الرعاية الاجتماعية ودورها في الحد من الفقر في محافظة البصرة

م. الهام خزعل ناشور
جامعة البصرة / مركز دراسات البصرة
والخليج العربي

الملخص

تعد الرعاية الاجتماعية من البرامج الأساسية التي تستخدمها الدولة للتخفيف من الفقر الذي ازداد بشكل كبير نتيجة الأزمات والحروب التي مر بها، ولا بد لأي دولة ترغب في إحداث تنمية اقتصادية واجتماعية ينبغي أن تدرج شبكة الرعاية الاجتماعية في إستراتيجيتها الوطنية، لان الرعاية الاجتماعية تحمل في جوهرها مهمة إصلاح المجتمع، والعمل على رفعته والارتقاء به وبنائه، وصولاً للتغير الاجتماعي السليم الذي يعم كافة بنيات المجتمع التحتية، ويتماشى مع طموحات وأهداف النظام الاجتماعي. وقد تعن المفهوم القديم للرعاية الاجتماعية من مجرد فعل الخير إلى نظام اجتماعي شمولي. فالرعاية الاجتماعية بمفهومها الحديث أصبحت حقاً من الحقوق الأساسية التي يكفلها المجتمع لمواطنيه، وقد تمت الإشارة إليها بوثيقة حقوق الإنسان للأمم المتحدة الصادرة في عام 1948 بحق الفرد في الحصول على كافة حاجاته الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والتربوية، وحقه في العيش وفق مستويات المعيشية الجيدة، وقد استطاعت الرعاية الاجتماعية بمفهومها الشامل في العصر الحديث، أن تجسد أهدافها ومبادئها وفلسفتها بالمجتمع، بعد أن أصبحت تمارس وفق الأنظمة الرسمية وعبر التنظيمات الاجتماعية المختلفة، لتأخذ بذلك طابعاً شمولياً وتكاملياً بعيداً عن الربحية، وأصبحت أداة لحل المشكلات الاجتماعية المتعددة، وأصبحت منهاجاً لوقاية المجتمع من الفقر والعوز.

Abstract

The Social Care considers one of the main programs, which is used by the state, to limit the poverty which is extremely increased because of the passing crises and wars. Any state that desires to make a social and economical development has to put the social care in its national strategies. Because the social care carries in its basis the job of the society repairing, raising, accession, and building it, reaching the correct social change which covers all society infrastructure and fits with the ambitions and goals the social system. The old understanding of the social care has been changed from charity to a total social system. So the modern concept of social care became one of the basic rights which assured by the society for its people. It has been mentioned in the human rights of the United Nations document in 1984 which refers to the individual's right in getting all his economical, social, cultural, and educational needs, and his right in living according to the good living standard. The social care with its modern concept would embodiment its goals, principals, and philosophy in the society, after it has been practiced according to the legal systems and the different social arrangements, taking a whole and complete impression far from gaining, and it became a tool to solve the numerous social problems and became a method to cure the society from poverty and destitution.

المقدمة

تركت الأوضاع السياسية والاجتماعية التي مرت بها محافظة البصرة آثار سلبية كثيرة على الجوانب الاقتصادية والاجتماعية للمجتمع، منها فقدان المصدر الأساسي للعيش نتيجة البطالة، أو فقدان معيل الأسرة، أو عدم كفاية الدخل مقارنة مع ارتفاع أسعار السلع والخدمات، مما جعل الكثير من الأسر تعاني من الفقر الذي أصبح من اخطر المشاكل التي تواجه المجتمع البصري في وقتنا الحاضر، في ضوء ذلك فمن اجل التخفيف من الفقر فقد وضعت الدولة عدد من البرامج ومن ضمن تلك البرامج شبكة الرعاية الاجتماعية بوصفها احد الحلول التي يمكن اعتمادها لمواجه الفقر، لأنها تقوم بتوفير الدعم المالي والمعنوي لذوي الدخول الواطئة، والفئات الضعيفة والمعدومة التي تعاني الحرمان والتهميش بمختلف أشكاله، إلا انه على الرغم من أن المنافع التي يمكن أن تتحقق في ظل هذه البرنامج سوف لن تكون كبيرة بفعل محدوديتها، وضعف استهدافها للفئات الفقيرة فعلاً، وانتشار الفساد في الأجهزة الحكومية لمنح إعانات شبكة الحماية الاجتماعية، فضلاً عن ارتفاع معدلات التضخم والذي رافق ارتفاع متوسط إنفاق الفرد، مما منع شبكة الرعاية الاجتماعية أن تودي دورها بشكل فعال في التخفيف من الفقر، إلا أن بمقدور تلك الشبكة إن تكون أكثر فاعلية في التخفيف من وطأة الفقر، إذا تم التزام الحكومة المحلية والمركزية بمجموعة من الإصلاحات التي تتعلق بشبكة الرعاية الاجتماعية ومنها عمل مسح شامل لأعداد الفقراء فعلاً وزيادة المخصصات الممنوحة لهم وغيرها من الإصلاحات أو المقترحات التي سوف يتم ذكرها خلال البحث.

أهمية البحث: نظراً لتزايد عدد الفقراء والمحتاجين في البصرة بسبب ضعف السياسات الاقتصادية أعطى للرعاية الاجتماعية أهمية كبيرة، لأنها تعمل على تقديم الإعانات المادية والمعنوية للشرائح الاجتماعية التي تعيش تحت خط الفقر، وتقليل صعوبات الحياة التي تواجههم.

مشكلة البحث: أن زيادة عدد الفقراء ودرجة الحرمان في عموم العراق بشكل عام والبصرة بشكل خاص يقتضي إعطاء دور أكبر للرعاية الاجتماعية في الحد من هذا الفقر والحرمان، لذا تنطلق مشكلة البحث من خلال صياغة السؤال الآتي: هل إن الرعاية الاجتماعية استطاعت أن تقلل من معاناة الفقراء في محافظة البصرة وتحسين مستواهم المعيشي؟

فرضية البحث: ينطلق البحث من فرضية مفادها " على الرغم من الدور الذي تؤديه الرعاية الاجتماعية في الحد من الفقر، الا انها لم تكن بمستوى الفاعلية وضعف دورها لاحتواء مشكلة الفقر في محافظة البصرة ".

هدف البحث: يهدف البحث إلى دراسة الرعاية الاجتماعية في البصرة إلى جانب بيان مستوى الفقر في المحافظة، ومن ثم بيان الدور الذي تؤديه الرعاية الاجتماعية في التخفيف منه.

خطة البحث: لإثبات صحة الفرضية أو نفيها تم تقسيم البحث إلى ثلاثة مباحث رئيسة: تناول المبحث الأول الإطار النظري للرعاية الاجتماعية، والذي تمثل بمفهوم الرعاية الاجتماعية ونشأتها من ثم دراسة خصائصها ومؤسساتها، أما المبحث الآخر فقد اختص بدراسة الفقر وأنواعه في محافظة البصرة، أما المبحث الثالث فقد تضمن دراسة الدور الذي تؤديه الرعاية الاجتماعية في الحد من الفقر في البصرة، فضلاً عن الاستنتاجات والمقترحات.

المبحث الأول

الإطار النظري للرعاية الاجتماعية

أولاً: مفهوم الرعاية الاجتماعية ومبادئها

تعد الرعاية الاجتماعية حق من حقوق الأساسية للإنسان، وتؤدي دوراً مهماً في إعادة التماسك الاجتماعي بين أفراد المجتمع، كما أن الرعاية الاجتماعية تمثل الانعكاس الحقيقي للتنمية الاجتماعية التي تمثل إحدى جوانب الخدمات الاجتماعية التي تقدمها الدولة للمواطنين عن طريق إصدار التشريعات الاجتماعية بهدف توفير الحد الأدنى من الحاجات الاجتماعية للفقراء حتى يعيشوا متوافقين مع الظروف الاجتماعية المحيطة بهم، فضلا عن تقديم الإعانات الاجتماعية النقدية والعينية للأسر الفقيرة[1]. ويقصد بالرعاية في اللغة الحفظ والملاحظة والإحاطة، أما كلمة اجتماعية فتعني الجمع والجمع اسم لجماعة من الناس[2]. وعلى ذلك فان الرعاية الاجتماعية تعني لغوياً (الحفاظ على الجماعة الإنسانية وحمايتها والقيام على حاجاتها)[3]. أما المفهوم الاصطلاحي للرعاية الاجتماعية فقد اختلف باختلاف المجتمعات الإنسانية والمراحل التطويرية التي مرت بها، فالمفهوم القديم للرعاية الاجتماعية كان قائماً على المساعدة المتبادلة بين الناس لحل مشاكلهم، واستخدمت الحضارات القديمة مفهوم الرعاية الاجتماعية مرادف لتقديم الصدقة والإحسان، وضمت أيضاً ما يكفي لمساعدة الفقير، والمحتاج، والعاجز، واعتبرت الأديان السماوية منح الصدقات واجباً دينياً، وقد تطور المفهوم القديم للرعاية الاجتماعية نتيجة لتزايد الحاجات الاجتماعية التي تحاول الدول إشباعها لتحقيق مبدأ الرعاية الشمولية لجميع المواطنين في مختلف مراحل الحياة والعمل على إزالة جميع أشكال الفقر ومسبباته، لذا ظهر المفهوم الحديث للرعاية الاجتماعية الذي امتد ليشمل كل أنواع النشاط الاجتماعي الموجه لصالح الفرد والجماعة بإذ تصبح غايته تحقيق الرفاهية للمجتمع، وقد يضيق هذا النشاط الإنساني أو يتسع حسب فلسفة الدولة[4]. إذ عرفت الرعاية الاجتماعية بتعريفات عدة ومن هذه التعريفات منها تعريف هيأة الأمم المتحدة التي عرفتها على أنها (نسق منظم للخدمات الاجتماعية والمؤسسات ينشأ لمساعدة الأفراد والجماعات لتحقيق مستويات ملائمة للمعيشة)[5]. أما منظمة العمل الدولية فقد عرفتها على أنها

(الرعاية التي يوفرها المجتمع لأفراده من خلال مجموعة من الإجراءات العامة ضد الضغوط الاقتصادية والاجتماعية التي قد تنجم عن توقف الدخل أو تدنيه بصورة حادة من جراء المرض أو الولادة أو إصابات العمل أو البطالة أو العجز أو الشيخوخة أو الوفاة أو توقف أو تدني توفير الدعم للعائلات التي تعول الأبناء)[6]. ومن التعريفات الأخرى أيضاً هي (مجموعة من الخدمات المقدمة للأسر وأفراد المجتمع وتكون بحاجة إليها، وهي جهود إنسانية لتوفير متطلبات وإشباع حاجات)[7]. ومن أهم المبادئ التي يستند عليها مفهوم الرعاية الاجتماعية ما يأتي[8]:

1ـ انه الوسيلة الأساسية لتحقيق التماسك والتضامن بين أفراد المجتمع، كما تستهدف التخفيف من الصعوبات التي تواجه بعض الأفراد، وتمكنهم من تحقيق مستوى معيشي مقبول ينسجم وتطور المجتمع.

2ـ مساعدة الأفراد للحصول على المهارات واكتساب الخبرات التي يتطلبها العمل المنتج وبحسب القدرات والقابليات، فرعاية الطفل مثلاً يوفر الدعم المادي والمعنوي الذي يمكنه من إن يصبح عنصراً منتجاً في المستقبل، كذلك الحال بالنسبة لرعاية الأسرة والمعوقين.

3ـ التكامل والتوازن في خدمات الرعاية الاجتماعية مع بقية الميادين والمجالات، أي بمعنى التكافؤ بين الخدمات العامة المقدمة لجميع الناس كما في الخدمات التربوية والصحية والإسكان، والخدمات اللاسيما المقدمة لفئات معينة من السكان كالأطفال والشباب والأسرة والمعوقين.

4ـ تتولى الدولة مسؤولية توفير جميع الخدمات الاجتماعية ولجميع المواطنين، كما تدعم الدولة وتساند النشاطات الطوعية والتعاونية كافة.

ثانياً: نشأة الرعاية الاجتماعية وتطورها

إن الرعاية الاجتماعية في مجتمعنا المعاصر لا تقوم من فراغ، وإنما تعود أصولها إلى العصور القديمة، أي أنها قديمة قدم المجتمع الإنساني عرفتها المجتمعات البدائية، وكانت للقبيلة دورٌ كبيرٌ في الرعاية الاجتماعية بمفهومها التقليدي البسيط القائم على مساعدة الإنسان لأخيه الإنسان في وقت الشدة، والذي عجزت قدراته الشخصية عن مواجهة حاجاته، أي أن المجتمع الإنساني كان يعيش حياة تتسم بالبدائية والبساطة الخالية التعقيد، وتطورت الرعاية الاجتماعية مع ظهور الإسلام، إذ قدم الإسلام للرعاية الاجتماعية أهم ركائزها وهو نظام التكافل الاجتماعي الذي سبق النظام الحالي للرعاية الاجتماعية، فقد اهتم الإسلام برعاية الأسر المحتاجة والأيتام والمسنين وذوي الظروف اللاسيما، وقد حمل الإسلام الدولة مسؤولية رعايتهم عندما تعجز أسرهم عن رعايتهم، وقد وردت آيات قرآنية عدة في ذلك، منها قوله تعالى ((وآتي المال على حبه ذوي القربى واليتامى والمساكين وابن السبيل وفي الرقاب والغارمين وفي سبل الله وابن السبيل))[9].

وقوله تعالى ((وآتوهم من مال الله الذي آتاكم))[10]. وكان بيت المال في الدولة الإسلامية يقدم المساعدة للفقراء ويمنحهم الأموال الأزمة حسب الحاجة، وبعد قيام الدولة الحديثة بدأت الحكومات تولي الرعاية الاجتماعية اهتمامها لاسيما بعد إعلان وثيقة حقوق الإنسان للأمم المتحدة عام 1948 وما أقرته في موادها من حق كل فرد في المجتمع في الضمان الاجتماعي وان لكل فرد الحق في أن يعيش في مستوى يكفل له ولأسرته الصحة والرفاهية ويتضمن ذلك المأكل والملبس والمسكن والعناية الطبية والخدمات الاجتماعية الاخرى[11]. ومنها أصبحت الرعاية الاجتماعية مسؤولية الدولة بشكل رئيس سواء في جانب التمويل أم الإشراف، وأصبحت تهتم بتبني مشاريع للرعاية الاجتماعية في مجالات مختلفة حسب إمكاناتها الاقتصادية وحاجة مواطنيها لأنواع معينة من الرعاية، لذا انتشرت الكثير من المؤسسات الاجتماعية التي تعمل على تقديم أنواع مختلفة من الرعاية للفئات المحتاجة للرفع من مستواهم المعيشي، ولمساعدتهم على التغلب على المشكلات التي تواجههم في حياتهم، وقد ظهرت الرعاية الاجتماعية لأول مرة في العراق عام 1921 وكانت تسمى حينها بالعمل الاجتماعي الذي اعتمد الأنشطة الطوعية ذات السمة الدينية مثل رعاية الأيتام والمعوقين، بعدها مرت الرعاية الاجتماعية بمراحل متعددة فخلال المدة (1958ــ1970) تم صدور قوانين ونظم اجتماعية مهمة في مجلات الرعاية الاجتماعية وإصلاح الأحداث والتأهيل المهني، أما عقد السبعينات عندما شهد العراق استقراراً نسبياً في نواحي الحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية وتميز بوفرة مالية كبيرة نتيجة لتأميم شركات النفط وارتفاع أسعار النفط، مما اثر ذلك في توجه اهتمام الحكومة بزيادة الخدمات الاجتماعية، إذ ارتفع نصيبها من (690) مليون دينار سنة 1976 إلى مليار دينار سنة 1980[12]. بعدها دخل العراق في حرب مع إيران وقام بتوجيه القسم الأعظم من موارده للحرب، مما تراجعت الرعاية الاجتماعية وألغيت بعض المؤسسات الاجتماعية كالمؤسسة العامة للإصلاح الاجتماعي والمركز القومي للبحوث الاجتماعية والجنائية وعندها صدر قانون الرعاية الاجتماعية رقم 126 لسنة 1980 كوثيقة تاريخية لها أبعادها في الرعاية الاجتماعية وتضمن حصول بعض الأسر الفقيرة على راتب شهري لتلبية حاجاتها الأساسية، على الرغم من أن هذا الراتب لم يكن يسد إلا جزءاً يسيراً من

الحاجات الضرورية لتلك الأسر، وخلال عقد التسعينات عندما دخل العراق في حرب الخليج وفرضت عليه العقوبات وتراجعت عائدات النفط نتيجة لتطبيق برنامج النفط مقابل الغذاء والدواء وازداد أعداد الأسر التي تعاني من الفقر، لذا حاولت وزارة العمل والشؤون الاجتماعية أن توفر الرعاية للأسر التي أخذت تعاني من مشاكل صحية وبيئية وسكنية واقتصادية من خلال صدور نظام البطاقة التموينية، وذلك بتوزيع المواد الغذائية على كل فرد من أفراد المجتمع وبأسعار رمزية لتحسين مستوى المعيشة، وقد استطاعت هذه الآلية أن تخفف بشكل نسبي النقص الغذائي للأسر العراقية، وخلال هذه المدة صدر قانون جديد للرعاية الاجتماعية رقم 98 لسنة 2000 الذي اوجب ضرورة التوسع في عمل دائرة الرعاية الاجتماعية، وبعد أحداث عام 2003 تم شمول العاطلين عن العمل بشبكة الحماية الاجتماعية لاسيما بعد أن تم منح رواتب شهرية للأسر المستفيداًة من رواتب الحماية الاجتماعية ابتداء من عام 2005 على وفق جدول الرعاية الاجتماعية المستند إلى حجم الأسرة، وقد جاء هذا البرنامج لمساعدة الفئات المختلفة من المجتمع الذين هم بحاجة ماسة إلى الرعاية، وقد خصص مبلغ 500 مليار دينار في عام 2006 لأجل تنفيذ برنامج شبكة الحماية الاجتماعية، وفي عام 2007 تم استحداث دائرة ذوي الحاجات اللاسيما، وبذلك أصبحت دائرة الرعاية الاجتماعية تهتم ببرنامج شبكة الحماية الاجتماعية، وتعني بدفع إعانات مادية لدعم الأسر معدومة الدخل والأسر ذات الدخل المنخفض[13].

ثالثاً: خصائص الرعاية الاجتماعية

تقوم الرعاية الاجتماعية على مجموعة من الخصائص نذكر منها ما يأتي[14]:

1ـ الرعاية الاجتماعية جهود منتظمة تنظيماً رسمياً تنشأ من اجلها مؤسسات رسمية تشرف عليها الحكومة، ولها موازنتها السنوية، ولها قواعدها وقوانينها التي تحكم عملها، ولها الدراسات المعنية بتطوير الأداء فيها.أي أن نظام الرعاية الاجتماعية أصبح جزءاً من المؤسسة الرسمية للدولة، ويشمل جميع ما يتعلق من مجهودات مبذولة لمساعدة الإنسان على إشباع حاجاته بكل صورها، كما تشمل القوانين التي تكفل تحقيق هذه الخدمات كقوانين العمل والطفولة والأسرة والتامين الاجتماعي.

2ـ الرعاية الاجتماعية قيمة أخلاقية مستمدة أساساً من القيم الدينية التي اكتسبها الإنسان، والتي تحثه على الشعور بالآخرين وتقديم العون لهم.

3ـ الرعاية الاجتماعية يتكفل بها المجتمع، أي بمعنى أن الرعاية الاجتماعية تقع ضمن مسئوليات المجتمع في كل شكل من أشكال التنظيمات سواء كانت حكومية أم أهلية فهي في كل أشكالها يقوم بها أفراد المجتمع كنشاط رسمي من أنشطته ويتم تمويلها من موارد المجتمع الذي يتكفل باستمرارية إمدادها حتى يضمن استمرارها.

4ـ الرعاية الاجتماعية لا تستهدف الربح فأنها تقوم بتقديم خدماتها للمواطنين مجاناً فهي حق من حقوق الأفراد يحصلون عليها من الدولة دون ربح مادي، مما يترتب عليه تنمية الموارد البشرية، وبذلك فهي شكل من أشكال الاستثمار بعيد المدى الذي نلاحظ نتائجه في تحسين الأحوال المعيشية ومواجهة الأمراض والمشكلات الاجتماعية.

5ـ الرعاية الاجتماعية تهتم بإشباع الحاجات الإنسانية المباشرة مثل الطعام والمأوى والعلاج ...الخ

بخلاف الرعاية العامة التي تهتم بالمطالب الضرورية للمجتمع وتعود بالنفع على الأفراد بطريقة غير مباشرة مثل خدمات الدفاع والأمن.

6ـ الرعاية الاجتماعية حق من حقوق الإنسان، أي أنها أصبحت حق لجميع الأفراد إن يطالبوا بها الحكومة، لاسيما بعد أن أقرت المواثيق العالمية أحقية الفرد في إي مجتمع من المجتمعات في الحصول على خدمات الرعاية الاجتماعية كحق له، كما أقرته الدساتير والقوانين الدولية في كل دول العالم.

7ـ الرعاية الاجتماعية ذات أهداف وقائية وعلاجية وإنمائية، فهي في البدء تستهدف إشباع الحاجات الإنسانية تجنباً لوقوع الأضرار والمشكلات التي قد تنشأ من عدم إشباع هذه الحاجات، ثم تهدف إلى علاج ما قد ينشأ من مشاكل اجتماعية لم تكن في الحسبان، وفي كلتا الحالتين تهدف إلى توفير الأمن والاستقرار الضروريين لنمو المجتمع ورقيه.

رابعاً: مؤسسات الرعاية الاجتماعية

إن وزارة العمل والشؤون الاجتماعية تعمل على تقديم الرعاية الاجتماعية للمجتمع من خلال مجموعة من المؤسسات تسمى مؤسسات الرعاية الاجتماعية التي تعرف بأنها (وحدة تنظيمية أو إدارية تتبع وزارة العمل والشؤون الاجتماعية على نحو مباشر لأداء نشاط أو مجموعة من الأنشطة ذات صلة بالعمل الاجتماعي)[15]. وهذه المؤسسات هي:

1ـ مؤسسات الايواء وهي مؤسسات تعني بإيواء المحتاجين من الايتام والمسنين والمعاقين من خلال مجموعة من الدور تسمى بدور الايواء التي يمكن توضيحها على النحو الاتي:

أـ دور المسنين:

يقصد بالمسن حسب قانون الرعاية الاجتماعية العراقي (كل فرد بلغ الثالثة والستين من عمره وأعجزته الشيخوخة عن العمل أو القيام بشؤون نفسه بإذ يحتاج إلى رعاية داخل الأسرة أو إحدى دور الرعاية)[16]. وقد أول المجتمع الإسلامي اهتماماً بالمسنين، وحرصت على تحقيق التكافل الاجتماعي داخل الأسرة، إدراكاً منها بأهمية الأسرة في رعاية المسن، وتلبية متطلباته الأساسية، وهناك الكثير من الآيات القرآنية التي تؤكد على هذا الاهتمام منها قوله تعالى ((وقضى ربك إلا تعبدوا إلا إياه وبالوالدين إحسانا))[17]. أما المسنين الذين انقطع بهم سبل التواصل الأسري، فقد وفرت لهم الدولة دور إيوائية توجد فيه خدمات الرعاية الصحية والنفسية والاجتماعية. وان تاريخ رعاية المسنين في العراق يعود إلى عقود قديمة، إذ كانت الجوامع والكنائس تأوي بعض المسنين والمصابين بعاهات أقعدتهم عن العمل وممن لا تتوفر لهم علاقات عائلية تؤمن لهم رعاية كافية، وبعدها تم إنشاء مؤسسات متخصصة سميت باسم دور العجزة وصدر لهم قانون خاص رقم 47 لسنة 1947 وظل ساري المفعول حتى صدر قانون رقم (10) لسنة 1959 الذي عرف دور العجزة بأنها الدور المنشاة لإيواء العجزة ذكوراً وإناثاً ممن تتوفر فيهم الشروط من نواحي العمر والسلامة الصحية من الأمراض المعدية والعقلية، وتقوم هذه الدور بإيواء المسنين وتوفير الرعاية الصحية لهم كما تقوم بنشاطات ترويحية وتأهيأتية تعيد لهم الشعور بقدرتهم على المشاركة في خدمة المجتمع، تم توالت بعد ذلك أساليب الرعاية بكبار السن، وقد تمثل ذلك بصدور قانون جديد للرعاية الاجتماعية رقم (126) لسنة 1980 من اجل توفير مستلزمات الراحة للمسنين، وبعدها وبمناسبة السنة الدولية لمسنين التي أقامته الولايات المتحدة الأمريكية عام 1982 للدلالة على أهمية العناية بالمسنين تم صدور قانون رقم 4 لسنة 1985 الذي عالج جميع اجتياح المسن من مسكن وملبس ومأكل ومصروفات جيب مما يؤمن رعاية إنسانية للمسنين[18]. وان دور رعاية المسنين تقوم بتقديم مجموعة من الخدمات للمسنين وهذه الخدمات هي[19]:

1ـ تأمين الإقامة اللائقة والغذاء الصحي والملبس المناسب للمستفيدين من الدار.

2ـ توفير العناية الصحية المناسبة والاعتناء بنظافتهم وتقديم الأجهزة المساعدة لهم.

3ـ تهيأة الأجواء النفيسة والاجتماعية السليمة.

4ـ توفير وسائل الراحة والتسلية والزيارات فيما بينهم لتنمية العلاقات الجيدة بين مستفيداًي الدار.

5ـ توفير العدد واللوازم المناسبة لقيام المستفيدين ببعض الأعمال التي تتناسب مع أعمارهم وأوضاعهم الصحية.

ب ـ دور الدولة للأيتام:

يطلق كلمة يتيم على كل من فقد والدية أو أحداهما، كذلك كل من ولد وهو مجهول الأبوين أو مجهول الأب فهو في حكم اليتيم من إذ المعاملة الإدارية والاجتماعية، ويطلق على هذه الفئة تسمية ذوي الحاجات اللاسيما[20]. الذي حث الإسلام على الاهتمام بهم ورعايتهم وضمان سبيل العيش الكريم لهم، إذ قال تعالى ((فأما اليتيم فلا تقهر))[21]. وهذه الآية تأكد على العناية باليتيم والشفقة عليه، كي لا يشعر بالنقص عن غيرة من أفراد المجتمع فيتحطم ويصبح عضواً غير نافعاً في المجتمع، ولهذا نشأت دور الدولة للأيتام، وكان ظهورها في بداية الخمسينيات، اذ كانت تسمى بأسم معهد الأنوار للأيتام في زمن الملكية ومن ثم أصبحت تسمى في العهد الجمهوري بدور الأيتام التابع لمحافظة بغداد. وبعد سنوات تعنت إدارياً إلى وزارة الحكم المحلي، وعند منتصف الثمانينات تم تغييرها إلى دور الدولة، وأصبحت تابعة لوزارة العمل والشؤون الاجتماعية وبقيت كذلك حتى الوقت الحاضر. أن المستفيدين من دور الدولة للأيتام هم الأطفال والصغار والأحداث الذين يعانون من حالات الحرمان والتفكك الأسري والتشرد أو فقدانهم لأحد الأبوين أو كليهما وهم على ثلاث فئات هي[22]:

1ـ دور الدولة للطفولة: وتختص برعاية الأيتام من عمر يوم واحد ولحين إتمام سن السادسة من العمر.

2ـ دور الدولة للصغار: وتختص برعاية الأيتام من سن السابعة ولحين إتمام سن الآخرة عشر.

3ـ دور الدولة للأحداث وتختص برعاية الأحداث من سن الثالثة عشر ولحين إتمام الثامنة عشر.

ولا يقتصر وجود دور الدولة للأيتام على إيواء الأيتام فحسب بل تقوم على توفير الخدمات الصحية والتعليمية والنفسية والاجتماعية والترفيهية لهم.

ج ـ دور العجزة والمعاقين:

يعرف العجز وفقاً لمنظمة الصحة العالمية بأنه (التقيد أو النقص الناتج عن عدم القدرة على القيام بالنشاط الذي يعد طبيعياً بالنسبة للكائن البشري) أما الإعاقة فهي (الحرمان الناتج عن اعتلال وعجز يحد من الاضطلاع الكامل بالدور العادي والطبيعي للإنسان أو يمنعه من القيام به)[23]. أما قانون الرعاية الاجتماعية العراقي المرقم 126 لسنة 1980 فقد عرف المعاقين بأنهم (كل من نقصت أو انعدمت قدرته على العمل أو الحصول عليه بسبب نقص أو اضطراب في قابليته العقلية أو النفسية أو البدنية) وقد صنف قانون الرعاية الاجتماعية المعوقين إلى صنفين: الأول من إذ العوق إلى المعوقين بدنياً والمعوقين عقلياً والمعوقين نفسياً، ولأخر من إذ القدرة على العمل فمنهم غير قادر على العمل كلياً ومنهم قادر على العمل جزئياً[24].

وفقاً لهذا التوصيف فان كل من المعاقين والعجزة هم بحاجة إلى رعاية، وتوفير مناخ ملائم وطبيعي الذي ينسجم وحالتهم المادية والمعنوية، بما في ذلك تأمين وسائل العيش الأزمة لهم، وإيجاد الطرق الكفيلة بوقايتهم من التعرض للحاجة، وقد أكد على ذلك الكثير من المواثيق اللاسيما بحقوق الإنسان منها الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان الذي ينص على أن (يحق للمسنين والمعوقين تدابير حماية لاسيما تلاءم حالتهم البدنية والمعنوية، وقد حاول برنامج شبكة الحماية الاجتماعية العراقي لعام 2006 تجسيد هذا المضمون والوفاء بجزء من الالتزامات تجاه العجزة والمعاقين وذلك باعتماد الحالات المشمولة بقانون الرعاية الاجتماعية على الرغم من أن مبلغ الإعانة ليس بالقدر الكافي الذي يفي بمتطلباتهم الأساسية للحياة[25].

2ـ مؤسسة رعاية الاسرة:

أولت الكثير من الاتفاقيات والمواثيق الدولية والاقليمية اهتماماً بالغاً بالأسرة بوصفها الخلية الاساسية في المجتمع، اذ نصت الفقرة الثالثة من المادة 16 للإعلان العالمي لحقوق الانسان على ان الاسرة هي الوحدة الطبيعية للمجتمع، ولها حق التمتع بحماية المجتمع والدولة. فيما نصت المادة 30 من مشروع الميثاق العربي لحقوق الانسان على ان الأسرة هي الوحدة الاساسية للمجتمع وتتمتع بحمايته، كما تكفل الدولة للأسرة والطفولة والشيخوخة رعاية مميزة وحماية لاسيما[26].

ومن هذا المنطلق فقد حاولت العديد من الدول ومنها العراق عبر تشريعاته الاجتماعية العمل على النهوض بواقع الاسرة، ورفع مستواها المعاشي وحمايتها من الفقر، وقد تجسد ذلك من خلال صدور قانون الحماية الاجتماعية لمساعدة الاسر الفقيرة على تلبية حاجاتها الاساسية وذلك من خلال شمولهم برواتب شبكة الحماية الاجتماعية.

المبحث الآخر

مستوى الفقر في محافظة البصرة

إن الله سبحانه تعالى وضع ثروة هذا الوجود تحت تصرف البشر، وحملهم على الانتفاع بميزاتها فهم خلفاء في الأرض، غير أن الواقع يشير إلى أن أعداد كبيرة من البشر يعانون من الفقر، وما ترتب عليه من مجاعات، وسوء تغذية، وجهل، ومرض، وانهيار اجتماعي، وتخلف حضاري، وقد واجهت المجتمعات البشرية هذه المشكلة التي أصبحت من اخطر المشاكل التي تهدد تلك المجتمعات، لان الإنسان الفقير الذي لا يملك كفاف العيش قد يضطر إلى السرقة أو القتل أو قد يضطر إلى اخذ الرشوة أو الاختلاس وغيرها من الجرائم حتى يسد حاجته، لذلك سعت الدول بمختلف برامجها الاقتصادية والاجتماعية وتصحيحاتها الهيكلة إلى الحد من تلك المشكلة لما له من آثار اقتصادية واجتماعية وسياسية وثقافية وبيئية على المجتمعات، ويقول أدم اسمث انه "لا يمكن لأي مجتمع أن يكون مزدهراً وسعيداً إذا كان القسم الأكبر من أفراده فقيراً وبائساً "، وقد عرف الفقر بتعريفات متعددة، منها تعريف لجنة الأمم المتحدة عن الحقوق الاجتماعية والاقتصادية والثقافية التي عرفته على انه(حالة إنسانية تتسم بحرمان مستديم أو مزمن من الموارد والإمكانيات والاختيارات والأمن والقدرة الضرورية للاستمتاع بمستوى معيشة مناسب والحقوق المدنية والثقافية والاقتصادية والسياسية والاجتماعية الأخرى)[27]، أما تعريف البنك الدولي فقد عرفه بأنه (عدم القدرة على ممارسة الحد الأدنى من مستوى المعيشة)[28]. وقد قسم الفقر إلى نوعين الفقر المطلق والفقر المدقع، إذ يشير الفقر المطلق إلى عدم كفاية الدخل الذي يحصل عليه الإنسان لتامين حاجاته الأساسية المتمثلة بالغذاء والمسكن والملبس والتعليم والصحة، أما الفقر المدقع فيشير إلى عدم كفاية الدخل لإشباع الحاجات الغذائية المتمثلة بعدد معين من السعرات الحرارية التي تمكنه من مواصلة حياته عند حدود معينة وتحسب هذه السعرات وفق النمط الغذائي المقرر والمقدر بحدود (2250) سعره حرارية للفرد في اليوم[29].

وقد واجهت محافظة البصرة مشكلة الفقر، إذ يوجد نسبة عالية من سكانها يعيشون في مناطق فقيرة وتحت مستويات معيشة سيئة بسب الظروف الصعبة التي مر بها من تقلبات اقتصادية، وحروب مستمرة وكانت نتائجها الآلاف من الارامل والايتام والمعاقين والعاطلين عن العمل، إذ تشير الدراسات لعام 2007 أن نسبة الفقر بلغت مستويات مرتفعة، اذ بلغ نسبة الفقر المطلق (49,9%) والفقر المدقع (28,1 %). وقد بلغ عدد الاسر الفقيرة في محافظة البصرة التي تعاني من فقر مطلق مايقارب (1,238769) عائلة، ، أما الأسر التي تعاني من فقر مدقع تبلغ مايقارب (698468) عائلة[30].

وهذا المستوى المرتفع من الفقر يأتي على الرغم من صرف مفردات البطاقة التموينية، ونتيجة لكثرة اعداد الفقراء في محافظة البصرة وبقية محافظات العراق فقد وضعت وزارة العمل والشؤون الاجتماعية في العراق والتي شملت جميع

محافظاته القانون يسمى بقانون شبكة الحماية الاجتماعية لتخفيف من الفقر، وقد اعتمد هذا القانون برامج نقدية كرواتب الرعاية الاجتماعية التي تمنح للفئات معينة من ذوي الحاجات اللاسيما، وأخرى عينية كدور الرعاية للأيتام والمسنين والمعاقين وبرامج دعم عامة كالبطاقة التموينية والخدمات الصحية والتعليمية، فضلا عن منح مساعدات أو قروض لإنشاء مشاريع مدرة الدخل(مشاريع القروض الصغيرة) لمساعدة الأشخاص على العودة إلى سوق العمل وكسب العيش، إذ تعد وسيلة فعالة لتقليل البطالة وخفض معدلات الفقر، إذ تمثل هذه القروض حافزاً على تحريك عناصر الإنتاج البشرية والمادية، وبهذا فان شبكة الحماية الاجتماعية تهدف إلى مساعدة من هم دون خط الفقر من خلال تخصيص رواتب شهرية تصل إلى(120) ألف دينار لكل عائلة فقيرة وللأساس العام للشمول هو عدم وجود دخل أو الدخل منخفض. ومن أهم البنود التي يقوم عليها قانون شبكة الحماية الاجتماعية ما يأتي[31].

1ـ يستهدف القانون الأسر الفقيرة (معدومة أو منخفضة الدخل) ويقصد بالأسر منخفضة الدخل، التي لا تستطيع من خلال وسائلها اللاسيما تامين حاجاتها الأساسية، ويقع دخلها دون مستوى الدخل المنصوص علية في القانون، وهو 50 ألف دينار شهرياً.

2ـ يبين القانون الحد الأدنى للدخل المشمول بشبكة الحماية الاجتماعية والحد الأعلى للدخل مع استمرار مفردات البطاقة التموينية.

3ـ مصادر الدخل التي تقدمها شبكة الحماية الاجتماعية فتشتمل على الآتي:

ـ مفردات البطاقة التموينية.

ـ الإعانات الاجتماعية (رواتب رعاية الأسرة، إعانة العاطلين).

ـ الاستشارة المهنية، التدريب المهني والتجاري التي تقدمها مراكز التشغيل والتدريب المهني.

ـ المنح الصغيرة للمشاريع مدرة الدخل.

المبحث الثالث

دور الرعاية الاجتماعية في الحد من الفقر في محافظة البصرة

إن للرعاية الاجتماعية دور مهم في التخفيف أو معالجة الفقر في المجتمعات، إلا انه نجد غير ذلك في محافظة البصرة، إذ لم يكن للرعاية الاجتماعية ذلك الدور الفعال في التخفيف من وطأة الفقر فيها، بل بقيت شرائح واسعة من المجتمع يعانون من الفقر، ولا زالوا حتى في ظل وجود الرعاية الاجتماعية يعيشون تحت خط الفقر، وهذا ما توضحه الفقرات الآتية:

1ـ عدد وحدات الرعاية الاجتماعية:

تشير البيانات الواردة في الجدول رقم (1) الى ان عدد وحدات الرعاية الاجتماعية في محافظة البصرة ليست بالمستوى الكافي والذي يسد حاجات المحافظة من دور الرعاية، اذ ان عدد الايتام والمسنين والمعاقين في تزايد، وان هذه الدور اصبحت لا تكفيهم حتى يشعروا بالراحة والاستقرار، اذ أن العدد الكلي لوحدات الرعاية الاجتماعية في البصرة تبلغ (13) وحدة سنة 2004 وتتوزع تلك الوحدات بين دار واحدة للمسنين والمقعدين واربعة وحدات للمعوقين بينما الباقي تختص بدور الدولة للأيتام من الاحداث والبنات فضلاً عن دور الحضانة، فقد بلغت دور الحضانة (6) وحدات، في حين بلغت دور الأيتام الاخرى (2) وحدة فقط. وقد ازدادت وحدات الرعاية الاجتماعية لتصل الى (19) وحدة سنة 2010، ويعود السبب في زيادة عدد الدور الى توجه الدولة نحو رعاية الاطفال والاحداث وزيادة الاهتمام بهذه الفئة التي تزايدت هي الاخرى نتيجة الظروف الصعبة التي تعرضت لها محافظة البصرة في ظل النظام السابق، وما تعرضت له في ظل الاحداث التي

شهدتها بعد سقوط النظام من حروب وتفجيرات وقتل وغيرها. اذ تشير البيانات الواردة في الجدول ان عدد دور الدولة للأيتام ازداد من (6) وحدات سنة 2004 لتصل الى (12) وحدة سنة 2010، في حين لم تزد وحدات الرعاية الاخرى سوى داراً واحدة ويرجع سبب انخفاض عدد الدور المسنين إلى تماسك المجتمع البصري واعتزاز الأسرة البصرية بكبار السن وإبقائهم داخل الأسر حتى في ظل الظروف الصعبة التي يواجهونها، فديننا الإسلامي الحنيف وعاداتنا وتقاليدنا تعد وجود المسن بركة في المنزل ورعايته واجباً مقدساً وفيه مرضاة الباري عز وجل هذا سبب والسبب الأخر هو أن الغالبية العظمى من المسنين لا يرغبون في ترك بيوتهم والإقامة في دور الرعاية الاجتماعية بعيدا عن ذويهم وأصدقائهم وجيرانهم وعلاقاتهم الاجتماعية وأدوارهم في الأسرة والمجتمع، فضلاً عن أن التشريعات والقوانين العراقية التي أصدرتها للمسن حققت له توفير الخدمات والبقاء في محيط الأسرة عن طريق صرف المعاشات التقاعدية لهم.

جدول رقم (1) عدد وحدات الرعاية الاجتماعية ونوعها في البصرة للمدة من (2004 – 2010)

السنة	المجموع الكلي	المسنين والمقعدين	المعوقين	دور الدولة للأيتام	
				الأحداث والبنات	الحضانة
2004	13	1	4	2	6
2008	17	1	5	1	10
2009	18	1	5	1	11
2010	19	1	5	1	12

المصدر: وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي، الجهاز المركزي للإحصاء، مديرية الإحصاء الاجتماعي والتربوي، إحصاءات وحدات الرعاية الاجتماعية في العراق لسنوات متعددة وصفحات متعددة .

2ـ عدد المستفيدين الموجودين في الوحدات الرعاية الاجتماعية:

يوضح الجدول رقم (2) أن عدد المستفيدين الموجودين في وحدات الرعاية الاجتماعية في سنة 2004 بلغ مايقارب(721) مستفيداً يشكل عددهم في دور الدولة للأيتام أعلى قيمة من المجموع الكلي إذ بلغ عددهم (370) مستفيداً، ويتركز معظمهم في دور الحضانة، إذ بلغ عددهم (342). ويعود التركز في هذه الدور إلى التزام الدولة برعاية الأطفال دون سن السادسة من العمر الذين فقدوا ذويهم في الحروب والعمليات الإرهابية، فضلاً عن الأطفال الذين يوجدون على أرصفة الشوارع والأماكن العامة دون معرفة ذويهم حتى يصبحوا عناصر نافعين في المجتمع وعدم تعرضهم إلى الاستغلال من قبل ضعفاء النفس. أما بالنسبة إلى دور رعاية المعوقين فقد جاءت بالمرتبة الآخرة انطلاقاً من توسيع دور الدولة في رعاية تلك الشريحة من الفقراء، إذ بلغ عددهم (310) مستفيداً. بينما تأتي دور المسنين والمقعدين بالمرتبة الثالثة، إذ بلغ عددهم (41) مستفيداً. وخلال المدة (2004ـــ2010) حققت وحدات الرعاية الاجتماعية في البصرة تطوراً ملحوظاً في أعداد المستفيدين منها، إذ بلغ (1031) مستفيداً سنة 2010. وترجع الزيادة في عدد المستفيدين إلى زيادة المؤسسات الجديدة لدور الدولة للأيتام لا سيما زيادة دور الحضانة اذ ازدادت من (6) وحدات سنة 2004 الى (12)

وحدة سنة 2012 كما في الجدول رقم (1)، وهذه الزيادة جاءت نتيجة الحاجة الملحة لإيواء الزيادة في إعداد الأطفال الذين يفقدون ذويهم بسبب العوامل المشار إليها سابقاً، إذ ازداد عدد الأطفال في دور الحضانة من (342) مستفيداً سنة 2004 ليصل إلى (713) مستفيداً سنة 2010. بينما نجد ان وحدات دور الدولة للأحداث والبنات، قد حققت انخفاضاً في عدد المستفيدين، اذ انخفض عدد الذكور من (28) مستفيداً سنة 2004 الى (14)

جدول رقم (2) عدد المستفيدين الموجودين في الوحدات الرعاية الاجتماعية ونوعهم في البصرة للمدة من (2004ـ2010)

السنة	مجموع المستفيدين الكلي	المسنين والمقعدين			المعوقين			دور الدولة للأيتام					
								الأحداث والبنات			الحضانة		
		ذكور	إناث	المجموع	ذكور	إناث	المجموع	ذكور	اناث	المجموع	ذكور	اناث	المجموع
													الكلي
2004	721	34	7	41	152	158	310	20	8	28	204	138	342	370
2005	798	38	8	46	132	147	279	16	8	24	224	225	449	473
2006	834	34	12	46	140	164	304	16	0	16	253	215	468	484
2008	886	38	10	48	119	149	268	16	0	16	310	244	554	570
2009	1032	39	9	43	134	142	276	15	0	15	382	316	698	713
2010	1031	35	8	43	119	142	261	14	0	14	389	324	713	727

المصدر: وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي الجهاز المركزي للإحصاء، مديرية الإحصاء الاجتماعي والتربوي، إحصاءات وحدات الرعاية الاجتماعية في العراق لسنوات(2004. 2010)، صفحات متعددة.

مستفيداً سنة 2010، أما بالنسبة الى الإناث فنلاحظ انه لا يوجد إناث في دور الدولة للأيتام سنة 2010 بعد ان كان عددهم (8) مستفيداً سنة 2004، ويرجع سبب قلة عدد المستفيدين في دور

الدولة للأحداث والبنات إلى عزوف الأسر التي لديها من أبناء وبنات والذين هم من الفاقدين للرعاية الأبوية هو خوفهم من نظرة المجتمع لهم بسبب بعض العادات والتقاليد التي تقف عائقا أمام هذه الأسر وتمنع من انخراط أبنائهم في هذه الوحدات الإيوائية أو بسبب اعتماد بعض الأسر الفقيرة على الأيتام الذين لديهم ليساعدوهم على توفير بعض المال من خلال زجهم بالأعمال التي لا تتناسب مع أعمارهم ، فضلا عن أن بعض الأمهات لا تقبل من إدخال أبنائها إلى هذه المؤسسات لعدم قدرتها على فراقهم، إلى جانب ذلك قيام بعض المنظمات الحكومية والأهلية بمساعدة اسر الأيتام وتقديم مساعدات مالية وغذائية ومعنوية لهم، كل هذه الأمور يؤدي إلى عزوف هذه الأسر عن إدخال الأيتام إلى هذه الدور.

3ـــ رواتب رعاية الاسرة:

تشكل رواتب الحماية الاجتماعية (رعاية الاسرة) احدى الادوات التي تستخدمها مؤسسات الرعاية الاجتماعية لتخفيف المعاناة التي تواجه الاسر الفقيرة. وتشير البيانات الواردة في الجدول رقم (3) الى ان سقف الدخل للإعانة الاجتماعية

للأسر يتراوح بين (50000– 120000) دينار اعتماداً على حجم الاسرة، اذ يرتفع سقف الدخل للأسر كلما ازداد عدد افرادها. الا إن رواتب شبكة الحماية الاجتماعية لا تتناسب مع حجم الأسر المشمولة به وهي غير قادرة في ظل النسب الحالية على سد حاجاتها، وتوفير كل ما يلبي طلباتها اليومية إزاء الارتفاع الكبير في الأسعار، إذ أن معدل دخل الإعانة الاجتماعية للفرد الواحد ينخفض كلما ازداد حجم الأسرة، إذ يتراوح معدل الدخل للفرد الواحد بين (20000–50000) دينار اعتماداً على حجم الاسرة وهذا ما توضحه بيانات الجدول رقم (3).

جدول رقم (3) سقف الدخل للإعانة الاجتماعية (ألف دينار)

حجم الأسرة	1	2	3	4	5	6 فأكثر
سقف الدخل للإعانة الاجتماعية	50000	70000	90000	100000	110000	120000
معدل الدخل للفرد الواحد	50000	35000	30000	25000	22000	20000

المصدر: هادي عبد الواحد،" إصلاح الأداء المالي للموازنة العامة في العراق للمدة 2004ـ2010"، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة البصرة،(البصرة، جامعة البصرة، 2012)، ص161.

إن هذا التحديد قد يتلاءم مع مستوى الدخل الذي تم اعتماده من قبل وزارة التخطيط عندما تم إجراء مسح مستويات المعيشة سنة 2004، إذ تم اعتماد مستوى دخل مقداره (21631) دينار شهرياً كحد فاصل بين الفقراء والأغنياء، إلا أن هذا التحديد لا يمكن عده حداً ممثلا لمستوى الفقر في العراق عامة والبصرة لاسيما في الوقت الحاضر، إذ انه يبتعد كثيراً عن الواقع لاسيما بعد زيادة

نصيب الفرد من الدخل، وارتفاع معدل التضخم[32]. وتشير البيانات الصادرة عن الجهاز المركزي للإحصاء لسنة 2009 إلى أن مستوى الدخل عند خط الفقر في العراق أصبح مساوياً لـ (76896) ديناراً لكل فرد شهريا. مما يعني أن جميع الأفراد الذين يتقاضون رواتب الرعاية الاجتماعية لا يزالون تحت خط الفقر، وعلى ذلك فان شبكة الحماية الاجتماعية لم تعالج مشكلة الفقر الذي يعاني منه المجتمع البصري.

4ــ عدد الأسر المشمولة برواتب رعاية الأسرة:

تشير هذه الفقرة إلى مدى تغطية شبكة الرعاية الاجتماعية لأعداد الفقراء التي تستلم رواتبها من شبكة الحماية الاجتماعية وذلك لإن شبكة الحماية هي جزء من الرعاية الاجتماعية، إذ يبين الجدول رقم (4) الى ان عدد الأسر المشمولة برواتب بشبكة الحماية الاجتماعية ارتفع من (10489) اسرة سنة 2004 الى (66671) اسرة سنة 2007 ثم اخذت بالانخفاض اذ بلغت (61584) اسرة سنة 2008 ثم انخفضت بشكل كبير سنة 2010 لتصل الى (37132) اسرة، ويعود سبب انخفاض عدد تلك الأسر إلى عمليات التدقيق الذي قام به ديوان الرقابة المالية، إذ أظهر وجود فساد إداري ومالي واضح، إذ تم شمول اسر غير مستحقة لإعانات الشبكة، فضلا عن وجود أسماء وهمية تصـرف رواتبهم لأشخاص آخرين غـير مستحقين لتـلك الرواتب، فضـلاً عـــن

جدول رقم (4)عدد الأسر المشمولة برواتب شبكة الحماية الاجتماعية في محافظة البصرة والمبالغ المصروفة للمدة (2004ـ 2010) (مليون دينار)

السنوات	عدد الأسر	المبالغ المصروفة
2004	10489	3552,5
2007	66671	*
2008	61584	56792
2010	37132	9287,3

المصدر: المصدر: وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي الجهاز المركزي للإحصاء، مديرية الإحصاء الاجتماعي والتربوي، إحصاءات وحدات الرعاية الاجتماعية في العراق لسنوات متفرقة وصفحات متفرقة.

* عدم توفر المبلغ المصروف للأسر لسنة 2007 في بيانات وزارة التخطيط، مديرية الإحصاء الاجتماعي.

تقاضي موظفين في أجهزة الدولة لراتبين أحدهما من دوائرهم الرسمية والآخر من شبكة الحماية الاجتماعية. مما عملت الرقابة المالية على استبعاد أعداد كبيرة من هؤلاء غير المستحقين مما سبب في انخفاض عدد تلك الأسر. ونتيجة لتغير عدد الاسر المشمولة برواتب رعاية الأسرة ارتفاعاً وانخفاضاً، فقد تغيرت أيضاً كمية المبالغ المخصصة لهم، اذ ارتفعت من (3552,5) مليون دينار سنة 2004 إلى (56792) مليون دينار سنة 2008، وهذا الارتفاع يعود الى زيادة عدد الاسر المشمولة، ثم انخفض حجم المبالغ المخصصة الى (9287,3) مليون دينار سنة 2010نتيجة لانخفاض عدد الاسر، كما تم ذكره سابقاً.

5ـ كفاءة الاستهداف:

يقصد بكفاءة الاستهداف مدى وصول مبالغ شبكة الحماية الاجتماعية إلى الفقراء المستحقين فعلا بدلاً من وصولها إلى الفئات التي هي في حال أفضل نسبيا من السكان[33]. أي بعبارة أخرى استهداف الأسر الفقيرة فعلاً برواتب شبكة الحماية الاجتماعية من اجل القضاء على مشكلة الفقر في المحافظة، وان أي خلل في هذا الاستهداف يحرم اسر فقيرة من أعانة هذا البرنامج الأمر الذي يبقي الفقراء على حالهم، ولعل ما يضعف كفاءة استهداف الفئات الفقيرة هو شمول أُسر مرتفعة الدخل غير مستحقة للإعانة نتيجة عدم وجود معايير بناءَ وفعالة في اختيار الأسر الفقيرة، إذ تقتصر تلك المعايير على الوثائق التي تصدر عن مؤسسات المجالس البلدية التي تحدد أولوية تلك الأسر برواتب شبكة الحماية الاجتماعية، وهذا يعني في ظل هذه الآلية أن المعيار الفاصل بين الأسر الفقيرة والأسر غير الفقيرة للحصول على رواتب الحماية الاجتماعية مدى تمتع رب الأسرة بعمل وظيفي معين في دوائر الدولة ويتقاضى مقابل هذا العمل راتب معين، وهذه الآلية غير فاعلة لان هناك الكثير من الأسر ليس لديهم عمل وظيفي في دوائر الدولة لا كنها لديها مصدر آخر تحصل من خلاله على مكسب مناسب مثلاً امتلاكها لمحلات أو شقق أو تعمل في دوائر لاسيما وغيرها من المصادر الدخل الأخرى، وان ذلك على الرغم من تضمينه في قانون الحماية الاجتماعية، إلا أنه بعيداً عن أدنى حدود التطبيق. ومثل هذه الأسر غير مستحقة لتلك الرواتب، فضلا عن ذلك حالات الفساد المنتشرة في أجهزة ومؤسسات الرعاية الاجتماعية كما اشرنا إليها آنفا، لذا فمن اجل أن تكون كفاءة الاستهداف فاعلة ينبغي تحديث المعلومات عن الأسر المشمولة بشبكة الحماية الاجتماعية، وذلك للتمكن من معرفة الأسر التي استطاعت الحصول على دخل مناسب في أثناء تنفيذ برنامج الحماية الاجتماعية، وشمول الفئات

التي لم تتمكن من الاستفادة من إجراءات مراحل المسح السابقة، وتصحيح الوضع بالنسبة للفئات التي تمكنت من الاستفادة من البرنامج من دون استحقاق وذلك باستبعادها من البرنامج.

6ـ انعدام التنسيق بين الدوائر التي تقدم الخدمات الاجتماعية وعدم ضمها ضمن دوائر الرعاية الاجتماعية مثل إعانات دعم البطاقة التموينية ورواتب المتقاعدين وتعويضات الاضرار وغيرها من الاعانات الاجتماعية على الرغم من إن كل تلك الإعانات تعد إعانات اجتماعية، وهذا ما يضعف من فاعلية مؤسسات الرعاية الاجتماعية.

7ـ درجة وصول المعاملات: تتمثل في التعقيدات الإدارية للحصول على إعانات شبكة الحماية، وقد أشارت وزارة العمل والشؤون الاجتماعية إن عدد المعاملات الواردة إليها من محافظة البصرة لسنة 2008 بلغت (5148) معاملة، وان ما تم انجازه من المعاملات المصروفة بلغت(4728) معاملة وبنسبة انجاز قدرها(92%)[34]. هذه النسبة لا باس فيها، إلا أنه يبقى هناك نسبة (8%) من المعاملات غير منجزة بسبب كثرة الإجراءات الروتينية للحصول على إعانات الشبكة، فضلاً عن ذلك يواجه المشمولون بإعانات مشاكل عدة منها المعاملة السيئة من قبل الموظفين الدائرة والازدحام الشديد والانتظار الطويل الى جانب تأخر استلام الرواتب.

الاستنتاجات

1ـ إن الرعاية الاجتماعية وان كان مصطلحاً حديثاً، فان جذورها تعود إلى العصور القديمة، إذ أخذت الرعاية الاجتماعية شكلاً تقليدياً يتلخص في مساعدة الإنسان لأخيه الإنسان.

2ـ إن الرعاية الاجتماعية هي الوسيلة الأساسية في تحقيق التكافل والتضامن الاجتماعي في المجتمع، ومن ثم فإنها موجهة نحو تخفيف الأعباء الحياتية والمعاشية عن كاهل المواطنين الأكثر حاجة إليها، بما يجنبهم حالات العوز وسوء الأحوال، ويساعدهم على إيجاد فرص أفضل للحياة.

3ـ إن شبكة الرعاية الاجتماعية لم تلقَ اهتماماً كبيراً من الدولة، ولم تثبت فعاليتها في محافظة البصرة، لاسيما أنها بقيت عاجزة عن حل مشكلة الفقر الذي يعاني منها شرائح مختلفة من المجتمع البصري.

4ـ قلة عدد المستفيدين من رواتب شبكة الحماية الاجتماعية، على الرغم من أن أغلب الآسر في البصرة تعاني من الفقر، فضلاً عن ضآلة الرواتب المخصصة لهم، إذ لم تفِ تلك الرواتب بالمتطلبات الأساسية للحياتهم.

5ـ شمول اسر مرتفعة الدخل برواتب شبكه الرعاية الاجتماعية وهي غير مستحقة للإعانة، بسبب حالات الفساد المستشرية في مؤسسات الرعاية الاجتماعية.

التوصيات

1ـ زيادة مبالغ رواتب شبكة الحماية الاجتماعية، بإذ تتناسب مع دخل عند خط الفقر، وان يأخذ بنظر الاعتبار مستوى التضخم، أي أمكانية تعديله حسب متطلبات الوضع الاقتصادي والاجتماعي للبلد.

2ـ عمل قاعدة بيانات لمعرفة أعداد الأسر والفئات التي تحتاج إلى رعاية اجتماعية حقيقية.

3ـ العمل على وضع نظام لمراجعة آليات الاستحقاق بشكل دوري ومنظم، وذلك بهدف الحد من تقديم أسماء وهمية أو فئات غير مستحقة للإعانة وحرمان آخرين أكثر استحقاقاً.

4ـ تعزيز التنسيق بين دوائر الرعاية الاجتماعية وذلك لغرض رفع كفاءتها وفاعليتها لمجابهة الفقر.

5ـ توسيع قاعدة الأسر المشمولة بقانون الحماية الاجتماعية بإذ تغطي شرائح كبيرة من الأسر الفقيرة، إلى جانب ذلك زيادة تخصيصات شبكة الحماية الاجتماعية من اجل توسيع نطاقها.

5ـ الاهتمام بدور الرعاية الاجتماعية وزيادة عددها.

6ـ تعديل قانون خط الفقر بإذ يأخذ بنظر الاعتبار ما ينبغي ان يحصل عليه الفقراء من الحاجات الاساسية غير المأكل كالمسكن والملبس وتعليم والصحة وغيرها من الحاجات الاساسية.

الفهرس

1ـ ماجد حسني صبيح د. مسلم فايز أبو حلو، " مدخل إلى التخطيط والتنمية الاجتماعية "، الطبعة الأولى،(القاهرة، الشركة العربية المتحدة للتسويق والتوريدات، 2010)، ص6.

2ـ ابن منظور، " لسان العرب "، بيروت، دار صادر ج 4 ص 325 ج1 ص697.

3ـ وليد إبراهيم محمد الغرباوي، " الرعاية الاجتماعية في السنة النبوية دراسة موضوعية " ، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية أصول الدين، الجامعة الإسلامية غزة،(غزة، الجامعة الإسلامية، 2009)، ص10.

4ـ سليمان علي الدليمي، " الرعاية الاجتماعية نظريات وتطبيق"،(بيروت، دار الكتاب الجديد المتحدة، 1998)، ص32.

5ـ سلطان بن سيف الحبسي، "اتجاهات المستفيدين من الضمان الاجتماعي نحو الخدمات المقدمة إليهم في سلطنة عُمان" ، رسالة ماجستير مقدمة إلى الجامعة الأردنية،(عُمان، الجامعة الأردنية، 2007)، ص11.

6ـ المعاشات التقاعدية، مأخوذة من شبكة المعلومات الدولية وعلى الموقع اليكتروني الأتي:

WWW.socialbrotection.itcilo.org

7ـ عبد الله بن ناصر السرحان، "الرعاية الاجتماعية في المملكة العربية السعودية . النشأة والواقع"، (الرياض، دار الملك عبد العزيز، 1425 هـ)، ص13.

8 ـ سليمان علي الدليمي، " مصدر مذكور سابقا "، ص178.

9ـ القران الكريم ، سورة البقرة، أيه177.

10ـ القران الكريم ، سورة النور، أية 33.

11ـ د. احمد عباس الوزان ود. مظهر حسني علي،" شبكة الحماية الاجتماعية في العراق رؤيا نقدية . ومقترحات للتطوير (بحث مقارن)، مجلة دراسات اقتصادية، العدد 23، 2010، ص52.

12ـ حسناء ناصر إبراهيم، وصال عبد الله حسين، " واقع شبكات الحماية الاجتماعية في العراق وأثرها في حماية المستهلك" ،المجلة العراقية لبحوث السوق وحماية المستهلك، المجلد 1، العدد 2، 2009، ص112.

13ـ المصدر نفسه، ص114.

14ـ انظر في ذلك:

ـــــ وليد إبراهيم محمد الغرباوي، "مصدر مذكور سابقا "، ص19.

ـــــ سليمان علي الدليمي، " مصدر مذكور سابقا "، ص40.

15ـ عبد الله بن ناصر السرحان، "مصدر مذكور سابقا "، ص15.

16ـ المصدر نفسه، ص17.

17ـ القران الكريم ، سورة الإسراء ، أيه 23.

18ـ د. سعيد جاسم الاسدي،" الواقع الاجتماعي والنفسي والخدمي لكبار السن في جمهورية العراق ـ دراسة ميدانية" ، مجلة رسالة الرافدين، السنة الاولى، العدد 4، ايلول 2005، ص101.

19ـ المصدر نفسه، ص 102.

20ـ عبد الله بن ناصر السرحان، "مصدر مذكور سابقا "، ص15.

21ـ القران الكريم ، سورة الضحى ، أيه9.

22ـ حسن محمود احمد، " لا يجوز قانوناً لأي جهة او منظمة ان تفتح دور للإيواء الايتام" ، مأخوذة من شبكة المعلومات الدولية وعلى الموقع اليكتروني الآتي: WWW. Alrai . com

23ـ د. سلام عبد علي العبادي، " الحماية الاجتماعية وحقوق الإنسان" ، مجلة دراسات اجتماعية ، العدد25، 2011، ص 38.

24ـ د. حميد كردي الفلاحي، " واقع الرعاية الاجتماعية للمعوقين في العراق " ، مجلة آداب الرافدين، العدد 18، 1988، ص250.

25ـ د. سلام عبد علي العبادي، " مصدر مذكور سابقا "، ص38.

26ـ د. سلام عبد علي العبادي، المصدر نفسه، ص 36ـ 37.

27ـ الامم المتحدة، "مكافحة الفقر في دول اليورو متوسطية "، تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي، بروكسل، سبتمبر 2006، ص6.

28ـ د. احمد خليل الحسيني،" الفقر والدولة "، عدم توفر الطبعة، (بابل ، جامعة بابل، 2010)، ص39و40.

29ـ د. احمد عباس الوزان ود. مظهر حسني علي،" "مصدر مذكور سابقا "، ص56.

30ـ د. ندوة هلال جودة، " قياس مؤشرات مستوى المعيشة في البصرة لعام 2007"، مجلة الغري للعلوم الاقتصادية والإدارية، المجلد الآخر، السنة الخامسة، العدد14،2009، ص58.

31ـ د. وعد إبراهيم الأمير ، باسمة فرج السراج " شبكة الحماية الاجتماعية دراسة ميدانية تقويمية في مدينة الموصل"، مجلة دراسات اجتماعية العدد 20،2009، ص34.

32ـ هادي عبد الواحد،" إصلاح الأداء المالي للموازنة العامة في العراق للمدة 2004ـ2010"، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة البصرة،(البصرة، جامعة البصرة، 2012)، ص161.

33ـ عدي سالم علي، " نحو شبكة حماية اجتماعية فعالة في العراق ـ بالتطبيق على محافظة نينوى "، مجلة تنمية الرافدين، المجلد 34، العدد 109، 2012، ص269.

34ـ عدي سالم علي، " المصدر نفسه"، ص277.

المصادر

1ـ القران الكريم.

2ـ ابن منظور، " لسان العرب "، بيروت، دار صادر ج 4 ص 325 ج1 ص697.

3ـ د. احمد خليل الحسيني،" الفقر والدولة "، عدم توفر الطبعة، (بابل ، جامعة بابل، 2010).

4ـ د. أحمد عباس الوزان د. مظهر حسني علي،" شبكة الحماية الاجتماعية في العراق رؤيا نقدية . ومقترحات للتطوير(بحث مقارن)، دراسات اقتصادية، العدد 23، 2010.

5ـ الامم المتحدة "مكافحة الفقر في دول الاورومتوسطية "، تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي، بروكسل، سبتمبر 2006.

6ـ حسن محمود احمد، " لا يجوز قانوناً لأي جهة او منظمة ان تفتح دور للإيواء الايتام" ، مأخوذة من شبكة المعلومات الدولية وعلى الموقع اليكتروني الآتي: WWW. Alrai . com

7ــ حسناء ناصر إبراهيم، وصال عبد الله حسين، " واقع شبكات الحماية الاجتماعية في العراق وأثرها في حماية المستهلك" ،المجلة العراقية لبحوث السوق وحماية المستهلك، المجلد 1، العدد 2، 2009.

8ـ د. سعيد جاسم الاسدي،" الواقع الاجتماعي والنفسي والخدمي لكبار السن في جمهورية العراق ـ دراسة ميدانية" ، مجلة رسالة الرافدين، السنة الاولى، العدد 4، ايلول 2005.

9ـ د. سلام عبد علي العبادي، " الحماية الاجتماعية وحقوق الإنسان" ، مجلة دراسات اجتماعية ، العدد25، 2011.

10ـ سلطان بن سيف الحبسي، "اتجاهات المستفيدين من الضمان الاجتماعي نحو الخدمات المقدمة إليهم في سلطنة عُمان" ، رسالة ماجستير مقدمة إلى الجامعة الأردنية،(عُمان، الجامعة الأردنية، 2007).

11ـ سليمان علي الدليمي، " الرعاية الاجتماعية نظريات وتطبيق"،(بيروت، دار الكتاب الجديد المتحدة، 1998).

12ـ عبد الله بن ناصر السرحان، "الرعاية الاجتماعية في المملكة العربية السعودية ـ النشأة والواقع "،(الرياض، دار الملك عبد العزيز 1425 هـ).

13ــ عدي سالم علي، " نحو شبكة حماية اجتماعية فعالة في العراق ـ بالتطبيق على محافظة نينوى "، مجلة تنمية الرافدين، المجلد 34، العدد 109، 2012.

14ـ ماجد حسني صبيح د. مسلم فايز أبو حلو، " مدخل إلى التخطيط والتنمية الاجتماعية "،الطبعة الأولى، (القاهرة، الشركة العربية المتحدة للتسويق والتوريدات، 2010).

15ـ د. ندوة هلال جودة، " قياس مؤشرات مستوى المعيشة في البصرة لعام 2007"، مجلة الغري للعلوم الاقتصادية والإدارية، المجلد الآخر، السنة الخامسة، العدد14،2009.

16ـ هادي عبد الواحد،" إصلاح الأداء المالي للموازنة العامة في العراق للمدة 2004ـ2010"، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة البصرة،(البصرة، جامعة البصرة، 2012).

17ــ وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي الجهاز المركزي للإحصاء، مديرية الإحصاء الاجتماعي والتربوي، إحصاءات وحدات الرعاية الاجتماعية في العراق لسنوات متفرقة وصفحات متفرقة.

18ــ د. وعد إبراهيم الأمير ، باسمة فرج السراج " شبكة الحماية الاجتماعية دراسة ميدانية تقويمية في مدينة الموصل"، مجلة دراسات اجتماعية، العدد 20، 2009.

19ـ وليد إبراهيم محمد الغرباوي، " الرعاية الاجتماعية في السنة النبوية ـ دراسة موضوعية " رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية أصول الدين، الجامعة الإسلامية غزة،(غزة، الجامعة الإسلامية، 2009).

20ـ ـــــــــــــ، المعاشات التقاعدية، مأخوذة من شبكة المعلومات الدولية وعلى الموقع اليكتروني الآتي: WWW.socialbrotection.itcilo.org