استجابة مؤسسات الدولة للتغير واستيعابها له للحصول على استجابة مرنة وسريعة تجربة العراق في دائرة الرعاية الاجتماعية

د. ناهدة عبدالكريم حافظ(*)

المقدمة

ليسنا في معرض التنظير المجرد. كما إننا لا نميل إلى تناول موضوع هذه الدراسة من خلال رؤية شمولية Macro، بل سنحاول ان نبقى على صعيد الواقع الميداني الملموس او المتحقق، وان نتابعه من خلال رؤية ذات إطار تاريخي، فالتغير مهما كان مداه، ومهما كانت نتائجه، لا بد ان يحدث خلال زمن قد يطول او يقصر والحديث عن مؤسسات الدولة في الوطن العربي حديث ذو شجون. ففي أحيان كثيرة يلاحظ الباحث- بل وحتى الإنسان الاعتيادي- ان الدولة لا تنسجم دائما مع المجتمع، وان بينها وبين شعاراتها بون شاسع إلى حد ان الكلام عن الحداثة، وما بعد الحداثة، يبدو وكأنه نوع من (التحميل) غير المنطقي على أوضاعنا. فالدولة تضع قوانين حديثة، تستلم فيها العقيدة الإسلامية تارة، او القوانين الغربية تارة أخرى، إلا ان تلك القوانين تبقى مخترقة بعلاقات وقيم ما قبل الدولة. وهي علاقات لا تنسجم دائما مع مبدأ المواطنة وشعار الإنسان الصحيح في

(*) رئيسة قسم الاجتماع ـ كلية الآداب ـ جامعة بغداد.

المكان الصحيح كما ان تلك القوانين تنتهك من جانب اخر طبقا للمصالح الفردية من قبل اولئك الذين يمسكون بزمام السلطة.

ان دراستنا هذه تتناول دائرة عراقية مهمة، هي دائرة الرعاية الاجتماعية، التابعة لوزارة العمل والشؤون الاجتماعية. ولم يكن اختيارنا لها اعتباطي. فالعراق بعد عام ١٩٨٠ دخل نفقاً طويلاً مظلماً تمثل في الحرب مع ايران، ثم في احتلال الكويت، وفي حرب الخليج الاولى (١٩٩١) واخيرا في الحرب التي شنتها الولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا تحت شعار تبريري(هو اسلحة الدمار الشامل). وطول هذه العقود التي رافقها حصار دولي شامل منذ ايلول ١٩٩٠ حتى بعد اشهر من الاحتلال، كان المجتمع العراقي يحتاج إلى نظام فعال للرعاية الاجتماعية لكي يواجه الاثار المترتبة على الحروب والحصار. وقد اصدرت الحكومة قانونا للرعاية الاجتماعية برقم ١٢٦ لسنة ١٩٨٠، أي قبيل انفجار الحرب العراقية الإيرانية وعلى نحو بدا وكأنه نوع من التحسب المسبق باثار تلك الحرب.

ومع استمرار مسلسل الحروب، كان ينبغي اجراء تغيرات بينوية ووظيفية على دائرة الرعاية الاجتماعية لكي تلبي الحاجات المستجدة الناجمة عن ذلك المسلسل. فهل تحقق ذلك؟ والى أي حد كان لتلك التغيرات اثر في النصوص على استجابة سريعة ومرنة لحاجات المواطنين؟

ان هذه الدراسات تستهدف الاجابة على السؤال التالي:

هل كانت دائرة الرعاية الاجتماعية، باقسامها الأساسية، واهمها: أقسام رعاية الايتام ومن في حكمهم ضمن مؤسسات ايوائية، ورعاية المعوقين، وصندوق راتب الرعاية الاجتماعية.. بمستوى الحاجات التي تضغط على المجتمع جراء الحروب والحصار. ما الذي تغير؟ وما الذي لم يتغير؟

ان فرضيتنا الأساسية هي: ان التغير لم يكن بمستوى تلك الحاجات الضاغطة على المجتمع. وبالتالي فأن الخدمات التي اتجهت للمواطن رغم أهميتها كانت محدودة. أود قبل ان انهي هذه المقدمة ان اشكر.....

المبحث الأول

الحاجة إلى التغيير والتطورات

أولا:- بعض المفاهيم الأساسية

الرعاية الاجتماعية جهد قديم يتصل بتراث المجتمع الديني وأعرافه وقد اتخذ طوال قرون طابع الاحسان والمساعدة وارتبط ببعض منظمات المجتمع المدني التقليدية، كالمؤسسة الدينية، والعشيرة، والصنف، الا انه مع ظهور الدولة اصبح أحد وظائفها، تعبر عن مسؤليتها ازاء مواطنيها(*). والدولة العراقية الحديثة التي ظهرت عام ١٩٢١ بعد احتلالين تركي (عثماني) وبريطاني، لم تنشأ وزارة للعمل والشؤون الاجتماعية الا في اواخر الثلاثينيات ولم تنشأ دائرة عامة للخدمات الاجتماعية الا مطلع العقد الخامس من القرن العشرين. ومنذ مطلع القرن المذكور نشطت جمعيات طوعية اهلية لتقديم مختلف اوجه الرعاية لمن يحتاجها لذلك مثلا (ميتم الآباء الكرمليين الحديث) في بغداد الذي ضم مدرسة داخلية ايوائية واخرى للتدريب على الخياطة ومدارس للتمريض وبلغ عدد المستفيدات (١٧٠٠ طالبة)

(*) يجد المرء في قوانين اورنمو(٢١١٣- ٢٠٩٥) ولبت عشتار(١٩٣٤- ١٩٢٤) قبل الميلاد وشريعة حمورابي(١٧٩٢-١٧٥٠ ق.م) مقدمات مهمة للعمل الاجتماعي والرعاية الاجتماعية وخصوصا فيما يتعلق بالاسرة.

وتأسست جمعية اليتيم الاسلامي عام ١٩٢١ وجمعية حماية الاطفال عام ١٩٢٨ وجمعية الخدمات الدينية والاجتماعية التي ادلت اهتماما خاصا لمشكلة البقاء بالتعاون مع منظمة الصحة العالمية. لكن كل تلك الجهود الطوعية اندثرت حين اخذت الدولة على عاتقها الرعاية الاجتماعية بعد عام ١٩٥٨ حيث صدر قانون المؤسسات الاجتماعية رقم (٤٢) في سنة ١٩٥٨. وبعد تأميم النفط عام ١٩٧٢ وتوفر الاموال اللازمة تعاظم دور الدولة وانحسر العمل الطوعي كليا[١] نقصد بالرعاية الاجتماعية في هذه الدراسة تلك الجهود الرسمية المنظمة التي استهدفت تقديم عدة انواع من الخدمات هي:

أ- راتب شهري منظم للاسر الفقيرة.

ب- خدمات ايوائية للايتام ومن في حكمهم

ج- خدمات للمعوقين.

د خدمات للمسنين والمقعدين.

وهي بمجموعها تقدم من خلال أقسام متعددة منها:

دور الدولة ودور العاجزين ودور الحضانة واقسام العوق البدني والفيزياوي وصندوق ولجنة رعاية الاسرة.

والمؤسسة شخص اعتباري ينشأ بتخصيص مال لمدة غير معينة لعمل ذي صفة إنسانية او دينية او علمية او فنية او لأي عمل آخر من أعمال البر أو النفع العام دون قصد ربح مادي.

---

(١) تراجع تفاصيل في: د. كريم محمد حمزة ود. عدنان ياسين مصطفى واقع مؤسسات العمل الاجتماعي في العراق- بغداد- كانون الاول- ٢٠٠٢(بحث مقدم إلى جامعة الدول العربية- مجلس وزراء الشؤون الاجتماعية العرب). ص١٥ وما بعدها. خلال الفترة ١٩٢١- ١٩٣٧ تم إنشاء(٨) جمعيات للرعاية الاجتماعية والعمل الاجتماعي.

يقال الرعاية بالمؤسسات هي الرعاية التي تقدم داخل المؤسسات من النواحي الصحية والاجتماعية.

اما الرعاية خارج المؤسسات لتقديم المساعدة التي يحتاجها الفرد دون ان يستدعي ذلك إقامة في مؤسسة معينة. ويمكن النظر إلى المؤسسات بوصفها وحدات بنائية تكون بمجموعها ما يمكن ان نسميه البناء الاجتماعي او الهيكلي للدائرة.

ان أحد الاسئلة المطروحة في هذه الدراسة تتناول الجانب الوظيفي. فهل كان هناك تغير ملموس انطوى على تحول من الخدمة المؤسسية إلى خدمة غير مؤسسية عبر زمن قد يزيد على ثلاثة عقود؟. ان للمؤسسة عناصر مهمة يمكن ان تكون موضوعا للتغير بعضها مرن وبعضها الآخر صلب وعلى درجة من الجمود. ولعل أهم عناصر أي مؤسسة للرعاية الاجتماعية هي: اطارها التشريعي- كادرها الوظيفي (الاداري والفني) برامجها- والمستفيدين منها، تم بنائها المادي وادارتها ومستلزماتها، فضلاً عن مكان تواجدها وسنحاول في الصفحات التالية دراسة عدد من هذه العناصر في مقدمتها:

أ- الجانب التشريعي
ب- المستفيدون
ج- التكنلوجيا
د- العاملون.
هـ- أماكن العمل

على اساس ان بعض التغيرات حدثت في البناء الاجتماعي للدائرة (مثل حذف او الغاء قسم من اقسامها، او اضافة قسم جديد) او في وظائفها (مثل توسيع دروس نشاطها ليشمل مستفيدين من ذوي الصفات الجديدة (الريفيون- مقابل الحضريين/ الاطفال مقابل المسنين). فالتغير الذي نعنيه هنا هو ذلك الذي يتناول البناء او الوظيفة او كلاهما. ان هذه التطورات ليست بعيدة عن اساسيات ومبادئ علم اجتماع التنظيم. فقد أشار ستاربك إلى ان نمو المنظمة يعني

التغير بحجمها حينما يقاس بحجم العضوية (أي عدد الافراد فيها) أو حجم الاستخدام كما اشار لترر إلى قياس الحجم عن طريق الهيكل التنظيمي أي انه يمكن قياس النمو من خلال التقسيمات المتنوعة كما يعكسها التوسع الحاصل فيها أفقيا أو عمودياً وذلك لأنه تقسيم العمل يؤدي بدوره إلى زيادة عدد المستويات التنظيمية المختلفة وإضافة اختصاصات جديدة. وقد يعتمد في قياس الحجم على مؤشرات مثل: عدد العاملين والمدخلات والمخرجات والمؤشرات المالية والهيكل

ان من الممكن النظر إلى التغير من حيث عوامله ايضاً. فهناك تغيرات مصدرها خارجي، واخرى مصدرها داخلي وفي حالة العراق كان لنوعي العوامل تأثيره المهم كما سنبين. غير ان التغير لا يعني انه يقع بناءاً على تلك العوامل فقط فالدائرة او المنظمة قد تكون ذات بناء صلب جامد، او ذات بناء مرن. والحكم على أي منهما ليس بيديها. فقد أظهرت احدى الدراسات ان المرونةFlexibility قد توفر فرصة للحصول على مكاسب ومصالح شخصية كما ان التصلبRigidity قد يظهر نفس نتائج المرونة احياناً[٢] أي ان العوامل- خارج المنظمة- قد ينحسر تأثيرها أحياناً إذا كانت المنظمة نفسها مغلقة او غير قابلة للتغيير، او لا تتوفر لها إمكانيات التغيير. وهناك نقطة أخرى مهمة في هذا الصدد وهي ان التغير ليس مطلوبا لذاته. وان كانت الدولة قد تتجه إلى مشاريع جديدة او احداث تغيرات في

(٢) راجع تفاصيل في د. خليل محمد حسن الشماع ـ نظرية المنظمة ـ بغداد ـ دار الشؤون الثقافية ـ ١٩٨٩ ـ ص ٣٦٧ وما بعدها.

(٣) يراجع للاستزادة: دوامة Bureacratic Flexibility,- Cohen. H in, British. J.S. Vol- XXI- 1970 397- 398

مؤسسات قائمة لاغراض دعائية احياناً. ففي كثير من دولنا العربية، ودول العالم الثالث تحتاج الدولة ان تظهر وتشتهر (إنجازاتها) لكي تغطي على بعض أشكال ممارساتها. وبالتالي فأن التغير الحقيقي يعكس حاجات حقيقية يعيشها الناس في المجتمع او في المؤسسة ذاتها. ومن المهم ان نلاحظ ان هذا التغيير الذي يبدد في وقته أو ظروفه منهما، قد لا يظل كذلك من زاوية من اتخذ القرار في ظل ظرف اخر. فعلى سبيل المثال أنشأت وزارة العمل والشؤون الاجتماعية مركزا قوميا للبحوث الاجتماعية والجنائية مطلع العقد السابع من القرن الماضي وذلك لكي يقوم بدراسات اجتماعية واخرى عن الجريمة والسلوك المنحرف الا ان المركز وبعد اقل من عقدين من الزمن الغي كلياً واهمل تراثه في إطار ما سمي بجملة (الترشيح الإداري) وهي جملة دمرت العديد من مؤسسات البحث العلمي في القطر العراقي.

ان علم اجتماع التنظيم وعلم النفس الاداري وغيرهما من حقول المعرفة تقدم نماذج متعددة للتغيير(٤) قد لا تنطبق على اوضاع دائرة مؤسسات الرعاية الاجتماعية في العراق. لكننا هنا ننطلق من قضية مضادها: ان حاجة المجتمع العراقي وظروفه التي تمخضت عن النزاعات والحصار كانت تتطلب احداث تغيرات مقصودة ومخططة على نسق الرعاية الاجتماعية للمواطن بكل ما يعنيه من جوانب مادية وتشريعية وفنية من خلال:

أ- التوسع في أعداد المستفيدين.

ب- إدخال تنوع مناسب في برامج الخدمات والرعاية.

ج- تطوير التكنولوجيا والمستلزمات الأخرى الضرورية

د- تطوير المرجعية العلمية للنشاط

(٤) د. الشماع- مصدر سابق- ص ٣٩٠ وما بعدها.

هـ- زيادة عدد العاملين وتطوير كفاءاتهم.

ويتعلق بذلك: إدخال تعديلات ملائمة على الأطر القانونية، وإيجاد أماكن عمل مناسبة.

ان نظم الرعاية الاجتماعية- في كل المجتمعات الإنسانية- هي عبارة عن جهد منظم يعمل على إشباع حاجات معينة لفئات من الناس لا تبدو قادرة على مساعدة نفسها بنفسها وبذلك تتدخل المؤسسة الدينية، او منظمات المجتمع المدني، او الدولة لتوفير تلك المساعدة وبمعنى اخر ان برامج الرعاية، الرسمية وغير الرسمية هي تعبير عن حاجة قائمة. وان تلك البرامج ان لم تتغير مع التغير في حجم وتوزيع الحاجة بشريا وجغرافيا، فأنها تفقد جانبا من فعالياتها وأهميتها.

ثانياً: هل كانت هناك حاجة للتغير؟

ما دمنا قد ربطنا بين مفهوم التغير ومفهوم الحاجات، فان من البديهي ان نتساءل عن إذا كان المجتمع العراقي قد شهد بالفعل تعاظماً في حاجات سكانه إلى برامج الرعاية الاجتماعية؟

ان نظرة على اوضاع العراق منذ مطلع العقد السابع من القرن الماضي تظهر جملة من الحقائق المهمة:

١- ان العراق حقق زيادة كبرى في دخله عن طريق الريع النفطي بعد التأميم مما اتاح له القيام بكثير من المشاريع الاجتماعية والتنموية المهمة فأصدرت قرارات مجانية والزامية التعليم وقانون محو الأمية الإلزامي، وانشأ الكثير من المشاريع الصناعية والخدمية. وقد أطلق على عقدنا السبعينات مصطلح (التنمية الانفجارية) وبغض النظر عن مدى نجاح تلك المحاولات فان الباحثين

الذين تناولوا تلك الفترة أكدوا على تحسس اوضاع الإنسان العراقي. فعلى سبيل المثال ان العراق حقق نسبة نمو عالية بين ١٩٧٠-١٩٨٠ بلغت حوالي (١١،٣%) سنوياً. وشهد المجال الاجتماعي بالذات تطورا بنسبة نمو مقدارها (٥،٨%) (التعليم والصحة بصورة أساسية) وتزايد نصيب الخدمات الاجتماعية من الناتج المحلي من ٦٩٠ مليون دينار (أكثر من ملياري دولار) إلى اكثر من ثلاثة مليارات دولار أي بمعدل نمو سنوي بلغ (١٠،٤%)(٥).

٢- غير ان تلك الانجازات سرعان ما بدأت تتأثر اثر اشتعال الحرب العراقية الايرانية. حيث بدأت الدولة بالاتجاه نحو تهيئة مستلزمات مواصلة الحرب مع تراجع تدريجي في مجالات الرعاية الاجتماعية والعمل الاجتماعي(*). ويبدو ان الدولة حاولت ان تتخذ اجراءا قانونيا وقويا عشية الحرب وقبل وقوعها بشهري تقريباً حيث اتخذ قرار إصدار قانونا للرعاية الاجتماعية.

٣- بتاريخ ١٩٨٠/٦/٢٨. وكانت عدة قوانين قد اصدرت قبل ذلك ذات صلة. ومنها قانون الخدمة والتقاعد العسكري (رقم ١ لسنة ١٩٧٥) وقانون تمليك العقار للعسكريين و عوائل شهداء الجيش (رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩) وقد حاولت الدولة ان توجد مظلة أمان اجتماعي للأسر والشهداء و آسرهم وغيرهما من فئات ضحايا الحرب والنزاعات الداخلية.

---

(٥) د. محمد المهاجر- الفقر في العراق- قبل وبعد حرب الخليج- الاسكوا- نيويورك- ٩٩٨- ص٥ كذلك راجع د. كريم محمد حمزة- الحصار الاقتصادي ومشكلة الفقر- بغداد- إذا ١٩٩٩ صفحات متفرقة. ولا شك ان ذلك يرجع أساسا الغيت تعاظم عائدات النفط حيث قدرت بحوالي(٩٥) مليار دولار بين ١٩٧٣-١٩٨٠

(*) يلاحظ ان قطاع الخدمات حقق في عقد الخمسينات من القرن العشرين معدل نمو عالي بلغ (٨،٩%) أكدوا ان هذا المعدل انخفض ألغيت (٣،٥%) في الستينات بسبب عدم استقرار السياسي

٤- غير ان ما حدث في أواسط الثمانينات تقريبا كان مفاجئا. فالدولة- كي تقلص النفقات- أطلقت شعار (الترشيق الاداري). الذي ألغت بموجبه الكثير من المديريات والأقسام في وزارات الدولة ومؤسساتها. وصدر بالنسبة لوزارة العمل والشؤون الاجتماعية عام ٩٨٧ قانون جديد قلص من مديرياتها وأقسامها. وقد ترافق مع هذا الإجراء قيام أعداد كبيرة من الموظفين الإداريين والباحثين والاجتماعيين بتقديم طلبات إحالة على التقاعد بسبب اعتبارهم فائضين من قبل إدارات الوزارة والوزارات الأخرى. وهكذا تقلص عدد العاملين، كما تقلص عدد الأقسام دون إخلال أساسي بالوظائف.

٥- استمرت الحرب العراقية الايرانية حوالي ثماني سنوات، ثم تلتها حرب أخرى اثر دخول الجيش العراقي إلى الكويت وحدوث حرب الخليج الثانية، وفرض الحصار الدولي على العراق(*) لقد شهدت هذه الفترة أيضا، موت الآلاف من العراقيين، واسر آلاف أخرى منهم، فضلا عن تدمير البنى التحتية إلى جانب توقف تصدير النفط العراقي مما يعني ان أحد أهم مصادر الدخل القومي قد توقفت. مما جعل الدولة تلغي العديد من المشاريع وتعتمد على مشاريع التمويل الذاتي. وبدون ان ندخل في تفاصيل كثيرة يمكن ان نقول بلا تردد ان تلك الأوضاع قد أدت إلى مآس إنسانية كبرى كان على المؤسسات الرعاية الاجتماعية، ان تتكيف لها لكي تحد من آثارها على الفرد والمجتمع. ان من الممكن ان نلاحظ مدى تعاظم الحاجة إلى برامج الرعاية الاجتماعية مؤسسية

(*) فرض الحصار الدولي على العراق بموجب القرار(٦٦١) بتاريخ١٩٩٠/٨/٦ وبناءا على ذلك اعتمد العراق نظام البطاقة التموينية. وهو نظام(التموين) الذي طبق ابان الحرب العالمية الثانية والذي يقدم سلعا مدعومة للأسر العراقية بحسب عدد أعداد

وغير مؤسسية، وصحية وغير رسمية إذا القينا نظرة سريعة على البيانات والملاحظات التالية(*).

أ- أدت الحروب إلى تعاظم أعداد الأيتام وتعاظم أعداد الأسر التي تقودها نساء. ويعني ذلك فيما تعنيه الحاجة إلى مؤسسات ايوائية للايتام ومن في حكمهم والى برامج رعاية لأسر النساء.

ب- كذلك أدت الحروب إلى تعاظم أعداد المعوقين، وهو ما يعني الحاجة إلى تطوير نظام تشخيصي العوق، وتطوير المؤسسات الأيوائية وغير الايوائية الخاصة بأصناف المعوقين.

ج- تعاظم عدد الفقراء بشكل يلفت النظر. صحيح ان للفقر جذور تاريخية عميقة في العراق وخصوصا في الريف، وبين النساء، إلى ان بعض البيانات تشير إلى تحسن أوضاع المواطن العراقي خلال عقد السبعينات من القرن الماضي. غير ان الأمر اختلف بعد ذلك. فعلى سبيا المثال انخفض معدل نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي من (٣٢،٤%) عام ٩٩٧ إلى (١٦،٦%) في عام ٢٠٠٠. ويذكر تقرير لمنظمة الأغذية والزراعة الدولية FAO ان كان هناك سقوط متزامن في الدخول الشخصية للسكان في مجال القوة الشرائية. وفي جنوب ووسط العراق يبلغ أوطأ دخل شهري لمستخدم حكومي (الراتب+ المخصصات) حوالي (٥٠٠-٦٠٠) دينار اما معدل الراتب الشهري لموظف

(*) ليس لدينا بيانات عن اعداد الايتام والمعوقين فقد كانت الدولة تحجب مثل هذه الأرقام وتعتبرها سرية. غير ان لدينا بعض الملاحظات الدولية المهمة ومنها تلك التي وردت في تقارير اليونسيف. إذ لاحظ أحد التقارير ان تدهور الحياة الأسرية ينعكس على الأطفال ويجعلهم ضحايا العلف. كما ان سوء الظروف الاقتصادية أدى انتشار الأمراض وسوء التغذية.

الخدمة المدنية فهو (٥٠٠٠) دينار أي ما يعادل (٢،٥) دولار أمريكي بسعر التصريف غير الرسمي. ويمكن للعمال المهرة ان يكسبوا (٥٠٠) دينار يوميا إذا وجدوا عملا (اقل من ربع دولار) ويصف يتم نيبلوك، بعد رصد شخصي للأوضاع الاقتصادية في مدينة بغداد أجراه من خلال زيارتين (تشرين الأول/ نوفمبر ١٩٩٧ و آذار/ مارس ٢٠٠٠) الوضع بالقول انه نتيجة للنمو السكاني كان معدل الانخفاض للفرد الواحد الذي أصاب إجمالي الناتج المحلي منذ عام ١٩٨٩ اكبر من الرقم العالمي وتتحدد تقديرات عام ١٩٩٥ إجمالي دخل الفرد بما لا يزيد عن (٢٠٠) دولار سنويا في حين كان البنك الدولي قد قدره بحوالي (٢٨٤٠) دولارا عام ١٩٨٩[٦] أظهرت دراسة اعتمدت على مسوحات الفية من الأسر موزعة على (٥٨) منطقة سكنية في ثلاث محافظات عام ١٩٩٨ ان نسبة الفقراء بلغت في عموم الفية (٦٢%) إلى (٦١،٦%) للحضر (٦٣،٥%) للريف[٧].

، وبناءا على تقدير تقريبي لحجم السكان (بلغ حسب التعداد الرسمي لعام ١٩٩٧ حوالي (٢١) مليون (٢٠٠) ألف عام ٩٩٩ وبناء على معدل نمو سكاني مفترض هو (٢،٧%)، اتضح ان عدد الفقراء فقرا مدقعا بلغ (٨٣٩٨٨٠٩) نسمة وان عدد الفقراء فقرا مطلقا بلغ (١٠١٤٤٨٣٠) نسمة. كما أظهرت التقديرات ان هناك حاجة إلى (١٧٧١٣٠٨٨١٨٠) مليار دينار شهريا لردم فجوة الفقر المدقع أي ان الافراد الفقراء فقرا مدقعا والبالغ عددهم (٨٣٩٨٨٠٩) يدون نسبة إلى

---

(6) Niblock T, Pariah States- and Sanctions in the Middle East- LondonK Lynne Rienner- ٢٠٠٠-PP. ١٧٥_١٧٧

(٧) شيماء فالح حسن- تشخيص وتحليل التفاوت في توزيع الدخل مع إشارة خاصة للعراق للفترة ١٩٨٨- ١٩٩٨- رسالة دكتوراه غير منشورة- بغداد- كلية إدارة واقتصاد- ١٩٩٩- ص ١٦٥

(٢١٠٩) دينارا لكل فرد شهريا للوصول إلى خط الفقر المدقع ويحتاج الفقراء فقرا مطلقا إلى (٣٥٧٩) دينار شهريا للوصول إلى خط الفقر المطلق[٨].

جدول رقم(١)[٩]

مؤشرات الفقر في العراق للأعوام ١٩٨٨-١٩٩٣-١٩٩٩

المؤشر	١٩٨٨	١٩٩٣	١٩٩٨
خط الفقر المدقع للفرد	١٨٦٣٥دينار/ شهر	٦٤٩٠٧٦دينار/ شهر	٨٤٠٥ دينار/ شهر
خط الفقر المطلق للفرد(حضر).	٣٣٢٢٣ دينار/ شهر	١٠٢٩٩٨١ دينار/ شهر	١٣١١٢دينار/ شهر
خط الفقر المطلق للفرد(ريف).	٢٩٩١١ دينار/ شهر	٩٤٣٥٠١ دينار/ شهر	١٢٩٧٠ دينار/ شهر
% الفقراء فقرا مدقعا(حضر)	%٣،٠١٧	%٢٠،٨٤	%٣٨،٧٧١
% الفقراء فقرا مدقعا(ريف).	%٨،٢٥٢	%٢٢،٢٨	%٣١،١٩٩
% الفقراء فقرا مطلقا(حضر)	%٢٤،٩٤٢	%٧٢،٠٧	%٤٢،٣٩٠
% الفقراء فقرا مطلقا(ريف)	%٣٣،٨٥٠	%٧١،٦٥	%٤٢،١٢٦

(٨) محمد علي موسى المعموري- تحليل سلوك الفقر بين اثر النمو الاقتصادي واتجاهات السياسات الاقتصادية(العراق حالة دراسية) رسالة ماجستير غير منشورة- كلية الإدارة والاقتصاد- بغداد- ٢٠٠٠- ص١٦٦وص١٧١.

(٩) نفس المصدر- ص١٧٠

عدد الفقراء فقرا مدفعا في القطر	٧٦٤٤٣٠ فرد	٤١٣٨٤٨٨ فرد	٨٣٩٨٨٠٩ فرد
عدد الفقراء فقرا مطلقا في القطر	٧٦٤٤٣٠ فرد	٤١٣٨٤٨٨ فرد	١٠١٤٤٨٣٠ فرد
فجوة الفقر المدقع	٢٩١٢٢١٠ دينـــــار/ شهر	٢٣٣٣٧٩٠٩١ دينـار/ شهر	١٧٧١٣٠٨٨١٨٠ دينار/ شهر
فجوة الفقر المطلق	٣٢٩٥٧١٤٣ دينـــار/ شهر	٣٨٨٤٥٥٤٢٥٠ دينار/ شهر	٣٦٣٠٨٣٤٦٥٧٠ دينار/ شهر

تظهر بيانات الجدول الارتفاع الكبير في نسبة انتشار الفقر بنوعيه المطلق والمدقع بسبب سوء إدارة الاقتصاد، واستمرار الحصار، والظروف العسكرية التي أحاطت بالقطر. غير ان الجدول يظهر أيضا ان تلك النسبة انخفضت كثيرا عما كانت عليه عام ١٩٩٣ وذلك لسبب رئيسي هو تطبيق من مذكرة التفاهم بين العراق والأمم المتحدة والتي سمحت بيع كميات من النفط العراقي لشراء مواد إنسانية.

لقد أسهبنا قليلا في عرض البيانات الخاصة بالفقر لسبب واضح هو ان الجانب الأكبر من برامج الرعاية الاجتماعية في العراق كان يستهدف التعامل مع الفئات الفقيرة والمهمشة والتي أجملها تحت عنوان (الأسرة) وقسمها إلى نوعين: هما: الاسرة ذات الدخل المنخفض وهي التي لها دخل لكن دخلها يقل عن الحد الأدنى لأجر العامل غير الماهر. وتتحدد مصادر دخل الاسرة بجميع الإيرادات ومن أي نوع سواء أكانت مستمرة أماكن عارضة. وقد نصت المادة (١٢) من قانون الرعاية الاجتماعية بأنه إذا كان للشمول براتب الرعاية دخلا آخر خفض راتبه بمقدار دخله مع مراعاة ان الإيرادات من الصناعات المنزلية وتربية الدواجن

في المُنزل وزراعة الأرض الملحقة به لا تعد من الدخل وكذلك القيمة الايجارية للعقار إذا كان مشغولا من قبل الاسرة فضلا عن راتب الجندي المكلف بالخدمة العسكرية الإلزامية، أما النوع الثاني من الأسر فهي معدومة الدخل. وقد عرف القانون الاسرة بأنها(الزوج او الزوجة او كليهما والأولاد ان وجدوا او الأولاد وحدهم ولا يعتمد بمحل سكن أفرادها. وفي حالة تعدد الزوجات تعد أسرة واحدة وعند وفاة الزوج تشكل كل أرملة أسرة مستقلة بذاتها[١٠].

تظهر البيانات السابقة ان الحاجة إلى التعامل مع الفقر والفقراء قد تعاظمت وان نسق الرعاية الاجتماعية الرسمي كان ينبغي ان يتغير لكي يواجه تلك الحاجة.

(١٠) قانون الرعاية الاجتماعية رقم(١٢٦) لسنة ١٩٨٠- المادة التاسعة.

المبحث الثاني

مؤشرات التغير والجمود في مواجهة الحاجة إلى الرعاية الاجتماعية

في ضوء الظروف الصعبة التي نجمت عن الحروب والصراعات الدموية والحصار الشامل كان لابد لمؤسسات الرعاية الاجتماعية-وخصوصا دائرة الخدمات الاجتماعية التي تتعامل مباشرة مع الأسر الفقيرة ومع الفئات الضعيفة والمهمشة مثل الايتام والمكفوفين والمسنين العاجزين والمعوقين بمختلف فئاتهم.

ومع اننا سنلاحظ ان هناك مؤشرات إيجابية تمثل استجابة للتحديات التي تمثلها الحاجات المتفاقمة في المجتمع فأننا سنلاحظ مؤشرات سلبية، وفي الحالتين لابد ان نلاحظ أيضا ان ظروف الحصار خصوصا قد قلصت كثيرا من قدرة الدولة على الإنفاق في المجالات الاجتماعية.

١. التغيرات في الهيكل التنظيمي للوزارة

شهد هذا الهيكل تغيرات كبيرة منذ أوساط الثمانينات. وسواء أكان ذلك يهدف الحد من المصروفات او الترشيق الاداري، فأن الوزارة كانت تضم عدة مؤسسات وتضم كل مؤسسة أكثر من إدارة عامة. فمثلا كانت المؤسسة العامة للتقاعد والضمان الاجتماعي تضم إدارة عامة للعمل واخرى للتقاعد وتضم المؤسسة العامة للإصلاح الاجتماعي إدارة عامة لإصلاح نزلاء السجون، واخرى لإصلاح الأحداث كما ان المؤسسة العامة للرعاية الاجتماعية تضم دائرة للخدمات

الاجتماعية واخرى لرعاية المعوقين لكن هذا الهيكل انكمش وتحولت المؤسسة إلى إدارة عامة واحدة. وهذا يعني:

أ. تراجع عدد القيادات الادارية العليا.

ب. تراجع أعداد الموظفين الإداريين والفنيين.

ج. التغاضي عن الاختصاص الأدق لصالح الاختصاص الأعم.

فضلا عن ان بعض الوحدات ألغيت كليا من الهيكل التنظيمي للوزارة مثل المركز القومي للبحوث الاجتماعية والجنائية.

وبينما نص قانون الوزارة على ان يكون لها وكيلان (المادة الثالثة) من القانون الصادر عام ١٩٨٧(*) فأن هذا النص لم يتحقق وكان للوزارة في احسن الأحوال وكيل واحد. اما مجلس الوزارة الذي نصت على تشكيله المادة السادسة ويضم عدة جهات بالإضافة إلى عدد من المدراء العامين، فأنه ظل مجرد نص لم يتحقق على صعيد الواقع. ان قانون الوزارة المذكور استهدف تقليص الهيكل التنظيمي بدرجة كبيرة. كما انه جعل المستويات العلمية المطلوبة للقيادات الادارية العليا مستويات بسيطة لم تزد على درجة البكالوريوس دون شروط تتعلق بالخبرة او الممارسة السابقة التي تؤهل الشخص لأداء مهامه على نحو افضل. ولاشك ان هذا يعكس عدم اهتمام الشرع بتطوير القيادات الادارية على نحو يتناسب مع ثقل مسؤولياتها ازاء حاجات المجتمع.

واليوم تضم دائرة الرعاية الاجتماعية، صندوق رعاية الاسرة ضمن بناية الدائرة المذكورة. ولم تدخل أية تعديلات مهمة على قانون الرعاية الاجتماعية رقم

(*) صدر القانون برقم(٢٩) لسنة ١٩٨٧.

(١٢٦) لسنة ١٩٨٠. وظل الهيكل التنظيمي دون تغيير (بالنسبة لراتب الرعاية) حيث يضم ثلاث وحدات هي:

أ. **قسم رعاية الاسرة:** ومهمته رعاية الأسرة تربويا واجتماعيا وثقافيا. والواقع ان هذا ظل يدون نشاط يذكر وخصوصا خلال السنوات الأخيرة إذ لم تكن هناك وسائط نقل ولا تمويل كاف للقيام بالزيارات الأسرية والاطلاع على أوضاعها ميدانيا.

ب. **صندوق رعاية الاسرة:** ومهمته صرف رواتب الأسر المشمولة براتب رعاية الاسرة والإشراف على أعداد لجان رعاية الاسرة من خلال تدقيق قراراتها والمصادقة عليها.

ج. لجان رعاية الاسرة: وتؤلف في المحافظات بأوامر تصدر عن المحافظين اما في بغداد فتؤلف بأمر من دائرة الرعاية الاجتماعية. والى هذه اللجان يتقدم طالبو راتب الرعاية الاجتماعية من خلال استمارة تتضمن معلومات مختلفة عن طالبي الراتب.

ان هذه التشكيلة الادارية ظلت على حالها منذ إصدار القانون مع جمود تام لقسم رعاية الاسرة وبالتالي فأن ثقل العمل كان منصبا على الصندوق واللجان.

وبالمقابل فأن الهيكل التنظيمي لدائرة الرعاية الاجتماعية التي تضم دور الدولة للايتام ومن في حكمهم، والمسنين والمعتدين والمعوقين، ظلت كما هي مع تعديلات جزئية تمثلت في وضع أسس للتصنيف على اساس العمر (دور الدولة للصغار ودور الدولة للكبار) إلى جانب تصنيف المعوقين، مع تراجع واضح لأنشطة وبرامج التشخيص العلمي للعوق.

٢. البنايات

يمكن القول ان بنايات دور الدولة للايتام قد تحسنت حيث تم ترميم بعضها، فيما أستؤجرت او أنشئت بنايات جديدة لكنها لم تكن معدة أصلا لتقديم خدمات كهذه. ومنذ عام ٢٠٠٢ كان هناك توجه نحو إقامة مؤسسات للإيواء ذات مساحات واسعة واقسام كثيرة تضم أعدادا كبيرة من المستفيدين. وبالفعل تم إنشاء (قرية عائلة العراق) التي أريد لها ان تكون خاصة لأبناء الشهداء قبل غيرهم. الا ان المبالغة في بنائها والمواد والمستلزمات المستخدمة فيها ونمط التعامل مع مستفيدين جعلها بمثابة صورة مختلفة ذات مضمون طبقي مميز قياسيا إلى دور الدولة الأخرى(*).

اما بالنسبة لراتب الرعاية فقد تم ضم صندوق رعاية الاسرة عام ١٩٩٠ إلى بناية دائرة الرعاية الاجتماعية المؤلفة من عشرة طوابق حديثة. ويشغل الصندوق طابقين فيها. وقد اصبح العمل في موقع كهذا لا يتناسب مع طبيعة العمل وحجمه كما ان مراجعات المواطنين أصبحت بالغة الصعوبة خاصة وان معظمهم من كبار السن والمرضى والمعوقين الذين يصعب عليهم اعتلاء السلالم. ان مكان العمل الحالي لصندوق الرعاية يشكل بالقياس إلى التخصيصات الضخمة لنشاط صورة واضحة لعدم الموازنة مع ارتفاع أعداد المستفيدين وازدحامهم في هذا المكان الضيق. فضلا عن كونه يؤدي إلى حالة من الضيق والتوتر لدى كل من العاملين والمراجعين ويشكل عبئا نفسيا عليهما معا. ومن المعروف في الدراسات

(*) يمكن القول ان تلك المبالغة وبالرغم من الآلاف الهائل على هذه المؤسسة، إدارات ألغيت فشل التجربة وان كان تقويمها الموضوعي لم يحصل بسبب ضيق الوقت بين بدء نشاطها وانهيار النظام السياسي في ٢٠٠٣/٤/٩

الاجتماعية والنفسية ان شدة الازدحام تؤدي إلى توترات قد تؤدي بدورها إلى تصادم سلوكي.

ويتصل بضيق البناية، وكما لاحظت احدى الدراسات الميدانية محدودية بعض الأجهزة المهمة مثل أجهزة التكييف، كما ان الموجود فيها يحتاج إلى إصلاح فضلا عن الافتقار إلى الإضاءة الكافية كما ان عدد دورات المياه المتوفرة لا يتناسب مع الأعداد المتزايدة للمراجعين(١١).

٣. المستفيدون:

بالإضافة إلى الأسر الفقيرة فان قانون الرعاية الاجتماعية رقم (١٢٦) لسنة ١٩٨٠ شمل اضافة متعددة من المستفيدين. وبناءا عليه كانت هناك دور الدولة للصغار والكبار والأطفال والمركز التشخيصي للعوق الذي يستهدف تحديد نوع العوق تمهيدا لإحالة المعوق إلى الجهة التي تعنى به. ثم مركز رعاية المعوقين بدنيا الذي يوفر للمستفيدين فرص العلاج والتأهيل كما يوفر لهم الأجهزة التعويضية ومركز رعاية المكفوفين، ومركز رعاية المعوقين والعاجزين كليا فضلا إلى الورش الحميمة والجمعيات التعاونية(*) لقد أشرنا إلى ان كل الأدلة المنطقية والميدانية تؤكد ان المجتمع العراقي، وبسبب الحروب والنزاعات شهد ظهور أعداد

(١١) ـ كوثر إبراهيم العبيدي - المضامين الاجتماعية والاقتصادية لراتب رعاية الاسرة وانعكاساتها على العائلة العراقية- رسالة دكتوراه غير منشورة- كلية الآداب- قسم الاجتماع- ٢٠٠٢- ص ٧١وما بعدها.

(*) والواقع ان هذه التشكيلة المتداخلة والمعقدة من الدوائر النوعية التي تؤدي خدمات متباينة كما يمكن لو ان التغير قد اخذ مجراه الحقيقي استنادا الغيت الحاجات الواقعية للمجتمع ان تتحول الغيت وزارة للتأمينات الاجتماعية إنسانية وزارة للرعاية الاجتماعية.

متزايدة من حالات اليتيم والعوق. كما ان من المتوقع ان التفكك الأسري سواء المصاحب للتحضر السريع او للمشكلات الاقتصادية الناجمة عن الحصار سيؤدي إلى زيادة أعداد المسنين والشيوخ الذين لا يجدون من يرعاهم مما يضاعف المسؤولية على دور المسنين والمقعدين. غير ان البيانات المتاحة لا تظهر الا تطورات كمية طفيفة جدا في أعداد المستفيدين. مع ملاحظة ان هذه الدور قد تعرضت للنهب والسلب بعد سقوط بغداد في ٢٠٠٣/٤/٩ كما ان بعضها كان قد تعرض للتدمير أثناء حرب الخليج الاولى عام ١٩٩١. فضلا عن ان البيانات المتاحة خلال السنوات التي أعقبت الحرب المذكورة كانت تستثنى محافظات السليمانية واربيل ودهوك وهي مناطق الحكم الذاتي الكردي.

لقد حققت الوحدات الادارية للرعاية الايوائية زيادة عددية واضحة بين ١٩٧٩-٢٠٠٠ إذ بلغ عددها عام ١٩٧٩(٤٢) وحدة أو مؤسسة وارتفع عددها إلى (٧١) عام ٢٠٠٠مع ملاحظة انها بلغت عام ٩٨٧ (٨١) وحدة وفي عام ١٩٩٠(٨٣) أي انها عام ٢٠٠٠ انخفضت عما كانت عليه عام ١٩٩٠ بسبب نقص التمويل بالدرجة الاولى. وكان عدد دور الدولة بالذات (٢٢) دارا عام (١٩٧٩) إلا انه إرتفع إلى (٢٦) عام ٩٨٧والى (٢٥) دارا ١٩٩٠. ثم انخفض إلى (١٩) دار عام ٢٠٠٠. اما بالنسبة للمستفيدين من الجنسين فأن البيانات تظهر تراجعا واضحا أيضا

جدول رقم(٢)

أعداد المستفيدين من دور الدولة من الجنسين بحسب السنوات المؤشرة

المستفيدون	السنوات	٩٧٩	٩٨٧	١٩٩٠	٢٠٠٠
	إناث	٢٢٦	٤١٧	٣٦٩	٢٢٢
	ذكور	٧٧٧	٧٢٨	٥٥٢	٣٢٠
	المجموع	١٠٠٣	١١٤٥	٩٢١	٥٤٢

ان هذه الأرقام لا تعكس مطلقا حجم الحاجة في المجتمع العراقي، والتي تمخضت عن سلسلة من الحروب الطويلة والمدمرة. وقد يرد على هذا القول بأن الاسرة العراقية متماسكة وانها نجحت في إشباع تلك الحاجة إلى الرعاية عن طريق تضاعف أفرادها وشعورهم المشترك بالمسؤولية. ان هذا التغير قد يكون صحيحا إلى حد ما لكن علينا في الوقت نفسه ان نتذكر ان التحضر السريع وانتشار نمط الاسرة النووية الصغيرة والظروف الاقتصادية الصعبة تشجع على استيعاب المواد اكبر مُن الايتام ومن في حكمهم في دور الدولة.

اما بالنسبة للمستفيدين من دور المسنين والمقعدين فتتضح أعدادهم فيما يلي(*).

(*) في الأشهر الأخير اصبح العاجزون من شديدي العوق باختلاف أعمارهم خاضعون لأشراف قسم المسنين والمقعدين وهو إجراء غير صحيح كليا.

جدول رقم(٣)

أعداد المستفيدين من دور المسنين والمقعدين حسب السنوات المؤشرة

السنوات		١٩٧٩	١٩٨٧	١٩٩٠	٢٠٠٠	٢٠٠٤
المستفيدون	إناث	٨٠	٤٢	٦٨	٨٣	١٤٥
	ذكور	٢٧٥	٨٦	١٤٠	٢٠٢	٢٦٦
المجموع		٣٥٥	١٢٨	٢٠٨	٢٨٥	٤١١

ويلاحظ من الجدول ان مجموع المستفيدون انخفض على نحو متدرج من (٣٥٥) نزيلا عام ١٩٧٩ إلى (٢٨٥) عام ٢٠٠٠. ويرجع البعض هذا الانخفاض إلى ان عدد من المسنين صار يحصل على راتب الرعاية الاجتماعية واستغنى بذلك عن الرعاية المؤسسية الايوائية وهو تفسير فيه بعض الصحة.

اولئك المستفيدون من دور ومعاهد المعوقين فأن عددهم كان في تزايد واضح منذ عام ١٩٧٩ كما هو مبين في الجدول وحتى عام ١٩٩٠.

جدول رقم(٤)

أعداد المستفيدين من دور ومعاهد المعوقين بحسب [١٢]

السنوات		١٩٧٩	١٩٨٧	١٩٩٠	٢٠٠٠
المستفيدون	إناث	٥٥٤	١٣٢٤	١٣٢٢	٩٧٣
	ذكور	١٣٣	٢٩١٨	٢٩٨٢	٢١٧٧
المجموع		١٨٨٧	٤٢٤٢	٤٣٠١	٣١٥٠

(١٢) البيانات الواردة في الجدول السابق مستمدة من عدة مصادر منها د.كريم محمد حمزة ود. عدنان ياسين مصطفى مصدر سابق. وسهام عبد الحميد- دور المرأة العراقية في التنمية الاقتصادية الاجتماعية ـ بغداد- الجهاز المركزي للإحصاء- ١٩٩٩- ص٦٩.

ان هذه الزيادات- على ضئالتها- تعكس حجم مشكلة العوق الخطيرة في المجتمع العراقي سواء كنتيجة متوقعة من نتائج الحروب او كنتيجة للحصار وما أدى إليه من تلوث للبيئة وحاجة إلى دواء.

اما بالنسبة للمستفيدين من راتب الرعاية الاجتماعية فأن من المفيد ان نشير ابتداءا إلى بعض الملاحظات المهمة ولعل في مقدمتها ان كمية الراتب قد تغيرت بين سنة ١٩٨٠ والسنوات التالية فعلى سبيل المثال كانت الاسرة المكونة من فرد واحد تحصل على (١٧) دينارا و (٢٨٠) فلس في عام ١٩٨٠ أي في الوقت الذي كان فيه الدينار العراقي يساوي (٥٢) دولارا وكانت الدولة آنذاك ممسكة بزمام السوق ومسيطرة على الأسعار. وفي ٩٩٤/٤/١ اصبح راتب تلك الأسرة (١٣٧) دينارا و (٧٥٠) فلسا في وقت اصبح فيه الدولار الواحد يساوي ثلاثة آلاف عراقي وفي عام ٢٠٠٠ ارتفع الراتب إلى خمسة آلاف دينار في وقت كان فيه الدولار الواحد يساوي اكثر (من ٢٠٠٠) دينار عراقي. وهكذا نستطيع القول ان راتب الرعاية بعد فرض الحصار وما أدى إليه من تضخم وتآكل لقيمة العملة الوطنية لم يعد ذا قيمة تذكر. ولكن الاسرة كانت تحصل في بعض الأحيان على كميات من الطحين التي تقدم إلى العراق كمساعدة من دول عديدة. وهكذا نستطيع القول ان كمية الراتب لم ترتفع على نحو ينسجم مع الظروف والمتغيرات الاقتصادية والاجتماعية التي شهدها المجتمع وعانى منها طوال العقد الأخير من القرن العشرين ومطلع هذا القرن.

اما بالنسبة لأعداد المستفيدين فلا شك انها تضاعفت مرات ومرات عما كان عددها في عام ١٩٨٠ أي عند بدء نفاذ القانون

جدول رقم(٥)[١٣]

أعداد الأسر التي حصلت على راتب الرعاية الاجتماعية بحسب السنوات والمبالغ المؤشرة(بالدينار)

السنة	أعداد الأسر	المبالغ المصروفة سنويا	ملاحظات
١٩٨٠	١٤٧	نحو (٦) آلاف دينار	فترة الحرب العراقية الإيرانية
١٩٨٥	٣٩٤٤٦	نحو (١٦) مليون دينار	
١٩٨٩	٥٩٥٦٤	نحو (٢٥) مليون دينار	
١٩٩٠	٧١٧٧٥	نحو (٣٥) مليون دينار	بدء احتلال الكويت وفرض الحصار
١٩٩٤	٧٠٢٣٠	نحو ٥٨٦ مليون بعد إضافة[*] ٢٠٠٠ دينار لكل راتب	
١٩٩٨	٤٤٩٦١	نحو مليار و (٥٢٥) مليون دينار	
٢٠٠١	٥٧٧١٤	نحو مليار و (١٤٦) مليون دينار	

ومع ضئالة راتب الرعاية الاجتماعية فأن احدى الدراسات الميدانية أظهرت ان (٣٣٠) مستفيدا من عينة قوامها (٤٠٠٠) مبحوث أي نسبة (٨٢،٥%) أكدوا على ان هذا الراتب خفف من مشكلاتهم الأسرية وحافظ على كيان أسرهم. مع ملاحظة أخرى مفيدة هي ان الراتب كان يدعم بمواد البطاقة التموينية التي كانت

(١٣) كوثر إبراهيم العبيدي- مصدر سابق.

(*) أضيفت لكل راتب (٢٠٠٠) لمواجهة أعباء المعيشة وهي آنذاك تساوي اقل من دولار واحد حيث كان سعر الدولار الواحد حوالي (٣) الإداري دينار عراقي.

تتعامل مع دخل المواطن على وفق معايير أسعار عام ١٩٩٠(أي قبل الحصار). فكلفة مواد البطاقة للفرد الواحد لم تكن تزيد على (١٥٠) دينارا أصبحت (٢٥٠) دينارا فيما بعد(مع ان كلفة كيلو السكر الواحد في السوق كانت تبلغ (٦٥٠) دينارا. وكانت الدولة تشتري الحبوب وجدها من المزارعين بكلفة (١٨٥،٧) مليار دينار بحسب تقديرات FAO لكن ما تحصل عليه الدولة من بيع الحصة التموينية لا يتجاوز (١٥٨) مليون دينار.

لقد ازداد عدد المستفيدين. وازدادت كمية الراتب الا ان هذه الكمية كانت محدودة ولا تتناسب مع الأوضاع السائدة في المجتمع وبالتالي فأن دائرة الرعاية الاجتماعية- فيما يتعلق براتب الاسرة- قد تغيرت من حيث أعداد المستفيدين وحجم الإنفاق. لكن هذا التغير كان هو الآخر محدودا.

٤. التكنولوجيا

إذا نظرنا إلى دور أو مؤسسات رعاية الايتام ومن في حكمهم، او المعوقين، او المسنين والمقعدين، فلن نجد شيئا نسميه(تكنولوجيا) له صلة بنوع الخدمة.

فالتوثيق يجري بطريقة بدائية حيث لكل نزيل ملفة خاصة به تحفظ بطريقة بسيطة وقد تضيع بعض وثائقها. فلا يوجد نظام مركزي للحفظ

اما بالنسبة لراتب الرعاية فأن نظام العمل المبرمج على الحاسبات الإلكترونية الخاص بصرف رواتب المشمولين قد بدأ اعتبارا من ٩٨٤/٥/٢٣ وان أول تقرير مبرمج للرواتب صدر في إذا ١٩٨٥. غير ان هناك مفارقة في هذا الشان ففي كل شهر يجري نقل استمارات صرف الرواتب شهريا من مركز الدائرة إلى دوائر أخرى من اجل برمجتها وإعادتها ثانية إلى قسم الصندوق مما يؤدي إلى

هدر كبير في الجهد والوقت. كما ظل صندوق الرعاية الاجتماعية يواجه مشكلة مهمة أخرى تتصل بتوثيق البيانات حيث لا تتوفر للعاملين فيه أجهزة حاسوب يمكن ان تستخدم لخزن او برمجة المعلومات عن كل أسرة مشمولة براتب الرعاية وعلى النحو الذي يمكن الموظفين المسؤولين عن متابعة ومراجعة كل حالة دون اللجوء إلى فتح إضبارتها الخاصة. وقد حال ذلك دون توافر إحصاءات دقيقة عن الحالات المشمولة في كل فئة(١٤)

ان أهمية تكنولوجيا الحفظ والاسترجاع تبدو واضحة إذا تذكرنا ان خوض التوثيق قد توفر فرصا للتزوير والفساد الاداري.

٥. العاملون

في ضوء الحاجات المتعاظمة التي أشرنا إليها ارتفع عدد العاملين بمختلف أصنافهم من (١٤٤٠) عام ١٩٧٩ إلى (٢٨٨٣) عام ١٩٨٧ ثم إلى (٢٧٩٦) عام ١٩٩٠. غير ان العدد انخفض على نحو واضح عام ١٩٩٨ إلى (١٦٥٣)(١٥) وذلك لأنه وظائف الدولة بما فيها العمل الاجتماعي لم تعد ذات رواتب مجزية مما جعل مئات بل آلاف من الموظفين يتجه نحو القطاع الخاص ومنهم عدد من العاملين في مجالات الرعاية الاجتماعية لم يجدوا الحوافز المناسبة فضلا عن صعوبة ظروف العمل. اما بالنسبة لصندوق رعاية الاسرة فقد واجه مشكلة محدودية لأركانه الوظيفية والحسابية المتخصصة والمتدربة. بل ان الصندوق يعاني حتى من نقص الموظفين الإداريين غير المتخصصين مما أدى إلى زيادة

(١٤) نفس المصدر- ص ٧٢.

(١٥) سهام عبد الحميد- مصدر سابق- ص٦٩

ضغط العمل، وتأخر معاملات المواطنين. وكأجراء مؤقت عملت الوزارة على تكليف الموظفين العاملين في معاهد المعوقين والذين يتمتعون بإجازة صيفية أسوة بالمعلمين والمدرسين التابعين لوزارة التربية، بأداء واجبات تسد النقص الحاصل في موظفي الصندوق. كذلك أدى ضغط العمل إلى ان يعمل موظفو الصندوق ساعات إضافية لإنجاز اكبر عدد من المعاملات[١٦]. ومما يخفض قدرات الكادر الوظيفي نقص الدورات التدريبية داخل وخارج القطر. ويلاحظ ان مؤسسات الرعاية الاجتماعية الايوائية وصندوق رعاية الاسرة كانت تحتاج إلى أعداد من الأخصائيين الاجتماعيين لكن الحصول عليهم كان صعبا بسبب نقص الحوافز إلى حد ان العاملين في هذه المؤسسات من المختصين في علوم الإنسان والمجتمع غادروها إلى دوائر أخرى أو إلى سوق العمل الهامشي او القطاع الخاص.

لقد أظهرت إحدى الدراسات لفئة من العاملين في قسم صندوق رعاية الاسرة ان (٥٦،٧%) منهم يرون ان مكان عملهم غير متناسب مع طبيعة عملهم وان ٨٣% منهم يرون ضرورة توفر أجهزة الحاسوب. بل ان (٨٦،٦ %) يرون ان ظروف عملهم غير مناسبة[١٧]. والواقع ان هذه الصورة لم تتغير كثيرا طوال اكثر من عقدين من الزمن أي ان كثيرا من المشاكل الحالية استمرت بالظهور وازدادت قوة[١٨].

(١٦) كوثر العبيدي- مصدر- سابق- ص٧٥

(١٧) راجع بيانات إضافية أخر في المصدر السابق- ص١٥٢ وما بعدها.

(١٨) راجع: كريم محمد حمزة- بحث مسحي تقويمي لمؤسسات رعاية الأجهزة في العراق- بغداد- المركز القومي للبحوث الاجتماعية والجنائية ص١٩٧٢- صفحات متعددة.

خاتمة

لماذا لم يكن التغير عميقا وواضحا ؟

أشرنا إلى ان التغيير في أي دائرة او منظمة ينبغي ان يعبر عن حاجة ضاغطة قائمة في المجتمع. أي انه ليس مجرد تغير طارئ مصدره المصادفة. كذلك أشرنا إلى ان العراق في ظل الظروف الصعبة التي عايشها كان ينبغي ان يطور العمل الاجتماعي من خلال إدخال تغييرات جذرية في بنية ووظيفة دائرة الرعاية الاجتماعية غير ان ذلك لم يحدث على نحو واضح بمعنى ان الحاجة كانت تقتضي التغيير, لكن هذا التغيير الذي حدث كان محدودا. فما هي أسباب ذلك؟ بالطبع هناك أسباب عديدة متداخلة، وليس هناك ما يدفع للقول بأن عاملا واحدا معينا قد أدى وحده إلى ذلك التصلب أحيانا، والى التسيب في أحيان أخرى. يمكن في ضوء معايشتنا لواقع العمل الاجتماعي في العراق ان نحدد الأسباب التالية:

أولا: ان تجربة العمل الاجتماعي والرعاية الاجتماعية، وما تمخض عنها من بناء مؤسسي تمثل بدائرة الخدمات الاجتماعية تارة، وبالمؤسسة العامة للرعاية الاجتماعية تارة ثانية، وبدائرة الرعاية الاجتماعية في المرحلة الأخيرة، ظلت بعيدة عن العلم. صحيح ان فيها باحثين اجتماعيين ومرشدين ممن تخرجوا في أقسام الاجتماع والنفس والخدمة الاجتماعية الا ان إسهاماتهم العلمية محدودة إذ سرعان ما يصبحوا جزءا من الروتين القائم فتمتنع عندهم إرادة التغيير.

ثانيا: ان بنية العمل مغلقة. بمعنى ان القيادات العليا تواترت على نمطية معينة لم تتغير منذ عقود. وهذه النمطية مطبوعة بطابع العون، والمساعدة الإنسانية السريعة، بدون درجة ملائمة من الانتظام والمتابعة.

ثالثاً: لم تدخل تعديلات جوهرية على القوانين والأنظمة رغم كل التغيرات والأزمات التي شهدها المجتمع العراقي.بل ان العناصر المهمة والأساسية في قانون الرعاية الاجتماعية والتي تنطوي على مضامين تنموية تكاد ان تهمل وان يتم التركيز على المساعدة المادية دون اهتمام بعنصر التمكين.

رابعاً: كان للحصار الاقتصادي الدولي أثره في خفض قدرة الدولة على تمويل المشاريع الاجتماعية ويضمنها مشاريع الرعاية الاجتماعية.

خامساً: ان المجتمع ولأسباب عديدة لا يثق كثيرا بالمؤسسات الايوائية كما انها تتلائم مع قيمة التي تقضي بتربية اليتيم ومساعدته داخل الاسرة كذلك الحال بالنسبة للمسنيين والمعقدين. فما زالت كثير من الأسر تعتقد ان إيداعهم مؤسسة حكومية هو مسألة تشين إلى سمعة الاسرة.

سادساً: ضعف الاهتمام بتطوير الكفاءات الفنية والإدارية وخصوصا خلال السنوات التي أعقبت حرب الخليج الثانية (١٩٩١) حيث اصبح العراق يعيش في شبه عزلة دولية.

سابعاً: ان وزارة العمل والشؤون الاجتماعية في العراق، وربما في أقطار أخرى، لا تحظى بدعم كاف بالمقارنة مع وزارات أخرى.

ثامناً: ان تداول أموال وخدمات ومواد عينية في دائرة الرعاية الاجتماعية شكل بيئة ملائمة لنمو الفساد وسوء التصرف مما جعل قوى إدارية معينة ترى في إبقاء الحال كما هو أمرا ينسجم مع مصالحها.

تاسعاً: الافتقار إلى وعي اجتماعي كاف يشد الفرد إلى هذه المؤسسات ويجعله يتطوع للعمل معها ومساعدتها.

بسم الله الرحمن الرحيم

ملخص بحث

استجابة مؤسسات الدولة للتغير واستيعابها له للحصول على استجابة مرنة وسريعة.

مقدمة

في هذا البحث الموجز نستلهم بعض رؤى وتصورات علم اجتماع التنظيم وعلم النفس الاداري للإجابة على عدد من الاسئلة المهمة وفي مقدمتها:

١- ماذا نعني بالاستجابة، وماذا نعني بالمؤسسة-وما هو التغير؟

٢- ما هي العوامل التي تحول دون استجابة مؤسسات الدولة للتغير؟

٣- ما هي المقترحات الأزمة لتجاوز تلك العوامل...وهل ستكون فعالة... وما هي شروط لنجاحها؟

وللإجابة على تلك الاسئلة اعتمدنا على عدد من الدراسات الميدانية والنظرية، في علم الاجتماع، وعلم النفس الاداري، آخذين بنظر الاعتبار حقيقة ان عدم الاستجابة للتغيير في عالم يتغير بهذا الإيقاع السريع انما هي دلالة على جمود المجتمع ذاته.

أولا: مفاهيم مثيرة للخلاف والجدل

كان علماء الاجتماع والانثروبولوجيا يستخدمون مفاهيم مثل التطور Evolution والتقدم Progresse، حتى اقترح "اوجبرن" مفهوم التغير

(change)، الذي لا ينطوي على أي تقويمات معيارية. أي انه مفهوم محايد، يشير- كما ذكر تنزلي ديفز -إلى التحولات التي تقع في بنية المجتمع ووظائفه،والبنيـة. كمـا هو معروف، تشير إلى النظم إنسانية المؤسسات وهي في حالة تداخل وتفاضل. والمؤسسة، او النظام، مفهوم يشير إلـى علاقات ذات درجة عالية من الاستقرار تغذيها موجهات ثقافية تستدخل في الشخصية من خلال عملية التنشئة الاجتماعية والمهنية والإدارية. اما البيروقراطية،التي يقال انها سلطة المكتب، فأنها نمط من توزيع السلطة، وتداولها على اساس روتيني، يتميز بالصلابة ولا يقبل التغير بسهولة. ان في كل مؤسسة، أيا كانت طابع بيروقراطي، إذ بقدر ما يكون التغير والمرونة والتقبل حاجات ضرورية للحياة،فأن الروتين ذاته،او لنقل: التواتر والاستمرارية هو أيضا حاجة ضرورية.

ثانيا: ما هي العوامل المؤسسية وغير المؤسسية المعوقة للتغير

هناك بالطبع عوامل عديدة، تتسم بالتداخل والتأثير المتبادل، ولا يمكن التعامل معها الا من خلال رؤية وظيفية. لقد ناقشنا عبر صفحات البحث القليلة، العوامل التالية:

أ. القوانين والنظم والتعليمات المتسمة بالجمود

القوانين بحد ذاتها ليست سهلة التغيير، ولدى كل منا العديد من الأمثلة التي تؤكد على ان هناك حالات تنطوي على ظلم فادح، مع انها عادلة، لكنها ترفض، او يغض النظر عنها لان القانون وضع صنفين(اسود/ابيض)، بدون ان يأخذ بالاعتبار حالة التدخل. وغالبا ما يجري التمسك بما هو كائن من خلال

التمسك بالقوانين: فالإداري بأي مستوى كان لا يتردد عن القول: انه اتخذ هذا القرار لأنه ينسجم مع القانون او لا يتقاطع معه على الأقل، ولذلك تصبح القوانين معوقة للتغيير.

ب. البيروقراطية

وهي جزء من النظرة السائدة للقانون الا انها تمثل الوجه السلوكي والإداري الروتيني الجامد، الذي يجعل العملين، ملتقين غير مبادرين، منفعلين غير فاعلين.

ج. صلابة الحراك الاجتماعي العمودي خصوصا

بمعنى ان العاملين يفتقرون إلى فرص التقدم الوظيفي، والى فرص تمكنهم من إظهار قدراتهم، وإرضاء طموحاتهم بالصعود على سلم الوظيفة، مما يجعلهم اكثر انطواءا وعزلة واقل اهتماما بالتغيير.

د. مصالح المديرين

وهي مصالح التي يمكن للتغيير ان يؤدي إلى ضربها أو تحجمها.

ثالثا: لماذا نحتاج التغيير المؤسسي

وقد تناولنا في هذا المحور ما يترتب على المجتمع العراقي من استحقاقات ومسؤليات في مرحلة البناء والأعمار. في ضوء سيادة مفاهيم جديدة كالديمقراطية وحقوق الإنسان والمجتمع المدني والعمل الطوعي وقوانين السوق الحرة. ان بنى

مؤسسات الدولة العراقية قبل سقوط النظام لم تعد تمتلك من المرونة ما يؤهلها للدخول إلى مرحلة التغيير على نحو يمكن ان تنجح فيه، فهي ورثت أخطاء متراكمة فضلا عن الأخلاق الإدارية فيها قد تفتقر إلى الولاء الحقيقي للمجتمع بدلا من الولاء للجماعة او للعشيرة او غيرها. ان حاجتنا إلى التغيير المؤسسي لا تقل أهمية عن حاجتنا إلى الخبز. إذ بذلك التغيير يمكن ان ندخل عصر العولمة Globulization وهي نسق دولي يكثف وعي الإنسان بالعالم ويفتح الأسواق على بعضها ويعيد طرح المفاهيم، إذ بدلا من الفقراء والأغنياء يطرح معيار التفاوت في المعلوماتية ومقابل الامية الأبجدية يطرح الامية الحضارية والحاسوبية... وهكذا. التغير المؤسسي هو ضرورة استراتيجية لأنه مدخل إلى العصر بكل ما يعنيه ذلك من مسؤوليات وواجبات وحقوق، غير ان الحاجة لا تعني ان الوعي بها موجود. وهذا يعني ان من المهم ان يشعر المواطن بأن التغيير هو حاجة لا غنى عنها وان الرضوخ والقبول بما هو قائم يعني القبول بالموت البطيء وربما السريع.

رابعا: الخاتمة

نأمل ان يكون بحثنا مفيدا من خلال ما يمكن ان يثيره من أسئلة. ففي أحيان كثيرة يكون للسؤال أهمية تفوق أهمية الجواب خصوصا إذا فتح النوافذ على كل أسئلة جديدة.