الجامعة المستنصرية
كلية الادارة والاقتصاد
المجلة العراقية للعلوم الاقتصادية

عرض كتاب

السنة الخامسة عشر العدد الخامس والخمسون 2017 م

عرض استراتيجية التخفيف من الفقر في العراق 2018 – 2022

أ.د.قصي الجابري*

تعد ظاهرة الفقر من الظواهر التي شغلت الجميع بنتائجها وتداعياتها ، وكجزء من هذا الاهتمام تم إطلاق استراتيجية تخفيف الفقر في العراق يوم الأحد 4 / 2 / 2018 . ولقد وضعت هذه 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 الإستراتيجية 32 نشاطا تندرج تحت ست محصلات ركزت على القضايا القطاعية الرئيسة: الدخل، التعليم، الصحة،السكن، والحماية الاجتماعية، فضلا عن أفراد أنشطة خاصة بالاستجابة للحالات الطارئة التي أوجدها النزوح القسري من مناطق سيطرة المجاميع الإرهابية .إن تحقيق هذه المحصلات وظهور نتائجها الايجابية سيمهد لخفض الفقر في أفق الإستراتيجية بمعدل 25 %، بوصفه أثرا مباشرا، ويمكن أن تدعم هذه النتائج الهدف الإستراتيجي النهائي والذي يلتقي مع أهداف التنمية المستدامة 2030 بالقضاء على الفقر المدقع في البلاد وتخفيض نسبة الفقر على وفق خط الفقر الوطني بمقدار النصف ، وخصوصاً 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.

لقد كان متوقعاً انخفاض نسبة الفقر من 19 % عام 2012 إلى 15 % عام 2014 في ظل الظروف السائدة عام 2012 . إلا أنَّ التقديرات التي بنيت على نتائج محاكاة الأزمتين بينت بأنهما تركا آثاراً

*عضو هيئة تدريس / الجامعة المستنصرية/ كاية الادارة والاقتصاد

سلبيةً في مستوى الرفاه، وارتفاعاً في نسبة الفقر إلى 22.5%عام 2014 . وهذا يعني زيادة بحوالي 7 نقاط . فضلاً عن أنَّ ذلك أفضى إلى أن ينحدر الفقراء بعيداً عن خط الفقر الأمر الذي يصعب من استخدام السياسة الاقتصادية في انتشالهم من فقرهم. ومن ذلك نستنتج أنَّ نسبة الفقر عادت إلى ما كانت عليه عام 2007 ، بمعنى فقدان المكاسب المتحققة بين عامي 2007 و 2012 .

لقد انخفضت نسبة الفقر بحسب خط الفقر الوطني من 22.4 % في عام 2007 إلى 18.9 % في عام 2012 أي بنسبة 16% وخلال المدة نفسها لم تتحسن المقاييس الأخرى للفقر كمقياس فجوة الفقر ومقياس شدة الفقر . وعلى الرغم من انخفاض نسبة الفقر في عام 2012 مقارنة بعام 2007 إلا أن عدد الفقراء لم ينخفض كثيراً، فقد انخفض العدد من 6.890 مليون شخص إلى 6.748 مليون شخص بسبب ارتفاع معدل النمو السكاني بصورة خاصة بين السكان الفقراء . من جانب آخر كان هنالك 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 الفقراء من حوالي 19 % ، ضاعفت محافظة نينوى نسبتها تقريباً من الفقراء إلى 15.7 %. بينما كانت النسب في ثلاث محافظات جنوبية هي ذي قار والقادسية وميسان هي : 10.0% و 7.0 % و 6.7 % من الفقراء على التوالي و تشكل ما يقرب من ربع الفقراء في البلاد، فأصبح حوالي 58 % من الفقراء يعيشون في هذه المحافظات الخمس عام 2012 .

إن إنخفاض نسبة الفقر الى 19% عام 2012 وإلى 15% في النصف الأول من عام 2014 ثم إرتفاعها إلى 22.5% في النصف الثاني من نفس العام كان بسبب موجة الارهاب التي تعرضت له محافظات (نينوى ، صلاح الدين ، الأنبار ومناطق من كركوك وديالى وبابل) . وباستثناء هذه المحافظات فإن 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 للإرهاب تضاعفت نسبة الفقر لتصل إلى 41.2% ، في حين كان التأثير محدوداً في بقية مناطق العراق .

من ناحية أخرى فقد أظهرت نتائج المحاكاة التي أجراها خبراء البنك الدولي أن نسبة الفقر بين النازحين قد ارتفعت بحوالي 15 نقطة وذلك من 23 % إلى 38 %، أي بحوالي ضعف المعدل مقارنة ببقية السكان بمعنى آخر، فإنَّه هناك أربعة فقراء بين كل عشرة أشخاص نازحين..

ومن السمات المميزة التي تطرقت اليها الإستراتيجية هي ظاهرة فقر الأطفال ، فانخفاض نسبة الفقر بين 2007 – 2012 لم يؤثر إيجاباً في نسبة الفقر بين الأطفال حيث ارتفعت من 54 % عام 2007 إلى 57.6 % عام 2012 بسبب التأثير الديموغرافي بحيث ولَّد المزيد من الأطفال في أسر فقيرة ، وهذه من أكثر الخصائص التي تستدعي الاهتمام ، ففي عام 2012 شكل الأطفال أقل من 18 عام نسبة 48% من السكان، وقد كان 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 و 50% في المحافظات الجنوبي المثنى والقادسية وميسان وذي قار. كما أن نسبة عمالة الأطفال بلغت 8 %، وينقطع 8 % من الأطفال غير الفقراء عن الدراسة مقابل 19 % من الأطفال الفقراء ، وترتفع بين النازحين إلى 70 %.

ومن منظور الفقر متعدد الأبعاد نجد أن الفقراء يعانون من الحرمان في التعليم والصحة والخدمات الأساسية. ويتمتع إقليم كردستان بمعدلات أقل من الفقر متعدد الأبعاد، في حين تعاني المحافظات الجنوبية بمعدل فقر أعلى . أما متوسط نصيب الفرد من الاستهلاك فقد انخفض بحوالي 40% في المحافظات المحتلة مقابل 15% في أنحاء العراق. وتبين الفروق بين مؤشر الفقر القائم على الانفاق ومؤشر الفقر متعدد الأبعاد أنَّ الزيادة في الاستهلاك لاتتطابق بالضرورة مع تحسن مؤشرات التنمية البشرية، وهكذا فإنَّ ما تحقق من تحسن في المؤشرات المتعلقة بالفقر للمدة بين 2007 – 2012 قد أضاعه اضطراب الأوضاع الأمنية والسياسية والاقتصادية. أما كلفة الحرب ضد الإرهاب فقد أدت إلى تزاحم أولويات الحرب مع أولويات التنمية وإعادة الأعمار وعموم الإنفاق التنموي والاجتماعي . فضلاً عن أنَّ الزيادة في الناتج المحلي الإجمالي لم تترجم إلى تحسن في أوضاع الفقراء، وهذا يعني أنَّ أثر السياسات العامة المعنية بالفقر كان ضئيلاً، وذلك بسبب خصائص الفقر نفسه، وتركزه في الريف حيث فرص العمل محدودة والإنتاجية منخفضة،

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

إنَّ إستراتيجية الفقر قد عنيت بتعزيز الروابط بينها وبين الخطط والمؤسسات بما يعزز دورها في مواجهة الفقر. فتبنت صياغة برنامج يُسهم في تحسين 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 وتتمثل في : إيجاد فرص توليد الدخل المستدام،التمكين وبناء رأس المال البشري، تأسيس شبكة أمان اجتماعي فعالة. وتم 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 وهي :دخل أعلى ومستدام من العمل للفقراء ، تحسن المستوى الصحي ، تحسن تعليم الفقراء ، سكن ملائم وبيئة مستجيبة للتحديات ، حماية اجتماعية فعالة للفقراء ،أنشطة مستجيبة للطوارئ.

ويتطلب التوصل إلى هذه المحصات تكثيف الجهود لتمكين الفقراء أنفسهم ليتغلبوا على فقرهم، من خلال بناء رأس المال البشري وعوامل أخرى تعنى بتحسين بيئة الفقراء ، والتي تتضمن 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 ، التغذية المدرسية ، تعليم 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 البطاقة التموينية وشبكة الأمان الاجتماعي . وحظي النازحون والعائدون باهتمام محصلة خاصة تستجيب للحالات الطارئة التي يواجهونها. كم أن الأنشطة المستجيبة للطوارئ تمنح الإستراتيجية مرونة تمكنها من الاستجابة لتأثيرات النزاعات وما بعد النزاعات والتكيف لاستيعابها ، وتمكن من التعرف إلى الاحتياجات الجديدة في المناطق المستهدفة والتي من المتوقع أن تتغير هي الأخرى مع الانتقال إلى مرحلة الاستقرار وإعادة الإعمار.

اهتمت الإستراتيجية بمسألة تاثير انخفاض أسعار النفط واتفاقية الاستعداد الائتماني في تقييد الإنفاق الاستثماري الحكومي بوصفه الأداة الفاعلة في تخفيف الفقر فلجأت 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 اهتمت الإستراتيجية بالآلية المؤسسية لتنفيذ التعديلات المقترحة على الهيكلية وعلى آليات العمل التي ستمكن الإدارة التنفيذية من الاستجابة

بفاعلية لتنفيذ الأنشطة. كذلك فإن 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 إنشاء 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.