

يونيو 2018

رمد: 23180-9118

الحماية الاجتماعية غير القائمة على اشتراكات في العراق: تحليل من خلال عدسة الطفل والإنصاف¹

مركز السياسة الدولي للنمو الشامل

المقدمة من خلال هذا البرنامج، وفي عام 2016 تغيرت عملية الإستهاداف لإستبعاد الأسر ذات الدخل المرتفع وبعض موظفي الحكومة. ويعد برنامج البطاقات التموينية حيوي بالنسبة لسكان العراق الفقراء، ويقدر أن أكثر من 70 في المائة من مجموع السرعات الحرارية اليومية التي يحصل عليها السكان في العشرين الأدنى من الإستهلاك يُعزى إلى هذا البرنامج. ويعاني 22 في المائة من الأطفال في العراق من التقرم، في حين أن معدل وفيات الأطفال دون سن الخامسة مرتفع نسبياً بالمقارنة مع الدول الأخرى في المنطقة (37 حالة وفاة لكل 1000 ولادة حية).

وفي عام 2005 تم إطلاق شبكة الحماية الاجتماعية بإعتبارها برنامج تحويلات نقدية غير مشروطة لدعم الفئات الضعيفة، خاصة الأطفال الصغار الأيتام، والطلاب المتزوجين، والأشخاص ذوي الإعاقة. ويزيد مستوى الإستهاداف بزيادة عدد أفراد الأسرة، وبعدها أقصى أربعة أفراد، ويتم دفع إستهادافات أعلى للأسر التي تعيلها نساء. وقد توسع البرنامج من 950,000 أسرة مستفيدة في عام 2016 إلى نحو 1 مليون في عام 2017، ويقدر أن تكلفته تمثل 1.8 في المائة من إجمالي الإنفاق العام في عام 2017. كما قدمت الحكومة مشروعاً تجريبياً لتحفيز المستفيدين على استخدام الخدمات ذات الصلة بالتعليم والصحة، مثل التطعيم والرعاية قبل وبعد الولادة.

وبرغم الضغوط المتزايدة لإدخال إصلاحات للدعم، لا يزال الإنفاق الحكومي على دعم الوقود والكهرباء مرتفعاً. وقد إستحدث هيكل تعريفية تصاعدي لقطاع الكهرباء في يناير 2016، وفرض أسعار أعلى على الإستهلاك العالي. وقد إنخفض دعم أسعار الطاقة من 7.7 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2013 إلى 2.2 في المائة في عام 2016.

ويحمل الفئة الصغار والشباب من سكان العراق إمكانات كبيرة لتوقعات البلاد، ولكن لضمان النجاح، تحتاج السياسات إلى إعطاء الأولوية لنماء الأطفال والشباب. بالإضافة إلى ذلك، يعد توفر الدعم للتوثيق أمراً حيوياً لتصحيح عملية الوصول إلى خطط الحماية الاجتماعية، مع إيلاء الإهتمام الأولي إلى ضعف الوضع القانوني للنازحين. وما زالت الآثار الضارة الناجمة عن الصراع المسلح الطويل الأجل في البلاد تؤثر بشكل غير متناسب على الفئات الضعيفة، بما في ذلك الأطفال. ولذلك، فإن التحسين المستمر والتوسع في برامج الحماية الاجتماعية وزيادة الإستثمارات في رأس المال البشري أمران حاسمان للتنمية المستقبلية للبلاد.

ملاحظة: 1. هذه الرسالة القصيرة مُستقاة من دراسة شاملة تم إعدادها بالشراكة بين مركز السياسة الدولي للنمو الشامل، ويونيسف - المكتب الإقليمي لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. وجميع البيانات تم الرجوع إليها بدقة ويمكن الإطلاع عليها في التقرير الكامل:

Machado, A. C., C. Bilo, R. G. Osorio, and F.V. Soares. 2018. Overview of Non-contributory Social Protection Programmes in the Middle East and North Africa (MENA) Region through a Child and Equity Lens. Brasília and Amman: International Policy Centre for Inclusive Growth and UNICEF Regional Office for the Middle East and North Africa: <https://goo.gl/QfmKwK>.

2. وفقاً ليونيسف، يشمل فقر الأطفال المتعدد الأبعاد ثمانية أبعاد، تعتمد على العمر وهي: التغذية، والصحة والمياه، والصرف الصحي، والإسكان، والمعلومات، والتعليم، والحماية. ويرتبط كل من المعلومات والتعليم بالأطفال في سن الدراسة (5-17 سنة)، بينما تنطبق الحماية فقط على الأطفال في الفئة العمرية (5-14 سنة) بسبب نقص البيانات.

تتشارك الجمهورية العراقية في أكبر حدودها البرية مع إيران وسوريا والمملكة العربية السعودية. ومن بين إجمالي سكانها البالغ عددهم 37.2 مليون نسمة، هناك 5.7 مليون نسمة (15.4 في المائة) من الأطفال دون سن الخامسة، و17.46 مليون نسمة (46 في المائة) دون سن 18 سنة. وبالرغم من تصنيفها كدولة ذات دخل متوسط مرتفع، فإن مؤشر التنمية البشرية للعراق 0.649 هو دون مستوى متوسط منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (0.704). مما يجعل العراق في الترتيب 121 من أصل 188 دولة.

وعبر التاريخ، شهد سكان العراق العديد من الصراعات المسلحة. ومنذ عام 2014، أثرت أزمة إنسانية جديدة بشكل كبير على رفاه الأطفال والوصول إلى شبكات الأمان الاجتماعي، خاصة في المناطق التي يسيطر عليها تنظيم داعش، وحيث تسبب الصراع في تدمير مرافق التعليم والصحة. وفي عام 2017، فُقد أن عدد النازحين داخلياً نحو 3.4 مليون نسمة، وأن ثلث سكان العراق يحتاج إلى مساعدة إنسانية. ويشكل نقص الوثائق المدنية تحدياً كبيراً للأشخاص النازحين داخلياً، حيث أن الحصول على معظم الإستهادافات والخدمات الحكومية يتطلب الهوية القانونية. ويمثل الأطفال نحو نصف الأشخاص النازحين داخلياً، وواحد من كل خمسة أطفال عراقيين عرضة للإصابة أو الوفاة أو العنف الجنسي، أو التجنيد أو الإختطاف.

ويعيش ما يقرب من 20 في المائة من السكان تحت مستوى خط الفقر الوطني (بواقع 105,500 دينار عراقي شهرياً). ويتأثر بهذا الوضع الأطفال بشكل خاص ويمثلون 57.6 في المائة من جميع الفقراء (3.7 مليون). وينذر الفقر متعدد الأبعاد بين الأطفال بالخطر، إذ يعاني واحد من كل ثلاثة أطفال من الحرمان في بُعد واحد على الأقل.² والوضع مثير للدهول بشكل خاص للأطفال دون سن الخامسة: 48 في المائة منهم يعانون من الحرمان على الأقل في إثنين من الأبعاد.

وخلال الفترة 2007 - 2012، تلقى 12.5 في المائة فقط من الفقراء تحويلات نقدية عامة. وفي أبريل 2014، أصدر البرلمان العراقي قانون الحماية الاجتماعية الجديد. وينص التشريع على أن العيش على دخل تحت خط الفقر الوطني هو معيار الإستهاداف الرئيسي لجميع برامج المساعدة الاجتماعية، مع تطبيق إختيار سبل المعيشة البدلية كآلية الإستهاداف الرئيسية. وفي نفس العام، إعتمدت الحكومة العراقية خارطة طريق إستراتيجية الحماية الاجتماعية 2015-2019، والتي تؤكد على التزام الحكومة تجاه بناء نظام حماية اجتماعية أكثر تكاملاً وشمولاً.

وأكبر نظام للحماية الاجتماعية غير القائمة على الإشتراكات في البلاد هو نظام التوزيع العام الذي يُشار إليه باسم البطاقات التموينية. وقد أطلق لأول مرة في عام 1991، وهو نظام تحويلات عينية شامل يهدف إلى توفير المواد الغذائية الأساسية لتحسين الحالة التغذوية للسكان ولاسيما بين الأطفال. ومنذ اندلاع الحرب في عام 2003، تعطل البرنامج جزئياً، وصار لدى النازحين وصول محدود إلى البرنامج. ولتلبية إحتياجات النازحين، تدير وزارة الهجرة والمهجرين برنامج المساعدات الإنسانية لدعم الأسر النازحة المسجلة والأفراد بمنحة قدرها مليون دينار عراقي (نحو 800 دولار أمريكي). ويتم تقديم برامج مساعدات نقدية إنسانية أخرى من قبل شركاء التنمية الدوليين ويتم التنسيق لها من قبل مجموعة العمل النقدية.

وفي عام 2016، تلقى 90 في المائة من الأسر العراقية (33 مليون شخص) سلعاً غذائية مدعومة، وأشارت التقارير إلى أن نفقات البرنامج بلغت 0.6 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي. وقد بدأ الإصلاح في عام 2007 للحد من كمية الطعام