

9. الآثار المترتبة من السياسة العامة: التعلم من الماضي لبناء مستقبل أفضل

أكثر مما هو عليه الحال في أغلب البلدان، فإن الفقر والحرمان في العراق هما من أعراض إرث شاق للعنف وهشاشة اقتصاد هزيل يعتمد اعتمادا كبيرا على النفط وعلى التدخل الحكومي، و عقود من التنمية الضائعة . من أجل تناول الهدافين في هذا السياق ومع استمرار العنف، تتطلب نهجا منسقا ومتعدد القطاعات، يجمع بين جهود المدى القصير والمدى المتوسط.

ان توفير على السلام والأمن والحفاظ عليهما في جميع أنحاء البلاد هو شرط مسبق للنمو الاقتصادي المستدام والسليم . فضلا عن ذلك فإن العراق بحاجة إلى تعزيز الروابط الطبيعية بين النمو والرفاهية من خلال إدارة أفضل للموارد النفطية، والتنويع غير النفطي للاقتصاد، وردم التفاوتات المكانية وتنمية القطاع الخاص وتنفيذ نظام شبكة حماية مصمم تصميميا جيدا وشاملا. عملية نمو اقتصادي التي تخلق فرص العمل وزيادة الدخل، مع الحفاظ على حوافز المشاركة في العمل والاستثمار في التعليم، هي مسار أقل تكلفة للحد من الفقر وتعزيز الاندماج . وفي الوقت نفسه، يواجه العراق عجزا كبيرا في البنية التحتية والخدمات ورأس المال البشري، والتي يتوجب معالجتها فضلا عن ذلك، فإن التدخلات المستهدفة ضرورية، لمعالجة عدم المساواة الطويلة عبر المكان والجماعات .

في تحديد المجالات لاجراء يتعلق بالسياسة، من الضروري استنكار عدد من المبادئ الرئيسية وهي:

- السلام والأمن والنمو الاقتصادي هي متطلبات تأسيسية للتنمية، والتي بدونها سيكون من الصعب تحقيق مكاسب الرفاهية واستدامتها.
- سيكون التابع مهما جدا لتأمين مكاسب الإصلاح، وسوف تحتاج المعوقات من جانبي العرض والطلب الى تخفيف في وقت واحد: على سبيل المثال، ان الاستثمار في توفير التعليم وتحسين نوعيته لن تؤتي ثمارها من دون فرص عمل كافية ومنتجة تدر عوائد مناسبة على سوق العمل
- الاستفادة من الآثار غير المباشرة والواجه التكاملية للسياسات والبرامج، مثل برامج الاشغال العامة المستهدف مكانيا لتوليد فرص العمل وزيادة الدخل مما يوفر القدرة على معالجة العجز في البنية التحتية وبناء المهارات لفرص العمل في المستقبل؛
- وأخيرا، بينما نجد أن هناك مجال واضح لاتخاذ إجراءات عاجلة، فإن هناك حاجة أيضا لجهود أخرى تتطلب التطلع إلى الأفق البعيد الأجل.

يتطلب اطار سياسة شاملة لتعزيز رفاهية الشعب العراقي منهجا يتألف من ثلاثة محاور:

- ارساء السلام والأمن والنمو الاقتصادي هي متطلبات اساسية للتنمية،
- الحفاظ على النمو الاقتصادي، وإدارة عائدات النفط، وتعزيز تنويع الاقتصاد لصالح الأنشطة غير النفطية وتلك التي يقودها القطاع الخاص . في حين أن هذه سوف تؤتي ثمارها في الأجلين المتوسط والطويل، يجب أن تزرع البذور الآن .
- تطبيق نظام فعال وشامل لشبكات الحماية الاجتماعية لمعالجة حالات الحرمان والضعف المتعددة للسكان، مع معالجة العجز في رأس المال البشري والتفاوتات المكانية .

التحليل الوارد في هذا التقرير يشير حتى الآن الى التحديات التي لا تعد ولا تحصى والعميقة الجذور للحد من الفقر وتحقيق الرخاء على نطاق واسع في العراق. أكثر مما هو عليه في معظم البلدان، فان الفقر والحرمان في العراق هما من أعراض إرث شاق للعنف وهشاشة اقتصاد هزيل يعتمد اعتمادا كبيرا على النفط وعلى التدخل الحكومي، وارث عقود من التنمية المفقودة. سوف نتناول الهدفين المتلاصقين في هذا السياق ومع استمرار العنف يتطلب الامر نهجا منسقا ومتعدد القطاعات، يجمع بين جهود المديين القصير والمتوسط.

1. متطلبات السياسة العامة

ان توفير السلام والأمن والحفاظ عليهما في جميع أنحاء البلاد هو شرط مسبق للنمو الاقتصادي المستدام والسليم . فضلا عن ذلك، فإن العراق بحاجة إلى تعزيز الروابط الطبيعية بين النمو والرفاهية من خلال إدارة أفضل للموارد النفطية، والتنوع غير النفطي للاقتصاد، وردم التفاوتات المكانية وتنمية القطاع الخاص وتنفيذ نظام شبكة حماية اجتماعية مصمم تصميميا جيدا وشاملا. إن عملية نمو اقتصادي تخلق فرص العمل وزيادة المدخولات، مع الحفاظ على حوافز المشاركة في العمل والاستثمار في التعليم، هي مسار أقل تكلفة للحد من الفقر وتحقيق الاندماج . وفي الوقت نفسه، يواجه العراق عجزا كبيرا في البنية التحتية والخدمات ورأس المال البشري، والتي يتوجب معالجتها. فضلا عن ذلك، فان التدخلات المستهدفة ضرورية، لمعالجة عدم المساواة الطويلة عبر المكان والجماعات.

في تحديد المجالات لاجراء يتعلق بالسياسة، من الضروري استذكار عدد من المبادئ الرئيسية وهي:

- السلام والأمن والنمو الاقتصادي هي متطلبات تأسيسية للتنمية، والتي بدونها سيكون من الصعب تحقيق مكاسب الرعاية واستدامتها.
- سيكون النتائج مهما جدا لتأمين مكاسب الإصلاح، وسوف تحتاج المعوقات من جانبي العرض والطلب الى التخفيف في وقت واحد: على سبيل المثال، ان الاستثمار في توفير التعليم وتحسين نوعيته لن تؤتي ثماره بدون فرص عمل كافية ومنتجة تدر عوائد مناسبة على سوق العمل؛
- الاستفادة من الآثار غير المباشرة والتكامل، مثل برامج الاشغال العامة المستهدف مكانيا لتوليد فرص العمل وزيادة الدخل مما يوفر القدرة على معالجة العجز في البنية التحتية وبناء المهارات لفرص العمل في المستقبل؛
- وأخيرا، بينما هناك مجال واضح لاتخاذ إجراءات عاجلة، وهناك حاجة أيضا لجهود أخرى تتطلب التطلع إلى الأفق البعيد الأجل.

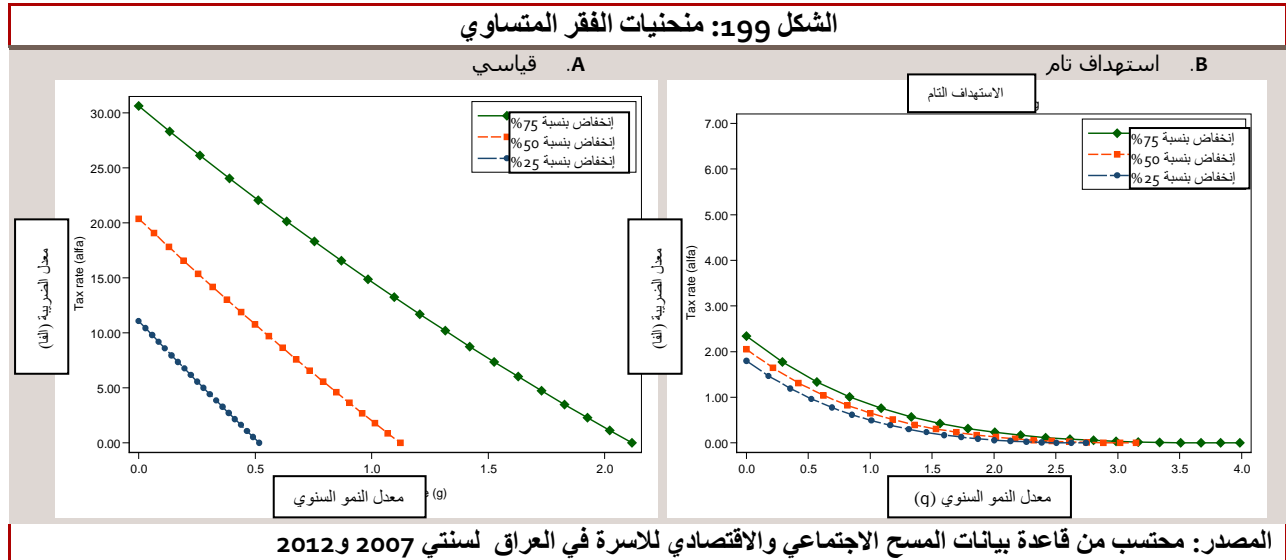
تعتمد الاستراتيجية الحالية نحو التخفيف من الفقر بشكل كبير على التدخل الحكومي، سواء من خلال خلق فرص عمل في القطاع العام، أو من خلال توزيع التحويلات، التي تشمل في المقام الأول دعم المواد الغذائية الشامل. هذا النهج السابق لا يخلق فرص عمل كافية، ولا يشجع تنمية القطاع الخاص، ويشكل في الواقع عوائق كبيرة امام المشاركة في القوى العاملة . يبقى نظام التوزيع العام شبكة الحماية الوحيدة التي تعطي الفقراء بشكل كاف ، وبينما يوفر مستوى أساسي من الأمن الغذائي يبقى سوء التغذية في مرحلة الطفولة مصدر قلق، ونظام التوزيع العام غير كافٍ لمعالجة الحرمان المتعدد في رأس المال البشري وفرص العمل التي تواجهها الشرائح الأقل حظا من العراقيين . إذا بقي الامر الواقع -العلاقة الحالية بين النمو وإعادة التوزيع والتخفيف من الفقر -دون تغيير، فسوف يستغرق جهدا متواصلا وكبيرا من حيث النمو و / أو إعادة التوزيع لتحقيق التخفيف من الفقر واضح في المدى المتوسط.

النمو وإعادة التوزيع والتخفيف من الفقر

من أجل فهم العلاقة بين نمو الاستهلاك، وإعادة توزيع والتخفيف من الفقر، نقوم بمحاكاة صغيرة توضح مجموعات التوزيع - نمو استهلاك محايد و إعادة توزيع لازمة لتحقيق أهداف افتراضية معينة للحد من الفقر . يمكن أن تكون الطرق المؤدية إلى التخفيف من الفقر المستدام متفاوتة . لأغراض هذا التحليل، فإننا نبسّط المسألة من خلال التفكير في التخفيف من الفقر كنتيجةً لنمو متوسط دخل الفرد (أو الاستهلاك) ، أو سياسات إعادة التوزيع، أو مزيج من الاثنين معا. بالطبع، الواقع يبدو أكثر تعقيدا : قد لا تكون هناك أداة سياسة تزيد من الإنتاجية بشكل متناسب لجميع السكان، في حين أن سياسات إعادة التوزيع قد تؤثر إلى حد كبير في الكفاءة، وبالتالي على الدخل.

ومع ذلك، فإنه لا يزال الأمر توضيحيا لمعرفة ما هو مطلوب من جهد من حيث نمو الاستهلاك المحايد وسياسات إعادة التوزيع غير التشويهية البسيطة لتحقيق هدف معين خاص بالفقر . هذه المعلومات مفيدة على الأقل لتكون لنا فكرة عن "بعد مسافة" البلد من هدف الفقر من حيث نمو الاستهلاك وإعادة التوزيع.⁶⁶

في الشكل 199، نقدم ثلاثة منحنيات للفقر المتساوي (isopoverty)، تمثل توليفات من معدلات نمو لتوزيع محايد للاستهلاك وسياسات إعادة توزيع بسيطة، توافق أهداف التخفيف من الفقر بنسبة 25 و 50 و 75 في المائة من المستويات الحالية على مدى السنوات الثمان عشرة المقبلة. في جميع الحالات، نأخذ خط الفقر الرسمي في العراق، ونستخدم نصيب الأسرة من استهلاك كمقياس للرفاهية الفردية. يقيس المحور الرأسي معدل ضريبة الاستهلاك (α)، في حين أن المحور الأفقي يقيس معدل نمو الاستهلاك السنوي بين عامي 2012 و 2030 (g). كل نقطة في منحنى الفقر يتوافق مع مزيج من سياسة إعادة التوزيع مع معدل الضريبة α والنمو محايد بمعدل ضروري للحد من الفقر (25 أو 50 أو 75 في المائة) من عام 2012 إلى 2030.⁶⁷



⁶⁶ ينظر الملحق لتفاصيل حول المنهجية

⁶⁷ يبين موقع منحنى الفقر المتساوي مدى سهولة أو صعوبة التي يواجهها العراق لتلبية هدف التخفيف من الفقر. كلما اقترب منحنى الفقر من نقطة الاصل كلما قلت الحاجة إلى نمو الاستهلاك وتحويلات الدخل للوصول إلى الهدف. تشير منحنيات الفقر المنحدرة بشكل سلبي إلى إمكانية التعويض أو مقايضة نمو الاستهلاك بالدخل وإعادة التوزيع. ويشير الجزء المحدب إلى تناقص المعدل الحدي للاستبدال بين نمو الاستهلاك وإعادة توزيع الاستهلاك. فيما يشير الجزء المقطوع أفقياً إلى مقدار نمو الاستهلاك الذي تحتاجه البلاد من أجل تحقيق هدف تخفيف الفقر من دون إعادة توزيع للاستهلاك الإضافي. والجزء المقطوع عمودياً يبين كم يحتاج البلد من إعادة توزيع استهلاك من أجل تحقيق الهدف المحدد للتخفيف من الفقر من دون أي نمو في الاستهلاك.

المنحنيات في الشكل 199-ب هي "أكثر انبساطاً"، مما يعني أن تأثير التخفيف من الفقر حتى لبرنامج تحويلات صغير يعادل ذلك الخاص بالعديد من النقاط المئوية في نمو الاستهلاك المتراكم. على سبيل المثال، معدل نمو سنوي بحوالي 4 في المائة بين عامي 2012 و 2030 هو متساوي، من حيث التخفيف من الفقر، إلى تحويل الدخل إلى الفقراء لأكثر من نقطتين مؤبنتين من استهلاك الأفراد من غير الفقراء (بموجب الاستهداف التام). بشكل عام، المنحنيات هي أكثر انبساطاً لسياسات التحويلات المستهدفة أكثر منها سياسة إعادة توزيع بسيطة، لأن الأخيرة تتضمن جهداً مالياً أكبر لتحقيق هدف التخفيف من الفقر.

الجدول 47: مبادلة (مقايضة) النمو الاستهلاكي وإعادة التوزيع من أجل التخفيف من الفقر

المحور X	المحور Y	الكلفة (g = 0)	
(α = 0)	(g = 0)	(%) من الإستهلاك الوطني)	
القياسي			
25	0.52	11.09	
50	1.12	20.38	
75	2.12	30.63	
التحويلات المستهدفة			
25	2.74	1.79	1.63
50	3.15	2.05	1.86
75	3.99	2.34	2.13

الإعمدة 1 و 2 من الجدول 47 تظهر نقاط التقاطع لمنحنيات الفقر المتساوي مع المحورين الأفقي والعمودي لكل نوع من برنامج التحويلات. تخفيف الفقر إلى النصف من خلال سياسة إعادة توزيع خطية وبسيطة تتطلب معدل ضريبي تزايد بنسبة 20 في المائة من استهلاك كل شخص وبعدها توزيع الإيرادات بالتساوي على السكان أو بدلا عنه معدل سنوي لنمو الاستهلاك بنسبة 1,12 في المائة. من جانب آخر إذا كان العراق قادرا على تنفيذ نظام التحويلات المستهدفة بشكل مثالي فإن الجهد المالي لتخفيف الفقر إلى النصف سيكون أقل بكثير من خلال فرض الضرائب على 2 في المائة من استهلاك غير الفقراء.

يبين العمود الثالث مقدار استهلاك المحول من أفراد غير فقراء إلى أفراد فقراء كنسبة مئوية للاستهلاك الكلي للبلاد، على افتراض عدم وجود أي نمو في الاستهلاك (g=0). على سبيل المثال، من أجل خفض الفقر إلى النصف، سيحتاج العراق إلى تحويل ما يقرب من 2 في المائة من الاستهلاك الكلي للأفراد غير الفقراء إلى الفقراء في إطار البرنامج المستهدف، إذا لم يكن الاستهلاك لينمو بين عامي 2012 و 2030. يمكن تحقيق تأثير التخفيف من الفقر نفسه من دون إعادة توزيع الدخل مع معدل نمو استهلاك سنوي قيمته 3 في المائة بين عامي 2012 و 2030.

على الرغم من أن الجهد المطلوب من خلال نمو الاستهلاك يبدو صغيراً نسبياً، على مدى السنوات الخمس الماضية، تأرجح نمو الاستهلاك بين 40 في المائة السفلى من التوزيع السكاني بحوالي 1 في المائة، وكان أقل من 2 في المائة بالنسبة للسكان ككل. حدث ذلك على الرغم من المعدلات الكبيرة لنمو الناتج المحلي الإجمالي، في المتوسط، 7 في المائة سنوياً بين عامي 2008 و 2012. وبعبارة أخرى إذا لم يكن أي شيء آخر ليتغير، وإذا أراد العراق خفض الفقر إلى النصف بحلول عام 2030، لابد من الحفاظ على معدل نمو سنوي في الناتج المحلي الإجمالي بحوالي 7 في المائة على مدى السنوات الـ 15 المقبلة، مما يشكل تحدياً جدياً. إذا تم تصور هدفاً أكثر طموحاً، فإن الناتج المحلي الإجمالي سينمو بوتيرة أسرع. ويكمن التحدي الأساسي في أن العلاقة بين نمو الناتج المحلي الإجمالي ونمو الاستهلاك ضعيفة. وتعزيز العلاقة بين الاثنين، سوف تحتاج إلى تغيير في التكوين والقوى المحركة للنمو، وسوف تترجم إلى مكاسب أكبر من حيث التخفيف من الفقر لمعدل نمو الناتج المحلي الإجمالي نفسه.

II. تعزيز العلاقة بين النمو والرفاهية

المتطلب الساسي للنمو الاقتصادي، وكيف، وما إذا كان يترجم الى ازدهار مشترك وتخفيف من الفقر هو ارساء وصيانة السلام والأمن . ان عملية تنمية شاملة على نطاق واسع يمكن أن تخفف من مخاطر العنف المتكرر، والعكس بالعكس، يمكن أن يضع تدهور الأوضاع الاجتماعية والاقتصادية السلام الهش على المحك بشكل حاد . فمحافظة نينوى، التي شهدت أعمال عنف طائفية كبيرة منذ عام 2003، وحيث زادت معدلات الفقر بنسبة 11 نقطة مئوية بين عامي 2007 و 2012، تزرع الآن تحت سيطرة المسلحين، وفر نصف مليون شخص من دائرة الصراع هناك.

يتطلب اطار سياسة شاملة لتعزيز رفاهية الشعب العراقي منهجا يتالف من ثلاثة محاور:

- ارساء السلام والأمن والنمو الاقتصادي هو متطلب اساسي للتنمية،
- الحفاظ على النمو الاقتصادي، وإدارة عائدات النفط، وتعزيز تنوع الاقتصاد لصالح الأنشطة غير النفطية وتلك التي يقودها القطاع الخاص . في حين أن هذه سوف تؤتي ثمارها في الأجلين المتوسط والطويل، يجب أن تزرع البذور الآن .
- تطبيق نظام فعال وشامل لشبكات الحماية لمعالجة حالات الحرمان والضعف المتعددة للسكان، مع معالجة العجز في رأس المال البشري.

النمو الاقتصادي وادارة النفط والتنوع

بالإضافة الى استعادة السلام والأمن، سيكون تحقيق مكاسب رفاهية كبيرة ومستمرة مرهونا بالنمو الاقتصادي وتنوع الاقتصاد بعيدا عن النفط . في العراق، كما هو الحال في العديد من البلدان النامية الأخرى، فان الاعتماد الكبير على النفط لتحقيق النمو والصادرات والإيرادات الحكومية يحدث ايضا ضمن سياق هيكل سلطة ضيقة وغير شاملة تفضل اغناء القطاع الخاص على المدى القصير على تعزيز الرفاهية الجماعية على المدى الطويل .⁶⁸ وبحسب ما يبرزه تقرير للبنك الدولي لعام 2012، فإن ترجمة ريع الموارد الطبيعية إلى مكاسب تنموية تتطلب الالتزام الزمني الموثوق على ماضي الحكومة سواء للشركات الاستخراجية ولمواطني الدولة، فضلا عن عملية أكثر شمولاً لصنع القرار والمساءلة العامة بحيث يتم تخصيص عائدات الموارد نحو الاستثمار في تقديم الخدمات وتوفير الصالح العام.

خطوة رئيسية أولى هي تحقيق قدر أكبر من شفافية عائدات النفط، وفي عام 2008، التزمت حكومة العراق بالفعل بنشر جميع العائدات من قطاع النفط في إطار مبادرة شفافية الصناعات الاستخراجية . فضلا عن ذلك فقد اوصت المذكرة العراقية الاقتصادية القطرية لعام 2012 ومراجعة الإنفاق العام بإنشاء "صندوق احتياطي مالي" للثروة السيادية وصندوق الاستقرار المالي للحد من تأثير تقلبات إيرادات النفط على السياسة الانفاقية؛ وتحسين التوجه الاستراتيجي للإنفاق العام وتعزيز الروابط بين السياسات المالية الكلية وتخصيص الموارد؛ وإعادة توجيه الإنفاق نحو الاستثمار الرأسمالي، وزيادة كفاءة الإنفاق الرأسمالي الحالي.

وفضلا عن ذلك، في حين أن التحديات الرئيسية في العراق هي على المدى المتوسط، كان استجابة الحكومة في المقام الأول على المدى القصير، والضغط باتجاه التوسع السريع في إنتاج النفط، من دون رؤية مصاحبة لتنوع الاقتصاد . ومن أجل لتصدي لتحديات التنمية

⁶⁸ الاجارات الى الثروة؟ الاقتصاد السياسي للتنمية التي تقودها الثروات الطبيعية. البنك الدولي 2012

المتعددة التي تواجه البلاد، سيكون التوسع في خلق فرص العمل بقيادة قطاع خاص متنوع أمراً أساسياً، وهو ما يتطلب بدوره مناخاً ملائماً للاستثمار، وتوافر التمويل بشروط تنافسية، وآليات ومؤسسات سوق عمل مرنة.

في حين أن العراق لديه بعض العناصر الأساسية لاقتصاد متنوع مثل جغرافيا ومناخ متنوعان، ومراكز تكثف محلي طبيعية، وسوق محلية كبيرة إلى حد ما - فقد تآكلت هذه الافاق مع مرور الوقت . وهناك فرص لتوسيع دور القطاع الخاص في قطاعات البناء و العمل المصرفي والصناعة والسياحة، إذا ما توافرت البيئة المناسبة . ستتطلب الزراعة، التي طالما أهملت، استثمارات كبيرة في خدمات البنية التحتية والتكنولوجيا والاشاد الزراعي، ولكن فيها القدرة على حماية سبل المعيشة في الريف وتحفيز الاقتصاد المحلي . في الوقت المناسب، يمكن لهذه الاستثمارات ان تكون أساساً للمنافسة في المستقبل . وأخيراً، يمكن تعزيز الروابط بين قطاع النفط والصناعة، على سبيل المثال، عن طريق تشجيع المنتجين من القطاع الخاص في مجال الصناعات الخفيفة أو المكائن الصناعية الأقل تعقيداً المستخدمة في صناعة النفط.

سيكون لزاماً على القطاع العام عدم مزاحمة القطاع الخاص في القدرة على المنافسة بما يخص الكفاءات والأعمال بدلاً من ذلك، فإن التحدي الرئيس للحكومة هو استخدام عائداتها الكبيرة بشكل كفوء وتوظيف الاستثمارات المهمة في مجالات الصحة والتعليم والبنية التحتية والتنمية الإقليمية، وإنشاء نظام مستهدف جيداً وشامل لشبكات الحماية للفقراء والفئات الهشة (البنك الدولي، العراق .PER).

في سياق الأخير، نودي في بعض الأحيان التوزيع المباشر لريع الموارد على المواطنين، والذي يتطلب وجود آليات لتحديد المستفيدين وضمان إجراءات الدفع . على سبيل المثال، يدفع صندوق هبات الوطن في منغوليا مقسوم أرباح من عائدات التعدين للمواطنين، في حين يوزع صندوق الإسكا الدائم مليار دولار أمريكي سنوياً لمواطني الولاية البالغ عددهم 600 ألف نسمة.

وتتم الدعوة الى هذه الأنواع من مدفوعات مقسوم الأرباح المباشرة (DDP) على نحو متزايد لأن التحسينات في التكنولوجيا قد جعلت التحويلات واسعة النطاق ممكنة على نحو متزايد، لأنها يمكن أن تكون أكثر فعالية في تعزيز الرفاهية وهي أقل تشوهاً من الأنواع الأخرى من التحويلات، ولأنها يمكن ان تعزز العلاقة بين المواطن والدولة عندما تقترن بالضرائب⁶⁹ ومع ذلك، وبالنظر إلى العقد الاجتماعي الحالي حيث ينظر إلى الدولة باعتبارها المصدر الوحيد لفرص العمل والإعانات، فإن هذه الأنواع من التحويلات قد تزيد من إضعاف العلاقة بين الدولة العراقية ومواطنيها . وفضلاً عن ذلك، فإن نجاح هذه الأنواع من توزيعات الأرباح ستعتمد على قدرة الأسواق المحلية والاقتصاد المحلي لترجمة تدفق النقد إلى تحسين الرفاه على تقيض تأثير تضخمي بحت.

توفير فرص عمل بقيادة القطاع الخاص

ان إنشاء مجموعة كبيرة ومتنوعة من فرص العمل لا يزال واحدة من التحديات الإنمائية الأساسية للعراق . في جميع أنحاء العالم، غالباً ما يحرك التخفيف من الفقر التوسع في فرص العمل والزيادات في المدخولات من العمل؛ والقطاع الخاص عادة ما يكون المحرك الأساسي لخلق فرص العمل . العائق الأساسي لنمو القطاع الخاص في أجزاء كثيرة من البلاد هو انعدام الأمن وعدم الاستقرار الذي يجمع بين المخاوف بشأن الفساد وعدم وجود فرص متكافئة مما يعرقل الاستثمار والنمو.

الحواجز أمام دخول الشركات المنافسة، كما هو الحال في العديد من البلدان الأخرى في المنطقة، مستمدة من الحواجز التنظيمية والتنفيذ التمييزي وإنفاذ القواعد واللوائح مما يخلق فرص الفساد والرشوة . يوصي تقويم مناخ الاستثمار لعام 2012 بتوضيح وتبسيط القواعد

⁶⁹ ديفاراجان وآخرون. التحويلات المباشرة للايرادات من الموارد في افريقيا، مركز التنمية الدولية، ورقة عمل 333، تموز 2012 July ,

القائمة، وتعزيز الشفافية في المشتريات العامة، وتعزيز المساواة في المؤسسات العامة التي تتعامل مع القطاع الخاص لتعزيز القواعد على السلطة التقديرية في تنفيذ السياسات والأنظمة.

كما يشكل القطاع غير الرسمي الكبير في العراق تحدياً مهماً . يمكن لتبسيط إجراءات التسجيل والترخيص أن يخفف العبء التنظيمي للدخول في القطاع الرسمي؛ كما سيفعل ذلك إصلاح النظام الضريبي والتنظيمي لضمان سهولة الدخول والامتثال للشركات الصغيرة . فضلاً عن ذلك، فإن توسيع فرص الحصول على التمويل وخدمات دعم الأعمال التجارية سيمكن الشركات غير الرسمية من المنافسة في الاقتصاد الرسمي . في النهاية، فإن الشركات تختار لإضفاء الطابع الرسمي عليها على أساس المقارنة الرشيدة للتكاليف والمنافع؛ و يمكن أن ينمو الاقتصاد الرسمي عندما تفوق هذه الفوائد التكاليف.

كما واجه نمو القطاع الخاص معوقات بسبب عدم وجود البنية التحتية للطاقة والنقل؛ ومحدودية فرص الحصول على الأراضي والتمويل، وعدم وجود قوة عمل ماهرة . هناك دور محتمل وقوي للقطاع الخاص لكي يلعبه في شراكة مع القطاع العام لتحسين نوعية البنية التحتية، ولكن هذا سوف يتطلب إصلاح البيئة التنظيمية لجذب الاستثمار الكافي. وبالمثل، سوف تكون هناك حاجة إلى إصلاحات القطاع المالي لتوسيع فرص الحصول على التمويل التنافسي للشركات الخاصة . وتخفيف اللوائح التنظيمية التي تحكم استغلال الأراضي وتسهيل التسجيل واستخدام الملكية كضمان سيكونان مهمان أيضاً.

اقتصاديات التكامل المحلي في العراق من جهة تواجه معوقات بسبب البيئة المحلية غير الآمنة في أجزاء كثيرة من البلاد، ومن ناحية أخرى، من خلال التنفيذ المتفاوت للوائح التنظيمية والعجز الحاد في البنية التحتية. من جانب و نتيجة لانعدام الأمن والعنف، يبدو أن الأفراد في العراق يجدون صعوبة في التحرك في جميع أنحاء البلاد لكسب عوائد مناسبة على خصائصهم. بدلاً من ذلك، فإن عدم القدرة على الهجرة بحثاً عن عمل مجزي، يعني أن الأفراد بخلاف ذلك فإن الأفراد ذوي القدرات يكسبون مبالغ أقل بشكل ملحوظ بسبب المكان الذي يعيشون فيه.

إن تعزيز نظام التعليم والتدريب المهني بالشراكة مع القطاع الخاص وإصلاح المناهج الدراسية لابرز المهارات التقنية التي يسعى لها القطاع الخاص بشكل أفضل سيكون مهماً في سد فجوة المهارات . كما هو عليه الحال الآن، فإن الأجر وساعات العمل والمزايا التي يحصل عليها موظفو القطاع العام بالنسبة لأولئك الذين يعملون في القطاع الخاص يحول دون قدرة القطاع الخاص على اجتذاب والابقاء على الكفاءات . على المدى القصير، يمكن للجمع ما بين الحوافز الضريبية وامتيازات الأجور و برامج التدريب على مهارات العمل ان يشجع القطاع الخاص لتوسيع التوظيف . ولكن في المدى المتوسط، لا يوجد بديل لتخفيف دخول وخروج الشركات، وتعزيز المنافسة، وضمان تكافؤ الفرص وتأسيس البنية التحتية المؤاتية للنمو .

في السياق الشامل لتنمية القطاع الخاص هو الهشاشة والصراع . وقد تم بالفعل أبراز مظاهر ذلك من حيث التجزئة المكانية للبلاد و القصور في البنية التحتية . من المهم بالتالي للاستفادة من المعرفة المكتسبة من مشاريع تطوير القطاع الخاص في الدول التي تمر بمراحل النزاع والهشاشة . مع مراعاة ثروات العراق الهائلة من النفط والغاز ، فإن " اسلوب ممر الموارد " يبشر بخير ، خصوصاً بعد ظهور دروس اسلوب ممر الموارد في أفغانستان . الفكرة رئيسية هي استخدام مجموعة من الاستثمارات التكميلية من قبل المستثمرين من القطاع الخاص الدولي والمحلي والحكومة لإدارة تنمية الموارد الطبيعية بطريقة تولد أنشطة غير مباشرة . وبالطبع، التدخلات الموازية ضرورية للحفاظ على الأمن وتشجيع نمط شامل لتنمية الموارد الطبيعية . لدى العراق إمكانيات قوية لهذا النهج لأن هناك موارد كبيرة متاخمة

للمحافظات التي تكون فيها مستويات الفقر عالية . فضلا عن ذلك، فإن البلاد كانت تاريخيا محاذية على طول أنهارها ، في حين ان حقول النفط والغاز هي أكثر انتشارا ازاء المراكز السكانية الرئيسية (بغداد والموصل).

ويمكن لنهج ممر الموارد ان يركز على رسم سلسلة قيمة النفط والغاز في الهيكل السكاني والجغرافي للعراق بطريقة تمكن للقطاع الخاص المحلي من رفع الاستثمارات الواسعة النطاق من قبل الشركات العالمية والحكومة في ريادة الأعمال وفرص العمل السائدة .إن نهج ممر الموارد سيساعد العراق أيضا في الاستفادة من النشاطات غير المباشرة المتولدة من طرق التجارة الرئيسية، على الرغم من انه بطبيعة الحال لا يمكن أن تتحقق الفوائد الكاملة لتجارة الأراضي الا عندما يتم إعادة فتح الطرق المهمة تاريخيا لسورية والخليج . وعندما تقف المخاطر السياسية عائقا امام الاستثمار، قد تكون الضمانات وسيلة فعالة لتحفيز الاستثمارات التحويلية المحتملة من القطاع الخاص.

III. تعزيز الإدماج والحماية الاجتماعية

العلاقات المالية ما بين الهيئات الحكومية

تشير التفاوتات بحسب التقسيم الجغرافي في محصلات الفقر إلى أثر العلاقة بين المستويات الحكومية في العراق . كما لاحظنا في الفصل الاول، فإن النموذج الحالي هو تطور غير متماثل : دولة موحدة مع منطقة واحدة تتمتع بحكم شبه ذاتي . المحافظات غير المنتظمة باقليم تدار أغلبها من قبل الحكومة المركزية وخاضعة للمساءلة امامها. يتحرك العراق في اتجاه المزيد من اللامركزية، ولكن لم تتحقق للمحافظات الصلاحيات المنصوص عليها في قانون المحافظات غير المنتظمة باقليم لعام 2008 والمعدل عام 2013. الفروقات المكانية هي اشارة تحذير بأنه مجرد إعطاء المزيد من الصلاحيات للمحافظات لن يكون بالضرورة امرا يحقق المزيد من العدالة. هذه الفروقات (وخاصة تلك المتعلقة بتقديم الخدمات) تبدو مرتبطة بالتباين في القدرات على مستوى المحافظات، على سبيل المثال للمحافظات الضعيفة تاريخيا والمحافظات المحرومة في جنوب العراق . من ناحية أخرى، تفتقر الحكومة المركزية أيضا الى الأدوات لكي تلعب دور الموازن . بينما نظام التوزيع العام هو برنامج وطني فعال لتوفير الغذاء، لا توجد اداة مماثلة قادر على استهداف النتائج المشتركة من حيث تقديم الخدمات أو التحويلات . لا يمتلك العراق نظام للضرائب والتحويلات بحيث يحمي الفقراء، كما أن الحكومة لم تكن قادرة على معالجة أوجه القصور في القدرات على مستوى الخدمات الاساسية .

على الرغم من أن احتمالات تنفيذ قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم المعدل غير مؤكدة، هناك عدد من المسارات التي يمكن من خلالها للمستويات الحكومية من ان تتعزز و ان تحسن التنسيق بينها . أولا، يمكن تحسين المساءلة "من أسفل إلى أعلى" من خلال تزويد المواطنين بمعلومات أكثر أهمية حول تدفقات الموازنة من التخصيص الى مستوى المرافق العامة، حتى يتمكنوا من الحصول على فهم أفضل للعلاقة بين التمويل والاحتياجات . ثانيا، يمكن تعزيز المساءلة من "أعلى الى أسفل" من خلال التزام مشترك من الحكومة المركزية والمحافظات ومجالس المحافظات لمعالجة الفجوات الكبيرة في الخدمات الاجتماعية والعامة؛ ينبغي أن يشمل ذلك توافق في الآراء بشأن الأهداف والموازنات اللازمة لتحقيقها . ثالثا، يتعين على الحكومة المركزية صقل جهود بناء القدرات الحالية لجعلها أكثر عملية، على سبيل المثال من خلال ربط بناء القدرات مباشرة بأنشطة الإنفاق أو تطوير الأهداف؛ في كثير من الأحيان، اتخذ بناء القدرات شكل تدريب أو ورش عمل منفصلة عن المهام اليومية. أخيرا المبادرات القائمة لتوفير مزيد من التمويل للمحافظات ينبغي إعادة تقويمها من أجل ان تكون متماشية مع القدرة على الإنفاق.

هناك خطر واضح في التوزيع الحالي "للبنو دولار" على المحافظات (دولار أمريكي واحد للبرميل المنتج في المحافظة، مع زيادة مقترحة تصل 5 دولارات)، أن التمويل سوف يفوق القدرة على الإنفاق . سيكون من الأفضل الاتفاق على مجموعة من مهام الإنفاق لجميع المحافظات على أساس القدرة والحاجة، ومن ثم يتبع التمويل هذه الواجبات . في مرحلة لاحقة، يمكن إعادة النظر في مهام الإيرادات عندما يكون النظام المالي هو أكثر تطورا . وكما يجب أن تكون مهام النفقات والإيرادات متلائمة مع آليات المساءلة، يمكن تصميم المهام بالتوافق مع تنفيذ قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم.

معالجة العجز في رأس المال البشري

نتيجة لعقود من العنف وعدم الاستقرار، يعاني العراق من استنزاف كبير من ثروة رأس المال البشري، مع فقدان الكوادر من المعلمين الماهرين والأكاديميين والمهنيين الطبيين . فضلا عن ذلك، فإن تدهور البنية التحتية للتعليم ودمارها، والقيود المالية التي تواجهها الكثير من الأسر، وعدم الاهتمام بالتعليم الذي عبر عنه الكثيرون، و العوائد المحدودة على سوق العمل قد افضت الى ان العديد من الأطفال العراقيين لا يكملوا ابعث من التعليم الابتدائي . و يمثل ذلك تآكلا كبيرا لثروة رأس المال البشري التي كانت واعدة في العراق . لم يكن أداء قطاع الصحة أفضل بكثير : إذ تأثرت الترتيبات المؤسسية مباشرة من نظام العقوبات، و يبقى النظام، الذي طغى عليه العنف الناشئ، في أزمة . على الرغم من توزيع الأغذية بشكل شامل، فإن ثلث الأطفال الذين ينتمون إلى الأسر الفقيرة يولدون غير مكتملي النمو . تبقى جوانب أخرى لتقديم الخدمات معرقة، مع أقل من نصف السكان يحصلون على خدمات جمع القمامة ومياه الصرف الصحي، وعدد قليل جدا من الأسر الريفية.

وهناك حاجة إلى استثمارات كبيرة للاستثمار في الصحة والتعليم والبنية التحتية للخدمات لضمان مستوى أساسي من وصول جميع العراقيين إليها، وهذه تحتاج إلى موظفين مؤهلين . ان عدم الاهتمام من جانب العديد من الأطفال في مواصلة تعليمهم امر مقلق بحسب ما تم التعبير عنه ويشير إلى أن جودة التعليم قد تدهورت، وبأن المناهج قد تحتاج إلى مراجعة لتكون مناسبة لاحتياجات اليوم، وأن هناك حاجة إلى استثمارات في تدريب المعلمين وتحسين طرق التدريس.

سنحتاج إلى اعتماد نهج أكثر دقة لضمان التحاق الفتيات بالمدارس والمواظبة عليها . وبالإضافة الى المخاوف المفهومة حول السلامة، فإن "الأسباب الاجتماعية" التي كثيرا ما يستشهد بها لعدم الالتحاق بالمدرسة أو إلى الانقطاع عنها تشير إلى أن المعايير حول قيمة تعليم الفتيات والمخاوف بشأن شرفهن وسمعتهن تلعب دورا في الحد من تعليم البنات . مجرد بناء المدرسة لن يضمن التحاق الفتيات بالدراسة : قد تكون هناك حاجة بالإضافة الى ذلك الى تصميم لنظام تعليم يراعي الفوارق بين الجنسين بما في ذلك تطوير كادر من المعلمات المؤهلات ، ومراحض منفصلة للبنات والبنين، وعند الضرورة، توفير وسائل نقل آمنة وموثوق بها . عند غياب كادر كاف من المدرسات المدربات، يمكن تطوير مهارات المرأة المحلية المتعلمة للخدمة كمعلمات اضافيات . على سبيل المثال، خفف برنامج دعم المجتمع (CSP) في منطقة بلوشستان الريفية في باكستان المتطلبات التعليمية للمعلمين في المدارس الحكومية لضمان عدد كافي من المدرسات . أعطيت هؤلاء المعلمات تدريبا إضافيا للمساعدة في سد الفجوة، ونتيجة لذلك، رفع البرنامج معدلات التحاق الفتيات بالمدارس (كيم، الدرمان واورازيم، 1998 والبنك الدولي 2005).

حقيقة أن العديد من الأطفال، خاصة الأولاد، لا يلتحقون بالمدارس أو يتسربون بسبب عدم كفاية الموارد المالية أو العثور على عمل لمساعدة اسرهم، يوحي أنه قد يكون هناك دور للحوافز المالية المشروطة بالالتحاق بالمدارس، وعلى استكمال مختلف المستويات التعليمية . وبالمثل، يمكن أيضا أن تكون هناك حاجة إلى تدخلات مستهدفة لإبقاء الفتيات في المدارس والتغلب على الاعراف التي تعير

قيمة ضئيلة لتعليم الفتيات . تم تاسيس مجموعة من برامج التحويلات النقدية المشروطة (CCT) لكي يكون لها آثار مهمة، وفي بعض الحالات، كانت إلى حد ما كبيرة على الالتحاق بالمدارس والمواظبة عليها ، زيادات في الاستفادة من الخدمات الصحية الوقائية.

برنامج فرص (Oportunidades) في المكسيك، على سبيل المثال، كان فعالا في ضمان انتقال المزيد من الأطفال من المرحلة الابتدائية إلى المرحلة الثانوية في المناطق الريفية، ويبدو أيضا أن له آثار إيجابية غير مباشرة ، مع ازدياد معدلات الالتحاق بالمدارس حتى بين الأطفال غير المؤهلين ⁷⁰ . فضلا عن ذلك، فإن هذه الأنواع من برامج التحويلات النقدية المشروطة قد تكون مفيدة بشكل غير متناسب للأسر الفقيرة، التي تبدأ بتحصيل علمي منخفض، وتواجه قيودا مالية كبيرة، وعوائد محتملة اعلى للدراسة على الهامش. تجد العديد من الدراسات أن هذه هي القضية الأساسية . ففي كمبوديا، زاد برنامج أعطى المنح الدراسية للفتيات في السنة الأخيرة من المدرسة الابتدائية والسنة الأولى من التعليم الثانوي (صندوق اليابان للحد من الفقر) من الالتحاق بنحو 50 نقطة مئوية للفتيات المنحدرة من أسر اقل ثراء، مقارنة مع 15 نقطة مئوية للفتيات في الأسر الأغنى (فيلمر وشادي 2008)⁷¹ .

من حيث تأثير التحويلات النقدية المشروطة على تحسين النتائج الصحية للطفل فان الأدلة مختلطة :فهي تخفض من اصابة الاطفال بنقص الطول بالنسبة للعمر أو التقزم في بعض البلدان و فقط بين بعض السكان . شبكة الحماية الاجتماعية في نيكاراغوا ، والتي زادت بنحو 0,17 نقطة لـ درجة Z للطول مقابل العمر للأطفال الذين تقل أعمارهم عن 5 سنوات ؛ وفي كولومبيا حسن برنامج الاسرة في العمل (Familias en Acción) درجات Z للأطفال الذين تمت معالجتهم والذين تقل أعمارهم عن سنتين بنسبة 0.16 نقطة، مما يعني انخفاضا بنسبة 7 نقاط مئوية في احتمال التقزم، هما مثالا للنجاح (مالوشيو وفلور 2005 و اتاناسيو واخرون 2005) . التقويمات الأخرى للبرامج في هندوراس والاكوادور ونيكاراغوا لا توجد فيها أي آثار (ماكور،شادي و فاكيس 2008، هودينوت 2008 و باكسون وشادي 2008)

وأخيرا، فإن بعض برامج التحويلات النقدية المشروطة التي نجحت في تحفيز الفتيات على البقاء في المدارس اما اشترطت على الفتيات الحصول على الفوائد بان يبقين غير متزوجات أو انها أدت الى انخفاض معدلات الزواج المبكر. في عام 1944 ادخلت بنغلاديش برنامج رواتب النساء FSP يمنح راتبا شهريا لتلامذة المدارس الثانوية من الإناث بشرط حفاظهن على حد ادنى من معدل الحضور ودرجة اختبار وبقائهن بدون زواج. على مدى السنوات العشر القادمة، فإن التحاق الفتيات في المدارس الثانوية تضاعف أربع مرات تقريبا، مما مكن بنغلاديش من تحقيق التكافؤ بين الجنسين في التعليم . وفي ملاوي قدم برنامج Zomba للتحويلات النقدية ، تحويلات نقدية مشروطة على الفتيات اللواتي يواظبن على الدراسة هو مثال جيد آخر.

خلص التقويم إلى أن الفتيات المراهقات اللواتي لم يلتحقن بالمدرسة في بداية البرنامج، وقدمت لهن التحويلات نقدية مشروطة، كانت 40٪ أقل احتمالا للزواج بعد سنة واحدة من البنات في مجموعة السيطرة اللواتي لم يتلقين التحويلات . يدل ذلك على أنه في مثل هذا الوضع، فإن التعليم لم يكن له تأثير وقائي للفتيات اللواتي يواجهن خطر اعلى للزواج المبكر . هذه الروابط بين تقديم التعليم للفتيات وانخفاض معدلات الزواج المبكر قد تعني أيضا أن الفتيات عندما يتزوجن، يصبحن قادرات بشكل افضل على رعاية أنفسهن وأطفالهن . نظرا للعلاقة

⁷⁰ يقول بوبونيس و فينان (2008) ان الزيادة كانت نتيجة للآثار المتكافئة – الاطفال الذين هم بالكاد غير مؤهلين في مجتمعات برنامج فرص

Oportunidades كانوا من المرجح ان يلتحقوا في المدارس لان نظرائهم المؤهلين كانوا في المدارس ⁷¹ في المكسيك، بهرمان و تود (2005) يجادلان على ان برنامج Oportunidades هي الاكبر للاطفال الذي لهم اقل الميول للالتحاق بالمدرسة عند الخط الأساس. واخيرا، فان اوستيريبيك و بونس وشادي (2008) يظهران ان برنامج BDH في الاكوادور كان له تاثير كبير في الالتحاق بالمدارس للاطفال لحوالي 20 في المائة لوسائل غير مباشرة ولكن لم يكن هناك اثر بين الاطفال حول الـ 40 في المائة .

الإيجابية بين الأمومة المبكرة والنتائج السلبية لسوء التغذية لدى الأطفال في العراق، فقد يكون لهذا الامر آثارا غير مباشرة على الجيل القادم.

وعلى اية حال، فإن الاستثمار في التنمية البشرية سيولد مقسوم أرباح في المدى المتوسط عندما يكون مصحوبا بتوليد مجموعة كبيرة ومتنوعة من فرص العمل المنتجة التي تجاري هذه الاستثمارات في سوق العمل . السياسة الحالية لاستيعاب العمال الأقل تعليما في القطاع العام وتوسيع فرص العمل في قطاع الأمن قد أبطأت من عوائد التعليم على مستوى المرحلة الابتدائية، ومن ثم، على الحوافز للاستثمار في المزيد من التعليم في المدارس.

الاشغال العامة والبرامج المستهدفة بحسب المنطقة الجغرافية

نظام التوزيع العام حاليا هو شبكة الأمان الوحيد التي تغطي الفقراء، ومن ثم، فقد كان إصلاحه صعب جدا من الناحية السياسية . والسبب الى حد كبير هو عدم وجود أي نظام مستدام آخر للحماية الاجتماعية، مما جعل اقسام كبيرة من السكان تعتمد اعتمادا كبيرا على الحصص التموينية، وتقاوم الإصلاح . وفي الوقت نفسه، جعلت حالة عدم الاستقرار وانعدام الأمن في البلاد من الصعوبة تنفيذ وسائل بديلة لتأمين سبل العيش، إما من خلال التدخل الحكومي أو من خلال إنعاش النشاط الاقتصادي المحلي . ونتيجة لذلك، فبدون تنفيذ برامج أخرى ، فإن أي إصلاح واحد لنظام التوزيع العام بما في ذلك الاستهداف، ستترتب عليه عواقب سلبية على الرفاهية الاجتماعية، وسوف يكون من الصعب تنفيذه.

ولذلك، هناك حاجة لتنفيذ تدريجي لنظام شبكة الحماية الاجتماعية الشاملة الذي يتضمن مجموعة متنوعة من البرامج لمعالجة مختلف أبعاد الحرمان . يجب أن يشمل ذلك التدخلات لسد الفجوة في رأس المال البشري وضمان المساواة في الحصول على الخدمات الأساسية . فضلا عن ذلك، عانت بعض أجزاء البلاد من عقود من الإهمال، وسوف تكون البرامج المستهدفة مكانيا للحد من الفقر أمرا أساسيا لمعالجة قضايا الرفاهية والهشاشة . كل هذه يجب تنفيذها قبل إصلاح نظام التوزيع العام.

برنامج الأشغال العامة على الصعيد الوطني، مع مكونات متباينة مكانيا لديه القدرة على توفير فرص العمل والدخل في المدى القريب، لإعادة بناء البنية التحتية المحلية وتقديم الخدمات والمهارات اللازمة للعمل في المستقبل . بعض عناصر التصميم والتنفيذ الرئيسية هي عوامل مهمة للنجاح . أولا، يجب تحديد الأجر بشكل متناسب، منخفضا بما فيه الكفاية من دون ان يزاحم القطاع الخاص، وبشكل فعال يستهدف استهدافا ذاتيا أولئك الذين هم في اشد الحاجة الى الدخل التكميلي .بينما في المناطق الريفية، يمكن ان يركز البرنامج على إعادة بناء واستعادة البنية التحتية المحلية، في المناطق الحضرية، يمكن أن تستكمل أعمال العمل المادي من خلال تقديم الخدمات الأساسية . ويمكن أن تشمل الأشغال العامة إنشاء أو صيانة أو إعادة بناء البنى التحتية القائمة، مثل الطرق والمدارس والمراكز الصحية، وتحسين المنشآت الصحية؛ المشاريع البيئية والزراعية مثل الري والحفاظ على التربة وإنشاء مستجمعات المياه و تنظيف الطرق والمرافق العامة الأخرى؛ والخدمات الاجتماعية بما في ذلك الرعاية اليومية، وإعداد الغذاء وهلم جرا .

بشكل عام، ان ارتفاع معدل البطالة في العراق، خاصة في أوساط الشباب، وعدم وجود تحسينات ملموسة في الحياة اليومية على الرغم من العائدات الضخمة من النفط، يمكن ان يزيد من تهديم شرائح من المجتمع العراقي . في سياقات أخرى لمجتمعات ما بعد الصراع ، استهدفت البرامج عمدا فئات الشباب المعرضة للمخاطر للحد من مخاطر عودتهم إلى العنف . حكومة ليبريا، بالتعاون مع احدى المنظمات غير الحكومية، و العمل بشأن العنف المسلح مع الأمم المتحدة ساعدت بنجاح في الدخول المقاتلين السابقين في اعمال زراعية بدوام كامل

من خلال تقديم التدريب ورأس المال الاولي والاستشارات. كان الرجال الذين شاركوا في البرنامج أكثر احتمالاً لفضاء المزيد من الوقت في اعمال الزراعة، ووقت أقل في الأنشطة غير المشروعة⁷²؛ ومع ذلك، فإن الجمع بين رأس المال والتدريب كان ضرورياً لتوليد التأثير. تقويم لبرنامج فرص الشباب في أوغندا، الذي قدم تحويلات نقدية لمجموعات الشباب لزيادة فرص العمل والحد من الصراخ، ساعد في التحول من العمل الزراعي نحو مهنة تتطلب مهارة وزيادات كبيرة في الدخل⁷³.

في العراق أيضاً، يمكن تصميم برامج مماثلة خصيصاً لاستهداف الشباب الذين يعانون من أعلى معدلات البطالة، ويجب إعدادهم للعمل في المستقبل في أسواق العمل الرسمية. كجزء من البرنامج، يمكن تشجيع الشباب أو الطلب منهم إكمال التدريب على المهارات المهنية أو الاحترافية أو برامج تعلم المهن وزجهم في الاعمال. كما يجب زج المرأة في تحسين تقديم الخدمات المحلية، و التدريب المقدم كمعلمات تكميليات ومقدمات خدمات صحية أساسية. يجب ان يكون البرنامج بسيطاً وشفافاً من حيث التصميم حتى يمكن طرحه بشكل سهل ورصده في سياق القدرات المنخفضة. لا ينبغي أن يوفر البرنامج فرص عمل دائمة بل خيار العمل المؤقت عند الحاجة. ان نظام رصد فعال، ربما يكون متصلاً بالتحول المقترح إلى "البطاقات الذكية" لاستحقاقات نظام التوزيع العام سيكون ضرورياً في هذا الصدد.

في المناطق التي تكون فيها معدلات الفقر مرتفعة جداً، وخاصة في المناطق الريفية في الجنوب، فإن البرامج الشاملة ستعود بفوائد جمة. سوف تساعد ممارسة خارطة الفقر التي هي قيد التنفيذ في تحديد جيوب الفقر الشديد حيث يمكن تنفيذ البرامج المستهدفة مكانياً. ونظراً لارتفاع معدل انتشار سوء التغذية والاعتماد الأكبر على نظام التوزيع العام كمصدر للسعرات الحرارية في هذه الأجزاء من البلاد، فإن المكملات الغذائية وتعزيز المحتوى الغذائي للحصص الغذائية، يمكن النظر فيها أيضاً.

تدرس حكومة العراق الانتقال إلى 'البطاقات الذكية' المرتبطة بالتعرف على الهوية بيومترياً لتقديم استحقاقات نظام التوزيع العام. في حال صممت ونفذت بشكل جيد، فإن سلسلة البرامج المقترحة أعلاه والتي تشمل مزيج من الاستثمارات في البنية التحتية وتقديم الخدمات والتحويلات النقدية المستهدفة بشكل فردي أو مكاني والمشروطة بالصحة والتعليم أو العمل، يمكن دمجها في نظام إيصال موحد على أساس سجل شامل. وسيكون ذلك أساسياً لتتبع المستفيدين، وضمان عمل نظم الإيصال، ومنع الفساد والتسريبات. وعلى أية حال، لا يضمن ذلك أن فوائدها تعود لأولئك الذين في أشد الحاجة إليها و يبقى هذا الامر تحدياً بالغ الأهمية يخص التصميم.

⁷² هل يمكن للعمالة ان تقلص حالة انعدام القانون والتمرد؟ تجربة ميدانية مع شباب عاليي المخاطر في دولة هشة". آيار 2014، كرستوفر بلاتمان (جامعة كولومبيا) و جيني عنان (لجنة الانقاذ الدولية)

⁷³ بلاتمان، كرستوفر و فيالا، ناثن ومارتينيز، سباستيان، توليد العمل الحر الماهر في الدول النامية: دليل تجريبي من اوغندا (تشرين الثاني 2014، جريدة فصلية مختصة بعلم الاقتصاد. متوفرة على موقع < <http://ssrn.com/abstract=2268552> or > SSRN: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2268552>