مؤسسة أم اليتيم

UNDP
شعوب متمكنة.
أمم صامدة.

تحالف منظمات للمساءلة

تقرير الظل
على
تقرير الإدارة التنفيذية لعام 2013

الناشر
مؤسسة أم اليتيم

متابعة تنفيذ مشاريع إسكان الفقراء

تنفيذ وإشراف ومراجعة :- مؤسسة أم اليتيم

استشارة وتعديلات :- الدكتور سعد فتح الله

الموقع الاليكتروني:- www.umelyateem.org

البريد الاليكتروني:- info@umelyateem.org

موبايل :- ٠٧٨٠٠٠٤٣٨٢٩

تحالف منظمات للمساءلة

شعوب متمكنة.
أمم صامدة.

تنفيذ المحصلة الرابعة (بيئة سكن افضل للفقراء)
لأستراتيجية التخفيف من الفقر

تقريـــــــــــر الظـــل

على

تقرير الإدارة التنفيذية لعام ٢٠١٣

المحتويات

الموضوع	الصفحة
المقدمـــــــة	٥
المنهجيـــــــة	٥
الأهداف والمتبنيات	٦
التنفيذ والإنجاز	٩
التحديات والمخاطر والمحددات	١٦
مدى ملائمة الإجراءات الرقابية من قبل الادارة التنفيذية في الحد من الفساد في تنفيذ خطة تخفيف الفقر	١٨
مطابقة إجراءات الادارة التنفيذية لما حددتهُ الاستراتيجية في مجال الرقابية	١٨
ملائمة الإجراءات الرقابية المتخذة في الحد من الفساد	٢٠
الإجراءات الرقابية المقترحة للحد من الفساد في تنفيذ مشاريع إسكان الفقراء	٢١
التوصيـــــــات	٢٢
المصـــــــــادر	٢٣
الملاحـــــــــق	٢٤

المقدمـــــــــة

أن (تحالف منظمات للمساءلة) الذي يتألف من ثلاث منظمات مجتمع مدني في ثلاث محافظات هي بغداد /مؤسسة ام اليتيم، بابل/مركز نيسابا للدراسات والبحوث، واسط/ جمعية الانبثاق للتنمية والتطوير الاقتصادي ضمن برنامج للمنح الصغيرة أطلقه برنامج الامم المتحدة الانمائي UNDP لغرض تعزيز مبادرات المجتمع المدني في مجال مكافحة الفساد، سعى الى متابعة الانشطة والاجراءات والوسائل الرقابية التي اتخذتها الادارة التنفيذية لأستراتيجية التخفيف من الفقر في تقريرها لعام ٢٠١٣ حول تنفيذ مشاريع الاستراتيجية ضمن خطة تخفيف الفقر في العراق التي بدأ التخصيص المالي لها ضمن الموازنة الاستثمارية في عام ٢٠١٢، كما حاول التحالف مناقشة وتقديم رؤى ومقترحات فضلا عن تقييم ونقد ماطرح في التقرير خاصة في مجال المحصلة الرابعة (بيئة سكن افضل للفقراء) من خلال هذا التقرير، ونود في هذا المجال الاشارة الى ان تقرير الظل هو واحد من بين اربعة تقارير (ثلاثة تقارير رقابية شهرية وتقرير الظل) أنجزها تحالف منظمات للمساءلة على مدى ثلاثة اشهر وهي جزء من انشطة مشروع لمراقبة ومتابعة تنفيذ محصلة بيئة سكن افضل للفقراء

المنهجيـــــــــة

أعتمد تقرير الظل اسلوب المناقشة والتعليق واستعراض الايجابيات والسلبيات للفقرات التي ذكرها تقرير الأدارة التنفيذية لعام ٢٠١٣ وخاصة فيما يتعلق بمحصلة (بيئة سكن افضل للفقراء) وهو آخر تقرير سنوي صدر عن الادارة لمتابعة تنفيذ مشاريع استراتيجية التخفيف من الفقر (الذي سيتم الاشارة اليه فيما بعد بالمصدر (١))، وأتخذ تقرير الظل الخطوات الآتية في عرض المواد المتعلقة بمحصلة السكن والتعليق عليها:-

أ-استخراج كافة الفقرات التي ذكرت فيها محصلة السكن منذ بداية التقرير الى نهايته بالاشارة الى عنوان الفقرة ورقم الصفحة، حيث ترفق الفقرة بالتعليق الخاص بتقرير الظل الذي يشمل ذكر الايجابيات والالتزام بتلك المتبنيات وتحقيقها الفعلي فضلا عن تحديد السلبيات والاخفاقات التي نرى انها اعاقت الوصول الى اهداف الاستراتيجية بسبب السياسات الحكومية.
ب-يستقي تقرير الظل مصادره في التعليقات من الوثائق الآتية:- وثيقة استراتيجية التخفيف من الفقر، و خطة التنمية الوطنية للأعوام (٢٠١٠-٢٠١٤)، و تقرير تنفيذ الموازنة الاستثمارية لعام ٢٠١٣ الصادر عن وزارة التخطيط، نتائج قياس الفقر لعام ٢٠١٣، تقارير متابعة تحالف منظمات للمساءلة.
ج-تم تقسيم مواد الفقرات التي سيتم التعليق عليها الى ثلاثة اقسام أساسية وهي:-
-الاهداف والمتبنيات:- حيث تم استخراج كافة العناوين والفقرات المتعلقة ببيان الاهداف والرؤى وشرح الآليات والخطط من تقرير الادارة التنفيذية.
-التنفيذ والانجاز:- تم استعراض الفقرات التي تصف وتحدد حجم الانجاز المتحقق خلال عام ٢٠١٣ لمحصلة السكن في المحافظات ومن قبل جهات التنفيذ (وزارة الاعمار والاسكان والمحافظات).
-التحديات والمخاطر والمحددات:- تم استعراض كافة العوامل المحددة والتحديات التي واجهها تنفيذ محصلة السكن كما بينها تقرير الادارة التنفيذية.
د-سيكون الفصل الاخير في تقرير الظل معبرا عن مدى ملائمة الأجراءات الرقابية المتخذة من قبل الادارة التنفيذية في الحد من الفساد في تنفيذ خطة تخفيف الفقر.
أنجزت (مؤسسة أم اليتيم) كتابة هذا التقرير كممثل عن التحالف مع تقديم المشورة والتعديلات من قبل الدكتور سعد فتح الله (الأكاديمي في الاقتصاد والخبير في مجال حقوق الانسان)
تم الاشارة الى المصادر في متن هذا التقرير بارقام بين قوسين بحجم صغير وباللون الاحمر ولأجله اقتضى التنويه.

الأهداف والمتبنيات

المصدر (١) /الصفحة ٥ / المقدمة

يعد الفقر من اكبر الافات التي تواجه المجتمع العراقي، والتصدي له يأتي ضمن اولويات اجندة الحكومة بغية الوصول الى مجتمع متعافي، ولعلاج آفة الفقر لابد من تحليلها. اذ يستند الفقر الى عدة ابعاد منها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، تلك الابعاد تقيض جهود العراق الرامية للتنمية والتقدم. لذا استشعر القائمون على استراتيجية التخفيف من الفقر اهمية التخطيط والاستثمار والامن الاقتصادي ووضعوا كل ذلك ضمن سياسات جاءت من صميم استرتيجية التخفيف من الفقر. وقد تم مراعاة شمول ابعاد الفقر كافة ضمن سياسات التخفيف من الفقر، وبالتركيز على مايمس حياة الفقراء اليومية، اذ طالت تلك السياسات توفير مصادر الدخل وتوفير الخدمات الصحية بأشكالها والتعليم المناسب فضلا عن توفير السكن الاقتصادي والبنى التحتية وغيرها من العوامل ذات التماس المباشر مع الفقراء.

تقرير الظل – الإيجابيات

ربما تعد تقارير المتابعة الصادرة عن الادارة التنفيذية للأستراتيجية واحدة من ثمار العمل الدؤوب والمخلص من قبل اللجنة الفنية الدائمة لسياسات التخفيف من الفقرلتحقيق أهداف الاستراتيجية التي باشرت مؤسسات الدولة من الوزارات ذات العلاقة والمحافظات بتنفيذها تحت اشراف مباشر من الادارة التنفيذية وتوثيق نتائج المتابعة في تقارير سنوية، وقد تبنت خطة التنمية الوطنية للسنوات (٢٠١٠-٢٠١٤) محصلات الاستراتيجية واعتبرت معطياتها من بين اهم التحديات التنموية التي تحاول الحكومة العراقية مواجهتها بكل الوسائل في خطتها الخمسية[٣] وقد شهد عام ٢٠١١ ادراج مشاريع خاصة بتخفيف الفقر مستقاة من الاستراتيجية وبتنسيق مع الادارة التنفيذية تم تمويلها وتحديد تخصيصاتها من خطة التنمية وصولا الى عام ٢٠١٢ التي شهدت بداية انطلاق تخصيصات خطة تخفيف الفقر والتي كانت في ارتفاع نسبي سنويا لغاية هذا العام.

السلبيات

لقد تم التأكيد على مراعاة شمول ابعاد الفقر كافة وهي تلك التي تم تحديدها في المحصلات الست، وتشتمل تقارير الادارة التنفيذية على متابعة الانجاز في المجالات الست ولهذا فأن اي تغيير او تحسن في اوضاع الفقراء لم يتم ملاحظته بسبب الفرشة الواسعة مع قلة الامكانيات (ضعف التخصيصات الموجهة الى مشاريع الاستراتيجية)، وعليه لابد من اعادة هيكلة الأهداف بما يحقق نهوضا واضحا في احد ابعاد الفقر في العراق وان تطلق الادارة التنفيذية اسما خاصا على كل سنة من سنوات انجاز مشاريعها بحيث توجه مالايقل عن (٧٠٪) من التخصيصات بأتجاهه او توجيه النسبة الاكبر من التخصيصات الى بؤر الفقر وتركزه لأنتشالها وتخفيف فجوة الفقر فيها.. نعتقد ان الاسلوب النمطي في توجيه تخصيصات محدودة لن يحدث اثرا قريبا وستبقى نسب الفقر تراوح في محلها بالرغم من التقدم الذي أظهرته نتائج قياس الفقر لعام ٢٠١٣ من انخفاض نسبة الفقر الى ١٩٪[٥]. ان اعادة الهيكلة ستتيح الفرصة لقياس التحسن في المحصلة السادسة (تفاوت اقل بين النساء والرجال الفقراء) والتي لاتذكر اصلا في الاهداف والمتبنيات كما مبين اعلاه كما انها لاتحضى بالتخصيصات المناسبة ويعتمد في تنفيذها على موازنة الوزارات[١] وتقتصر على وزارات محددة هي (المرأة، العمل والشؤون الاجتماعية، الصحة) في حين ان خفض الفجوة بين النساء والرجال الفقراء تتطلب مراعاتها في المحصلات الخمس الاخرى ومع كافة الوزارات والمحافظات.

المصدر (١) / الصفحة ١٣ / وضع وتنفيذ نظام وإجراءات لتحديد المستفيدين (اسكان واطيء الكلفة)

تولت الادارة التنفيذية لاستراتيجية التخفيف من الفقر على عاتقها مهمة وضع خط ومنهج لتحديد المستفيدين من برنامج الاسكان الاقتصادي للفقراء

تقرير الظل – الايجابيات

يعد حسن استهداف المستفيدين ووصول الخدمات الى مستحقيها الفعليين هو الاجراء الاكثر اهمية ضمن المشاريع المخطط لها عبر الاستراتيجية، خاصة وان ضبط هذه المسألة تعد من اصعب المهمات واكثرها عرضة للفساد عبر الرشا والاستغلال والتزوير وغيرها من الاساليب التي تتطلب وضع خطة متكاملة تتضمن التنفيذ والمراقبة والمحاسبة، وقد التفتت الادارة التنفيذية الى هذه المسألة الدقيقة وهذا يولد الشعور بالاطمئنان خاصة في مجال الاسكان

السلبيات

ان التخطيط لتحديد المستفيدين يجب ان يكون الخطوة الاولى في خطة تنفيذ مشاريع الاسكان او توزيع القروض او قضايا التشغيل وكل ماله علاقة بتوزيع المنافع المختلفة، الا انه في الوقت الذي بدأ العمل بتنفيذ مشاريع السكن منذ عام ٢٠١١ فأن مخاطبات الاستهداف بين الجهات الرسمية المعنية لم تبدأ الا في عام ٢٠١٤ كما تبينها (الملاحق ١،٢،٣) وهذا يتنافى مع مراعاة الاولويات في التخطيط. كما ان التقرير لم يبين تلك الخطة او خارطة الطريق او المنهج بل انتقل مباشرة الى الخطوات التنفيذية وهذا يجعل من الصعب متابعة الخطة ولفت النظر الى مواطن الخطأ فيها والتي ينبغي تداركها من البداية

المصدر(١)/ المحصلة الرابعة (بيئة سكن افضل للفقراء) تنفيذ مشاريع لبناء المجمعات السكنية الاقتصادية للفقراء/ ص(٢٧- ٣٦)
لقد تبنت الادارة التنفيذية أولوية مشاريع اسكان الفقراء لتشكل ٤٠٪ من تخصيصات عام ٢٠١٣[١٠]، وحسب ماورد في تقرير المتابعة لعام ٢٠١٣ فقد استهدفت توزيع التخصيصات على المحافظات المبينة في الجدول(١) ادناه من اجل شمول الاعداد المبينة من الاسر والافراد في كل محافظة

جدول(١):- التخصيصات واعداد المستهدفين بمشاريع اسكان الفقراء في المحافظات لعامي (٢٠١٢-٢٠١٣)

المحافظة	التخصيص مدرج في ٢٠١٢	المستهدفين (اسرة)	المستهدفين (افراد)
واسط	١١,٩ مليار	٢٨٤	١٧٠٤
الديوانية	١٠,٩ مليار	١٧٥	١٣٥٠
المثنى	٤٥ مليار	١٠٠٠	٦٠٠٠
الديوانية	٨ مليار	١٨٥	١١١٠
بابل	١٢,٦ مليار	١٨٠٩	١٠٨٥٤
ديالى	٧ مليار	١١٤	٧٨٦
المجموع	**٩٥,٤ مليار(**)**	**٣,٥٦٧**	**٢١,٨٠٤**
المحافظة	**التخصيص مدرج ٢٠١٣**	**المستهدفين (اسرة)**	**المستهدفين (افراد)**
واسط	٢٣,١	٢٨٤	١٧٠٤
نينوى	٢٠ مليار	٥٠٠	٣٠٠٠
صلاح الدين	٢٠ مليار	٤٣٨	٢,٦٢٨(*)
الانبار	١٥ مليار	٣٦٥	٢١٦٠
كركوك	٧,٥ مليار	١٥٠	٩٠٠
ذي قار	٤٠ مليار	٣٥٦	٢١٣٦
ميسان	٢٥ مليار	٦٢٠	٣٧٥٠
الديوانية	١٥ مليار	٣٢٤	١٩٤٤
البصرة	٣٥ مليار	٥٠٠	٣٠٠٠
بغداد	١٥ مليار	٩٦	٥٧٦
المجموع	**٢١٥,٦ مليار**	**٣,٦٣٣**	**٢١,٧٩٨**
مجموع المجموع	**٣١١ مليار**	**٧,٢٠٠**	**٤٣,٦٠٢**

(*) لم يحدد عدد الافراد في التقرير واحتسب الرقم من حاصل ضرب عدد الاسر × ٦ (معدل عدد افراد الاسرة).

(**) المبلغ مدور من عام ٢٠١٢.

تقرير الظل – الايجابيات

أن تخطيط الادارة التنفيذية لتنفيذ مشاريع لبناء مجمعات سكنية واطئة الكلفة في المحافظات بعد ان تبنت توزيع تلك المجمعات على محافظات العراق ماعدا اقليم كردستان هو امر ايجابي، فضلا عن تغطية المحافظات مع الأخذ بعين الاعتبار المحافظات الأكثر فقرا بناءا على نتائج المسح الاجتماعي والاقتصادي للأسرة الذي انجز عام ٢٠٠٧ وعام ٢٠١٣ حيث حصلت المثنى وذي قار على التخصيص السنوي الاعلى من خطة تخفيف الفقر بما يتناسب مع ارتفاع نسبة الفقر فيها ودون مراعاة نسبة السكان من اجل ردم الفجوة بينها وبين باقي المحافظات جدول(٢).

جدول(٢) نسب الفقر ونسب التخصيص المالي لتخفيف الفقر للمحافظات حسب المحافظات[٥٠٤]

المحافظات	نسبة الفقر ٢٠٠٧(٪)	نسبة الفقر ٢٠١٣(٪)	الاهمية النسبية للتخصيص المالي لتخفيف الفقر(٪)
المثنى	٤٨,٨	٥٢,٥	٥,٤٤
بابل	٤١,٢	١٤,٥	٢,١٩
صلاح الدين	٣٩,٩	١٦,٦	٣,٤٨
كربلاء	٣٦,٩	١٢,٦	٢,١٠
واسط	٣٤,٨	٢٦,١	٤,٠٢
القادسية	٣٥,٠٠	٤٤,١	٣,٤٨
ديالى	٣٣,١	٢٠,٥	١,٧٤
ذي قار	٣٢,٠	٤٠,٩	٦,٩٦
البصرة	٣٢,١	١٤,٩	٦,٠٩
ميسان	٢٥,٣	٤٢,٣	٤,٣٥
نينوى	٢٣,٠	٣٤,٥	٥,٢٢
النجف	٢٤,٤	١٠,٨	٢,٦١
الانبار	٢٠,٩	١٥,٤	٢,٦١
بغداد	١٢,٨	١٢,٠	٢,٦١
كركوك	٩,٨	٩,١	٢,٦١
المجموع			١٠٠,٠٠

السلبيات

لاتبدو الجهود المبذولة لسد الحاجة الى الوحدات السكنية التي تأوي الفقراء وتحسن من بيئة واوضاع سكنهم أنها ساهمت بشكل ملحوظ بتحقيق الهدف فقد استهدفت الادارة التنفيذية اسكان مامجموعه (٤٣٦٠٢) فرد اي (٧٢٠٠) أسرة من الفقراء من خلال مشاريع السكن لعام ٢٠١٣ وما هو مستمر من تلك المشاريع من عام ٢٠١٢[١] وان هذا العدد لايشكل الا ٠,٧٦٪ من اعداد الفقراء (الأسر الفقيرة) الذين بلغوا حسب نتائج المسح الأخير ٥,٧ مليون نسمة[٥] اي مايعادل (٩٥٠ الف أسرة فقيرة) وعلى هذا المنوال لايتوقع مع نهاية عام ٢٠١٤ وهي نهاية السنوات الخمس الاولى من انطلاق الاستراتيجية تغطية أكثر من ١٪ من تلك الأسر بالسكن اللائق وهذا يعني مزيد من الاكتظاظ ومزيد من العشوائيات وبيوت الطين والمظاهر غير الحضرية في المدن العراقية فضلا عن التلوث وغيرها. ينبغي على المخططين ان يحددوا لمحصلة السكن وهي اللبنة الاولى في جدار الامن الانساني للفرد وذات الاهمية الخاصة للأسرة العراقية استهداف اعداد محددة من الفقراء وتحديد التخصيص المالي ونسب الانجاز سنويا. هذا من جانب ومن جانب آخر فأن خريطة الفقر قد تغيرت حسب نتائج قياس الفقر لعام ٢٠١٣ ففي الوقت الذي كانت المحافظات الافقر في ٢٠٠٧ المثنى وبابل وصلاح الدين فقد أظهرت نتائج ٢٠١٣ ان المحافظات الاكثر فقرا هي المثنى والقادسية وميسان وذي قار الا ان التخصيصات المبينة في الجدول(٢) اعلاه كما خططت له الادارة التنفيذية بالتنسيق مع خطة التنمية الوطنية لايظهر انها اخذت ذلك بعين الاعتبار بمنح اولوية التخصيص لتلك المحافظات وخاصة ميسان والقادسية التي لم يرتقي التخصيص لها الى ماتم تخصيصة لواسط التي انخفظت فيها نسبة الفقر بشكل واضح، كما ينبغي أعادة النظر في شمول كافة المحافظات خاصة تلك التي انخفظت فيها نسبة الفقر بشكل ملحوظ مثل صلاح الدين وبابل فضلا عن المحافظات التي كانت ومازالت نسبة الفقر فيها واطئة مثل كركوك.

المصدر (١) /المحصلة الرابعة (بيئة سكن افضل للفقراء)أهداف مشاريع اسكان الفقراء (٢٧-٣٦)
تلخصت اهداف مشاريع السكن في محافظات العراق ضمن المحصلة الرابعة بالفقرات الآتية:-
١- يهدف المشروع الى توفير سكن اقتصادي ملائم للفقراء فضلا عن توفير البنى التحتية الملائمة
٢- يهدف المشروع الى حل مشكلة السكن للعوائل الفقيرة
٣- هدف المشروع الى تحسين بيئة السكن للفقراء من خلال توفير مجمعات سكنية متكاملة مع الخدمات الاساسية.
٤- يهدف المشروع الى تقليل معاناة الفقراء من مشكلات تدني نوعية السكن والاكتظاظ والتلوث وعدم ملائمة البنى التحتية والتي تعكس الحرمان الذي يعاني منه الفقراء

تقرير الظل – الايجابيات
لقد التزمت الادارة التنفيذية للأستراتيجية بالأهداف العامة المحددة لمحصلة بيئة السكن كما وردت في أستراتيجية التخفيف من الفقر[٢] من خلال تخطيطها لبناء مجمعات سكنية واعتبار محصلة (بيئة سكن افضل للفقراء) ذات اولوية وما ترتب على ذلك من توجيه تخصيصات مالية.

السلبيات
لايكفي اتخاذ الاهداف العامة التي وضعتها الاستراتيجية كعناوين اهدافا دائمة للأدارة التنفيذية بل كان من المهم ان تتماشى الاهداف مع الرؤية الاستراتيجية التي وضعتها خطة التنمية الوطنية[٣] التي في الوقت الذي تبنت برامج الاستراتيجية وعرضتها في الفصل الثامن الذي تعرض للواقع الاجتماعي وأحتياجات الشرائح الهشة الا ان الخطة كان لها مسارها الخاص في مجال مكافحة البطالة وتوفير الخدمات بضمنها التعليم والصحة والسكن حيث لم تأخذ بعين الاعتبار المحافظات الاكثر فقرا عند وضع سياستها الاستثمارية للسنوات الخمس بل تبنت توزيع الخدمات والبنى الارتكازية على المحافظات حسب نسبة سكانها ودرجة حرمانها دون النص على نسبة الفقر حسب نتائج الاستراتيجية تأكيدا في تبني خطط الاستراتيجية والتكامل معها، وبما ان خطة التنمية هي ذات الاهداف الاوسع والاشمل فعلى خطة تخفيف الفقر ان تعمل على مراجعة اهدافها لتكون اكثر انسجاما مع خطة التنمية ولتستفيد من توجهاتها بشكل اكبر، وعليه لابد من التشعب في الاهداف والتخصص فيها بحيث تبين تنوعها حسب المحافظات والاختلاف مابين حاجة وخصوصية المحافظات واولوياتها.

التنفيذ والانجاز

المصدر (١) / حجم الانجاز المتحقق من محصلة (بيئة سكن افضل للفقراء) / الصفحة (٨)
وانطلاقاً من توجيهات الامانة العامة لمجلس الوزراء واستناداً الى اهمية توفير السكن الملائم للفقراء وتخفيف عبء بدل الايجار الذي يثقل كاهل شريحة الفقراء، فقد حظيت محصلة توفير بيئة سكن افضل للفقراء بإهتمام بالغ من الادارة التنفيذية لإستراتيجية التخفيف من الفقر والذي انعكس على تنفيذ تلك المحصلة اذ حققت نسبة انجاز ٤٤٪ علماً ان مشاريع السكن تمتاز بطول مدة التنفيذ، الا ان استمرار المتابعة وتذليل العقبات اتى ثماره برفع منحى التنفيذ عن العام السابق اذ بلغت نسبة تنفيذ هذه المحصلة في عام ٢٠١٢ حوالي (١٣٪)، شملت خطة عام ٢٠١٣ تنفيذ ٢٦ نشاط ضمن تخصيصات تخفيف الفقر من الموازنة الاستثمارية لعامي ٢٠١٢ و ٢٠١٣ وتنفيذ ٢٠ نشاط من خطط تنمية الوزارات والمحافظات، دارت تلك الانشطة في فلك توفير مساكن اقتصادية للفقراء وبنى تحتية وانشاء اسواق شعبية وغيرها من المشاريع التي تضمن بيئة ملائمة لسكن الفقراء.

تقرير الظل - يستعرض التقرير الانجازات في محصلة (بيئة سكن افضل للفقراء) ويبين الفرق مابين عامي ٢٠١٢ و٢٠١٣ والتقدم الحاصل الذي بلغ ٤٤٪، وتعزو الادارة التنفيذية اعتبار نسبة الانجاز مرتفعة لكون مشاريع السكن تتطلب مدة اطول للتنفيذ كما هو معلوم فأن المجمعات السكنية قد تتطلب بضع سنوات لأنجازها وان الكلفة الكلية للمشروع تقسم عادة على سنوات الانجاز وتصرف بشكل دفعات، وقد يسأل سائل مانسبة المجمعات السكنية المنجزة او المنجزة وتم استفادة الفقراء منها والسكن فيها، عندذاك سنجد ان الانجاز منخفضا جدا، نعتقد ان على الادارة التنفيذية عند وضع خلاصة لأنجازات هذه المحصلة المهمة للفقراء ان تصنف فقرات الانجاز فلايمكن اعتبار التعاقد مع الشركة المنفذة او الحصول على الارض نشاطا بل يمكن اعتباره نشاطا تحضيريا وبهذا فأننا نقترح تصنيف الانشطة التنفيذية الى:-
١- تحضيرية:- وهي كل الانشطة من تخصيص المبلغ المالي، ادراج المشروع، تخصيص الارض، ابرام العقود، تخطيط الارض وغيرها من الانشطة التي لم ترقى الى البدء بعملية البناء.
٢-ميدانية:- وهي كافة انشطة البناء من وضع حجر الاساس وحفر الاساس والبدء بأعمال البناء ورفع هيكل المجمع.
٣-الانجاز النهائي:- كافة انشطة اعمال التشطيب النهائي مثل تقطيع الغرف ووضع الابواب والطلاء واعمال السيراميك او اعمال الصحيات والكهرباء والماء وغيرها.

وتحدد نسب الانجاز المنسوبة الى كل من هذه المجموعات الثلاث حيث يمكن القول (تم انجاز ٥٠٪ من الانشطة التحضيرية) وبهذا تصبح الصورة واضحة للمقيمين والمراقبين عند استعراض حجم ماتم انجازه من المحصلة لعموم محافظات العراق.

المصدر (١) / الأنشطة والمشاريع المنجزة في خطة تخفيف الفقر / وضع وتنفيذ نظام وإجراءات لتحديد المستفيدين (اسكان واطيء الكلفة) / صفحة (١٣)

صممت استمارة مفاضلة ضمت بين ثناياها عدد من المعايير والاوزان التي تحدد الاستهداف الدقيق للفقراء وتمنع شمول غير المستحقين بتلك المساكن وبالتأكيد على أهمية توفير سكن مناسب في تخفيف الفقر ضمن وثيقة الاستراتيجية.... ولغرض اعتمادها في توزيع المساكن في المحافظات كافة... تم رفعها للامانة العامة لمجلس الوزراء وفق الضوابط المحددة في الاستراتيجية بعد عرضها على الهيئة الوطنية للاسكان والتي وافقت عليها بدورها، والادارة التنفيذية لاستراتيجية التخفيف من الفقر بإنتظار الرد بتعميمها على المحافظات، واعتمادها في توزيع المساكن والدكاكين ضمن الاسواق الشعبية التي يتم انشاءها.

تقرير الظل– لقد بين تقرير الظل في فقرة الاهداف والمتبنيات تقييمنا للتوقيت واولوية التخطيط لعملية الأستهداف، اما فيما يخص خطوات التنفيذ والانجاز في عملية الاستهداف فهي بالتأكيد سيتم تعثرها بالمخاطبات الرسمية التي تتطلب فترات زمنية طويلة، وهنا نود أثارة استفسار مهم من هي المرجعية الرسمية للأدارة التنفيذية للأستراتيجية ؟ من هي الجهة التي عليها البت فيما تقدمه الادارة من مقترحات وماتعرضه من قضايا ؟ ولماذا موضوع الاستهداف لايأخذ نفس المسار المتبع في تنفيذ مشاريع السكن بموافقة اللجنة الفنية الدائمة لسياسات تخفيف الفقر التي تتألف من مجموعة خبراء في مختلف المجالات ثم ترفع الى اللجنة العليا لأدارة سياسات التخفيف من الفقر التي تتألف من الوزراء ذوي العلاقة بتنفيذ الاستراتيجية وبرئاسة نائب رئيس الوزراء للشؤون الاقتصادية وهي الجهة التي تصدر القرارات والاوامر والتعليمات حول المخرجات والانشطة[٦٠٨] والحصول على مصادقتها والمباشرة بالتنفيذ، في حين لانجد اي علاقة مباشرة مابين الادارة التنفيذية والامانة العامة لمجلس الوزراء، وان ماورد في كتاب وزارة التخطيط الى الامانة العامة لمجلس الوزراء (ملحق-٢) بطلب البت في استمارة المفاضلة أشارة الى ماورد في استراتيجية التخفيف من الفقر بأن مسؤولية تحديد المستفيدين تعود للأمانة العامة لمجلس الوزراء ووزارة الاعمار والاسكان، وعند مراجعة وثيقة الاستراتيجية وجدنا انه لم يرد نص بهذا المعنى الا في ملحق مراقبة وتنفيذ المحصلة الرابعة وليس في مجال تحديد المستفيدين وانما في مجال وضع نظام لكيفية استيفاء تكاليف الوحدات السكنية من المستفيدين بشروط ميسرة، كما ان ماورد كمقترح في وثيقة الاستراتيجية يتطلب ان يصدر بقرار من الجهة المسؤولة وليس بطلب من الادارة التنفيذية على شاكلة ماحصل وعليه فأن ارسال الطلب للأمانة يعد حالة من التخلي عن الصلاحيات والمسؤوليات المناطة للأدارة واللجان ذات العلاقة المباشرة بالاستراتيجية والهيكليات المشكلة من ممثلي المحافظات والوزارات التي تمنح الادارة التنفيذية قوة اتخاذ القرار وتنفيذه طالما اتبعت فيه معايير مهنية. وفي هذا الاطار نقترح تضمين (استمارة المفاضلة) رأي ومصادقة اللجنة الفنية الدائمة والحصول على مصادقة اللجنة العليا للمباشرة بالتنفيذ حسب الآليات المعروفة وعن طريق نقاط الارتكاز وبالتعاون مع المحافظات المعنية

المصدر (١) / المحصلة الرابعة (بيئة سكن افضل للفقراء) / تنفيذ مشاريع لبناء المجمعات السكنية الاقتصادية للفقراء (ص ٢٧- ص ٣٦)

جدول(3):- حجم أنجاز مشاريع اسكان الفقراء في المحافظات لعام 2013.

المحافظة/ جهة التنفيذ	المشروع	الموقع	المكونات	الانجاز	البنى التحتية والخدمات
واسط/ المحافظة	مجمع الكرمة السكني	قضاء الكوت منصف الدجيلة الغربي(*)	284 وحدة سكنية، مساحة الوحدة السكنية 84.5 متر مربع تتكون من (3) غرف نوم مساحة الواحدة 32 متر مربع وغرفة استقبال بمساحة 15 متر مربع ومطبخ 9 متر مربع وممر وهول داخلي 9 متر مربع وحمام ومخزن ومدخل	منجز (بدأ العمل في آب 2012 وانجز في تشرين الاول 2013)	لم تنجز وسيتم توفيرها من موازنة تنمية الاقاليم وهي حاليا في طور الاعلان
الديوانية/ وزارة الاعمار والاسكان	مجمعات سكنية اقتصادية للفقراء	قضاء الشامية	دار سكني (لم تذكر تفاصيل)	تخصيص الارض عام 2012، احالة المشروع،مرحلة تسوية الارض، 5% انجاز	ضمن المشروع
المثنى/ المحافظة	مجمعات سكنية اقتصادية للفقراء	الأقضية (السماوة، الخضر، السلمان، الرميثة)، النواحي (الوركاء، الكرمة، النجمي، السوير، الدراجي، بصية، الهلال، المجد)	تتكون كل وحدة سكنية مساحتها (106 م مربع) من طابق واحد وتحتوي على غرفتين وصالة ومطبخ وصحيات فضلا عن حديقة امامية وكراج	تكفلت المحافظة بإعداد الكشوفات والدراسات والتصاميم للمشروع في السلمان والبصية. تم احالة المشروع في القضائين الى الشركة المنفذة وباشرت الشركة بالتنفيذ. تم توقيع العقد مع شركة لإعداد الدراسات والتصاميم الخاصة بباقي الوحدات الادارية، وقد سلمت الشركة المخططات والدراسات الى المحافظة لتقوم اللجنة بالاعلان	ضمن المشروع
الديوانية/ المحافظة	مجمعين أفقي وعمودي	أم العباسيات	مساحة الوحدة السكنية الافقية	أعلن عن المشروعين خلال	لم يذكر اي معلومات

	اقتصاديين للفقراء		(90) متر مربع بناء (عدا مساحة الحديقة والكراج)، وتتكون من غرفتين نوم وصالة ومطبخ وحمام، مساحة الوحدة السكنية العمودي(80) متر مربع وتتكون من غرفة نوم وصالة ومطبخ وحمام.	شهر تشرين الاول 2013 وتم فتح العطاءات والإحالة للشركات المنفذة	
واسط/ المحافظة	مجمعات اقتصادية للفقراء	أقضية (النعمانية، الصويرة، والحي، والعزيزية)	وحدات سكنية افقية لاتوجد تفاصيل اكثر	تمت المصادقة من المكتب الاستشاري على التصاميم للمشروع، تم تكليف شركة المنصور العامة وتم توقيع العقد والمباشرة بتاريخ 2013/11/12، وبلغت نسبة الانجاز الفعلي 3%	لاتوجد معلومات
بابل / المحافظة	مجمعات سكنية اقتصادية للفقراء (عمارات وشقق سكنية)	ناحية ابي غرق	مساحة الشقة الواحدة (100) متر مربع، لاتوجد تفاصيل اكثر	بلغ المشروع مرحلة تسليح وصب اعمدة البنايات بنسبة انجاز كلي بلغت (15%).	الخدمات الاساسية (روضة، حضانة، مسجد، طرق وساحات، شبكة مجاري مع محطة معالجة)
ديالى / المحافظة	مجمعات سكنية اقتصادية	الكبة، بهرز، الاحيمر في قضاء بعقوبة	لاتوجد تفاصيل	لم يباشر بتفيذ المشروع لحد الان بسبب وجود تجاوزات على موقع العمل.	لاتوجد معلومات
نينوى / المحافظة	مجمع سكني اقتصادي للفقراء	المركز – تل الرمان	مساحة الوحدة السكنية الواحدة (150) متر مربع وبمساحة بناء (100) متر مربع، ويتكون من طابق واحد يضم غرفتي نوم ومطبخ وصالة	تخصيص الارض،اعداد الدراسات والتصاميم، تسليم المخططات الى دائرة تخطيط القطاعات وتم المصادقة عليها ويجري الان التهيئة للاعلان	مجمع خدمات، وسيتم تبليط الشوارع الرئيسية والفرعية وصب الارصفة وتوفيرالخدمات (الكهرباء والمجاري وايصال الماء للدور) ضمن تخصيصات

					تنمية الاقليم
صلاح الدين / المحافظة	مجمع مساكن اقتصادية للفقراء	الاقضية (الدجيل، الدور، الشرقاط، بيجي، سامراء (عرموشة)، سامراء(دجلة)، بلد(اسحاقي)، بلد(الضلوعية)، طوزخورماتو	لاتقل مساحة بناء الدار الواحدة عن (100) متر مربع (لم تذكر تفاصيل اخرى)	تسليم الاراضي الى الشركة المنفذة، نسبة الانجاز 12%	لاتوجد تفاصيل
الانبار / المحافظة	دور سكنية اقتصادية	الاقضية (الرمادي، الفلوجة، هيت، حديثة، عنه، راوه، القائم، الرطبة)	مساحة الدار الواحدة (200) متر مربع وتضم غرفة نوم كبيرة وغرفة نوم صغيرة وصالة ومطبخ وحمام ومرافق صحية مع حديقة وكراج	تم التنفيذ في الاقضية بنسب انجاز مختلفة تتراوح من 15% في الرطبة -70% في هيت	لاتوجد معلومات
كركوك / المحافظة	مجمعين للدور السكنية الأقتصادية	خلف حي دوميز و شوراو	دار بطابق واحد بمساحة البناء (100) متر مربع من مساحة السكن (150) متر مربع، وتحتوي على غرفتي نوم ومطبخ وغرفة معيشة مع مرافق وحمام ومخزن ومناور داخلية عدد 2 وحديقة امامية مع مماشي وكراج	بدأ التنفيذ في المشروع نهاية عام 2013 باختيار شركة اجنبية (تركية) من اصل 6 شركات تم دعوتها مباشرة، نسبة الانجاز 7%	لاتوجد معلومات
ذي قار / المحافظة	مجمع دور سكنية افقية اقتصادي	قضاء الناصرية	مساحة الدار الواحدة (200) متر مربع	لم يبدأ التنفيذ بعد	ابنية خدمية متكاملة مع شبكات البنى التحتية
ميسان/ المحافظة	مساكن اقتصادية للفقراء	في وحدات ادارية متعددة	مساحة قطعة ارض الدار الواحدة داخل مركز المحافظة (200) متر مربع وفي الاقضية والنواحي (250) متر مربع ومساحة	لم يبدأ التنفيذ بعد	سيتم تنفيذ الخدمات (الطرق، شبكة الماء، شبكة الكهرباء) من موازنة تنمية الاقاليم

			البناء للدار الواحدة (100) متر مربع او (120) متر مربع		
الديوانية / المحافظة	وحدات من شقق سكنية اقتصادية / بناء جاهز	ناحية الشافعية – مقاطعة 5 أم عباسيات	تتكون كل شقة من غرفتي نوم ومطبخ وغرفة معيشة ومجموعة صحية	اعلن عن المشروع خلال شهر تشرين الاول 2013 وأحيل الى الشركة المنفذة، نسبة الانجاز 5%	ان الخدمات اللازمة للمشروع (الماء، الكهرباء، الطرق) وغيرها ستنفذ كمرحلة ثانية بعد انجاز مشروع البناء
البصرة / المحافظة	بناء وحدات سكنية اقتصادية	المدينة / ناحية الامام الصادق (ع)	مساحة البناء للدار الواحدة (100) متر مربع ومساحة الدار في النواحي (250) متر مربع من البناء الافقي وتشترك الدور كافة بالاسيجة مما يقلل تكاليف البناء	تخصيص ارض و بسبب عدم كفاية الارض المخصصة للمشروع تم إضافة قطعة أرض تكميلية وإعداد دراسة جدوى جديدة تم توجيه دعوات مباشرة الى 5 شركات اجنبية خلال شهر كانون الاول 2013.	تقديم الخدمات البلدية وانشاء المدارس والمراكز الصحية وانشاء المجاري وكافة الخدمات.
بغداد / المحافظة	مجمعين سكنية متعدد الطوابق	بسماية / النهروان	مساحة الشقة تتراوح بين (120 – 140) متر مربع	لم يبدأ العمل الى حد الان	يكون المجمعين متكاملين من ناحية الخدمات الاساسية (الماء، الطرق، المجاري) ضمن المشروع

(*) ص 11 من التقرير

تقرير الظل - يبين الجدول(٣) حجم الانجاز الحقيقي في محصلة السكن وفي جميع المحافظات ولغاية نهاية العام المنصرم (٢٠١٣) حيث تم أنشاء مجمعات سكنية توزعت على ١٣ محافظة من بين ١٥ محافظة عراقية حيث لم يوفر التقرير معلومات عن انشاء مجمع سكني في محافظتي كربلاء والنجف، هذا وقد بين التقرير ان هناك مشاريع لأنشاء البنى التحتية لمشاريع سكن تم انجازها في محافظة كربلاء لم ندرجها في الجدول لتركيزنا على مشاريع السكن المنجزة والتي مازالت تحت الانجاز خلال عام ٢٠١٣.
من اهم الملاحظات التي يمكن استخلاصها من جدول(٣) بصدد الانجازات المتحققة في مجال مشاريع اسكان الفقراء الآتي:-

١-لقد تم مراعاة زيادة مستوى الفقر في محافظة المثنى التي كانت حسب نتائج المسح الاقتصادي والاجتماعي لسنة ٢٠٠٦ هي المحافظة الافقر (٤٨,٨٪) ولكنها وبعد مرور ٦ سنوات على المسح ومرور ٣ سنوات على اطلاق استراتيجية التخفيف من الفقر لم تنخفض نسبة الفقر بل ارتفعت الى (٥٢,٥٪)[٥] ولذا فأن ارتفاع نسبة المشاريع السكنية للفقراء في المثنى لتشكل ربع (٢٥٪) عدد مشاريع الاسكان التي توزعت على المحافظات والتي بلغت أكثر من (٥١) مشروع سكني حسب ماورد في التقرير فضلا عن خمسة مشاريع سكنية تنفذها وزارة الاعمار والاسكان متوزعة على عدد من المحافظات من ضمنها المثنى من اجل ردم فجوة الفقر التي يعد السكن اللائق واحدا من اهم متطلبات تخفيف الفقر وتوفير الامان الاجتماعي للأسرة الفقيرة. وقد حصلت صلاح الدين على (٩) مجمعات سكنية في ألاقضية التابعة للمحافظة وربما كان تركيز مشاريع تخفيف الفقر في هذه المحافظة والاسراع في انجازها سببا في انخفاض نسبة الفقر من (٣٩,٩٪) الى (١٦,٦٪) في عام ٢٠١٣[٥]، الا اننا لم نلاحظ مراعاة ازدياد نسبة الفقر في محافظات لم تكن من الاشد فقرا مثل (ذي قار، ميسان، الديوانية) حيث حصلت كل من ميسان وذي قار على مجمع سكني واحد.

٢-اختلفت المجمعات السكنية التي تم توزيعها على المحافظات في مجالات مختلفة منها: مساحة الوحدة السكنية، عدد الغرف والخدمات المقدمة للمجمع السكني، نوع البناء (بناء جاهز او بالطابوق)، بناء دور (افقي) او شقق سكنية (عمودي)، وغيرها من الاختلافات التي يبينها التقرير. ونعتقد ان هذه الاختلافات ناشئة عن منح الصلاحيات للمحافظة في توفير الارض والتعاقد وتحديد الاولويات وفيما يخص السكن فقد تتمكن المحافظة من توفير مساحة كبيرة يبنى عليها المجمع الا ان محدودية التخصيصات ستعيقها في مجال اختيار نوع البناء او عدد الغرف في الوحدة السكنية او توفير الخدمات والبنى التحتية اللائقة، وعليه نقترح ان تتدخل الادارة التنفيذية ليس فقط في تحديد كلفة الوحدة السكنية الواحدة ولكن بنوعية ومواصفات البناء ومساحة وعدد الغرف في الوحدة وتوفر الخدمات في الوحدة السكنية وليس في المجمع السكني فقط ووضع مواصفات الحد الادنى للمجمع والوحدات السكنية بما يضمن التكافؤ مابين تلك الوحدات المخصصة للفقراء.

٣-لقد اشتركت كافة المجمعات المتوزعة على المحافظات جدول(٣) بتأخير انجاز البنى التحتية للمجمعات والخدمات الى مابعد انجاز المجمع السكني فضلا عن اختلاف الجهات المنفذة في اغلب المجمعات السكنية عن تلك التي تنفذ البنى التحتية بحيث يتأخر التعاقد معها بعد فترة من انجاز المجمع في حين يمكن ان يكون العمل بالمجمع والبنى التحتية متزامنا من اجل انجازهما معا وافتتاح المجمع مع خدماته مرة واحدة وفي هذا منفعة كبيرة للمستفيدين. وهنا ومرة اخرى لابد من ان تتصدى الادارة التنفيذية لأعادة النظر والزام الجهات التنفيذية بتنفيذ المجمع وبنيته التحتية معا.

٤-عند التركيز على عمود الانجاز في الجدول(٣) نلاحظ ان هناك مجمع سكني واحد من بين اكثر من ٥٠ مجمع تم انجازه في عام ٢٠١٣ في حين لم تزد نسبة الانجاز في كافة المشاريع في المحافظات عن ١٥٪ ويمكن ان نطلق على معظمها بأنها في منطقة الانشطة التحضيرية التي لم تتجاوز مرحلة الاعلان، ومن هنا جاءت اهمية تصنيف الانشطة من اجل تحديد حجم الانجاز، حيث امتاز عام ٢٠١٣ بزيادة انشطة اسكان الفقراء افقيا حيث اتسعت رقعة النشاطات على المحافظات وفي داخل المحافظة الواحدة بلغت اعداد المجمعات الى (١٠-١٢) مجمعات سكنية كما هو الحال في (صلاح الدين - المثنى) الا انها لم ترتفع عموديا ولذا نقترح ان تمثل سنة ٢٠١٤ قفزة في الانجاز وصولا الى مرحلة الانجاز النهائي.

التحديات والمخاطر والمحددات

المصدر (١) / التحديات التي واجهت استراتيجية التخفيف من الفقر / الصفحة (٣٩)

تقرير الظل – من الايجابيات التي تحسب على الادارة التنفيذية للأستراتيجية انها تعي وتدرك تماما نوع التحديات كما انها تشخص بدقة مواقع الخلل والعقبات التي تواجه تنفيذ مشاريع الاستراتيجية وسوف ندرج ادناه تعليق ومقترحات تقرير الظل على فقرات التحديات المدرجة في التقرير:-

المصدر (١) / الفقرات (١، ٢، ٣) من التحديات

١. محدودية تخصيصات استراتيجية التخفيف من الفقر من الموازنة السنوية حالت دون وضع خطة شاملة ومتكاملة لتخفيف الفقر سنوياً وأثرت على حجم مشاريع تخفيف الفقر المنفذة في المحافظات.

٢. تأخر إقرار الموازنة سنوياً ادى الى تأخر وصول التخصيصات الى الجهات المعنية بالتنفيذ والذي انعكس على تاريخ بدء المشاريع ونسب التنفيذ.

٣. لم تستوعب خطة التنمية الوطنية انشطة وثيقة استراتيجية التخفيف من الفقر والاستراتيجيات الوطنية الاخرى ولم تتبنى تنفيذها على نطاق واسع وبالتكامل مع مشاريعها وتوجهاتها، فضلاً عن تقاطع وتكرار عدد من انشطة الاستراتيجية مع الاستراتيجيات الاخرى وبرامج تنفذها الحكومة مثل استراتيجية سوق العمل واستراتيجية الشباب واستراتيجية التربية والتعليم واستراتيجية لذا قد يكون من الاجدى توحيد الجهود ضمن مضلة خطة التنمية الوطنية منعاً للتقاطع والتكرار.

تقرير الظل - تتعلق الفقرات المشار اليها بالتخصيصات والموازنة وبالمشاريع ونعتقد في هذا الاطار ان من المخاطر الجمة التي تسبب هدر الاموال وضياع الجهود فضلا عن فتح ابواب الفساد مشرعة هو عدم وجود تنسيق مابين الجهات المختلفة والاستراتيجيات والخطط المختلفة، لقد شهدت الاعوام الاخيرة اصدار عدد من الاستراتيجيات الا انه من الايجابيات المسجلة على استراتيجية التخفيف من الفقر انها الوحيدة التي ادرج لها تخصيصات وتم تبني مشاريعها ضمن الموازنة الاستثمارية للدولة وان عدم استيعاب خطة التنمية الوطنية لمشاريعها سببه عدم وجود التنسيق بين القائمين على الاستراتيجيات المختلفة وعدم جلوسهم على طاولة واحدة لتحديد وتثبيت الاولويات خاصة وان وزارة التخطيط هي اللاعب الاساسي في اصدار كافة تلك الاستراتيجيات ويمكنها التنسيق المسبق وتقديم خطة التنسيق واختيار المشاريع الجامعة لمنفعة الشرائح المستهدفة كالفقراء والشباب والعاطلين وغيرهم فضلا عن تحديد المحافظات المستفيدة دون اغفال اولوياتها، وان هذا التنسيق سيساهم بصورة مباشرة في زيادة التخصيصات التي كانت تتوزع وتتبعثر بصورة عشوائية لتوجيه المشاريع لمصلحة الفئات المستفيدة الاخرى والتي تقع في نفس المساحة التي تعمل عليها استراتيجية الفقر وهم العاطلين والشباب والمرأة والطفل وغيرهم. من المؤكد ان الخطة الوطنية هي الاوسع والاشمل وهي التي تنظر الى الفئات المختلفة بالتساوي وقد خصصت الخطة الوطنية[٣] الفصل التاسع لأستعراض الوضع الاجتماعي واشارت الى الشرائح المهمشة (الارامل، المعاقين، الاطفال، المهجرين، الايتام، الفقراء) وهي الشرائح المستفيدة من استراتيجية الفقر، كما ان الخطة افردت الفصلين السابع والثامن للبنى التحتية والخدمات الواصلة الى طبقات المجتمع وركزت على الماء والصرف الصحي والتعليم والصحة والسكن وهي الخدمات التي تقدمها الاستراتيجية عبر انشطتها المختلفة، كما حددت في الفصل الثاني تركيبة السكان والقوى العاملة والشباب والبطالة والاشخاص النشطين اقتصاديا حيث تسعى الاستراتيجية الى تحقيق التوازن مابين المرأة والرجل وتوفير العمل والدخل المناسب لكافة الاشخاص القادرين على العمل. وعليه فأننا نجد ان المشكلة والتحدي الحقيقي ليس في استيعاب خطة التنمية لمشاريع الاستراتيجية وانما التحدي الاكبر هو كيف تستطيع الاستراتيجية ومشاريعها الاستفادة من المساحات المتاحة في خطة التنمية لتحقيق اهداف الخطة والاستراتيجية معا. لقد شهد تقرير الادارة التنفيذية[١] ادراج المشاريع الخاصة بالوزارات والتي تصب في تحقيق اهداف الاستراتيجية وبالتأكيد كان بالامكان تحقيق ماهو اكثر من ذلك مع تنسيق مسبق لوضع الاولويات السنوية التي يمكن اقتطاعها من موازنات الوزارات ذات العلاقة بالاستراتيجية (العمل والشؤون الاجتماعية، التربية، الصحة، الاعمار والاسكان، التجارة) لتنفيذ مشاريعها. من المخاطر التي على الادارة التنفيذية بذل الجهود لتفاديها هي شمول تخصيصات مشاريع الاستراتيجية بالتخفيض كما حصل في موازنة عام ٢٠١٤ بتخفيض النفقات الى ١٥٪ والسعي للحصول على الاستثناءات من اي تخفيض بسبب قلة التخصيصات اصلا وللدور الاجتماعي المهم الذي تقوم به ولكونها لاتتبع قطاع بعينه بل تصب في عدد من القطاعات ولخدمة عدد من الفئات الذين طالتهم يد الفقر.

المصدر (١) / الفقرة (٤) من التحديات - واجهت استراتيجية التخفيف من الفقر تحدي تخصيص قطع اراضي لمشاريعها وانشطتها حد من الاسراع في تقديم مستلزمات ادراج تلك المشاريع للجهات المعنية في الوقت المحدد وآخر البدء بتنفيذها.

تقرير الظل – حددت الادارة التنفيذية في تقريرها ان تخصيص قطع الاراضي لمشاريعها وخاصة المتعلقة بمحصلة (بيئة سكن افضل للفقراء) من التحديات المهمة وان صعوبة وتأخر تخصيص قطع الاراضي يعد من المعوقات الاساسية لأنطلاق مشاريع السكن وهي وان كانت من المحددات الفعلية التي يعاني منها اكثر من قطاع في الدولة وخاصة الاستثمار وقد يكون هذا في صالح الاستراتيجية وعلى الادارة التنفيذية ان تستفيد من الاستثناءات التي منحت للمشاريع الاستثمارية في قانون الاستثمار لتشمل برامجها بأعتبار ان مشاريع اسكان الفقراء هي المدخل للتخلص من العشوائيات ومظاهر ترييف الحضر ومراكز المدن كما انها واحدة من عوامل التنمية المستدامة والاستثمار في الانسان والطاقات البشرية بتوفير فرص العيش اللائق والكريم، كل هذه المبررات وأكثر يمكن ان تكون دافعا لأضافة مشاريع استراتيجية التخفيف من الفقر ضمن المشمولين بالمادة (٥) من قانون الاستثمار المعدل رقم ٢ لسنة ٢٠١٠[٧] والتي تلزم الوزارات بتوفير الاراضي والعقارات الصالحة بأقامة المشاريع الاستثمارية، ويمكن ان يتم ذلك بالتنسيق مع المحافظة المعنية، ومن المهم التقدم بطلب لتعديل القانون وشمول مشاريع الاستراتيجية الى لجنة الاقتصاد والاستثمار في مجلس النواب وجمع المؤيدين لهذا الطلب وتحشيد القوى المدنية من منظمات المجتمع المدني لدعم هذا الطلب.

المصدر (١) / الفقرات (٨، ٧، ٥) من التحديات

٥. ضعف ومحدودية التواصل والتنسيق مابين نقاط الارتكاز والوزارة او المحافظة العائدين لها انعكس على تحديد اولويات تخفيف الفقر لتلك الجهات بالوقت المحدد وادى الى تأخير تزويدنا بتقارير المتابعة ضمن الخطة المقرة لذلك.

٧. عدم وجود ضوابط لمسائلة الوزارة او المحافظة عن نسب تنفيذ مشاريع وانشطة تخفيف الفقر ادى الى تأخر تنفيذ عدد غير قليل منها وتلكؤ في تحقيق اهداف الاستراتيجية ضمن الوقت المحدد.

٨. عدم وجود نماذج قياسية للدور الاقتصادية للفقراء معتمدة من الجهات المعنية ادى الى خضوع مواصفات تلك الدور الى ميول ورغبات الجهات المنفذة والمستفيدة وانعكس على تقديم مستلزمات ادراج تلك المشاريع في الوقت المحدد والذي اثر على موعد التنفيذ والانجاز وكذلك كلف بناء هذه الدور.

تقرير الظل - لقد ارتبطت الفقرات الثلاث المشار اليها من التحديات بخيط واحد هو الاستخدام الامثل للصلاحيات في مراقبة ومتابعة الاداء والانجاز لمشاريع الاستراتيجية من قبل الادارة التنفيذية وكالآتي:-

أ- يوضح الموقع الاليكتروني لستراتيجية التخفيف من الفقر[٦] الهيكلية الادارية للأستراتيجية واللجان المشكلة من نقاط الارتكاز في الوزارات والمحافظات، وقد بينت مهمات الادارة التنفيذية[٨] بأنها حلقة الوصل بين اللجنة الفنية العليا للأستراتيجية ونقاط الارتكاز مما يستدعي اجراء اجتماعات دورية مع نقاط الارتكاز لتوجيههم وتوصيل مقررات وتوصيات اللجنة الفنية فضلا عن كونها جهة التنسيق مع الوزارات والادارات المحلية في المحافظات ولهذا فأن نقاط الارتكاز ماهي الا وسائل تسهيل الامور اللوجستية ورفع البيانات والمعلومات الى الادارة التنفيذية وان هناك اتصال مباشر وتنسيق مابين الوزارات وبين المحافظين خاصة وقد سبق ان اجرت اللجنة الفنية العليا ورشات عمل واجتماعات مشتركة مع ممثلين عن الوزارات والمحافظات ضمت موظفين كبار لايقل درجاتهم الوظيفية عن مدير عام ومع المحافظين او نوابهم، وهنا لابد من الاشارة الى امكانية استبدال نقطة الارتكاز غير الفعالة او التي لايمكنها التواصل من اجل انجاز العمل في مواعيده ونعتقد ان هذه النقطة لاتعد تحديا وانما يمكن ادراجها مع معوقات العمل التي لابد ان تجد لها الادارة التنفيذية حلولا سريعة بحيث لاتؤثر على العمل ووتيرته.

ب-لقد أشرنا من خلال تقارير المتابعة[٨،٩] ان هناك حلقات مفقودة يمر من خلالها الفساد والتلكؤ في الانجاز واهمها اصدار ضوابط تتيح للأدارة التنفيذية ومن خلال توصية اللجنة العليا بمحاسبة الجهات التنفيذية لمشاريع الاستراتيجية وبما ان تخصيصات الاستراتيجية تمنح الى الوزارات والمحافظات عن طريق وزارة التخطيط لتقوم بتنفيذ المشاريع فلابد ان تتدخل الوزارة ومن خلال الادارة التنفيذية بالامور ألآتية ذات العلاقة بمحصلة السكن:- اولويات مشاريع الفقر في المحافظات، مواصفات بناء المجمعات السكنية بما فيها الوحدة السكنية والخدمات المقدمة فيها، التعاقد مع الشركات او الجهات، ارسال لجان المتابعة المختصين والميدانيين واعتماد تقاريرهم الموثقة بالشواهد والادلة في المحاسبة والمساءلة، الوقوع على تفاصيل كافة اللجان المشكلة لأغراض التعاقد مثل لجان فتح العطاءات ولجان تحليل العطاءات للتأكد من اتباع ضوابط تعليمات تنفيذ العقود الحكومية. ان أخذ زمام المبادرة وعدم الاكتفاء بأصدار تقرير سنوي يتوفر على المعلومات التي يتم الحصول عليها من الجهة التنفيذية سيقوي المهمات الرقابية للادارة ويضعف امكانيات التلكؤ او الفساد.

ج- لقد سبق الاشارة[٩] الى المواصفات القياسية والنماذج الموحدة من الوحدات السكنية الخاصة بمجمعات اسكان الفقراء التي يجب ان يتم تحديدها من مرجعية الاستراتيجية التي بات لايمثلها الا الادارة التنفيذية معززة بقرارات وتوصيات اللجنة العليا لأدارة سياسات التخفيف من الفقر ولذلك فعلى الادارة اعادة النظر بهيكليتها وموظفيها لتشمل اختصاصات واستشاريين تمكنها من اقتراح النماذج التي تلائم البيئة العراقية بعيدا عن المبالغة او الاهدار بالكلفة والزمن، فمن الخطأ ترك اختيار المواصفات للمحافظة حيث لاحظنا التخبط في توزيع المساحات حسب توفر الاراضي حيث تمنح مساحة ٣٠٠ متر مربع للدار السكنية في احد النواحي وتخصص ٢٠٠ متر مربع كمساحة للدار السكنية في ناحية اخرى من نفس المحافظة في حين يمكن انشاء وحدتين سكنيتين في مساحة ٣٠٠ متر، كما يترك الخيار للمحافظة للتعاقد مع الشركات المنفذة ولذا فأن الوحدات السكنية تختلف بجودة بنيانها ونوعيتها من محافظة الى اخرى فتارة تبنى بالبناء الجاهز الذي لاتزيد مساحة غرفة النوم فيه عن ١٠، ٦ متر مربع وهي مساحة صغيرة لاتتسع لوضع سريرين فكيف يمكن استيعاب العوائل الفقيرة التي توصف بكبر حجمها ومثال ذلك المجمع السكني المنجز في واسط جدول(٣)، ولاتوضع شروط وضوابط حول تزامن أنجاز البنى التحتية للمجمعات السكنية المتمثلة بالطرق المؤدية للمجمع وربطه بشبكة المجاري والكهرباء وتوفير الماء الصالح للشرب خاصة ان اغلب المجمعات انشأت في مناطق نائية عن مركز المدينة مع بناء المجمع من حيث التوقيتات ونسب الانجاز.

المصدر (١) / الفقرة (٦) من التحديات:- عدم وجود خارطة للفقر ادى الى خضوع اولويات تخفيف الفقر لميول ورغبات الجهات المسؤولة وانعكس على حيادية وموضوعية اختيار بعض تلك الاولويات.

تقرير الظل - ان توفر خارطة الفقر هي بمثابة القاعدة التي تسهل ايجاد آلية استهداف الفقراء وهي بالتأكيد تساعد في تثبيت المشاريع الموجهة اليهم بعد معرفة اعدادهم ونسبهم وتوزيعهم في العراق وفي المحافظة الواحدة ممايسهل استهداف تجمعاتهم وتحديد مواقعهم وتوجيه تخصيصات الاستراتيجية اليهم فحسب ماورد عن الادارة التنفيذية فان خارطة الفقر تساعد في معرفة بؤر الفقر في العراق وعلى مستوى ادنى وحدة ادارية لايجاد القاعدة المعلوماتية اللازمة لوضع الخطط المناسبة للفقراء[١] التي عادة تنهض بها وزارة التخطيط واللجان والادارة التنفيذية للأستراتيجية. حيث ستعمم الادارة التنفيذية حينها التوجيهات اللازمة الى المحافظات بمواقع تركز الفقراء فحين يكون تركزهم في منطقة ريفية زراعية يكون من الصعب اختيار مجمع سكني عمودي ولابد من ان تكون الاولوية لتحسين مدخولاتهم مثلا بالقروض او توفير مدخلات العملية الزراعية والتوجه الى المشاريع الاخرى الاكثر اولوية للمناطق الريفية التي اعتادت السكن في البيوت المفتوحة داخل الارض الزراعية، وقد سبق لتقريرنا[٨] ان بين ان انجاز خارطة الفقر وتوفير قاعدة البيانات الخاصة بالفقراء من خلالها ستغني عن اي آلية اخرى لأستهداف الفقراء وعليه فأننا نتساءل هنا ماهو الدور الذي ستقوم به استمارة المفاضلة التي قامت الادارة التنفيذية بأقتراحها ومازالت تنتظر موافقة الامانة العامة لمجلس الوزراء على فقراتها لتدخل حيز التطبيق خاصة وان الاستمارة ستكون الكاشف عن الفقراء فقط وبالتالي فأن خارطة الفقر هي الاخرى ستحدد مناطق وجود الفقراء وتركزهم حسب اصغر وحدة ادارية. لذا فأن الاسراع في اطلاق خارطة الفقر والاعلان عنها هو الاجراء الامثل مقارنة بالاستمارة التي تقبل التأويلات وتخضع للأهواء.

مدى ملائمة الأجراءات الرقابية المتخذة من قبل الادارة التنفيذية في الحد من الفساد في تنفيذ خطة تخفيف الفقر

يسعى تقرير الظل من خلال هذا الفصل الى عمل مراجعة في الآليات الرقابية المستخدمة حاليا من قبل الادارة التنفيذية والبحث في مدى مطابقتها لما تم التخطيط له في وثيقة الاستراتيجية الوطنية للتخفيف من الفقر ومدى ملائمتها للوسائل والاجراءات الرقابية المعتمدة في الحد من الفساد في تنفيذ خطة الفقر وخاصة في محصلة (بيئة سكن افضل للفقراء).

شكل(١):- جدول مراقبة تنفيذ المحصلة الرابعة (بيئة سكن افضل للفقراء).

مطابقة اجراءات الادارة التنفيذية لما حددته الاستراتيجية في مجال الرقابة:-

مطابقة الوسائل - لم تحدد تقارير الادارة التنفيذية فصلا او فقرة خاصة بعنوان (مراقبة تنفيذ المحصلات) وهذا يخالف ماورد في وثيقة الاستراتيجية التي حددت الفصل الخامس بعنوان (التنفيذ والمراقبة والتقويم) كما وضعت اطارا لمراقبة تنفيذ الاستراتيجية فضلا عن تحديدها لجداول مراقبة التنفيذ المبينة في شكل(١)، ولم تستخدم مصطلح المتابعة في فصول وفقرات الاستراتيجية كافة لتمييزها الواعي للفرق مابين المتابعة والمراقبة وللتأكيد على ان مهمة اللجان والادارة المشكلة التي تمثل هيكلية الأستراتيجية انما هي مهمة رقابية في الاساس وليس لجمع البيانات وعرضها بل للمراقبة والمحاسبة واتخاذ الاجراءات الكفيلة بتحقيق الاهداف المنشودة من الاستراتيجية. كما نود ان نشير الى ان جدول - خلاصة متابعة تنفيذ انشطة استراتيجية التخفيف من الفقر شكل(٢) الذي تستخدمه الادارة التنفيذية لمتابعة تقدم العمل في احد المجمعات السكنية للفقراء في بابل يختلف اختلافا جوهريا عن جدول مراقبة وتنفيذ المحصلة الرابعة (بيئة سكن افضل للفقراء) وان على الادارة التنفيذية في حالة قيامها بدورها الرقابي المعطل حاليا ان تستخدم الجدول المبين في شكل(١) والذي يبين وسيلة التحقق من التنفيذ والمؤشرات التي تعبر عن حسن الاداء.

2009 | الاستراتيجية الوطنية للتخفيف من الفقر

الأنشطة	جهات التنفيذ: الوزارات	جهات التنفيذ: المؤسسة الرئيسة	جهات التنفيذ: المؤسسات ذات العلاقة	نوع التمويل	المؤشرات	وسيلة التحقق: الوسيلة	وسيلة التحقق: طبيعة النشر
1.1.4 تنفيذ مشاريع لبناء المجمعات السكنية للفقراء بمواصفات قليلة الكلفة.	- وزارة الإسكان والإعمار - الجهة المناظرة في إقليم كردستان	وزارة الإسكان والإعمار والشركات المتخصصة	دائرة البناء والتشييد في وزارة التخطيط	الموازنة الاتحادية/ استثماري	عدد الوحدات السكنية التي تم بناؤها	السجلات الإدارية	عامة
2.1.4 وضع وتنفيذ نظام وإجراءات لتحديد المستفيدين.	- مجلس الوزراء - وزارة الإسكان والإعمار - الجهات المناظرة في إقليم كردستان	مجلس الوزراء	هيئة الاستثمار في رئاسة مجلس الوزراء	الموازنة الاتحادية/ جاري	النسبة المنجزة من نظام تحديد المستفيدين	(1) السجلات الإدارية (2) مقتطفات الصحف	عامة
3.1.4 وضع وتنفيذ نظام لكيفية استيفاء تكاليف الوحدات السكنية من المستفيدين بشروط ميسرة.	- مجلس الوزراء - وزارة الإسكان والإعمار - الجهات المناظرة في إقليم كردستان	- الأمانة العامة لمجلس الوزراء - وزارة الإسكان	مجلس شورى الدولة	الموازنة الاتحادية/ استثماري	النسبة المنجزة من نظام استيفاء تكاليف الوحدات السكنية	السجلات الإدارية	عامة
4.1.4 وضع وتنفيذ برامج واليات لإشراك الفقراء في اختيار نوع المساكن التي تناسبهم.	- وزارة الإسكان والإعمار - وزارة التخطيط - الجهات المناظرة في إقليم كردستان	وزارة الإسكان	منظمات المجتمع المدني	الموازنة الاتحادية/ جاري منح وإعانات	عدد البرامج المنفذة لإشراك الفقراء في تحديد نوع المساكن التي تناسبهم	تنفيذ استطلاع رأي	عامة
5.1.4 تشجيع إدارات الأوقاف وصناديق الضمان الاجتماعي والقاصرين على المشاركة في تمويل مشاريع إسكان واطئة الكلفة.	- مجلس الوزراء - حكومة إقليم كردستان	الأمانة العامة لمجلس الوزراء	دواوين الأوقاف	الموازنة الاتحادية/ استثماري	مجموع المبالغ المخصصة من قبل هذه الجهات لمشاريع إسكان واطئة الكلفة	السجلات الإدارية	عامة

شكل(٢):- خلاصة متابعة تنفيذ انشطة استراتيجية التخفيف من الفقر.

وزارة التخطيط
الإدارة التنفيذية لإستراتيجية التخفيف من الفقر

خلاصة متابعة تنفيذ أنشطة إستراتيجية التخفيف من الفقر

المكون: 1

البيانات التعريفية : محافظة ..بابل.. قضاء .. الحلة.. ناحية .. ابي غرق..
البيئة : 1. حضر .. حي .. محلة
2. ريف .. مقاطعة .. قرية

رقم المحصلة : 4 رقم المخرج: 1 رقم النشاط: 1

يتكون المشروع من : 1 مسكون ، القطاع : المباني والخدمات نسبة الفقر في القضاء: 6.2 عدد المستفيدين: 1080 فرد

أسم النشـــاط (1)	اسم المشروع (2)	الجهة المنفذة (3)	الشركة المنفذة (المقاولة) (4)	مالكية الشركة المنفذة للقطاع (5)	سنة ادراج النشاط او سنة التخصيص (6)	الكلفة الكلية مليون دينار (7)	التخصيص السنوي مليون دينار (8)	المبلغ المصروف مليون دينار (9)	مدة التنفيذ (10) البدء	مدة التنفيذ (10) الانتهاء	نسب الانجاز (11) النعلي
مشروع انشاء مجمعات سكنية إقتصادية لإسكان الفقراء مع ايصال الخدمات الاساسية	انشاء دور اقتصادية مع ايصال الخدمات الاساسية	ديوان محافظة بابل	شركة الفاو الهندسية (قطاع حكومي)	وزارة الاعمار والاسكان (قطاع حكومي)	2012	16.700	12.6	-	ك1 2012	حزيران 2015	25٪

الملاحظات حول اسباب تدني النشاط ان وجدت (نسبة الانحراف) (12)	- تاخر المشروع بالتنفيذ بسبب تخصيص الارض واعادة الاعلان اكثر من مرة وذلك لعدم تقديم المواصفات المناسبة من قبل الشركات	ملاحظات اخرى (13)

- مدور من عام 2012
- يتكون البناء من 15 عمارة (180) شقة مع (روضة ،حضانة، مسجد ،بناية ادارة المجمع ، طرق وساحات خضراء ، شبكة مجاري)
- تم تخصيص مبلغ12,6مليار دينار في عام 2012 ودور التخصيص لعام 2013 وذلك لعدم صرف المبلغ في عام 2012 .

المتابع المسؤول عن المحافظة : نور محمد رحمة | تاريخ ملء الاستمارة 2014/6/30 | نقطة الارتكاز محمد عبد الزهراء هندي | التوقيع

مطابقة الجهات الرقابية والتنفيذية – لقد حددت الاستراتيجية دورا تنفيذيا ورقابيا لمنظمات المجتمع المدني كما حددت دورا تنفيذيا للقطاع الخاص فضلا عن مشاركة الادوار الرقابية لدوائر ومؤسسات اخرى مثل مجالس المحافظات، الا ان الادارة التنفيذية لم تفعل الى حد الآن ماتم التخطيط له من ادوار رقابية وتنفيذية للأستراتيجية واعتمدت النمط التقليدي في التنفيذ وابتعدت تماما عن مخاطر المراقبة ومايتبعها من مساءلة ومحاسبة، ففي الوقت الذي اعتبرت الادارة التنفيذية في تقريرها ان من التحديات التي واجهتها هي عدم توفر الضوابط لمساءلة المحافظة اغفلت تماما الدور الرقابي لمجالس المحافظات ووضوح ضوابط المساءلة للمحافظة بوجود اللجان المتخصصة في مجلس المحافظة ومنها لجنة النزاهة التي من بين مهماتها (متابعة اداء الوظائف والخدمات).
والوقوف على اداء العاملين وتقييم اداء الادارات المحلية، مراجعة العقود والاتفاقيات على مستوى المحافظة ورفع التوصيات بشأن تزكية الشركات والمقاولين المتعاقد معهم)[11]، فمن خلال نقاط الارتكاز في المحافظة لابد من التنسيق لأجل المراقبة مع تلك المجالس لتقليل الفساد وتسهيل المهمة الرقابية، كما لم يتم تفعيل الرقابة المجتمعية من خلال التعاقد مع منظمات المجتمع المدني لتوفير مؤشرات رقابية محددة او تنفيذ مسوحات واستطلاعات رأي معينة عن طبيعة الانجاز او مستوى استفادة الشرائح المستفيدة وغيرها من مؤشرات الأثر المطلوبة. كل هذا يجعلنا نؤشر على تعطيل الدور الرقابي الحقيقي والاكتفاء بالوسائل المتاحة في جمع البيانات وعرضها من خلال جداول متابعة الانجاز الشهرية فقط.

ملائمة الاجراءات الرقابية المتخذة في الحد من الفساد

من الضروري اعادة النظر في ابواب التقرير السنوي للأدارة التنفيذية للأستراتيجية لتسليط الضوء على الاجراءات المتخذه من قبل الادارة اتجاه الخروقات والتجاوزات وعدم اتباع الضوابط وحالات الفساد وسوء استخدام الصلاحيات، فمن غير المعقول ان لاتشوب نشاطات تنفيذ مشاريع الاستراتيجية اي نوع من الاخطاء التي تتطلب تدخل الادارة. ومع ذلك فبعد مراجعة دقيقة في تقرير الادارة لعام ٢٠١٣ شخصنا حالات معينة تبين الأجراءات الرقابية للأدارة وهي:-

١-ضمن مراقبة تنفيذ المحصلة الخامسة (حماية اجتماعية فعالة للفقراء) /ص ٣٧ - وضع تقارير انظمة رقابية صارمة على آليات العمل وتنفيذ قانون الحماية الاجتماعية من قبل وزارة العمل والشؤون الاجتماعيةحيث تبلورت الرقابة على دقة تنفيذ القانون رسم خطة سنوية لتنفيذ ٦٠ زيارة تدقيقية تفتيشية في بغداد والمحافظات من قبل لجنة رقابية، يتم زيارة المحافظة فصليا لمتابعة الامور المالية وآلية عمل شبكة الحماية وتدقيق المبالغ المسترجعة من المتجاوزين وتدقيق الاضابير والبيانات المدخلة على البرنامج وتقوم اللجنة بتحديد اعداد المتجاوزين واتخاذ الاجراءات اللازمة بأسترداد الاموال واحالتهم الى القضاء. الا ان التقرير يبين انه لم يتم تحقيق جميع الزيارات التفتيشية الى اقسام الرعاية في المحافظات في عام ٢٠١٣ لقلة الكادر المتخصص وعدم توفير تخصيص مالي على حساب الايفاد.
تقرير الظل - لقد أقر قانون الحماية الاجتماعية في ٢٥ شباط ٢٠١٤ وهو يحقق اللامركزية في هذا النظام وجاء بنظرة مختلفة للجمع مابين المعونات المالية والخدمات المقدمة الى الفقراء او الشرائح المستفيدة فضلا عن الخدمات المشروطة وهو اسلوب جديد في تحقيق التنمية المستدامة، وان قيام الادارة التنفيذية بوضع نظام للمراقبة له اهمية كبيرة خاصة وانه يتوفر على تشكيل لجان رقابية تقوم بزيارات تفتيشية وهذا من صلب العمل الرقابي المناط بالادارة التنفيذية، نتمنى في تقرير السنة القادمة ان يتم تقديم تفاصيل عن نتائج عمل تلك اللجان وماهي الحالات التي تم رصدها من خلال التقارير الرقابية. كما نأمل ان يكون العمل ملائما للتعديل الحاصل في القانون وللجان اللامركزية الجديدة التي تعمل على تنفيذ برنامج الحماية الاجتماعية في المحافظات.

٢-نظام رصد وتقويم واصلاح البطاقة التموينية / ص ٣٧:- يهدف النظام الى ايجاد آلية لتحديد المستفيدين من البطاقة التموينية وحصرهم بالفقراء ويبين التقرير ان العمل يجري حاليا على اعتماد نظام البطاقة التموينية الذكية لتحقيق الاستهداف الدقيق للفقراء.
تقرير الظل– من الواضح انه لم يتم العمل بعد بهذا النظام الذي يعمل على تحويل البطاقة من كافة ابناء الشعب العراقي (حيث اثبت ان ذلك يؤدي الى هدر موارد الدولة وفسح المجال للفساد مع ضعف المحاسبة) الى الفقراء الذين تم تحديدهم في الاستراتيجية فضلا عن تحديث نتائج المسح الاجتماعي والاقتصادي سنويا من اجل معرفة التغيرات الحاصلة في اعداد الفقراء وتوزيعهم على المحافظات. ومجددا نعود لنؤكد ان نظام الرصد هذا يعمل بصورة عكسية ولايتماشى مع ماعدته الاستراتيجية من توفير خارطة الفقر التي تبين بؤر الفقر الى اصغر وحدة ادارية في المحافظة حيث يكفي استهداف تلك المناطق وشمولهم بنظام البطاقة وايقاف النظام الحالي الذي يعمل بأسلوب التوزيع العام لمواد البطاقة والايقاف التدريجي لها بدءا من فئات الدرجات الوظيفية العليا ووصولا الى اصحاب الدخل الشهري الذي يصل الى (مليون وخمسمائة الف دينار) وهذا الاسلوب بحد ذاته مضيعة للوقت والجهد ويمكن ان تتخلله التجاوزات والتساهل وغض النظر وغيرها من عناوين الفساد في حين يعمل اسلوب الاستهداف عن طريق خارطة الفقر على استهداف الفقير حصرا ويستبعد من سواه ولايتطلب عمليات الرصد والتقويم.

٣-الأعتراض على كلفة الوحدة السكنية في بغداد:- بين تقرير الادارة التنفيذية في اكثر من موقع ان محافظة بغداد بالرغم من توفر التخصيص والارض الا ان التصاميم المعدة للمجمع السكني للفقراء أدت الى بلوغ قيمة الوحدة السكنية الواحدة في المجمع (١٤٠) مليون دينار بما لايتناسب مع الهدف من بناء مساكن اقتصادية واطئة الكلفة من اجل استيعاب اكبر عدد من المستهدفين الفقراء بالسكن اللائق. ونتيجة الاعتراض وعدم الموافقة من قبل الادارة التنفيذية اضطرت المحافظة للعودة الى وزارة الاعمار والاسكان لتعديل الكشوفات التخمينية والتصاميم بما يتناسب مع المواصفات المعمول بها في بناء السكن الاقتصادي.

تقرير الظل - يسجل تقرير الظل ان هذا الاجراء هو التدخل الرقابي الوحيد الذي مارسته الادارة التنفيذية وهو يمثل اجراءا مهما في استخدام الصلاحيات والحد من التجاوز في مقابل الضوابط والتعليمات، وعليه فأننا ايضا نسجل ان وجود الضوابط والتعليمات من قبل الادارة هي التي مكنتها من المحاسبة وايقاف التجاوز ولذا نقترح اعادة النظر بكل خطوات مراقبة التنفيذ ووضع الاجراءات الخاصة بالمحاسبة في كل خطوة في حالة تجاوزها، كما نقترح وضع الضوابط والمواصفات والحدود (الدنيا او العليا) لكل اجراء تنفيذي مما يمكن الادارة التنفيذية من القيام بدورها الرقابي

الاجراءات الرقابية المقترحة للحد من الفساد في تنفيذ مشاريع اسكان الفقراء

ان الاجراءات الرقابية والضوابط التي تم تحديدها رسميا لأتباعها من قبل الجهات الحكومية وخاصة في مجال تنفيذ مشاريع الاعمار والسكن هي:-

١-تعليمات تنفيذ العقود الحكومية[١٢]:- وهي وثيقة مهمة لاتعنى فقط بجهات ذات اختصاص محدد فضلا عن كونها خارطة طريق مهمة لتجنب السقوط في اخطاء او التعرض الى الابتزاز، ويمكن للأدارة التنفيذية ان تحدد (استمارة تحقق من اتباع تعليمات تنفيذ العقود الحكومية) بطرح اسئلة عن الخطوات السابقة للتعاقد من الاعلان و تشكيل اللجان وكتابة العقد وغيرها، وماعلى الجهة التنفيذية الا الاجابة والتوقيع كنوع من الالتزام والتعهد باتباع التعليمات يوفر شروط جزائية او غرامات او عقوبات يتم وضعها من قبل الدائرة القانونية في وزارة التخطيط.

٢-تفعيل مكاتب المفتشين العموميين في الوزارات التي تعنى بتنفيذ الاستراتيجية فضلا عن تفعيل دور مجلس المحافظة:- بما ان الوزارات والمحافظات هي الجهات المنفذة لمحصلات الاستراتيجية فلابد من تنسيق الادارة التنفيذية مع مجالس المحافظات ولجانها الرقابية فضلا عن التنسيق مع مكاتب المفتشين العموميين من خلال كتب رسمية بطلب التحري عن نقاط محددة في المجمعات السكنية للفقراء وبهذا سيتم اخضاع التنفيذ لآليات الرقابة والمساءلة في هاتين الجهتين الرقابيتين.

٣-مراقبة آليات الصرف وحركة المبالغ المصروفة:- قدر ما يهمنا جودة التنفيذ وارتفاع نسب الانجاز، من المهم جدا تقييم ومراقبة نسب صرف المبالغ المخصصة وتحديد اولويات الصرف ووضع الجداول الخاصة التي تمكن الادارة من مراقبة توزيع الدفعات المالية من التخصيصات على الانشطة والمراحل المختلفة من النشاط الواحد، لقد لاحظنا ان تقارير الادارة التنفيذية تفتقر الى جداول تتابع المبالغ المصروفة في مقابل المخصصة لكل محصلة ولكل نشاط.

٤-تعزيز الشفافية في تنفيذ كل محصلة:- من خلال عرض ونشر كافة الاعلانات والمستهدفين والخطط المستقبلية لكل محصلة، بحيث يكون الموقع الاليكتروني للأستراتيجية وسيلة التعرف الشامل على كل دقائق الامور في مشاريع الاستراتيجية.

٥-وضع آليات المساءلة المجتمعية:- بما ان المستفيدين من مشاريع الاستراتيجية هم الفقراء، فلابد ان يكون لهم دور في المساءلة والمحاسبة والتقييم لطبيعة الخدمات المقدمة لهم فضلا عن استطلاع آرائهم بتلك الخدمات، وعليه نقترح ان تقيم الادارة التنفيذية ندوة جماهيرية في كل محافظة بالتنسيق والتعاون مع المحافظة ودعوة المستفيدين من برامج الاستراتيجية لأثارة الحوار المتبادل واستطلاع آرائهم والاخذ بعين الاعتبار تقييمهم ومسائلتهم.

التوصيات

في نهاية المطاف فأن تحالف منظمات للمساءلة يسعى الى تقديم بعض التوصيات التي تستهدف تغيير الاجراءات المتبعة حاليا في المراقبة والتنفيذ واعادة النظر او الاخذ بعين الاعتبار الملاحظات المدرجة عند اعادة كتابة الاستراتيجية في السنوات المقبلة

١-يؤكد التحالف على الأهتمام بكافة المقترحات التي تم ادراجها في فقرات تقرير الظل وخاصة تلك المتعلقة بأجراءات الحد من تسلل الفساد المالي او الاداري الى مشاريع الاستراتيجية ذات الاهمية والخصوصية لما تحمله من هدف كبير ولما يقدمه من خدمة جليلة.

٢-يوصي التحالف بمراعاة النوع الاجتماعي في توزيع الوحدات السكنية للأسر الفقيرة لما لذلك من أهمية في تقليل الفجوة بين النساء والرجال الفقراء وهي المحصلة السادسة للأستراتيجية، فضلا عن تحقيق أهداف خطة التنمية الوطنية التي اشارت الى تزايد اعداد النساء المهمشات من الارامل نتيجة الظروف الامنية الاستثنائية في العراق وتحول الاسرة الفجائي الى الحاجة والعوز بعد فقدان المعيل.

٣-يوصي التحالف بمراعاة أحتياجات الفئات والشرائح المهمة الآتية: الأشخاص ذوي الأعاقة والاطفال والنساء وكبار السن والشباب في تصاميم الوحدات والمجمعات السكنية وخاصة الخدمات والبنى التحتية للمجمعات بما يجمع بين اهداف محصلات الاستراتيجية الست.

٤-يوصي التحالف بالاستفادة من الضوابط والاجراءات الرقابية والقانونية التي توفرها القوانين التي تعزز اللامركزية مثل قانون المحافظات التي لم تنتظم في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ وقانون الحماية الاجتماعية وغيرها ممن يمكن ان يساعد الادارة التنفيذية من ايجاد أطار عمل للتنفيذ والرقابة يسيران بمسارين متوازيين وبالتعاون مع الحكومات المحلية في المحافظات.

المصادر

١-تقرير متابعة تنفيذ أنشطة استراتيجية التخفيف من الفقر (٢٠١٣) الادارة التنفيذية لأستراتيجية التخفيف من الفقر.

٢-الاستراتيجية الوطنية للتخفيف من الفقر (٢٠٠٩) اللجنة العليا لسياسات التخفيف من الفقر – وزارة التخطيط.

٣-خطة التنمية الوطنية للسنوات ٢٠١٠ -٢٠١٤ وزارة التخطيط (٢٠٠٩) (الصفحات ١٤٤، ١٣٦، ٣٢، ٩٠، ١١٦).

٤-الموازنة الاستثمارية والمصروف الفعلي منها لغاية ٢٠١٣/١٢/٣١ (تقرير ختامي) دائرة البرامج الاستثمارية الحكومية/ وزارة التخطيط.

٥-عرض النتائج العامة لقياس الفقر في العراق (٢٠١٣) – اللجنة الفنية لسياسات التخفيف من الفقر.

٦-الموقع الرسمي لأستراتيجية التخفيف من الفقر http://www.cosit.gov.iq/ar/pov-ar.

٧-قانون التعديل الاول لقانون الاستثمار رقم (٢) لسنة ٢٠١٠ – المادة (٥).

٨-متابعة تنفيذ مشاريع اسكان الفقراء –التقرير الاول- أيار -٢٠١٤ – تحالف منظمات بغداد – مؤسسة ام اليتيم.

٩-متابعة تنفيذ مشاريع اسكان الفقراء – التقرير الثاني – حزيران -٢٠١٤ – تحالف منظمات بغداد- مؤسسة ام اليتيم.

١٠- تقرير متابعة تنفيذ انشطة استراتيجية التخفيف من الفقر (٢٠١٢)- صفحة (٥).

١١- النظام الداخلي لمجلس محافظة بغداد –الدورة الانتخابية الثانية ٢٠٠٩ – ٢٠١٢.

١٢- تعليمات تنفيذ العقود الحكومية المعدل رقم (١) لسنة ٢٠٠٨.

المـــلاحق

ملحق رقم(١):- كتاب وزارة الإعمار والإسكان الى وزارة التخطيط حول إقرار استمارة المفاضلة

جمهورية العراق
وزارة الاعمار والاسكان
غرفة العمليات المركزية

Republic of Iraq
Ministry of Construction and Housing
Center Operation Room

العـدد: ١٦١٢١
التاريخ: ٢٠١٤/٦/١٨

((عاجل جداً وعلى الفور))

الى/وزارة التخطيط/ مكتب معالي السيد الوزير

م / توزيع الدور الاقتصادية واطنة الكلفة

تحية طيبة

كتابكم المرقم (١١٤٩) في ٢٠١٤/٢/٩ والحاقاً بكتابنا المرقم (٢٦١٠) في ٢٠١٤/١/٢٨.

يرجى التفضل بالاطلاع وأعلامنا الاجراءات المتخذة بصدد عرض الاستمارة الخاصة بتوزيع الدور الاقتصادية واطنة الكلفة على اللجنة العليا لاستراتيجية التخفيف من الفقر وبيان اقرار هذه الاستمارة من عدمه في توزيع المساكن الاقتصادية بغية عرض الموضوع على المجلس الوطني للاسكان في اجتماعه القادم... مع التقدير.

المهندس
استبرق ابراهيم الشوك
وكيل الوزارة الأقدم
٢٠١٤/٦/١٧

نسخة منه الى:-

- الامانة العامة لمجلس الوزراء/دائرة شؤون اللجان يرجى التفضل بالاطلاع...مع التقدير
- مكتب معالي السيد الوزير / يرجى التفضل بالاطلاع ....مع التقدير.
- مكتب السيد الوكيل الاقدم / يرجى التفضل بالاطلاع ....مع التقدير.
- مكتب السيد الوكيل/ يرجى التفضل بالاطلاع.... مع التقدير.
- وزارة الداخلية/مديرية الرعاية الاجتماعية/ يرجى التفضل بالاطلاع....مع التقدير.
- دائرة التخطيط والمتابعة/قسم الاسكان/ للتفضل بالاطلاع....مع التقدير.
- الهيئة العامة للاسكان/مكتب المدير العام/ للتفضل بالاطلاع....مع التقدير.
- غرفة العمليات / مع الاولويات .

Iraq – Baghdad – Karradat Maryam –Shawaf St. Alkhartoum Cross.
P.O Box:8033 Al Salhya mail office
Web: www.imariskan.gov.iq
Tel :5373029 - 5372381

العراق – بغداد – كرادة مريم – شارع الشواف – تقاطع الخرطوم
ص . ب 8033 مكتب بريد الصالحية
E –mail : fudep@imariskan.gov.iq

ملحق (٢):- كتاب مفاتحة وزارة التخطيط للأمانة العامة لمجلس الوزراء لطلب الموافقة على استمارة المفاضلة

REPUBLIC OF IRAQ
MINISTRY OF PLANNING

جمهورية العراق
وزارة التخطيط

وزارة التخطيط
مكتب وكيل الوزارة
الرقم ١٥٦٥
التاريخ ٢٠١٦/٧/٥

العدد: ٢٤١١/٢/١/٢
التاريخ: ٢٠١٦/٧/١٦

وزارة التخطيط
مكتب الوزير
الرقم ٢٠١٦/٧/٥
التاريخ ٢٠١٦/٧/٤

الى / الامانة العامة لمجلس الوزراء/ مكتب معالي الامين المحترم

م / استمارة مفاضلة

تهديكم وزارة التخطيط اطيب التحيات ...

بناءا على متطلبات الاستهداف الدقيق للفقراء ومنعا لتسرب مزايا انشطة الاستراتيجية الى غيرهم، صممت الادارة التنفيذية لاستراتيجية التخفيف من الفقر استمارتي مفاضلة لتوزيع المساكن الاقتصادية للفقراء والاسواق الشعبية للعاطلين منهم وفق ضوابط ومعايير استمدت من صميم وثيقة الاستراتيجية. واستنادا الى ما ورد في وثيقة الاستراتيجية الوطنية للتخفيف من الفقر التي أقرها مجلس الوزراء بموجب القرار 409 لسنة 2009 بان تكون الامانة العامة لمجلس الوزراء ووزارة الاعمار والاسكان هما الجهتان المسؤولتان عن وضع نظام لتحديد المستفيدين من الدور السكنية الاقتصادية، علما ان الموضوع سبق وان تم عرضه في اجتماع اللجنة الوطنية العليا للاسكان والتي اجابت بالموافقة عليه.

نرافق ربطا استمارتي توزيع المساكن الاقتصادية وتوزيع الاسواق الشعبية للفقراء، راجين الاطلاع والتنسيب بشأن الموافقة على تعميمها على المحافظات .

مع التقدير.

د. مهدي محسن العلاق
وكيل الوزارة الاقدم
رئيس اللجنة الفنية لاستراتيجية
التخفيف من الفقر
2014/4/16

المرافقات:
- استمارة توزيع المساكن الاقتصادية للفقراء
- استمارة توزيع الاسواق الشعبية

نسخة منه الى /
- مكتب السيد الوكيل الاقدم المحترم...للتفضل بالاطلاع...مع التقدير.
- الادارة التنفيذية لاستراتيجية التخفيف من الفقر...مع التقدير.

العنوان : العراق - بغداد - كرادة مريم - وزارة التخطيط - قرب جسر الجمهورية - موقع الوزارة على شبكة الانترنت : www.mop.gov.iq

ملحق (٣):- كتاب وزارة التخطيط الى وزارة الإعمار والإسكان بصدد الاجراءات المتخذة بشأن استمارة المفاضلة

جمهورية العراق
وزارة التخطيط

REPUBLIC OF IRAQ
MINISTRY OF PLANNING

العدد: ١/٢/١/٢٧/٦٨٥
التاريخ: ٢٠/ ٦/ 201٤

الى / وزارة الاعمار والاسكان/ مكتب معالي السيد الوزير المحترم
م/ توزيع الدور الاقتصادية واطئة الكلفة

نهديكم اطيب التحيات ...

كتابكم ذي العدد (16131) المؤرخ في (2014/6/18) والخاص بالاجراءات المتخذة بصدد الاستمارة المعدة لتوزيع الدور الاقتصادية واطئة الكلفة...

نود اعلامكم باننا اعددنا الصياغة النهائية للاستمارة المشار اليها اعلاه، وتم رفعها الى الامانة العامة لمجلس الوزراء للبت حولها ، ونحن بانتظار الاجابة لاعتمادها والعمل بموجبها.

للتفضل بالاطلاع...
مع التقدير...

د. مهدي محسن العلاق
وكيل الوزارة الاقدم
رئيس اللجنة الفنية الدائمة
لاستراتيجية التخفيف من الفقر
2014/ /30

نسخة منه الى /
- مكتب السيد الوكيل الاقدم المحترم....للتفضل بالاطلاع...مع التقدير.
- الادارة التنفيذية لاســـــــــتراتيجية التخفيف من الفقر...مع التقدير.

العنوان : العراق - بغداد - كرادة مريم - وزارة التخطيط - قرب جسر الجمهورية - موقع الوزارة على شبكة الانترنت : www.mop.gov.iq