منظمة العمل الدولية

Funded by the European Union
بتمويل من الاتحاد الأوروبي

السياسة الاجتماعية والمخاض التنموي للحماية الاجتماعية في العراق

خيارات التحول لحقبة مستدامة

د. عدنان ياسين مصطفى

ورقة عمل
WP/2023/02

تـم تمويـل هـذه الورقـة بدعـم مالـي مـن الاتحـاد الأوروبـي. محتوياتهـا هـي مسـؤولية المؤلفيـن وحدهـم ولا تعكـس بالضـرورة وجهـات نظـر الاتحـاد الأوروبـي. التفسـيرات والاسـتنتاجات الـواردة فـي هذه الورقـة تخص المؤلفيـن ولا تعكس بالضرورة سياسـات أو وجهـات نظـر منظمـة العمـل الدوليـة أو الأمـم المتحـدة. هـذه ورقـة عمـل، وقـد تـم إعدادهـا بغية تسـهيل تبـادل المعرفـة وتحفيز النقاش. لم يتم تحرير النص وفقًا لمعايير النشر الرسمية ولا تتحمل منظمة العمل الدولية أي مسؤولية عن الأخطاء.

مقدمة:

لعله بات من المسلم به اليوم في مخاض التنمية ان الكثير من بلدان العالم تكافح أكثر من أزمة في الوقت نفسه: الوباء الذي لا يزال يتمدد، والتعرض المستمر لحالات الطوارئ الصحية في المستقبل؛ وارتفاع غير مسبوق في أزمة تأمين الأمن الغذائي، بعد ان تفاقمت بسبب الحروب والازمات ؛ الهشاشة والصراع والعنف. والمد المتصاعد باطراد لهجمات تغير المناخ وتأثيره في الامن البيئي بشكل عام.

وفي هذا السياق يمكن أن يكون تحييد إحدى هذه الأزمات أمرًا محيرًا وخطيرًا. إذ تواجه بعض الدول، احياناً جميع هذه الازمات مرة واحدة، وتقاتل البلدان على جبهات متعددة. وعادة ما يمنعهم ذلك من الاهتمام بالمهمة طويلة الأجل المتمثلة في تزويد الناس بالمعرفة والمهارات والوصول إلى الرعاية الصحية والفرص التي يحتاجونها للعيش بإمكاناتهم الإنتاجية الكاملة. يعد الاستثمار في أنظمة مرنة ومستجيبة للصدمات أمرًا بالغ الأهمية لحماية مكاسب رأس المال البشري وتعزيز المرونة في مواجهة الصدمات المستقبلية.

ولا يخفى على الجميع، ان نهج التنمية البشرية والمؤشرات الرئيسة التي انطلقت في رحاب الامم المتحدة عام ١٩٩٠ ، قد حملت في طياتها أول برنامج تنمية بشرية عالمي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي قدم من خلالها تقرير التنمية البشرية نهجاً جديداً للفهم وتحليل طبيعة الازمات عبر سلسلة من المؤشرات الساعية للنهوض برفاهية الإنسان. وقد تجسدت الخطوط الاولى للتأسيس عبر رؤى ومضامين انسانية رسمت مضامينها ومساراتها بالقدرات النظرية للمؤسس أمارتيا صن في ميدان التنمية، إذ ينظر إلى التنمية على أنها عملية توسع حرية الناس وتعزيز قدراتهم. وهو ما يشجع صانعي السياسات على النظر إلى ما هو أبعد من النقد، باعتماد مقاييس واقعية للفقر وإيلاء اهتمام أكبر للأشياء التي يقدرها الناس جوهريًا.

لقد جلبت تلك التقارير وتلك التي تلتها تغيير ثوري في تصور التنمية والطريقة التي ينظر بها قادة العالم الى الفقر والظلم والفجوات. ومنذ مطلع العقد الاخير من القرن العشرين وتحديداً عام ١٩٩٠، كانت تقارير التنمية البشرية العالمية تستكمل بأكثر من ثلاثين إقليميًا وبلداً وأكثر من ٧٠٠ تقرير NHDR وطني. هذه التقارير تمثل أدوات مناصرة استراتيجية تم إنشاؤها من خلال عملية المشاركة النشطة داخل البلدان وعبر المناطق لمعالجة القضايا المتطورة وتوضيح احتياجات الناس ذات الأولوية. أنها بلا شك توفر مصدر مهم للابتكار والتقدم في سياسات وممارسات التنمية.

وانطلاقاً من القناعات المتشكلة عبر دراسات وحوارات عميقة للمشهد التنموي العراقي، بات من الضروري الإحاطة بالتوجهات والتحولات والمسارات على اختلاف أنواعها وابعادها وامتداداتها، ومحاولة ربط السياسة الاجتماعية بالحماية الاجتماعية ورسم صورة للتدخلات التي يمكن للحكومة العراقية والجهات الفاعلة غير الحكومية والخارجية القيام بها من أجل تحسين جودة نوعية الحياة واستدامتها عبر تقديم أفضل للخدمات والحدّ من الفساد وتعزيز الأمن الانساني.

ولتجنب بناء تصورات بعيدة عن الواقع محيطة وواعية بالمخاطر المحدقة، لابد من تعزيز الترابطات والمشاركة وفرص التعلم المشترك بين الجهات الفاعلة في ظروف الأزمات، إذ ليس من السهل إحضار جميع الأطراف المختلفة على طاولة واحدة. فالأمن والتنمية والأعمال والمصالح المحلية والرؤى والاولويات قد تكون متضاربة. والعمل الأكثر تضامناً، هو فهم محفزات ومحركات كل جانب يمكن أن يعزز فرص التعلم المشترك ليؤدي بالنتيجة إلى تعاون مثمر وبناء.

أهمية الدراسة:

ليس من شك ان منهج بناء الدولة وتحسين جودة نوعية الحياة واستدامتها يحتاج الى حلول حقيقية مناسبة اهمها اعمار البنى التحتية وزيادة كفاءة وقدرات رأس المال البشري والاجتماعي، وتخفيف المخاطر التي تهدد سلامة البيئة، وبناء سياسة اجتماعية فاعلة ومبتكرة ترتكز على منظومات وأطر مؤسسية قادرة في الوصول الى الاهداف الحقيقية التي تتسم بالاستدامة . وأن تقييم حدة المخاطر والتعامل مع المتغيرات المتوقعة يتطلبان تعبئة الطاقات وتنسيق الجهود ووضع برامج وسياسات وأطر تنظيمية في اطار دولة تنموية فاعلة.

وما دامت السياسات الاجتماعية تشكل المحور الرئيس لتضميد الجراح والتخفيف من الاثار الناجمة عن تلك الازمات للوصول الى استدامة التنمية، فان الخيارات المتاحة أمام راسمي السياسات وشركاء التنمية تضعهم أمام حقيقة أنه لا يمكن تناول السبب الرئيس للرفاه الاجتماعي، لاسيما في هذه المرحلة من التطور التي يمر بها المجتمع العراقي، إلا من خلال التدخلات التي تستهدف تعزيز مسارات التنمية المستدامة وتقويمها. وهذا الأمر يدعو إلى مزيد من الاهتمام بالطريقة التي تُتخذ بها التدابير اللازمة لتحسين الحياة وأوضاع الناس في الحضر والريف على حد سواء، فضلا عن العمليات والمعارف الاجتماعية التي يمكن أن تحقق تحسن مستدام في أوضاع البشر عموما والفئات الهشة خصوصا. ذلك إن الحياة في العراق حافلة بالتحديات الجديدة، ومنها المتعلقة بالخدمات العامة (التعليم والصحة ومستويات المعيشة) والبيئة، واستدامة الحياة، وترسيخ الحريات الاساسية. وهذا الجو المفعم بالتطورات المتسارعة، يضع الجميع امام مسؤولية البحث عن طرق وخيارات لاعادة تقويم المخاطر القديمة، وأن نعترف بالمخاطر الجديدة التي تهدد الامن الانساني للناس، وضرورة مواجهتها، وهذا الالتزام هو جوهر الرؤية الحقيقية للتنمية المستدامة.

أولاً- الخلفية المرجعية:

لأكثر من ثلاثة اعوام منذ ان اجتاحت جائحة كورونا العالم ، تبنت الحكومات سلسلة تدابير وسياسات جديدة وغير مسبوقة لحماية السكان المعرضين للخطر والاقتصادات الوطنية من الضرر الدائم[1]. إذ تم نشر أدوات السياسة الاقتصادية على نطاق غير عادي. في أغسطس ٢٠٢١ ، أصدر صندوق النقد الدولي ما يعادل ٦٥٠ مليار دولار من حقوق السحب الخاصة الجديدة ، وهي الأكبر في تاريخ الصندوق - وان استغرقت العملية وقتًا أطول بكثير مما كان ممكنًا. قدمت حقوق السحب الخاصة الجديدة دعمًا حيويًا للاقتصادات الوطنية حيث كافحت الحكومات الضرر الصحي والاقتصادي الناجم عن الوباء. وقد منحت المبادرة تعليق خدمة الدين التي ترعاها مجموعة العشرين (٧٣ دولة) تخفيفًا مؤقتًا لمدفوعات خدمة الديون حتى ديسمبر ٢٠٢١. وكانت الاستجابات المالية الحكومية من بين أكبر الاستجابات المالية في التاريخ الحديث ، حيث بلغ إجمالي الدعم ١٦ تريليون دولار بين أبريل ٢٠٢٠ وأبريل٢٠٢١ [2].هذه الاجراءات مكنت الأسر والشركات من ان تنجو من الأزمة من خلال مجموعة متنوعة من الأدوات والاليات ، بما في ذلك التحويلات المباشرة وتوسيع المزايا وتأجيل الدفع وضخ السيولة. لتقديم تدابير الدعم المالي الهائلة، إذ تحركت الحكومات لتحديث أنظمة الحماية الاجتماعية الحالية بسرعة وتطوير مرافق جديدة ، مثل المدفوعات الرقمية.

ان ظروف الاستجابة لوباء Covid19 تظهر لنا كيف يمكن للسياسات ان تتمحور حول حماية الناس، فأسهمت بالنتيجة بتعزيز رفاهية الإنسان بشكل كبير. إذ نشرت الكثير من الحكومات مع تصاعد الآثار الاقتصادية والاجتماعية والصحية للوباء ، وفي جميع أنحاء العالم سلسلة من تدابير الحماية الاجتماعية الموسعة لدعم الناس خلال الأزمة. تم الإبلاغ عن أكثر من ١٦٠٠ إجراء للحماية الاجتماعية في جميع البلدان والأقاليم تقريبًا بين فبراير ٢٠٢٠ ويناير ٢٠٢١ [3]. وكان نطاق وحجم هذه التدابير غير مسبوقة في العديد من البيئات. في العديد من البلدان ، وسعت الحكومات تدابير الحماية لفقدان سبل العيش والدخل. وقد بدأ الكثيرون في تمديد التحويلات المباشرة ، على شكل مدفوعات نقدية ودخل مضمون. حيثما وجدت برامج التحويل بالفعل ، زادت الحكومات الفوائد ووسعت نطاق التغطية لتشمل المزيد من المتلقين [4]. بحلول نهاية عام ٢٠٢٠ ، وصلت التحويلات النقدية إلى ما يقرب من ١,١ مليار شخص في جميع أنحاء العالم ، مع زيادة التغطية بنسبة ٢٤٠ في المائة في المتوسط مقارنة بمستويات ما قبل الوباء [5]. تشير التقديرات إلى أن ما يقرب من ١٧ ٪ من سكان العالم رأوا دفعة تحويل نقدي واحدة على الأقل متعلقة بـ Covid19 بين عامي ٢٠٢٠ و ٢٠٢١ [6].

1 Gentilini, U., Almenfi, M., Blomquist, J., Dale, P., Gi¬uffra, L. D. l. F., Desai, V., Fontenez, M. B., and oth¬ers. 2021. “Social Protection and Jobs Responses to Covid-19: A Real-Time Review of Country Measures.” World Bank, Washington, DC.

2 IMF (International Monetary Fund). 2021. “Fiscal Monitor April 2021.” Washington, DC.

3 ILO (International Labour Organization). 2021. World Social Protection Report 22–2020: Social Pro¬tection at the Crossroads — in Pursuit of a Better Fu¬ture. Geneva.

4 Fang, P., Kennedy, A., and Resnick, D. 2020. “Scaling up and Sustaining Social Protection under Covid-19.” COVID-19 Policy Response Portal Project Note 3, In¬ternational Food Policy Research Institute, Washington, DC.

5 Gentilini, U. 2021. “A Game Changer for Social Pro¬tection? Six Reflections on Covid-19 and the Future of Cash Transfers.” Let’s Talk Development [blog], 11 January. https://blogs.worldbank.org/developmenttalk/game-changer-social-protection-six-reflections-covid-19-and-future-cash-transfers. Accessed 5 October 2021

6 Gentilini, U., Almenfi, M., Blomquist, J., Dale, P., Gi¬uffra, L. D. l. F., Desai, V., Fontenez, M. B., and oth¬ers. 2021. “Social Protection and Jobs Responses to Covid-19: A Real-Time Review of Country Measures.” World Bank, Washington, DC.

في هذا السياق ايضاً، قدمت الكثير من البلدان لسكانها نظام مدفوعات لمرة واحدة على أساس عالمي أو شبه عالمي [7].فضلاً عن التخفيف من وطأة خسارة سبل العيش ، ساعدت برامج دعم الدخل على وقف انتشار Covid19. في البلدان منخفضة الدخل ، تم العثور على تدابير فعالة لدعم الدخل اسهمت في تقليل آثار والوفيات المرتبطة Covid19، وفي البلدان ذات الدخل المتوسط ، ساعدت بتقليل معدلات نمو الحالات Covid19 [8].

لقد شهدت العديد من البلدان توسعات غير مسبوقة في مخططات ومسارات الحماية الاجتماعية، حيث وصلت إلى الفئات التي تم استبعادها من الدعم في الماضي، مثل العاملين في القطاع غير الرسمي والعاملين لحسابهم الخاص [9]. كما دعمت العديد من الحكومات سلالاً من المساعدات الغذائية للأسر المعيشية مجانا [10].وعلق البعض المدفوعات والمساهمات الروتينية، بما في ذلك فواتير الخدمات والقروض وأنظمة المعاشات التقاعدية، وتم نشر أنظمة الدفع عبر الهاتف المحمول لتقديم الدعم المالي - في بنغلاديش والأردن ومالي على سبيل المثال - لتقليل الحاجة إلى زيارة البنوك ومقدمي الخدمات شخصيًا. لجأت البلدان إلى أنظمة التطبيق عبر الإنترنت للوصول إلى أكبر عدد ممكن من مواطنيها. كما وسعت البرازيل نطاق التغطية للأسر التي تم تسجيلها بالفعل كمستفيدين محتملين ثم سجلت حوالي ٢٧ مليون أسرة في غضون أسابيع قليلة من خلال نظام عبر الإنترنت [11] ومنذ أن تسبب Covid19 في أزمة صحية عامة ، تم اتخاذ تدابير لتوسيع التغطية الصحية في جميع أنحاء العالم. سعت عدة دول إلى التأكد من أن مرافق تحديد وتشخيص وعلاج Covid19 متاحة بسهولة بتكلفة منخفضة أو بدون تكلفة. سعت العديد من البلدان إلى سد الفجوات في التغطية الصحية من خلال توسيع الخطط الحالية لتشمل شرائح إضافية من سكانها ، مثل العمال المؤقتين والمهاجرين. وتم توسيع الإجازة المرضية المدفوعة وغيرها من أشكال الدعم ، مثل التعويض عن الدخل المفقود بسبب العزلة الذاتية والحجر الصحي [12].

وفي هذا السياق، عكست الجهود الكبيرة مدى إلحاح الأزمة على الوضع التنموي ، ومن غير المرجح أن تظل تدابير الطوارئ سارية إلى أجل غير مسمى. لكنهم أظهروا أن التفاوتات والثغرات في الحماية الاجتماعية ليست عصية على الحل. لقد أظهروا أنه يمكن للحكومات أن تفعل المزيد لجعل الحماية الاجتماعية حقيقة واقعة. وقد أظهروا أن التدخلات في أمن الدخل والرعاية الصحية على وجه الخصوص يمكن أن تحدث فرقًا هائلاً في حياة الناس. ربما ساعد جائحة Covid-١٩ في توسيع تقدير الجمهور للحماية الاجتماعية وتحسين تجربة الحكومة في تقديمها. وقد أضاف إلى قاعدة أدلة متزايدة بشأن فعالية تدابير الحماية الاجتماعية غير المختبرة نسبيًا ، مثل الدخل الأساسي المضمون.

لقد أدت جائحة Covid19 أيضًا إلى وضع المخاوف التي تم تجاهلها سابقًا في صدارة جدول أعمال الإصلاح. أصبح سد التفاوتات الرقمية أكثر إلحاحًا من أي وقت مضى، حيث جعل الوباء

7 Ibid.

8 Fajardo-Gonzalez, J., and Sandoval, C. E. 2021. “In¬come Support Programs and Covid-19 in Developing Countries.” Development Futures Series Working Pa¬per, United Nations Development Programme, Global Policy Network, New York.

9 International Social Security Association 2021.

10 Fang, P., Kennedy, A., and Resnick, D. 2020. “Scaling up and Sustaining Social Protection under Covid-19.” COVID-19 Policy Response Portal Project Note 3, In¬ternational Food Policy Research Institute, Washington, DC.

11 Gentilini, U., Almenfi, M., Blomquist, J., Dale, P., Gi¬uffra, L. D. l. F., Desai, V., Fontenez, M. B., and oth¬ers. 2021. “Social Protection and Jobs Responses to Covid-19: A Real-Time Review

12 Heymann, J., Raub, A., Waisath, W., McCormack, M., Weistroffer, R., Moreno, G., Wong, E., and Earle, A. 2020. “Protecting Health During Covid-19 and Beyond: A Global Examination of Paid Sick Leave Design in 193 Countries.” Global Public Health 934–925 :(7)15.

الوصـول إلى الإنترنـت بأسـعار معقولـة أمـرًا ضروريًـا للتعليـم مـع إغلاق المـدارس (مـع الاعتـراف بأنـه لا ينبغـي اعتبـاره بـديلاً عـن التعليـم الشـخصي). عـززت الحكومـات فـي جميـع أنحـاء العالـم مرافـق الحكومـة الإلكترونيـة لمواصلـة تقديـم الخدمـات الحكوميـة الأساسـية ، وإدارة الطلبـات الجديـدة (بمـا فـي ذلـك إدارة برامـج الحمايـة الاجتماعيـة الموسـعة) وتوفيـر بوابـات معلومـات مخصصـة لـ Covid19 [13] .يوفـر التعايـش مـع Covid19 دفعـة جديـدة لجهـود الرقمنـة، مدعومًـا بوعـي متجـدد بـأن الاتصـال بالإنترنـت يمكـن أن يخلـق إمكانيـات جديـدة للإدارة العامـة وأن تعزيـز الوصـول إلى الإنترنـت والبنيـة التحتيـة يمكـن أن يكـون ضروريًا للصمود في مواجهة الكوارث المستقبلية [14].

تكتسـب أدوات مثـل التنبـؤ الآنـي (توفيـر معلومـات فـي الوقـت الفعلـي حـول العمليـات الاقتصاديـة والاجتماعيـة فـور ظهورهـا ، بـدلاً مـن انتظـار المعلومـات الإحصائيـة الرسـمية) زخمًـا بالفعـل فـي الجهـود المبذولـة لفهـم الأزمـة سـريعة الحركـة التـي قدمهـا Covid19 والاسـتجابة لهـا. يتـم دمـج مصـادر البيانـات البديلـة مثـل بيانـات التنقـل وبيانـات الازدحـام وأنمـاط الدفـع عبـر الهاتـف المحمـول ونشـاط البحـث على الإنترنت في نماذج لفهم أنماط تفشي المرض والنشاط الاقتصادي [15].

وقـد تكـون هـذه الموجـة المقترنـة بالنشـاط السياسـي، مـن خلال الحمايـة الاجتماعيـة المكثفـة وآليـات التسـليم الجديـدة، قـد أعـادت طـرح التوقعـات العامـة لمـا تسـتطيع الحكومـات القيـام بـه ، على الأقـل بالنسـبة لبعـض النـاس. وإذا اسـتمرت ، فـإن عقليـة جديـدة حـول مـا يمكـن أن تفعلـه الحكومـات للنـاس تفتـح فـرص جديـدة لتغييـر تفكيـر ونهـج السياسـة الاقتصاديـة فـي الوقـت الـذي نواجـه موجـات متصاعدة من التحديات المقبلة.

13 United Nations, 2020. “E-Government Survey 2020.” New York.

14 Barrero, J. M., Bloom, N., and Davis, S. J. 2021. “Inter¬net Access and Its Implications for Productivity, Inequal¬ity, and Resilience.” NBER Working Paper 29102, Na¬tional Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.

15 Buell, B., Cherif, R., Chen, C., Seo, H.-J., Tang, J., and Wendt, N. 2021. “Impact of Covid-19: Nowcasting and Big Data to Track Economic Activity in Sub-Saharan Af¬rica.” Working Paper 124/2021. International Monetary Fund, Washington, DC.

ثانياً- واقع التنمية البشرية في العراق:

لتحديد العوامل المحركة للتنمية البشرية في العراق، وفق مؤشرات الفقر متعدد الابعاد كانت النتائج البارزة على النحو الآتي:

- سجلت مؤشرات التنمية البشرية في العراق تحسناً نسبياً خلال العقد الاخير، إذ في الوقت الذي كان تسلسل العراق بمستوى التنمية المتوسطة وبترتيب ١٣١ عام ٢٠١٣ [16] وبقيمة مؤشر بلغت ٠,٥٩٠ من بين بلدان العالم، شهد تحسن في الترتيب الى ١٢٢ عام ٢٠٢٢ وبقيمة ٠,٦٨٦ [17].
- بلغ متوسط نصيب الفرد من الناتج المحلي بالأسعار الجارية للعام ٢٠٢١ ما بين ٥ الى ٦ ملايين دينار او ما يعادل (٤ آلاف دولار) [18].

■ الحياة المتوقعة للفرد:

زاد متوسط العمر المتوقع عند الولادة في العراق أكثر من عشرة سنوات من ٥٨ سنة عام ٢٠٠٩ الى حوالي ٧٢ سنة عام ٢٠١٨ سنة [19].

تُعزى الزيادات إلى التحسينات في عدد من المتغيرات ، بما في ذلك انخفاض معدلات وفيات الاطفال، وتحسن مستويات المعيشة ، وتحسين التغذية والنظافة، وزيادة الحصول على مياه الشرب المأمونة ، والسيطرة الفعالة على الولادات واحكام السيطرة على المناعة والتحصين.

- وفيات الأطفال والامهات ، والتي تعد واحدة من المؤشرات المكونة للبعد الصحي في مؤشرات الفقر متعدد الابعاد ، قد انخفض معدل وفيات الامهات بشكل كبير خلال السنوات العشرة الاخيرة لتبلغ حوالي ٤٦,١ وفاة لكل ١٠٠٠٠٠ الف ولادة حية لسنة ٢٠٢١ [20]. بلغ معدل وفيات الاطفال الرضع حوالي ١٣,٢ حالة وفاة لكل ١٠٠٠ مولود حي عام ٢٠١٨ وفاة في. كما بلغت معدلات وفيات الاطفال دون سن الخامسة من ٢١,٨ حالة وفاة لكل ١٠٠٠ مولود حي ٢٠١٨ [21]. الانخفاضات بسبب استمرار التحسينات في قطاع الرعاية الصحية، لا سيما في مجال صحة الأم والطفل ، وبشكل أكثر تحديدًا ، في التحصين والكوفيد ١٩، مبادرات الوقاية. ومع ذلك ، على الرغم من التحسينات الملحوظة تحسينات في التحكم والحد من في عدد من الحالات ، لا تزال الامراض المزمنة تشكل مشكلة كبرى سبب المراضة والوفيات.
- مرة أخرى ، على الرغم من التحسن الذي شهدته مؤشرات نقص التغذية بين الأطفال العراقيين تظل هذه النسب مصدر قلق خطير وواسع النطاق. البيانات الديموغرافية والصحية في العراق التي تعكسها المسوح تظهر ان عدد المستشفيات الحكومية في عموم العراق بلغت ٣١٢ مستشفى عام ٢٠٢١، والمستشفيات الاهلية بلغت ١٧٠ مستشفى، مقابل ٢٦٩٣ مراكز رعاية صحية اولية، بينما بلغ عدد المراكز الصحية التخصصية ٢٤٤ مركز. بلغت معدل الولادات الخام الكلية لكل (١٠٠٠) نسمة على مستوى العراق لسنة ٢٠٢١ حوالي ٢٦,٤. أما معدل الوفيات

16 United Nations, UNDP., International Human Development Report, 2013.

17 United Nations, UNDP., International Human Development Report, 2022.

18 وزارة التخطيط ، الجهاز المركزي للاحصاء.

19 وزارة التخطيط، خطة التنمية الوطنية ٢٠١٠-٢٠١٤ و ٢٠١٨-٢٠٢٢.

20 وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للاحصاء، مؤشرات قسم احصاءات البيئة.

21 Monitoring Health and Health system Performance in the Eastern Mediterranean Region, p. 8, P. 10.

الخام الكلية لكل (١٠٠٠) نسمة على مستوى العراق لسنة ٢٠٢١ (٤,٥) [22]. أما عدد العيادات الشعبية العاملة لسنة ٢٠٢١ فقد بلغت ٣٥٨.

■ التعليم:

هو أحد أهم المحركات الرئيسة للتنمية البشرية وواحدة من المفاتيح التي تشكل أبعاد كل من مؤشرات التنمية البشرية HDI والفقر المتعدد الابعاد MPI، إذ يلعب التعليم دورًا رئيساً في بناء القدرات البشرية بشكل عام وكذلك تطوير المهارات والقدرات التقنية في القوى العاملة ، التي تعد ضرورة اساسية للتحول الاقتصادي. و على الرغم من الفوائد الكبيرة التي لا يمكن إنكارها من التعليم للمجتمع، فان الاحتياجات التعليمية، لا سيما في البلدان النامية، لا تزال ذات كبيرة ومهمة.

وفقًا للمسوح التي نفذها الجهاز المركزي للاحصاء ومنها مسح الاحوال الاقتصادية والاجتماعية للمرأة ٢٠٢١، سنوات الدراسة المتوقعة (EYS) للطفل العراقي بلغت سنوات ١٠,٨ سنوات.

في العراق تجلّت أعراض المأزق التنموي في ارتفاع مستويات الفقر وتوقف عجلة التنمية على الرغم من صدور استراتيجيتين للتخفيف من الفقر (٢٠١٠ و٢٠١٨) لخفض الفقر أو تحقيق المساواة في الدخل في البلاد، فقد بلغ معدل الفقر في سنة ٢٠١٤ نسبة ٢٢,٥٠٪ تقريباً [23]. وما تم تحقيقه من مكاسب محدودة في الحد من الفقر حتى سنة ٢٠١٢ قد تدهور بحلول سنة ٢٠١٤ نتيجة لاحتلال المجموعات الارهابية لعدد من المحافظات، والعودة إلى العنف وتدهور البيئة الاقتصادية بسبب انهيار أسعار النفط. وقد نزح أكثر من ٤ ملايين عراقي بسبب الصراعات المختلفة في البلاد. وتشير تقديرات البنك الدولي أن نسبة الفقر في العراق بلغت بعد جائحة كورونا الى حوالي ٣٠٪ [24].

- تمكين المرأة وتعزيز المساواة بين الجنسين: لسد الفجوات المبنية على النوع الاجتماعي في التنمية البشرية. تكافؤ الفرص التعليمية للفتيات والنساء حاسمة لتحقيق المساواة بين الجنسين ، والحد من الأطفال وفيات وتأخير الزواج وإنجاب أنثى القادة. في السنوات الأخيرة ،حاولت الحكومة وضع خطوات في تحسين الوصول إلى التعليم من أجل الفتيات ، ولا سيما في المرحلتين الابتدائية والإعدادية. ومع ذلك ، فإن تمثيل المرأة في المستويات العليا من التعليم لا يزال منخفضًا، مما يحد بشكل كبير من فرص الحصول على مستوى أعلى وبأجور أفضل المواقف.

  - تظهر المعطيات الاحصائية ان معدل المشاركة في القوى العاملة الوطنية قد بلغ (٣٩,٥٪)، وان حوالي (٣٠,٢٪) من إجمالي السكان في سن العمل كانوا خارج القوى العاملة في عام ٢٠٢١. وكانت الغالبية العظمى من الأشخاص خارج قوة العمل من الإناث [25]. بينما بلغ معدل النشاط الاقتصادي في العراق (٤٢,٨٪) حسب بيانات مسح رصد وتقويم الفقر في العراق في عام ٢٠١٧.

  - كان معدل مشاركة الإناث في القوى العاملة لعام ٢٠٢١. منخفضاً بشكل خاص فقد بلغ (١٠,٦٪) مقارنة بـ (٦٨٪) للذكور [26]. بينما كانت نسبة مشاركتهن (١٢,٦٪) في عام ٢٠١٧، في حين بلغت نسبة مشاركة الذكور (٧٢,٧٪).

22 المصدر السابق نفسه.

23 وزارة التخطيط، الاستراتيجية الوطنية للتخفيف من الفقر، ٢٠١٠-٢٠١٤ و الاستراتيجية الوطنية للتخفيف من الفقر ٢٠١٨-٢٠٢٢.

24 تقديرات البنك الدولي، لكن وزارة التخطيط ظلت متحفظة عليها.

25 جمهورية العراق، وزارة التخطيط، ملخص مسح القوى العاملة، بغداد،٢٠٢٢،ص١.

26 المصدر السابق نفسه.

- بلغ معدل البطالة الوطني (١٦,٥٪)، مما يشير إلى أنه من بين كل خمسة أشخاص عاملين كان هناك شخص واحد عاطل عن العمل، وبلغ معدل بطالة الإناث (٢٨,٢٪) نحو ضعف معدل بطالة الذكور (١٤,٧٪)، اذ يظهر معدل مشاركة القوى العاملة في مسح القوى العاملة في العراق مشاركة اعلى للرجال مقارنة بالنساء في جميع الفئات العمرية لكلا الجنسين، بينما كانت البطالة بمعدل (١٣,٨٪) في عام ٢٠١٧. يشكل الذكور نسبة (١٠,٩٪) والاناث (٣١,٠٪) [27].
- أما بخصوص العمالة الناقصة اوكما تسمى بالاستخدام الناقص للعمالة ادراكاً واسعاً لمدى الاحتياجات غير الملباة للتوظيف والتشغيل في الاقتصاد العراقي، إذ بلغ المعدل المشترك بين البطالة والعمالة الناقصة المرتبطة بالزمن وتحديداً ساعات العمل ٢٣,٧٪ في القوى العاملة وهو اعلى بكثير من معدل البطالة، وقد سجل هذا المعدل ارتفاعاً كبيراً بين النساء بلغ ٤٩,٤٪ مقابل ٢٦,٤٪ بين الذكور في حين بلغ بين الشباب ٥٢,٨٪ وهو اكثر من المعدل بين البالغين ٢٣,٢٪ [28].

لذلك ، يتم القضاء على الفجوة بين الجنسين من خلال توفير التعليم وتنمية المهارات واعطائها اهمية عليا. في الوقت نفسه ، مشاركتهم في المزيد من الموضوعات التي تعزز مهاراتهم التقنية يشجعهم على الاستعداد بشكل أفضل لسوق العمل. وهناك احتياجات ربما تكون امتدادًا أكثر تتعلق بمنهجية للتدريب التي تقدمها الحكومات وأرباب العمل ، وبرامج التدريب الفني التي تدعمها اطراف متعددة والجهات المانحة ، مع التركيز بشكل خاص على تعزيز فرص النساء. بالإضافة إلى جهود أخرى تمتد الى توسيع الفرص الاقتصادية للمرأة ، بما في ذلك لمشاركة افي القطاع الزراعي ، والتي لا تزال واحدة من أهم مجالات عمل المرأة.

كما ان هناك حاجة لإضفاء الطابع الرسمي على حقوق ملكية الأراضي وتعزيز وصول المرأة إلى التمويل والتقنيات. ايضا، هناك حاجة إلى مزيد من التشخيصات لتقديم رؤى حول القيود التي يواجهها الرجال والنساء لإدراك فرصهم الاقتصادية. بالإضافة إلى ذلك، يعد توسيع الحماية الاجتماعية هو أمر مباشر وطريقة موثوقة جيدا لتعزيز فرص تنمية الإنسان والحد من الفقر والتهميش وسد الفجوة بين الجنسين ، وبالتالي تأمين الحقوق الأساسية للمرأة وأسرها.

27 جمهورية العراق، وزارة التخطيط ، تقرير المرأة والرجل، ٢٠١٨، بغداد، ٢٠١٩، ص٤٧.

28 المصدر : الجهاز المركزي للاحصاء ، مسح القوى العاملة ، ٢٠٢١.

ثالثاً- المتغيرات المجتمعية الرئيسة في العراق:

يحدد هذا الجزء من الورقة ويقيم التحديات التي يجب مواجهتها والفرص التي يجب استغلالها من قبل حكومة العراق أثناء التنفيذ خطة التنمية الوطنية ٢٠١٨-٢٠٢٤ الثانية وأهداف التنمية المستدامة باعتبار ان السياسة الاجتماعية لا تمثل فقط غاية ولكن أيضا وسيلة لتحقيق التحول الاقتصادي والتنمية البشرية المستدامة.

١- ديناميات السكان والقوى العاملة:

تركز الكثير من الدراسات والتقارير على الاستقرار والامن في منطقة الشرق الاوسط لاسيما المتغيرات الاقتصادية والسياسية وتتجاهل تأثير النمو السكاني الحالي والمستقبلي على النمو الاقتصادي وبشكل خاص على متغيرات سوق العمل، الخدمات الاجتماعية، والادارة والحكم الفاعل والمؤثر. انهم يجهلون مدى تأثير النمو السكاني على تقييد مفاتيح وأدوات الحكم، حيث يؤدي النمو السكاني المتسارع الى مزيد من الاستقطاب القبلي والاثني والعرقي وغيرها، ولا سيما التضخم الحضري والمشاركة في اقتصاد السوق، في الوقت الذي يستمر فيه تحرك عناصر الثقافة التقليدية بفاعلية في أحشاء المجتمع، بينما تجبر الكثير من البلدان في المنطقة لتبني هياكل اقتصادية مختلفة، تبرز الحاجة الى تطوير برامج التعلم والتعليم، والاتصال بمنظومات قيم خارجية.

ديناميات السكان وتنمية القوى العاملة والتنمية المكانية سياسات لها اثار كبيرة على التحول الاقتصادي والتنمية البشرية. يقدر الجهاز المركزي للاحصاء عدد سكان العراق بحوالي ٤٢ مليون نسمة عام ٢٠٢٢ [29]. ينمو بمعدل يبلغ حوالي ٢,٧٪ سنوياً. نسبة السكان في المناطق الحضرية يبلغ حوالي ٧٠٪ مقابل ٣٠٪ في الريف. الهجرة من الريف إلى الحضر تقدم العديد من الفرص ولكنها تشكل أيضًا تحديا كبيرا للحوكمة على جميع المستويات، كما يؤثر بشكل كبير على معدلات النمو السكاني ومعدلات البطالة بين المناطق الريفية والحضرية. في العراق، هيمنت الهجرة الداخلية على نسب كبيرة في عدد سكان الحضريين في النصف الثاني من القرن العشرين. للتحول الاقتصادي ل تحسين رفاهية الإنسان ، واحتياجات الخدمة الاجتماعية يجب توقع تزايد عدد السكان وآليات لتعزيز الإنتاجية الاقتصادية من السكان بحاجة إلى وضعها في مكانها الصحيح.

تشير تقديرات البنك الدولي والأمم المتحدة ، إلى أن هناك شبه يقين من أن الضغط السكاني سوف يسبب مشاكل متنامية على الأقل حتى عام ٢٠٥٠ [30]. في الوقت نفسه، يظهر ان القليل من الاهتمام يركز على تأثيرات هذا النمو على الاستقرار والأمن في منطقة الشرق الأوسط. إذا كان هناك أي شيء ، ذلك ان التأثير المحتمل للنمو السكاني السريع مصدر قلق أكبر بكثير مقارنة بالخمسينيات والسبعينيات مما هو عليه اليوم. والامر هنا لا يقتصر على مستوى الاهتمام بتأثيره على تخطيط التنمية الاقتصادية فحسب، بل ينطبق أيضًا على تأثيرها في التحليلات السياسية ودعائم الاستقرار الداخلي [31].

اليوم، تركز العديد من الدراسات حول الاستقرار والأمن في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا بشكل حصري تقريبًا على الوضع السياسي والاقتصادي الحالي وتجاهل تأثير النمو السكاني في الماضي والمستقبل على الحاجة إلى النمو الاقتصادي ، ولا سيما الوظائف المضافة والخدمات الاجتماعية والبنية التحتية وحوكمة فعالة.

29 وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للاحصاء، تقديرات الاسقاطات السكانية ٢٠٢١.

30 Anthony Cordesmam, Demographic change in the Arab/ Persian Gulf, A Case study by Country, CSIS Center, August 2022.

31 Ibid.

- **القوى العاملة :**

تبلغ تقديرات القوى العاملة في العراق (النشطون اقتصاديّاً / أي الأفراد في سنّ العمل بعمر ١٥ سنة فأكثر، المُشتغلين والعاطلين عن العمل) ١٠,٣٠٤ مليون فرد (يشكلّون مانسبته ٣٩,٥٪ من إجمالي السكان في سنّ العمل).. عدد الرجال منهم ٨,٩٢٣ مليون فرد (بنسبة ٨٦,٦٪ من إجمالي النشطين اقتصاديّاً)، وعدد النساء ١,٣٨١ امرأة (بنسبة ١٣,٤٪ من إجمالي النشطين اقتصاديّاً)[٣٢].

أ. بلغ عدد العاملين ٨,٦٠١ مليون فرد، بنسبة ٨٣,٥٪ من إجمالي القوى العاملة.. وكانت نسبة الذكور ٨٨,٥٪، ونسبة الإناث ١١,٥٪ من عدد العاملين الكلّي[٣٣].

ب. إنّ معظم الإناث والشباب وكبار السنّ هم خارج قوّة العمل.

٢,٢ - قطاعات وأنشطة العمل الرئيسة:

أ. تبلغ نسبة العاملين في القطاع الحكومي(٣٧,٩٪)، بينما تبلغ في القطاع الخاص (٦١,٦٪).

ب. إنّ مانسبته ٧٠٪ من الأناث تقريباً، يعملن في القطاع الحكومي، مقابل ٣٣,٧٪ من الذكور.

ج. إنّ ٢٩,٠٪ من الإناث يعملن في القطاع الخاص، مقابل ٦٥,٩٪ من الذكور

د. يكون تشغيل النساء أكثر تركيزاً في نشاط الخدمات (٧٣,١٪) ، والزراعة (١٤,٤٪).. مقابل ٦٢,٢٪ و ٧,٧٪ للرجال على التوالي.

ه. يُوفّر قطاع التعليم مانسبته ٩,٣٪ من فرص العمل.. وهذه بمعظمها فرص عمل في القطاع المنظّم من الإقتصاد (حكومي وخاص)، وتعمل به النساء أساساً.

- **البطالة :**

أ. أظهرت معطيات مسح القوى العاملة في العراق ٢٠٢١ ان معدل البطالة بلغ ١٦,٥٪ .. أي أنّ هناك تقريباً شخصاً عاطلاً لكل خمسة أشخاص في قوّة العمل.

ب. بلغ معدّل البطالة بين الإناث ٢٨,٢٪، وهو ضعف معدّل بطالة الذكور البالغ ١٤,٧٪..

ج. بلغ معدّل البطالة بين الشباب للفئة العمريّة (١٥-٢٤ سنة) ٣٥,٨٪.. وهو أكبر بثلاث مرّات من معدّل البطالة للأعمار (٢٥ سنة فأكثر)، والبالغ ١١,٢٪.

د. من بين إجمالي ٨,٦٠١ مليون فرد عامل، كان ما يقرب من ٤,٠٣٩ مليون فرد (بنسبة ٤٧,٠٪)، يعملونَ عادةً أقل من ٤٠ ساعة في الإسبوع، في جميع الوظائف.

ه. إنّ المتوسّط العام لمدّة بحث العاطلين عن عمل هو (٧,١) شهر.. وكان معدّل بحث الإناث هو أكثر من معدّل بحث الذكور عن عمل، والبالغ (٦,٠) شهر.

أثرّت العمالة الناقصة بالمجمل على ٣,٤٣٠ مليون فرد، هم بسنّ العمل.. وكان تأثيرها على الرجال (٧٣,١٪) أكثر من تأثيرها على النساء (٢٦,٩٪).. وتأثيرها على من هم بعمر (٢٥ سنة فأكثر)، أكثر بشكل واضح (٥٨,٥٪).. بينما كان تأثيرها على الشباب (بعمر ١٥-٢٤) سنة (٤١,٦٪).

عندما نضيف «العمالة الناقصة لجهة الوقت»، إلى البطالة بشكل عام، سنجد أنّ المعدّل

32 وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للإحصاء، منظمة العمل الدولية، ملخّص نتائج مسح القوى العاملة في العراق ٢٠٢١، مديرية - احصاءات السكان والقوى العاملة،٢٠٢٢، ص٥

33 المصدر السابق، ص٦.

المركّب للبطالة و»العمالة الناقصة لجهة الوقت»معاً، قد بلغ ٢٣,٠٪ من القوى العاملة.. وهو أعلى بكثير من معدّل البطالة (العام) البالغ (١٦,٥) [34].

من هذه البيانات والمؤشّرات والمعطيات، وبقدر تعلّق الأمر بالكلفة والعائد المترتبّان على صنع اللوائح والسياسات والتشريعات ذات الصلة بالتشغيل والضمان الإجتماعي (للعاملين ولأصحاب العمل على حدٍّ سواء)، يمكن استنتاج ما يأتي:

- هناك مشاركة أعلى في القوى العاملة للذكور مقارنةً بالإناث، في جميع الفئات العمرية لكلا الجنسين.
- إنّ مشاركة الإناث في القوى العاملة لا تتجاوز نسبة (٢٠٪) لجميع الفئات العمريّة.
- إنّ معظم النساء العاملات، يعملن في القطاع الحكومي (أي في القطاع المنظّم من الإقتصاد).. ولزيادة معدّلات تشغيلهنّ في القطاع الخاص، ينبغي تقليل كلفة ذلك على أصحاب الأعمال.
- إنّ معدّل بطالة الإناث هو أعلى بشكل عام من معدّل بطالة الذكور، لجميع الفئات العمريّة، ولجميع مستويات التحصيل العلمي تقريباً.
- إنّ معدّل البطالة بين الشباب، هو أعلى بكثير منه بين كبار السنّ.

إنّ جميع البيانات والمؤشرّات والمعطيات المشار اليها آنفاً، تؤكّد الحاجة إلى الإنتباه إلى «حسّاسيّة» الكلف، وضرورة التحسّب لتحوّلها إلى قيد على التوسع في التشغيل، وبالتالي إلى عائق أمام توسعة الشمول بالضمان والحماية الإجتماعية للقوى العاملة في العراق (سواء أكانت عاملة فعلاً، أو عاطلة عن العمل حاليّاً).

ولعل من المهم الاشارة الى ان سوق العمل يوفر صلة مهمة بين ديناميات السكان والتحول الاقتصادي والتنمية الاجتماعية من خلال توفير الفرص للتوظيف المنتج والمربح. بينما تضع التحديات خيارات لتطوير استجابات السياسة من خلال:

- تعزيز النمو الاقتصادي الموجه للوظائف.
- تعزيز قدرات وإمكانات التوظيف للاشخاص.

ستتطلب الاستجابة الأخيرة الاستثمار في رأس المال البشري وتعزيز انظمة الحماية الاجتماعية لا سيما للشباب. وهنا تكون الحكومة بحاجة إلى إيلاء اهتمام وثيق للسوق المحلي وكذلك سوق التصدير، بالتركيز على القطاعات كثيفة العمالة، والإنتاج قابل للتطبيق وتنافسي ، قائم في البداية على الأجور المنخفضة والسلع منخفضة التكلفة ، مثل الغذاء والسلع الاساسية المصنعة والخدمات الاساسية الاجتماعية.

ومن خلال التكامل للسياسة الاجتماعية والاقتصادية المبتكرة، من الممكن تسخير ديناميات السكان لدفع التنمية المستدامة ، على سبيل المثال ، تسهيل جني التركيبة السكانية للبلد أرباح لتحريك التحول الاقتصادي، وتسهيل التخطيط الريفي الحضري المتكامل وتعزيز الروابط الحضرية الريفية.

34 وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للإحصاء، منظمة العمل الدولية، ملخّص نتائج مسح القوى العاملة في العراق ٢٠٢١، مديرية احصاءات السكانالقوى العاملة،٢٠٢٢، ص١-١٦.

التحديات الناجمة عن التحضر السريع وتأثيراته على التنمية المكانية تتطلب مزيدا من الاهتمام بأقطاب النمو في البلاد وارتباطها بالاقتصاد الريفي. هذا يتطلب وجود منهج جديد للتحول الاقتصادي الذي يخلق المدن المنتجة والمراكز الحضرية ذات الروابط الوثيقة بالاقتصاد الريفي. التكامل المبتكر للسياسات الاجتماعية والاقتصاديةمطلوبة لاستكشاف الخيارات وتسخير وسائل الانتقال الحالية وتحويلها إلى ممرات اقتصادية للتنمية .

الحكم الرشيد في إدارة هذه الممرات تكون حاسمة لحدوث التحول. هذا سوف تشمل تخطيط المواقع للاستفادة من مقارنة المزايا، وضمان الأدوار النشطة لجميع أصحاب المصلحة، وتحسين مناخ الاستثمار والترويج لتطوير المهارات.

- **سكان العشوائيات:**

غالبًا ما يُطلق عليهم «سكان الأحياء الفقيرة» الذين يعيشون في مستوطنات غير رسمية في المناطق الحضرية، وهؤلاء غالباً ما بكونوا في مواجهة الكثير من الأوضاع الصحية السيئة، وانعدام الأمن المزمن في أماكن الإقامة، وهم أيضاً ضحايا للعديد من الممارسات الاجتماعية كالتعصب والتمييز والعنصرية. فضلاً عن أنهم يقيمون عادة في بيئات معيشية غير مستقرة وظروف بيئية محفوفة بالمخاطر، غالبًا ما تؤدي إلى تعريض رفاههم وجودة نوعية حياتهم للخطر.

كما تعاني هذه المناطق من الهشاشة والفقر المدقع، إذ لا تقتصر معاناة هذه المناطق على المشاكل التي يواجهونها ولكن أيضًا تشهد ظهور بعض الممارسات غير القانونية مثل سرقة الكهرباء وممارسات اجتماعية تضعهم في مواجهة مع القانون. إذ تظهر أنماطًا مقلقة من التمييز والعنصرية والتعصب الاجتماعي. وفي اطار البحث عن موضوع العدالة المكانية ، نقترح مجموعة من السياسات التي يجب أن تساعد في تحقيقها.

تشير تقارير منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD) في السنوات ال ١٥ الماضية [٣٥]، ان السكان ينمو داخل المناطق الحضرية الكبرى بشكل أسرع من المناطق شبه الحضرية الأخرى أو المناطق الريفية في جميع أنحاء العالم. جنبًا إلى جنب مع المحركات المرتفعة ، أدى التحضر السريع إلى التوسع الحضري المتزايد الازدحام المروري ومسافات التنقل الطويلة. ولا تقتصر هذه الآثار على الجوانب السلبية في التنقل ولكن أيضًا تساهم المناطق الحضرية المتنامية في زيادة الفقر الحضري ، وتعزيز الهجرة من الريف إلى المراكز الحضرية ، وبشكل غير مباشر ، مكنت هذه المناطق من ظهور المستوطنات العشوائية [٣٦].

٢- التعليم وتنمية المهارات:

منذ سبعينيات القرن الماضي شهد العراق نقلة نوعية في مستويات التعليم ومواجهة خطر الامية وتعزيز مؤشرات رأس المال البشري. غير ان هذا المسار تعرض الى انتكاسات كبيرة لا سيما في فترة الحصار الاقتصادي ١٩٩٠-٢٠٠٣، وازادت الاوضاع سوءً منذ الاحتلال الامريكي ٢٠٠٣ وحتى يومنا هذا. فالتعليم سهل اكتساب المعرفة والمهارات لمواجهة التحديات المجتمعية أو تلبية المتطلبات في سوق العمل، كما لعب التعليم دوراً رئيساً في غرس القيم المجتمعية التي تعد أساس بناء الأمة وتحسين جودة

35 OECD. (2018). OECD Regions and Cities at a Glance 2018. https://doi.org/https://doi.org/10.1787/reg_cit_glance-2018-en. OECD. (2019). Latin American Economic

36 Aguilar, A. G. (2008). Peri-urbanization, illegal settlements and environmental impact in Mexico City. Cities, 145–133 ,(3)25. https://doi.org/10.1016/j. cities.2008.02.003; Glaeser, E. L., Kahn, M. E., & Rappaport, J. (2008). Why do the poor live in cities? The role of public transportation. Journal of Urban Economics, 24–1 ,(1)63.

نوعية الحياة واستدامتها.

أحد اهم الدروس من هذه التجربة، توسيع دائرة التعامل مع المهارات والمتطلبات التكنولوجية للتصنيع، وبالنتيجة ستحتاج الحكومة إلى إيلاء اهتمام خاص لأنواع التعليم التي ستمكن العراقيين من تعزيز عملية التنمية الاقتصادية . كما ظل التعليم أيضا يشكل محطة مركزية لتحقيق خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠. إنه هدف في حد ذاته، وكذلك وسيلة لتحقيق جميع أهداف التنمية المستدامة الأخرى.

التعليم وفقاً لهذه المعطيات ، ليس فقط جزء لا يتجزأ من استدامة التنمية ، ولكن أيضًا عامل تمكين رئيس لها. ومن ثم ، فإن الحكومة ستحتاج إلى ضمان جودة التعليم وايصاله للجميع لتسريع عمليات التنمية والاستفادة من الفرص التي توفرها العولمة والتكامل الاقليمي ، في الوقت نفسه يحتاج العراق إلى تطوير القوى العاملة لتكون قادرة على المنافسة من خلال توفير وتسليح الشباب بالمعرفة والمهارات والقدرات الموجودة المناسبة لسوق العمل العالمي في القرن الحادي والعشرين.

وفي الوقت الذي كانت الأهداف الإنمائية للألفية (MDG) (٢٠٠٠-٢٠١٥) تركز على زيادة فرص الوصول إلى التعليم ، فان أهداف التنمية المستدامة (SDGs) (٢٠١٥-٢٠٣٠) قد تقدمت خطوة إلى الأمام من خلال معالجتها لجودة التعلم في المدارس. وقد تمكن العراق من إحراز تقدم في زيادة الالتحاق بالمدارس الابتدائية خلال السنوات العشر الاخيرة بلغت حوالي (٩٢٪)، ولكن ، في الوقت نفسه ظلت منخفضة في المرحلة المتوسطة بحدود (٥٨٪) والاعدادية حوالي (٣٤٪)[٣٧]، كما ان جودة التعليم ومخرجات التعلم في المرحلتين الابتدائية والثانوية كانت فقيرة. علاوة على ذلك ، كان تأثير التراجع في جودة التعليم متباين ، لا سيما بين أفقر الناس من السكان الذين يتلقون أدنى جودة من التعليم. إذا تركت دون معالجة، وهذا الوضع ادى الى زيادة الاستقطاب الاجتماعي ، وقد يتجلى في توسيع الفوارق في الوصول إلى التعليم الجيد والوظائف اللائقة.

بشكل إيجابي ، تشدد خطط التنمية الوطنية على كلا البعدين الاقتصادي والاجتماعي للتعليم وتطوير المهارات: «فالتعليم وتنمية المهارات من المدخلات الرئيسة للتنمية البشرية من حيث بناء القدرات البشرية. كما ان التعليم والتدريب ضروريان للتحول الاقتصادي من خلال توفير المهارات وتوليد فرص العمل والاستفادة من التكنولوجيا وبناء القوى العاملة التي يمكن نشرها من اجل التغيير ونقل البلاد من المزايا النسبية إلى المزايا التنافسية.

٣- الصحة كقطاع اجتماعي وإنتاجي:

التفسير القائل بأن الصحة هي قطاع اجتماعي بدلاً من كونه قطاع إنتاجي يطمس التفاعل الخصب بين الصحة والسياسة الصناعية. إذ غالبًا ما يُنظر إلى قطاع الصحة على انه قطاع اجتماعي بحت. لكن، هذا التفسير يقلل من دورها كقطاع منتج في عملية التحول.

السياسة المعتمدة في الصحة يمكن أن تؤثر بقوة في التنمية الصناعية، والسياسة الصناعية يمكن أن تؤثر في الجودة و موثوقية الخدمات الصحية. ان زيادة عمق واتساع الروابط الاقتصادية المحلية بين الخدمات الصحية والخدمات الصناعية والتجارية داخل الاقتصاد العراقي على حد سواء يسهم في تعزيز التنمية الاقتصادية وتحسينها في الوقت نفسه للرعاية الصحية. إذ يتجلى بوضوح أن قطاع الصحة مهم من الناحية الاقتصادية كقطاع خدمات رئيس ، كموقع للاستثمار ، وقطاع مولِّد لفرص العمل والدخل ، وهو قطاع لتدريب المهارات والعمل وموقع للنمو الاقتصادي. الاعتراف

37 وزارة التخطيط، نتائج مسح الاحوال الاقتصادية والاجتماعية للمرأة، ٢٠٢١.

بأن السياسة الصحية لها تأثير قوي في التنمية الاقتصادية وتلك السياسة تؤثر في جودة وموثوقية الخدمات الصحية، وهو ما يشير إلى أهمية النظر في تفاعل القطاعين في عملية التحول.

٤- تمكين المرأة وتعزيز المساواة بين الجنسين:

المساواة بين الجنسين هي بعد مهم للنظر في عملية التكامل الاقتصادي ورسم السياسة الاجتماعية وهي عامل أساس لتحقيق أهداف وغايات التنمية المستدامة. إذ يشكل النوع الاجتماعي في حد ذاته هدف وكذلك وسيلة لتحقيق جميع أهداف التنمية المستدامة الأخرى ، بما في ذلك استدامة الإدارة البيئية ، والحكم الرشيد ، والنمو الشامل. العلاقة بين النوع الاجتماعي والسياسة معقدة وتفاعلية.

علاقات النوع الاجتماعي تشكل خصائص سياسات التدخل من ناحية ، وتدخلات السياسة تؤثر في طبيعة العلاقات بين الجنسين من ناحية أخرى. إذ تشكل المساواة بين الجنسين مرتكز اساس في مكافحة الفقر وتحسين الدخل والتنمية البشرية.

من جانب آخر، تتفاعل السياسات الاجتماعية مع ديناميات سوق العمل، كما يتضح من خلق فرص العمل ، وتطبيق برامج التعليم والحماية الاجتماعية.

في العراق وخلال السنوات الأخيرة ، قطعت الحكومة أشواطا في تحسين الوصول إلى تعليم الفتيات. ومع ذلك ، ظل تحقيق النجاح على مستوى النوع الاجتماعي في تحقيق التكافؤ في معدلات الالتحاق في مستويات التعليم متدنية لا سيما في مرحلة المتوسطة والاعدادية. لكن الأدلة تظهر أن فرص الحصول على عمل مدفوع الأجر والمناصب العليا أعلى بكثير بالنسبة لأولئك الذين حصلوا على التعليم العالي. وهذا يشير إلى أن الجنس سوف يقيد فرص عدم المساواة في المستويات العليا من التعليم ووصول المرأة إلى مستوى أعلى وبأجور أفضل ، وبالتالي الحد من النتائج المرجوة بين الجنسين. لذلك ، التحول الاقتصادي للإنسان يجب أن تعالج القيود المحددة للتنمية التي تفرض على الفتيات في محاولتها التقدم في التعليم في المرحلة المتوسطة والثانوية ومستويات التعليم العالي.

المصاعب الاقتصادية والزواج المبكر وحمل المراهقات من بين العوامل التي لا تزال تمنع الفتيات من إكمال كامل دورة الدراسة. وتتفاقم هذه المشكلة بسبب سطوة الأعراف والمواقف الاجتماعية الحالية التي تفضل الأولاد التعليم. وبالتالي ، فإن النساء أكثر احتمالا بمشاركة الرجال في الوظائف الهشة مع أنظمة حماية اجتماعية ضعيفة ومحدودة بسبب الاختلافات في التعليم ، وقضايا الزمن المتعلقة بالفقر وعدم تطابق المهارات.

وتأسيساً على ما تقدم، فان إزالة الفجوات بين الجنسين عبر تنمية المهارات يجب أن تعطى أولوية في سياسات المعالجة. فالتعليم المتكافئ يوفر فرصة للفتيات والنساء وهو أمر بالغ الأهمية لتحقيق المساواة بين الجنسين ، وخفض وفيات الأطفال ، وتأخير الزواج وبناء القيادات النسائية. من ناحية أخرى ، يجب أن تستمر الجهود للاحتفاظ بوجود النساء في التعليم وضمان وصول المزيد من النساء لإكمال التعليم العالي ؛ ومن جهة أخرى ، تعزيز مشاركتهم في المزيد الموضوعات التقنية التي تجهزهم بشكل أفضل لسوق العمل. بالإضافة إلى ذلك ، يمكن للتدريب المهني ضمان التطوير المستمر للمهارات التي تعكسها المتطلبات المتغيرة في سوق العمل.

يجب أن يكون هناك امتدادات اوسع لمنهجية للتدريب الذي تقدمه الحكومات وأرباب العمل ، وخطط التدريب الفني التي يدعمها المانحون وبقية الأطراف، مع التركيز بشكل خاص على تعزيز

الفـرص للمـرأة. فـي الوقـت نفسـه ، هنـاك حاجـة إلى تغييـرات تشـريعية لضمـان توفـر العمـل اللائـق للجميـع. كمـا أكدتهـا خطـط التنميـة الوطنـي ، والتـي تشـكل مفتـاح آخـر وعامـل مـن عوامـل تعزيـز الفرص الاقتصادية للمرأة،

بمـا فـي ذلـك العمـل فـي القطـاع الزراعـي الـذي لا يـزال مـن أهـم مجـالات عمـل المـرأة فـي العـراق ، لإضفـاء الطابـع الرسـمي على ملكيـة الأراضـي وتعزيـز وصـول المـرأة إلى التمويـل وضبـط اسـتخدامها للتقنيـات. أيضـا ، هنـاك حاجـة إلى مزيـد مـن التشـخيص لتقديـم رؤى عمليـة وواقعيـة حـول القيـود التـي تفرض على النساء وتواجه الرجال ايضاً في تحقيق فرصهم الاقتصادية.

وليـس مـن شـك، ان التمكيـن الاقتصـادي والشـمولية تقلـل مـن الفجـوات بيـن الجنسـين مدفوعـة إلى حـد كبيـر بتصميـم آليـات الحمايـة الاجتماعيـة. إذ يمثـل توسـيع الحمايـة الاجتماعيـة وسـيلة مباشـرة للحـد مـن الفقـر والتهميـش وسـد الفجـوة بيـن الجنسـين وتأميـن الحقـوق الأساسـية للمـرأة والأسـرة. ومـن أجـل اسـتدامة المكاسـب على المـدى الطويـل ، يجـب أن يسـهم إطـار الحمايـة الاجتماعيـة فـي زيـادة رأس المـال البشـري وتشـجيع الاسـتثمار فـي الأنشـطة الاقتصاديـة. ذلـك ان أنظمـة الحمايـة الاجتماعيـة يمكـن أن تـؤدي الى تحويـل المـوارد إلى الفقـراء وتعزيـز الطلـب على المسـتوى المحلـي والاسـتثمار ، وبالتالـي ، سيسـهم ذلـك فـي تحفيـز النمـو ، الـذي يقـود بشـكل غيـر مباشـر الى توليـد عمليات التحول الاقتصادي.

رابعاً- السياسة الاجتماعية كمحرك للمخاض التنموي:

« في سياق التنمية، لا شك أن الدور التنموي للسياسة الاجتماعية، في البلدان النامية، يحتاج الى تركيز الرعاية و الاهتمام بشكل أكبر على «شبكات الامان الاجتماعي» أكثر مما يتم منحه عادة في البلدان المتقدمة »[38].

تشمل السياسة الاجتماعية مجموعة من أدوات السياسة التي تؤثر في الطريقة التي يؤمن فيها الناس سبل عيشهم من خلال العمل الجماعي والجهود الفردية. وغالباً ما تتم المعالجة في السياسات الاجتماعية عبر مجموعة من الأهداف المتداخلة لتوفير الحماية، وإعادة توزيع الثروة والدخل وتقديم التسهيلات والرعاية لحماية تماسك البنيان لاجتماعي والفئات الهشة.

لقد عرف قاموس العلوم الاجتماعية السياسة الاجتماعية Social Policy بأنها حصيلة التفكير المنظم الذي يوجه التخطيط والبرامج الاجتماعية، وهذه السياسة تنبع من إيديولوجية المجتمع وتعبر عن أهدافه البعيدة، وتوضح مجالات الخطط والبرامج الاجتماعية وتحدد الاتجاهات العامة وتنظيمها وأدائها [39]. ويرى ريدنك (Reading) بان السياسة الاجتماعية هي القوة التي تمارسها الدولة في محاولة لتنظيم المجتمع وهندسته وادارة شؤونه في طريقة تضمن تنميته وتحقيق اهدافه القريبة والبعيدة [40]. لقد أشارت معطيات التقرير العالمي للتنمية البشرية عام ٢٠١٣، ان البلدان التي حققت نمواً لافتاً في معراج النماء والحداثة استندت على ثلاثة محركات رئيسة: دولة تنموية فاعلة؛ القدرة على المنافسة في الاسواق العالمية، والابتكار في السياسات الاجتماعية [41].

وما دامت السياسة هي فن الممكن في التعامل مع الواقع، فان العمل الاجتماعي يمثل جهدا متصلا لتغيير هذا الواقع، بكل ضغوطه ومشكلاته. وهنا فان السياسة الاجتماعية هي فن، يستند الى معطيات العلم، للتاثير على الواقع، طبقا لرؤية ايديولوجية مسبقة وصولا الى اهداف سامية، ذات قيمة واقعية.

وعلى أية حال، يمكن وضع تعريف مناسب للسياسة الاجتماعية في ضوء ما أورده كولير في كتابه اقتصاديات السياسة الاجتماعية The Economics of Social Policy، يؤكد فيه أن السياسة الاجتماعية تتداخل إلى حد كبير مع القضايا السياسية المعاصرة. وان السياسة الاجتماعية تستهدف إيجاد حلول لمشكلات اجتماعية، أي امكانية تعريف أو إيضاح مفهوم السياسة الاجتماعية في ضوء الحقائق الآتية:

أ. إن السياسة الاجتماعية ليست نشاطا تلقائيا يعتمد على أسلوب التجربة والخطأ، بل هو نشاط عقلاني مخطط، يحدد ابتداء المشكلات والتحديات والاهداف والآليات ووسائل تحقيق الاهداف.

ب. تستمد السياسة الاجتماعية هويتها من إيديولوجيا المجتمع الذي توضع وتطبق فيه، لذا فان الإجراءات الموضوعية تقتضي الحذر من تعميم معاني مفهوم معين على مجتمعات مختلفة ثقافياً وبنائياً.

38 Mkandawire, T. ed. 2004. Social Policy in a Development Context. Palgrave-Macmillan, U.K.

39 د. أحمد زكي بدوي، معجم مصطلحات العلوم الإدارية، القاهرة، دار الكتاب المصري، بلا تاريخ، ص٣٧٠.

40 Reading, H. F., A Dictionary of the Social Sciences, Routledge and Kegan Paul, London, 1977, P.154

41 UNDP., International Human Development Report, 2013.

ج. لا تنفصل السياسة الاجتماعية عموما عن المشكلات القائمة في مجتمع معين، وفي زمن معين. من هنا نجد أن أهداف السياسة الاجتماعية تنصب على مشكلات معينة دون غيرها، في مرحلة تاريخية معينة، ثم يعاد توزيع مجالات الاهتمام على ضوء تغير الوقائع الاجتماعية.

وهنا لا يُنظر إلى استدامة التنمية على أنها تقتصر على عملية التراكم وزيادة في القدرات الاقتصادية فحسب، ولكن أيضا تمتد لتمثل اطار فاعل للتحول في الهيكل المؤسسي للمجتمع. لذلك فإن التنمية تتطلب إدخال الأنشطة التي تمثل الاحتياجات الأساسية الموجهة (الغذاء، مكان الاقامة، الصحة، التعليم، والاتصالات والنقل) مع أفضلية للعمليات الذاتية والمبتكرة والتي تأخذ بنظر الاعتبار المعرفة العلمية والإمكانات والحدود البيئية .

ولا يخفى ان الاداء الاقتصادي والإنتاج يتأثر بشكل مباشر بجميع اهداف تلك السياسيات. حتى الآن، تنجم عن السياسة الاجتماعية الكثير من الآثار غير المباشرة وغالبا ما يتم التغاضي عنها. وتشمل هذه الخطوات: التشجيع المتجدد لمسارات الابتكار في السياسات. وتقليل المخاطر وعدم اليقين في مجال الاستثمار، وتقديم الموارد المالية للاستثمار؛ والادراك الواسع النطاق للمخاطر التي تحيط بتحسين رأس المال البشري من خلال الاستثمار في الصحة و التعليم.

لنأخذ أحد الأمثلة، توسيع الحماية الاجتماعية من خلال أنظمة المساهمة (صناديق التقاعد) أو الأنظمة غير القائمة على الاشتراكات (كالتحويلات النقدية) هي طريقة مباشرة للحد من الفقر والتهميش والاستبعاد. لكن فضلاً عن الفوائد المباشرة لهذه الأنظمة يمكن أن تؤثر في التحول الاقتصادي في عدة طرق مهمة منها:

- الجوانب الوقائية للسياسة الاجتماعية - التي تسمح للأسر بالتعامل مع احتياجاتهم العاجلة - أيضا تعزيز مرونة الأسرة من خلال تعزيز الدخل للاسرة ، وبالتالي تحسين مستويات التعليم، من خلال السماح للأسر الفقيرة بإرسال أطفالهم إلى المدرسة.
- على مستوى الأسرة والفرد ، يمكن للحماية الاجتماعية ان تخف المخاطر المحدقة بالاسرة، وتعزيز الاستثمار عبر مجموعة من الأنشطة الاقتصادية الاكثر إنتاجية.
- من المرجح أن يؤدي دخل الأسرة الإضافي إلى زيادة عامة في الطلب، وبالتالي تحفيز النمو الاقتصادي الوطني.
- اسهام أنظمة الحماية الاجتماعية ، مثل صناديق التقاعد (تاريخيا في جميع أنحاء العالم) دوراً تحولياً أوسع من خلال توفير الموارد المالية للاستثمار المحلي، كتطوير مرافق التصنيع الجديدة. ويمكن أيضًا أن يتم توسيع أنظمة المساهمة في تطوير وتعزيز القطاع المالي، وبالتالي زيادة المعروض من رأس المال طويل الأجل وتقليل تكلفة رأس المال.
- فضلاً عن الاستثمارات المادية، تسهم قضية تنمية رأس المال البشري بجانب أساسي من جوانب تطوير الصناعة والتحول الهيكلي للاقتصاد.

التحول التكنولوجي للإنتاج هو في جوهره الدافع الاساس للتصنيع، والاستخدام الواسع للتقنيات الجديدة تتطلب استخدام فعال للقدرات التكنولوجية. وليس من المستغرب أن الدول التي لديها تجربة نجاح (سريعة) في التنمية استثمروا بكثافة في أنظمتهم القدرات التعليمية، مع تركيز قوي على التعليم التقني والمهني لدعم احتياجات التوسع في الصناعات والاقتصاد. كما ان الإنفاق الاجتماعي على التعليم والصحة ، مع مجموعة من السياسات الاجتماعية الأخرى يمكن ان تعزز

الامـن الانسـاني، وتضمـن مسـتقبلاً لحمايـة الزيـادة السـكانية والتنـوع الاجتماعـي وإعـادة التوزيـع، إذ يلعـب دوراً رئيسـاً فـي تنميـة المهـارات التقنيـة والقـدرات الفنيـة للقـوى العاملـة. وهكـذا ، تلعـب السياسـة الاجتماعيـة دورا كبيـراً فـي مجـالات الابتـكار والتوسـع ونعزيـز القـدرات التكنولوجيـة اللازمـة لتحويـل فكـرة التصنيـع إلى واقع.بالإضافـة إلى تأثيرهـا على عوامـل جانـب العـرض ،السياسـات الاجتماعية لهـا نفـس القـدر مـن الأهميـة ولكـن كثيـرا مـا يتـم التغاضـي عنـه فـي جانـب الطلـب مـن الاقتصـاد. الطلب الفعال مهم الآثار المترتبة على التصنيع. فمثلا،

يمكـن أن يكـون للتصنيـع آثـار كبيـرة على أنمـاط الطلـب السـائدة داخـل الاقتصـاد وبشـكل أكثـر تحديـدًا ، يمكـن أن يحـدث على حسـاب المسـتويات المعيشـية للفقـراء، إذ يـؤدي النمـو فـي التصنيـع إلى زيـادة الطلـب على السـلع الأساسـية ، على وجـه الخصـوص ، الغـذاء. وعندمـا يفتقـر قطـاع الزراعـة المحلـي إلى الديناميكيـة لتلبيـة الطلـب المتزايـد، يتـم تقييـد واردات السـلع الأساسـية لتجنـب ةالاخـتلالات فـي التجـارة ، لا سـيما عندمايفـوق الطلـب العـرض، وهـو مـا يـؤدي إلى تضخـم أسـعار السـلع الأساسـية. وهـذا يؤثـر سـلبًا على المسـتوى المعيشـي للسـكان ككل، فإنـه يفعـل ذلـك بشـدة بالنسـبة للفقـراء ، بالنظـر إلى ذلـك التـي يتـم إنفـاق نسـبة كبيـرة مـن دخلهـم عليهـا البضائـع الأساسـية. ومـن ثـم ، يجـب أن ينظـر إلى السياسـات الاجتماعيـة على أنهـا الحـل اللازم لتصحيـح هـذه الاخـتلالات فـي المسـار ، والحـد من الاشكال الضارة لانماط الاستهلاك الحالي التي قد تعيق النمو على المدى الطويل.

ويمكـن للسياسـة الاجتماعيـة أيضًـا أن تلعـب دورًا رئيسـاً فـي ترجمـة مـا يحتـاج اليـه مـن مصـادر الطلـب الفعـال فـي وقـت مبكـر لا سـيما فـي ظـروف الازمـات ، ضمـن الغايـات الأساسـية للاسـتراتيجية الصناعيـة الاساسـية، الأهـداف الاجتماعيـة كانـت مرتبطـة بشـكل صريـح بـأنواع الصناعـات التـي كانـت لازمـة لتلبيـة. على سـبيل المثـال ، يتطلـب توفيـر الرعايـة الصحيـة السـلع والخدمـات كمـدخلات للإنتـاج ، بمـا فـي ذلـك الأدويـة والمسـتلزمات والمعـدات الطبيـة ، كذلـك كإمـدادات أساسـية أخـرى مثـل التعبئـة والتغليـف والتنظيـف للمـواد. ومـن ثـم ، فـان اسـتخدام الأمـوال العامـة للرعايـة الصحيـة يمكـن أن يدعـم فـرص التصنيـع مـن خلال توفيـر الفـرص الصناعيـة والتجاريـة للاسـتثمار فـي الاقتصـاد المحلـي. هـذه يقدم توضيحًا إضافيًا كيف ان السياسة الاجتماعية والتحول الاقتصادي يمكن ان يسيران يداً بيد.

مـن نـواح كثيـرة ، يمكـن أن تكـون السياسـات الاجتماعيـة تحويليـة عندمـا تلعـب دورًا فـي تشـكيل أنوع مختلفـة مـن الأنشـطة الاقتصاديـة وتحديـد وتيـرة ومحتـوى الابتـكار وأنمـاط الاسـتهلاك التـي تظهـر خلال مرحلـة النمـو. علاوة على ذلـك ، السياسـات الاقتصاديـة - وليـس فقـط السياسـات الاجتماعيـة المحـددة تقليديـا - يمكـن أن يكـون لهـا تأثيـر كبيـر على النتائـج والمخرجـات الاجتماعيـة. هـذا يعنـي أن السياسـات الاجتماعيـة والاقتصاديـة ذات طبيعـة المتبـادل التأثيـر ؛ السياسـات الاجتماعيـة بعيـدة المـدى لهـا الآثـار الاقتصاديـة والسياسـات الاقتصاديـة سـوف تلعـب حتمـا دورا كبيـرا ومباشـرة فـي تحديـد النتائـج الاجتماعيـة. وبالتالـي ، فـإن التكامـل الناجـح للسياسـات الاجتماعيـة والاقتصاديـة مطلـوب لتوجيـه الدولـة نحو مسار التنمية الذي يتم فيه تلبية احتياجات الإنسان بمرور الوقت.

أ- السياسة الاجتماعية في زمن التحول:

خلال العقـد الثانـي مـن هـذا القـرن وحتـى اليـوم، وضـع العـراق ثلاثـة خطـط تنميـة وطنيـة (٢٠١٠-٢٠١٤ و ٢٠١٣-٢٠١٧ و٢٠١٨-٢٠٢٢) ركـزت وبشـكل متجـدد علـي أهميـة التحـول الاقتصـادي والتنميـة البشـرية والاجتماعيـة والحوكمـة فـي الحـد مـن الفقـر وتحقيـق الاسـتقرار والازدهـار. إذ يُنظـر اليـوم إلى التحـول على أنـه مفتـاح تحقيـق تطلعـات التنميـة فـي العـراق وفـق رؤيـة ٢٠٣٠ واهـداف التنميـة المسـتدامة SDG التي وقع العراق عليها ضمن الاهداف الامم المتحدة.

وفي اطار التنفيذ وضعت حكومة العراق سلسلة من الاجراءات لكل موضوع محدد للتأكيد على أولويته والتدخلات المطلوبة. إذ ركزت خطة التنمية الوطنية (٢٠١٨-٢٠٢٢) على اربعة محاور رئيسة (التنمية البشرية والاجتماعية؛ القطاع الخاص؛ الحوكمة؛ واعمار المناطق المتأثرة بالنزاعات).

وفي إطار هذه الخطط، ينظر الى التحول المجتمعي المستدام بأنه يتضمن عددًا من التغييرات الهيكلية المترابطة بما في ذلك الارتفاع بوتائر الإنتاج في الأنشطة الزراعية والصناعية وتوسيع القدرات الإنتاجية وفرص العمل وتطوير الاشغال العامة، وتطوير القطاع الخاص. هذه التغييرات الهيكية ترتبط أيضا على نطاق أوسع بالتحول الديموغرافي والزيادة السكانية والتضخم الحضري والهبة الديموغرافية المتوقعة في العراق وانعكاس ذلك على الامن الانساني والحماية الاجتماعية. كما يتم تضمين مجموعة من الافتراضات داخل هذا النهج في لتحديد مسار التنمية الذي يهتم بالعلاقة بين التحول الاقتصادي والتنمية البشرية. تاريخيا ، هذا المسار الاجتماعي والاقتصادي ارتبط بالتغيير الهيكلي مع وجود سلسلة من التحسينات في مؤشرات التنمية البشرية من خلال ارتفاع الأجور والتوظيف وكذلك زيادة الموارد المتاحة للدولة عبر اجراءات استثمار الضرائب في السياسات الاجتماعية.

ب- اهداف السياسة الاجتماعية:

لأغراض التحليل الحالي يتم تعريف السياسات الاجتماعية على أنها « التدخلات الجماعية في الاقتصاد للتأثير المباشر وغير المباشر في الوصول إلى سبل عيش آمن ودخل مناسب ومستدام » [42].

إذ تسعى السياسات الاجتماعية في جوهرها الى تأمين سبل العيش المباشر من خلال توفير آليات منهجية لإعادة التوزيع وحماية المستضعفين والفئات الهشة من تقلبات السوق. كما لديهم أيضا دوراً أوسع في الإنتاج والابتكار والتغيير الاقتصادي الذي غالبًا ما يتم تجاهلها وفق الأساليب الاقتصادية التقليدية. ويمكن للسياسة الاجتماعية تلعب دورًا مهمًا في تشكيل طبيعة التحول الاقتصادي في البلاد.

في العقدين الماضيين، كانت المناقشات الجادة في مجال السياسات، في كثير من الأحيان، مؤطرة للسياسة الاجتماعية على أنها تشير إلى مجموعة من القطاعات الاجتماعية، بينما تقتصر السياسة الاقتصادية بالمثل على المجالات التي تم تعريفها على أنها اقتصادية. هذه لم ينصف إمكانات التحول السياسة الاجتماعية.

كما يجادل ماكانداوير Mkandawire، «في سياق التنمية ، لا يمكن أن يكون هناك شك في الدور التحويلي للسياسة الاجتماعية، الذي يحتاج إلى تلقي اهتمامًا أكبر بما يُمنح عادةً في البلدان المتقدمة، وأكثر بكثير مما تفعله في في نطاق التركيز الحالي على شبكات الأمان» [43].

الحجة القائلة بأن السياسة الاجتماعية يمكن أن تلعب دوراً أكبر في عملية التحول ليست فكرة جديدة. وبالفعل ، فإن اقتصاديي التنمية الأوائل ، الذي أشاروا الى الاهمية الاقتصادية للتحول ، أكدوا أهمية السياسة الاجتماعية ليس بوصفها نتيجة نهائية ولكن كمرتكز رئيس لعملية التحول الاقتصادي وفي مقدمتهم العالم السويدي جنر ميردال في كتابه الدراما الاسيوية (Myrdal ١٩٦٨) [44]. وكان هذا المنظور قد روجت له عدد من المؤسسات الدولية ، أبرزها معهد الأمم المتحدة لبحوث التنمية

42 Mkandawire, T. ed. 2004. Social Policy in a Development Context. Palgrave-Macmillan, U.K.

43 Mkandawire, T. ed. 2007. "Transformative Social Policy and Innovation in Developing Countries." European Journal of Development Research, 29–13 :(1)19.

44 Myrdal, G. 1968. Asian Drama. Penguin, London.

الاجتماعية (٢٠١٦) [45]، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي (٢٠١٦) ،يمكن أن تكون السياسات الاجتماعية تحويلية عندما تلعب دورًا في تشكيل نوع الانشطة الاقتصادية وتحديد سرعة ومحتوى الابتكار ، وأنماط الاستهلاك التي تظهر كمؤشر للنمو الذي يحدث في مرحلة من مراحل تطور المجتمع.

ملاحظة مهمة تجدر الاشارة اليها، أن السياسات الاقتصادية، ليست محددة تقليديا بالسياسات الاجتماعية ، لكن يمكن أن يكون لها تأثير كبير على النتائج الاجتماعية. هذا يعني أن السياسات الاجتماعية والاقتصادية بطبيعتها تؤسس لبعضها البعض ؛ فالسياسات الاجتماعية لها آثار اقتصادية بعيدة المدى والسياسات الاقتصادية تلعب حتما الدور الكبير والمباشر في تحديد النتائج الاجتماعية. وبالتالي ، فإن الاندماج الاجتماعي الناجح والسياسات الاقتصادية مطلوبة لتوجيه مسار التنمية العراقية بسبب التأخر في تلبية الاحتياجات البشرية، وبعد فوات الوقت احياناً.

ارتفاع معدلات الموارد ولا سيما العوائد النفطية خلال سنوات طويلة أدى بلا شك الى تغييرات بنيوية، للسكان وما رافقهم من متغيرات وتضخم حضري وهجرات جعلتهم يبتعدون عن الموارد التقليدية (الزراعة) نحو الخدمات والصناعة.. كما شهدت مستويات الفقر تذبذباً في حين انخفض الفقر في العقدين الماضيين ، وتيرة من هذا الانخفاض كان بطيئًا وهكذا ، في المرحلة الأخيرة من تنزانيا إعداد وإطلاق FYDP II ، دور السياسة الاجتماعية في تسهيل التصنيع المكتسبة التي تعزز التنمية البشرية مزيد من الاهتمام. ظهرت أسئلة عملية حول كيفية الدمج الاجتماعي والاقتصادي السياسات معًا في عملية التخطيط. هذه من الواضح أن النية طموحة وفي الوقت المناسب ، ولكن لا يزال هناك جدل ونقاش كبير تعكس الاختلافات في الأطر الأساسية لفهم دور السياسة الاجتماعية في تحويل الاقتصاد.

ولعل السؤال المطروح هنا: هل هناك مفاضلة بين السياسة الاجتماعية والاقتصادية؟

في الوقت الذي يعترف فيه لدى الكثير أن السياسة الاجتماعية تمثل ممارسة مهمة لتحقيق مستوى أساسي من الاستقرار الاجتماعي والتقدم، فان عدداً من وجهات النظر المؤثرة اعتبرتها ذات أهمية ثانوية في إحداث التحول الاقتصادي. على سبيل المثال، يقترح اصحاب المنظور التقليدي أن السياسات الاجتماعية غالباً ما تكون باهظة الثمن ويمكن أن تُمنح بعد أن يبلغ بلد ما مستوى معينًا بامتلاك الثروة. امتداد لهذه الحجج دعوة الكثيرين بأن التركيز على السياسة الاجتماعية في وقت مبكر من عملية التغيير الهيكلي قد يكون ضارًا في واقع التحول الاقتصادي وخلق مقايضة بين السياسة الاجتماعية والاقتصادية.

الصورة ألاقل تطرفًا في هذه القضية هي التصورات التي ترى انه على الرغم من أهمية تحقيق السياسات الاجتماعية بعض الأهداف المحدودة مثل الحماية الاجتماعية وتحقيق مستوى معين من إعادة التوزيع ، لا تزال هناك حاجة إلى إعطاء الأولوية للتنمية الاقتصادية في المراحل المبكرة للتحول الاقتصادي.

مثل هذا المنظور يتلقى الدعم من نموذج النمو الاقتصادي للكلاسيكية الجديدة التي تركز على قيود العرض على النمو الاقتصادي. مثلا، في نموذج النمو لروبرت سولو [46](١٩٥٧)، النمو بعيد المدى يحدد بواسطة النمو السكاني والتغير التكنولوجي الخارجي. وعلى المدى القصير ، يتحدد النمو بمعدل المدخرات. المدخرات تحدد معدل الاستثمار. الاستثمار في عوامل الإنتاج والعمل

45 UNRISD (United Nations Research Institute for Social Development). 2013. “Inequalities and Post- 2015 Development Agenda.” Beyond 2015, Brief Number 2. UNRISD, New York.

46 Solow, R. 1957. “Technical Change and the Aggregate Production Function.” The Review of Economics and Statistics :(3)39 320–312.

ورأس المال، تحدد معدل النمو. الاستهلاك والإنفاق الحكومي على وجه الخصوص ، يفترض أن تسبب تسربًا من المدخرات وبالتالي يؤدي إلى انخفاض مستويات الاستثمار بمرور الوقت.

كانت هذه الأفكار مؤثرة للغاية في تأطير السياسات الاجتماعية منذ التسعينيات من القرن الماضي . على الرغم من المخاوف بشأن الفقر ، إذ ينظر إلى السياسات الاجتماعية على أنها إضافة إلى الأنشطة الأساسية للحكومة في تعزيز مجتمع مزدهر عبر تحرير السوق. وقد تم اعتبارهم ملف الفئة المستضعفة [47]، حيث تستهدف شبكات الأمان الاجتماعي في المقام الأول الفئات الضعيفة في المجتمع اكثر من غيرها.

المشكلة مع هذه المقاربات الضيقة هي أنها غير فعالة في معالجة الأسباب الجذرية للفقر والتهميش مع مرور الوقت. والعيب الكبير في هذا النهج الضيق للسياسة الاجتماعية هو أن السياق الاجتماعي للتحول الاقتصادي معقد وتنطوي على تغييرات تؤثر في الفرد والاسرة والمجتمع ،هنا الانقسام بين السياسات تؤثر في الاقتصاد والسياسات التي تؤثر على الدعم الاجتماعي.

ج- السياسة الاجتماعية والتماسك المجتمعي :

السياسات الاجتماعية المتقدمة غالباً ماتتبنى استراتيجيات وبرامج في جميع المجالات المذكورة أعلاه في إطار عقود اجتماعية متجددة تتطلب كامل الالتزام ومشاركة جميع أصحاب المصلحة: المؤسسات والمجتمعات المحلية والمجتمع المدني والأفراد. وبهذا المعنى، فإن البلدان التي تتسم بمستويات عالية من التماسك الاجتماعي هم أكثر قدرة لتحقيق نجاحات في دعم السياسات لتحقيق التنمية البشرية المنصفة المستدامة.

ويبدو ان هناك كثير من المبادرات الدولية لتعزيز حالة التماسك الاجتماعي، ومنها مبادرة الامم المتحدة التي استندت على ارضية تشجيع الحماية الاجتماعية، لضمان عدم ترك أحد من أفراد المجتمع في الوراءهم . وتدعو هذه المبادرة إلى التكامل في أنشطة المساعدة الاجتماعية والتأمين الاجتماعي من خلال: تعزيز أحكام الخدمة الاجتماعية التي تستهدف الفقراء والأسر المستبعدة؛ تحسين الفرص من أجل الحصول على الطاقة الأساسية، والمياه والصرف الصحي وغيرها من الخدمات الاجتماعية، والأغذية والأمن، وتبني الحماية الاجتماعية من اجل تعزيز خيارات التكيف لبناء مجتمعات مرنة.

وفي هذا المسار يمكن تشكيل مساحة واسعة من الوعي لدى الناس بمخاطر التنمية غير المستدامة وغير المنصفة من خلال حشد الجمهور على دعم المبادئ والسياسات التي تركز على الانصاف والاستدامة. يكشف استطلاع معهد جالوب العالمي في ١٥٠ بلدا، انه رغم وجود أدلة علمية دامغة حول أهمية المخاطر المناخية، لا تزال المعرفة العامة في هذا المجال محدودة، لاسيما في البلدان ذات المستويات المتدنية من التنمية البشرية. ان فهم حقيقة أن النمو المدفوع الوقود الأحفوري ربما لا يؤدي إلى حياة أفضل في مجال التنمية البشرية وهذا يحتاج إلى توسيع في المدركات والوعي.

الوعي المجتمعي بفجوات التنمية وعدم الانصاف والاستدامة لبعض أنماط الاستهلاك الحالية تولد أيضا تأييداً لدى الرأي العام لتبني عقود اجتماعية جديدة. اليوم هناك أكثر من ٩٠٠ سيارة لكل ١،٠٠٠ شخص في سن القيادة في الولايات المتحدة، وأكثر من ٦٠٠ في أوروبا الغربية، ولكن أقل من ١٠ في الهند. الناس في كثير من البلدان النامية تستهلك أكثر، بما في ذلك السلع الفاخرة، ولكن التنوع العالمي لا يزال ملفت للنظر، على سبيل المثال يتم استهلاك حسابات ٧٩ ٪ من الناتج المحلي الإجمالي في المملكة المتحدة لهذه السلع بالمقارنة مع ٣٤٪في سنغافورة. في الوقت نفسه، يمكن

47 Tendler, J. 2004. “Why Social Policy is Condemned to a Residual Category of Safety Nets and What To Do About It?” In Mkanawire, T., ed., Social Policy in a Developmental Context, 142–119.

للروابط بين الدخل والاستهلاك والتنمية البشرية يكون أضعف مما يبدو، كما تم استكشافها في تقرير التنمية البشرية لعام ١٩٩٨. باعة المنتجات الجديدة غالبا ما يستهدفون المستهلكين الاكثر ثراءً، مع تجاهل احتياجات الفقراء في البلدان النامية. الاستثمارات المبتكرة تتماشى غالباً مع ميزانيات وحاجات المستهلكين ذوي الدخل المنخفض، مثل الأدوية الجنسية ألرخيصة، التي تسهم إلى حد كبير في تحقيق مزيد من الإنصاف في معايير المعيشية.

كما يمكن للتعليم أن يلعب دوراً حاسماً في ترشيد الاستهلاك المفرط وتعزيز التماسك الاجتماعي من خلال تنمية قيم الانصاف والاستدامة والتضامن. وقد تم الترويج لهذه الجهود في إعلان الجمعية العامة للأمم المتحدة : عقد الأمم المتحدة للتعليم من أجل التنمية المستدامة (٢٠٠٥-٢٠١٤)، وانشطة منظمات الامم المتحدة للتعليم، والثقافة والعلوم الموجهة إلى تشجيع الاستهلاك المستدام.

على صعيد آخر يمكن لخطط وسياسات الإدارة المجتمعية زيادة التماسك الاجتماعي ومساعدة المجتمعات المحلية والفئات المحرومة والهشة باعتبارها راعٍ مستدام للموارد التي تعتمد عليها سبل معيشتهم

د- السياسة الاجتماعية والرفاه الاجتماعي:

تختزل هذه العلاقة الغاية الأخلاقية من الشروط الرئيسة للاقتصاد الاجتماعي التضامني، حيث تسعى هذه السياسات والمبادرات لفك العُزلة عن الفئات الهشّة اقتصاديًا واجتماعيًا، بهدف الخروج بها من حالة الهشاشة لتأمين حالة أكثر أمنًا واستقرارًا ورفاهية.

يعكس هذا النموذج المثالي، إلى حدٍ بعيد، أُسس الثقافة الاقتصادية البديلة التي يقوم عليها الاقتصاد الاجتماعي والتضامني، والتي تتعارض في جوهرها مع الثقافة الاقتصادية النيوليبرالية المهيمنة، لا سيما وانها تراعي المصلحة الجماعية، بدلً من المصلحة الفردية، وتثمينها مبدأ التضامن عوض مبدأ المنافسة الحرّة، فضلاً عن أنها تُعطي الأولوية للعمل على حساب رأس المال، هذا مع مراعاتها مبدأ المساواة في الحقوق والواجبات وتقسيم العائدات واتخاذ القرارات في تعارض واضح مع التسلسل الهرمي الذي تفرضه المبادرات الخاصة الناشطة في السوق الرأسمالية، والذي تضبطه أساسًا أحجام مساهمات المستثمرين.

ومن خصائص السياسات الاجتماعية أنها تسعى الى ايجاد الثروة وتثمّين نشاط المشتركين وتحسّين وضعيّاتهم الاجتماعية لتخرجهم عن دائرة البطالة، فتُطوّر قدراتهم وتُثمّنها وتؤمّنهم من المخاطر الاقتصادية والاجتماعية. ويتم ذلك من خلال تطوير مشروعات غير ربحية، أو ذات ربحية محدودة. وفي الحالات كلها لا تخرج عن إطار مايطلق عليه « الاقتصاد الأخلاقي» الذي نلمسه في تأكيد المعنيين بالشأن التنموي باعتباره مشروع يحفظ الكرامة والثقة والعمل اللائق.

المنتفعون من الخدمات المقدّمة هم فاعلون من خارج المبادرة، تتمثل حاجاتهم في تلقّي خدمات ذات جودة محترمة، بمقابل قليل، وهو ما تعجز عنه في الكثير من الأحيان مؤسسات السوق الرأسمالية والمؤسسات الحكومية، لا سيما في العشوائيات وجيوب واحزمة الفقر التي تضعف فيها تدخّلات الدولة. الكثير من المبادرات المدروسة تبني استراتيجية عملها على ضمان التوازن بين حاجات الفئتين.

إن المبادرات التي تسعى السياسات لاجتماعية لتنفيذها تُعيد هندسة الصِلات بين الفاعلين الرئيسيين، بإيجاد روابط انتمائية مخصوصة بينهم، تجمّعهم، فتتحول إلى أرضية ثقافية ترتكز عليها مبادرات اقتصادية توجِد انسجامًا بين خصوصياتهم، بل تذهب إلى حد دمجهم في دورات

اقتصاديـة بديلـة، أساسـها البعـد الاجتماعـي لا سـيما و أنـه يوجِـد رؤوس أمـوال اجتماعيـة تعـزّز التشـابك العلائقي ويُوسّع دائرة الخارجين من الإقصاء إلى الاندماج.

تسـتثمر المبـادرات التـي تسـتهدفها السياسـة الاجتماعيـة أيضًـا شـبكة الـصِلات المنسـوجة بيـن أفـراد الفئـة المسـتهدفة التـي تؤسَّـس على مرتكـزات ناتجـة مـن الانتمـاء إلى الفئـات او القطاعـات نفسـها، أو إلى الفضـاء الجغرافـي نفسـه، أو إلى التكويـن الهوياتـي الـذي يجمعهـم، أو تقـوم على الوجـود المتجـاور فـي فضـاء نشـاط مشـترك. ولعـل مـن الملاحـظ أن مـيلاد مبـادرات تحملهـا السياسـات الاجتماعيـة يُعيـد هندسـة هـذه الـصلات، ويجعـل منهـا صلات ذات مـردودات اجتماعيـة رئيسـة، أي مجموعـة مـن الـصلات منتجـة لـرأس المـال الاجتماعـي الـذي يمكـن اسـتثماره مـن الفئـات الهشـة والمسـتضعفة المسـتهدفة ومجمـل الأفـراد المشـتركين فـي المبـادرات ومـن يتعامـل معهـم، فـي الخـروج من دوائـر العزلة والهشاشـة والعطالة الاجتماعية والإقصاء والتهميش.

خامساً- الحماية الاجتماعية مظلة أمان معززة للأمن الانساني:

تشكل الحماية الاجتماعية أداة فاعلة لتعزيز الإدماج الاقتصادي والاجتماعي ورافعة رئيسة للحد من عدم المساواة والفقر، ومعالجة مواطن الضعف والهشاشة وتمكين مناخ الاستثمار في مجالات التنمية البشرية المستدامة. أنها اليوم أداة حاسمة أكثر من أي وقت مضى، نتيجة لما سببته الازمات المتراكمة وآخرها جائحة Covid19 من فجوات قلصت مساحة التغطية في جميع أنحاء العالم. وفي خضم الأزمة ، تشير منظمة العمل الدولية انه لم يكن لدى نصف دول العالم حماية اجتماعية كافية [48]، وبالتالي لم تكن هذه البلدان مستعدة لمواجهة الخسارة الكبيرة والمفاجئة في الدخل والنفقات الصحية الكبيرة.

وفي الوقت الذي تمكنت بعض البلدان من زيادة دعم الدخل، فإن تأثير الوباء وما يرتبط به من تأثير اجتماعي واقتصادي من المرجح أن يؤدي الى تباطؤ وإعاقة فرص التقدم الإنمائي الذي تم تحقيقه بصعوبة في المراحل السابقة.

يظهر تقرير التنمية البشرية العالمي ٢٠٢٢، الصادر عن البرنامج الانمائي للأمم المتحدة ، أن التنمية البشرية ومنذ انطلاق تقاريرها قبل ٣٢ عامًا ، أظهرت انخفاضاً في المؤشرات وعلى مستوى العالم خلال العامين المتتاليين في أعقاب الوباء [49]. وبالمثل ، فان ما يقدر بحوالي ١٠٠ مليون قد وقعوا في براثن الفقر بسبب تباطؤ الاقتصاد الناجم عن جائحة Covid19 [50]. ويمكن أن يحدث التأثير المشترك لـ Covid19 وأزمة ارتفاع كلف المعيشة الى زيادة من ٧٥ مليون إلى ٩٥ مليون شخص إضافي للعيش في فقر مدقع في عام ٢٠٢٢ [51]. بالإضافة إلى تفاقم ظروف الإقصاء، فان الأزمة الثلاثية تهدد فرص تحقيق مبدأ عدم ترك أحد في الخلف (Leaving No One Behind) . و بحلول عام ٢٠٣٠، من المتوقع أن يعيش ما يصل إلى ثلثي الفقراء في العالم الى حالة الفقر المدقع في البلدان التي تعاني من الهشاشة والصراع والعنف والمستويات العالية من مخاطر الكوارث[52]. ويمكن أن تساعد الحماية الاجتماعية في التخفيف من حدة المعاناة من خلال لعب دور رئيس في الحفاظ على الدخل الأساسي وزيادة فرص الوصول إلى الموارد، بما في ذلك السلع والخدمات الأساسية مثل الرعاية الصحية الجيدة [53].

ومع ذلك، فإن أحد أهم الدروس المستفادة من الازمات المركبة التي عصفت بالبلاد هو البحث في امكانية توسيع الحماية الاجتماعية أو إطلاق تدابير سريعة لتغطية أولئك الذين لا يتمتعون بالحماية الاجتماعية. وهنا لابد من توفر الإرادة السياسية والإبداع في تصميم البرامج من خلال الاستفادة من التكنولوجيا الرقمية لتحديد المستفيدين وتقديمهم وضمان تمتعهم بفوائد شبكة الحماية الاجتماعية. ومع ذلك، لا يزال هناك الكثير مما يتعين القيام به، بما في ذلك استكشاف الحلول لأولئك الذين يقعون في «الوسط المفقود» (الذين هم ليسوا فقراء بما يكفي للحصول على مزايا المساعدة الاجتماعية) ولكن مصدر عملهم لا يوفر سوى القليل من الحماية إن وجدت . فضلاً عن تسخير الزخم الناتج عن الوباء لإدماج التدابير قصيرة الأجل في أنظمة الحماية الاجتماعية.

---

48 International Labour Organization (2017). World Social Protection Report 2019-2017.

49 United Nations Development Programme (2022). Human Development Report: Uncertain Times, Unsettled Lives: Shaping our Future in a Transforming World.

50 World Bank (2020). Projected poverty impacts of COVID-19 (coronavirus).

51 United Nations Development Programme (2022). Addressing cost-living-crisis in developing-countries: poverty and vulnerability projections and policy responses.

52 United Nations Development Programme (2022). Human Development Report: Human Security.

53 United Nations Development Programme (2020). Temporary Basic Income, Protecting Poor and Vulnerable People in Developing Countries.

لقد بات من المسلم به الان، ان اعتراف العالم أخذ بالتزايد اليوم بأن الوصول الى أهداف التنمية المستدامة للحد من الفقر وتحقيق الانصاف والنمو المستدام، لا يمكن أن يتحقق من خلال تعزيز النمو الاقتصادي والبنى التحتية للتنمية المادية والاجتماعية فحسب، بل من خلال تدخلات ضرورية مباشرة تعالج احتياجات الناس ومنع أفراد الفئات الضعيفة والهشة من الوقوع في براثن الفقر على نطاق المجتمع أو التعرض للصدمات الخاصة التي تعقبها.

ونتيجة لذلك، فإن بنك التنمية الآسيوي (ADB) والوكالات الإنمائية الأخرى قد وضعت ونفذت استراتيجيات الحماية الاجتماعية، فضلا عن البرامج والمشاريع، والمنشورات، واستعراض لكثير من أنشطة الحماية الاجتماعية في البلدان المختلفة. ومع ذلك، واعتبارا من عام ٢٠٠٤، كان هناك عدد قليل نسبيا من المحاولات لقياس تأثير أنشطة وبرامج الحماية الاجتماعية من حيث الإنفاق، أو المستفيدين، وتقييم خطط الحماية الاجتماعية باعتماد منهجيات علمية للقياس. وحتى داخل حكومات كثير من البلدان فان أصحاب المصلحة ليس لديهم صورة كاملة عن ترتيبات الحماية الاجتماعية، وطريقة ومستوى الأداء، من أجل تقويم المسار وتصحيح الاوضاع [54].

١- تعريف الحماية الاجتماعية:

يشمل تعريف الحماية الاجتماعية المضامين المفاهيمية والعملية في هذه الدراسة، فما هي الحماية الاجتماعية، وكيف يمكن تمييزها عن مفاهيم أخرى أكثر احتضاناً للجميع كالحد من الفقر والتنمية الاجتماعية؟

نقطة الانطلاق في هذه الدراسة تعريف (بنك التنمية الآسيوي) للحماية الاجتماعية بأنها «مجموعة من السياسات والبرامج الرامية إلى الحد من الفقر والهشاشة من خلال تعزيز كفاءة أسواق العمل، مما يقلل من احتمالات تعرض الناس للمخاطر، وتعزيز قدرتهم على حماية أنفسهم ضد المخاطر الناجمة عن انقطاع أو فقدان الدخل» [55]. وهنا يضم تعريف الحماية الاجتماعية خمسة أنواع رئيسة من الأنشطة: سياسات وبرامج سوق العمل، والتأمين الاجتماعي والمعونة الاجتماعية، ومخططات المشاريع على مستوى المناطق الصغيرة، وحماية الطفل.

بالنسبة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي ، تُفهم الحماية الاجتماعية على أنها مجموعة من السياسات والبرامج والأدوات الوطنية المنظمة التي توفر الدخل أو الدعم العيني، وتسهل الوصول إلى السلع والخدمات لجميع الأسر والأفراد على الأقل ضمن الحد الأدنى من المستويات المقبولة ، من أجل:

- حمايتهم من أشكال الحرمان المتعددة وظروف الإقصاء الاقتصادي والاجتماعي، من باب حقوق الإنسان ولا سيما أثناء الازمات والصدمات أو فترات عدم كفاية الدخل، أو عدم القدرة على العمل،
- تمكينهم من خلال تعزيز الطاقات الإنتاجية ورفع القدرات على المستوى التشغيلي [56]. على المستوى العملي، تتمحور أنظمة الحماية الاجتماعية حول البرامج والمنصات والمؤسسات التي توفر التماسك والاتساق ويتم تنظيمها حول اسهام او عدم اسهام أشكال الدعم على مستوى الدخل وحول المساعدة الاجتماعية والتأمين الاجتماعي والتدخلات الخاصة بسوق العمل.

54 Bob Baulch, Axel Weber and Joe Wood, " Social Protection Index for Committed Poverty Reduction", Asian Development Bank, 2008, p.1.

55 Ibid.

56 UNDP., Leaving No One Behind: A Social Protection Primer for Practitioners, 2016.

ويمكن أن تكون الحماية الاجتماعية أداة قوية للحد من نقاط الضعف والهشاشة متعددة الأبعاد وبناء المرونة عن طريق معالجة حالات عدم المساواة ونقاط الهشاشة والحرمان والاستبعاد ، وتعزيز حقوق الإنسان. كما يمكن أن تكون الحماية الاجتماعية أداة فاعلة للوصول إلى أولئك الذين تخلفوا عن الركب، ودعم تحقيق أهداف التنمية المستدامة (لا سيما أهداف التنمية المستدامة ١ و ٢ و ٣ و ٤ و ٥ ،٨ و ١٠ و ١١ و ١٢ و ١٣ و ١٦. والمساهمة في تحقيق أهداف التنمية الأخرى، مثل مكافحة تغير المناخ أو تعزيز المساواة بين الجنسين.

ولتحقيق هذه الأهداف ، يجب أن تسعى تدخلات الحماية الاجتماعية جاهدة لتحقيق تكامل أكبر فيما بين الركائز الاقتصادية والاجتماعية والحوكمة والبيئية للتنمية المستدامة.

ترتكز مشاركة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في الحماية الاجتماعية على مجموعة ألاسس الراسخة في نهج التنمية البشرية الذي يهدف إلى تضييق الفجوات في القدرات الأساسية (التعليم ، الصحة ، العمر المتوقع ، على سبيل المثال) والتعزيز التدريجي لتطوير القدرات (جودة التعليم والرعاية الصحية) ، تمنح بموجبها المواطنين الحرية والفرص ليعيشوا الحياة التي يطمحون إليها. إنه مسار راسخ في عمل المنظمة لمعالجة عدم المساواة والقضاء على الفقر.

يهدف العرض المتكامل لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي بشأن الحل التوقيع على الخطة الإستراتيجية ٢٠٢٢-٢٠٢٥ التي تسعى إلى تمكين ١٠٠مليون من الفقراء والمهمشين والمستبعدين من السكان للتخلص من الفقر المتعدد الأبعاد ونقاط الضعف بحلول عام ٢٠٢٥. وهذه الخطة تخلق أوجه تآزر مع الحلول المميزة الأخرى للخطة الاستراتيجية [57]، والاستمرار بتقييم عمل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بشأن مكافحة الفقر في أقل البلدان نمواً والذي يدعو إلى توسيع نطاق الحماية الاجتماعية وإلى معالجة نقاط الضعف المتعددة والتركيز بشكل أكبر على ألابعاد التنموية للنوع الاجتماعي ، فضلاً عن ان تقرير التنمية البشرية لعام ٢٠٢٢ يقترح طريقة للخروج من الأزمة الثلاثية (كوفيد ، وتكلفة المعيشة والطوارئ الناجمة عن التغيرات المناخية) حلول الرئيسة الثلاثة للمستقبل: التأمين (بما في ذلك الحماية الاجتماعية) والابتكار والاستثمار. هذا العرض يبني أيضا على عناصر الحماية الاجتماعية والذي لا يهدف فقط إلى توفير الإغاثة الفورية ولكن أيضًا يمتد إلى ما بعد مرحلة التعافي، نحو اهداف التنمية المستدامة عام ٢٠٣٠. وعلى هذا النحو ، جزء من استجابتنا للنموذج الاقتصادي الجديد الذي يعالج ظروف الأزمة الحالية، ينبغي أن يتمحور حول عقد اجتماعي جديد يخلق تكافؤ الفرص ويحترم حقوق الإنسان. على هذه الخلفية ، يتبنى العرض المقدم هنا رؤية متكاملة للحماية الاجتماعية تتماشى مع تحقيق ما يلي [58]:

أ. **الحماية / الوقاية** - عن طريق تقليل مساحة التعرض للمخاطر والصدمات، وضمان الاستهلاك الكافي والدخل والأمن الغذائي ، وتأمين الوصول إلى الخدمات الأساسية. الآثار الإيجابية الاجتماعية لهذا التدخل عبر تدخلات بتقديم المساعدة والتأمين الاجتماعي مثل التحويلات النقدية والعينية ، وخدمات الرعاية الاجتماعية، إذ قدمت في العديد من بلدان العالم أدلة على أهميتها.

ب. **التمكين / التعزيز** - عن طريق زيادة القدرات الإنتاجية ولا سيما القدرات الجديدة للأسر الضعيفة ، عن طريق تيسير الوصول إلى الرعاية الصحية الجيدة والتعليم وكذلك التدخلات في سوق العمل.

57 تضمن التوقيع ١-: الفقر وعدم المساواة ٢: الحكم ٣-: المرونة ؛ ٤: البيئة- ؛ ٥- الطاقة ٦:- المساواة بين الجنسين

58 UNDP, UNDPs Social Protection, 2022, p.3.

ج. **التحول** - بناء مجتمع أكثر عدلاً يقوم على الإنصاف عبر معالجة العوامل الهيكلية للفقر ، والحد من عدم المساواة والهشاشة ، من خلال معالجة الأعراف الاجتماعية وتعزيز سبل التحول نحو طرق عيش متساوية أكثر اخضراراً واستدامة.

٢- الضمان والحماية الاجتماعية في العراق:

يعد نظام الضمان والحماية الاجتماعية في العراق من أقدم الأنظمة في الوطن العربي، إذ يغطي مجموعتين من السكان: الاولى هم موظفو القطاع العام، والثانية هي الفئات الهشة من الفقراء والمستضعفين. تتوفر للمجموعة الأولى من موظفي القطاع العام، ومن خلال صندوق تقاعد موظفي الدولة » المنظم في قانون التقاعد الموحد رقم ٩ لسنة ٢٠١٤ ، المعدل بالقانون رقم ٢٦ لسنة ٢٠١٩ ، مستوى جيد نسبياً من حماية الضمان الاجتماعي للموظفين والعاملين في المؤسسات المملوكة للدولة. ومع ذلك، فقد أشارت التقارير إلى قضايا تتعلق بالتصميم والتي تحد من الاستدامة المالية على المدى الطويل. على سبيل المثال، يعتبر سن التقاعد القانوني البالغ ٥٠ عامًا منخفضاً، وكذلك ارتفاع نسبة المعاش إلى آخر أجر واستحقاق الحد الأدنى للمعاش الوظيفي الكامل من خلال المساهمة فقط ب ١٥ عامًا من الخدمة.

بينما يغطي نظام الحماية الاجتماعية في العراق الفئات الهشة والمستضعفين و الفقراء الذين تستهدفهم مجموعة من البرامج أهمها شبكة ال الحماية الاجتماعية ونظام التوزيع العام. وعلى الرغم من المحاولات الجادة لتطوير هذه البرامج تظهر التقارير محدودية التغطية)ارتفاع اخطاء التضمين والاستبعاد(والتي أدت إلى عدم حصول الكثير من الفقراء على الفوائد المرجوة من البرنامج.

اما المجموعة الثالثة، وهم من البالغين العاملين الآخرين وأسرهم في القطاع الخاص الذين يعملون بأجر غير مستقر والعاملين لحسابهم الخاص، فان تغطيتهم غير موجودة من الناحية العملية، على الرغم مما نص عليه قانون الضمان الاجتماعي رقم ٣٩ لسنة ١٩٧١ وتعديلاته بشمول جميع العمال العاملين في القطاع الخاص بقانون العمل رقم ٣٧ لسنة ٢٠١٥، وان يكونوا أعضاء في صندوق التقاعد والتأمينات الاجتماعية للعمال، الا ان التطبيق الفعلي يشير الى عدم تغطية العاملين سوء نسبة قليلة منهم (يقدر بأقل من ١٠٪ من العاملين في القطاع الخاص) [59].

ولعل من المهم الإشارة ان سوق العمل التمييزي في العراق يؤدي إلى نتائج غير عادلة بسبب تباين معدلات التغطية بين المشاركين في القوى العاملة من الذكور والإناث. فعلى سبيل المثال ، أشارت التقارير إلى أنه مقابل كل ١٠٠ ذكر مشمول بصندوق المعاشات التقاعدية والضمان الاجتماعي للعمال ، هناك ٨,٧ إناث فقط مشمولون [60].

وفي اطار هذه المعطيات والتحديات أدرك راسمو السياسات وصانعوا القرار في العراق أهمية بناء المرونة في سوق العمل والسماح بقدر أكبر بانتقال القوى العاملة بين القطاعين العام والخاص، وهو ما يتطلب الإنصاف وتقليص فجوة المزايا التفضيلية بين أنظمة التأمين العامة والخاصة، وفي الوقت نفسه، جعل كلا النظامين أكثر استدامة وكفاءة وشمولية في التغطية لتحقيق العدالة والإنصاف للأجيال القادمة. و من هذا المنطلق، صادق العراق على اتفاقية المعايير الدنيا للضمان الاجتماعي (C102) القانون رقم ٣ لعام ٢٠٢١ الذي تم نشره في الجريدة الرسمية. وبالتالي اضحى الامتثال لإطارها المعياري التزامًا قانونيًا، وأصبح سد فجوة التغطية، أولوية للعراق وفي الوقت نفسه ضمان الاستدامة على المدى الطويل وتحقيق المساواة بين الأجيال.

59 امجد رابي، جيل ٢٠٥٠: تحويل هدية العراق الديموغرافية الى نافذة اقتصادية للفرص، منظمة العمل الدولية، ٢٠٢٢.

60 المصدر السابق نفسه.

فـي العـراق صـدر قانـون الحمايـة الاجتماعيـة رقـم ١١ لسـنة ٢٠١٤ الـذي تسـري احكامـه على الفئـات الاتيـة من الاسر والافراد لمن هم دون خط الفقر من العراقيين:

- ذوو الاعاقة والاحتياجات الخاصة .
- الارملة ، المطلقة ، زوجة المفقود ، العزباء ، البالغة غير المتزوجة .
- العاجز .
- اليتيم
- اسرة النزيل او المودع .
- الاحداث المحكومين .
- الطالب المتزوج .
- الاسر معدومة الدخل .

حددت المادة ٣ اهداف هذا القانون بالاتي:

أ. تحقيق الحياة الكريمة للجميع .

ب. المساهمة في تعزيز قيم التكافل الاجتماعي .

ج. ضمان وصول مظلة الحماية الاجتماعية الى كافة الفئات المشمولة بأحكامه .

د. توفير استقرار نفسي ومادي للافراد

شكل (١): المكونات الرئيسة للحماية الاجتماعية في العراق

كما صدر قانون العمل رقم (٣٧) لسنة ٢٠١٥ الذي يعد نصراً لحقوق العمال وضمان لحقوهم ووصف بأنه قانون متطور وحضاري راعى حقوق المتقاعدين والمرأة ومنع كل اشكال التمييز الجنساني وضمنه واكثر مواده تتوافق مع معايير العمل الدولية ومنها [61]:

- شمل القانون جميع العمال في القطاع الخاص والمختلط والتعاوني اضافة الى العمال المتعاقدين والاجور اليومية في القطاع العام مما فتح آفاقاً واسعة في تغطية شرائح عمالية كبيرة لم يعالجها القانون السابق .
- لاول مرة في العراق قانون يمنع التمييز في الاستخدام والمهنة والعمل الجبري والتحرش الجنسي في العمل ويعاقب على من يرتكب المخالفات .
- القانون يسمح بالتفاوض الجماعي وحق الاضراب بعد مصادرة هذا الحق منذ عام ١٩٨٧.
- يمنع القانون عمالة الاطفال بعد ان اقرها القانون السابق الذي سمح بتشغيل الاطفال بعمر ١٢ سنة
- غطى القانون وبشكل كامل حقوق المراة العاملة ومنح اجازة حمل ووضع قدرها ٩٠ يوماً بأجر تام بعد ان كانت ٧٢ يوماً .
- المادة ٨٦/ثانياً قد حظر تشغيل النساء ليلاً ، بهدف عدم تعارض عمل المراة مع وظيفتها الاجتماعية المتعلقة باسرتها .
- المادة ٥٨/ ثانياً جاء فيها حظر تشغيل المراة العاملة في الاعمال المرهقة او الضارة بالصحة والمحددة بموجب المادة ٦٧/ثالثاً من قانون رقم ٣٧ لسنة ٢٠١٥.

61 الامانة العامة لمجلس الوزراء ، « الخطة الوطنية لتمكين المرأة العراقية » ، دائرة تمكين المرأة ، متاحة على الموقع https//cmc.iq

٣- الحمايـة الاجتماعيـة وسـؤال الامـن الانسـاني وفـق أجنـدة التنمية المستدامة ٢٠٣٠:

لا شك ان التفكير بالحماية الاجتماعية والأمن الانساني والتنمية البشرية المستدامة متكاملة إلى حد كبير. يركز كل منها على أبعاد متداخلة ولكنها مختلفة جزئيًا في حياة الناس؛ كل منهما ملائم للروايات الجديدة حول إنقاذ وتعزيز المشاعر الانسانية أمام مصير مشترك، كتلك التي تقوم عليها أهداف التنمية المستدامة (SDGs) ومفهوم الأنثروبوسين [62]، وفي تجاوز للروايات السائدة في عصر النظام الدولي الليبرالي.

وفي اطار هذه التصورات يفهم أن المنظور التحليلي للأمن الانساني يشمل على الأقل ما يلي: الأمن الانساني كمفهوم معياري وهدف ؛ كإطار تحليلي لخدمة هذا الهدف ؛ كفلسفة سياسية تربط السياسة الاجتماعية والتنمية وحقوق الإنسان، وهي الركائز الرئيسة الثلاث للمجتمع العالمي التي أنشئت من خلال الأمم المتحدة ؛ كنهج لتخطيط السياسات لدعم فرص التشغيل وتعزيز الجماية الاجتماعية.

تم الاتفاق على خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠ وأهداف التنمية المستدامة (SDGs) في سبتمبر ٢٠١٥ بعد الاعتراف الواسع بان العالم لن يكون مستدامًا إلا إذا اتخذت جميع الشعوب» خطوات عملية تحولية في العقلية والأعراف وأسلوب الحياة.

وقد بدأت أهداف ٢٠٣٠ وكأنها شعاراً رمزيًا، لكن اتضح لاحقاً أنها كانت رؤية ذات بصيرة. وإذا ما فشلنا، نحن جميعًا على هذا الكوكب، في تغيير المسار، قد نفوت الفرصة الأخيرة لجعل عالمنا مستدام ومستقر. وفي هذا الاطار شدد قرار جدول أعمال ٢٠٣٠ على هذه النقطة بإيجاز [63]:

«اليوم نتخذ قرارًا تاريخيًا عظيم الدلالة. نحن مصممون على بناء مستقبل أفضل لجميع الناس، بما في ذلك الملايين الذين حرموا من فرصة القيادة الكريمة وأن نكافئ وبشكل مجزي وبكرامة الطاقات التي تحقق للإنسان كامل قدراتهم الكامنة. يمكننا أن نكون الجيل الأول الذي ينجح في القضاء على الفقر تمامًا؛ كما قد تكون آخر فرصة لإنقاذ الكوكب. إذا نجحنا في اهدافنا سيكون العالم مكانًا أفضل في عام ٢٠٣٠". »

لقد شددت توجهات أهداف التنمية المستدامة على أن "كرامة الإنسان شيء أساسي، «أننا نرغب في رؤية تحقق الأهداف والغايات لجميع الأمم والشعوب ولكل شرائح المجتمع «وهذا» ما نسعى به للوصول إلى أبعد ما في الركب أولاً «. وهو ما يتضمن عناصر المرونة والوقاية باعتبارها جزء من أهداف التنمية المستدامة، على الرغم من عدم الإشارة إلى أي من الأهداف السبعة عشر صراحة لإدارة الأزمات أو ردود الفعل ازاء الصدمة. وهذا المسار يمثل نهج منهجي ذو طبيعة استشارية وهي سمتان توجيهيتان مشتركتان من أهداف التنمية المستدامة ومن السياسات المستوحاة من مفهوم الأمن الانساني. في الوقت نفسه، تعترف أهداف التنمية المستدامة صراحة بالروابط المتبادلة بين التهديدات والتحديات الحالية. علاوة على ذلك ، تمخض جدول اعمال ٢٠٣٠ عن سلسلة من العمليات الاستشارية –و أفكار من التعاون والشراكة تمثل جزء لا يتجزأ من الهدف ١٧

62 ستخدم مصطلح الأنثروبوسين في الكثير من التقارير الدولية -وهذا الوصف للعصر الذي أصبح فيه البشر محركًا رئيساً للتغيير على مستوى الكوكب، مما أدى إلى تغيير جذري في المحيط الحيوي للأرض-ولد لدى الناس سبباً وجيهاً للشعور بعدم الأمان. إذ أصبحت التهديدات المتعددة من COVID-١٩، والتكنولوجيا الرقمية، وتغير المناخ، وفقدان التنوع البيولوجي، أكثر بروزًا واتخذت أشكالاً جديدة في السنوات الأخيرة. وباختصار، يجعل الجنس البشري العالم وبشكل متزايد مكانًا غير آمن وغير مستقر. وتربط هذه الدراسات بين التهديدات الجديدة والانفصال بين الناس والكوكب، مؤكداً ان عصر الأنثروبوسين - يجعل الجدل أكثر احتداماً وتشابكاً مع ضغط الكوكب المتزايد.
Source: United Nations, New Threats to Human Security in the Anthropocene: Demanding Greater Solidarity, Special Report, 2022

63 UN., New Threats to Human Security in the Anthropocene, Special Reports, 2022.

مـن أهـداف التنميـة المسـتدامة. كمـا تعتـرف أهـداف التنميـة المسـتدامة بالمسـؤوليات والإجـراءات متعددة الطبقات لمعالجتها للتهديدات الحالية والمستقبلية.

التنفيـذ الناجـح لجـدول الأعمـال والسـعي لتحقيـق الأمـن الإنسـاني بالاسـتفادة مـن التعلـم المسـتمر بيـن الاثنيـن ومـا بينهمـا مـن نهـج متصـل ومتشـابه فـضلا عـن انـه مميـز. وعلى وجـه التحديـد، يمكـن ان يسـتخدم إعـداد تقاريـر أهـداف التنميـة المسـتدامة والتحليـل وتصميـم السياسـة بعـض الأفـكار التـي تـم استكشـافها فـي تحلـيلات الامـن الإنسـاني: سـؤال الأشـخاص عـن تصـورات القيـم ذات الأولويـة والتهديـدات والأمـن؛ تحديـد النقـاط السـاخنة واسـتخدام الفهـارس؛ والتتابـع باسـتخدام دراسـات مقارنـة شـاملة ومتعمقـة تركـز على الأولويـات (نهـج يسـمى التركيـز المـرن) ؛ والمقارنـة المنهجيـة باعتمـاد طـرق السياسة البديلة.

«الأمـن الانسـاني هـو مكمـل جوهـري للتنميـة البشـرية فـي سـياق الأنثروبوسـين. إذ يمكـن أن يـؤدي الاهتمـام الدائـم والعالمـي بالأمـن الإنسـاني للجيـل القـادم إلى إنهـاء مسـارات التنميـة التـي ينعـدم فيهـا الأمن الإنساني التي تنتج الأوبئة وتغير المناخ والمآزق الأوسع في الأنثروبوسين».

إن دور الأمـن الإنسـاني كعامـل تكامـل ليـس بسـيطًا -لأن النظـم الاجتماعيـة والطبيعيـة معقـدة، مـع وجـود علاقـات متبادلـة غيـر خطيـة عاليـة التفاعـل بيـن عناصرهـا. وهـذا يتطلـب التنفيـذ المعقـول وتحديـدًا دائمًـا للديناميـات المحركـة داخـل النظام، من قبـل صناع القـرار وأصحاب المصلحـة والمواطنين. ويجـب أن يتـم تضميـن إطـار العمـل داخـل الطبقـات المختلفـة -المحليـة والوطنيـة والعالميـة - التـي تؤثـر على الأمن الانساني للناس. إنه تحدٍ كبير ولكنه، كما ظهر لنا جائحة Covid19 ، لا يمكن تجنبه.

وفـي هـذا المسـار يشـكل مسـار التنميـة البشـرية مـع انعـدام الأمـن الانسـاني، المقتـرن بالجيـل الجديد مـن التهديـدات للبشـرية، دوافـع قويـة لإعـادة التقييـم وإعـادة التفكيـر فـي كيفيـة اتخـاذ الإجـراءات المناسـبة لضمـان أن تعيـش البشـرية جمعـاء خاليـة مـن العـوز، ومـن الخـوف وخاليـة مـن الإهانـة. يسـتخدم الجـزء المتبقـي مـن هـذا التقريـر تحليـلًا متـكاملًا للتهديـدات المركبـة لإظهـار كيـف يمكننـا الاستجابة للتغيرات التاريخية في طريقة عيش البشر -معًا وفيما يتعلق ببيئتنا الطبيعية.

وفـي اطـار هـذه المسـارات، اعلنـت بلـدان كثيـرة التزامهـا وسـعيها لتنفيـذ مبـدأ الحـق فـي الضمـان الاجتماعـي عـن طريـق المصادقـة على المعاهـدات وصكـوك منظمـة العمـل الدوليـة، وحتـى فـي غيـاب المصادقـة تـم وضـع أطـر سياسـية واقتصاديـة واجتماعيـة وطنيـة للحمايـة الاجتماعيـة فـضلاً عـن الالتزامـات الدوليـة بتوسـيع نطـاق الضمـان الاجتماعـي وربطـه بكرامـة الانسـان والعدالـة الاجتماعيـة والتنميـة المسـتدامة (٢٠١٥-٢٠٣٠) ، والـذي أفضـى الى اسـناد الاولويـة للحمايـة الاجتماعيـة فـي العديـد مـن البلـدان ، حيـث اقـرت خمسـة أهـداف مـن مجمـوع سـبعة عشـر هدفـاً بصريـح العبـارة عـن دور الحمايـة الاجتماعيـة فـي الاسـتجابة العالميـة وتحقيـق مسـتقبل افضـل واكثـر اسـتدامة للجميـع دون ان يتخلـف عـن الركـب احـداً وشـكل ( ) يوضـح الحمايـة الاجتماعيـة فـي اجنـدة التنميـة المسـتدامة ٢٠٣٠ الاهـداف والغايات وكالاتي :

شكل (٢): الحماية الاجتماعية في اهداف التنمية المستدامة ٢٠٣٠

المصدر : منظمة العمل الدولية « بناء مستقبل الحماية الاجتماعية من اجل عالم عمل متمحور حول الانسان، مؤتمر العمل الدولي الدورة ١٠٩ ، ٢٠٢١ ، ص ١٧.

ووفقاً لهذه التطلعات والمساعي الوطنية من اجل رفع نسب انجاز اهداف التنمية المستدامة سعت الكثير من بلدان العالم الى تطبيق توصية منظمة العمل الدولية (٢٠٢) ومبادئها التوجيهية المعتمدة في ١٤ حزيران ٢٠١٢، التي يتطلب مراعاتها عند انشاء ارضيات وطنية للحماية الاجتماعية بحيث يسمح بـ امن الدخل المعززة لحياة كريمة واكدت ذلك في ديباجتها (ان الحق في الضمان الاجتماعي هو حق من حقوق الانسان واداة مهمة ليس فقط للحد من الفقر وعدم المساواة والاستبعاد الاجتماعي وانعدام الامن الاجتماعي ولكن ايضاً لتعزيز تكافؤ الفرص والمساواة بين الجنسين والعرق) [64].

٤- السياسة الاجتماعية كوسيلة وغاية لتحقيق الحماية الاجتماعية واستدامة التنمية:

بناء على ما تقدم وفي ضوء التحديات التي يجب مواجهتها والفرص التي يجب استغلالها من قبل الحكومة العراقية أثناء التنفيذ لخطة التنمية الخمسية (٢٠٢٤-٢٠٢٨) وأهداف التنمية المستدامة ٢٠٣٠، بجعل السياسة الاجتماعية ليست فقط غاية ولكن أيضا وسيلة لتحقيق التحول الاقتصادي المستدام وتعزيز مسار التنمية البشرية المستدامة.

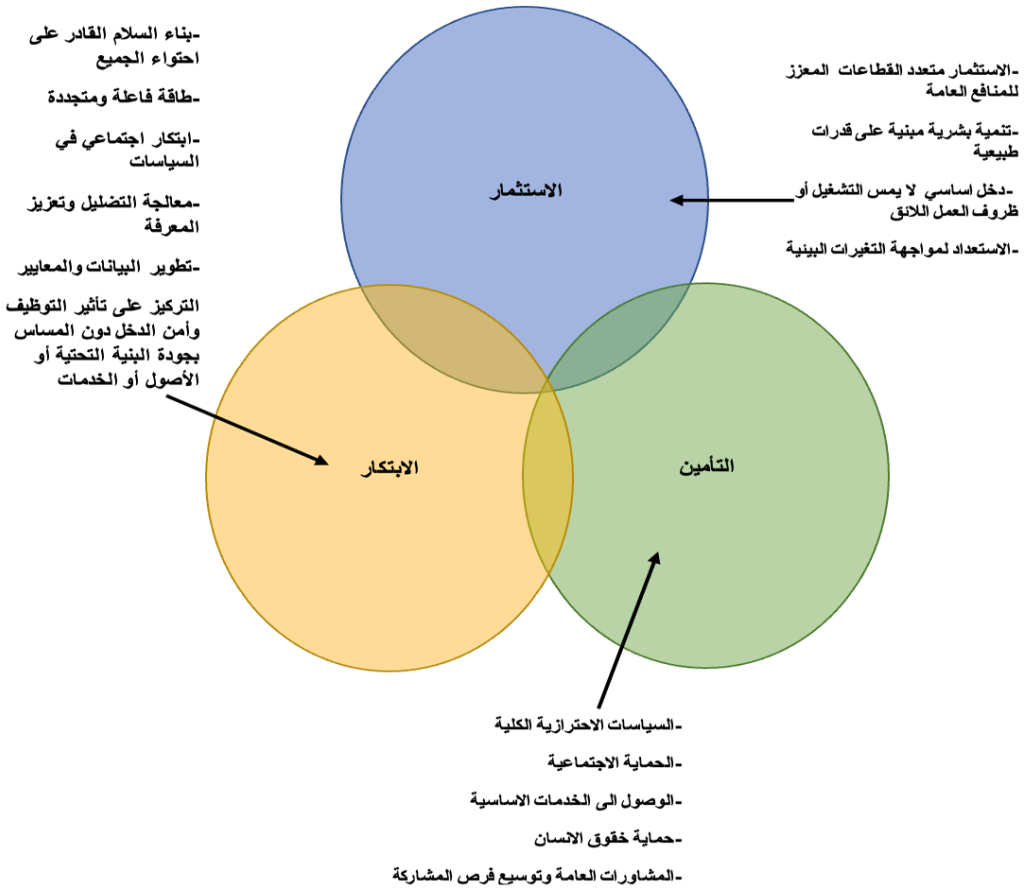
السياسات الشاملة اجتماعيا- اقتصاديا والبرامج التي تستهدف الفئات الهشة والمهمشة في العراق ، استمرت ظروف عدم المساواة في الدخل والثروة والفرص تتسع، وكانت ابرز القضايا التي ميزت العقدان الاخيران . وحتى اليوم، لا يزال المجتمع العراقي يشهد اتساع مساحة عدم المساواة بين الفئات الاجتماعية، المصاحب بحراك اجتماعي مزيف حلت فيه روح الاستباق (Replacement)

64 الامم المتحدة، منظمة العمل الدولية ، « النساء في الاعمال والادارة ، فجوة الاجور بين الجنسين « ، ٢٠٢٠.

محل الحراك الاجتماعي الطبيعي (Social Mobility)، وهو ما نحتاج لسبر اغواره والتعمق في تناول ابرز ابعاده وتحديد مساراته في عملية التحول الاقتصادي والتنمية البشرية.

على مستوى السياسة، ستحتاج الحكومة إلى استخدام البيانات المصنفة بشكل أفضل لتحديد واستهداف الأشخاص والمجموعات الهشة الذين تخلفوا عن الركب. ويجب أن تتضمن أيضاً السياسات وبرامج الحماية الاجتماعية تعزيز افاق التنمية وتحقيق الامن الإنساني ، والتخفيف من الفقر (على سبيل المثال، عن طريق ربط الأشغال العامة وسبل العيش) والاسهام في عملية التحول. ينبغي تعزيز المبادرات والمساواة بين الجنسين واعطائها أولوية من اجل الترويج للتنمية الشاملة المستدامة.

شكل (٣): جعل الناس أكثر أمناً من خلال الاستثمار/ التأمينات/ الابتكار



٥- الحماية الاجتماعية: حق في العيش الكريم:

لقد أظهرت معطيات التحليل والمؤشرات ان الحماية الاجتماعية تمثل الاشكال الرسمية وغير الرسمية للضمان الاجتماعي، أي انها تشمل جميع المبادرات العامة والخاصة التي تقدم تحويلات الدخل او الاستهلاك للفقراء وحماية القئات الهشة ضد مخاطر المعيشة وتحسين الوضع الاجتماعي وحقوق المهمشين في اطار الهدف العام المتمثل في الحد من الضعف الاقتصادي والاجتماعي للفئات الفقيرة والهشة . فهي أيضاً جانباً رئيساً من شبكات الأمان الاجتماعي التي تستهدف حماية الفقراء او فئات محددة في مواجهة نتائج سياسات الإصلاح والتكييف الهيكلي التي تتبناها المؤسسات الدولية .

الانتقال نحو أنظمة صديقة للبيئة في الإنتاج هو المفتاح لضمان فرص التنمية للأجيال القادمة. إن اعتماد نهج تنموي أكثر استدامة بيئيا يجب أن لا يكون على حساب التقليل من أهمية الجوانب الأخرى للتنمية البشرية، ومع ذلك، فان زيادة فرص العمل للفقراء، وتعزيز خطوات تحسين الوصول إلى الخدمات الحيوية واحدة من السبل الرئيسة لتعزيز الاستدامة والمعيشة بكرامة والعمل اللائق وهو وجود يتساند مع استخدام التكنولوجيات الملائمة.

ويمكن للحكومات أيضا تعزيز خطط ضمان التوظيف أو الأجور المعيشية الأساسية لحماية الأفراد الذين لايتمتعون بسبل عيش آمنة بسبب التكنولوجيا المتغيرة، والتقلبات المناخية والعولمة. على سبيل المثال، قانون النقد مقابل الاجر في المناطق الريفية في الهند، الذي سن في عام ٢٠٠٥، يلزم قانونا الحكومة لتوفير فرص العمل لمدة تصل إلى ١٠٠ يوم في السنة لأولئك الذين لافرصة لهم. ويوفر القانون أيضا الفرص لإعلام المشاركين المحتملين حول حقوقهم وفوائد البرنامج. هذا يعزز فرص الشفافية كذلك.

هناك إمكانات لتوليد فرص العمل من خلال خطط وبرامج حماية البيئة .في جنوب أفريقيا، يتم توفير فرص العمل من مبادرة المياه وزادت فرص العمل من خلال توظيف الفقراء لاستعادة تدفق تيار المياه، وتحسين ظروف توافر المياه عن طريق ازالة الغطاء النباتي الغريب من المجاري المائية. وكانت النتيجة ان حققت الارض إنتاجية افضل، وزيادة فرص العمل وتعزيز خدمات النظم الإيكولوجية.

سادساً- افاق للمستقبل:

كما أظهرت المعطيات فيما سبق من التحليل في الفقرات السابقة، تبرز حقيقة ان العراق يمكن أن يتعلم بشكل فعلي ورصين بفضل امتلاكه خبرات تنموية غنية، فضلاً عن الاستفادة من تجربة البلدان الأخرى التي دمجت الاقتصاد وأهداف السياسة الاجتماعية لتحقيق هيكلية ومسارات التحويل. وعلى وجه الخصوص في البلدان التي سجلت نجاحاً متصاعداً، لعبت الدولة دورًا مركزيًا في ضمان تحقيق النمو الاقتصادي الذي قاد إلى التنمية الاجتماعية المنشودة النتائج. والأهم من ذلك ، أيضا، المناهج المعتمدة التي تميزت بأنها شاملة وتشاركية: (الآليات التي تم استخدامها شملت استهداف الخدمات الاجتماعية لغالبية السكان، وسعت عمليات التحول الاقتصادي إلى إشراك جميع المواطنين. في الوقت الذي استمر على طول الوقت ارتفاع مستويات الإنفاق الاجتماعي الأساسي على الخدمات، بقوة الروابط بالأنشطة الإنتاجية). هذه النجاحات إثبتت أن التحول الهيكلي مع مستويات عالية للتنمية البشرية تظهر ان الأولويات الاقتصادية والاجتماعية تتكامل بشكل مناسب، والموارد تخصص بشكل استراتيجي وبكفاءة عالية.

وربما الأهم من ذلك ، لابد أن يكون الانسان هو الغاية الاساسية للتنمية وأساس سياسة الحكومة كما عبرت عنها رؤية العراق ٢٠١٥-٢٠٣٠. الهدف المزدوج لجميع السياسات، والاستراتيجيات وخطط التنمية الوطنية، تحقيق التغيير المنشود على مستوى الافراد والمؤسسات بالاعتماد على الذات. وقد أكدت على ذلك خطة التنمية الوطنية ٢٠١٨-٢٠٢٢ بالدعوة الى تنويع الاقتصاد وتسريع التحول الاقتصادي وتحسين مؤشرات التنمية البشرية والوصول الى تحسين جودة نوعية الحياة واستدامة التنمية، عبر ربط الأولويات الاجتماعية والاقتصادية جنبًا إلى جنب مع المخاوف البيئية ، وهو ما جسده صدى الأهداف المتكاملة وغير القابلة للتجزئة لرؤية عام ٢٠٣٠ من أجل التنمية المستدامة.

ان مسار التحول التنموي يفرض واقعاً يستلزم الاسترشاد برؤية العراق ٢٠٣٠، واتباع نهج استراتيجي ان اتباع نهج استراتيجي عبر سلسلة من الاجراءات المتسقة والمنتظمة المستندة على الأدلة تأخذ بعين الاعتبار الظروف الموضوعية الخاصة بالعراق وتعمل على شقي الطلب والعرض لمعالجة التحديات والاختناقات والعقبات التي تحول دون التوسع في نطاق الضمان الاجتماعي ومحاولة سد فجوة التغطية الاجتماعية. فمن ناحية العرض، تعد الإصلاحات التشريعية التي توسع مساحة تغطية الضمان الاجتماعي لتشمل العاملين في القطاع الخاص أمرًا أساسيًا . وهنا تجدر الاشارة، الى ان هناك مشروعي قوانين قيد الاقرار على المستوى)الفيدرالي واقليم كوردستان العراق(للضمان الاجتماعي للعاملين في القطاع الخاص. وستحل القوانين محل قانون الضمان الاجتماعي الحالي رقم ٣٩ لسنة ١٩٧١ وتعديلاته.

وعند اقرار هذه الحزمة من القوانين، من المأمول أن تُدخل مسودات القوانين العديد من التغييرات التي ستساعد تشريعات الضمان الاجتماعي العراقية من تلبية الحد الأدنى من متطلبات اتفاقية الحدود الدنيا. ولعل أهم الميزات التي من المؤمل اقرارها: توسيع التغطية لتشمل العاملين في القطاع غير النظامي، وأصحاب الأعمال الحرة، وأصحاب الأعمال . كما يقدم مزايا جديدة لجميع العاملين في القطاع الخاص (نظامي وغير نظامي) مثلالقضايا المتعلقة بالأمومة والبطالة، والتي تضاف إلى معاشات الشيخوخة، ومعاشات الباقين على قيد الحياة والعجز، وإصابات العمل، واستحقاقات المرض وغيرها.

وبالتوازي مع الإصلاح التشريعي، تبرز الحاجة الى الاستفادة من التجارب المتراكمة في العديد

من البلدان لمعالجة تحديات وامكانات الدولة والسلطات على انفاذ القانون، والذي يتضمن استحقاقات قصيرة الأجل (الأمومة والبطالة) لأول مرة فضلاً عن توسيع نطاق التغطية ليشمل العمال في أشكال غير مستقرة من العمالة المأجورة والعاملين لحسابهم الخاص. ويجب بذل الجهود على وجه التحديد لمعالجة هذا الاختناق في جانب العرض لتحسين القدرة المؤسسية التي تسمح بتقديم خدمات أكثر كفاءة وبصورة شمولية (الضمان الاجتماعي والحماية الاجتماعية والتوظيف) وضمان الاستعداد للاستجابة لخطط توسيع الضمان الاجتماعي في القطاع غير المنظم.

وعلى صعيد الطلب، ضرورة رفع مستوى الوعي بين العمال حول الحقوق. فضلاً عن أصحاب الأعمال وأصحاب العمل بشأن وظائف إدارة المخاطر والإدارة المالية من منظور أصحاب العمل (استخدام اساليب التأمين المدفوعة بصورة دورية بدلًا من المزايا التي يمولها صاحب العمل حصريًا وبصفقة واحدة) وهو أمر ضروري للاصلاح . علاوة على ذلك، يجب مراعاة:

- اثارة الوعي بين الشرائح كافة وان يلقى دعمًا واسع النطاق لتغطية الضمان الاجتماعي بين الجمهور العراقي الأوسع لخلق دعم واسع ومشاركة مجتمعية لأجندة الإصلاح.
- معالجة مسألة القدرة على دفع المساهمات والتي تمثل مفتاحاً لتحفيز الطلب على الضمان الاجتماعي لا سيما الفئات الأكثر هشاشة. وتجدر الاشارة الى التزم مشروع القانون بتوجيه التمويل الضريبي لدعم المساهمات لفرع الحماية طويل الأجل (المعاش، والورثة، والعجز طويل الأجل) للعمال المؤهلين في الاقتصاد غير المنظم.
- التأكيد على اهمية دعم تدخلات العرض والطلب بأدلة ملموسة تستند إلى قاعدة من البيانات الرصينة لتحديد الحلول الخاصة بوضع العراق والمستأنسة بتجارب الدول الاخرى وتقديمها للحوار الوطني الشامل مع جميع الشركاء للوصول إلى مزيج مثالي من خيارات السياسة التي تزيد من النتائج المجتمعية داخل الغلاف المالي للعراق. الى بعض تجارب الدول التي عمدت الى خلق التآزر بين فرعي الحماية الاجتماعية (المساعدة الاجتماعية والضمان الاجتماعي) لسد فجوة التغطية لتأمين الدخل للمسنين من خلال تأمين حد أدنى للمعاشات في مرحلة الشيخوخة المرتكز على نظام متماسك وفعال ومؤثر شامل للضمان المبني على الشراكات مع الحماية الاجتماعية . وهذه الطريقة يمكن ان تعزز فرص التآزر بين المساعدة الاجتماعية والضمان الاجتماعي لتمتد إلتأمين مزايا أخرى لتخصيص أمثل وأكثر فعالية للموارد.

أما البعد الأفقي، فانه يوجد حد أدنى متماسك للحماية الاجتماعية للشيخوخة يحتوي على ضمان اجتماعي أساسي، يتم توفيره عند المستوى الأدنى لضمان حصول الجميع على معاش الشيخوخة. اما في البعد العمودي اذ يمثل الوصول التدريجي لمستويات أعلى من الحماية التي تجمع بين الأرضية وأنظمة الضمان الاجتماعي في العراق.

١- المبادئ الاساسية للتمكين:

أ. تسريع النمو والحد من الفقر وعدم المساواة:

تشير التجارب التنموية السابقة إلى أن هناك حاجة ملحة لحماية بعض إنجازات الدولة والحفاظ على اصولها، والاستفادة من الارتفاع المتحقق من اسعار النفط وتعزيز النمو الاقتصادي، وبالتالي تجنب تكرارًا الازمات المزدوجة التي تعرض لها العراق في الاعوام ٢٠١٤ (هجمة الارهاب) و ٢٠٢٠ (كوفيد ١٩) عندما أدت الأزمات المتكررة في العراق إلى تآكل لكثير من الإنجازات التي تحققت في مجال التنمية البشرية. تسريع نمو الأداء لتحقيق الهدف المحدد

في رؤية العراق التنموية يساعد في الوصول إلى مكانة الدخل المتوسط بحلول عام ٢٠٢٥ وكذلك لتسريع عمليات خفض الفقر إذا كان هذا النمو شاملاً وعلى نطاق واسع في المجتمع. تسريع الاداء يجب أن يكون مصحوبًا بتحول اقتصادي. وهذه يتم عن طريق زيادة الاستثمارات في التصنيع مع روابط قوية بالزراعة بالنظر إلى أن هذا القطاع ما يزال مصدراً رئيساً للعمل الكثيف وسبيلاً لتحسين ظروف العيش لأكثر من السكان.

أبرز التقرير الطوعي للعراق لعام ٢٠٢١ [65]. أنه على الرغم من بعض فرص النجاح التي تحققت في بعض المحافظات خلال السنوات الاخيرة، لا يزال الكثير من الناس في الوراء ، مع حواجز منهجية ، وغير مقاسة في كثير من الأحيان. فالكثير من الشرائح الاجتماعية تواجه عوائق واضرار غالبًا ما تتداخل وتعزز بعضها البعض ، حيث تتزايد خالات الهشاشة والضعف، وتتوسيع فجوة التقدم عبر أجيال ، مما يوسع مساحة الصعوبات في اللحاق بركب العالم وهو يتحرك سريعاً. النساء والفتيات والايتام والمعاقين ، بعض سكان الريف والعشوائيات والنازحون وذوي والمهاجرين واللاجئين من بين الفئات المستبعدة والهشة بشكل منهجي بسبب حواجز ليست اقتصادية بحتة ، لكنها سياسية واجتماعية وثقافية.

في العراق ، التفاوتات في الدخل والثروة والفرص كانت واحدة من التحديات وقضايا الرئيسة التي واجهت المجتمع فترة ما بعد الاحتلال ٢٠٣٣ وحتى اليوم ، إذ تشهد الكثير من المناطق تفاوتات كبيرة بين االشرائح والفئات الاجتماعية ، والتي ستحتاج التركيز المباشر عليها اثناء عملية التحول الاقتصادي للبلد والتنمية البشرية.

على مستوى السياسة ، يتم إيلاء الكثير من الاهتمام للمعدلات الوطنية ، والتي غالبًا ما تخفي احتلافات كبيرة في حياة الناس وسبل عيشهم. ولغرض تحقيق النمو الشامل والتنمية البشرية، على الحكومة أن تدرس عن كثب الفئات الهشة والمستضعفة ولماذا وقعت في براثن التهميش. مع توفير البيانات والادلة المفصلة لتمكين الحكومة وشركائها في ميدان التنمية بشكل افضل، وتحديد الأشخاص الذين تخلفوا عن الركب ووضعهم في أماكنهم الصحيحة، عبر سياسات وبرامج شاملة اجتماعيًا واقتصاديًا تستهدف الجماعات المختلفة من المستبعدين والمهمشين.

هذه السياسات والبرامج لابد أن تتضمن مبادرات تشمل الحماية الاجتماعية والمساواة بين الجنسين. هنا ، يناقش الحاجة إلى جعل الحماية الاجتماعية ميسورة التكلفة، وتبني مفهوم الحماية الاجتماعية المنتجة من أجل التخفيف من الفقر (على سبيل المثال، عن طريق الربط الأشغال العامة بمستويات العيش) والمساهمة في عملية التحول. علاوة على ذلك، لابد من دمج النوع الاجتماعي في عمليات التحول الاجتماعي والاقتصادي ومنحها أولوية لتعزيز التنمية الشاملة المستدامة.

ب.دور استراتيجي للدولة ومؤسساتها في مسار التحول التنموي:

لقد أثبتت تجارب النجاح في الكثير من البلدان انها لم تتابع عمليات التحول بالاعتماد حصريًا على الدور الحر لقوى السوق، بل كان للدول دوراً ملحوظاً في ضمان أن النمو الاقتصادي أدى إلى التحول الاجتماعي المنشود. إذ ان تلكؤ وتراجع دور الدولة خلال فترات تضميد الجراح، جعلها تتخلى عن تلك البرامج في انجاز عمليات التحول الاقتصادي. لذلك، وفى ظل التطورات الدولية المتسارعة فان آفاق المستقبل، تجعل الحكومة بحاجة للعب

65 وزارة التخطيط، التفرير الطوعي الثاني، ٢٠٢١.

دور استراتيجي تيسيري لتنظيم قوى السوق، ومعالجة إخفاقتها ، وتوفير السلع للجمهور التي يعتمد عليها السوق ، والمحافظة على استقرار الاقتصاد الكلي وتنفيذ السياسات التي تعمل على تحسين بيئة الأعمال. في الوقت نفسه ، ستكون هناك حاجة إلى إطار مؤسسي يضمن بشكل مستمر بأن القطاعات أو الوزارات لا تعمل في صوامع ولكن تعمل ككيان واحد منسق. الحوار المكثف عبر مشاركة أصحاب المصلحة ضرورة اساسية لبناء الثقة وتعزيزها وضمان تدفق المعلومات وإدارة التوقعات خلال عمليات التحول التي تشهدها الدولة.

ج. تكامل الإرادة السياسية، والقيادة الملتزمة، مع الادوار التنموية للمجتمع:

لقد أظهرت تجربة الماضي أن توفر الإرادة السياسية والقيادة الملتزمة متطلب اساس في تحقيق التنمية الاقتصادية، وقيادة عمليات التحول نحو التنمية البشرية واستدامتها. على سبيل المثال اسهمت العديد من القيادات التنموية مثل لي كوان يو في سنغافورة وباررك في كوريا ومهاتير محمد في ماليزيا في تكريس التنمية المتمركزة حول بناء الإنسان في إطار السياسة الوطنية، وكانوا قادرين لإلهام القادة وممثلي الشعب وحشدهم في تنفيذ برامج التنمية. بصورة مماثلة، المبادرات التحشيدية من قبل الحكومة شجعت مشاركة المجتمع وعززت الملكية في تنفيذ برامج التنمية الواعدة ، وتعزيز عمليات التعبئة للمواطنين للمساهمة في استثمار الطاقات المحلية عبر سلسلة من المبادرات وإضفاء الطابع المؤسسي على العمل الذي اسهم بالنتيجة في تعزيز استدامتها.

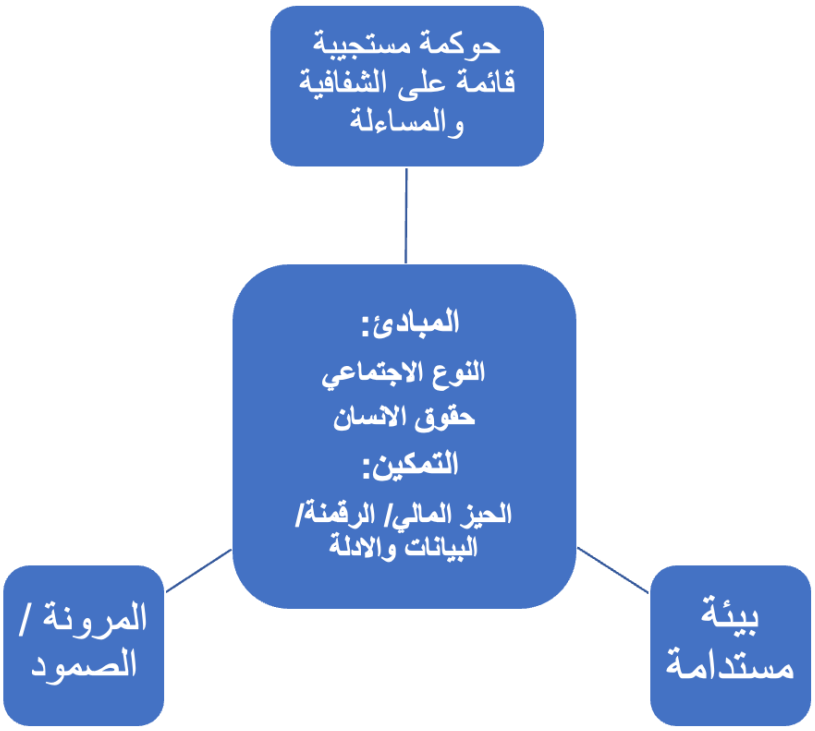
وختاماً يمكن القول ان التنسيق الأفضل والتركيز الأصوب يسهم في النهاية في تعزيز اوجه التآزر بين البرامج القائمة على الاشتراكات وغير القائمة على الاشتراكات، وبالتالي يجعل النظام المتكامل العام أكثر فعالية ليس فقط في تقليص فجوات عدم المساواة، ولكن أيضًا في تعزيز الأمن الانساني للفئات الهشة والمستضعفة من السكان مع الحفاظ على هيكل الحوافز للادخار والمشاركة في سوق العمل ضمن الغلاف المالي العام للعراق.

غالباً ماتركز برامج الأمم المتحدة لتحقيق الأهداف من خلال ثلاثة مجالات رئيسة كنقاط دخول لعمل في مجال الحماية الاجتماعية:

- إدارة مستجيبة وخاضعة للمساءلة
- تعزيز القدرة على الصمود.
- توفير بيئة مستدامة.

هناك مبدآن شاملان - المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة وحقوق الإنسان - وثلاثة عوامل تمكين شاملة – التمويل (توفر الحيز المالي ، والابتكار والرقمنة ، والبيانات والأدلة).

شكل (٤): المجالات الرئيسة والمبادئ الشاملة والعوامل التمكينية



د. حوكمة مستجيبة قائمة على الشفافية والمساءلة:

ليس من شك ان المكونات الرئيسة الثلاثة متكاملة ومتفاعلة بشكل متبادل. ولمعالجة حالات النقص وعدم الكفاية و / أو عدم القدرة على تغطية المشمولسن بالحماية الاجتماعية، لابد من دعم الفرص لحوكمة أكثر استجابة وخاضعة للمساءلة من خلال العمل التعاوني مع أولئك الذين يدعمون خيارات تعزيز أنظمة الحماية الاجتماعية.

وللحوكمة المستجيبة الخاضعة للمساءلة دور مهم في ضمان تنفيذ الضوابط والتوازنات الفعالة و إزالة الحواجز الصريحة والضمنية التي تمنع الناس من الاستفادة الكاملة من الحماية الاجتماعية. **وفي هذا السياق يركز عمل الحوكمة على:**

- زيادة القدرات الإدارية للحكومات وبناء انظمة وبرامج أكثر شفافية، نتائجها خاضعة للمساءلة.
- يكون دعم الحكومات أكثر تماسكاً ومتسقاً في المنهج والطريقة تجاه الحماية الاجتماعية من خلال تعزيز استراتيجيات وسياسات الحماية الاجتماعية الوطنية عبر مقاربات حكومية كاملة (على الأقل من خلال الوزارات الرئيسة) وأنظمة مشتركة من أجل تنسيق أفضل؛
- دعم (عمليات التسجيل) السجلات الاجتماعية الشاملة، وآليات الاستهداف وتحسين ظروف التسليم التي يمكن تحقيقها من خلال الرقمنة التي تتيح جمع البيانات وتحليلها بشكل جيد فضلاً عن الدفع / التسليم السريع.

الى جانب ما تقدم ستدعم مكونات الحوكمة العمليات الحكومية لتحديد الإدارة الكفوءة والتنفيذ المنسق للاستفادة الفعالة من الموارد والدعوة لتمويل برامج الحماية الاجتماعية. سيركز هذا العمل أيضًا على تعزيز تدفق المعلومات من الحكومة إلى السكان والعكس صحيح والتنسيق بين الدوائر

على كافة المستويات . كما يتم التركيز على تعزيز آليات إدارة المظالم عبر الاستجابة السريعة للمعالجة واظهار كيفية معالجة برامج الحماية الاجتماعية لحالات التسليم. كما ينبغي تشجيع مشاركة المجتمع المدني لتعزيز الملكية والمساءلة والشفافية.

ه. تعزيز الصمود وبناء المنعة:

يهدف مشروع تعزيز الصمود خلق أجواء من المرونة تحد من الضعف على مستوى الفرد والأسرة والمجتمع ، والتمكين لإدارة المخاطر ومواجهة الصدمات مع تحسين القدرات للتعافي عاجلاً لمواجهة صدمات المستقبل. ولتحقيق هذا الهدف ، ينبغي أن تكون برامج الحماية الاجتماعية أكثر وعيًا بالمخاطر وأكثر استجابة للصدمات. على سبيل المثال ، دعم الأمم المتحدة للكثير من البلدان في تصميم وتنفيذ برامج الأنظمة والإصلاحات التي تأخذ بنظر الاعتبار المخاطر المختلفة التي تواجهها المجتمعات الانسانية، وكذلك كيفية إدارة الأسر للمخاطر. وتتراوح هذه البرامج من التركيز على تحديد الخيارات (من البرامج العالمية / القائمة على الحقوق٩ إلى ميزات التصميم (على سبيل المثال ، السجلات الوطنية للأسر المعيشية) التي من شأنها تسهيل المرونة عبر النظام للتوسع عموديًا (زيادة الفوائد) أو أفقيًا (بما في ذلك توسيع نسب المستفيدين) في حالة الصدمات. وبدلاً من ذلك ، يمكن أيضًا اعتماد برامج جديدة للاستجابة للصدمات ، والبناء على الأنظمة الحالية لتلبية الاحتياجات التي لم تتم تغطيتها من قبل وهذا يتطلب وجود أنظمة حماية اجتماعية مُصممة باحكام ومُدارة جيدًا، (مبنية على أسس سليمة وأنظمة الحكم رشيدة). ومن المسلم به أيضا أن تكون على مستوى من التمكين والشمول تستوعب جميع الفئات السكانية المهمشة لتسهم في بناء وتعزيز القدرة على الصمود على مستوى الفرد والأسرة والمجتمع.

و. الاستدامة البيئية:

سيركز العرض على التقاطعات بين الحماية الاجتماعية والمناخ والبيئة والطاقة بهدف تعزيز الصمود المتبادل في هذه المجالات. وهذا هو نهج مبتكر ، ومسارات الشراكة مع المنظمات الدولية تساعد على وضع امتن للممارسة القوية في الاستدامة البيئية ، والتركيز على التكيف ، بما في ذلك على مستوى المجتمع ، ودعم آليات الحماية الاجتماعية التكيفية ، من بين أمور أخرى. هذا المجال من العمل سوف يساعد البلدان في معالجة مواطن الضعف لمواجهة المخاطر والصدمات النابعة من التعرض لتغيرات المناخ والمخاطر أو الأخطار الطبيعية الأخرى. بل يمكن أن تتناول حماية الأشخاص المتضررين من النزاعات التي تقع على الموارد.

وبالمثل ، بالنسبة للمكونات البيئية، يمكن أن تتخذ إجراءات تدعم الأشخاص الذين يتأثر دخلهم

بالتحول نحو الطاقة الخضراء ، «التحول الأخضر». هناك حاجة إلى جهود مضاعفة لتسهيل الانتقال ومعالجة المقايضات بين المجموعات مختلفة بمرور الوقت ودعمها بأدوات الحماية الاجتماعية مثل التحويلات النقدية وإعادة المهارات للوصول إلى الوظائف المناسبة في الاقتصاد الأخضر الجديد. ترتبط هذه الجهود ارتباطًا وثيقًا بعناصر المرونة. وبالمثل ، ستساعد تدخلات الحماية الاجتماعية في تعويض خسارة الدخل أو الاثار السلبية على سبل العيش الآمن التي يمكن أن يولدها الاستهلاك والإنتاج غير المستدامين. لكن الأهم من ذلك ، الفوائد المتحققة من الحماية الاجتماعيةي يمكن أن تولد فوائد لحماية الحوافز والممارسات الاكثر استدامة، فتزيد من مستويات الوعي لدى المستفيدين وكذلك للمجتمع ككل. أخيرًا ، تعد

الحوكمة القوية زاوية فاعلة لحماية البيئية وإدارة رأس المال الطبيعي، وكذلك تصميم وإدارة برامج الحماية الاجتماعية المرتبطة بالاستدامة البيئية.

المجالات الرئيسة الثلاثة هي المرتكزات الدائمة لإضافة قيمة لعملنا في مجال الحماية الاجتماعية. ذلك أن الحماية الاجتماعية تتفاعل مع مجالات السياسة الأخرى مثل البيئة والحوكمة و العمل الإنساني. يقترح هذا العرض تدخلات في مجال الحماية الاجتماعية لتحقيق المساواة بين الجنسين و نتائج تمكين المرأة أو نتائج سوق العمل أو الأهداف البيئية ، على سبيل المثال.

ز. تعزيز المبادئ المشتركة وتقوية الممكنات البنيوية:

- **المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة:**

ينبغي تصميم برامج وأنظمة الحماية الاجتماعية وتعزيزها وتحليلها بعدسة النوع الاجتماعي للتأكد من أنها تستجيب حقًا للنوع. كما ان تحديد الثغرات بما في ذلك الأطر القانونية، والوصول إلى الوثائق ، واستجابة المؤسسات، والتمويل وتحديد الفجوات الأخرى، ينبغي أن تكون نظم الحماية الاجتماعية الوطنية العنصر الحاسم في تصميم هذه الأنظمة. وهذا يتطلب معالجة الأعراف الاجتماعية الراسخة التي تتحرك بفاعلية في احشاء المجتمع التقليدي والتي تعرقل فرص التغيير الإيجابي في أدوار الجنسين. كما ان من الضروري أيضًا تحديد ديناميات الطاقة داخل الأسرة لضمان استفادة الأفراد من النساء والرجال من برامج الحماية الاجتماعية.

في المؤسسة يمكن أن يكون للمستوى والمعايير والممارسات القائمة على القيم الأبوية تأثير سلبي على التصميم العادل لبرامج تقديم الحماية الاجتماعية. علاوة على ذلك ، يجب أن تتضمن برامج الحماية الاجتماعية إجراءات عملية للحد من الاعمال الرعائية للمرأة غير مدفوعة الأجر وتعزيز المسؤولية المشتركة مع الرجال والدولة والسوق والمجتمع. وهذا يتطلب حساب التكلفة الاقتصادية والاجتماعية للإنجاب والعناية ومراعاتها بالكامل للمُعالين ، فضلاً عن ترسيخ هذه المبادئ كعناصر أساسية من عناصر الحماية الاجتماعية وليس مجرد شرط أساسي في سوق العمل أو برامج الرعاية الاجتماعية.

يجب أن تتناول برامج الحماية الاجتماعية المراعية للمنظور الجنساني المتمثلة بالقيود المتعلقة بالنوع الاجتماعي مثل زج المرأة بشكل مفرط في العمل غير الرسمي ، وعرض النساء أنماط مختلفة في مخططات المساهمة والنساء اللائي لديهن احتياجات مختلفة للحماية الاجتماعية اثناء دورة الحياة. من المهم أيضًا أن تشتمل أنظمة الحماية الاجتماعية على تقاطع ومنظور متعدد الأبعاد ، يكون على اساس مراعاة الاحتياجات المتباينة للمرأة والرجل من المناطق الريفية، من مختلف الأعراق والاثنيات، وذوي الإعاقة ، والفتيات ، والفتيان ، وكبار السن من النساء والرجال. كما ينبغي النظر بعمق لتأمين حماية خاصة للناجيات من العنف القائم على النوع الاجتماعي، وهنا نؤكد ان المنظمات الدولية بالشراكة بين هيئة الأمم المتحدة للمرأة وصندوق الأمم المتحدة للسكان ومنظمة العمل الدولية ، طورت خبرة كبيرة في هذا العمل.

- **حقوق الانسان:**

اشارت المواثيق الدولية إن من واجبات الدولة بالحماية الاجتماعية، قد نص عليها في المادة ٢٢ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان وفي المادة ٩ من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية [66].

وفي هذا السياق، تدعو التوصية رقم ٢٠٢ الصادرة عن مؤتمر العمل الدولي (١٤ يونيو ٢٠١٢) الحكومات لاعتماد مجموعات محددة وطنيا من ضمانات الحماية الاجتماعية الأساسية التي تهدف إلى منع أو التخفيف من حدة الفقر والهشاشة والاستبعاد الاجتماعي («مبادرة أرضيات الحماية الاجتماعية») [67]. ترجمة التوصية رقم ٢٠٢ إلى جهد على مستوى الأمم المتحدة ، بعنوان «مبادرة أرضيات الحماية الاجتماعية».

وفي إطار خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠ ، تم التأكيد على الالتزام بـ «عدم ترك أي شخص في الخلف «- وهو مبدأ يُفهم على أنه « لا ينبغي تحقيق أي هدف ما لم يتم تحقيقه للجميع «- وهو أحد أهداف العناصر الرئيسة التي تؤكد الحاجة إلى إعطاء الأولوية للفئات الهشة [68]، حيث تتجسد أيضا في المعايير الدولية والفقه الوطني. على سبيل المثال ، فسرت اتفاقية الأمم المتحدة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية المادة ١١ (١) من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لعام ١٩٦٦ حيث تتطلب من الدول الأطراف إعطاء «الأولوية الواجبة لتلك المجموعات التي تعيش في ظروف غير مواتية من خلال منحهم اعتبارًا خاصًا «.

يمكن رسم تصورات للحماية الاجتماعية تشمل المكونات الرئيسة الثلاثة

ويهدف دعم خيارات الدولة لحقبة تنموية جديدة لابد من المضي قدماً باتجاه الاتي:

- **حوكمة مستجيبة قائمة على المساءلة:**

الحوكمة المستجيبة القائمة على المساءلة والشفافية هي المفتاح لتوسيع نطاق تغطية الحماية الاجتماعية والحد من الهشاشة فضلاً عن دعم التنفيذ الفعال مع الاستهداف المناسب والتقليل من أخطاء الاستبعاد والشمول. عندما يكون للمؤسسات أدوار ووظائف محددة جيدًا وتعمل بالتنسيق مع الاطراف جميعاً، من الممكن الكشف عن الثغرات والتداخلات أو حالات الفساد التي تحدث وتصحيح المشاكل والاستفادة بشكل أفضل من الموارد العامة وفق مسارات توسيع تغطية الحماية الاجتماعية للجميع.

لهذا من المهم أن يكون هناك ، على الأقل ، استراتيجية وطنية للحماية الاجتماعية تحدد الأدوار والوظائف لكل من الجهات الحكومية ذات العلاقة المستويات الحكومية الاخرى ، بما في ذلك مؤسسات مكافحة الفساد، وهذا يتجلى بوضوح في الأهداف والغايات والمؤشرات. من الناحية المثالية، من شأن هذه الاستراتيجية أن تساعد المؤسسات والمنظمات والبرامج المختلفة على

66 وفقًا للمادة ٢٢ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان ، الأمم المتحدة ١٩٤٨، «كل فرد ، عضو في المجتمع ، لديه الحق في الضمان الاجتماعي ويحق له تحقيق ذلك من خلال الجهود الوطنية والتعاون الدولي، وفقًا لتنظيم كل دولة لقدراتها ولمواردها من الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي لا غنى عنها للحفاظ كرامة كل فرد والنمو الحر في شخصيته». اما الحق في الضمان الاجتماعي فقد نصت عليه أيضًا المادة ١١ من اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز العنصري؛ اتفاقية حقوق الطفل ، المادة ٢٦. اتفاقية حماية العمال المهاجرين وأسرهم ، المادة ٢٧ ؛ ولجنة حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة ، المادة ٢٨.

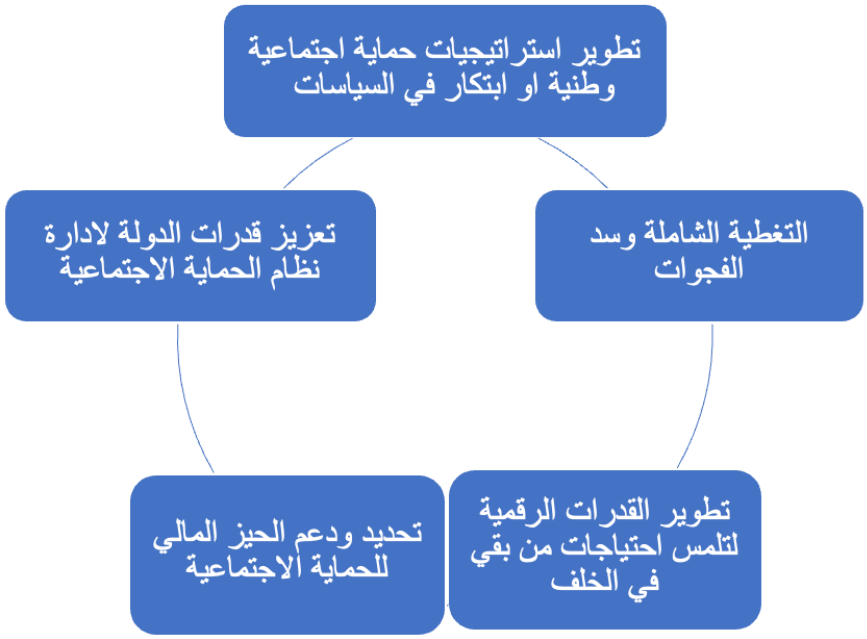
67 International Labour Organization, 2012. Recommendation 202 Concerning National Social Protection Floors.

68 United Nations, 'Transforming our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development, https://sustainabledevelopment.un.org/ post2015/transforming our world, accessed 1 August 2016.

العمل كمنصة لتطبيق النظام. وسيساعد ذلك في جعل الحكومات أكثر فاعلية وعرضة للمساءلة حول النتائج في المجال الحماية الاجتماعية. وسيكون من المهم أيضًا دعم وزارة المالية بوضع الأنظمة والإجراءات الفاعلة لتحسين الميزانية الحكومية وتنظيم اليات توزيع الموارد.

لدعم ذلك ، يصبح من الضروري الاستثمار في تعزيز القدرات لجمع البيانات المصنفة وتحليلها بما في ذلك التحليل القائم على النوع الاجتماعي، والإدارة والمهارات التقنية والرقمية الأخرى يمكن أن ترفع مستوى الفعالية وتحسن فرص الانفتاح والشفافية في نظم إدارة الحماية الاجتماعية. كما ان إقامة وتعزيز تدفق المعلومات وتعزيز اليات التنسيق بين الوزارات والجهات الفاعلة ذات الصلة هي المفتاح لتحقيق التعاون الضروري لجعل النظام يعمل بشفافية وسلاسة. ومن جانب آخر، لابد ان تتضمن آليات إدارة المظالم وحملات التوعية الإعلامية أنظمة أكثر استجابة قادرة على تحديد الثغرات والوصول إلى من هم في أمس الحاجة إليها.

شكل (٥): مرتكزات الاستجابة للمسار التنموي



تتمثل الرؤية المستقبلية للعراق بحلول عام ٢٠٣٠ في حقيقة ان تكون وظيفة أنظمة حماية اجتماعية مركزة على توسيع نطاق التغطية للمشمولين بالحماية الاجتماعية، بما في ذلك الوصول إلى الرعاية الصحية، بطريقة شاملة ومراعية لمنظور النوع الاجتماعي لجميع المحتاجين ، ولا سيما أولئك الذين تخلفوا عن الركب. هذه الرؤية مبنية على أساس أولويات التنمية الوطنية وتقوم على فرضية أنها استثمار جيد لتعزيز التماسك الاجتماعي وتنمية الإنسان.

- **خيارات سياسة مستجيبة للنوع الاجتماعي من خلال:**

تمثل أنظمة الحماية الاجتماعية التي يمكنها تضييق الفجوات بين الجنسين في معدلات الفقر، وتعزيز الادوار التنموية للمرأة، ومشاركتها في صنع القرار، وتأمين الدخل والوصول إلى الدخل الشخصي والاستقلال الاقتصادي، و توفير شريان الحياة للنساء الفقيرات. إذ تأخذ هذه الأنظمة في الاعتبار الاحتياجات المتباينة للنساء والرجال وتجنب النتائج السلبية غير المقصودة حول

قضايا تتعلق بالعنف القائم على النوع الاجتماعي. إنهم يضعون المساواة بين الجنسين كعنصر مكمل لبناء القدرة على الصمود. لهذا ، تحتاج الأنظمة إلى النظر في طبيعة العلاقات داخل الأسرة، والسعي لتعيطل الأعراف الاجتماعية السلبية الموجودة مسبقًا والمساهمة في الاستقلال الاقتصادي للمرأة. الأنظمة أيضًا بحاجة إلى دمج نظام رعاية قوي يوزع تكاليف التكاثر الاجتماعي عبر المجتمع بأسره. كما ترتبط أنظمة الحماية الاجتماعية المستجيبة للنوع الاجتماعي ببعضها البعض مع مبادرات أخرى مثل الشمول المالي واتخاذ تدابير محددة لضمان وصول الفوائد والتحويلات إلى النساء بالفعل.

أ. تعزيز السياسات او إستراتيجيات الحماية الاجتماعية الوطنية والمحلية الشاملة والمستجيبة لمنظور النوع الاجتماعي.

ب. سد الفجوات في التغطية: من خلال زيادة التغطية عن طريق إغلاق الفجوات وتعزيز المساواة بين الجنسين والفجوات الأخرى بطريقة فعالة وخاضعة للمساءلة ، بما في ذلك أنشطة المناصرة واتخاذ القرار في تصميم البرامج.

ج. دعم القدرات الرقمية لتحديد احتياجات أولئك الذين تخلفوا عن الركب: يركز الدعم في مجال تطوير القدرات الرقمية وإدارة البيانات الخاصة بمن فيهم في وضع متخلف عن الركب.

د. تحديد ودعم إنشاء حيز مالي للحماية الاجتماعية: من خلال تحديد وتطوير الحيز المالي المستدام لضمان التمويل الاجتماعي الشامل والمراعي لمنظور النوع الاجتماعي وأنظمة الحماية.

ه. تعزيز قدرات الدولة على إدارة الحماية الاجتماعية الشاملة والمستجيبة لمنظور النوع الاجتماعي، وتطوير القدرات الإدارية والتنظيمية لأنظمة الحماية في المجتمع.

- **تفعيل المبادرات الوطنية والمحلية:**

تطوير استراتيجيات أوسياسات حماية اجتماعية وطنية ومحلية شاملة للجميع ومراعية لمنظور النوع الاجتماعي من خلال:

- دعم الحوار على المستوى الوطني والمحلي بين الجهات الفاعلة ذات الصلة ، بما في ذلك المجتمع المدني
- الممثلينالتنفيذيين في الوزارات لتحديد أولويات الحماية الاجتماعية؛
- دعم تطوير استراتيجيات الحماية الاجتماعية القائمة على الأدلة ، والشاملة ، والمستجيبة لمنظور النوع الاجتماعي ، ومستجيبة للصدمات ، وواعية بالمخاطر ، وشفافة وخاضعة للمساءلة ؛
- دعم الحكومات من خلال تسهيل تبادل المعرفة مع البلدان الأخرى ، وتبادل أفضل الممارسات ومعرفة المعايير والمبادرات الدولية مثل مبادرة أرضية الحماية الاجتماعية ؛
- دعم تطوير أجهزة التنسيق عبر الوزارات وعبر المستويات الحكومية في مجال الحماية الاجتماعية؛
- دعم الرؤى والاستشرافات الاستراتيجية وممارسات التخطيط طويلة الأجل بما في ذلك الاستشراف التشاركي والتخطيط التشاركي.

- **سد الفجوات في التغطية من خلال:**

  - دعم تنمية القدرات لتوسيع نطاق التغطية أو تأمينها على المستوى الفردي للمنظمات غير الرسمية والعمال العاملين غلى صعيد الاسرة والعمال الريفيين ذوي المهارات المتدنية ، على وجه الخصوص النساء والشباب ، بما في ذلك جمع البيانات المصنفة وإدارتها ؛
  - توسيع مساحة الحلول لسوق العمل الشاملة ، بما في ذلك توسيع قدرات التدريب وإعادة المهارات.
  - استكشاف أفضل آليات التسليم، بما في ذلك الحماية الاجتماعية المجتمعية ، للوصول إلى أولئك الذين تركوا على مسافة أبعد في الخلف لتأمين وصولهم إلى الخدمات الأساسية وتأمين الدخل لهم، بالتعاون مع المستفيدين والمجتمع المدني ؛
  - زيادة القدرة الإنتاجية من خلال ربط برامج الحماية الاجتماعية الشاملة والمستجيبة لمنظور النوع الاجتماعي والوصول إلى التمويل والتدريب على الموارد الرقمية والوظائف اللائقة ؛
  - تحديد وتنفيذ برامج الحماية الاجتماعية التي تساهم في تعزيز الادوار التنموية للمرأة والمساواة بين الجنسين، بما في ذلك الاعتراف بهم كمستفيدين ، ومن خلال أنواع مختلفة من الدخل الأساسي التي تديم دورة الحياة ، وتوسيع نطاق الحماية الاجتماعية للعمال غير الرسميين (أي اسهام عمال الأسرة ، والعمال الموسميون ، وما إلى ذلك) ، والمخططات غير القائمة على الاشتراكات ، وأرضيات المبتكرة للحماية الاجتماعية، مع الأخذ في الاعتبار المسؤولية غير المتكافئة للمرأة كمقدمة رعاية غير مدفوعة الأجر ؛
  - دعم الحكومة لإعداد حملات التوعية الإعلامية لدعم التسجيل وضمان وصول الفوائد إلى جميع الأفراد ؛
  - تطوير الخبرات المتبادلة والممارسات الجيدة لتعزيز إدماج السكان المستبعدين تقليديا من الحماية الاجتماعية ؛
  - دعم الحكومات لإنشاء آليات التظلم لتعزيز اليات التسليم.
  - دعم القدرات الرقمية لتحديد احتياجات الحماية الاجتماعية لمن تخلفوا عن الركب
  - توسيع نطاق قاعدة البيانات الشاملة عن حالة المساعدة الاجتماعية في والتوسع ليشمل الضمان الاجتماعي ؛
  - دعم الحلول الرقمية لتتبع ودعم الفئات المحرومة.
  - دعم رقمنة أنظمة الهوية القانونية ، بما في ذلك أنظمة التسجيل المدني والهوية الوطنية ، ودعم تحقيق فرص الوصول مع الحفاظ على معايير حقوق الإنسان ؛
  - دعم تنفيذ نظم معلومات إدارة السجل الاجتماعي وإمكانية التشغيل البيني لأنظمة الإدارة والمعلومات المختلفة ذات الصلة ببرامج الحماية الاجتماعية ؛
  - دعم الشراكات لتعزيز الشمول الرقمي والمالي ، بما في ذلك سد الفجوات بين الجنسين. ودعم تحديد وإنشاء حيز مالي للحماية الاجتماعية
  - دعم الحوارات لتسهيل تحليل وإعادة توزيع النفقات وتوجيه الموارد نحو الحماية الاجتماعية؛
  - العمل مع وزارات المالية والتخطيط لتبادل الخبرات الدولية في الميزانية والتمويل، واعتماد مناهج التغطية الكافية للحماية الاجتماعية ولإقامة أنظمة للتوزيع ؛

- نشر المعرفة والأدلة بشأن الآثار الاقتصادية والإنتاجية للحماية الاجتماعية.
- توفير الدعم الفني للحيز المالي وتمويل الحماية الاجتماعية على المستوى الوطني.
- دعم استكشاف مصادر مبتكرة للتمويل.

■ **تعزيز قدرات الدولة على إدارة أنظمة الحماية الاجتماعية الشاملة والمستجيبة لمنظور النوع الاجتماعي**

- دعمو تعزيز الإدارة الفنية والقدرات الإدارية ، بما في ذلك البيانات والقدرات ، لتنفيذ ورصد وتقييم برامج وأنظمة الحماية الاجتماعية بما في ذلك نظم إدارة التظلمات من أجل الفعالية والشمولية ؛
- دعم تطوير نظم الإدارة والمعلومات لمساعدة الحكومات على إدارة الشؤون الاجتماعية لبرامج وأنظمة الحماية.

٢- مرتكزات تنفيذ السياسة:

أ. المرونة:

تؤدي الصدمات والأزمات مثل جائحة COVID19 الى آثار مدمرة على الأفراد والاسر والمجتمع، و تكشف حقيقة اساسية أن البلدان التي تتوفر فيها أنظمة أو برامج حماية اجتماعية قوية تتأقلم بشكل أفضل وتصل الى مرحلة التعافي بشكل أسرع بعد التعرض للصدمة [69]. لذلك تبقى الحاجة قائمة إلى توسيع نطاق الحماية الاجتماعية الشاملة والمستجيبة لمنظور النوع الاجتماعي ، بما في ذلك التأمين الصغير لمنع الآثار العرضية للصدمات والأزمات على حياة الملايين من الناس، والمساعدة في إنعاش حالات النمو بما يخدم كسياسة معاكسة للتقلبات الدورية.

كما يتطلب هذا المسار إلقاء نظرة شاملة على مصادر الهشاشة المختلفة والمتزامنة وحالات الإقصاء، فضلاً عن تحديد ديناميات القوة غير المتوازنة باستخدام مناهج الفقر متعددة الأبعاد، على سبيل المثال يمكن أن تعد أنظمة وبرامج الحماية الاجتماعية بشكل أفضل لمواجهة المخاطر ومساعدة الأسر على التكيف.

بالإضافة إلى ما تقدم ، يجب أن تكون أنظمة وبرامج الحماية الاجتماعية الشاملة والمستجيبة لمنظور النوع الاجتماعي واعية بالمخاطر ومستجيبة للصدمات، وكذلك قادرة على ربط الإغاثة الفورية بتدخلات التنمية طويلة المدى. وهذا يعني أن برامج الحماية الاجتماعية بحاجة إلى المرونة الدائمة لتعديل المستويات والمزايا أو التغطية قبل وبعد الصدمة على مستوى المجتمع. ي وان تكون هذه البرامج قادرة على التوسع عموديًا أو أفقيًا لاستيعاب احتياجات المجتمع التي تأثرت أو يمكن أن تتأثر بالظروف والازمات ، مع مراعاة الفروق الاختلافات الدقيقة في احتياجات الأفراد الذين هم اساساً مختلفين. وبالمثل ، كما ينبغي تصميم اجتماعي شامل ومراعي لمنظور النوع الاجتماعي تأخذ برامج الحماية في الاعتبار المخاطر السائدة في المناطق التي تخطط لتنفيذها،سواء كانت منطقة معرضة للجفاف أو منطقة فيها مستويات عالية من الجريمة.

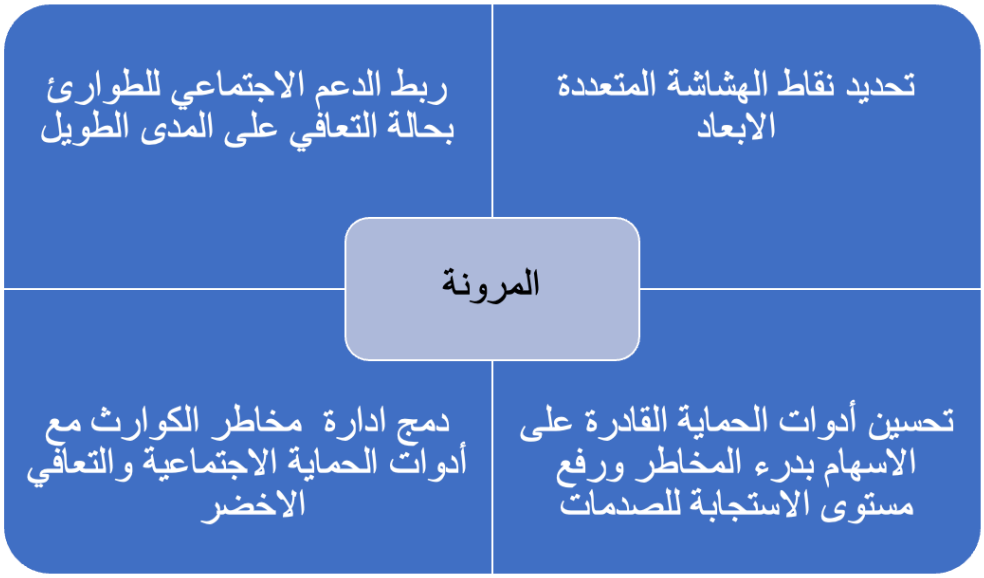
ولعل من المناسب الاشارة الى ان الحماية الاجتماعية يمكن ان تكون أداة سياسية قوية في أعقاب الصدمة فيما اذا كانت البرامج التي يمكن تكييفها موجودة مسبقًا أو من خلال اتخاذ تدابير طارئة. البرامج الحالية يمكن تكييفها، أو إطلاقها ، لضمان تعزيز الشمولية والاستجابة لمنظور

69 International Labour Organization (2020a). Social Protection Spotlight.

النوع الاجتماعي. على سبيل المثال ، من الشائع إطلاق برامج النقد مقابل العمل أو التحويلات النقدية الطارئة بعد الصدمات والازمات الطارئة، مثل الزلزال أو الفيضان. ويمكن أن يوفر أيضًا جسرًا جيدًا بين العمل الإنساني والتدخلات الإنمائية على المدى الطويل إذا كان تدخل الحماية الاجتماعية يعزز الأهداف طويلة الأجل مثل التعليم أو الصحة أو الاستدامة البيئية.

إعادة البناء بشكل أفضل وبشكل مختلف، ذلك ان الاهداف الرئيسة للحماية الاجتماعية ضمان كرامة الإنسان، والمساهمة في إعادة توزيع الدخل ، ووضع الرعاية ضمن الاولويات باعتبارها مسؤولية الجميع. لذا فان رؤية العراق عام ٢٠٣٠، تسعى لأن تكون السياسة الاجتماعية مساعدة ومستجيبة للصدمات وواعية بالمخاطر وشاملة لأنظمة الحماية الاجتماعية المستجيبة للنوع الاجتماعي، من خلال السماح للأفراد والأسر والمجتمعات المحلية بالحد من مواطن ضعفهم وهشاشتهم أمام المخاطر، وحماية أصول التنمية الاجتماعية والاقتصادية والتعافي بشكل أسرع وأفضل بعد أزمة أو كارثة الصدمة. وتحقيقا لهذه الغاية ، لابد من تأمين القدرات التقنية والسياسات والمشورة ، بما في ذلك الاستراتيجيات الوطنية حول الفقر متعدد الأبعاد وكيف يمكن أن ترتبط هذه المسارات بالحماية الاجتماعية.

شكل (٦): يبين مسارات تحديد المرونة المعززة للقدرات التقنية



ب. معالجة نقاط الهشاشة متعددة الأبعاد:

دعم جهود الدولة في رسم الخرائط وتحديد المخاطر ، فضلاً عن تحديد نقاط الهشاشة المتعددة والمتزامنة على مستوى الأفراد والأسرة والمجتمع وعمليات التنمية الاقتصادية -الاجتماعية ، وحالات الاستبعاد والحرمان في قدرات الصمود ، بما في ذلك الوصول إلى التمويل والخدمات الأخرى.

ج. تحسين إمكانات الحماية الاجتماعية الشاملة والمستجيبة لمنظور النوع الاجتماعي لتقليل المخاطر وتحسين خيارات الاستجابة للصدمات:

دعم الدولة في تطوير وتنفيذ أنظمة الحماية الاجتماعية الأكثر استجابة للصدمات والواعية بالمخاطر ، من خلال الاستفادة من نظام الرقمنة.

د. ربط المساعدة الاجتماعية الطارئة بالتعافي طويل الأجل:

دعم المجتمعات في المناطق الهشة والمعرضة للأزمات من خلال ربط أفضل للتدخلات الإنسانية الفورية قصيرة الأجل بالتزامن مع التدخلات الإنسانية طويلة المدى لتضميد الجراح وتحقيق الاستقرار الشامل.

ه. دمج إدارة مخاطر الكوارث مع أدوات الحماية الاجتماعية للوصول الى التعافي الأخضر:

دعم الجهود الحكومية لتضمين خطط وبرامج التنمية الواعية بالمخاطر في خطط التعافي الأخضر.

٣- المبادرات:

تحديد نقاط الهشاشة متعددة الأبعاد من خلال:

- دعم الجهود الخاصة بجمع البيانات المصنفة لبناء خرائط متعددة الأبعاد للهشاشة والفقر.
- دعم عمليات الإسناد الجغرافي للأسر لتحسين إدارة البيانات ولرسم الخرائط المتعددة الابعاد للهشاشة والفقر ؛
- رسم خرائط الفقر متعددة الأبعاد مع خرائط المخاطر (المناخ ، والكوارث ، والصراع ، والتهديدات الصحية).
- تحديد نقاط الهشاشة المتعددة والمتزامنة وعوامل الاستبعاد لمجموعات مختلفة من السكان (النساء ، والشباب ، وكبار السن ، والعمال غير الرسميين ، وما إلى ذلك) لتقديم مزايا أكثر من خلال عمليات استهداف فعالة ومجدية؛
- دعم تصميم خطط الحماية الاجتماعية الشاملة والمستجيبة للنوع الاجتماعي لبناء القدرة على صمود الفئات الهشة والمستبعدة (بناءً على التحديد في الخطوات أعلاه).

ويكون تحسين قدرات وامكانات أدوات الحماية الاجتماعية الشاملة والمستجيبة لمنظور النوع الاجتماعي للمساهمة في تحقيق الاهداف وتقليل المخاطر وزيادة الاستجابة للصدمات من خلال:

- دعم عمليات التقييم للمخاطر والهشاشة
- مراجعة مدى استعداد أنظمة / برامج الحماية الاجتماعية للمساعدة في تقليل التعرض للمخاطر وصدمات الحماية الاجتماعية ؛
- تقديم إرشادات حول كيفية جعل برامج / أنظمة الحماية الاجتماعية أكثر مرونة في حالة الصدمة، بما في ذلك التمويل ؛
- بناء القدرات على الصمود لدى الأفراد الأكثر عرضة للمخاطر لاحتمال أن تصبح فقيرة أو أفقر.
- عند حدوث صدمة، بما في ذلك ضمان تأمين الدخل الأساسي كأداة لتخفيف الصدمات.

أما ربط المساعدة الاجتماعية الطارئة بالتعافي على المدى الطويل فيكون من خلال:

- مراجعة برامج المساعدة الاجتماعية الطارئة وتحديد الفرص المتاحة لتعزيز الروابط مع احتياجات التعافي الشامل طويلة الأجل؛
- تعزيز الحوار بين الجهات الفاعلة الإنسانية والإنمائية حول الشمول والاستجابة لمبادراتالحماية

الاجتماعية المستجيبة للنوع الاجتماعي؛

- تطوير وتوسيع اقتصاد الرعاية كجزء من برامج التعافي في ميدان الحماية الاجتماعية (من خلال خدمات الرعاية وخطط الدعم للحد من الرعاية غير مدفوعة الأجر ، والشراكات بين القطاعين العام والخاص)؛
- تنفيذ آليات تحويل نقدي شاملة ومراعية لمنظور النوع الاجتماعي تستهدف تحفيز اقتصاديات المجتمع المحلي وتعزيز القدرة الإنتاجية دون خلق أي تفاوتات او تمييز.

دمج إدارة مخاطر الكوارث مع أدوات الحماية الاجتماعية والتعافي الأخضر:

تنفيذ خطط حماية اجتماعية مبتكرة وشاملة ومراعية لمنظور النوع الاجتماعي تهدف إلى تعزيز قدرات التكيف الحساسة بيئيًا على المستويات الفردية والأسرية والمجتمعية والقطاعية ،

- إجراء تقييمات مستمرة لتحديد قدرات التعافي الأخضر المنصفة بين الجنسين والشاملة اجتماعياً
- تكامل الحماية الاجتماعية مع توفير نظم الائتمان الصغير للنهوض وتحسين البيئية الخضراء ، وتعزيز التعافي الشامل للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة (SME) مع التركيز بشكل خاص على الشركات الصغيرة والمتوسطة التي تقودها النساء و تشجيع التنويع الاقتصادي.

٤- الاستدامة البيئية:

هذه هي اللحظة التاريخية لاستعادة التوازن بين الناس والكوكب، عبر تصميم وإزالة المخاطر الناجمة عن النشاطات الانسانية غير المسؤولة المهددة للطبيعة وفق حلول تمثل جزء من شبكة أمان اجتماعي جديدة للعالم. تساعد الحماية الاجتماعية على التخفيف من الآثار السلبية الناجمة عن الأزمة المزدوجة بين الطبيعة والمناخ ويمكن أن تسهل الانتقال إلى اساليب استهلاك وإنتاج أكثر استدامة. ويمكن القيام بذلك عن طريق ربط برامج الحماية الاجتماعية الشاملة والمستجيبة للنوع الاجتماعي بالتوظيف ومن خلال دعم الشركات الصغيرة والمتوسطة للانتقال إلى ممارسات أكثر اخضرارًا.

الانتقال إلى بيئة أكثر اخضرارًا يمكن أن تحفز وتمنح الاقتصادات فرصًا جديدة للأفراد والمجتمعات . تشير التقديرات إلى أنه بحلول عام ٢٠٣٠ سيكون هناك ٢٤ مليون وظيفة في قطاع الطاقة المتجددة مقابل خسارة متوقعة قدرها ٦ ملايين وظيفة في مجال الطاقة التقليدية [70].

يمكن أن توفر الحماية الاجتماعية / التأمين (مثل التأمين المناخي) حافزًا لعدالة الانتقال إلى اقتصادات أكثر اخضرارًا وإفادة للأفراد والأسر والمجتمعات التي تعتمد عليها بشكل مباشر خدمات النظام البيئي بما في ذلك السكان الأصليون والمجتمعات المحلية وصغار المزارعين والعمال ، وموظفو السياحة وغيرهم من العاملين في القطاع الرسمي وغير الرسمي. كما يمكن ان يعزز الربط الشامل والمراعي لمنظور النوع الاجتماعي يمكن للحماية الاجتماعية والاستدامة البيئية من قدرتها على الصمود أمام الصدمات مع توفير الحماية واستعادة رأس المال الطبيعي وإدارته بشكل مستدام.

وليس من باب المبالغة القول ان الحماية الاجتماعية تمثل سياسة معززة لدعم إعادة البناء بشكل أفضل وأكثر اخضرارًا بعد الأزمات والصدمات التي تعرض لها المجتمع. على سبيل المثال ، يمكن استخدامها لدعم مخططات الأشغال العامة الخضراء ، وتسريع الانتقال إلى مصادر الطاقة المستدامة ، أو تمديد المدفوعات للخدمات البيئية المرتبطة بأدوات مثل التحويلات النقدية.

70 International Labour Organization (2018). World Employment and Social Outlook 2018: Greening with jobs.

وتبقى الحاجة قائمة إلى الإدارة الجيدة لتعزيز التدابير العملية لحماية النظم الإيكولوجية من المزيد من تداعيات التدهور، من خلال التنظيم الممنهج باستخدام وإدارة الموارد الطبيعية. إذ يمكن أن يكون للاستغلال المفرط من قبل الشركات تأثير ضار على الأفراد والأسر الذين قد يعتمدون على الموارد الطبيعية من أجل بقائهم. هؤلاء الأفراد والأسر بحاجة إلى الدعم المستمر، وأن تكون هناك لوائح تنظيمية قوية ، فضلاً عن القدرة على فرض تلك اللوائح. وهذا الأخير يمكن ان يدعم الأفراد والأسر ويحد من التدهور البيئي الذي يكون احياناً من صنع الإنسان من خلال استجابة اجتماعية شاملة ومراعية لمنظور النوع الاجتماعي عبر تدخلات الحماية ، مثل التحويلات النقدية ، أو برامج بناء المهارات. أدوات الحماية الاجتماعية أيضا لديها الامكانية في تعزيز القدرة على الصمود ضد الكوارث وتسهيل التعافي السريع المتأثر بالاحداق وتغيرات الطقس. على سبيل المثال برامج الأشغال العامة والأصول والتحويلات النقدية التي تساعد تعزيز وبناء القدرة على الصمود في وجه الصدمات المناخية. فالرؤية التنموية في مسار السياسة الاجتماعية مرتكز اساس لتقوية الروابط بين الحماية الاجتماعية والاستدامة البيئية لتعزيز أهداف التنمية المستدامة.

شكل (٧): يبين الرؤية التنموية لمسار السياسة الاجتماعية

٥- الطموح:

- التخفيف من المخاطر المهددة للمجموعات الهشة الناشئة عن التحول الأخضر: وهذا يتطلب تكييف أنظمة وبرامج الحماية الاجتماعية الشاملة والمستجيبة لمنظور النوع الاجتماعي لحماية تلك المجموعات التي تتأثر بالتحول الأخضر، وضمان انتقال عادل ومرن لهذه المسارات.
- تعزيز الحماية الاجتماعية الشاملة والمستجيبة لمنظور النوع الاجتماعي، للحد من الصدمات المرتبطة بالتغيرات المناخية. وتتم المعالجة عبر تصميم استراتيجيات الحماية الاجتماعية التي تستوعب الحالة وتدرء المخاطر وتعزز الاستجابة المرنة للصدمات المتعلقة بالمناخ.
- دعم الأفراد والأسر المتضررة من التدهور البيئي والإنتاج والاستهلاك غير المستدام: إنطلاقاً من تحديد المناطق الأكثر تعرضًا لخطرالتدهور البيئي بسبب الإنتاج والاستهلاك غير المستدامين وأثر ذلك في سبل العيش؛ وتصميم برامج الميزانية لدعم الفئات الاكثر عرضة للخطر.

٦- تعزيز اجراءات التخفيف:

تتطلب اجراءات التخفيف الحد من المخاطر على الفئات الضعيفةوالهشة الناشئة عن التحول الأخضر وتكون من خلال:

- تصميم الحماية الاجتماعية المنصفة بين الجنسين والشاملة اجتماعياً من أجل التحول الأخضر.
- تحديد تكلفة وتمويل الحماية الاجتماعية من أجل الانتقال المرن نحو الأخضر.
- تعزيز الارتباط ببرامج القدرة الإنتاجية لضمان استدامة الوظائف ودعم المشاريع الصغيرة والمتوسطة في عند الانتقال إلى ممارسات أكثر اخضرارًا.
- حماية اجتماعية شاملة ومراعية لمنظور النوع الاجتماعي من الصدمات المتعلقة بالمناخ:
  - دعم تصميم أنظمة الحماية الاجتماعية المتكيفية مع مسار التحول لحماية الأفراد والأسر عند التعرض لصدمات المناخ والطقس ، بما في ذلك الأسر التي تتطلع إلى بناء مساكن منخفضة الكلفة وآمنة في المناطق الخطرة.
  - تأمين الانتاج المستدام من المحاصيل في المناطق المتأثرة بالمناخ.
- دعم الأفراد والأسر المتضررة من التدهور البيئي والإنتاج والاستهلاك غير المستدام:
  - جمع البيانات، من خلال اعتماد منهج الفقر متعدد الأبعاد (Multi-Dimension Poverty Index) للجماعات الأكثر عرضة وتضرراً من خطر البيئة بسبب الفقر والإقصاء والهشاشة؛
  - توسيع تغطية الحماية الاجتماعية للأفراد والأسر والمجتمعات المعرضة للخطر.
  - دعم الحكومات عند تصميم برامج الحماية الاجتماعية الشاملة والمستجيبة للنوع الاجتماعي ، كبرامج النقد مقابل العمل (Cash for Work) أو برامج الدفع مقابل الخدمات البيئية (PES) ، التي تعزز الإنتاج المستدام؛
  - جمع البيانات ، (مع منهج الفقر متعدد الأبعاد)، عن الأفراد والأسر المتضررة بالتدهور البيئي؛
  - تصميم أو توسيع مسار تغطية الحماية الاجتماعية الشاملة والمستجيبة للنوع الاجتماعي للأسر والمجتمعات المتضررة.

٧- الشراكات: تكامل جهود المنظمات الدولية والمحلية في الحماية الاجتماعية

على الصعيد العالمي والإقليمي والقطري ، تتظافر جهود الأمم المتحدة في شراكات وثيقة مع الجهات الفاعلة الرئيسة في مجال الحماية الاجتماعية مثل منظمة العمل الدولية (ILO) ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة (UNICEF) والبنك الدولي و ومنظمة الغذاء والزراعة (الفاو) ، برنامج الأغذية العالمي ، هيئة الأمم المتحدة للمرأة وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة (UNEP)، وبالطبع تتمتع منظمات المجتمع المدني على الصعيد العالمي وعلى المستوى القطري بالشراكة الفاعلة مع وكالات الأمم المتحدة، حيث يدعم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي تنفيذ الصندوق المشترك لأهداف التنمية المستدامة بشأن الحماية الاجتماعية في ١٨ دولة.

تغطي المشاريع مجموعة من الموضوعات، بما في ذلك الحماية الاجتماعية الشاملة، والحماية الاجتماعية التي تتكيف مع ظروف الصدمة (الخيارات المستجيبة للصدمات)، ومنها سياسات الحماية الاجتماعية لتحسين مخرجات سوق العمل أوحماية الفئات الهشة.

برنامج الأمم المتحدة الإنمائي هو أيضا عضو في مجلس التنسيق المشترك بين الوكالات للحماية الاجتماعية (SPIAC-B) ، حيث ساهمت في تصميم البرامج وأدوات مشتركة لتعزيز التنسيق بين الوكالات على المستوى القطري ، على سبيل المثال ، تقييمات الحماية الاجتماعية المشتركة بين الوكالات. هذه الشراكات ضرورية لتقديم استجابات منسقة، إذ يستمر تعميقها و تصاعد وتائر عملها وفقاً للظروف والمستجدات. وفي ظروف COVID19 ، تعمل برامج الأمم المتحدة على تعميق شراكاتها في مجال الحماية الاجتماعية مع كل تلك الاطراف.

في أنغولا على سبيل المثال ، يشترك برنامج الأمم المتحدة الإنمائي مع البنك الدولي واليونيسيف في برنامج حماية اجتماعية واسع النطاق، أسهمت بخبراتها في التحويلات النقدية. مثال آخر هو التحويل بين الوكالا (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ، ومنظمة العمل الدولية ، واليونيسيف ، وبرنامج الأغذية العالمي) الذي يدعم بناء أرضيات الحماية الاجتماعية في أفريقيا من خلال توفير تدريب المسؤولين الحكوميين في مجال الحماية الاجتماعية لتحسين أنظمة الحكم ومعاييره وعملياته. وفي آسيا والمحيط الهادئ ، ساعدت برامج الأمم المتحدة البلدان على الاستثمار في الحماية الاجتماعية المرتبطة بالمناخ، وعززت سبل التطبيق باعتماد مقاييس مؤشر الفقر متعدد الأبعاد لإرشاد السياسات الهادفة إلى الإدماج الاجتماعي [71].

في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، نعمل برامج الامم المتحدة وفي مقدمتها منظمة العمل الدولية وهيئة الأمم المتحدة للمرأة لمعالجة الفجوات بين الجنسين وتأمين احتياجات المرأة من خلال دعم خطط العمل المحددة التكاليف بعد مراجعة برامج الحماية الاجتماعية [72].

في الدول العربية، تعمل برامج الأمم المتحدة مع مجموعة من الشركاء من بينهم منظمات الامم المتحدة والبنك الدولي بشأن الحماية الاجتماعية الشاملة والمستدامة. وفي العراق تعكف حاليا مجموعة من منظمات الامم المتحدة ومنها منظمة اليونيسيف ومنظمة العمل الدولية وبرنامج الغذاء العالمي على تنفيذ برنامج لتطوير انظمة الحماية الاجتماعية مع وزارة العمل والشؤون الاجتماعية ووزارة التخطيط ووزارة التجارة.

٨- بناء السجل المدني والإحصاءات الحيوية:

نظمة التسجيل المدني والإحصاءات الحيوية (CRVS) هي المصدر الرئيسي للبيانات لتسجيل لحظات الحياة الرئيسة مثل الولادات والزواج والطلاق والوفيات وهي تسجيلات ضرورية لضمان تسجيل جميع الناس ، بما في ذلك المهمشين غالبًا ما تُترك الجماعات وراءها ، يتم احتسابها في المجتمع.

71 Ibid.

72 Ibid.

Funded by the European Union
بتمويل من الاتحاد الأوروبي

منظمة
العمل
الدولية