

قياس الفقر في العراق:

نتائج قياس الفقر التي خلص إليها إجتماع اللجنة الفنية - أيلول/سبتمبر 2010

أولاً: المقدمة:

الغاية من هذه الوثيقة

تلخص هذه الوثيقة النتائج الرئيسية التي خلص إليها الاجتماع الذي نظمه كل من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ووحدة تحليل المعلومات وتبني عليها. وقد استمر الاجتماع على مدار نصف اليوم وجرى في كل من بغداد وعمان بتاريخ 19 أيلول/سبتمبر 2010، وقد ضم مشاركون من الهيئة المركزية للإحصاء العاملة تحت إمرة حكومة العراق ومبادرة أكسفورد المعنية بالفقر والتنمية البشرية والبنك الدولي وفريق الأمم المتحدة الوطني ووكالات الأمم المتحدة التالية (المنظمة الدولية للهجرة ومنظمة الصحة العالمية وبرنامج الأغذية العالمي وصندوق الأمم المتحدة للسكان واليونيسف وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي) ووحدة تحليل المعلومات المشتركة بين الوكالات.

وتسعى هذه الوثيقة إلى رفد صنّاع القرار لدى الهيئة المركزية للإحصاء وفريق الأمم المتحدة الوطني بالمعلومات المتعلقة بأدوات قياس الفقر الحالية¹. ولدى كل أداة من تلك الأدوات أوجه قصور، بيد أن الغاية من هذه الوثيقة لا تتمثل في تأييد أحد النهج أو غيرها أو التركيز على محدودية أي منها، بل إن الغاية تتمثل في توفير المعلومات الأساسية حول المسائل الضرورية التي ينبغي وضعها في عين الاعتبار عند استخدام مقاييس الفقر لتكوين فهم أفضل عن الفقر في العراق.

ومن المؤمل أن يتسنى لصناع القرار، من خلال هذه المعلومات، استخدام أدوات قياس الفقر على نحو أفضل لتحديد من هم الفقراء وأعدادهم وأماكن تواجدهم وشدة وطبيعة الحرمان الذي يعانون منه، أما الهدف النهائي فيتمثل في تصميم التدخلات التي يمكن من خلالها تقديم يد العون للفقراء.

نظرة عامة حول الفقر في العراق والنشاطات القائمة في مجال الفقر

حققت حكومة العراق تقدماً كبيراً على صعيد التصدي لقضايا الفقر في العراق، ففي عام 2007 قامت بإجراء المسح الاقتصادي الاجتماعي للأسر العراقية (IHSES)، وفي عام 2009 وافقت الحكومة على خط الفقر وقامت بتنفيذ إستراتيجية للحد من الفقر (PRS)، التي ترفد خطة التنمية الوطنية للعراق للأعوام 2010 - 2014 التي تمت المصادقة عليها مؤخراً. وضمن إطار العمل هذا، فإن سياسية مكافحة الفقر في العراق مبنية على نتائج تحليل الفقر القائمة على نهج نفقات الفرد. كما أن العراق يستعد لإجراء الجولة الثانية لجمع البيانات من خلال

¹ تذكر هذه الوثيقة ثلاث أدوات لقياس الفقر: معدل حصة الفرد من الإنفاق/وتكلفة الاحتياجات الأساسية، والاحتياجات الرئيسية غير الملباة وطريقة ألكاير-فوستر "Alkire-Foster method" لقياس الفقر. وثمة العديد من أدوات قياس الفقر القائمة التي لم تذكر في هذا التقرير.

إجراء المسح الاقتصادي الاجتماعي للأسر العراقية في العام 2011. وصادقت الحكومة مؤخراً على المجموعة الثانية من تحليل الاحتياجات الأساسية غير الملابة من خلال استخدام بيانات المسح الاقتصادي والاجتماعي للأسر العراقية للعام 2007، وسيتم نشر هذه النتائج قريباً.

يعي كل من حكومة العراق والبنك الدولي والأمم المتحدة على حد سواء بأنه من الصعب تقييم الفقر في العراق بالاعتماد حصراً على المقاييس النقدية للفقر، حيث أن التباين فيما بين الطبقات الاقتصادية يكاد لا يذكر والفرق بين الغني والفقير ضحل للغاية. في حين نجد أن هناك فروقات جمة فيما يتعلق بالظروف المعيشية للعراقيين في كافة الأفضية والمحافظات والمناطق الحضرية والريفية² في حال وجود مقاييس غير نقدية ترتبط بالصحة وإمكانية الحصول على الخدمات وغيرها من جوانب ظروف العيش.

ومن أوجه قصور المقاييس النقدية الأخرى في تقييم الحرمان هي إمكانية إخفائها لانتهاكات بحق الأطفال كعمالة الأطفال: فقد تكون الأسرة غير الفقيرة تتلقى دخلاً إضافياً كافٍ لوضع نفقاتها "فوق خط الفقر بقليل" وذلك من خلال عمل أطفالها. وفي سياق الفقر بالنسبة لدولة كالعراق حيث تندرج معظم الأسر إما تحت خط الفقر بقليل أو فوق خط الفقر بقليل، فإن أموراً كذلك يمكن أن تكون عوامل مهمة على صعيد وضع السياسات.

وعلاوةً على ذلك، فإن النهج القائم على المقياس النقدي لا يوفر شروحات كافية أينما توجد إخفاقات على صعيد السوق أو حيث يتم توزيع الخدمات بحرية ولكن على نحو يفتقر للكفاءة. هذه النقاط ترتبط بالسياق العراقي إذ أن الدولة توفر تحويلات كبيرة للأسر وهي مسؤولة عن تقديم الخدمات التي تُعد غير كافية لا سيما في المناطق الريفية.

ثانياً: النهج المتبعة (وصف النهج المتبعة وفهم العناصر الأساسية والعقبات)

نصيب الفرد من النفقات/وتكلفة الاحتياجات الأساسية (PCE/CBN)

السمات الرئيسية: ذو بعد واحد، يقوم على الأساس النقدي، غير نسبي، يُمكن المقارنة بين البلدان.

الخطوات الرئيسية: تحديد مؤشر رفاه، وتحديد خط الفقر باستخدام نهج تكلفة الاحتياجات الأساسية، وتحديد عدد الأفراد الذين يقعون تحت خط الفقر، ودراسة خصائصهم.

المكونات:

². يكشف تحليل المسح الاقتصادي الاجتماعي للأسر العراقية فروقات طفيفة في مجموعة البيانات بالنسبة للمؤشرات النقدية وغير نقدية. وكان أحد النتائج الرئيسية وجود فرق كبير بحسب الموقع الجغرافي، لا سيما مثلاً بين إقليم كردستان العراق وبقية مناطق العراق.

مؤشر الرفاه: حصة الفرد من الإنفاق الذي يشمل الإنفاق على السلع والخدمات على نحو يعزز الرفاهية، فإن حصة الفرد من الإنفاق ينطوي على قيمة حقيقية وليست إسمية ويشمل الفروقات في تكلفة العيش في كافة أنحاء المنطقة. أما خط الفقر الغذائي فقد تم تحديده على أنه تكلفة حصول الفرد على 2337 كيلو سعر حراري للفرد في اليوم. أما خط الفقر: فقد تم تعريفه بأنه خط الفقر الغذائي مضافاً إليه بدل الاحتياجات غير الغذائية.

المقاييس:

تعداد الطبقة الفقيرة "Headcount index": مقياس لتفشيظاهرة الفقر
مقياس حدة الفقر "Poverty Gap Index": جسامه الفقر.
مربع مؤشر فجوة الفقر "Squared Poverty Gap Index": شدة الفقر.

قيود/ قضايا:

إن تحديد تكلفة الاحتياجات الأساسية لا يُعد عملية موضوعية بالكامل، فهي تأخذ بالحسبان سعر الكميات التي يتوفر فيها أقل حد من الأسعار الحرارية التي يحتاجها الجسم، بيد أنها تتجاهل سعر الكميات التي تحقق التوازن الغذائي من الأسعار الحرارية. فهي تجاري الاختيار المنطقي للأسر ولكنها لا تأخذ بالحسبان الخيارات التي قد تأخذها الأسر الأولوية والتي تعد مؤذية لها، مثلاً شراء التبغ على حساب احتياجات ضرورية أخرى.

نهج الإحتياجات الأساسية غير الملابة (UBN)

السمات الأساسية: متعدد الأبعاد، يقيس الرضا والحرمان على حد سواء، غير موضوعي، مرن (يتم تحديده بحسب البلد أو البلدان وفقاً لتوافر البيانات والخيارات المنهجية).

الخطوات: إختيار أبعاد أو مجالات الاحتياجات الأساسية، واختيار المؤشرات وأوزان المؤشرات في كل مجال من تلك المجالات، وتحديد عتبة أو حدود فاصلة لكل نوع من أنواع الحرمان وتحديد درجات للمؤشرات بحيث يشير 0 لأسوأ أنواع الحرمان و2 لأقصى حد للرضا، ومن ثم حساب قيمة المؤشر لكل مجال من المجالات.

المقاييس:

المرحلة الأولى: درجات المؤشرات لكل أسرة.
المرحلة الثانية: مؤشر المجال هو طريقة حسابية لمعرفة درجة مؤشر كل أسرة من الأسر.
المرحلة الثالثة: المستوى المعيشي.

قيود/ قضايا:

من أبرز المعوقات التي تواجه تحليل الاحتياجات الأساسية غير الملابة هي إسناده مقاييس عديدة إلى بيانات ترتيبية، أي أنه يعطي نتيجة رقمية، من 0 إلى 2، لبيانات غير رقمية، مثلاً نوع المرحاض في المنزل. وإذا لم يكن معروفاً مدى أفضلية أحد أنواع المراحيض على غيره بشكل يمكن قياسه، فتكون عملية جمع نتائج المؤشرات المختلفة عملية صعبة.

ومن خلال إسناد نقاط لكل درجة من درجات الحرمان، يتيح تحليل الاحتياجات الأساسية غير الملابة إمكانية التعويض. وبعبارة أخرى، فإنه يسمح للنتيجة ضمن أحد الأبعاد بزيادة مجموع نقاط أوجه الحرمان ككل. فمثلاً، قد تُحجَب أوجه الحرمان لأسرة تعاني من ضعف إمكانية الحصول على الخدمات (المياه والصرف الصحي) في المؤشر الكلي لتحليل الاحتياجات الأساسية غير الملابة، إذا كانت هذه الأسرة تُبلي بلاء حسناً في مجموعة أخرى من الميادين، كالتغذية على سبيل المثال. ونتيجة لهذه الإشكالية، فإن تحليل الاحتياجات الأساسية غير الملابة ليس مناسباً لتحديد خصائص أوجه الحرمان في الأسر التي تواجه كلا النقيضين من الرفاه والحرمان. كما أنه غير مناسب لدراسة التغيرات على مر الزمن.

نهج ألكاير - فوستر

الميزات الرئيسية: متعدد الأبعاد، يقيس أوجه الحرمان، يتسم بالمرونة (يتم تحديده بحسب البلد أو البلدان وفقاً لتوافر البيانات والخيارات المنهجية)، يعكس أوجه الحرمان المشتركة، يمكن أن يستهدف الأكثر فقراً، ويمكن تجزيئه لإظهار تركيبة الفقر في المناطق أو المجموعات العرقية المختلفة.

الخطوات: إختيار الأبعاد وتحديد مؤشرات للأبعاد، واختيار أوزان المؤشرات والحدود الفاصلة ضمنها، وتحديد الحد الفاصل للفقر (عدد أوجه الحرمان حتى يُعد المرء ضمن فئة الفقراء) وحساب المقاييس والتحليل بحسب المجموعات والتفصيل بحسب المؤشرات.

المقاييس:

H: انتشار الفقر

A: حدة الفقر

M0: مؤشر الفقر متعدد الأبعاد (A*H) (يمكن حساب مؤشر فجوة الفقر ومؤشر تربيع فجوة الفقر باستخدام بيانات عديدة)

قيود / قضايا:

تُعتبر منهجيات ألكاير- فوستر منهجيات جديدة، ولذلك يتعين الاتفاق على أسس اختيار المؤشرات والأوزان والحدود

الفاصلة. ويتعلق جزء كبير من الجدل المحيط بمؤشر الفقر متعدد الأبعاد بمسألة تحديد الأوزان المسندة إلى المؤشرات المختلفة التي يتم جمعها لقياس مؤشر الفقر. ويتطلب تحديد هذه الأوزان بناء توافق في الآراء لأنها تعتبر مؤشراً على وجود مبادلات ضمنية بين المؤشرات. وكما هو الحال مع جميع عمليات القياس، يدخل عنصر اتخاذ القرارات التي يمكن أن تكون نتيجة لعملية سياسية، كما كان الحال في المكسيك.

وتتوفر هنالك بعض الأدوات اللازمة لإجراء اختبار للفعالية والحساسية لدراسة تأثير هذه القرارات. وينبغي دراسة هذه التحليلات عند دراسة مسألة وضع مؤشر متعدد الأبعاد للفقر في العراق.

وعلى بعض الأصعدة، لا تكون نتائج نهج ألكاير- فوستر مباشرة أو سهلة التفسير كنتائج نهج حصة الفرد من الإنفاق وتكلفة الاحتياجات الأساسية. ويمكن لواقعي السياسات أن يفسروا بسهولة فجوة الفقر على أنها الحد الأدنى من الاستثمار اللازم للقضاء على الفقر في بلد ما، في حين تجعل نتائج نهج ألكاير- فوستر، اعتماداً على الأبعاد، عملية إجراء تحليل مماثل أكثر تعقيداً. ولذلك فإن البلدان القليلة الأولى التي تطبق نهج ألكاير- فوستر سوف تحتاج إلى أن تتبع نهجاً دقيقاً ومدروساً.

جدول موجز لمقاييس الفقر

| فقر الدخل | الاحتياجات الأساسية غير الملابة | ألكاير- فوستر |
|--------------------------------|--|---|
| وحدة التحليل | الفرد أو الأسرة | الفرد أو الأسرة |
| تحديد الحد الأدنى من المعلومات | الرجوع إلى معلومات خارجية: غذائية (عنصر أساسي) وغير غذائية | تُفترض إمكانية تحديد قائمة الأبعاد (مرتبطة بالأهداف الإنمائية للألفية ولكن ليس بالضرورة) موضوعياً |
| مكونات خط الفقر | تحديد الحد الأدنى لشروط الفقر الغذائي والفقر غير الغذائي | قرارات معيارية بشأن الأبعاد والعتبات الأساسية والقيمة K |
| | الافتراضات فيما يتعلق بالتعويض والمقاييس التعدادية | |

| | | | |
|-----------------------------------|---|---|---|
| البيانات المطلوبة | تفصيل بدخل ونفقات الأسرة | تعتمد على الأبعاد والمؤشرات ولكن تركّز على ظروف المعيشة والخدمات | تعتمد على الأبعاد والمؤشرات ولكن تركّز على ظروف المعيشة والخدمات |
| نقطة الضعف الرئيسية في نهج القياس | لا يعكس الظروف المعيشية غير النقدية | عملية الجمع تسمح بالتعويض وبهذا يمكن إخفاء التفاوتات بين المؤشرات | يمكن تطبيق مرونة المقياس بشكل خاطئ إذا لم يتم تشكيله على أساس منهج محدد تتوافق عليه الآراء. |
| تفسيرات واضعي السياسات | التركيز على النمو الاقتصادي وتوزيع الدخل النقدي | الاستثمارات في الاحتياجات الأساسية | الاستثمارات في الاحتياجات الأساسية والقدرة يُظهر أوجه الحرمان المشتركة - يحدد فئة أفقر الفقراء. |

ثالثاً: النتائج

تم الحصول على نتائج التحليل أدناه من تجربة أجراها الجهاز المركزي للإحصاء ووحدة المعلومات والتحليل خلال دورة تدريبية دامت مدة أسبوعين حول قياس الفقر متعدد الأبعاد أجرتها مبادرة أكسفورد للفقر والتنمية البشرية. وتدخل عدة افتراضات حساسة عند وضع مؤشر الفقر متعدد الأبعاد باستخدام نهج الكاير- فوستر وبالتالي فإن هذه النتائج ليست رسمية ولكنها مجرد مثال على كيفية تطبيق نهج الكاير- فوستر باستخدام بيانات خاصة بالعراق.

ولضمان قابلية إجراء مقارنة حيثما أمكن، اتبعنا نفس القواعد (من حيث الأبعاد والمؤشرات والعتبات) المتبعة في تحليل الاحتياجات الأساسية غير الملباة. وتم اختيار خمسة أبعاد هي الخدمات والبيئة وفقر الدخل والتعليم والصحة بإعطاء نفس الأوزان لكل واحد من الأبعاد ولكل مؤشر ضمن هذه الأبعاد.

ثانياً، تم تحديد الحد الفاصل للفقر (القيمة k) بحيث يساوي 5 لضمان استخدام عدد مشابه لعدد الرؤوس المستخدم لقياس الفقر في تحليل الاحتياجات الأساسية غير الملباة ونهج حصة الفرد من الإنفاق وتكلفة الاحتياجات الأساسية (لمزيد من المعلومات انظر الملحق).

أوجه التشابه بين النهج

لدى هذه التدابير مستويات مماثلة من عد الأفراد على الصعيد الوطني ووضع المحافظات بموضع مماثل نسبياً (عدا محافظة ميسان). يمثل الدخل (حصة الفرد من الإنفاق/تكلفة الاحتياجات الأساسية) أحد أبعاد الاحتياجات الأساسية غير الملابة والتحليل باستخدام نهج ألكاير- فوستر. ستزيد نسبة الاختلاف في نتائج النهج المتباينة إذا تم استبعاد الدخل من نماذج الاحتياجات الأساسية غير الملابة وألكاير- فوستر.

هناك بعض الاختلافات الجديرة بالذكر: باتباع نهج ألكاير- فوستر تم تحديد نسبة أعلى من الفقراء في محافظات أربيل والسليمانية ودهوك وكركوك وبغداد ونيوى وميسان وديالى، بينما في المحافظات المتبقية يكون عد الأفراد على نفس المستوى، أو أقل، بالمقارنة مع نهجي حصة الفرد من الإنفاق والاحتياجات الأساسية غير الملابة.

| المنطقة | حصة الفرد من الإنفاق/تكلفة الاحتياجات الأساسية | الاحتياجات الأساسية غير الملابة | ألكاير- فوستر |
|----------------------|--|---------------------------------|---------------|
| المتنى | 48.8 | 49.7 | 48.5 |
| بابل | 41.2 | 39.8 | 39.8 |
| صلاح الدين | 39.9 | 35.5 | 40.9 |
| كربلاء | 36.9 | 33.1 | 30.5 |
| القادسية | 35 | 48.1 | 45.9 |
| واسط | 34.8 | 37.7 | 37.9 |
| ديالى | 33.1 | 37.8 | 27.9 |
| البصرة | 32.1 | 24.5 | 38.1 |
| ذي قار | 32 | 44.5 | 37.0 |
| ميسان | 25.3 | 56.1 | 52.5 |
| النجف | 24.4 | 32.2 | 33.0 |
| نيوى | 23 | 36.3 | 37.7 |
| الأنبار | 20.9 | 10.9 | 15.3 |
| بغداد | 12.8 | 17.7 | 14.2 |
| كركوك | 9.8 | 22.4 | 16.3 |
| دهوك | 9.3 | 30.0 | 14.5 |
| أربيل | 3.4 | 25.4 | 20.3 |
| السليمانية | 3.3 | 23.7 | 10.9 |
| مجموع محافظات العراق | 22.9 | 29.7 | 27.8 |

أوجه الاختلاف

يتمثل الفارق الكبير بين نهج حصة الفرد من الإنفاق/تكلفة الاحتياجات الأساسية من جهة ونهج الكاير- فوستر من جهة أخرى في تصنيف من هو الفقير. ووفق تحليلنا، فثمة عدم اتفاق حول ما إذا كانت نسبة الفقراء من السكان هي 12% أم لا (المشار له باللون الأحمر في الجدول أدناه).

| معدل دخل الفقير (2 دولار يوميا) | | | |
|-----------------------------------|------------|-------------|----------------|
| الفقير | غير الفقير | غير الفقراء | ألكاير - فوستر |
| 3.72% | 68.41% | | |
| 1,116,783 | 20,562,060 | | |
| 19.18% | 8.70% | فقراء | |
| 5,763,520 | 2,614,135 | | |

صنفت محافظة ميسان، باستخدام منهجية ألكاير- فوستر من المحافظات التي تشهد أكبر نسبة من الحرمان في العراق. ففي هذه المحافظة، يظهر التباين بين توجهي حصة الفرد من الإنفاق/تكلفة الاحتياجات الأساسية من جهة وألكاير- فوستر من جهة أخرى على نحو جلي. وقد تم تصنيف زهاء 27% من السكان بأنهم فقراء وفق منهجية ألكاير- فوستر وليس باتتبع حصة الفرد من الإنفاق/تكلفة الاحتياجات الأساسية.

تشخيص الفقر في محافظة ميسان: مقارنة بين منهجية الإنفاق ومنهجية ألكاير- فوستر

| نسبة غير الفقراء وفق نهج ألكاير- فوستر وحصة الفرد من الإنفاق/تكلفة الاحتياجات الأساسية | نسبة الفقراء فقط وفق نهج حصة الفرد من الإنفاق/تكلفة الاحتياجات الأساسية | نسبة الفقراء وفق نهج ألكاير- فوستر وحصة الفرد من الإنفاق/تكلفة الاحتياجات الأساسية | نسبة غير الفقراء وفق نهج ألكاير- فوستر وحصة الفرد من الإنفاق/تكلفة الاحتياجات الأساسية | محافظة ميسان |
|--|---|--|--|--------------|
| 47.39% | 0.07% | 27.29% | 25.25% | |

رابعاً: انعكاسات السياسات

طرحت الأسئلة الواردة أدناه والمتعلقة بالسياسات خلال الاجتماع:

1. هل يحتاج العراق إلى مقياس آخر للفقير في الوقت الراهن؟

ينطوي نهج الاحتياجات الأساسية غير الملابة بشكله الحالي على بعض العيوب التي تحد من تطبيق واستخدام هذا المؤشر. فنهج ألكاير- فوستر يعالج بعضاً من هذه العيوب، كما أنه يساعد أيضاً في تحديد الفئات السكانية المحرومة التي لم يتم تحديدها من خلال النهج النقدي وعلى هذا النحو يمكن أن يساعد على تحسين الاستهداف، ولدى اعتماد الخيارات المتاحة في بناء هذا النهج، فلا بد أن لا يتعارض ذلك مع نتائج حصة الفرد من الإنفاق/وتكلفة الاحتياجات الأساسية والاحتياجات الأساسية غير الملابة، ولكن عليه أن يُثريها بمعلومات إضافية.³ ومع ذلك، فقد يشعر صناع القرار في العراق بعبء يضيفه وجود كم إضافي من النهج الجديدة. وربما يكون الوقت غير مناسب لذلك: فمعالجة جدوى نهج ألكاير- فوستر يشكل مجازفات من تحويل المناقشة عن معالجة قضايا سياسات الفقر المهمة وتحسين الاستهداف.

لتحقيق التوازن بين هذه الاعتبارات، يمكن لحكومة العراق أن تختار تحسين وتعديل نهج الاحتياجات الأساسية غير الملابة استناداً إلى بعض مكونات نهج ألكاير- فوستر. وقد ترغب الحكومة ببدء اختبار مدى ملائمة نهج ألكاير- فوستر لغرض استخدامه لاحقاً - ربما عندما تقيم لجنة الحد من الفقر التقدم المحرز باتجاه الحد من الفقر وتضع خطط عمل مستقبلية.

2. هل توجه السياسة على نحو أفضل من خلال رصد جميع الأبعاد المختلفة التي لا تتركز على الدخل بشكل منفصل أو من خلال الجمع بينها في مؤشر واحد؟

إن إقرار الجميع بأن الفقر متعدد الأبعاد أفضى إلى مناقشة حيوية حول كيفية تحديد جوانب عديدة ومختلفة للفقير على نحو أفضل.

فالبنك الدولي من جهة، يستخدم القياس القائم على النقد في تقدير نسبة الفقر، فهو يبني صورة الفقر حول هذه العتبة النقدية معتمداً مختلف أبعاد الفقر، حيث يأخذ هذا النهج قراراً واعياً بعدم جمع كافة المكونات في مؤشر واحد. وقد كشف التحليل الشامل القائم للمؤشرات الفردية عن عدم إحراز تقدم، كما أوضح مارتين رافاليون من البنك الدولي قائلاً: إن هذا المنهج هو بمثابة جدول لجميع المكونات عوضاً عن كونه مؤشراً مركباً. من هذا المنظور، فإن قياس عد الأفراد بحسب منهجية حصة الفرد من الإنفاق هو معيار لجميع السمات البارزة لفهم واعتبار الفقر.

من ناحية أخرى، تقوم نظرية ألكاير- فوستر على إنشاء مؤشر مركب خاص بالفقر يبين كل معالمه الهامة، وقد يشمل أو يستبعد المؤشر النقدي، ويوفر القدرة على فهم الحرمان "المضاعف" للأبعاد المحددة كتنتمة لأدوات حصة الفرد من

³. أفاد كل من البنك الدولي ونهج ألكاير- فوستر بأنه لا تفوت بين المقاييس، بل يكمل كل منهما الآخر و ينبغي لذلك أن يفهم ويفسر على نحو بديهي.

الإنفاق/وتكلفة الاحتياجات الأساسية، أي أية أسر/أو أفراد يواجهون الحرمان (وعدد عناصر الحرمان التي يعانون منه) في آن واحد.

وبرهن البنك الدولي أن العلاقة المتبادلة ليست سببية وأنه يجب تقييم كل عنصر بصورة مستقلة بدلاً من أن يكون التقييم جماعياً. وتتيح نظرية ألكاير- فوستر الشفافية إذ أنه بالإمكان تحليل الفقر على نحو شامل من خلال مؤشر لإظهار كيفية اختلاف نسب الفقر على وجه التحديد من محافظة إلى أخرى أو من فئة اجتماعية إلى أخرى أو بين الجماعات الأخرى.

ومع محدودية الموارد والتغيرات المعقدة في طبيعة الفقر في العراق، تبرز الحاجة لتحديد من هم الأسوأ حالاً وتقديم الخدمات لهم. وبإمكان التحليل متعدد الأبعاد أن يصف كثافة وشدة تفاقم الحرمان ومن ثم الانتقال إلى فهم ذلك (تحديد العوامل على المستوى الجغرافي أو الأسري أو الفردي)، وتحديد مواقع هذه الأسر أو الأفراد. وتُعرف عملية التركيز على هذه الجماعات وضمان عدم إغفالهم، لا سيما في إطار الجهود الرامية إلى تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية، بأنها نهج "مبني على الإنصاف"، للحد من مسألة عدم المساواة المتركة بين هذه المجموعات. وقد أظهرت دراسة نشرتها منظمة اليونيسيف مؤخراً بعنوان ("تضييق الفجوات لتحقيق الأهداف" أيلول/ سبتمبر 2010)، أن نهج العدالة التي تركز على بقاء الطفل ونمائه هي السبيل الأكثر عملية وفعالية من حيث التكلفة لتحقيق الأهداف الصحية الإنمائية للألفية للأطفال.

خامساً: التوصيات

1. إن قررت حكومة العراق تعديل نهج الاحتياجات الرئيسية غير الملباة وتصحيح القيود، فيقودها أن تقرر إختبار نظرية ألكاير- فوستر وأن تقوم باستكشافها أيضاً من أجل تكميل الاجراءات الاخرى في المستقبل. وفي كلتا الحالتين، فتمة إمكانية للعمل المشترك على هذا الموضوع بين حكومة العراق ومبادرة أوكسفورد للفقر والتنمية البشرية والبنك الدولي وفريق الأمم المتحدة الوطني وبهذا الصدد، ثمة اقتراح لإجراء ورشة عمل مشتركة في الربيع المقبل من أجل المضي قدماً بهذا العمل.
2. قد ترغب حكومة العراق أيضاً بالتعلم من تجارب بلدان أخرى قامت بإدراج مقاييس الفقر متعددة الأبعاد في استراتيجياتها للحد من الفقر. وقد ترغب الحكومة، على سبيل المثال، في الاجتماع مع نظيرها المكسيكي أي المجلس الوطني لتقييم سياسة التنمية الاجتماعية (CONEVAL)، للتعلم من قراراتهم والتأمل في تنفيذ مقياس متعدد الأبعاد⁴.
3. يمكن أن تشمل عملية المسح الإقتصادي الإجتماعي للأسر العراقية (2) المقبلة تحسينات في مجال جمع البيانات (مثل المسائل المتعلقة بالقدرات والحريات) والتي تساعد في بناء تدابير متعددة الأبعاد. وتعتبر عملية إدراج المعلومات ذات الصلة بالحريات والقدرات في إرساء المؤشر أحد المكونات الرئيسية لمنهجية ألكاير- فوستر. وتشير مبادرة أوكسفورد للفقر والتنمية البشرية إلى هذه المعلومات على أنها "أبعاد مفقودة". ومن خلال العمل

⁴ يشار إلى أن المكسيك قررت إدراج الفقر بسبب محدودية الدخل كأحد الأبعاد في قياسات الفقر متعدد الأبعاد وإعطاءه أهمية أكبر.

المشترك، يمكن لمبادرة أوكسفورد للفقير والتنمية البشرية أن تشمل قضايا ومؤشرات مثل السلامة من العنف والتمكين والترابط الاجتماعي والتي من شأنها إثراء الفهم الخاص بالفقر متعدد الأبعاد.

4. قد ترغب وكالات الأمم المتحدة في إرساء تدابير ومؤشرات الرفاه التي تركز على قضايا موضوعية خاصة مثل حماية الطفل أو رفاهه . ويمكن لهذه المؤشرات المحددة المساعدة في توجيه مشاريع إلى المناطق ذات الاحتياجات المتفارقة أو المتداخلة. وإذا رغبت فريق الأمم المتحدة الوطني في وضع مقياس متعدد الأبعاد على أساس منهجية ألكاير- فوستر، فيمكنه البدء بإجراء حوار حول السياسات يضم حكومة العراق والأمم المتحدة بشأن كيفية المضي قدما.

لملحق:

خيارات الأبعاد والمؤشرات والأولويات لتحليل وحدة المعلومات والتحليل مابين الوكالات ومنظمات المجتمع المدني:

| أحمال المؤشرات | المؤشرات | الأبعاد | الأبعاد الأولويات |
|----------------|---------------------------|--------------------------|-------------------|
| 0.6 | الصرف الصحي | الخدمات | 0.2 |
| 0.6 | النفايات | | |
| 0.6 | إمدادات المياه | | |
| 0.6 | إمدادات الكهرباء | | |
| 0.8 | مصادر الإزعاج | البيئة | 0.2 |
| 0.8 | مواد الإسكان | | |
| 0.8 | الإكتظاظ | | |
| 2.4 | حصة الفرد من الإنفاق | الفقر بسبب محدودية الدخل | 0.2 |
| 1.2 | الإستحقاق | التعليم | 0.2 |
| 1.2 | الإلتحاق | | |
| 1.2 | التلقيح | الصحة | 0.2 |
| 1.2 | المساعدة في عملية الولادة | | |

تعتمد التغييرات في H , A , $M0$ على قيم K المختلفة

(عتبة الفقر)

