Entrepreneurship Journal for Finance and Business (EJFB)
2025, VOL. 06, NO. (Special (2)) , 94-103, E-ISSN: 2709-4251, P-ISSN: 2708-8790
DOI: https://doi.org/10.56967/ejfb2025677

Fiscal Policy and Poverty in Iraq: An Analytical Study for the Period 2018–2023

Kamel A. Al-Fatlawi*
Al-Amarah University College, Maysan, Iraq

*Corresponding author:
Kamel A. Al-Fatlawi
alfatlawikamel@gmail.com

This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.

Abstract:

This research aims to analyze the relationship between fiscal policy and poverty rates in Iraq during the period 2018–2023 by examining the structure of the public budget, including revenue and expenditure distribution (both operational and investment). The findings indicate that the rise in oil revenues did not effectively contribute to poverty reduction due to weak redistribution policies and reliance on temporary solutions such as public employment and the ration card system. Official poverty indicators based on socio-economic surveys reveal significant regional disparities, underscoring the limited impact of government measures. The study concludes that the lack of economic diversification and the dominance of a rentier structure have exacerbated poverty and recommends the implementation of more inclusive and sustainable development policies to address its root causes.

Keywords: Fiscal Policy, Poverty, Public Budget

Conclusion:

1. The oil wealth did not play an effective role in reducing poverty; instead, poverty rates have increased, which indicates the failure of economic policies in addressing this issue.
2. The Iraqi governments have undertaken several measures to combat poverty; however, these efforts were not at the required level.
3. There is a clear disparity in poverty rates among the provinces, with southern provinces recording the highest levels — for example, Al-Muthanna Governorate recorded a poverty rate of 43.4% in 2023–2024, down from 52% in 2012.
4. There is a discrepancy among provinces in terms of material poverty and food poverty.
5. Poverty remains concentrated around the poverty line, which means that any positive or negative shock can cause individuals to move above or below the poverty threshold. A positive shock could lift them out of poverty, while a negative one — such as job loss or reduced income — could push them back into poverty.

السياسة المالية والفقر في العراق: دراسة تحليله للمدة 2018-2023

كامل علاوي الفتلاوي*
كلية العمارة الجامعة، ميسان، العراق

*المؤلف المراسل:
كامل علاوي الفتلاوي
alfatlawikamel@gmail.com

هذا العمل مرخص بموجب المشاع الإبداعي نسب المصنف 4.0 دولي (CC BY 4.0)

المستخلص

يهدف البحث إلى تحليل العلاقة بين السياسة المالية ومعدلات الفقر في العراق خلال المدة 2018–2023، من خلال دراسة تفصيلية للموازنة العامة وتوزيعها بين الإيرادات والنفقات الجارية والاستثمارية. وقد أظهر البحث أن ارتفاع الإيرادات النفطية لم ينعكس بشكل فاعل على الحد من الفقر، نتيجة لضعف سياسات التوزيع والاعتماد على حلول مؤقتة كالتوظيف العام والبطاقة التموينية. كما تم التطرق إلى المؤشرات الرسمية للفقر بحسب المسوحات الاقتصادية والاجتماعية، والتي أظهرت تباينًا واسعًا بين المحافظات، مما يدل على ضعف تأثير الإجراءات الحكومية. يخلص البحث إلى أن غياب التنوع الاقتصادي وسيادة الطابع الريعي للاقتصاد العراقي ساهما في تعميق المشكلة، ويوصي بضرورة تطوير سياسات تنموية أكثر شمولاً واستدامة لمعالجة جذور الفقر.

الكلمات المفتاحية: السياسة المالية، الفقر، الموازنة العامة

أولاً: المقدمة

حظيت مشكلة الفقر باهتمام كبير سواء من قبل الحكومات أم من قبل المنظمات والمؤسسات الدولية، وقد ادخل الفقر لأول مرة في تقرير التنمية البشرية الصادر من البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة لعام 1997، وأصبح الفقر لا يقتصر على المفهوم التقليدي (فقر الدخل) بل أصبح متعدد الابعاد وذو ابعاد اقتصادية واجتماعية متداخلة، فضلاً عن أنه يرتبط مع مفاهيم أخرى كالتمايز الطبقي والحرمان والتفاوت في توزيع الدخل، لذا سعت الحكومات الى مواجهته باتباع سياسات كفيله للحد منه.

وتعد مشكلة الفقر من أهم المشكلات التي تواجه الحكومات العراقية المتعاقبة، وأولت الحكومات اهتماماً خاصاً به فقد قامت بقياس خط الفقر لأول مرة بعد عام 2003 في عام 2007 ومن ثم في الأعوام 2012 و2023-2024، فضلاً عن ذلك فقد قامت بإعداد الاستراتيجيات للتخفيف من الفقر وتخصيص المبالغ لها والتوسع في شبكة الحماية الاجتماعية ومنح القروض الصغيرة والتوسع في شمول ذوي الاحتياجات الخاصة والمعاقين ومن يتكفل بهم بالرواتب هذه الإجراءات من شأنها التخفيف من حدة الفقر، وعلى الرغم من أهمية الحد من الفقر الا أن سبل المواجهة لم تكن بالمستوى المطلوب بسبب الطبيعة الريعية للاقتصاد العراقي الذي يضع قيد على الحكومة في اتخاذ الإجراءات المطلوبة بسبب الاعتماد على الريع النفطي الذي هو عرضة التقلبات في أسعار النفط في السوق العامية فضلاً أن الازمات التي تنتاب الاقتصاد العالمي التي كان آخرها ألازمة الصحية (كوفيد-19)، والتي أسهمت في ارتفاع معدلات الفقر. ويهدف البحث الى تحليل الموازنة الاتحادية والفقر وما هي إجراءات السياسة المالية للحد من الفقر. وينطلق البحث من فرضية مفادها " لم تسهم إجراءات السياسة المالية في الحد من معلات الفقر"، وقد قسم البحث على ثلاث فقرات رئيسة فضلاً عن المقدمة والاستنتاجات والتوصيات، تناولت الفقرة الأولى تحليل الموازنة الاتحادية خلال مدة البحث وجاءت الفقرة الثانية لتحليل الفقر في العراق وفي الفقرة الثالثة الى إجراءات السياسة المالية للحد من الفقر..

ثانياً: تحليل الموازنة العامة في العراق

إن تحليل الموازنة العامة للدولة يتطلب تحليل جانبي الموازنة: الجانب الاول يمثل الايرادات العامة (الايرادات النفطية والضرائب والرسوم وارباح القطاع العام فضلاً عن المنح...) أما الجانب الثاني فهو النفقات العامة، وتعبر الموازنة العامة للدولة عن المركز المالي حيث تظهر أن كانت الموازنة في حالة عجز أم فائض أو في حالة توازن.

1-تحليل جانب الايرادات

يعد الاقتصاد العراقي اقتصادا ريعيا يعتمد في حركته على ايرادات النفط إذ تشكل حوالي نصف الناتج المحلي الاجمالي وأكثر من 90 بالمائة من ايرادات الموازنة العامة، والتي تكون عرضة للتذبذبات التي تحصل بالسوق العالمية لكون العراق لا يستطيع التحكم بأسعار النفط التي تتحدد وفقاً لعوامل خارجية، فضلاً عن أن كمية صادراته محكومة بالعلاقة مع منظمة الاوبك، فضلاً عن المشاكل الداخلية المتعلقة بالعلاقة مع اقليم كردستان والعلاقة مع الشركات النفطية التي فازت بجولات التراخيص في عام 2009،

يشير الجدول (1) الى الايرادات المخططة والايرادات الفعلية، إذ نجد أن الايرادات المخططة تفوق الايرادات الفعلية 2018،2019،2021 في حين أن الايرادات المخططة كانت أقل من الايرادات الفعلية للسنوات 2015-2017 بسبب التحفظ عند تحديد سعر النفط من جهة والى تدهور أسعار النفط العالمية من جهة أخرى فضلاً عن عدم ضبط الانفاق العام.

جدول(1) الايرادات النفطية والايرادات الكلية المخططة والفعلية للمدة 2015-2023 مليار دينار

السنة	الإيرادات النفطية المخططة	الإيرادات النفطية الفعلية	نسبة 1/2	الإيرادات الكلية المخططة	الإيرادات الكلية الفعلية	نسبة4/3
	1	2		3	4	
2015	78649	51313	65.24	94048	66391	70.59
2016	69773	44267	63.44	81701	54409	66.60
2017	71833	65509	91.20	82070	77422	94.34
2018	77160	95620	123.92	91644	106570	116.29
2019	93741	99216	105.84	105570	107484	101.81
*2020	——	54449	——	——	63200	——
2021	81171	95270	117.37	101320	109081	107.66
*2022	——	153623	——	——	161697	——
2023	117253	125882	107.74	134553	135681	100.84
معدل النمو السنوي	6.14	18.17		5.38	13.05	

المصدر: - وزارة المالية، الموازنات العامة للدولة

– معدلات النمو والنسب احتسبت من قبل الباحث

***لم تقر الموازنة**

وقد بلغ معدل النمو السنوي البسيط للإيرادات النفطية المخططة 6.14 بالمائة للمدة 2015-2023، في حين بلغ للإيرادات النفطية الفعلية 18.17 بالمائة، وبلغ معدل النمو السنوي للإيرادات الكلية المخططة 5.38 بالمائة والنمو الفعلي للإيرادات الكلية بلغ 13.05 بالمائة وتظهر هذه النسب مدى التفاوت بين الإيرادات المخططة والايرادات الفعلية بسبب سوء تقدير أسعار النفط مما أدى الى خلق فجوة بينهما تارة تكون سلبية وأخرى تكون ايجابية. أما معدلات النمو السنوية فأنها تظهر مدى التذبذب بسبب تدهور أسعار النفط ومدى تأثرها بالأحداث الاقتصادية العالمية وتدهور اسعار النفط بعد 2014، وهذا أدى الى تقدير أسعار النفط بحدود 56 دولار للبرميل الواحد في موازنة 2015، و45 دولار للبرميل في موازنة 2016 وبسعر 42 دولار للبرميل في موازنة 2017 (أنظر جدول 2) الذي يوضح كميات النفط المخطط إنتاجها وأسعار النفط المثبت في الموازنة وسعر الصرف الذي تحتسب به الايرادات النفطية.

جدول (2): تقديرات الانتاج النفطي واسعار بيع النفط وسعر صرف الدينار لأغراض الموازنة الاتحادية للمدة 2015-2023

السنة	النفط المتوقع تصديره	السعر المتوقع	سعر الصرف
	مليون برميل/يوميا	برميل/دولار	دينار/دولار
2015	3.3	56	1166
2016	3.6	45	1182
2017	3.75	44.4	1184
2018	3.888	46	1182
2019	3.888	56	1182
2020	——	—	——
2021	3.25	45	1450
2022	——	——	——
2023	3.5	70	1300

المصدر: الموازنات العامة للدولة.

أما الايرادات الضريبية يوضح الجدول (3) أن حصيلتها قد بلغت 6241 مليار دينار سنة 2015 انخفض الى 3862 مليار دينار سنة 2016 وارتفعت بشكل كبير سنة 2017 إذ بلغت 6298 مليار دينار وذلك بسبب توجه الدولة الى زيادة الضرائب لانخفاض الايرادات النفطية بسبب تدهور أسعارها، فقد تم فرض الضرائب على كارتات الهاتف النقال واستيراد السيارات والسكائر والمشروبات الكحولية وغيرها. أما نسبة مساهمتها في الايرادات فقد بلغت 9.39 بالمائة سنة 2015 وبدأت بالانخفاض حتى وصلت الى 3911 مليار دينار سنة 2022، إن انخفاض نسبة مساهمة الضريبة في الايرادات العامة يرجع الى طبيعة النظام الاقتصادي القائم على الريع النفطي.

جدول(3) الايرادات الكلية والايرادات الضريبية ونسبة مساهمتها للمدة 2015-202022 (مليار دينار)

السنة	الايرادات الكلية 1	الايرادات الضريبية 2	% 1:2
2015	66470	6241	9.39
2016	54409	3862	7.10
2017	77422	6298	8.13
2018	106570	5686	5.34
2019	107484	4015	3.74
2020	63200	4718	7.47
2021	109081	4536	4.16
2022	161697	3911	2.42
2023	135681	7123	5.2

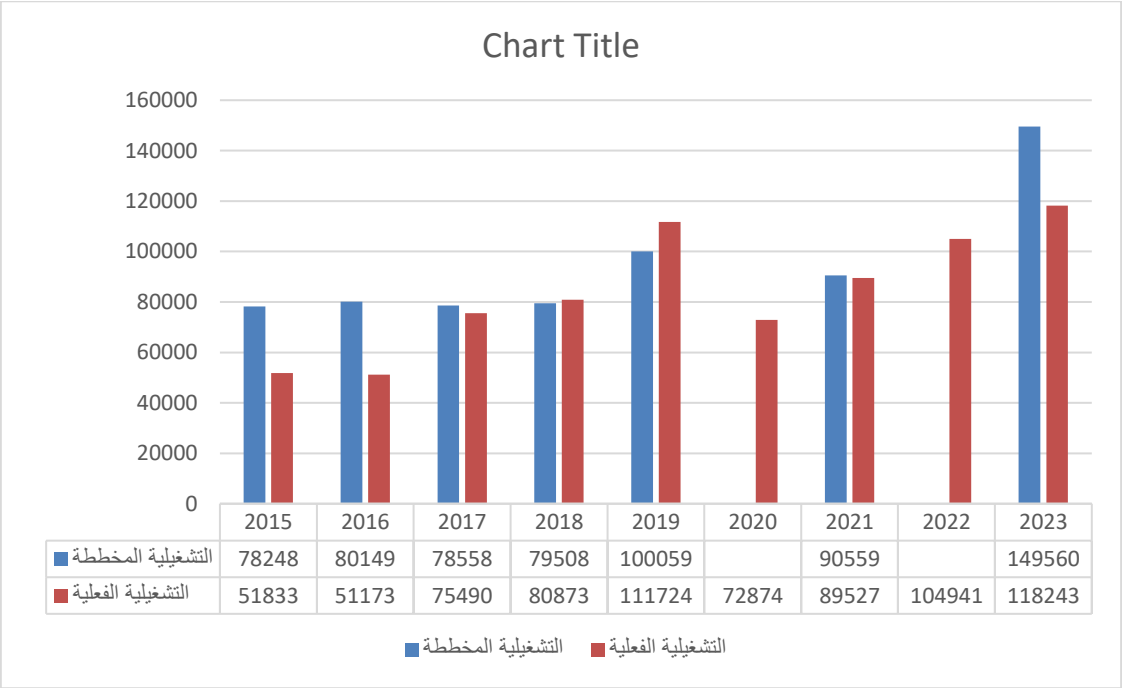
المصدر: -وزارة المالية الدائرة الاقتصادية.

– العمود الاخير احتسب من قبل الباحث

2- تحليل هيكل النفقات العامة

يبين الجدول (4) تطور النفقات العامة في العراق بشقيها النفقات الجارية والنفقات الاستثمارية، فقد بلغ اجمالي النفقات المخططة 119462 مليار دينار سنة 2015 ارتفع الى 198910 مليار دينار في سنة 3202 وبمعدل نمو سنوي 8.3 بالمائة خلال المدة 2015- 2023 ،وتخفي هذه المدة معدلات نمو متذبذبة بسبب تدهور أسعار النفط والصدمة المزدوجة التي اصابت الاقتصاد العراقي فضلاً عن الازمة الثلاثية في نهاية 2019 وبداية 2020، أما النفقات الفعلية فقد بلغت 70398 و 142436 مليار دينار خلال السنتين 2015 و 2023 وبمعدل نمو سنوي 12.8 بالمائة ويرجع التفاوت بين معدلات النمو الى أن الحكومة لم تكن لديها رؤية عن حال الاقتصاد فقد اتبعت سياسة انكماشية في الوقت الذي يعاني الاقتصاد من حالة الانكماش، وهذا يظهر جلياً بانخفاض نسب التنفيذ التي بلغت 58.93 بالمائة سنة 2015 و63 في المائة سنة 2016 في حين كانت أفضل نسب التنفيذ عام 2018 إذ بلغت 83.93 في المائة، وبلغت نسبة التنفيذ 71.6 في المائة سنة 2023.

ومن جانب هيكل الانفاق العام فقد هيمنت النفقات التشغيلية على مسار الانفاق بسبب قيام الحكومة بالتوسع بالإنفاق العام واستيعاب أعداد كبيرة من العاطلين عن العمل للعمل في الاجهزة الامنية والجيش والشرطة وبالوظائف العامة مما أثر في الهيكل الاداري للدولة وأصبح عبئاً عليها ،بلغت النفقات الجارية المخططة 78248 مليار دينار سنة 2015 ارتفعت الى 149560 مليار دينار سنة 2023 وبمعدل نمو سنوي 11.4 بالمائة للمدة 2015-2023 ،أما المصروفات الفعلية منها فقد بلغت (51833 ، 118243) مليار دينار للسنتين المذكورتين في أعلاه ،وقد بلغت نسبة تنفيذ التخصيصات للنفقات التشغيلية 66 بالمائة سنة 2015 و 79 بالمائة سنة 2023 ، والشكل البياني (1) يوضح مسار النفقات التشغيلية خلال المدة 2015-2023.



	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
التشغيلية المخططة	78248	80149	78558	79508	100059		90559		149560
التشغيلية الفعلية	51833	51173	75490	80873	111724	72874	89527	104941	118243

شكل(1) النفقات التشغيلية المخططة والفعلية للمدة 2015-2023 (مليار دينار)

أما النفقات الاستثمارية فهي الاخرى ارتبطت بظروف الاقتصاد العالمي والمتغيرات الداخلية المؤثرة في حجم النفقات العامة ومن ثم ينعكس تأثيرها في النفقات الاستثمارية، فقد بلغت النفقات الاستثمارية المخططة 41214 مليار دينار سنة 2015 ارتفعت الى 49350 مليار دينار سنة 2023 وبمعدل نمو سنوي قدره 2.5 بالمائة ، وبلغت النفقات الاستثمارية الفعلية 18565 مليار دينار سنة 2015 ارتفعت الى 24193 مليار دينار سنة 2023 وبمعدل نمو سنوي قدره 3.8 في المائة وبلغت نسبة التنفيذ 45 بالمائة سنة 2015 وهي نسبة منخفضة جداً وذلك بسبب الظروف الامنية التي مر بها البلد ، ارتفعت الى (49) سنة 2023 أن نسب التنفيذ المنخفضة ترجع الى الظروف الامنية وعوامل اقتصادية بخاصة ما يتعلق منها بالفساد المالي والاداري الذي أثر على مسيرة الاقتصاد لكون البلد لازال متصدر قائمة الدول التي فيها معدلات فساد عالية حسب مؤشر مدركات الفساد الذي تصدره منظمة الشفافية الدولية وكما يوضحها الجدول(5) على الرغم من الجهود التي تبذلها الحكومة في مواجهته الا أنه لا زال من الدول الأكثر فساداً.

جدول(4) هيكل النفقات العامة في العراق للمدة 2015-2023 مليار دينار

السنة	النفقات التشغيلية			النفقات الاستثمارية			إجمالي التخصيصات	إجمالي المصروفات	نسبة التنفيذ المالي
	التخصيص	المصروفات	نسبة التنفيذ المالي	التخصيص	المصروفات	نسبة التنفيذ المالي			
	1	2	3	4	5	6	7	8	9
2015	78248	51833	66.24	41214	18565	45.05	119462	70398	58.93
2016	80149	51173	63.85	25746	15894	61.73	105896	67067	63.33
2017	78558	59026	75.14	28532	16464	57.70	107090	75490	70.49
2018	79508	67054	84.34	24650	13820	56.06	104158	80874	77.65
2019	100059	87301	87.25	33049	24422	73.90	133108	111723	83.93
2020		72874			3209			76083	
2021	90559	89527	98.86	29137	13323	45.73	129993	102850	79.12
2022		104941			12018			116959	
2023	149560	118243	79.1	49350	24193	49.02	198910	142436	71.61
معدل النمو السنوي	11.4	16.02		2.5	3.8		8.3	12.8	

المصدر: - وزارة المالية: الموازنة العامة العراقية للسنوات أعلاه.
- وزارة المالية: الحسابات الختامية.
- الاعمدة (3،6،9) احتسبت من قبل الباحث.

جدول (5): تسلسل بعض الدول العربية في مدركات الفساد للمدة 2005-2023

السنة	تسلسل العراق	قيمة مؤشر مدركات الفساد	عدد الدول المشتركة
2005	170	22	194
2010	175	15	178
2015	165	16	169
2019	162	20	180
2020	160	21	180
2021	157	23	180
2022	157	23	180
2023	154	23	180

Source :www.icgg.org: transparency international (TI) corruption perception index(cpi).

يشـير الجدول (6) الى أن الموازنات العامة للدولة فيها فائض خلال المدة المدروسة ما عدا السنوات 2015-2016 و2019-2020 ففي السـنة الاولى يرجع العجز الى امتداد آثار الصدمة المزدوجة أما في سنة 2019 كانت بسبب تبني الحكومة الى سياسة توسعية والعجز في سنة 2020 يرجع الى آثار الأزمة الثلاثية، أدى ذلك الى أن تكون هناك عدم تغطية للنفقات فضلاً عن أن نسبة التنفيذ كانت متدنية، وهذا يدل على أن الموازنة في البلد عبارة عن جداول حسـابية توضـح مقدار الانفاق والايراد المتحصـل بغض النظر عن الاهداف الاقتصـادية والاجتماعية التي يجب أن تسـعى الحكومة الى تحقيقها من خلال الموازنة.

جدول (6) الايرادات الفعلية والنفقات الفعلية والفائض والعجز للمدة 2015-2023

السنة	الايرادات الكلية 1	اجمالي النفقات	العجز أو الفائض	تغطية النفقات
2015	66391	70398	-4007	94.31
2016	54409	67067	-12658	81.13
2017	77422	75490	1932	102.56
2018	106570	80874	25696	131.77
2019	107484	111723	-4239	96.21
2020	63200	76083	-12883	83.07
2021	109081	102850	6231	106.06
2022	161697	116959	44738	138.25
2023	134553	142436	-7883	94.5

المصـــدر: - الجهـاز المركزي للإحصـــاء وتكنولوجيا المعلومات" المجموعة الإحصائية 2009/2008، ص290
- وزارة المـالية- الدائرة الاقتصـــادية- جداول الحسابات الختامية
-وزارة المالية، الموقع الاحصائي
- النسبة استخرجت من قبل الباحث

1- مساهمة القطاع النفطي في تكوين الناتج المحلي الإجمالي:

يشكل النفط المصدر الأساس في تكوين الناتج المحلي الإجمالي كما يوضح ذلك الجدول (7) إذ بلغت مساهمة القطاع

النفطي في تكوين الناتج المحلي الإجمالي 33.49 بالمائة في عام 2015 ارتفعت نسبة المساهمة الى 57.32 بالمائة في عام 2022 بسبب ارتفاع أسعار النفط، لتعود بالانخفاض الى 45% في عامك 2023، وهذا يظهر مدى ريعية الاقتصاد العراقي من جهة ومدى عدم تحقق الاستدامة المالية من هذا المنظور لكون النفط يعد المحرك الأساس للاقتصاد ويتأثر بالأسعار التي تحدد وفقاً لمتطلبات السوق العالمية والكميات المنتجة التي تحدد وفق قرارات أوبك+ حالياً.

جدول (7) نسب مساهمة القطاعات الاقتصادية في تكوين الناتج المحلي الإجمالي للمدة 2018-2023 %

الأنشطة الاقتصادية	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
الزراعة والغابات والصيد	4.19	3.74	2.86	2.82	3.77	6.09	3.31	2.85	2.79
التعدين والمقالع	33.49	29.9	40	44.85	41.58	29.5	45.79	57.32	44.88
الصناعة التحويلية	2.18	2.02	2.17	2.03	2.14	2.59	2.23	1.79	3.55
الكهرباء والماء	3.05	3.11	2.93	2.66	2.66	2.57	1.6	1.36	1.14
البناء والتشييد	6.43	9.4	6.06	4.63	6.73	5.24	4.11	2.29	5.66
مجموع الأنشطة السلعية	49.34	48.17	54.02	56.99	56.88	45.99	57.04	65.61	58.02
مجموع الأنشطة التوزيعية	22.99	7.12	6.85	18.58	17	19.64	16.93	14.8	18.11
مجموع الأنشطة الخدمية	27.48	44.41	38.84	25.61	27.43	35.18	26.54	19.99	23.88
المجموع	100	100	100	100	100	100	100	100	100

المصدر: من عمل الباحث بالاعتماد على بيانات الناتج المحلي الإجمالي، الجهاز المركزي للإحصاء، دائرة الحسابات القومية.

2- نسبة الإيرادات النفطية الى الإيرادات الكلية

وهي تشكل صورة من عدم الاستدامة المالية وتؤكد الطابع الريعي للاقتصاد العراقي والى الاختلال الهيكلي في الموازنة العامة لكون الإيرادات النفطية تشكل 77.2 بالمائة من اجمالي إيرادات في سنة 2015 ارتفعت الى 92.31 في عام 2019 لتنخفض الى 87.34 بالمائة في سنة 2021 وترتفع الى 92.8% سنة 2023 (الجدول8) وهذا التذبذب يعود الى التقلبات التي تحدث في أسعار النفطية.

جدول (8) الإيرادات النفطية والإيرادات الكلية للمدة 2015-2023 (مليار دينار)

السنة	الايرادات الكلية	الإيرادات النفطية	النسبة
2015	66470	51313	77.20
2016	54409	44267	81.36
2017	77422	65509	84.61
2018	106570	95620	89.73
2019	107484	99216	92.31
2020	63200	54449	86.15
2021	109081	95270	87.34
2022	161697	153623	95.01
2023	135681	125882	92.8

المصدر: وزارة المالية، الموازنة المفتوحة

ثالثاً: الفقر في العراق

تعد ظاهرة الفقر ظاهرة متشابكة ومترابطة ومعقدة ولها آثارها الاقتصادية والاجتماعية وحتى السياسية لذا كانت ولم تزل محل اهتمام صناع القرار والمخططين، لما لها من آثار مباشرة وغير مباشرة في المجتمعات كافة، فلم يقتصر الفقر على الدول النامية بل شمل الدول المتقدمة، بيد أنه مفهومه ومقاييسه تختلف، والفقر مفهوم نسبي غير مستقر يصف ظاهرة اجتماعية واقتصادية ومتشابكة، ويختلف من مجتمع الى آخر ومن زمن لآخر فضلاً عن اختلاف أدوات القياس. ولأهمية مواجهة الفقر اتخذت الأمم المتحدة قراراً بأن يكوم يوم 17 أكتور من عام 2008 يوماً عالمياً للفقر.

وفي العراق نالت دراسة ظاهرة الفقر أهمية خاصة فقد تم وضع استراتيجيات للتخفيف منه بالاستناد الى المسوحات التي أجراها العراق بالتعاون مع البنك الدولي، فقد أجري المسح الاجتماعي والاقتصادي للأسر المعيشية (IHSES) الأول في عام 2007 الذي وفر البيانات التفصيلية في بناء استراتيجية التخفيف من الفقر الأولى2010-2014، وبلغت في ضوئها نسبة الفقر في العراق 22.9 في المائة من السكان، وفي عام 2012 أجري المسح الثاني الذي وفر البيانات لبناء استراتيجية التخفيف من الفقر الثانية 2018-2022، وجاءت هذه الاستراتيجية بعد النتائج السلبية التي أفرزتها الاستراتيجية الأولى فضلاً عن الازمة المزدوجة التي مرت بها العراق والتي تمثلت بانهيار أسعار النفط واحتلال التنظيمات الإرهابية ثلاث محافظات عراقية وما تولد عن ذلك التراجع في النشاط الاقتصادي ونقص التمويل والتدهور الأمني وقدرت نسبة الفقر في العراق 18.9 في المائة في عام 2012 وبتراجع أربع نقاط، وكان من المقرر أن يجري المسح الثالث في عام 2017 بيد أن الظروف الأمنية والسياسية وتعرض البلد الى الازمة الثلاثية في نهاية 2019 المتعلقة بالأزمة السياسية والازمة الصحية (جائحة كوفيد-19) والازمة الاقتصادية المتمثلة بانهيار أسعار النفط تعذر معها اجراء المسح الى أن استطاعت الحكومة بإجراء المسح الثالث في تموز 2023 الى تموز 2024 الذي وفر بيانات عالية الجودة عن الفقر ومؤشراته.

مؤشرات الفقر:

بلغ الحد الأدنى لحاجات الفرد العراقي من متطلبات الطاقة 2337 كيلو كالوري في عام 2023/2.23 وفقاً للمسح الاقتصادي الاجتماعي للأسر المعيشية وهذا يعني أن خط

الفقر الغذائي (الفقر المدقع الذي يلبي الحد الأدنى من متطلبات المعيشة) بلغ 52887 دينار/فرد/شهر وهو أقل من خط الفقر الغذائي لسنة 2012 والذي بلغ 61662 دينار/فرد/شهر بأسعار 2024/2023 والذي كان يبلغ 50470 دينار/فرد/شهر سنة 2012، وهذا يعني أن هناك انخفاض في خط الفقر سنة 2024/2023 عن سنة 2012 وهذا يعود الى اتساع نطاق البطاقة التموينية، وبلغ خط الفقر الوطني 136.6 ألف دينار/فرد شهر وفقاً للمسح الاقتصادي الاجتماعي 2024/2023، في حين بلغ 105.5 ألف دينار/فرد شهر وفقاً للمسح الاقتصادي الاجتماعي لسنة 2012 وهو يعادل 128.89 ألف دينار/فرد شهر بأسعار سنة 2023، والجدول الآتي يوضح ذلك.

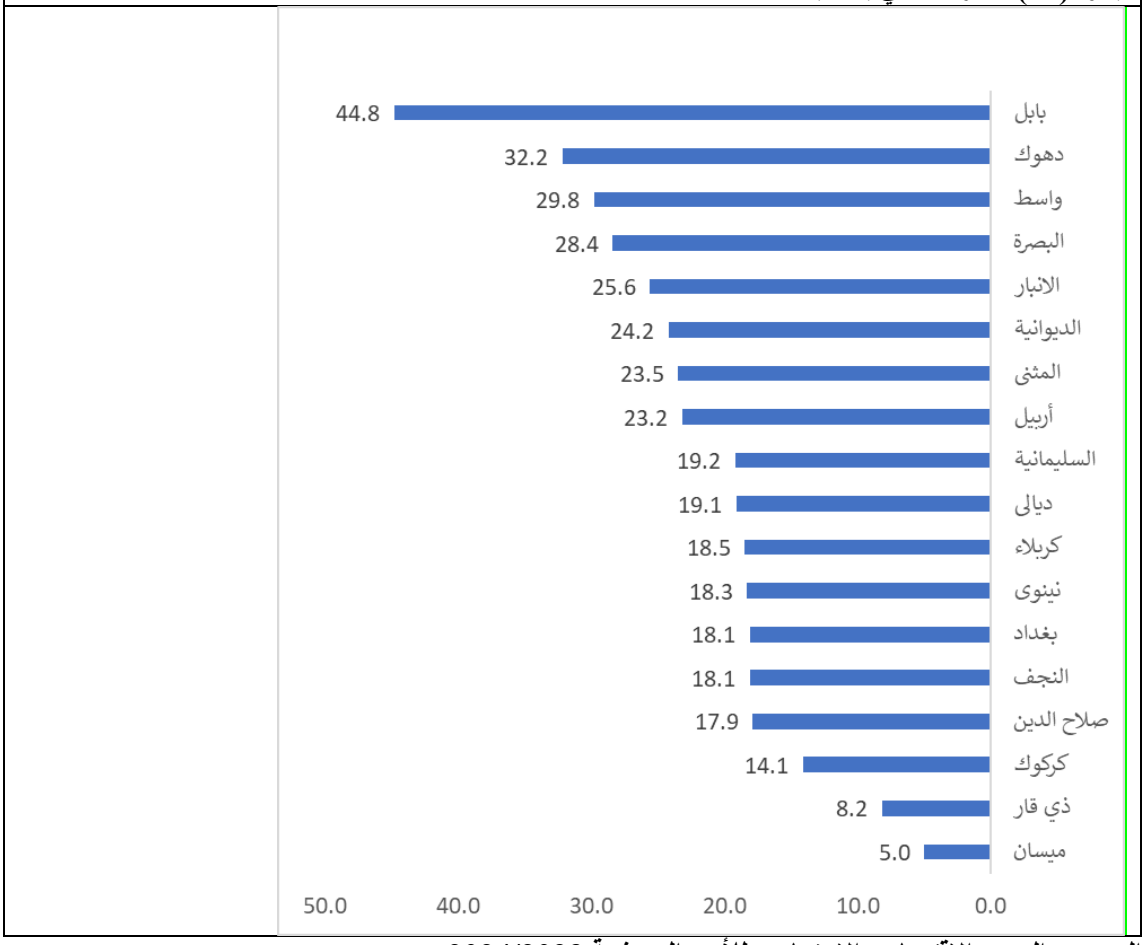
جدول (9) خط الفقر الغذائي وخط الفقر الوطني في 2012 و2024/2023 (ألف دينار)

البيان	المسح الاقتصادي الاجتماعي للأسر المعيشية2012 بأسعار 2012	المسح الاقتصادي الاجتماعي للأسر المعيشية لسنة 2012 بأسعار سنة 2024/2023	المسح الاقتصادي الاجتماعي للأسر المعيشية 2024/2023
خط الفقر الغذائي	50.74	61.66	52.89
خط الفقر الوطني	105.5	128.89	136.6

المصدر: المسح الاقتصادي الاجتماعي للأسر المعيشية 2024/2023

وقد احتلت محافظة بابل المرتبة الأولى في مؤشر الفقر الغذائي بنسبة 44.8 في المائة تليها محافظة دهوك ثم واسط في حين احتلت محافظة ميسان المرتبة الأخيرة بنسبة 5 في المائة (الجدول 2).

جدول(10) الفقر الغذائي بحسب المحافظات لسنة 2024/2023



المصدر: المسح الاقتصادي الاجتماعي للأسر المعيشية 2024/2023

يشير الجدول (11) الى أن نسبة الفقر بلغت 17.5 في المائة وفقاً للمسح الاقتصادي الاجتماعي 2024/2023 بعد أن كان 18.9 في المائة في سنة 2012 وهذا يدلل على فشل السياسات المتبعة للتخفيف من الفقر لكون خلال أكثر من عشر سنوات لم تنخفض النسبة سوى 1.4 نقطة وهذا يرجع الى الازمات التي مر بها البلد. وبلغت فجوة الفقر 3.94 في المائة وهذا يعني أن اغلب الفقراء يتركزون بالقرب من خط الفقر وبذلك يكون من السهولة انتقال الفقراء الى غير فقراء سواءً بسبب التحسن بدخول الافراد أو أي صدمة تحدث وبالعكس يكون من السهولة التحول الى الفقراء بسبب فقدان العمل أو انخفاض الدخول أو فقدان المعيل وغيرها، فعند حصول الازمة الثلاثية خلال 2019-2020 ارتفعت معدلات الفقر الى 25.6 في المائة، وتشير شدة الفقر الى مدى التباين بين الفقراء والى عمق الفقر وحدته لكونه يركز على الافراد الأكثر فقراً.

جدول(11) مؤشرات الفقر في العراق للسنوات 2012 و 2024/2023

البيان	2012	2023/2024
خط الفقر ألف دينار/فرد/ شهر	105.5	136.6
نسبة الفقر %	18.9	17.5
فجوة الفقر %	4.13	3.94
شدة الفقر %	1.4	1.3

المسح الاقتصادي الاجتماعي للأسر المعيشية 2024/2023

وتظهر نسب الفقر في العراق تبايناً واضحاً بين المحافظات فكانت أعلى نسبة في محافظة المثنى بنسبة 43.6 في المائة تليها بابل 34.4 في المائة والديوانية 28.9 في حين كانت أقل نسبة في أربيل 5.9 في المائة وقبلها محافظة السليمانية 7.9 في المائة، ويشير الجدول (12) الى مدى التباين في نسب الفقر بين المحافظات العراقية، والى التطور (التدهور) الحاصل بنسب الفقر ما بين 2012 و2024/2023، فكان أفضل تحسن في محافظة ميسان إذ انخفضت النسبة من 45.4 في المائة في سنة 2012 الى 16.3 في المائة سنة 2024/2023 وبنسبة انخفاض قدرها 29.1، وكان أعلى تدهور في محافظة بابل التي ارتفعت فيها نسبة الفقر من 11.1 في المائة الى 34.4 في المائة وبنسبة تدهور قدرها 23.3 في المائة

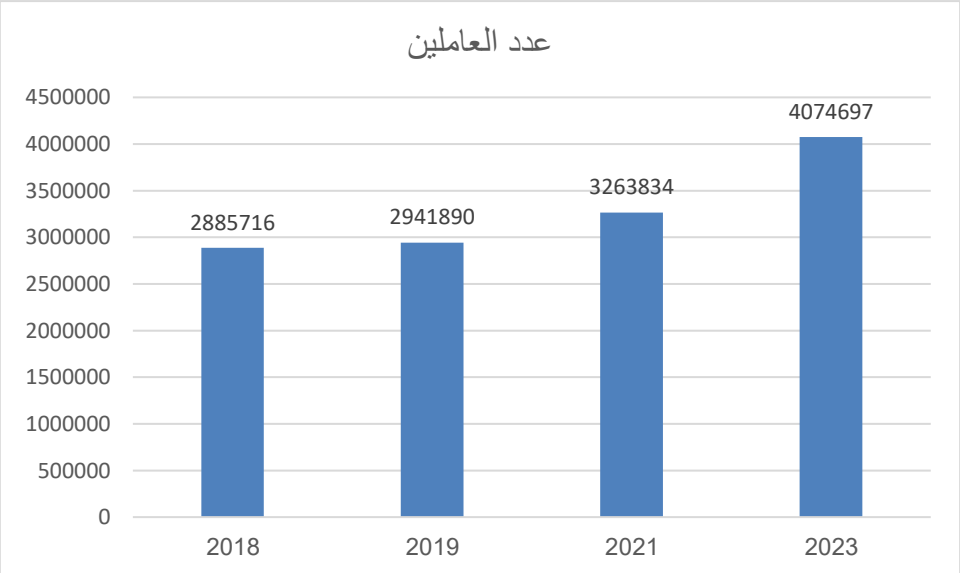
جدول (12): تطور اتجاهات الفقر بين عامي 2018 و 2024 مرتبة بحسب التغير في نسبة الفقر

المحافظة	الفقر 2018 (%)	الفقر 2023 (%)	التغير
المثنى	52.1	43.6	**-8.5**
بابل	11.1	34.4	**23.3**
الديوانية	47.7	28.9	**-18.8**
البصرة	16.2	27.9	**11.7**
النجف	12.6	25.2	**12.6**
الأنبار	17	20.9	**3.9**
كربلاء	13.8	19.9	**6.1**
واسط	18.7	19.3	**0.6**
صلاح الدين	17.9	18.7	**0.8**
العراق (المعدل العام)	**20.1**	**17.5**	**-2.6**
ديالى	22.5	17.2	**-5.3**
نينوى	37.7	16.5	**-21.2**
ميسان	45.4	16.3	**-29.1**
دهوك	8.6	14.8	**6.2**
ذي قار	33.9	14.2	**-19.7**
بغداد	9.9	13.5	**3.6**
كركوك	7.6	9.5	**1.9**
السليمانية	4.5	7.9	**3.4**
أربيل	6.7	5.9	**-0.8**

المصدر: المسح الاقتصادي الاجتماعي للأسر المعيشية لسنة 2012 و 2024/2023

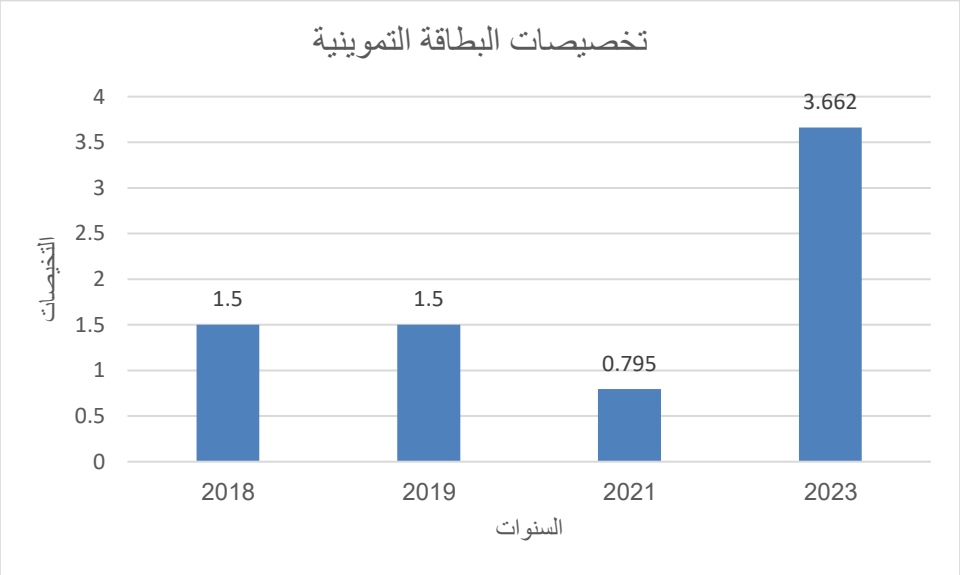
رابعاً: إجراءات السياسة المالية

تعبر السياسة المالية عن الدور الاقتصادي الذي تلعبه الحكومة في النشاط الاقتصادي، فهي بأدواتها تسعى الى تحقيق الرفاه الاقتصادي والاجتماعي والتخفيف من الفقر من خلال شبكة أمان فعالة تستهدف الفئات الأكثر فقراً، وقد لجأت الحكومة العراقية الى سياسة التوظيف العام وعلى الرغم من سلبياته التي تتمثل في خلق تشوهات كبيرة في سوق العمل، الا أنه يعد من الإجراءات التي تؤدي الى التخفيف من الفقر وذلك من خلال تأمين دخل مستدام، ارتفع عدد العاملين في الدولة العراقية من 2885716 موظف سنة 2018 الى 4074697 موظف في عام 2023، والجدول الشكل البياني الآتي يوضح تطور عدد العاملين للمدة 2018-2023.



شكل(2) عدد العامل في العراق للمدة 2018-2023 (موظف)
المصدر: الموازنات العامة الاتحادية للسنوات 2018-2023

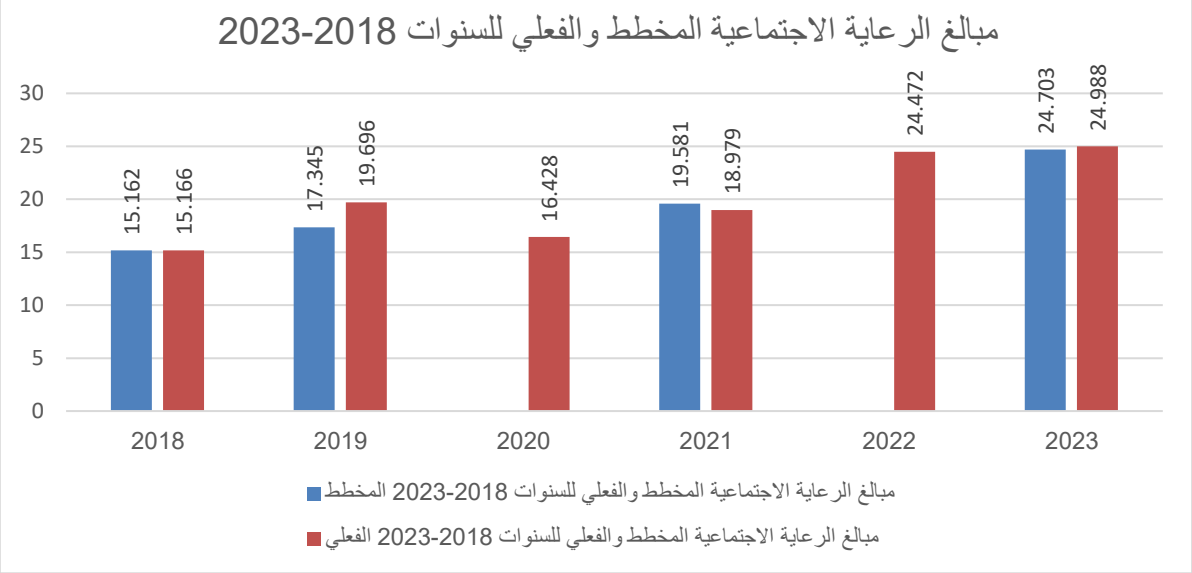
وتعد البطاقة التموينية التي بدأ العمل فيها بالعراق في أيلول 1990 أكبر وأوسع نظام للتوزيع العام في العراق والتي تشمل حالياً (2024) حوالي 96.4 في المائة من العراقيين (سواء الفقراء أم غير الفقراء) وهي إحدى أهم الإجراءات التي استعملت لمواجهة خطر فقر الغذاء فهو يشمل حصة من المواد الغذائية توزع شهرياً، ومع وجود الحصة التموينية الا أن معدلات الفقر لازالت مرتفعة، بلغت تخصيصاتها 1.5 ترليون دينار سنة 2018 انخفضت الى 795 مليار دينار سنة 2021 الا أنها ارتفعت بشكل كبير في سنة 2023 لتبلغ 3.662 ترليون دينار والشكل الآتي يوضح تخصيصات البطاقة التموينية للمدة 2018-2023.



شكل (3) تخصيصات البطاقة التموينية للسنوات 2018-2023 (ترليون)
المصدر: الموازنات العامة الاتحادية للسنوات 2018-2023

وعلى الرغم من أن البطاقة التموينية تشكل شبكة أمان الا أنها مكلفة وتمثل عبء مالي كبير على الموازنة الاتحادية فضلاً عن أنها تعاني من عدم الكفاءة سواء بشراء مكوناتها أم بتوزيعها، وهي تعاني من تشوه اقتصادي لكونها تعتمد على السلع الغذائية فقط .

وتعد الرعاية الاجتماعية من الوسائل الفعالة في التخفيف من الفقر لذا تم التوسع بها من قبل الحكومة الحالية والشكل البياني الآتي يوضح التخصيصات المخططة والفعلية للرعاية الاجتماعية، وعلى من أهمية هذا الاجراء الا أنه يدلل على عدم مقدرة الحكومة في توفير فرص العمل لكون الزيادات التي حصلت بالمشمولين بالتخصيصات شملت من لا يعمل.



شكل(4) مبالغ الرعاية الاجتماعية المخططة والفعلية للمدة 2018-2023 (ترليون دينار)
المصدر: الموازنات العامة الاتحادية للسنوات 2018-2023

ومن جهة أخرى سعت الحكومة الى توسيع المشمولين بالحماية الاجتماعية فقد بلغت الزيادة بأعداد المشمولين 422198 شخص في سنة 2023 عن المشمولين في سنة 2022.

جدول(13) اعداد المشولين بالحماية الاجتماعية للسنتين 2022-2023

السنة	عدد المشمولين بالحماية الاجتماعية (فرد)	المبالغ المصروفة (مليار دينار)
2022	1159352	233.014
2023	1581550	333.226
الفرق	422198	100.212

وزارة العمل والشؤون الاجتماعية، دائرة التخطيط والدراسات، المجموعة الإحصائية 2022-2023

خامساً: الاستنتاجات والتوصيات:

اولا: الاستنتاجات

1. لم تؤد الوفرة النفطية دورها في الحد من الفقر بل نرى تزايد معدلاته، وهذا يعني فشل السياسات الاقتصادية في مواجهة هذه المشكلة.
2. اتخذت الحكومات العراقية عدة إجراءات لمواجهة الفقر الا أنها لم تكن بالمستوى المطلوب.
3. هناك تباين في معدلات الفقر بين المحافظات إذ لم تزل المحافظات الجنوبية في أعلى المعدلات فقد بلغت 43.4 في المائة في محافظة المثنى في عام 2023-2024، بعد أن كانت 52 في المائة في عام 2.12.
4. هناك تباين بين المحافظات في الفقر المادي وفقر الغذاء.
5. لازال الفقر يتمركز حول خط الفقر وهذا يعني أن أي صدمة سلبية أم إيجابية فإنها تعمل على انتقال الفقراء الى غير فقراء اذا كانت صدمة إيجابية وبالعكس اذا كانت الصدمة سلبية.

ثانيا: التوصيات:

1. اجراء المسوحات الاقتصادية والاجتماعية للأسر المعيشية بانتظام لتوفير البيانات الموثوقة وذات الجودة العالية بغية تقدير مؤشرات الفقر والعمل على وضع السياسات الملائمة للتخفيف منه.
2. ضرورة أن تكون استراتيجيات التخفيف من الفقر الزامية التنفيذ ورصد التخصيصات اللازمة لها.
3. ضرورة معالجة الأسباب المؤدية الى الفقر بخاصة البطالة والتعليم وغيرها.
4. على الرغم من ضرورة شبكة الحماية الاجتماعية، الا أن الامر يتطلب إعادة النظر بالمشمولين لتذهب لمستحقيها فقط. ولإن اللجوء الى هذا الأسلوب يعني معالجة الظاهرة وليس معالجة أسبابها.
5. اتخاذ السياسات الاقتصادية الضرورية لتنويع الاقتصاد العراقي وتجاوز حالة الريعية التي أدت الى تعميق الاختلالات الهيكلية فيه بغية توفير فرص العمل لكون القطاع النفطي غير قادر على توليد فرص العمل وهو قطاع كثيف رأس المال ولا يستوعب سوى 2 في المائة من قوة العمل في العراق.
6. مع ضرورة البطاقة التموينية الا أنها تعد ذات كلفة عالية من حيث النقل والتوزيع فضلاً عن شمول أعضاء المجتمع كافة (باستثناء فئات قليلة) وهذا يؤدي الى التب1ير والضياع وبذلك يكون النظام عرضة الى الهدر والسرقة والفساد.

توافر البيانات:
تم تضمين البيانات المستخدمة لدعم نتائج هذه الدراسة في المقالة.

تضارب المصالح:
يعلن المؤلفون أنه ليس لديهم تضارب في المصالح.

موارد التمويل:
لم يتم تلقي اي دعم مالي.

شكر وتقدير:
لا أحد.

References:

1. **Hasan Latif et al.**, *Al-Faqr wa Mustawayat al-Ma'eesha fi al-'Iraq fi Zill Tada'iyat Azmat Corona*, Markaz Al-Rafidain lil-Hiwar, 2020.
2. **Al-Bank Al-Duwali**, *Al-Faqr wal-Idmaj wal-Rafahiyya fi al-'Iraq: Al-Wa'd Ghayr Al-Munjaz lil-Naft wal-Nomuww*, Matba'at Al-Jihaz Al-Markazi lil-Ihsaa', Baghdad, 2015.
3. **Basil Judat Al-Husseini**, *Al-'Iraq wal-Mantiqah Ba'd al-Harb*, Markaz Dirasat Al-Wahda Al-'Arabiyya, Beirut, 2004.
4. **Ziyad Tariq Hussein Al-Rubaie**, *Al-Faqr wa Ishkaliyyat Al-Tawzi' fi al-Iqtisadat al-Ri'iyya: Al-'Iraq Namudhajan (Dirasa Qiyasiyya)*, Unpublished PhD Dissertation, College of Administration and Economics, University of Kufa, 2019.
5. **Abdul Razzaq Al-Faris**, *Al-Faqr wa Tawzi' al-Dakhl fi al-Watan al-'Arabi*, Markaz Dirasat Al-Wahda Al-'Arabiyya, Beirut, 2001.
6. **Wizarat al-Takhtit wal-Ta'awun al-Inma'i**, *Al-Istratijiyya al-Wataniyya liltakhfif min al-Faqr*, Sharikah Dar Al-Ahmadi, Baghdad, 2009.
7. **Wizarat al-Takhtit wal-Ta'awun al-Inma'i**, *Al-Istratijiyya al-Wataniyya liltakhfif min al-Faqr*, Matba'at Al-Jihaz Al-Markazi lil-Ihsaa', Baghdad, 2018.
8. **Wizarat al-Takhtit, Hay'at al-Ihsaa' wa Nuzum al-Ma'lumat al-Jughrafiyya**, *Al-Mas'h al-Ijtima'i wal-Iqtisadi lil-Usra fi al-'Iraq 2023–2024: Khulasa Markaziyya*.
9. **Wizarat al-'Amal wal-Shu'un al-Ijtima'iyya, Da'irat al-Takhtit wal-Dirasat**, *Al-Majmu'a al-Ihsa'iyya lil-Sanatayn 2022 wa 2023*.
10. **Al-Waqa'i' Al-'Iraqiyya**, Various Years.