفقر في بغداد وإقليم كردستان، وانخفضت معدلات الفقر بشكل ملحوظ في المحافظات الـ 14 المتبقية مجتمعة. مع ذلك ما يزال 70 % من نسبة السكان في فئة الـ 40 % الأفقر من السكان تعيش في هذه المحافظات، وبغداد تمثل الـ 20 % أخرى [20].

كذلك تغير توزيع معدلات الفقر المدقع وبقاس بنسبة السكان التي تعيش على اقل من 1.25 دولار يومياً (بحسب تعادل القوة الشرائية لعام 2005) والتي استمرت قريبة من 4 %، إلا أن التوزيع بحسب المنطقة الجغرافية قد تغير بشكل كبير. ففي عام 2012 يعيش في نينوى وحدها حوالي 18 % من الفقراء المدقعين، بينما يعيش نصف السكان من الفقراء المدقعين في القادسية وذي قار والمثنى وميسان معاً. وعليه يمكن الاستنتاج إنَّ الزيادة في الفقر في نينوى والمحافظات الجنوبية الأربع (البصرة، ذي قار، ميسان، والمثنى) رافقها تركيز متزايد في الفقر المدقع.

جدول (2-2): تطور اتجاهات الفقر بين عامي 2007 - 2012 مرتبة بحسب التغير في نسبة الفقر

	المحافظة	% 2007	% 2012	التغير عدد النقاط 2012 - 2007
محافظات ارتفع فيها الفقر	ميسان	25.3	42.3	17.0
	نينوى	23.0	34.5	11.5
	القادسية	35.0	44.1	9.1
	ذي قار	32.0	40.9	8.9
	المثنى	48.8	52.5	3.7
	اربيل	3.4	3.6	0.2
محافظات انخفض فيها الفقر	كركوك	9.8	9.1	-0.7
	بغداد	12.8	12.0	-0.8
	السليمانية	3.3	2.0	-1.3
	دهوك	9.3	5.8	-3.5
	الانبار	20.9	15.4	-5.5
	واسط	34.8	26.1	-8.7
	ديالى	33.1	20.5	-12.6
	النجف	24.4	10.8	-13.6
	البصرة	32.1	14.9	-17.2
	صلاح الدين	39.9	16.6	-23.3
	كربلاء	36.9	12.4	-24.5
	بابل	41.2	14.5	-26.7
الإجمالي		22.4	18.9	-4.0

المصدر: محتسب من بيانات المسح الاجتماعي والاقتصادي للأسرة في العراق 2007 و2012

(20) المصدر السابق نفسه، ص 36

كشف المسح الرابع للتحليل الشامل للأمن الغذائي والفئات الهشة في العراق لعام 2016 إن 2.5 % من سكان البلاد غير امنين غذائيا، منهم 2.1 % في كردستان و1.1 % في بغداد، و3.5 % في بقية المحافظات، ويرتفع بين النازحين إلى 5.6 %. ويتركز اغلب غير الآمنين غذائيا في المناطق الريفية (5.1 % من سكان الريف مقابل 1.7 % من سكان الحضر).

WFP, Iraq: Comprehensive Vulnerability and Food Security Analysis 2016 (Data collected in April-May 2016), p. 15

2-1-2: النمو والتفاوت في الإنفاق الاستهلاكي

يُظهر التوزيع في الإنفاق بين فئات الدخل الخمسة للأعوام 2007 و2012 و2014 اتجاه نحو عدم العدالة، فقد ارتفعت قيمة معامل جيني المحتسبة من 0.338 عام 2007 إلى 0.366 عام 2012، والى 0.380 عام 2014. ويمكن توقع المزيد من التدهور في العدالة في الإنفاق، نتيجة تقليل المدفوعات التحويلية إلى الفئات الفقيرة وبخاصة ما يرتبط بالبطاقة التموينية، فضلاً عن تركيبة النمو في الاستهلاك بين فئات الإنفاق الخمسية، إذ نلاحظ وجود تفاوت بين السكان والمناطق من حيث نمو الإنفاق الاستهلاكي خلال المدة 2007 - 2012، فقد نما الاستهلاك للفئات الخمسية الأعلى بحوالي 2.0 % مقارنة بحوالي 0.7 % لفئة الـ 20 % الأفقر من السكان، ومن جهة أخرى، فقد شهد الاستهلاك نمواً سريعاً في محافظات العراق عدا بغداد وإقليم كردستان بحوالي 2.24 % سنوياً، بالمقارنة مع 0.08 % في كردستان و 1.83 % في بغداد [21].

2-1-3 : بؤر الفقر

بينت نتائج مسح خارطة الفقر ووفيات الأمهات لعام 2013 أنَّ هناك تباينا كبيرا بين مستويات الفقر بين نواحي العراق يتراوح مابين اقل من 1 % إلى 77 %. (جدول 2-3) الأمر الذي يكشف التفاوت الجغرافي في توزيع الفقر ووجود بؤر في تلك المناطق:

- أفقر نواحي في العراق التي تراوحت نسبة الفقر فيها من 70-77 % هي نواحي: كل من غماس في محافظة القادسية، بني هاشم في محافظة ميسان، الهلال والنجمي والوركاء والسوير في محافظة المثنى. يعيش فيها 222 ألف شخصاً.
- أما النواحي الأقل فقراً في العراق التي تقل نسبة الفقر فيها عن 1 % هي نواحي حلبجة في السليمانية، فلسطين في بغداد، بيارة ومركز السليمانية، عينكاوة في أربيل، ومركز قضاء دربندخان في السليمانية.
- هناك 40 ناحية التي تشكل 10 % من نواحي العراق تضم أكثر من نصف الفقراء وعددهم حوالي ثلاثة ملايين فرد.
- محافظة نينوى هي الأكثر في عدد الفقراء الذين يصل عددهم إلى 126 ألف فرد، نصفهم يسكنون في ناحيتي مركز قضاء الموصل ومركز قضاء تلعفر.
- بغداد هي الثانية في عدد الفقراء البالغ عددهم 78 ألف فرد، ثلثهم من سكان نواحي كل من الفحامة، بغداد الجديدة، الوحدة.

(21) البنك الدولي، مصدر سبق ذكره، ص 34

جدول (2-3): توزيع الفقراء بين نواحي وأقضية العراق 2012-2013				
نسبة الفقر	النواحي		الفقراء	
	عدد	%	عدد	%
من 70.1 فأكثر	6	1.5	221973	3.54
من 60.1 % إلى 70.0 %	14	3.6	447482	7.14
من 50.1 % إلى 60.0 %	14	3.6	439102	7.01
من 25.1 % إلى 50.0 %	73	18.6	2370948	37.85
من 10.1 % إلى 25.0 %	127	32.3	2181138	34.82
من5.1 % إلى 10.0 %	77	19.6	451668	7.21
من 1.1 % إلى 5.0 %	72	18.3	145590	2.32
اقل من 1.0 %	10	2.5	5955	0.10
المجموع	393	100.0	6263856	100.00

المصدر: محتسب من بيانات المسح الاجتماعي والاقتصادي للأسرة في العراق 2012، ونتائج مسح خارطة الفقر ووفيات الأمهات في العراق 2013

- وجود تباين كبير ضمن المحافظة الواحدة في نسبة الفقر مثلاً في بغداد تتراوح مابين اقل من 1 % ليصل إلى 49 %، وفي محافظة ميسان من 21 % إلى حوالي 73 %.
- عدد الفقراء في ذي قار 70 ألف فرد، 36 % منهم يتركزون في كل من مركز قضاء الناصرية، الشطرة، الغراف.
- إنَّ المناطق الجغرافية التي ترتفع فيها حركة النشاط الاقتصادي تنخفض نسبة الفقر فيها إلى اقل من 10 % مثل نواحي أم قصر والفاو وهي الموانئ الرئيسية لمحافظة البصرة.

2-1-4: الفقر متعدد الأبعاد

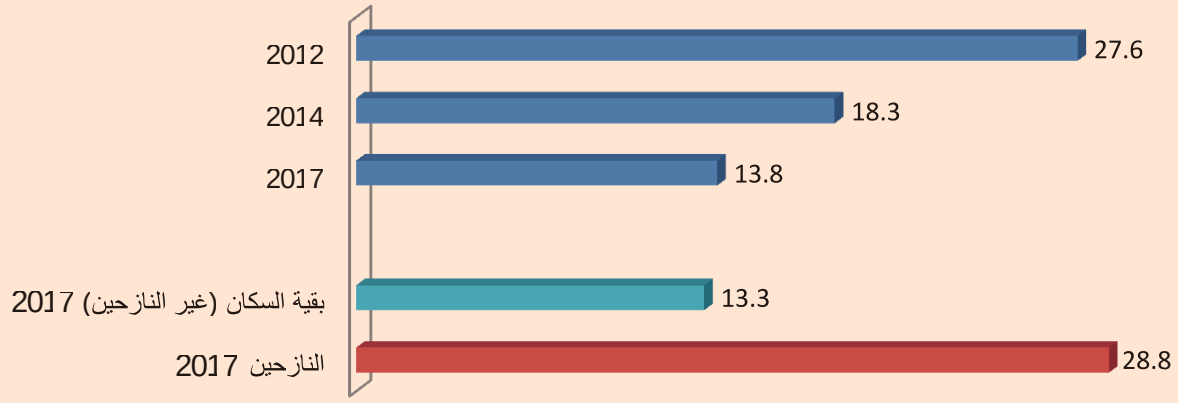
وإذا نظرنا إلى الفقر من منظور الفقر متعدد الأبعاد (MPI)، لفهم الحرمان من جوانب لا تقتصر على الدخل أو الاستهلاك ، نجد ان الفقراء يعانون من الحرمان في التعليم والصحة والخدمات الأساسية.

وتبين الفروق بين مؤشر الفقر القائم على الانفاق ومؤشر الفقر متعدد الأبعاد أنَّ الزيادة الاستهلاك لاتتطابق بالضرورة مع تحسن مؤشرات التنمية البشرية، على سبيل المثال فإن 10.4 % من الأسر هي فقيرة على كلا المؤشرين ، بينما 55.3 % منها ليست فقيرة في كلا المؤشرين ، 24.9 % منهم فقراء طبقاً لمؤشر الفقر متعدد الأبعاد و 9.4 % فقراء فقط على وفق مؤشر الاستهلاك[22]. كما أن 63 % من الأسر تعاني من الحرمان في إثنين أو ثلاثة من الابعاد الثمانية، في حين أن 11 % من الأسر تعاني من الحرمان في أربعة ابعاد أو أكثر. ويتمتع إقليم كردستان بمعدلات اقل من الفقر متعدد الأبعاد، في حين تعاني المحافظات الجنوبية بمعدل فقر أعلى في كلا المقياسين. فيما تشير البيانات الاولية الحديثة باستثناء محافظات اقليم كردستان الى انخفاض في نسبة الفقر متعدد الابعاد من حوالي 28 % عام 2012، الى حوالي 18 % عام 2014 على الرغم من

(22) المصدر السابق نفسه، ص68

الازمة المزدوجة. فيما انخفضت في عام 2017 الى أقل من 14 % في عموم البلد، والى حوالي 29 % بين السكان الذين تعرضوا للنزوح. (ينظر الشكل 2-1) . وتعطي هذه الأدلة مصداقية لوضع الاستراتيجية مع ركائزها الخمسة المقابلة لأبعاد مختلفة - التي يجب أن تعالج اسباب الفقر سواء كانت مصنفة بحسب الدخل أومرتبطة بالحرمان من الحصول على الخدمات

شكل (2-1): نسبة الفقر بحسب دليل الفقر متعدد الابعاد (2012-2017)



2-1-5: فقر الأطفال

تُعد من أهم الظواهر التي تستدعي الاهتمام. ففي عام 2012 مثّل الأطفال (اقل من 18 عام)، 48 % من السكان، 23 % منهم فقراء أي واحد من كل أربعة أطفال فقير. 34 % من أطفال الريف فقراء مقابل 17 % من أطفال الحضر. أما على مستوى المحافظات فنسبة الأطفال الفقراء تبلغ 5 % في كردستان و50 % في المحافظات الجنوبية: المثنى والقادسية وميسان وذي قار. وتبلغ نسبة عمالة الأطفال 8 %، وينقطع 8 % من الأطفال غير الفقراء عن الدراسة مقابل 19 % من الأطفال الفقراء، ترتفع بين النازحين إلى 70 %.

والجدير بالملاحظة إنَّ انخفاض نسبة الفقر بين 2007 - 2012 لم ينعكس على نسبة الفقر بين الأطفال بل ارتفعت من 54 % عام 2007 إلى 57.6 % عام 2012 بسبب التأثير الديموغرافي بحيث ولَّد المزيد من الأطفال في اسر فقيرة[23].

(23) يونيسيف العراق - قسم الدراسات الاجتماعية. فقر الأطفال في العراق: تحليل اتجاهات فقر الأطفال والتوصيات بشأن الإستراتيجية الوطنية للتخفيف من الفقر -2017 2021. يناير/ كانون الثاني 2017

كيف ننصف الأطفال؟

يمثل الأطفال غالبية الفقراء في العراق 57 % وعلى الرغم من ذلك لا تغطي برامج الحماية الاجتماعية الأطفال على وجه الخصوص إلا أعداداً قليلة من الأيتام.

ويوصي تقرير منظمة اليونيسيف(*) بالعمل على تصميم نظام حماية اجتماعية مشروطة للتحويلات النقدية الموجهة والتصاعدية وتضمينها منحة موجهة للأطفال لإعمال حقوق الطفل، ولأن الاستثمار في الأطفال يسهم في تنمية رأس المال البشري، ويواجه الفقر والحرمان بين الأطفال بالمساواة والإنصاف، ويزيد العائد على الإعانات النقدية إلى أقصى حد.

(*) يونيسيف العراق - قسم الدراسات الاجتماعية، فقر الأطفال في العراق: تحليل اتجاهات فقر الأطفال والتوصيات بشأن الإستراتيجية الوطنية للتخفيف من الفقر 2017-2022، يناير/ كانون الثاني 2017.

2-2: خصائص الفقر

كشف تحليل خصائص الفقر بين عامي 2007 و2012 في العراق عن مجموعة من العوامل التي يرتبط بها الفقر والتي تُفسر إلى حد كبير حجمه وتوزيعه بين فئات السكان وبين المناطق الجغرافية ستكون مصدراً أساسياً لبناء الإستراتيجية:

ارتباط الفقر بانخفاض الدخل من العمل:

في عام 2012 يتركز أرباب الأسر الفقيرة في ثلاثة قطاعات هي الزراعة، والبناء، وقطاع النقل والخزن، يشكلون حوالي 50 % من معيلي الأسر الفقيرة الذين لديهم عمل، وهناك 24 % من الفقراء يعملون في قطاعي الزراعة والبناء ويتسم هذان القطاعان بانخفاض متوسط الأجر، ووجود العمل بدون أجر بالنسبة للنساء في الزراعة، وكونها في الغالب قطاعات يهيمن عليهما النشاط الخاص، ويبدو أنَّ أغلب هؤلاء الفقراء العاملين فيها هم من العاملين لحسابهم في أنشطة كفاف [24].

ارتباط الفقر بالتعليم :

إذ يزداد الفقر مع انخفاض تعليم رب الأسرة، فحوالي 51 % من معيلي الأسر الفقيرة لديهم تعليم أقل من ابتدائي، وهناك حوالي 32 % من الأسر الفقيرة يعيلها أفراد أكملوا التعليم الابتدائي. وتشير النتائج الإحصائية إلى أنّ الأسر التي تعتمد على الزراعة أكثر فقراً لأنَّها أقل تعليماً، وأن التحسن في مستوى معيشة الأسر مرتبط إلى حد ما بحصول أفراد الأسرة الفقيرة على تعليم أعلى.

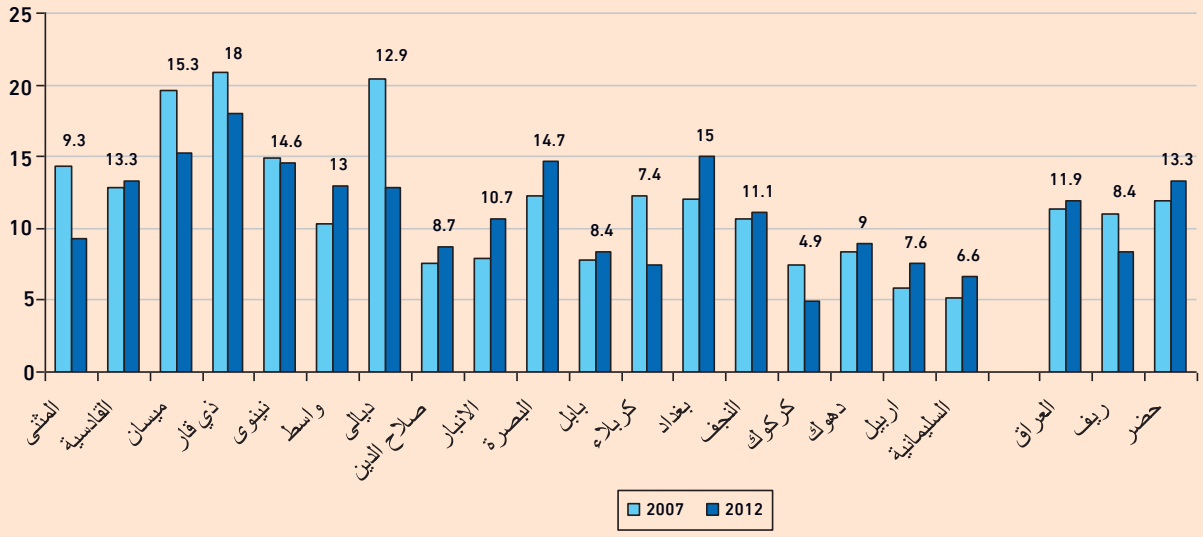
ارتباط الفقر بالبطالة :

على الرغم من تقارب معدلي البطالة بين عامي 2007 و2012 (11.7 % إلى 11.9 %)، إلا أن ارتباطاً بينها وبين الفقر أصبح واضحاً ففي عام 2012 يزداد احتمال الفقر في الأسر التي يكون معيلوها عاطلين عن العمل، إذ أنَّ هناك 32 % من معيلي الأسر الفقيرة عاطلون، في حين كان ارتباط الفقر بالبطالة ضعيفاً عام 2007[25]. إنَّ حالة عمل رب الأسرة لا تلغي بقائها في الفقر وكذلك كونه عاطلاً لا يعني بالضرورة أنَّه فقير. يُثير هذا الاستنتاج مسألة العمالة الناقصة والتي تصل إلى 28 % بالمقارنة مع معدل البطالة العام الذي يبلغ 10.2 %.

(24) المصدر السابق نفسه، ص50

(25) الإستراتيجية الوطنية للتخفيف من الفقر 2009 - 2014، ص 13

شكل (2-2): معدلات البطالة بحسب المحافظة والبيئة بين عامي 2007 و 2012



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

ارتباط الفقر بالريف:

أظهرت المؤشرات أنَّ نسبة الفقر في الريف تزيد على ضعف النسبة في الحضر. وعند ترتيب المناطق الفقيرة بحسب البيئة يظهر بأنَّ أفقرها هي أرياف ميسان 73 % ، والمثنى 64 % ، وذي قار 61 % ، والقادسية 60 % [26]. وتفسير ذلك هو انخفاض إنتاجية العمل الزراعي.

ارتباط الفقر بزيادة عدد إفراد الأسرة:

يزيد احتمال الفقر مع زيادة حجم الأسرة. فمتوسط الأسرة الفقيرة يبلغ 12 فرداً عام 2012. فحوالي 75 % من الأسر الفقيرة بحجم 8 أفراد فأكثر. وما يقرب الثلث من الأسر الفقيرة تتكون من 11 فرداً. وهناك اقل من 1 % من الأسر الفقيرة تنتمي إلى اسر صغيرة (4 أفراد فأقل) [27]. ويعكس معدل الإعالة الاقتصادية هذا الارتباط فتنخفض نسبة الفقر كلما زاد عدد العاملين من أفراد الأسرة وترتفع حينما يكون رب الأسرة هو المعيل الوحيد لها. ويتضح هنا الأثر الناتج عن انخفاض المشاركة الاقتصادية للمرأة على تدني مستوى معيشة الأسرة. وبالمثل يمكن توقع أثر إيجاد فرص عمل للنساء في التخفيف من الفقر.

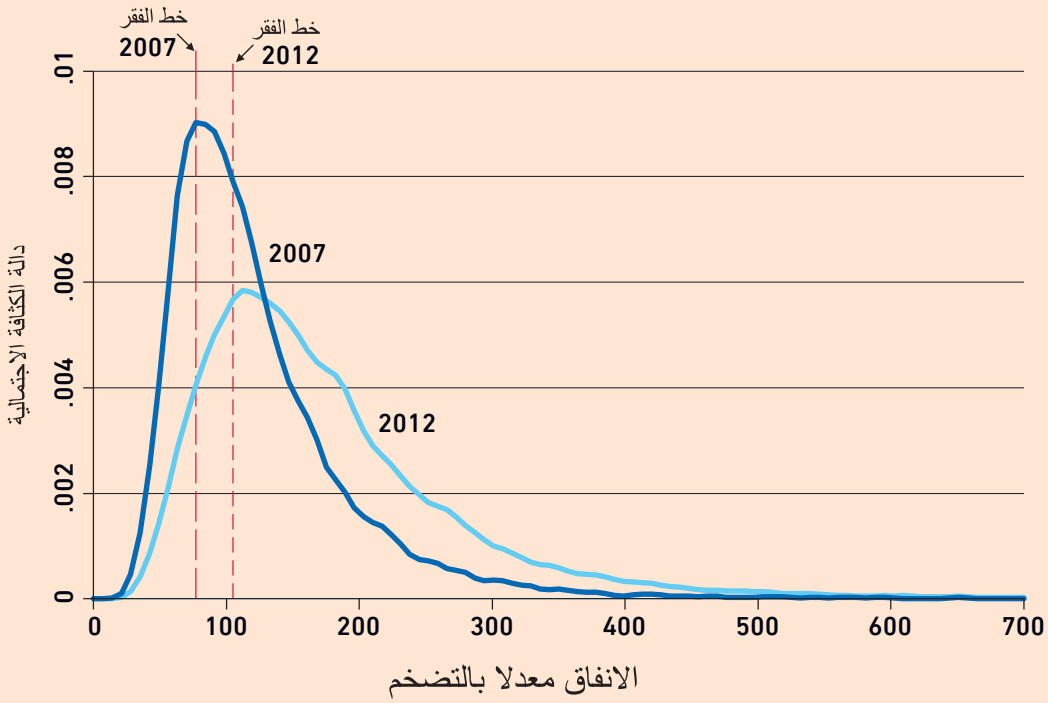
قرب الفقراء من خط الفقر :

ومثلما كانت الحال في عام 2007 فإنَّ أغلب الفقراء يقعون قريباً من خط الفقر (ينظر الشكل 2-3)، وهو ما يعني أن تغيراً إيجابياً أو سلبياً في إنفاقهم يعني تغيراً في تخليصهم أو تفاقم أوضاعهم المعيشية. فعلى سبيل المثال فان ارتفاعاً بنسبة 5 % في خط الفقر يعني ارتفاعاً بنسبة 16 % في نسبة الفقر[28]. من

(26) محتسب من بيانات المسح الاجتماعي والاقتصادي للأسرة في العراق 2012.
(27) البنك الدولي، مصدر سبق ذكره، ص46
(28) المصدر السابق نفسه، ص50

جهة أخرى، فإنَّ كثيراً من الأفراد غير الفقراء يقعون قريباً من خط الفقر، الأمر الذي يعني الاحتمال الكبير لوقوعهم في الفقر بسبب تأثير الأزمة المزدوجة بعد عام 2014.

شكل (2-3): توزيع الفقراء بحسب الإنفاق معدلا بمعدل التضخم بين عامي 2007-2012



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

2-3: محنة النزوح والفقر

أشرنا في الفصل الأول إلى تفاقم أزمة النزوح، وتفاقم أوضاعهم الإنسانية، في ظل محدودية إمكانات منظمات الأمم المتحدة للتمويل الكافي لعملياتها في العراق، والضغط الاقتصادي الذي تعانيه الحكومة العراقية بسبب الأزمة الاقتصادية والأعباء الناجمة عن الحرب ضد داعش.

مما لا شك فيه أن النزوح القسري يترك الأسر دون موارد وعمل وممتلكات، وينتقلون إلى أماكن أكثر أمناً، بالمقابل هناك عوامل كثيرة دفعت الأسر نحو النزوح منها: التهديد المباشر لحياة أفرادها، وندرة الغذاء وعدم قدرة الأسر على تحمل ارتفاع الأسعار، فضلاً عن التوقف أو التراجع الحاد في الخدمات العامة المقدمة لهم، إلا أنَّ كثيراً منهم ظل يعاني من عدم توفر السكن المناسب، ونقص في المواد الغذائية الأساسية والمرافق المنزلية في المناطق التي نزحوا إليها، فضلاً عن أنَّ صعوبة الحصول على وثائق ثبوتية صالحة قد عوق فرص ممارسة الكثير منهم حياة طبيعية والحصول على فرص التعليم مثلاً. إنَّ اغلب النازحين حالياً هم من نينوى 57 % والانبار 16 %، فضلاً عن كركوك وصلاح الدين، إلا أن استهلاكهم يتأثر بطرق مختلفة، فقد انخفض استهلاكهم بسبب تدني نوعية

الخدمات المقدمة إليهم فضلا عن فقدانهم الأصول والسلع المعمرة غير المنقولة، وفقدانهم وظائفهم ورواتبهم وأجورهم التي كانوا يحصلون عليها من أعمالهم السابقة. ويقدر نصيب استهلاك الفرد من النازحين بنسبة 22 % تقريباً بفعل الأزمتين (داعش والأزمة الاقتصادية)، وكانت دخولهم قد انخفضت بحوالي 61.6 %، وذلك بسبب انخفاض دخل العمل بنسبة 62.5 % بسبب فقدانهم لوظائفهم، وارتفاع معدل البطالة بينهم إلى 27 %، أي بأكثر بثلاث مرات تقريباً من بقية السكان. وطبقا لنتائج المحاكاة فإنّ معدل الفقر قد ارتفع بينهم من 23 % إلى 38 %، أي ضعف ما حدث بالنسبة لبقية السكان. وهذا يعني أن أربعة من 10 أشخاص نازحين داخلياً أصبحوا فقراء. فضلاً عن زيادة فجوة الفقر وشدته بحوالي 5 % [29].

وعلى الرغم من أنّ التركيز غالباً ما يتم على مأساة النازحين، إلا أنّ المجتمعات المضيفة بدأت تواجه مشكلات جدية بسبب النزوح، إذ أدى إلى تدهور الخدمات العامة، وإيجاد منافسة غير مرغوب فيها على السكن في المدن المضيفة، وفقدان فرص العمل بسبب مزاحمة النازحين لأبناء تلك المناطق في الحصول على فرص العمل[30]. وعليه فإنّ النزوح يؤثر في زيادة معدلات الفقر سواء بالنسبة للأسر النازحة، أو المضيفة، نتيجة الديناميات السلبية التي ينطوي عليها.

2-4: عوامل زيادة الفقر

أشرنا فيما سبق إلى الأثر السلبي لعاملين في التخفيف من الفقر في البلاد، هما: الأزمة الاقتصادية والمالية التي نتجت أصلاً عن انخفاض أسعار النفط في الأسواق العالمية، ومن ثم انخفاض عوائد البلد، والتدهور الأمني بفعل احتلال داعش لثلاث محافظات هي: نينوى والانبار وصلاح الدين منتصف عام 2014. فقد كان متوقعاً انخفاض نسبة الفقر من 19 % عام 2012 إلى 15 % عام 2014 في ظل الظروف السائدة عام 2012. إلا أنّ التقديرات التي بنيت على نتائج محاكاة الأزمتين بينت بأنهما تركا آثاراً سلبيةً في مستوى الرفاه، وارتفاعاً في نسبة الفقر إلى 22.5 % عام 2014. وهذا يعني زيادة بحوالي 7 نقاط. فضلاً عن أنّ ذلك أفضى إلى أن ينحدر الفقراء بعيداً عن خط الفقر الأمر الذي يصعب من استخدام السياسة الاقتصادية في انتشالهم من فقرهم. ومن ذلك نستنتج أنّ نسبة الفقر عادت إلى ما كانت عليه عام 2007، بمعنى فقدان المكاسب المتحققة بين عامي 2007 و 2012.

لم يكن غريباً أن كلاً من إقليم كردستان والمحافظات الواقعة تحت احتلال داعش لأراضيها كانت الأكثر تضرّراً. فقد ازدادت نسبة الفقر في إقليم كردستان من النسبة المتوقعة تحت افتراض النمو الاعتيادي إلى 12.5 % كنتيجة لموجة النزوح الكبيرة، وفقدان فرص العمل وزيادة التنافس عليها، والضغط أيضاً على السلع والخدمات. ففي المحافظات المتأثرة باحتلال داعش لأراضيها تضاعفت نسبة الفقر لتصل إلى 41.2 % بافتراض مؤشرات سيناريو الأزمة. وفي حين كان التأثير محدوداً في بقية مناطق العراق، إلاّ أنّ نسبة الفقر بشكل عام قد ازدادت في كل المحافظات. لاسيما في الجنوب، التي ظلت نسبة الفقر فيها مرتفعة، وتزيد على 30 % مع تزايد أثر الأزمة الاقتصادية عموماً.

ومع أن عدم المساواة زادت على المستوى

(29) World Bank, Iraq Systematic Country Diagnostic, February 3, 2017, pp. 41-42

(30) المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، النزوح السكاني تحدي وفرصة: تحديد مواصفات (بروفايل) المناطق الحضرية، اللاجئين والنازحين والمجتمع المضيف، محافظة السليمانية وإدارة كرميان، إقليم كردستان العراق، آب 2015، ص 21

الوطني، وان بقيت قريبة من معدلاتها. إلا أنَّ هناك زيادة ملحوظة في ذلك في منطقة كردستان، وفي بغداد والمحافظات التي تعرضت للارهاب. فالمناطق التي حررت قد تأثرت بوجود الألغام والذخائر غير المتفجرة والعبوات الناسفة التي كانت الجماعة الإرهابية تستخدمها. لذا فإنَّه وقبل إعادة الناس وإطلاق برامج التنمية إلى تلك المناطق ينبغي إزالة هذه الألغام والمتفجرات.

جدول (2-4): سيناريو نسب الفقر بين عامي 2012 - 2014 في ظل أوضاع أكثر استقراراً

	نسبة الفقر				فجوة الفقر			
	2012	2014			2012	2014		
		الوضع المستقر	الوضع مع الأزمتين	مقدار الأثر		الوضع المستقر	الوضع مع الأزمتين	مقدار الأثر
العراق	18.9	15.0	22.5	7.5	4.1	3.9	6.6	2.7
العراق بدون المحافظات التي تعرضت للارهاب	**18.9**	**15.0**	**18.6**	**3.6**	**4.1**	**3.9**	**5.0**	**1.4**
إقليم كردستان	3.5	3.5	12.5	9.0	0.6	0.6	3.7	3.1
بغداد	12.0	8.5	12.8	4.4	2.0	2.3	3.4	1.0
بقية الشمال	14.9	12.1	17.7	5.6	2.8	2.9	4.4	1.6
الوسط	15.8	12.7	18.6	5.8	3.1	2.9	4.6	1.7
الجنوب	33.6	26.1	31.5	5.5	8.6	6.8	8.9	2.1
المناطق التي تعرضت للارهاب	25.0	20.5	41.2	20.6	5.6	5.3	14.2	8.9

Source: World Bank, Iraq Systematic Country Diagnostic, February 3, 2017, p.36

2-5: عوامل تخفيف الفقر

إنَّ مقياس فجوة الفقر وهو مؤشر يقيس حجم الفجوة الإجمالية الموجودة بين دخول الفقراء (أو استهلاكهم) وخط الفقر، انخفض بنسبة 0.4 % فقط. فضلاً عن أنَّ الزيادة في الناتج المحلي الإجمالي لم تترجم إلى تحسين في أوضاع الفقراء، وهذا يعني أنَّ اثر السياسات العامة المعنية بالفقر كان ضئيلاً، وذلك بسبب خصائص الفقر نفسه، وتركزه في الريف حيث فرص العمل محدودة والإنتاجية منخفضة. ومن جهة أخرى، فإنَّ ارتفاع الدخل لم يؤدِ إلى تحسن أوضاع الفقراء مقاساً بفقر الاستهلاك.

وعند النظر إلى إسهام العوامل المكونة لدخل الفقراء في التخفيف من الفقر، فإننا نجد أنَّ الإسهام الأكبر يأتي من دخل العمل، وهو أمر يتسق مع تحليل الفقر في العراق إذ يعتمد الفقراء على عملهم كمصدر رئيس للدخل، يليه نسبة الاستهلاك إلى الدخل، فالإيجار التقديري، على الرغم من ارتفاع ملكية السكن لدى الخمس الأفقر من السكان (70.1 %)، إلا أنّ أهميته بالنسبة لدخل الأسرة تعد كبيرة، فيما نجد أن حجم الأسرة وزيادة عدد البالغين فيها يحدث أثراً سلبياً في التخفيف من الفقر، مثلما أنَّ أثر البطاقة التموينية سلبية، بسبب

اضطرار الأسر إلى زيادة مشترياتها من مواد الحصة شهرياً من 1633 ديناراً عام 2007 إلى 7872 ديناراً عام 2012[31].

إنَّ التخفيف من الفقر عملية طويلة الأجل والتغير في خصائص الفقر عملية بطيئة. فالفقر يتركز جغرافيا في مناطق معينة ويتجذر فيها ليصبح فقراً مزمناً يرتبط بانخفاض الدخل ونصيب الفرد من الاستهلاك، وبانخفاض المستوى التعليمي، وبالعيش في الريف والعمل في الزراعة، وبحجم الأسرة الكبير، وضعف المشاركة الاقتصادية للنساء، والمخاطر المهددة لأمن الإنسان. وهي عوامل تتداخل مع بعضها بشكل علاقة سببية تدور في حلقة مفرغة، وما لم يتم كسر هذه الحلقة، ستعيد إنتاج الفقر.

لكنها عوامل تستدعي تكثيف الجهود على تمكين الفقراء أنفسهم ليتغلبوا على فقرهم، من خلال **بناء رأس المال البشري** وعوامل أخرى تعنى بتحسين بيئة الفقراء، ويتسع مفهوم البيئة هنا ليتضمن البيئة السياسية والأمنية والاقتصادية والأوضاع المعيشية بكل تفاصيلها، بكلمات أخرى: **الحكم الرشيد** كإطار ناظم لها جميعاً.

يُمهد تشخيص هذه الخصائص وفهم الروابط بينها والتعرف على عوامل زيادة الفقر وعوامل التخفيف منه في هذا الفصل للاختيار الصحيح للإجراءات والأنشطة والسياسات. وتفضي خلاصة التحليل إلى تأكيد أهمية توجهات الإستراتيجية الأولى وخياراتها فيما يتعلق بالأولويات وتحديد المحصلات في: **دخل أعلى ومستدام من العمل للفقراء، تحسن المستوى الصحي، تحسن تعليم الفقراء، سكن ملائم وبيئة مستجيبة للتحديات، حماية اجتماعية فعالة للفقراء**، ما تزال هي المجالات الرئيسة والمقومات التي ينبغي بناء الإستراتيجية الثانية 2018 - 2022 عليها، وهذا ما سيهتم به الفصل الثالث مع إيلاء الاهتمام الخاص بآثار النزوح (بوصفه تهديداً لأمن الإنسان) على مساعي التخفيف من الفقر في محصلة إضافية **تعنى بالأنشطة المستجيبة للطوارئ**.

(31) المسح الاجتماعي والاقتصادي للأسرة في العراق 2007، ص467 المسح الاجتماعي والاقتصادي للأسرة في العراق 2012، ص323

الفصل الثالث

بناء الإستراتيجية

بناء الإستراتيجية

3-1: إطار عمل إستراتيجية التخفيف من الفقر 2018 - 2022

تسعى الإستراتيجية إلى تحسين أوضاع الفقراء، وانتشالهم من حالة الفقر، سواء من خلال تحسين دخولهم، أو من خلال تحسين فرص وصولهم إلى الخدمات ذات النوعية المناسبة، وذلك من خلال المقاربات: الاقتصادية والتمكينية وتلك المبنية على الرفاه. ففي المجال الاقتصادي تعطي الإستراتيجية **الأولوية لزيادة دخل الفقراء**، من خلال توفير فرص العمل المستدام والقروض الميسرة لهم، وتيسير اندماجهم في سوق العمل المنظم في إطار يحفزه السوق، وبهذا فهي تقوم على الكفاية والاستدامة في تحسين أوضاع الفقراء، وتمكينهم من اتخاذ القرارات الحاسمة بشأن عملهم وحياتهم ومستقبلهم. أما المقاربة التمكينية فإنَّها تقوم على **تحسين فرص وصول الفقراء للخدمات** العامة والموارد التي تمهد لتحسين أوضاعهم الحالية والمستقبلية، وبخاصة تلك التي ترتبط بالصحة والتعليم والتدريب والسكن. وتنصرف المقاربة القائمة على الرفاهية على **تحسين آليات استهداف الفقراء** ببرامج التحويلات الاجتماعية، وبخاصة شبكة الحماية الاجتماعية، ونظام البطاقة التموينية، بما يمهد لشمول الفقراء جميعاً، وتقليص عدد غير المستحقين من المشمولين بها، وكل ذلك من شأنه أن يساعد في تخفيف الفقر.

3-1-1: الرؤية والأهداف

يبدأ إعداد الإستراتيجية بوضع رؤية وخطة عمل يكون لها أهداف واضحة، واقعية وقابلة للتنفيذ فالغاية النهائية للإستراتيجية هي التخفيف من الفقر، أما الهدف العام فيرتبط بالقياس الكمي لخفض الفقر في أفق الإستراتيجية.

تستهدف الإستراتيجية خفض نسبة الفقر في البلاد بمقدار 25 % حتى عام 2022، من خلال الإسهام في تحسن المستوى التعليمي والأوضاع الصحية والمعيشية والحماية من المخاطر والتمكين من أجل ((**تحويل الفقراء إلى منتجين مندمجين اقتصادياً واجتماعياً**)).

(لم يعد الدخل مقياساً كافياً لقياس الفقر فالفقر متعدد الإبعاد. ولا تعد زيادة الدخول التحويلية وسيلة كافية للتخفيف من وطأة الفقر، ولم تعد أسباب الفقر التقليديةكافية للوقوع في فخ الفقر. ففي مجتمعات الأزمة والنزاعات (الهشة) كالعراق، هناك دائماً أسباب طارئةً ومستجدةً).

تتبنى الإستراتيجية في كل محصلاتها أهداف وغايات من أجندة التنمية المستدامة 2030 بالإضافة إلى الأهداف التي تم صياغتها بناءً على التشخيص المبنى على الأدلة والمشاهدات للواقع الحالي للفقر، وستنفذ من خلال برامج سنوية لتحقيق **الأهداف البعيدة المدى** وهي:

الهدف 1: إنهاء الفقر بكل أشكاله وفي كل مكان.

الهدف 2: القضاء على الجوع وتحقيق الأمن وتحسين التغذية وتعزيز التنمية المستدامة.

الهدف 4: ضمان التعليم اللائق وفرص التعليم مدى الحياة للجميع.

الهدف 8: تعزيز النمو الاقتصادي الشامل المستدام والعمالة المنتجة والعمل اللائق للجميع.

الهدف 10: الحد من عدم المساواة داخل البلدان.

الهدف 11: جعل المستوطنات البشرية شاملة وآمنة وقابلة للاستمرار.

3-1-2: افتراضات الاستراتيجية

وسيتطلب تنفيذ الإستراتيجية تحقق جملة افتراضات:

- استمرار توافر الإرادة السياسية والالتزام الحكومي بالتخفيف من الفقر وتحقيق أهداف التنمية.
- توافر الموارد المالية والمادية اللازمة للتنفيذ الأمر الذي يعني تجاوز تداعيات الأزمة المالية الناتجة عن انخفاض أسعار النفط الخام.
- استمرار الدعم الدولي للإستراتيجية بخاصة في مجال الدعم المالي واللوجستي.
- التنسيق الفعال للأطراف المعنية بالتنفيذ مع تشكيلات الإستراتيجية ولجانها وبخاصة على مستوى الحكومات المحلية في إطار التحول نحو اللامركزية.
- تحسين البنية المؤسسية للإستراتيجية وتطوير قدرات العاملين فيها، بما في ذلك إنشاء الصندوق الاجتماعي للتنمية.
- التكامل في تنفيذ الأنشطة مع خطة التنمية الوطنية 2018 - 2022 التي تعنى بالسياسات الرئيسة التي هي شروط مسبقة للحد من الفقر بصورة مستدامة مثل التنويع والحكم الرشيد وإصلاح القطاع العام وزيادة كفاية الإنفاق الحكومي واللامركزية وتنمية القطاع الخاص.
- تعزيز النمو الشامل، وهذا يحتاج إلى تحسينات في جانب العرض في الاقتصاد العراقي، مصحوبا بتنويع واسع النطاق. وفي هذا الصدد، يفترض إطار الاقتصاد الكلي للاستراتيجية تحقق إصلاحات هيكلية في مصادر النمو، وتنويع اقتصادي جذري فهما الوسيلتان التي تمكن من تحقيق الأثر الإيجابي للنمو على تخفيف الفقر مع مراعاة الانصاف والعدالة بين المناطق والجندر وهي من مهام خطة التنمية الوطنية.
- تولي الإستراتيجية المرأة اهتماما خاصا، وتركز على الزراعة والتعليم والمشاريع الصغيرة والأنشطة الحرفية والخدمات والتجارة أنشطةً تنفذها الاستراتيجية لأنها أكثر ملائمة للنساء. فضلا عن أن القضايا الخاصة بالجندر والناشئة عن النزوح تلقى اهتماما مباشرا من المنظمات الإنسانية والمنظمات غير الحكومية ومن خلالها يمكن تنفيذ أنشطة معينة ترتبط بتوفير رعاية نفسية خاصة للنساء والأطفال المعرضين للعنف بأشكاله.
- تضع الإستراتيجية أدواراً مهمة للمنظمات غير الحكومية بوصفها شريكاً أساسياً في إسناد ودعم تنفيذ أنشطة الاستراتيجية، وستفرض طبيعة النشاط الدور المناط بتلك المنظمات من دون تحديد للتفاصيل في الوثيقة بالضرورة.

ينص الهدف الأول من الأهداف العالمية للتنمية المستدامة 2030 على تخفيض نسبة الرجال والنساء والأطفال من جميع الأعمار الذين يعانون من الفقر بجميع أبعاده على وفق التعريفات الوطنية بمقدار النصف على الأقل بحلول عام 2030. لذا تسعى الإستراتيجية إلى تحقيق تخفيض طموح للفقر بمقدار 50 % حتى ذلك الحين، كهدف للأجل الطويل، وتتبنى تخفيض الفقر بمقدار 25 % حتى عام 2022، للأجل المتوسط.

ولتحقيق هذا الهدف لابد من وضع مسار واقعي في ضوء تشخيص مشكلات الفقر ووسائل معالجتها. وقد أعدت هذه الإستراتيجية على وفق نهج الإطار المنطقي، الإدارة بالنتائج. وتمخضت عن المشاورات المكثفة والتحليلات التي قامت بها الفرق المنبثقة عن اللجنة الفنية الدائمة للإستراتيجية، عن اختيار ست محصلات، وتعني المحصلة مجموعة النتائج

التي تعمل الإستراتيجية على تحقيقها، فيؤدي ذلك إلى تحقيق الهدف العام، وتكون ذات أفق زمني طويل نسبياً بالمقارنة مع الأنشطة التي تنفذ في برامج سنوية. المحصلات التي تم الاتفاق عليها هي: **دخل أعلى ومستدام من العمل للفقراء، تحسن المستوى الصحي ، تحسن تعليم الفقراء، سكن ملائم وبيئة مستجيبة للتحديات، حماية اجتماعية فعالة للفقراء، وأنشطة مستجيبة للطوارئ** وعلى رأسها أزمة النازحين والعائدين.

3-2: بناء المحصلات

ومع تبني رؤية طموحة تم وضع تسع وثمانون نشاطاً للإستراتيجية، ومن خلال المناقشات تم تقليص عدد الأنشطة وإعطاء أولوية لأنشطة محددة وبذلك بلغ عددها اثنتان وثلاثون نشاطاً. (ينظر الشكل 3 - 1)

شكل (3-1): بنية إستراتيجية التخفيف من الفقر 2018 - 2022

		المحصلات		الانشطة
خفض الفقر بنسبة %25 2022	‹	دخل أعلى ومستدام من العمل للفقراء	‹	7
		تحسن المستوى الصحي	‹	4
		نشر وتحسن تعليم الفقراء	‹	6
		سكن ملائم وبيئة مستجيبة للتحديات	‹	5
		حماية اجتماعية فعالة للفقراء	‹	6
		الانشطة المستجيبة للطوارئ	‹	4
		6		32

يتم اختيار الأنشطة، ولاحقاً مناطق تنفيذها، بناء على الدروس المستخلصة من تنفيذ الإستراتيجية الأولى ومبدأ الاستهداف المبني على الأدلة وفق خارطة الفقر والمؤشرات ذات العلاقة بالفقر، والاستجابة للأوضاع الجديدة. آخذة بالنظر الاعتبارات الآتية:

- **الأول** : نتائج تحليل الفقر والروابط بين الفقر وانخفاض الدخل من العمل وانخفاض تعليم رب الأسرة، والبطالة وانخفاض معدلات النشاط الاقتصادي وبخاصة للنساء، وغيرها، فضلاً عن وجود أبعاد أخرى لا يقيسها فقر الاستهلاك، والتي تؤكد حرمان الفقراء من فرص التعليم والصحة والسكن الملائم والتي تتفاقم جميعا في الريف. حيث يعمل اغلب فقراء الريف في الزراعة (46.9 % عام 2007 و30.4 % عام 2012)، وفقراء الحضر في قطاع البناء والتشييد (21.3 % عام 2007 و27.7 % عام 2012) [32].
- **الثاني** : الموائمة مع أهداف التنمية المستدامة

(32) World Bank, The Unfulfilled Promise Of Oil And Growth: Poverty, Inclusion And Welfare In Iraq 2007 - 2012, Washington DC. 2014, p.196

وتوجهات واستراتيجيات القطاعات وخطة التنمية الوطنية 2018 - 2022 في خارطة الأنشطة التنموية.

- **الثالث** : التكيف مع نهج اللامركزية في إيصال الخدمات وتنامي دور الحكومات المحلية والتأثير المتوقع على تحديد الأولويات على وفق الاحتياجات الفعلية وتنفيذ الأنشطة الأمر الذي سيعزز تبنيها لها والتزامها بالتنفيذ.
- **الرابع**: ستضمن عودة الاستقرار على مدى أعوام الإستراتيجية الخمسة القادمة إمكانية إجراء تعداد ومسوحات جديدة وأهمها المسح الاجتماعي والاقتصادي الجديد 2018 الذي سيوفر قاعدة بيانات جديدة لاستخلاص الدلائل والمؤشرات قد تكشف عن حقائق جديدة عن خصائص الفقر وتوزيعه الأمر الذي سيتطلب تغيير معايير الاستهداف الجغرافي الحالية.

لقد عمل فريق إعداد الإستراتيجية على بناء مصفوفة الأنشطة لكل محصلة وتوصلت فيها إلى الاتفاق على اثنين وثلاثين نشاطاً وهو عدد واقعي قابل للتنفيذ في ضوء الإمكانات المالية والإدارية والتحديات القائمة.

وعمل الفريق في الورش على تعيين نوع النشاط.

تعاملت الإستراتيجية مع موضوع النوع الاجتماعي (الجندر) بوصفه قضية متقاطعة (Cross Cutting issue)، كذلك موضوع البيئة، فلم تفرد محصلتين منفصلتين لهما، وإنما أدمجتا في بقية المحصلات بوصفهما بعدان أصيلان لكل موضوعة.

جهات التنفيذ والشركاء، الكلف التخمينية الكلية لكل نشاط، مصادر التمويل المحلية والدولية، قيمة المؤشر لعام الأساس لكل نشاط، قيمة المؤشر المستهدف لكل نشاط، وأهمية النشاط، والاستهداف المبني على الأدلة.

لقد أولى الفريق موضوع تمويل أنشطة الإستراتيجية و تحديد الجهات الممولة وحساب كلف الأنشطة جانباً كبيراً من جهوده. فعلى صعيد التمويل المحلي تم اعتماد ما يتوقع توفيره من التخصيص السنوي من الموازنة العامة الاستثمارية و الجارية لموازنة الإستراتيجية، وهو ما جرى عليه الحال في الإستراتيجية الأولى.

ومع سعي الإستراتيجية للاستفادة من التحول نحو اللامركزية واعتبارها فرصة للنجاح تمكنها من التنفيذ بكفاية أعلى وتضمن ملكية المجتمع المحلي لأنشطة الإستراتيجية، أضيفت نسبة من التخصيصات السنوية لكل من برنامج تنمية الأقاليم والبترودولار الأمر الذي سيتطلب التنسيق مع وزارة المالية والبرلمان سنوياً لتضمينها في قانون الموازنة.

أما على صعيد التمويل الدولي فقد عرضت أنشطة الإستراتيجية على ممثلي المنظمات الدولية والجهات المانحة الأخرى، ويبدو إن إمكانية التمويل المبدئية متاحة في ضوء الدعم الدولي لجهود إعادة الإعمار.

3-3: محصلات الاستراتيجية والأنشطة المرتبطة بها

3-3-1: المحصلة الأولى: دخل أعلى ومستدام من العمل للفقراء

من أهداف التنمية المستدامة	
3-2	مضاعفة الإنتاجية الزراعية ودخل صغار منتجي الأغذية ولاسيما النساء وأفراد الشعوب الأصلية والمزارعين الأسريين والرعي والصيادين، من خلال ضمان المساواة في حصولهم على الأراضي وموارد الإنتاج الأخرى وإمكانية وصولهم إلى الأسواق والفرص لتحقيق قيمة مضافة وفرص بحلول 2030.
4-4	زيادة عدد الشباب والكبار الذي تتوافر لديهم المهارات المناسبة للعمل وشغل وظائف لائقة
3-8	تعزيز السياسات الموجهة نحو التنمية التي تدعم الأنشطة الإنتاجية وفرص العمل اللائق والأعمال الحرة
1-10	التوصل تدريجيا إلى تحقيق نمو الدخل ودعم استمرار ذلك النمو لأدنى 40 % من السكان بمعدل أعلى من معدل المتوسط الوطني.
4-1	ضمان حصول الرجال والنساء والفقراء والمعوزين على حقوق متساوية في المصادر الاقتصادية وكذلك حصولهم على الخدمات الأساسية وعلى حق ملكية الأرض والتصرف فيها وغيره من الحقوق المتعلقة بإشكال الملكية الأخرى وبالميراث وبالحصول على التكنولوجيا الجديدة والخدمات المالية بما في ذلك التمويل متناهي الصغر.
5-1	الحد من تعرض وتأثر الفقراء والمعوزين بالظواهر الطبيعية المتصلة بالمناخ كالهزات وغيرها والكوارث الاقتصادية من خلال بناء قدراتهم بحلول 2030
الهدف 5...تحقيق المساواة بين الجنسين وتمكين جميع النساء والفتيات. الهدف 8... تعزيز النمو المستدام الاقتصادي الشامل والعمالة الكاملة والمنتجة والعمل اللائق للجميع.	

يُعد الدخل المستدام وسيلة رئيسة في تخليص الفقراء من فقرهم، لأنَّ نقص الدخل ومن ثم الإنفاق على (السلع والخدمات الأساسية) هو من يضع الأفراد والأسر تحت خط الفقر في أوضاع مستقرة لا يتعرض فيها الفقراء إلى أزمات أو صدمات. وقد شخص الفصل الثاني ضعف العلاقة بين النمو الذي مصدره النفط، والرفاهية إذ يرتفع الناتج الإجمالي المحلي بنسبة 7 % سنوياً إزاء 1.75 % لمعدل نصيب الفرد من الإنفاق.

بلغ متوسط الدخل الشهري المطلوب لتأمين الاحتياجات الأساسية في عام 2012 حوالي 129 ألف دينار، وفي الوقت الذي يتواجد فيه نصف الفقراء في الريف ينخفض متوسط دخل الفرد الشهري في الريف إلى 106 ألف دينار ويرتفع في الحضر إلى 140 ألف دينار[33].

لذلك تتنوع الأنشطة في هذه المحصلة وعددها سبع لتتضمن في ضوء أهداف التنمية المستدامة، أنشطة إنتاجية غير زراعية، تحقق هدف تنويع الإنتاج في الريف وخلق فرص العمل والتحفيز على الأعمال الحرة لاسيما للنساء والشباب.

(33) البنك الدولي، مصدر سبق ذكره، ص 58

النشاط 1-1:

تحفيز خريجي المعاهد والكليات الزراعية والبيطرية والاعداديات الزراعية على إنشاء مشاريع وشركات زراعية توفر فرص عمل في الريف بالاستفادة من قانون رقم 24 لعام 2013.

أتاح قانون تنظيم إيجار الأراضي الزراعية وتمليك حق التصرف فيها للخريجين الزراعيين والبيطريين رقم 24 لعام 2013 تأجير الأراضي الزراعية بمساحة لا تزيد على 50 دونم لإقامة مشاريع زراعية بشقيها النباتي والحيواني، ويعفى المستفيدون من بدلات الإيجار للعامين الأول والثاني ويمكن تمليك حق التصرف بالأرض بعد عشر أعوام. من جهة أخرى أطلق البنك المركزي مبادرة القروض الزراعية، وكل ذلك يمكن أن يعزز فرص تنفيذ هذا النشاط المهم، والذي يمكن أن يوفر فرص عمل مدرة لدخل مستدام في المناطق الريفية.

الأنشطة الإجرائية:

- حملة توعية بأهمية النشاط والترويج له بين الشباب للاستفادة من القانون.
- تسهيل الإجراءات من قبل وزارة الزراعة ووزارة المالية والبيئة والحكومات المحلية في المحافظات وحكومة إقليم كردستان.

الأهمية	• يوفر فرص عمل للفقراء في هذه المشروعات. • يخفض نسبة البطالة بين الخريجين التي تقدر بحوالي 34 %.
الكلفة	• 15 مليون دولار لإجراءات الحصول على الأرض • 250 مليون دولار في مرحلة تأسيس المشروعات
التمويل	• قروض من مبادرة البنك المركزي (الحالية) • قروض الصندوق الاجتماعي للتنمية
المؤشرات	• المؤشر الحالي: لا يوجد. • المؤشر المستهدف: 3000 مستفيد في جميع المحافظات على مدى خمسة أعوام.
التنفيذ	• وزارة الزراعة • الحكومات المحلية • حكومة إقليم كردستان
معيار الاستهداف	• تشغيل العاطلين (نسبة البطالة في المناطق الفقيرة)

النشاط 1-2:

تأسيس جمعيات محلية لصغار الفلاحين أو تعاونية لتقديم الخدمات الزراعية كالتسويق، التمويل، استخدام المياه والصيانة والمكننة، الخزن والتبريد والنقل في المجتمعات الزراعية الصغيرة. لا توجد حالياً بنى مؤسسية تساعد صغار الفلاحين على حل المشاكل المتعلقة بالخدمات الزراعية حيث تعنى الجمعيات الفلاحية بما يتعلق بالإنتاج. وتمثل عمليات النقل والتسويق والخزن وتصنيع المنتوج أهم أسباب العزوف عن الإنتاج في المجتمعات الزراعية الفقيرة.

الأنشطة الإجرائية:

- الاستفادة من قانون المنظمات غير الحكومية ذي العدد 12 لعام 2010 في تأسيس الجمعية.
- الاستفادة من قانون الجمعيات التعاونية المتخصصة بإجراء تعديل بسيط يضيف "الخدمات الزراعية". ويتم بمذكرة من الاتحاد العام للجمعيات الفلاحية التعاونية في العراق إلى مجلس الوزراء ثم مجلس النواب.
- التوعية والترويج لتأسيس الجمعيات وعقد دورات تدريبية للفلاحين.

الأهمية	• زيادة دخل الفلاحين وتنويع مصادره. • تقليل التكاليف بالتخلص من الوسطاء. • تحفيز زيادة الإنتاج الزراعي. • إيجاد فرص عمل ملائمة للنساء. • تنويع النشاط الاقتصادي في الريف ليشمل أنشطة مكملة أو مغذية للإنتاج الزراعي وتوليد قيم مضافة جديدة.
الكلفة	• 6 مليون دولار (كلفة التأسيس) • 9 مليون دولار (كلفة المباشرة بالعمل)
التمويل	• إستراتيجية التخفيف من الفقر • دعم من منظمات دولية • قرض من الصندوق الاجتماعي للتنمية
المؤشرات	• المؤشر الحالي: لا يوجد • المؤشر المستهدف: 30 جمعية حوالي 40 ألف مستفيد و مستفيدة
التنفيذ	• اتحاد الجمعيات الفلاحية. • المنظمات غير الحكومية.
معيار الاستهداف	• جميع المحافظات الزراعية بدءاً من المحافظات الأكثر فقرا • منها 4 في المناطق المنفذ فيها مشروع القرى العصرية لوزارة الزراعة

إطار (3-1): مشروع القرى العصرية

تبنت وزارة الزراعة مشروع القرى العصرية بوصفه مشروعاً استراتيجياً يهدف إلى النهوض بالواقع الزراعي، وهو عبارة عن مجمعات سكنية متكاملة تقام وسط أراضي زراعية.
ومن بين أهداف المشروع إيجاد أراضي جديدة لنشر أساليب الزراعة الحديثة، وتشغيل العاطلين من ذوي التخصصات العلمية الزراعية، وتقليل الهجرة من الريف.
تم إدراج المشروع ضمن الموازنة الاستثمارية منذ عام 2006، لإقامة 26 قرية عصرية في محافظات وسط وجنوب العراق الخمس عشرة، وقد بوشر بالعمل في 15 قرية عصرية في تلك المحافظات (باستثناء بغداد وديالى)، وجرى العمل على أولى تلك القرى في عام 2007 في كربلاء وانتهت أعمال البناء في المجمع السكني نهاية عام 2009، وضم 100 وحدة سكنية مساحتها 200 متر مربع ومدارس ومستوصف ومركز للشرطة ومصرف وأسواق وغيرها من الخدمات كالماء والكهرباء. وتم توزيع تلك البيوت مطلع عام 2015، بعد تقسيم الأراضي الزراعية على المستفيدين وبمساحة 40 دونم لكل منهم.
وبالمثل أنشأت القرية العصرية في السلمان بمحافظة المثنى، والقرية العصرية في محافظة القادسية في الشنافية، وقد تم توزيع الأراضي والدور على المستفيدين في عامي 2015 و2016 على التوالي.
توقف العمل في قرى عصرية أخرى بسبب الأعمال الإرهابية او إيقاف مقاولات التنفيذ بعد 2014. نسبة الانجاز في البصرة وميسان تجاوزت 50 % و واسط 40 %، وقريتان في النجف والقادسية 30 %، الانبار 76 %،و صلاح الدين 55 %. وما تزال التجربة حديثة العهد، وتواجه صعوبة في توطين الخريجين.

النشاط 1-3:

برنامج لتدريب المزارعين الفقراء على أساليب الزراعة والري المستجيبة للتغير المناخي

الأنشطة الإجرائية:

- منح حوافز للفلاحين للمشاركة في برامج التدريب لأساليب الزراعة والري التي تقوم دائرة الإرشاد والتدريب الزراعي في المحافظات بإعداد خطة سنوية لها.
- تحديد مواقع الأراضي الزراعية باستخدام نظم المعلومات الجغرافية.
- تشجيع المزارعين على زراعة الأشجار وإنشاء البساتين المتنوعة بحسب مناسبتها للمناطق.

الأهمية	• زيادة إنتاجية الأرض وتحسين المردود الاقتصادي للفلاح. • ترشيد استخدام المياه.
الكلفة	• 60 مليون دولار
التمويل	• منظمة الفاو FAO • الصندوق الدولي للتنمية الزراعية IFAD • برنامج الأمم المتحدة للبيئة UNEP • مرفق البيئة العالمية GEF
المؤشرات	• المؤشر الحالي: 0 • المؤشر المستهدف: 10000 مزارع كحد أدنى
التنفيذ	• وزارة الزراعة. • وزارة الموارد المائية. • وزارة الصحة والبيئة.
معيار الاستهداف	• يبدأ التنفيذ في المناطق الأكثر فقراً اعتماداً على وجود المحطات المناخية لوزارة الزراعة

النشاط 1-4:

إنشاء مشاريع ذات أنشطة متكاملة (إنتاجية وخدمية) لتشغيل النساء الفقيرات في الريف

الأنشطة الإجرائية:

- التوعية والترويج لتنفيذ النشاط في المحافظات الريفية الفقيرة.
- التشاور مع المجموعات النسائية بشأن المشاريع المطلوب تأسيسها وأسس اختيار النساء المشمولات بها.
- توفير حوافز للنساء الفقيرات للمشاركة في إنشاء هذه المشروعات.
- توفير مراكز تدريب متنقلة للنساء في المناطق الفقيرة.

الأهمية	• توفير فرص عمل للنساء الفقيرات في الريف لتحسين المستوى المعيشي وتنمية المناطق الريفية الفقيرة. • زيادة مشاركة النساء في النشاط الاقتصادي. • تشجيع العمل الجماعي بين النساء
الكلفة	• 12 مليون دولار
التمويل	• دول ومنظمات دولية مانحة • الصندوق الاجتماعي للتنمية
المؤشرات	• المؤشر الحالي: 0 • المؤشر المستهدف: 150 مشروع • 3000 مستفيدة
التنفيذ	• الصندوق الاجتماعي للتنمية • منظمات غير حكومية
معيار الاستهداف	• النساء في المناطق الريفية الأكثر فقراً في المحافظات وإقليم كردستان

النشاط 1-5:

توفير فرص عمل لشباب الأحياء الفقيرة (رجال ونساء) في الحضر في برامج المراكز المجتمعية

الأنشطة الإجرائية:

- التنسيق مع دوائر التربية في المحافظات لتشغيل الشباب المحليين في المراكز المجتمعية التابعة لها.
- تضمين استخدام/ إنشاء المراكز المجتمعية في أنشطة الصندوق الاجتماعي للتنمية.
- إسهام منظمات المجتمع المدني في تنفيذ النشاط.

الأهمية	• خفض معدلات البطالة بين الشباب. • زيادة إدماج الشباب في المجتمع. • منح مكافآت تحفيزية للشباب الملتحقين بمراكز تنمية المهارات.
الكلفة	• 100 مليون دولار
التمويل	• إستراتيجية التخفيف من الفقر • الصندوق الاجتماعي للتنمية • الحكومات المحلية • منح دولية
المؤشرات	• المؤشر الحالي: 0 • المؤشر المستهدف: 10000 مستفيد ومستفيدة
التنفيذ	• الصندوق الاجتماعي للتنمية • المنظمات الدولية • الحكومات المحلية • حكومة إقليم كردستان • وزارة التربية
معيار الاستهداف	• نسبة البطالة بين الشباب بعمر 15 - 30 في الحضر • 49.6 % للإناث 16.3 % للذكور

النشاط 1-6:

برنامج حاضنات الأعمال لتوفير التدريب والتمويل والخدمات لدعم المشاريع الصغيرة للفقراء ولاسيما النساء وبحسب الميزة النسبية للمنطقة الحضرية.

ان تأسيس برنامج كفوء لحاضنات الأعمال التي توفر الخدمات والخبرات والمشورة والدعم للمشروعات الناشئة يمكن أن يسهم في تحسين إمكاناتها التنافسية. ويوفر فرص عمل مستدامة للفقراء في المناطق الريفية لاسيما النساء اللاتي لا يملكن وسائل الوصول إلى هذه الخدمات.

الأنشطة الإجرائية:

- تنفيذ النشاط في المحافظات الثلاث التي يشملها البرنامج التجريبي للصندوق الاجتماعي للتنمية في المرحلة الأولى.
- حملات توعية للتعريف بالبرنامج والخدمات التي تقدمها تلك الحاضنات.
- إشراك المنظمات غير الحكومية والقادة المحليين في مناصرة البرنامج ودعمه.

الأهمية	• تجربة رائدة لم يسبق تنفيذها في المناطق الفقيرة. • تمكين النساء وتدريبهن على إقامة مشاريع مع توفير البنى الأساسية اللازمة وتيسير حصولهن على قروض
الكلفة	• 15 مليون دولار
التمويل	• الصندوق الاجتماعي للتنمية
المؤشرات	• المؤشر الحالي: 0 • المؤشر المستهدف: ثلاث حاضنات في ثلاث محافظات • 1200 مستفيد ومستفيدة
التنفيذ	• الصندوق الاجتماعي للتنمية • الحكومات المحلية • حكومة إقليم كردستان
معيار الاستهداف	• مناطق المشروع التجريبي للصندوق الاجتماعي للتنمية والمقرر من البنك الدولي على وفق معايير (الفقر/ المثنى - النزوح/ دهوك - النزاعات/ صلاح الدين)

النشاط 1-7:

شمول أوسع للفقراء ببرنامج الإقراض لإنشاء مشاريع صغيرة مدرة للدخل

تبلغ نسبة البطالة عام 2014 حوالي 11.9 % بالنسبة لعموم السكان، لكنها بين الفقراء تبلغ (14.5 % عموماً) ونسبة البطالة بين النساء الفقيرات (15.6 % عموما). لذا فان إطلاق برامج الإقراض للمشروعات الصغيرة يمكن أن يعزز من تمكين الفقراء على إنشاء مشروعاتهم، وتحسين أوضاعهم المعيشية لاسيما الشباب.

الأنشطة الإجرائية:

- القيام بحملات توعية للفقراء للاستفادة من البرنامج.
- تنظيم برامج تدريب للفقراء على إنشاء المشروعات الصغيرة.
- تيسير إجراءات الحصول على القرض والسداد.
- إشراك المنظمات غير الحكومية في التوعية والتدريب والمراقبة والرصد.

الأهمية	• تمكين الفقراء من البدء بمشروعاتهم وبخاصة للنساء. • توفير فرص للعمل لحساب الفقراء وبخاصة للنساء.
الكلفة	• 260 مليون دولار
التمويل	• إستراتيجية التخفيف من الفقر
المؤشرات	• المؤشر الحالي: 11 ألف مستفيد ومستفيدة • المؤشر المستهدف: 25 ألف مستفيد ومستفيدة
التنفيذ	• وزارة العمل والشؤون الاجتماعية . • الصندوق الاجتماعي للتنمية • المصارف المختصة
معيار الاستهداف	• بحسب نسبة الفقر ونسبة البطالة في المنطقة المستهدفة • في قضاء الكحلاء مثلا نسبة الفقر 80 % والبطالة 13 %

3-3-2: المحصلة الثانية: تحسن المستوى الصحي

أهداف التنمية المستدامة	
2-3	وضع نهاية لوفيات حديثي الولادة والأطفال دون سن الخامسة
7-3	ضمان حصول الجميع على خدمة رعاية الصحة الجنسية والإنجابية بما في ذلك خدمات ومعلومات تنظيم الأسرة.
2-4	ضمان الحصول على فرص متساوية بين البنات والبنين من النماء والرعاية في مرحلة الطفولة المبكرة والتعليم قبل الابتدائي
1-6	تحقيق هدف حصول الجميع بشكل منصف على مياه الشرب المأمونة والميسورة التكلفة

يبقى القطاع الصحي من القطاعات الحيوية في الدولة العراقية ويحظى بأولوية في السياسة الوطنية للبلد خاصة انه يعني بحياة المواطن وأمنه الصحي.

تهدف محصلة الصحة إلى الارتقاء بمستوى الخدمات الصحية الوقائية والعلاجية والتأهيلية المتكاملة والشاملة لكافة المواطنين ولجميع المناطق وخصوصاً المناطق النائية والفقيرة مع تحقيق سهولة الوصول إليها لخلق مجتمع عراقي معافى جسدياً ونفسياً واجتماعياً.

وإذ يُمكن الحصول على الخدمات الصحية وبخاصة الرعاية الأولية بسهولة بالنسبة للأسر، إذ يتطلب الأمر 23 دقيقة من الأسرة للوصول إلى مستشفى عام (باستخدام وسائل النقل المتوفرة).

إلا أنّها تختلف في الريف عنها في الحضر. كما أن الوصول إلى المستشفى أو المركز الصحي لا يضمن الحصول على الخدمات الصحية الجيدة.

النشاط 2-1:

إنشاء وتأهيل وتجهيز مراكز أو بيوت صحية أو عيادات متنقلة في المناطق الفقيرة

يهدف هذا النشاط إلى إيصال الخدمة الصحية إلى ابعد نقطة في العراق من خلال توفير مراكز الرعاية الصحية الأولية وتأهيلها وتجهيزها بالمعدات والمستلزمات وحسب الوصف الوظيفي لها مع تأهيل الكوادر العاملة بها وبناء قدراتهم لتقديم خدمة صحية بمستوى عالي من الكفاءة.

علماً أن المخطط لكل مركز صحي هو توفير الخدمة لـ (20) ألف نسمة. بينما الواقع الحالي هو أن المركز الصحي يخدم (30 - 100) ألف نسمة. مع توفير بيوت صحية أو عيادات متنقلة أو فرق صحية في المناطق النائية جداً والتي لا يتوفر فيها مركز صحي لضمان وصول الخدمة الصحية لأبعد نقطة في العراق.

الأنشطة الإجرائية:

- القيام بحملة توعية للفقراء للاستفادة من البيوت والعيادات المتنقلة.
- قيام وزارة الصحة والبيئة بدراسة احتياجات المناطق الفقيرة من الخدمات الصحية.
- إشراك المنظمات غير الحكومية في التوعية.

الأهمية	• إيصال الخدمات الصحية وضمان جودتها للجميع وبخاصة الفقراء. • ضمان عدم زيادة تكاليف الخدمات الصحية المرتبطة بالأمومة والصحة الإنجابية للفقراء. • الاستجابة للاحتياجات الصحية للأطفال والنساء وكبار السن وذوي الاحتياجات الخاصة في المناطق الفقيرة.
الكلفة	• 60 مليون دولار للعراق
التمويل	• إستراتيجية التخفيف من الفقر • وزارة الصحة والبيئة • وزارة الصحة في كردستان • دوائر الصحة في المحافظات • منظمات دولية
المؤشرات	• عدد المراكز الصحية التي تحتاج تأهيل وتجهيز • 651 مركز صحي و25 عيادة متنقلة في العراق (حوالي 13 مليون مستفيد ومستفيدة). • 126 مركز صحي و15 عيادة متنقلة في كردستان (حوالي 2.5 مليون مستفيد ومستفيدة).
التنفيذ	• وزارة الصحة والبيئة • دوائر الصحة في المحافظات • وزارة صحة إقليم كردستان ومديرياتها • منظمات دولية
معيار الاستهداف	• التركيز على المناطق الفقيرة والنائية التي يكون فيها الوصول الى الخدمة الصحية ضئيل مع عدم جودة الخدمة الصحية في المنطقة.

النشاط 2-2:

تدريب القابلات في المناطق الفقيرة

مازالت 6.1 % من الولادات في العراق تجري بأشراف أيادي غير متخصصة مما يسبب ارتفاع نسبة وفيات الأمهات إلى 36 وفاة لكل 100,000 ولادة حية مع نسبة عالية من وفيات حديثي الولادة (0 - 28 يوماً) تصل إلى 13.3 وفاة لكل 1000 ولادة حية[34].

يهدف هذا النشاط إلى تدريب القابلات المجتمعيات أو ما يسمونهم بـ"جدات العرب" بأشراف وزارة الصحة وتجهيزهم بالأدوات والمستلزمات المطلوبة للولادات للسيطرة عليهم ومتابعتهم بهدف خفض معدلات الوفيات والعوق.

إنَّ السبب الأول لوفيات الأمهات في العراق هو النزف ما بعد الولادة بنسبة 20.6 %, وعسر الحمل والولادة بنسبة 6.8 % وغيرها من الأسباب التي تعد بسبب عدم كفاءة القابلات. خصوصا وان المناطق الفقيرة والنائية تكون أغلب الولادات فيها على أيدي قابلات بسبب التقاليد السائدة لديهم.

الأنشطة الإجرائية:

- القيام بحملة لتشجيع النساء الحوامل على اللجوء إلى القابلات المجازات.
- قيام وزارة الصحة والبيئة بتوفير فرص التدريب المناسبة للقابلات.

الأهمية	• يستهدف النشاط توفير القابلات الماهرات في المناطق الفقيرة. • تيسير حصول الفقيرات على خدمات ولادة مناسبة.
الكلفة	• 600 ألف دولار
التمويل	• وزارة الصحة والبيئة • دوائر الصحة في المحافظات • وزارة صحة إقليم كردستان • إستراتيجية التخفيف من الفقر • المنظمات الدولية
المؤشرات	• عدد القابلات غير المجازات 1198 وعدد القابلات المجازات المرتبطات بالمراكز الصحية 1021 في العراق و 648 في كردستان
التنفيذ	• وزارة الصحة والبيئة • دوائر الصحة في المحافظات • وزارة صحة إقليم كردستان • المنظمات الدولية • منظمات المجتمع المدني
معيار الاستهداف	• تعطى الأولوية إلى المناطق التي تحتوي أكثر عدد من القابلات غير المتدربات. والتي ظهرت فيها أكثر نسبة من وفيات ومضاعفات الولادة

(34) وزارة الصحة، التقرير السنوي لوزارة الصحة 2016.

النشاط 2-3:

تأمين مياه صالحة للشرب في المناطق الفقيرة والنائية .

مازالت 21 % من مناطق العراق لا تصلها مياه إسالة (المسح المستمر 2014) وخصوصاً في المناطق النائية والفقيرة، حيث إنَّ 35 % من سكان هذه المناطق لا يستخدمون مياه الإسالة مع عدم توفر مصادر أخرى للمياه الصالحة للشرب.

يهدف هذا النشاط إلى إنشاء محطات الإرواء العكسي (RO) حيث بإمكانه توفير مياه صالحة للشرب لحوالي 10,000 نسمة من السكان مع انخفاض كلفها التخمينية، وأيضا توزيع حبوب تعقيم المياه وإيصال السيارات الحوضية لضمان إيصال الماء الصالح للشرب إلى المواطنين كافة مع استمرارية التوعية الصحية بأهمية استخدام المياه الصالحة للاستهلاك البشري، والاستثمار في إنشاء مشاريع الماء وصيانة الموجود منها والتي تخدم المناطق الريفية.

ومن اجل توفير المياه النظيفة للفقراء الذين لا يحصلون عليها بسبب بعد منازلهم عن شبكات توزيع المياه في المناطق الحضرية، فإنَّ الحل سيعتمد على نوعية المياه المتاحة في تلك المناطق، فعلى سبيل المثال في الجنوب (البصرة ، ذي قار ، المثنى ، ميسان) ونظراً لارتفاع نسبة الملوحة فان توفير وحدات تنقية الماء المناسبة ستكون عالية التكلفة، في حين يمكن استخدام وحدات معالجة المياه المدمجة العادية بتكلفة منخفضة في المناطق الأخرى التي تكون الملوحة فيها اقل، ولكن بشكل عام، وفي اغلب القرى فإنها تحصل على المياه النقية من خلال شبكة عامة أنشأت في السابق ويحتاج إلى تفعيله الآن. كما يمكن وبالتعاون مع دوائر المياه في المحافظات لتركيب وحدات المياه الصغيرة المدمجة من 25 أو 50 متر مكعب / ساعة في إحدى المزارع لخدمة البيوت في القرية، فإن مالك هذه المزرعة والمستفيدين الآخرين سيكونون مسؤولين عن تشغيلها وصيانتها من دون وضع أي نوع من العبء المالي على الجهات الحكومية إلا تكلفة وحدات المياه المدمجة وتركيبها.

الأنشطة الإجرائية:

- التحضير لإيجاد حلول دائمة لمشكلة المياه الصالحة للشرب في المناطق الفقيرة.
- إطلاق حملة للتوعية بأهمية المياه الصالحة للشرب والممارسات الصحية في هذا المجال.

الأهمية	• عدم ارتباط بعض المناطق الريفية والفقيرة بالشبكة العامة للمياه او توقف ضخ المياه فيها. • يعاني الفقراء من تلوث مياه الشرب. • يمكن معالجة المشكلة من خلال مياه آمنة من خلال السيارات الحوضية وRO وتوفير حبوب تعقيم المياه في حالة عدم تشغيل الشبكة العامة.
الكلفة	• 10 ملايين دولار للعراق
التمويل	• إستراتيجية التخفيف من الفقر • الحكومات المحلية • دوائر البلدية في المحافظات • أمانة بغداد • المنظمات الدولية
المؤشرات	• عدد محطات الـ RO المطلوب إنشاءها في العراق 307 محطة و(75) في كردستان، 20 سيارات حوضية للعراق و5 سيارات لكردستان. عدد المستفيدين 3 ملايين نسمة
التنفيذ	• وزارة الإعمار والإسكان والبلديات والاشغال العامة ومديريات البلديات في المحافظات وإقليم كردستان • أمانة بغداد • الحكومات المحلية • ومنظمات دولية • وزارة الصحة والبيئة • وزارة الصحة في كردستان
معيار الاستهداف	• تعطى أولوية للمناطق التي لا يوجد فيها مصدر مياه صالحة للشرب او صعوبة الوصول إلى المصدر

النشاط 2-4:

القيام بحملات توعية صحية شاملة في المناطق الفقيرة والنائية.

يعاني مجتمعنا من قلة الوعي الصحي مع توجهات وممارسات صحية ضعيفة نسبياً وعدم الاهتمام بالنظافة الشخصية ونظافة البيئة الداخلية والخارجية وعدم إتباع أنظمة حياة صحية جميعها أدت إلى نسب مرتفعة نسبياً للأمراض الانتقالية وغير الانتقالية والمشاكل الصحية الأخرى. يهدف هذا النشاط إلى إقامة حملات توعية صحية في كافة المواضيع الصحية مع التركيز على الأولويات الصحية الآنية.

الأنشطة الإجرائية:

- توفير عيادات متنقلة في المناطق الفقيرة.
- إشراك المنظمات غير الحكومية في دعم الحملة.
- إشراك القادة الاجتماعيين والدينيين في الحملة في المناطق الفقيرة.

الأهمية	• المشاكل الصحية الأساسية في حياة الفقراء تتطلب التوعية بمخاطرها وتوفير سبل معالجته بمشاركة الجهات المعنية ومنظمات المجتمع المدني ووسائل الإعلام. • الاستفادة من المراكز المجتمعية.
الكلفة	• 750 مليون دولار للعراق
التمويل	• إستراتيجية التخفيف من الفقر • وزارة الصحة والبيئة • وزارة الصحة في إقليم كردستان • المنظمات الدولية (200 ألف دولار) • منظمات المجتمع المدني
المؤشرات	• مجموع الحملات الصحية للعراق (340) بواقع 4 حملات لكل دائرة سنويا. والمستفيدون جميع أفراد المجتمع
التنفيذ	• إستراتيجية التخفيف من الفقر • الحكومات المحلية في المحافظات • حكومة إقليم كردستان • وزارة الصحة والبيئة • المنظمات غير الحكومية
معيار الاستهداف	• تعطى الأولوية للمناطق التي تكون فيها المؤشرات الصحية المهمة سيئة (وفيات الأمهات ، وفيات الأطفال ، ازدياد الأمراض الانتقالية ، تنظيم الأسرة.....)

3-3-3: المحصلة الثالثة: تحسن تعليم الفقراء

أهداف التنمية المستدامة	
الهدف 4	ضمان التعليم الجيد المنصف والشامل للجميع وتعزيز فرص التعلّيم مدى الحياة للجميع
1-4	ضمان أن يتمتع جميع الفتيات والفتيان بتعليم ابتدائي وثانوي مجاني ومنصف وجيد، مما يؤدي إلى نتائج تعليمية ملائمة وفعالة.
4-4	الزيادة بنسبة كبيرة في عدد الشباب والكبار الذي تتوافر لديهم المهارات المناسبة، بما في ذلك المهارات التقنية والمهنية، للعمل وشغل وظائف لائقة ولمباشرة الأعمال الحرة بحلول عام 2030.
5-4	القضاء على التفاوت بين الجنسين في التعليم وضمان تكافؤ فرص الوصول إلى جميع مستويات التعليم والتدريب المهني للفئات الضعيفة، بما في ذلك للأشخاص ذوي الإعاقة والشعوب الأصلية والأطفال الذين يعيشون في ظل أوضاع هشة.
6-8	الحد بدرجة كبيرة من نسبة الشباب غير الملتحقين بالعمالة أو التعليم أو التدريب بحلول عام 2030

يُسهم التعليم في تحريك عملية التنمية والتخفيف من الفقر وتحسين مستوى صحة الأفراد والمساواة بين الجنسين وضمان الاستقرار في المجتمع وإشاعة السلم المجتمعي. ويحقق عوائد ودخول أعلى ومستدامة. لذا فقد نص الهدف 4 من أهداف التنمية المستدامة على «ضمان التعليم الجيد المنصف والشامل للجميع وتعزيز فرص التعلّم مدى الحياة للجميع».

بينت نتائج تحليل الفقر 2012 تأثر اتجاهات الفقر بالاختلافات في تكوين رأس المال البشري للأسر الفقيرة. فالأسر التي تمتهن الزراعة تكون أكثر فقراً لأنَّها أقل تعليماً؛ بينما يتحسن مستوى المعيشة للأسر الأكثر تعليماً وصولاً إلى تلك الأسر التي لديها التعليم العالي. ومن بين الأسر الريفية فإنَّ الأسر الزراعية قد حصلت في المتوسط على مستويات تعليم منخفضة (حوالي 90 % من ذوي التعليم الابتدائي أو أقل). ولم يكن هناك تحسن كبير في مستويات التعليم بين الأسر الفقيرة بين عامي 2007 - 2012[35]. وتبقى مشكلة النقص في الطاقة الاستيعابية للمدارس مشكلة مستمرة تهتم بها أنشطة الإستراتيجية الثانية كما اهتمت الإستراتيجية الأولى التي مولت مشروع القضاء على المدارس الطينية وتم انجاز بناء 144 مدرسة. من جهة أخرى تستهدف برامج الاستراتيجية الحد من الشباب غير الملتحقين بالتعليم أو العمل أو التدريب. فان عدم الاستقرار السياسي وتصاعد العنف، وبخاصة بعد عام 2014، ادى فقدان المزيد من الأولاد والبنات فرص التعليم، ومنعت الجماعات المسلحة الشباب والشابات من إكمال تعليمهم في الموصل والمناطق المحتلة الأخرى، وأصبحوا معرضين أكثر للفقر والاستبعاد نتيجة لذلك. ونشطت تلك الجماعات المسلحة من أجل تجنيدهم بالإغراء أو بالقوة.

النشاط 3-1:

بناء وتأهيل وصيانة المدارس في المناطق الفقيرة.

الأنشطة الإجرائية:

- تحديد احتياجات المناطق الفقيرة من المدارس والفجوة الموجودة.
- مراجعة حجم ونوعية الملاكات التربوية المتوفرة.
- التأكيد على تشغيل النساء في قطاع التعليم.
- تحسين بيئة المدرسة والاهتمام بحدائقها وأماكن الترفيه وممارسة الأنشطة الرياضية.
- الاهتمام بالمرافق الصحية في المدارس لجعلها مراعية للنوع الاجتماعي سواء من حيث التصميم او الموقع.

(35) المصدر السابق نفسه، ص219

الأهمية	• ضمان حق الجميع في التعليم. • تيسير وصول الفقراء والمعرضين للفقر إلى التعليم الأساسي. • توفير فرص التعليم للبنات في المناطق الفقيرة. • مراعاة خصوصية تعليم البنات في الريف من خلال تخصيص أبنية لمدارس البنات.
الكلفة	• 1200 مليون دولار
التمويل	• الحكومات المحلية حكومة إقليم كردستان • منظمات دولية • الصندوق الاجتماعي للتنمية
المؤشرات	• المؤشر الحالي: 0 • المؤشر المستهدف: تأهيل 500 مدرسة، وبناء 100 مدرسة ذات تسعة صفوف وبشكل خاص لمدارس البنات ويبلغ عدد المستفيدين 2 مليون طالب وطالبة
التنفيذ	• الحكومات المحلية: مديريات التربية • وزارة التربية في إقليم كردستان
معيار الاستهداف	• مسافة الوصول للمدرسة الابتدائية 1 كم • للمتوسطة. 2 كم • كثافة وصول الطلاب للمدرسة 3 كم في المناطق الفقيرة

النشاط 3-2:

إعطاء أولوية في تدريب معلمي ومدرسي المناطق الريفية.

الأنشطة الإجرائية:

- قيام مديريات التربية في المحافظات بتغيير معايير التعيين في المناطق الفقيرة.
- توفير فرص تدريب المعلمين وتحسين جودة المدارس في المناطق الفقيرة والريفية.

الأهمية	• بناء قدرات المعلمين حديثي التعيين في المناطق الفقيرة والريفية المشمولين بآلية التدرج التربوي. • رفع قدراتهم في طرائق التدريس لتحسين نوعية التعليم ومخرجاته في تلك المناطق وتجسير الفجوة مع مدارس مراكز المحافظات. • تعيين النساء في التعليم على وفق شروط ميسرة في الريف
الكلفة	• 25 مليون دولار
التمويل	• وزارة التربية • المنظمات الدولية • الحكومات المحلية وحكومة إقليم كردستان
المؤشرات	• المؤشر الحالي: (40 %) معلماً في المناطق الريفية يحصلون على التدريب • المؤشر المستهدف: (80 %) معلماً في المناطق الريفية يحصلون على التدريب
التنفيذ	• الحكومات المحلية: مديريات التربية • وزارة التربية في إقليم كردستان
معيار الاستهداف	• في النواحي الأبعد والأكثر فقراً

النشاط 3-3:

برامج موجهة لمحو الأمية في المناطق الفقيرة في الحضر والريف

الأنشطة الإجرائية:

- التوسع في تأسيس وتعميم تجربة المراكز المجتمعية التي تقدم خدمات متكاملة إلى جانب التدريس وإدخالهم دورات تدريبية في أعمال مهنية في مجالات تتوافر لها فرص العمل.
- تدريب الشباب والشابات للعمل في المراكز المجتمعية.
- إشراك الشباب والشابات من المتعلمين بالعمل الطوعي
- تشغيل المتعلمين من الفقراء في أعمال مناسبة.

الأهمية	• محو الأمية بين صفوف الفقراء. • تمكينهم من العمل والمشاركة في الحياة الاجتماعية والسياسية.
الكلفة	• 200 مليون دولار (أجور المحاضرين ومكافئات المستفيدين والمصاريف الإدارية) • منها 100 مليون منح دولية.
التمويل	• الحكومات المحلية • حكومة إقليم كردستان الجهاز التنفيذي لمحو الأمية • منح دولية
المؤشرات	• المؤشر الحالي: 120 إلف دارس في الفصل الدراسي • المؤشر المستهدف: 300 ألف دارس في الفصل الدراسي
التنفيذ	• الحكومات المحلية: مديريات التربية • وزارة التربية في إقليم كردستان
معيار الاستهداف	• المناطق الأعلى في نسبة الأمية والفقر، نسبة الأمية بين الفقراء 32 %

إطار (3-2): المراكز المجتمعية في ذي قار

بدأت وزارة التربية بتطبيق مشروع المراكز المجتمعية في محافظة ذي قار، وذلك في إطار رعاية الشرائح المجتمعية كافة تربوياً وتعليمياً، بهدف استقطاب البنات والنساء الدارسات في محو الأمية، وربات البيوت، والخريجات العاطلات عن العمل والموظفات، بهدف توسيع معارفهن.

بلغ عدد الدارسين في مراكز محو الأمية حوالي 60 ألف دارس في عموم محافظة ذي قار في نهاية عام 2016، إذ تم فتح 700 مركز، تخرج الدارسون فيها بعد إكمال مرحلتي الأساس والتكميل التي استمرت سبعة أشهر لكل واحدة منها.

وقد استحدث قسم محو الأمية في ذي قار طرقاً مبتكرة في حث الدارسين واستقطابهم، فقام بتفعيل الورش والمهن للأميين في المراكز إلى جانب تعليم القراءة والكتابة، ووضع بروتوكول تنظيمي للتعاون المشترك للاستفادة من مراكز الشباب والمنتديات الرياضية المنتشرة في عموم المحافظة والتي تتوافر فيها مختبرات الحاسوب وورش الخياطة والحلاقة وصناعة الأغذية والإعمال اليدوية وغيرها.

النشاط 3-4: تنفيذ برنامج التغذية المدرسية في المناطق الفقيرة

- توفير مستلزمات إنتاج التغذية السليمة في مدارس المناطق الفقيرة والريفية.
- تدريب مدراء المدارس على إدارة برنامج التغذية في مدارسهم.

الأنشطة الإجرائية:

الأهمية	• تحسين الحالة الصحية والتغذوية للطلاب في المناطق الفقيرة لضمان زيادة معدلات الالتحاق بالمدرسة وتقليص تسرب الطلبة منها.
الكلفة	• 30 مليون دولار منها 15 مليون دولار منح دولية
التمويل	• وزارة التربية • الحكومات المحلية • حكومة إقليم كردستان • المنظمات الدولية
المؤشرات	• المؤشر الحالي: 0 • المؤشر المستهدف: شمول 150 مدرسة • 500 ألف مستفيد ومستفيدة
التنفيذ	• الحكومات المحلية • حكومة إقليم كردستان
معيار الاستهداف	• المرحلة الابتدائية بحسب المناطق الأكثر فقرا ومعدلات سوء التغذية بحسب خارطة الفقر2013 ومسح الأمن الغذائي 2016.

النشاط 3-5: استحداث وتجهيز مراكز مجتمعية لمحو الأمية وتعليم المهارات الاجتماعية والحياتية.

- قيام وزارة التربية بتوفير مستلزمات الاستحداث لهذه المراكز.
- توفر الدعم المالي المطلوب لعمليتي الاستحداث والتجهيز.
- توعية الفقراء بأهمية ارتياد هذه المراكز.

الأنشطة الإجرائية:

الأهمية	• محو الأمية للملتحقين وخفض معدلات البطالة بينهم وإدماجهم في المجتمع
الكلفة	• 80 مليون دولار منها 50 مليون دولار/مانحين
التمويل	• الحكومات المحلية • حكومة إقليم كردستان • منح دولية
المؤشرات	• المؤشر الحالي: 100 مركز مجتمعي • المؤشر المستهدف: 250 مركز مجتمعي
التنفيذ	• الحكومات المحلية • حكومة إقليم كردستان • المنظمات الدولية
معيار الاستهداف	• في المناطق الأكثر فقرا بحسب خارطة الفقر2013 ومعدلات الأمية لاسيما بين النساء والشباب.

النشاط 3-6:

إعادة فتح أقسام ورش فنية في مدارس المناطق الفقيرة وتأهيل القائمة منها (بالتركيز على مدارس البنات).

الأنشطة الإجرائية:

- توفير الموارد البشرية والمادية والمالية اللازمة لفتح الورش الجديدة وتأهيل القائم منها.
- توعية الطالبات والطلبة بأهمية هذه الورش في إكسابهم مهارات عملية يفتقرون إليها.
- توفير فرص الاستفادة من التجارب الدولية في تطوير التعليم المهني.
- توفير فرص التدريب العملي في مراكز الإنتاج الصناعي والزراعي.
- توفير المناهج الدراسية الحديثة التي تواكب التطورات الحديثة في المجالات التي يقترح تطويرها.

الأهمية	• يعمل التعليم والتدريب المهني على إتاحة المزيد من الفرص التمكينية للفقراء وبخاصة تلك التي ترتبط بفرص العمل. • التعليم يزود الأفراد بمهارات مهمة للحصول على فرصة عمل تدر دخلا مستداما، ومن ثم تحسين أوضاعهم المعيشية، لاسيما التعليم الزراعي وضرورة توسيعه في المحافظات الزراعية.
الكلفة	• 100 مليون دولار
التمويل	• الحكومات المحلية • حكومة إقليم كردستان
المؤشرات	• المؤشر الحالي: صفر • المؤشر المستهدف: 80 %من المدارس في المناطق الفقيرة
التنفيذ	• الحكومات المحلية: مديريات التربية • حكومة إقليم كردستان
معيار الاستهداف	• مدارس البنات خصوصا في المناطق الريفية الأكثر فقراً

إطار (3-3) : برنامج إصلاح التعليم والتدريب التقني والمهني الذي تقوم بتنفيذه اليونسكو مع الحكومة العراقية

بهدف جعل هذا النوع من التعليم محركا للنمو الاقتصادي عن طريق توفير تعليم ذي جودة عالية، وتعزيز قدرة الخريجين على أداء عملهم بمهنية والمنافسة في سوق العمل المحلي والأجنبي، يأتي هذا البرنامج الممول من الاتحاد الأوروبي بمبلغ إجمالي يصل إلى 12.300 مليون يورو بدأ من الأول من شباط / فبراير 2015.

لقد تم تشكيل هيأة عليا تتمتع بصلاحيات تتخطى تقديم الاستشارات إلى رسم السياسات ووضع الخطط ومتابعة تنفيذها بناء على معلومات يتم الحصول عليها من سوق العمل ومن أصحاب العلاقة، وبمشاركة القطاع الخاص، من أجل جعل التعليم المهني أكثر تلبية لاحتياجات سوق العمل، إذ يطرح الإصلاح برنامجا لتطوير نظام التعليم المهني والتقني وجعله أكثر مرونة في التعليم العالي التقني، واعتمادا على المشاريع واكتساب المهارات بوصفها وسيلة للتعلم، وتحسين نظام التقويم والامتحانات، وذلك من خلال تطوير المناهج وتدريب العاملين.

ويتضمن الإصلاح استحداث مراكز للتوظيف في المؤسسات التعليمية تساعد الطلبة في الحصول على وظائف في سوق العمل وتقدم لهم المشورة والدعم. ويلاحظ البرنامج أربعة أهداف لتحقيقها:

- نظام متكامل للتعليم والتدريب المهني ذو جودة عالية على وفق المقاييس الوطنية والعالمية المعتمدة، تديره إدارة متطورة وخطط تضعها هيأة عليا متخصصة يشارك فيها القطاع الخاص إلى جانب الوزارات المعنية وسائر السلطات ذات العلاقة.
- قطاع تعليم وتدريب تقني ومهني يلبي احتياجات سوق العمل ومتطلباته الآنية والمستقبلية.
- أجهزة إدارية وتعليمية وأجهزة رقابة وإشراف تتمتع بالكفاءات ولديها القدرات التقنية والتربوية والعلمية للقيام بعملها بكفاية وجودة عالية.
- انتقال سهل لطلاب الجامعات التقنية وكلياتها ومعاهدها من مؤسسات تعليمهم إلى سوق العمل تؤمنه مراكز متخصصة يتم إنشاؤها في هذه المؤسسات.

www.unesco.org/new/en/iraq-office

3-3-4 : المحصلة الرابعة : سكن ملائم وبيئة مستجيبة للتحديات

هناك هدفان من أهداف التنمية المستدامة تتعلق مباشرة بهذه المحصلة هي:

- **الهدف 11**: جعْل المدن والمستوطنات البشرية شاملة للجميع وآمنة وقادرة على الصمود ومستدامة.

11-1 ضمان الحصول على مساكن وخدمات أساسية

يُعد السكن أحد السلع الأساسية كالتعليم والصحة، وتتحمل الحكومات سواءً في البلدان المتقدمة أم النامية، مسؤولية ضمان سكن لائق وملائم لشرائح المجتمع كافة. وللسكن آثار وارتباط بنواحي أخرى من مناحي الحياة، لذا فان سياسة الإسكان لا تقتصر فقط على ضمان سقف يؤوي إليه كل إنسان.

إنَّ برامج الإسكان ومبادرات السكن لها تأثيرات في الاقتصاد وفي الوضع المالي للأسر وبخاصة الحضرية منها، ولها آثار في صناعة البناء ومدى قدرتها على تحفيز الاقتصاد وتقليل البطالة، وتساعد السياسات الأخرى

كالسياسات الضريبية والإعانات والدعم على نجاح سياسات الإسكان. وتزداد أهمية هذا القطاع في العراق بالنظر للنقص الكبير في الوحدات السكنية الملائمة مما حدا بالدولة إلى إطلاق مبادرة السكن الوطنية للتخفيف من تلك الأزمة والتخفيف من حدة الآثار التي يتركها السكن العشوائي وعلى أساس أنها إحدى السياسات التي تؤسس الأمان الاجتماعي للسكان كافة.

لقد أدى العجز السكني في المناطق الفقيرة وارتفاع معدلات نمو السكان والفقراء غير القادرين على امتلاك وحدات سكنية إلى تفاقم الحاجة السكنية للفقراء إلى حوالي 250 ألف وحدة سكنية ويتطلب بناء 75 ألف وحدة سكنية خلال الأعوام الخمسة القادمة والتي تمثل 30 % من الحاجة الفعلية. وقد أسهم تدمير الوحدات السكنية في المحافظات التي تعرضت لإرهاب داعش في تفاقم هذه المشكلة وإضافة أبعاد بيئية خطيرة لها.

وقد أُشير فيما سبق إلى تنامي ظاهرة التجمعات العشوائية في اغلب المحافظات، وبخاصة محافظتي بغداد والبصرة. وهي بحاجة إلى معالجة مستدامة تسهم في تحسين أوضاع الناس، وتحسين جودة سكنهم.

- **الهدف 13:** اتخاذ إجراءات عاجلة للتصدي لتغيّر المناخ وآثاره (مع الإحاطة علما بالاتفاقات التي أبرمها منتدى اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ).

يُعد توفير ظروف معيشية آمنة بيئيا بما في ذلك إدارة النفايات الخطرة والمواد الكيميائية وتقليل التلوث وخاصة تلوث الهواء يعد من الشروط الأساسية في تحقيق التنمية وتقليل وطأة تلك الآثار السلبية على الفقراء اذ تشير البيانات إلى أن نوعية الهواء قد تدهورت في العراق مع تصنيف بغداد حاليا في المرتبة الثالثة الأكثر تلوثاً (من حيث تركيز PM10) الكبرى في العالم بعد مدينتي كراتشي ودلهي. ويعد هذا جانباً مهماً من جوانب إستراتيجية الحد من الفقر وسيلة لحماية الفئات الأكثر ضعفاً (النساء والأطفال والمسنين) التي تميل إلى أن تكون الأكثر تأثراً بالتلوث. ونظرا لتدهور نوعية المياه في العراق، فإنَّ الآثار الصحية المرتبطة بها مرتفعة كما هو مبين في نتائج لجنة التنمية المستدامة حيث بلغت 3.1 مليار دولار أمريكي أي ما يعادل 3.5 ٪ من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2008 (وهذا يشمل القيمة المرتبطة بالوفيات قبل الأوان والمراضة)، إذ تُشير قاعدة بيانات العبء العالمي للمرض إلى أن حوالي 3000 عراقي توفوا قبل الأوان في عام 2013 بسبب الأمراض المنقولة عن طريق المياه، بما في ذلك الإسهال وحمى التيفوئيد وحمى الخناق والبلهارزيا وعدوى الديدان الخيطية المعوية. ولذلك فمن المهم أن تركز إستراتيجية الحد من الفقر بشكل واضح على تزويد المجتمعات بظروف معيشية آمنةً بيئياً.

النشاط 4-1:

مسح حصر تجمعات السكن العشوائي الشامل

الأنشطة الإجرائية:

- التهيئة لمعالجة جذرية للعشوائيات على وفق الرؤية الدولية وتتفق مع خصوصية البيئة العراقية.
- تطبيق خارطة طريق البرنامج الوطني لإعادة تأهيل وتسوية تجمعات السكن

العشوائي 2016.
- تطبيق المرحلة الأولى في محافظتي بغداد والبصرة.
- تعزيز قدرات السلطات المحلية والاتحادية لتطبيق آليات تخفيف الزحف الحضري غير المنضبط والعشوائي.
- تعاون وزارة الداخلية وأمانة بغداد والحكومات المحلية.

الأهمية	• التمهيد لحل مشكلة العشوائيات • توفير قاعدة بيانات رصينة عن العشوائيات.
الكلفة	• 2 مليون دولار
التمويل	• تخصيصات إستراتيجية التخفيف من الفقر
المؤشرات	• المؤشر الحالي: تم انجاز 30 % من قاعدة البيانات لغاية 2016 • المؤشر المستهدف: 100 % استكمال قاعدة البيانات لتجمعات السكن العشوائي
التنفيذ	• وزارة التخطيط • الحكومات المحلية
معيار الاستهداف	• مواقع تجمع العشوائيات

النشاط 4-2:
إعادة تأهيل وتسوية تجمعات السكن العشوائي في مناطق مختارة

الأنشطة الإجرائية:
- تعاون الوزارات المعنية بحل المشكلة.
- توفير الغطاء القانوني لعملية التأهيل والتسوية.

الأهمية	• حل مشكلة العشوائيات • توفير سكن ملائم للسكان الفقراء في العشوائيات.
الكلفة	• 200 مليون دولار
التمويل	• منحة من السفارة الأمريكية USAID
المؤشرات	• المؤشر الحالي: 0 • المؤشر المستهدف: تأهيل 50 ألف وحدة سكنية، وبناء 50 ألف وحدة سكنية، لحوالي 250 ألف مستفيد ومستفيدة
التنفيذ	• وزارة الإعمار والإسكان والبلديات والاشغال العامة • الحكومات المحلية
معيار الاستهداف	• خريطة العشوائيات اختيار ثلاث مناطق الأكثر فقرا (في محافظات بغداد، نينوى، البصرة)

النشاط 4-3:

استخدام الطاقة الشمسية في المناطق الفقيرة

الأنشطة الإجرائية:

- تشغيل وزارة الصناعة لمعامل تصنيع وتجهيز الخلايا الشمسية والسخانات الشمسية.
- تأسيس شركات خاصة لإنتاج الخلايا والسخانات الشمسية.
- توعية الأسر لأهمية استعمال الطاقة الشمسية في المنازل.

الأهمية	• يسهم النشاط بتزويد فقراء القرى والمناطق النائية بالطاقة الشمسية بسبب صعوبة مد شبكات الكهرباء وخاصة أن البيوت في هذه القرى تكون متباعدة وان توفير الطاقة بواسطة الخلايا الشمسية يكون بكلفة أقل وذي جدوى أعلى.
الكلفة	• 20 مليون دولار
التمويل	• برنامج الأمم المتحدة للبيئة UNEP • مرفق البيئة العالمية GEF
المؤشرات	• المؤشر الحالي: 0 % لا يوجد مشروع خلايا شمسية مخصص للفقراء • المؤشر المستهدف: 30 % هدف تغطية من المناطق غير المخدومة بالشبكة الوطنية
التنفيذ	• وزارة الصحة والبيئة • وزارة الصناعة • وزارة الكهرباء في المركز وفي إقليم كردستان
معيار الاستهداف	• خريطة الفقر2013 • مدى توفر خدمة الكهرباء (التقارير السنوية لوزارة الكهرباء)

النشاط 4-4:

السياحة البيئية في المحميات وحولها

9-8 وضع سياسات تنفيذية لتعزيز السياحة المستدامة.

تُسهم السياحة البيئية في تحسين أوضاع المناطق التي تنشط فيها، فضلاً عن تعزيزها لازدهار الاقتصاد الأخضر، وضمان استدامة الموارد الطبيعية، وتزيد من فرص العمل المدرة للدخل المستدام في المناطق الريفية، وبخاصة بالنسبة للعمالة غير الماهرة، فضلاً عن أنها تشجع المستثمرين على القيام باستثمارات جديدة في تلك المناطق. ومن أجل تحقيق ذلك لابد من حماية هذه المناطق وتحسين الإطار القانوني الناظم لتلك الحماية.

الأنشطة الإجرائية:

- قيام الجهات المعنية بتوفير مستلزمات الاستثمار السياحي في المحميات.
- توفير الحماية القانونية للمحميات الطبيعية في الأهوار والغابات.
- صندوق قروض وزارة العمل والشؤون الاجتماعية يوفر فرص تشجيع المنتوجات الحرفية.

الأهمية	• تأثيرها في تحفيز النشاط الاقتصادي والمحافظة على التنوع الإحيائي بشقيه النباتي والحيواني. • الإسهام في التنمية المستدامة من خلال المحافظة على استقرار البيئة. • خلق فرص عمل في النشاط السياحي.
الكلفة	• 25 مليون دولار
التمويل	• الموازنة العامة للدولة 10 % • مرفق البيئة العالمية GEF • الاتحاد الدولي لصون الطبيعة IUCN • مركز التراث العالمي World Heritage Centre • برنامج الأمم المتحدة الإنمائي UNDP • برنامج الأمم المتحدة للبيئة UNEP • منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلوم والثقافة UNESCO
المؤشرات	• المؤشر الحالي: 20 % بالنسبة لمشروع السياحة البيئية بما إن هنالك بنى تحتية منشاة مسبقا ولكنها قليلة فقد تم تقديرها 20 % وهذه هي القيمة الأساس • المؤشر المستهدف: 80 %
التنفيذ	• وزارة الصحة والبيئة • هيأة السياحة • هيأة البيئة في إقليم كردستان • وزارة البلديات والسياحة في إقليم كردستان • المنظمات الدولية
معيار الاستهداف	• المنطقة التي تجتذب أكبر عدد من السائحين. • الجبايش في محافظة ذي قار (نسبة الفقر 58 %) • الحويزة في محافظة ميسان، (نسبة الفقر في قضاء الكحلاء 80 %)

النشاط 5-4: تنفيذ مشاريع لبناء المجمعات السكنية الاقتصادية

الأنشطة الإجرائية

- قيام الحكومات المحلية بتوفير الأراضي لإنشاء المجمعات السكنية.
- توفير المعلومات والبيانات عن الاحتياجات بحسب النواحي

الأهمية	• حصول الفقراء على مسكن اقتصادي مناسب يراعي المعايير الإنسانية والبيئية والصحية.
الكلفة	• 300 مليون دولار (200 مليون دولار بناء، 100 مليون تأهيل)
التمويل	• الموازنة العامة للدولة (90 %) • التمويل الدولي (الدول المانحة 10 %)
المؤشرات	• المؤشر الحالي: 0 % • المؤشر المستهدف: بناء 35 ألف وحدة سكنية • إعادة تأهيل 30 ألف وحدة سكنية • حوالي 400 ألف مستفيد ومستفيدة
التنفيذ	• وزارة الإعمار والإسكان والبلديات والاشغال العامة في الحكومة الاتحادية وفي إقليم كردستان • الحكومات المحلية • وزارة الهجرة والمهجرين
معيار الاستهداف	• مسح ميداني مفصل ومسح الاحتياجات • اختيار بيئة تجريبية في ثلاث محافظات.

5-3-3: المحصلة الخامسة: حماية اجتماعية فعالة للفقراء

3-1	بحلول 2030 انجاز تغطية حقيقية للطبقات الدنيا والمعوزين وذلك بوضع برنامج حماية اجتماعية مناسب للكل وحسب أداة وطنية .

تسهم الحماية الاجتماعية في إرساء دعائم المساواة والعدالة الاجتماعية والحد من الفقر والتهميش في المجتمع. وتتضمن منظومة الحماية الاجتماعية: نظام التوزيع العام (البطاقة التموينية)، ونظام شبكة الحماية الاجتماعية، ونظام التقاعد الوطني، ونظام التأمين الاجتماعي الذي لم ينجز لحد الآن. وهذه الأنظمة بحاجة إلى تصحيح للتشوهات التي أصابتها منذ بدء تطبيقها، وأهم تلك التشوهات عدم مراعاة

مبدأ الاستهداف للفئات أو المناطق الجغرافية بحسب خريطة الفقر.

ويعتمد الفقراء في العراق بشكل غير متناسب على التحويلات العامة والخاصة، والتي تشكل 36 % من إجمالي الدخل للسكان الأكثر فقراً. وفي الوقت الذي تغطي فيه البطاقة التموينية جميع السكان ومنهم الفقراء، فإنَّ شبكة الحماية الاجتماعية لا تغطي سوى 10 % من الفقراء. وما يزال نظام البطاقة التموينية المصدر الرئيس للسعرات الحرارية للفقراء وللفئات الـ 40 % الأدنى استهلاكا، وهو ما يمثل 74 و64 % من إجمالي استهلاك السعرات الحرارية على التوالي في عام 2012[36]. أما التحويلات من شبكة الحماية الاجتماعية فما تزال في صالح الفقراء نسبيا[37].

تتبنى المحصلة مجموعة من الأنشطة التي تستهدف إصلاح أنظمة الحماية الاجتماعية وإيجاد علاقة بينها على وفق المبادئ الآتية:

- اعتماد نظام شبكة الحماية الاجتماعية مبدأ التمييز بين الحاجة الدائمة للحماية والحماية المؤقتة.
- الانتقال إلى نظام إعانات شبكة الحماية المشروطة بتعليم الأبناء والبنات الفقراء وبالرعاية الصحية.
- نظام الحماية يحفز على العمل ولا يتسبب في التقاعس عن العمل.(أن لا يزيد مبلغ الإعانة على الحد الأدنى للأجر).
- نظام حماية متكامل يضمن التأمينات الاجتماعية لجميع العاملين في الأنشطة غير الحكومية.

النشاط 5-1:

إصلاح نظام البطاقة التموينية وربطها بقاعدة بيانات المشمولين بشبكة الحماية الاجتماعية.

الأنشطة الإجرائية:

- جعل نظام البطاقة التموينية يركز على الفقراء والسكان القريبين من خط الفقر ويستبعد الاغنياء.
- التحول الى البطاقات الالكترونية بدلا من الورقية.
- إجراء التقاطع مع قواعد بيانات وزارتي العمل والتجارة لتوفير معلومات تساعد في اتخاذ القرار بالشمول من عدمه قبل إجراء عمليات البحث الميداني لاستهداف الفقراء للشمول من عدمه.
- قرار حكومي بدعم خطوات الإصلاح المطلوبة.

الأهمية	• يمكن لدمج نظامي البطاقة التموينية بالحماية الاجتماعية تحسين آليات الاستهداف وتوسيع قاعدة الشمول، فهناك حوالي 96 % من المواطنين مشمولين بدعم البطاقة التموينية.
الكلفة	• 2 مليون دولار
التمويل	• إستراتيجية التخفيف من الفقر • منح دولية
المؤشرات	• المؤشر الحالي: 96 % مشمولين بالبطاقة التموينية • المؤشر المستهدف: جميع الفقراء مشمولون بالشبكة حوالي 7 مليون مستفيد
التنفيذ	• وزارة التخطيط • وزارة العمل والشؤون الاجتماعية/ هيأة الحماية الاجتماعية. • وزارة التجارة/ دائرة التخطيط والمتابعة ومثيلاتها في إقليم كردستان
معيار الاستهداف	• الأسر الفقيرة بناءً على قاعدة بيانات مدمجة بين نظامي البطاقة التموينية والحماية الاجتماعية

(36) المصدر السابق نفسه، ص 225
(37) المصدر السابق نفسه، ص 230

النشاط 5-2:

وضع آلية لشمول المستفيدين من نظام الحماية الاجتماعية بالقروض الصغيرة وربطها بإخراجهم من نظام الحماية.

الأنشطة الإجرائية:

- إعادة النظر بقانون وتعليمات شبكة الحماية الاجتماعية بما يضمن تنفيذ أهداف القانون.
- وضع برنامج لرفع القدرات لتأهيل وتدريب العاملين على حسن تطبيق نظام الحماية الاجتماعية.

الأهمية	• التحول من الحماية الاستهلاكية إلى الحماية الإنتاجية التي تعزز انخراط المستفيدين بسوق العمل.
الكلفة	• 1 مليون دولار
التمويل	• إستراتيجية التخفيف من الفقر • الصندوق الاجتماعي للتنمية
المؤشرات	• المؤشر الحالي: لا يوجد • المؤشر المستهدف 20 % من المشمولين بالشبكة
التنفيذ	• إستراتيجية التخفيف من الفقر • وزارة العمل والشؤون الاجتماعية. • ومثيلاتها في إقليم كردستان
معيار الاستهداف	• العاطلون في سن العمل المشمولين بالشبكة

النشاط 5-3:

بناء قاعدة معلومات مشتركة بين هيئة الحماية الاجتماعية والوزارات والجهات ذات العلاقة لتقويم المتقدمين بالشمول بنظام الحماية الاجتماعية.

الأنشطة الإجرائية:

- قيام مركز تكنولوجيا المعلومات في هيأة الحماية الاجتماعية ببناء قاعدة بيانات المستفيدين.
- تعاون الجهات المعنية (الداخلية، المالية، التجارة، التخطيط).
- قرار حكومي بهذا الإجراء.

الأهمية	• تحسين آليات الاستهداف. • تقليل أعداد غير المستحقين المشمولين بالحماية الاجتماعية.
الكلفة	• 1.5 مليون دولار
التمويل	• إستراتيجية التخفيف من الفقر
المؤشرات	• المؤشر الحالي: 25 % مشمول لعام 2017 • المؤشر المستهدف: 100 % لمدة 5 أعوام لحوالي 7 مليون مستفيد و مستفيدة
التنفيذ	• وزارة العمل والشؤون الاجتماعية/ هيأة الحماية الاجتماعية، وزارة التخطيط • وزارة المالية، وزارة الداخلية، وزارة التجارة، وزارة العدل • مثيلاتها في إقليم كردستان
معيار الاستهداف	• اعتماد خط الفقر الوطني

النشاط 5-4:

الشراكة مع منظمات المجتمع المدني في توعية المواطنين، وفي استهداف الفقراء، وفي مراجعة وتقويم نظام الحماية الاجتماعية.

الأنشطة الإجرائية:

- إنتاج وتوثيق تقارير أنظمة رقابية على آليات العمل الخاصة بتنفيذ قانون الحماية من قبل وزارة العمل والشؤون الاجتماعية.
- تصميم برنامج إعلامي موجه للمواطنين لتوعيتهم بحقوقهم وشروط الشمول والعقوبات الرادعة في حالة التجاوز على الحماية الاجتماعية.

الأهمية	• زيادة وعي الفقراء بحقوقهم. • مشاركة المنظمات غير الحكومية في تقويم استهداف الشبكة للفقراء.
الكلفة	• 1 مليون دولار
التمويل	• إستراتيجية التخفيف من الفقر
المؤشرات	• المؤشر الحالي: 50 منظمة • المؤشر المستهدف: 100 منظمة خلال 5 أعوام • حوالي 2 مليون مستفيد ومستفيدة
التنفيذ	• وزارة العمل والشؤون الاجتماعية/ هيأة الحماية الاجتماعية • المنظمات غير الحكومية • ومثيلاتها في إقليم كردستان
معيار الاستهداف	• بناء قدرات المنظمات غير الحكومية المتخصصة

النشاط 5-5:توفير الدعم النفسي والاجتماعي

للعائدين الفقراء.

الأنشطة الإجرائية:

- قيام وزارة الصحة بانجاز الخطة التفصيلية لتوفير الدعم النفسي للعائدين الفقراء.
- قيام وزارة العمل والشؤون الاجتماعية بانجاز الخطة التفصيلية لتوفير الدعم الاجتماعي للعائدين الفقراء.

الأهمية	• إدماج العائدين الفقراء في مجتمعاتهم بعد العودة. • تعزيز دور الباحث الاجتماعي من إدماج العائدين إلى مجتمعاتهم بعد العودة. • توفير برامج الدعم النفسي والاجتماعي للأسر الفقيرة العائدة.
الكلفة	• 2 مليون دولار
التمويل	• إستراتيجية التخفيف من الفقر • المنظمات الدولية
المؤشرات	• المؤشر الحالي: لا يوجد • المؤشر المستهدف: غير معروف
التنفيذ	• وزارة الصحة والبيئة • وزارة العمل والشؤون الاجتماعية. • وزارة الداخلية • ومثيلاتها في إقليم كردستان
معيار الاستهداف	• العائدون إلى المناطق المحررة

النشاط 5-6:

وضع آلية دائمة للشمول بشبكات الأمان الاجتماعي للمتضررين من جراء الكوارث الطبيعية وحالات الطوارئ.

الأنشطة الإجرائية:

- وضع معايير الشمول بشبكات الأمان الاجتماعي للمتضررين.
- التعاون بين الحكومات المحلية ووزارة العمل والشؤون الاجتماعية.
- التعاون بين المنظمات الدولية ووزارة العمل والشؤون الاجتماعية.
- توفير الغطاء القانوني لآلية الشمول الجديدة.

الأهمية	• تحسين آليات استهداف المتضررين من جراء الكوارث والطوارئ. • تحسين أوضاع المتضررين من جراء الكوارث والطوارئ
الكلفة	• 2.5 مليون دولار
التمويل	• الموازنة العامة • منح دولية
المؤشرات	• المؤشر الحالي: لا يوجد • المؤشر المستهدف: 1 مليون مستفيد
التنفيذ	• وزارة الهجرة والمهجرين • وزارة العمل والشؤون الاجتماعية.
معيار الاستهداف	• التعرض للازمات بسبب الكوارث والحالات الطارئة

6-3-3: الأنشطة المستجيبة للطوارئ

الهدف 16	تعزيز مجتمعات سلمية وشاملة للتنمية المستدامة وتوفير وصول العدالة للجميع وبناء مؤسسات فعالة
2-10	تمكين وتعزيز الإدماج الاجتماعي والاقتصادي والسياسي للجميع.

إنَّ إضافة محصلة الأنشطة المستجيبة للطوارئ بمنح الإستراتيجية مرونة تمكنها من الاستجابة لتأثيرات النزاعات وما بعد النزاعات والتكيف لاستيعابها. وعلى هذا الأساس تتضمن الإستراتيجية مجموعة من الأنشطة الخاصة بالنازحين وبالعائدين الفقراء. إلا إنَّه وفي اقتصاد يتصف باللايقين وبالتقلبات ومع تقدم العمل في تنفيذ الأنشطة والعمل على المستوى المحلي سيتم التعرف على الاحتياجات الجديدة في المناطق المستهدفة والتي من المتوقع أن تتغير هي الأخرى مع الانتقال إلى مرحلة الاستقرار وإعادة الإعمار. وقد تظهر عوائق أمام تنفيذ بعض الأنشطة فيتم تأجيلها. وقد يتفرع عن بعض الأنشطة أنشطة فرعية أو مكملة ضرورية.

النشاط 6-1:

برامج تشغيل كثيفة العمالة لتوفير فرص عمل عاجلة للنازحين والعائدين في المحافظات وضحايا الإرهاب بما يضمن اندماجهم في المجتمع مرة أخرى.

يُقدر عدد السكان النازحين داخلياً واللاجئين (السوريين بالدرجة الأساس) الذين يعيشون تحت خط الفقر بحوالي 37 %، بينما يبلغ بالنسبة للمجتمعات المضيفة 15.5 % في كردستان، فيما يبلغ معدل البطالة بالنسبة للنازحين حوالي 49 % مقابل 7 % بالنسبة للمجتمعات المضيفة، في ظل ارتفاع معدل المشاركة في قوة العمل بالنسبة للنازحين والمهجرين 62 % مقابل المجتمعات المضيفة 42 % [38].

الأنشطة الإجرائية:

- مشاركة الإدارات المحلية في مناطق النزوح والعودة في تنفيذ هذه البرامج.
- تضمين برامج التشغيل كثيفة العمالة في برامج إعادة الاستقرار وإعادة الإعمار.
- إعطاء أولوية في مشروعات القروض الصغيرة وخلق فرص العمل في المراكز المجتمعية والصندوق الاجتماعي للتنمية للنازحين والعائدين.

الأهمية	• الفئة الأكثر تضرراً هم الفقراء من النازحين والعائدين المتضررين جراء العمليات الإرهابية • يساعد إلى تحسين دخلهم بسبب فقدانهم ممتلكاتهم وثرواتهم الذي أدى إلى وقوعهم في طائلة الفقر تحسين أوضاع النازحين وضحايا الإرهاب. • الإسهام في عودة النازحين إلى مناطقهم وإدماجهم في المجتمع من جديد.
الكلفة	• 200 مليون دولار (30 % برامج التشغيل، 70 % منح صغيرة)
التمويل	• منح دولية لإعادة الإعمار بعد القضاء على الإرهاب. • إستراتيجية التخفيف من الفقر
المؤشرات	• المؤشر الحالي: غير متوفر • المؤشر المستهدف: برنامج العمل السريع 32000 مستفيد ومستفيدة • المنح 14000 مستفيد ومستفيدة
التنفيذ	• لجنة الاستقرار العليا برئاسة الأمين العام لمجلس الوزراء • وزارة العمل والشؤون الاجتماعية. • خلية الأزمة المدنية • الحكومات المحلية • ومثيلاتها في إقليم كردستان • المنظمات غير الحكومية • المنظمات الدولية
معيار الاستهداف	• المحافظات المستضيفة للنازحين ومحافظات العائدين بحسب معدلات البطالة

(38) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وآخرون. توفير فرص العمل بحدث الأثر المنشود. 2017، ص 22

النشاط 6-2:

توفير الخدمات الصحية للنازحين الفقراء

الأنشطة الإجرائية:

- تشخيص الاحتياجات الصحية العاجلة للنازحين.
- توفير عدد من العيادات المتنقلة.

الأهمية	• تأهيل المراكز الصحية في النواحي والقرى في مناطق العودة • توفير الخدمات الصحية للنازحين في مناطق النزوح
الكلفة	• 15 مليون دولار
التمويل	• المانحون • المنظمات الدولية والخيرية
المؤشرات	• المؤشر الحالي • المؤشر المستهدف: 240 وحدة صحية
التنفيذ	• دوائر الصحة في المحافظات • مثيلاتها في إقليم كردستان • المنظمات الدولية
معيار الاستهداف	• المحافظات المستضيفة للنازحين ومحافظات العائدين

النشاط 6-3:

ضمان توفير التعليم الأساسي للأطفال النازحين الفقراء.

الأنشطة الإجرائية:

- قيام مديريات التربية في المحافظات بفتح مدارس في مخيمات النازحين وتأهيل مدارس مناطق العودة الفقيرة.
- شراكة المنظمات غير الحكومية الناشطة في هذا الميدان.
- ربط الإعانات بتعليم الأولاد والبنات النازحين.

الأهمية	• تحسين توفير الخدمات. • التعليم الأساسي للأطفال النازحين والعائدين (70 % منهم متسربين من التعليم).
الكلفة	• 48 مليون دولار
التمويل	• منح دولية
المؤشرات	• المؤشر الحالي: المسح الوطني للنازحين/ (51.7 %) نسبة غير الملتحقين بالتعليم الابتدائي (6-11) عمر الابتدائية (77 %) • المؤشر المستهدف: 800 مدرسة. حوالي 400 ألف طالب وطالبة
التنفيذ	• المنظمات الدولية المختصة
معيار الاستهداف	• المحافظات المستضيفة للنازحين ومحافظات العائدين بحسب المدارس المتضررة • وعدد التلاميذ في المناطق الفقيرة

النشاط 6-4:

بناء المجمعات السكنية واطئة الكلفة مع إعطاء أولوية للنازحين العائدين الفقراء مع منح صغيرة لإعادة الترميم.

الأنشطة الإجرائية:

- التعاون مع المحافظات المعنية لإدراج مشاريع السكن ضمن خطط الاستثمار فيها بتمويل من صندوق إعادة الإعمار.
- تطبيق آليات استهداف الفقراء للاستفادة من المساكن المشيدة على وفق القرار الديواني 71 لعام 2016.
- التعاون مع الجهات المعنية في إزالة الألغام الأرضية والمتفجرات من مخلفات الحرب والعبوات الناسفة في المناطق المحررة.

الأهمية	• ضمان حق الفقراء في السكن. • إعطاء الأولوية للنازحين العائدين. • إيجاد بيئة ملائمة للعيش وحماية عناصرها وتعزيز القدرة على التكيف في مواجهة الأخطار والتقليل من تأثيراتها على الفقراء.
الكلفة	• 140 مليون دولار
التمويل	• صندوق إعادة الإعمار • جهات مانحة
المؤشرات	• المؤشر الحالي: لا يوجد • المؤشر المستهدف تأهيل 20000 وحدة سكنية، لحوالي 160 ألف مستفيد
التنفيذ	• صندوق إعادة الإعمار
معيار الاستهداف	• المحافظات المحررة

الفصل الرابع

الآلية المؤسسية لتنفيذ الإستراتيجية

الآلية المؤسسية لتنفيذ الإستراتيجية

يبين هذا الفصل هيكلية إدارة الإستراتيجية ثم يستعرض آليات التنفيذ ووسائل تطويرها في ضوء الدروس المستفادة من تنفيذ الإستراتيجية الأولى. ثم يبين الارتباطات القائمة والمحتملة في مجال التنفيذ مع الأطراف الأخرى: العلاقة مع خطة التنمية الخمسية 2018 - 2022، العلاقة مع خطط الوزارات والحكومات المحلية، والعلاقة مع الصندوق الاجتماعي للتنمية. ويُشير إلى العلاقة مع المنظمات الدولية في مجال التمويل والدعم الفني وبناء القدرات وكذلك إلى العلاقة المحتملة مع صندوق إعادة الإعمار، ويعرض الجزء الأخير آلية الرصد والتقويم.

4-1: الهيكلية المؤسسية للإستراتيجية

يتطلب تنفيذ الإستراتيجية توفر نظام إداري فعال يتجنب (الهياكل المرهقة)، ويركز على بناء العلاقات الوظيفية بين العناصر الفاعلة، مع وضوح أدوار ومسؤوليات وأنشطة محددة تحديداً جيداً. وقد تضمنت الهيكلية المؤسسية لإستراتيجية التخفيف من الفقر التي تأسست مع إطلاق الإستراتيجية الأولى عام 2010 وستضم الهيكلية المؤسسية التشكيلات الآتية:

4-1-1: اللجنة العليا لإستراتيجية التخفيف من الفقر

وهي لجنة رفيعة المستوى توفر الدعم السياسي والرقابة، وهي حلقة اتصال بمركز الحكومة من خلال الارتباط الرسمي بمجلس الوزراء. يترأسها رئيس الوزراء وتضم في عضويتها ثلاثة نواب يمثلون اللجان البرلمانية ذات العلاقة، 12 وزيراً أحدهم يمثل - إقليم كردستان- الوزارات المعنية بتنفيذ الإستراتيجية، اللجنة التنسيقية للمحافظات، تمثيل المرأة، رئيس اللجنة الفنية عضواً ومقرراً. وتعقد اجتماعات فصلية لمناقشة ومتابعة تنفيذ الإستراتيجية وأنشطتها. وبالنظر للدروس المستفادة، فمن المهم أيضاً إعادة النظر في مهامها.

مهام اللجنة العليا والتعديلات المقترحة

- المصادقة على مؤشرات قياس الفقر قبل إطلاقها؛ وخط الفقر عندما يتم تحديثه.
- المصادقة على الأنشطة والبرامج التنفيذية السنوية للإستراتيجية.
- توجيه الكتب الرسمية للحث على الانجاز وكفاية الأداء ومساءلة الجهات المنفذة المتلكئة.
- توجيه متابعة التشريعات والقوانين المتعلقة بتنفيذ الإستراتيجية وبالفقراء عموماً.
- الموافقة على مشاريع خاصة تشارك في تنفيذها أو تمويلها المنظمات والدول المانحة
- الاطلاع على التقارير نصف السنوية وإصدار التوجيهات بشأنها.

4-1-2: اللجنة الفنية الدائمة

يرأسها مختص ذو خبرة وتضم (22) عضواً من ممثلي الوزارات المعنية (8 أعضاء)، مدير عام إستراتيجية التخفيف من الفقر، وممثلان عن المجتمع المدني (2 عضوان)، وثلاثة من إقليم كردستان، (2 عضوان) استشاريان، وإضافة ممثل عن الإعلام ومدير عام الشؤون الفنية في الجهاز المركزي للإحصاء (عضو ومقرر)، وتعقد اجتماعات فصلية أو كلما كانت هناك ضرورة لعقد الاجتماعات.

مهام اللجنة الفنية الدائمة:

- إعداد إستراتيجية التخفيف من الفقر.
- الإشراف على إعداد مؤشرات قياس الفقر.
- وضع معايير اختيار الأنشطة وتحديد الأولويات.
- المصادقة على الأولويات المحددة من قبل الوزارات والمحافظات من أنشطة الإستراتيجية.
- المصادقة على البرنامج التنفيذي السنوي لأنشطة الإستراتيجية.
- الاطلاع على تقارير التنسيق والمتابعة والرصد والتقويم وإبداء الرأي فيها.
- الاطلاع على التقارير نصف السنوية قبل رفعها إلى اللجنة العليا.
- المشاركة في لجان التنسيق بين الوزارات والحكومات المحلية.
- دراسة المقترحات والبرامج والأنشطة التي يقترحها الأعضاء أو منظمات المجتمع المدني أو الجامعات أو الحكومات المحلية أو المنظمات الدولية.
- اقتراح إجراء دراسات تحليلية للمسوحات المنجزة ذات العلاقة بالفقر.
- التواصل الإعلامي.

4-1-3: الإدارة التنفيذية لإستراتيجية التخفيف من الفقر

أُنشئت بموجب القرار (409) لعام 2009 سكرتارية للجنة العليا ويرأسها مدير عام تنفيذي وتضم أقسام: المتابعة والرصد، السياسات والبرامج، والإعلام والشؤون الإدارية.

يبلغ مجموع العاملين فيها 11 موظفاً. وتتولى المهام الآتية:

- التنسيق مع وزارة التخطيط ووزارة المالية فيما يتصل بتنفيذ الأنشطة من خلال الموازنة الاستثمارية.
- تشكيل نقاط الارتكاز في الوزارات والمحافظات، وتحديد مهامهم وبناء قدراتهم.
- توزيع التخصيصات السنوية لدعم أنشطة الإستراتيجية على الوزارات والحكومات المحلية في المحافظات بحسب نسب الفقر والسكان.
- التنسيق مع الوزارات والحكومات المحلية لتحديد أولوية الأنشطة.
- إعداد البرنامج التنفيذي السنوي بعد الاتفاق مع الوزارات والمحافظات.
- متابعة تنفيذ الأنشطة وإعداد تقارير سير التنفيذ والمتابعة ورفعها إلى اللجنة الفنية.
- إعداد التقارير نصف السنوية ورفعها إلى اللجنة التنفيذية واللجنة العليا.
- تنفيذ توجيهات اللجنة العليا.
- تنفيذ إجراءات التعاون مع المنظمات الدولية والدول المانحة.
- الإشراف والتنسيق مع فعاليات تنفيذ المسوح الإحصائية التي يقوم بها الجهاز المركزي للإحصاء والدراسات التي تخدم الإستراتيجية.
- تحديث خط الفقر الوطني سنوياً.
- تحديث خرائط الفقر.
- الإشراف على المتابعة والرصد والتقويم.

4-2: آلية تنفيذ الإستراتيجية

4-2-1: إقرار إستراتيجية التخفيف من الفقر والالتزام بتنفيذها

عرضت وثيقة الإستراتيجية الأولى 2010 - 2014 في مجلس الوزراء وتم إقرارها بموجب القرار (409) لعام 2009، والذي تضمن عددا من الفقرات التي تؤكد الالتزام الحكومي بها وهي:

- إقرار تطبيق الإستراتيجية في العراق من خلال تنفيذ البرامج والأنشطة التي تضمنتها مخرجات ومحصلات الإستراتيجية.
- إلزام الوزارات والجهات ذات العلاقة بتنفيذ أنشطة الإستراتيجية وصولاً إلى الهدف الرئيس وهو تخفيف الفقر في العراق.
- اعتماد آلية دائمة لضمان الإدارة الرشيدة في التنفيذ ومتابعة وتقويم أنشطة وبرامج الإستراتيجية.

الجدير بالملاحظة إن الإستراتيجية الثانية 2018 - 2022 ستتبع السياق نفسه ومن المتوقع أن تحظى باهتمام أوسع والتزام أعلى بسبب تزايد أعداد الفقراء واضطراب الأوضاع الاقتصادية والسياسية. وفي هذا الالتزام تجسيد للإرادة السياسية الداعمة لمساعي التخفيف من الفقر. لذا فمن المهم أن تقوم اللجنة العليا بإعداد الموازنة التفصيلية السنوية للإستراتيجية.

كما التزمت الحكومة بتخصيص مبلغ سنوي من الموازنة الاستثمارية لتنفيذ أنشطة الإستراتيجية فضلاً عن مبلغ محدود من الموازنة الجارية لتنفيذ الأنشطة ذات الطابع التشغيلي.

4-2-2: آلية التنفيذ والتمويل من الموازنة العامة

تتولى إدارة الاستثمار الحكومي في وزارة التخطيط تقدير احتياجات إستراتيجية التخفيف من الفقر من الموازنة الاستثمارية. ويتم تخصيص مبالغ الإستراتيجية من الموازنة العامة للدولة وتضاف ضمن تخصيصات كل وزارة ومحافظة استناداً إلى معايير الفقر والسكان. ويتم التنفيذ على النحو الآتي:

- يطلب من كل وزارة ومحافظة تحديد أولوياتها بموجب الأنشطة المحددة في الوثيقة مع مراعاة معايير الاستهداف وتقديمها بكتاب رسمي.
- بعد الموافقة من قبل الإدارة التنفيذية ومصادقة اللجنة الفنية يتم المطالبة بتوفير مستلزمات المشروع مثل دراسة الجدوى الاقتصادية والفنية والتصاميم إذا كانت مشاريع بناء وإنشاء. ومستندات الأرض التي يشيد عليها المشروع وغيرها من المتطلبات الخاصة بإدراج المشاريع في الخطة الاستثمارية.
- بعد مصادقة دائرة تخطيط القطاعات في وزارة التخطيط يتم إرسالها إلى دائرة البرامج الاستثمارية التي ترفعها بدورها إلى وزارة المالية.
- بعدها تقوم دائرة المحاسبة في وزارة المالية بتحويل المبالغ إلى حسابات الوزارات والمحافظات.
- تقوم جهات التنفيذ (الوزارات والحكومات المحلية في المحافظات) بالإعلان عن المشاريع وبحسب الضوابط والتعليمات الخاصة بالموازنة الاستثمارية بإحالة المشاريع إلى المقاولين والشركات المنفذة.
- يُمكن للبرامج الممولة من الموازنة العامة التشغيلية أن تتبع إجراءات اقلّ تعقيداً في إطار قانون الموازنة العامة.
- كذلك يمكن للحكومات المحلية أن تنفذ مشاريع خارج سياق تعليمات الموازنة إذا تم تمويلها من الموارد المحلية التي تجنيها.

جدول (4-1): آلية تنفيذ الاستراتيجية في حالة التمويل الحكومي		
المرحلة	الوزارة/ الجهة	الإجراء
1	الوزارات والحكومات المحلية / نقاط الارتكاز/ التنسيق	اختيار الأنشطة التي ينبغي تنفيذها في إطار الإستراتيجية
2	اللجنة الفنية-الإدارة التنفيذية	المصادقة على المشروعات التي سوف يتم تنفيذها
3	وزارة التخطيط	تحديد التخصيصات السنوية اللازمة لتنفيذ إستراتيجية التخفيف من الفقر من الموازنة الاستثمارية
4	الوزارات والحكومات المحلية/ نقاط الارتكاز/ التنسيق والمتابعة	توفير المتطلبات الخاصة بإدراج المشاريع في الخطة الاستثمارية السنوية
5	وزارة التخطيط	مصادقة دائرة تخطيط القطاعات
6	الإدارة التنفيذية	إعداد البرنامج التنفيذي السنوي
7	وزارة التخطيط	إرسال الخطة أو البرنامج السنوي بعد مصادقتها عليها إلى وزارة المالية لغرض التمويل
8	الحكومات المحلية والوزارات	القيام بإرسال الطلبات إلى وزارة التخطيط لغرض إطلاق الأموال اللازمة للتنفيذ وإرسال الموافقات إلى وزارة المالية لغرض التمويل
9	نقاط الارتكاز الإدارة التنفيذية	المتابعة والمراقبة الرصد والتقويم

4-2-3: آلية التنفيذ والتمويل من المنح الدولية

- تعي الاستراتيجية آثار انخفاض أسعار النفط واتفاقية الاستعداد الائتماني على تقييد الإنفاق الاستثماري الحكومي باعتباره الأداة الفعالة في تخفيف الفقر. لذا لجأت الى مصادر التمويل الدولي ودعم صندوق إعادة الإعمار للمناطق المحررة التي تسبب احتلال داعش في ارتفاع نسبة الفقر فيها.
- لم تتعامل الإستراتيجية الأولى مع المنح الدولية ويمكن اعتماد التعليمات الصادرة في قانون الموازنة في حالة قيام جهة حكومية بتنفيذ النشاط (تحول المنح إلى حساب خاص في البنك المركزي ثم يحول بطلب إلى وزارة المالية التي تخصص ما يقابله بالدينار العراقي في تخصيصات الوزارة المنفذة).
- أو قيام الجهة المانحة بالصرف المباشر إذا تولت هي عملية التنفيذ.

إطار (4-1): آلية الاستهداف

تعمل الإدارة التنفيذية على الاستفادة من المعادلة المقترحة من اليونيسيف وهي تجمع بين عدد من العوامل المرتبطة بالفقر والتي تمكن من استهداف الفقراء وتنفيذ الأنشطة في النواحي الأكثر فقراً على وفق معايير موضوعية. وستخصص لها مصفوفة تلحق بمصفوفة الأنشطة لاحقا حين ينفذ فريق البنك الدولي المسح السريع (سويفت) وتكتمل النتائج. وهي قيد التجريب في الوقت الحاضر ويتم إتباعها لاختيار القرى التي سيطبق فيها برنامج صندوق التنمية الاجتماعي وتتضمن ما يأتي:

- اختيار النواحي ضمن المحافظة على أساس نسبة الفقر وذلك في المحافظات التي لم تتعرض للإرهاب أو العمليات العسكرية.
- اختيار النواحي ضمن المحافظات التي تعرضت للإرهاب والعمليات العسكرية بحسب نسبة الفقر وعدد العائدين من النزوح.
- اختيار النواحي ضمن محافظات إقليم كردستان بحسب نسبة الفقر وعدد النازحين إليها.
- اختيار عدد القرى والمحلات بحسب الخدمات التالية مع إعطاء أوزان لها بحسب:

أ-عدد السكان

ب-توفر خدمات المياه

ج -توفر خدمات الكهرباء

د-توفر خدمات الصرف الصحي

ه-توفر خدمات التعليم

و-توفر خدمات الطرق

ز-توفر الخدمات الصحية

جدول (4-2): تمويل أنشطة الإستراتيجية

النشاط	الكلفة (مليون دولار)	منح دولية (مليون دولار)	تمويل حكومي (مليون دولار)	الصندوق الاجتماعي +قروض محلية أخرى
دخل أعلى ومستدام من العمل للفقراء	727	170	285	272
تحسن المستوى الصحي	71.35	14.32	57.03	
تحسن تعليم الفقراء	1635	1200	415	20
سكن ملائم وبيئة مستجيبة للتحديات	547	292	255	
حماية اجتماعية فعالة للفقراء	10	4	6	
الأنشطة المستجيبة للطوارئ	403	403	0	
المجموع الكلي	3393.35	2083.32	1018.03	292

3-4: آلية الارتباط بين الإستراتيجية والأطراف الأخرى

توفر إستراتيجية التخفيف من الفقر، إطاراً للشراكة والعمل من اجل الفقراء، بين الحكومة والمحافظات والإقليم والمجتمع المدني والدولي، إذ تحدد الأولويات التنموية التي ستحسن من أوضاع الفقراء في الأعوام الخمسة القادمة، وتضع إطاراً مالياً استرشادياً للتنفيذ، يتسم بقدر متوازن من المرونة لدى الجهات المنفذة (الوزارات والحكومات المحلية) للتعامل مع المتغيرات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والمالية التي ستحملها أعوام التنفيذ، وتعديل أولويات خططها السنوية على وفق الموارد المتاحة، وحجم الأثر الايجابي المرغوب.

إنَّ البنية المؤسسية التي اقترحتها الإستراتيجية والتي ستنتهي باستكمال أنشطة الصندوق الاجتماعي للتنمية ستتيح الربط المؤسسي لتنفيذ أنشطة الإستراتيجية بالغايات النهائية للأنشطة والمحصلات، فضلاً عن دمج مشروعات المانحين والمنظمات الدولية بعملية التنمية عامة، وبالتخفيف من الفقر على نحو خاص.

1-3-4: العلاقة مع خطة التنمية 2018 - 2022

تُعد خطة التنمية الوطنية (2018 - 2022) ورؤية العراق 2030 الإطار السياسي الوطني الناظم للبرامج والأنشطة المنفذة في جميع قطاعات الاقتصاد العراقي، إذ توفر المبادئ الاسترشادية للوزارات والحكومات المحلية ومؤسسات القطاع الخاص والمجتمع المدني، فضلاً عن المنظمات الدولية والمانحين عند وضع البرامج التنموية. ولما كانت عملية التنمية مسؤولية مشتركة، يُعد التخفيف من الفقر هدفاً أسمى بالنسبة للجميع على قاعدة الشراكة، فإنَّ مؤسسات الدولة تضطلع بمهام بناء هذه الشراكة والتنسيق بين المستويات التنفيذية المختلفة، والإسهام في تمويل التنمية وقيادتها.

- إنَّ التكامل مع خطة التنمية الوطنية احد منطلقات وثيقة إستراتيجية التخفيف من الفقر الأولى الذي كان يمكن أن يكون لها دورٌ مهمٌ في دعم تنفيذ عدد من الأنشطة ضمن أبعاد الفقر الستة المذكورة في الوثيقة، لكن للأسف لم تستوعبها الخطط الخمسية 2010 - 2014 و2013 - 2017 التي أعدت خلال تلك المدة. أما خطة التنمية 2018 - 2022 التي يجري العمل على إعدادها حالياً فإنَّ الإستراتيجية الجديدة تتكامل معها بشكل تام.

يُشير الإطار العام للخطة إلى ارتفاع نسبة الفقر عموماً وبين النازحين بخاصة كأحد الضرورات الداعية إلى إعداد الخطة (الإطار العام لخطة التنمية 2018 - 2022 ص2) «مما يتطلب تبني أهداف اقتصادية واجتماعية وبيئية مناصرة للفقراء».

ومن الواضح إن خطة التنمية الوطنية 2018 - 2022 لا تتضمن برامج ومشاريع على غرار الخطط السابقة، بل تعرض نظام من الرؤية والأهداف والتوجهات والمؤشرات التخطيطية للمتغيرات الرئيسة؛ ومنها المؤشرات الاجتماعية والاقتصادية الكلية والقطاعية التي توجه النشاط الاقتصادي العام والخاص والتعاون الإنمائي الدولي أيضاً نحو تحقيق أهداف الخطة التي تبنت الأهداف الدولية للتنمية المستدامة السبعة عشر. وتتضمن إستراتيجية التخفيف من الفقر ثلاث ركائز تشترك فيهما مع رؤية العراق 2030 وهي: **خلق فرص العمل وبناء رأس المال البشري وتأسيس شبكة أمان اجتماعي فعالة** .

وبذلك تتكامل إستراتيجية التخفيف من الفقر مع خطة التنمية من حيث الأهداف

والتوجهات والإطار الزمني وتستجيب للمؤشرات التخطيطية التي تعتمدها، مما يسمح بتنفيذ أنشطة الإستراتيجية من خلال إدماجها في البرنامج الاستثماري الحكومي ضمن الخطط القطاعية للوزارات أو الحكومات المحلية. وبذلك ستكون إستراتيجية التخفيف من الفقر جزءاً أساسياً من وثيقة الخطة.

4-3-2: العلاقة مع البرامج الحكومية

إنَّ آلية تنفيذ الأنشطة الممولة من الموازنة العامة المبينة في الشكل (4 - 2) تبين التنسيق الذي يتم مع الوزارات والحكومات المحلية والاتفاق على إدراج الأنشطة التي تختارها على وفق أولوياتها والتي لا تختلف عن أولويات الإستراتيجية كونها تنطلق من أهداف مشتركة في مجالات الصحة والتعليم والسكن والبيئة والحماية الاجتماعية، وإدراجها في البرنامج الاستثماري السنوي والممول من الموازنة العامة والذي تعده دائرة الاستثمار الحكومي في وزارة التخطيط أو برامج الحكومات المحلية الممول من برنامج تنمية الأقاليم وبرنامج البترودولار.

- سعت محصلات الإستراتيجية إلى الاستفادة من البرامج الحكومية الحالية في تصميم أنشطتها أو استهداف المناطق الجغرافية التي تنفذ فيها. فعلى سبيل المثال: استهدفت أنشطة محصلة الدخل الاستفادة من مبادرة قروض البنك المركزي في إنشاء مشاريع تخلق فرص عمل كما استهدفت أربع مناطق جغرافية أسست فيها وزارة الزراعة مشروع القرى العصرية.
- كذلك يرتبط تنفيذ نشاط التدريب الزراعي على الأساليب المستجيبة للتغير المناخي بوجود المحطات المناخية التي أنشأتها وزارة الزراعة في المنطقة المستهدفة.
- كما ارتبطت أنشطة أخرى بتواجد المراكز المجتمعية التي استحدثتها وزارة التربية في المحافظات ضمن مساعيها للقضاء على الأمية.

4-3-3: العلاقة مع المانحين

لم تُنفذ الإستراتيجية الأولى مشاريع خارج تمويل الموازنة العامة وأسلوب التنفيذ الحكومي عبر المقاولات، كما لا تتوفر لدى الإستراتيجية معرفة بأنشطة المنظمات الدولية ولا توجد آلية مؤسسية للتنسيق بين أنشطة المنظمات الدولية وأنشطة الإستراتيجية؛ وعليه فإنَّ الآلية التي ستعتمدها إستراتيجية التخفيف من الفقر 2018 - 2022 تتوقف على مذكرة تفاهم تبرم مع الجهة المانحة لكل نشاط، تحدد الشروط المرجعية وأسلوب التنفيذ والتمويل والمتابعة والرصد.

ويُمكن أن تتعاون اللجنة والإدارة التنفيذية مع المانحين في إيجاد قنوات مناسبة لتنسيق الجهود والتدخلات المأمولة في جهود التخفيف من الفقر وتسهيل استخدام القنوات الحكومية لتنفيذ هذه التدخلات والمشروعات، بما يمهد لتحقيق توزيع أكثر كفاية لهذه المنح ويضمن الاستفادة القصوى منها، وتكاملها مع الجهود الوطنية، وتجنب تكرار المشروعات وازدواجها.

4-3-4: العلاقة مع الصندوق الاجتماعي للتنمية

يتزامن بدء عمل الصندوق عام 2018 مع تنفيذ إستراتيجية التخفيف من الفقر، وسيكون آلية ميسرة لتنفيذ أنشطة الإستراتيجية والوصول إلى الفئات المستهدفة:

- تسمح هيكلية الصندوق بالتنسيق المباشر مع المحافظات من خلال مكاتبه التي تضم لجان محلية تمثل الحكومة المحلية والمجتمعات المحلية ومنظمات غير حكومية.

إطار (4-2) البرنامج التجريبي للصندوق الاجتماعي للتنمية بتمويل من البنك الدولي

في المرحلة التأسيسية يتم استهداف الصندوق في ثلاث محافظات هي المثنى بحسب معيار الأكثر فقرا، ودهوك المنطقة الأكثر تعرضا للنزوح، وصلاح الدين التي تم تحريرها منذ أكثر من عام إلا إنها ما تزال تشهد نزاعات داخلية وعدم استقرار، لتنفيذ برنامج تجريبي خلال العام الأول 2018 بالارتباط مع إستراتيجية التخفيف من الفقر حيث سيتم اختيار أنشطة معينة لتنفيذها بحسب احتياجات المنطقة يجري التنسيق بشأنها مع المجتمعات المحلية. ويبدأ البرنامج ببناء قدرات المنظمات الحكومية المحلية لتتولى دورها في تنفيذ البرنامج إلى جانب الحكومات المحلية. ويتضمن البرنامج مشروعات بنية أساسية وخدمات مجتمعية وقروض صغيرة. يتوسع البرنامج ليشمل أربع محافظات أخرى في العام التالي.

تضمنت محصلات الإستراتيجية أنشطة تتكامل مع البرنامج التجريبي في المناطق التي يستهدفها ومنها إنشاء حاضنات أعمال ومراكز مجتمعية (الملحق 1)

- تسمح آلية عمل الصندوق بالتعامل مع التمويل الدولي وسيكون نافذة مهمة للعمل المباشر مع الجهات المانحة حيث تعتمد الإستراتيجية على الصندوق في تمويل عدد من الأنشطة. (ينظر الملحق 1)

4-3-5: العلاقة مع صندوق إعادة الإعمار

تختص إحدى محصلات الإستراتيجية بالنازحين وبشكل خاص العائدين منهم الى محافظاتهم الأصلية المحررة حيث تعرضت البنى التحتية فيها إلى دمار شامل خسر سكانها ممتلكاتهم ومساكنهم وقدرت نسبة الدمار في الأنبار بحوالي 80 % ويزيد عن ذلك في نينوى.

لقد زادت نسبة الفقر بين النازحين بحوالي 15 % مقارنة ببقية السكان، وكما أظهرت نتائج المحاكاة التي أجراها خبراء البنك الدولي إن نسبة الفقر بين النازحين قد ارتفعت من 23 % إلى 38 %، بمقدار الضعف مقارنة ببقية السكان، بكلمات أخرى، فإنَّه من بين كل عشرة أشخاص نازحين هناك أربعة منهم فقراء[39].

وإذا كانت نسبة الفقر بين النازحين قد ارتفعت بما يفوق مثيلتها بين باقي السكان[40] فإنَّ عودتهم إلى مناطقهم لا تعني إنهاء معاناتهم أو إخراجهم من الفقر لأن تحسن متوسط نصيب الفرد من الاستهلاك لا يقترن دائماً بتحسن في أحوالهم المعيشية. تؤشر نتائج دليل الفقر متعدد الأبعاد هذه الحقائق فعامل نقص الكهرباء والماء والصرف الصحي والتعليم والصحة تبلغ 35 % من أسباب فقرهم[41]. لذلك يعول على صندوق إعادة الإعمار في إعمار وترميم وتأهيل البنى التحتية الضرورية لاستئناف تقديم الخدمات وتيسير عودة النازحين وتأمين الحياة المستقرة وفرص العمل وكسب الدخل المستدام لهم.

وتتضمن محصلات الإستراتيجية أنشطة تستهدف النازحين العائدين وتسهم في تخفيف الفقر بينهم، ويُمكن لها أن تتكامل مع الأنشطة التي يمولها صندوق إعادة الإعمار ومنها إعادة إعمار وتأهيل المدارس ومراكز الرعاية الصحية والمساكن وبناء مراكز مجتمعية جديدة في المناطق الفقيرة (ينظر المصفوفة 2 و3 و4 و6 في الملحق 1)

(39) World Bank, Iraq Systematic Country Diagnostic, February 3, 2017, p.42
(40) Ibid, p.43
(41) Ibid, p.22

4-4: دروس مستفادة: الإجراءات الداعمة للتنفيذ

قد يكون من المفيد التفكير في نظام إدارة التنفيذ (والرصد أيضا) كدوائر: دائرة داخلية للأنشطة التي يمكن للإدارة التنفيذية أن يكون لها سيطرة إلى حد كبير داخل الإدارة العامة والتي تكفل إنتاج البيانات لمجموعة من المؤشرات ذات الصلة بمتابعة ورصد التنفيذ والتمويل، ودائرة خارجية للاتصالات بين النظام الداخلي ونقاط الارتكاز الرئيسة في الوزارات والمحافظات. داخل هذه الدائرة الثانية، يجب إقناع الجهات المشاركة في التنفيذ أو التمويل بالتوصل إلى حل للقضايا المشتركة ويمكن وضعها ضمن إطار تنظيمي. أما الدائرة الثالثة فهي التي لا يمكن التأثير فيها لوجود قوانين وتعليمات ومسائل غير قابلة للتغيير حتى مع توفر الإرادة السياسية. (ينظر الإطار 4 - 3)

إطار (4-3) دروس مستفادة: الحاجة لإجراءات تدعم عمل الإستراتيجية وتجعلها أكثر فاعلية.

• ينبغي استثناء أو توفير تسهيلات لتنفيذ مشاريع وبرامج الفقر من ضوابط وتعليمات إدراج المشاريع والإعلان والإحالة لتكون فاعلة وسريعة تُضاهي خصوصية هذه الفئة.	الاستثناء غير ممكن ويجب العمل بالتعليمات لضمان الشفافية. **خارج نطاق التأثير**
• توفير أموال إضافية لمشاريع الإستراتيجية بنسبة 5 % من تخصيصات الموازنة العامة لبرنامج تنمية الأقاليم. • توفير أموال إضافية لمشاريع الإستراتيجية بنسبة 5 % من تخصيصات البترودولار	بعض الإجراءات التنفيذية يتم الاتفاق عليها، إلا إنها تتطلب التفاوض مع وزارة المالية ووزارة التخطيط وموافقة مجلس الوزراء ومجلس النواب سنوياً **في نطاق التأثير**
• واجهت الإستراتيجية تحدي تخصيص الأراضي التي تتطلبها مشاريع إنشاء المجمعات السكنية والمدارس والمراكز الصحية الذي يتطلب دعم واستثناء من الدولة لتسهيل تنفيذها.	تنسيق وتدخل من اللجنة العليا **في نطاق التأثير**
• أدى تأخر إقرار الموازنة خلال الأعوام السابقة وتحويل التخصيصات إلى المحافظات والوزارات إلى التأثير سلباً في عملية إحالة المشاريع واستثمار التخصيصات لذلك العام.	العمل على انجاز إحالة المشاريع في النصف الأول من السنة **خارج نطاق التأثير**
• إنَّ دور نقاط الارتكاز لم يكن بمستوى الطموح في التنسيق ودعم تنفيذ الإستراتيجية لان هذه المهمة تعد ثانوية إضافة لمهامهم الرئيسة في المؤسسات التي ينتسبون إليها.	وضع آلية مؤسسية لبناء قدراتهم مع امتيازات أو محفزات. **في نطاق السيطرة**

• كان هناك ضعف في دراسات الجدوى لمشاريع عدد من الجهات المنفذة، فضلاً عن عدم وجود نماذج قياسية للدور السكنية والمدارس والمراكز الصحية بما اثر سلباً في مواصفات تلك المشاريع وكلفها.	يمكن لوحدة التنسيق والمتابعة واللجان المشتركة مع عضو اللجنة الفنية و نقاط الارتكاز العمل على توفير تلك المستلزمات وغيرها . **في نطاق السيطرة**
• عدم وجود ضوابط وإجراءات لمساءلة جهات التنفيذ أدى إلى تلكؤ العمل وتجاوز التوقيتات الزمنية المحددة للعمل مما أخر تنفيذ عدد غير قليل منها.	اهتمام اللجنة العليا باتخاذ الإجراءات الضرورية ووضع الضوابط. **في نطاق التأثير**
• ضعف قدرات القائمين وعدم كفايتهم في تنفيذ هذه الأنشطة والمشاريع في كل من الوزارات والمحافظات	يمكن لبرامج بناء القدرات والعمل المباشر مع الحكومات المحلية أن يحسن التنفيذ. **في نطاق التأثير إلى حد ما**
• الفساد الإداري والمالي أدى إلى تأخير تنفيذ المشاريع.	الظاهرة عامة ولا تخص مشاريع الإستراتيجية فحسب. **خارج نطاق التأثير**

4-4-1: آليات مقترحة لدعم التنفيذ

يتضح من العوائق والمحددات التي رافقت تنفيذ الإستراتيجية الأولى الجهد الكبير الذي سيتطلبه تنفيذ الإستراتيجية الثانية. ومع إن ضعف التنفيذ لا يخص أداء جهاز إدارة الإستراتيجية أو الأنشطة الخاصة بها حصراً، فهو ظاهرة عامة اتسم بها تنفيذ المشاريع الحكومية بسبب الأوضاع الأمنية المضطربة والفساد الإداري وغيره من العوامل التي من المتوقع أن يستمر تأثيرها على مدى أعوام الإستراتيجية 2018 - 2022 ولحين عودة الاستقرار السياسي والاقتصادي. إلا إنَّه بالإمكان تحسين الأداء المؤسسي من خلال المقترحات أدناه:

4-4-1-1: أنشطة إجرائية لتحسين حوكمة الإستراتيجية

في مجالات التنسيق والتعاون مع الجهات الحكومية المنفذة، الوزارات والحكومات المحلية بشكل خاص:

- عقد الاتفاقات الملزمة (بروتوكولات) بشروط وضوابط خاصة مع تحديد المسؤولية.
- تبني الحكومات المحلية لمعايير الإستراتيجية في الاستهداف الجغرافي والفئات الاجتماعية عند اختيار أنشطتها التنموية والخدمية.
- تنويع وتوسيع الجهات المنفذة بشكل مباشر: المنظمات غير الحكومية والمقاولون

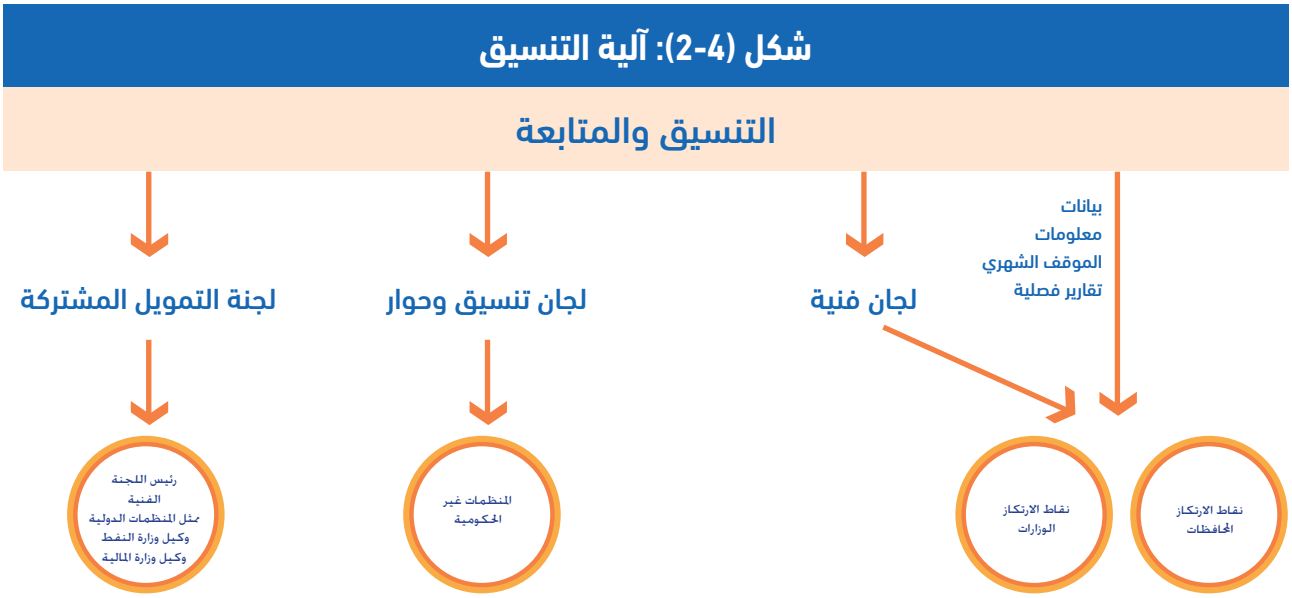
الصغار ويُمكن حصرها بالمشاريع الممولة من الموازنة الجارية.

- اللجوء إلى تنويع مصادر التمويل بمنح محلية ودولية لأنَّ زيادة التمويل الحكومي غير محتملة في ضوء تداعيات الأزمة المزدوجة.
- يُمكن للجنة العليا التأثير في تيسير بعض الإجراءات ومساءلة الجهات المنفذة بحكم ارتباطها بمجلس الوزراء. توسيع صلاحيات الجهات المنفذة في الوزارات والحكومات المحلية غير ممكن عملياً ضمن السياق الإداري والمالي الذي ينظم عمل اللجان الفرعية.
- تعزيز وبناء قدرات العاملين في الإدارة التنفيذية ونقاط الارتكاز في الوزارات والمحافظات على وفق برنامج تطويري مستمر يحظى بالأولوية في مهام الإدارة التنفيذية.
- إرساء عملية الرصد المستقل لأنشطة الإستراتيجية كافة (منظمات غير حكومية متخصصة).
- مع تعزيز الوعي لدى المستفيدين (الفقراء) بالمراقبة.

4-4-1-2: استحداث آلية للتنسيق وتحديد المسؤوليات

- يتضح من آلية التنفيذ المعتمدة حالياً والدروس المستفادة من تنفيذ الإستراتيجية الأولى إنَّ هناك حاجة لتطوير عملية التنسيق واستحداث وحدة إدارية للتنسيق والمتابعة ضمن الادارة التنفيذية للاستراتيجية لما يرتبط بها من مهام تستمر مع دورة حياة تنفيذ الإستراتيجية بدءاً من اختيار الأنشطة من قبل الوزارات والمحافظات إلى التنفيذ والمراقبة والتقويم.
- تكون وحدة التنسيق والمتابعة مسؤولة عن التنسيق فيما بين الوزارات والحكومات المحلية، تتولى الاتصال ومتابعة نقاط الارتكاز فيها وتجميع البيانات وإعداد موقف شهري يعرض على الإدارة العامة وإعداد التقارير الفصلية التي تعرض على اللجنة الفنية.
- يتم تشكيل لجان أو فرق عاملة يرأسها المدير العام للإدارة التنفيذية ومسؤول وحدة التنسيق والمتابعة مقرراً لها:
- لجان مشتركة أو فرق عاملة تضم ممثل الوزارة في اللجنة الفنية ونقطة الارتكاز في الوزارة أو الحكومة المحلية ومسؤول وحدة التنسيق في الإدارة التنفيذية.
- لجنة مشتركة يرأسها رئيس اللجنة الفنية تشارك فيها المنظمات الدولية، الى جانب وزارتي التخطيط والمالية.

شكل (4-2): آلية التنسيق



4-4-1-3: استحداث الصندوق الاجتماعي للتنمية

يؤسس الصندوق الاجتماعي للتنمية بهدف زيادة كفاية البنى المؤسسية المعنية بالتنمية، وتلك التي تتابع سياسات التخفيف من الفقر بشكل خاص باعتباره أداة وطنية مباشرة لتنفيذ أهداف الإستراتيجية.

في ضوء تلك الدروس المستفادة من تنفيذ الإستراتيجية الأولى والإطلاع على تجارب الدول الأخرى في مجال التخفيف من الفقر لاسيما تلك التي يرعاها البنك الدولي تم التوجه نحو تأسيس الصندوق الاجتماعي للتنمية كأداة وطنية مباشرة لتنفيذ أهداف الإستراتيجية. يتمتع الصندوق بحكم قانون التأسيس باستقلالية إدارية ومالية تسمح بتجاوز الصعوبات التي قيدت إلى حد كبير انجاز أهداف الإستراتيجية الأولى. ويُعد الصندوق الاجتماعي للتنمية مؤسسة تنموية متكاملة تهدف إلى التمكين الاقتصادي وتحسين مستويات المعيشة والتخفيف من الفقر والحد من البطالة من خلال دعم ومساندة المشاريع الصغيرة والمتناهية الصغر وبتقديم الخدمات المالية وغير المالية ومشاريع البنية المجتمعية في المناطق والفئات المستهدفة.

مبررات إنشاء الصندوق

1: دروس مستفادة من تنفيذ الإستراتيجية الأولى

- تأخُر إقرار الموازنة العامة للدولة وما يصاحبها من انخفاض في مستوى تنفيذ المشاريع أو تأخر في إحالة المشاريع خلال ذلك العام.
- عدم تدوير المبالغ المخصصة للمشاريع من الأعوام السابقة الذي يخضع لتعليمات الموازنة الاستثمارية.
- محدودية التخصيصات من الموازنة العامة وعدم وجود استثناء لمشاريع وخطط تخفيف الفقر في التخفيض الذي يحصل للموازنة خاصة وان إيرادات الدولة مرتبطة بأسعار النفط بوصفه المصدر الرئيس لها.
- آليات للتمويل والتعاقد والتنفيذ في برنامج عمل صندوق تضمن السرعة والكفاية في الانجاز والمرونة والقدرة على التكيف مع متغيرات الأوضاع الاقتصادية واحتياجات الفئات المستهدفة.
- وجود صندوق يتيح فرصة لاستثمار موارده والاستفادة منها في دعم تمويل الصندوق.

2: حجم المشكلة التي يعالجها تأسيس الصندوق

- تخفيف الإجراءات الإدارية البيروقراطية التي تؤخر انجاز الأنشطة كونه مؤسسة مستقلة إدارياً ومالياً.
- يوفر الفرصة لإشراك المنظمات غير الحكومية في تنفيذ أو مراقبة ورصد أنشطة الصندوق.
- بناء قدرات المؤسسات المحلية والمجتمع المحلي.
- الاستفادة من تطبيق اللامركزية في التنسيق المباشر مع الحكومات المحلية.
- توفير فرص عمل للعاطلين.
- تحفيز الفئات خارج النشاط الاقتصادي (كالنساء) بالمشاركة في الأنشطة أو إقامة مشاريع (أعمالهن الخاصة) بتمويل من الصندوق الذي يقدم خدمات متكاملة تشمل التسويق من خلال النافذة الواحدة.

3: التنمية من الأسفل

- إشراك المجتمعات المحلية في تحديد احتياجاتها على وفق أولوياتها وفي مراقبة نشطة ومن ثم إدارتها وصيانتها بأنفسهم وضمان استدامتها
- تنسيق اهتمامات وجهود الجهات المتعددة المعنية بأنشطة البنية المجتمعية:

مؤسسات الحكومة المحلية، المجالس البلدية، دوائر التربية، الصحة، الاعمار والاسكان والبلديات والاشغال العامة، العمل والشؤون الاجتماعية، التجارة، المجتمع المدني، القطاع الخاص (المصرفي).

- إنشاء مراكز خدمات مجتمعية مرتبطة بمكاتب الصندوق في المحافظات، يمكن أن تكون مركزاً للحوار والتدريب والاستشارات القانونية، ومحو الأمية والإرشاد الزراعي وتنفيذ الأنشطة الخاصة بالنساء. سيكون لها خصوصية وأهمية كبيرة في المناطق المحررة بعد عودة النازحين ومتابعة أوضاعهم.
- لمكاتب الصندوق في المحافظات مجمعات خدمات تعمل وتتيح للمتقدمين سرعة الحصول على القروض وإنهاء الأوراق المطلوبة والحصول على خدمات استخراج التراخيص والسجل التجاري والبطاقة الضريبية بنظام النافذة الواحدة.

4: التمويل

الصندوق أداة اجتذاب شركاء التنمية من القطاع الخاص والمنح والقروض الدولية من حكومات وجهات دولية مانحة.

- - تكون موارد الصندوق من مكونين رئيسين هما المنح والقروض التي يوفرها الأفراد والمؤسسات والمنظمات المحلية والإقليمية والدولية والحكومات الأجنبية إلى جانب المبالغ التي تمنحها الموازنة العامة للدولة.
- - تستخدم القروض في تمويل الأنشطة الإنتاجية ويتم إعادة إقراضها من خلال البنوك للمشروعات الصغيرة والجمعيات الأهلية للمشاريع المتناهية الصغر.
- - أما المنح فتستخدم لتمويل المشروعات الخدمية التي تستهدف تنمية البنية الأساسية والمرافق في المجتمعات الأكثر احتياجاً بهدف تحسين المستوى المعيشي لها.

4-5: نظام الرصد والمتابعة

من أجل تقويم نتائج تنفيذ الإستراتيجية لا بد من إقامة نظام للرصد والمتابعة، يقوم بتوفير المعلومات والبيانات بصورة مستمرة بما يُمكِّن من تحسين عملية تنفيذ أنشطة الإستراتيجية وضمان كفايتها وفاعليتها في استهداف الفئات الفقيرة. ويمكن لنظام يتسم بالكفاية للرصد والمتابعة أن يوفر المعلومات لمتخذي القرار على المستويين الاتحادي والمحلي، ويسهل عملية التنسيق بين الجهات الشريكة في تنفيذ الأنشطة عبر الإدارة التنفيذية، فضلاً عن توفير وسيلة للتقويم ومتابعة أثر الأنشطة والمحصلات.

4-5-1: آلية المتابعة في تنفيذ الإستراتيجية الأولى

- تتم متابعة الإجراءات من خلال نقاط ارتكاز الوزارات والمحافظات لأغراض الإستراتيجية.
- للإدارة التنفيذية آلية ومنهجية لمتابعة التنفيذ من خلال استمارة الكترونية خاصة وبرنامج متابعة اعد لهذا الغرض.
- تقوم نقاط الارتكاز برفد الإدارة التنفيذية باستمارة المتابعة الدورية كل ثلاثة أشهر عن نسب التنفيذ وملاحظات عن المشروع.
- تعد الإدارة التنفيذية خلاصة تقرير عن نسب الانجاز لتقديمه إلى اللجنة الفنية واللجنة العليا للإستراتيجية خلال الاجتماعات الدورية.
- تعد نتائج متابعة أنشطة الإستراتيجية سنوياً في تقرير منفصل متضمناً نسب الانجاز على مستوى الأنشطة والمحصلات. ويتضمن التقرير جداول بنسب انجاز الأنشطة التي تنفذ ضمن خطة التنمية الداعمة لتخفيف الفقر أيضاً.

- توجد نافذة في وزارة التخطيط عبر برنامج IDMS يمكن من خلالها رفد الإدارة التنفيذية بالبيانات (نسب الانجاز المادي، نسب الانجاز المالي، تاريخ المباشرة، موقع المشروع، مكونات المشروع، صور عن المشروع).

4-5-2: تصميم نظام لرصد و تقويم إستراتيجية الحد من الفقر

تفتقر هيكلية الإدارة التنفيذية لإستراتيجية التخفيف من الفقر إلى وحدة خاصة بالرصد والتقويم والى نظام يركز على المؤسسية إلى جانب الأبعاد التقنية للرصد، يضع آليات واضحة لتنظيم متماسك للرصد عبر مختلف القطاعات المشمولة بإستراتيجية الحد من الفقر وكيفية استخدام المعلومات المستمدة من الرصد في تحسين وتطوير أدائها وتقويم مسار وصولها إلى أهدافها وغاياتها ويُمكن أيضاً من المساءلة.

من الملاحظ أن أنظمة الرصد تميل إلى التركيز في أغلبها على النتائج والآثار، مع تركيز أقل على المدخلات والمخرجات وينعكس هذا في مصفوفة الرصد، إلا إنَّ جميع المستويات الأخرى ضرورية لتتبع السياسات والبرامج وآثارها، وهذا أمر بالغ الأهمية في ضمان الرصد الفعال.

لذلك يجب أن يتضمن نظام الرصد والتقويم ثلاث وظائف كحد أدنى، يتم كل منها بآلية مؤسسية مختلفة:

1. **رصد مسارات التقدم العام المحرز:** في الحد من الفقر تجاه الأهداف الوطنية والتدابير الدولية مثل "أهداف التنمية المستدامة" التي تبنتها الإستراتيجية ويتم ذلك عادة من خلال التعدادات والمسوح، وغيرها من أدوات البحث.

2. **رصد تنفيذ الإستراتيجية:** عن طريق تتبع أهم المدخلات والأنشطة والنواتج والنتائج عبر مختلف القطاعات والمجالات ذات الأولوية. ويعتمد ذلك على نظم البيانات الإدارية في الوزارات والحكومات المحلية.

3. **تتبع النفقات:** على الرغم من أن تتبع النفقات جزء من رصد التنفيذ، وعادة ما يتحقق من قبل وزارة المالية ووزارة التخطيط، إلا أنَّه لابد للإدارة التنفيذية من تقديم بيانات موثوقة وفي الوقت المناسب بشأن النفقات لذلك لا غنى عنها لأي نظام رصد فعال.

4-5-3: تعزيز نتائج الرصد والتقويم

وذلك من خلال:

- **تنظيم مشاركة الحكومات المحلية** في الرصد حيث تشكل في نظام لامركزي تحديات خاصة. يعد ضعف القدرات على الصعيد المحلي سبباً أساسياً في ضعف نتائج الرصد والتقويم، لاسيما في المناطق الأكثر فقراً. ففي سياق تحقيق اللامركزية في تقديم الخدمات، ترغب السلطات المحلية في وضع ترتيبات الرصد الخاصة بها، وعلى الإدارة التنفيذية تعزيز رصد الحكومات المحلية من خلال اختيار مؤشرات واضحة وبسيطة لتقليل العبء الإداري، كما يمكنها ربط آليات مراقبة الجودة بمبادرات بناء القدرات، كذلك باستخدام أساليب الرصد الثانوية للتثبت من صحة الإبلاغ المحلية، وتوفير التغذية المرتدة للحكومات المحلية في رصد النتائج، وبذلك تعزز تدفق المعلومات بين الحكومات المحلية والمجتمعات التي تخدمها والتي لا غنى عنها لتحقيق أهداف الرصد.

• **تنظيم "المشاركة غير الحكومية"** يمكن لكيانات القطاع الخاص، الجامعات والنقابات والمنظمات غير الحكومية وغيرها من أعضاء المجتمع المدني أن تمارس دوراً مهما في رصد استراتيجيات الحد من الفقر. ويشمل أداء أنشطة الرصد (سواء كجزء من نظام الرصد أو بشكل مستقل) أو المشاركة في لجان الرصد والفرق العاملة، وتوفير التحليل وتفسير ونشر نواتج الرصد لعامة الجمهور.

• **بناء القدرات على الرصد والتقويم وتحليل البيانات** هناك الكثير من التركيز على الجانب التقني في تصميم أنظمة الرصد والتقويم في الوقت الذي يقل فيه الاهتمام بالتحديات المؤسسية. إنَّ أغلب نظم الرصد هي أنظمة تعتمد على إمدادات البيانات الروتينية من الوزارات لذلك من الضروري تصميم برامج بناء القدرات على مستويين:

الأول: يتضمن مجموعة من الوظائف المؤسسية الداخلية منها وضع آليات التنسيق بين منتجي البيانات، تطوير معايير تقنية مشتركة، وبوابات الكترونية، تنظيم تدفق المعلومات، وتجميع وتحليل البيانات الواردة من مختلف القطاعات. إنشاء قاعدة بيانات مشتركة من المؤشرات؛ وضع المعايير والإجراءات والأنظمة الأساسية. ويُعد الجهاز المركزي للإحصاء طرفاً فاعلاً رئيساً في النظام؛ فضلاً عن كونه منتج بيانات مهمة، فهو مسؤول عن جمع البيانات الإدارية من الوزارات المختصة ووضع المعايير العامة وتطوير مناهج تكنولوجيا المعلومات وتقديم المساعدة التقنية.

الثاني: بناء القدرة على الرصد عبر الإدارة الحكومية؛ تنظيم تدفق المعلومات فيما بين أصحاب المصلحة داخل وخارج الحكومة، تجميع وتحليل البيانات الواردة من مصادر مختلفة؛ ومن البديهي إنَّ النظام يعمل بشكل أفضل عندما تشارك نقاط الارتكاز المعينة في الوزارات أو الحكومات المحلية في برامج بناء القدرات، سيكون لديها التأهيل والحوافز لأداء أدوارها بفاعلية وتحمل المسؤولية.

• **وضع خطة للنشر والإعلام**

كجزء أساس من نظام رصد وتقويم إستراتيجية التخفيف من الفقر. ولهذا الغرض، يجب تصميم نواتج النظام بما يلائم الاحتياجات المختلفة للمستخدمين من صانعي القرار: الحكومة والبرلمان، والحكومات المحلية، ومنظمات المجتمع المدني والجمهور، الإعلام والتواصل الاجتماعي مما يتطلب تقديم بيانات الرصد بطرق مفهومة وغير تقنية، وبمهارة جيدة من ذوي الاختصاص.

ولا يُمكن إغفال الأثر الكبير الذي يحدثه تنفيذ الإستراتيجية الأولى وإعداد هذه الإستراتيجية في الوقت الحاضر على إثارة الوعي بقضايا الفقر والاهتمام بها سواء على الصعيد الشعبي والبرلماني والإعلامي، أو الرسمي في مستويات الحكومة الاتحادية وحكومة إقليم كردستان والحكومات المحلية.

جدول (4-3): خارطة الطريق لتعزيز نتائج الرصد والتقويم			
المكون	الإجراءات التنفيذية	المخرجات الرئيسة	الجدول الزمني للمباشرة
تنظيم مشاركة الحكومات المحلية في الرصد	• إصدار أوامر تنفيذية بأعضاء نقاط الارتكاز في الوزارات والمحافظات. • التحديد الدقيق لمهام نقاط الارتكاز في الوزارات والمحافظات.	• إشراك الحكومات المحلية في تنفيذ الإستراتيجية ورصد نتائجها. • إشراك الحكومات المحلية في تحديد آليات الشمول والاستهداف.	النصف الأول من عام 2018
تنظيم "المشاركة غير الحكومية"	• اختيار المنظمات غير الحكومية الشريكة. • تشكيل فريق من اللجنة الفنية والمنظمات غير الحكومية.	• لجان المحافظات للمنظمات غير الحكومية الداعمة للإستراتيجية. • ضمان فاعلية الرصد والمتابعة والرقابة على التنفيذ من قبل المجتمع المحلي.	النصف الأول من عام 2018
بناء القدرات على الرصد والتقويم وتحليل البيانات	• بناء القدرات الوطنية والمحلية. • إصدار دليل مؤشرات الرصد والمراقبة. • إجراء المزيد من المسوحات على مستوى الاقضية والنواحي.	• قاعدة بيانات الفقر في العراق. • قاعدة بيانات الرصد والمتابعة. • استدامة تدفق المعلومات فيما بين أصحاب المصلحة. • انجاز دراسات وبحوث تحليلية للبيانات.	السنة الأولى 2018
خطة للنشر والإعلام	• وضع خطة النشر والإعلام	• خطة النشر والإعلام. • مطبوعات، برامج تلفزيونية وإذاعية، تطوير الموقع الالكتروني.	النصف الأول من عام 2018

الجداول

المحصلة الأولى: دخل أعلى ومستدام من العمل للفقراء						
النشاط	الأهمية	الكلفة	التمويل	المؤشرات	التنفيذ	معيار الاستهداف
النشاط 1-1: تحفيز خريجي المعاهد والكليات الزراعية والبيطرية والاعداديات الزراعية على إنشاء مشاريع وشركات زراعية توفر فرص عمل في الريف والاستفادة من قانون رقم 24 لسنة 2013.	• يوفر فرص عمل للفقراء في هذه المشروعات. • يخفض نسبة البطالة بين الخريجين التي تقدر بحوالي 34 %.	15 مليون دولار لإجراءات الحصول على الأرض 250 مليون في مرحلة تأسيس المشروعات	• قروض من مبادرة البنك المركزي (الحالية) • قروض الصندوق الاجتماعي للتنمية	• المؤشر الحالي: لا يوجد. • المؤشر المستهدف: 3000 مستفيد ومستفيدة في جميع المحافظات على خمسة أعوام.	• وزارة الزراعة • الحكومات المحلية • حكومة إقليم كردستان	تشغيل العاطلين (نسبة البطالة في المناطق الفقيرة)
النشاط 1-2: تأسيس جمعيات محلية لصغار الفلاحين أو تعاونية لتقديم الخدمات الزراعية كالتسويق، التمويل، استخدام المياه والصيانة والمكننة، الخزن والتبريد، النقل في المجتمعات الزراعية الصغيرة	• زيادة دخل الفلاحين وتنويع مصادره. • تقليل التكاليف بالتخلص من الوسطاء. • تحفيز زيادة الإنتاج الزراعي. • إيجاد فرص عمل ملائمة للنساء. • تنويع النشاط الاقتصادي في الريف ليشمل أنشطة مكملة أو مغذية للإنتاج الزراعي وتوليد قيم مضافة جديدة.	6 مليون دولار (كلفة التأسيس) 9 مليون دولار (كلفة المباشرة بالعمل)	• إستراتيجية التخفيف من الفقر • دعم فني وتمويل من منظمات دولية, • قرض من صندوق التنمية الاجتماعي	• المؤشر الحالي: لا يوجد • المؤشر المستهدف: 30 جمعية حوالي 40 ألف مستفيد و مستفيدة	• اتحاد الجمعيات الفلاحية. • المنظمات غير الحكومية.	جميع المحافظات الزراعية بدءاً من المحافظات الأكثر فقرا منها 4 في المناطق المنفذ فيها مشروع القرى العصرية لوزارة الزراعة
النشاط 1-3: برنامج لتدريب المزارعين الفقراء على أساليب الزراعة والري المستجيبة للتغير المناخي.	• زيادة إنتاجية الأرض وتحسين المردود الاقتصادي للفلاح. • ترشيد استخدام المياه.	60 مليون دولار	• منظمة الفاو FAO • الصندوق الدولي للتنمية الزراعية IFAD • برنامج الأمم المتحدة للبيئة UNEP • مرفق البيئة العالمية GEF	• المؤشر الحالي: 0 • المؤشر المستهدف: 10.000 مزارع	• وزارة الزراعة. • وزارة الصحة والبيئة.	يبدأ التنفيذ في المناطق الأكثر فقرا اعتمادا على وجود المحطات المناخية لوزارة الزراعة

المحصلة الأولى: دخل أعلى ومستدام من العمل للفقراء						
النشاط	الأهمية	الكلفة	التمويل	المؤشرات	التنفيذ	معيار الاستهداف
النشاط 1-4: إنشاء مشاريع ذات أنشطة متكاملة (إنتاجية وخدمية) لتشغيل النساء الفقيرات في الريف.	• توفير فرص عمل للنساء الفقيرات في الريف لتحسين المستوى المعيشي وتنمية المناطق الريفية الفقيرة. • زيادة مشاركة النساء في النشاط الاقتصادي. • تشجيع العمل الجماعي بين النساء.	12 مليون دولار	• دول ومنظمات دولية مانحة • الصندوق الاجتماعي للتنمية	• المؤشر الحالي: 0 • المؤشر المستهدف: 150 مشروع • 3000 مستفيدة	• الصندوق الاجتماعي للتنمية • منظمات غير حكومية	النساء في المناطق الريفية الأكثر فقراً في المحافظات وإقليم كردستان
النشاط 1-5: توفير فرص عمل لشباب الأحياء الفقيرة (رجال ونساء) في الحضر في برامج المراكز المجتمعية.	• خفض معدلات البطالة بين الشباب. • زيادة إدماج الشباب في المجتمع. • منح مكافآت تحفيزية للشباب بمراكز تنمية المهارات	100 مليون دولار	• إستراتيجية التخفيف من الفقر • الصندوق الاجتماعي للتنمية • الحكومات المحلية • منح دولية	• المؤشر الحالي: 0 • المؤشر المستهدف: 10000 مستفيد و مستفيدة	• الصندوق الاجتماعي للتنمية • الحكومات المحلية • حكومة إقليم كردستان • وزارة التربية	نسبة البطالة بين الشباب بعمر 15 – 30 في الحضر 49.6 % للإناث 16.3 % للذكور
النشاط 1-6: برنامج حاضنات الأعمال لتوفير التدريب والتمويل والخدمات لدعم المشاريع الصغيرة للفقراء ولاسيما النساء وبحسب الميزة النسبية للمنطقة الحضرية.	• تجربة رائدة لم يسبق تنفيذها في المناطق الفقيرة. • تمكين النساء وتدريبهن على إقامة مشاريع مع توفير البنى الأساسية اللازمة وتيسير حصولهن على قروض	15 مليون دولار	• الصندوق الاجتماعي للتنمية	• المؤشر الحالي: 0 • المؤشر المستهدف: ثلاث حاضنات في ثلاث محافظات • 1200 مستفيد ومستفيدة	• الصندوق الاجتماعي للتنمية • الحكومات المحلية • حكومة إقليم كردستان	مناطق المشروع التجريبي للصندوق الاجتماعي للتنمية والمقرر من البنك الدولي على وفق معايير (الفقر/ المثنى – النزوح/ دهوك – النزاعات/ صلاح الدين)
النشاط 1-7: شمول أوسع للفقراء ببرنامج الإقراض لإنشاء مشاريع صغيرة مدرة للدخل.	• تمكين الفقراء من البدء بمشروعاتهم وبخاصة للنساء. • توفير فرص للعمل لحساب الفقراء وبخاصة للنساء.	260 مليون دولار	• إستراتيجية التخفيف من الفقر • المصارف المختصة • الصندوق الاجتماعي للتنمية	• المؤشر الحالي: 11 ألف مستفيد • المؤشر المستهدف: 25 ألف مستفيد و مستفيدة	• وزارة العمل والشؤون الاجتماعية • الصندوق الاجتماعي للتنمية	بحسب نسبة الفقر ونسبة البطالة في المنطقة المستهدفة في قضاء الكحلاء مثلا نسبة الفقر 80 % والبطالة 13 %
ملاحظة: مصادر التمويل من المنظمات الدولية هو تمويل محتمل.						

المحصلة الثانية: تحسن المستوى الصحي						
النشاط	الأهمية	الكلفة	التمويل	المؤشرات	التنفيذ	معيار الاستهداف
النشاط 2-1: إنشاء وتأهيل وتجهيز مراكز أو بيوت صحية أو عيادات متنقلة في المناطق الفقيرة	• إيصال الخدمات الصحية وضمان جودتها للجميع وبخاصة الفقراء. • ضمان عدم زيادة تكاليف الخدمات الصحية المرتبطة بالأمومة والصحة الإنجابية للفقراء. • الاستجابة للاحتياجات الصحية للأطفال والنساء وكبار السن وذوي الاحتياجات الخاصة في المناطق الفقيرة.	60 مليون دولار للعراق	• إستراتيجية التخفيف من الفقر • وزارة الصحة والبيئة • وزارة صحة كردستان ومديرياتها • دوائر الصحة في المحافظات • منظمات دولية	• عدد المراكز الصحية التي تحتاج تأهيل وتجهيز • 651 مركز صحي و25 عيادة متنقلة في العراق (حوالي 13 مليون مستفيد ومستفيدة). • 126 مركز صحي و15 عيادة متنقلة في كردستان (حوالي 2.5 مليون مستفيد ومستفيدة).	• وزارة الصحة والبيئة • دوائر الصحة في المحافظات • وزارة الصحة في كردستان ومديرياتها • منظمات دولية	التركيز على المناطق الفقيرة والنائية التي يكون فيها الوصول الى الخدمة الصحية ضئيل مع عدم جودة الخدمة الصحية في المنطقة.
النشاط 2-1: تدريب القابلات في المناطق الفقيرة.	• يستهدف النشاط توفير القابلات الماهرات في المناطق الفقيرة. • تيسير حصول الفقيرات على خدمات ولادة مناسبة.	600 ألف دولار للعراق	• وزارة الصحة والبيئة • دوائر الصحة في المحافظات • وزارة صحة كردستان • إستراتيجية التخفيف من الفقر • المنظمات الدولية	• عدد القابلات غير المجازات 1198 وعدد القابلات المجازات المرتبطات بالمراكز الصحية 1021 في العراق و 648 في كردستان	• وزارة الصحة والبيئة • دوائر الصحة في المحافظات • وزارة الصحة في كردستان • المنظمات الدولية • منظمات المجتمع المدني	تعطى الأولوية إلى المناطق التي تحتوي أكثر عدد من القابلات غير المتدربات.. والتي ظهرت فيها أكثر نسبة من وفيات و مضاعفات الولادة

المحصلة الثانية: تحسن المستوى الصحي						
النشاط	الأهمية	الكلفة	التمويل	المؤشرات	التنفيذ	معيار الاستهداف
النشاط 2-3: تأمين مياه صالحة للشرب في المناطق الفقيرة والنائية	• عدم ارتباط المناطق الريفية والفقيرة بالشبكة العامة للمياه. • يعاني الفقراء من تلوث مياه الشرب. • يمكن معالجة المشكلة من خلال مياه آمنة من خلال السيارات الحوضية وRO وتوفير حبوب تعقيم المياه • في حالة عدم تشغيل الشبكة العامة.	10 مليون دولار للعراق	• إستراتيجية التخفيف الفقر • الحكومات المحلية • دوائر البلدية في المحافظات • أمانة بغداد • المنظمات الدولية	• عدد محطات الـ RO المطلوب إنشاءها في العراق 307 محطة و(75) في كردستان ، 20 سيارة حوضية للعراق 5 سيارات لكردستان. • عدد المستفيدين 3 ملايين نسمة	• وزارة الاعمار والاسكان والبلديات والاشغال العامة ومديريات البلديات في المحافظات • أمانة بغداد • وزارة البلديات في كردستان • الحكومات المحلية • ومنظمات دولية • وزارة الصحة والبيئة • وزارة الصحة في كردستان	تعطى أولوية للمناطق التي لا يوجد فيها مصدر مياه صالحة للشرب أو صعوبة الوصول إلى المصدر
النشاط 2-4: القيام بحملات توعية صحية شاملة في المناطق الفقيرة والنائية	• المشاكل الصحية الأساسية في حياة الفقراء تتطلب التوعية بمخاطرها وتوفير سبل معالجتها بمشاركة الجهات المعنية ومنظمات المجتمع المدني ووسائل الإعلام. • الاستفادة من المراكز المجتمعية.	750 ألف دولار للعراق 200 الف دولار المنظمات الدولية	• إستراتيجية التخفيف من الفقر • وزارة الصحة والبيئة • وزارة الصحة في كردستان • منظمات دولية • منظمات المجتمع المدني	• مجموع الحملات الصحية للعراق (340) بواقع 4 حملات لكل دائرة سنويا • المستفيدون جميع افراد المجتمع	• إستراتيجية التخفيف من الفقر • الحكومات المحلية في المحافظات • حكومة إقليم كردستان • وزارة الصحة والبيئة • المنظمات غير الحكومية	تعطى الأولوية للمناطق التي تكون فيها المؤشرات الصحية المهمة سيئة (وفيات الأمهات، وفيات الأطفال، ازدياد الأمراض الانتقالية، تنظيم الأسرة.....)
ملاحظة: مصادر التمويل من المنظمات الدولية هو تمويل محتمل.						

المحصلة الثالثة: تحسن تعليم الفقراء						
النشاط	الأهمية	الكلفة	التمويل	المؤشرات	التنفيذ	معيار الاستهداف
النشاط 3-1: بناء وتأهيل وصيانة المدارس في المناطق الفقيرة	• ضمان حق الجميع في التعليم. • تيسير وصول الفقراء والمعرضين للفقر إلى التعليم الأساسي. • توفير فرص التعليم للبنات في المناطق الفقيرة. • مراعاة خصوصية تعليم البنات في الريف من خلال تخصيص أبنية لمدارس البنات.	1200 مليون دولار	• الحكومات المحلية • حكومة إقليم كردستان • منظمات دولية • الصندوق الاجتماعي للتنمية	• المؤشر الحالي: 0 • المؤشر المستهدف: صيانة 500 مدرسة في كل سنة، وبناء 100 مدرسة ذات تسعة صفوف وبشكل خاص لمدارس البنات ويبلغ عدد المستفيدين 2 مليون طالب وطالبة	• الحكومات المحلية: مديريات التربية • حكومة إقليم كردستان: وزارة التربية في إقليم كردستان	مسافة الوصول للمدرسة للابتدائية 1 كم للمتوسطة. 2 كم مسافة وصول الطلاب للمدرسة 3 كم
النشاط 3-2: إعطاء أولوية في تدريب معلمي ومدرسي المناطق الريفية	• بناء قدرات المعلمين حديثي التعيين في المناطق الفقيرة والريفية المشمولين بآلية التدرج التربوي • رفع قدراتهم في طرائق التدريس لتحسين نوعية التعليم ومخرجاته في تلك المناطق وتجسير الفجوة مع مدارس مراكز المحافظات. • تعيين النساء في التعليم على وفق شروط ميسرة في الريف	25 مليون دولار	• وزارة التربية • المنظمات الدولية • الحكومات المحلية • حكومة إقليم كردستان	• المؤشر الحالي: (40 %) معلما في المناطق الريفية • المؤشر المستهدف: (80 %) معلماً في المناطق الريفية	• الحكومات المحلية: مديريات التربية • وزارة التربية في إقليم كردستان	في النواحي الأبعد و الأكثر فقرا
النشاط 3-3: برامج موجهة لمحو الأمية في المناطق الفقيرة في الحضر والريف	• محو الأمية بين صفوف الفقراء. • تمكينهم من المشاركة في الحياة الاجتماعية والسياسية.	200 مليون دولار (أجور المحاضرين ومكافئات المستفيدين والمصاريف الإدارية) منها 100 مليون دولار منح دولية	• الحكومات المحلية • حكومة إقليم كردستان • الجهاز التنفيذي لمحو الأمية • منح دولية	• المؤشر الحالي: 120 إلف دارس في الفصل الدراسي • المؤشر المستهدف: 300 ألف دارس في الفصل الدراسي	• الحكومات المحلية: مديريات التربية • حكومة إقليم كردستان: وزارة التربية في إقليم كردستان	المناطق الأعلى في نسبة الأمية والفقر نسبة الأمية بين الفقراء 32 %

المحصلة الثالثة: تحسن تعليم الفقراء						
النشاط	الأهمية	الكلفة	التمويل	المؤشرات	التنفيذ	معيار الاستهداف
النشاط 3-4: تنفيذ برنامج التغذية المدرسية في المناطق الفقيرة	• تحسين الوضع الصحي والتغذوي للتلاميذ وطلبة المدارس في المناطق الفقيرة • زيادة معدلات الالتحاق بالمدرسة وتقليص تسرب الطلبة منها	30 مليون دولار منها 15 مليون دولار منح دولية	• وزارة التربية • الحكومات المحلية • حكومة إقليم كردستان • المنظمات الدولية	• المؤشر الحالي: 0 • المؤشر المستهدف: شمول 150 مدرسة • 500 ألف مستفيد ومستفيدة	• الحكومات المحلية • حكومة إقليم كردستان	المرحلة الابتدائية بحسب المناطق الأكثر فقرا ومعدلات سوء التغذية خارطة الفقر2013 و مسح الأمن الغذائي 2016
النشاط 3-5: استحداث وتجهيز مراكز مجتمعية لمحو الامية وتعليم مهارات مهنية وحياتية الحياة	• محو الأمية للملتحقين وخفض معدلات البطالة بينهم وإدماجهم في المجتمع	80 مليون دولار منها 50 مليون دولار/مانحين	• الحكومات المحلية • حكومة إقليم كردستان • منح دولية	• المؤشر الحالي: 100 مركز مجتمعي • المؤشر المستهدف: 250 مركز مجتمعي	• الحكومات المحلية • حكومة إقليم كردستان • المنظمات الدولية	في المناطق الأكثر فقرا بحسب خارطة الفقر2013 ومعدلات الأمية لاسيما بين النساء والشباب.
النشاط 3-6: إعادة فتح أقسام ورش فنية في مدارس المناطق الفقيرة وتأهيل القائمة منها (بالتركيز على مدارس البنات)	• يعمل التعليم والتدريب المهني على إتاحة المزيد من الفرص التمكينية للفقراء وبخاصة تلك التي ترتبط بفرص العمل. • التعليم يزود الأفراد بمهارات مهمة للحصول على فرصة عمل تدر دخلا مستداما، ومن ثم تحسين أوضاعهم المعيشية، لاسيما التعليم الزراعي وضرورة توسيعه في المحافظات الزراعية.	100مليون دولار	• الحكومات المحلية • حكومة إقليم كردستان	• المؤشر الحالي: صفر • المؤشر المستهدف: 80 %من المدارس في المناطق الفقيرة	• الحكومات المحلية: مديريات التربية • حكومة إقليم كردستان	مدارس البنات خصوصا في المناطق الريفية الأكثر فقرا
ملاحظة: مصادر التمويل من المنظمات الدولية هو تمويل محتمل.						

المحصلة الرابعة: سكن ملائم و بيئة مستجيبة للتحديات						
النشاط	الأهمية	الكلفة	التمويل	المؤشرات	التنفيذ	معيار الاستهداف
النشاط 4-1:مسح حصر تجمعات السكن العشوائي الشامل	• التمهيد لحل مشكلة العشوائيات • توفير قاعدة بيانات رصينة عن العشوائيات.	2 مليون دولار	• تخصيصات استراتيجية التخفيف من الفقر	• المؤشر الحالي: تم انجاز 30% من قاعدة البيانات لغاية 2016 • المؤشر المستهدف: 100 % استكمال قاعدة البيانات لتجمعات السكن العشوائي	• وزارة التخطيط • الحكومات المحلية	مواقع تجمع العشوائيات
النشاط 4-2: إعادة تأهيل وتسوية تجمعات السكن العشوائي في مناطق مختارة	• حل مشكلة العشوائيات • توفير سكن ملائم للسكان الفقراء في العشوائيات.	200 مليون دولار	• منحة من السفارة الأمريكية USAID	• المؤشر الحالي: 0 • المؤشر المستهدف: تأهيل 50 ألف وحدة، وبناء 50 ألف وحدة سكنية، لحوالي 250 ألف مستفيد ومستفيدة	• وزارة الإعمار والإسكان والبلديات والاشغال العامة • الحكومات المحلية	خارطة العشوائيات اختيار ثلاث مناطق الأكثر فقرا (في محافظات بغداد، نينوى، البصرة)
النشاط 4-3: استخدام الطاقة الشمسية في المناطق الفقيرة	• يسهم النشاط بتزويد فقراء القرى والمناطق النائية بالطاقة الشمسية بسبب صعوبة مد شبكات الكهرباء وخاصة أن البيوت في هذه القرى تكون متباعدة وان توفير الطاقة بواسطة الخلايا الشمسية يكون بكلفة أقل وذي جدوى أعلى.	20 مليون دولار	• برنامج الأمم المتحدة الإنمائي UNDP • مرفق البيئة العالمية GEF	• المؤشر الحالي: 0 % لا يوجد مشروع خلايا شمسية مخصص للفقراء • المؤشر المستهدف: 30 % هدف تغطية من المناطق غير المخدومة بالشبكة الوطنية	• وزارة الصحة والبيئة • وزارة الصناعة • وزارة الكهرباء في المركز وفي إقليم كردستان	خريطة الفقر2013 مدى توفر خدمة الكهرباء (التقارير السنوية لوزارة الكهرباء)

المحصلة الرابعة: سكن ملائم و بيئة مستجيبة للتحديات						
النشاط	الأهمية	الكلفة	التمويل	المؤشرات	التنفيذ	معيار الاستهداف
النشاط 4-4: السياحة البيئية في المحميات وحولها	• تأثيرها في زيادة الدخل القومي والمحافظة على التنوع الإحيائي بشقيه النباتي والحيواني. • الإسهام في التنمية المستدامة من خلال المحافظة على استقرار البيئة. • خلق فرص عمل في النشاط السياحي	25 مليون دولار	• الموازنة العامة للدولة 10% • مرفق البيئة العالمية GEF • الاتحاد الدولي لصون الطبيعة IUCN • مركز التراث العالمي World Heritage Centre • برنامج الأمم المتحدة الإنمائي UNDP • برنامج الأمم المتحدة للبيئة UNEP • منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلوم والثقافة UNESCO	• المؤشر الحالي: 20 % بالنسبة لمشروع السياحة البيئية بما إن هنالك بنى تحتية منشاة مسبقا ولكنها قليلة فقد تم تقديرها 20 % وهذه هي القيمة الأساس • المؤشر المستهدف: 80 %	• وزارة الصحة والبيئة • هيأة السياحة • هيأة البيئة في إقليم كردستان • وزارة البلديات والسياحة في إقليم كردستان • المنظمات الدولية	المنطقة التي تجتذب اكبر عدد من السائحين: • الجبايش في محافظة ذي قار (نسبة الفقر 58 %) • الحويزة في محافظة ميسان ، (نسبة الفقر في قضاء الكحلاء 80 %)
النشاط 4-5: تنفيذ مشاريع لبناء المجمعات السكنية الاقتصادية	• حصول الفقراء على مسكن اقتصادي مناسب يراعي المعايير الإنسانية والبيئية والصحية.	300 مليون دولار (200 مليون دولار بناء، 100 مليون تأهيل)	• الموازنة العامة للدولة (90 %) • التمويل الدولي (الدول المانحة 10 %	• المؤشر الحالي: 0 % • المؤشر المستهدف: بناء 35 ألف وحدة سكنية • إعادة تأهيل 30 ألف وحدة سكنية • حوالي 400 ألف مستفيد ومستفيدة	• وزارة الاعمار والاسكان والبلديات والاشغال العامة في الحكومة الاتحادية وفي إقليم • الحكومات المحلية • وزارة الهجرة والمهجرين	• مسح ميداني مفصل ومسح الاحتياجات • اختيار بيئة تجريبية في ثلاث محافظات
ملاحظة: مصادر التمويل من المنظمات الدولية هو تمويل محتمل.						

المحصلة الخامسة: حماية اجتماعية فعالة للفقراء						
النشاط	الأهمية	الكلفة	التمويل	المؤشرات	التنفيذ	معيار الاستهداف
النشاط 5-1: إصلاح نظام البطاقة التموينية وربطها بقاعدة بيانات المشمولين بشبكة الحماية الاجتماعية.	• يمكن لدمج نظامي البطاقة التموينية بالحماية الاجتماعية تحسين آليات الاستهداف وتوسيع قاعدة الشمول، فهناك حوالي 96% من المواطنين مشمولين بدعم البطاقة التموينية.	2 مليون دولار	• إستراتيجية التخفيف من الفقر • منح دولية	• المؤشر الحالي: 96 % مشمولين بالبطاقة التموينية • المؤشر المستهدف: جميع الفقراء مشمولون بالشبكة • حوالي 7 مليون مستفيد و ستفيدة	• وزارة التخطيط • وزارة العمل/ هيأة الحماية الاجتماعية. • وزارة التجارة/ دائرة التخطيط والمتابعة ومثيلاتها في إقليم كردستان	• الاسر الفقيرة بناءً على قاعدة بيانات مدمجة بين نظامي البطاقة التموينية والحماية الاجتماعية
النشاط 5-2: وضع آلية لشمول المستفيدين من نظام الحماية الاجتماعية بالقروض الصغيرة وربطها بإخراجهم من نظام الحماية	• التحول من الحماية الاستهلاكية إلى الحماية الإنتاجية التي تعزز انخراط المستفيدين بسوق العمل.	1 مليون دولار	• إستراتيجية التخفيف من الفقر • الصندوق الاجتماعي للتنمية	• المؤشر الحالي: لا يوجد • المؤشر المستهدف 20 % من المشمولين بالشبكة	• إستراتيجية التخفيف من الفقر • وزارة العمل والشؤون الاجتماعية • ومثيلاتها في إقليم كردستان	العاطلون في سن العمل المشمولين بالشبكة
النشاط 5-3: بناء قاعدة معلومات مشتركة بين هيئة الحماية الاجتماعية والوزارات والجهات ذات العلاقة لتقويم المتقدمين بالشمول بنظام الحماية الاجتماعية	• تحسين آليات الاستهداف. • تقليل أعداد غير المستحقين المشمولين بالحماية الاجتماعية.	1.5 مليون دولار	• إستراتيجية التخفيف من الفقر	• المؤشر الحالي: 25 % مشمول لعام 2017 • المؤشر المستهدف: 100 % لمدة 5 سنوات لحوالي 7 مليون مستفيد ومستفيدة	• وزارة العمل/ هيأة الحماية الاجتماعية، وزارة التخطيط • وزارة المالية، وزارة الداخلية، وزارة التجارة، وزارة العدل • مثيلاتها في إقليم كردستان	• اعتماد خط الفقر الوطني
النشاط 5-4: الشراكة مع منظمات المجتمع المدني في توعية المواطنين، وفي استهداف الفقراء، وفي مراجعة وتقويم نظام الحماية الاجتماعية.	• زيادة وعي الفقراء بحقوقهم. • مشاركة المنظمات غير الحكومية في تقويم استهداف الشبكة للفقراء.	1 مليون دولار	• إستراتيجية التخفيف من الفقر	• المؤشر الحالي: 50 منظمة • المؤشر المستهدف: 100 منظمة خلال 5 سنوات • حوالي 2 مليون مستفيد ومستفيدة	• وزارة العمل/ هيأة الحماية الاجتماعية • المنظمات غير الحكومية • ومثيلاتها في إقليم كردستان	بناء قدرات المنظمات غير الحكومية المتخصصة

المحصلة الخامسة: حماية اجتماعية فعالة للفقراء						
النشاط	الأهمية	الكلفة	التمويل	المؤشرات	التنفيذ	معيار الاستهداف
النشاط 5-5: توفير الدعم النفسي والاجتماعي للعائدين الفقراء	• إدماج العائدين الفقراء في مجتمعاتهم بعد العودة. • تعزيز دور الباحث الاجتماعي من إدماج العائدين إلى مجتمعاتهم بعد العودة. • توفير برامج الدعم النفسي والاجتماعي للأسر الفقيرة العائدة.	2 مليون دولار	• إستراتيجية التخفيف من الفقر • المنظمات الدولية	• المؤشر الحالي: لا يوجد • المؤشر المستهدف: غير معروف	• وزارة الصحة والبيئة • وزارة العمل والشؤون الاجتماعية • وزارة الداخلية • ومثيلاتها في إقليم كردستان	• العائدون إلى المناطق المحررة
النشاط 5-6: وضع آلية دائمة لتوسيع الشمول بشبكات الأمان الاجتماعي للمتضررين من جراء الكوارث وحالات الطوارئ	• تحسين آليات استهداف المتضررين من جراء الكوارث والطوارئ. • تحسين أوضاع المتضررين من جراء الكوارث والطوارئ	2.5 مليون دولار	• الموازنة العامة + منح دولية	• المؤشر الحالي: لا يوجد • المؤشر المستهدف: 1 مليون مستفيد	• وزارة الهجرة والمهجرين • وزارة العمل والشؤون الاجتماعية	• التعرض للازمات بسبب الكوارث والحالات الطارئة
ملاحظة: مصادر التمويل من المنظمات الدولية هو تمويل محتمل.						

المحصلة السادسة : الأنشطة المستجيبة للطوارئ						
النشاط	الأهمية	الكلفة	التمويل	المؤشرات	التنفيذ	معيار الاستهداف
النشاط 6-1: برامج تشغيل كثيفة العمالة لتوفير فرص عمل عاجلة للنازحين والعائدين في المحافظات و ضحايا الإرهاب بما يضمن اندماجهم في المجتمع مرة اخرى	• الفئة الأكثر تضرراً هم الفقراء من النازحين والعائدين المتضررين جراء العمليات الإرهابية • يساعد إلى تحسين دخلهم بسبب فقدانهم ممتلكاتهم وثرواتهم الذي أدى إلى وقوعهم في طائلة الفقر تحسين أوضاع النازحين وضحايا الإرهاب. • الإسهام في عودة النازحين إلى مناطقهم وإدماجهم في المجتمع من جديد.	200 مليون دولار (30 % برامج التشغيل، 70 % منح صغيرة)	• منح دولية لإعادة الإعمار بعد القضاء على الإرهاب. • إستراتيجية التخفيف من الفقر	• المؤشر الحالي: غير متوفر • المؤشر المستهدف: برنامج العمل السريع 32000 مستفيد ومستفيدة • المنح 14000 مستفيد ومستفيدة	• لجنة الاستقرار العليا برئاسة الأمين العام لمجلس الوزراء • وزارة العمل والشؤون الاجتماعية • خلية الأزمة المدنية • الحكومات المحلية • ومثيلاتها في إقليم كردستان • المنظمات غير الحكومية • المنظمات الدولية	المحافظات المستضيفة للنازحين ومحافظات العائدين بحسب معدلات البطالة
النشاط 6-2: توفير الخدمات الصحية للنازحين الفقراء	• تأهيل المراكز الصحية في النواحي والقرى في مناطق العودة • توفير الخدمات الصحية للنازحين في مناطق النزوح	15 مليون دولار	• المانحون • المنظمات الدولية والخيرية	• المؤشر الحالي: 0 • المؤشر المستهدف: 240 وحدة صحية	• دوائر الصحة في المحافظات • ومثيلاتها في إقليم كردستان • المنظمات الدولية	المحافظات المستضيفة للنازحين ومحافظات العائدين
النشاط 6-3: ضمان توفير التعليم الأساسي للأطفال النازحين العائدين الفقراء	• تحسين توفير الخدمات. • التعليم الأساسي للأطفال النازحين و العائدين(70 % منهم متسربين من التعليم)	48 مليون دولار	• منح دولية	• المؤشر الحالي:0 المسح الوطني للنازحين/ (51.7 %) نسبة غير الملتحقين بالتعليم الابتدائي (77%) (6-11) • المؤشر المستهدف: 800 مدرسة • 400 ألف طالب وطالبة	• المنظمات الدولية المختصة	المحافظات المستضيفة للنازحين ومحافظات العائدين بحسب المدارس المتضررة وعدد التلاميذ في المناطق الفقيرة

المحصلة السادسة : الأنشطة المستجيبة للطوارئ						
النشاط	الأهمية	الكلفة	التمويل	المؤشرات	التنفيذ	معيار الاستهداف
النشاط 6-4: بناء المجمعات السكنية واطئة الكلفة مع إعطاء أولوية للنازحين العائدين الفقراء مع منح صغيرة لإعادة الترميم.	• ضمان حق الفقراء في السكن. • إعطاء الأولوية للنازحين العائدين. • إيجاد بيئة ملائمة للعيش وحماية عناصرها وتعزيز القدرة على التكيف في مواجهة الأخطار والتقليل من تأثيراتها على الفقراء.	140 مليون دولار	• صندوق إعادة الإعمار • جهات مانحة	• المؤشر الحالي: لا يوجد • المؤشر المستهدف تأهيل 20000 وحدة سكنية، لحوالي 160 ألف مستفيد	• صندوق إعادة الإعمار	المحافظات المحررة
ملاحظة: مصادر التمويل من المنظمات الدولية هو تمويل محتمل.						

تمويل أنشطة الإستراتيجية				
النشاط	الكلفة (مليون دولار)	منح دولية (مليون دولار)	تمويل حكومي (مليون دولار)	الصندوق الاجتماعي +قروض محلية أخرى
أنشطة محصلة الدخل				
تحفيز الخريجين على إنشاء مشاريع وشركات زراعية	265	0	15	250
تأسيس جمعيات محلية لصغار الفلاحين	15	3	0	12
تدريب المزارعين الفقراء على الأساليب المستجيبة للتغير المناخي	60	60	0	0
إنشاء مشاريع ذات أنشطة متكاملة	12	12	0	0
توفير فرص عمل لشباب الأحياء الفقيرة	100	80	10	10
برنامج حاضنات الأعمال	15	15	0	0
برنامج الإقراض للفقراء	260	0	260	0
المجموع	667	170	285	272
أنشطة محصلة الصحة				
إنشاء وتأهيل وتجهيز مراكز أو بيوت صحية	60	12	48	
تدريب القابلات في المناطق الفقيرة	0.600	0.120	0.480	
تأمين مياه صالحة للشرب	10	2	8	
حملات توعية صحية شاملة	0.750	0.200	0.550	
المجموع	71.35	14.32	57.03	
أنشطة محصلة التعليم				
بناء 100 مدرسة تأهيل 500 مدرسة	1200	1000	200	0
بناء قدرات المعلمين	25	5	20	0
محو الأمية	200	100	100	0
التغذية المدرسية	30	15	15	0
استحداث مراكز مجتمعية	80	50	30	0

تمويل أنشطة الإستراتيجية				
النشاط	الكلفة (مليون دولار)	منح دولية (مليون دولار)	تمويل حكومي (مليون دولار)	الصندوق الاجتماعي +قروض محلية أخرى
أقسام ورش فنية في مدارس المناطق الفقيرة للبنات	100	30	50	20
المجموع	1635	1200	415	20
أنشطة محصلة سكن ملائم و بيئة مستجيبة للتحديات				
تنفيذ مرحلة التهيئة والتحضير والحصر لتجمعات السكن العشوائي	2	0	2	
إعادة تأهيل وتسوية تجمعات السكن العشوائي	200	200	0	
استخدام الطاقة الشمسية	20	20	0	
السياحة البيئية	25	22	3	
مشاريع لبناء المجمعات السكنية الاقتصادية	300	50	250	
المجموع	547	292	255	
أنشطة حماية اجتماعية فعالة للفقراء				
إصلاح نظام البطاقة التموينية	2	1	1	
وضع آلية لشمول المستفيدين من نظام الحماية الاجتماعية	1	0	1	
بناء قاعدة معلومات مشتركة	1.5	0	1.5	
الشراكة مع منظمات المجتمع المدني	1	0	1	
توفير الدعم النفسي والاجتماعي للعائدين الفقراء	2	1	1	
وضع آلية دائمة صندوق لتمويل الشمول بشبكات الأمان الاجتماعي	2.5	2	0.5	
المجموع	10	4	6	
الأنشطة المستجيبة للطوارئ				
برامج تشغيل كثيفة العمالة	200	200	0	
توفير الخدمات الصحية للنازحين العائدين الفقراء	15	15	0	
ضمان توفير التعليم الأساسي للأطفال العائدين الفقراء	48	48	0	

تمويل أنشطة الإستراتيجية				
النشاط	الكلفة (مليون دولار)	منح دولية (مليون دولار)	تمويل حكومي (مليون دولار)	الصندوق الاجتماعي +قروض محلية أخرى
ترميم وإعادة تأهيل مساكن العائدين (**)	140	140	0	
المجموع	403	403	0	
المجموع الكلي	3393	2083	1018.03	292

حقوق التصميم محفوظة لدى مديرية المطبعة
الجهاز المركزي للإحصاء 2018 ©
printing.press@mop.gov.iq