شـبكة الحمايـة الاجتماعيـة فـي العـراق رؤية نقديـة – ومقترحات للتطويـر (بحث مقارن)

أ.م.د. احمد عباس الوزان
كلية الادارة والاقتصاد
الجامعة المستنصرية

م.د.مظفر حسني علي
كلية الادارة والاقتصاد
الجامعة المستنصرية

مقدمـة:

ارتبط النظام الاقتصادي في العراق بطبيعة النظام السياسي السائد وتوجهات النخب الحاكمة للمدة (١٩٥٨ – ٢٠٠٣)، مما جعل من نظام الرعاية والحماية الاجتماعية متغيرا تابعا لتلك التوجهات والرؤى ذات الطبيعة الأيديولوجية.

فقد تم منذ بداية العهد الجمهوري في العراق في سنة ١٩٥٨ صياغة الإجراءات الأولية لتبني أسس النهج الاشتراكي ، ومع حدوث انقلابات سياسية – عسكرية على مدى عقد كامل ، إلا انه استمر تعزيز تلك الإجراءات ذات التوجهات الاشتراكية طيلة المدة(١٩٦٨-٢٠٠٣) ليصير العراق غارقا في منظومة حكومية شمولية بيروقراطية تعتمد على التدخل الحكومي المفرط كآلية لإدارة الشأن الاقتصادي حتى تم تغيير النظام في (٩ نيسان ٢٠٠٣) .

وفي الوقت الذي أدى تبني النظام الشمولي الذي يقدم الاعتبارات السياسية على الاعتبارات الاقتصادية إلى تدهور أسس ومرتكزات الأمن (الاقتصادي – الاجتماعي) فان تقديم الاعتبارات الاقتصادية في إطار الخيار السياسي الديمقراطي المتوقع حصوله في العراق بعد تغيير النظام ، لابد وان يسهم في انجاز متطلبات ذلك الأمن على وفق معايير الكفاءة التي تقرها معطيات النظرية الاقتصادية مقترنة بمعطيات الخبرات الدولية وأدلتها التجريبية .

ومن بين ابرز المواضيع التي ستكون جديرة بالاهتمام (على الأقل في الأمد الزمني القصير) هو موضوع الحماية الاجتماعية كوسيلة أساسية من وسائل تخفيض كلف التحول نحو اقتصاد السوق ، سواء عندما يتم ذلك التحول في إطار خصوصية الرؤية التي تتبناها النخب الحاكمة – وكما هو الحال في الدليل التجريبي الصيني - أو عندما يتم في إطار المشروطية التي ترد ضمن برامج الإصلاح الاقتصادي لكل من صندوق النقد الدولي والبنك الدولي والذي تتبناه الحكومات التي تدخل في اتفاقات مع هاتين المؤسستين - كما هو الحال في الدليل التجريبي العراقي - وهذا ما يعطي للموضوع قيد البحث أهمية ما .

مشكلة البحث:

تتجلى مشكلة البحث في محاولة تشخيص سلبيات قوانين الرعاية والحماية الاجتماعية (المقرة في العراق) ، ومن ثمة تقديم محاولة للكشف عن الوسائل الكفيلة بجعل برنامج شبكة الحماية الاجتماعية الذي يجري تنفيذه مؤخرا في العراق، برنامجا منتجا ، بالإضافة إلى محاولة إيجاد بعض الأسس لذلك البرنامج يمكن الركون إليها في صياغة الآلية التي يمكن بوساطتها تحويل (المعال إلى معيل) ، وبهذا يتحول البرنامج من برنامج تحكمه اعتبارات سياسية تقرها

ايدولوجية النخب الحاكمة بهدف كسب الولاء الشعبي إلى برنامج تحكمه اعتبارات اقتصادية خاضعة لمعايير الكفاءة الاقتصادية Economic Efficiency و الجدوى الاقتصادية Economic Feasibility لتخفيض كلف التحول نحو اقتصاد السوق كآلية وليس كأيديولوجية .

فرضية البحث:

أسس التحليل المقارن للبحث على فرضية مفادها :

إن برنامج الحماية الاجتماعية للفئات الفقيرة في المجتمع ليس خيارا حرا تقره الحكومة على وفق اعتباراتها السياسية ، بل هو التزاما قسريا على الحكومة أن تقره على وفق اعتبارات موضوعية من مثل : الالتزام بالاتفاقيات والمواثيق الدولية كإجراء أساسي للحفاظ على حقوق الإنسان ، تخفيض الكلف الاقتصادية والاجتماعية للتحول نحو اقتصاد السوق كإجراء تكميلي ... الخ . وبذلك فان صياغة برنامج للحماية الاجتماعية يتأسس على وفق معايير الكفاءة الاقتصادية ، يفضل مثيله المؤسس على وفق أسبقية الاعتبارات السياسية .

هدف البحث :

ركزت تحليلات محاور البحث لانجاز الهدف الآتي:

صياغة برنامج للحماية الاجتماعية في العراق كآلية لتخفيض كلف التحول نحو اقتصاد السوق تتقدم فيه الاعتبارات الاقتصادية على الاعتبارات السياسية على وفق التشخيص المسبق لسلبيات كل من (قانون الرعاية الاجتماعية رقم ١٢٦ لسنة ١٩٨٠ وقانون شبكة الحماية الاجتماعية لسنة ٢٠٠٦) والذي سيفضي إليه التحليل المقارن الذي اتبعه البحث .

المنهج العلمي للبحث :

تم إتباع المنهج العلمي الاستقرائي في دراسة وتحليل المعطيات الجزئية الخاصة بقوانين الرعاية والحماية الاجتماعية المقرة في العراق لتشخيص المعطيات الكلية العامة ، والتي ستتخذ كأساس لصياغة مقترحات لتطوير آلية برنامج الحماية الاجتماعية الذي يجري تنفيذه في العراق .

هيكل البحث :

بغرض انجاز أهداف البحث ، فقد تم تقسيم مضامين البحث على ثلاثة محاور :

- في المحور الأول جرى تقديم المعطيات النظرية لموضوعة الحماية الاجتماعية وعلاقتها بموضوعتي الفقر وحقوق الإنسان، وعرض المنهجيات المتبعة في تحديد الفئات الفقيرة في المجتمع .
- و في المحور الثاني جرى تحليل المعطيات التشخيصية التي أخضعت للتحليل المقارن.
- أما في المحور الثالث فقد جرى تقديم مقترحات من اجل تطوير آلية عمل شبكة الحماية الاجتماعية في العراق في إطار تقويم البرامج السابقة.

وتجدر الإشارة هنا إلى التداخل الواسع بين مفهوم الرعاية الاجتماعية ومفهوم الحماية الاجتماعية ، حيث إن الأول هو الأوسع والأكثر شمولا بينما الثاني فانه يقصد به التزامات الحكومة إزاء الفئات الفقيرة في المجتمع التي تكون عاجزة عن كسب الدخل لأسباب تتعلق بالعوق أو الترمل أو التيتم أو تقدم السن أو لعدم امتلاك المؤهلات والمهارات المطلوبة في سوق

العمل . وعلى هذا الأساس تم عرض الموضوع بمداه الواسع عند استعراض المعطيات النظرية للموضوعة قيد البحث والموضوعات المرتبطة بها ، أما في الجانب التطبيقي فقد تم التركيز على المفهوم المتعلق بالحماية الاجتماعية الذي يمثل أساس المشكلة التي يدور حولها البحث.

المحور الأول

المعطيات النظرية طروحات أولية

أولا :الرعاية والحماية الاجتماعية – مواقف فكرية وتنظيرية:

تشير الدراسات المتعلقة بموضوع الرعاية والحماية الاجتماعية وآلياتها المتباينة ومنها (شبكة الحماية الاجتماعية) إلى أنها تعد صورة تكميلية لعملية التحول نحو اقتصاد السوق وما تستلزمه من إجراءات متعلقة بسياسات التحرير الاقتصادي والتكييف الهيكلي Structural Adjustment، المتمثلة بعدد من الإجراءات من مثل : تحرير الأسعار وإلغاء سياسات الدعم الحكومي ، وخصخصة المشروعات العامة بهدف تشغيلها على أسس تجارية وفقا لاعتبارات الكفاءة الاقتصادية ، إضافة إلى تحرير التجارة ... وغيرها من الإجراءات المعروفة والتي تكون مقترنة في غالب الأحوال بارتفاع نسب البطالة وارتفاع المستوى العام لأسعار (التضخم الاقتصادي)[١] ، مما يؤدي إلى الإضرار بأحوال الفئات الفقيرة في المجتمع ، مما يستلزم دورا حكوميا معينا لإعادة توزيع الدخل بأسلوب يكفل لهؤلاء الحصول على حاجاتهم الأساسية [*] ، وفي هذه الحالة تعد هذه الأنشطة المرتبطة بإقامة مثل هذه الشبكات على أنها (مطلبا داخليا) .

في حين يرى آخرون أن شبكة الحماية الاجتماعية تمثل احد الشروط المسبقة التي يفرضها صندوق النقد الدولي في إطار الاتفاقيات التي يوقعها مع البلدان التي تسعى للاستفادة من مساعدة الصندوق ، وفي هذه الحالة يتم اعتبار إقامة مثل هذه الشبكات على انه (مطلبا خارجيا) .

كذلك توصي مؤسسات التمويل الدولية - التي تساعد أو تفرض في بعض الأحيان برامج الإصلاح الاقتصادي - الحكومات بوضع برامج خاصة للحد من مخاطر تفاقم الفقر الناجم عن تبني سياسات الإصلاح الاقتصادي. ولقد قام بالفعل أكثر من بلد عربي مثل مصر وتونس والأردن واليمن بتأسيس صناديق اجتماعية تهدف إلى تحسين المستوى ألمعاشي للفئات الفقيرة[٢].

تجدر الإشارة إلى أن موضوع الرعاية والحماية الاجتماعية يرتبط بالنظرية الاقتصادية من خلال النشاطات المتعلقة بإعادة توزيع الدخل والدور المطلوب من الحكومة في هذا المجال.

---

[*] من الملاحظ عدم توافق الإحصائية المتعلقة توزيع الثروات والممتلكات والدخو في الـ لدان العر ية ومنها العراق، إذ إن أنظمة المحاسـ ة الوطنية تركز على تحديد القيمة المضافة للقطاعات الاقتصادية ، ينما تهم تفاصيـ توزيع عناصر القيمة المضافة ين الرواتب والأجور من جهة وأر للمجارأسمن جهة أخرى ، كما أنها تـ تعد عن تقديم أي نوع من أنواع التحليـ للدخو ين دخو ريعية المصدر أو دخو إنتاجية المصدر .

بينما يرى البعض الآخر إن اهتمام الحكومات بموضوع الرعاية والحماية الاجتماعية وتحسين أحوال الفئات الفقيرة في المجتمع يعد نوعا من النشاطات التي تهدف إلى كسب الولاء الشعبي لتلك الحكومات ، بعد أن فشلت سياسات التشغيل السابقة في انجاز هدف التقليل من الفقر والتي اتبعت أسلوب الامتصاص الشكلي للبطالة عن طريق استخدامها في مشاريع القطاع العام التابع لها ، دون الاستناد إلى مبدأ (أن يكون التشغيل في هذه المشاريع دالة لحجم الانجاز المستهدف لا أن يكون دالة لمخرجات المجتمع من العاطلين والفقراء)[٣]، في إطار قدمت فيه الحكومات

شعارات تقفز فوق مراحل التغيير الاقتصادي والاجتماعي – حتى من وجهة النظر الماركسية أو اليسارية – واتخذ هذا النهج في حينها ذريعة حكومية لتوسيع مجالات القطاع العام ، والحقيقة انه جاء تحت تأثير المتغير السياسي لا الاقتصادي . وهذا قد ولد أنماطا سلوكية أو نمط من السلوك المؤسسي Institutional Behavior في الأداء الاقتصادي يتسم بعدم الكفاءة وانخفاض مستويات الإنتاجية مبتعدة بذلك عن سلوكيات الرشد الاقتصادي...[٤] ، وبالتالي شكل ذلك النهج الخلفية التاريخية لمعظم اقتصادات البلدان النامية والتي تسببت في جعل مسألة معالجة الفقر أكثر صعوبة بمرور الزمن.

كما يرى البعض الآخر أن اهتمام الحكومة بموضوعات مثل توفير التأمينات الاجتماعية والمساعدات المقدمة لمن لا قدرة لهم على إعالة أنفسهم لأسباب معينة ، أو تسديد تكاليف العناية الطبية لكبار السن والفقراء ، يأتي في إطار كون هذه الموضوعات من واجبات الحكومة حيث أنها خارجة عن مدى تأثير قوى السوق[٥] .

ويرى آخرون انه من المقبول وجود دور حكومي تدخلي في المسائل المتعلقة بالرعاية والحماية الاجتماعية ، وهذه وجهة نظر الليبراليين في الولايات المتحدة الأمريكية .

أما المحافظون فإنهم يعتقدون بأنه من غير المجدي وجود دور حكومي تدخلي في هذا المجال و يذهبون إلى عد هذا الدور يضر بمؤسسات الأعمال بسبب تأثيره في إضعاف التنافس وبالتالي الكفاءة[٦].

ويبين (ميلتون فريدمان) إن موضوع الرعاية الاجتماعية هو من الموضوعات المعقدة ، ويقصد بذلك إن التوسع في برنامج الرعاية الاجتماعية يمكن أن يؤدي إلى تقليل حوافز العمل لدى الفئات الفقيرة في المجتمع .

ومن ناحية أخرى فأنه يرى أن زيادة التدخل الحكومي في قوانين العمل وغيرها من القيود يمكن أن يقلل من فرص الفئات الفقيرة في الحصول على دخل.

ثم ينتهي (فريدمان) إلى القول : انه إذا كانت لدى الفئات الفقيرة في المجتمع حق الحصول على الرعاية والحماية الاجتماعية فمن هي الجهة التي سوف تكون مسؤولة عن تحمل تكاليف تلك الرعاية ؟[٧] .

وهنا يشير منفذوا برامج الرعاية الاجتماعية في الولايات المتحدة[٨] إلى إن تأمين المساعدات للعاطلين عن العمل ممن هم في كامل صحتهم يجعل من هؤلاء اتكاليين ولا يحل المشكلة ، وعليه فقد صار قانون إصلاح المساعدات الاجتماعية الصادر في عهد الرئيس (بيل كلينتون) سنة ١٩٩٦ يفرض على أفراد المجتمع الأمريكي العمل كشرط أساسي للحصول على هذه المساعدات ويفرض مديات زمنية محددة لتلقي الأفراد لتلك المساعدات[*] .

إضافة إلى كل ذلك فقد وردت موضوعات الرعاية والحماية الاجتماعية ومكافحة الفقر ودور الحكومة إزاءها في أدبيات العديد من المنظمات والمؤسسات الدولية من مثل : منظمة العمل الدولية والأمم المتحدة والبنك الدولي للإنشاء والتعمير وصندوق النقد الدولي ...الخ ، وان السياسات التي تدعوا إليها تلك الهيئات الدولية لم تكن تعنى بقضية تصحيح البنية المشوهة لتوزيع الدخول والثروات بشكل مباشر ، ولكنها تحث الدول على تبني سياسات تهدف إلى الحد من معاناة الفئات الفقيرة وتوفير الخدمات التي تسهم في خلق المزيد من فرص العمل ، كما أنها تدعوا إلى إلغاء دور الحكومة في مجالات تقديم أنواع الدعم العام للاستهلاك لأنه يشكل عبئا على المالية العامة ،وتدعوا إلى إبدال ذلك الدعم بإتباع برامج حماية اجتماعية تستهدف الفئات الأشد فقرا . وتزايد الاهتمام بهذا الموضوع أثناء العقدين الأخيرين على نطاق واسع في الهيئات والمؤتمرات العالمية . ولا يتسع المجال هنا للتوسع في عرض الاختلافات بين الآراء التي وردت

في هذا الخصوص ، إلا انه من المفيد توضيح أهم المسوغات الملزمة التي تدعو إلى ضرورة التزام الحكومات بتنفيذ برامج الحماية الاجتماعية التي تستهدف الفئات الفقيرة في المجتمع وهي تتعلق بالارتباط بين الفقر وحقوق الإنسان والدور المطلوب من الحكومة في هذا المجال وكما موضح في الفقرة الآتية .

---

* في الولايات المتحدة الأمريكية توفر الضمان الاجتماعي واسطة ضريبة تفرض على أصحاب الأعمال والموظفين، ويتضمن البرنامج في جزئه الأكبر برنامج ادخار التقاعد للأمريكيين.

يسدد برنامج المساعدات الطبية (Medicaid) نفقات الطبية لكبار السن ، بينما يمول برنامج المساعدات الطبية التكاليف الطبية للعائلات الفقيرة وتؤمن الحكومة الفدرالية كوبونات طعام لمساعدة العائلات الفقيرة في الحصول على حاجاتها من المواد الغذائية ، إضافة إلى كونها تقدم الاشتراك مع حكومات الولايات إعانات لمساعدة العائلات في تربية أولادها للتفاصيل انظر: مكتب برامج الإعلام الخارجي،وزارة الخارجية الأمريكية"موجز الاقتصاد الأمريكي" ص ١٦ .

ثانيا: الحكومة وبرامج الحماية الاجتماعية:

١- الفقر وحقوق الإنسان:

هناك كم كبير من المواثيق والقرارات والاتفاقيات والصكوك الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان والتي لها علاقة مباشرة أو غير مباشرة بموضوعة الفقر والرعاية الاجتماعية للفئات الفقيرة والالتزامات التي تترتب على عاتق الحكومات في معالجة تلك المشكلات.

وعند تتبع التطورات التي حدثت في هذا المجال نجد انه بعد انتهاء الحرب العالمية الثانية اعتمد المجتمع الدولي الإعلان العالمي لحقوق الإنسان في سنة ١٩٤٨ ، وقد تضمن هذا الإعلان عددا من المبادئ الواضحة والصريحة التي تبين حق كل إنسان في الحصول على الضمان الاجتماعي وحق العمل والحصول على اجر عادل يكفل له عيشة لائقة ، وان لكل شخص الحق في التمتع بمستوى من المعيشة كاف للمحافظة على الصحة والرفاهية له ولأسرته ويتضمن ذلك الملبس والمسكن والعناية الطبية ... الخ [٩].

وفي السنوات التي تلت صدور هذا الإعلان استقطب المجتمع الدولي في فئتين منفصلتين إحداهما تمثل الكتلة الرأسمالية التي ترى أن الأولوية لحقوق الإنسان تتركز في الحقوق المدنية والسياسية. والأخرى، تمثل الكتلة الاشتراكية والتي ترى إن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية ينبغي أن يكون لها الأولوية أما الحقوق المدنية والسياسية فأنها تعد ثانوية.

وتطور هذا الاستقطاب بين الكتلتين حتى سنة ١٩٦٦حيث تم إقرار معاهدتين منفصلتين، هما:

- العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية .
- العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية .

ومنذ ذلك الحين صار كل من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والعهدين الدوليين إضافة إلى البروتوكولات الملحقة بهما بمجملها تمثل ما يعرف ((بالشرعة الدولية لحقوق الإنسان)) [١٠].

وقد صارت هذه ((الشرعة الدولية لحقوق الإنسان)) تهتم بصفة رئيسة بالعلاقة بين الفرد والحكومة ، حيثتندر فيها نصوصا صريحة تبين الالتزامات التي ينبغي على الحكومات الموقعة عليها أن تلتزم بها في ما يتعلق بحقوق الإنسان واحترام هذه الحقوق وحمايتها وتفعيلها . وتجدر الإشارة إلى أن العراق هو من البلدان التي وقعت هذه الاتفاقيات وصادقت عليها.

وتشير أدبيات حقوق الإنسان إلى أن معاهدات حقوق الإنسان تعد ملزمة للحكومات التي صادقت عليها ، أي انه يترتب على تلك الحكومات التزامات عليها أن تفي بها ، بينما تعد الإعلانات غير ملزمة على الرغم من كونها تتضمن في كثير من الأحوال قواعدا ومعايير تعبرعن مبادئ ملزمة للحكومات بموجب القانون الدولي [١١] .

ومنذ بداية عقد الستينات شرعت معظم البلدان النامية بتنفيذ استراتيجيات للتنمية الاقتصادية تتشابه في بعض البلدان وتختلف في بلدان أخرى ، وصار يعرف عقد الستينات بعقد التنمية الأول وعقد السبعينات بعقد التنمية الثاني .

وعلى صعيد حقوق الإنسان عقدت أثناء العقدين مؤتمرات عديدة ، ودارت نقاشات حول قضية التنمية بعدها عملية شاملة تستهدف التحسين المستمر لرفاهية الشعوب (أفرادا وأسرا) جميعهم على أساس مشاركتهم الحرة في عملية التنمية واستفادتهم من التوزيع العادل للفوائد الناجمة عنها .

وتمخضت هذه النشاطات في نهاية سنة ١٩٨٦ عن صدور ((إعلان الحق في التنمية)) الذي استمد جذوره من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان واستند إلى أحكام العهدين الدوليين الخاصين بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والحقوق المدنية والسياسية.

ويشير إعلان الحق في التنمية (في مواده العشر) وبصورة صريحة إلى مسؤولية الحكومات عن تهيئة الأوضاع المؤاتية لتفعيل هذا الحق ، وواجب تلك الحكومات في وضع سياسات إنمائية وطنية تكفل لجميع أفراد المجتمع تكافؤ الفرص في إمكانية الوصول إلى الموارد الأساسية والتعليم والخدمات الصحية والغذاء والإسكان والعمل والتوزيع العادل للدخل وعد جميع ماورد في هذا الإعلان من جوانب الحق في التنمية مترابطة وينبغي تفعيلها بصورة كاملة وبدون أي تجزئة [١٢] .

ومنذ ذلك الحين تعاقبت النصوص والقرارات بشكل متسارع يدل على أن قضية الفقر في العالم صارت من التحديات الأساسية التي يواجهها المجتمع البشري فأدر هذا الموضوع ضمن برنامج عمل فينا في سنة ١٩٩٣، وكذلك في القمة العالمية للتنمية الاجتماعية في سنة ١٩٩٥، وبعد ذلك تم إعلان الألفية العشرية الأممية للقضاء على الفقر (١٩٩٧ – ٢٠٠٦) وعد ذلك واجباً أخلاقيا واجتماعياً وسياسياً واقتصادياً[١٣].

واستمرت قضية الفقر تحتل الصدارة في المؤتمرات والمنتديات العالمية مثل منتدى دافوس وغيرها من المناسبات ، وقد تنامت دعوات مناهضة الفقر بعده يمثل انتهاكاً صارخاً لجميع حقوق

الإنسان ووصلت هذه الدعوات إلى المطالبة بتجريم الحكومات التي تتسبب سياساتها وحكمها الفاسد بتفشي الفقر في المجتمع والتي لا تتخذ إجراءات مناسبة للحد منه أو تخفيفه .

إن الغاية من هذا العرض المختصر للتطور ألتأريخي لمنظومة حقوق الإنسان بقدر تعلقها بموضوعة الفقر هو للخرو بمبدأ يكاد يكون محل اتفاق الجميع وهو أن الحكومات عليها التزامات وينبغي أن تتحمل مسؤوليتها وتفي بالتزاماتها فأن نجحت بذلك فهي إنما تقوم بواجباتها المتفق عليها ، وان فشلت فأنها ينبغي أن تحاسب على فشلها في الوفاء بالتزاماتها.

٢- منهجية صندوق النقد الدولي في الحد من الفقر:

ابتداءاً لابد من الإشارة إلى بعض القضايا الأساسية، من أهمها هو أن صندوق النقد الدولي تأسس على اعتبار انه مؤسسة نقدية وليس مؤسسة إنمائية . وأثناء العقود الأخيرة تطور نشاط الصندوق وصار هناك تعاونا بين كل من الصندوق والبنك الدولي وبنوك التنمية الإقليمية ومنظمة التجارة العالمية، إضافة إلى وكالات الأمم المتحدة والهيئات الدولية الأخرى...

وهذا يعني انه ما كان يعرف بسياسات الإقراض ومشروطية الصندوق وغيرها من المسميات لم يكن لها علاقة بقضايا التنمية ومشاكل الفقر في البلدان التي تتعامل مع صندوق النقد الدولي ، وعلى هذا الأساس كان الصندوق يسمح للبلدان بالسحب من موارده لمواجهة أزمات مؤقتة في موازين مدفوعاتها ...

وتطور نشاط الصندوق أثناء السبعينات لمواجهة أزمة ارتفاع أسعار النفط العالمية، وفي الثمانينات ومع تفجر أزمة الديون العالمية مارس صندوق النقد الدولي دورا مهماً في المساعدة لحل هذه الأزمة. وفي بداية التسعينات تطور نشاط الصندوق عن طريق ما قدمه من عون ومشورة لبلدان أوربا الشرقية التي حولت أنظمتها الاقتصادية إلى نظام السوق.

إن هذا التطور جعل صندوق النقد الدولي يتوسع في التسهيلات التي يقدمها إلى البلدان التي تواجه مشكلات تتطلب مدد تسديد أطول مما تتطلبه الأزمات المؤقتة. وبسبب أن موارد الصندوق يجب أن تكون ذات طبيعة متجددة ، أي أن البلد الذي يلجأ إلى الصندوق بطلب المساعدة لمواجهة أزمة عليه أن يكون قادراً أثناء مدة معينة على تسديد سحوباته من الصندوق .

وهذا يعني إن على البلدان أن تضع سياسات كفيلة بمعالجة الأزمة والقدرة على التسديد ، وهذه السياسات التي ينبغي أن تلتزم بها تلك البلدان إزاء الصندوق صارت تعرف بالمشروطية [١٤] ، وبسبب تشابه الأزمات وتشابه الأسباب التي واجهتها بلدان عديدة صار يطلق على هذه المشروطية بالوصفة الجاهزة لصندوق النقد الدولي .. وبالعودة إلى أدبيات صندوق النقد الدولي نجد أن الصندوق قد وسع مما كان يعرف بالتسهيل التمويلي المعزز للتكييف الهيكلي بتمويل جديد هو ((تسهيل النمو والحد من الفقر)) وذلك في سنة ١٩٩٩ .

ويرد هذا التوسع في إطار المنهج الجديد لصندوق النقد الدولي للحد من الفقر والتركيز على خدمة الفقراء، ويستند هذا المنهج إلى عدد من المبادئ، هي [١٥]:

- ضرورة وجود منهج شامل للتنمية ورؤيا واعية لأوضاع الفقر .
- تحقيق النمو الاقتصادي بمعدل أسرع وزيادة مشاركة الطبقات الفقيرة .
- التركيز على النتائج .

وتشير أدبيات الصندوق إلى انه يوفر الدعم للحكومات لمساعدتها في وضع إستراتيجيتها ، ولكن بدون تدخل في تحديد النتائج ، أي أن الحكومات التي تستفيد من دعم الصندوق هي التي تقوم بوضع إستراتيجية التنمية وإستراتيجية الحد من الفقر وكذلك السياسات الاقتصادية الكلية والهيكلية والاجتماعية ، وعليها أن تقوم بمتابعة التقدم الذي تحقق في سياساتها .

وعلى الرغم من أن معظم أدبيات الصندوق تشير إلى ما قدمه الصندوق للبلدان الأشد فقراً ، إلا إن ما تقدم يمكن أن يطبق على الحالة في العراق الذي خر من سلسلة الحروب وسنوات الحصار الاقتصادي والأزمات التي تعرض لها بحيث صار في وضع لايختلف عن تلك البلدان الأشد فقراً أو أسوأ منها .

إن الغاية من هذا العرض عن منهج صندوق النقد الدولي لا تهدف إلى تقديم تعريف للصندوق أو للدفاع عن سياساته إزاء البلدان التي قدم لها المساعدات ... ولكن الغاية هي التوصل إلىإستنتا هام مفاده:

إن الحكومة هي المسؤولة عن تصميم إستراتيجية الحد من الفقر، وهي مسؤولة عن متابعة تنفيذها والتقدم الذي تحققه في هذا المجال .. ولاينبغي أن نتخيل أن يكون الصندوق أو غيره من المؤسسات الدولية أكثر أو اقل حرصاً على نجاح إستراتيجية تنمية وطنية تقوم الحكومة بتصميمها وتنفيذها

ثالثا:منهجيات تحديد الفئات الفقيرة:

ترد في أدبيات الفقر تسميات عديدة لمستويات الفقر تكاد تكون محل اتفاق الجميع، فهناك مفهوم الفقر المطلق ومفهوم الفقر النسبي:

- حيث يتعلق مفهوم الفقر المطلق بمستويات الدخل اللازمة للحصول على حد أدنى من استهلاك الغذاء ، ويتمثل هذا الحد باستهلاك مواد غذائية تنتج (٢١٠٠) سعرة حرارية وهذا قد يتم تقديره بما يساوي إنفاق دولار أمريكي واحد للفرد الواحد في اليوم (على أساس القوة الشرائية للدولار في عام ١٩٨٥) [١٦].
- أما مفهوم الفقر النسبي فأنه يمثل نسبة من المتوسط الحسابي لمعدلات الدخل من الإنفاق على مستوى الفقر [١٧].

إن الغاية من هذا التمييز هو التوصل إلى تحديد الفئات الفقيرة والفئات الأشد فقراً.

وهناك من يميز بين مفهوم الفقر المطلق ومفهوم الفقر المدقع :

- حيث يشير مفهوم الفقر المطلق إلى عدم كفاية الدخل الذي يحصل عليه الإنسان لتأمين احتياجاته الأساسية المتمثلة بالغذاء والمسكن والملبس والتعليم والصحة.
- أما مفهوم الفقر المدقع فيشير إلى عدم كفاية الدخل لإشباع الحاجات الغذائية لتامين ما يكفي مواصلة العيش عند حدود معينة [١٨].

وهناك عدة أساليب تستخدم في قياس الفقر هي[١٩]:

١- أسلوب قياس مستوى المعيشة، وهو يستند إلى عدد من المؤشرات هي:
- دخل الأسرة.
- الإنفاق الاستهلاكي الإجمالي للأسرة .
- متوسط إنفاق الوحدة الاستهلاكية.
- نسبة الإنفاق على المواد الغذائية.
- حصة الفرد من السعرات الحرارية.

٢- أسلوب الحاجات غير المشبعة، ويتم ذلك عن طريق الملاحظة المباشرة للحاجات الأساسية.

٣- أسلوب خط الفقر، ويتم وفقا لهذا الأسلوب تقسيم المجتمع إلى فقراء وغير فقراء. وهذا يتطلب توفر بيانات عن مسوحات إنفاق ودخل الأسر في المجتمع ، وعند استخدام هذا الأسلوب ترد المفاهيم الآتية:

- **الفقر المطلق والفقر المدقع.**
- **خط الفقر.**
- **نسبة الفقر، ويقصد بها نسبة السكان تحت خط الفقر.**
- **فجوة الفقر، وهي مقدار الدخل اللازم للارتقاء من حالة الفقر إلى خط الفقر.**
- **شدة الفقر ، ويقصد به درجة التفاوت الموجود بين الفقراء أنفسهم .**
- **معامل جيني، وهو مؤشر لقياس التفاوت في توزيع الدخول بين جميع السكان (الفقراء وغير الفقراء).**

وبصورة عامة فان أدبيات الفقر المعاصرة تميز بين ثلاث مستويات للفقر وهي:

- **المستوى الأول: وهو مستوى الفقر الذي يكون فيه الدخل غير كاف لتوفير الحاجات الغذائية الأساسية.**
- **المستوى الثاني: وهو مستوى الفقر الذي يكون فيه الدخل غير كاف للحصول على حاجات أساسية في مجال الصحة والتعليم والسكن، إضافة إلى عدم توفر البيئة النظيفة والمياه الصالحة للشرب.**
- **المستوى الثالث: وقد احتوى مفهوم الفقر هنا موضوعات جديدة من مثل: غياب الحريات، وفقدان الكرامة والاحترام، وانعدام فرص المشاركة، وغياب الديمقراطية... مما يقود إلى انعدام الشعور بالمواطنة لدى الفرد، وقد اعتمد المفهوم الأخير من قبل الأمم المتحدة منذ سنة ١٩٩٧ [٢٠].**

إن الغاية من عرض هذه المفاهيم لمستويات الفقر هي لغرض مقارنتها مع ما ورد في تحديد مستوى الدخل وحجم الإعانة حسب قانون شبكة الحماية الاجتماعية في العراق ، حيث سيتضح لاحقا أن مستوى الفقر الذي حدد في هذا القانون يقل كثيراً عن أي من مستويات الفقر المذكورة.

المحور الثاني
المعطيات التشخيصية – تحليل مقارن

تم تأسيس شبكة الحماية الاجتماعية في العراق في مطلع سنة ٢٠٠٦ ويشير مشروع قانون شبكة الحماية الاجتماعية إلى إن هذا القانون هو تعديل لقانون الرعاية الاجتماعية رقم (١٢٦) لسنة ١٩٨٠.

ومن قراءة هذا المشروع ومقارنته بالقانون السابق رقم (١٢٦) لسنة ١٩٨٠ يمكن تأشير بعض الملاحظات :

أولا: تشير المادة (٢) من المشروع إلى إن إنشاء شبكة الحماية الاجتماعية هي جزء من إستراتيجية التنمية الوطنية لتقليص الفقر في العراق [٢١].

ويعلم المهتمون بموضوعة الفقر في العراق والمختصون بهذا المجال إن من أهم المشكلات التي يشار إليها هي غياب أي رؤيا إستراتيجية تعمل على تخفيف حدة الفقر في العراق ، وينطبق هذا الكلام على خطط التنمية الاقتصادية التي جرى تنفيذها أثناء العقود الماضية ، و على الإجراءات المختلفة التي قامت بها الحكومات المتعاقبة منذ ما بعد نيسان ٢٠٠٣ ولحد الآن .

لقد شهد العراق أثناء العقود الماضية عدة حروب شاملة وسنوات طويلة من الحصار الاقتصادي، إضافة إلى النزاعات المتفاقمة أثناء السنوات الأخيرة... كل ذلك أدى إلى اتساع نطاق الفقر في العراق ، وهذا يتطلب العمل على وضع إستراتيجية وطنية شاملة للتخفيف من حدة الفقر في العراق .

وفي الوقت الذي يشير القانون أعلاه إلى شبكة الحماية الاجتماعية على أنها جزءاً من الإستراتيجية الوطنية لتقليص الفقر في العراق ، لم يكن هناك أي مؤشر لتعريف هذه الإستراتيجية وتحديد أجزائها الأخرى .

وتجدر الإشارة هنا إلى أن إستراتيجية التنمية الوطنية التي أقرتها الهيئة الاستراتيجية العراقية لإعادة اعمار العراق التابعة لوزارة التخطيط والتعاون الإنمائي ، أشارت إلى موضوعة الفقر في العراق والإجراءات التي اتخذتها الحكومة في مواجهة هذه المشكلة ، وهي في الواقع لم تكن تتعد عددا من الإجراءات المتعلقة بإعداد دراسات عن مستوى المعيشة في العراق وإجراء الإحصاء السكاني والتخطيط للقيام بمسح ميزانية الأسرة على أن تتم هذه الإجراءات أثناء سنتي (٢٠٠٤ – ٢٠٠٥) [٢٢] .

وعلى الرغم من إن توفر قاعدة معلومات يعد أمرا ضرورياً للبدء بتصميم السياسات المطلوبة للتخفيف من مستويات الفقر ، إلا أن مجرد توفر هذه المعلومات – والتي لم يكتمل توفرها لحد الآن – لايمكن عده ممثلا لإستراتيجية وطنية شاملة لمكافحة الفقر في العراق أو بديلا عنها .

ثانيا: أشارت المادة (٥) من مشروع شبكة الحماية الاجتماعية إلى إلغاء المادة (١٠) من القانون رقم (١٢٦)، وهذه المادة تحدد المقصود بالأسرة ذات الدخل الواطئ. وتم تحديد سقف الدخل للإعانة الاجتماعية بموجب جدول يتراوح بين (٥٠) ألف ديناراً شهريا لأسرة مكونة من شخص واحد و (١٢٠) ألف ديناراً شهريا لأسرة مكونة من (٦) أشخاص فأكثر، أي أن حصة الشخص الواحد لتلك الأسرة سوف يكون (٢٠) ألف ديناراً شهريا فأقل [٢٣].

ولو أجرينا مقارنة مع المادة (١٠) في القانون (١٢٦) الملغاة ، نجد أن تلك المادة كانت تحدد سقف الدخل بنسبة من الحد الأدنى لأجر العامل غير الماهر ، وكانت هذه النسبة تتراوح بين ٣٣% من معدل الأجر للأسرة المكونة من شخص واحد إلى ١٠٠% من الأجر للأسرة المكونة من (٥) أفراد فأكثر[٢٤] .

وكما موضحة في الجدول الآتي:

جدول (١)
سقف الدخل للإعانة الاجتماعية
وهو يمثل الحد الأعلى لمبلغ الأسر معدومة الدخل حسب مشروع قانون شبكة الحماية الاجتماعية

حجم الأسرة	١	٢	٣	٤	٥	٦ فأكثر
سقف الدخل للإعانة الاجتماعية (دينار / شهر)	٥٠،٠٠٠	٧٠،٠٠٠	٩٠،٠٠٠	١٠٠،٠٠٠	١١٠،٠٠٠	١٢٠،٠٠٠

المصدر: قانون شبكة الحماية الاجتماعية لسنة ٢٠٠٦

ولو أجرينا مقارنة مع القانون الملغي الذي حدد مقدار الإعانة بنسبة من أجرة العامل غير الماهر وكما موضح في الجدول(٢) الآتي:

جدول (٢)
الحد الأدنى لرواتب الرعاية الاجتماعية للأسر معدومة الدخل حسب قانون الرعاية الاجتماعية الملغى

حجم الأسرة	١	٢	٣	٤	٥ فأكثر
الحد الأدنى للإعانة على أساس نسبة من اجر العامل غير الماهر	%٣٣	%٦٦	%٧٠	%٧٥	%١٠٠

المصدر: قانون الرعاية الاجتماعية رقم (١٢٦) لسنة ١٩٨٠، المادة(١٠)

عند إجراء هذه المقارنة بين هاتين الصيغتين السابقة الملغاة واللاحقة المعدلة بما يخص تحديد المقصود بالأسرة ذات الدخل الواطئ ، نجد أن الصيغة المعدلة الواردة في قانون شبكة الحماية الاجتماعية لم تأخذ بنظر الاعتبار التغيرات التي تحدث في مستويات التضخم على الرغم من أن الفقرة التاسعة من المادة (١٥) من مشروع قانون شبكة الحماية الاجتماعية تشير إلى إمكانية تعديل مبلغ الإعانة وفقا لنسب التضخم، إلا إن مثل هذه التعديلات لا يمكن إجراؤها في ظروف عدم الاستقرار التي يشهدها الاقتصاد العراقي ومستويات التضخم المستمرة بالتزايد بحيث يمكن الإقرار بان مستوى الإعانة قد تحدد بمستوى دخل ثابت ، بينما كان في القانون السابق يحدد بنسبة من الحد الأدنى لأجر العامل غير الماهر ، وعلى الرغم من أن هذا المستوى من الأجر منخفض إلا انه كان يتغير بحسب تغيرات مستوى التضخم ، وهذا يعني إن الصيغة الملغاة كانت هي الأقرب إلى الواقع مقارنة بالصيغة المعدلة .

ثالثا: تنص الفقرة رابعا من المادة (١٥) من مشروع قانون شبكة الحماية الاجتماعية على إن مبلغ الإعانة الاجتماعية للأسرة المشمولة بشبكة الحماية الاجتماعية يمثل الفرق بين مستوى الدخل المنصوص عليه بالمادة (١٠) انفة الذكر وبين دخل الأسرة بغض النظر عن مصدر هذا الدخل .

وعلى الرغم من إن القانون السابق كان يتسم بقصور كبير ولم يعالج مشكلات الفئات الفقيرة في المجتمع العراقي ، إلا أن ماورد في قانون شبكة الحماية الاجتماعية لم يقدم إضافة جديدة في مجال تخفيف حدة الفقر .

ويجدر التنويه هنا إلى أن الأرقام الواردة في الجدول (١) تمثل مبلغ الإعانة الذي يستحقه الفرد أو الأسرة عديمي الدخل... أما في حالة تحقق أي دخل للأسرة وبغض النظر عن مصدر هذا الدخل فان قانون شبكة الحماية الاجتماعية يشير في الفقرة الرابعة من المادة (١٥) إلى إن مبلغ الإعانة الاجتماعية الذي تستحقه الأسرة المشمولة بشبكة الحماية الاجتماعية يمثل الفرق بين مستوى الدخل المنصوص عليه في الجدول (١) والدخل المتحقق للأسرة بغض النظر عن مصدر الدخل [٢٥] .

رابعا: اعتمد مشروع شبكة الحماية الاجتماعية في تحديد مبلغ الإعانة على بيانات الجهاز المركزي للإحصاء وتكنولوجيا المعلومات التابع لوزارة التخطيط والتعاون الإنمائي في قياس مستوى الفقر وعلى الرغم من أن البيانات المذكورة استندت إلى المسوحات التي أجراها الجهاز المركزي للإحصاء إلا أن الظروف التي مر بها العراق أثناء الحرب الأخيرة وما تلاها من أعمال تخريب أدت إلى فقدان الكثير من البيانات لدى الجهاز المركزي للإحصاء ومنها تلك المتعلقة بمسوحات مستويات المعيشة . وقد جرت محاولات لتقدير مستويات المعيشة في سنة ٢٠٠٤ إلا أن هذه التقديرات كانت تبتعد عن الواقع حيث تم اعتماد مستوى الدخل (٢١٦٣١) ديناراً شهريا كحد فاصل بين الفقراء وغير الفقراء وتم الإبقاء على اعتماد هذا المستوى من الدخل طيلة سنة ٢٠٠٥ ، ومن المعروف إن هذا المستوى لا يمكن عده حدا ممثلا لمستوى الفقر في العراق [٢٦].

وعلى هذا الأساس فقد اعتمد مشرعوا قانون شبكة الحماية الاجتماعية المستوى العالمي (للفقر المدقع) الذي اعتمدته الأمم المتحدة عند مستوى دخل(١) دولار أمريكي للفرد يوميا وهو ما يعادل تقريبا عند إعداد مشروع القانون (٥٠) ألف ديناراً شهريا للأسرة المكونة من فرد واحد .

وفي الواقع إن هذه التقديرات تتسم بالمغالاة وبعدم الجدية في معالجة مشكلة الفقر في العراق حيث أن معظم البلدان تعتمد المستوى العالمي للفقر الذي أقرته الأمم المتحدة (للفقر المطلق) عند مستوى دخل (٢) دولار أمريكي للفرد يوميا. وحتى هذا المستوى قد خضع في العديد من البلدان إلى أعادة النظر عند احتساب خط الفقر لديها وبحسب مستوى التطور الاقتصادي وما تملكه من ثروات وإمكانات اقتصادية (سوف ترد لاحقا إشارة إلى بعض هذه التجارب) وكان الأجدر عند تصميم مشروع شبكة الحماية الاجتماعية اعتماد بيانات أكثر واقعية حتى يصير البرنامج فاعلا في تحقيق أهدافه التي أشارت إلى القصور في قانون الرعاية الاجتماعية رقم (١٢٦) الملغى بعده يتسم بقصور كبير في توفير الرعاية الاجتماعية للمجتمع العراقي.

المحور الثالث

مقترحات لتطوير آلية عمل برنامج شبكة الحماية الاجتماعية

في سنة ٢٠٠٠ اجتمع زعماء العالم في مقر الأمم المتحدة واتفقوا على تخفيض الفقر المدقع في العالم بمقدار النصف بحلول سنة ٢٠١٥ ، وقدمت مجموعة من المقترحات ومشاريع العمل من اجل تحقيق هذا الهدف ، وبصورة عامة ركزت المقترحات على دور المجتمع الدولي والمساعدات التي يمكن تقديمها في هذا المجال ، وبالإضافة إلى ذلك فقد تم التركيز على السياسات الاقتصادية التي تنفذها البلدان التي تعاني من الفقر . ومن ابرز الموضوعات التي خضعت للنقاش تلك المتعلقة بإصلاح السياسات على الصعيد المحلي وضرورة وجود التزام وطني من قبل الحكومات من اجل مساعدة الفقراء من مواطنيهم ...

ولكون هذه المهمة ، في معظم البلدان، هي اكبر كثيرا من أن تتحملها الحكومة وحدها فان نجاح إستراتيجية التخفيف من الفقر يتطلب شراكة واسعة النطاق تضم القطاع العام والمجتمع المدني والقطاع الخاص [٢٧] .

وفي الواقع إن إصلاح السياسات هي من الموضوعات المعقدة حيث يبين احد التقارير الصادرة عن "الاسكوا" انه في كثير من الأحوال تطالب وكالات المساعدة الخارجية البلدان المتلقية للمساعدات بإتباع سياسات اقتصادية تعمل على خفض التضخم باعتبار أن التضخم ظاهرة مضرة بالفقراء . ويبين التقرير إن الدراسات التي أجريت للأدلة التجريبية في عدد من البلدان حول الأثر ألتوزيعي للتضخم بينت إن سياسات خفض التضخم أدت إلى تفاقم تدهور أوضاع الفقراء في تلك البلدان [٢٨] .

وتنطبق هذه النتيجة على العديد من سياسات الاقتصاد الكلي التي تؤدي غالبا في الأجل القصير إلى حدوث نتائج تزيد من معاناة الفقراء والفئات الضعيفة في المجتمع ،وهذا يتطلب المزيد من العناية عند إجراء إصلاح ما في السياسات و يجب أن يترافق ذلك مع إجراءات لحماية الفئات الفقيرة.

وأخذاً بمضامين هذه الرؤيا العامة يمكن تقديم بعض المقترحات من اجل تطوير آلية عمل شبكة الحماية الاجتماعية في العراق وعلى النحو الآتي:

أولا:تنويع مصادر التمويل :

بدلاً من أن يتم وضع برنامج للرعاية والحماية الاجتماعية يعتمد على الموازنة العامة للدولة كمصدر وحيد للتمويل ، حيث تتحول نفقات ذلك البرنامج إلى عبء تنوء عن تحمله الموازنة (وهو ما حدث في العراق في العقود الماضية) ، من الاصوب أن يتم وضع برنامج جديد يعتمد تنويع مصادر التمويل كمبدأ في الأمدين الزمنيين القصير والمتوسط لمرحلة التحول نحو اقتصاد السوق ، بمعنى الجمع المؤقت بين مصادر التمويل الحكومي (وهذا يعد صورة من صور التدخل الحكومي الموضوعي الذي تحتمه ظروف مرحلة التحول) ، بالإضافة إلى مصادر التمويل الخاص والمتمثلة بالضرائب والاستقطاعات التي تتحمل أعباؤها المشاريع الخاصة .

ومن ثم وعلى وفق مقتضيات ومستجدات مرحلة التحول اللاحقة يتم إحلال مصادر التمويل الخاص كبديل كفوء عن مصادر التمويل الحكومي في الأمد الزمني الطويل ، إلا إن ذلك لن يتحقق دون كلف اقتصادية واجتماعية .

وهذا التوجه الجديد يستلزم بالضرورة خلق بيئة اقتصادية محفزة لتفعيل دور أنشطة المشاريع الخاصة في إطار قانون جديد للاستثمار مقترنا بإجراءات الرفع التدريجي للعديد من صور الدعم سواء تلك المرتبطة بالأنشطة الإنتاجية لمؤسسات حكومية أو لمشاريع خاصة أو تلك المرتبطة بالأنشطة الاستهلاكية للجهات ذاتها .

إن هذه الصيرورة الجديدة لابد أن تتضمن إحداث تغييرات جذرية في المجالات الاقتصادية والاجتماعية ، بحيث تجري عملية تحويل البنية الاقتصادية الريعية في العراق والتي تكون فيها (الغنيمة) أو المكاسب القدرية أو المكاسب الظرفية العارضة Wind Fall Gains هي مصدر الدخل إلى بنية اقتصادية جديدة تعتمد على تحقيق القيم المضافة كهدف لممارسة النشاط الاقتصادي وليس الحصول على الغنيمة في إطار مرحلة أزمة مستديمة أوجدها التدخل الحكومي المفرط في الشأن الاقتصادي العراقي طيلة العقود الماضية والذي كان يهدف غالبا إلى كسب الولاء الشعبي للنظام السياسي لا غير .

ثانيا:المشاركة التضامنية :

إن تنفيذ برنامج أكثر فاعلية للحماية الاجتماعية في العراق يتطلب تأسيس نظام يعمل على وفق آليات محكمة ، وينبغي أن يستند هذا البرنامج على مبدأ المشاركة في المسؤولية لجميع الأطراف التي تعمل ضمن منظومة شبكة الحماية الاجتماعية وهي: وزارة العمل والشؤون الاجتماعية والوزارات الأخرى والجهات الحكومية الساندة لها ومنظمات المجتمع المدني بالإضافة إلى المانحين ومؤسسات التمويل الدولية ...

ثالثا:تكاملية نظام الاستهداف الفئوي:

يفترض أن يستند البرنامج المقترح في جميع مراحله إلى مدخل العمليات ، ويقصد بذلك أن يكون للبرنامج المقترح "مدخلات" وهي تشمل (المسوحات التفصيلية عن الفئات المشمولة بالبرنامج ، والبيانات والمعلومات ذات الصلة بها بالإضافة إلى الموارد المتاحة لتنفيذ البرنامج ، والخيارات أو البدائل التي يتم بوساطتها استخدام هذه الموارد من اجل إحداث تغييرات في أوضاع الفئات التي يشملها البرنامج ...) . وان التغييرات التي تحدث للمستفيدين من البرنامج يمكن عدها " مخرجات " البرنامج أو النتائج النهائية لذلك البرنامج. وبما إن البرنامج المقترح تضمن مدخلات ونتائج نهائية ، فانه لابد من تحديد نتائج وسيطة للبرنامج . وعلى هذا الأساس يتم تحديد أهداف كل عملية ، وينبغي أن تكون هذه الأهداف محددة وواضحة بحيث تتيح إمكانية متابعة ومراقبة البرنامج في مراحل التصميم والتنفيذ وتساعد على إدخال التحسينات المستمرة على البرنامج أثناء التنفيذ .

رابعا:توفير قاعدة رصينة للمعلومات الإحصائية والبيانات:

إن تصميم برنامج الحماية الاجتماعية ينبغي أن يستند إلى قاعدة بيانات ومعلومات شاملة عن الفئات المشمولة بالبرنامج ومدى كفاية الموارد المتاحة اللازمة لتنفيذ البرنامج ...الخ ، وهذه العملية تتطلب إجراء مسح ميداني شامل من اجل التوصل إلى تحديد عدد الأسر والفئات التي تحتا إلى رعاية ، ويجب تحديد مدى زمني مناسب لإجراء هذا المسح . ومما تجدر الإشارة إليه أن الجهاز المركزي للإحصاء وتكنولوجيا المعلومات التابع لوزارة التخطيط والتعاون الإنمائي كان قد أعلن في نهاية سنة ٢٠٠٣ عن نيته القيام بإجراءات مسح مستوى المعيشة في العراق الذي نفذه في سنة ٢٠٠٤ ونشر تقريره في سنة ٢٠٠٥ ، وكان هذا التقرير قد استند على أسلوب العينات ولم يستند على أسلوب المسح الشامل ، وعلى الرغم من ذلك فقد وردت في هذا التقرير معلومات تبين مدى خطورة أوضاع الفقر في العراق وأهمية التحرك بجدية في اتخاذ إجراءات عملية للحد من تدهور أوضاع الفقراء وما يترتب عليها من نتائج سلبية اقتصادية واجتماعية وسياسية ، حيث ورد في التقرير أن عدد الأطفال الأيتام في العراق يقدر ما بين (٤-٥) ملايين طفلا ، وان عدد الأطفال المعاقين يقدر بنحو(٩٠٠) ألف طفلا ، وان عدد النساء الأرامل يقدر بأكثر من (١) مليون امرأةً واغلب هؤلاء النساء يقمن بإعالة نحو (٧) ملايين طفلا ويعشن في مستوى للفقر دون الحد الأدنى لمستوى المعيشة[٢٩]. وإذا أخذنا بنظر الاعتبار إن هذه البيانات تخص سنة ٢٠٠٤ وان الأوضاع ازدادت تدهورا في السنوات اللاحقة بسبب تصاعد العنف والأعمال الإرهابية مما ينتج عنه زيادة شبه مؤكدة في البيانات التي وردت في التقرير.

خامسا:اعتماد خط فقر وطني:

يجب إعادة النظر في احتساب خط الفقر في العراق ، وفي هذا الصدد يمكن الاستفادة من التراكم المعرفي للأدلة التي تم تجريبها في بلدان أخرى ، وعلى سبيل المثال لا الحصر فان الحكومة الماليزية ضمن إستراتيجيتها الناجحة في مكافحة الفقر قامت في سنة ١٩٨٦ بتعديل تعريف خط الفقر ، وصار التعريف الجديد لخط الفقر يأخذ بنظر الاعتبار ما يجب أن يحصل عليه الفقراء من الملكية العقارية على اعتبار إن الحاجات الأساسية تشمل الغذاء والمسكن والملبس وتوفر مياه الشرب والتعليم والصحة[٣٠].

سادسا:تبني برامج وطنية للحد من الفقر:

ينبغي صياغة برنامج شبكة الحماية الاجتماعية ضمن إستراتيجية وطنية شاملة هدفها القضاء على الفقر أو الحد منه على اقل تقدير ، ويجب تحويل هذه الإستراتيجية إلى مجموعة برامج قابلة للتنفيذ ضمن مدى زمني محدد ، وان تكون قابلة للقياس الكمي ، وهنا أيضا من الممكن الاستفادة من تجارب حققت نتائج ايجابية في هذا المجال ، وعلى سبيل المثال لا الحصر أيضاً فان برنامج الحماية الاجتماعية في مصر شمل عددا من البرامج لمساعدة الفئات الفقيرة وتحسين أوضاعهم ، ومن هذه البرامج[٣١] :

١-برنامج لتوفير القروض الصغيرة تقدم لمشروع الأسر المنتجة باشرا ك النظام المصرفي في تمويل هذه القروض.

٢-برنامج تامين صحي بالتنسيق مع وزارة الصحة ، ووضع الأولويات في هذا البرنامج للأسر المعدومة الدخل على اعتبار أنها أولى بالرعاية، إضافة إلى الفئات الضعيفة الأخرى مثل الأطفال الأيتام.

٣-برنامج رعاية الطفولة المبكرة ، عن طريق التنسيق مع وزارة التربية والتعليم والتوسع في رياض الأطفال وبخاصة في المناطق المحرومة والضعيفة.

٤- برنامج توفير السكن للفئات الفقيرة عن طريق التنسيق مع وزارة الإسكان لبناء وحدات سكنية قليلة التكاليف وتستهدف الأسر الفقيرة، بالإضافة إلى التنسيق مع المصارف لتوفير القروض اللازمة لتمويل هذه المشروعات السكنية.

وبعد أن يتم تحديد البرامج اللازمة والجهات التي سيتم التنسيق معها لتنفيذ هذه البرامج ، يجب اتخاذ إجراءات أخرى تكميلية لتصميم البرنامج من مثل:

١-تحديد التوزيع الجغرافي للبرامج التي سوف يجري تنفيذها بحيث توزع على كافة مناطق البلاد ما أمكن ذلك، على أن تعطى الأولوية للمناطق التي تكون فيها معدلات الفقر مرتفعة وللمناطق المحرومة أيضاً.

٢- تحديد التوقيتات الزمنية لبداية تنفيذ كل برنامج ولكل مرحلة من مراحل البرنامج ولكل منطقة

٣-تدريب الكوادر المسؤولة عن تنفيذ البرامج تدريبا كافيا وتأهيلهم للقيام بالمهام المطلوبة منهم .

سابعا:تحديد مؤشرات الأداء:

تحديد مؤشرات للأداء بصورة يمكن قياسها، من مثل:

١-عدد الأسر المتوقع شمولها بالبرنامج، وعدد الأسر التي استفادت من البرنامج أثناء السنة الأولى من تنفيذ البرنامج.

٢-عدد الإدارات والكوادر التي تم تأهيلها وتطوير قدراتها أثناء المرحلة الأولى من البرنامج.

٣-تنويع أو زيادة مصادر التمويل بعد مرور سنة على تنفيذ البرنامج مقارنة مع بداية تنفيذ البرنامج وذلك بإحلال مصادر التمويل الخاص محل مصادر التمويل الحكومي وبشكل تدريجي.

٤-عدد الأسر المستفيدة من البرنامج والتي تمكنت من اكتساب المهارات والقدرات اللازمة لحصولها على دخل بعد مرور سنة على تنفيذ البرنامج.

ثامنا:متابعة التنفيذ وتقويم البرنامج:

يجب الانتباه إلى ضرورة عدم عد مرحلة تنفيذ البرامج التي تم إقرارها أنها مجرد إجراءات تنفيذية لما تم إقراره عند تصميم البرامج ، وإنما ينبغي أن يتم أثناء تنفيذ البرامج الاستمرار بالأنشطة الآتية:

١- مراقبة الأداء وقياس الانجازات وبحسب التوقيتات التي تم إقرارها .

٢- ويتم أثناء تنفيذ البرامج معرفة مدى فاعلية تلك البرامج عن طريق مراقبة مؤشرات الفقر في المجتمع ، من مثل مراقبة مؤشرات الإنفاق الاستهلاكي ، ومؤشرات الدخل ، ومتابعة التغيرات التي تحدث في مؤشرات مسوحات مستوى المعيشة.

٣- يجب الاستمرار بإجراء مراجعات للقرارات والقوانين النافذة في ضوء تشخيص نقاط الضعف فيها أثناء التنفيذ ، وهذه المراجعات يجب أن تكون مستمرة وبصورة دورية (كل ستة أشهر على سبيل المثال) ويجري عن طريق هذه المراجعات إدخال التحسينات المستمرة للبرنامج عن طريق التغذية العكسية Feed Back وردة فعل الفئات المستفيدة من البرامج المنفذة.

٤- أثناء تنفيذ البرامج لابد من العمل على التوسع في تلك البرامج لتشمل الفئات التي لم تتمكن من الاستفادة من إجراءات المرحلة السابقة وتصحيح الوضع بالنسبة للفئات التي تمكنت من الاستفادة من البرنامج من دون استحقاق وذلك باستبعادها من البرنامج.

٥- إن مراقبة تنفيذ البرنامج يجب أن تشمل كفاءة الأداء أثناء التنفيذ (من مثل معرفة هل أن التخصيصات المالية للبرنامج يجري إنفاقها في المجالات المخصصة لها؟ وهل هي كافية أم أنها بحاجة إلى إعادة النظر في تقديرها؟ وهل أن جودة العمليات تتم كما خطط لها أثناء مرحلة التصميم ، أو يوجد ما يعيق تنفيذ هذه العمليات؟

المصـادر

(١) مايكل واتس " ما هو اقتصاد السوق " وزارة الخارجية الأمريكية ، الطبعة الثانية ٢٠٠٦ ص ٩-١٠.
(٢) جور قرم " من اجل توزيع أكثر عدالة للمداخيل والثروات في العالم العربي " مقالة منشورة على موقع جور قرم على شبكة الانترنت www.GeorgesCorm.com
(٣) د. طارق العكيلي " آفاق الخصخصة في العراق في ضوء اختلال المتغير الديموغرافي الاجتماعي " بحث منشور في المجلة كلية العراقية للعلوم الاقتصادية "العدد الخاص ببحوث ندوة التحول نحو القطاع الخاص التي اقامها قسم الاقتصاد في الجامعة المستنصرية في ٢٠٠٥" ص ١٢-١٣ .
(٤) نفس المصدر ص ٤.
(٥) مكتب برامج الإعلام الخارجي ، وزارة الخارجية الأمريكية " موجز الاقتصاد الأمريكي " ص ١٦ – ١٧ .
(٦) نفس المصدر ص ١٨ .
(٧) ميلتون فريدمان " دراسات وقضايا اقتصادية " ترجمة الياس اسكندر دار التعاون للطبع والنشر – القاهرة ١٩٧٨ ص ٢٣٨-٢٤٩ .
(٨) موجز الاقتصاد الأمريكي ، مصدر سبق ذكره ص ١٤١ -١٥١ .
(٩) الأمم المتحدة ، صحيفة الوقائع رقم "٢" " الشرعة الدولية لحقوق الإنسان " .
(١٠) منظمة الصحة العالمية " سلسلة منشورات الصحة وحقوق الإنسان " العدد/١ تموز ٢٠٠٢ ص ٦- ١٤ .
(١١) نفس المصدر ص ٨.
(١٢) إعلان الحق في التنمية ، اعتمد بموجب قرار الأمم المتحدة ١٢٨/٤١في ٤ ديسمبر ١٩٨٦ .
(١٣) د. الطيب الكبوش " الفقر وحقوق الإنسان " مجموعة محاضرات ألقيت في معهد حقوق الإنسان في تونس ٢٠٠٤ .
(١٤) اندروكروكيت " بعض المسائل المتعلقة باستخدام موارد الصندوق " مجلة التمويل والتنمية/ المجلد/ ١٩/ العدد/ ٢ /يونيو ١٩٨٢/ ص ١ .
(١٥) صندوق النقد الدولي " ماهو صندوق النقد الدولي " من منشورات صندوق النقد الدولي على موقعه على شبكة الانترنت،ت www.imf.org آب /٢٠٠٣ ص ١٦-١٨.
(١٦) الأمم المتحدة، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي " مكافحة وإزالة الفقر " المكتب الإقليمي للدول العربية/ أيار / ١٩٩٧ ص ١٣-١٥.
(١٧) نفس المصدر السابق
(١٨) نفس المصدر السابق
(١٩) سلوى ضامن المصري " تشخيص الفقر في الأردن " دراسة منشورة على الانترنت / ٢٠٠٢ ص ٤-٧.
(٢٠) الأمم المتحد، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي " تقرير التنمية البشرية للعام ٢٠٠٤"
(٢١) وزارة العمل والشؤون الاجتماعية " مشروع قانون شبكة الحماية الاجتماعية " تشرين الأول / ٢٠٠٥ ص١.

(٢٢) وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي / الهيئة الإستراتيجية العراقية لإعادة الاعمار / اللجنة الوزارية لإعداد إستراتيجية التنمية الوطنية " إستراتيجية التنمية الوطنية ٢٠٠٥-٢٠٠٧" تشرين أول ٢٠٠٤ ص ٣٢.
(٢٣) مشروع قانون شبكة الحماية الاجتماعية " مصدر سبق ذكره " ص ٢.
(٢٤) قانون الرعاية الاجتماعية رقم ١٢٦ لسنة ١٩٨٠ جريدة الوقائع العراقية العدد ٢٧٨٣ في ١٩٨٠/٧/١٤ .
(٢٥) مشروع قانون شبكة الحماية الاجتماعية " مصدر سبق ذكره " ص٢.
(٢٦) د. مهدي العلاق " قياس الفقر في العراق –رؤية مبسطة" بحث منشور في ملحق آفاق إستراتيجية لجريدة الصباح العدد ٨٣٢ /١٣ أيار ٢٠٠٦ ص١٢-١٣.
(٢٧) منظمة العمل الدولية / المكتب الإقليمي للدول العربية /بيروت " الخلاص من الفقر / اقتراح جديد لمحاربة الفقر أمام مؤتمر العمل الدولي " من موقع المنظمة على شبكة الانترنت . www.ilo.org
(٢٨) الأمم المتحدة / اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا " مسح للتطورات الاقتصادية والاجتماعية لبلدان الاسكوا ٢٠٠٥-٢٠٠٦" الأمم المتحدة ٢٠٠٦ .
(٢٩) وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي بالتعاون مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي " مسح الأحوال المعيشية في العراق ٢٠٠٤" بغداد ٢٠٠٥
(٣٠) د. محمد شريف بشير " كيف نهزم الفقر " مقالة على الانترنت على الموقع www.Balagh.com ص ١-٢.
(٣١) وزارة التضامن الاجتماعي المصرية " برنامج وزارة التضامن الاجتماعي وبرنامج الحكومة " على موقع الوزارة على شبكة الانترنت .