نظام الامان الاجتماعي في العراق *

أ.د مازن عيسى الشيخ راضي
كلية الإدارة والاقتصاد/جامعة الكوفة

م. ايمان عبد الكاظم جبار
كلية الإدارة والاقتصاد/جامعة كربلاء

المستخلص

نظراً لأهمية هذا الموضوع، يحاول هذا البحث أن يقدم رؤية واضحة عن نظام الأمان الاجتماعي في العراق، لأن نظام الأمان الاجتماعي في العراق قد تطوّر من خلال شبكة وطنية واسعة تألّفت من منظومات متعددة ذات مرجعيات مختلفة قسم منها ديني وقسم منها عشائري وقانوني، وجاءت هذه المنظومات نتيجة التغيرات السياسية التي طرأت في نظام الحكم وما ترتب عليها، إذ تناول البحث نشأة وتطوّر نظام الأمان الاجتماعي في العراق من خلال متعددة مراحل بدءً من مرحلة تشكيل نظام الأمان الاجتماعي في ظل تبلور النظام السياسي (١٩٢١-١٩٥٨) مروراً بتطور نظام الأمان الاجتماعي في ظل التحوّل السياسي (١٩٥٨-١٩٧٢) وتطور نظام الأمان الاجتماعي في ظل صعود الدولة الريعية (١٩٧٣-١٩٨٩)، والأحداث التي مرّ بها العراق وأصبحت هذه المرحلة تسمى بمرحلة العقوبات الاقتصادية وانهيار نظام الأمان الاجتماعي (١٩٩٠-٢٠٠٣) وانتهاء بمرحلة إعادة بناء الأمان الاجتماعي (٢٠٠٣-٢٠١٣)، إذ وضّحت هذه المراحل أهم الظروف التي مرّ بها العراق ومدى تأثيره هذه الظروف على نظام الأمان الاجتماعي في العراق.

وقد هدف البحث على مراجعة التطور التأريخي نظام الأمان الاجتماعي في العراق وتحليل مشكلات نظام الأمان الاجتماعي في العراق.

Abstract

Given the importance of this topic, try this search that offers a clear vision of a system of social safety in Iraq, because the system of social security in Iraq has evolved through a national network and broad consisted of systems with multiple references a different section of them religious, some of them tribal, legal, and came these systems as a result of the political changes that have occurred in the system of governance and the consequent, as touched on the emergence and development of the social security system in Iraq through several stages, starting from the stage of the formation of the social security system in light of the crystallization of the political regime (1921-1958), through the evolution of the social security system under political transition (1958-1972) and the evolution of the social security system in light of the rise of the rentier state (1973-1989), and the events experienced by Iraq and became this stage, called the stage of economic sanctions and the collapse of the social security system (1990-2003) and the end of the phase of rebuilding the social safety (2003-2013), as illustrated these stages the most important conditions experienced by Iraq and the extent of the impact of these conditions on the social security system in Iraq .

The research aims to review the historical development of the social security system in Iraq and the analysis of the problems of the social security system in Iraq.

---

* بحث مستل من اطروحة دكتوراه الموسومة (نظم الامان الاجتماعي في دول مختارة وامكانية بناء نموذج مقترح للعراق.

مقدمة

ان الامان الاجتماعي في العراق قد تطور إلى شبكة وطنية واسعة تألفت من منظومات متعددة ذات مرجعيات مختلفة بعضها ديني وبعضها الاخر عشائري وبعضها قانوني، وهي تعبر عن التزامات متباينة منها ما هو عام وشامل لكل الافراد، ومنها من يختص بفئات معينة، في حين ان البعض الاخر لشرائح خاصة ذات حاجات محدودة كالفقراء والايتام والمعوقين ومن هو في حكمهم.

وقد جاءت هذه المنظومة لتعبر عن مسار تباينت عنده درجات النضج وتعثرت عنده مراحل التطور، ويأتي ذلك بسبب التغيرات السياسية التي طرأت في منظومة الحكم وما ترتب عليها من تباين في فهم الدولة للمشاكل الاجتماعية وللكيفية التي ينبغي تبنيها في ظل تلك المشاكل من جهة وفي تغير موارد العراق المالية من جهة اخرى، مما أثر سلبا او ايجابا في تغطية متطلبات الامان الاجتماعي. لذا نجد ان منافع المسار تشكل منظومة الامان الاجتماعي في العراق وتطورها يقتضي الوقوف على طبيعة التغيرات السياسية والاجتماعية والاقتصادية التي اثرت في ذلك المسار .

مشكلة البحث

ان نظام الامان الاجتماعي في العراق بصيغته الحالية يعاني من بعض الفجوات تتعلق بالفئات المشمولة، ونوعية المخاطر التي يغطيها والتحديات، فضلا عن تشتته بين هيئات مختلفة.

هدف البحث

يهدف البحث إلى :-

- مراجعة التطور التاريخي لنظام الامان الاجتماعي.
- تحليل النظام وكيفية عمله.
- تحليل مشكلات النظام.
- اقتراح الحلول المناسبة لمعالجة المشكلات

فرضية البحث:

ينطلق البحث من فرضية هي أن المسار غير الممنهج للضمان الاجتماعي في العراق الناجم من عدم الاستقرار السياسي والاقتصادي قد ادّى إلى ان يتسم بالبساطة والتعثر وعدم الوضوح.

اولا : نشأت وتطور الامان الاجتماعي في العراق

مر تطور الامان الاجتماعي في العراق بمجموعة من المراحل هي:-

١- تشكيل نظام الامان الاجتماعي في ظل تبلور النظام السياسي ١٩٢١-١٩٥٨

تعد الحقبة الممتدة لسنوات ما بعد تأسيس الدولة الوطنية في العراق عام ١٩٢١ مرحلة تشكلت خلالها هياكل المؤسسات الادارية والاقتصادية والاجتماعية التي كونت عملها فيه، ويمكن القول بأن التوجهات الفكرية التي

سادت في هذه المرحلة قد اقتربت كثيرا من المبادئ الرأسمالية والفهم الليبرالي في ادارة الاقتصاد الوطني حيث كان النظام الخاص يهيمن على النشاطات الصناعية والزراعية في ظل بيئة يسيطر عليها اقتصاد السوق[١].

ان البداية الحقيقية ظهور الأمان الاجتماعي يمكن ارجاعها إلى اواسط الثلاثينات من القرن الماضي عندما قامت بعض الجمعيات الخيرية وانطلاقا من مبدأ التكافل الاجتماعي بأنشاء مؤسسات لرعاية الايتام والمعوقين وتمولها وتشرف هي عليها.[٢] غير ان البداية الحقيقية لنشوء نظام رسمي للامان الاجتماعي في العراق مرتبط بصدور القانون رقم ٧٢ لسنة ١٩٣٦ والذي نص في بعض احكامه على تعويض العمال عن الوفاة والعاهة حيث نصت المادة الحادية عشر ((على كل مستخدم (صاحب عمل) ان يدفع إلى اي عامل في مشروع الصناعي تعويضات عن كل ضرر او عاهة او تسمم بالعامل من جراء عمله عند توفر الشروط القانونية))[٣]. وقد تطور مضمون هذا النظام عندما تم تأسيس وزارة العمل والشؤون الاجتماعية في عام ١٩٣٩ لتتولى مهمة تقديم الرعاية الاجتماعية والخدمات الاجتماعية وتاخذ على عاتقها عملية تنسيق العديد من الجهود في هذا المجال[٤]. وفي عام ١٩٥٦ صدر القانون رقم ٢٧ والذي كان اقرب لمنح المساعدات الاجتماعية منه للامان الاجتماعي، وفي الوقت نفسه اتسم القانون بمحدوديته من حيث مدى شموله وتطبيقه يشمل سوى الألوية الرئيسة (بغداد، البصرة، الموصل، كركوك، الحلة) باعتبارها ذات كثافة سكانية مرتفعة قياساً بالالوية الاخرى؛ فضلا عن انه اقتصر على المشاريع التي تستخدم ٣٠ عاملا فأكثر في القطاع الخاص إذ كانت مبالغ التعويضات النقدية تدفع بشكل اعانات نقدية في حالات الشيخوخة والعجز المستديم والزواج والمرض والبطالة، ولم يتعرض القانون للمبادئ الاساسية التي تدخل ضمن مفهوم الضمان الاجتماعي والتي من اهمها الحق التقاعدي.[٥]

٢- تطور نظام الامان الاجتماعي في ظل التحول السياسي (١٩٥٨-١٩٧٢)

لقد نجم عن التحول في طبيعة النظام السياسي بعد قيام النظام الجمهوري عام ١٩٥٨ تحولا في دور الدولة الاقتصادي يقترب كثيرا من النهج الاشتراكي والذي حاولت النخبة الحاكمة الجديدة تبنيه، ولذلك قامت الحكومة باصدار العديد من القوانين التي تتماشى مع هذه التوجهات الجديدة. ويأتي في مقدمة هذه القوانين قانون الاصلاح الزراعي رقم ٣٠ لسنة ١٩٥٨ وقانون تحديد مناطق الامتيازات النفطية رقم ٨٠ لسنة ١٩٦١، مما ادى إلى صعود القطاع العام وتنامي دوره مقابل انحسار وتضاؤل الدور الاقتصادي للقطاع الخاص، اما فيما يختص الدور الاجتماعي للدولة فقد تم اصدار العديد من القوانين منها التي تتعلق بتأمين احتياجات الافراد ومن ابرزها قانون المؤسسات الاجتماعية رقم ١٤٠ لسنة ١٩٦٤ اذ نص ولأول مرة على تخصيص ومنح الرواتب التقاعدية للعمال في حالات الشيخوخة والعجز ولورثتهم بعد وفاتهم، بالاضافة إلى أقراره بعض ألاعانات والمنح كمنحة الدفن عن المتوفي المضمون ومنحة الولادة للمرأة المضمونة وأعانات المرض وأصابة العمل[٦].

ثم صدر قانون رقم ٣٣ لسنة ١٩٦٦ الذي أكد على نظام التقاعد الخاص والتقاعد المدني الذي منح موظفي القطاع العام حق الحصول على أعانات الشيخوخة والاعاقة ولورثتهم عند الوفاة.

ثم جاء قانون (٣٩) لسنة ١٩٧١ والذي يعد خطوة متقدمة في مسار الأمان الاجتماعي في العراق إذ يتم التأكيد في ديباجته على ان ((الضمان الاجتماعي لم يعد مطلباً اشتراكياً او انسانياً فقط بل اصبح فضلا عن ذلك ضرورة اقتصادية وأنمائية اساسية وان الازدهار الاقتصادي والنماء الانتاجي يتصاعدان مع ارتقاء

مستوى صحة ووعي الطبقة العاملة مع تعاظم أطمئنانها على مستقبلها ومصير عيالها بعدها))[٧]. ولهذا نلاحظ ان هذا القانون يتميز على القوانين السابقة بمميزات من اهمها.[٨]

١) اقرار مبدأ تسديد الاشتراكات على اساس نسبة معينة من الاجر الفعلي الذي يتقاضاه العامل.

٢) شمول جميع العمال في العراق بالأمان الاجتماعي حتى العمال الذين استثنوا من الشمول مثل المزارعين وخدام المنازل.

٣) تطور مفهوم الرعاية الصحية والعلاج بحيث اصبحت تغطي جميع المخاطر الصحية التي يتعرض لها العامل كالاجهزة التعويضية ومعالجته داخل البلد وخارجه.

٤) ساوى بين الرجال والنساء في الحقوق التقاعدية، مع الاخذ بنظر الاعتبار السن القانوني للنساء والذي حدد بـ ٥٥ سنة وللرجال ٦٠ سنة.[٩]

٣- تطور نظم الامان الاجتماعي في ظل صعود الدولة الريعية (١٩٧٣-١٩٨٩).

يعد عقد السبعينات من القرن الماضي بكونه يمثل مرحلة من افضل واهم مراحل الاستقرار في تاريخ العراق السياسي والاقتصادي والاجتماعي اذ تميزت بتراكم وفورات مالية كبيرة جاءت نتيجة لتصحيح اسعار النفط وما تبعها من ارتفاعات سريعة ومتتالية في اسعاره، اذ قدرت عائدات النفط ما بين عامي ١٩٧٣-١٩٨٠ بحدود ٩٥ مليار دولار وهذا ما دفع بالدولة لأن توجه اهتمامها باتجاه زيادة الخدمات العامة وتوسيع قاعدة توزيع الموارد لصالح الفئات الفقيرة محدودة الدخل، كما شهدت الخدمات الاجتماعية تطورا كبيرا.[١٠] وفي عام ١٩٨٠ تم صدور قانون الرعاية الاجتماعية المرقم ١٢٦ لسنة ١٩٨٠ وكان يسعى هذا إلى التضامن الاجتماعي بضمان المجتمع لحقوق المواطن وكذلك دعم الاسر ذات الدخل المنخفض وقد شمل مجموعة من الفئات (الارامل والمطلقات واليتيم القاصر والعاجز عن العمل كليا بسبب المرض او الشيخوخة) [١١]

بالرغم من تزايد اعداد الاسر المشمولة براتب رعاية الاسرة من ١٤٧ اسرة عام ١٩٨٠ إلى ٩٣٤٤٦ اسرة عام ١٩٨٥ لتصل إلى ٧١٧٧٥ اسرة عام ١٩٩٠، الا ان ما خصص في دعم إلى الرعاية الاجتماعية يتراوح بين ٠,٢٩% من الانفاق الجاري عام ١٩٨٠ ليصل إلى ٠,٣٥% عام ١٩٨٥ وليستقر عند ٠,٣٨% عام ١٩٩٠ .

ومع تركيز الدولة على المجهود الحربي تراجع دور وزارة العمل والشؤون الاجتماعية منذ أواسط ١٩٨٥، تحول قانون الرعاية الاجتماعية إلى مجرد صندوق للعون المادي حيث بلغ عدد المستفيدين من هذا القانون (٥٧٧١٤) أسرة انفق عليها مبلغ مليار ومئة مليون دينار ألا ان الراتب كان قليلا نتيجة تآكل قيمة العملة الوطنية وارتفاع معدل التضخم ومن ثم فأن ذلك الراتب لم يكن يمثل ألا حلا متواضعاً لمشكلة الفقر.[١٢] كما أنه لم يعد أداة للتمكين وتوفير فرص للعمال فضلا عن تراجع مكاتب التشغيل من حيث العدد والنشاط فمثلا لم يزد طالبي العمل المسجلين في مكاتب التشغيل اواخر تسعينيات القرن الماضي على (١٤٤) عاملاً تم تشغيل (١٢٥)عاملاً فقط وفي المدة نفسها بلغ عدد المشاريع المضمونة الخاصة على وفق أحكام قانون العمل والضمان الأجتماعي (١٦٧٦١) مشروعاً فقط، مقابل (٦١٧٥٩) مشروعا غير مضمونة، وتراجع اعداد العمال المشمولين بالضمان. وهذا يتوافق مع حقيقة انشغال القوى العاملة الشابة التي تدخل إلى قوى العمل بالحرب أو الدراسة الامر الذي يبعدهم عن سوق العمل فضلا عن ان العراق كان في تلك السنوات يستورد العمالة.

جدول (١) وادناه جدول يوضح عدد العمال المشمولين بالضمان الاجتماعي في العراق من ١٩٧٧-١٩٨٩

المحافظات	١٩٧٧	١٩٨٠	١٩٨٥	١٩٨٩
نينوى	٣٠٠٠٠	٤٢٧١٩	٤٧٤٩٦	٩٤٤٨
صلاح الدين	٦٠٤٤	٢٥٩٩٦	١٢٤٣١	٣٧١٢
التاميم	٢٦٨٥٥	٢٩٠٠٠	٢٣٨٨٨	١٢٩٨٩
ديالى	٢١٧١٠	٢٧٠٤٧	١٥٦٧٢	٣٧٠٩
بغداد	١٩٥٤٨٥	٣٠٣٥٠٥	٢٨٤٠٨١	١٩٠٦٨٤
الانبار	٢١٣٥٢	٢٦٠٠٨	٣٤٤٦٩	٧٣٢٣
بابل	٢١٤١٧	١٤٧٢٠	٢٦٨٢٢	٣٦٠٤
كربلاء	٩١٣٦	١٥٢٢	٨٩٥٨	٣٣٨٩
النجف	٨٧٦٧	٢١٣٨٤	١١٧٦١	٢٠٢٤
القادسية	١٧٤٢٠	١٧١٣	١٢٨٤٠	٢٠٨٣
المثنى	٤٨٩٦	٩٧٩٥	٧٨٧٠	١٠٢٧
ذي قار	١٢٧٢٧	١٢٠١٩	١٢٧٨٨	٢١٧٩
واسط	١٧٠٩١	٢٥٥٣٠	١٧١٠٩	٢٤٤٨
ميسان	١٣٦١٦	٢٣٠٠٠	١٧٨٤٢	٢٠٢٥
البصرة	----------	٦٩٢١٣	٦٣٨٧٩	٥٤٩٤
الحكم الذاتي				
دهوك	٧٩٨٧	١٩٨٤	١٣٨٠	١٢٧٦
اربيل	١٧٤٢٠	٢٢٢٩	٢٥٨٠٠	٧٦٨٢
سليمانية	١٨٢٠٤	١٦٩٤٠	٧٨٦٩٠	١٣٠٢
المجموع	٤٥٠١٢٧	٦٨٤٣٣٠	٧٠٣٣٧٧	٢٤٢٣٩

المصادر: ١-وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للاحصاء وتكنولوجيا المعلومات، المجموعة الاحصائية لعام ١٩٧٧,

٢- وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للاحصاء وتكنولوجيا المعلومات، المجموعة الاحصائية لعام ,١٩٨٠

٣- وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للاحصاء وتكنولوجيا المعلومات، المجموعة الاحصائية لعام ,١٩٨٥

٤- وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للاحصاء وتكنولوجيا المعلومات، المجموعة الاحصائية لعام ١٩٨٩، ص٣٠١.

تزامن تراجع نظام الامان الاجتماعي مع شروع الدولة منذ عام ١٩٨٧ بعملية واسعة سميت ب(الترشيق الاداري) التي تعد واحدة من سياسات الخصخصة وتقليص الاعتماد على القطاع العام وتوسيع نشاط القطاع الخاص، أذ ان سياسات التشغيل التي وفرت الدولة من خلالها الافا من فرص العمل للخريجين وغيرهم من الذين تلقوا التدريب في مؤسساتها التدريبية أدت إلى تضخم الاجهزة الادارية وشيوع ظواهر البطالة المقنعة ومع ازدياد الاعباء المالية للحرب العراقية الايرانية اتخذت الدولة قرارها بتوفير فرص الاحالة على التقاعد او

قبول استقالة من يرغب بذلك من العاملين في اجهزتها او في القطاع العام والمختلط، غير ان الذين تقاعدوا سرعان ما تعرضوا للافقار بفعل التآكل المستمر لقيمة العملة الوطنية بسبب التضخم الجامح.

٤- العقوبات الاقتصادية وانهيار نظام الامان الاجتماعي (١٩٩٠-٢٠٠٣).

خلال فترة التسعينات القرن الماضي بعد حرب الخليج الثانية والتي خضع فيها العراق للعقوبات الاقتصادية التي فرضتها الامم المتحدة عليه بموجب قرار مجلس الامن المرقم ٦٦١ اب ١٩٩٠ وبين عام ٢٠٠٣ اتسمت بانهيار شبه كامل للاقتصاد العراقي، تم تدمير معظم البنى التحتية، وكذلك فان العقوبات قد طالت المصدر الرئيس للايرادات العامة وتم منع تصدير النفط بشكل كامل في البداية ثم سمحت بعد ذلك بالقدر الادنى الذي يسد الطلب المحلي من الغذاء والدواء فقط، الامر الذي افرز آثارا سلبية على حياة الناس حيث تزايدت نسبة الفقر بشكل كبير حتى وصل الفقر المطلق بالحضر إلى ٧٢,٧% عام ١٩٩٣ بعدما كان يمثل ٢٤,٩٤% عام ١٩٨٨ اما الريف فقد ارتفعت هذه النسبة ايضا لتصل إلى ٧١,٦٥% عام ١٩٩٣ بعدما كانت تمثل ٣٣,٨٥% عام ١٩٨٨ وبالنتيجة ارتفعت اعداد الفقراء إلى ٩,٩٩٥ و ٤,٠١٨ مليون نسمة بالحضر والريف على التوالي عام ١٩٩٣ بعدما كانت تمثل ٣,١٤ مليون نسمة و ١,٥٧٧مليون نسمة في الحضر والريف عام ١٩٨٨[١٣].

وخلال هذه الفترة قامت الحكومة بوضع خطة عمل لتفادي المجاعة في العقوبات الاقتصادية وتمثل ذلك بالبطاقة التموينية الذي توفر حصة غذائية محدودة للفرد الواحد من السلع الاساسية لحياة المواطنين وبما توفر حوال ٨٠% من السعرات الحرارية كاحتياجات غذائية[١٤].

وادناه جدول يوضح حصة الغذاء الشهرية للفرد الواحد قبل وبعد مذكرة التفاهم

جدول (٢) يوضح حصة الغذاء الشهرية للفرد الواحد قبل وبعد مذكرة التفاهم كغم / شخص

السلعة الغذائية	قبل مذكرة التفاهم	بعد مذكرة التفاهم	نسبة الزيادة%
	دينار ونسب مئوية		
الطحين	٦	٩	٣
الرز	١,٢٥٠	٢,٥٠٠	١,٢٥٠
الزيت النباتي	٠,٧٥٠	١,٠٠٠	٠,٢٥٠
السكر	٠,٥٠٠	٢,٠٠٠	١,٥٠٠
الشاي	٠,١٠٠	٠,١٥٠	٠,٠٥٠
الملح	-------	٠,١٥٠	٠,١٥٠
غذاء الطفل	١,٨٠٠	٢,٧٠٠	٠,٩٠٠

المصدر: محمد عبد صالح، تقويم السياسة السعرية الزراعية في العراق خلال فترة الحصار مقارنة بعقدي السبعينيات والثمانينيات، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية الادارة والاقتصاد، الجامعة المستنصرية، ١٩٩٩، ص١٢٢.

ونلاحظ من خلال الجدول اهمية البطاقة التموينية كونها اهم اجراء بوصفها شبكة حماية تشمل جميع السكان وتمدهم بما يحتاجون اليه من المواد الغذائية التي تزايدت حصة الفرد من مفرداتها الغذائية بعد مذكرة التفاهم عام ١٩٩٦ التي بدأ العمل بها ببرنامج النفط مقابل الغذاء وادناه جدول يوضح حصة الغذاء الشهرية للفرد الواحد قبل وبعد مذكرة التفاهم كغم / شخص.

اما بالنسبة للموجه إلى الأمان الاجتماعي معبرا عنه بالرواتب التقاعدية فقد جاء بنسبة ١٦,٠% والذي يجري تمويله من الاشتراكات الالزامية للعاملين وارباب العمل، ومساهمة الموازنة العامة للدولة، والغاية منه تحقيق هدف اساسي يتمثل في مواجهة مخاطر العجز والوفاة، واصابات العمل معبرا عنه من خلال الرواتب التقاعدية التي تجد انخفاض مقدارها، الذي لا يستطيع ان يسد رمق الافراد، مما يمكن ان يوضح الانخفاض المطلق والنسبي في عموم المتقاعدين اذا ما اخذنا بنظر الاعتبار العلاقة الطردية بين مبلغ التقاعد وعدد المتقاعدين، اي ان الضمان ذو تاثير طردي على سن التقاعد فالرغبة في التقاعد المبكر تتناقص عندما يكون الراتب التقاعدي منخفضا.

وادناه جدول (٣) يوضح عدد المتقاعدين ورواتبهم الشهرية للمدة ١٩٩٣-١٩٩٥

السنة	تقاعد الشيخوخة		تقاعد الخلف		تقاعد العجز والعطل	
	العدد	المبلغ	العدد	المبلغ	العدد	المبلغ
١٩٩٣	٤٦١٩	٨٩٩٨٩٨	٩٦٤٥	٧٢٠٩٨٩	٢٢٦٢	٢٥٦٩٧٩
١٩٩٤	٤٦٩٥	١٥٨٧٦٤٧	١٠٣٤٦	١٠٩١١٨٩	٢٢٨٧	٦٢١٢١٩
١٩٩٥	٤٦٨٤	١٦٤٦٤٢١	١١٠٨٧	١١٠٣٨٨٥	٢٢٤٩	٦٦٩٠٤

المصدر : سهير عبد المحسن محمد، المتغيرات النوعية المؤثرة في الاداء الاقتصادي للعنصر البشري مع التركيز على حالة العراق، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية الادارة والاقتصاد، الجامعة المستنصرية، ٢٠٠٥، ص١٦٤.

اما بالنسبة للانفاق الحكومي للتعليم والصحة نجد محدوديته خلال المدة ١٩٩٧-٢٠٠١ اذ نجد بلغت نسبته ٤,٨% من تخصيصات الانفاق الموجه تجاه الخدمات الاجتماعية في حين ارتفع الانفاق على الصحة إلى ٥% خلال المدة نفسها من جهة. كما أن تتبع العلاقة بين الانفاق العام والخاص على التعليم والصحة يؤكد لنا ان انفاق القطاع العام على التعليم قد كان منخفضا حتى عام ٢٠٠٣ ولم يزد على الغالب عن ١% من الناتج المحلي الاجمالي في حين نجد ان انفاق القطاع العام على الصحة لم يتجاوز ٠,٣% من الناتج المحلي الاجمالي، اما الدعم إلى الرعاية الاجتماعية الذي نجد تزايد المبالغ المخصصة له من ٣٥ مليون دينار عام ١٩٩٠ إلى ١,٨٦ مليار دينار عام ١٩٩٥وإلى ٢,٤٥٤ مليار دينار عام ٢٠٠٠ نتيجة لتزايد اعداد الفقراء وبسبب ارتفاع معدلات التضخم.

اما بالنسبة للأمان الاجتماعي نجد ان خلال المدة ١٩٩٦-١٩٩٧ قد ارتفعت نسبة المتقاعدين بمقدار ٠,٤٥% الا ان السنوات ٢٠٠٠-٢٠٠١ لم تشهد تزايد اعداد المتقاعدين بالرغم من ارتفاع رواتبهم وهي حالة استثنائية تعود إلى سببين:(١٥)

أ- ان العائد الذي يحصل عليه الافراد من العمل يفوق الراتب التقاعدي.

ب- توقعات الافراد التفاؤلية بحدوث زيادة مستقبلية في الراتب التقاعدي.

٥- اعادة بناء نظام الأمان الاجتماعي :- (٢٠٠٣-٢٠١٣)

ان مرحلة ما بعد التغيير يمكن ان توصف بكونها مرحلة ما زالت لحد الوقت الحاضر غير مستقرة حيث ان البلد قد تعرض خلالها للكثير من حالات الفوضى وانعدام الوضوح والشفافية، وتعرض إلى عمليات السلب والنهب وفقدان الامن فضلا عن استشراء ظواهر الفساد المالي والاداري وغياب رؤية واضحة لأدارة وتطبيق فلسفة التحول نحو اقتصاد السوق والتي تتطلب توفير البيئة المؤاتية لنجاح هذا التحول وذلك من خلال خلق

اطار قانوني له القدرة والقابلية على تنظيم عمليات الانتاج والتوزيع ؛ وتأمين حرية المنافسة وتوفير قضاء مستقل؛ وتشجيع الاستثمار الخاص وخلق الاستقرار وتطوير البنى التحتية.

غير ان ذلك لم يمنع الدولة من اتخاذ العديد من القرارات الكفيلة بالبدء في تاسيس منظومة الامان الاجتماعي في محاولة لبناء دولة الرفاه وذلك من خلال تحقيق مستوى معيشي مناسب، وتامين متطلبات الافراد الاجتماعية فضلا عن ضمان حياتهم المستقبلية.

الملاحظ خلال هذه الفترة ان نسبة التحسن ليست بالنسبة المطلوبة وذلك لأن الاهتمام بالانفاق العسكري يؤثر في طبيعة الانفاق الاجتماعي وتطوره المتمثل بالانفاق التعليمي والصحي اللذان يعدان من ضروريات الحياة فدورهما لا يقل اهمية عن الانفاق العسكري في تحقيق بلوغ الامن والاستقرار، ومساهمتهما في الحد من التهديدات والمخاطر غير المسلحة التي تعرض لها العراق وما زال تحت وطأة هذه التهديدات خصوصا في مجال الامية والامراض مع ما يعانيه من الاختلالات البيئية والفساد،فتحسن المستوى التعليمي والاوضاع الصحية من المؤشرات الاساسية لتحسين الاحوال المعيشية وتعزيز الرقي الانساني الذي يعد اهم اداة لتحقيق الامن ومن بعدها التنمية.(١٦)

وقد اكدت غالبية الدراسات ان نظام البطاقة التموينية لا يزال ذو فاعلية وارتباط مهم بحياة الفئات ذات الدخل المنخفض، ولا زالت هذه المفردات الهامة في البطاقة التموينية من الناحية المالية تحضى بدعم مباشر من الموازنة العامة على الرغم من الضغط الكبير الذي يمارسه صندوق النقد الدولي ومجموعة الدول المشرفة على برنامج الاصلاح الاقتصادي في العراق. وادناه جدول يوضح الدعم البطاقة التموينية من الموازنة العامة في العراق للمدة (٢٠٠٤-٢٠١٢)

وادناه جدول (٤) يوضح الدعم الحكومي لنظام البطاقة التموينية في الموازنة العامة للمدة ٢٠٠٤-٢٠١٢

السنة	مقدار دعم البطاقة التموينية (مليار دولار)
٢٠٠٤	٦,٠٠٠
٢٠٠٥	٦,٠٠٠
٢٠٠٦	٤,٥٠٠
٢٠٠٧	٣,٩٠٠
٢٠٠٨	٦,٩٨٥
٢٠٠٩	٤,٢٠٠
٢٠١٠	٣,٥٠٠
٢٠١١	٣,٥٠٠
٢٠١٢	٤,٠٠٠

المصدر: عباس علي محمد، الامن والتنمية – دراسة حالة العراق (١٩٧٠-٢٠٠٧) رسالة ماجستير غير منشورة، كلية الادارة والاقتصاد جامعة البصرة، ص .

المصدر : كامل علاوي كاظم و حسن لطيف كاظم،الفقر ونظام البطاقة التموينية، دراسة تحليلية قياسية، مجلة الغري، جامعة الكوفة، العدد ٢٢.

نلاحظ من خلال الجدول السابق يشكل نظام البطاقة التموينية عبئا كبيرا على الموازنة العامة للدولة رغم انخفاض مخصصاته في كل سنة بعد عام ٢٠٠٤ الا انها لا تزال تتشكل نسبة تقترب من ٧% من اجمالي الانفاق [١٧].

اما بالنسبة للرعاية الاجتماعية فقد اهتمت الدولة اهتما مباشرا بالفئات الخاضعة للرعاية الاجتماعية، وادناه جدول يوضح وحدات الرعاية الاجتماعية من ٢٠٠٤-٢٠٠٨

وادناه جدول (٥) يوضح عدد وحدات الرعاية الاجتماعية في العراق.

السنة	وحدات الرعاية الاجتماعية	المستفيدون الموجودون	المغادرون	عدد الاسر المشمولة لشبكة الحماية الاجتماعية
٢٠٠٤	٨٩	٥٣٩٣	١٦٦٩	١٠٠٤٠٠
٢٠٠٥	٩٠	٥١٦٢	١٣٩٦	١٣١٧٣٤
٢٠٠٦	٨٧	٤٢٢٦	١١٢٧	٩٨٢٥٩٥
٢٠٠٧	٨٧	٤٢٨١	١٣٧٣	٧٧٢٢١٦
٢٠٠٨	٩٠	٣٩٣٥	١١٨٠	٦٩١٧٠٧

المصدر: جمهورية العراق، وزارة العمل والشؤون الاجتماعية – دائرة الرعاية للاحداث، احصاءات وحدات الرعاية الاجتماعية في العراق، ٢٠٠٩، ص٤.

شبكة الحماية الاجتماعية هي شبكة رسمية تابعة لجهة رسمية هي وزارة العمل والشؤون الاجتماعية، كما أنها تمول من قبل الموازنة العامة للدولة ولا تعتمد على اي مصدر غير رسمي وضعتها الدولة لحماية (العاطلون، اليتيم القاصر، العاجز عن العمل، والطالب المتزوج، والمعاق)

وشبكة الحماية تقدم الاعانات والخدمات المختلفة إلى الفئات المشمولة للتخفيف من حالة الفقر كجزء من ستراتيجية التنمية الوطنية للتخفيف من الفقر .[١٨]

اولا: مشكلات الامان الاجتماعي في العراق

١- ادارة الامان الاجتماعي بالعراق

ان ادارة الضمان الاجتماعي في العراق شبه حكومية ويوجد فيها مجلس اعلى للضمان الاجتماعي يمثل الحكومة واصحاب العمل والعمال وسابقا كان يدار نظام الامان الاجتماعي من قبل مديرية الضمان الاجتماعي العامة التابعة لوزارة العمل والشؤون الاجتماعية وهي ادارة حكومية بحتة ويكون لهذه المديرية مدير عام مسؤول تجاه مجلس الضمان الاجتماعي في تنفيذ النظام وتطبيقه واصدار جميع القرارات اللازمة لتحصيل المبالغ الواجب دفعها لصندوق الضمان الاجتماعي.[١٩] ومنذ اوائل عام ١٩٦٥ تحولت مديرية الضمان الاجتماعي إلى مؤسسة الضمان الاجتماعي والتي تتالف من مجلس ادارة المؤسسة الذي يتكون من رئيس وتسعة اعضاء يمثلون الحكومة واصحاب العمال والعمال بصورة متساوية ثلاثة منهم يمثلون الحكومة والثلاثة الباقون يمثلون اصحاب العمل والسبب في اشراك هؤلاء لانهم يسهمون في تمويل الضمان الاجتماعي وهم المسؤولون عن دفع الاشتراكات للضمان لهم ولعمالهم.[٢٠] وكانت تناط بمجلس ادارة المؤسسة الضمان الاجتماعي الواجبات التالية.[٢١]

أ- توجيه فعاليات المؤسسة ودراسة الخطط والمناهج التي يحددها.

ب- اعداد لوائح الانظمة ووضع التعليمات الادارية.

ج- المراقبة والاشراف على فعاليات المؤسسة وضمان سير اعمالها.

استثمار اموال المؤسسة.

وان الامان الاجتماعي يتألف من مكوناته ومنها (البطاقة التموينية وشبكة الحماية الاجتماعية ودور العجزة وذوي الاحتياجات الخاصة ودور رعاية الايتام بالاضافة إلى دائرة التقاعد للعمال) ولكل منها ادارة خاصة تتبع وزارة معينة.

ادارة ملف البطاقة التموينية من وزارة التجارة العراقية حيث تضمنت احصاءات دقيقة للمواطنين ومحل سكناهم، على الرغم من الفساد المالي الذي اصابها وخصوصا بعد عام ٢٠٠٣.(٢٢)

اما بالنسبة لشبكة الحماية الاجتماعية التي تم تاسيسها من قبل وزارة العمل والشؤون الاجتماعية عام ٢٠٠٥ التي كانت تهدف إلى خدمات التشغيل والتدريب المهني، اعانات نقدية مشروطة قائمة على اساس الاختيار، المنح الصغيرة . (٢٣)

اما بالنسبة إلى مؤسسات العجزة وذوي الاحتياجات الخاصة هي احدى دوائر العمل والشؤون الاجتماعية والتي تسعى إلى رعاية المعاقين بدنيا وعقليا وتوفير فرص العمل الملائمة للقادرين على العمل جزئيا.

اما دائرة التقاعد للعمال فهي احدى دوائر وزارة المالية تهدف هذه الدائرة إلى خدمة المتقاعدين بكافة فئاتهم من مدنيين وعسكريين وقوى الامن وتنفيذ كافة التشريعات التقاعدية ووضع الاسس والمبادئ واصدار التعليمات التي تسهل عملية التنفيذ ورفع المقترحات للجهات العليا بهدف تطوير العمل نحو الافضل . (٢٤)

من خلال العرض السابق لمكونات نظام الامان الاجتماعي في العراق يظهر ان توزيع ادارته على اكثر من وزارة هي (وزارة العمل والشؤون الاجتماعية، وزارة التجارة، وزارة المالية) مما يصعب التنسيق بين هذه المؤسسات ويؤدي قصور المعلومات إلى امكانية التسرب من الحماية او ازدواجها وعدم كفاية الية الاستهداف.

٢- مشكلة تمويل الامان الاجتماعي في العراق

هنالك العديد من مصادر تمويل نظام الامان الاجتماعي في العراق حيث كان يمول سابقا من المساهمات الخاصة اي الاشتراكات التي تدفع من قبل العمال وارباب العمل بالاضافة إلى المساهمة العامة اي الموازنة العامة للدولة وكذلك فوائد استثمار اموال الضمان الاجتماعي والهبات والتبرعات والمنح .

وكان مساهمة الدولة تكون حسب قانون التقاعد ٢٠١٤ ١٥% تتحملها الموازنة العامة وتتكون ايرادات مؤسسة الضمان الاجتماعي من: (٢٥)

أ- الاموال المنقولة وغير منقولة.

ب- عوائد استثمارات المؤسسة.

ج- رصيد التصفية النهائية للمؤسسة الاستثمارية العمالية الملغاة بهذا القانون.

د- مكافآت نهاية الخدمة المستحقة للعمال لدى الادارات واصحاب الاعمال عن مدة خدمتهم السابقة .

هـ- الاشتراكات التي تدفع للمؤسسة وفق احكام هذا القانون.

و- مساهمة الموازنة العامة في موارد المؤسسة وتحدد المساهمة بما ترصده الاشتراكات المدفوعة للمؤسسة خلال السنة المالية السابقة.

ز- الاموال والموارد المختلفة التي توهب أو تمنح للمؤسسة .

ح- مبالغ الغرامات والتي تستوفيها المؤسسة التي يحكم بها اداريا وقضائيا في جميع المنازعات الضمان الاجتماعي وفقا لاحكام هذا القانون وفوائد الديون والاشتراكات المتراكمة.

٣- مشكلة الفساد في العراق

يعرف الفساد بانه الرشوة في كل وجوهها في القطاعين العام والخاص والمتاجرة بالنفوذ واساءة استعمال الوظيفة والاثراء غير المشروع وغسل العائدات الاجرامية واخفاء الممتلكات المتأتية من جرائم الفساد.(٢٦) وبرزت هذه الظاهرة في العراق عام ١٩٢١ وقد شكلت فترات الحروب ثم العقوبات الاقتصادية من القرن الماضي بداية التوسع الكبير لاستفحال هذه الظاهرة في مرافق الدولة العراقية حيث كان لهذه الحروب دور بارز في استشراء هذه الظاهرة وادت إلى تعطيل الجزء الاكبر من الطاقة الانتاجية والصناعية والزراعية وانتشار ظاهرة الفقر والبطالة.(٢٧)

وقد كان للفساد دورا كبيرا في تردي الخدمات الاجتماعية بما فيها الصحية والتعليمية حيث تفاقمت هذه الظاهرة في غالبية الوزارات حيث قدرت هيأة النزاهة ان الاموال المهدورة جراء الفساد الاداري في وزارة العمل والشؤون الاجتماعية كان (٥٠ مليون دولار) بنسبة فساد بلغت ٧٠%.(٢٨)

فضلاً عن ظهور الفساد في شبكة الحماية الاجتماعية، وحسب ما جاء بتعليمات الشبكة انه يجب ان تغطي ٢٠% من السكان وذلك حسب تقرير خط الفقر وهذا ما معناه ان مبالغ الشبكة لا تصل إلى الحد الادنى من الاسر المشمولة بشبكة الحماية انما اسر مشمولة ذات دخل مرتفع ويرجع ذلك إلى حالات الفساد الاداري والمالي عن طريق دفع مبالغ نقدية إلى سماسرة ووسطاء امتهنوا العمل في ترويج معاملات الشمول بالشبكة والدليل على ذلك قيام وزارة العمل والشؤون الاجتماعية بحملة تدقيقية وابعاد اعداد كبيرة من غير المستحقين، وكذلك شخصت هيئة النزاهة ضمن الاستراتيجية الوطنية الفساد ٢٠١٠-٢٠١٤ هذه الظواهر السلبية.(٢٩)

٤- مشكلة القطاع غير المنظم في العراق

تم استخدام مصطلح تعبير القطاع غير الرسمي او غير المنظم عام ١٩٧٢ لأنه يلعب دورا مهما لاسيما في توليد الدخل. وان الذين يعملون بهذا القطاع يكونون اكثر عرضة للفقر مقارنة بالعاملين في القطاع المنظم، ونتيجة للضروف التي عانى منها العراق طيلة الفترات السابقة اغلقت غالبية المصانع ابوابها وقامت بتسريح العاملين فيها(٣٠). وبسبب هذه الظروف الاقتصادية والاجتماعية التي مر بها البلد، شجع على اقامة بيئة ملائمة باقامة مختلف الورش وبائعى التجزئة والمصانع والمعامل الغير مخصصة وغير المجازة لذلك ظهر ما يسمى باقتصاد الظل او القطاع غير الرسمي.

ويتضح مما سبق بان القطاع غير المنظم يولد العديد من المشاكل منها:

أ- ان العمال الذين يعملون في هذا القطاع هم خارج نظام الامان الاجتماعي وهذه تعد واحدة من اهم المشاكل التي يولدها هذا القطاع.

ب- ان الحكومة العراقية هي التي تساهم في خلق القطاع غير المنظم عن طريق الاجراء والعقود، بالرغم من ان هؤلاء يعملون في القطاع الحكومي الا انهم يعدون ضمن القطاع غير المنظم.

ج- العمال غير الماجورين الذين يعملون بالقطاع الزراعي يحسبون ضمن هذا القطاع غير المنظم.

د- وتعد مسالة القضاء على القطاع غير المنظم شبه مستحيلة لانه يتماشى جنب إلى جنب مع الاقتصاد الرسمي الا انه الطريق الوحيد امام صناع السياسة الاقتصادية هو محاولة البحث عن علاج ويتناسب طبيعة

الاسباب التي تقف وراء الظاهرة والتي تنصب اساسا على تحقيق الحوافز نحو الانضمام إلى هذا الاقتصاد، وزيادة درجة الاقتصاد الشرعي بالشكل الذي يجعل اقتصاد الظل هامشيا.

ثالثا: الامان الاجتماعي رؤية مستقبلية

ان الظروف الاقتصادية الاجتماعية السياسي التي مر بها البلد والحروب التي خاضها، يتطلب تعميم نظام امان اجتماعي فعال وقادر على تامين مستلزمات الحياة الضرورية لمستحقيها، وفي هذا الصدد نقترح ما ياتي :-

اولا: انشاء مؤسسة للامان الاجتماعي

وهي مؤسسة خدمية ذات مسؤولية مالية والقانونية مستقلة لا تهدف إلى الربح ويتألف على ادارتها من رئيس للمؤسسة بدرجة وكيل وزير وترتبط بمجلس الوزراء ويكون اعضاء مجلس الادارة من الوزارات والمؤسسات ذات العلاقة، كوزارة الداخلية والدفاع والعمل، البنك المركزي، وزارة المالية، النقابات العمالية، ممثلين عن رجال الاعمال.

ويتم تمويل المؤسسة من خلال انشاء صندوق خاص بمؤسسة الامان الاجتماعي على ان يصدر قانون يحدد مهماته ونشاطاته، وتتكون ايراداته مما يلي:-

١- استقطاع نسبة معينة يحددها القانون وقد تكون ١٠% من الاجر كما حددها قانون التقاعد.

٢- استقطاع نسبة معينة من ارباح الشركات ورجال الاعمال وتحدد بقانون.

٣- مساهمة الحكومة برأسمال الصندوق ولتكن ١٥% من راسمال الصندوق كما حددها قانون التقاعد اعلاه، فضلا عن مساهمة سنوية بنسبة ٢% من ايرادات النفط.

ويتم اقتراح اصدار قانون يصادق عليه مجلس النواب العراقي يحدد نسبة الاستقطاع الضريبي وتعتمد تلك النسبة على معدل الفقر في العراق ومتوسط دخل الافراد ومستوى البطالة وان تكون العلاقة طردية بينهما فكلما انخفض مستوى الفقر والبطالة ينخفض نسبة الاستقطاع من ايرادات النفط المخصصة لصندوق مؤسسة الامان الاجتماعي.

ثانيا : تحقيق العدالة والشفافية :-

وهنا لابد من اخضاع العاملين في المؤسسة إلى التدريب والتاهيل لتحقيق مبدا الشفافية والعدالة وتجنب المشاكل التي يعاني منها نظام الحماية الاجتماعية الذي تسوده حيز من المشاكل التي تتعلق بمبدأ الشفافية وعدم العدالة، وهذا يتطلب اتخاذ العديد من الاجراءات والتي من اهمها:.[٣١]

١- اعتماد اللامركزية في ادارة شؤون شبكة الحماية الاجتماعية.

٢- تطوير قاعدة البيانات للاسر المشمولة وتحديثها بشكل مستمر.

٣- وضع برنامج لرفع القدرات لتأهيل وتدريب العاملين على حسن تطبيق نظام الشبكة.

٤- الاسراع باجراءات البطاقة الذكية.

٥- تصميم برنامج اعلامي موجه للمواطنين لتوعيتهم لحقوقهم وشروط الشمول والعقوبات الرادعة في حالة التجاوز على الشبكة.

٦- الشراكة مع منظمات المجتمع المدني في استهداف الفقراء وتقييم نظام الشبكة.

٧- وضع آلية لشمول المهجرين بشبكة الحماية الاجتماعية.

٨- وضع آلية لشمول المتسولين بشبكة الحماية الاجتماعية.

٩- وضع آلية لربط مبلغ الاعانة بمعدل التضخم مع امكانية توفير معدلات التضخم للسلع الاساسية.

١٠-وضع آلية بتقديم الاعانات للقاطنين في مناطق جغرافية ذات معدلات فقر عالية .

وبهذا فأن تطبيق مبدأ العدالة والشفافية ومن صفاته ان يساعد إلى التوصل لحالة افضل لشمول جميع المستحقين، مما يساعد في الحد من ظاهرة الفقر بالمجتمع.

ثالثا:- من حيث المعايير الواجب اعتمادها لأستهداف الفئات المستحقة.

ان استهداف الفئات المستحقة يتطلب وضع وتطبيق معايير معينة بغية التعرف على الاحوال المعيشية للمتقدمين، وتعد البطاقة التموينية احدى المعايير في هذا المجال، ومع ذلك فانها ليست كافية حيث ينقصها الكثير من الدقة، وذلك لأن حالة الاستهداف على وفق البطاقة التموينية لازال يشوبه القصور، لان الاستهداف قد تركز على العاملين بالقطاع العام والذين يستلمون رواتب من الدولة، في حين بقيت فئات واسعة من العاملين في الانشطة الخاصة يستلمون البطاقة التموينية، على الرغم من ان كثير منهم يعدون من ذوي الدخل المرتفعة، ولا تزال الاليات المعتمدة لم تستطع من التوصل إلى معرفة مستويات الدخول لدى هذه الفئات الامر الذي يتطلب التركيز على هذا الجانب، من خلال شمول العاملين في الانشطة الخاصة باستهداف البطاقة التموينية أسوة بالعاملين في القطاع العام، وتحويل الاموال الفائضة نحو استهداف فئات اجتماعية من المستحقين من خلال الاعانات والرواتب والدعم السلعي.

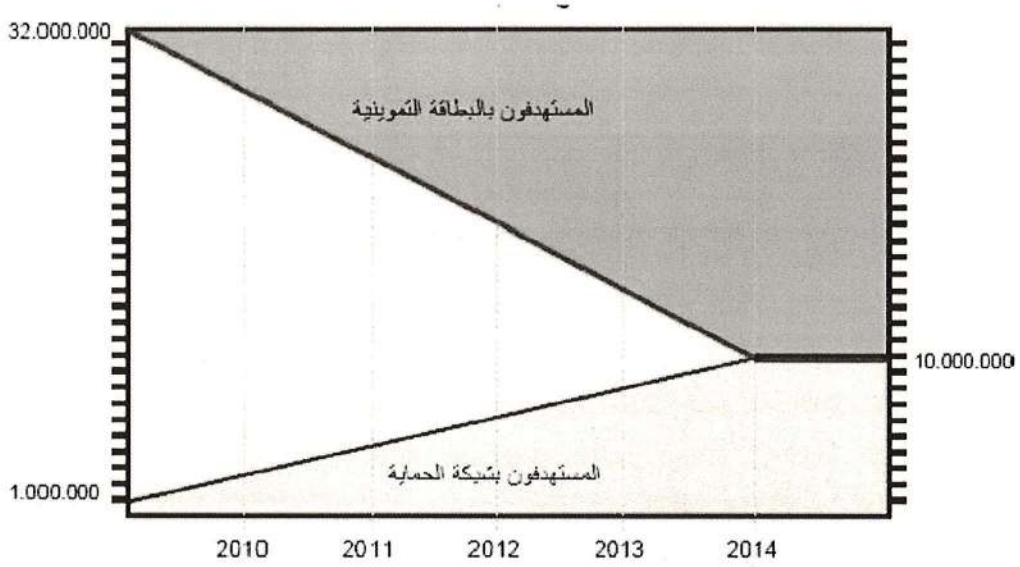
وهنا لابد من وضع معايير محددة يتم وضعها بالتعاون والتنسيق بين الاجهزة المختصة، وبعض الاتحادات والمؤسسات الحكومية وغير الحكومية، كغرف التجارة مثلا، واتحاد الصناعات العراقي، واتحاد رجال الاعمال وكذلك وزارة التجارة، ذات الاهتمام بالعاملين والتجار، من خلال البيانات المتعلقة بايجازات الاستيراد، وبيانات البنك المركزي المتعلقة بالمستورد بين الحاصلين على تسهيلات البنك المركزي والمصارف التجارية في مجال الحصول على العملات الاجنبية وقراءات البنك المركزي، او من خلال مقدمي طلبات فتح الاعتمادات لدى المصارف التجارية وغير ذلك من الاليات التي تساهم في التعرف على الدخول الفعلية لدى العاملين في الانشطة الاقتصادية الخاصة من ذوي الدخول المرتفعة.

رابعا : الاستهداف:

ونستنير في هذا المجال إلى ان العرض السابق يتعلق بمسألة الاستهداف للفئات المستحقة لرواتب الامان الاجتماعي والبطاقة التموينية وحتى بعض الخدمات الاجتماعية الاخرى التي يمكن توجيهها وتركيزها ضمن هذه الفئات المستحقة، الا ان مبدأ الحماية الاجتماعية العام ورعاية الدولة لأفراد المجتمع من خلال التامين الاجتماعي والتامين الصحي، ورعاية الطفولة وغيرها من اوجه التامينات الاجتماعية، فانها لابد ان تشمل فئات اوسع من المجتمع في اطار القوانين والانظمة التي تشرع وتنظم في كل مجال من هذه المجالات.

خامسا : الربط بنظام الحماية الاجتماعية : ان عملية الاستهداف تقابلها عملية اخرى على اساس ربط الاسرة المحتاجة بنظام الحماية الاجتماعية بهدف تامين هذه الاسر وضمان توفير احتياجاتها الاساسية.

والشكل التالي يبين إلى عملية الاحلال التي ينبغي ان تتم بين الاستهداف بنظام البطاقة التموينية والاستهداف بنظام الحماية الاجتماعية. الذي سيتضمن حصول الاسر الفقيرة والمحتاجة على مفردات معززة من المواد التموينية .



شكل (١) يبين الربط بين نظام البطاقة التموينية ونظام الحماية الاجتماعية (٢٠١٠-٢٠١٤)

ان تحليل نظام الاستهداف وتوجيه جزء من موارد الانفاق على البطاقة التموينية لتلبية متطلبات الحماية الاجتماعية والربط العملي بينهما يمكن ان يساهم في زيادة كفاءة الانفاق العام، وزيادة نصيب المستهدفين من الانفاق كما انه سيضاعف الموارد المخصصة لنظام الحماية الاجتماعية والذي سينعكس ايجابيا على الدخول التي سيحصل عليها الفقراء، كما انه يمكن ان يعزز كلا النظامين اذ يسمح بتدفق المعلومات والبيانات عبرهما إلى تحسن كفائتهما في استهداف الاسر الفقيرة والمحتاجة.[٣٢]

الاستنتاجات والتوصيات

١- إن المبدأ الاساسي للامان الاجتماعي هو مواجهة الاخطار الفردية والجماعية ؛لآنه كلما تطورت المجتمعات وازداد السكان كلما ازدادت الحاجة إلى الاحتماء والتأمين ضد الخطر وذلك لكون الاصل في الاحتياط لوقت تحتاج لمواجهة احتياجات مستقبلية محتملة الوقوع .

٢- يعد الامان الاجتماعي استثمارا في التنمية الاجتماعية والاقتصادية وفي قابلية المجتمعات للتأقلم في اوقات الازمات الاقتصادية.

٣- يُعدّ نظام البطاقة التموينية التي تم تطبيقها في العراق عام ١٩٩١ من الاليات المهمة في تلبية احتياجات المستهلك من الغذاء الضروري على الرغم من التحفظات على هذا النظام من حيث عدم كفاءة المواد الموزعة واستفادة الفقراء وغير الفقراء بهذا النظام.

٤- قامت الحكومة العراقية بوضع العديد من برامج و مساعدات للفئات الهشة للتخفيف من حدة البطالة والفقر بواسطة شبكة الحماية الاجتماعية الا انها برزت فيها نقاط ضعف منها ما يلي:-

أ- ان المبالغ التي تسلم شهريا إلى الافراد المعوزين لا تتناسب مع متطلبات المعيشة بالرغم من ارتفاع مستوى الرواتب المصروفة وبالاخص بعد احداث عام ٢٠٠٣ الا انها لا تفي باحتياجات المستفيدين وبهذا فان هذه الشبكة غير كافية لعلاج الفقر والبطالة في العراق.

ان العديد من الاسر المحتاجة لم تدرج ضمن قوائم المستفيدين وبالاخص المناطق النائية، اما بسبب جهل الاسرة في عملية التقديم او بسبب التكاليف المادية التي يتم صرفها على معاملة التقديم يضاف إلى ذلك عملية التعقيد والروتين.

التوصيات

١- الاستمرار العمل بنظام البطاقة التموينية والعمل على زيادة مفرداتها، لانها تساعد ذوي الدخول المنخفضة بالحصول على السلع الغذائية وباسعار منخفضة، رغم ما يشكله نظام البطاقة من اعداد على الموازنة العامة للدولة الا ان هناك مستوى معين من (الحرمان الممكن الاجتماعي) حيث يشكل نظام البطاقة التموينية دخلا خفيفا ومستمرا للطبقات الفقيرة، يعينهم على تحمل الاعباء ويمنعهم من الانحراف.

٢- اقامة مؤسسة خاصة للامان الاجتماعي في العراق اسوة بباقي الدول الاخرى وكذلك احداث تغير نوعي في مرجعية شبكات الامان الاجتماعي تاخذ في اعتبارها الدور الجديد للدولة في بيئة سياسة، تتفاعل في اطارها عناصر اللامركزية والديمقراطية وحق التعبير الثقافي عن الذات.

٣- وضع آلية للربط بين شبكة الحماية الاجتماعية ونظام البطاقة التموينية من خلال وزارة العمل والشؤون الاجتماعية مستندة بقاعدة بيانات مناسبة وفاعلة.

الهوامش

---

[١] – محمد علي زيني، الاقتصاد العراقي الماضي والحاضر وخيارات المستقبل، دار الملاك للفنون والاداب، بغداد، ٢٠٠٩، ص٤٧٣.

[٢] – اساور عبد الحسين عبد السادة العنزي، دور شبكات الامان الاجتماعي في حماية الاسر ة العراقية الفقيرة–شبكة الحماية الاجتماعية انموذجا (دراسة ميدانية في مدينة بغداد) اطروحة دكتوراه منشورة، كلية الاداب، جامعة بغداد، ٢٠٠٧، ص٦٣.

[٣] – عادل العلي، التامينات الاجتماعية، دراسة في جوانبها المالية والاقتصادية في العراق، جامعة الموصل، مطبعة القاهرة، ١٩٨١، ص٥٥٩.

[٤] – ليلى كاظم عزيز واخرون، ورقة الخلفية لدراسة ستراتيجية التخفيف من الفقر في العراق – دراسة الحماية الاجتماعية في التخفيف من الفقر في العراق، وزارة التخطيط والتعاون الانمائي الدولي ٢٠٠٧، الجهاز المركزي للاحصاء وتكنولوجيا المعلومات، ٢٠٠٨، ص١٤.

[٥] – قاسم عباس كاظم، تطوير شبكة الامان الاجتماعي في العراق، بحث ميداني، وزارة العمل والشؤون الاجتماعية، قسم البحوث والدراسات، ٢٠٠٥، ص١٠.

[٦] – قاسم عباس كاظم، مصدر سابق، ص١٠.

[٧] – عادل العلي، مصدر سابق، ص٥٦١.

[٨] – قاسم عباس كاظم،مصدر سابق، ص١١.

[٩] – خارطة الحرمان، ص١٣٠.

[١٠] – حسناء ناصر ووصال عبد الله، واقع شبكات الحماية الاجتماعية في العراق واثرها في حماية المستهلك، المجلة العراقية لبحوث السوق وحماية المستهلك، مجلد١١، العدد٢، ٢٠٠٩، ص١١٢.

[١١] – انعام مزيد مزيل، سياسات الدعم الحكومي بين القبول الفكري وكلف التطبيق– دراسة تحليلية لتجارب دول مختلفة مع اشارة خاصة للعراق، اطروحة دكتوراه غير منشورة، الجامعة المستنصرية، ٢٠٠٨ ، ص٣٠٣.

[١٢] – عدنان ياسين مصطفى، مصدر سابق، ص١٤.

[١٣] – ندوة هلال جودة، تحليل وقياس اتجاهات الفقر في العراق للمدة (١٩٨٠–٢٠٠٥)، كلية الادارة الاقتصاد، جامعة البصرة، ٢٠٠٦، ص١٢٨.

[١٤] – برنامج الاغذية العالمي، الامن الغذائي وظروف المعيشة والتحولات الاجتماعية في العراق، ٢٠١٢، ص٥١.

[١٥] – انعام مزيد مزيل، مصدر سابق، ص٣٢٧.

[١٦] – عباس علي محمد، مصدر سابق، ص١٦٠.

[١٧] – عباس على محمد، مصدر سابق، ص١٦١.

[١٨] – وزارة العمل والشؤون الاجتماعية، المجموعة الاحصائية السنوية، ٢٠٠٨، ص٧٠.

[١٩] – صادق مهدي السعيد، قانون الضمان الاجتماعي المنفذ اعتبارا من ١٩٦٤/٤/١، مطبعة المعارف، بغداد، ١٩٦٨، ص٢٩٥.

[٢٠] – صادق مهدي السعيد، الضمان الاجتماعي وقانون العمال الاجتماعي اعتبارا ١٩٦٦ /٤/١، مصدر سابق، ص٢٦٥.

[٢١] – قانون التقاعد والضمان الاجتماعي رقم ١٢٧ لعام ١٩٦٤ .

[٢٢] – كامل علاوي كاظم و حسن لطيف كاظم،الفقر ونظام البطاقة التموينية، دراسة تحليلية قياسية، مجلة الغري، جامعة الكوفة، العدد ٢٢.

[٢٣] – دور شبكة الحماية الاجتماعية في التخفيف من الفقر في العراق، وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للاحصاء وتكنولوجيا المعلومات، ٢٠٠٨، ص١٥.

[٢٤] – قانون التقاعد الموحد رقم ٢٧ لسنة ٢٠٠٦، منتديات العراق، القوانين والتشريعات العراقية.

[٢٥] – قانون التقاعد الوطني لعام ١٩٧٥.

[٢٦] – صباح رحيم . مستقبل التنمية البشرية في ضوء مستجدات البيئة الاقتصادية في العراق، اطروحة دكتوراه منشورة، كلية الادارة والاقتصاد، جامعة الكوفة، ٢٠١٠، ص٤٣٣.

[٢٧] – جاسم عواد، الفساد الاقتصادي في دول مختارة مع التركيز على العراق للمدة (٢٠٠٣-٢٠٠٧)، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية الادارة والاقتصاد، جامعة البصرة، ٢٠٠٩، ص١٤١.

[٢٨] – سجاد عبد الفتاح محمد، الفساد الاداري والمالي ومظاهره وسبل معالجته، ندوة دورية، العدد (٣)، بغداد، ٢٠٠٧، ص٩.

[٢٩] –

[٣٠] – رياض حسن محمد علي، التشغيل في العراق وسبل اهدافه ومعالجتها، مصدر سابق، ص٥.

[٣١] – وزارة التخطيط، الاستراتيجية الوطنية لتخفيف من الفقر، الجهاز المركزي للاحصاء وتكنولوجيا المعلومات، ط١، ٢٠٠٩، ص٣١.

[٣٢] – لجنة الاستهداف للبطاقة التموينية، تعديل نظلم الاستهداف للبطاقة التموينية على الموقع الالكتروني، www.ositgov.iq/images .

مصادر البحث

المصادر :

١- اساور عبد الحسين، دور شبكات الامان الاجتماعي في حماية الاسرة العراقية الفقيرة – شبكة الحماية الاجتماعية أنموذجا(دراسة ميدانية في مدينة بغداد)، اطروحة دكتوراه منشورة، كلية الاداب، جامعة بغداد، ٢٠٠٧.

٢- انعام مزيد مزيل، سياسات الدعم الحكومي بين القبول الفكري وكلف التطبيق – دراسة تحليلية لتجارب دول مختارة- مع اشارة خاصة إلى العراق، اطروحة دكتوراه غير منشورة، كلية الادارة والاقتصاد، الجامعة المستنصرية، ٢٠٠٨.

برنامج الاغذية العالمي، الامن الغذائي وظروف المعيشة والتحولات الاجتماعية في العراق، ٢٠١٢.

٣- جاسم عواد، الفساد الاقتصادي في دول مختارة مع التركيز على العراق للمدة ٢٠٠٣-٢٠٠٧، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية الادارة والاقتصاد، جامعة البصرة، ٢٠٠٩.

٤- حسناء ناصر ووصال عبد الله، واقع شبكات الحماية الاجتماعية في العراق وأثرها في حماية المستهلك، المجلة العراقية لبحوث السوق وحماية المستهلك، مجلد١١،العدد٢، ٢٠٠٩.

٥- زينب هادي الخفاجي، شبكات الحماية الاجتماعية وتاثيرها في الحد من ظاهرة الفقر في بلدان مختارة، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية الادارة والاقتصاد، جامعة كربلاء، ٢٠٠٩

٦- سجاد عبد الفتاح، الفساد الاداري والمالي ومظاهره وسبل معالجته، ندوة، العدد٣، بغداد، ٢٠٠٧.

٧- سهير عبد المحسن محمد، المتغيرات النوعية المؤثرة في الاداء الاقتصادي للعنصر البشري مع التركيز على حالة العراق، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية الادارة والاقتصاد، جامعة المستنصرية، ٢٠٠٥.

٨- صباح رحيم مهدي، مستقبل التنمية البشرية في ضوء مستجدات البيئة الاقتصادية في العراق، اطروحة دكتوراه منشورة، كلية الادارة والاقتصاد، جامعة الكوفة، ٢٠١٠.

٩- عادل العلي، التامينات الاجتماعية – دراسة في جوانبها المالية والاقتصادية والاجتماعية وتطبيقاتها في العراق، مطبعة جامعة الموصل، ١٩٨١.

١٠- قاسم عباس، تطوير شبكة الاجتماعية في العراق، بحث ميداني، وزارة العمل والشؤون الاجتماعية، قسم البحوث والدراسات، ٢٠٠٥.

١١- قانون التقاعد والضمان الاجتماعي رقم ١٢٧ لعام ١٩٦٤.

١٢- كامل علاوي وحسن لطيف، الفقر ونظام البطاقة التموينية – دراسة تحليلية قياسية، مجلة الغري، كلية الادارة والاقتصاد، ٢٠١٣ .

١٣- لجنة الاستهداف للبطاقة التموينية، تعديل نظام الاستهداف للبطاقة التموينية على الموقع الالكتروني www.ositgov.iq/images.

١٤- اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي اسيا، الضمان وشبكات الامان الاجتماعي في اطار السياسات والاجتماعية.

١٥- ليلى كاظم واخرون، دور شبكة الحماية الاجتماعية في التخفيف من الفقر في العراق، وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للاحصاء وتكنولوجيا المعلومات، ٢٠٠٨.

١٦- محمد عبد صالح، تقويم السياسة السعرية الزراعية في العراق خلال الفترة الحصار مقارنة بعقدي التسعينات والثمانينات، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية الادارة والاقتصاد، الجامعة المستنصرية، ١٩٩٩.

١٧- محمد علي زيني، الاقتصاد العراقي الماضي والحاضر وخيارات المستقبل، دار الملاك للفنون والاداب، بغداد، ٢٠٠٩.

١٨- مسودة قانون الدستور والتقاعد والضمان ٢٠١٤.

١٩- ندوة هلال جودة، تحليل وقياس واتجاهات الفقر في العراق للمدة ١٩٨٠-٢٠٠٥، اطروحة دكتوراه غير منشورة، كلية الادارة والاقتصاد، جامعة البصرة، ٢٠٠٦.

٢٠- وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للاحصاء وتكنولوجيا المعلومات، العراق، المجموعة الاحصائية لعام ١٩٧٧.

٢١- وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للاحصاء وتكنولوجيا المعلومات، العراق، المجموعة الاحصائية لعام ١٩٨٠.

٢٢- وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للاحصاء وتكنولوجيا المعلومات، العراق، المجموعة الاحصائية لعام ١٩٨٥.

٢٣- وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للاحصاء وتكنولوجيا المعلومات، العراق، المجموعة الاحصائية لعام ١٩٨٩.

٢٤- وزارة التخطيط والتعاون الانمائي، ستراتيجية الوطنية لتخفيف من الفقر، العراق، ط١، ٢٠٠٩.

٢٥- وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للاحصاء وتكنولوجيا المعلومات، العراق،المجموعة الاحصائية السنوية لعام ٢٠٠٩.

٢٦- وزارة العمل والشؤون الاجتماعية، المجموعة الاحصائية السنوية، العراق، ٢٠٠٨.