مجلة تنمية الرافدين

اسم المقال: نحو شبكة حماية اجتماعية فعالة في العراق (بالتطبيق على محافظة نينوى)
اسم الكاتب: م. عدي سالم علي
رابط ثابت: https://political-encyclopedia.org/index.php/library/3438
تاريخ الاسترداد: 2026/11/02 20:56 +03

الموسوعة السياسيّة هي مبادرة أكاديمية غير هادفة للربح، تساعد الباحثين والطلاب على الوصول واستخدام وبناء مجموعات أوسع من المحتوى العلمي العربي في مجال علم السياسة واستخدامها في الأرشيف الرقمي الموثوق به لإغناء المحتوى العربي على الإنترنت.
لمزيد من المعلومات حول الموسوعة السياسيّة – Encyclopedia Political، يرجى التواصل على info@political-encyclopedia.org

استخدامكم لأرشيف مكتبة الموسوعة السياسيّة – Encyclopedia Political يعني موافقتك على شروط وأحكام الاستخدام المتاحة على الموقع https://political-encyclopedia.org/terms-of-use

تم الحصول على هذا المقال من موقع مجلة تنمية الرافدين كلية الإدارة والاقتصاد / جامعة الموصل ورفده في مكتبة الموسوعة السياسيّة مستوفياً شروط حقوق الملكية الفكريّة ومتطلبات رخصة المشاع الإبداعي التي ينضوي المقال تحتها.

كلية الإدارة والاقتصاد -جامعة الموصل تنمية الرافدين العدد ١٠٩ مجلد ٣٤ لسنة ٢٠١٢
ص ص[٢٥٧ -٢٨١]

نحو شبكة حماية اجتماعية فعالة في العراق
(بالتطبيق على محافظة نينوى)

عدي سالم علي
مدرس - قسم العلوم المالية والمصرفية
كلية الإدارة والاقتصاد – جامعة الموصل
Odaysalim2004_2005@yahoo.com

المستخلص

شبكة الحماية الإجتماعية هي إحدى أدوات الدولة تستخدمها للتخفيف من الفقر الذي ازداد بسبب الأزمات التي يمر بها الأفراد والدولة ومنها العراق، ولا بد لأي دولة ترغب في إحداث تنمية اقتصادية واجتماعية أن تدرج شبكة الحماية في استراتيجياتها الوطنية ، ونتيجة للتبدلات الإقتصادية والإجتماعية التي مر بها العراق انعكست هذه الظروف على أوضاع المواطنين، فأدخلت الدولة شبكة الحماية لمعالجة بعض هذه الآثار، وافترض البحث أن هذه الأداة تؤدي دورها بشكل فاعل .

إلا أن البحث توصل إلى أن هذه الأداة لم تؤدِ دورها بشكل فاعل نتيجة ضعف الاستهداف للفئات الفقيرة فعلاً وعدم التمييز على أساس معدل الفقر في الحضر والفقر في الريف، وانتشار الفساد في الأجهزة الحكومية ذات العلاقة بمنح إعانة شبكة الحماية، كذلك فإن ارتفاع معدلات التضخم والذي رافقه ارتفاع متوسط إنفاق الفرد منع شبكة الحماية أن تؤدي دورها بشكل فاعل وتحقق هدفا في تخفيض الفقر في العراق عموماً ومنها محافظة نينوى.

الكلمات المفتاحية:
شبكة الحماية الاجتماعية – الحماية الاجتماعية – الفقر

Towards an Effective Social Protection System in Iraq
The Application in Nineveh Governorate

Oday S.Ali
Lecturer
Department of Financial and Banking Science
University of Mosul

Abstract

Social protection system is one of the best tools used by government to elevate the poverty that aggravated due to the individual and governmental crises especially in Iraq. Any country aims to make a new economic and social growth should enlist the social

تأريخ استلام البحث ٢٠١١/٥/٣١ تأريخ قبول النشر ٢٠١١/٧/٦

protection within the strategies. As a result to the economic and social changes passed in Iraq, these conditions have affected the local situations. Thus, the government has introduced the social protection to solve these results. The current paper supposed that this tool may perform the role effectively. The study concluded that this tool couldn't perform the suitable role effectively due to the weak targeted planning to the poverty categories; there was no recognition to the poverty average in rural and urban areas, corruption, and inflation accompanied by high average per capita that prevent the system to perform the role and achieve the mapped out aims in the reduction of poverty line in Iraq generally and Nineveh generally.

KeyWords:
Social Safety Nets, Social Protection, Poverty

المقدمة

انقضى عهد العدالة الإجتماعية في العصور الإسلامية، والآن لا تخلو دولة من مواطنين فقراء يتراكم عددهم لأزمات تواجههم بين تارة وأخرى، بل أصبحت الدولة نفسها تتعرض لأزمات اقتصادية أو سياسية أو طبيعية سرعان ما تنعكس على مواطنيها الفقراء.

وبعد الأزمة المالية الأخيرة بات واضحاً أن رفاهية ملايين الأفراد لا يمكن أن تترك لقوى السوق، فلا بد أن يكون تدخل الدولة في المجال الإقتصادي والإجتماعي أكثر اتساعاً، ليشمل معالجة الظواهر السلبية لقوى السوق وتقديم الخدمات الإجتماعية بكفاءة وتخصيص الموارد بشكل فاعل يمكن معه أن يكون المجتمع أقرب إلى توزيع عادل للدخل.

ولمواجهة الآثار السلبية للأزمات السابقة أوجدت الدول ما يعرف بشبكة الحماية الإجتماعية لضمان حد أدنى من المعيشة لمواطنيها، والتي تستهدف الفقراء منهم أو الذي من المحتمل أن يكونوا فقراء في غياب مثل هذه البرامج، إلى جانب مجموعة من الآليات ضمن حلقة الحماية الإجتماعية والأخيرة جزء من السياسة الإجتماعية للبلد.

وهدفت شبكة الحماية الإجتماعية التي أنشئت في العراق عام ٢٠٠٦ إلى معالجة آثار رفع الدعم على المشتقات النفطية. ومساعدة العائلات الأكثر فقراً. ومساعدة الأطفال على التمتع بصحة جيدة ، فضلاً عن مساعدة المسنين والمعاقين والمنكوبين جراء الحروب. وإنشاء فرص عمل وتحسين إمكانية الحصول عليها، إن هذه التدخلات من شأنها أن تخفض من مخاطر الفقر.

إن تحقيق ما سبق ذكره لا يتم من دون الاعتماد على أسس ومعايير معينة حتى لا يكون دور شبكة الحماية هامشياً للفقراء، وهي تكلف الموازنة العامة ملايين الدولارات.

إن الإصلاح وجعل شبكة الحماية تعمل بكفاءة يفرض على الحكومة المركزية بالالتزام بمجموعة من المعايير متعلقة بشبكة الحماية هي من اختصاصها، فضلاً عن التزام الحكومات المحلية (المحافظات) بمجموعة من الإصلاحات تجعل شبكة الحماية الإجتماعية فاعلة وتحقق هدفها.

أهمية البحث

تعد شبكة الحماية الإجتماعية المنفذ الأساسي للفقراء الذين فقدوا حقوقهم في العيش بكرامة، ولهذا فإن عمل هذه الشبكة بفاعلية يمكن أن يسهم بتخفيف معاناة الفئات الضعيفة. ومن الأهمية بمكان معرفة فاعلية الشبكة في تحديد النقطة التي تقف فيها الحكومة المركزية والمحلية والفجوة التي تفصلها عن تحقيق هدفها الأساسي من إنشاء شبكة الحماية وهدفها الأكبر في تخفيض الفقر.

مشكلة البحث

ألقت التغيرات الاقتصادية والإجتماعية التي حصلت في العراق بظلالها على تأدية شبكة الحماية لدورها الفعال، إذ أثرت هذه التغيرات على جانبين أحدهما يتعلق بالأجهزة الحكومية من خلال ضعف استهداف الطبقات الفقيرة، والتمييز بينهم على أساس البيئة (حضر وريف)، فضلاً عن قلة كفاءة التوجيه نحو الفقراء فعلاً، كما أن حالات الفساد والإجراءات الروتينية في أجهزة الدولة أفقدا الشبكة دورها الفعّال. أما الجانب الآخر فنتيجة لهذه التغيرات ازدادت نسبة الفقر، وارتفع متوسط إنفاق الفرد انعكاساً لارتفاع معدلات التضخم، وهذه التأثيرات جعلت شبكة الحماية تعمل بمحدودية وبالتالي عجزها عن تحقيق أهدافها.

فرضية البحث

يفترض البحث أن برامج شبكة الحماية الإجتماعية في العراق ومحافظة نينوى لا تؤدي دورها بفاعلية نتيجة التغيرات التي يمر بها العراق، مما يجعلها لا تحقق الهدف المنشود منها.

هدف البحث

إن توضيح مفهوم شبكة الحماية الإجتماعية، والتعرف على آلياتها الرسمية وغير الرسمية وكيفية عملها ضمن استراتيجيات التخفيف من الفقر يحقق هدف البحث الأول، في حين تحديد كيفية أداء هذه الشبكة في العراق ومحافظة نينوى من خلال مجموعة من المعايير والتي يمكن من خلالها معرفة هل أن شبكة الحماية تعمل بكفاءة عن طريق بلوغها هدفها أم لا، يحقق هدف البحث الثاني.

منهج البحث

غطى البنك الدولي في منشوراته عن سلسلة الحماية الإجتماعية على الشبكة الدولية بعض جوانب الإطار النظري، فضلاً عن البحوث والدراسات في هذا الجانب ،كما اعتمد البحث مجموعة من المعايير التي على أساسها يمكن تحديد هل إن شبكة الحماية الإجتماعية تعمل بفاعلية، من خلال تحليل بعض معطيات شبكة الحماية في العراق ومحافظة نينوى ومقارنتها مع ما هو متحقق منها من خلال عمل دوائر الرعاية الإجتماعية في محافظات العراق ومدى تطابقها مع المعايير المحددة منذ إنشاء الشبكة ولغاية عام ٢٠١٠.

المحور الأول - شبكة الحماية الإجتماعية المفهوم والمكونات

تشكل شبكة الحماية الإجتماعية أحد مكونات الحماية الإجتماعية التي تدخل ضمن إطار السياسة الإجتماعية.

وقد عرف صندوق النقد الدولي شبكة الحماية بأنها الأدوات التي تهدف إلى التخفيف من الآثار الضارة المحتملة على الفقراء. أما منظمة الأغذية والزراعة فعرفتها بأنها البرامج النقدية أو العينية التي تسعى للحد من الفقر من خلال إعادة توزيع الثروة وحماية الأسر من صدمات الدخل، كما تسعى شبكة الحماية الإجتماعية إلى ضمان الحد الأدنى من الرفاه، وهو مستوى الحد الأدنى من التغذية أو مساعدة الأسر على إدارة المخاطر (Weigand and Crosh, 2008, 15-16).

أما مفهوم شبكة الحماية الإجتماعية وفقاً للبنك الدولي فإنها الآليات الرسمية وغير الرسمية التي تحمي المواطنين من النتائج السلبية للفقر ومواجهته (Rogera and Coates, 2002, 1).

وتتصف شبكة الحماية الإجتماعية بأنها (خليل، ٢٠١٠، ٤٧):

- تديرها الدولة وتمول من مصادر غير مباشرة مع التعاون مع الخزانة العامة.
- آلية تنشئها المجتمعات لتحسين الأوضاع الاقتصادية والإجتماعية للفئات الأكثر حرماناً.
- تتعامل مع جميع الأفراد في المجتمع سواء كانوا عاملين أو متأثرين بالأزمات أو غيرها.
- تهدف إلى ضمان حد أدنى لمستوى المعيشة للأسر المستفيدة.
- تعمل على أساس مجموعة من الأسس المنهجية، وتقوم على مجموعة من التدابير الخاصة ويتم تنفيذها عن طريق حزمة من الإجراءات لتقديم خدمات التشغيل والتأهيل، دعم السلع الغذائية، التعليم ومحو الأمية، الخدمات الصحية والعلاجية، دعم المرأة والإقراض ...الخ.

ويمكن تقسيم شبكة الحماية الإجتماعية إلى ما يأتي:

أولاً - الآليات الرسمية لشبكة الحماية الإجتماعية Formal Social Safety nets

وهي البرامج التي يمولها القطاع العام وتؤدي دوراً مهماً في التخفيف من حدة الفقر من خلال حماية الأسر من انعكاسات الأسواق وتعزيز النمو على المدى الطويل، كما وتعمل على إعادة توزيع الموارد نحو الفئات المحرومة نتيجة الآثار السلبية للأزمات والإصلاحات الهيكلية (Kevane, 2001,1). ومن برامجها:

١. التحويلات النقدية Cash Transfer:

وهي تقديم المساعدة على شكل نقد إلى الفقراء أو أولئك الذين يواجهون خطر محتمل من الوقوع في الفقر، وتعد هذه التحويلات مصدراً مهماً من مصادر الدخل لحماية الأسر أثناء الصدمات أو الركود الإقتصادي، وتختلف أهمية هذه التحويلات بحسب البلد والظروف التي يعيشها. وتخدم التحويلات النقدية أهدافاً متعددة بوصفها العنصر الأساسي لشبكات الحماية في البلدان الصناعية التي تنتهج اقتصاد السوق، كما أنها تمارس دوراً أكبر بكثير في البلدان النامية (Tabor, 2002, 1).

وتعد التحويلات النقدية أكثر فعالية من الدعم العيني، إذ لا تحدث التحويلات النقدية إنحرافاً في أسواق السلع، كما تتميز بنسبة أقل من التكاليف الإدارية، ويسهل تطويعها

لنظم السداد، مما يحد من عمليات الإحتيال والفساد بمنافعها عمن هو مقصود منها وتسمح للمستفيدين بأن تكون لهم حرية فيما يشترونه (منظمة الأغذية والزراعة، ٢٠٠٩، ٢٠).

وتكون على نوعين:

- **التحويلات النقدية المشروطة Conditional cash transfers**: والتي تتطلب نقل النقود عادة إلى الأسر الفقيرة، شرط أن تقوم تلك الأسر باستثمارات محددة مسبقاً في رأس المال البشري لأولادها كأن تعطى مقابل إرسال الأطفال إلى المدارس (World Bank, 2009, 1).
- **التحويلات النقدية غير المشروطة Unconditional cash transfers**: والتي تعطى إلى أي فرد تنطبق عليه المعايير المحددة مسبقاً، من دون أن يترتب عليه القيام بأي عمل معين (منظمة الأغذية والزراعة، ٢٠٠٩، ١٨).

٢. شبكة الحماية الإجتماعية القائمة على الأغذية Food-based social safety nets

تعتمد العديد من دول العالم لاسيما النامية منها دعم الغذاء على أساس كونه شبكة الحماية الأساسية، ويعد الدعم العيني للغذاء من الأساليب الشائعة، وقد عملت به دول كثيرة بوصفه استجابة مؤقتة لازمة قصيرة الأجل مثل صدمة اقتصادية نتيجة تدابير التكييف الهيكلي، ورداً على التضخم في أسعار الغذاء عالمياً، أو تخفيض قيمة العملة، أو نتيجة لتخفيضات في الإنفاق الإجتماعي الذي ولد آثاراً سلبية اجتماعية.

ويتخذ دعم الغذاء أشكالاً مختلفة منها (Rogers and Coates, 2002, 4):

- قسائم الأغذية (البطاقات التموينية) وتهدف إلى زيادة القدرة الشرائية للأسر من خلال رفع دخلهم الحقيقي.
- إعانات المستهلك لأسعار المواد الغذائية، وتستهدف دعم أسعار المواد الغذائية الإستهلاكية عن طريق خفض أسعارها.
- برنامج الغذاء مقابل العمل ويهدف إلى تمكين الأسر من الوصول إلى أجر يستخدم للغذاء.

٣. تعويضات البطالة Unemployment compensation

وتتمثل في المبالغ التي تدفع للعاطلين عن العمل، وعلى الرغم من أن هذه التعويضات تقلل من رغبة الأفراد العاطلين في البحث عن وظيفة، ذلك لأن حصول الفرد على وظيفة يفقده تعويض البطالة، إلا أن هذا لا يعني بالضرورة إن هذه البرامج غير جيدة، إذ أن هذه التعويضات قد حققت هدفها الأساس في تأكيد حالة عدم تخفيض الدخل التي يواجهها العاطلون، فضلاً عن أنه عندما يتجاهل القادرون عن العمل عروض الوظيفة الجذابة تكون لديهم الفرصة للبحث عن وظائف ملائمة لأذواقهم وكذلك مهاراتهم، ومن ثم فإن مثل هذه التعويضات من شأنها أن تحسن قدرة الاقتصاد على ملاءمة كل عامل مع الوظيفة الأكثر ملاءمة (Mankiw, 2004, 609-610).

٤. الأشغال العامة Public works

تكتسب برامج الأشغال العامة أهمية كبيرة ضمن شبكة الحماية كونها تعمل على توفير الدخل في أيدي الفئات الفقيرة القادرة على العمل، وتعرض هذه البرامج فرص عمل مؤقتة بأجور مقبولة أساساً إلى العمال غير المهرة في مشاريع كثيفة العمالة مثل بناء

الطرق وصيانتها وحفظ التربة والتخلص من النفايات وتطوير وصيانة البنية التحتية الصغيرة (Subbarao *et al*., 2010, 1-2).

ويتأتى تدخل شبكة الحماية الإجتماعية في هذا البرنامج لخمسة اعتبارات هي (الطائي، ٢٠٠٨، ١٣٥):

- تقدم البرامج تحويلات دخل للعوائل الفقيرة أثناء الأوقات الصعبة.
- تسمح هذه البرامج للعوائل أن تواجه حالات نقص في الاستهلاك قد تشهدها.
- إن برامج العمل المصممة جيداً من شأنها أن تشيد المزيد من البنى التحتية المطلوبة وبالتالي تخفض التناوب بين الإنفاق العام على تحويلات الدخل أزاء الإنفاق العام على التنمية والتطوير.
- إن الموجودات المعمرة التي توجدها هذه البرامج لها الإمكانية على توليد منافع توظف مرة ثانية عند إنشاء البنى التحتية المطلوبة وتطويرها.
- يكون بالإمكان توجيه البرامج وبسهولة إلى مناطق جغرافية محددة فيها معدلات بطالة وفقر عاليين.

٥. شبكات الحماية القطاعية Social Safety Nets By sector:

وهي برامج الحماية الإجتماعية التي يمولها القطاع العام لقطاعات معينة ومنها الصحة والتعليم والهدف منها الاستثمار في رأس المال البشري والمحافظة على إنتاجية الإنسان في المدى الطويل (Weigand and Crosh, 2008, 2).

ويهدف دعم هذه القطاعات إلى (Pongsapich, 2001, 4):

في مجال التعليم

- تخفيض معدل التسرب في المدارس.
- تحسين نوعية التعليم وأنظمة الإدارة على كل المستويات استجابة لاحتياجات المجتمع.

في مجال الصحة

- تقديم الحماية لأفراد ذوي الدخل المنخفض ضد المرض.
- إعطاء أسبقية في تجهيز الموازنة لنشاطات صحة الأم والطفل.
- تحسين كفاءة الخدمات الصحية بزيادة عدد موظفي الصحة في المناطق الريفية.

والجدول ١ يبين برامج شبكة الحماية الإجتماعية الرسمية التي تقدمها الدول والهدف من هذه البرامج الفئات المستفيدة منها:

الجدول ١
ملخص خصائص تدفقات شبكة الحماية الإجتماعية

نوع التدخل (البرامج)	اهداف شبكة الحماية الاجتماعية	المستفيدون
التحويلات النقدية وشبه النقدية • قائمة على الحاجات. • قسائم غذائية • معاشات تقاعد غير قائمة على الاشتراكات. • إعانات الأسر.	• الحد من الفقر وتعزيز المساواة. • إدارة الصدمات. • تسهيل الإصلاحات.	• الأسر العاملة التي تعاني من فقر مزمن. • من لا يتوقع لهم أ، يعملوا: أي الأطفال والعجزة وذوي الإعاقات. • الفئات التي تحتاج إلى مساعدة مؤقتة.
التحويلات الغذائية العينية: • حصص إعاشة جيدة وتحويلات عينية. • تغذية إضافية. • التغذية المدرسية. • توزيع الأغذية في حالات الطوارئ.	• الحد من الفقر وتعزيز المساواة. • إدارة الصدمات. • الاستثمار في رأس المال البشري والتغذية. • تسهيل الإصلاحات.	• ذوي الفقر المزمن غير القادرين على شراء الطعام الذي يحتاجونه لتحسين وضعهم الغذائي. • من لا يتوقع لهم أن يعملوا (الأطفال والعجزة والمعوقون). • الفئات التي تحتاج إلى مساعدة مؤقتة (اللاجئين والنازحين).
الأشغال العامة • غالباً ما تكون مشاريع تطوير البنى التحتية التي تستقطب الكثير من الأيدي العاملة.	• الحد من الفقر وتعزيز المساواة. • إدارة الصدمات.	• ذوي الفقر المزمن العاطلون عن العمل على هامش سوق العمل. • ذوي الفقر العابر والموظفون لفترة قصيرة والعمال الموسميون.
مساعدة العاطلين • منافع العاطلين. • مدفوعات الإنقطاع عن العمل.	• تقديم مساعدة مباشرة إلى المستفيدين المستحقين في حالة الأزمة.	• العاطلين في القطاع الرسمي
التحويلات النقدية المشروطة • تحويلات مستهدفة تشترط حضور المدرسة أو الرعاية الصحية الوقائية.	• الحد من الفقر وتعزيز المساواة. • الاستثمار في رأس المال البشري والتغذية. • تسهيل الإصلاحات	• الأسر التي تعاني من فقر مزمن والأقل حظاً التي تعاني من رأس مال بشري ضعيف، لا سيما الأطفال والأمهات.
الإعفاءات من الرسوم وغيرها من الإعفاءات والمنح التعليمية • التكاليف الصحية. • التكاليف المدرسية. • المنح التعليمية.	• الحد من الفقر وتعزيز المساواة. • الاستثمار في رأس المال البشري والتغذية. • تسهيل الإصلاحات.	• الأسر التي تعاني من فقر مزمن والأقل حظاً التي تعاني من رأس المال بشري ضعيف، وتعجز عن تأمين كلفة الرعاية الصحية والتعليم. • الطلاب الفقراء الذين يتسربون من المدرسة لولا هذا التدخل.

Source :Margaret Grosh and *et al*., 2008, for protection and promotion the design and implementation of effective safety nets, The world Bank, Washington, P 335-337.

ثانياً - الآليات غير الرسمية لشبكات الحماية الإجتماعية Informal social safety nets

إن معظم هذه الآليات غير الحكومية تكون غير معروفة (من القطاع الخاص) وتتكون أغلبها من شبكات حماية عائلية وشبكات شخصية، وتدخل معها مؤسسات خيرية ومؤسسات قائمة على أساس الدين تقوم بتقديم المساعدات للمتضررين، وتنتشر هذه الآليات في البلدان الإسلامية وتكون الزكاة والوقف من الأشكال الشائعة لتقديم المساعدة إلى الأفراد، وتمنح عادة إلى المنظمات الخيرية أو إلى المساجد في البلدان الإسلامية لتعمل على توزيعها إلى المستفيدين منها (Word bank, 2006, 86).

والجدول ٢ يبين برامج شبكة الحماية الإجتماعية غير الرسمية التي تقدمها منظمات المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية :

الجدول ٢
برامج شبكة الحماية الإجتماعية في القطاع غير الرسمي

أنظمة ومنظمات المجتمع المحلي التقليدي	منظمات غير حكومية
- حوالات من أقارب يعملون في الخارج. - قروض من دون فوائد. - مجاميع الإدخار. - تكاليف مشتركة لحفلات الأعراس والجنازات. - هبات من أشخاص أثناء الأعياد الدينية وأوقات أخرى (زكاة وصدقة). - جمعيات الجوامع والجيران.	- تقديم المساعدة إلى الفقراء واليتامى والعاجزين وتوزيع الأغذية في مناسبات دينية. - دعم النشاطات المولدة للدخل. - تشييد المدارس والمؤسسات الدينية والمراكز الصحية للفقراء.

Source: SEDN, 2000, Republic of Yemen: comprehensive developing review, P 11.

ثالثاً - شبكات الحماية الإجتماعية ضمن إستراتيجيات تخفيض الفقر

١. إستراتيجية البنك الدولي للحماية الإجتماعية وبرامج العمل ٢٠١٢ -٢٠٢٢

يعمل البنك الدولي على دعم الحماية الإجتماعية وبرامج العمل للبلدان الأعضاء فيه وتشكل هذه المسألة أمراً مركزياً في رسالته الهادفة إلى تخفيض الفقر من خلال النمو المستدام والشامل، فبرامج الحماية الإجتماعية الفاعلة والكفوءة والعادلة من شأنها أن تؤدي مباشرة إلى تخفيض الفقر والتباين في توزيع الدخل، وذلك من خلال مساعدة الأفراد في بناء قدراتهم وتخفيض استهلاك الأفراد والعوائل والتعامل مع الصدمات، وأن كل من برامج الحماية الإجتماعية وسياسات العمل من شأنها أيضاً تشجيع الفرص والإنتاجية والنمو ولاسيما من خلال بناء رأس المال البشري وتسهيل الحصول على وظائف وتسهيل مهمة العوائل للقيام باستثمارات إنتاجية وبالتالي يكون إحساسها بالحماية الإجتماعية أكبر.

٢. دور مؤسسات الحماية الإجتماعية في تعزيز القدرة وإتاحة الفرص

يكافح الناس في كل أرجاء العالم من أجل تحسين معيشتهم بينما يواجهون مشاكل تتراوح بين الصدمات النظامية مثل الأزمات الاقتصادية أو الكوارث الطبيعية إلى صدمات أكثر خصوصية مثل البطالة والعجز والمرض وبالنسبة إلى هؤلاء يكون من الضروري أن يكون هناك مؤسسات والتي من شأنها أن تعزز كل من قدراتهم وخبرتهم وتركز هذه المؤسسات على ثلاث وظائف متداخلة وهي (World Bank, 2010, 1-3):

- **الوقاية Prevention**

وهي الوقاية من حالات الهبوط من الوضع الجيد جراء صدمات الدخل والإنفاق وفي إطار الحماية الإجتماعية تتحقق الوقاية من خلال برامج الضمان الإجتماعي مثل ضمان البطالة والعجز والرواتب التقاعدية للمسنين وبرامج الأشغال العامة والتي بدورها تخفض التأثير على الأفراد والعوائل جراء الصدمات، وتمكنهم من تخفيض الإستهلاك على مدى حياتهم، فضلاً عن برامج تكون ذات أهمية كبيرة للوقاية مثل ضمان المحاصيل والمناخ والضمان الصحي.

- **الحماية Protection**

ويقصد بها الحماية من الفقر وفقدان رأس المال البشري من خلال برامج المساعدة الإجتماعية بما فيها تحويلات النقد والتغذية المدرسية والمساعدة الغذائية الموجهة

والإعانات المالية والتي من شانها أن تحمي الفقراء أفراداً وعوائل من الخسائر المتعذر تجاوزها والتي تصيب رأس المال البشري (التعليم للأطفال، الرعاية الصحية للعوائل) والتي تعد ضرورية جداً لكل من رفاهية الفرد وتحقيق نمو اقتصادي أوسع، كما أن هكذا برامج تعمل على تخفيض الضرر الإجتماعي والإقتصادي المتأتي من التباين الحاد في توزيع الدخل.

- **تشجيع الفرص Promotion**

ويتم ذلك من خلال الربط بوظائف وفرص أفضل وغالباً ما تكون المؤسسات المشجعة للفرص متكاملة مع تلك التي تدعم الوقاية والحماية وتقدم برامج تفعيل سوق العمل تعويضات البطالة والتي تبني من خلالها مهارات للمستفيدين وتشجع إمكانياتهم في التوظيف، وتحفز تحويلات النقد المشروطة الاستثمارات في رأس المال البشري بتشجيع الطلب على التعليم والصحة، وتساعد في مواجهة حالات التفاوت في توزيع الدخل على أساس النوع الإجتماعي، كما تقدم برامج الأشغال العامة مدفوعات نقدية. وهذه البرامج بمجملها تزيد استثمارات رأس المال البشري والمادي.

إن تنفيذ ما تقدم ذكره يتم من جانبين:

تدخل مؤسسات القطاع العام للحماية الإجتماعية والتي تقوم بتنفيذ إجراءات كافية لتحقيق أهداف المجتمع في المساواة والتنمية الإجتماعية والاقتصادية.

أما من الطرف الآخر فهو البنك الدولي الذي يكون هدفه الرئيس في قطاع الحماية الإجتماعية هو مساعدة الحكومات على تقديم وظائف الوقاية والحماية والتشجيع لكل الأفراد والعوائل الذين هم بحاجة لها.

٣. مسارات توضيحية للحماية الإجتماعية للبنك الدولي وإستراتيجية العمل ٢٠١٢-٢٠٢٢

وضع البنك الدولي في استراتيجته للحماية الإجتماعية مجموعة من الخطوات تسير عليها الدول لعشر سنوات قادمة والتي يمكن معها تحقيق أقصى استفادة من هذه البرامج التي تقدمها الدول وعلى النحو الآتي:

الجدول ٣

مسارات الحماية الإجتماعية من منطلق البنك الدولي

الجزء الأول: المنطلق	الجزء الثاني: إستراتيجية البنك الدولي الجديدة للحماية الاجتماعية	الجزء الثالث: دروس في عمل البنك الدولي السابق في الحماية الاجتماعية
• دور الحماية الاجتماعية والعمل في التنمية. • الحماية الاجتماعية والعمل في عالم اليوم. • لماذا إستراتيجية جديدة تحديات وفرص.	• الأهداف وطلبات الفرد المتطورة. • الحماية الاجتماعية في إطار: وقاية وحماية وتشجيع. • ميادين التركيز. ▪ من البرامج إلى الأنظمة . ▪ العمل في البلدان منخفضة الدخل والحالات الهشة. ▪ تشجيع الفرص. ▪ المعرفة والنتائج. النتائج وتأثيراتها.	• مراجعة لقروض البنك الدولي للحماية الاجتماعية والعمل. • مساهمات في قاعدة معرفة الحماية الاجتماعية. • النتائج من الإستراتيجية السابقة والدروس المستفادة.

الجزء الرابع: تنفيذ الإستراتيجية الجديدة	الجزء الخامس: النتائج المتوقعة
• أسبقيات وتسوية في اتجاه الإستراتيجية. ▪ توليد المعرفة والتبادل. ▪ الدعم التقني والمالي. • مضامين خطة العمل. ▪ حالات التناوب والأسبقيات. ▪ مزيج إعداد الكادر والمهارة. ▪ حالات التعاون ضمن فريق البنك الدولي. ▪ الشراكات والتعاون. • ضمان العلاقة لاحتياجات الأعضاء في البنك وأهداف المؤسسة. • تحديات وقيود.	• النتائج المتوقعة من الإستراتيجية الجديدة. • كيفية متابعة الأداء؟ ▪ إطار النتائج والمؤشرات. ▪ توفر البيانات والاستخدام.

Source: World Bank, 2010, The world Bank's Social protection & Labor Strategy , p13

المحور الثاني - الإستراتيجية الوطنية للتخفيف من الفقر في العراق

أولاً - المنطلقات الأساسية لبناء إستراتيجية التخفيف من الفقر في العراق

من أجل إرساء القاعدة المؤسسية والإقتصادية والإجتماعية والسياسية للتخفيف من الفقر وتغيير النظرة إلى الفقر والفقراء من إطار الإحسان تتولد الحاجة إلى مشروع تنموي يقوم على تمكين الفقراء ومساعدتهم على تعزيز اندماجهم في المجتمع وتحقيق دورهم في التنمية الاقتصادية والتماسك الاجتماعي فإن الإستراتيجية اعتمدت مجموعة من المنطلقات هي (لجنة تخفيف الفقر، ٢٠٠٩، ٣-٤):

- التأكيد على الالتزام الحكومي: إن توفر الإدارة السياسية في تبني الإستراتيجية يضمن تنفيذها حيث يحتل التدخل الحكومي أهمية قصوى في كافة محاور الإستراتيجية. إذ غالباً ما تحاول الحكومات إنكار وجود فقر في البلد. أو التقليل من حجم المشكلة. ويشكل تبني الحكومة العراقية لإستراتيجية التخفيف من الفقر الخطوة الأهم على طريق تحقيق الهدف.
- التوافق مع الجهود الوطنية نحو تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية فيما يتعلق بالفقر والصحة والتعليم. ووضع سياسات متوسطة وقصيرة الأجل لتعبئة الموارد المحلية والدعم الدولي المطلوب.

- التكامل مع خطة التنمية الوطنية الخمسية ٢٠١٠ -٢٠١٤ والموازنات السنوية. وتنفيذ الأنشطة على مستوى المؤسسات القطاعية المركزية وعلى مستوى المحافظات.
- النظر إلى الفقر كظاهرة متعددة الجوانب إجتماعية واقتصادية وسياسية وثقافية، فضلاً عن الجانب الأمني. مما يستدعي التكامل في السياسات. وبالنظر لترابط المحددات الإجتماعية والاقتصادية والبيئية المتصلة بالفقر فإن الإجراءات التي تتخذ في جميع القطاعات يكون مردودها أكبر في تخفيف الفقر من تلك الإجراءات المتخذة داخل كل قطاع، إذا تم ذلك بمعزل عن القطاعات الأخرى.
- تتبنى الإستراتيجية مبدأ استهداف الفقراء لتصحيح وزيادة كفاءة برامج الأمان الإجتماعي كالبطاقة التموينية وإعانات شبكة الحماية الإجتماعية.
- تبني منظور يحقق التوازن بين المساعدة الفورية للتخفيف من الفقر في الحاضر وبين تخفيض أعداد الفقراء على المدى البعيد عن طريق التأكيد على زيادة الإنتاجية واتخاذ إجراءات تحد من الإعتماد على الرعاية الإجتماعية، حيث تصبح برامج الأمان الاجتماعي جزءاً لا يتجزأ من عملية التنمية والتأكيد على زيادة الإنتاجية.
- توفير الفرصة للحوار الواسع حول تشخيص وفهم أهمية تعدد مصادر النمو الاقتصادي لاسيما النمو الذي يعتمد على تطور القطاع الخاص وعلاقته بتقليل الفقر.
- اعتماد مبدأ الشراكة والتنسيق فيما بين مكونات وتشكيلات الجهاز الحكومي لضمان تحقيق أهداف الإستراتيجية.
- التعاون مع منظمات المجتمع المدني والقطاع الخاص يؤمن إن تحقق الإستراتيجية هدفها الأساس، إذ يستلزم شراكة حقيقية بين جميع الأطراف ذات العلاقة وخاصة منظمات المجتمع المدني والقطاع الخاص. في إطار مقاربة شاملة للتنمية والتخفيف من الفقر.
- التأكيد على الحاجة إلى الدعم الدولي في مجالات التمويل والخبرة.
- وضع خطة للتواصل تضمن نقل مضمون إستراتيجية التخفيف من الفقر بين الحكومة والأطراف الأخرى المعنية بمن فيهم الفقراء أنفسهم.

ثانياً - عناصر إستراتيجية تخفيف الفقر

(لجنة تخفيف الفقر، ٢٠٠٩، ٤)

١. **خلق فرص توليد الدخل**: خلق الوظائف والأعمال للفقراء حيث يتطلب تظافر جهود الحكومة والقطاع الخاص والمجتمع المدني.
٢. **التمكين**: تمكين الفقراء من إدراك حقوقهم الإقتصادية والإجتماعية والسياسية وممارستها. واتخاذ القرارات التي تؤثر في حياتهم. والتعرف على مشاكلهم واحتياجاتهم. والتعبير عن طموحاتهم على الحكومة والقطاع الخاص والمجتمع المدني يسهم بشكل جاد في عملية التمكين.
٣. **بناء القدرات**: بناء قدرات الفقراء من أجل تأهيلهم للعمل وزيادة إنتاجيتهم ليكونوا قادرين على إشباع احتياجاتهم. وعلى الحكومة والقطاع الخاص والمجتمع المدني أن يساعد في تحقيق ذلك.
٤. **الأمان الاجتماعي**: تأسيس شبكة أمان اجتماعي فعّالة يسهم فيها القطاع الخاص والمجتمع المدني.

ثالثاً - بنية إستراتيجية التخفيف من الفقر في العراق

لغرض تحقيق الهدف العام وهو التخفيف من الفقر من خلال شبكة الحماية الإجتماعية هناك مجموعة من الإجراءات والأنشطة يمكن عرضها في الجدول الآتي:

الجدول ٤

إجراءات وأنشطة لجعل شبكة الحماية الإجتماعية فعالة للفقراء في العراق

المخرج	الافتراضات	الأنشطة	شركاء التنفيذ والمراقبة
(المخرج الأول) إجراءات تم تبنيها تكفل حسن تطبيق شبكة الحماية الاجتماعية	• المجتمع يعي الهدف من شبكة الحماية الاجتماعية. • تشريع قانون شبكة الحماية الاجتماعية.	• اتخاذ الإجراءات لاعتماد اللامركزية في إدارة شؤون شبكة الحماية الاجتماعية. • تطوير قاعدة البيانات للأسر المشمولة وتحديثها بشكل مستمر. • وضع تقارير أنظمة رقابية صارمة على آليات العمل وتنفيذ القانون من قبل وزارة العمل والشؤون الاجتماعية. • الإسراع بأجراء نظام البطاقة الذكية. • تصميم برنامج إعلامي موجه للمواطنين لتوعيتهم بحقوقهم وشروط الشمول والعقوبات الرادعة في حال التجاوز على الشبكة. • الشراكة مع منظمات المجتمع المدني في استهداف الفقراء وتقييم نظام الشبكة. • وضع آلية لربط مبلغ الإعانة بمعدل التضخم. • وضع آلية لشمول المهجرين والمتسولين بنظام شبكة الحماية الاجتماعية.	• وزارة العمل والشؤون الاجتماعية. • مجالس المحافظات. • وزارة المالية. • وزارة الدولة لشؤون منظمات المجتمع المدني. • وزارة المهجرين والمهاجرين. • الجهات المناظرة في إقليم كردستان. • المنظمات الدولية.
(المخرج الثاني) استخدام خط الفقر الوطني المعتمد في تحري الفئات المستهدفة بالإعانة.	تحديد الفئات المستهدفة باستخدام خط الفقر الوطني.	• تحديث خط الفقر الوطني سنوياً بالاستفادة من النتائج السنوية لبيانات المسح الاجتماعي والاقتصادي والمصادر الإحصائية الأخرى لتحديد الأسر المستهدفة بالإعانة.	• وزارة التخطيط. • وزارة تخطيط إقليم كردستان.
(المخرج الثالث) وضعت ونفذت إجراءات للخروج من البطاقة التموينية لتستهدف الفقراء والفئات الأكثر حاجة.		• تحويل المبالغ المتحققة عن حجب البطاقة التموينية إلى شبكة الحماية الاجتماعية. • نظام رصد وتقويم وإصلاح نظام البطاقة التموينية.	• وزارة المالية . • وزارة العمل. • وزارة التجارة. • الجهات الرقابية. • الجهات المناظرة في إقليم كردستان.

المصدر: اللجنة العليا لسياسات التخفيف من الفقر، ٢٠٠٩، الإستراتيجية الوطنية للتخفيف من الفقر، وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي، ص ٣١ -٣٣.

المحور الثالث - شبكة الحماية الإجتماعية الفعالة

أولاً - سمات شبكة الحماية الفعالة

تتكون شبكة الحماية الإجتماعية من عدة برامج يكمل بعضها البعض، والتي تكمل سياسات إجتماعية أخرى. ولا يقتصر مفهوم شبكة الحماية الفعالة على مجموعة برامج تتمتع بمستوى جيد من التصميم والتنفيذ، بل بعدة سمات أبرزها (Grosh *et al*., 2008, 2-3):

§ **التناسب**: لا بد من استجابة سلسلة البرامج المستعملة والتوازن القائم بينها وبين باقي عناصر السياسة العامة للحاجات الخاصة بكل بلد. لذلك، لا بد من تعديل كل من البرامج كي تناسب الظروف السائدة.

§ **الشمول**: يغطي نظام شبكة الحماية إجمالاً شتى الفئات التي تحتاج إلى مساعدة: الفقراء فقراً مزمناً وفقراً مؤقتاً، والمتضررين من الإصلاح فضلا عن الفروع المتشعبة من هذه الفئات. وتؤمّن البرامج الفردية تغطية كاملة ومنافع قيّمة لأي فئة من السكان تشملها المساعدة.

§ **العدالة**: لا بدّ لشبكة الحماية أن تعامل المستفيدين على قدم المساواة. وعليها أن تسعى، بشكل خاص، لتأمين المنافع نفسها للأفراد أو الأسر على نحو متساوٍ في المعايير المأخوذة بالاعتبار (المساواة الأفقية) وتأمين منافع أكبر للمستفيدين الأكثر فقراً (المساواة العمودية).

§ **الكلفة:** إن البرامج التي توائم بين كلفتها و فعاليتها تُوجِّه معظم مواردها باتجاه الفئة المستهدفة. كما تقتصد في الموارد الإدارية المطلوبة لتنفيذ البرامج عبر خطوتين: الأولى، على مستوى نظام شبكة الأمان بكليّته، تتجنب التجزئة وما ينتج عن ذلك من حاجة إلى وضع أنظمة إدارية من دون تحقيق وفورات الحجم؛ أما الثانية فتدير بفعالية أقل الموارد اللازمة لتحقيق الأثر المرغوب لكل من خلال موارد كافية لإنجاز وظائف البرنامج كلها إنجازاً جيداً.

§ **الإنسجام:** يمكن لشبكات الحماية أن تغيّر سلوك الأسرة إلى الأفضل أو إلى الأسوأ. ولضمان أن يأتي التغيير الحاصل إيجابياً، لا بد من إبقاء دور شبكات الأمان في الحد الأدنى من التناغم مع شمولية البرنامج. وقد تتضمن أنظمة شبكات الحماية برامج تساعد بشكل صريح على بناء أصول ودخل الأفراد أو المجتمعات المستفيدة عبر ربط التحويلات بعناصر مطلوبة أو اختيارية من البرامج. وقد تؤمّن برامج الأشغال العامة أصولاً مادية للمجتمعات المحلية كما أن برامج التحويلات النقدية المشروطة تَبني رأس المال البشري للأسر المستفيدة. كما أن الربط بالخدمات المالية وخدمات التدريب والرعاية الإجتماعية والبحث عن العمل يمكن أن يساعد الأسرة على رفع مستوى دخلها.

§ **الاستدامة:** تتمتع أنظمة شبكات الحماية الحصيفة بالاستدامة المالية، لأنها تتسق بشكل متوازن مع باقي جوانب الإنفاق الحكومي. وينبغي أن تكون البرامج الفردية مستدامة مالياً وسياسياً على السواء، كي تتجنب الإنزلاق إلى دائرة وقف البرنامج وإعادة إطلاقه، إذ إن ذلك يؤدي إلى ضياع فرص هائلة لتحقيق الإدارة الفعالة والنواحي الترويجية في البرنامج. وفي البلدان المنخفضة الدخل، غالباً ما يُدرج في القطاع العام تدريجياً البرنامج الذي يبدأ بمساندة من الجهات المانحة.

§ **الحركية:** تتطور شبكة الأمان الجيدة بمرور الوقت ويتغير التوازن المناسب للبرامج مع نمو الاقتصاد والتغيّرات الحاصلة فيه، أو مع تطور باقي عناصر السياسة، أو عند وقوع صدمات. كما لا بد لإدارة أي برنامج محدد من أن تتطور بالتزامن مع حل ما يواجهها من مشاكل وإرساء معايير جديدة له.

بناءً على ما سبق من تحديد صفات شبكات الحماية الفعالة فإنه يمكن تشخيص عدد من المعايير لتحديد مدى فاعلية شبكة الحماية الإجتماعية والتي منها (Pash *et al*., 2002, 4):

١. **مدى تغطية برامج شبكة الحماية:** وتظهر نسبة العوائل الفقيرة التي تستلم منافع من برامج شبكة الحماية الإجتماعية.
٢. **ملاءمة الدعم:** ويقصد بها الحد الذي تؤدي منافع شبكة الحماية إلى تخفيض فقر المستفيدين منها.
٣. **كفاءة التوجيه (الاستهداف):** وتقاس بالحد الذي تصل نفقات شبكة الحماية فعلاً إلى الفقراء بدلاً من وصولها إلى الشرائح التي هي في حال أفضل نسبياً من السكان.
٤. **درجة سهولة الوصول:** وتوضح بساطة وشفافية الإجراءات المترتبة على حصول المنفعة.
٥. **النسبة المئوية لنفقات برامج شبكة الحماية:** وتقاس بالمقدار المنفق من الموازنة على هذه البرامج.

٦. **حد التمويل الذاتي:** وتؤشر مدى اعتماد الأسرة على إعانة شبكة الحماية كمصدر دخل وبديل للمصادر الأخرى التي تعد أكثر استدامة، إذ تكون إعانة الشبكة عرضة للتضخم أو للتغيرات في أوضاع الموازنة والتي تفقد إعانة الشبكة قيمتها وتعرضها للتقلبات، مما يوقع الأسرة في ضائقة مالية.

المحور الرابع - تقييم فاعلية شبكة الحماية الإجتماعية في العراق

أنشئت شبكة الحماية الإجتماعية في العراق عام ٢٠٠٦ وجاء إنشائها لمساعدة الطبقات الفقيرة والمهمشة لتجاوز الآثار الجانبية لعملية الإصلاح الاقتصادي، كما تهدف شبكة الحماية الإجتماعية إلى المحافظة على القوة الشرائية للطبقات المتضررة من جراء رفع سياسة الدعم، أي بمعنى التحول من الدعم العيني على الدعم النقدي مع استهداف الطبقة الأكثر تضرراً من جراء رفع أسعار المشتقات النفطية أو مواد البطاقة التموينية.

وتتولى وزارة العمل والشؤون الإجتماعية مهمة توزيع تلك الإعانات النقدية. ويكون قانون رقم ١٢٦ لسنة ١٩٨٠ الإطار القانوني لتنفيذ البرنامج (عزيز، ٢٠٠٥، ٢٩-٣٠).

وبعد مرور أكثر من ٥ سنوات على إنشاء شبكة الحماية في العراق بالإمكان تقييم مدى فاعلية عمل هذه الشبكة من خلال المعايير السابقة الذكر وعلى النحو الآتي:

١. مدى تغطية برامج شبكة الحماية

جاء ضمن تعليمات شبكة الحماية الإجتماعية أنه يجب أن تغطي ٢٠% من السكان،وذلك في ضوء التقارير السابقة عن الفقر في العراق، فضلاً عن تقرير خط الفقر وملامح الفقر في العراق الذي أصدرته وزارة التخطيط، إذ بلغت نسبة الفقر عام ٢٠٠٧ في العراق ٢٢.٩%، وبلغ فقر الحضر ١٦.١% و في الريف ٣٩.٣% وبناءً على ذلك فإن شبكة الحماية الإجتماعية في العراق يجب أن تغطي ما لا يقل عن ٢٣% من السكان، ولكي تكون تغطية شبكة الحماية فعالة يفضل التمييز بين المحافظات بحسب نسبة الفقر وكذلك بحسب البيئة حضراً وريفاً.

ومن الجدول أدناه يتبين أن أعداد الأسر المشمولة بشبكة الحماية بلغ ٩٨٢٥٩٥ أسرة بنسبة قدرها ٢٣.٥% من إجمالي الأسر، إلا أن هذه النسبة انخفضت في السنوات التالية لتبلغ عام ٢٠٠٧ و ٢٠٠٨ ما يعادل ١٨% و ١٥% على التوالي أي أنها لم تصل إلى الحد الأدنى المقرر لها وهو ٢٠%.

الجدول ٥

أعداد الأسر المشمولة بشبكة الحماية في العراق للمدة ٢٠٠٦ -٢٠٠٧

السنة	إجمالي السكان	متوسط حجم الأسرة	إعداد الأسر في العراق	نسبة ٢٠% من السكان	الأسر المشمولة بشبكة الحماية في العراق	نسبة المشمولين الفعليين إلى إعداد الأسر الكلي
٢٠٠٦	٢٨٨١٠٠٠٠	٦.٩	٤١٧٥٣٦٢	٨٣٥٠٧٢	٩٨٢٥٩٥	٢٣.٥
٢٠٠٧	٢٩٦٨٢٠٨١	٦.٩	٤٣٠١٧٥١	٨٦٠٣٥٠	٧٧٢٢١٦	١٨.٠
٢٠٠٨	٣١٨٩٥٦٣٧	٦.٩	٤٦٢٢٥٥٦	٩٢٤٥١١	٦٩١٧٠٧	١٥.٠

المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على:

- الجهاز المركزي للإحصاء وتكنولوجيا المعلومات، تقديرات السكان وحجم الأسرة.
- دائرة الرعاية الإجتماعية ، ٢٠٠٨، إحصاءات وحدات الرعاية الإجتماعية في العراق، ص٤.

٢. ملائمة الدعم

بناءً على المسح الذي أجرته وزارة التخطيط مع البنك الدولي عن الحالة الإجتماعية والاقتصادية للأسرة في العراق، فقد بلغ متوسط إنفاق الفرد الشهري ١٣٢٠٠٠ دينار بالأسعار المدفوعة و ١٤٦٠٠٠ دينار بأسعار السوق.

إن متوسط إنفاق الفرد لا يتناسب مع الحد الأعلى لراتب شبكة الحماية الممنوح للأسرة المكونة من ٦ أفراد فأكثر.

كما أن الجدول ٦ يظهر أن متوسط إنفاق الأسرة في العراق بحسب حجم الأسرة لا يتناسب مع راتب شبكة الحماية المخصص للأسر بحسب عدد أفرادها.

ويبلغ متوسط إنفاق الفرد لأسرة مكونة من فرد أو اثنين ٣٢٩١٠٠ دينار شهرياً، وإن راتب شبكة الحماية ٥٠٠٠٠ دينار و ٧٠٠٠٠ دينار، مما يظهر أن هناك فجوة تصل إلى ٢٥٩١٠٠ دينار شهرياً ، أما الأسر المكونة من ٥ أفراد إلى ٦ أفراد فأكثر، فأنها تحصل على إعانة شبكة الحماية قدرها ١١٠٠٠٠ و ١٢٠٠٠٠ دينار شهرياً على التوالي، أما متوسط إنفاقها فيبلغ ١٨٧٧٠٠ و ١٥٩٣٠٠ دينار شهرياً على التوالي (كلما زاد عدد أفراد الأسرة انخفض متوسط إنفاق الفرد) وهذا يخلق فجوة في دخل الأسرة تصل إلى ٧٧٧٠٠ و ٣٩٣٠٠ دينار شهرياً على التوالي كما في الجدول أدناه:

الجدول ٦

الإنفاق بحسب حجم الأسرة - متوسط الفرد (دينار/شهر)

حجم الأسرة	متوسط إنفاق الفرد (١)	إعانة شبكة الحماية الإجتماعية (٢)	الفجوة ١ - ٢
١	٣٢٩١٠٠	٥٠٠٠٠	(٢٧٩١٠٠)
٢	٣٢٩١٠٠	٧٠٠٠٠	(٢٥٩١٠٠)
٣	٢٤٥٩٠٠	٩٠٠٠٠	(١٥٥٩٠٠)
٤	٢١١٨٠٠	١٠٠٠٠٠	(١١١٨٠٠)
٥	١٨٧٧٠٠	١١٠٠٠٠	(٧٧٧٠٠)
فأكثر ٦	١٥٩٣٠٠	١٢٠٠٠٠	(٣٩٣٠٠)

المصدر: عمود (١) وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي، ٢٠٠٨، المسح الإجتماعي والاقتصادي للأسرة في العراق ٢٠٠٧، ص ٦٧٣.
عمود (٢) وزارة العمل والشؤون الإجتماعية، ٢٠٠٦، ضوابط الشمول بشبكة الحماية الإجتماعية، ص ٢.

ويستخدم متوسط إنفاق الفرد على السلع والخدمات كمقياس للرفاه، ويعد هذا المؤشر مفيداً لتحديد أي من الأسر تعد فقيرة، إذ يعكس مفهوم خط الفقر مستوى محدداً للرفاه من خلال استخدام طريقة كلفة الحاجات الأساسية، التي يسود استخدامها إقليمياً ودولياً، واستناداً إلى تقرير خط الفقر في العراق فإن كلفة الحاجات الأساسية ٧٦٨٩٦ ديناراً / فرد/ شهر (الجهاز المركزي للإحصاء، ٢٠٠٩، ٨).

إن المخصص من إعانة شبكة الحماية لفرد واحد ٥٠٠٠٠ دينار/ شهر، وهي لا تسد الحاجات الأساسية، مما يعني بقاء الفرد دون خط الفقر، فضلاً عن أن نصيب الفرد من الإعانة ينخفض مع زيادة أفراد الأسرة.

كما جاء ضمن تعليمات شبكة الحماية الإجتماعية أنه سوف يتم تعديل المبالغ المخصصة لشبكة الحماية على وفق تقارير نسب التضخم للمحافظة على القدرة الشرائية للإعانات ضد التضخم، إلا أن مبالغ الإعانة لم تعدل منذ عام ٢٠٠٦ ولغاية ٢٠١٠ على الرغم من ارتفاع معدلات التضخم كما في الجدول الآتي:

الجدول ٧

معدل التضخم في العراق للمدة ٢٠٠٦ -٢٠٠٩

السنة	٢٠٠٦	٢٠٠٧	٢٠٠٨	٢٠٠٩
معدل التضخم	٥٣.٢	٣٠.٨	٢.٧	-٢.٨

المصدر: البنك المركزي العراقي، النشرة السنوية، أعداد مختلفة.

٣. كفاءة التوجيه

كما مر سابقاً في النقطة (١) فإن مبالغ الشبكة لا تصل إلى الحد الأدنى من الأسر الفقيرة على وفق نسبة الفقر في العراق.

كما أن هذا الحد الأدنى من الأسر المشولة بشبكة الحماية لا يشمل فقط الأسر الفقيرة بل هناك أسر مشمولة ذات دخل مرتفع، ويرجع ذلك إلى حالة الفساد الإداري والمالي الذي له تأثير على عمل الشبكة في العراق وشمول العديد من الأسر بالإعانة المقدمة، وهم غير المستحقين لها مقابل دفع مبالغ نقدية عن طريق سماسرة ووسطاء امتهنوا العمل في ترويج معاملات الشمول بشبكة الحماية (فهد، ٢٠٠٩، ٧). والدليل على ذلك قيام وزارة العمل بحملة تدقيقية واستبعاد أعداد كبيرة من غير المستحقين، لاحظ انخفاض أعداد الأسر المشمولة بالشبكة في الجدول ٥.

وقد شخصت هيئة النزاهة ضمن الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد ٢٠١٠ - ٢٠١٤ بعض الظواهر السلبية والتي منها التزوير في التقارير الطبية الصادرة عن لجان تشخيص العوق لغرض الحصول على إعانة الشبكة على وفق ضوابط شمول المعاقين، فضلا عن التزوير في قاعدة بيانات العاطلين عن العمل لشمولهم بالقروض الميسرة (هيئة النزاهة، ٢٠١٠، ٩٣)، وهذا الأمر من شأنه أيضاً حرمان المستحقين الحقيقيين من إعانة الشبكة والقروض الميسرة.

والجدول الآتي يظهر حالات الفساد في وزارة العمل وفقاً لنوع الجريمة بحسب تقارير هيئة النزاهة.

الجدول ٨

الإخبارات الواردة إلى بغداد والمحافظات لعامي ٢٠٠٨و ٢٠٠٩ وفقاً لنوع الجريمة نحو وزارة العمل والشؤون الإجتماعية

السنة	العدد الكلي	الرشوة	التزوير	الاختلاس	تجاوز الموظفين حدود صلاحياتهم	أخرى
٢٠٠٨	١٥٨	١٠	١٨	١١	٤٢	٧٧
٢٠٠٩	٢٨٥	١٧	١٣٨	٢١	٣١	٧٨

المصدر: هيئة النزاهة، التقرير السنوي لعامي ٢٠٠٨ و ٢٠٠٩.

٤. درجة سهولة الوصول

وتتمثل في التعقيدات الإدارية للحصول على إعانة شبكة الحماية، ويذكر أن وزارة العمل والشؤون الإجتماعية استلمت ٣٩٥٤٣ معاملة من خلال دوائرها في محافظات العراق عام ٢٠٠٨ وأن ما تم إنجازه من المعاملات (المصروفة) ٣٥١٤٧ بنسبة إنجاز قدرها ٨٩ % (فهد، ٢٠٠٩، ١٠)، وهذا يوضح أن نسبة الإنجاز ليست بالمستوى المطلوب بسبب صعوبة الإجراءات الروتينية للحصول على إعانة الشبكة.

٥. النسبة المئوية لنفقات برامج شبكة الحماية من الموازنة

مع إنشاء شبكة الحماية الإجتماعية في العراق عام ٢٠٠٦ خصصت الحكومة العراقية لإعانة الشبكة ٥٠٠ مليار دينار وفي عام ٢٠٠٧ تم زيادة المبلغ إلى ٩٩٠ مليار دينار، والجدول الآتي يوضح محدودية الإنفاق على الشبكة والذي يعكس ضعف اهتمام الحكومة بهذا الجانب المهم للشريحة المستفيدة.

الجدول ٩

مخصصات شبكة الحماية كنسبة إلى مجموعة من المتغيرات في العراق ٢٠٠٦ -٢٠١٠

السنة	الإنفاق على الشبكة/ المنافع الإجتماعية*	الإنفاق على الشبكة/ الإنفاق العام	الإنفاق على الشبكة/ GDP
٢٠٠٦	-	١.٣	٠.٥
٢٠٠٧	١٧.٨	٢.٥	٠.٩
٢٠٠٨	١٣.٢	١.٨	٠.٧
٢٠٠٩	١٤.٣	١.٥	٠.٦
٢٠١٠	١٧.٠	١.٠	٠.٥

المصدر: من استخراج الباحث بالاعتماد على:
البنك المركزي العراقي، التقرير السنوي، أعداد مختلفة.

ولغرض توضيح تواضع هذه المخصصات في العراق فإنه تمت مقارنة مخصصات شبكة الحماية في العراق مع عدد من الدول كما في الجدول ١٠.

* تشتمل المنافع الإجتماعية (شبكة الحماية الإجتماعية، بدلات العسكريين، البطاقة التموينية).

الجدول ١٠
الإنفاق على شبكات الحماية الإجتماعية كنسبة من الناتج المحلي للعراق ومجموعة مختارة من الدول والسنوات

الدولة	العراق ٢٠٠٦ - ٢٠١٠	الأردن ٢٠٠٢	مصر ٢٠٠٠	المغرب ١٩٩٨	اليمن ١٩٩٩	تونس ٢٠٠٠	الجزائر ٢٠٠٣	تركيا ٢٠٠٤	إيران ٢٠٠٠	جورجيا ٢٠٠٠	أوكرانيا ٢٠٠٠
الإنفاق على الشبكة / GDP	٠.٦	١.٣	١.٦	١.٩	١.١	٢.٣	٣.٧	٢.١	٢.٧	١.٥	٣.٢
الدولة	المكسيك ٢٠٠٢	رومانيا ٢٠٠٢	بلغاريا ٢٠٠٤	أندونيسيا ٢٠٠٦	البرازيل ٢٠٠٤	الأرجنتين ٢٠٠٤	كرواتيا ٢٠٠٠	أوزباكستان ٢٠٠٠	الهند ٢٠٠٤	جيبوتي ٢٠٠٣	بولندا ٢٠٠٠
الإنفاق على الشبكة / GDP	٠.٧	١.٢	١.٢	١.٤	١.٤	١.٥	٢.٣	٢.٠	٢.٣	٤.٤	١.٢

المصدر: العراق ، متوسط المدة ٢٠٠٦ -٢٠١٠ من استخراج الباحث بالاعتماد:
على التقارير السنوية للبنك المركزي العراقي.
بقية الدول، سنوات مختارة يمكن اعتبارها كمتوسط عام للإنفاق على الشبكة في الدولة، من استخراج الباحث بالإعتماد على: (Grosh, *et al*., 2008, 64)

٦. حد التمويل الذاتي

أظهرت نتائج المسح الاقتصادي والإجتماعي أن إعانة شبكة الحماية تمثل ٥,٢% من إجمالي دخل الأسرة العراقية (كما في الجدول ١١)، وهي نسبة مرتفعة تقريباً إذ يمثل اعتماد الأسرة على إعانة شبكة الحماية مصدر تهديد لمستوى عيشها، لإن هذه النسبة عرضة لانخفاض قيمتها الحقيقية أو تكون عرضة للإنقطاع وبالتالي وقوع الأسرة في خط الفقر .

الجدول ١١
التوزيع النسبي للدخل حسب المصدر في العراق

مصدر الدخل	الأجور والرواتب	دخل العاملين لحسابهم ودخول أصحاب العمل	الدخل من الملكية	الرواتب الإجتماعية	الدخول التحويلية الأخرى
النسبة %	٤٥.٣	٢٥.٠	١٩.٨	٥.٢	٤.٧

المصدر: وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي، ٢٠٠٨، المسح الاجتماعي والاقتصادي للأسرة في العراق ٢٠٠٧، ص ٦٩٩.

المحور الخامس - فاعلية شبكة الحماية الإجتماعية في محافظة نينوى

١. مدى تغطية برامج الشبكة

تراعي محافظة نينوى كغيرها من محافظات العراق أن تكون نسبة الاستهداف فيها ٢٠% من السكان، وقد حددت هذه النسبة من قبل وزارة العمل ضمن تعليمات إنشاء شبكة الحماية الإجتماعية.

إلا أن نسبة الفقر في عموم المحافظة بلغت ٢٣% بحسب تقرير خط الفقر للجهاز المركزي للإحصاء عام ٢٠٠٩ ويشكل فقر الريف ٢٥%، أما الفقراء في الحضر فنسبتهم

١٦%. بناءً على ما سبق فإنه يجب أن تكون نسبة الإستهداف متلائمة مع نسبة الفقر في المحافظة مع مراعاة البيئة حضر وريف.

ويلاحظ ان نسبة الأسر المشمولة بشبكة الحماية إلى إجمالي الأسر في المحافظة هي غير متناسقة مع الهدف الذي أنشئت من أجله شبكة الحماية وهو استهداف الحد الأدنى من الفقراء.

ومنذ إنشاء الشبكة عام ٢٠٠٦ غطت هذه المخصصات ١٧.٩% من الأسر في المحافظة، بلغت نسبة الحضر فيها ١٩.٥% من إجمالي الأسر في الحضر، بينما كانت في الريف ١٥.٤%.

وعلى الرغم من ارتفاع نسبة المشمولين بإعانة شبكة الحماية في عام ٢٠٠٧ إلى ١٩% في عموم المحافظة شكل الحضر ٢٠.٢% والريف ١٧.٢%، إلا أنها لم تصل إلى الحد الأدنى لنسبة ٢٠% من السكان في المحافظة ككل. وفي عام ٢٠٠٨ انخفضت نسبة الاستهداف إلى ١٥.٢% في المحافظة ثم إلى ١٤% عام ٢٠١٠، ورافقها انخفاض في الأسر المشمولة في حضر محافظة نينوى إلى ١٦.٤% عام ٢٠٠٨ ثم انخفضت إلى ١٥.٣% و ١٤.٥% عامي ٢٠٠٩ و ٢٠١٠ على التوالي.

وشمل هذا التخفيض الريف أيضاً، إذ بلغت نسبة الأسر المشمولة بالإعانة ١٣.٥% عام ٢٠٠٨ وانخفضت عام ٢٠١٠ إلى ١٣.٢%.

الجدول ١٢

نسبة الأسر المشمولة بشبكة الحماية إلى إجمالي الأسر في محافظة نينوى بحسب البيئة

السنة	المحافظة حسب البيئة	الأسر (١)	نسبة ٢٠% من السكان (٢)	المشمولين الفعليين بالشبكة (٣)	الفجوة (٣)-(٢)	نسبة المشمولين إلى الإجمالي (٣)÷(١)
٢٠٠٦	مجموع	٤٧٧٧٠٧	٩٥٥٤١	٨٥٥٢٥	(١٠٠١٦)	١٧.٩
	حضر	٢٩٠٦٢٦	٥٨١٢٥	٥٦٦٧٥	(١٤٥٠)	١٩.٥
	ريف	١٨٧٠٨١	٣٧٤١٦	٢٨٨٥٠	(٨٥٦٦)	١٥.٤
٢٠٠٧	مجموع	٤٩٣١٧٤	٩٨٦٣٥	٩٣٦٩٠	(٤٩٤٥)	١٩.٠
	حضر	٢٩٩٤١٣	٥٩٨٨٣	٦٠٤٢٠	٥٣٧	٢٠.٢
	ريف	١٩٣٧٦١	٣٨٧٥٢	٣٣٢٧٠	(٥٤٨٢)	١٧.٢
٢٠٠٨	مجموع	٥٣٠٨٩٨	١٠٦١٨٠	٨٠٩٣٦	(٢٥٢٤٤)	١٥.٢
	حضر	٣٢٢٣١٦	٦٤٤٦٣	٥٢٧٨٤	(١١٦٧٩)	١٦.٤
	ريف	٢٠٨٥٨٢	٤١٧١٦	٢٨١٥٢	(١٣٥٦٤)	١٣.٥
٢٠٠٩	مجموع	٥٦٨٠٥٦	١١٣٦١١	٨٣٨٥٥	(٢٩٧٥٦)	١٤.٨
	حضر	٣٤٤٨٧٥	٦٨٩٧٥	٥٢٨٥٥	(١٦١٢٠)	١٥.٣
	ريف	٢٢٣١٨١	٤٤٦٣٦	٣١٠٠٠	(١٣٦٣٦)	١٣.٩
٢٠١٠	مجموع	٥٩٤٦٥١	١١٨٩٣٠	٨٣١٩١	(٣٥٧٣٩)	١٤.٠
	حضر	٣٦٠٧٢٠	٧٢١٤٤	٥٢٣٧٥	(١٩٧٦٩)	١٤.٥
	ريف	٢٣٣٩٣١	٤٦٧٨٦	٣٠٨١٦	(١٥٩٧٠)	١٣.٢

المصدر: من إعداد الباحث وكالآتي:

عمود (١) إجمالي السكان من الجهاز المركزي للإحصاء وتم اعتماد متوسط الأسرة ٥.٧ وذلك بالاستناد إلى متوسط العائلة من مركز تموين فرع نينوى والتي تكون أقرب إلى الدقة.

عمود (٣) مديرية الرعاية الإجتماعية / نينوى.

٢. ملاءمة الدعم

كما مر سابقاً فإن إعانة الشبكة لا تكفل الحد الأدنى من تلبية احتياجات الفرد الأساسية والتي بلغت ٧٦٨٩٦ ديناراً، كما أن متوسط استهلاك الفرد في العراق لا يتناسب مع حجة إعانة شبكة الحماية.

وبالاعتماد على المسح الاقتصادي والاجتماعي للأسرة فإن متوسط إنفاق الفرد في محافظة نينوى ١١٣٥٠٠ دينار / شهر بالأسعار المدفوعة، وبلغ متوسط إنفاق الفرد في حضر المحافظة ١٣٦٦٠٠ دينار/شهر، وبلغ في ريف المحافظة ١٠٨١٠٠ دينار/شهر، مما يدل على عدم تناسب حجم إعانة شبكة الحماية مع متوسط إنفاق الفرد.

وأكدت دراسة استطلاعية أجريت في مدينة الموصل، أن ٩٧% من المبحوثين يؤكدون عدم تغطية راتب شبكة الحماية الإجتماعية حاجات الأسر وتوفير كل ما يلبي طلباتهم اليومية إزاء الارتفاع الواسع في الأسعار (راجع جدول ٧ معدل التضخم) في كافة نواحي الحياة وهو راجع في جزء كبير منه إلى تطبيق مشروع شبكة الحماية الذي يأخذ أمواله أساساً من زيادة أسعار المشتقات النفطية (الأمير والسراج، ٢٠٠٩، ٣٨).

٣. كفاءة التوجيه

تتضمن كفاءة التوجيه استهداف الأسر الفقيرة فعلاً، وأن أي خلل في هذا التوجيه يحرم أسر فقيرة من إعانة الشبكة، الأمر الذي يبقي الفقراء على حالهم وبالتالي تبقى الفوارق الإجتماعية بين المجتمع.

ولعل ما يضعف كفاءة استهداف الأسر الفقيرة هو شمول أسر مرتفعة الدخل غير مستحقة للإعانة عن طريق حالات الفساد. والجدول الآتي يظهر حالات الرشوة في دائرة الرعاية الإجتماعية في نينوى، والتي يكون في الغالب الغرض الأساسي منها شمول أسر بشبكة الحماية غير مستحقة للإعانة.

الجدول ١٣
النسبة المئوية لدافعي الرشوة في دائرة الرعاية الإجتماعية/ نينوى للفترة حزيران ٢٠٠٩ -آذار ٢٠١٠

٢٠٠٩									٢٠١٠		
نسبة دافعي الرشوة في الاستبيانات	حزيران	تموز	آب	أيلول	ت٢	ت١	ك١	ك٢	شباط	آذار
المنفذة شهرياً	٤٥.٤٥%	-	-	-	-	١٤.٨١%	٣٥.٤٢%		٢٠%	٢٣.٨١%

المصدر: هيئة النزاهة، ٢٠١٠، الحملة الوطنية لمكافحة الرشوة، ص ٣٩.

٤. درجة سهولة الوصول

بلغت المعاملات الواردة إلى دائرة الرعاية في محافظة نينوى عام ٢٠٠٨، ٢٦٠٨ معاملة وكانت المعاملات المصروفة ٢١٦٤، بنسبة إنجاز ٨٣%، وتمثل هذه النسبة ثالث أقل نسبة إنجاز مقارنة بمحافظات العراق كما في الجدول ١٤.

الجدول ١٤
نسبة إنجاز المعاملات المشمولة بشبكة الحماية تصاعدياً في محافظات العراق لعام ٢٠٠٨

اسم المحافظة	عدد المعاملات الواردة	عدد المعاملات المصروفة	نسبة الإنجاز %
النجف	٣٢٨٧	٢٦٧٢	٨١
صلاح الدين	٢٧١٩	٢٢١٥	٨١
نينوى	٢٦٠٦	٢١٦٤	٨٣
الأنبار	٢٠٣٨	١٧٢٨	٨٥
ذي قار	٣٢٠٨	٢٧٧٤	٨٦
التأميم	١٩٠٩	١٦٥٠	٨٦
ميسان	٢٥٥٨	٢١٩٣	٨٦
بغداد	٤٨٣٢٤	٤٣١٠٠	٨٩
المثنى	١٨٧٥	١٦٨٥	٩٠
البصرة	٥١٤٨	٤٧٢٨	٩٢
كربلاء	٢٩٩٥	٢٧٨١	٩٣
ديالى	٢٤٥٥	٢٢٧٤	٩٣
واسط	٢٩٤٩	٢٧٥١	٩٣
بابل	٢٩٥٣	٢٨٠١	٩٥
القادسية	٢٨٤١	٢٧٣١	٩٦

المصدر: علاء جلوب فهد، ٢٠٠٩، شبكة الحماية الإجتماعية في العراق الواقع والطموح ٢٠٠٥-٢٠١٠، وزارة المالية، ص ١٠.

فضلاً عن ذلك يواجه المشمولون بإعانة الشبكة في محافظة نينوى مشاكل عديدة والتي أبرزها (الأمير والسراج، ٢٠٠٩، ٣٩):

١. تأخر استلام الراتب.
٢. الإزدحام الشديد من قبل مستلمي الراتب.
٣. الإنتظار الطويل في الحر والبرد.
٤. النقل إلى أماكن الاستلام.
٥. المعاملة السيئة من قبل الموظفين.
٦. النقص في المبالغ.
٧. الوضع الأمني.

٥. النسبة المئوية لنفقات برامج الشبكة في الموازنة

من الصعب الوصول إلى مقدار الإنفاق لشبكة الحماية في كل محافظة إلا أنه تم الحصول على مقدار المنافع الإجتماعية لكل محافظة، على اعتبار أن نفقات شبكة الحماية تدخل ضمن المنافع الإجتماعية، والجدول الآتي يبين أن حصة المنافع الإجتماعية في إجمالي تخصيصات محافظة نينوى بلغت ١٩.٧% لعام ٢٠١٠ وهي نسبة متواضعة جداً مقارنة بعدد سكان المحافظة والتي تعد ثاني أكبر محافظة في العراق من حيث عدد السكان.

الجدول ١٥
تخصيصات المنافع الإجتماعية إلى إجمالي موازنة المحافظات العراقية تنازلياً لعام ٢٠١٠

ت	المحافظة	المنافع الإجتماعية / إجمالي الموازنة %
١.	البصرة	٢٤.٩
٢.	ذي قار	٢٣.٥
٣.	ميسان	٢٣.٣
٤.	واسط	٢٣.١
٥.	بابل	٢٣.٠
٦.	النجف الأشرف	٢٢.٩
٧.	المثنى	٢٢.٩
٨.	بغداد	٢٢.٢
٩.	كربلاء	٢١.٩
١٠.	الأنبار	٢١.٦
١١.	كركوك	٢٠.٠
١٢.	نينوى	١٩.٧
١٣.	صلاح الدين	١٨.٢
١٤.	الديوانية	١٨.٠
١٥.	ديالى	١٦.٤

المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على:
وزارة المالية، دائرة الموازنة، تقديرات الموازنة لعام ٢٠١٠.

٦. حد التمويل الذاتي

إن نسبة اعتماد الأسرة في محافظة نينوى على إعانة شبكة الحماية تشكل ٦,٦% وتعد هذه النسبة ثاني أعلى نسبة من بين محافظات العراق بعد محافظة الأنبار والتي بلغت ٧,٣% .

وهذا يؤشر مدى اعتماد الأسرة على إعانة الشبكة في محافظة نينوى كما في الجدول ١٦.

الجدول ١٦
التوزيع النسبي للدخل حسب المصدر في محافظة نينوى

مصدر الدخل	الأجور والرواتب	دخل العاملين لحسابهم ودخول أصحاب العمل	الدخل من الملكية	الرواتب الإجتماعية	الدخول التحويلية الأخرى
النسبة %	٣٨.٩	٢٩.٥	٢٠.٣	٦.٦	٤.٧

المصدر: وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي، ٢٠٠٨، المسح الإجتماعي والاقتصادي للأسرة في العراق ٢٠٠٧، ص ٦٩٩.

وبما أن إعانة شبكة الحماية فقدت قيمتها الحقيقية فكثير من الأسر تبحث عن مصادر أخرى للدخل لتغطية حاجاتها الأساسية، ومن البدائل التي تحصل عليها الأسرة محافظة نينوى لسد احتياجاتها اليومية (الامير والسراج ، ٢٠٠٩ ، ٢٠):

١ - وجود عمل بسيط لإكمال الاحتياجات .
٢ - الاستدانة.
٣ - المساعدة من الأقارب.
٤ - استقبال مساعدات من الآخرين.
٥ - مساعدة صندوق الزكاة في الجامع.
٦ - التسول.

تأسيساً على ما تقدم فأن برامج شبكة الحماية الإجتماعية في العراق ومحافظة نينوى لا تعمل بفاعلية ولا تحقق الهدف الذي أنشئت من أجله نتيجة الظروف التي مر بها العراق، أي قبول فرضية البحث.

الإستنتاجات

١. إن شبكة الحماية الإجتماعية أحد المكونات الأساسية في إطار استراتيجيات خطط التنمية والتخفيض من الفقر تتبعها أي دولة في العالم.
٢. تعد شبكة الحماية الإجتماعية فاعلة في أي دولة عندما تتحقق مجموعة من الأهداف التي قد تختلف من دولة إلى أخرى بحسب فلسفتها الاقتصادية.
٣. لم تغطِ شبكة الحماية في العراق ومحافظة نينوى الحد الأدنى من الأسر المقدر شمولها بإعانة الشبكة، كما أنه لم يتم التمييز بين المحافظات بحسب نسبة الفقر فيها، وبحسب البيئة (حضر وريف).
٤. إن انخفاض القوة الشرائية نتيجة التضخم، أدى إلى ارتفاع متوسط إنفاق الفرد في العراق ومحافظة نينوى، وهذا الأمر جعل إعانة شبكة الحماية غير كافية للحد الأدنى من مستوى المعيشة، وبالتالي عدم تحقيق هدفها في تخفيض الفقر.
٥. ضعف التمويل الحكومي للمنافع الإجتماعية لمحافظة نينوى مقارنة بغيرها من المحافظات، فضلاً عن ضعف التمويل الحكومي لشبكة الحماية مقارنة بدول أخرى، على الرغم من الفوائض المالية المتحققة للعراق في السنوات الأخيرة بسبب ارتفاع أسعار النفط عالمياً.
٦. إن حالات الفساد المنتشرة في دوائر الرعاية الإجتماعية في محافظات القطر أدى إلى انخفاض وصول الإعانة إلى مستحقيها الفعليين.
٧. على الرغم من تبني اللجنة العليا لسياسات تخفيف الفقر مجموعة من الإصلاحات فيما يتعلق بشبكة الحماية إلاّ أنها لم تدخل حيز التنفيذ على أرض الواقع.

المقترحات

١. زيادة الاهتمام بشبكة الحماية كونها جزءاً أساسياً من خطط التنمية الإقتصادية والإجتماعية للدول، وإدخال أنشطة شبكة الحماية في العراق حيز التنفيذ، لأن محدودية عمل الشبكة تؤثر في الإستقرار الإجتماعي والسياسي في العراق.

٢. محاولة زيادة الأسر المشمولة في العراق ومحافظة نينوى، وأن توجه هذه الزيادة نحو الفئات الضعيفة فعلاً من خلال محاولة القضاء على حالات الفساد في دوائر الرعاية الإجتماعية في محافظات القطر.
٣. ربط إعانة شبكة الحماية بالتضخم، وكذلك متوسط إنفاق الفرد، والأخذ بنظر الاعتبار الحد الأدنى من مستوى المعيشة الذي يكون فوق خط الفقر.
٤. إجراء تحديثات بصورة مستمرة على المسوحات الإحصائية الخاصة بالدفع الاجتماعي والاقتصادي مثل (مسوحات إنفاق الأسرة، خط الفقر، الدراسات التحليلية، الوضع الغذائي في العراق).
٥. تقديم الدعم اللازم لشبكة الحماية، معنوياً من خلال تبني هذا المفهوم كأحد المهام والواجبات الأساسية لدولة الرفاه وليس فضلاً من الدولة إلى المواطن، ومادياً من خلال زيادة تخصيصات هذا البند أسوة بالدول الأخرى التي يكون متوسط إنفاقها على شبكة الحماية ١ -٢% من الناتج المحلي بحسب تقديرات البنك الدولي.
٦. إدخال تحسينات على الإجراءات الحكومية وتبسيطها والحد من عمليات الفساد باستخدام التكنولوجيا الحديثة، حتى يتمكن الفقراء من الوصول إلى إعانة الشبكة لاسيما الفقراء في المناطق الريفية.
٧. إدخال بعض البرامج الإضافية لشمول فئات أخرى بإعانة الشبكة (النازحين، المتسولين)، وجعل إمكانية أن تكون بعض البرامج مشروطة مثل ربط الإعانة بالاستمرار الدراسي للأطفال.
٨. وضع خارطة للفقر والحالة الإقتصادية في العراق بحسب المحافظات وبحسب البيئة (حضر وريف) واعتمادها كأساس في تقديرات الأسرة المشمولة بإعانة الشبكة.

المراجع

أولاً - المراجع باللغة العربية

١. الأمير، وعد إبراهيم وباسمة فرج السراج، ٢٠٠٩، شبكة الحماية الإجتماعية دراسة ميدانية تقويمية في مدينة الموصل، مجلة دراسات اجتماعية، العدد ٢٠، بيت الحكمة، بغداد.
٢. البنك المركزي العراقي، على الموقع www.cbi.iq
٣. الجهاز المركزي للإحصاء وتكنولوجيا المعلومات على الموقع www.cosit.gov.iq
٤. خليل، منى عطية خزام، ٢٠١٠، شبكات الأمان الاجتماعي وتحسين نوعية حياة الفقراء، المكتب الجامعي الحديث، مصر.
٥. دائرة الرعاية الإجتماعية، ٢٠٠٨ ، إحصاءات وحدات الرعاية الإجتماعية في العراق، ٢٠٠٨.
٦. الطائي،عدي سالم علي، ٢٠٠٨، واقع شبكة الحماية الإجتماعية في العراق وإمكانيات تطويرها "محافظة نينوى أنموذجاً"، مجلة بحوث مستقبلية، العدد ٢٤، كلية الحدباء الجامعة، الموصل.
٧. عزيز، ليلى كاظم، ٢٠٠٥، شبكة الحماية الإجتماعية في العراق، مجلة العراق للإصلاح الاقتصادي، عدد خاص، المركز العراقي للإصلاح الاقتصادي.
٨. فهد،علاء جلوب، ٢٠٠٩، شبكة الحماية الإجتماعية في العراق الواقع والطموح ٢٠٠٥ - ٢٠١٠، وزارة المالية، الدائرة الاقتصادية.

٩. اللجنة العليا لسياسات التخفيف من الفقر، ٢٠٠٩، الإستراتيجية الوطنية للتخفيف من الفقـــر، وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي، العراق.
١٠. منظمة الأغذية والزراعة، ٢٠٠٩، تحسين الأمن الغذائي في البلدان العربية علـــى الموقـــع www.fao.org
١١. هيئة النزاهة، ٢٠٠٨، التقرير السنوي لسنة ٢٠٠٨.
١٢. هيئة النزاهة، ٢٠٠٩، التقرير السنوي لسنة ٢٠٠٩.
١٣. هيئة النزاهة، ٢٠١٠، الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد ٢٠١٠ -٢٠١٤.
١٤. هيئة النزاهة، ٢٠١٠، الحملة الوطنية لمكافحة الرشوة للفتـــرة نيســـان ٢٠٠٩ -آذار ٢٠١٠ (ملخص نتائج الاستبيان المنفذ في عموم العراق).
١٥. وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي، ٢٠٠٨، المسح الاجتماعي والاقتصـــادي للأســـرة فـــي العراق، ٢٠٠٧.
١٦. وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي، ٢٠٠٩، تقرير خط الفقر وملامح الفقر في العراق.
١٧. وزارة العمل والشؤون الإجتماعية، ٢٠٠٦، ضوابط الشمول بشبكة الحماية الإجتماعية.
١٨. وزارة المالية العراقية، على الموقع www.mof.gov.iq.

ثانياً - المراجع باللغة الأجنبية

1. Amara Pongsapich, 2001, Social safety Nets in Thailand: Analysis and prospects, strengthening policies and programs on social safety Nets, United Nations
2. Beatrice Rogers and Jennifer Coates, 2002, Food-Based Safety Nets and Related Programs, Discussion paper series, No. 0225. www.worldbank.org/sp .
3. Christine Weigand and Margaret Grosh, 2008, Levels and Patterns of safety Nets, Spending in Developing and Transation countries-Discussion paper, No. 0817. www.worldbank.org/sp.
   http://siteresources.worldbank.org/IRFFI/Resources/EraqCEM-Finala complete.pdf.
4. Kalanidhi Subbarao, et al., 2010, The design and implementation of public works programs, Discussion paper series.
5. Margaret Grosh and et al., 2008, for protection and promotion the design and implementation of effective safety nets, The world Bank, Washington.
6. Michael Kevane, 2001, Community Based Targeting Mechanisms for social safety Nets, Discussion paper series, No. 0102.
7. N. Gregory Mankiw, 2004, principles of Macroeconomic, pearsoh prentice Hall, USA.
8. Social and Economic Development unit, 2000, Republic of Yemen: Comprehensive Development Review
   www.Inweb18.worldbank.org/mna/mena.hsf/Attachments/poverty/file/BB-2.pdf.
9. Steven R. Tabor, 2002, Assisting the poor with cash: Design and implementation of social transfer programs, Discussion paper series, No. 0223. www.worldbank.org/sp .
10. World Bank, 2006, Rebuilding Iraq: Economic Reform and transition, Document of the world bank.
11. World bank, 2009, conditional cash transfers reducing present and future poverty, world bank, Washington.
12. World Bank, 2010, The world Bank's Social protection and Labor Strategy . www.worldbank.org/sp.