المساعدات النقدية الإنسانية والحماية الاجتماعية في العراق

دراسة حالة لشبكة CaLP

CaLP
شراكة التعلم النقدي

المساعدات النقدية الإنسانية والحماية الاجتماعية في العراق

دراسة حالة لشبكة CaLP

تأليف: إميلي سافاج، ميراكي لابس (Meraki Labs)

شكر وتقدير

مع جزيل الشكر لإميلي سافاج من معامل ميراكي لقيادتها عملية تطوير ونشر هذا البحث بدعم قيّم من العديد من الزملاء في العراق، بما فيهم أعضاء اللجنة التوجيهية التي شُكّلت لهذا البحث، وأعضاء فرق العمل المعني بالمساعدات النقدية، وفريق، وفريق التنسيق بين المجموعات.

المحتويات

الاختصارات ٤
الموجز التنفيذي ٥
مقدمة ٧
السياق ٨
تحديد وضع الحماية الاجتماعية والمساعدات النقدية ٩
برامج شبكة الأمان الاجتماعي التابعة لحكومة العراق ١٢
نظام التوزيع العام ١٢
شبكة الأمان الاجتماعي (برنامج المساعدات الاجتماعية/برنامج الرعاية الاجتماعية) ١٣
التحويلات النقدية الطارئة لجائحة كوفيد-١٩ (برنامج منحة) ١٤
نظام التقاعد ١٤
حكومة إقليم كردستان ١٥
شبكة الأمان الاجتماعي ١٥
التحويلات النقدية الطارئة لجائحة كوفيد-١٩ (برنامج منحة) ١٦
الاستجابة الإنسانية ١٦
النازحون داخلياً والعائدون والمجتمعات المضيفة ١٦
اللاجئون ١٧
الربط بين المساعدات النقدية ونظم الحماية الاجتماعية الحكومية ١٨
التنسيق الذي يركز على حكومة العراق ١٨
التنسيق الذي يركز على حكومة إقليم كردستان ٢٠
الأشخاص المحتاجون ٢٠
العوامل المؤثرة على الخطوات المقبلة ٢١
توصيات للخطوات المقبلة ٢٣
إعادة تفعيل ملتقى الحماية الاجتماعية ٢٣
تبادل البيانات والحماية والمساءلة ٢٤
تقديم المساعدات الإغاثية استجابة لجائحة كوفيد-١٩ ٢٥
الأعمال المذكورة ٢٦

الاختصارات

CCI	الاتحاد النقدي العراقي
CWG	فريق العمل المعني بالنقد
GoI	حكومة العراق
HCT	الفريق القطري للعمل الإنساني
HRP	خطة الاستجابة الإنسانية
ICCG	فريق التنسيق المشترك بين المجموعات
IMS	نظام إدارة المعلومات
ISIL	الدولة الإسلامية في العراق والشام
KRG	حكومة إقليم كردستان
MEAL	الرصد والتقييم والمساءلة والتعلّم
MoLSA	وزارة العمل والشؤون الاجتماعية
MoP	وزارة التخطيط
MoT	وزارة التجارة
MPCA	المساعدة النقدية المتعددة الأغراض
PMT	الاختبار بوسائل بديلة
SEVAT	أداة تقييم الضعف الاجتماعي والاقتصادي
SMEB	سلة الحد الأدنى من الإنفاق للبقاء
SPF	ملتقى الحماية الاجتماعية
SSN	شبكة الأمان الاجتماعي
UNHCR	المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين
WFP	برنامج الأغذية العالمي

الموجز التنفيذي

تشكل البرامج الحكومية للحماية الاجتماعية عنصرا هاماً في دخل الأسر مع استمرار تفاقم معدل الفقر في العراق. في عام ٢٠١٢، تم تقييم معدل الفقر بنحو ١٨,٩٪، بزيادة تصل إلى ٢٢,٥٪ للأسر غير النازحة وما يقرب من الضعف للأسر النازحة بحلول عام ٢٠١٤ (البنك الدولي، ٢٠١٨). في الوقت نفسه، كانت الوكالات الإنسانية بصدد تضييق نطاق الاستجابة لحالات الطوارئ والعمل من أجل الانتقال إلى حلول دائمة.

تم إطلاق العديد من المبادرات للربط بين نظم الحماية الإنسانية والاجتماعية، إلا أنه لم تستمر أي منها أو تكتسب قبولا كافيًا من جميع أصحاب المصلحة. ومع ذلك، فإن الانقسام بين حكومة العراق (GoI) وحكومة إقليم كردستان (KRG) يعني أن عمليتين منفصلتين للإصلاح تجريان في وقت واحد، مع وجود مشاركة غير متكافئة من قبل الجهات الفاعلة الإنسانية.

أدت جائحة كوفيد-١٩ إلى تعميق معدلات الفقر، وزيادة ضرورة الحفاظ على آليات الحماية الاجتماعية، وتعطيل تضييق نطاق الاستجابة الإنسانية. وعلى الرغم من أن الاستجابة القائمة على التحويلات النقدية لجائحة كوفيد-١٩ في العراق – من خلال قنوات الحماية الإنسانية والاجتماعية – تمكنت من توسيع نطاقها، إلا أنها واجهت العديد من التحديات. وتمكن برنامج 'منحة' التابع لحكومة العراق من توفير المساعدات النقدية للعديد من الأشخاص، على الرغم من أن البعض لا يزال ينتظر التحويلات ولا يتوفر سوى القليل من المعلومات أو حتى لا تتوفر عن الفاعلية والاستخدام والثغرات في الاستهداف والتوعية العامة على مستوى السكان. كما لم يكن لدى المنظمات الإنسانية أي معلومات تقريباً عن البرنامج وبالتالي فقد واجهت بعض التعطل في الخدمات النقدية المتنقلة بسبب مشاكل مرتبطة بقدرات مقدمي الخدمات. لذا تدرس حكومة إقليم كردستان برنامجًا مشابهًا ولكنها لم تنشر بعد أي تفاصيل حول نهج الاستهداف أو الإيصال أو عدد الحالات أو القيمة أو الجداول الزمنية. وقد طبقت الجهات الفاعلة في مجال المساعدات الإنسانية متعددة الأغراض التعديلات المرتبطة بجائحةكوفيد-١٩ والتي أوصى بها فريق العمل المعنى بالنقد بشكل غير متساو، إضافة إلى أن نطاق البرامج الإنسانية محدود بالتمويل المتاح. تكون الجهات الفاعلة الإنسانية مؤهلة أكثر على المدى القصير لتوسيع نطاق التغطية لتلبية الاحتياجات الجديدة والمتفاقمة الناجمة عن الآثار الاقتصادية لجائحة كوفيد-١٩، إلا أنه لا يجب لذلك أن يقوض الجهود الجارية لدعم الانتقال من النهج الإنسانية إلى النهج الأطول أمداً.

مع ذلك، فإن جائحة كوفيد-١٩ قد أعادت تفعيل المساعي للمشاركة في التنسيق الفني متعدد الأطراف، والبرامج التجريبية، والآليات الخلاقة لنهج الحماية الاجتماعية الموسعة والمستدامة، وهو أمر ضروري جداً لمعالجة الفقر المتزايد في كل من العراق وكردستان. غير أن ذلك سيتطلب قيادة قوية بالنظر إلى أن تعقيد الحماية الاجتماعية في العراق وحساسيتها السياسية يمثلان بيئة إصلاح صعبة، إن لم تكن مستحيلة.

يوصي هذا التقرير بأن يعطي الفريق القطري للعمل الإنساني (HCT) والجهات الفاعلة الحكومية ذات الصلة الأولوية للإجراءات التالية لدعم هذه العملية (تم تفصيلها في قسم التوصيات أدناه).

قصيرة الأجل (٠-٦) أشهر

- **يجب إعادة تفعيل ملتقى الحماية الاجتماعية،** بدءاً بتحديد 'مشرف' أو 'منظم اجتماعات' للملتقى يشرف على عمل ملتقى الحماية الاجتماعية. وقد حددت مبادرة ملتقى الحماية الأجتماعية الخطوات الأولى لاستكشاف الدمج بين الحكومة العراقية والبرامج الإنسانية. وعلى الرغم من أن خطة العمل لم تنفذ إلى ما بعد مرحلة تطوير مسودة الأطار المرجعي لملتقى الحماية الأجتماعية وبعض خطوات الانعقاد الأولية، إلا أنه يمكن استغلال العمل الإيجابي الذي تم تنفيذه حتى الآن والزخم الناتج عن هذه العملية كأساس للخطوات المستقبلية. كما أنه من المهم إدراج الدروس المستفادة من الإخفاقات في تلك العملية. إن إدارة العمليات بشكل واضح أمر ضروري جداً لنجاح أي جهود متجددة. كما أنه من المهم تكريس قدرات الأمانة العامة (لضمان تنسيق الاجتماعات وتيسيرها ومتابعة النقاط الإجرائية الحاسمة والمواعيد النهائية) – فضلاً عن وجود قيادة مستقلة (على سبيل المثال، على مستوى الفريق القطري للعمل الإنساني) للعملية لتقديم ملاحظات على التقدم المحرز، وتحديد فرص جديدة للتعاون والتداخل بين المبادرات.

- **دعم الاستجابة النقدية الإنسانية الموسعة للتصدى لجائحة كوفيد-١٩.** يشمل ذلك توسيع الاهتمام ليشمل المناطق الواقعة خارج حدود 'المناطق المتضررة من النزاعات' بالنظر إلى ما هو معروف عن الفقر العام. حيث أن أزمة الاقتصاد الكلي التي تواجهها حكومة العراق وحكومة إقليم كردستان لا تجعلها مؤهلة لدعم البرامج المستهدفة الموسعة، في حين تبين أن مسارات برنامج الحماية الاجتماعية القائمة تستبعد أشد الفئات ضعفا.
- **التبادل الأفضل للمعلومات حول الاستجابات الحالية بين الحكومة والجهات الفاعلة الإنسانية (والعكس صحيح).** ويمثل عدم تبادل المعلومات والتنسيق حول مبادرة وزارة التخطيط لتحويل المساعدات في حالات الطوارئ المرتبطة بجائحة كوفيد-١٩ (منحة) فرصة ضائعة لتحسين الحماية الاجتماعية والتنسيق الإنساني. ويمكن للجهات الفاعلة في المجال الإنساني أن تكون جهات تنسيقية هامة لتوفير المعلومات للمجتمعات المحلية وتعبئة استجابة شاملة. إذا مضت حكومة إقليم كردستان قدما في برنامجها للتحويلات النقدية للاستجابة لحالات الطوارئ، فهناك فرصة لتحسين المشاركة الاستباقية.
- **دعم دراسة التأثير حول الاستجابة لجائحة كوفيد-١٩ التي تقودها وزارة التخطيط (تحويلات 'منحة').** قد تكون المشاركة الإنسانية في إجراء دراسة التاثير بمثابة مبادرة مفيدة لتوجيه الاستجابات المستقبلية وفرصة كبيرة لبناء القدرات الفنية. حيث يمكن استخدامها لتكوين فهم عن التداخل بين المبادرات الحكومية التي تستهدف الجماهير والاستجابة الإنسانية.
- **ينبغي أن تشارك حكومة إقليم كردستان في ملتقى الحماية الأجتماعية.** كانت هناك مبادرات منفصلة في العراق الاتحادي وإقليم كردستان لمواءمة برامج الحماية الاجتماعية مع الاستجابات النقدية الإنسانية. إلا أن الافتقار إلى التنسيق وتبادل المعارف يشكّل فرصة ضائعة أمام تحسين الكفاءة وجمع أفضل الممارسات والدروس المستفادة.

متوسطة الأجل (٦-١٨) شهر

- **سيحتاج ملتقى الحماية الاجتماعية إلى اتباع نهج 'فرق تسد'.** هناك حاجة إلى التنسيق السياسي والفني عبر العديد من الوكالات والوزارات والمجالات الإدارية. وقد يكون من الأفضل للإطار المرجعي أن يحدد 'ملتقى' مشترك لبناء توافق آراء سياسي أوسع، وبناء العلاقات، وضمان 'المعرفة المؤسسية' والزخم – ومع ذلك، فإن وجود فريق فني وتشغيلي محدد يقوم بتشغيل البرامج التجريبية الاجتماعية للاستجابة الإنسانية سيساهم في تفادي التأخير.
- **إشراك جهات فاعلة فنية لتحسين إدارة البيانات.** اثناء الانخراط في البرامج التجريبية لمنتدى الحماية الأجتماعية، يلزم بذل جهد متزامن للعمل على عمليات إدارة البيانات. ويمكن تحقيق ذلك بأقصى قدر من الفعالية بالتركيز على بناء القدرات التقنية الموجهة مباشرة إلى مديري المعلومات في حكومة العراق وحكومة إقليم كردستان. تعتبر إدارات الرصد والتقييم والمساءلة والتعلم الإنسانية (MEAL) للوكالات الإنسانية الفردية هى الأنسب للمشاركة مباشرة في إدارة مجموعة البيانات الشاملة مع موظفي وزارة التخطيط الفنيين، الذين يديرون مجموعات البيانات الخاصة بوزارة العمل والشؤون الاجتماعية ووزارة التجارة.
- **إعطاء الأولوية 'للمكاسب الصغيرة' في مجال إدارة البيانات.** إن دعم العلاقات الفنية والشراكات لتحقيق 'المكاسب الصغيرة' لإدارة البيانات بما في ذلك النهج المتسقة لتسجيل المعلومات الديموغرافية والأرقام التعريفية والمعلومات الجغرافية سيساهم كثيراً في جعل البيانات قابلة للمقارنة دون أن يتخلى أي طرف عن السيطرة على مجموعات البيانات.

المقدمة

الغرض من الاستعراض القطري هو دعم الجهات الفاعلة الرئيسية في فهم وضع نظم التحويلات النقدية الحالية – سواء كانت إنسانية أو اجتماعية – والخطوات المقبلة الهامة لتحسين ربطها وتوسيع نطاقها للتخفيف من آثار جائحة كوفيد-١٩ على الفئات الأكثر ضعفاً في العـراق. ويهـدف التقرير إلى دعم الجهات الفاعلة لتحسـين التنسـيق بين برامج الحماية الإنسـانية والاجتماعية، بهدف تحسـين التأثير والفعالية بشكل عام.

ولتقييـم الوضـع الحالي بشـكل كامل وتقديم توصيـات قابلة للتنفيذ، يعتمد هذا التقرير إلى المؤلفات المنشـورة وغير المنشـورة، والوثائق السياسية، والبيانات، فضلاً عن المقابلات التي أجريت مع الجهات الفاعلة الإنسانية والإنمائية والحكومية.

وعموما، يخلص هذا التقرير إلى أن هناك إرادة صالحة وانفتاح من جانب كل من الجهات الفاعلة الحكومية والإنسانية حيال المشاركة في نُهُج التنسيق والانتقال. حيث تم بدء العديد من المبادرات للربط بين نظم الحماية الإنسانية والاجتماعية، إلا أن أياً منها لم يستمر أو يلقـى قبـولاً كافيا من جميع أصحاب المصلحة. ومع ذلك، فإن الانقسـام بين حكومة العراق (GoI) وحكومة إقليم كردسـتان (KRG) يعني أن عمليتين منفصلتين للإصلاح تجريان في وقت واحد، مع وجود مشاركة غير متكافئة من قبل الجهات الفاعلة الإنسانية. لذا فإن هناك حاجة تجديد مساعي المشاركة في التنسيق الفني متعدد الأطراف، والبرامج التجريبية، والآليات الخلاقة لإشراك الفئات المستبعدة. سيتطلب ذلك قيادة قوية بالنظر إلى أن تعقيد الحماية الاجتماعية في العراق وحساسيتها السياسية تهيئان بيئة إصلاح صعبة، إن لم تكن مسـتحيلة. حيث أنه إذا لم يتم إعادة تفعيل عمليات التنسـيق والإصلاح المسـبقة، قد تسـتبعد جميع الجهات الفاعلة الفئات السـكانية شديدة الضعف بسبب محدودية الوصول إلى البرامج الحكومية والإنسانية وعدم التنسيق للتعامل مع الفئات ذات الاحتياجات طويلة الأجل. على مسـتوى الدولة، تجعل الأزمة الاقتصادية من الأهم عدم ضخ الموارد المحدودة في برامج ذات أهداف سـيئة مع استمرار انخفاض المساعدات الإنسانية.

ينطلق هذا التقرير بعرض السـياق العام واسـتعراض البرامج الحكومية للحماية الاجتماعية والمسـاعدات النقدية الإنسانية في العراق، بمـا في ذلـك البرامج التي تشرف عليها حكومة العراق وحكومة إقليم كردسـتان والجهات الفاعلة الإنسـانية والإنمائية. من ثم ينظر في التكامل والاختلاف في التصميم والتغطية والقدرة على التوسـع والمسـاءلة والمعلومات والتنسـيق التشـغيلي. ونظرا لوجود العديد من المبادرات في العراق التي سـعت إلى تنسـيق البرامج الحكومية والإنسـانية الإنمائية، فإن هذا التقرير يستعرض أيضا نقاط القوة والقيود في هـذه النهـج حـتى الآن بهدف اسـتخلاص الدروس المسـتفادة قبل تقديـم التوصيات للخطـوات المقبلة. وبالنظـر إلى تداعيات الفقر الإضافية الناجمة عن جائحة كوفيد-١٩، فهناك تفاوت في أهمية اسـتخدام النهج الحالي المنعزل لتلبية الاحتياجات الفورية، مع التطلع أيضا إلى الدمج على المدى البعيد.

السياق

ظـل العـراق في حالة نزاع داخلي أو دولي لعقود – مما كان له آثار مدمرة على الرفاه الاجتماعي والاقتصادي لسـكانه. وقد تسببت الحـروب المتتاليـة مع إيران والكويـت، تلاها الغزو الأمريكي للعراق عام ٢٠٠٣، في تشريد ما يقدر بنحو ٢,١ مليون شـخص داخليًا بحلول عام ٢٠١٢ (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ٢٠١٤). وفي الوقت الحاضر، تركت الآثار المسـتمرة للنزاع مع تنظيم الدولة الإسـلامية في العراق والشام (داعش) أكثر من ٣٧٠ الف شخصا في مخيمات النازحين داخليا، وحوالي مليون نازح خارج المخيمات، وحوالي ثلاثة مليون عائد حديثا (UNHCR، ٢٠٢٠). كما فرض النزاع في سـوريا ضغوطًا إضافية على البلاد، مع وجود ربع مليون سـوري في العراق، وخاصة في إقليم كردستان. خلال نفس الفترة، زاد الدعم الإنساني بشكل كبير بالنظر إلى النزاع القائم بين داعش وحكومة العراق بين عامي ٢٠١٤ و٢٠١٧ وأزمـة الـنزوح الناتجـة. وتشـير التقديـرات الحالية أن أكثر من ٤ ملايين شـخص في العـراق يحتاجون إلى المسـاعدات الإنسانية (UNOCHA، ٢٠٢٠). وبالرغـم مـن أن الحاجـة انخفضـت إلى النصـف في السـنوات الخمس الماضيـة، إلا أن احتياجـات أولئك الذين يعيشون في حالات نزوح طويلة الأمد خارج المخيمات، والعائدين حديثا والمجتمعات المضيفة الذين ما زالوا يعانون بسبب تعطيل سبل معيشتهم نتيجة للنزاع، تتطلب دعما مستمرا.

وفي حين أن النزاع المسـلح النشـط قد هدأ بدرجة كبيرة، وأنه من المفهوم عموما أن العراق ينتقل إلى مرحلة التعافي، لا يزال البلد في وضع غير مسـتقر بسـبب العوامل السياسية وجائحة كوفيد-١٩. أدت المظاهرات واسعة النطاق ضد الفساد الملحوظ[1] ونفوذ إيران في العـراق – لا سـيما في بغـداد والبـصرة – إلى وقوع المواجهـات بين الحكومة والمدنيـين، مما أدى إلى وقوع اصابـات ووفيات. وأدت اسـتقالة رئيس الوزراء المهدي في تشرين الثاني ٢٠١٩ إلى تعطيل وظائف الحكومة ومحدودية وصول المسـاعدات الإنسـانية. وبينما أدى اختيار خليفته، رئيس الوزراء الكاظمي، في أيار ٢٠٢٠ إلى ادخال بنية حديثة لنظام السياسي، فإن البلاد تواجة الآن أزمة مزدوجة بفعل جائحة كوفيد-١٩ وانخفاض كبير في عائدات النفط.[2]

ولدى النظر في الاسـتجابات الفعالة لمواطن الضعف الأساسـية لدى السـكان وكذلك للاحتياجات الحادة الناتجة عن جائحة كوفيد-١٩، يجب النظر في بعض العوامل السياقية الأوسع نطاقا.

- **ازداد معـدل الفقر في العراق بشـكل ملحوظ في العقـد الماضي.** في عام ٢٠١٢، تم تقديـره بنحو ١٨,٩٪، وارتفع إلى ٢٢,٥٪ للأسر غير النازحة وما يقرب من الضعف للأسر النازحة بحلول عام ٢٠١٤ (البنك الدولي، ٢٠١٨). وقد أدت جائحة كوفيد-١٩ إلى تعميق معدلات الفقر وضرورة الحفاظ على آليات الحماية الاجتماعية. حيث ارتفع معدل الفقر إلى ما يقرب من ٣١٪ - بزيادة قدرها ١٠٪ عن معدل الفقر المقدر لعام ٢٠١٨ (الفاو، وآخرون، ٢٠٢٠).
- **تعد برامج الحماية الاجتماعية الحكومية عنصرا مهماً في دخل الأسرة.** حيث يمثل الدخل من غير العمالة ٣٢٪ من الدخل للأسر العراقيـة، ويرتفـع هـذا الرقم إلى ٥٥٪ للأسر الفقـيرة (ليفاني وغراهام، ٢٠١٨). وابتـداء من عام ٢٠١٧، وجـدت اليونيسف أن ١٠٪ من الاشـخاص يعيشـون في أسرة تـم الوصول إليها من خلال شـكل واحد على الأقل مـن التحويلات النقديـة الاجتماعية (٣,٣ مليون شـخص) و٩٦٪ من الاشـخاص يسـتفيدون من المسـاعدات الغذائية العينية (نظام التوزيع الغذائي موضح ادناه)[3] ونظرا لاعتماد السـكان على مختلف أشـكال الحماية الاجتماعية، والسـياق الإنسـاني المتغـير، وجائحـة كوفيد-١٩، وانخفاض إيـرادات الدولة، من الواضح أنه من الضروري إجراء التغييرات. ومع ذلك، فإن أي تغييرات جذرية أو أو لم يتم حسـابها بشـكل صحيح يمكن أن تؤدي إلى مزيد من الأزمات الإنسانية والسياسية.
- **خضعت حكومة العراق وحكومة إقليم كردسـتان لعمليات تخطيط وتعديل لتحسـين فعالية برامج شبكات الأمان الاجتماعي ومدى انتشـارها في السـنوات العشر الماضية؛** غير أن الانقسـام السـياسي والإداري الداخلي بين حكومة العراق في بغداد وحكومة إقليم كردستان في أربيل أدى إلى وجود نظام إداري مزدوج لبرامج الحماية الاجتماعية. كما خلقت هياكل الإدارة أيضا نُهجا منعزلة للتعامل مع الجهات الفاعلة الإنسانية والإنمائية ذات التنسيق الضعيف بين المجالات الإدارية.

١ في عام ٢٠١٩، صنفت منظمة الشفافية الدولية العراق في المرتبة ١٦٢ من بين ١٨٠ دولة على المستويات المتصورة لفساد القطاع العام، وهي واحدة من أدنى المستويات في الشرق الأوسط.
٢ وفقًا للبنك الدولي، شكلت عائدات النفط ما يقرب من ٤٠٪ من الناتج المحلي الإجمالي في عام ٢٠١٧. ويؤثر انخفاض الأسعار العالمية تأثيرا كبيرا على توافر الأموال العامة.
٣ من المهم أيضًا أن نلاحظ هنا أن الدراسات الأولية التي أجرتها الوكالات الإنسانية لم تجد تغطية نظام التوزيع العام عالميًا كما يُزعم. معظم الأسر التي تم تقييمها أبلغت إما عن أشهر ناقصة، أو نقص في السلع الأساسية، أو نقص في الكميات، أو مزيج مما سبق.

- **عايشت حكومة العراق وحكومة إقليم كردستان النزاع المحلي والإقليمي الأخير بشكل مختلف - وبالتالي يختلف فيهما السكان المحتاجين المتأثرين بالأزمات.** بشكل عام، كانت معدلات الفقر أقل في إقليم كردستان مقارنة ببقية العراق: ١٢٪ مقارنة بـ٢٢٪ (لا تشمل بغداد) في عام ٢٠١٤.[٤] بعد النزاع مع داعش والحرب السورية، أصبحت حكومة العراق تدير عددًا كبيرًا من النازحين داخليا، بينما تستضيف حكومة إقليم كردستان تقريبًا جميع طالبي اللجوء في العراق. ولكن كلا الشعبين لديهما حاجة هائلة، على الرغم من أنها تمثل تحديات مختلفة للتوصل إلى حلول دائمة لكل إدارة. ويعني استمرار انعدام الأمن في المناطق المتضررة من النزاع في العراق انخفاض إمكانية الوصول مقارنة بإقليم كردستان.

- **ركز العمل الإنساني في المقام الأول على السكان المتضررين من النزوح في العراق الاتحادي استنادا إلى المستوى العالي من الاحتياجات المقدرة من خلال عملية خطة الاستجابة الإنسانية (HRP).** ولذلك، على الرغم من ارتفاع التواجد الإنساني، إلا أن الوكالات استخدمت في المقام الأول إقليم كردستان كقاعدة للقيام بأنشطة في مناطق أخرى من العراق. إلا أن الوكالات الإنسانية لديها تعامل أقل بكثير مع حكومة إقليم كردستان بشأن قضايا الحماية الاجتماعية والاستجابة للسكان المحتاجين الآخرين.

تحديد وضع الحماية الاجتماعية والمساعدات النقدية

إن الحماية الاجتماعية ومشهد المساعدات النقدية في العراق معقدان. حيث تعمل ثلاث وزارات حكومية في كل من المجالين الإداريين (حكومة العراق وحكومة إقليم كردستان)؛ تدير حكومة العراق أربعة برامج للحماية الاجتماعية، ثلاثة منها تتضمن تحويلات نقدية، بينما تدير حكومة إقليم كردستان ثلاثة برامج (مع فروق طفيفة) وتعنى بالاستجابة المستندة إلى المساعدات النقدية خلال جائحة كوفيد-١٩. تقدم الوكالات الإنسانية والمنظمات الدولية نهجا متسقا للتحويلات النقدية للنازحين داخليا والعائدين والمجتمعات المضيفة، وإنما نظاما منفصلاً للاجئين. وكنقطة انطلاق، يتم تقديم تلخيصات لكل برنامج في القسم التالي مع إيلاء اهتمام خاص لمعايير البرنامج، وآليات التنفيذ، ونوع الدعم وتواتره، بالإضافة إلى أي تعديلات خاصة بجائحة كوفيد-١٩. يبدأ هذا القسم باستعراض حكومة العراق، تليها حكومة إقليم كردستان، قبل أن يختتم باستعراض المبادرات الإنسانية. ويرد أدناه جدول موجز مرجعي (الجدول ٢).

٤ www.brookings.edu/blog/future-development/2018/07/10/do-social-protection-programs-improve-life-satisfaction-lessons-from-iraq/

الجدول ٢: موجز برامج الحماية الاجتماعية والبرامج النقدية الإنسانية الحكومية

الفئة	الجهة الفاعلة/النوع	السكان المستهدفون	المعايير	القيمة	الآلية	الوصول (الأفراد)
حكومة العراق	**وزارة التجارة -** نظام التوزيع العام	عالي (بما في ذلك كردستان)	حصة واحدة لكل وحدة عائلية حسب سجلات نظام التوزيع العام.	دقيق القمح، الأرز، الزيت النباتي، السكر (تحدد الحصص على أساس نصيب الفرد)	مساعدات عينية	٩٦٪ من السكان (تقديريا ٣٦,٨٩ مليون شخص)[٥]
	وزارة العمل والشؤون الاجتماعية - التقاعد	المتقاعدون من القطاع الرسمي (يخضع الجيش والشرطة لنظام منفصل)	الرجال (< ٦٥) الذين ساهموا لأكثر من ٣٠ عامًا. النساء (< ٥٥) اللواتي ساهمن لمدة ٢٥ عامًا.	متغير – ٢,٥٪ من متوسط الدخل الشهري للمؤمن عليه خلال السنوات الثلاث الماضية مضروبة في عدد أشهر الاشتراكات مقسومة على ١٢.	التحويل المصرفي	٢٥٪ من عدد السكان تقديريا (٩,٦ مليون نسمة)
			يجوز للذين يعملون رسميا ولكنهم لا يستوفون متطلبات العام أن يحصلوا على تسوية الشيخوخة.	متغير – مبلغ مقطوع من متوسط الدخل الشهري المدفوع في السنوات الثلاث الأخيرة مضروبا في عدد سنوات الخدمة.	التحويل المصرفي	
	وزارة العمل والشؤون الاجتماعية - المساعدات الاجتماعية لشبكة الأمان الاجتماعي (نوع علاوة الأسرة)	الأسر التي يقل دخلها عن خط الفقر (١٠٥ آلاف دينار عراقي لكل فرد =٩٠ دولار أمريكي / شهر)	لا يسمح للشخص بمغادرة العراق لأكثر من ستة أشهر ويجب عليه حضور برامج التدريب على العمل (إذا كان المؤمن عليه قادراً على العمل)	متغير – يتم دفع الفرق بين دخل الأسرة الشهري للفرد و ١٠٥ آلاف دينار عراقي، حتى ٤٢٠ ألف دينار عراقي شهريًا للأسرة التي تضم أربعة أفراد على الأقل.	التحويل المصرفي	٧,٢ (مليون شخص) ١,٢ (مليون أسرة)
	وزارة العمل والشؤون الاجتماعية - المساعدات الاجتماعية لشبكة الأمان الاجتماعي (نوع التأمين الاجتماعي)	الأسر التي يقل دخلها عن خط الفقر (١٠٥ آلاف دينار عراقي لكل فرد = ٩٠ دولار أمريكي/شهر).	الرجال (< ٦٠) والنساء (< ٥٥) غير المستحقين للتأمين الاجتماعي. الشخص ذو الإعاقة غير القادر على العمل بقدرة عادية. الأرامل والمطلقات (<٦٥) والأيتام <١٨.	متغير – يتم دفع الفرق بين دخل الأسرة الشهري للفرد ١٠٥ آلاف دينار عراقي، حتى ٤٢٠ ألف دينار عراقي شهريًا للأسرة التي تضم أربعة أفراد على الأقل. ويحق للأرامل والأيتام الحصول على نسبة مئوية من استحقاقات التأمين الاجتماعي المستحقة لأزواجهن المتوفين أو للوالدين المتوفين (٤٠-٦٠٪).	التحويل المصرفي	
	وزارة التخطيط - برنامج منحة - المساعدات الطارئة لجائحة (كوفيد-١٩)	الأسر التي لا تتلقى رواتب حكومية (بما في ذلك العسكريين) أو معاشات تقاعدية.	يجب أن يكون الشخص قادرًا على تقديم صور عن نظام التوزيع العام وبطاقة الجنسية وبطاقة الهوية الوطنية.	١٥٠ ألف دينار عراقي (١٢٥ دولار أمريكي) كحد أقصى، على أساس معدل نصيب الفرد ٣٠ ألف دينار عراقي.	التحويلات النقدية المتنقلة - محفظة حوالة آسيا والعراق (زين كاش) محفظة إلكترونية	٨,٠٥ مليون شخص (١١,٥ مليون تم استهدافهم)

٥ المهم أيضًا الإشارة هنا إلى أن الدراسات الأولية التي أجرتها الوكالات الإنسانية لم تجد أن تغطية نظام التوزيع العام شاملة كما يُزعم. حيث أبلغت معظم الأسر التي تم تقييمها إما عن أشهر ناقصة، أو سلع أساسية مفقودة، أو نقص في الكميات، أو مزيج من ما سبق.

الفئة	الجهة الفاعلة/النوع	السكان المستهدفون	المعايير	القيمة	الآلية	الوصول (الأفراد)
حكومة إقليم كردستان	**وزارة العمل والشؤون الاجتماعية في إقليم كردستان** - مساعدات اجتماعية	الأسر الفقيرة التي ليس لديها مصدر دخل	العراقيون المقيمون في إقليم كردستان العراق بشكل دائم (مع الوثائق)	١٥٠ ألف دينار عراقي (١٢٥ دولارًا أمريكيًا) كقيمة أساسية، مع ٢٥ ألف دينار عراقي لكل فرد معال (أطفال، نساء غير متزوجات، أو طلاب) بحد أقصى أربعة معالين (٢٥٠ ألف دينار عراقي) (٢١٠ دولار أمريكي)	التحويل المصرفي	تقريبا. ١,١٤٠,٠٠٠ شخص (٢٠٠ ألف أسرة)[٦]
	وزارة التخطيط في إقليم كردستان طوارئ جائحة- كوفيد -١٩	يحدد لاحقًا	يحدد لاحقًا	يحدد لاحقًا	يحدد لاحقًا	غير متوفر
أنشطة إنسانية	**أعضاء فريق العمل المعني بالنقد** (بما في ذلك الاتحاد النقدي العراقي) - مساعدات نقدية متعددة الأغراض	النازحين (خارج المخيمات)، العائدين، المجتمعات المضيفة	تسجيل نتائج المسح الأسري بناءً على الاختبار بوسائل بديلة خاصة بالمحافظة (النموذج المعدل للاختبار بوسائل بديلة لفريق العمل المعني بالنقد لعام ٢٠١٩)	٣٨٠ ألف دينار عراقي (٣٢٠ دولار أمريكي) لمدة ١ - ٣ أشهر (تم تعديلها لجائحة كوفيد-١٩ ليصبح ٤٨٠ ألف دينار عراقي لمدة شهرين)	مساعدات نقدية مباشرة بشكل أساسي (حوالة)، بعض المساعدات النقدية المتنقلة	تقريبا. ٩٩٤٦٠ شخص (١٥٧٤١٠ أسرة)
	اللجنة الدولية للصليب الأحمر - مساعدات نقدية متعددة الأغراض	النازحين في المخيمات واللاجئين	تسجيل نتائج مسح الأسرة بناءً على النموذج الوطني للاختبار بوسائل بديلة (ما قبل ٢٠١٩ / النموذج السابق للاختبار بوسائل بديلة والتابع لفريق العمل المعني بالنقد)	٤٨٠ ألف دينار عراقي (٤٠٠ دولار أمريكي) لمدة ١ – ٣ أشهر	مساعدات نقدية مباشرة بشكل أساسي (حوالة)، بعض المساعدات النقدية المتنقلة	٦٠ >ألف شخص> (١٠,٠٠٠ أسرة)
	المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين - مساعدات نقدية متعددة الأغراض	اللاجئين	أداة ثلاثية الأبعاد لتقييم قابلية التأثر بالاختبار بوسائل بديلة (تركز على الأمن الغذائي وآليات التأقلم)	٢٥٠ دولارًا أمريكيًا شهريًا لمدة ١٢ شهرًا (تم التمديد إلى ١٨ شهرًا بسبب جائحة كوفيد-١٩)	محفظة زين أو آسيا سيل الإلكترونية (مساعدات نقدية متنقلة)	٢٤٩١٦شخصًا (٤١٥٣)أسرة
	برنامج الأغذية العالمي - نقد مقابل الغذاء	النازحين في المخيمات، واللاجئين	النازحون في المخيمات واللاجئين	تحويل شهري يعادل الحد الأدنى لسلة الإنفاق	محفظة زين أو آسيا سيل الإلكترونية، بطاقات مدفوعة مسبقاً، نقد مباشر	٢٨٠ ألف نازح و٧٦ ألف لاجئ سوري

٦ لاتوجد تقديرات متاحة حاليا. يقدم ذلك من البنك الدولي (٢٠١٥)

٧ هناك ما يقرب من ١٨ منظمة غير حكومية دولية وثلاث منظمات غير حكومية تعمل على تنفيذ المساعدات المالية متعددة الاغراض وتنسيقها في إطار فرق العمل المعنية بالنقد

برامج شبكة الأمان الاجتماعي التابع لحكومة العراق (GOI)

تمتلك حكومة العراق نظام شبكة أمان اجتماعي طويل الأمد، على الرغم من أنها تعاني من عدم الكفاءة والفجوات المعترف بها على نطاق واسع (البنك الدولي، ٢٠١٨). حيث أن النظام مجزأ وتشرف عليه ثلاث وزارات رئيسية هي: وزارة العمل والشؤون الاجتماعية، ووزارة التجارة، ووزارة التخطيط.

الجدول ٣: الجهات الفاعلة الحكومية المشاركة في برامج شبكات الأمان الاجتماعي

وزارة العمل والشؤون الاجتماعية	وزارة التجارة	وزارة التخطيط
• الإشراف على برنامج التقاعد وتنفيذه (عن طريق إدارة الضمان الاجتماعي والمعاشات التقاعدية) • إدارة شبكة الأمان الاجتماعي (المساعدات الاجتماعية/ الرعاية الاجتماعية)	• إصدار بطاقات نظام التوزيع العام • الإشراف على نظام التوزيع العام وتنفيذه (المساعدات الغذائية العينية)	• تحديد خط الفقر الوطني • إدارة المعلومات لنظام التوزيع العام وشبكة الامان الاجتماعية (المساعدات الاجتماعية/الرعاية الاجتماعية • إدارة عمليات التحويلات الطارئة لجائحة كوفيد-١٩ (منحة).

لقد كان تبسيط نظم الحماية الاجتماعية في العراق مجال تركيز دائم. فبعد إجراء مراجعة كاملة لقانون الحماية الاجتماعية في عام ٢٠١٤، تبنت الحكومة العراقية خارطة طريق إصلاح الحماية الاجتماعية (٢٠١٥-٢٠١٩) التي سعت إلى دمج التأمين الاجتماعي (التقاعد) وبرامج سوق العمل ودعم الحد من الفقر. من ثم تم اعتماد استراتيجية جديدة للحد من الفقر للفترة ما بين ٢٠١٨ إلى ٢٠٢٢ – رغم أن التقدم كان بطيئًا. يقدم القسم التالي نظرة عامة على برامج الحماية الاجتماعية الأساسية، بما في ذلك نظام التوزيع العام (PDS)، والتقاعد، وشبكة الأمان الاجتماعي، وبرنامج منحة (المساعدات النقدية الطارئة). فيما يستثني الدعم العسكري وتعويض ضحايا الإرهاب، ودعم التدريب المهني نظرًا لتغطيتها المنخفضة نسبيًا.

نظام التوزيع العام (PDS)

يعد أكبر مكوّن في شبكة الأمان الاجتماعي هو نظام التوزيع العام (PDS) المصمم لتوفير السلع العينية الأساسية (دقيق القمح والأرز والزيت النباتي والسكر)[٨] شهريًا لجميع الأسر المسجلة في العراق على أساس حصص الإعاشة لكل شخص (تشير التقديرات في عام ٢٠١٢ إلى تغطية وطنية بنسبة ٩٦٪ (اليونيسف، ٢٠١٧))[٩]. ويعمل نظام التوزيع العام منذ ما يقرب من ثلاثة عقود وهو **واحد من أكبر برامج توزيع الأغذية التي تديرها الدول في العالم.** وخلافًا لبرامج الحماية الاجتماعية الأخرى في العراق، فإن وزارة التجارة مسؤولة عن التشغيل العام للبرنامج، بدعم من وزارة التخطيط لإدارة البيانات. ويعد نظام التوزيع العام كبير جدًا لدرجة أنه يُعتقد أنه يشكل ما يصل إلى ٧٠٪ من عمل الوزارة (الزبيدي، ٢٠١٥)

نظرًا لانتشار نظام التوزيع العام على نطاق واسع، أصبحت بطاقة نظام التوزيع العام شكلاً مركزياً لتحديد هوية الأسرة في البلاد.[١٠] ويُنظر إلى نظام التوزيع العام على نطاق واسع على أنه حق أساسي في العراق - فقد ظل دون تغيير تقريبًا خلال العديد من النزاعات وانهيارات أسعار النفط. ويمثل نظام التوزيع العام أكبر مكون للدخل غير العمالي في العراق وله علاقة إيجابية كبيرة بالرضا عن الحياة بين الفقراء (ليفاني وجراهام، ٢٠١٨) وبالتالي ينظر إليه بصورة إيجابي جداً نظرًا لأهمية الحصص الغذائية في الاستهلاك الشهري للسعرات الحرارية (اليونيسف، ٢٠١٧؛ كيرشنن وآخرون، ٢٠١٨). وتحقق الحكومات المحلية فوائد سياسية من تنظيم التوزيعات. فقد استحوذ البرنامج على نسبة تتراوح بين ٢ و٤ في المائة من الإنفاق الحكومي بين عامي ٢٠١٢ و٢٠١٨ (اليونيسيف، ٢٠١٧؛ فديرا، ٢٠٢٠)، لذا فهو مرن وغني الموارد؛ وهو يستوعب قدرا كبيرا من الأموال المتاحة لبرمجة الحماية الاجتماعية مقابل الميزانية الوطنية. بهذا المعنى، غالبًا ما ينظر إلى نظام التوزيع العام على أنه 'قضية واضحة يتم تجاهلها' في سياق أجندات إصلاح شبكة الحماية الاجتماعيه الأوسع.

٨ قد تشمل حصص نظام التوزيع الغذائي أيضًا حليب الأطفال والدهون النباتية ؛ ومع ذلك، نادرًا ما يتم استلام هذه السلع (١-٣ في المائة) (اليونيسف، ٢٠١٤)

٩ في حين يجب تحديد حصص الإعاشة على أساس الفرد الواحد، تبين أنه كلما زاد حجم الأسرة، انخفض نصيب الفرد من استلام الأصناف (البنك الدولي، ٢٠١٤).

١٠ تستخدم الوكالات الإنسانية ووكالات الأمم المتحدة على حد سواء بطاقات نظام التوزيع العام للتحقق من العائلات المختارة لتلقي المساعدات لأنها تمنع ازدواجية المساعدات داخل الأسرة. ومع ذلك، أدى تعطيل خدمات إصدار الوثائق المدنية وتحديثها في المنطقة الأكثر احتياجًا (نينوى والأنبار وصلاح الدين) إلى بطاقات لا تمثل الولادات والزواج والوفيات الأخيرة

من ناحية واحدة، يضمن نظام التوزيع العام نطاقًا واسـعًا من دعم الدولة ويسـاهم في خفض معدل الفقر، ولكن من ناحية أخرى، فإن تكلفته وترسـيخه السـياسي يشـكلان عائقاً أمام مواجهة الإصلاح والتوسع لشـبكة الأمان الاجتماعي.[11] ركز نظام التوزيع العام على إصـلاح نظـام إدارة المعلومات (IMS) نظرًا لأهمية نظـام التوزيع العام كطريقة تعريف مدني وكحق أسـاسي. ويعمل برنامج الأغذية العالمـي (WFP) حاليًـا مـع الحكومـة العراقية لتعديل نظام التوزيع العـام في برنامج تجريبي محدود جغرافيًا يسـمح للأسر بتحديث معلومات أسرتها عن بعد باستخدام هاتف ذكي. تم إطلاق تطبيق هاتف ذكي باسم Tamwini (’بطاقتي التموينية‘) في ٨ تموز ٢٠٢٠ من خلال إطلاق تجريبي في بغداد (برنامج الأغذية العالمي، ٢٠٢٠)

من المهم أيضًا ملاحظة أن النزاع مع تنظيم الدولة الإسلامية قد شكل تحديًا لاستئناف نظام التوزيع العام في عدة محافظات، بما في ذلك نينوى وصلاح الدين والأنبار. وهذا يعني أنه بناءً على بعض البيانات الكمية المحدودة من المصادر الإنسانية، فإن العديد من الأسر التي ستستفيد من هذا الدعم لا تتلقى طرودًا دائمة أو كاملة. لذا تم اقتراح أن الأسر الحضرية قد تكون ذات أفضلية على الأسر الريفية، التي لن تستفيد من نفس شبكات التوزيع أو من الوصول.

شبكة الأمان الاجتماعي (برنامج المساعدات الاجتماعية/برنامج الرعاية الاجتماعية)

توفر شـبكة الأمـان الاجتماعي(المعروفة أيضًا باسـم المسـاعدات الاجتماعية أو برنامـج الرعاية الاجتماعية) تحويـلات نقدية إلى مجموعات سـكانية محددة، بما في ذلك الأرامل والأيتام وذوي الإعاقة و / أو المصابين بأمراض مزمنة والطلاب المتزوجين وكبار السن. وتحظى تحويلات شبكة الأمان الاجتماعي بأعلى معدل تغطية لبرامج الحماية الاجتماعية القائمة على النقد، حيث يستفيد منها ٨,٢٪ من السكان، يليها نظام التقاعد لذوي الإعاقة بنسبة ١,٤٪ (اليونيسف، ٢٠١٧). وعلى الرغم من هذه التغطية، فإن النسبة الفعلية لـلأسر الواقعـة تحت خط الفقر والتي تتلقى تحويـلات نقدية هي ١٢,٥٪ فقط (اليونيسف، ٢٠١٧). وبالفعل، وجدت اليونيسف (٢٠١٧) أن غالبية المسـتفيدين من المسـاعدات العامة ليسـوا فقراء وليس لديهم أطفال لديهم أي احتياجات خاصة للمساعدات وأن الزيادات في تغطية شبكة الأمان الاجتماعي قد ذهبت بشكل غير متناسب إلى الأسر فوق خط الفقر. في عام ٢٠١٨، وجد البنك الدولي (٢٠١٨ب) كذلك أن خُمس الفقر الأدنى يتلقى فقط حوالي ٢٥٪ من التحويلات في العراق. علاوة على ذلك، لا يتم تحديث قوائم شبكة الأمان الاجتماعي لإزالـة العائلات التي لم تعد مؤهلة للحصول على المسـاعدات ولا يتم تحديثها بانتظام لتشـمل العائـلات المحتاجة. من المحتمل أيضًا أن يكون خطأ الإدراج ناتجًا عن الفشل في تحديث القوائم بانتظام.

يُعتقد أن درجة خطأ الاستبعاد العالية في شبكة الأمان الاجتماعي مرتبطة باستخدام الاستهداف الفئوي بدلاً من النهج القائم على تقييم يعتمد على الاختبار بوسـائل بديلة. كما أنه ناتج عن ضعف النظم المعمول بها لضمان عمليات الاختيار المسـؤولة على المستوى الميداني – سواء للنهج الفئوية او نهج الاختبار بوسائل بديلة.كان تطوير وتنفيذ نظام اختيار قائم على الاختبار بوسائل بديلة محوريًا في العديد من الخطط الإستراتيجية. حيث تشير خارطة طريق إصلاح الحماية الاجتماعية (٢٠١٥-٢٠١٩) على وجه التحديد إلى اعتماد نهج الاختبار بوسائل بديلة لتحديد الأشخاص الذين يعيشون في فقر، بدلاً من نهج قائم على الاستهداف الفئوي (مثل الأرامل والأشخاص ذوي الإعاقـة). وجّهـت أحدث اسـتراتيجية للحد من الفقـر (٢٠١٨ إلى ٢٠٢٢) الانتباه مرة أخرى إلى الحاجة إلى تطوير وتوسـيع عمليات الاختبار بوسـائل بديلة، وتحسـين أنظمة إدارة المعلومات، وتوسيع تغطية شبكة الحماية الاجتماعية لتوفير خدمات أفضل لمن يعيشون تحـت خـط الفقـر. وقد تضمن ذلك بعـض المبادرات للعمل مـع الوكالات الإنسـانية لتجربة نقل المسـتفيدين من المسـاعدات النقدية الإنسـانية متعـددة الأغراض إلى شـبكة الأمان الاجتماعي من خلال برنامج تجريبي باختبار الوسـائل البديلـة. إلا أنه تم تعليق البرنامج التدريبي لبعض الوقت، لكنه استؤنف ابتداء من أيلول ٢٠٢٠، مع توقع النتائج الأولية في أوائل عام ٢٠٢١.

١١ تشير التقديرات إلى أن تكلفة الحفاظ على نظام التوزيع العام تبلغ ١٠ أضعاف تكلفة جميع برامج الحماية الاجتماعية الأخرى مجتمعة (اليونيسف، ٢٠١٧).

التحويلات النقدية الطارئة لجائحة كوفيد-١٩ (’منحة‘)

للاستجابة للصعوبات الاقتصادية الحادة الناجمة عن القيود المفروضة على الحركة والحظر المفروض لإبطاء انتشار كوفيد- ١٩، أطلقت الحكومة العراقية، عبر وزارة التخطيط، برنامج تحويلات طارئة يُعرف باسم ’برنامج منحة‘، وهو عبارة عن تحويل نقدي شامل لمرة واحدة للعائلات المتضررة من جائحة كوفيد-١٩. نظرًا لحجم البرنامج المقترح، كان من المقرر أن يتم تحديد الأسر المحتاجة من خلال مزيج من أنشطة زيادة الوعي العام والتسجيل عبر الهاتف المحمول (عبر الإنترنت). حيث يتم اعتبار جميع الأسر مؤهلة ما لم تكن تتلقى راتبًا من القطاع العام أو معاشًا تقاعديًا؛ ومع ذلك، فقد ورد أن أرباب الأسر فقط هم الذين يتم فحصهم في كلتا قواعد البيانات. كما طُلب من الأسر تقديم إثبات الهوية من خلال تقديم نسخ من بطاقة نظام التوزيع العام للأسرة وبطاقة الجنسية وبطاقات الهوية الوطنية. ونتيجة لذلك، كانت التحويلات غير دقيقة بسبب الضعف والموقع والوصول إلى أشكال أخرى من الدعم أو الدخل. اعتبارًا من نيسان، قام أكثر من ١٣ مليون شخص (٢,٥ مليون أسرة) بالتسجيل الذاتي عبر الإنترنت ووافقت الحكومة على الوصول إلى ما مجموعه ١١,٥ مليون شخص مؤهل (٢,١ مليون أسرة) على دفعات.

تم إجراء أول تحويل لبرنامج منحة في ٢٠ أيار ٢٠٢٠ من خلال مزود خدمة التحويلات النقدية المتنقلة (آسيا سيل). ونظرًا لأن صرف هذه المدفوعات يتطلب قدرة كبيرة، فقد قام مقدمو الخدمات النقدية ونقاط الخدمة بتأخير التحويلات من قبل الوكالات الإنسانية ووكالات الأمم المتحدة باستخدام نفس خدمة التحويلات النقدية المتنقلة خلال شهري أيار وحزيران (برنامج الأغذية العالمي، ٢٠٢٠). حتى وقت كتابة هذا التقرير، تلقى ما يقرب من ٧٠٪ من الأسر التي تعتبر مؤهلة تحويلاتها خلال الأشهر الأربعة التي كان فيها البرنامج نشطًا. بينما كانت هناك مناقشات لتمديد التحويل الثاني للأسر، لم يبدو هذا محتملًا وقت كتابة هذا التقرير. من المحتمل جدًا وجود درجة عالية من خطأ الاستبعاد في هذا البرنامج نظرًا لنقص الوصول العادل إلى تكنولوجيا الهواتف الذكية وتحديد الهوية المدنية بين الأشخاص الأكثر ضعفًا. كما أن هناك القليل من الفهم لهذا البرنامج بين الجهات الفاعلة الإنسانية والإنمائية، وليس من الواضح إلى أي مدى توجد الروابط مع خطة الاستجابة الإنسانية المعدلة (HRP).

نظام التقاعد

رغم أنه لا يقصد من نظام التقاعد أن يكون بمثابة مبادرة موجهة لمكافحة الفقر، فإنه برنامج شديد الأهمية عند النظر في الحماية الاجتماعية في العراق. خضع نظام التقاعد لتغييرات متعددة منذ عام ٢٠٠٣ نظراً لعبئه على الميزانية الوطنية؛ في عام ٢٠٠٦، قدر البنك الدولي أنه استحوذ على ما يقرب من ٥٪ من الناتج المحلي الإجمالي (البنك الدولي، ٢٠٠٦). علاوة على ذلك، وجد أنه - حتى مع الإصلاحات الكبيرة - يصل نظام التقاعد إلى ٢٥ بالمائة فقط من السكان، وهو أقل بكثير من البلدان الأخرى في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا[١٢] حيث أن الغالبية العظمى من أولئك الذين يتم الوصول إليهم بأي شكل من أشكال الحماية الموجهة لكبار السن هم عمال من القطاع العام (البنك الدولي ، ٢٠٠٩)[١٣]. ونظرًا للثغرات وأوجه القصور، تم تعديل نظام التقاعد مرة أخرى في عام ٢٠١٤ ليشمل جميع الأشخاص المعينين رسميًا تحت مظلة واحدة، على الرغم من وجود خطط ضرائب مختلفة على الأجور للموظفين وأصحاب العمل في القطاعين العام والخاص. علاوة على ذلك، تم دمج أنظمة التقاعد منذ ذلك الحين في نظام الحماية الاجتماعية الأوسع من خلال إدراجها في قانون الحماية الاجتماعية لعام ٢٠١٤. من المهم ملاحظة أنه على الرغم من أن أنظمة التقاعد سخية نسبيًا مقارنة بأشكال الدعم الاجتماعي الأخرى المتاحة، إلا أنها تظل متفاوتة للغاية؛ يتلقى بعض السكان مدفوعات تعادل تقريبًا رواتبهم في القطاع العام، بينما يحصل الكثير منهم على أقل بكثير من ذلك، ولا يحصل معظمهم على أي شيء على الإطلاق لأنهم كانوا موظفين بشكل غير رسمي(IPC-IG ٢٠١٧) ، ويذهب جزء كبير من أنظمة التقاعد في العراق إلى أغنى خُمس من السكان (IPC-IG ٢٠١٧). لذلك، هناك تصنيف طبقي كبير للمنافع – حيث غالبًا ما يستفيد الأشخاص الذين لديهم وظائف مستقرة وذات أجور جيدة نسبيًا بشكل أكثر وأسهل من مزايا الحماية الاجتماعية الإضافية. وفي حزيران ٢٠٢٠، أعلنت الحكومة العراقية عن إجراء تخفيضات كبيرة في نظام التقاعد (بما في ذلك عدد المعاشات التقاعدية التي يمكن أن تتلقاها عائلة واحدة) بسبب الأزمة الاقتصادية الناجمة عن جائحة كوفيد-١٩ والانخفاض الكبير في أسعار النفط.

١٢ لا يوجد سوى في اليمن والضفة الغربية وغزة نظم معاشات تقاعدية بوصول لعدد سكان أقل (البنك الدولي، ٢٠٠٩).
١٣ تعتبر الخدمة العامة عنصرا هاماً من عناصر الدخل لحوالي ١٥٪ من القوة العاملة في العراق (باستثناء جميع القوات العسكرية وقوات الأمن).

حكومة إقليم كردستان (KRG)

تعمل حكومة إقليم كردستان بموجب إطار قانوني منفصل للحماية الاجتماعية عن حكومة العراق، رغم تطابق أو تشابه معظم البرامج. ينتشر نظام التوزيع العام وكذلك التقاعد[١٤] على نطاق واسع وقد خضعا لعملية تعديل ستشهد دمج أنظمة التقاعد العامة والخاصة وأنظمة التقاعد الخاصة بذوي الإعاقة/الناجين.[١٥] اعتمدت حكومة إقليم كردستان أيضًا نظامًا قائما على النقد لشبكة الحماية الاجتماعية للتصدي للفقر. إلا أنه على الرغم من عدم إطلاقها بعد، فإن حكومة إقليم كردستان تعمل أيضًا على تطوير استجابة لجائحة كوفيد-١٩ قائمة على التحويلات النقدية، والتي من المحتمل أن تحمل أوجه تشابه مع برنامج منحة الذي تستخدمه حكومة العراق.

شبكة الأمان الاجتماعي

تنفذ حكومة إقليم كردستان شبكة الحماية الاجتماعية لفترة أطول من الحكومة الاتحادية (٢٠١١ مقابل ٢٠١٤). ويوجد في إقليم كردستان معدلات فقر أقل بكثير من باقي العراق.[١٦] على الرغم من ذلك، وجد استعراض أجراه البنك الدولي لحكومة إقليم كردستان أن حوالي ١١٪ فقط من الأسر الفقيرة في إقليم كردستان تتلقى تحويلات المساعدات الاجتماعية، غالباً بسبب استخدام الاستهداف الفئوي بدلاً من الاختبار بوسائل بديلة للتصدي للفقر. وبالإضافة إلى خطأ الاستبعاد السائد، هناك درجة عالية من الخطأ في الإدراج بسبب الممارسات المتمثلة في عدم إعادة تقييم الأسر أو حذفها من قوائم المستفيدين مع تغير احتياجاتها. وقد أدى الضغط الفني، إلى جانب الضغط المالي الناجم عن النزاع مع داعش، إلى التعليق المؤقت لشبكة الأمان الاجتماعي الخاصة بحكومة إقليم كردستان.

وفي عام ٢٠١٦، أصدرت حكومة إقليم كردستان الأطار الاستراتيجي للحماية الاجتماعية (SPSF) الجديد (٢٠١٦)، والذي تضمن كلاً من إصلاح نظامي التقاعد والبطالة بالإضافة إلى تطوير شبكة الأمان الاجتماعي التي عالجت احتياجات الأسر الفقيرة.[١٧] كما تضمّنت الإصلاحات المنفذة بموجب الإطار الاستراتيجي للحماية الاجتماعية تعديل نظامي التقاعد والمساعدات الاجتماعية بما يتماشى مع تعديلات عام ٢٠١٤ التي اعتمدتها الحكومة العراقية. وشمل ذلك دمج أنظمة التقاعد العامة والخاصة وتوسيع نطاق تغطية المساعدات الاجتماعية. في عام ٢٠١٦، بدأ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بتقديم المساعدات الفنية إلى حكومة إقليم كردستان (عبر وزارة التخطيط) في إطار 'صندوق تمويل الإصلاح الاقتصادي (FFER)'، والذي كان يهدف إلى دعم تنفيذ 'خارطة طريق الإصلاح الاقتصادي' التي يدعمها البنك الدولي على نطاق أوسع. وشملت الإصلاحات تعديل إطار شبكة الأمان الاجتماعي، بما في ذلك معايير الأهلية، من خلال أهداف الخدمات الاجتماعية المدرجة في خارطة الطريق (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ٢٠١٦).

في عام ٢٠١٩، أصدر برنامج الأمم المتحدة الإنمائي مخططًا أوليًا لشبكة الأمان الاجتماعي المعدلة بموجب الأطار الاستراتيجي للحماية الاجتماعية بعنوان 'المبادئ التوجيهية السياساتية والفنية لإطار تنظيمي سيتم اختباره عن طريق تصميم وتنفيذ برنامج تحويلات نقدية تجريبي في عام ٢٠٢٠'.[١٨] حيث تم وضع المبادئ التوجيهية مع وزارة العمل والشؤون الاجتماعية في حكومة إقليم كردستان لتوفير عملية موصى بها لتطوير وتجربة وتنفيذ برنامج التحويلات النقدية على أساس معايير الضعف المتأثرة بالفقر و(إعادة) التقييم للأسر، بالإضافة إلى إصلاح أوسع لقانون المساعدات الاجتماعية الذي يشمل تغييرات مؤسسية/إدارية، وإطلاق نظام لمعالجة الشكاوى والمظالم، وتحسين أنظمة إدارة المعلومات. يحمل نظام الاستهداف المقترح العديد من أوجه التشابه مع نهج الاختبار بوسائل بديلة الذي يستخدمه فريق العمل المعني بالنقد، والاتحاد النقدي العراقي، وغيرهم من الشركاء في مجال المساعدات النقدية متعددة الأغراض، وقد تم ذكر فريق العمل المعني بالنقد في الوثيقة باعتباره شريكًا مهمًا لاستشارته في عملية التطوير والتجريب.[١٩] وفي حين كان للبنك الدولي تفاعل أقل مع حكومة إقليم كردستان خلال هذه الفترة، فقد أعاد التعامل مع حكومة إقليم كردستان لدعم تجربة نهج الاختبار بوسائل بديلة. ومن أجل صياغة قانون المساعدات الاجتماعية المنقح النهائي، تم التخطيط لتجريب المعايير الدقيقة للاختبار بوسائل بديلة بالإضافة إلى آلية الاختيار والإيصال في عام ٢٠٢٠ بقيادة وزارة العمل والشؤون الاجتماعية في حكومة إقليم كردستان، إلا أنه تم تأجيل التنفيذ التجريبي بسبب أزمة كوفيد-١٩.[٢٠]

---

١٤ تعتبر سلع نظام التوزيع العام، بصفتها مصدر دخل غير عمالي، أصغر حجماً في كردستان، حيث تمثل أقل من ٢٠٪ من الدخل غير العمالي في المتوسط (مقابل ما يصل إلى ٤٨٪ في الجنوب). يحصل أكثر من ٣٠٪ من الأسر في كردستان على معاشات تقاعدية من القطاع العام، وهو معدل أعلى بكثير من العراق الاتحادي (البنك الدولي، ٢٠١٨أ) – لذلك قد يكون هذا بمثابة عامل تعويضي أثناء تحديد الاعتماد على نظام التوزيع العام.

١٥ قانون التقاعد والتأمينات الاجتماعية قيد المراجعة حالياً. انظر: حكومة إقليم كردستان، ٢٠١٦.

١٦ غير أن هذه النسبة قد زادت بشكل كبير في أعقاب النزاع مع داعش: من ٣٫٥٪ قبل عام ٢٠١٤ إلى ١٢٫٥٪ في عام ٢٠١٨ (البنك الدولي، ٢٠١٨أ).

١٧ تم تطوير خارطة طريق الإصلاح الاقتصادي، وصندوق تمويل الإصلاح الاقتصادي، والإطار الاستراتيجي للحماية الاجتماعية في إطار مبادرة أوسع نطاقاً بعنوان 'رؤية ٢٠٢٠' لحكومة إقليم كردستان.

١٨ لا تزال هذه الوثيقة في انتظار الموافقة النهائية من مجلس الوزراء ولكن تمت الموافقة عليها من قبل وزارة العمل والشؤون الاجتماعية.

١٩ الإطار التنظيمي متاح: فالافيرو، بيير (٢٠٢٠). شبكات الأمان الاجتماعي القائمة على الفقر في إقليم كردستان العراق: المبادئ التوجيهية السياسية والفنية لإطار تنظيمي سيتم اختباره مع تصميم وتنفيذ برنامج تجريبي للتحويلات النقدية في عام ٢٠٢٠. أربيل: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. تم ذكر اعتماد أدوات فريق العمل المعني بالنقد، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، واليونيسف في الصفحة ٢٨.

٢٠ علاوة على ذلك، لم يتم التوقيع على السياسات والمبادئ التوجيهية الفنية إلا من قبل وزارة العمل والشؤون الاجتماعية في كردستان. وفي وقت كتابة هذا التقرير، تم عرض الوثيقة على مجلس الوزراء للتوقيع النهائي.

التحويلات الطارئة خلال جائحة كويفد-١٩

في حين لم يكن هناك أي إجراء منهجي بشأن عمليات التحويل الطارئة خلال جائحةكوفيد-١٩ بقيادة حكومة إقليم كردستان في وقت كتابة هذا التقرير، فإن الاقتراح قيد النظر حاليًا من قبل وزارة العمل والشؤون الاجتماعية ووزارة التخطيط في حكومة إقليم كردستان. مع ذلك، لم يتم الإعلان عن أي مبلغ أو آلية مؤكدة للاختيار أو الإيصال، ولكن من المحتمل أن يكون مماثلا لبرنامج منحة المستخدم من قبل حكومة العراق. وفي حين أنها ليست استجابة قائمة على النقد، قامت حكومة إقليم كردستان، من خلال وزارة العمل والشؤون الاجتماعية ووزارة التجارة، بتوزيع ما يقرب من ٢٠٠ ألف سلة غذائية على المتضررين من أوامر الإغلاق من خلال التبرعات المقدمة من القطاع الخاص.

الاستجابة الإنسانية

لعبت برامج التحويلات النقدية الإنسانية دورًا حاسمًا في الاستجابة للنزاع مع داعش وما تلاه من نزوح وعودة وتعطل اقتصادي. وقد أتاحت المساعدات النقدية المتعددة الأغراض للوكالات الاستجابة بسرعة ومعالجة مجموعة واسعة من احتياجات الأسر بكفاءة، مع التركيز على تلبية الاحتياجات قصيرة الأجل للأسر الضعيفة. في إطار الاستجابة النقدية الإنسانية، يتمثل الانقسام الأساسي في النهج في الفرق بين المساعدات المقدمة للعراقيين في 'المناطق المتضررة من النزاع' واللاجئين السوريين، بأغلبية ساحقة في إقليم كردستان.

النازحون داخليا والعائدون والمجتمعات المضيفة

يتم الإشراف على برامج التحويلات النقدية الإنسانية وتنسيقها من قبل فريق العمل المعني بالنقد، المسؤول عن عقد اجتماعات تنسيق النقد على المستويين الوطني والإقليمي، بالإضافة إلى الإشراف على معايير التحويل النقدي، بما في ذلك تحديد سلة الحد الأدنى من الإنفاق للبقاء (SMEB)[٢١]، وقيمة المنح النقدية، وتنظيم تقييمات السوق متعددة الوكالات، من بين الاحتياجات والأولويات المشتركة الأخرى للجهات الفاعلة في مجال المساعدات النقدية الإنسانية. وهناك ما يقرب من ١٨ منظمة غير حكومية دولية وثلاث منظمات غير حكومية دولية تقدم المساعدات النقدية متعددة الاغراض وتنسقها داخل فريق العمل المعني بالنقد.[٢٣] وبالإضافة إلى الجهات الفاعلة التابعة للأمم المتحدة وفرق العمل المعنية بالنقد، يلعب الاتحاد النقدي العراقي دورًا محورياً في تنسيق المساعدات النقدية وتنفيذها. في أوائل عام ٢٠١٥ قامت ميرسي كور ومجلس اللاجئين الدنماركي والمجلس النرويجي للاجئين ولجنة الإنقاذ الدولية (ولاحقًا منظمة أوكسفام) بتشكيل اتحاد نقدي عراقي بدعم من ECHO من أجل تسريع تطوير الأدوات والنهج الموحدة (سمارت، ٢٠١٧؛ شبكة CaLP، ٢٠٢٠). منذ ذلك الوقت، كانت هذه الهيئات على الدوام أكبر الجهات الفاعلة في مجال المساعدات النقدية متعددة الأغراض في العراق. ويعد الاتحاد النقدي العراقي المسؤول عن تطوير نهج الاستهداف للاختبار بوسائل بديلة باستخدام أداة تقييم الضعف الاجتماعي والاقتصادي، وعمليات وأدوات الرصد والتقييم، ويستمر في أداء دور رائد في الدعوة للمساعدات النقدية متعددة الاغراض، ولكنه أيضًا عضو في فريق العمل المعني بالنقد.

وتستخدم جميع الجهات الفاعلة في المجال الإنساني التي تنسق من خلال فريق العمل المعني بالنقد أداة تقييم الضعف الاجتماعي والاقتصادي (SEVAT) (القائم على نموذج الاختبار بوسائل بديلة) لتقييم أهلية الأسر. ويعتمد نموذج الاستهداف على فكرة الاستهلاك المتوقع، محسوبًا باستخدام مجموعة من الخصائص والسلوكيات المنزلية (بما في ذلك، على سبيل المثال، نوع المأوى، واستراتيجيات التأقلم السلبية)، وكيف تؤثر هذه على قدرة الأسرة على الاستهلاك. ويقارن نصيب الفرد من الاستهلاك المتوقع للأسر بخط الفقر الوطني (١١٠ آلاف نصيب الفرد من العرق) لتقييم المستوى العام للضعف. في تشرين الأول ٢٠١٨، تم تعديل نموذج تقيم الضعف الاجتماعي والاقتصادي والنموذج الأساسي للاختبار بالوسائل البديلة لمراعاة الاختلافات الإقليمية في الضعف. شمل ذلك ضمان أن يتضمن التصميم بشكل منهجي مؤشرات من شأنها أن تحدد مدى ملاءمة الإحالة إلى برنامج شبكة الأمان الاجتماعي التابعة لحكومة العراق و/أو الإحالات الإنسانية الإضافية (مثل الدعم القانوني للوصول إلى الوثائق المدنية).

تتراوح المساعدات من تحويل واحد إلى ثلاثة تحويلات شهرية بناءً على درجة الحاجة وقد تم تحديدها مبدئيًا بمبلغ موحد يبلغ ٣٨٠ ألف دينار عراقي (٣٢٠ دولارًا أمريكيًا) شهريًا، لمدة شهرين إلى ثلاثة أشهر حسب الحاجة. يعتمد برنامج المساعدات النقدية متعددة الاغراض على الحاجة، وليس الحالة – لذا فإن الجهات الفاعلة تستهدف النازحين والعائدين والمجتمعات المضيفة. وفقًا لخطة الاستجابة الإنسانية (٢٠٢٠)، ينصب التركيز الجغرافي لبرنامج المساعدات النقدية متعددة الاغراض على 'المناطق المتضررة من النزاع' (نينوى والأنبار وكركوك وصلاح الدين وديالى). ويهدف شركاء فريق العمل المعني بالنقد عبر المجتمعات إلى الوصول إلى ٣٦٨,٨٥٠ فردًا (٦١,٤٧٥ أسرة) في عام ٢٠٢٠، مع كون ثلثي السكان المستهدفين من العائدين.[٢٤]

---

٢١ تبلغ قيمة سلة الحد الأدنى للإنفاق للبقاء متوسط تكلفة المواد المطلوبة لتلبية الحد الأدنى من الاحتياجات الأساسية للبقاء على قيد الحياة. أما سلة الحد الأدنى للإنفاق (MEB) فهي نسخة موسعة من سلة الحد الأدنى للإنفاق للبقاء، والتي ستتضمن كمية مثالية من السعرات الحرارية بالإضافة إلى مجموعة موسعة من الأدوات المنزلية.

٢٢ تشمل المنظمات غير الحكومية الدولية التي تقدم المساعدات المالية متعددة الأغراض أوكسفام، مجلس اللاجئين الدنماركي، المجلس النرويجي للاجئين، ميرسي كور، لجنة الإنقاذ الدولية، CEVSI، أكتد، مبادرة ريتش، منظمة العمل ضد الجوع، الصليب الأحمر الألماني، منظمة كير، منظمة إنقاذ اطفل، منظمة ميدير، منظمة تيرفند، وورلد فيجن، منظمة الإنسانية والإدماج، منظمة زوا. أما المنظمات الوطنية غير الحكومية فتشمل: بوينت، وميرسي هاندز، ومنظمة قنديل السويدية.

٢٣ يعد برنامج الأغذية العالمي (WPF) والمفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين (UNHCR) من الجهات الفاعلة الرئيسية في مجال المساعدات النقدية للأمم المتحدة. ويشارك البرنامج في رئاسة الفريق العامل المعني بالنقد.

٢٤ بناءً على معدل الفقر المقدر بـ٣١٪، ستصل البرامج النقدية الإنسانية إلى ما يقدر بـ٣٪ من السكان تحت خط الفقر في عام ٢٠٢٠.

الجدول ٤: أنواع المساعدات النقدية متعددة الأغراض

النوع	الوصف	المعايير
١	تحويلان شهريان بقيمة ٤٨٠ ألف دينار عراقي / ٤٠٠ دولار أمريكي (٩٦٠ ألف دينار عراقي / ٨٠٠ دولار أمريكي إجمالاً)	الضعف 'الشديد' بحسب تقييم الاختبار بوسائل بديلة المعدل (الدخل المتوقع بين ٧٢ ألف – ٩٠ ألف دينار عراقي / ٥٨-٧٥ دولارًا أمريكيًا للفرد شهريًا)
٢	ثلاث تحويلات شهرية بقيمة ٤٨٠ ألف دينار عراقي / ٤٠٠ دولار أمريكي (١,٤٤٠,٠٠٠ دينار عراقي / ١,٢٠٠ دولار أمريكي إجمالاً)	الضعف 'الكارثي' بحسب تقييم الاختبار بوسائل بديلة المعدل (الدخل المتوقع بأقل من ٧٠ ألف دينار عراقي / ٥٨ دولارًا أمريكيًا للفرد في الشهر)

ابتداء من آذار عام ٢٠٢٠، قدمت فرق العمل المعنية بالنقد توجيهات معدلة تفيد بأنه نتيجة لجائحة كوفيد-١٩، تم زيادة المساعدات إلى ٤٨٠ ألف دينار عراقي (٤٠٠ دولار أمريكي) شهريًا وتم زيادة عتبة الدخل الشهري للفرد بشكل طفيف نظرًا للزيادات المتوقعة في أسعار السوق. علاوة على ذلك، اتخذت فرق العمل المعنية بالنقد قراراً بتوفير مبلغ ٨٠٠ دولار أمريكي (ما يعادل شهرين من التحويلات) لكل أسرة بمعدل من ٤٠٠ إلى ١,٢٠٠ دولارا أمريكي (من واحد إلى ثلاثة تحويلات شهرية). سيسمح هذا التغيير لشركاء فريق العمل المعني بالنقد بالوصول إلى المزيد من الأشخاص، ويضمن أيضًا حصول الجميع على النقد الكافي لتقديم مساهمة مجدية لاحتياجاتهم الطارئة الفورية.[٢٥]

قامت اللجنة الدولية للصليب الأحمر خارج آليات التنسيق التقليدية أيضًا بتنفيذ المساعدات النقدية متعددة الاغراض. حيث قامت اللجنة الدولية للصليب الأحمر بمواءمة معايير المساعدات النقدية متعددة الأغراض مع توجيهات فرق العمل المعنية بالنقد، على الرغم من أنها لم تعتمد على النهج المعدل للاختبار بوسائل بديلة الخاص بفريق العمل المعني بالنقد (٢٠١٩) ولم تعتمد قيمة التحويل النقدي المعدلة البالغة ٣٨٠ ألف دينار عراقي، ولكنها أبقت بدلاً من ذلك على قيمة التحويل النقدي البالغة ٤٨٠ ألف دينار عراقي[٢٦] (على الرغم من أن هذا يتماشى مرة أخرى مع توصيات فريق العمل المعني بالنقد بسبب النهج المعدل لجائحة كوفيد-١٩). ولم تعتمد اللجنة الدولية للصليب الأحمر التغييرات في تحويلات جائحة كوفيد-١٩ من حيث عدد التحويلات النقدية لكل أسرة. علاوة على ذلك، قامت اللجنة الدولية للصليب الأحمر بإجراء تعديل طفيف على أداة تقييم الضعف الاجتماعي والاقتصادي لأغراض الحفاظ على بروتوكولات التنسيق الداخلية فيما يتعلق بالحماية. وتركز اللجنة الدولية للصليب الأحمر، حالها حال الجهات الفاعلة الأخرى في مجال المساعدات النقدية متعددة الأغراض، على المناطق المتضررة من النزاع، مع التركيز على نينوى، باستخدام مزيج من المدفوعات النقدية المباشرة والتحويلات النقدية المتنقلة.

اللاجئون

غالبًا ما يتم إغفال اللاجئين في العراق في الاستجابة الإنسانية. قد يكون ذلك نتيجة لعدة عوامل، بما في ذلك عدد الحالات الصغير نسبيًا (حوالي ٢٨٠ ألف فرد)، والاندماج الجيد نسبيًا للاجئين في إقليم كردستان بسبب الخلفيات اللغوية والعرقية المتشابهة (٦٠٪ خارج المخيمات[٢٧] (UNHCR، ٢٠١٩))، وقبول اللاجئين من قبل حكومة إقليم كردستان. وتقدم المفوضية معظم المساعدات التي تركز على اللاجئين من خلال برنامج للتحويلات النقدية يقوم على الضعف، والذي يوفر الآن ٢٥٠ دولارا شهرياً لمدة ١٨ شهرا باستخدام التحويلات النقدية المتنقلة.[٢٨]

على الرغم من اتساق نهج المساعدات النقدية الإنسانية، فقد تم انتقاده أيضًا لافتقاره إلى إستراتيجية خروج واضحة، مع إدراك حاجة العديد من المستفيدين من النقد غير المشروط إلى دعم مستمر طويل الأجل.[٢٩] وقد لفتت فرق العمل المعنية بالنقد الانتباه إلى الحاجة إلى التنسيق مع شبكات الحماية الاجتماعية الموجودة مسبقًا لتحقيق النتائج الإنسانية والإنمائية 'الجماعية'. (فريق العمل المعني بالنقد، العراق، ٢٠٢٠ب، ج).

---

٢٥ لمزيد من المعلومات حول توصيات فريق العمل المعني بالنقد بخصوص كوفيد-١٩، انظر فريق العمل المعني بالنقد في العراق (٢٠٢٠ ب).
٢٦ تم تعديل هذا المبلغ مؤخراً من قبل فريق العمل المعني بالنقد ليصبح ٣٨٠ ألف دينار عراقي، تماشياً مع سلة الحد الأدنى للإنفاق للبقاء المعدلة لسياق العراق.
٢٧ تشير هذه الإحصائية إلى اللاجئين السوريين الذين يشكلون معظم عدد اللاجئين (٢٥٠ ألف من أصل ٢٨٤ ألفا). يقيم جميع اللاجئين غير السوريين تقريبًا خارج المخيم.
٢٨ اعتُمدت فترة الدفعات البالغة ١٨ شهراً في عام ٢٠٢٠ استجابة لجائحة كوفيد-١٩.
٢٩ هذا هو الحال بصفة خاصة بالنسبة للسكان الذين يعيشون النزوح طويل الأمد. يقدر معدل الفقر بنسبة ٣٨٪ بين النازحين (البنك الدولي، ٢٠١٨ أ) – ما يقرب من ضعف معدل عامة السكان.

الربط بين المساعدات النقدية الإنسانية ونظم الحماية الاجتماعية الحكومية

تطورت عمليات المساعدات الإنسانية بشكل كبير منذ أن بدأت في عام ٢٠١٤. **وقد كانت قوة ونطاق الاتحاد النقدي العراقي بمثابة نعمة بالنسبة لنطاق، وجودة وقبول التحويلات النقدية الإنسانية في العراق.** كما أدت الدعوة القوية من الجهات الفاعلة الإنسانية، ولا سيما الاتحاد النقدي العراقي، والدعم من قبل القيادة الإنسانية لبرنامج المساعدات النقدية متعددة الأغراض إلى أن تصبح مكونًا أساسيًا في خطة الاستجابة الإنسانية السنوية، وعززت المكانة العامة لفريق العمل المعني بالنقد في بنية الاستجابة الإنسانية.[٣٠] وأدت قيم التحويل المشتركة وبروتوكولات التقييم وأشكال وعمليات الرصد والتقييم إلى بيئة متماسكة أثرت أيضًا على تصميم نموذج الاختبار بوسائل بديلة لنهج الحماية الاجتماعية للحكومة العراقية وحكومة إقليم كردستان عبر فريق العمل المعني بالنقد ومفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين واليونيسف والبنك الدولي.

أما من جانب الحكومة العراقية، فقد **بُذلت جهود لوضع قاعدة لتقوية الروابط بين الجهات الفاعلة الإنسانية والإنمائية والجهات الحكومية.** تشمل هذه خطة على المستوى الاستراتيجي التنمية الوطنية واستراتيجية الحد من الفقر ٢٠٢٨-٢٠٢٢ وخارطة طريق الحماية الاجتماعية ٢٠١٥-١٩. وبالمثل، أقر برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ووزارة العمل والشؤون الاجتماعية في إقليم كردستان والبنك الدولي صراحةً بإمكانية الاستفادة من القدرات النقدية الإنسانية. خاصة فيما يتعلق بتصميم وتجربة أنظمة التقييم القائمة على الاختبار بوسائل بديلة في كل من العراق الفيدرالي وإقليم كردستان (سمارت، ٢٠١٧؛ البنك الدولي، ٢٠١٨ج، فاليفير / برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ٢٠٢٠). يدعم كل من فريق العمل المعني بالنقد والاتحاد النقدي العراقي المشاركة في الدعم الفني ومبادرات 'الانتقال' الإنسانية الملموسة لشبكة الأمان الاجتماعي التي من شأنها نقل المستفيدين من المساعدات النقدية متعددة الاغراض إلى الدعم الاجتماعي طويل الأمد (اتحاد النقد العراقي ٢٠١٨؛ فريق العمل المعني بالنقد ٢٠٢٠؛ شبكة CaLP، ٢٠٢٠)
بصفة عامة، لا توجد رؤية استراتيجية على نطاق الدولة للأهداف العامة لنظام الحماية الاجتماعية (الزبيدي، ٢٠١٥)، فضلا عن عدم وجود رؤية محددة بشأن مستوى وشكل المشاركة الإنسانية. يرجع ذلك إلى جهود التنسيق المتعثرة في الماضي وكذلك النهج المزدوج في التعامل مع حكومة العراق وحكومة إقليم كردستان.

التنسيق الذي يركز على حكومة العراق

على الرغم من الفهم الواضح للحاجة إلى العمل بشكل أوثق معًا والاستعداد من جميع الأطراف، إلا أن التقدم كان محدودًا في التنسيق بين نهج الحكومة العراقية والنُهُج الإنسانية. **في نيسان ٢٠١٨، عُقدت ورشة عمل ضمت وزارة العمل والشؤون الاجتماعية، والبنك الدولي، ووزارة التنمية الدولية البريطانية، وفريق العمل المعني بالنقد، والاتحاد النقدي العراقي والعديد من وكالات الأمم المتحدة** لمناقشة عملية الانتقال للأسر المختارة من برامج المساعدات الإنسانية النقدية متعددة الأغراض إلى برامج الحماية الاجتماعية للحكومة العراقية. خلال ورشة العمل، قدم البنك الدولي نماذج الاستهداف باختبار الوسائل البديلة التي سيتم طرحها من قبل شبكة الأمان الاجتماعي التابعة لوزارة العمل والشؤون الاجتماعية، فيما قدم الاتحاد النقدي العراقي نموذج الاختبار بوسائل بديلة المعروف لدى شركاء فريق العمل المعني بالنقد. **حيث وُجد أن هناك درجة كبيرة من التداخل في نماذج الاختبار بالوسائل البديلة الحكومية والإنسانية لاختيار المستفيدين.** بناءً على ذلك، تم تطوير خطة عمل تم تفصيلها كالتالي:

- ستباشر وزارة العمل والشؤون الاجتماعية والاتحاد النقدي العراقي في تنفيذ برنامج تجريبي لتسجيل الأسر في قائمة انتظار شبكة الأمان الاجتماعية باستخدام الاختبار بوسائل بديلة الخاص بفريق العمل المعني بالنقد وتسجل المستفيدين الإنسانيين من المساعدات النقدية متعددة الاغراض باستخدام الاختبار بوسائل بديلة لشبكة الحماية الاجتماعية لتحديد التداخل الذي تم اختباره ميدانيًا.
- تم **إطلاق ملتقى حماية اجتماعية (SPF)** ليكون بمثابة منصة للنقاشات المتعلقة بالانتقال من خلال عقد اجتماعات منتظمة وإطار مرجعي متفق عليه.
- كان من المفترض أن يقود برنامج الأغذية العالمي ووزارة والعمل والشؤون الأجتماعية التحسينات التي أدخلت على إدارة البيانات، بما في ذلك تحديد جميع نظم بيانات أصحاب المصلحة لتحديد التداخل.
- وافق الاتحاد النقدي العراقي على دعم وزارة العمل والشؤون الاجتماعية من خلال توفير الدعم القانوني/الإحالات للأسر المستفيدة المحتملة التي تفتقر إلى الوثائق المدنية المطلوبة. وسيشمل ذلك بناء القدرات بشأن الإحالات القانونية المتكاملة.
- وافق الاتحاد النقدي العراقي على دعم تقييمات وزارة العمل والشؤون الاجتماعية غير المتصلة بالإنترنت (شبكة الأمان الاجتماعي غير نشطة على الإنترنت)

٣٠ ينضم فريق العمل العراقي المعني بالنقد إلى فريق التنسيق المشترك بين المجموعات (ICCG) بمنصب عضو، بدلاً من منصب مراقب مشارك كما تفعل فرق العمل الشاملة الأخرى.

تمـت الموافقـة عـلى خطة العمـل من قبل أعضاء فريق العمـل المعني بالنقد في تمـوز عام ٢٠١٨. وعُقد الاجتمـاع الأول لملتقى الحماية الاجتماعية في تشرين الثاني ٢٠١٨ بهدف تطوير إطار عمل للملتقى. وأقر الاجتماع الأول أيضا بالحاجة إلى اتخاذ إجراءات أوسـع نطاقا بشـأن إصلاح الحماية الاجتماعية، واقترح إنشـاء فرق عمل (على سـبيل المثال، فرقة العمل المعنية بنظام التوزيع العام، وفرقة العمل المعنية بشبكات الحماية الاجتماعية). **في شباط ٢٠١٩، تمت مشاركة مشروع الأطار المرجعي لملتقى الحماية الاجتماعية،** وقد تضمنت الأهداف التالية:

١. تعزيز رؤية مفهومة بشـكل عام للحماية الاجتماعية لجميع الجهات الفاعلة في العراق (حكومة العراق، والمجتمع الدولي، والجهات الفاعلة الإنسانية، بما في ذلك المنظمات غير الحكومية الدولية) بما يتماشى مع القوانين والبرامج الوطنية ذات الصلة.
٢. العمـل كمنصـة لتبادل المعلومات السياسـية و التشـغيلية بين الجهات الفاعلة الإنسـانية والإنمائية والحكوميـة، بما في ذلك تبادل أفضل الطرق لتوجيه جهود الحماية الاجتماعية الجارية والمخطط لها في العراق. ويؤمل أن يؤدي تعزيز تبادل المعلومات إلى زيادة الاتساق بين برامج الحماية الاجتماعية الحكومية وبرامج الجهات الفاعلة الإنمائية والإنسانية، بما في ذلك المنظمات غير الحكومية الدولية.
٣. تنسـيق الدعم المقدم من مختلف المسـاهمين إلى مختلف الهيئات الحكومية التي تنفذ نظم الحماية الاجتماعية، ومواءمته وتكميله عند الاقتضاء.
٤. جمـع الملاحظـات والمشـاركات من الجهـات الفاعلة الإنمائية والإنسـانية لدعم والدعوة لإدمـاج الفئات السـكانية الضعيفة وتنفيذ سياسات وبرامج الحماية الاجتماعية الحكومية.
٥. التأكـد مـن بقاء تقييم الاحتياجات، والفجوات، والاسـتجابات لقضايا الحماية الاجتماعية محدثـاً، وقائمًا على الأدلة، ومفهومًا على نطاق واسع؛ والاستعداد للاستجابة في أوقات الطوارئ.
٦. دعم الحكومة العراقية لتطوير استراتيجيات للحصول على تمويل أكثر قابلية للتنبؤ.

بيّن الإطار المرجعي لملتقى الحماية الاجتماعية (SPF) بأن الوزارات الحكومية (وزارة العمل والشؤن الاجتماعية، ووزارة التجارة، ووزارة الهجـرة والمهجريـن)، والمنظمات غير الحكومية الوطنية والدولية، ووكالات الأمم المتحدة، وممثلي المجموعات، ولجنة تنسـيق المنظمات غـير الحكوميـة للعراق (NCCI)[٣١]، وممثلي الجهات المانحة يجب أن يشـاركوا في الملتقـى. وإلا أنه منذ وضع الإطار المرجعي، لم تعقد أي اجتماعات أخرى لملتقى الحماية الاجتماعية أو تتم المشاركة بشأن دمج الأهداف الأوسع. **يرجع ذلك في المقام الأول إلى تغير الموظفين في الأمم المتحدة والجهات المانحة والوكالات الإنسـانية والحكومية والأهداف التي اعتبرها البعض واسـعة للغاية.** وإذا أعيد تفعيل هـذه المبادرة، فسـيكون من الضروري الحفاظ على مواعيد ومسـؤوليات واضحة، وكفالة المسـؤولية الأوسـع نطاقـا، وضمان أن يبقى النطاق الأولي لملتقى الحماية الاجتماعية ضيقا إلى أن يتحقق الزخم (انظر قسم 'توصيات للخطوات المقبلة').

في تلك الأثناء، طور الاتحاد النقدي العراقي نموذج الاختبار بالوسـائل البديلة المعدل الخاص به بناءً على الحد الأدنى الخاص بالمحافظة (عـلى النحـو الـوارد أعلاه – تشريـن الأول ٢٠١٨). **وقد تضمن الاتحاد النقدي العراقي مؤشرات مـن المحتمل أن تحدد الأهلية لشبك الأمـان الاجتماعـي التابعة للحكومة العراقية،** إلا أنه لم يتم تجربة ذلك رسـميًا مع وزارة العمل والشـؤون الأجتماعية لتحديد الأهلية رسـميًا. وبالنظـر إلى أن البيانـات قـد تم جمعها بالفعل من قبـل وكالات متعددة منذ ما يقرب من عامين في وقـت كتابة هذا التقرير، **فهنـاك فرصـة كبيرة لإعـادة النظر في البيانات وتطوير مناطـق الأولوية الجغرافية حيث من المحتمـل أن يكون عدد كبير من الأسر المقيمة مؤهلة.** يعتبر البرنامج التجريبي أمرًا بالغ الأهمية ليس فقط لنقل هذه الأسر إلى نظام شبكة الأمان الاجتماعي، وإنما لأنه يوفر أيضًا فرصة لبناء القدرات بين الفرق الإنسانية ووزارة العمل والشؤون الاجتماعية.

٣١ لجنة تنسيق المنظمات غير الحكومية للعراق هي منظمة يقودها أعضاء في المنظمات غير الحكومية وتدعو إلى العمل الإنساني القائم على المبادئ والمنسق في العراق. يمثل المصالح المشتركة لأعضاء المنظمات غير الحكومية للحكومة والأمم المتحدة والجهات المانحة ومجتمعات أصحاب المصلحة الخارجيين.

التنسيق الذي يركز على حكومة إقليم كردستان

كانت المشاركة المباشرة مع الشركاء في مجال المساعدات الإنسانية بشأن قضايا الحماية الاجتماعية الاستراتيجية في حكومة إقليم كردستان محدودة بشكل ملحوظ. في المقابل، قاد برنامج الأمم المتحدة الإنمائي إلى حد كبير عملية إصلاح الحماية الاجتماعية، بمشاركة البنك الدولي. وكما ورد أعلاه، فإن حكومة إقليم كردستان حاليا في منتصف عملية إصلاح نظام الحماية الاجتماعية في كردستان، ولم تضع بعد الصيغة النهائية لنموذج الاختبار بوسائل بديلة الذي سيستخدم لتحديد الأهلية لبرنامج المساعدات الاجتماعية بعد إصلاحه؛ ومع ذلك، فإن **'المبادئ التوجيهية السياساتية والفنية لإطار تنظيمي سيتم اختباره عن طريق تصميم وتنفيذ برنامج تحويلات نقدية تجريبي في عام ٢٠٢٠'** الذي تم تطويره من قبل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بالتشاور مع وزارة العمل والشؤون الاجتماعية في حكومة إقليم كردستان يشير بشكل محدد إلى نموذج الاختبار بوسائل بديلة الخاص بالاتحاد النقدي العراقي والحاجة إلى مشاركة فريق العمل المعني بالنقد و اتحاد النقد العراق في المشاورات حول تطوير وتجربة واستكمال النموذج.[٣٢] وبالنظر إلى التأخير المتوقع في مبادرات بيانات التعداد الحكومية، ومن المرجح أن يقترض فريق أختبار الوسائل البديلة التابع لحكومة إقليم كردستان بقوة من البيانات الإنسانية.

لم تشارك حكومة إقليم كردستان في مسار العمل الأوسع لإصلاح الحماية الاجتماعية على المستوى الوطني من خلال ملتقى الحماية الاجتماعية. من المحتمل أن يكون هذا بسبب الانقسامات السياسية الداخلية في العراق ولكن أيضًا بسبب النهج الإنساني المنعزل بين أزمة النازحين (العراق الفيدرالي) وأزمة اللاجئين (إقليم كردستان) وممارسات التنسيق ذات الصلة. علاوة على ذلك، ليس من الواضح إلى أي مدى شارك برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في ملتقى الحماية الاجتماعية على مستوى الحكومة العراقية، مما قد يقلل من التوعية والتنسيق. حيث يعد عدم تبادل المعلومات على المستوى القطري الأوسع بين عمليتي الإصلاح، بما في ذلك مصلحة كلاهما في العمل مع النموذج الإنساني المعدّل للاختبار بالوسائل البديلة، **فرصة ضائعة لإحداث تغيير أكثر تأثيرًا، واستخلاص دروس مستفادة أكثر تنوعاً.**

ونظرا لفقدان الزخم في ملتقى الحماية الاجتماعية واعتماد الإطار التجريبي للتحويلات النقدية مؤخرا (مع مجلس الوزراء حاليا)، لا تزال هناك فرصة لدمج برنامج إصلاح الحماية الاجتماعية في حكومة إقليم كردستان في البرنامج الأوسع لتنسيق لمساعدات النقدية الإنسانية والحماية الاجتماعية والعكس صحيح، مع الاعتماد على خطة عمل ملتقى الحماية الاجتماعية القائمة.

الأشخاص المحتاجون

لدى النظر في إصلاح ودمج الحماية الاجتماعية، هناك العديد من السكان داخل العراق ممن يرجح جدا أن يتم استبعادهم من آليات الحماية الاجتماعية – على الرغم من ضعفهم الشديد. ويورد القسم التالي تفاصيل الثغرات الرئيسية في البرمجة وكذلك الفئات التي يمكن استبعادها على مستوى المجتمع المحلي. ينبغي إشراك هؤلاء السكان في نقاش محدد حول التوصيات البرنامجية الشاملة في القسم التالي، لضمان عدم زيادة تهميشهم في برنامج الإصلاح.

المجتمعات المضيفة والأسر الضعيفة خارج المناطق المتأثرة بالنزاع. نظرًا لمركزية النزاع والنزوح (محليًا ودوليًا) في الاستجابة الإنسانية والحكومية في العراق، غالبًا ما تتعرض المجتمعات المضيفة لخطر الاستبعاد على حساب العائدين والنازحين. حيث تم استثناء المجتمعات المضيفة كفئة معرضة للخطر من خطة الاستجابة الإنسانية الأولية لعام ٢٠٢٠ وكذلك المناطق التي لا تعتبر 'متأثرة بالنزاع' (أي نينوى والأنبار وصلاح الدين وكركوك وديالى)، على الرغم من تعديل ذلك في ضوء جائحة كوفيد-١٩. ٣٣ بالتالي من المرجح أن تستبعد البرامج الحكومية التي تستخدم التسجيل عبر الإنترنت (شبكة الأمان الاجتماعي وبرنامج منحة) أولئك الذين ينتمون إلى المناطق الريفية والفقيرة إلى حد كبير، حيث قد يكون الوصول إلى الهواتف المتنقلة ووصول الأخصائيين الاجتماعيين أكثر محدودية (على سبيل المثال، المثنى، بابل، القادسية). وقد جلبت الاضطرابات الاجتماعية في العراق الانتباه إلى استياء المجتمعات المضيفة وأولئك من المناطق المهمشة. لذا تُعد المطالبة بتقديم دعم اجتماعي وخدمات أفضل أمرًا محوريًا في الرسائل الاحتجاجية. ففي حين أن هذه المناطق ربما لم تتأثر بشكل مباشر بالنزاع، فقد وصل الضرر الاقتصادي والسياسي وكذلك الافتقار إلى برنامج تنمية واضح، إلى جميع أنحاء البلاد.

العائلات 'المرتبطة بالمتطرفين'. تتعرض العائلات ذات الانتماء المفترض ولكن غير المؤكد للجماعات المتطرفة للوصم الاجتماعي في المخيمات والمجتمعات المضيفة، وهي غير مرحب بها في مناطقها الأصلية، وعرضة للاستبعاد من الخدمات الاجتماعية بسبب التمييز - من قبل المجتمعات والمسؤولين الحكومين (فريق العمل المعني بالعائدين (RWG)، ٢٠١٩، خطة الاستجابة الإنسانية، ٢٠٢٠).

---

٣٢ يلاحظ أن الإطار الحالي لا ينص على إدراج المستفيدين غير العراقيين (أي اللاجئين) بسبب القيود المالية، وإن كان ذلك قد يكون ممكنا في المستقبل.
٣٣ نظرا لعدم الاهتمام بالمجتمعات المحلية، هناك نقص في الأدلة اللازمة للبرمجة الإنسانية.

وتواجه نينوى تحديات خاصة بسبب هذه الديناميكية، لا سيما مع سكان المخيمات الذين يُنظر إليهم إلى حد كبير على أنهم بقوا في المخيمات بسبب انتمائهم المتصوّر. ويشكل التمييز في سوق العمل المحلي تحديًا لرفاه هذه الأسر على المدى الطويل، حيث تتمتع الأسر التي تعولها النساء بفرص اقتصادية أقل ولديها اعتماد كبير للغاية على مجموعاتها الاجتماعية وشبكات الديون للعيش (RWG, ٢٠١٩). وفي حين أن هذه الأسر ليست مستبعدة من المساعدات الإنسانية على أساس مبادئ الإنسانية وعدم التحيز، إلا أنه من المتوقع ألا يتم إدراجها بسهولة في برامج الحماية الاجتماعية الحكومية طويلة الأجل.

النازحون واللاجئون في كردستان. يقيم ما يقرب من نصف النازحين في العراق وجميع اللاجئين السوريين تقريبًا في إقليم كردستان (HRP, ٢٠٢٠) بالنظر إلى طبيعة الظروف المتدة لهؤلاء السكان النازحين، هناك حاجة إلى اتباع نهج طويل الأجل، إلا أن العقبات الإدارية – ناهيك عن القيود المالية التي تواجه حكومة إقليم كردستان – تتحدى تحول دون التحول عن الدعم العاجل. فالنازحون داخليًا غير مؤهلين للاستفادة من برامج الحماية الاجتماعية في كردستان كونهم بدون إقامة دائمة. أما اللاجئين فكونهم ليسوا مواطنين عراقيين، فهم غير مؤهلين أيضًا للحصول على مساعدات الدولة. وبما أن حكومة إقليم كردستان بصدد تعديل نظام الحماية الاجتماعية ليكون أكثر شمولاً لأفراد المجتمع الضعفاء، إلا أنه لوجود حاجة اقتصادية متزايدة بسبب جائحة كوفيد-١٩، فإنه ليس من الممكن سياسيًا أو ماليًا لحكومة إقليم كردستان توفير مساعدات لهؤلاء السكان. في حال تم تقليص المساعدات الإنسانية – ولا سيما المساعدات النقدية والمعونات الغذائية – أو توقفها، فمن المحتمل أن يؤدي ذلك إلى ضائقة اقتصادية شديدة لهؤلاء السكان.

العوامل المؤثرة على الخطوات المقبلة

في حين أن المبادرات المذكورة تفصيلاً أعلاه ستكون بمثابة خطوة إيجابية نحو نهج أكثر شمولاً ومراعاة للروابط في برمجة الحماية الاجتماعية، الا أن هناك العديد من العوامل البيئية التي ستشكل تحديًا لفعالية أي مبادرات تنسيق وتعاون.

الجوانب العملية السياسية والمالية. حدت الأزمة المالية الوطنية عمليا من القدرة على توسيع نطاق نظام الحماية الاجتماعية؛ يترتب على أي عبء إضافي يتم اعتماده نفقات إضافية، ناهيك عن الضغط السياسي الذي قد ينجم عن توسيع نطاق برامج الحماية الاجتماعية بينما لا يمكن دفع الأجور في الوقت المحدد أو في مستواها السابق. وسيتعين على أي جهد يبذل لتعديل آليات الحماية الاجتماعية القائمة التركيز أولا على تغيير وجهات النظر وكسب التأييد لاتباع رؤية مشتركة قبل المضي قدما بخطة العمل.

وبعيدا عن المخاوف المالية، هناك حجة قوية مفادها أن الحالة السياسية في العراق ستظل تعرقل إلى حد كبير التقدم نحو تحقيق هدف مشترك يتمثل في تقديم مساعدات كافية وموثوقة وخاضعة للمساءلة إلى أضعف الأسر في العراق. وشهدت حكومة العراق معدل تغير كبير في العامين الماضيين، مما أدى إلى تغييرات متكررة في الأولويات. حيث تشير التجربة إلى أن رؤساء الوزارات الرئيسية (وزارة العمل والشؤون الاجتماعية، ووزارة التجارة، ووزارة التخطيط) لهم تأثير كبير على مستوى المشاركة مع الشركاء الإنمائيين والإنسانيين وكذلك على سرعة واستيعاب برنامج الإصلاح. **إلا أن الطبيعة المترابطة ولكن المنعزلة لبرامج الحماية الاجتماعية عبر هذه الوزارات تعني أن يتم تنسيق التغيير وأن التأييد السياسي على نطاق أوسع أمر ضروري.** على سبيل المثال، الاستمرار في توسيع حجم ونطاق نظام التوزيع الغذائي لوزارة التجارة يحد مالياً من القدرة على توسيع آليات الحماية الاجتماعية المستهدفة من قبل وزارة العمل والشؤون الاجتماعية، إلا أنه من الواضح أن شبكة الأمان الاجتماعي التابعة لوزارة العمل والشؤون الاجتماعية تفتقر إلى النطاق والحجم اللازم للتصدى بشكل مناسب لمستوى الفقر المرتفع في البلاد (البنك الدولي، ٢٠١٧). إن اختلاف الأطر القانونية لكل برنامج يجعل الحل أكثر صعوبة. وكذلك، فإن توسيع آليات الحماية الاجتماعية في حكومة إقليم كردستان – حيث يُنظر إلى الإصلاح الواسع على أنه أكثر جدوى من الناحية السياسية – يعتمد على التعاون المالي ودعم الحكومة العراقية. ويزيد الانقسام المحلي 'لحكومة داخل حكومة' من تعقيد قدرة أي من الإدارتين على المضي قدمًا بفعالية، ولكنه يضيف أيضًا طبقة من التعقيد أما المشاركة مع المنظمات الدولية (مثل وكالات الأمم المتحدة والبنك الدولي) والجهات الفاعلة الإنسانية.

أدى حجم الاعتماد على مستوى السكان على آليات الحماية الاجتماعية – لا سيما نظام التوزيع العام ونظام التقاعد – إلى بيئة حماية اجتماعية مسيّسة للغاية في العراق – لا سيما فيما يتعلق بالهيكل والاستهداف الجغرافي (والإقصاء)، فضلاً عن الآليات المستخدمة لتحديد الهدف والتحقق من السكان (الزبيدي، ٢٠١٥). **يمكن أن تكون التغييرات في البرامج الاجتماعية عملية سياسية يصعب تأييدها، لا سيما إذا كانت الإصلاحات ستؤدي إلى إقصاء البعض من الدعم الذي كان متوقعًا عادة بغض النظر عن ضعف الأسرة.** حيث أدت التخفيضات الأخيرة في الرواتب العامة والتقاعدية والخدمات بسبب انهيار أسعار النفط العالمية والتداعيات الاقتصادية لجائحة كوفيد-١٩ إلى تفاقم الاضطرابات السابقة بشأن مزاعم الفساد وعدم الكفاءة والافتقار إلى الخدمات والحقوق الأساسية – خاصة في الجنوب.

٣٤ باستثناء نظام التوزيع العام، فهو برنامج وطني.

آليات إيصال فعالة على نطاق واسع. يمتلك العراق سوقًا متنوعًا نسبيًا لآليات إيصال التحويلات النقدية، وتعد عمليات التوزيع عبر النظام المصرفي هي الآلية المفضلة لآليات الحماية الاجتماعية الحكومية، على الرغم من استخدام كل من الخدمات النقدية المتنقلة والتوزيع النقدي المباشر عبر نظام الحوالة[٣٥]. تمكنت الوكالات الإنسانية والمنظمات الدولية أيضًا من الاستفادة من مجموعة الخدمات المتاحة، على الرغم من أنه كان هناك تفضيل بشكل عام للنقد في اليد مع تحول تدريجي نحو آليات التحويل الإلكتروني بسبب النطاق الواسع للمساعدات (على سبيل المثال، برنامج الأغذية العالمي، اللجنة الدولية للصليب الأحمر). **مع ذلك، فقد تم تسليط الضوء على القيود المفروضة على الخدمات المصرفية والنقدية المتنقلة بمرور الوقت** (سمارت، ٢٠١٧). وبينما أثبتت الخدمات النقدية المتنقلة فعاليتها في تقديم البرامج الإنسانية (برنامج الأغذية العالمي، والمفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، واللجنة الدولية للصليب الأحمر، وبعض شركاء المساعدات الإنسانية الآخرين)، إلا أن إيصال برنامج التحويلات الطارئة للحكومة العراقية 'منحة' قد تسبب في تأخيرات خطيرة في إيصال التحويلات الإنسانية بسبب محدودية القدرات من مزود خدمة الهواتف المحمولة. علاوة على ذلك، يعتمد نظام تحويل الأموال عبر الهاتف المحمول على شبكة من البائعين. وفقًا لبعض الجهات الفاعلة الإنسانية، هناك قدرة محدودة للإشراف على هؤلاء البائعين ومعالجة الشكاوى المتعلقة بـ'الرسوم' الإضافية أو غيرها من الممارسات القسرية، مثل إجبار العملاء على سحب القيمة الكاملة لحساب الخدمات النقدية المتنقلة من خلال وسائل عدوانية. لدى (آسيا سيل) بروتوكول معالجة الشكاوى والمظالم مصمم خصيصًا للتحقيق في ممارسات البائعين، إلا أن مثبتة هذا النظام ليست معروفة تمامًا لأن الأمر متروك للمستفدين بالاتصال بالرقم وتقديم الشكوى.

الشمول المالي. بالنسبة للخدمات المصرفية والخدمات النقدية المتنقلة، غالبًا ما يكون لدى السكان الأكثر ضعفًا وثائق مدنية قديمة أو لا يمتلكون أي وثائق تعريف بالهوية تلزم لتلقي الخدمات، بما في ذلك بطاقات نظام التوزيع العام وبطاقات الهوية الوطنية. تعد هذه العملية صعبة بشكل خاص لأولئك في المناطق المتضررة من النزاع حيث تعطلت الإدارة المدنية لفترة طويلة. وتعد الأرامل (خاصة في حالات تعدد الزوجات) معرضات للخطر بشكل خاص. ويُستبعد اللاجئون من الخدمات المالية الرسمية لأنهم يفتقرون إلى بطاقات الهوية الوطنية، فيما لا تكفي حالة اللاجئ وحدها للوصول إلى حساب مصرفي أو خدمات نقدية متنقلة إلا إذا خضع الشخص لعملية التسجيل لدى اللجنة الدائمة لوزارة الداخلية (PC-MoI). لذا حصلت المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين على إذن خاص من البنك المركزي للاجئين الذين يتلقون تحويلات نقدية منتظمة ليتم تسجيلهم في الخدمات النقدية المتنقلة باستخدام التحقق من بصمة العين لمن لم يخضعوا لهذه العملية – ولكن فقط للمستفيدين المسجلين. إلى جانب هذه التحديات العملية، كثيرًا ما يتم تسليط الضوء على العوائق الثقافية. **كثير من العراقيين الضعفاء لا يتعاملون مع النظام المصرفي الرسمي، ويتعامل عدد أقل من ذلك مع الخدمات النقدية المتنقلة.** وقد ارتبط ذلك بتدني الثقة في متانة هذه المؤسسات، وعدم الإلمام بالخدمات، والعوائق التي تحول دون الالتحاق (أي متطلبات التوثيق، والإدارة، والرسوم). ويزيد تاريخ التحديات المتعلقة بالسيولة في النظام المصرفي الرسمي والفجوات الجغرافية في شبكة الهواتف المحمولة وتغطية البائعين من الإحجام عن التعامل مع هذه الأنظمة. إلا أنه من أجل إنشاء نظام حماية اجتماعية متكامل وفعال، يجب القيام باستثمارات كبيرة في آليات شاملة لتقديم المساعدات النقدية. إلا أن الصعوبة في ضمان تحقيق ذلك على نطاق واسع للفئات الأكثر ضعفًا تكمن في سبب أن استخدام أنظمة الحوالة لإيصال النقد في اليد يظل آلية شائعة للتحويل.

٣٥ في الفترة من ٢٠١٤ إلى ٢٠١٦، استخدمت وزارة الهجرة والمهجرين (MoDM) شبكات الحوالة لتوزيع المساعدات النقدية على الأسر النازحة. تم إيقاف هذا البرنامج لعدة أسباب، وبالتالي لم يتم استعراضه في هذا التقرير.

العوامل المؤثرة على الخطوات المقبلة

إعادة تفعيل ملتقى الحماية الاجتماعية

يجب إعادة تفعيل ملتقى الحماية الاجتماعية بهدف البناء على التقدم المحرز والإقرار بالدروس المستفادة. حدد ملتقى الحماية الاجتماعية الخطوات الأولى لاستطلاع دمج الحكومة العراقية والبرمجة الإنسانية. إن الخطوات التي تم اتخاذها بالفعل من قبل الاتحاد النقدي العراقي في إعادة تصميم أداة تقيم الضعف الأجتماعي والاقتصادي ونموذج الاختبار بالوسائل البديلة لأساسي بالإضافة إلى اعتماد الأداة من قبل شركاء فريق العمل المعني بالنقد تعني أن ما يقرب من عامين من البيانات الخاصة بإحالات شبكة الأمان الاجتماعية المحتملة موجودة بالفعل. وعلى الرغم من عدم تنفيذ خطة العمل بعد تطوير مشروع الإطار المرجعي لملتقى الحماية الاجتماعية، فإن هناك أسس للخطوات المقبلة التي تم التفكير فيها بالفعل والتي يمكن إقرانها بالدروس المستفادة من فشل تلك العملية. من المهم على وجه التحديد أن تأخذ إعادة تفعيل هذا التمرين في الاعتبار ما يلي.

- **يجب ترشيح 'مشرف' أو 'منظم اجتماعات' يشرف على ملتقى الحماية الاجتماعية.** وسيكون لهذا الشخص (الأشخاص) دور مماثل لدور منسق المجموعات من حيث أنه سيعقد اجتماعات، وييسر أو يرتب التسهيلات، ويضمن تقديم وقائع الاجتماع في الوقت المناسب، وتبادل المعلومات، ويضمن عموماً إحراز تقدم بشأن الأهداف المتفق عليها. كما أن وجود منسق لهذه العملية سيتيح تحسين تبادل المعلومات والربط الشبكي بين الوكالات المشاركة وبين فرق العمل التي يمكن إنشاؤها.

- **يجب تطوير مبادئ مشتركة.** ويشمل ذلك ضمان اتفاق الجهات الفاعلة الإنسانية والإنمائية والحكومية فيما يتعلق بالرؤية العامة للنهج المنسقة. ماذا تعني الحماية الاجتماعية؟ ما هي نظرية التغيير بالنسبة لنهج مدمج/متكامل؟ ما هي المبادئ المشتركة للنهج المنسقة (مثل الموافقة، وتعميم مراعاة الحماية، والمساءلة)؟ كيف سيتم إدراج كل مبدأ في نظرية التغيير في كل مرحلة؟ ما هي المؤشرات التي انعكست في كل خطوة من خطوات العملية؟

- **سيحتاج ملتقى الحماية الأجتماعية إلى اتباع نهج 'فرق تسد'.** هناك حاجة إلى التنسيق السياسي والفني عبر العديد من الوكالات والوزارات والمجالات الإدارية. قد يكون الأطار المرجعي هو الأفضل لتحديد 'ملتقى' مشترك لبناء توافق آراء سياسي أوسع، وبناء العلاقات، وضمان 'المعرفة المؤسسية' والزخم – ومع ذلك، فإن وجود فريق فني وتشغيلي محدد لا يتعامل إلا مع الأطراف الضرورية لتشغيل نموذج تجريبي قد يمنع تأخير المناقشات الفنية دون داع. ويمكن إعادة التقدم والقرارات الأوسع نطاقاً إلى الملتقى على فترات منتظمة. ويوصى بأن يركز الملتقى أولاً على إطار مرجعي محدود (مثل دمج شبكة الأمان الاجتماعي والمساعدات النقدية متعددة الأغراض) ثم يضيف فرق فنية حسب الحاجة والأهمية (مثل إصلاح نظام التوزيع العام، إلخ). من المهم أن يبقي ملتقى الحماية الأجتماعية عمليًا في صميمه لتجنب فقدان الزخم.

- **ينبغي إشراك حكومة إقليم كردستان في ملتقى الحماية الاجتماعية.** نظراً لوجود مبادرات منفصلة على المستوى الفدرالى (مكتب الشؤون الخارجية والكومنولث والتنمية البريطانى (FCDO)، البنك الدولى، الاتحاد النقدي العراقي، الحكومة) وحكومة أقليم كردستان (حكومة كردستان، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين) لمواءمة برامج الحماية الاجتماعية مع الاستجابات النقدية الإنسانية، فمن المنطقي إيجاد طريقة عملية سياسياً لإدارة برنامج تجريبي منسق – أو على الأقل برامج تجريبية يتم تنفيذها بالتوازي لأغراض جمع أفضل الممارسات والدروس المستفادة.

من الناحية العملية، في حال أقر نقل المستفيدين من برامج التحويلات النقدية الإنسانية إلى برامج الحماية الاجتماعية الحكومية، والأفضل من ذلك، ازداد التنسيق بين المبادرات المستقبلية، **يجب إقامة علاقات مباشرة بين العاملين في المجال الإنساني وموظفي الحكومة العراقية وحكومة إقليم كردستان.** ولتوفير القدرات المطلوبة للمشاركة في هذا المستوى، هناك خياران: الربط مع فريق العمل المعنى بالنقد أو الاتحاد النقدي العراقي. بينما يوفر فريق العمل المعنى بالنقد تمثيلًا واسعًا للجهات الفاعلة في مجال المساعدات النقدية الإنسانية، **قد يكون الاتحاد النقدي العراقي أكثر ملائمة للمشاركة مباشرة في طرح عمليات الاختيار والتحقق الشاملة القائمة على الاختبار بالوسائل البديلة** لعدة أسباب. أولاً، يتألف الاتحاد النقدي العراقي من أكبر الجهات الفاعلة في مجال المساعدات الانسانية متعددة الاغراض في العراق والذين لديهم فهم دقيق لمدى تعقيد تشغيل العمليات والأنظمة النقدية الفنية، بما في ذلك المشاركة المجتمعية، وتحديد الفئات السكانية الضعيفة، ودعم إحالة الوثائق المدنية، وأنظمة إدارة المعلومات، وآليات الشكاوى والمظالم.[٣٧]

---

٣٤ على الرغم من صعوبة الأمر بشكل يمكن فهمه بالنظر إلى الواقع المالي الحالي، فإن إدراج النازحين واللاجئين غير المقيمين في كردستان في النهج طويلة الأجل أمر بالغ الأهمية لدمج أولئك الذين من غير المرجح أن يعودوا. وينبغي دمج المناقشات المبدئية المحيطة بإدراج النازحين واللاجئين كفئات سكانية مستضعفة في عمليات إصلاح شبكات الأمان الاجتماعي، حتى لو لم تسفر هذه المناقشات إلا عن عملية إدماج في مرحلة لاحقة.

٣٧ اعترف البنك الدولي بهذه القوة الخاصة في مقترح المشروع الطارئ لتحقيق الاستقرار الاجتماعي والقدرة على الصمود (ESSRP) لعام ٢٠١٨، حيث "من المتوقع أن يتم التعاقد مع لمنظمات غير الحكومية كميسرين لدعم المراحل المختلفة للعمل المجتمعي والرصد" لتنفيذ نظام شبكات الأمان الاجتماعي المعدل. (البنك الدولي، ٢٠١٨ج، ص ٢٥).

ثانيا، يتواجد شركاء الاتحاد النقدي العراقي في الميدان في جميع أنحاء العراق، ولديهم بالفعل فهم دقيق لموقع المجتمعات المحلية الضعيفة، ولديهم القدرة على نشر فرق في المناطق المحتاجة. ثالثا، قد يتوافر لدى الاتحاد النقدي العراقي قدرة أكبر على المشاركة في مستوى الدعم الفني المطلوب إذا كان لدى فريق العمل المعني بالنقد تفويض موسع في توفير الدعم النقدي الفني للمجموعات الأخرى (بوصفها فريق عمل شامل) ومواصلة الدعوة إلى برمجة التحويلات النقدية على مستوى اتحاد النقد وسبل العيش من أجل العراق.

تبادل البيانات والحماية والمساءلة

يمثل أحد المكونات الرئيسية للتنسيق الأكثر فعالية بين نظم الحماية الاجتماعية والمساعدات النقدية الإنسانية في القدرة على إدارة البيانات ومشاركتها. قواعد البيانات الحكومية والإنسانية الحالية مجزأة خارج الاتحاد النقدي العراقي، ولا يمكن تحديد ازدواجية الأسر الفردية بسهولة باستثناء الحفاظ على مناطق عمل متميزة جغرافيًا بين الوكالات الإنسانية، وفي حالة البرامج الحكومية، إجراء المقارنات اليدوية لمجموعات البيانات. ليس من الواقعي الإشارة إلى وجود نظام بيانات واحد على الإطلاق، ولكن لا بد من وجود درجة أعلى من قابلية التشغيل المتداخل بين الأنظمة لتتمكن من السماح بنقل المستفيدين بسلاسة بين البرامج وتحديد الازدواجية. سيحتاج أي تحرك نحو مزيد من التشغيل المتداخل إلى إعطاء الأولوية لمسؤولية البيانات وعدم التسبب في أي ضرر رقمي. في حين أنه من الصعب التوصل إلى حلول لا تعني التخلي عن أنظمة إدارة البيانات الخاصة بالوكالات أو المساومة على حماية البيانات، إلا أن هناك بعض الخطوات الفورية التي يمكن اتخاذها.

- **التركيز على الأطراف الفاعلة الفنية.** أثناء الانخراط في البرامج التجريبية لملتقى الحماية الاجتماعية، يجب أن يكون هناك جهد متزامن للعمل على عمليات إدارة البيانات في كل من العمليات الإنسانية والحكومية، مع الجهات الفاعلة الإنسانية التي تدعم الهيئات الحكومية بالدعم الفني عند الاقتضاء. يمكن تحقيق ذلك بشكل أكثر فاعلية من خلال التركيز على بناء القدرات الفنية الموجهة مباشرة إلى مسؤولي المعلومات في حكومة العراق وحكومة إقليم كردستان. وبينما توجه وزارة العمل والشؤون الاجتماعية برامج الحماية الاجتماعية، فإن إدارة البيانات في كل من حكومة العراق وحكومة إقليم كردستان تدار من كل وزارة التخطيط المعنية، والتي لديها نهج أكثر تكنوقراطية بشكل عام في الوكالات الإنسانية، تعتبر أقسام الرصد والتقييم والمساءلة والتعلم (MEAL) هي الأنسب للتعامل مع إدارة مجموعة البيانات الشاملة مع موظفي وزارة التخطيط. إن دعم العلاقات الفنية والشراكات لتحقيق 'مكاسب صغيرة' لإدارة البيانات (الأساليب المتسقة لتسجيل المعلومات الديموغرافية، وأرقام التعريف، والمعلومات الجغرافية) سيساهم في جعل البيانات قابلة للمقارنة دون أن تتخلى أي أطراف عن التحكم بمجموعات البيانات. ويمكن أن توفر تجربة برنامج الأغذية العالمي في العمل على طرح تطبيق نظام التوزيع العام Tamwini ('بطاقتي التموينية') دروساً مفيدة.

- **التركيز على المبادئ الأساسية للمساءلة.** على الرغم من أن الجهات الفاعلة الإنسانية ليست مثالية، إلا أن لديها نهجًا منظمًا للغاية لإدارة الشكاوى، ويمكنها ضمان درجة معقولة من التعامل مع القضايا بشكل عادل ومهني. هذا يتطلب الكثير من القدرات الإضافية. علاوة على ذلك، يتم تطبيق مبادئ الحماية بشكل عام لضمان 'نهج عدم إلحاق الضرر' – وهذا يشمل الموافقة المستنيرة والسرية. في حالة تقديم مشروع تجريبي، يجب تحديد مبادئ المساءلة فيما يتعلق بملاحظات العملاء وكذلك الموافقة المستنيرة وحماية البيانات والمشاركة والاستخدام. ومثل مبادئ ملتقى الحماية الاجتماعية، يجب أن تكون هذه المبادئ مصحوبة بمؤشرات يمكن استخدامها لقياس درجة احترام مبادئ المساءلة في كل خطوة من خطوات التنفيذ التجريبي.

- **النظر في مبادئ البيانات لنهج الاختبار بالوسائل البديلة.** يتمثل أحد الشواغل التي تم تسليط الضوء عليها في عملية تعديل برامج الحماية الاجتماعية الحكومية في ضمان أن نهج الحماية الجماعية المعدل في كل من العراق وإقليم كردستان يستهدف الأشخاص الأكثر ضعفاً. بالنسبة للبعض، يعتمد هذا على الحفاظ على نموذج الترجيح المطبق على الأسر التي تم تقييمها بشكل مركزي نسبيًا – مما يقلل من قدرة الأفراد على إقصاء الأسر. نظرًا لأن الأخطاء في الاختيار من غير المرجح أن تأتي من نموذج الاختبار بوسائل بديلة بل المرجح أن تأتي من التنفيذ؛ لذلك، ينبغي أيضًا النظر في تدريب الأخصائيين الاجتماعيين والممارسات المشتركة لرصد الأداء. يجب أن يقترن ذلك ببناء القدرات العامة مع الشركاء الحكوميين بشأن مزايا نهج الاختبار بوسائل بديلة، وتحديداً الموثوقية المتزايدة وخطأ الاستبعاد المنخفض.

العوامل المؤثرة على الخطوات المقبلة

يجـب إعادة تفعيل ملتقى الحمايـة الاجتماعية بهدف البناء على التقدم المحرز والإقرار بالدروس المسـتفادة. حدد ملتقى الحماية الاجتماعيـة الخطـوات الأولى لاسـتطلاع دمج الحكومـة العراقية والبرمجة الإنسـانية. إن الخطوات التي تم اتخاذهـا بالفعل من قبل الاتحاد النقدي العراقي في إعادة تصميم أداة تقيم الضعف الأجتماعى والاقتصادي ونموذج الاختبار بالوسائل البديلة لأساسي بالإضافة إلى اعتمـاد الأداة مـن قبـل شركاء فريـق العمل المعني بالنقد تعني أن ما يقـرب من عامين من البيانات الخاصة بإحالات شـبكة الأمان الاجتماعيـة المحتملـة موجـودة بالفعـل. وعلى الرغم من عـدم تنفيد خطة العمل بعـد تطوير مشروع الإطار المرجعـى لملتقى الحماية الاجتماعيـة، فـإن هنـاك أسـس للخطوات المقبلة التي تـم التفكير فيها بالفعل والتي يمكـن إقرانها بالدروس المسـتفادة من فشل تلك العملية. من المهم على وجه التحديد أن تأخذ إعادة تفعيل هذا التمرين في الاعتبار ما يلي.

- **التبادل الأفضل للمعلومات حول الاسـتجابات الحالية بين الحكومة والجهات الفاعلة الإنسـانية (والعكس صحيح) مطلوب مـن أجل تقليل التداخـل إلى أدنى حد ومنع حدوث انقطاعات في البرامج.** ويمكن للجهات الفاعلة في المجال الإنسـاني أن تكون جهات فاعلة في تنسيق توفير المعلومات للمجتمعات المحلية وحشد الاستجابة الشاملة. إذا مضت حكومة إقليم كردستان قدما في برنامجها للتحويلات النقدية للاستجابة لحالات الطوارئ، فهناك فرصة لتحسين المشاركة الاستباقية. ولا يوجد حاليا ملتقى محدد لتبادل هذه المعلومات؛ هناك فرصة أمام فريق التنسيق المشترك بين المجموعات (ICCG) لضمان جمع هذه المعلومات ونشرها.

- في حين ان فرصة التنسيق الاستباقية لبرنامج منحة قد فقدت، **فإن تقيم الاثر المشترك سيكون مبادرة مفيدة لتوجيه الاستجابات في المستقبل وإتاحة فرصة كبيرة للتعلم المتبادل وبناء القدرات الفنية.**

- **زادات جائحةكوفيـد-١٩ مـن الحاجـة إلى تنفيذ اسـتجابة نقدية إنسـانية** على خلفية الاسـتجابة الإنسـانية التي كانـت آخذة في التناقص. يشـمل هذا توسـيع الاهتمام بالمناطق الواقعة خارج المناطق المتضررة من النزاعات' بالنظر إلى ما هو معروف عن الفقر العـام. وتعتبر الوكالات الإنسـانية مؤهلة تماما للتوسـع السريع لفترة قصيرة لمسـاعدة السـكان على تجاوز الأزمـة الاقتصادية، مع الحفاظ في الوقت نفسـه على نهج خاضع للمسـاءلة يكون قادرا على إنتاج بيانات تسترشـد بها الاسـتجابات المستقبلية. وتحد أزمة الاقتصـاد الـكلي الـتي تواجهها حكومة العراق وحكومة إقليم كردسـتان من القدرة على تنفيذ برامج موسـعة محددة الهدف ، في حين تبين أن مسارات برنامج الحماية الاجتماعية القائمة تستبعد أشد الفئات ضعفا.

الأعمال المذكورة

Alkhoja, Ghassan; Ramzi Neman; Sara Hariz (2016). Social Safety Nets in Iraq: Reform in a Time of Fragility, Conflict and Violence. Washington DC: World Bank.

Alzobaidee, Hasan Latef K. (2015). *Social Protection and Safety Nets in Iraq*. Sussex: Institute of Development Studies.

CaLP (2020). *Cash Consortium of Iraq: Case Study Findings*. Cash Learning Partnership.

Cash Consortium of Iraq (CCI) (2018). *The Social Protection Network in Iraq: Initial Mapping and Functionality Analysis*. Erbil: CCI.

Cash Working Group (CWG) Iraq (2020a). *MPCA & Vulnerability Assessment: Combined 2020 Guidelines*. Erbil: CWG.

Cash Working Group (CWG) Iraq (2020b). Cash and Voucher Assistance Guidance – COVID-19: Recommendations, Guidance, Risk Mitigation Measures for Cash Response. Erbil: CWG.

Cash Working Group (CWG) Iraq (2020c). *Humanitarian Assistance and Social Safety Nets in Protracted Crises A Case Study of Iraq*. Erbil: CWG.

Cooper, Rachel (2018). *Social safety nets in fragile and conflict-affected states*. London: DFID.

European Commission (2019). *Guidance Package on Social Protection across the Humanitarian-Development Nexus, Case Study: Iraq*. Brussels: EC.

FAO, IFAD, WFP and World Bank (2020). *Iraq COVID-19 Food Security Monitor, July 2020*. Erbil: FAO.

Fallavier, Pierre/UNDP (2020). *Poverty-based Social Safety Nets in the Kurdistan Region of Iraq: Policy and technical guidelines for a regulatory framework to be tested with the design and implementation of a pilot cash transfer program in 2020*. Erbil: UNDP.

Gilligan, Daniel (2020). *Social safety nets are crucial to the COVID-19 response. Some lessons to boost their effectiveness.* Washington DC: International Food Policy Research Institute.

International Policy Center for Inclusive Growth (IPC-IG) (2017). Social Protection after the Arab Spring, Volume 14, Issue 3. Brasilia: IPC-IG.

Krishnan, Nandini; Setgio Oliveri and Racha Ramadan (2018). 'Estimating the Welfare Costs of Reforming the Iraq Public Distribution System: A Mixed Demand Approach', *Journal of Development Studies* 55 (1): 91-106.

Kurdistan Regional Government (KRG) (2016). *Social Protection Strategic Framework: A Time for Reform*. Erbil: KRG.

Livani, Talajeh & Carol Graham (2018). Can Social Protection programmes improve life satisfaction? Lessons from Iraq. Washington DC: Brookings.

Phadera, Lokendra; Dhiraj Sharma; Matthew Wai-Poi (2020). *Iraq's Public Distribution System: Utilization and Impacts During Displacement*. Washington DC: World Bank.

Returns Working Group (RWG) (2019). *Protracted Displacement Roundtable Discussion*, 15 May 2019. Available at: http://iraqrecovery.org/Files/39/1127.pdf.

UNDP (2016). *Project Document: Funding Facility for Economic Reform in KRG (FFER)*. Erbil: UNDP. Available at: https://info.undp.org/docs/pdc/Documents/IRQ/FFER%20ProDoc%20proposal.pdf

UNICEF Iraq (2017). Child Poverty in Iraq: An Analysis of Child Poverty Trends and Policy Recommendations for the National Poverty Reduction Strategy 2017-2021. Erbil: UNICEF.

UNHCR (2019). *Iraq: Syrian Refugee Statistics, December 2019*. Erbil: UNHCR.

UNOCHA (2020). *Humanitarian Response Plan Iraq*. Geneva: UNOCHA.

Smart, Kristen (2017). Challenging the system: humanitarian cash transfers in Iraq. London: Overseas Development Institute (ODI).

Smith, Gabrielle (2020). *Linking CVA and Social Protection in MENA Region*. Amman: Cash and Learning Partnership.

World Food Programme (WFP) (2020). *WFP Iraq Country Brief: June 2020*. Erbil: WFP.

World Bank (2006). *Pensions in Iraq: Issues, general guidelines for reform, and potential fiscal implications*. Washington DC: World Bank.

World Bank (2009). *A Concept Note for Pension Reform Implementation Support Technical Assistance: Improving Old-Age Income Security in Iraq*. Washington DC: World Bank.

World Bank (2014). Iraq: The Unfulfilled Promise of Oil and Growth: Poverty, Inclusion and Welfare in Iraq, 2007-2012. Washington DC: World Bank.

World Bank (2015). The Kurdistan Region of Iraq: Assessing the Economic and Social Impact of the Syrian Conflict and ISIS. Washington DC: World Bank.

World Bank (2016). *Social Safety Nets in Iraq: Reform in a time of Fragility, Conflict and Violence, Quick Notes Series 161*. Washington DC: World Bank.

World Bank (2017). Iraq: Systematic Country Diagnostic. Washington DC: World Bank.

World Bank (2018a). *Iraq Economic Monitor: Towards Reconstruction, Economic Recovery, and Fostering Social Cohesion*. Washington DC: World Bank.

World Bank (2018b). *The State of Social Safety Nets 2018*. Washington DC: World Bank.

World Bank (2018c). *International Bank for Reconstruction and Development Project Appraisal Document on a Proposed Loan in the Amount of $200 Million to the Republic of Iraq for the Iraq Emergency Social Stabilization and Resilience Project, March 22 2018*. Washington DC: World Bank.

CaLP
شراكة التعلم النقدي

منذ بداية جائحة كوفيد-١٩ شـهدنا زيادة كبيرة في اسـتخدام التحويلات النقدية الإنسانية لحماية الأرواح وسبل العيش. كما شهدنا في الوقت نفسـه توسـعا هائلا في نظـم الحماية الاجتماعية لتلبية الاحتياجـات المتزايدة. تبحث هذه الدراسـة في كيفية عمل نظم الحماية الإنسانية والاجتماعية بشكل أكثر فعالية معًا في العراق، لزيادة تأثيرها المشترك على الفئات الأكثر ضعفًا، ووضع توصيات واضحة للفريق القطري.

تم إعداد هذا التقرير بتكليف من شراكة التعلم النقدي (CaLP)
وبتمويل سخي من وزارة الخارجية الاتحادية الألمانية (GFFO).

المساعدة الإنسانية الألمانية
DEUTSCHE HUMANITÄRE HILFE