السياسات الحكومية لمعالجة الفقر في العراق

أ.م.د. مصطفى فاروق الباحثة. علا عبد الأمير ضيول
جامعة النهرين / كلية العلوم السياسية
journalofstudies2019@gmail.com

الملخص:

السياسة العامة أو السياسات العامة هي الدليل محدد المبادئ للإجراءات التي تتخذها السلطات التنفيذية الإدارية لـ الدولة فيما يتعلق بفئة معينة من القضايا بطريقة تتماشى مع القانون والأعراف المؤسسية. وبشكل عام يتمثل أساس السياسات العامة في مدى الالتزام بالقانون الوطني الدستوري الأساسي ذي الصلة وكذلك تنفيذ التشريعات ، تعتبر ظاهرة الفقر ولاريب من اهم الظواهر التي تشغل المجتمعات الدولية وتفرض نفسها بين الحين والآخر على طاولة النقاش لتثير الجدل حول سبل القضاء عليها ونظرا للآثار المترتبة عنها والتي تؤدي إلى تعطيل المشاريع التنموية وفي البلدان التي تعاني من المشكلة هذا فلقد تضافرت جهود المجتمع الدولي لمكافحة الفقر باعتباره هدفا استراتيجيا يسعى الجميع إلى تحقيقه حيث تصادر القضاء على الفقر قائمة الأهداف التنموية للألفية الثالثة بما يعكس تطلعات امم العالم الحياة أفضل تنمية وتطويرا وقد اتخذت السياسات الحكومية من شعار " نحو عالم خالي من الفقر" نبراسا تحتدي به وهدفا تطمح اليه وتعمل من اجل تحقيقه بهدف بلوغ إلى تحقيق التنمية في كافة انحاء العالم

الكلمات المفتاحية: (السياسات العامة، سياسات محاربة الفقر في العراق، السياسات العامة، التحديات التي تواجه البرنامج الحكومي).

Government policies to address poverty in Iraq

Prof. Dr. Mustafa Farouk, Ola Abdul Amir Diul
Al -Nahrain University / College of Political Science

Abstract:

Public policy or public policy is the principled guide to actions taken by the administrative executive authorities of a state in relation to a particular class of issues in a manner consistent with the law and institutional norms. In general, the basis of public policies is represented in the extent of adherence to the relevant basic national constitutional law, as well as the implementation of legislation. To disrupt development projects and in countries that suffer from this problem, the international community has combined efforts to combat poverty as a strategic goal that everyone strives to achieve, as poverty

eradication topped the list of development goals for the third millennium, reflecting the aspirations of the nations of the world for a better life and development. Government policies have taken the slogan "Towards a world without poverty" is a beacon to be guided by and a goal to which it aspires and works towards achieving it with the aim of achieving development in all parts of the world.

مقدمة:

عانى العراق كثيراً من مرارة الصراعات والحروب والحصار الاقتصادي وما نتج عنه من انتشار ظاهرة الفقر بين أفراده، على الرغم من امتلاكه للثروات الجغرافية والإمكانيات البشرية الضخمة، بيد أن الخطر الأكبر هنا يكمن في انعكاسات الفقر وتداعياته من زيادة الأمراض والوفيات وانخفاض مستوى المعيشة للمواطن العراقي الذي نال ما ناله بعد كل ما مرّ به العراق من أزمات، فالفقر وسوء توزيع الثروات من أعظم التحديات المواجهة للقرن الواحد والعشرين.

فالفقر هو نتاج لظاهرة البطالة ويعني العوز والاخير يؤدي إلى الحرمان والحرمان يؤدي إلى الاحباط وإذا ما استشعر الفرد بالإحباط من جراء الحرمان فأنه سيسعى الى التغيير من واقعة الاجتماعي، وكلمة التغير هنا لها دلالات واسعة ،فالتغيير قد ليس بالضرورة ان يكون ضمن الأطر القانونية والدستورية بل قد يكون خارجها عن طريق الثورة مثلاً أو العنف والاخير قد يولد عنف مضاد وهذا يولد عنف تحويلي أو موجه ومن ثم إلى عنف سياسي ،وهنا تأتي خطورة ظاهرة الفقر وتداعياتها على الامن القومي والمجتمعي، بسبب غياب التخطيط ورسم السياسات الحكومية لمعالجتها إلى تراكمها وتأزمها نتيجة لعدم الجدية في المعالجة ،أو عدم الوعي والادراك بواقع المشكلة هنا تكمن الخطورة في امكانية توظيف(مجتمع الفقر) إلى حدٍ ما من قبل القوى الخارجية لتحقيق اجندات خارجية كأعمال عنف وارهاب وتدمير البنية التحتية لقاء المال.

عليه، نتيجةً لظاهرة الفقر فقد عمدت الكثير من الدول إلى وضع السياسات والاستراتيجيات اللازمة في القضاء على الفقر والتقليل منه، ومن بينها دولة العراق التي أطلقت استراتيجية التخفيف من الفقر في عام ٢٠١٨، كمحاولة للتخفيف من تبعات المشكلة المركبة التي تواجهها في البلاد،أو عبر مؤسساته التنفيذية والتشريعية أو الدعم من قبل المنظمات الاقليمية والدولية ، وعلى الرغم من السياسيات الاستراتيجية التي اعتمدها العراق للمعالجة الفقر إلّا أنّ هذه السياسات لا زالت تتعامل مع أعراض المشكلة دون الوصول الى المسببات الجذرية لهذه المشكلة، ولا يمكن القيام بذلك إلّا من خلال طرح سياسات مدروسة ومناسبة تكفل القضاء على الفقر بما يتناسب والواقع العراقي، وليس بعيداً عن هذا الواقع ، إذ تختلف الاستراتيجيات والسياسات من دولة لأخرى ومن مدة زمنية لمدة زمنية أخرى.

عليه فإن الكتابة في موضوعة الفقر والسياسات العامّة التي اتّخذتها الحكومة العراقية على مدى سنوات والتي لم تُغيّر من الوضع الاقتصادي الراهن تُعتبر أمراً مهماً كمحاولة للسعي لفهم وتحليل الوضع الراهن ومحاولة فهم أسباب فشل السياسات وواقع التحديات التي تعيق وتحول دون تحقيق اهداف السياسات الحكومية ، وفي هذه البحث سيتم التطرق إلى محورين ، المحور الاول : يدور حول السياسات العامة في العراق بعد عام ٢٠٠٣، مشيرا لأهم السياسات التي اتخذتها الحكومة لمواجهة ومحاولة الحد من ظاهرة الفقر في العراق .

أما المبحث الثاني : التحديات التي تواجه البرنامج الحكومي لمعالجة الفقر . فيتضمن اهم التحديات متمثلة باختلالات هيكلية في البنية الاقتصادية والسياسية ونظام الدولة ، وهل نجح الجهد الوطني والخارجي في مواجهة هذه التحديات والوصول الى شيئ ملموس في مواجهة ظاهرة الفقر في العراق ؟ .

اهمية البحث

هو تشخيص ظاهرة الفقر وبيان المتغيرات للفواعل المؤثرة في ظاهرة الفقر ، ومن خلال الكشف عن هذه المتغيرات سيتم بيان المتغير الاكثر فاعلية ووصفه الفاعل الداينمو او المحرك الاساس لظاهرة الفقر في العراق ،مع الاشارة على اهم الاستراتيجيات والسياسات الوطنية المعتمدة مقابل الفقر

مشكلة البحث

على الرغم من اعتماد الحكومة العراقية سياسات حكومية للحد ومعالجة مشكلة الفقر في العراق ، وأيضا اعتماد استراتيجيات وطنية للحد من هذه الظاهرة ، إضافة الى المساعدات ودور المنضمات الدولية والإقليمية ، في هذا الصدد انه لازالت هناك ارتفاع في معدلات الفقر في العراق وهذا ما يقودنا إلى التساؤل الآتي :

- ماهي أسباب فشل السياسات الحكومية في العراق ؟

فرضية البحث

تفترض الدراسة وجود متغيرات سياسية وامنية واقتصادية واجتماعية وثقافية (هوياتية) ،حالت دون انجاح السياسات الوطنية والاستراتيجيات الوطنية للحد من ظاهرة الفقر

هدف البحث

هو الحد من ظاهرة الفقر في العراق عبر اعتماد سياسات وإستراتيجيات وطنية تهدف الى تحقيق التنمية والتنمية المستدامة

هيكلية البحث

بالنسبة لعناصر البحث فقد قمنا بتقسيمها الى محورين :

المحور الاول: السياسات العامة في العراق بعد عام ٢٠٠٣

المحور الثاني : التحديات التي تواجه البرنامج الحكومي لمعالجة الفقر

سياسات محاربة الفقر في العراق

يمتلك العراق أهم مقومات نجاح السياسات والبرامج الحكومية في مواجهة ظاهرة الفقر لاسيما الموارد الجغرافية (الثروات) اضافة الى الموارد البشرية ، وهذا مهم ، بيد أن الأهم هو ضرورة تأطير أو توظيف هذه الموارد بما يعزز من نجاح ونجاعة تلك البرامج الحكومية في معالجة ظاهرة الفقر في العراق وهذا يؤشر على دور (التخطيط الاستراتيجي*)كسبيل لإنجاح البرامج الحكومية ومن ثم فأن مخرجات هذه البرامج الحكومية تقتضي منا تتبع مقومات ومعوقات نجاح هذه السياسات الحكومية لمرحلة ما بعد متغير ٢٠٠٣/٤/٩ لاسيما بعد العام ٢٠١٤.

إذا السؤال هنا ترى ما هي أبرز معالم السياسة العامة في العراق بعد عام ٢٠٠٣، والواقع كان لتفاقم معدلات الفقر في العراق لاسيما فترة ما بعد عام ٢٠٠٣ وإلى الآن، حتى باتت هذه الظاهرة تشكل خطراً على الأمن المجتمعي والقومي العراقي بحكم تداعياتها على المجتمع والدولة على حد سواء ، حتى تحولت مشكلة الفقر في العراق من مجرد ظاهرة اقتصادية إلى مأزق اجتماعي وسياسي ، وهو ما استدعى إلى تدخل الدولة لمواجهة الظاهرة موضوع البحث عبر رسم سياسات عامة انطوت على برامج حكومية لتحجيم الظاهرة ، بيد أن الامر هنا مقرون في كيفية التأثير في العوامل التي ساهمت في تفاقم ظاهرة الفقر.

المحور الأول: السياسات العامة في العراق بعد عام ٢٠٠٣.

انطلاقا من مفهوم السياسة العامة بوصفها تلك المنظومة الفاعلة (المستقلة والمتغيرة والمتكيفة والتابعة) والتي تتفاعل مع محيطها والمتغيرات ذات العلاقة من خلال استجابتها الحيوية (فكرا وفعلا) بالشكل الذي يعبر عن نشاط مؤسسات الحكومة الرسمية وسلطاتها المنعكسة في البيئة الاجتماعية المحيطة بها يختلف مجالاتها عبر الاهداف والبرامج والسلوكيات المنتظمة في حل القضايا ومواجهة المشكلات القائمة المستقبلية والتحسب لكل ما ينعكس عنها وتحديد الوسائل والموارد البشرية والفنية والمعنوية اللازمة وتهيئتها كمنطلقات نظامية هامة لأغراض التنفيذ والممارسة التطبيقية ومتابعتها ورقابتها وتطويرها وتقويمها لما يجسد تحقيقا ملموسا للمصلحة العامة المشتركة المطلوبة في المجتمع[١].

عليه فأن السياسات العامة هي بمثابة استجابة فعلية لواقع التحديات (المشكلات *) التي يواجهها المجمع والتي تتسم بالعمومية والشمول، ولكن كيف نقيم مستوى الاستجابة الحكومية لواقع ظاهرة الفقر

في العراق بوصفها مشكلة عامة وفقا لنظرية ارنولد توينبي**(التحدي والاستجابة)، فأن الأزمة إنتاج للعلاقة العكسية بين (التحديات والمشكلات) من جهة ودرجة الاستجابة إزاء التحديات ومستوى التفاعل ، ومن ثم فان عدم الاستجابة للتحديات بسبب سوء التقدير أو عدم الكفاءة الإدارية ، قد يؤدي إلى مشكلات يؤدي تراكمها إلى وقوع أزمات[٢] ،وهذا بطابع الامر يعيق تنفيذ الرامج الحكومية الاصلاحية ومنها معالجة الفقر، وفي عودة للتساؤل حول كيفية تقييم مستوى الاستجابة الحكومية لظاهرة الفقر كمشكلة عامة، فيبدو أن الاجابة هنا مرهونة بواقع البرامج الحكومية والسياسات العامة المعتمدة ،والاخير يتوقف على (الجدوى السياسي) بوصفها عوائد السياسات الذي يعد من أهم خصائص السياسة العامة كما يعد مؤشر على مدى رضا وقبول المجتمع بمخرجات النظام السياسي في مجال السياسة العامة والأخير هو الذي يضفي صفة شرعية النظام السياسي من عدمه ، فبقاء النظام السياسي في السلطة يتوقف على جودة مخرجاته من قراراته وقوانين واوامر بصدد معالجة المشاكل العامة، عليه ما هي السياسات العامة المعتمدة ازاء الظاهرة وكيف نقيمها وهل حققت الجدوى السياسي ولماذا؟

كونه قد وصل العراق في سنة ٢٠١٥ المرتبة ١٢١ من أصل ١٨٨ دولة في مؤشرات التنمية[٣]، فقد سعت الحكومة لتنمية العراق اقتصادياً وسياسياً واجتماعياً عبر العمل المتكامل بين أهداف الأمم المتحدة للتنمية المستدامة ٢٠٣٠ ورؤية العراق ٢٠٣٠، والتي يندرج تحتها:

١. خطة التنمية الوطنية لعامي ٢٠١٨ – ٢٠٢٠ وكانت أهدافها: تنمية بشرية، وتنمية اقتصادية، وتطوير البنى التحتية.
٢. استراتيجية التخفيف من الفقر ٢٠١٨ – ٢٠٢٢.
٣. خطوة تطوير ودعم القطاع الخاص ٢٠١٤ – ٢٠٣٠، وإعادة الإعمار ٢٠١٨ – ٢٠٢٧[٤]

كما أنّ رؤية العراق ٢٠٣٠ تنص على: "إنسان ممكّن في بلد آمن ومجتمع موحّد واقتصاد متنوّع وبيئة مستدامة ينعم بالعدالة والحكم الرشيد"، وإنّ هذه التطلعات تحتاج جهد وطني متكامل ومستمر في صناعة سياسات هذه الرؤية وتنفيذها وتحقيق أهدافها، وقد بدأت هذه الرؤية بالتطبيق عن طريق خطة التنمية ٢٠١٨ – ٢٠٢٢، وهذه الخطة تبنّت شعار: "إرساء دولة تنموية فاعلة ذات مسؤولية اجتماعية"، ولا بُدّ من تسليط الضوء على أسباب نشوء هذه الخطة التي جاءت للحد من انعكاسات انخفاض أسعار النفط العالمية وانخفاض العوائد المالية، الى جانب احتلال التنظيمات الإرهابية (تنظيم داعش) لبعض المحافظات العراقية ما بين عامي ٢٠١٤ – ٢٠١٧[٥].

وبالرجوع في الزمن الى الوراء فلا بدّ من معرفة استراتيجيات العراق التي سبقت رؤية ٢٠٣٠، والتي تمثلت باستراتيجية عام ٢٠١٢-٢٠١٦، التي قامت على خطة خمسية تكونت من تعزيز مبادئ الحكم الرشيد، وضمان الأمن، والعدالة في توزيع الدخل، والتخفيف من الآثار السلبية للإصلاح الاقتصادي خاصة على الفئة الفقيرة، وقد استمرّت هذه الأهداف مُلازمة لخطة ٢٠١٨ – ٢٠٢٢، بالإضافة لأهداف جديدة تلائم المشكلات والتحديات الجديدة التي ظهرت بعد عام ٢٠١٤، وهي الحرب على الإرهاب،

التخفيف من الفقر الذي لا زال بازدياد بسبب ملايين النازحين، ما زاد في الأمية والبطالة، وانتشار الجريمة وضعف مشاركة المرأة في الاقتصاد العراقي[٦].

وفي محاولة حكومية لتطوير السياسة الاقتصادية العراقية يتم فيه تطبيق اللامركزية، قامت بتطبيق نظام اقتصادي غير مركزي للمحافظات العراقية، تحت مسمى "الحكومات المحلية" الذي من خلاله تم إعطاء المحافظات صلاحيات واسعة بكافة الميادين،[٧] وقد قامت الحكومة بنقل مهام ست وزارات الى المحافظات في عام ٢٠١٨، بمحاولة منها للعمل على مبدأ اللامركزية، فأنشأت وزارة العمل والشؤون الاجتماعية مديريات عمل في كل محافظة، ولكن غياب الوعي بالتنسيق والتوزيع للمسؤوليات، إضافةً الى غياب مبدأ الحكم الرشيد أدى الى منع تطبيق مبدأ اللامركزية بالشكل المطلوب في محافظات العراق.

إنَّ أهم ما قامت به أيضاً الحكومة العراقية إنشاء البرنامج الوطني للعمل اللائق، وبالتعاون مع منظمة العمل الدولية للعامين ٢٠١٩ – ٢٠٢٣، من أجل إدراج العمل اللائق لتكون من أهم أساسيات عمليات الإصلاح في العراق، وتكمن أولويات هذا البرنامج بما يلي:

١. الحوكمة من خلال دعم سوق العمل.
٢. خلق فرص عمل من خلال تنمية القطاع الخاص.
٣. تعزيز الحماية الاجتماعية ضد عمالة الأطفال[٨].

عليه ، يمكن ان نحدد سياسات حكومة العراق لمواجهة الفقر عبر الآتي:

١. شبكة الحماية الاجتماعية: هي شبكة قديمة جداً، تمّ تصميمها بموجب القانون العراقي رقم (١٢٦) لتخفيف ظاهرة الفقر، وهي تقدم المساعدة للطبقة الفقيرة ذات الدخل المنخفض أو الأسر التي ليس لها مُعيل، أو التي يكون مُعيلها عاطلاً عن العمل، ولكنّ عدم وجود التخطيط أثّر على نجاح هذه الشبكة، إضافةً الى الإقبال الكبير والكثيف من قبل المواطنين على الاستفادة من هذه الشبكة، فهناك أسراً ليست بحاجة للمعونة ولكن يتم إيصال المعونة لها وهم غير مشمولين بها، ولذلك لم يخدم هذا النظام تقليل ظاهرة الفقر في العراق، ويكمن الحل بإعادة النظر في هذا النظام والرقابة الدائمة على حالات الفساد الإداري، ووضع استراتيجية تخدم إضافة فئات بحاجة فعلية لهذه المعونة لتشمل عدد أكبر من المحتاجين،[٩] وزيادة الإعانات كما لا ينبغي أن تقتصر المعونات على المساعدة النقدية، بل تمتد لتضمن حصول هذه الفئة على الخدمات السكنية والصحية والتعليمية بشكل مجاني،[١٠] بحيث أنّ هذا النظام لا يشمل كافة الفئات المحتاجة والفقيرة، كما أنّ تمويل الحكومة لهذه الشبكة ضعيف.[١١]
٢. البطاقة التموينية: إنّ هذا النظام ساعد والى حدٍ ما الفئة الهشّة الفقيرة في المجتمع العراقي، رغم سلبياته المتمثّلة بتوفيره الدعم للأغنياء والفقراء على حدٍ سواء حيث أنه لا يراعي الطبقة الاجتماعية، كما أنّ توزيعه غير معتمد على قاعدة بيانات دقيقة ومُحدّثة، بالإضافة الى أنّ

تكاليف النقل والتوزيع والاستيراد والتخزين تُعتبر تكاليف إدارية باهظة، وفي بعض الأحيان أيضاً لا يصل الدعم للأسر أو أنه قد يصلهم ولكن بكميات أقل أو نوعيات تالفة وغير صالحة،[١٢] وعليه فإنه يجب العمل على حسين هذا النظام لأن اعتماد الأسر وخاصة ذات الدخل المحدود مُعتمدة عليه بشكل كبير، فهو يخدم أطياف كبيرة من المجتمع العراقي.[١٣]

٣. التعليم: اعتمدت الحكومة العراقية لعام ٢٠١٥ استراتيجية للتخفيف من نسبة الأمية في العراق، ولذلك تمّ إصلاح وترميم حوالي ١٥٩٥ مدرسة، وبناء عدد كبير من المدارس، والاهتمام بالتعليم المتوسط للفقراء، كما تمّ فتح مدارس لذوي الاحتياجات الخاصة ما أسهم في خفض الفقر،[١٤] ويجب أن تكون هناك موائمة وتلائم بين مخرجات التعليم ومُدخلات سوق العمل ليُصبح هناك فرص للعمل لفئة الشباب من خريجي الجامعات والدراسات العليا أيضاً[١٥].

٤. السياسات المالية والنقدية: بحيث تسعى الدول من خلال سياستها المالية الى تحقيق فائض من خلال زيادة إيراداتها، وأن تقوم بمعادلة إيراداتها مع نفقاتها بحيث لا تُجبر أو تضطر الى الاقتراض بسبب العجز، وتهدف السياسة المالية الى استقرار الأسعار وتوزيع الدخول والنمو الاقتصادي وتشغيل كل الطاقات وتوفير فرص العمل عن طريق الاقتصاد، وأما السياسة النقدية فهي إحدى أدوات السياسات الاقتصادية المهمة تكمن أهدافها في رفع مستوى التطور الاقتصادي والاجتماعي، والمحافظة على استقرار النقد الداخلي وتوفير الموارد المالية، وتُعتبر العلاقة بين كلتا السياستان علاقة تكاملية تعاونية في ظل تحقيق التطور الاقتصادي،[١٦] فمن الضروري وجود تنسيق بين السياستين للوصول لهدف النمو الاقتصادي، من خلال تنويع مصادر الدخل وتقليل الاعتماد الكلي على إيرادات النفط، حيث أنّ انخفاض أسعار النفط له التأثير الأكبر على إيرادات الدولة[١٧]، فالسياسة المالية تعمل على مواجهة ضغوط التضخم، والسياسة النقدية هي آليات تهدف لمراقبة حجم النقد في الاقتصاد القومي، وهما سياستان تستخدمان الى جانب السياسات المالية والتجارية[١٨], كما وتُعتبر هذه السياسات كنوع من الإصلاح الاقتصادي العراقي، التي أسهمت ولو بشكلٍ بسيط في تحسين الاقتصاد الكلي، فقد تحسّنت الدخول بفعل هاتين السياستين، مما أدى الى التقليل من معدّلات التضخم وعجز الميزانية، وسعت الى استقرار العملة[١٩].

٥. القروض: تمّ إطلاق برنامج تأهيل مجتمعي تحت مظلة وزارة العمل والشؤون الاجتماعية وبالتعاون مع منظمة العمل الدولية، وكان هذا البرنامج متخصصاً بتشغيل وإعطاء رؤوس أموال لذوي الاحتياجات الخاصة في بدايته، ثم تمّ إنشاء برنامجاً لتوفير قروض للمشاريع الصغيرة للفئات الفقيرة والمحتاجة، وقد تمّ أيضاً العمل على دعم وتبنّي المشاريع الصغيرة والمتوسطة وتأهيل وتدريب الأشخاص الفقراء من الذين يُريدون إنشاء مشاريعهم الخاصة من خلال صناديق القروض لهذه المشاريع، وفوائد هذه القروض تُعتبر بسيطة ويسهل سدادها فهي تخدم فئة كبيرة عن طريق توفير فرص عمل لهم[٢٠] ،وهي مشاريع تُعتبر داعمة للإنتاج وتزيد من الناتج المحلي الإجمالي

ويجب دعمها وتمويلها[٢١]، فبتوفير قروض مُيسّرة لأصحاب المشاريع الصغيرة يضمن لهم دخلاً ثابتاً بما يدعم الاقتصاد[٢٢] .

٦. الصحة: لقد قامت الحكومة بإعداد استراتيجية تدعم فيها القطاع الصحي، وقد تمّ بناء مراكز صحية وتوفير المستلزمات الطبية والأدوية لأفراد المجتمع، وتحسين المراكز الصحية الموجودة؛ للوصول الى الحد من الأمراض وأعداد الوفيات،[٢٣] كما يجب توفير مراكز صحية في المناطق الريفية البعيدة،[٢٤] بحيث تُعتبر من أهم الأولويات تحسين المستوى الصحي بالنسبة لاستراتيجية التخفيف من الفقر ٢٠١٨ – ٢٠٢٢[٢٥].

وتقوم وزارة الصحة بمحاولة تقديم رعاية صحية متكاملة من خلال التوجّه اللامركزي لإدارة هذا القطاع، كما قامت أيضاً بحملات تطعيم شاملة للأطفال ضد شلل الأطفال وغيرها من الأمراض الأخرى[٢٦]. مكافحة الفساد المالي والإداري*: قامت الحكومة باتخاذ إجراءات للحد من الفساد من خلال هيئة النزاهة العامة وبوجود داخل كل وزارة،[٢٧] وتتطلب الاستراتيجية التي يُمكن اتّباعها لمكافحة الفساد ما يلي:

أ. دعم استقلال الجهاز القضائي (استقلال القضاء) وتفعيل دوره[٢٨] .

ب. تعزيز مبدأ الفصل بين السلطات[٢٩].

ج. إنشاء نظام مراقبة عالي الجودة والكفاءة في أجهزة الدولة.

د. تفعيل دور وسائل الإعلام، وتطبيق برنامج الحكومة الالكترونية، وإحالة مكاتب التشغيل والشركات فير المرخّصة الى القضاء[٣٠].

هـ. التنسيق والتعاون بين المؤسسات التي تعمل على مكافحة الفساد.

و. نشر القيم وإعادة النظر في المناهج التعليمية، ونشر وترسيخ ثقافة الانتماء الوطني وتدعيمها.

٧. تشريعات مجلس النواب: فقد سعى مجلس النواب للحد من ظاهرة الفقر عبر تقديم المنح لطلبة الجامعات العراقية، وتقديم القروض الزراعية وقروض الإسكان، ومساعدة النازحين إثر الإرهاب ومحاولة تعويض الأضرار الناجمة عن العمليات الإرهابية[٣١].

عموما فأن الحكومات العراقية المتعاقبة عملت على تخفيف معدلات الفقر والحرمان في العراق عبر اعتماد الأستراتيجيات الآتية:

١. **الاستراتيجية الاولى: استراتيجية مكافحة الفقر عام (٢٠١٠-٢٠١٤)**

أطلق العراق في مطلع٢٠١٠ ٢٠١٠ وهي استراتيجية تهدف إلى مكافحة الفقر للعام (٢٠١٠-٢٠١٤) تضمن سياسات النمو متعدد القطاعات وبرامج الإصلاح والتشريعات المناصرة للفقراء وذلك لخفض الفقر من٢٣% الى١٦ %وبحسب نتائج المسح الاجتماعي والاقتصادي للأسرة في العراق انخفضت نسبة الفقر بين السكان إلى ١٩%.اذ تضمنت موازنة عام ٢٠١٢ عدة مشاريع

منها بناء مجمعات سكنية للفقراء واطئة الكلفة وإزالة المدارس الطينية ودعم صندوق القروض الصغيرة للفقراء بمبلغ ٥-١٠مليون دينار ويشمل القرض الأرامل والمعوقين والمهجرين والمتضررين من العمليات الإرهابية وغيرهم وكذلك يناء مراكز الرعاية الصحية الأولية[٣٢] ، في الحقيقة هذه الاستراتيجية شهدت نجاحاً ملحوظا في البداية، بسبب الوفرة النفطية وارتفاع أسعار النفط وما ترتب عليه من ايرادات نفطية، لذا استطاعت الحكومة من خلالها زيادة (فرص التشغيل/ مكافحة البطالة / مكافحة الفقر/ توسيع شبكات الحماية الاجتماعية)، هذا الامر أدى إلى انخفاض معدلات الفقر بشكل ملحوظ، وبعدما شهدت نسبة(٢٢%) للعام(٢٠٠٧) انخفضت إلى(١٨%) عام (٢٠١٢).

وكان لهذه الاستراتيجية أن تنجح لولا انهيار أسعار النفط، إذ أدى انهيار أسعار النفط عام (٢٠١٤) إلى عودة معدلات الفقر إلى مستوياتها السابقة بل زادة لتصل عام (٢٠١٤) إلى (٢٣%) بعدما انخفضت إلى (١٨%) قبلها بعامين، هذا الامر ادى إلى زيادة الاعباء على الطبقات الفقيرة، خصوصا وأن انهيار اسعار النفط لم يترتب عليه فقط انخفاض الاعانات وانخفاض فرص التشغيل، ايضا ترتب عليه قيام الحكومة برفع الرسوم على بعض المرافق الصحية والمرافق التعليمية وغيرها من الخدمات العامة، كل هذا أثر على الطبقات الفقيرة وادى إلى زيادة معدلات الفقر.

من هنا يمكن أن نستعرض المعوقات القديمة التي كانت تواجه الاستراتيجية الأولى والتي حدت من نتائج تقليص الفقر في العراق هي[٣٣]:

أ. ضمان الأمن والاستقرار وهو تحدي كان يواجه العراق خصوصا وان الهشاشة الامنية، كانت ترافق العراق منذ العام(٢٠٠٤) وهي ليست شيء جديد.

ب. ضمان الحكم الرشيد والحوكمة.

ج. ضمان العدالة في توزيع الدخل وتنويع مصادره.

د. التخفيف من الاثار السلبية لبرامج الاصلاح.

٢. الاستراتيجية الثانية: استراتيجية مكافحة الفقر عام (٢٠١٤-٢٠١٧)

يمكن القول أن الحكومة منذ (٢٠١٤) ولغاية العام (٢٠١٧) وهي تخطط لأطلاق استراتيجية جديدة، ولكن هذه المرة بملامح اخرى، وذلك على اعتبار أن العراق يعيش مرحلة جديدة ويحاول التعايش مع سعر نفط منخفض، أو بالأحرى التعايش مع اقتصاد بلا نفط، لذلك تحاول الاستراتيجية الجديدة، عدم التعويل على الايرادات النفطية في تخفيف معدلات الفقر، لذلك نلاحظ تم رصد مبلغ (ثلاثة ونصف مليار دولار) تقريبا للاستراتيجية الجديدة، (اثنين مليار دولار) من هذا كان من قبل مؤسسات دولية (وواحد مليار دولار) من قبل الحكومة والمتبقي قروض وسلف.

٣. **الاستراتيجية الثالثة: استراتيجية مكافحة الفقر عام (٢٠١٨-٢٠٢٢[٣٤])*** .

استنادا إلى المنهاج الوزاري وبالتنسيق مع وزارة التخطيط، لأعداد البرنامج الحكومي خلال (١٠٠) يوم ، فقد عملت الأمانة العامة لمجلس الوزراء منذ تكليف السيد رئيس مجلس الوزراء عادل عبد المهدي برئاسة مجلس الوزراء ومصادقة مجلس النواب العراقي على المنهاج الوزاري والتصويت على الوزراء في الجلسة المنعقدة بتاريخ ٢٤ تشرين ايلول ٢٠١٩ ، وفقا للمادة ٧٦ / رابعا(من دستور العراق، على إعداد منهجية لكي تبني الوزارات خططها للسنوات ٢٠١٨ – ٢٠٢٢)، وقد تمت المصادقة على البرنامج الحكومي من قبل مجلس الوزراء واعلانه في ٢٠١٩/٢/٥ ،إذ تضمنت هذه الخطط مشاريع الوزارات ومستهدفاتها لأربع سنوات (عمر الحكومة) كما جرى وضع مستهدفات فصلية لكل سنة بهدف تحقيق قدر عال من الدقة في عملية متابعة التنفيذ هذه الخطط وإصدار التقارير النصف سنوية للبرنامج الحكومي[٣٥].

مما لاشك فيه أن الهدف الاسمى لاستراتيجية التخفيف من الفقر هو تعزيز مرونة الفقر تجاه النمو الاقتصادي، فالتخفيف من الفقر عملية طويلة الاجل والتغيير في خصائص الفقر عملية بطيئة فالفقر يتركز جغرافياً في مناطق معينة ويتجذر فيها ليصبح فقراً مزمناً يرتبط بانخفاض الدخل ونصيب الفرد من الاستهلاك، وتتبنى هذه الاستراتيجية أهداف التنمية المستدامة (٢٠٣٠) كإطار عام لتوجهاتها ومنها اشتقت استراتيجية التخفيف من الفقر هدف تخفيض الفقر بمقدار ٢٥% عام ٢٠٢٢[٣٦]، على هذا الاساس تبنت الاستراتيجية صياغة برنامج يسهم في تحسينا لأوضاع المعيشية والتمكين من أجل تحويل الفقراء الى منتجين مندمجين اقتصاديا واجتماعيا وليس عالة على المجتمع وهي بدورها اركاناً اساسية في رؤية العراق ٢٠٣٠ تتضمن الآتي[٣٧]:

أ. ايجاد فرص توليد الدخل المستدام .

ب. التمكين وبناء راس المال البشري.

ج. تأسيس شبكة أمان اجتماعي فعالة.

والواقع أن دور الوزارات في التخفيف من الفقر ضمن إطار البرنامج الحكومي لعام(٢٠١٨-٢٠٢٢) كشف عن وجود نسب(حيود*) تمثلت بالآتي[٣٨]:

أ. عدم اطلاق أو تأخير التخصيصات المالية للوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة .

ب. مناقلة التخصيصات المالية من موازنة الوزارات الى المحافظات .

ج. عدم وجود تخصيصات مالية لعدد من مشاريع الوزارات أو قلتها.

د. عدم اقرار خطط الوزارات من قبل وزارة التخطيط أو تأخرها.

هـ. الوضع الامني في بعض مناطق تنفيذ المشاريع.

و. تعرض عدد من مشاريع الوزارات لاضرار جراء العمليات العسكرية .

ز. تخفيض تخصيصات الموازنة الاستثمارية لعدد من الوزارات ضمن الموازنة العامة الاتحادية عام ٢٠١٩.

ح. اسباب فنية خاصة بتنفيذ عدد من مشاريع الوزارات .

ط. عدم أو تأخر المصادقة على مشاريع القوانين من قبل السلطة التشريعية .

ي. عدم موافقة وزارة التخطيط على ادراج فقرات خاصة لعدد من مشاريع الوزارات .

ك. القرار ٣٤٧ لسنة ٢٠١٥ والخاص بأعداد أوليات ادراج المشاريع والذي ادى تطبيقة الى توقف معظم المشاريع .

إن وجود (حيود) في انجاز المشاريع من قبل المؤسسات والوزارات يكشف عن تلكؤ ومعوقات لتنفيذ البرنامج الحكومي لمعالجة الفقر في العراق وهو ما يدعونا للبحث عن واقع التحديات التي حالت دون إنجاح البرنامج الحكومي في تحجيم ظاهرة الفقر وصولا إلى تحقيق التنمية.

المحور الثاني . التحديات التي تواجه البرنامج الحكومي لمعالجة الفقر

لما كانت السياسة العامة نتاج تفاعل ديناميكي معقد يتم في إطار نظام فكري بيئي سياسي محدد تشترك فيه عناصر معينة رسمية وغير رسمية يحددها النظام السياسي، متمثلة بدستور الحكم في الدولة ، الفلسفة السياسية الحاكمة ، السلطة التشريعية ،السلطة التنفيذية ،السلطة القضائية ،الاحزاب السياسية ،جماعات النفع العام والخاص، الصحافة والرآي العام ، الامكانيات والموارد المتاحة ، طبيعة الظروف العاملة للبلد[٣٩].عليه ، يمكن أن نحدد اهم المعوقات والتحديات التي حالت دون تحقيق اهداف البرامج الحكومية انطلاقا من المفهوم اعلاه للسياسة العامة بوصفها تفاعل ديناميكي بين هيئات رسمية وغير رسمية واخرى وسطية في ظل واقع البناء السياسي في العراق وتتمثل بالتحديات الآتية:

١. **اختلالات هيكلية في بنية نظام الدولة.** تتمثل في اختلال بنية النظام الاجتماعي للدولة(السياسي –الاقتصادي –المجتمعي) وهذا اختلال يصيب بنبة الدولة السياسية أو الاقتصادية أو الاجتماعية وتولد أزمات ناجمة عن مشكلات كامنة في الهيكل البنيوي لنظام الدولة، وغالبا ما يحدث بحكم التحول في الهيكل الاقتصادي أو السياسي ،وما ينجم عنها من مشاكل هيكلية، أو قد يكون بفعل تدخل قوى خارجية بحكم النفوذ أو الاحتلال، تعمل على خلق أزمات بنيوية لدى البلدان المحتلة، غالبا ما تظهر هذه المشكلات بشكل جلي بعد استقلالها مثل مشكلة الحدود ، مشاكل اقتصادية ،التبعية السياسية والاقتصادية، ويؤدي تراكمها إلى أزمات مستقبلية لها ابعاد اقتصادية وأمنية وسياسية ، وتعد ظاهرة الفقر والبطالة من اهم هذه المشكلات لما لها من تداعيات امنية ومجتمعية ونفسية .

٢. **اختلالات هيكلية في بنية المنظومة السياسية .**

هذه الاختلالات غالباً ما تشهده البلدان التي خضعت للاحتلالات العسكرية من دول أخرى واسهمت هي ذاتها في بنائها السياسي، لقد كان من الطبيعي أن يحمل هذا البناء الذي لا يتفق

وقيم وخصائص المجتمع أن يحمل في طياته اختلالات بنيوية أدى أهمالها إلى تفاقمها مع مرور الزمن وإلى تراكمها وتحولها إلى أزمات معقدة يصعب حلها أو انها ستكون مكلفة للغاية وهنا يطرح نوعين من الحلول المحتملة ،أما حلول تراكمية لتصحيح مسار البناء الاجتماعي للدولة (سياسياً واقتصادياً وثقافياً) أو حلول راديكالية بوصفها حلول جذرية [٤٠].

وتتمثل هذه الاختلالات بواقع (المحاصصة والتوافق)، في اتخاذ القرارات وأشغال المناصب باعتماد الولاءات السياسية والحزبية كأساس لأشغال الناصب الادارية والسياسية فحسب بل وعلى مستوى التشكيلات الحكومية والوزارية بدلاً من اعتماد التكنوقراط (الكفاءة العلمية والادارية) في اشغال المناصب ، وهذا يفسر لنا الفشل في معالجة المشكلات الاجتماعية بسبب سوء الفهم و التقدير وينشأ سوء الفهم عادة عبر جانبين أولهما نقص المعلومات وثانيهما التسرع في إصدار القرارات أو الحكم على الأمور قبل تبين حقيقتها[٤١]، ومن ثم فأن سوء الفهم والتقدير للموقف بسبب عدم الكفاءة يؤدي إلى نتائج سلبية.

، ويعود أصول هذه الاختلالات البنيوية إلى التشكيلة الطائفية والعرقية لمجلس الحكم الانتقالي ، حيث قسم المجلس الأعضاء الـ(٢٥) عضواً بواقع (١٣) عضواً عن الأحزاب الشيعية ، و(٥) أعضاء عن الأحزاب السنية، و(٥) أعضاء عن الأحزاب الكردية ، و(٢)من الأقليات بواقع تركماني واحد ومسيحي واحد[٤٢]. وهذا يعني ان جميع الحكومات المتعاقبة ما بعد مجلس الحكم الانتقالي، حملت في طياتها ما اكتنفه المجلس من محاصصة[٤٣]، أما (التوافقية *) فما هي إلا مرحلة انتقالية يتم العبور فوقها نحو الأفضل منها، لكنها تصبح في لحظات أخرى أسوأ آلية لإدارة مؤسسات الدولة لأنها تحمل بداخلها القدرة التعطيلية الدائمة لصالح أحد أصحاب الفيتوات الكثيرين والعديدين ما ينتهي بالدولة إلى شلل دائم ويؤدي إلى عدم القدرة على إرضاء المواطنين[٤٤]، وكان من نتاج هذا الاختلال البنيوي المتمثل بواقع التوافق في اتخاذ القرارات والمحاصصة في توزيع المناصب الوزارية والادارية هو عرقلة إقرار الكثير من القوانين المهمة , والتي تعتبر الأداة الجوهرية في تنفيذ أي سياسة عامة[٤٥] ، ومنها البرامج الحكومية في معالجة ظاهرة الفقر في العراق.

٣. **الاختلات الهيكلية في البنية الاقتصادية:** إذ ان اعتماد لتنمية غير المتوازية* بين الانشطة الاقتصادية المختلفة غالبا ما يؤدي الى جنوح الاقتصاد نحو الازدواجية ، إذ يوجد قطاع قطاع متطور نسبياً إلى جانب قطاعات أخرى متخلفة ، وغالبا ما يشمل هذا القطاع صناعات تصديرية وتكون مرتبطة بالاقتصاديات الخارجية أكثر من ارتباطها بالأنشطة المحلية ، ونتيجة لضعف الطاقة الاستيعابية للقوى العاملة في مثل هذه الانشطة ، فان الجزء الاعظم من (القيمة المضافة) يعود ارأس المال او ما يسمى بفائض العمليات وبالتالي فأن ثمار النمو في مثل هذه الانشطة يعود الى قلة من اصحاب رؤوس الاموال وهذا يؤدي بدوره إلى التفاوت في توزيع الدخول[٤٦]،

ويتسم الاقتصاد العراقي كونه اقتصاد ريعي احادي الجانب يعتمد على ريع البترول وهذا يعني تذبذب اسعار البترول أو انخفاضها سينعكس سلبا على دخل الفرد ومن ثم القدرة الشرائية ،والطلب على الايدي العاملة وهذا يرفع معدلات البطالة مما يعزز من معدلات الفقر لاسيما الطبقة العاملة .

٤. **الفساد السياسي** : يترك الفساد الاداري والمالي والسياسي أثار واضحة على الساحة العراقية ، لعل ابرزها الفقر الذي سيظهر جليا بسبب عدم قدرة الدولة القيام بأجراء تنمية حقيقة التي تقوم على تهيئة كل الامكانيات البشرية والمادية والتخطيطية ،فاذا كان الفساد هو احد العوامل الاساسية لمعرقلة لإخراج هذه الإمكانيات الى الواقع وجعلها تلامس حاجات الناس لاسيما وان مفاصل تنفيذ الخطة التنموية تعتمد على الهيكل الاداري التنفيذي فان كان هذا الهيكل قد اصابة الفساد من حيث ضعف الاداء وعدم وضع الشخص المناسب في المكان المناسب وتسيم المشروعات التنموية الاصلاحية لغير الاختصاص مقابل عمولات مادية عندها سيكون مردود هذه المشاريع غير ملائم ومحكوم عليه بالفشل[٤٧].

والفساد السياسي هو نتاج لواقع اختلال بنية النظام السياسي بسبب واقع التحولات السياسية التي شهدها العراق بعد عام ٢٠٠٣، ومثاله اعتماد الولاء السياسي أساسا لشغل الوظائف والمناصب بل وعلى مستوى التشكيل الحكومي والوزاري ، في الوقت الذي يجب فيه اعتماد الجدارة والكفاءة والنزاهة في شغل تلك الوظائف[٤٨]، وكان من نتائج هذه الاختلالات الهيكلية في البنية السياسية هو ارتفاع مستويات الفساد المالي والاداري والسياسي، وحسب منظمة الشفافية العالمية لعام ٢٠١٩ احتل العراق المرتبة ١٦٢ من اصل ١٨٠ دوله في مؤشر مدركات الفساد العالمي[٤٩]، وهذا يعني أن هناك تصاعد مستمر في ظاهرة الفساد في العراق وهذا له انعكاساته وتداعياته السلبية على البرامج الحكومية في معالجة ظاهرة الفقر، بل يشكل معوق اساس لأي محاولة اصلاح لاسيما الاقتصادية منها متمثلة بظاهرة الفقر.

٥. **الأزمة الهوياتية والثقافية** : يعاني العراق من أزمة هوية تعود جذورها منذ تأسيس الدولة العراقية الحديثة عام (١٩٢١)،بسبب واقع السلوك السياسي التمييزي (اثنياً، وطائفياً، وقومياً) فقد كان لغياب الدولة الممثلة لهوية عراقية واضحة تنطوي على جميع التنوعات العرقية والدينية والمذهبية يعود الى كون الدولة العراقية الحديثة لم تعبر عن واقع البلد ولا عن تركيبته الاجتماعية المتنوعة ،بقدر ما كانت تعبر عن فئة بعينها ،لقد كانت وما زالت نتائج هذا السلوك هي مرحلة بعد ٢٠٠٣/٤/٩،حيث أخذت شكل أزمة سياسية قوامها غياب الهوية الوطنية ،وبروز هويات أثنية ، وقومية ،وعرقية، وطائفية مسيسة ، تجسدت في ثلاثة قوى سياسية تتصارع على السلطة ، متناقضة في توجهاتها واعتباراتها القيمية ،شكلت بمجموعها أقطاب الأزمة السياسية في العراق على المستوى المحلي[٥٠] .

وتحدث هذه الازمة عندما يصعب انصهار كافة افراد المجتمع في بوتقة واحدة تتجاوز انتماءاتهم التقليدية أو الضيقة ، فالخلاف وليس الاختلاف هو السبب الرئيس في أزمة الهوية، وتتسم (الثقافة السياسية*) في العراق بواقع التشظي الهوياتي والولائي متمثلة بسيادة الهويات الفرعية على حساب الهوية العامة هوية الوطن والمواطنة ضعف الثقافة السياسية.

إن ضعف الثقافية السياسية لدى البعض ،فضلاً عن العزوف عن المشاركة السياسية الواعية نتيجة لعدم اقناعهم بجدوى التصويت لغرض التغيير، اضافة إلى غياب الثقة بنتائج الانتخابات أدى إلى شيوع مظاهر السلبية واللامبالاة ؛ لهذا اتسمت السياسة العامة بعد العام ٢٠٠٣ بعدم الرشد والعقلانية في اتخاذ القرارات لحل المشكلات المهمة السياسية منها والأمنية والاجتماعية والاقتصادية خاصة.

أزمة الاندماج والتكامل. لقد كان لواقع التشظي الهوياتي والولائي وسيادة الثقافات الفرعية على حساب الثقافات العامة ثقافة المواطنة ، اثار سلبية على مستوى الاندماج الوطني ، والواقع أن ثمة صلة بين الأقليات القومية والدينية والاندماج الوطني، فعندما تحرم تلك الأقليات من التمتع بحقوقها وحرياتها ، وتغيب هويتها تلجأ الى التمرد ومحاولة الانفصال عن الكل الاجتماعي[٥١]، وهذا بطابع الأمر سيكون مولداً للمشكلات ويعيق البرامج والجهود الحكومية في مواجهة مشكلة الفقر.

٦. **ارتفاع معدلات البطالة:** الواقع أن البطالة تؤدي إلى الفقر ، والفقر يعني العوز والحرمان والاخير يقود الاحباط، واذا ما استشعر الفرد بالإحباط الناجم عن الحرمان بسبب البطالة والفقر فأنه يسعى الى التغيير، والتغيير هنا ليس بالضرورة ضمن الاطر القانونية والدستورية بل قد تكون خارج الاطر الدستورية اي عبر العنف الموجه نحو من يعتقد انه سبب احباطه وعليه ، فإن شدة الرغبة في السلوك العدواني يختلف باختلاف كمية الاحباط الذي يواجهه الفرد، كما تزداد وتقل شدة الرغبة في العمل العدائي ضد من يدركه الفرد على أنه مصدر الاحباط ،وقد يوجه العدوان نحو شيء أو شخص مخالف للشخص أو الشيء الـــذي سبب الغضب وهو استجابة تلقائية للإحباط ويدعى بـ (السلوك العدواني التحويلي[٥٢]).

عليه يمكن القول أن الفقر هو نتاج للبطالة والاخير هو نتاج لاختلالات هيكلية في بنية المنظومة الاقتصادية متمثلة بالاقتصاد الريعي (احادي الجانب) والاخير نتاج لواقع اختلال بنية نظام الدولة السياسي بسبب التحولات السياسية ما بعد ٢٠٠٣/٤/٩، فضلاً عن عدم وضوح معالم النظام الاقتصادي العراقي ،بيد انه يميل إلى اقتصاد السوق. ومن ثم كان لهذا الاختلال في بنية المنظومة الاقتصادية لاسيما(البطالة*) أثر كبير على ارتفاع مستويات ظاهرة الفقر وتداعيات ذلك على الأمن القومي العراقي.

٧. **الإرهاب ومحاربته** :منذ عام ٢٠٠٣ والعراق يواجه الارهاب والارهاب الدولي ، وكانت استراتيجية الامن القومي العراقي (٢٠١٤-٢٠١٥) قد وضعت من اولوياتها تحرير الاراضي العراقية المحتلة

من قبل تنظيم داعش الإرهابي ، إذ أدى إلى استنزاف الموارد المادية وكذلك تدميره للبنى الاقتصادية التحتية, وكذلك خلق بيئة طاردة للاستثمار الأجنبي المباشر وغير المباشر[٥٣]، والاخير كان له ارتدادات سلبية على معالجة ظاهرة الفقر في العراق بسبب تأخير تنفيذ مشاريع التنمية والبرنامج الحكومي لمعالجة الاختلالات لاسيما الاقتصادية منها متمثلة بالفقر، في ظل الحرب على الإرهاب.

٨. التقلبات والتراجع في اسعار النفط: فانهيار أو تذبذب اسعار البترول ينتج عنه تقشف حكومي وانخفاض في النفقات الحكومية التي كانت من المفترض أن تكون الرافد الأول لتخفيف الفقر وهذا ما انعكس على دور الدولة في ادائها الاجتماعي وهو ما أدى إلى تفاقم ظاهرة الفقر[٥٤].

٩. إن الدستور العراقي الدائم عام ٢٠٠٥ ، لم ينص صراحة على طبيعة وفلسفة النظام الاقتصادي المنشود للبلاد بكونه رأسمالياً أم اشتراكيا ، بل وضع اليات ومبادئ عمل اقرب في جوهرها الى النظام الاقتصادي الرأسمالي والحرية الاقتصادية مع الحفاظ على دور مركزي ومحدود للدولة في بعض الاختصاصات[٥٥]، كما لم تحدد فلسفة الدولة بشكل واضح وصريح فيما إذا كانت دولة مدنية حديثة علمانية أم اسلامية[٥٦]، وهذه كانت احد اسباب الضبابية وعدم الوضوح في السياسة الحكومية تجاه
المشكلات الاجتماعية.

الخاتمة:

الواقع أنه على الرغم من الدور الدولي والاقليمي للحد من ظاهرة الفقر في العراق إلا أنه لازلت معدلات الفقر مرتفعة، الامر الذي يستدعي ضرورة دراسة المشكلة وبيان متغيراتها ووضع حلولها الافتراضية أنياً أو مستقبلياً عبر رسم سياسات عامة، بيد أن اعتماد المنطق الاستنباطي في معالجة المشكلات الاجتماعية في العراق لاسيما الاقتصادية منها وحتى السياسية يبدو أنه غير مجدي وغير ناجح ومن ثم أرى ضرورة اعتماد المنطق الاستقرائي في التحليل والتفسير ووضع الحلول الافتراضية بوصف المشكلة هي محلية ذاتية ويمكن تشخيصها استقرائياً بواقع اختلال البنية السياسية بوصفها الأزمة الرئيسية ومن ثم فان زوال الأخيرة يعني بالضرورة زوال كافة المظاهر والأعراض المصاحبة للأزمة والتي يعبر عنها مجازاً بالمشكلات ، لهذا فأن اعتماد المنطق الاستقرائي في تحليل وتفسير الظواهر وايجاد الحلول والمعالجات الافتراضية هو الاسلم في التعاطي مع الظواهر الاجتماعية في العراق تحديداً وما يشهده من أزمات ومشاكل بنيوية سياسية واقتصادية لاسيما مشكلة الفقر في العراق، وعلى الرغم من مساعي الحكومات العراقية المتعاقبة في تحديد الفقر ورسم سياسات وطنية ووضع استراتيجيات تنموية فضلاً عن الجهد الدولي والاقليمي على مستوى المنظمات الدولية والاقليمية ومؤسسات المجتمع المدني إلا أنه لازالت مشكلة الفقر مستمرة بمعدلاتها وهذا يعني أن الجهد الوطني والخارجي قد فشل في معالجة الفقر

في العراق ، وهو ما مؤشر على وجود معوقات وتحديات حالت وتحول دون أنجاح الجهد الوطني والخارجي للحد من الفقر في العراق ومن ثم فهو مدعاة لضرورة البحث في تلك المعوقات أولا ، وهذا ما تم الكشف عنه واثباته في هذا البحث متمثلاً بالاختلالات الهيكلية في منظومة القيم الاجتماعية للدولة، بيد أن الفاعل الأكثر ديالكتيكية لظاهرة الفقر في العراق هي أزمة البناء السياسي واحد مظاهرة الفساد المالي والاداري والسياسي ، كما يتطلب الامر ضرورة التمييز بين الأزمة والمشكلة ، بين الازمة واعراضها ، فالأصل هنا في التعاطي والمعالجة هي الازمة الرئيسية أما الاعراض فتزول بزوال المسبب.

الهوامش والمصادر :

* ويتم تعريف التخطيط الاستراتيجي بأنه عبارة عن "قيام الدول بالتخطيط بعيد المدى بالاعتماد على متغيرات خارجية وداخلية، واستهداف القطاعات والشرائح المستفيدة من هذا التخطيط، وهو عملية دائمة ومستمرة يتم تجديدها كل سنة، ويُمكن تعريفها أيضاً بأنها خطة عمل شاملة لتحقيق أهداف معينة " للمزيد ينظر: حسون عبود دبعون، الاستراتيجيات اللازمة لمعالجة ظاهرة الفقر في العراق (تحليل جغرافي)، بحث جامعي، كلية الآداب، جامعة بغداد، ٢٠١٢، ص ١-٣٦.

(١) فهمي خليفة الفهداوي، مصدر سبق ذكره،ص٣٤.

* تعرف المشكلة وفقاً (لمعجم العوم الاجتماعية) " انها كل موقف اجتماعي يقتضي تغييراً نحو الافضل والمشكلة هي ظاهرة اجتماعية ذات وضع خاص ،بيد انه ليس من الضرورة ان تكون كل ظاهرة اجتماعية مشكلة ، والمشاكل الاجتماعية أنواع ، اهمها ما ينتج من ظروف المجتمع أو البيئة الاجتماعية .للمزيد ينظر : إبراهيم مدكور ، معجم العلوم الاجتماعية ، مطابع الهيئة المصرية العامة للكتاب،ط١،القاهرة ،١٩٧٦،ص٥٤٧.

** ارنولد توينبي (١٨٨٩-١٩٧٥) مؤرخ إنكليزي اهتم بفلسفة التاريخ واشتهر بنظرية الدورات التاريخية .

٢- نقلا عن : ميثم عنيدي علي ،سياسة ادارة الازمات في العراق بعد عام ٢٠٠٣ (دراسة في الازمات السياسية)، اطروحة دكتوراه (غير منشورة) ، كلية العلوم السياسية ،جامعة النهرين،٢٠١٨،ص٢١.للمزيد ينظر : ارنولد توينبي ، مختصر دراسة للتأريخ، ترجمة فؤاد محمد شبل، الجزء (الأول)،القاهرة، الهيئة العامة لشؤون المطابع الأميرية ،٢٠١١،ص٢٣٣.

٣- التقرير الطوعي الأول حول أهداف التنمية المستدامة ٢٠١٩ (انتصار إرادة وطن)، العراق، ٢٠١٩، ص ١-٧٨.

٤- منظمة العمل الدولية، البرنامج الوطني للعمل اللائق العراق: التعافي والإصلاح ٢٠١٩-٢٠٢٣، ص ١-٣٨.

٥- التقرير الطوعي الأول حول أهداف التنمية المستدامة ٢٠١٩ (انتصار إرادة وطن)، العراق، ٢٠١٩، ص ١-٧٨.

٦- فريق إعداد استراتيجية التخفيف من الفقر، استراتيجية التخفيف من الفقر في العراق: ٢٠١٨ – ٢٠٢٢، جمهورية العراق/ وزارة التخطيط، ٢٠١٨، ص ١-١٢٢.

٧- خضير عباس أحمد النداوي، تحديات وصعوبات تطوير المشروعات الصغيرة والمتوسطة في العراق، مصدر سبق ذكره، ص ٨.

٨- منظمة العمل الدولية، البرنامج الوطني للعمل اللائق العراق: التعافي والإصلاح ٢٠١٩ – ٢٠٢٣، ٢٠١٩، ص ١-٣٨.

٩- حسين قاسم محمد الياسري، مشكلة الفقر في العراق: الأسباب والمعالجات، مجلة آداب البصرة، كلية الآداب، جامعة البصرة، العدد ٨٨، ٢٠١٩، ص ٣٠٦-٣٣٦.

١٠- عدنان عبد الأمير مهدي، مشكلة البطالة في العراق بعد ٢٠٠٣ واقعها، وأسبابها، وآثارها، وخيارات السياسة العامة، العراق/بغداد، مركز البيان للدراسات والتخطيط، ٢٠٢١، ص ١٤.

١١- محمد رشم وفضيلة بوطورة وبدر عبدالله، ظاهرة الفقر في العراق وآليات معالجتها (محافظة المثنى حالة دراسية)، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية-دراسات اقتصادية-، جامعة زيان عاشور بالجلفة، العدد ٢، المجلد ٧، ٢٠١٣، ص ٣٨٤-٣٨٥.

١٢- حسين قاسم محمد الياسري، مشكلة الفقر في العراق: الأسباب والمعالجات، مصدر سبق ذكره، ص ٣٢٢.

١٣- محمد عبد صالح، الفقر في العراق بين التخصيصات الاستثمارية ومستويات الأسعار بعد ٢٠٠٣ دراسة تحليلية اقتصادية، مجلة الدراسات الاقتصادية والإدارية، المجلد ١، العدد ٦، ٢٠١٤، ص ٣٤-٥٥.

١٤- حسين قاسم محمد الياسري، مشكلة الفقر في العراق: الأسباب والمعالجات، مصدر سبق ذكره، ص ٣٢٤.

١٥- عدنان عبد الأمير مهدي، مشكلة البطالة في العراق بعد ٢٠٠٣ واقعها، وأسبابها، وآثارها،وخيارات السياسة العامة، مصدر سبق ذكره، ص ١٣.

١٦- زينب شلال عكار وعادلة حاتم ناصح، أثر السياسة المالية والنقدية على أداء سوق العراق للأوراق المالية: دراسة تطبيقية في سوق العراق للفترة ٢٠٠٩ – ٢٠١٨، مجلة جامعة الأنبار للعلوم الاقتصادية والإدارية، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة الأنبار،المجلد ١٢، العدد ٣٠، ٢٠٢٠، ص٩١-١١٣.

١٧- أمير فريد محمد محمد وخالد علي ذياب المجالي، أثر السياسات المالية والنقدية على النمو الاقتصادي في العراق، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية الدراسات العليا، جامعة مؤتة، الأردن، ٢٠٢٢، ص ١-٥٢.

١٨- زينب شلال عكار وعادلة حاتم ناصح، أثر السياسة المالية والنقدية على أداء سوق العراق للأوراق المالية: دراسة تطبيقية في سوق العراق للفترة ٢٠٠٩ – ٢٠١٨، مصدر سبق ذكره، ص ٤٨.

١٩- حسين قاسم محمد الياسري، مشكلة الفقر في العراق: الأسباب والمعالجات، مصدر سبق ذكره، ص ٣٢٦.

٢٠- حسين قاسم محمد الياسري، مشكلة الفقر في العراق: الأسباب والمعالجات، مصدر سبق ذكره، ص ٣٢٣.

٢١- حسون عبود دبعون، الاستراتيجيات اللازمة لمعالجة ظاهرة الفقر في العراق (تحليل جغرافي)، مصدر سبق ذكره، ص ٣٠.

٢٢- محمد عبد صالح، الفقر في العراق بين التخصيصات الاستثمارية ومستويات الأسعار بعد ٢٠٠٣ دراسة تحليلية اقتصادية، مصدر سبق ذكره، ص ٢١.

٢٣- حسين قاسم محمد الياسري، مشكلة الفقر في العراق: الأسباب والمعالجات، مصدر سبق ذكره، ص ٣٢٤.

٢٤- Sabreen Mohammed Rzew and Majida Shaker Mahdi, "سوسيولوجيا الصحة والمرض ", *Al-Adab Journal* 2, no. 137 (2021): 485–516, https://doi.org/10.31973/aj.v2i137.1642.

٢٥- فريق إعداد استراتيجية التخفيف من الفقر، استراتيجية التخفيف من الفقر في العراق: ٢٠١٨ – ٢٠٢٢، مصدر سبق ذكره،ص ٥٦.

٢٦- التقرير الطوعي الأول حول أهداف التنمية المستدامة ٢٠١٩ (انتصار إرادة وطن)، مصدر سبق ذكره، ص ٤٠.

* ومن أشكال الفساد هو (التهرب الضريبي، تبييض وتهريب الأموال، الاختلاسات، الرشاوي، الوساطة والمحسوبية) للمزيد ،ينظر : فواز خلف ظاهر، الفساد المالي والإداري وغياب ثقافة النزاهة: الأسباب وسبل المعالجة، دراسة قانونية، مصدر سبق ذكره، ص ١٣٦.

٢٧- حسين قاسم محمد الياسري، مشكلة الفقر في العراق: الأسباب والمعالجات، مصدر سبق ذكره، ص ٣٢٤.

[٢٨] - حسون عبود دبعون، الاستراتيجيات اللازمة لمعالجة ظاهرة الفقر في العراق (تحليل جغرافي)، مصدر سبق ذكره، ص ٢٨.
[٢٩] - فواز خلف ظاهر، الفساد المالي والإداري وغياب ثقافة النزاهة: الأسباب وسبل المعالجة، دراسة قانونية، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة كركوك، المجلد ٧، العدد ٢٦، ٢٠١٨، ص ١١٣-١٤٨.
[٣٠] - حسون عبود دبعون، الاستراتيجيات اللازمة لمعالجة ظاهرة الفقر في العراق (تحليل جغرافي)، مصدر سبق ذكره، ص ٢٨.
[٣١] - حسين قاسم محمد الياسري، مشكلة الفقر في العراق: الأسباب والمعالجات، مصدر سبق ذكره، ص ٣٢٧.
[٣٢] - وزارة التخطيط, تقرير التنمية البشرية لعام ٢٠١٤, بيت الحكمة,٢٠١٤,ص٥٢
[٣٣] - عصام حاكم ، سياسات التخفيف من الفقر في العراق، معوقات قديمة وأخرى جديدة، مركز الفرات للتنمية والدراسات الاستراتيجية- مؤسسة النبأ للثقافة والإعلام ، كربلاء المقدسة، تاريخ النشر(٢٠١٨/٥/٣) على الموقع الاليكتروني:http://fcdrs.com/economical/1045
* تضمن الإطار العام للخطة التنموية الوطنية ٢٠١٨/٢٠٢٢ الآتي (الأداء التنموي، السكان والقوى العاملة (خفض نسبة البطالة)، إطار الاقتصاد الكلي، (الإصلاح الاقتصادي)،الحكم الرشيد،القطاع الخاص وتطوير الاستثمار،إعادة إعمار المحافظات،تقليل الفقر،تنمية القطاعات،التنمية الاجتماعية والبشرية،استدامة البيئة والأمن الإنساني) للمزيد ينظر: وزارة التخطيط/ جمهورية العراق، خطة التنمية الوطنية ٢٠١٨-٢٠٢٢، ٢٠٢١، ص ١-٢٦٢.
[٣٥] - جمهورية العراق – وزارة التخطيط ،التقرير نصف السنوي الاول عن متابعة تنفيذ البرنامج الحكومي (٢٠١٨-٢٠٢٢)، ٢٠١٩،ص٣.
[٣٦] -جمهورية العراق – وزارة التخطيط ،اللجنة العليا لاستراتيجية التخفيف من الفقر في العراق(٢٠١٨- ٢٠٢٢)- البنك الدولي،٢٠١٠،ص٤.
[٣٧] - المصدر نفسه، ص٤.
* الحيود هو عدد المشاريع وانشطة الوزارة في البرنامج الحكومي والتي لم تحقق مستهدفاتها خلال النصف الاول من عام ٢٠١٩. للمزيد ، ينظر: جمهورية العراق – وزارة التخطيط ،التقرير نصف السنوي الاول عن متابعة تنفيذ البرنامج الحكومي (٢٠١٨-٢٠٢٢)، مصدر سبق ذكره، ص٦.
[٣٨] - المصدر نفسه،ص٦.
[٣٩] -خيري عبد القوي، دراسة السياسة العامة ، مصدر سبق ذكره ،ص٣٥-٣٦.
[٤٠] - فريق أبحاث ، ديناميكيات النزاع في العراق(تقييم استراتيجي)،بغداد – اربيل ،معهد الدراسات الاستراتيجية ،٢٠٠٧.،ص٦٨. للمزيد حول الأبعاد الخارجية الأزمة السياسية في العراق، ينظر أيضاً :

Kenneth Katzman , Iraq: Politics, Governance, and Human Rights, Congressional Research Service, Prepared for Members and Committees of Congress,2013,P37.

([41]) Charles Baubion , Risk Management: Strategic Crisis Management, Organization for Economic Cooperation and Development,2013,P.9

[٤٢] -نقلا عن : ميثم عنيدي علي ، سياسة ادارة الازمات في العراق بعد عام ٢٠٠٣(دراسة في الازمات السياسية) مصدر سبق ذكره، ص ٥٥. للمزيد ينظر :جعفر عتريسي، العراق في قلب الإعصار-سقوط بغداد والتحولات الكبرى أولى معالم الشرق الأوسط الكبير ،بيروت، دار المحجة البيضاء، الطبعة (الأولى) ،٢٠٠٤،ص٢٥٢.
[٤٣] ميثم عنيدي علي ، سياسة ادارة الازمات في العراق بعد عام ٢٠٠٣(دراسة في الازمات السياسية) المصدر السلابق،ص٥٥.
* - كان من المفترض أن تكون التوافقية وسيلة لتقليل الانقسامات والتناقضات بين مكونات المجتمع وبناء الثقة المتبادلة بينهما عبر اشراك الجميع في تشكيل السلطة الحاكمة عبر تشكيل ائتلاف واسع يضم كل المكونات الاثنية والطائفية والدينية ،أي لايكن هناك اغلبية واقلية فالكل ممثلون في السلطة ، بيد ان الواقع باتت وسيلة لتعطيل الكثير من المشاريع التنموية وتعطيل التشريعات والقرارات التي تمس حياة الفرد والشعب وذلك بسبب غلبة الاعتبارات القيمية على مصلحة الوطن فضلا عن واقع التشظي الهوياتي والثقافي . للمزيد ،ينظر :عامر هاشم عواد، الواقع السياسي وتداعياته على التخطيط الاستراتيجي للدولة العراقية، في مجموعة باحثين :استراتيجية بناء دولة العراق بعد الانسحاب الامريكي- المؤتمر السنوي لقسم الدراسات السياسية، بغداد ، بيت الحكمة ،ط١،٢٠١١،ص٣٢.
[٤٤] - عبد العظيم جبر حافظ، عبد العظيم جبر حافظ، التحول الديمقراطي في العراق الواقع ..والمستقبل، بيروت ،مؤسسة مصر مرتضى للكتاب العراقي،٢٠٠٧،ص ص٣٥٣-٣٥٤.
[٤٥] - ينظر: حسن سعد عبد الحميد وعدنان عبد الامير الزبيدي(بتصرف) ، الوجيز في السياسات العامة العراقية بعد ٢٠٠٣، برلين، المركز الديمقراطي العربي،٢٠١٦،ص٦٧.
* المقصود (بالتنمية غير المتوازية) أن يعمد الى تطوير قطاع بعينة دون القطاعات الاخرى ، أو أن يكون هناك اعتماداً على المكننة والحداثة في الانتاج في بعض القطاعات، بينما يعتمد في قطاعات أخرى على وسائل وطرق بدائية.
[٤٦] -وسن محسن حسن العكيلي، بطالة الشباب – دراسة ميدانية لعينة من العاطلين عن العمل في مدينة بغداد ، رسالة ماجستير (غير منشورة) ، كلية التربية للبنات ، جامعة بغداد ،٤٨، ٢٠٠٨.
[٤٧] -عبد الواحد مشعل، الادارة ومخاطر الفساد الاداري والمالي اجتماعيا واقتصادياً، مجموعة باحثين ، في : الفساد الاداري (ابعاده القانونية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية) ، وقائع الندوات العلمية التي عقدها قسم الدراسات القانونية خلال عام ٢٠٠٨،بغداد، بيت الحكمة،،ط١،٢٠٠٩،ص١٣-١٤.
[٤٨] سالم سليمان محمد وخضر عباس عطوان ، الفساد السياسي والأداء الإداري : دراسة في جدلية العلاقة ، مجلة شؤون عراقية، العدد الاول، عمان، المركز العراقي للدراسة الاستراتيجية،٢٠١٠ ،ص١٢٢
[٤٩] - منظمة الشفافية العالمية ،مؤشر مدركات الفساد لعام ٢٠١٩.
[٥٠] -ميثم عنيدي علي ، سياسة ادارة الازمات في العراق بعد عام ٢٠٠٣(دراسة في الازمات السياسية) مصدر سبق ذكره،ص١٣٥.
* تعرف الثقافة السياسية أنها "نسق من القيم والاتجاهات والمعتقدات السياسية، أي أنها مجموعة من المواقف والمعتقدات والمشاعر التي تدور حول السياسة الجارية في دولة ما وفي مدة زمنية معينة.. نقلا عن: هشام حكمت عبد الستار حسين: الديمقراطية وإشكالية الثقافة السياسية في الوطن العربي، أطروحة دكتوراه غير منشورة ،كلية العلوم السياسية ،جامعة بغداد ،٢٠٠٢،ص٢٢.
[٥١] -ينظر : محمد السماك ، الأقليات بين العروبة والإسلام ،الطبعة (بلا)،بيروت ، دار العلم للملايين ، ١٩٩٠،ص١٤.

[٥٢] - نقلا عن : ميثم عنيدي علي ، البطالة والعنف السياسي في العراق خلال المدة(٢٠٠٣/٢٠١٣)، دراسة ميدانية ، رسالة ماجستير غير منشورة ، كلية العلوم السياسية ، جامعة النهرين ،٢٠١٣،ص١٨٧. للمزيد حول العنف التحويلي ،ينظر :باكيناز حسن ، نمو القدرة على فهم السلوك العدواني التحويلي عند تلاميذ الابتدائية ، العدد الثاني ، كلية الآداب ,جامعة الزقازيق، دراسات نفسية ،٢٠٠٠,ص ص٢٦-٣٣

* إذ بلغت معدلات البطالة لمن هم في سن العمل تصل في بعض نتائج الدراسات الى (28.1%) من قوة العمل سنة ٢٠٠٣ و (٣١ %) من قوة العمل سنة ٢٠٠٤ و (٣٧,٩ %) من قوة العمل سنة ٢٠٠٥ ، و(٥٢%) سنة ٢٠٠٦ ، و(٦٢%) سنة ٢٠٠٧ باستثناء منطقة كردستان ومحافظة الانبار، ينظر: ابتهال جاسم رشيد ،البطالة في العراق ،مجلة دراسات اجتماعية ،العدد(٢٥)، بغداد ، بيت الحكمة ،٢٠١١،ص٥٤ .

[٥٣] - حسن سعد عبد الحميد وعدنان عبد الامير الزبيدي(بتصرف) ، الوجيز في السياسات العامة العراقية بعد ٢٠٠٣، برلين، المركز الديمقراطي العربي،٢٠١٦،ص٦٧.

[٥٤] - المصدر نفسه ،ص٦٧.

[٥٥] -خضير عباس احمد لنداوي، الفقر في العراق والتحول من ظاهرة اقتصادية الى مأزق اجتماعي وسياسي ، ورقة تحليلية ، مركز الجزيرة للدراسات،٢٠٢٢،ص٧-٨.

[٥٦] - حسن سعد عبد الحميد وعدنان عبد الامير الزبيدي(بتصرف) ، الوجيز في السياسات العامة العراقية بعد ٢٠٠٣،مصدر سبق ذكره،ص٢٦.