AL KUT JOURNAL OF ECONOMIC AND ADMINISTRATIVE SCIENCES
Publisher: College of Economics and Management - Wasit University

فعالية برامج الحماية الاجتماعية في العراق من منظور اقتصاد الرفاه.

سجى هليل ديان[1] أ.د توفيق عباس عبد عون المسعودي[2] أ.م.د سلطان جاسم سلطان النصراوي[3]

المستخلص

تهدف هذه الدراسة إلى تقييم فعالية برامج الحماية الاجتماعية في العراق في تحقيق أهداف اقتصاد الرفاه، مثل تعزيز العدالة الاجتماعية وتقليل الفقر، مع تسليط الضوء على التحديات الهيكلية التي تعيق أداءها.

اعتمد البحث على تحليل نقدي للبرامج القائمة (كالدعم النقدي والبطاقة التموينية)، وتقييم مدى استجابتها لاحتياجات الفئات الهشة، واقتراح آليات لتحسين كفاءتها وربطها بسياسات التنمية المستدامة.

الكلمات المفتاحية

الرعاية الاجتماعية، الرفاه الاقتصادي والاجتماعي، العدالة الاجتماعية، كفاءة الانفاق، المرونة الاجتماعية، جودة الحياة، التمكين الاقتصادي.

Abstract

This study aims to evaluate the effectiveness of social protection programs in Iraq in achieving welfare economy goals, such as promoting social justice and reducing poverty, while highlighting the structural challenges that hinder their performance. The research relied on a critical analysis of existing programs (such as cash support and food ration cards), assessing their responsiveness to the needs of vulnerable groups, and proposing mechanisms to improve their efficiency and link them to sustainable development policies.

Keywords : Social Welfare , Economic and Social Well-being , Social Justice , Expenditure Efficiency , Social Resilience , Quality of Life , Economic Empowerment

المقدمة

في خضم التحولات العميقة التي يشهدها العراق، تتجلى برامج الحماية الاجتماعية بوصفها أحد الأعمدة الأساسية لمواجهة الأزمات الإنسانية والاقتصادية المتتالية.

و عليه تُعد هذه البرامج من منظور اقتصاد الرفاه آلية استراتيجية فاعلة لتعزيز مبادئ العدالة الاجتماعية، والارتقاء بمستويات المعيشة، وضمان تكافؤ الفرص أمام جميع الفئات لا سيما في المجتمعات التي تعاني من اختلالات بنيوية عميقة في توزيع الموارد والثروات، وانطلاقًا من هذه الأهمية التي يسعى هذا البحث إلى تقييم مدى فعالية هذه البرامج في السياق العراقي الراهن، وذلك بالاستناد إلى إطار مفاهيمي راسخ في مبادئ اقتصاد الرفاه، وإطار تحليلي يرصد التفاعلات المعقدة بين السياسات الاجتماعية ومخرجاتها الاقتصادية، فضلاً عن إطار استراتيجي يهدف إلى اقتراح آليات عملية لتحسين أدائها وضمان استدامتها على المدى الطويل إذ تشير الإحصائيات إلى ارتفاع معدلات الفقر المتعدد الأبعاد لتصل إلى حوالي (31.7%) من السكان، بينما بلغت نسبة البطالة(16%)[1]، مما يعكس فجوة كبيرة في العدالة الاجتماعية وعلى الرغم من اعتماد الدولة لشبكات الأمان الاجتماعي من خلال برنامجي "التحويلات النقدية" و"البطاقة التموينية"، فإن فعاليتها ظلت محدودة في ظل استمرار التحديات الهيكلية، مما يتطلب تقييمًا علميًا من منظور اقتصاد الرفاه لربط هذه البرامج بسياسات التنمية المستدامة.

مشكلة البحث:

على الرغم من أن العراق قد اعتمد الكثير من البرامج والمبادرات المتعلقة بالحماية الاجتماعية، فإن فعاليتها لا تزال موضع تساؤل، خاصة من حيث قدرتها على تقليص الفقر، وتعزيز العدالة في توزيع الموارد، وتحقيق الكفاءة الاقتصادية. تكمن المشكلة في نقص وجود منهج اقتصادي شامل يربط بين أدوات السياسات الاجتماعية والنتائج الاقتصادية العامة ضمن رؤية مستدامة لاقتصاد الرفاه.

فرضية البحث:

تفترض هذه الدراسة أن فعالية برامج الحماية الاجتماعية في العراق تعاني من الضعف نتيجة لعدم وجود تكامل بين أدوات الاقتصاد الجزئي (مثل التحويلات النقدية، دعم الأسر، وخدمات الرعاية) والنتائج العامة لاقتصاد الرفاه (مثل النمو، التماسك الاجتماعي، وتقليص الفجوة الطبقية).

أهمية البحث:

تتجلى أهمية هذا البحث في تناوله لأحد أبرز التحديات التي تواجه التنمية الاقتصادية والاجتماعية في العراق، كما يسهم في بناء قاعدة نظرية وعملية لتصميم سياسات حماية اجتماعية فعالة ومتكاملة، تستند إلى مبادئ اقتصاد الرفاه، مما يعزز فرص تحقيق العدالة الاقتصادية والاجتماعية.

أهداف البحث:

1. تحليل المفاهيم النظرية المتعلقة ببرامج الحماية الاجتماعية من منظور اقتصاد الرفاه.
2. تقييم واقع برامج الحماية الاجتماعية في العراق وقياس فعاليتها.
3. الربط بين أدوات الاقتصاد الجزئي وسياسات الاقتصاد الكلي ضمن إطار الحماية الاجتماعية.

[1]) ليلى علي ، زنية عواد ، اطفال العراق يشكلون الاغلبية من بين حوالي 4.5 مليونا من العراقيين المهددين بالفقر و الحرمان نتيجة لتداعيات فايروس كارونا ، بيان صحفي ، الامم المتحدة : العراق ، 6/ 6 /2020- https://iraq.un.org/ar/125081

4. تقديم إطار استراتيجي شامل لتطوير سياسات الحماية الاجتماعية في العراق بما يخدم أهداف الرفاه الاجتماعي والنمو الشامل.

المحور الاول: مفهوم برامج الحماية الاجتماعية واقتصاد الرفاه.

اولاً: مفهوم برامج الحماية الاجتماعية.

يُعد مفهوم الحماية الاجتماعية مظلة واسعة تشمل العديد من البرامج والمبادرات التي تهدف إلى توفير الأمان والدعم للأفراد والأسر؛ ولاسيما الفئات الأكثر ضعفًا وتهميشًا تتجلّى أهمية هذا المفهوم في أنه ركيزة أساسية لتحقيق التنمية الاجتماعية الشاملة والمستدامة[1]وتشمل الحماية الاجتماعية جميع أشكال المساعدات المادية والمالية التي تُقدم للأفراد والأسر للحماية من المخاطر المرتبطة[2] بـ:

1- الفقر المستمر والحرمان الشديد: ضمان حد أدنى من الكفاف والعيش الكريم.
2- عدم كفاية الدخل: سواء بسبب التقدم في السن، البطالة، المرض، أو وفاة المعيل، مما يؤثر على قدرة الأسر، وخاصة الأطفال وكبار السن، على تلبية احتياجاتهم الأساسية.
3- عدم الحصول على الرعاية الصحية: توفير سبل الوصول إلى الخدمات الصحية المناسبة.

إذ تهدف برامج الحماية الاجتماعية إلى الحد من الضعف الاقتصادي والاجتماعي، وتوفير مصادر دخل للفقراء، وحماية الفئات المهمشة من مخاطر البطالة والتهميش[3].

وقد تبنت المنظمات الدولية تعريفات متعددة للحماية الاجتماعية، تؤكد جميعها على الأهداف والمبادئ الأساسية:

1- برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP): يرى أن الحماية الاجتماعية "هي مجموعة من السياسات والأدوات الوطنية التي توفر دعم الدخل وتسهيل الوصول إلى السلع والخدمات لجميع الأسر والأفراد، لضمان حمايتهم من الحرمان والاستبعاد الاجتماعي، خاصة خلال مراحل عدم كفاية الدخل أو العجز عن العمل"[4].
2- منظمة العمل الدولية (ILO): تعرفها "بأنها مزيج من التأمين الاجتماعي (القائم على الاقتطاعات) والمساعدة الاجتماعية (الممولة من الموازنة العامة). تغطي هذه البرامج مجموعة واسعة من السكان على مراحل الحياة المختلفة (الطفولة،

[1]) اية احمد الرمادي ، "فاعلية برامج التكافل و الكرامة في تحقيق الحماية الاجتماعية للفقراء" ،مجلة الخدمة الاجتماعية، المعهد العالي للخدمة الاجتماعية - القاهره ، المجلد 3 ، العدد 57، 2017، ص 458.
[2]) حسن لطيف كاظم ، "نظام الحماية الاجتماعية في العراق : تحليل اصحاب المصلحة"، مؤسسة فريدريش ايبرت، عمان ، 2017، ص 15-16.
[3]) أكرم زاده الكردي ، " أحكام الحماية الاجتماعية للأطفال في القانون العراقي "، مجلة العلوم الانسانية و الاجتماعية ، جامعة الجيلالي بونعامة- خميس مليانة، الجزائر ،المجلد 3، العدد 4، لسنة 2022، ص 84،
[4])Asian Development Bank ,Social Protection ,Manila, Philippines: Asian Development Bank, July 2003, p. 1

البلوغ، الحياة العملية، الشيخوخة)، مع توفير سبل الوصول إلى الخدمات الصحية كعنصر أساسي في جميع هذه المراحل"[1].

تتعدد أنواع برامج الحماية الاجتماعية وتتكامل فيما بينها لتشكيل منظومة متكاملة توفر حماية شاملة للمجتمع، ويمكن تصنيفها إلى الفئات الرئيسية التالية:

1- الضمان الاجتماعي.

يُمثّل الضمان الاجتماعي التزامًا أساسيًا من الدولة تجاه مواطنيها، خصوصًا الفئات الأكثر ضعفًا وغير القادرة على العمل أو الكسب إذ يختلف عن التأمين الاجتماعي في كونه لا يتطلب اشتراكات مسبقة من المستفيدين، ويُموَّل بشكل أساسي من الميزانية العامة للدولة أو من مصادر تمويلية خاصة[2].

2- التأمين الاجتماعي.

يُعد التأمين الاجتماعي آلية أكثر تطوراً تعتمد على مبدأ الاشتراكات المتبادلة بين العاملين وأصحاب العمل، وتُشرف عليها الدولة غالبًا لضمان استدامتها وفعاليتها؛ إذ يهدف هذا النوع من الحماية إلى توزيع المخاطر الاقتصادية المرتبطة بمسيرة حياة الفرد المهنية والشخصية حيث تشمل برامج التأمين الاجتماعي عادةً التأمين ضد الشيخوخة (معاشات التقاعد)، والعجز الكلي أو الجزئي، والبطالة، وإصابات العمل والأمراض المهنية، والتأمين الصحي من خلال هذه البرامج، يسهم الأفراد العاملين في صندوق مشترك أثناء مده عملهم ويحصلون على استحقاقات عند تعرضهم لإحدى هذه المخاطر[3].

3- المساعدات الاجتماعية.

تُمثل المساعدات الاجتماعية شكلًا مباشرًا من أشكال الدعم النقدي أو العيني تُمنح للأسر الفقيرة والأكثر هشاشة التي لا تتوفر لديها مصادر دخل كافية أو لا تستوفي شروط التأمين الاجتماعي أو الضمان الاجتماعي حيث تُقدم هذه المساعدات عادةً دون مقابل مادي من المستفيدين، وتُعد ضرورية في مكافحة الفقر المدقع وتوفير الحد الأدنى من متطلبات المعيشة الأساسية[4].

4- برامج سوق العمل.

تُعد برامج سوق العمل جزءًا حيويًا من منظومة الحماية الاجتماعية، وتهدف إلى دعم الأفراد في الحصول على فرص عمل لائقة أو الحفاظ عليها، وتعزيز قدراتهم التنافسية في سوق العمل تُقسم هذه البرامج إلى [5]نوعين رئيسيين:

---

[1]) محمد العجاتي و اخرون، "الحماية الاجتماعية في المنطقة العربية"، منتدى البدائل العربي للدارسات بتعاون مع مؤسسة فريدريش ايبرت ، مكتب شمال افريقا، مصر/ تونس ، 2021، ص 15.

[2]) محمد احمد الصالح، "الرعاية الاجتماعية في الاسلام: تطبيقات في المملكة العربية السعودية"، ط 1، مكتبة الملك فهد الوطنية، السعودية، 1999، ص 208.

[3]) عبد الكريم احمد كمال، " المالية الاسلامية والنظم الضريبة الحديثة"، دار الفكر العربي، القاهرة، 2002، ص 21.

[4]) محمد احمد الصالح، مصدر سابق، ص 75-90.

[5]) منظمة العمل العربية،" تقرير الحماية الاجتماعية في الدول العربية"، القاهرة، 2020، ص 92- 105.

أ. البرامج النشطة: تهدف إلى تحسين فرص الأفراد في الحصول على عمل من خلال تزويدهم بالمهارات اللازمة وتشمل هذه البرامج التدريب المهني وإعادة التأهيل، وخدمات التوجيه المهني، ودعم ريادة الأعمال، وخدمات البحث عن عمل إذ تُسهم هذه البرامج في تعزيز الكفاءة الاقتصادية عن طريق سد الفجوة بين المهارات المتاحة واحتياجات سوق العمل، ومن ثم، تقليل البطالة الهيكلية وتحسين إنتاجية القوى العاملة.

ب. البرامج السلبية: تُركز على توفير دعم مالي للأفراد الذين فقدوا وظائفهم أو يواجهون صعوبات في الحصول على عمل وتشمل هذه البرامج تعويضات البطالة التي تُصرف لمدة محددة لمساعدة الأفراد على تغطية نفقاتهم الأساسية أثناء البحث عن عمل جديد، والمعاشات المبكرة التي تُقدم للعاملين الذين يُحالون إلى التقاعد قبل الأوان لأسباب صحية أو تنظيمية تهدف هذه البرامج إلى تخفيض التفاوتات في سوق العمل وتوفير شبكة أمان مؤقتة للعاملين لحين استقرار وضعهم المهني.

5- المعونات الغذائية.

تُركز المعونات الغذائية على ضمان الأمن الغذائي للأسر الفقيرة والأكثر احتياجاً، وذلك من خلال تزويدهم بسلال غذائية مُحددة بعناية بناءً على الاحتياجات الغذائية الأساسية وتكاليفها و هذه المعونات أداة مهمة في مكافحة سوء التغذية، خاصةً بين الأطفال والنساء الحوامل إذ انها تُسهم في تحسين الصحة العامة والقدرة على التعلم والعمل[1].

كما تُستعمل المعونات الغذائية في بعض الأحيان كمعيار لحساب خط الفقر وتحديد مستوى الاحتياج الأساسي للأسر يمكن أن تُقدم هذه المعونات بشكل مباشر، أو من خلال قسائم شراء تُستخدم في متاجر معينة، أو عبر برامج التغذية المدرسية التي تُشجع على انتظام الأطفال في التعليم[2].

6- <u>خدمات الرعاية الاجتماعية.</u>

تتجاوز خدمات الرعاية الاجتماعية الدعم المادي المباشر لتشمل مجموعة واسعة من الخدمات الأساسية التي تُعزز الرفاهية الإنسانية ورأس المال البشري تشمل هذه الخدمات[3]:

أ. التعليم: توفير فرص التعليم الجيد للجميع، بما في ذلك الفئات المحرومة، يُعد استثماراً طويل الأمد في مستقبل الأفراد والمجتمع.

ب. الصحة: ضمان الحصول على خدمات الرعاية الصحية الأولية والمتخصصة، وعليه فأنها يسهم في بناء مجتمع صحي ومنتج.

ت. الخدمات السكن: توفير السكن اللائق أو الدعم السكني للأسر الفقيرة يضمن لهم بيئة مستقرة وآمنة.

ث. الاجتماعية الأساسية: تشمل خدمات دعم الأسرة والطفولة، ورعاية كبار السن، وخدمات الإرشاد النفسي والاجتماعي.

تُركز هذه الخدمات بشكل خاص على الفئات الضعيفة والمهمشة لضمان رفاهيتها وتعزيز قدرتها على الاندماج والمشاركة في المجتمع إنها تمثل جوهر التنمية البشرية الشاملة وتُسهم في بناء مجتمع أكثر عدالة وإنصافاً.

---

[1]) برنامج الاغذية العالمي، مجلس الوزارة العراقي ، " تحليل الامن الغذائي و الهشاشة في العراق"، برنامج الاغذية العالمي – العراق ، بغداد ، ص 14-18.

[2]) منظمة الاغذية و الزراعة(FAO)،" دليل الأمن الغذائي" ، منظمة الاغذية و الزراعة للأمم المتحدة ، المكتب الاقليمي- القاهرة ، 2019، ص 22-28.

[3]) منظمة العمل العربية ، "تقرير الحماية الاجتماعية في الدول العربية" ، القاهرة ، 2020 ، ص 90-106.

مفهوم اقتصاد الرفاه.

يتجاوز مفهوم اقتصاديات الرفاه كونه مجرد حقل نظري أو ترف أكاديمي ليتربع في صميم السياسات الاجتماعية والاقتصادية المعاصرة حيث إنه يُشكل الركيزة الأساسية لبناء مجتمعات لا تكتفي بالنمو الاقتصادي فحسب بل تُعنى بتحقيق العدالة والازدهار الشامل لمواطنيها ، يبرع هذا العلم في دمج الأدوات التحليلية الاقتصادية الدقيقة مع الأبعاد الاجتماعية والإنسانية للحياة، واضعًا نصب عينيه هدفين رئيسيين للتنمية المستدامة: الكفاءة في استغلال الموارد، والعدالة في توزيع الثروات والفرص[1].

و عليه، فإن فهم اقتصاد الرفاه يتطلب منا تجاوز النظرة المادية الضيقة، والانطلاق نحو إطار أوسع يشمل الأبعاد الاجتماعية والإنسانية التي تُشكّل جوهر جودة الحياة، فمنذ مدة مبكرة أشار آدم سميث إلى أن توليد الرفاه لا يقتصر على الأنشطة الاقتصادية الرسمية فحسب، بل يمتد ليشمل ما تُقدمه الأسرة والمجتمع المحلي من خدمات وأدوار غير مدفوعة الأجر، التي تُسهم بشكل كبير في تعزيز جودة الحياة وتجسيد منظومة القيم والعلاقات الاجتماعية السائدة و هذا المنظور يُبرز البُعد التكاملي للرفاه، حيث يتداخل الاقتصادي بالاجتماعي والثقافي[2].

بينما يُشير الرخاء المادي إلى قدرة الأفراد والأسر على تلبية احتياجاتهم الأساسية من السلع والخدمات، سواء من خلال السوق أو عبر الإنتاج المنزلي، فإن مفهوم الرفاه يتسع ليشمل عناصر غير مادية ذات أهمية قصوى مثل الراحة النفسية، والأمن الشخصي والاجتماعي، ونوعية الخدمات العامة المُقدمة (مثل التعليم والصحة) [3].

هذا التوسع في المفهوم يُمهد للوصول إلى ما نُسميه الرفاه الاجتماعي الشامل، الذي يُعالج الفروقات بين الأفراد ويسعى لتحقيق العدالة في الفرص حيث يمكن القول إن الرفاه يُدمج بين مؤشرات موضوعية قابلة للقياس الكمي، مثل مستوى الدخل، ومؤشرات ذاتية تعكس شعور الأفراد بالرضا عن حياتهم وتقديرهم لجودتها. وتزداد أهمية هذا الدمج في الدول التي تتبنى أنظمة حماية اجتماعية قوية، حيث تُوضع كرامة الإنسان وتلبية احتياجاته في صميم السياسات الاقتصادية والاجتماعية و هذا التوجه يُرسخ مبدأ أن التنمية الاقتصادية يجب أن تكون وسيلة لتحقيق الرفاه الشامل وليس غاية بحد ذاتها[4].

ثالثاً: أثر الحماية الاجتماعية على اقتصاد الرفاه.

تُعد الحماية الاجتماعية مكوناً أساسياً ضمن إطار اقتصاد الرفاه ولا تقتصر وظيفتها على توفير شبكة أمان للفئات الأكثر ضعفاً فحسب بل تتجاوز ذلك لتشكل محركاً حيوياً للنمو الاقتصادي المستدام وتعزيز الإنتاجية كذلك تحقيق الاستقرار

[1]) Joseph E. Stiglitz, Amartya Sen, and Jean-Paul Fitoussi, Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress, Paris: CMEPSP, 2009, pp. 7–10.

[2]) Atkinson, Anthony B. Inequality: What Can Be Done? Harvard University Press, 2015 .p3.

[3]) ماري دالي ، "الرفاه"، ترجمة عمر سليم التل ، مسعود المولى ط 1 ، المركز العربي للأبحاث و دراسة السياسات ، قطر، 2015 ،ص 179.

[4]) Nicholas Barr, The Economics of the Welfare State , 5th ed., Oxford University Press, 2012, pp. 36-44.

الاجتماعي و عليه يتناول هذا التحليل الأبعاد الاقتصادية المتعددة للحماية الاجتماعية مع التركيز على آلياتها وتأثيراتها المدعومة بالأمثلة[1].

1- زيادة رأس المال البشري.

يشكل رأس المال البشري جوهر التنمية الاقتصادية طويلة الأمد فهو يُعرّف بأنه مجموع المهارات، والمعارف والصحة والقدرات التي يمتلكها الأفراد التي تمكنهم من المساهمة بفعالية في العملية الإنتاجية إذ تسهم برامج الحماية الاجتماعية عبر تركيزها على قطاعات حيوية مثل الصحة، والتعليم، والتغذية، في بناء وتنمية هذا الرأس المال بشكل مباشر وغير مباشر[2].

أ. الصحة: تعد الصحة الجيدة حجر الاساس في بناء رأس مال بشري فعال تهدف برامج الحماية الاجتماعية المتعلقة بالصحة، مثل تأمين الأمومة، والرعاية الصحية الأولية الشاملة وبرامج التطعيمات للأطفال، إلى تقليل معدلات الوفيات والأمراض المزمنة و ذلك عندما يتمتع الأفراد بصحة جيدة، يرتفع مستوى طاقتهم وقدرتهم على التركيز والمشاركة الفعالة في العمل والتعلم فعلى سبيل المثال، تؤدي برامج صحة الأم والطفل، التي تشمل الرعاية قبل وأثناء وبعد الولادة، إلى تقليل وفيات الأمهات والأطفال الرضّع بشكل ملحوظ، كما أنها تحسّن من النمو الإدراكي والبدني للأطفال في مراحلهم المبكرة الامر الذي ينعكس إيجابًا على أدائهم الأكاديمي والمهني مستقبلاً هذا الاستثمار في صحة الجيل الناشئ يثمر عنه قوة عاملة أكثر كفاءة وإنتاجية في الأجل الطويل[3].

ب. التعليم: يلعب التعليم دوراً محورياً في صقل المهارات وزيادة فرص العمل حيث تسهم برامج الحماية الاجتماعية في تعزيز الوصول إلى التعليم وجودته. على سبيل المثال، تعمل التحويلات النقدية المشروطة (**CCTs**)، التي تُقدم للأسر بشرط التزامها بإبقاء أطفالها في المدارس وحضورهم بانتظام، على تعزيز معدلات التسجيل والاستمرار في التعليم[4].
هذا النوع من البرامج لا يقلل فقط من العوائق المالية أمام التعليم، بل يخلق حافزًا قويًا للاستثمار في رأس المال البشري للأطفال من الأمثلة البارزة على ذلك، برنامج "بروغريسا" (**PROGRESA**) في المكسيك، والذي أظهرت تقييماته ارتفاعًا ملحوظًا في معدلات الحضور المدرسي بين الأطفال المستفيدين حيث التعليم الجيد يزيد من قدرة الأفراد على الحصول على وظائف ذات دخل أعلى، ويقلل من معدلات الفقر على المدى الطويل، مما يدعم النمو الاقتصادي الشامل[5].

ت. التغذية: تُعد التغذية السليمة، لا سيما في مراحل الطفولة المبكرة (خاصة أول 1000 يوم من حياة الطفل)، عاملًا حاسمًا في التنمية المعرفية والجسدية، وعليه فان نقص التغذية وخاصة التقزم (**stunting**)، يرتبط ارتباطاً وثيقاً بضعف القدرات الذهنية وانخفاض الإنتاجية في مرحلة البلوغ حيث تستهدف برامج الحماية الاجتماعية تحسين التغذية مثل برامج

---

[1]) World Bank, World Development Report 2019: The Changing Nature of Work, World Bank, 2019, pp.49.

[2])World Bank, World Development Report 2019: The Changing Nature of Work, op, cit , p55.

[3]) علي عبد الكاظم دعدوش ، " الضمان الصحي الشامل و اثره على الواقع الاقتصادي في العراق" ، مركز البيان للدراسات و التخطيط ، بغداد ، ص 7.

[4]) الامم المتحدة ، " ما الاسباب الكامنة وراء عدم المساوة في المنطقة العربية "، الامم المتحدة – الاسكوا ، 2024، ص 1-3 .

[5]) Fiszbein, Ariel, and Norbert Schady, Conditional Cash Transfers: Reducing Present and Future Poverty, World Bank Publications, 2009, p 141.

توزيع الغذاء المدرسي أو تقديم المكملات الغذائية للأمهات الحوامل والأطفال الصغار تسهم في تحسين النتائج الصحية والمعرفية بشكل مباشر ومن ثم، تعزز من بناء رأس المال البشري القادر على المساهمة بفعالية في الاقتصاد مستقبلاً[1].

2- تحسين كفاءة سوق العمل.

يُعرف سوق العمل الكفؤ بأنه الذي يتميز بالمرونة والقدرة على إعادة توزيع الموارد البشرية بكفاءة بين القطاعات المختلفة، بما يضمن الحد الأدنى من الاحتكاك وفترات البطالة تسهم الحماية الاجتماعية بشكل فعال في تحقيق هذه الكفاءة، وذلك من خلال تسهيل الانتقال الآمن للعمال بين الوظائف والقطاعات، وتمكينهم من التكيف مع التغيرات الهيكلية في الاقتصاد[2].

أ. الانتقال الوظيفي الآمن: توفر برامج الحماية الاجتماعية، مثل إعانات البطالة، وخدمات التوظيف العامة، وبرامج التدريب المهني شبكة أمان تسمح للأفراد بالانتقال من وظيفة إلى أخرى أو من قطاع إلى آخر بسلاسة أكبر، دون أن يتعرضوا للفقر المدقع أو انقطاع كامل للدخل[3].

هذا يقلل من "بطالة الاحتكاك" ويزيد من فرص العثور على وظائف تتناسب بشكل أفضل مع مهارات الأفراد وتطلعاتهم [4].

في الدول الاسكندنافية، على سبيل المثال، يتم الجمع بين أنظمة التأمين ضد البطالة السخية وبرامج التدريب المكثف لإعادة تأهيل العمال وتوجيهم نحو قطاعات تتمتع بطلب مرتفع على العمالة، مما يعزز من مرونة سوق العمل وقدرته على التكيف مع التغيرات الاقتصادية[5].

ب. إعادة التوجيه نحو القطاعات الإنتاجية: مع تطور الاقتصادات قد يصبح من الضروري تقليل الاعتماد على قطاعات تقليدية (مثل الزراعة أو الصناعات الثقيلة القديمة) والتوسع في قطاعات حديثة وذات قيمة مضافة أعلى (مثل التكنولوجيا، والخدمات المتقدمة، والطاقة المتجددة)[6].

يمكن أن تكون هذه التحولات مؤلمة للعمال الذين قد يفتقرون إلى المهارات اللازمة للوظائف الجديدة و هذه تسهل الحماية الاجتماعية هذا التحول الهيكلي من خلال دعم العمال خلال فترات التدريب وإعادة التوجيه المهني[7].

تهدف برامج "السياسات النشطة لسوق العمل" (**Active Labor Market Policies ALMPs**)، المستعملة في دول مثل ألمانيا، إلى دعم العاطلين عن العمل لمدة مؤقتة، مع إلزامهم بالبحث النشط عن عمل والمشاركة في برامج

---

[1]) Fiszbein, Ariel, and Norbert Schady , op , cit ,p128.

[2]) مدحت القريشي، " اقتصاديات العمل "، دار وائل، عمان ، 20 ، ص 145-150.

[3]) منظمة العمل الدولية،" الدليل العالمي للسياسات النشطة لسوق العمل " ، المكتب الإقليمي للدول العربية ، بيروت ، 2020، ص 35.

[4]) OECD , Employment Outlook 2022: Building Back More Inclusive Labour Markets, Paris: OECD Publishing, 2022, p 79.

[5]) Esping-Andersen, Gøsta , The Three Worlds of Welfare Capitalism , Princeton: Princeton University Press, 1990 ,p p. 107-110 .

[6]) البنك الدولي ،"العدالة والوظائف: تعزيز أنظمة الحماية الاجتماعية في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا"، واشنطن: البنك الدولي، 2020 ، ص 63.

[7]) علي عبد الحسين ،" الحماية الاجتماعية و سوق العمل :مقاربة في العلاقة التبادلية"، وزارة العمل و الشؤون الاجتماعية ، بغداد ، 2020، ص 92.

تدريب وتأهيل لرفع مهاراتهم لتتناسب مع متطلبات سوق العمل المتغيرة، مما يسهم في زيادة الإنتاجية الكلية للاقتصاد[1].

3- الحد المباشر من الفقر المدقع.

تُظهر التجارب أن التدخلات المباشرة للحماية الاجتماعية، خاصة التحويلات النقدية ودعم الدخل، تُسهم بشكل فعال في رفع الأسر الفقيرة فوق خط الفقر ، ويعود هذا التأثير المباشر إلى قدرة هذه البرامج على توفير دخل إضافي يُمكن الأسر من تلبية احتياجاتها الأساسية[2].

أ. الفعالية والتوجيه الدقيق: عندما تكون هذه التحويلات منتظمة وموجهة بدقة إلى الفئات الأكثر استحقاقًا، فإنها تحقق أقصى تأثيرها في تخفيف وطأة الفقر كذلك تُعزز هذه البرامج من القوة الشرائية للأسر الفقيرة، مما يمكنها من شراء الغذاء، الدواء، والاحتياجات الأساسية الأخرى التي قد تكون غير متاحة لها في غياب هذا الدعم[3].

ب. الأثر على الإنفاق المعيشي: تُشير التجارب الدولية إلى أن التحويلات النقدية، سواء كانت مشروطة أو غير مشروطة، قد قادت إلى تحسن مباشر وملموس في الإنفاق الغذائي والمعيشي للأسر المستفيدة. هذا التحسن ليس مجرد رفع لمستوى المعيشة فحسب، بل يمثل استثمارًا في صحة وتغذية الأفراد، مما ينعكس إيجابًا على قدرتهم على التعلم والعمل مستقبلاً[4].

فعلي سبيل المثال، أكدت تقارير الحكومية العراقية أن شبكة الحماية الاجتماعية أسهمت في خفض الفقر النقدي في بعض المحافظات المهمشة هذه البيانات تُقدم دليلًا ملموسًا على الدور المباشر للحماية الاجتماعية في تخفيف حدة الفقر على المستوى الوطن[5].

4- **كسر حلقة الفقر بين الأجيال.**

لا يقتصر دور الحماية الاجتماعية على تخفيف الفقر الحالي، بل يمتد ليشمل كسر حلقة الفقر بين الأجيال، التي غالبًا ما تُحرم الأطفال من الفرص الأساسية وتُديم الفقر عبر الأسر و يتم ذلك بشكل خاص من خلال التحويلات المشروطة[6].

أ. الاستثمار في رأس المال البشري للأطفال: تُلزم التحويلات المشروطة الأسر المستفيدة بتحقيق شروط معينة، مثل إرسال الأطفال إلى المدارس بانتظام أو إجراء زيارات طبية دورية. هذه الشروط تُشجع الأسر على الاستثمار في تعليم وصحة أطفالهم، وهما عنصران حاسمان في بناء رأس المال البشري، وهذا الاستثمار المبكر يقلل بشكل كبير من احتمالات فقر

---

[1]) منظمة العمل الدولية. "الدليل العالمي للسياسات النشطة لسوق العمل". المكتب الإقليمي للدول العربية، منظمة العمل الدولية - بيروت، 2020، ص 49.

[2]) Asian Development Bank, op. cit, p 15.

[3]) حسن لطيف كاظم،" نظام الحماية الاجتماعية في العراق: تحليل أصحاب المصلحة"، مصدر سابق ، ص 41.

[4]) UNICEF , Social Protection in Eastern and Southern Africa: Innovative Approaches to Expanding Coverage UNICEF, 2012, pp. 21–23.

[5]) مها رحيم،" شبكة الحماية الاجتماعية والأمن الإنساني في العراق في إطار السياسة الاجتماعية"، مجلة كلية التربية للبنات، جامعة بغداد، المجلد 23، العدد 4، 2012، ص 1138–1142

[6]) قسم الاندماج الاجتماعي والسياسات الاجتماعية، "إطار برامج الحماية الاجتماعية الشاملة التابع لليونيسف"، الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسف)، أيلول 2019، ص 9-10.

الأطفال في المستقبل ويعزز من التنقل الاجتماعي (**Social Mobility**)، أي قدرة الأفراد على تحسين وضعهم الاجتماعي والاقتصادي مقارنة بوالديهم[1].

ب. تحسين النتائج التعليمية: أظهرت برامج التحويلات المشروطة نتائج باهرة في زيادة معدلات إتمام المراحل التعليمية في المناطق المستفيدة، وهذا الإنجاز التعليمي يُمكّن الشباب من الحصول على وظائف أفضل، وتحسين دخولهم ومن ثمَّ، كسر دائرة الفقر التي قد يواجها آباؤهم[2].

المطلب الثاني : تقيم كفاءة برامج الحماية الاجتماعية من منظور اقتصاد الرفاه.

تعد برامج الحماية الاجتماعية في العراق ضرورية لتخفيف الفقر وتعزيز العدالة الاجتماعية لكن كفاءتها من منظور اقتصاد الرفاه محدودة؛ بسبب تحديات رئيسية. هناك صعوبة في وصول الدعم للمستحقين الفعليين، وتسرب الموارد كما يتركز الإنفاق بشكل كبير على الدعم المالي المؤقت بدلاً من البرامج التمكينية التي تخلق فرص عمل مستدامة.

اولاً: مدى نجاح التحولات النقدية في خفض نسب الفقر: تُظهر برامج التحويلات النقدية في العراق وعلى رأسها برنامج شبكة الحماية الاجتماعية، قدرةً ملحوظة على التخفيف من حدة الفقر، ولكن تبقى هذه القدرة محدودة من حيث العمق والاستدامة إذ تشير تقديرات البنك الدولي إلى أن هذه التحويلات تساهم في خفض معدلات الفقر بنحو 4 إلى 6 نقاط مئوية في بعض المحافظات مما يؤكد أهميتها كأداة لتحسين الرفاهية على المدى القصير.

لكن هذه البرامج ليست كافية بمفردها لانتشال الأسر بشكل دائم من خط الفقر يعود ذلك إلى عدة عوامل أبرزها ارتفاع معدلات التضخم سوء استهداف الفئات المستحقة، وانخفاض القيمة الفعلية للمبالغ المخصصة علاوة على ذلك، تتفاوت فعالية هذه التحويلات بشكل كبير بناءً على عوامل مثل حجم الأسرة، تكاليف المعيشة المحلية وتكرار صرف المساعدات مما ينعكس على تباين آثارها على المستويين الجغرافي والاجتماعي[3].

جدول (1): تحليل مؤشرات الفقر للمده (2007-2023)

المنطقة	السنة	نسبة الفقر (%)	فجوة الفقر (%)	شدة الفقر (%)
الحضر	2007	16.1	2.7	0.7
	2012	13.5	2.5	0.7
	2018	15.2	2.4	0.6
	*2023	*18.0	3.2	*0.9

[1]) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي،" تقرير التنمية البشرية 2007–2008: محاربة تغير المناخ – التضامن الإنساني في عالم منقسم"، شركة الكركري للنشر، بيروت، 2007، ص 13.

[2]) محمد أحمد إسماعيل، "مدخل لفاعلية الحماية الاجتماعية الأساسية"، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، جامعة المنصورة – مصر ، المجلد 15، العدد 1، 2001، ص 752.

3) World Bank, Targeting and Social Assistance in Iraq: Improving Coverage, Equity and Efficiency (Washington, DC: World Bank, 2021), pp.24.

الريف	2007	39.3	9.0	3.1
	2012	30.0	7.6	2.7
	2018	32.1	6.9	2.3
	*2023	*35.4	*8.2	*3.1

المصدر: من اعداد الباحثة بالاعتماد على:

- **الجهاز المركزي للإحصاء، ووزارة التخطيط. تقارير الفقر في العراق للأعوام 2007، 2012، 2018.**
- **وزارة التخطيط – ملامح الفقر في العراق 2023 (ص. 5–7، إصدار أولي).**
- **World Bank, Iraq Poverty and Distribution Snapshot, 2022.**

ويُظهر الجدول (1) تبايناً ملحوظًا في معدلات الفقر بين المناطق الحضرية والريفية، حيث كانت مستويات الفقر في المناطق الريفية أعلى بكثير مع وجود فجوة وشدة أكبر على مدار المدة الزمنية المدروسة. شهدت كلا المنطقتين انخفاضًا أوليًا في معدلات الفقر خلال المدة من 2007 إلى 2012، إلا أنهما عادتا لتشهدا ارتفاعًا ملحوظًا بحلول عام 2023 وبالأخص في المناطق الريفية، ومن خلال ذلك يمكن ان نربط بين الانفاق الاجتماعي من الموازنة العامة ومعدلات الفقر من خلال جدول (2).

جدول (2): اجمالي الانفاق الاجتماعي واثرة في تخفيض الفقر بالعراق للمده (2010-2022).مليار دينار

السنوات	اجمالي الانفاق الحماية الاجتماعية	معدل الفقر قبل (%) التحويلات	معدل الفقر بعد (%) التحويلات	نسبة التخفيض (%)
	1	2	3	4
2010	2.8	24.5	23.0	1.5
2011	3.2	23.0	21.5	1.5
2012	3.5	27.0	22.9	4.1
2013	3.8	26.0	22.8	3.2
2014	4.0	24.0	22.5	1.5
2015	4.5	25.0	22.5	2.5
2016	5.0	26.0	23.0	3.0

2.0	**20.0**	**22.0**	**5.5**	**2017**
1.8	**19.7**	**21.5**	**6.1**	**2018**
1.9	**18.6**	**20.5**	**6.8**	**2019**
4.0	**29.0**	**33.0**	**7.3**	**2020**
2.5	**26.5**	**29.0**	**7.9**	**2021**
2.0	**25.0**	**27.0**	**8.5**	**2022**

المصدر: من اعداد الباحثة بالاعتماد على:

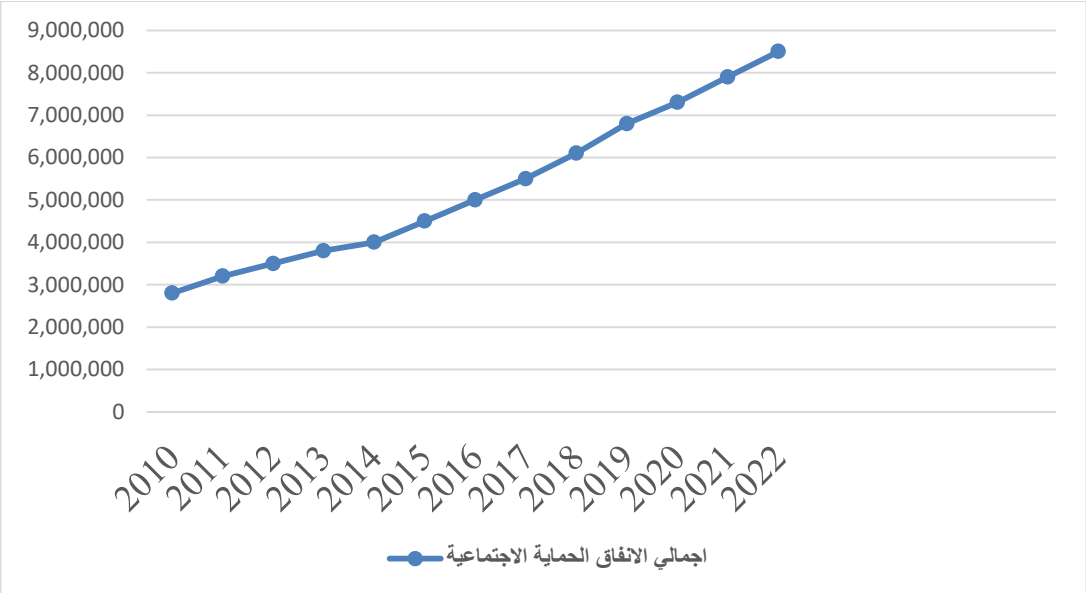
- **الجهاز المركزي للإحصاء ، وزارة التخطيط ، تقارير الفقر بالعراق:**
  - **2012 : تقرير" خارطة الفقر في العراق" بالتعاون مع البنك الدولي.**
  - **2014 ،2018، 2020 : نتائج "المسح العنقودي للأسر" ، " المسح المتكامل"**
  - **2022: تقديرات وزارة التخطيط بعد جائحة كورونا.**
- **World Bank ,Iraq Poverty and Shared Prosperity Report, 2021–2022.**
- **World Bank ASPIRE database (Assessing the Effectiveness of Social Protection).**
- **UNDP ,Iraq Human Development Report**
- **Loewe, M. (2020) ,"Social Protection in Fragile Contexts: The Case of Iraq." German Development Institute.**
- **ILO Iraq Working Papers (2021–2023).**
- **النسب تقريبه من اعداد الباحثة حسب الدفعات و درجة التأثير على الفقر بالعراق و بالاعتماد على البيانات الوصفية في المصادر المعتمدة اعلاه.**

ويُقدم هذا الجدول (2) رؤى قيّمة حول العلاقة بين الإنفاق على الحماية الاجتماعية ومعدلات الفقر في العراق خلال مدة شابتها تقلبات اقتصادية وأمنية كبيرة؛ إذ يُظهر التحليل أن التحويلات النقدية، ضمن برامج الحماية الاجتماعية لعبت دورًا محوريًا في تخفيف حدة الفقر وإن كان هذا الأثر يتفاوت ويتأثر بالظروف الاقتصادية والسياسية السائدة. إذ شهد الإنفاق على الحماية الاجتماعية في العراق نموًا مطردًا خلال المدة المذكورة حيث ارتفع من (2,800,000 مليون دينار) عام 2010 ليصل إلى (8,500,000 مليون دينار) عام 2022 هذا الارتفاع يعكس على الأرجح التزامًا حكوميًا متزايدًا بدعم الفئات الضعيفة إلى جانب التوسع في تغطية برامج الحماية الاجتماعية وزيادة عدد المستفيدين (كما لوحظ في عام 2018) حيث يمكن ملاحظة الأثر الاقتصادي للتحويلات النقدية من خلال الفارق بين معدل الفقر قبل وبعد التحويلات

1) تخفيف مستمر للفقر: في كل السنوات المشمولة بالجدول أدت التحويلات النقدية إلى خفض معدلات الفقر تراوح هذا التخفيض بين (1.5%) و (4.1%). هذا يؤكد الدور الأساسي لشبكة الحماية الاجتماعية كشبكة أمان تمنع الأسر من الانزلاق إلى مستويات أعمق من الفقر أو تُسهم في انتشالها من الفقر بشكل جزئي.
2) أقصى تأثير في أوقات الأزمات: يُلاحظ أن نسبة التخفيض كانت أعلى بشكل ملحوظ في السنوات التي شهدت صدمات اقتصادية أو اجتماعية في عام 2012، مع "بيانات المسح الوطني"، بلغ التخفيض (4.1%) وهو ما يُشير إلى أهمية التحويلات في أوقات التقييم الشامل للاحتياجات في عام 2020، عام جائحة كورونا، ارتفع معدل الفقر قبل التحويلات بشكل كبير إلى (33.0%) لكن التحويلات نجحت في خفضه بمقدار (4.0%) مما يبرز دورها كصمام أمان حيوي في الأزمات.
3) تخفيف فعال للعبء: حتى في السنوات التي شهدت ارتفاعًا في معدل الفقر قبل التحويلات (مثل 2013، 2015، 2016) كانت التحويلات النقدية تعمل بفعالية على تقليص هذا الارتفاع مما يحد من تفاقم الوضع الاجتماعي والاقتصادي للأسر على سبيل المثال، في عام 2013 على الرغم من "ارتفاع خفيف في الفقر" (من 26.0% إلى 22.8%) وخفّضت التحويلات الفقر بنسبة (3.2%).
4) مؤشر على الضغوط الخارجية: في سنوات مثل 2014 ("بداية الأزمة الأمنية") و2015 ("ضغوط مالية على الدولة") وحتى مع زيادة الإنفاق على الحماية الاجتماعية ظل معدل التخفيض متواضعًا نسبيًا (1.5% و 2.5% على التوالي) مما يُشير إلى أن حجم الصدمات الاقتصادية كان كبيرًا لدرجة أن تأثير التحويلات رغم أهميته لم يكن كافيًا لتحقيق خفض جوهري في معدلات الفقر الكلية.

ويمكن توضيح اجمالي الانفاق الاجتماعي بالشكل البياني (1) للمدة (2010-2022).

الشكل (1): الانفاق الاجتماعي للمدة (2010-2022)



المصدر: من إعداد الباحثة بالاعتماد الجدول(2).

ثانياً: تغطية الفئات الاكثر هشاشة (الارمل ، المعوقين ، الأطفال): تشير التقارير الوطنية والدولية إلى وجود فجوة واضحة في شمول الفئات الأكثر هشاشة في العراق ضمن برامج الحماية الاجتماعية مما يضعف من فعالية هذه البرامج في الحد من الفقر وتحقيق العدالة الاجتماعية. ووفقًا لتقرير "نظرة عامة على الاحتياجات الإنسانية في العراق 2023" الصادر عن مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية (OCHA) فإن التمويل المحدود، وضعف الاستهداف، والتعقيدات الإدارية، جميعها تساهم في تدني مستويات التغطية الفعلية للفئات المستحقة، خاصة الأرامل، وذوي الإعاقة، والأطفال، والفقراء[1].

وعلى الرغم من توسع شبكة الحماية الاجتماعية في العراق خلال السنوات الأخيرة ما تزال الفئات الأكثر هشاشة – كالأرامل، وذوي الإعاقة، والأطفال، والفقراء – تواجه فجوات واضحة في مستوى التغطية، سواء من حيث الشمول أو الاستفادة الفعلية من البرامج. وبحسب جدول (19) يلاحظ عدد الأرامل المسجلات ضمن الشبكة بلغ حوالي (642) ألف أرملة لكن النسبة التي تتلقى الإعانات فعليًا لم تتجاوز (71%) منهن، ويعزى ذلك إلى تعقيدات الإجراءات الإدارية ومحدودية التخصيصات المالية. أما فئة ذوي الإعاقة، فقد سجّل فيها أكثر من (482) ألف شخص لدى هيئة رعاية ذوي الإعاقة إلا أن عدد المشمولين فعليًا لم يتجاوز (298) ألفًا ما يعكس فجوة تغطية تصل إلى نحو (38%) نتيجة غياب قواعد بيانات دقيقة وقيود الموازنات السنوية.

جدول (3): نسبة تغطية الفئات الهشة في العراق ضمن برامج الحماية الاجتماعية لعام 2022-2023.

قناة الشمول	عدد المسجلين (تقريبي)	عدد المشملين فعليا	نسبة الشمول من المسجلين%	الجهة المسؤولة
الارامل و المطلقات	1,300,000	410,000	%31.5	دائرة الحماية الاجتماعية للمرأة
ذوو الاعاقة و ذوو الاحتياجات	900,000-1,300,000	334,000	%30-%37	هيئة رعاية ذوي الإعاقة
الاسر الفقيره(شبكة الحماية)	5,000,000	1,700,000	%34	دائرة الحماية الاجتماعية
الايتام	800,000	210,000	%26	شبكة الحماية + دور الدولة
الاطفال من اسر الفقيره	4,500,000	1,200,000	%27	شبكات الدعم الغذائي و تعليمي

1) United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), Iraq: Humanitarian Needs Overview 2023 (New York: United Nations, 2023), pp8.

كبار السن غير العاملين	**1,000,000**	**250,000**	**%25**	**شبكة الحماية الاجتماعية**
العاطلون عن العمل	**3,000,000**	**500,000**	**%16**	**قاعدة بيانات العمل + اعانات بطالة**

المصدر: من اعداد الباحثة بالاعتماد:

- **وزارة العمل والشؤون الاجتماعية العراقية – تقرير 2023.**
- **البنك الدولي ، مراجعة نظم الحماية الاجتماعية في العراق 2022.**

وفيما يخص الأطفال، فإنَّ الحماية المقدمة لهم لا تتم عبر إعانات نقدية مباشرة بل من خلال شمول أسرهم ضمن برامج الحماية وتشير تقديرات اليونيسف لعام (2022) إلى وجود أكثر من (4.5) مليون طفل يعيشون في فقر متعدد الأبعاد[1] بينما لا تشمل برامج الحماية سوى نحو (35% إلى 38%) منهم مما يكشف عن ضعف واضح في استهداف الطفولة الهشة. وأما الفقراء بشكل عام، فقد بلغ عددهم حوالي (10.7) مليون فرد وفق آخر مسح وطني للفقر إلا أن عدد المشمولين فعليًا بشبكة الحماية لم يتجاوز (4.2) مليون ما يعني أن التغطية الفعلية لا تشمل سوى (39%) تقريبًا من الفقراء تعكس هذه المؤشرات فجوة بنيوية في نظام الحماية الاجتماعية تتطلب إصلاحات شاملة في منهجيات الاستهداف وزيادة في التمويل فضلًا عن التحول من البرامج الريعية المحدودة نحو منظومة حماية متكاملة ترتبط بالتنمية البشرية وتعزز العدالة الاجتماعية؛ ولا سيما في المناطق الأشد فقرًا وهشاشة.

ثالثاً: الفجوه بين الدعم المقدم و حجم الحاجة الفعلية: على الرغم من التراجع النسبي في حدة النزاعات المسلحة في العراق، وعلية فإن الفجوة بين حجم الدعم الإنساني المقدم واحتياجات السكان الفعلية لا تزال تمثل تحديًا كبيرًا أمام جهود الاستقرار والتنمية، وفقًا لتقرير "نظرة عامة على الاحتياجات الإنسانية في العراق 2023" الصادر عن مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية(OCHA) ، يواجه ملايين العراقيين ولا سيما في المناطق المتأثرة بالنزاع والنزوح، صعوبات معيشية حادة تتعلق بنقص المياه الصالحة للشرب، وضعف الوصول إلى الخدمات الصحية والتعليمية، وارتفاع معدلات الفقر والبطالة. ويشير التقرير إلى أن التمويل الإنساني شهد تراجعًا مستمرًا منذ عام 2020، حيث لم يتم تغطية سوى أقل من 50% من خطط الاستجابة الإنسانية في السنوات الأخيرة[2] كما أن العوائق البيروقراطية، وتحديات التنقل الأمني، وعدم استقرار الأطر القانونية، تؤدي إلى ضعف وصول المساعدات إلى الفئات المستحقة، مما يخلق فجوة مزدوجة: تمويلية وتنفيذية في آن واحد. ومن هنا، تؤكد الأمم المتحدة على ضرورة التحول من الحلول الطارئة قصيرة الأجل نحو برامج تنموية مستدامة تستهدف تعزيز نظم الحماية الاجتماعية، وتحقيق تعافٍ اقتصادي شامل، خاصة في

1) UNICEF Iraq, Child Poverty in Iraq: A Multidimensional Approach (Baghdad: United Nations Children's Fund, 2022), pp. 9..

2) United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), Iraq: Humanitarian Needs Overview 2023, op. cil , pp. 9.

المناطق التي تعاني من الهشاشة المزمنة [1]ويُعتبر الاستثمار في البنية التحتية الاجتماعية، ودعم سبل العيش، وتوسيع التغطية الاجتماعية، من الأولويات الأساسية للمرحلة المقبلة لسد هذه الفجوة المتراكمة و جدول(4) يبن ذلك.

جدول (4): اجمالي الدعم المقدم والحاجة الفعلية لعام (2022-2023).

المؤشر	اجمالي الدعم المقدم	المؤشر	حجم الحاجة الفعلية	المؤشر	مقدار الفجوة
عدد الاسر المشمولة فعليا	1.71 مليون اسره	عدد الاسر تحت خط الفقر	3.5-3.2 مليون اسره	عدد الاسر عير مشمولة	1.8-1.4 مليون
عدد الافراد المشمولين	5.5 مليون فرد	عدد الاسر غير المشمولة	1.8-1.4 مليون اسره	نسبة العجز في تغطية	حوالي 45-50%
متوسط الاعانة الشهرية للأسرة	175 الف دينار	الانفاق المطلوب لتغطية الجميع	3.5-2.5 تريليون دينار	العجز التمويلي السنوي	3.5-2.5 تريليون دينار
اجمالي الانفاق السنوي	3.6 تريليون دينار عراقي	الحد الادنى للدعم المطلوب للفرد	125 الف دينار	نسبة الدعم من الناتج المحلي	اقل من 1.5% و المطلوب 3-4%

من اعداد الباحثة بالاعتماد على:

- **وزارة العمل والشؤون الاجتماعية، "تقرير أداء الحماية الاجتماعية لعام 2023"، بغداد، 2024، ص 8-20.**
- **قانون الموازنة العامة الاتحادية لسنة 2023، الوقائع العراقية، العدد 4723، حزيران 2023، ص 12-13.**
- **UNICEF Iraq,Child Poverty in Iraq: A Multidimensional Approach ,Baghdad: United Nations Children's Fund, 2022, pp. 9–11, 20–22.**
- **World Bank, Iraq Social Protection Public Expenditure Review ,Washington, DC: World Bank, 2022, pp. 6–8, 14–16, 31–33.**

رابعاً: كفاءة التوزيع الجغرافي والديموغرافي للبرامج: يعد قطاع التخفيف من الفقر ركيزةً محوريةً في خطط التنمية الوطنية، إذ يهدف إلى تعزيز العدالة الاجتماعية والاقتصادية ورفع مستوى الخدمات الأساسية للفئات الهشَّة، بما يتماشى مع مبادئ الكفاءة التوزيعية والديمقراطية في تخصيص الموارد وتُشكِّل خطة التنمية الوطنية (2018–2022) إطارًا

1) op. cil , 14–16.

استراتيجياً لربط أهداف الحد من الفقر بتحسين الدخل ورفع جودة الخدمات الصحية والتعليمية والسكنية، وتعزيز التماسك المجتمعي[1].

جدول(5): تقيم الكفاءة التوزيع والديموغرافي لبرامج الحماية الاجتماعية في العراق لعام(2023).

المحافظة	معدل الفقر	عدد الأسر المشمولة	نسبة التغطية من الفقراء (%)	التغطية في الريف (%)	التغطية في المدينة (%)	درجة العدالة التوزيعية
ذي قار	52.1	220,000	57	64	51	عالية
المثنى	52.5	92,000	62	70	49	عالية
ميسان	49.4	122,000	55	60	46	عالية
الديوانية	50.2	145,000	59	67	48	عالية
واسط	39.3	130,000	51	58	44	عالية
صلاح الدين	30.3	105,000	42	32	46	متوسطة
بابل	27.5	110,000	44	35	47	متوسطة
بغداد	13.9	320,000	41	23	45	متوسطة
ديالى	24	95,000	39	28	42	متوسطة
الأنبار	31.4	110,000	35	21	39	متوسطة
نينوى	34.5	180,000	38	19	40	منخفضة
النجف	20.8	84,000	37	18	41	منخفضة
كركوك	24.9	95,000	36	24	39	منخفضة
كربلاء	19.7	80,000	34	15	38	منخفضة
البصرة	18	150,000	33	12	36	منخفضة
أربيل	10.6	75,000	31	14	35	منخفضة

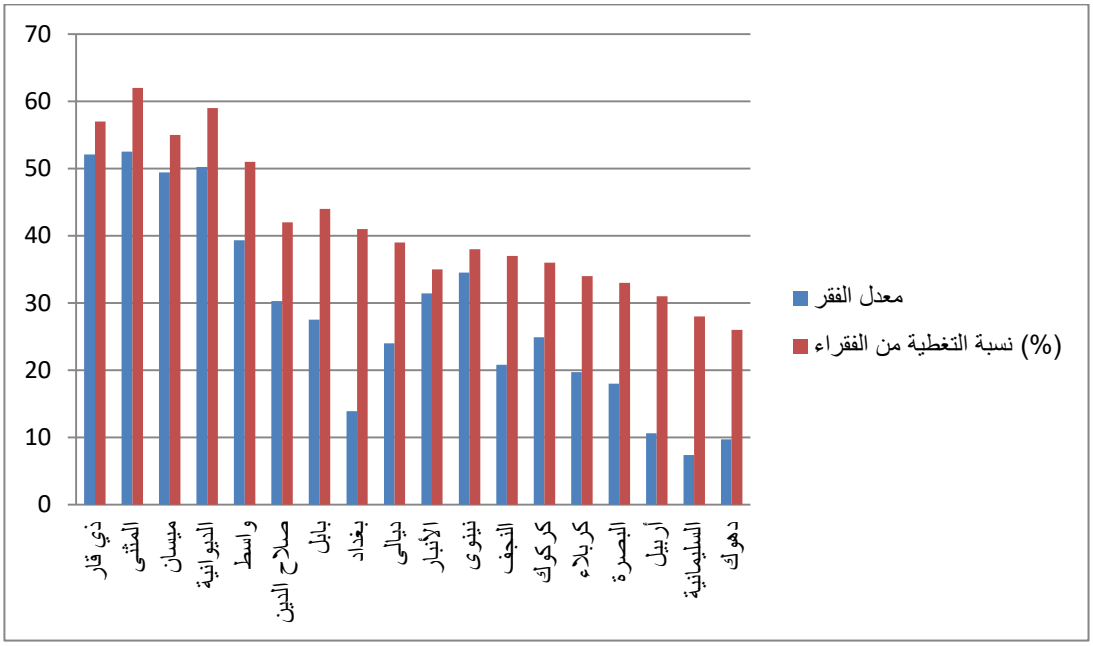
1) وزارة التخطيط ، "تقرير متابعة خطة التنمية الوطنية (2018-2022) لعام 2022"، دائرة السياسات الاقتصادية و المالية، بغداد ، 2023 ، ص33.

السليمانية	7.4	65,000	28	12	33	منخفضة
دهوك	9.7	60,000	26	10	30	منخفضة

من اعداد الباحثة بالاعتماد على:

- **وزرة العمل و الشؤون الاجتماعية، تقرير الاداء السنوي لدائرة الحماية الاجتماعية، بغداد، 2023.**
- **البنك الدولي، إعادة تصور الحماية الاجتماعية في العراق، واشطن، 2022.**
- **الجهاز المركزي للإحصاء، "مسح رصد وتقويم الفقر في العراق 2017-2018"، بغداد، 2018.**

شكل (2): نسبة تغطية الفقر في الحافظات العراقية للمدة (2022-2023)



المصدر: من اعداد الباحثة بالاعتماد على جدول(5).

ويتضمن الجدول (5) بيانات عن توزيع شمول الأسر الفقيرة ببرامج الحماية الاجتماعية في العراق حسب المحافظات، ويتيح إجراء تحليل اقتصادي احترافي من حيث كفاءة التغطية وعدالتها جغرافيًا (ريف/مدينة) ومن حيث العدالة التوزيعية:

1) المحافظات ذات الفقر المرتفع وعدالة توزيع عالية، مثل المحافظات الأكثر فقراً مثل ذي قار (52.1%)، المثنى (52.5%)، وميسان (49.4%)، تُظهر تغطية عالية للفقراء، تتراوح بين (51%-62%). تتميز هذه المحافظات بتغطية أكبر في الريف (مثل المثنى: ريف 70%، مدينة 49%)، مما يعكس تركيز السياسات على المناطق الريفية الأكثر هشاشة وعدالة توزيعية جيدة.
2) المحافظات متوسطة الفقر وعدالة توزيع متوسطة، مثل صلاح الدين (30.3%) وبابل (27.5%) وبغداد (13.9%) وديالى (24%) تظهر تغطية منخفضة نسبياً (39%-44%). يوجد تفاوت واضح بين الريف والمدينة؛ فمثلاً، في صلاح

الدين، التغطية الريفية (32%) مقابل (46%) في المدينة. هذا يشير إلى حاجة لمراجعة آليات التوزيع في المناطق الريفية.

3) المحافظات منخفضة الفقر وعدالة توزيع منخفضة، مثل كربلاء (19.7%) والبصرة (18%) وأربيل (10.6%) لديها تغطية متدنية للفقراء تتراوح بين (26%-34%)، مع انخفاض حاد في التغطية الريفية (البصرة: 12%، كربلاء: 15%). هذا يعكس خللاً في استهداف الفقراء الحقيقيين وقد يعود لضعف أدوات الاستهداف أو عوامل أخرى. ورغم انخفاض معدل الفقر في بغداد بمقدار (13.9%)، تضم أكبر عدد من الأسر المشمولة (320,000) مما قد يشير إلى تأثير عوامل غير اقتصادية وبشكل عام تميل التغطية لصالح الريف في المحافظات الجنوبية بينما تنعكس الصورة في الشمال والغرب.

المطلب الثالث : المعوقات الهيكلية والتشغيلية في نظام الحماية الاجتماعية العراق وفق تحليل[1] PESTEL

تواجه برامج الحماية الاجتماعية بالعراق جملة من التحديات الهيكلية والتشغيلية التي من ممكن تؤثر على اداء نظام الحماية وتحجب تحقيق الرفاهية للمستفيدين وعليه يتوقف نجاح تلك البرامج على استقرار الأوضاع السياسية وسلامة الإطار القانوني؛ إذ إن النزاعات السياسية والفساد تعيق توزيع الموارد في حين تضمن التشريعات العادلة وصول الدعم إلى المستحقين ومن ثم، يتطلب تعزيز هذه البرامج جهوداً متكاملة على المستويين السياسي والقانوني.

اولاً: العوامل السياسية: يعاني العراق من حالة من عدم الاستقرار السياسي المستمر تتجلى في الخلافات بين الكتل السياسية في تأخير تشكيل الحكومات، فضلا عن تداخل المصالح الإقليمية والدولية في عملية صنع القرار وقد أدى ذلك إلى ضعف مؤسسات الدولة وتآكل ثقة المواطنين مما أثر سلبًا على فعالية البرامج التنموية والاجتماعية[2].

في هذا الإطار يمكن تحديد مجموعة من التحديات السياسية الأساسية التي تؤثر على فعالية برامج الحماية الاجتماعية وتحقيق الرفاه، وفقًا لتحليل PESTEL كما يلي:

1- يعد الفساد الإداري من أبرز العوامل المؤثرة، حيث يؤدي إلى هدر كبير في الموارد المالية نتيجة سوء التوزيع وغياب الشفافية، إذ تشير التقديرات إلى أن حوالي 30% من المساعدات تُهدر[3].

2- يمثل الاعتماد على التمويل الخارجي تحديًا خطيرًا حيث تعتمد برامج الحماية الاجتماعية بنسبة تصل إلى 70% على الدعم الدولي مما يجعلها عرضة لتقلبات الدعم وشروط الجهات المانحة[4].

---

[1]) حليل PESTEL كأداة استراتيجية حيوية تُستخدم لتقييم العوامل الخارجية الكلية التي تؤثر على بيئة عمل أي منظمة أو صناعة. هذه العوامل تشمل الجوانب السياسية مثل استقرار الحكومة والتشريعات الضريبية، والاقتصادية كنمو الناتج المحلي والتضخم، والاجتماعية كالتغيرات الديموغرافية وأنماط الحياة. إضافة إلى ذلك، يضم التحليل العوامل التكنولوجية المتمثلة في الابتكار و الأتمتة، والبيئية التي تتعلق بالقضايا المناخية والاستدامة، وأخيرًا العوامل القانونية كاللوائح التنظيمية وحقوق المستهلك. فهم هذه الجوانب الستة يمكّن الشركات من تحديد الفرص المحتملة والتصدي للتهديدات، مما يدعم اتخاذ قرارات استراتيجية مستنيرة ووضع خطط عمل فعالة للتكيف مع البيئة المتغيرة.

2) مالك دحام متعب الجميلي، "جدلية العلاقة بين العامل الخارجي و استقلالية صناعة القرار في العراق" ، مجلة تكريت للعلوم السياسية ، كلية العلوم السياسية ، جامعة تكريت ، العدد 4 ، 2023، ص 455- 456.

3) البنك الدولي ، تقرير " الفساد و هدر الموارد في العراق" ، قسم الشرق الاوسط و شمال افريقيا ، 2023 ، ص 22.

4) صندوق النقد الدولي ، تقرير " افاق الاقتصاد الاقليمي " ، الشرق الاوسط و اسيا الوسطى ، نيسان 2024 ، ص 11.

3- يؤدي عدم الاستقرار السياسي الناتج عن تغير الحكومات المتكرر– إذ تم تشكيل ثلاث حكومات خلال عامين – إلى تقلب السياسات وعدم استمراريتها مما يخلق ازمة امام اداء برامج الحماية كون اغلب البرامج تتطلب اجراءات ادارية مما يؤدي عدم الاستقرار الى عرقلة هذه الاجراءات[1].

4- يمثل التدخل الحزبي تحديًا إضافيًا بالغ التأثير إذ أن تسيّس برامج الحماية الاجتماعية من قبل الأحزاب السياسية أدى إلى توزيع غير عادل للمنافع وتركيز الدعم في مناطق النفوذ السياسي مما أفقد هذه البرامج صفتها الشمولية وعزز من التمييز الاجتماعي و المناطقي وتُظهر تقارير محلية أن نسبًا كبيرة من المستفيدين يتم شمولهم بناءً على الولاء الحزبي وليس الاستحقاق الفعلي[2].

من خلال ما تقدم، يتضح أن هذه العوامل السياسية، سواء كانت هيكلية أو تنفيذية أو حزبية تُشكل عوائق جوهرية أمام تحقيق تنمية اجتماعية واقتصادية مستدامة في العراق ومن ثم، فإن معالجتها تتطلب إصلاحات مؤسسية شاملة تشمل تعزيز الشفافية والمساءلة، تحسين التنسيق، تنويع التمويل، وتحييد البرامج عن التسيّس الحزبي وتبني رؤية تنموية عادلة ومستقلة.

ثانياً: العوامل القانونية

يواجه سوق العمل العراقي تحديات هيكلية تتطلب إصلاحات قانونية عاجلة لمعالجة قضايا مثل ارتفاع بطالة الشباب الفجوة الجندرية في المشاركة والبطالة، والتمييز في التغطية التأمينية أدركت الحكومة العراقية أهمية تطوير نظام الحماية الاجتماعية فأنشأت هيئة الحماية الاجتماعية ووضعت استراتيجيات لدعمها. ومع ذلك، كشفت جائحة كوفيد-19 عن قصور في التغطية الاجتماعية مما أبرز الحاجة الماسة لقوانين ضمان اجتماعي جديدة[3].

تجري حاليًا مناقشة مسودتين لقانونين جديدين بهدف توسيع نطاق التغطية لتشمل العاملين في القطاع غير الرسمي وأصحاب المهن الحر وتقديم استحقاقات جديدة كمعاشات الأمومة والبطالة ومن المقرر عقد مؤتمر وطني لتحليل التحديات[4] واقتراح سياسات توازن بين النمو الاقتصادي والحق في الضمان الاجتماعي، مع التركيز على الإصلاح القانوني ومواءمة التشريعات مع الاتفاقية رقم (102)[5] ومن التحديات الرئيسية في نظام الحماية الاجتماعية هي:-

1- تشريعات غير شاملة: يعاني نظام الحماية الاجتماعية من فجوة تشريعية كبيرة تتمثل في استبعاد العاملين في القطاع غير الرسمي من مظلة الضمان الاجتماعي تشير التقديرات إلى أن 60% من هؤلاء العاملين يفتقرون للحماية القانونية، مما يعرضهم لمخاطر اقتصادية واجتماعية ويقوض مبدأ العدالة الاجتماعية. يتطلب هذا الوضع إصدار تشريع جديد يضمن شمولية التغطية[6] .

---

1) الامم المتحدة (UNDP) ، تقرير " تقييم الحوكمة في العراق " ، مكتبة البوابة الالكترونية ، 2023، ص14.
2) نفس المصدر ، ص 19.
3) الامم المتحدة- العراق ، " نحو بناء ارضية الحماية الاجتماعية في العراق : اطار المفاهيمي و التوصيات" ، اب 2022، بغداد، ص 12.
4) مجلس النواب ، " لجنة العمل النيابية تحضر مصادقة العراق على اتفاقية منظمة العمل الدولية للضمان الاجتماعي " ، الدائرة الاعلامية ، 5/4/ 2023 https://iq.parliament.iq/blog
5) منظمة العمل الدولية ، " ضوء موضعي على الحماية الاجتماعية" ، مكتب العمل الدولي ، جنيف ، 2020، ص2.
6) حسن لطيف كاظم ، " جدليات الحماية الاجتماعية بالعراق و الضمان الاجتماعي و التشغيل في العراق" ، منظمة العمل العمل الدولية ، بغداد ، 2022، ص 20.

2- بطء الإصلاحات التشريعية: تتسم عملية تعديل القوانين الاجتماعية بالبطء الشديد. فعلى سبيل المثال، استغرق تعديل قانون الضمان الاجتماعي أكثر من ثلاث سنوات يعكس هذا البطء ضعف استجابة المؤسسات التشريعية للتغيرات الاقتصادية الطارئة مثل جائحة كوفيد-19 ويعيق تلبية احتياجات الفئات الأكثر ضعفًا[1].

3- ضعف التنفيذ والتطبيق: على الرغم من وجود نصوص قانونية تنظم الحماية الاجتماعية فإن 50% من التشريعات غير مفعلة على أرض الواقع بسبب ضعف الرقابة والمتابعة تخلق هذه الفجوة بين التشريع والتطبيق تهديدًا لفعالية البرامج الاجتماعية وتُعيق تحقيق أهداف الحماية الاجتماعية[2].

وعليه تؤدي هذه العوامل مجتمعة إلى ضعف الاستهداف وسوء توزيع الموارد، وتأخير في إقرار القوانين، مما يزيد من الفجوة بين التخطيط والتنفيذ وهذا يقلل من قدرة برامج الحماية الاجتماعية على الوصول إلى الفئات الأكثر ضعفًا، ويعيق ومن ثم، انتقال العراق نحو اقتصاد رفاه فعال.

ثالثاً: العوامل الاقتصادية

يُعاني نظام الحماية الاجتماعية في العراق من تحديات كبيرة تُعيق فعاليته، ويرجع ذلك بشكل أساسي إلى عوامل اقتصادية مُتأصلة إذ يتسم الاقتصاد العراقي بالاعتماد المفرط على النفط، مما يجعله عرضة لتقلبات الأسعار العالمية التي تُؤثر بدورها على قدرة الحكومة على تمويل برامج الحماية فضلا عن معدلات الفقر والبطالة المرتفعة و إلى جانب الانتشار الواسع للقطاع غير الرسمي الذي يشكل عبئًا إضافيًا على النظام مما يُقلل من نطاق التغطية ويزيد من الضغوط المالية و من خلال تحليل PESTLE بيان تأثير العوامل الاقتصادية على برامج الحماية الاجتماعية في العراق.

1- الاعتماد على النفط: يعتمد الاقتصاد العراقي بشكل كبير على صادرات النفط حيث تُشكل أكثر من 90% من إيرادات الحكومة و هذا الاعتماد يجعل برامج الحماية الاجتماعية عرضة لتقلبات أسعار النفط العالمية، مما يُهدد استدامتها المالية في أوقات انخفاض الأسعار أو الأزمات تتأثر قدرة الدولة على تمويل هذه البرامج لذا، من الضروري تنويع مصادر الدخل من خلال الاستثمار في الزراعة الصناعات التحويلية، والخدمات[3].

2- الفقر: يُظهر التقديرات أن حوالي 25% من السكان كانوا يعيشون تحت خط الفقر في عام 2023. هذا العدد الكبير يُوسع قاعدة المستفيدين المحتملين من برامج الحماية الاجتماعية مما يزيد الضغوط على الموارد المالية المخصصة لها إذ، يُشكل الفقر تحديًا مباشرًا للاستهداف الفعال ويزيد الاعتماد على التحويلات النقدية تتطلب هذه المشكلة توسيع نطاق برامج التحويلات النقدية المشروطة وغير المشروطة وربطها ببرامج للتمكين الاقتصادي[4].

---

1) البنك الدولي ،" اصلاحات الحماية الاجتماعية في الظل الصرعات : قصة نجاح من العراق " ، 15 كانون الاول 2017 ، ص 11-12.

2) اللجنة الاقتصادية و الاجتماعية لغربي اسيا (الاسكوا)، " نحو نظام حماية اجتماعية شامل في العراق : تقيم السياسات الحالية و التوصيات المستقبلية" ، الامم المتحدة ، 2021 ، ص 33- 34.

3) البنك الدولي- العراق ، " الاصلاحات الاقتصادية ضروره للاستفادة من عائدات النفط و معالجة ازمة راس المال البشري" ، بيان صحفي ، 16 حزيران 2022.
https://www.albankaldawli.org/ar/news/press-release/2022/06/16/iraq-economic-reforms-critical-to-reap-the-benefits-of-oil-windfall-and-address-human-capital-crisis

4) عدنان ياسين مصطفى ، " السياسات الاجتماعية و المخاطر التنموية للحماية الاجتماعية في العراق: خيارات التحول لحقبة مستدامة" ، منظمة العمل الدولية ، 2/اب/2023، ص 27- 33.

3- البطالة: يُسجل العراق أحد أعلى معدلات بطالة الشباب في المنطقة حيث يبلغ حوالي 36% هذا الواقع يُبرز الحاجة الملحة لبرامج دعم البطالة والتأهيل المهني تؤدي البطالة إلى إضعاف مساهمة الشباب في صناديق الضمان الاجتماعي وزيادة الإنفاق على الإعانات بدلاً من بناء رأس المال البشري الحل يكمن في إطلاق برامج تدريب مهني فعالة بالتعاون مع القطاع الخاص وربطها باحتياجات سوق العمل[1].

4- الاقتصاد غير المنظم: تُشير التقديرات إلى أن 60% من العاملين في العراق ينشطون في القطاع غير الرسمي، دون أي حماية تأمينية أو قانونية هذا الوضع يُقلل بشكل كبير من قاعدة المساهمين في أنظمة الضمان الاجتماعي مما يُشكل تحديًا كبيرًا في تمويل نظم التأمين يجب دمج العمال غير الرسميين في مظلة الضمان من خلال تسهيلات قانونية وضريبية وتوسيع برامج التسجيل الطوعي[2].

و من خلال ما تقدم ، و ما تُشير اليه المؤشرات الاقتصادية في العراق إلى بيئة حماية اجتماعية هشة و عليه تتطلب معالجة هذه التحديات إصلاحات متزامنة وشاملة تُركز على تنويع السياسة الاقتصادية وتنمية القطاع الخاص وربط برامج الحماية الاجتماعية بالتنمية الشاملة لضمان استدامة وفعالية هذه الأنظمة.

رابعاً: العوامل الاجتماعية

يعد العوامل الاجتماعية محددًا حيويًا لفعالية برامج الحماية الاجتماعية في العراق وقدرتها على الوصول إلى الفئات المستحقة. تُلقي قضايا مثل النزوح الداخلي، تآكل الثقة في المؤسسات الحكومية، والاعتماد على الشبكات المجتمعية غير الرسمية، بظلالها على تصميم وتنفيذ هذه البرامج، وتُقلل من تأثيرها المأمول في تعزيز الرفاه الاجتماعي ومن خلال تحليل PESTLE يمكن تحديد العوامل الاجتماعية المؤثرة على برامج الحماية الاجتماعية في العراق.

1- النزوح الداخلي: لا يزال أكثر من مليون نازح يعيشون داخل العراق، منهم حوالي 143,000 في 22 مخيمًا بإقليم كردستان هذا الوضع يُشكل ضغطًا هائلاً على الخدمات الاجتماعية والبنى التحتية، ويُعيق وصول الحماية الاجتماعية إلى جميع المستحقين، مما يُفاقم الاحتياج للخدمات الحكومية ويُضعف الاستقرار الأسري والمجتمعي [3].

2- التفكك المجتمعي والاعتماد على الشبكات غير الرسمية: يعتمد حوالي 50% من السكان على الشبكات العشائرية أو المجتمعية غير الرسمية لتلقي الدعم بدلاً من الدولة هذا الاعتماد يُضعف من الدور المركزي للدولة في تقديم الحماية الاجتماعية ويُخلق بيئة غير متوازنة مما يؤدي إلى ضعف التوزيع العادل للموارد وتفاوتات اجتماعية الحل يكمن في تعزيز حضور الدولة في المناطق النائية وتوسيع برامج الدعم الرسمي لتقليل الاعتماد على الدعم غير الرسمي[4].

3- الفجوة بين الريف و المدينة: تشير الأدلة إلى وجود تفاوت ملحوظ في الوصول إلى خدمات الحماية الاجتماعية بين سكان المدن والمناطق الريفية في العراق حيث يتمتع سكان المدن بسهولة أكبر في الحصول على خدمات الضمان الاجتماعي والتحويلات النقدية بينما يواجه سكان الريف صعوبات في الحصول على هذه الخدمات فضلا عن ارتفاع مستويات الفقر

---

[1]) عماد عبد اللطيف ، " الدولة و القطاع الخاص و سياسات التشغيل في العراق : ابعاد المشكلة و اشكالية الدور (2003-2021)" ، منظمة العمل الدولية، 6/اب/2022، ص8.

2) منظمة الامم المتحدة للتربية و التعليم و الثقافة ، " تقييم سوق العمل و تحليل مهارات في العراق و اقليم كوردستان (قطاع غير الرسمي)" ، اليونسكو ، 2019 ، ص 48 - 49.

3) المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين. " عدد اللاجئين و طالبي اللجوء "، صحيفة الوقائع – العراق، كانون الثاني – حزيران 2024، ص 2.

4) محمد محيي الجنابي ، "التعافي الاجتماعي ومتطلبات إعادة بناء الثقة بين المجتمع والدولة في العراق" ، مركز البيان للدراسات والتخطيط، بغداد، 2024، ص 3–6.

غير المرئي في المناطق الريفية و هذه الفجوة تعيق العدالة في توزيع الموارد وتبرز الحاجة الملحة لجهود مكثفة لتوسيع نطاق التغطية لتشمل جميع الفئات المستحقة في مختلف أنحاء البلاد[1].

وتُشير هذه العوامل الاجتماعية إلى هشاشة البيئة الاجتماعية في العراق وتأثيرها المباشر على برامج الحماية الاجتماعية التي يتطلب معالجة هذه التحديات استراتيجية متكاملة تجمع بين تعزيز الحوكمة بناء الثقة وتوسيع التغطية الشاملة لضمان وصول الدعم إلى جميع الفئات المستحقة وتحقيق العدالة الاجتماعية.

خامساً: العوامل التكنولوجية

تعد التحديات التكنولوجية من أبرز المعوقات التي تواجه برامج الحماية الاجتماعية في العراق حيث تؤثر بشكل مباشر على كفاءة هذه البرامج وفعاليتها في الوصول إلى الفئات المستحقة هذه التحديات ليست مجرد عقبات فنية بل تُترجم إلى قصور في التغطية وهدر للموارد وضعف في الشفافية و عليه يمكن تحدد اهم العوامل التكنولوجية بحسب تحليل PESTLE على برامج الحماية الاجتماعية.

1- ضعف البنية الرقمية: يمثل ضعف البنية الرقمية تحديًا محوريًا. تتجلى هذه المشكلة بوضوح في الأخطاء المتكررة ضمن أنظمة التسجيل الحالية و هذه الأخطاء، سواء كانت نتيجة لقصور تقني أو إدخال بيانات غير دقيقة و التي تؤدي إلى استبعاد ما يقرب من 30% من المستحقين الفعليين من برامج الحماية الاجتماعية يعني هذا أن جزءًا كبيرًا من الفئات الأكثر ضعفًا قد لا تحصل على الدعم الذي تحتاجه بسبب خلل في البيانات أو عدم اكتمالها مما يُقلل من الأثر المرجو لهذه البرامج[2].
2- غياب أنظمة التتبع الرقمية لتوزيع المساعدات: تُشير التقديرات إلى أن 50% من المساعدات التي يتم توزيعها لا تخضع لأي تتبع إلكتروني و هذا الغياب لأنظمة التتبع الرقمية الفعالة يخلق بيئة خصبة للفساد وسوء الإدارة فعندما لا يمكن تتبع مسار المساعدات من المصدر إلى المستفيد النهائي بشكل إلكتروني وشفاف تزداد احتمالية تحويل الموارد عن مسارها الصحيح مما يُقلل من فعالية البرامج ويُضعف الثقة العامة بها[3].
3- نقص البيانات الحديثة حول الفقر والاحتياجات الاجتماعية: يعتمد تصميم وتنفيذ برامج الحماية الاجتماعية بشكل كبير على البيانات و لكن تُعد مشكلة نقص البيانات الحديثة والموثوقة حول مستويات الفقر والاحتياجات الاجتماعية تحديًا كبيرًا تُظهر التحليلات أن 40% من البيانات المستعملة في تصميم هذه البرامج قديمة أو غير محدثة هذا الاعتماد على معلومات متقادمة يُعيق قدرة البرامج على الاستجابة بفعالية للاحتياجات الحالية والمتغيرة للمجتمع ويجعل من الصعب استهداف الفئات الأكثر حاجة بدقة مما يُقلل من تأثير البرامج ويُحد من قدرتها على تحقيق أهدافها الاجتماعية والاقتصادية[4].

1) منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة (FAO) & برنامج الأغذية العالمي (WFP) ،" تحليل مشترك لانعدام الأمن الغذائي والضعف الاجتماعي في العراق: لمحة جغرافية للفقر والهشاشة"، بغداد، الأمم المتحدة، 2022، ص 17–18.
2) United Nations Development Programme (UNDP), Digital Landscape Assessment: Republic of Iraq, UNDP Iraq, 2023, pp. 12–15.
3) International Telecommunication Union (ITU), The Digital Divide in Iraq, pp. 7–9.
4) World Bank Group, Poverty and Equity Brief: Iraq, World Bank, Middle East and North Africa Region, Apr. 2021, p. 1.

ومن خلال ما تقدم، نلاحظ ان العامل التكنولوجي يوثر على مدى وصول برامج الحماية الاجتماعية الى مستوى الرفاهية، لذا تتطلب مواجهة التحديات التكنولوجية تحديثًا شاملًا للبنية الرقمية، بما في ذلك تطوير السجل الوطني باستخدام الذكاء الاصطناعي لضمان دقة البيانات وشموليتها لدعم اتخاذ القرارات وتصميم برامج أكثر فعالية.

سادساً: العوامل البيئية

يعد العوامل البيئية من المحركات الرئيسة التي تُشكل تحديات عميقة أمام برامج الحماية الاجتماعية في العراق، مُؤثرةً بشكل مباشر على قدرة هذه البرامج على دعم الفئات الأكثر ضعفًا ، ويحسب تحليل PESTLE العوامل البيئية المؤثرة على برامج الحماية الاجتماعية في العراق.

1- الجفاف: يُسهم الجفاف في تدهور الإنتاج الزراعي بشكل كبير نتيجة لنقص المياه الحاد وقد شهد عام 2023 انخفاضًا في إنتاج القمح بنسبة 50% يؤدي هذا التدهور إلى تفاقم الفقر في المناطق الريفية ويزيد من اعتماد المجتمعات المتضررة على شبكات الأمان الاجتماعي بسبب تراجع مصادر دخلهم الزراعي الأساسية[1].
2- ندرة المياه: يُعاني العراق من انخفاض ملحوظ في تدفق نهري دجلة والفرات، حيث وصل الانخفاض في التدفق المائي إلى 40% في عام 2023 تُزيد ندرة المياه من هشاشة المجتمعات الزراعية، وتدفعهم للهجرة من الريف إلى المدن مما يُفاقم الضغط على خدمات الحماية الاجتماعية في المناطق الحضرية التي تُعاني أصلاً من اكتظاظ[2].
3- التلوث: يُشكل تلوث الهواء والماء تحديًا بيئيًا وصحيًا كبيرًا، مع تأثير مباشر على الصحة العامة تُشير التقديرات إلى أن 70% من الأمراض في عام 2022 كانت مرتبطة بالتلوث يؤدي هذا الارتفاع في معدلات الأمراض المرتبطة بالتلوث إلى زيادة تكاليف الرعاية الصحية وتزايد الحاجة إلى تغطية صحية شاملة ضمن برامج الحماية الاجتماعية مما يُثقل كاهل الميزانية المخصصة لهذه البرامج[3].

ومن خلال ما تقدم، تُبرز هذه العوامل البيئية ضرورة إدماج البعد البيئي في تصميم وتنفيذ سياسات الحماية الاجتماعية في العراق لضمان استدامتها وعدالتها والقدرة على الاستجابة للتحديات المناخية المتزايدة.

المطلب الرابع: **تحليل SWOT لنظام الحماية الاجتماعية في العراق**

يمثل تحليل SWOT لبرامج الحماية الاجتماعية بالعراق أداة حيوية لتقييم الوضع الراهن لهذه البرامج في السياق فمن خلاله يمكن فهم كيفية تحسين فعالية وكفاءة هذه البرامج لمواجهة الاحتياجات المتزايدة للمواطنين.

1) برنامج الاغذية العالمي(WFP)، وزارة التخطيط ، " تحليل الامن الغذائي و الفقر في العراق: تقرير شامل" ، بغداد ، 2022، ص 27-30.
2) البنك الدولي ، " إدارة الموارد المائية في العراق : التحديات و الفرص"، واشطن ، 2021، ص 12-15.
3) دعاء فلاح الدباغ ،"التلوث البيئي (الهواء والماء والتربة والتلوث الإشعاعي) في العراق سنة 2022"، مجلس النواب العراقي، دائرة البحوث والدراسات النيابية، قسم البحوث، الدورة الانتخابية الخامسة، السنة التشريعية الأولى، الفصل التشريعي الثاني، ص 5–9.

اولاً: نقاط القوة (Strengths)

1- الإطار القانوني: يتواجد إطار قانوني حديث نسبيًا يضمن الحماية الاجتماعية مثل قانون الحماية الاجتماعية لعام 2014 مما يوفر أساسًا قانونيًا متينًا للبرامج المعنية[1].

2- الدعم الحكومي الرسمي: هناك وعي متزايد لدى الحكومة بأهمية الحماية الاجتماعية ودورها الحيوي في تعزيز استقرار المجتمع حيث تتولى وزارة العمل والشؤون الاجتماعية مسؤولية مباشرة في هذا المجال[2].

3- التوسع في أعداد المستفيدين: شهدت برامج التحويلات النقدية والشمول الاجتماعي زيادة ملحوظة في عدد المستفيدين خلال السنوات الأخيرة، مما يعكس قدرة النظام على الوصول إلى شريحة واسعة من الأسر[3].

4- الشراكات الدولية: التعاون مع منظمات دولية مثل البنك الدولي وصندوق النقد الدولي وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومنظمة العمل الدولية يسهم في تقديم الدعم الفني والمالي، ويساعد في تطبيق أفضل الممارسات[4].

5- الجهود المبذولة لإنشاء سجل اجتماعي: هناك مساعي حثيثة لتطوير سجل اجتماعي موحد، مما يمكن أن يحسن من استهداف المستفيدين ويقلل من الازدواجية في الخدمات المقدمة[5].

6- تحسين ربط المستفيدين بسوق العمل: بدأت بعض برامج التشغيل المدمجة في إظهار نتائج إيجابية من خلال تحسين نسبة إدماج الشباب في سوق العمل لا سيما ضمن برامج التدريب المرتبط بالتمكين الاقتصادي[6].

7- تنوع المبادرات والبرامج : تشمل الحماية الاجتماعية العراقية مجموعة واسعة من البرامج، منها دعم المرأة المعيلة، القروض الصغيرة، التدريب المهني، ومبادرات التشغيل، مما يعكس مرونة في تلبية احتياجات الفئات الهشّة[7].

ثانياً: نقاط الضعف (Weaknesses)

1- البيروقراطية وضعف التنسيق: تعاني البرامج من إجراءات إدارية معقدة ونقص في التنسيق بين الجهات المعنية الامر الذي يؤخر وصول المساعدات الضرورية للمستحقين ويقلل من كفاءة العمليات[8].

2- نقص البيانات الشاملة: على الرغم من بعض التقدم إذ لا تزال هناك فجوات في توفر بيانات دقيقة وكاملة حول الفقر متعدد الأبعاد (الذي يشمل الحرمان من التعليم والصحة وغيرها) مما يجعل عملية استهداف الفئات الأكثر احتياجًا أقل كفاءة[9].

3- التركيز على الدعم النقدي دون التمكين: تعتمد غالبية برامج الحماية الاجتماعية بشكل كبير على تقديم التحويلات النقدية المباشرة حيث تفتقر إلى دمج برامج التمكين الاقتصادي التي بدورها تساعد المستفيدين على اكتساب المهارات والاعتماد على الذات ودخول سوق العمل[1].

---

1) وزارة العمل و الشؤون الاجتماعية ، " قانون الحماية الاجتماعية رقم (11) لسنة 2014"، بغداد ، 2014، ص3.
2) وزارة التخطيط ، " الاستراتيجية الوطنية للتخفيف من الفقر 2018-2022"، بغداد 2022 ، ص 11.
3) وزارة العمل و الشؤون الاجتماعية ،" التقرير السنوي لأداء برامج الحماية الاجتماعية 2023"، بغداد ، 2023 ، ص 15-30 .
4) وزارة العمل و الشؤون الحماية الاجتماعية ، قسم العلاقات العربية و الدولية ، بغداد.
5) World Bank, Iraq Social Protection Public Expenditure Review,(Report No: AUS0002456, Oct. 2022), pp. 21–23.
6) World Bank, Iraq Social Protection Public Expenditure Review , op , cil ,p 32.
7) World Bank, Iraq Social Protection Public Expenditure Review , op , cil ,p28.
8) World Bank, Iraq Social Protection Public Expenditure Review , op , cil, pp 26-27.
9) World Bank, Iraq Economic Monitor: Harnessing the Oil Windfall for Sustainable Growth, Growth, Spring 2022, pp. 31–33.

4- ضعف التمويل المستدام: يعتمد تمويل هذه البرامج بشكل كبير على إيرادات النفط مما يجعلها عرضة لتقلبات الأسعار العالمية إذ يؤثر هذا على استقرارها وقدرتها على الاستجابة للاحتياجات المتزايدة[2].

5- ضعف آليات التقييم: تفتقر البرامج إلى نظام فعال لرصد وتقييم أثرها على المدى الطويل مما يعيق عملية التحسين المستمر ويجعل من الصعب قياس فعاليتها الحقيقية وتحديد المجالات التي تحتاج إلى تعديل[3].

ثالثاً: الفرص (Opportunities)

1- التحول الرقمي: توفر التكنولوجيا الحديثة فرصة كبيرة لتبسيط إجراءات التسجيل وتقديم المدفوعات للمستفيدين، مما يزيد من الكفاءة ويحد من الأخطاء والفساد ويعزز الشفافية في جميع العمليات[4].

2- الدعم الدولي المستمر: لا يزال الدعم المقدم من المؤسسات الدولية يوفر فرصًا قيمة لتحديث أنظمة الحماية الاجتماعية في العراق وتطويرها، فضلا عن إمكانية توسيع نطاق التغطية لتشمل عددًا أكبر من المحتاجين[5].

3- الشباب كقوة ديموغرافية: يمتلك العراق نسبة كبيرة من الشباب وهذا يمثل فرصة استراتيجية لتوجيه برامج تمكين وتدريب مهني تستهدف هذه الفئة مما يسهم في تقليل معدلات البطالة وتحويل الشباب إلى طاقة إنتاجية[6].

4- الشراكة مع القطاع الخاص والمجتمع المدني: يمكن تفعيل دور أكبر للقطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني للمساهمة بفاعلية في تطوير مبادرات اجتماعية مبتكرة وتقديم خدمات إضافية مما يخفف العبء على الدولة ويوسع قاعدة الدعم[7].

5- تصاعد الوعي بأهمية الحماية الشاملة: هناك اهتمام متزايد، على الصعيدين المحلي والعالمي بأهمية بناء نظام حماية اجتماعية شامل كأداة أساسية لتحقيق التنمية المستدامة مما يمكن أن يوفر دفعة سياسية ومجتمعية لتعزيز هذه البرامج[8].

رابعاً: التهديدات (Threats)

1- التقلبات الاقتصادية والنفطية: يعتمد العراق بشكل كبير على إيرادات النفط مما يجعل تمويل برامج الحماية الاجتماعية عرضة للتقلبات الحادة في أسعار النفط العالمية هذا يُحدث عدم استقرار في الميزانية ويُهدد استمرارية الدعم المقدم[9].

2- عدم الاستقرار الأمني والسياسي: تؤدي النزاعات الداخلية والاضطرابات السياسية إلى عرقلة تنفيذ البرامج، كما تزيد من أعداد النازحين والفقراء مما يُفاقم الحاجة إلى خدمات الحماية الاجتماعية في ظل ظروف صعبة[10].

---

1) World Bank, Iraq Social Protection Public Expenditure Review , op , cil, pp 34-36.

2) IMF. Iraq: Selected Issues Paper, 2023, pp. 20–22.

3) UNDP, Strengthening Social Protection in Iraq, 2021, p. 11.

4) وزارة العمل و الشؤون الاجتماعية ، " التقرير السنوي لانجازات وزارة العمل و الشؤون الاجتماعية لسنة 2023"، دائرة التخطيط و الدراسات ، بغداد ، 2024 ، ص 39-40.

5) البنك الدولي ، "تحليل نظام الحماية الاجتماعية في العراق : نحو اصلاحات شاملة"، البنك الدولي ، 2020 ، ص 14-17.

6) World Bank , Iraq Human Capital Review: Investing in Youth , Washington, DC: World Bank, 2021 , p9.

7) ESCWA , Towards Inclusive and Sustainable Social Protection in the Arab Region. Beirut: United Nations ESCWA, 2022, p 23.

8) وزارة التخطيط ، " خطة التنمية الوطنية الشاملة 2018-2022" ، بغداد ، 2018، ص 139.

9) البنك الدولي ، " مراجعة نظام الحماية الاجتماعية في العراق: نحو اصلاح شامل "، البنك الدولي – واشطن، 2020 ، ص 14.

10) برنامج الامم المتحدة ، " تقرير الحماية الاجتماعية : الواقع و التحديات "، مكتب العراق – بغداد ، 2021، ص 11.

3- الفساد وسوء الإدارة: يشكل الفساد وسوء الإدارة تحدياً كبيراً حيث يؤديان إلى سوء توزيع الموارد وضعف الشفافية مما يُقلل من ثقة المواطنين والجهات المانحة في برامج الحماية الاجتماعية[1].

4- تغير المناخ والكوارث الطبيعية: يتأثر العراق بشكل متزايد بتغيرات المناخ مثل الجفاف والفيضانات، التي تُهدد الأمن الغذائي والمعيشي للعديد من الأسر هذا يزيد العبء على أنظمة الحماية الاجتماعية ويستدعي استجابات عاجلة ومستدامة[2].

5- ارتفاع نسب البطالة والفقر: مع استمرار مستويات البطالة المرتفعة والفقر الهيكلي يزداد الضغط على برامج الحماية الاجتماعية هذا يتطلب استثمارات أكبر وجهودًا مكثفة لتمكين الأفراد وإدماجهم في سوق العمل بدلاً من الاكتفاء بتقديم المساعدات المؤقتة[3].

خامساً : توظيف نتائج تحليل SWOT لبناء استراتيجية فعالة لتحقيق الرفاهية الاقتصادية بالعراق.

تشكل برامج الحماية الاجتماعية بالعراق المحور الرئيس لتعزيز الرفاهية الاقتصادية والاجتماعية الا انها تواجه تحديات معقدة تتطلب حلولاً استراتيجية شاملة وفي هذا الجانب يعد تحليل SWOT أداة مهمة لتحديد العوامل الداخلية (نقاط القوة والضعف) والخارجية (الفرص والتهديدات) التي تؤثر على فعالية هذه البرامج إذ تتيح نتائج هذا التحليل الى وضع أربعة مسارات استراتيجية رئيسة يمكن تنفيذها فالمسار الاول هو الاستراتيجية الهجومية التي تركز على استغلال الفرص وتعزيز المزايا التنافسية، أما عن المسار الثاني هو الاستراتيجية الدفاعية والتي تهدف إلى تقليل التهديدات الخارجية.

فضلا عن المسار الثالث وهو الاستراتيجية العلاجية والتي تهدف الى معالجة نقاط الضعف الداخلية، اما عن المسار الاخير وهو المسار الرابع الذي أنتخذ استراتيجية انكماشية والتي تهدف الى تحقيق الكفاءة في ظل الموارد المحدودة[4].

وعندما تتفاعل هذه الاستراتيجيات بشكل متكامل سوف ترفع كفاءة البرامج و تزيد من نسبة تكييفها مع التحديات الميدانية الامر الذي يعزز قدرتها على تحقيق الأهداف المرجوة من خلال منهجيات تعتمد على المرونة والاستجابة للاحتياجات المتغيرة للمجتمع.

جدول (6): مسارات استراتيجية تحليل SWOT لبرامج الحماية الاجتماعية بالعراق لتحقيق الرفاهية الاقتصادية

الاستراتيجية	وصف الاستراتيجية	التفاعل مع عناصر SWOT	مسارات المقترحة	امثله تطبيقية المحتملة

[1]) Transparency International, and United Nations Development Programme (UNDP). Social Protection Governance in Iraq. Berlin: Transparency International; Baghdad: UNDP, 2021, p. 9.

2) الاسكوا ، " تغير المناخ و الفقر بالعراق : الترابط و التحديات"، لجنة الامم المتحدة الاقتصادية لغرب اسيا ، بيروت ، ص 21.

3) World Bank, Iraq Economic Monitor – Spring 2023: Navigating Reform in Turbulent Times, Washington, DC: World Bank, 2023, p. 18.

4) رواحل على طليع ، ،" قطاع الخدمات و امكانية انضمام العراق لمنظمة التجارة العالمية : الفرص و التحديات" ، رسالة ماجستير ، كلية الادارة والاقتصاد / جامعة واسط ، غير منشورة ، 2022، ص 127.

			لتحقيق الرفاهية	
هجومية(offensive)	تبنى على استثمار نقاط القوة لاستغلال الفرص المتاحة	نقاط القوه + الفرص	تطوير برامج تمكين مستفيدة من البنية القانونية و الدعم الدولي	توسيع برامج التمكين الاقتصادي بدعم دولي – تعزيز التحول الرقمي بالاستفادة من الدعم التقني الخارجي
علاجية(adaptive)	تستخدم لتقوية نقاط القوة بهدف مواجهة التهديدات المحتملة	نقاط القوة + التهديدات	تحسين الاستهداف عبر الرقمنة و تحديث البيانات بدعم دولي	تعزيز الشفافية من خلال الشركات الدولية لمواجهة الفساد – استخدام القوانين الحالية لمجابهة الازمات المالية
دفاعية(defensive)	تهدف لتجاوز نقاط الضعف بالاستفادة من الفرص المتاحة	نقاط الضعف + الفرص	توظيف الدعم الحكومي و الشراكات لمجابهة الازمات و الفساد	تطوير نظام الاستهداف المستفيدين باستخدام التكنولوجيا الحديثة – بناء قاعدة بيانات دقيقة بدعم المؤسسات الدولية
انكماشية (retrenchment)	تستخدم لتقليل الخسائر من خلال الحد من نقاط الضعف و تقليل من اثار التهديدات	نقاط الضعف + التهديدات	اعادة هيكلية البرامج و تقليص الهدر المالي لضمان الاستمرارية	تقليص الاعتماد على النفط بربط الدعم بفرص العمل – اصلاح الهيكل الاداري للحد من البيروقراطية و الفساد

ومن خلال الجدول اعلاه يمكن تحديد مسارات الاستراتيجية برامج الحماية الاجتماعية بالعراق في تحقيق الرفاهية:

1- الاستراتيجية الهجومية (SO)

تعمل هذه الاستراتيجية على توظيف عناصر القوة الداخلية مثل الإطار القانوني الداعم واتساع نطاق التغطية للمستفيدين والتعاون مع الشركاء الدوليين لاستغلال الفرص الخارجية المتمثلة في التحول الرقمي والدعم المالي والفني الدولي والتي تهدف إلى تعزيز فاعلية البرامج عبر توسيع نطاق الوصول إلى الفئات المستهدفة، وتمكين اندماجها في سوق العمل ورفع جودة الخدمات المقدمة من خلال تبني حلول تكنولوجية مبتكرة وشراكات استراتيجية تدعم الاستدامة.

2- الاستراتيجية الدفاعية (ST)

تركّز هذه الاستراتيجية على توظيف نقاط القوة المحلية والدولية لمواجهة التهديدات الخارجية مثل الاضطرابات الأمنية والتقلبات الاقتصادية عبر تعزيز آليات الشفافية ومكافحة الفساد بالشراكة مع المنظمات الدولية وتفعيل القوانين المحلية لضمان استقرار تمويل البرامج وحماية مستحقات المستفيدين كما تسعى إلى بناء أنظمة مرنة قادرة على التكيف مع الأزمات الطارئة دون التأثير على جودة الخدمات.

3- الاستراتيجية العلاجية (WO)

تستهدف هذه الاستراتيجية معالجة نقاط الضعف الداخلية، مثل ضعف آليات استهداف المستفيدين وتقادم البنى التحتية الرقمية عبر الاستفادة من الفرص الخارجية كالدعم الدولي وتبني التقنيات الحديثة تشمل أولوياتها إصلاح نظم الاستهداف لضمان الإنصاف وتحديث قواعد البيانات لتعزيز الدقة وتطوير البنى التحتية التكنولوجية لتحسين كفاءة تقديم الخدمات مما يسهم في بناء ثقة المجتمع وزيادة فعالية البرامج.

4- الاستراتيجية الانكماشية (WT)

تسعى هذه الاستراتيجية إلى تقليص الاعتماد على الموارد الهشة، مثل الإيرادات النفطية وتخفيف حدة التهديدات الخارجية عبر إصلاح الإجراءات البيروقراطية المعقدة وتبني أنظمة رقابية صارمة لتقليل الهدر المالي التي تعتمد على تعزيز الحوكمة الداخلية وتبسيط العمليات الإدارية مع وضع مؤشرات أداء دقيقة لقياس تأثير البرامج، مما يضمن تحقيق كفاءة تشغيلية عالية واستدامة الموارد في ظل الظروف الصعبة.

الاستنتاجات و التوصيات

استنتاجات

1. ضعف التكامل بين السياسات الاجتماعية والإغاثة يحد من مساهمتها في الرفاه المستدام والنمو الاقتصادي.
2. التركيز المفرط على التحويلات النقدية دون استثمار كافٍ في التعليم والصحة والإسكان يمنع معالجة الأسباب الجذرية للفقر.
3. إهمال الشباب والخريجين من برامج الحماية الاجتماعية يزيد البطالة ويحرم الاقتصاد من كفاءات حيوية.
4. القصور المؤسسي والتشريعي المتمثل في ضعف التنسيق وتعدد القوانين يعيق فعالية وكفاءة البرامج الشاملة.
5. عدم التوازن الجغرافي والاجتماعي في توزيع البرامج يخلق فجوات في وصول الخدمات للمناطق الريفية والفئات الضعيفة مما يفاقم عدم المساواة.
6. غياب مؤشرات الرفاه متعددة الأبعاد حيث الاعتماد على مؤشرات دخلية فقط يوفر صورة غير مكتملة عن الرفاه ويعيق تطوير سياسات شاملة.

توصيات

1. التحول نحو التمكين بتبني نموذج يركز على الاستثمار في رأس المال البشري وربط الحماية الاجتماعية بالتنمية الشاملة.
2. إصلاح هيكلي لتوحيد البرامج وتحديث قواعد البيانات واعتماد نظام استهداف ذكي لضمان الكفاءة والشمول.

3. إدماج الشباب والخريجين بإطلاق برامج دعم انتقالي وتدريب وقروض لدعم مشاريعهم الخاصة.
4. إعادة هيكلة الدعم بالتحول من دعم الأسعار العام إلى دعم نقدي موجه وتوجيه الوفر نحو الاستثمار الاجتماعي.
5. تعزيز العدالة التوزيعية بتطبيق نظام ضريبي تصاعدي ومكافحة التهرب الضريبي لتمويل برامج الرفاه.
6. الاستثمار في القطاعات الاجتماعية طويلة الأمد كالتركيز على الصحة الأولية والتعليم والسكن الميسر والتأمين الاجتماعي الشامل.
7. قياس الرفاه يجب أن يكون متعدد الأبعاد باعتماد مؤشرات مثل مؤشر التنمية البشرية ومؤشر الفقر متعدد الأبعاد لتقييم السياسات.
8. تعزيز اللامركزية بتمكين المحافظات والشراكة مع المجتمع المدني والقطاع الخاص لتنفيذ البرامج بمرونة.
9. إدخال مفهوم الاستثمار الاجتماعي في الموازنات لاعتبار الإنفاق الاجتماعي استثماراً تنموياً.

المصادر.

المصادر العربية

1. آية أحمد الرمادي. "فاعلية برامج التكافل والكرامة في تحقيق الحماية الاجتماعية للفقراء." مجلة الخدمة الاجتماعية، المعهد العالي للخدمة الاجتماعية - القاهرة، المجلد 3، العدد 57، 2017.
2. أكرم زاده الكردي. "أحكام الحماية الاجتماعية للأطفال في القانون العراقي." مجلة العلوم الإنسانية والاجتماعية، جامعة الجيلالي بونعامة- خميس مليانة، الجزائر، المجلد 3، العدد 4، 2022.
3. الأمم المتحدة. "ما الأسباب الكامنة وراء عدم المساواة في المنطقة العربية." الأمم المتحدة – الإسكوا، 2024.
4. الأمم المتحدة (UNDP). تقرير "تقييم الحوكمة في العراق." مكتبة البوابة الإلكترونية، 2023.
5. الأمم المتحدة- العراق. "نحو بناء أرضية الحماية الاجتماعية في العراق: إطار المفاهيمي والتوصيات." أب 2022، بغداد.
6. الاسكوا. "تغير المناخ والفقر بالعراق: الترابط والتحديات." لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية لغرب آسيا، بيروت.
7. البنك الدولي. "العدالة والوظائف: تعزيز أنظمة الحماية الاجتماعية في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا." واشنطن: البنك الدولي، 2020.
8. البنك الدولي. "إدارة الموارد المائية في العراق: التحديات والفرص." واشنطن، 2021.
9. البنك الدولي. "إصلاحات الحماية الاجتماعية في ظل الصراعات: قصة نجاح من العراق." 15 كانون الأول 2017.
10. البنك الدولي. "تحليل نظام الحماية الاجتماعية في العراق: نحو إصلاحات شاملة." البنك الدولي، 2020.
11. البنك الدولي. "مراجعة نظام الحماية الاجتماعية في العراق: نحو إصلاح شامل." البنك الدولي – واشنطن، 2020.
12. البنك الدولي. تقرير "الفساد وهدر الموارد في العراق." قسم الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، 2023.
13. البنك الدولي- العراق. "الإصلاحات الاقتصادية ضرورة للاستفادة من عائدات النفط ومعالجة أزمة رأس المال البشري." بيان صحفي، 16 حزيران 2022.
14. برنامج الأغذية العالمي. "تحليل الأمن الغذائي والهشاشة في العراق." برنامج الأغذية العالمي – العراق، بغداد.
15. برنامج الأغذية العالمي (WFP)، وزارة التخطيط. "تحليل الأمن الغذائي والفقر في العراق: تقرير شامل." بغداد، 2022.

16. برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. "تقرير التنمية البشرية 2007–2008: محاربة تغير المناخ – التضامن الإنساني في عالم منقسم." شركة الكركري للنشر، بيروت، 2007.
17. برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. "تقرير الحماية الاجتماعية: الواقع والتحديات." مكتب العراق – بغداد، 2021.
18. قسم الاندماج الاجتماعي والسياسات الاجتماعية. "إطار برامج الحماية الاجتماعية الشاملة التابع لليونيسف." الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسف)، أيلول 2019.
19. مدحت القريشي . "اقتصاديات العمل." دار وائل ، عمان، 2007.
20. حسن لطيف كاظم. "جدليات الحماية الاجتماعية بالعراق والضمان الاجتماعي والتشغيل في العراق." منظمة العمل الدولية، بغداد، 2022.
21. حسن لطيف كاظم. "نظام الحماية الاجتماعية في العراق: تحليل أصحاب المصلحة." مؤسسة فريدريش ايبرت، عمان، 2017.
22. دعاء فلاح الدباغ. "التلوث البيئي (الهواء والماء والتربة والتلوث الإشعاعي) في العراق سنة 2022." مجلس النواب العراقي، دائرة البحوث والدراسات النيابية، قسم البحوث، الدورة الانتخابية الخامسة، السنة التشريعية الأولى، الفصل التشريعي الثاني.
23. رواحل على طليع،" قطاع الخدمات و امكانية انضمام العراق لمنظمة التجارة العالمية : الفرص و التحديات" ، رسالة ماجستير ، كلية الادارة والاقتصاد / جامعة واسط ، غير منشورة ، 2022
24. ليلى علي ، زنية عواد. اطفال العراق يشكلون الاغلبية من بين حوالي 4.5 مليونا من العراقيين المهددين بالفقر و الحرمان نتيجة لتداعيات فايروس كارونا ، بيان صحفي ، الامم المتحدة : العراق ، 6/ 6 /2020
25. صندوق النقد الدولي. تقرير "آفاق الاقتصاد الإقليمي." الشرق الأوسط وآسيا الوسطى، نيسان 2024.
26. عبد الكريم أحمد كمال. "المالية الإسلامية والنظم الضريبية الحديثة." دار الفكر العربي، القاهرة، 2002.
27. عدنان ياسين مصطفى. "السياسات الاجتماعية والمخاطر التنموية للحماية الاجتماعية في العراق: خيارات التحول لحقبة مستدامة." منظمة العمل الدولية، 2/اب/2023.
28. علي عبد الحسين. "الحماية الاجتماعية وسوق العمل: مقاربة في العلاقة التبادلية." وزارة العمل والشؤون الاجتماعية، بغداد، 2020.
29. علي عبد الكاظم دعدوش. "الضمان الصحي الشامل وأثره على الواقع الاقتصادي في العراق." مركز البيان للدراسات والتخطيط، بغداد.
30. عماد عبد اللطيف. "الدولة والقطاع الخاص وسياسات التشغيل في العراق: أبعاد المشكلة وإشكالية الدور (2003-2021)." منظمة العمل الدولية، 6/اب/2022.
31. قسم الاندماج الاجتماعي والسياسات الاجتماعية، "إطار برامج الحماية الاجتماعية الشاملة التابع لليونيسف"، الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسف)، أيلول 2019.
32. مالك دحام متعب الجميلي. "جدلية العلاقة بين العامل الخارجي واستقلالية صناعة القرار في العراق." مجلة تكريت للعلوم السياسية، كلية العلوم السياسية، جامعة تكريت، العدد 4، 2023.
33. ماري دالي. "الرفاه." ترجمة عمر سليم التل، مسعود المولى، ط 1، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، قطر، 2015.

34. مجلس النواب. "لجنة العمل النيابية تحضر مصادقة العراق على اتفاقية منظمة العمل الدولية للضمان الاجتماعي." الدائرة الإعلامية، 2023/4/5.
35. محمد أحمد إسماعيل. "مدخل لفاعلية الحماية الاجتماعية الأساسية." مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، جامعة المنصورة – مصر، المجلد 15، العدد 1، 2001.
36. محمد أحمد الصالح. "الرعاية الاجتماعية في الإسلام: تطبيقات في المملكة العربية السعودية." ط 1، مكتبة الملك فهد الوطنية، السعودية، 1999.
37. محمد العجاتي وآخرون. "الحماية الاجتماعية في المنطقة العربية." منتدى البدائل العربي للدراسات بالتعاون مع مؤسسة فريدريش ايبرت، مكتب شمال أفريقيا، مصر/تونس، 2021.
38. محمد محيي الجنابي. "التعافي الاجتماعي ومتطلبات إعادة بناء الثقة بين المجتمع والدولة في العراق." مركز البيان للدراسات والتخطيط، بغداد، 2024.
39. مها رحيم. "شبكة الحماية الاجتماعية والأمن الإنساني في العراق في إطار السياسة الاجتماعية." مجلة كلية التربية للبنات، جامعة بغداد، المجلد 23، العدد 4، 2012.
40. منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة (FAO). "دليل الأمن الغذائي." منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة، المكتب الإقليمي- القاهرة، 2019.
41. منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة (FAO) وبرنامج الأغذية العالمي (WFP). "تحليل مشترك لانعدام الأمن الغذائي والضعف الاجتماعي في العراق: لمحة جغرافية للفقر والهشاشة." بغداد، الأمم المتحدة، 2022.
42. منظمة العمل العربية. "تقرير الحماية الاجتماعية في الدول العربية." القاهرة، 2020.
43. منظمة العمل الدولية. "الدليل العالمي للسياسات النشطة لسوق العمل." المكتب الإقليمي للدول العربية، بيروت، 2020.
44. منظمة العمل الدولية. "الدليل العالمي للسياسات النشطة لسوق العمل." المكتب الإقليمي للدول العربية، منظمة العمل الدولية - بيروت، 2020.
45. منظمة العمل الدولية. "ضوء موضعي على الحماية الاجتماعية." مكتب العمل الدولي، جنيف، 2020.
46. منظمة الأمم المتحدة للتربية والتعليم والثقافة. "تقييم سوق العمل وتحليل مهارات في العراق وإقليم كردستان (قطاع غير الرسمي)." اليونسكو، 2019.
47. المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين. "عدد اللاجئين وطالبي اللجوء." صحيفة الوقائع – العراق، كانون الثاني – حزيران 2024.
48. وزارة التخطيط. "الاستراتيجية الوطنية للتخفيف من الفقر 2018-2022." بغداد، 2022.
49. وزارة التخطيط. "تقرير متابعة خطة التنمية الوطنية (2018-2022) لعام 2022." دائرة السياسات الاقتصادية والمالية، بغداد، 2023.
50. وزارة العمل والشؤون الاجتماعية. "التقرير السنوي لإنجازات وزارة العمل والشؤون الاجتماعية لسنة 2023." دائرة التخطيط والدراسات، بغداد، 2024.
51. وزارة العمل والشؤون الاجتماعية. "التقرير السنوي لأداء برامج الحماية الاجتماعية 2023." بغداد، 2023.
52. وزارة العمل والشؤون الاجتماعية. "قانون الحماية الاجتماعية رقم (11) لسنة 2014." بغداد، 2014.

المصادر الانكليزية.

1. Asian Development Bank. Social Protection. Manila, Philippines: Asian Development Bank, July 2003.
2. Atkinson, Anthony B. Inequality: What Can Be Done? Harvard University Press, 2015.
3. Esping-Andersen, Gøsta. The Three Worlds of Welfare Capitalism. Princeton: Princeton University Press, 1990.
4. Fiszbein, Ariel, and Norbert Schady. Conditional Cash Transfers: Reducing Present and Future Poverty. World Bank Publications, 2009.
5. International Telecommunication Union (ITU). The Digital Divide in Iraq.
6. IMF. Iraq: Selected Issues Paper. 2023.
7. Nicholas Barr , Economics of the Welfare State , 5th ed., Oxford University Press, 2012
8. OECD. Employment Outlook 2022: Building Back More Inclusive Labour Markets. Paris: OECD Publishing, 2022.
9. Stiglitz, Joseph E., Amartya Sen, and Jean-Paul Fitoussi. Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress. Paris: CMEPSP, 2009
10. Transparency International, and United Nations Development Programme (UNDP). Social Protection Governance in Iraq. Berlin: Transparency International; Baghdad: UNDP, 2021.
11. United Nations Development Programme (UNDP). Digital Landscape Assessment: Republic of Iraq. UNDP Iraq, 2023.
12. United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA). Iraq: Humanitarian Needs Overview 2023. New York: United Nations, 2023.
13. UNICEF. Social Protection in Eastern and Southern Africa: Innovative Approaches to Expanding Coverage. UNICEF, 2012.
14. UNICEF Iraq. Child Poverty in Iraq: A Multidimensional Approach. Baghdad: United Nations Children's Fund, 2022.
15. UNDP. Strengthening Social Protection in Iraq. 2021.
16. World Bank. Iraq Economic Monitor: Harnessing the Oil Windfall for Sustainable Growth. Spring 2022.
17. World Bank. Iraq Economic Monitor – Spring 2023: Navigating Reform in Turbulent Times. Washington, DC: World Bank, 2023.
18. World Bank. Iraq Human Capital Review: Investing in Youth. Washington, DC: World Bank, 2021.
19. World Bank. Iraq Social Protection Public Expenditure Review. Report No: AUS0002456, Oct. 2022.

20. World Bank. Poverty and Equity Brief: Iraq. World Bank, Middle East and North Africa Region, Apr. 2021.
21. World Bank. Targeting and Social Assistance in Iraq: Improving Coverage, Equity and Efficiency. Washington, DC: World Bank, 2021.
22. World Bank. World Development Report 2019: The Changing Nature of Work. World Bank, 2019.