

تحليل مصادر تمويل برامج الحماية الاجتماعية في العراق دراسة تطبيقية في وزارة

العمل والشؤون الاجتماعية للفترة [2004-2017]*

أ.د. هناء عبد الغفار حمود***

الباحث رسول حسن علي**

المستخلص

يهدف البحث إلى دراسة وتحليل المصادر التي يتم من خلالها تمويل برامج الحماية الاجتماعية مع التركيز على تمويل الموازنة العامة الاتحادية باستخدام المنهج الاستقرائي ضمن التحليل الاقتصادي، إذ يهدف البحث إلى معرفة واقع مصادر التمويل الأكثر تأثيراً في زيادة كفاءة برامج الحماية وتحديد مستوى المنفعة من إنفاق أموال تلك المصادر، كما يهدف البحث إلى معرفة نشاط برامج الحماية الاجتماعية التي تقدمها وزارة العمل والشؤون الاجتماعية وتحديد عناصر القوة والضعف في تنفيذ تلك البرامج ومقدار الخدمة المقدمة للفئات الأكثر تضرراً في المجتمع، وقد توصل البحث إلى أن سوء الإدارة والتهاون في تطبيق بعض القوانين المشرعة جعل تلك البرامج في حالة تعجز من تقديم الحماية الكاملة لجميع شرائح المجتمع المتضررة، وتوصل البحث أيضاً إلى أن مصادر التمويل الدولية المتمثلة بالمنظمات والهيئات الدولية كثيرة ومتعددة وتسعى إلى تقديم المساعدة في مجال مكافحة الفقر والبطالة إلا أن وجود العقبات المتمثلة بالروتين الإداري والفساد المالي في أغلب مفاصل الدولة جعل نشاط تلك الجهات المانحة ضعيفاً ومحدوداً على نطاق تقديم المساعدات العينية في أغلب الأحيان.

الكلمات الرئيسية: مصادر التمويل، برامج الحماية الاجتماعية.

Analysis Of Funding Sources Of Social Protection Programs In Iraq: An Empirical Study In The Ministry Of Labor And Social Affairs For The Period (2004-2017)

Rasool Hassa Ail

Prof.Dr. Hana Abed Algafar Hamoed

Rasoolhassan8@gmail.com

Dr.hana-h-samarai@gmil.com

Abstract

The research aims to study and analyze the sources through which social protection programs are financed with a focus on financing the federal public budget using an inductive approach within economic analysis. The research aims to find out the reality of the most effective sources of funding in increasing the efficiency of protection programs and determine the level of benefit from spending those funds Sources The research also aims to know the activity of social protection programs provided by the Ministry of Labor and Social Affairs and identify the elements of strength and weakness in the implementation of those

* بحث مستل من رسالة ماجستير

** وزارة العمل والشؤون الاجتماعية / طالب ماجستير/قسم الاقتصاد/كلية الادارة والاقتصاد / جامعة مستنصرية

*** عضو هيئة تدريسية / كلية الادارة والاقتصاد / جامعة مستنصرية

programs and the amount of service provided to the most affected groups in society, the research has concluded that Management and complacency in the application of certain laws make these programs unable to provide full protection to all segments of society affected, and the research also found that the sources of international funding of many international organizations and bodies and seek to provide assistance in the fight against poverty and unemployment, but the existence of obstacles The administrative routine and financial corruption in most parts of the country have made the activities of these donors weak and limited in the scope of providing assistance in kind.

Key words: - Sources Of Funding, Social Protection Programs.

المقدمة

يؤدي التمويل بجميع أشكاله دوراً كبيراً في زيادة نشاط الوحدات الخدمية وخصوصاً الوحدات التي تقدم الخدمة والمساعدة في حماية الفقراء وتوفير مقومات الحياة الكريمة لهم، فالتحديات المحدقة بالأمن الإنساني كثيرة ومتنوعة وتحتاج إلى تدخل من الحكومة للسيطرة عليها كونها تؤدي في أحيان كثيرة إلى زيادة البطالة والتشرد والسرقة والتسول والأدمان وغيرها من الأمراض الاجتماعية، وتجنباً لتلك المشاكل تقوم أغلب دول العالم ومنها العراق في تنفيذ برامج للحماية الاجتماعية لمواجهة مخاطر الفقر والبطالة والأمن الإنساني من خلال زيادة الإنفاق على تلك البرامج وتحسين مستوى دخل الفرد ودعم الأسر الفقيرة بالمساعدات العينية والنقدية للوصول إلى الأهداف التي تسعى إليها تلك الدول.

أهمية البحث: تكمن أهمية البحث في معرفة نشاط برامج الحماية الاجتماعية وتحديد نقاط القوة والضعف لتلك البرامج إضافة إلى تحديد مستوى المنفعة الاجتماعية المثلى من تمويل برامج الحماية الاجتماعية وبيان طريقة إدارة الأموال المخصصة واستثمارها بالشكل الأمثل لتقليل الهدر وزيادة المنافع الاجتماعية.

هدف البحث: يهدف البحث إلى تحديد مصادر تمويل برامج الحماية الاجتماعية ومستوى المنفعة من إنفاق مبالغ ذلك التمويل.

فرضية البحث: يستند البحث إلى فرضية أن هناك علاقة طردية بين الإنفاق الاجتماعي الحكومي المحلي والمتمثل بالموازنة العامة للدولة على فاعلية برامج الحماية الاجتماعية في تقديم المساعدة والحماية للفئات الهشة في المجتمع.

مشكلة البحث: تتضمن مشكلة البحث أن هناك العديد من مصادر التمويل المحلية والدولية لكنها غير مفعلة بسبب ضعف الأجهزة الإدارية والفنية وتقشي ظاهرة الفساد المالي والإداري وعدم وجود دراسات جدوى أثناء تنفيذ بعض البرامج الخاصة بالقروض إضافة إلى زيادة الروتين الإداري ووجود التحديات الخارجية منها ارتفاع معدلات البطالة والفقر وتردي الوضع الأمني وزيادة في عدد المشمولين بالحماية الاجتماعية.

حدود البحث: تمثلت الحدود الزمانية بالمدة 2004-2017 في حين مثل العراق بجميع المحافظات ماعدا محافظات إقليم كردستان الحدود المكانية للبحث.

منهجية البحث: لتحقيق أهداف البحث سيتم اعتماد منهج الاستقرار للبيانات المتعلقة بالحماية الاجتماعية والتحليل الكمي على قاعدة بيانات وزارة العمل والشؤون الاجتماعية في العراق للمدة 2004-2017 والتي شملت بيانات كل من العاصمة بغداد وجميع المحافظات الأخرى باستثناء محافظات إقليم كردستان.

هيكلية البحث: يتضمن البحث الهيكلية الآتية:

المحور الأول، وقد تم تخصيصه لدراسة الجانب النظري للبحث وخاصة فيما يتعلق بمصادر تمويل برامج الحماية الاجتماعية والتحليل الكمي إضافة إلى مفهوم برامج الحماية وأنواعها، المحور الثاني فقد تم تقديمه لبيان واقع مصادر التمويل المحلية والدولية وآلية تنفيذ برامج الحماية الاجتماعية في العراق، وأخيراً خصص المحور الثالث لدراسة الجانب العملي باستخدام التحليل والتفسير لنتائج البيانات المتعلقة بمصادر التمويل وطريقة إنفاقها على برامج الحماية الاجتماعية .

المحور الأول، الاطار المفاهيمي لمصادر التمويل وبرامج الحماية الاجتماعية. أولاً، مفهوم التمويل المحلي والدولي.

1- التمويل المحلي، يمكن تعريفه على أنه مصدر يمثل كل الموارد الاقتصادية المتاحة والتي يمكن استغلالها نحو تطوير المشاريع والبرامج الحكومية لتحقيق أكبر معدلات للتنمية عبر الزمن¹. وتعد الموازنة العامة للدولة من المصادر المحلية المهمة وهي وثيقة مالية رسمية تبنى أرقامها على أساس التنبؤ بحجم الإيرادات والنفقات المحلية اللازمة لتنفيذ سياسات ونشاطات ذات طابع خدمي وفقاً لأولويات وحاجات المجتمع، ولاشك أن الحكومة المركزية تستطيع تدبير الأموال اللازمة لتغطية النفقات المحلية في صورة إعانات أو مخصصات في الموازنة العامة ولكن هذا الأسلوب قد يخضع أعمال السلطة المحلية أو المؤسسات الحكومية الأخرى إلى رقابة مركزية صارمة باعتبار أن الحكومة لها الحق أن تراقب إنفاق هذا المال على الأوجه المخصصة لأجله الأمر الذي يؤدي إلى تقبل المؤسسات الحكومية لمزيد من التدخل المركزي من أجل الحصول على الإعانات الحكومية، ومن هنا كان لا بد من استقلال الوحدات الحكومية بموارد مالية خاصة وذلك لارتباط التمويل بفلسفة الإدارة المحلية المتمثلة بالأهداف السياسية والاجتماعية والاقتصادية التي يكون التمويل المحلي دوراً فعالاً في دعم هذه الأهداف وتأمين أسسها، ولكن تبقى مشكلة الوزارات ومؤسسات الدولة والهيئات المحلية في الوقت الحاضر هي عدم كفاية مواردها للقيام بكافة الخدمات التي تحقق الإشباع لأفراد المجتمع ويبدو أن سبب هذه المشكلة هي القوانين والتشريعات التي تحد من حرية تلك المؤسسات والهيئات في فرض الرسوم والضرائب والاقتراض².

وفيما يلي أهم وسائل التمويل المحلي المستخدمة في أغلب دول العالم،

أ- التمويل عن طريق الموازنة العامة للدولة، إن التوسع المستمر في برامج الحماية الاجتماعية وشمول فئات جديدة إضافة إلى الزيادة المستمرة في عدد السكان نتيجة التطور السريع في الجانب الصحي

1- حياة بن إسماعيل وسليمة السبتي، الملتقى الدولي، التمويل المحلي للتنمية المحلية، 2006/11/1. (iefpedia.com)
2- د. خالد سمارة الزعبي، التمويل المحلي للوحدات الإدارية المحلية، الشرق الأوسط للطباعة، الأردن، 1985، ص 9-50

وما نتج عنه من زيادة في عدد الولادات وقلة الوفيات وازدياد عدد الأطفال والشيوخ الذين يمنحون الإعالة وكذلك دخول برامج الحماية كأحد الوسائل الناجحة في السياسة المالية في اقتصاديات الكثير من الدول التي تعاني من البطالة والتضخم المالي وعدم العدالة في توزيع الدخل دفع ذلك إلى أن تكون للميزانية العامة مساحة كبيرة في عملية التمويل وحسب طبيعة النظام الاقتصادي القائم، ففي المرتبة الأولى تأتي الدول الاشتراكية ثم تليها الدول الرأسمالية ثم الدول النامية، ففي الدول الاشتراكية حيث تسيطر الدولة على عمليات الإنتاج والتوزيع لذلك يعفى الأفراد العاملون من دفع الاشتراك أو تكون اشتراكاتهم رمزية مما يؤدي ذلك إلى إلقاء عبء التمويل على الميزانية العامة للدولة وعلى أصحاب المشاريع والأعمال في القطاع العام والخاص¹.

ب. التمويل عن طريق الضرائب والرسوم. تعد الضرائب من المصادر المهمة للموارد المالية المستخدمة في الإنفاق على نشاطات الحكومة المركزية لأن عملية فرضها وجبايتها تنحصر بالحكومة المركزية وهي على عدة أنواع مثل ضريبة الدخل والمباني وضريبة المواتي والضرائب على الثروات والضرائب غيرالمباشرة مثل ضريبة الملاهي والمشروبات الكحولية والمحروقات وغيرها، أما الرسوم فهي التي يحصل عليها مقابل خدمات تقدمها الإدارة المحلية أو المؤسسات الحكومية تعود بالنفع والفائدة على دافعي تلك الرسوم ومن أهم تلك الرسوم الكمركية ورسوم المهن والمناقصات والمزايدات والمجاري والنقل العام والسيارات وغيرها².

وتعد الضرائب وسيلة من وسائل تمويل برامج الحماية الاجتماعية وهي أقل استخداماً وشيوعاً في الأنظمة الاقتصادية للدول وتتم عن طريق فرض مبلغ من المال على دخول الأشخاص الطبيعية والمعنوية بسعر نسبي أو تصاعدي أو تفرض بطريقة غير مباشرة على المبيعات من السلع والخدمات³.

ج. التمويل عن طريق القروض والإعانات الحكومية والتبرعات.

تستخدم القروض في تمويل المشروعات الاقتصادية والاجتماعية التي تعجز الميزانية الخاصة بالهيئات والوزارات الحكومية من تغطية نفقاتها ولا يجوز عادةً من تلك الهيئات والوزارات أن تلجأ إلى القروض دون موافقة الحكومة المركزية وقد تكون تلك القروض داخلية أو خارجية وتعتمد طول مدة القرض على طبيعة المشروع المراد إنفاق قيمة القرض عليه، وقد تقوم الحكومة بالمساهمة في نفقات معظم مؤسساتها بهدف تكملة مواردها ورفع مستوى الخدمات فيها والواقع أن لهذه المساعدات أهدافاً اقتصادية واجتماعية تسعى من خلالها الدولة إلى تحقيق مستوى معين من الرفاهية وتقليل الفوارق بين الطبقات الغنية والفقيرة، أما التبرعات فهي حصيلة ما يتبرع به المواطنون إلى الهيئات والمؤسسات الحكومية كذلك قد تكون نتيجة وصية يتركها أحد المواطنين بعد وفاته في حالة انعدام الورثة أو هبة يقدمها أحد المغتربين لتخليد اسمه في بلده⁴

1- د. عدا العلي، التأمينات الاجتماعية دراسة في جوانبها المالية والاقتصادية وتطبيقاتها في العراق، جامعة الموصل، العراق، 1981، ص193-197

2- د. خالد سمارة الزغبى، نفس المصدر السابق، ص19-24

3- د. عادل العلي، نفس المصدر السابق، ص199-215

4- د. خالد سمارة الزغبى، نفس المصدر السابق، ص19-24

ع- التمويل عن طريق الاشتراكات: تعد الاشتراكات من أكثر الوسائل الأساسية في عملية التمويل وذلك لغزارة حصيلتها من جهة ولأنها أكثر الوسائل التي تحقق التضامن الاجتماعي من جهة أخرى، ويمكن تعريف الاشتراك بأنه اقتطاع نقدي يتحملة الممول بصورة جبرية ويقوم بدفعه مساهمة منه في تمويل التأمينات الاجتماعية، وقد اختلف المختصون في تحديد طبيعته القانونية فمنهم من اعتبره أجراً مؤجلاً وآخرون اعتبروه قسط تأمين أو شبه ضريبة ولكن الأكثرية اعتبروه نوعاً من أنواع الضريبة، وإذا كانت الاشتراكات تشابه الضرائب من حيث الاثر فإن هناك فارقاً أساسياً وهو أن التأمينات الاجتماعية هي نظام الاستقطاع لجزء من الدخل ومن ثم توزيعه في نفس الوقت وأن المكلفين يدفع الاشتراك هم المستفيدون أنفسهم وبالتالي فإن المبلغ المستقطع منهم قد يقلل من أثره الإعانة التي يحصل عليها العامل وخاصة تلك الإعانة التي تؤثر على إنتاجية الفرد كالخدمات الصحية¹.

2- التمويل الدولي: يتألف مصطلح التمويل الدولي من كلمتين الأولى التمويل finance والذي يعني توافر المصادر المالية لتغطية نفقات جارية أو استثمارية وفق شروط معينة، أما الكلمة الثانية الدولي international فتعني مجموعة الدول، وقد شاع استخدام هذا المصطلح بعد الحرب العالمية الثانية ونشأت على أثره المؤسسات الدولية مثل البنك الدولي وصندوق النقد الدولي وغيرها، لذلك فإن التمويل الدولي يمارس من قبل المؤسسات المالية الدولية بما فيها المصارف الدولية والأسواق المالية الدولية وكذلك المؤسسات المالية التابعة للأمم المتحدة أو المنظمات الدولية الأخرى².

بصورة عامة فإن التمويل الدولي يأخذ أشكالاً متعددة أهمها: (3)

أ. القروض الخارجية: وهي الأموال التي تعرضها المصادر الأجنبية المتعددة الى الدول النامية بناءً على مجموعة من القواعد والأسس المالية السائدة وفقاً لظروف السوق على أن تتعهد الدولة المستفيدة من إرجاعها حسب ما هو متفق عليه .

ب- التمويل عن طريق المساعدات الخارجية: اختلف تعريف المساعدات الخارجية طبقاً لمجموعة من المعايير منها التعريف والدوافع، وكذلك تعددت الهيئات والدول المانحة لتلك المساعدات، ففي الدول النامية يقتصر المفهوم على المنح الاقتصادية الخالصة التي لا يترتب عليها أي التزامات بالوفاء، في حين أن في الدول المتقدمة يتسع ليشمل المنح الاقتصادية العامة والخاصة وائتمان التصدير والمساعدات الفنية وبرامج التدريب والتأهيل ورؤوس الأموال والمزايا الكمركية وغيرها، ومن ذلك يمكن تعريف المساعدات الخارجية على أنها "مساعدات عينية ونقدية تحصل عليها الدول النامية من الدول المتقدمة بطريقة مباشرة أو غير مباشرة وذلك للمساعدة في سد عجز الموازنة وتحقيق برامج التنمية الاقتصادية بما فيها برامج الحماية الاجتماعية.

1- د. عادل العلي، نفس المصدر السابق، ص73-79

2- د. سمر كوكب الجميل، التمويل الدولي مدخل في الهياكل والعمليات والادوات، جامعة الموصل، العراق، 2002، ص31 .

3- د. سامر علي عبد الهادي، التمويل الخارجي وأثره على الفجوات الاقتصادية، الطبعة العربية، دار الايام للنشر والتوزيع، عمان، 2013، ص60-63 .

ثانياً، مفهوم برامج الحماية الاجتماعية وأنواعها.

1. مفهوم برامج الحماية الاجتماعية.

يطلق هذا المفهوم بصورة عامة على أي جهود يبذلها الإنسان لتوفير مايشبع حاجاته من خلال إجراءات اجتماعية واقتصادية ملائمة. كما يشمل أيضاً التشريعات والقوانين التي تكفل تحقيق الخدمات المقدمة للأفراد والجماعات، كقانون العمل والطفولة والأسرة وذوي الاحتياجات الخاصة والتأمين الإجتماعي وغيرها من القوانين والتشريعات. لذلك فإن برامج الحماية الاجتماعية هدفها الأساس هو مساعدة هؤلاء الذين عجزوا عن إشباع حاجاتهم الضرورية للنمو والتفاعل الإيجابي في نطاق النظم الاجتماعية القائمة لتحقيق أكبر قدر ممكن من التكيف مع البيئة الاجتماعية¹.

وفي ضوء ذلك حاول بعض علماء الاجتماع والاقتصاد إلى إعطاء مجموعة من التعاريف لمفهوم الحماية والخدمة الاجتماعية إذ تباينت المفاهيم كلاً حسب الطريقة التي يراد بها إيصال المفهوم بالمعنى الدقيق والحقيقي ومن هذه التعاريف نذكر منها مايلي:

أ- تعريف (هارولد وينسكي وتشارلز ليو) الحماية الاجتماعية هي "كل التنظيمات والأجهزة والبرامج ذات التنظيم الرسمي والتي تعمل من أجل الوصول إلى تحسين الظروف الاقتصادية والصحية لكل أعضاء المجتمع أو الجزء منه"².

ب- تعريف (هربرت ستروب/1948) "الخدمة الاجتماعية هي فن توصيل الموارد المختلفة إلى الفرد والجماعة والمجتمع لإشباع احتياجاتهم عن طريق استخدام طريقة علمية لمساعدة الناس على أن يساعدوا أنفسهم"³.

ج- تعريف (كوهين ناثن /1958) "يمكن للخدمة الاجتماعية أن تحقق بنجاح أهدافها إذا جعلت خدماتها تتجه نحو بناء سياسة اجتماعية رشيدة للمجتمع تواجه بها جميع الأحداث المنتظرة"⁴.

د- تعريف (الفرد كان/1960) "الخدمة الاجتماعية مهنة تهدف أصلاً وأساساً إلى تحقيق الرفاهية من أجل الحياة الإنسانية الأفضل التي تتفق مع تطلعات ورغبات الإنسان من أجل تدعيم علاقات التعاون بين أفراد المجتمع ونبذ علاقات التنافس والصراع"⁵.

2. أنواع برامج الحماية الاجتماعية.

أ. شبكة الحماية الاجتماعية، يمكن اعتبارها جهداً رسمياً منظماً يستهدف تمكين الأسر الفقيرة من حل مشكلاتها المادية وتجاوز العقبات التي تحول دون مشاركتها في حياة المجتمع وأنشطته المختلفة من خلال تقديم إعانات الشبكة للمستفيدين منها وأصحاب الحاجة الحقيقية إليها وهي بذلك تزيد من تماسك

1- د. أحمد كمال أحمد، مناهج الخدمة الاجتماعية في المجتمع الإسلامي، ط1، مكتبة الخانجي، القاهرة، بدون سنة، ص7-8.
2- Harold L. Wilensky And Charles N. Lebeaux, Industrial Society And social welfare, Russel saye Foundation N. Y, 1958, p17
3- Herbert, H. Stroup, Soicial Work an Introduiuon to The Field, N. Y. American book, 1948, p1.
4- Cohen Nathan, Social Work in the American Tradition New York, The Dryden Press, 1958, P352.
5- Alfraad J. Kahn, The Function of social Work in The Modern World in Issues in American Social Word, Alfred Kahn, Editor, New York, Columbia univ, Prees, 1959, P16.

الأسرة والتخفيف من مشكلاتها وتقلل من ظهور بعض الظواهر الانحرافية الخطرة مثل ظاهرة التسول وعمالة الأطفال والتشرد وأن شبكة الحماية تعد جزءاً لا يتجزأ من الرؤية الاجتماعية الرسمية حيث تساعد على تنشئة أبناء الأسرة تنشئة صالحة وسليمة كما تساعد الأسرة على مواصلة أبنائها على إكمال دراستهم كما توفر فرص العلاج لأبناء الأسرة من الذين يعانون أمراضاً مختلفة¹.

فشبكة الحماية الاجتماعية إذن هي مجموعة الإعانات والخدمات التي تقدمها الدولة للأفراد من ذوي الدخل المحدود أو معدومي الدخل أو المعوقين وفقاً لأحكام القانون، ويقصد بالأسر المحدودة الدخل هي الأسر التي تتألف من الزوج والزوجة أو كليهما والأولاد إن وجدوا أو الأولاد لوحدهم، كما أن الفرد الذي يعيش ضمن أسرة ويكون مستقلاً في معيشته يشمل بشبكة الحماية الاجتماعية إذا كان دخله دون مستوى الدخل المحدد في القانون².

وتعتبر شبكة الحماية الاجتماعية آلية مرحلية للتخفيف عن البؤس ومكافحة الفقر وتمكين بعض شرائح المجتمع التي تضررت بفعل التراجع الاقتصادي نتيجة الحروب والتدخلات الخارجية وما رافقها من ضغوطات وشروط على الحكومات بضرورة تقليص الإنفاق الحكومي الموجه نحو برامج الحماية الاجتماعية ومهد ذلك لتحول تلك الحكومات تدريجياً عن مبدأ دولة الرعاية الاجتماعية مما زاد من مشكلة البطالة والفقر³.

ب- القروض الميسرة: يمكن تعريفها على أنها دعم مالي لقدرات الأفراد والعاطلين والباحثين عن العمل للحصول على فرصة عمل تتناسب مع رغباتهم ومؤهلاتهم الذاتية بدلاً من الاعتماد على الوظيفة العامة التي توفرها الدولة، وأن التغييرات التي طرأت على النظام الاقتصادي العالمي والاعتراف بأهمية تعاضد دور القطاع الخاص جعل التوجه الدولي يكون نحو تقليص دور الدولة وقد تزامن ذلك مع الانتشار المتزايد للثقافة الفردية وشيوع مفاهيم القطاع الخاص وقوانين اقتصاديات السوق وخصخصة مؤسسات القطاع العام، كل تلك الأمور جعلت من القروض المدرة للدخل قوة خلاقة لفرص العمل وتأمين ظروف إيجابية لتفعيل دور المواطن في عملية البناء والتنمية بعيداً عن التهميش والاستبعاد كون عمليات إقامة المشاريع الصغيرة التي يديرها الأفراد مهما كانت أحجامها ونوعيتها ضرورية لبناء قدرات المجتمع والتقليل من كاهل الدولة التي أخذت على عاتقها توفير الوظائف والواجبات التي تخص رفاهية المجتمع واستقراره، وعلى الرغم من الإيجابيات التي تم تسجيلها على برامج القروض الصغيرة في زيادة الدخل والاستهلاك والتقليل من الفقر إلا أنه توجد بعض المشاكل منها ارتفاع نسبة الفائدة على القروض الممنوحة وشمول فئة معينة من الفقراء وعدم القدرة للوصول إلى الفئات الأشد فقراً في المجتمع بل إن تلك البرامج لاتستهدفهم أصلاً بسبب شدة فقرهم، وكذلك من المشاكل هو وجود بعض المنظمات غير الحكومية التي تستغل فرصة الحصول على

1- جاكلين صليو، محاضرة حول شبكة الحماية الاجتماعية، وزارة العمل والشؤون الاجتماعية، 2012، ص15
2- علياء أكرم عارف، تحديات تنفيذ آلية شبكة الحماية الاجتماعية، بحث غير منشور، المركز الوطني للبحوث والدراسات، وزارة العمل، بغداد، 2007، ص2-4
3- د. فلاح خلف الربيعي، دور شبكات الحماية الاجتماعية في حماية الفقراء من مخاطر الخصخصة، الحوار المتمدن، العدد 2288، 2008، ص11.

الربح السريع بجهود قليلة خاصة وأن الأموال التي يحصلون عليها كرأس مال مستخدم للإقراض هو مجاني من دول مانحة تساعد المنظمات العاملة في هذا المجال¹.

ج- الضمان الاجتماعي للعمال. وهو أحد برامج الحماية الاجتماعية ويتضمن معاني كثيرة منها تأمين الشيخوخة وحماية الدخل والإسكان والتأمين الاجتماعي ونظراً لكون المخاطر التي يتعرض لها العامل كثيرة ومتعددة منها مخاطر ترك العمل بسبب المرض أو الإصابة أو الشيخوخة أو تأثر دخل الفرد بعدد أفراد الأسرة أو الظروف الطارئة التي تمثل أهم المخاطر التي يتعرض لها الدخل والمتمثلة بمصاريف العلاج والمستشفيات التي لا يمكن تفاديها، بدأت الحكومات تهتم بالمخاطر التي تهدد الضمان الاجتماعي لذلك نشأت الخدمات الصحية العامة ضد الأمراض المعدية والأوبئة وكذلك أنشأت مكاتب العمل للحد من مخاطر انعدام الدخل وزيادة فرص التنقل من عمل إلى آخر عن طريق تحمل نفقات السفر، وأيضاً تشريع القوانين التي تعمل على تعزيز الضمان الاجتماعي للأفراد من خلال تحديد حد أدنى للأجور وأيضاً تبنت الحكومة بإنشاء المصارف لتشجيع الأفراد على الادخار وتقديم القروض لزيادة الضمان الاقتصادي للأفراد، وبهذا أصبح الضمان الاجتماعي في صورته الأخيرة برنامجاً للحماية والأمن يهدف من خلاله إلى عدم التعرض للمخاطر المتمثلة بالمرض والبطالة والعجز والإصابة التي لا يمكن أن يتوقعها الفرد وهذا الهدف العام في الحياة الاجتماعية والاقتصادية يتحقق عن طريق أشكال مختلفة من المساعدات العامة والتأمين الاجتماعي².

ويتبع برنامج الضمان الاجتماعي أسلوب التراكم المالي في عملية الاشتراكات إذ كان الأسلوب هو تراكم فردي • وبمرحلة تطور هذا الأسلوب أصبح جماعياً واستطاع من خلال ذلك تحقيق فائض في الإيرادات إذ أصبح ذلك الفائض مورداً مالياً مهماً يفيد الاقتصاد القومي ويدعم النظام المالي القائم من خلال ما يحققه من عوائد في استثمار أموال الاشتراكات وتوجيه تلك العوائد لتمويل التنمية الاقتصادية وتخفيف كاهل الميزانية العامة من عبء المساهمة بالتمويل³.

ويضمن القانون حق العمل لجميع أفراد المجتمع بشروط وفرص متكافئة بينهم دون تمييز بسبب الجنس أو العرق أو اللغة أو الدين وذلك لأن العمل واجب مقدس وضروري في بناء المجتمع وتطويره وازدهاره، ويكفل القانون أيضاً أن يحصل العامل على أجر يكفي لسد حاجاته الأساسية من ملابس ومأكل ووضع صحي مناسب⁴.

د- التدريب المهني. يعد التدريب من المصادر الهامة في خلق المهارات وتمييزها فهو يزود الأفراد بالمهارات اللازمة لرفع قدراتهم الذهنية والجسدية وتأدية نشاطاتهم بكفاءة، لذلك يمكن أن يسهم التدريب في تحقيق التنمية الاقتصادية من خلال ما سيحققه في عملية زيادة الإنتاج وتطوير الأيدي العاملة، لذلك يشار

1- منيرة حسن ياسين، القروض الميسرة لإنشاء مشاريع صغيرة مفهوم وتطبيق، وزارة العمل والشؤون الاجتماعية، بغداد، 2016، ص 4-8.

2- محمود حسن، مقدمة الرعاية الاجتماعية، الطبعة الثانية، ملتزم للطباعة والنشر، القاهرة، ص 21-24.

• يقصد بالتراكم الفردي هو مقدار رصيد الضمان للشخص المؤمن عليه والمتأتي من مجموع ما يتراكم له من اشتراكات.

3- د. عادل العلي، نفس المصدر السابق، ص 193-194.

4- د. عدنان العابد، د. يوسف الياس، قانون العمل، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، لم تذكر السنة، ص 26.

الى أن الإنفاق على التدريب سواء قبل العمل أو أثناء العمل يؤدي إلى زيادة تكوين رأس المال البشري من خلال تحسين مهارات الأفراد العاملين وغير العاملين¹. ويمكن تعريف التدريب بأنه (ذلك النشاط المنظم الذي يعنى بأعداد الأفراد وتطويرهم من خلال تزويدهم بالمعارف والمهارات الفكرية والجسمية الإدارية منها والفنية والسلوكية التي يحتاجها الفرد ويتطلبها العمل، لرفع مستوى الإدارة الإنتاجية بالشكل الذي يحقق طموح المنظمة وآمال إدارتها)². لقد تعددت التعاريف حول مفهوم التدريب إلا أن جميعها متفقة على الخصائص الرئيسية لعملية التدريب في كونه عملية منظمة تستهدف إدخال تعديلات معينة على سلوك الفرد من النواحي المهنية والنفسية تمكنه من الأداء الأفضل في العمل³.

المحور الثاني، التمويل المحلي والدولي لبرامج الحماية الاجتماعية في العراق. أولاً، واقع التمويل المحلي لبرامج الحماية الاجتماعية في العراق.

1- الموازنة العامة الاتحادية: يعد مشروع الموازنة العامة الاتحادية من أهم المصادر المحلية التي تهدف إلى تحقيق التنمية الاقتصادية إضافة إلى العدالة الاجتماعية في توزيع الدخل من خلال الآليات والبرامج والسياسات المتبعة بناءً على التجارب الدولية التي أثبتت نجاحها في هذا الجانب وإعطاء البرامج التي تهتم بحياة المواطن وتوفير الغذاء الأهمية الكبرى، وتطوير رأس المال البشري من خلال الاهتمام وزيادة الإنفاق على قطاع الصحة والتعليم، وكذلك توفير الدعم المالي والمعنوي لتنفيذ المشاريع الصغيرة والمتوسطة من خلال برامج القروض الميسرة والمدرة للدخل والتي تسهم برفع نصيب تلك المشاريع من الناتج المحلي الإجمالي وزيادة التشغيل وخفض معدلات البطالة، لذلك فإن الثقل الأكبر في تمويل برامج الحماية الاجتماعية يقع على الموازنة العامة من حيث حجم المبالغ المرصدة وطريقة التوزيع والإنفاق، فقد خصص لكل برنامج رصيد نقدي سنوي تم تقديره والموافقة عليه بناءً على المناقشات والاجتماعات التي تحصل بين مسؤولي الدوائر المعنية ببرامج الحماية الاجتماعية واللجان المختصة في وزارة المالية الاتحادية وبعد الاتفاق على حجم المبالغ المرصدة يتم الإنفاق والتوزيع بعد إقرار الموازنة على المستفيدين من تلك البرامج وفق آليات مرسومة ومعدة لهذا الغرض.

2- الهبات والتبرعات: أما المصدر الرئيس الثاني لتمويل برامج الحماية الاجتماعية فهو يتمثل بالهبات والتبرعات التي تمنحها جهات محلية غير حكومية متمثلة بمنظمات المجتمع المدني وبعض رجال الأعمال والعوائل الميسورة وتكون التبرعات إما نقدية أو عينية وتقوم دوائر الحماية الاجتماعية بقيدها إيراداً للخزينة العامة للدولة، ثم يقوم وزير المالية بتخصيصها إلى اعتمادات الوزارة لئتم صرفها وفقاً للأغراض التي منحت لأجلها⁽⁴⁾. وتوجد في العراق مجموعة واسعة من المؤسسات غير الحكومية الفاعلة في مجال

1- فليح حسن خلف، عملية تكوين المهارات ودورها في التنمية الاقتصادية في العراق، دار الرشيد للنشر، العراق، 1980، ص178.

2- د. أنس عبد الباسط عباس، تخطيط وتنمية القوى العاملة، الطبعة الأولى، دار المسيرة، عمان، 2011، ص140.

3- حمزة كريم محمد، الكوادر البشرية في مجال رعاية المعوقين، ورقة عمل مقدمة في مؤتمر رعاية المعوقين بالدول العربية، 1981، ص5.

4- قانون الموازنة العامة الاتحادية رقم (44) لسنة 2017، القسم الأول، الأيرادات، ص2.

تقديم الخدمات الاجتماعية المتمثلة بتوفير الحماية الاجتماعية للفقراء والأيتام والأرامل والمطلقات والمهجرين وغيرها من الفئات المحرومة وتضم هذه الجهات الفاعلة نوعين تشمل مؤسسات كثيرة وهي :
أ- مؤسسات المجتمع المدني :تساهم مؤسسات المجتمع المدني بالعديد من النشاطات السياسية والاجتماعية والتربوية والثقافية، ففي مجال دعم العملية السياسية تعمل مؤسسات المجتمع المدني على تثقيف المواطن على الحقوق السياسية كالتعريف بالحقوق والمفاهيم الدستورية والانتخابية والحقوق العامة وتوضيح علاقة المواطن بالدولة وكيفية التعبير عن حقوقه وواجباته وتبني ثقافة نبذ العنف ومركزية الرأي ،وتشكل منظمات المجتمع المدني حلقة أساسية في عملية التحولات الديمقراطية في أي بلد وخاصة في البلدان التي تعيش حالة التغيير الأساسي في الأنظمة والقوانين ويظهر ذلك من خلال تواجدها المستمر مع المجتمعات وتمثيله له⁽¹⁾.
لقد بلغ عدد المنظمات غير الحكومية المحلية المتعاملة مع وزارة العمل والشؤون الاجتماعية والمسجلة لدى الأمانة العامة لمجلس الوزراء وقسم منظمات المجتمع المدني في وزارة العمل حوالي (300) منظمة تساهم جميعها بالتعاون مع الوزارة في دعم برامج الحماية الاجتماعية إذ يشمل الدعم التدريب والتأهيل وإعادة إعمار المناطق المحررة والتنسيق في تنفيذ الاتفاقيات الدولية وتقديم سلات غذائية ومساعدات طبية للفقراء والمحتاجين وكفالة البيتامى وتقديم الدعم المادي لهم بالاتفاق مع دائرة رعاية المرأة وغيرها من الأنشطة وأشكال الدعم المادي والمعنوي.

ب- المؤسسات الدينية: تعد هذه المؤسسات الملجأ الأساسي للفئات المحرومة خاصة خلال سنوات الحروب والأزمات وتخلي الدولة عن مسؤولياتها تجاه الاهتمام بأوضاعهم فقد مارست هذه المؤسسات دوراً مهماً في الحماية الاجتماعية بسبب ارتباطها بقنوات الزكاة والخمس والصدقات التي يقدمها المسلمون المتدينون في المجتمع، وعلى سبيل المثال تمتلك المراجع الدينية في النجف الأشرف وكربلاء والكاظمية مؤسسات اجتماعية وصحية تقدم الخدمات والرعاية الصحية للفقراء والأيتام والأرامل والمعوقين، وقد لعبت الأمانة العامة للعتبات المقدسة في النجف وكربلاء والكاظمية الدور الرئيس في مجال تقديم الإعانات للنازحين في الموصل إذ تم تجميع مايزيد عن 500 مليون دولار جاءت أغلبها من المراجع الدينية إضافة الى مليون دولار قدمها واهبون من الخارج وقد تمكنت تلك الموارد من رعاية على مايزيد من 78000 ألف نازح تم إسكانهم في كربلاء والنجف وتقديم كافة المعونات من أغذية وملابس ومواد طبية وسلع معمرة².

ثانياً، واقع التمويل الدولي لبرامج الحماية الاجتماعية في العراق.

يعد التمويل الدولي مصدراً مهماً مرتبطاً بالمواثيق وسياسات المنظمات الدولية لدعم مختلف الأنشطة والمشروعات والبرامج الاقتصادية والاجتماعية في كافة بلدان العالم³.
إذ كان لوزارة العمل والشؤون الاجتماعية دور مهم في مجال التنسيق مع العديد من المنظمات الدولية لتنفيذ مشاريعها وتطوير وتوسيع برامجها في مختلف المجالات إذ بلغ عدد المنظمات والوكالات الدولية حوالي

1- منظمة حمورابي لحقوق الإنسان، منظمات المجتمع المدني في العراق وأثرها في التحولات الديمقراطية، 2018، 2018/5/5، (www.hhro.org).

2- حسن لطيف الزبيدي الحماية الاجتماعية وشبكات الامان الاجتماعي من الناحيتين النظرية والتطبيقية ، مكتبة النهضة العربية، القاهرة، 2015، ص 37-38 .

3- ضياء رحيم محسن، الحوار المتمدن، العدد 11، 2016/1/5041، (www.ahewar.orgLdebatLshow.art.asp).

(33) منظمة ووكالة تساهم جميعها في دعم برامج الحماية الاجتماعية في كافة المجالات ولاسيما مع البنك الدولي الذي كان شريكاً استراتيجياً ورئيساً للحكومة العراقية في إطار جهودها على هذا الصعيد، كما أن العراق قد وسع من خلال الدعم والإشراك الفعال للمواطنين وتعزيز الثقة بينهم وبين الدولة بهدف تحقيق الاستقرار المجتمعي رغم التحديات والحروب التي مر بها وخاصة حربه مع التنظيمات الإرهابية.¹

وأدناه أهم النشاطات والفعاليات التي ساهمت بها بعض المنظمات الدولية المتعاملة مع وزارة العمل والشؤون الاجتماعية العراقية،

1- البنك الدولي (The World Bank (WB): يعتبر من أهم المنظمات الدولية التي قدمت الكثير من المساعدات النقدية على شكل قروض ذات فائدة قليلة او على شكل منح وإعانات نقدية وعينية، كذلك إقامة ورش عمل داخل وخارج العراق تخص دعم برامج الحماية بالتنسيق مع الوزارات المختصة وتنفيذ تجريبي لبرنامج الإعانات النقدية المشروطة والتي يقصد بها إجبار الأسر الفقيرة على إدخال أبنائهم إلى المدارس مقابل منحهم الإعانة النقدية.

2- منظمة العمل الدولية (International Labour Organization (ILO): تمثلت اسهاماتها بتنفيذ سياسة التشغيل والتمكين الاقتصادي والاجتماعي وهو مشروع ممول بطريقة مشتركة من قبل لجنة الشراكة المكونة من صندوق الأمم المتحدة ومنظمتي اليونسكو واليونسيف بالتنسيق مع الوزارات المختصة، وكذلك تطوير برنامج المهارات الحياتية ووضع معايير العمل الدولية وهي لوائح قانونية تأخذ شكل اتفاقيات وتوصيات تصدر عن المنظمة تسترشد بها الحكومة وأصحاب العمل والعاملين بهدف تحسين ظروف العمل وتعزيز إجراءات السلامة المهنية.

3- برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (United Nations Development Programme): استطاع البرنامج أن يقدم الدعم اللوجستي لبرامج التدريب المهني في الوزارة من خلال تأهيل ثلاث ورش عمل في مركز أبو الخصيب الخاص بالصناعات النفطية وتجهيزه بالمعدات إضافة إلى تدريب العاملين في الورش وتأهيلهم.

4- منظمة الصليب الأحمر الدولية (International Red Cross (IRC): استطاعت المنظمة أن تساهم في مجال التدريب من خلال إنشاء دورات تدريبية لمجموعة من الأعمال والحرف التي يحتاجها سوق العمل في العراق والخاصة بفئة النازحين والأرامل المعيلات لعوائلهم، وكذلك القيام بتنفيذ برنامج دعم النساء المعيلات لأسرهن بالتعاون مع دائرة رعاية المرأة والقيام بزيارات ميدانية للمدارس والأقسام الأصلحية بهدف تقديم الدعم والمساعدات الإنسانية.

5- منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية (United Nations Industrial Development Organization (UNIDO): قامت بتنفيذ مجموعة من المشاريع الخاصة بالصناعات الحرفية، إذ استطاعت أن تنفذ مشروعاً في محافظة نينوى وذلك ببناء مركز للتدريب المهني في عام 2013 وتزويده بكافة الأجهزة والمعدات اللازمة للتدريب إذ استطاع المركز من تدريب مايقارب 1000 مستفيد في المحافظة ومنحهم مخصصات تدريبية إضافة إلى عدد خاص بالعمل الذي تدربوا عليه.

1- وكالة كل العراق، البنك الدولي: برنامج الحماية الاجتماعية في العراق قصة نجاح، 2018/1/19، (www.alliraqnews.com).

6- الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية (USAID) US Agency for International Development : قامت الوكالة بتوقيع اتفاقيتين في مجال التعاون المشترك مع الوزارة واحدة منها تخص دعم شبكة الحماية الاجتماعية والأخرى في مجال الإصلاح الإداري ضمن مفهوم اللامركزية الإدارية، إضافة إلى تنفيذ العديد من المشاريع الخاصة بالتدريب التقني، كما قامت الوكالة الأمريكية خلال المدة 2004-2008 بإنشاء مشروع ازدهار للتنمية الاقتصادية في المحافظات لتمكين نمو القطاع الخاص إذ تم تقديم رؤوس أموال لإنشاء مؤسسات للتمويل الصغير.

7- المنظمة الدولية للهجرة (IOM) International Organization for Migration : قامت المنظمة بعقد اتفاقيات مع وزارة العمل والشؤون الاجتماعية بخصوص إقامة الدورات التدريبية للنازحين من المناطق الساخنة لأجل تطوير قابلياتهم للعمل في الأسواق المحلية والتنسيق مع وزارة الهجرة والمهجرين لمنح العاطلين عن العمل منح نقدية تصل إلى (2000) دولار لكل عاطل لإنشاء مشاريع صغيرة مدرة للدخل.

8- صندوق الأمم المتحدة للسكان (UNPF) United Nations Population Fund : القيام بالتعاون المشترك مع وزارة العمل في ما يخص تقديم الخدمات للنساء المسجلات في دائرة رعاية المرأة.

9- الوكالة اليابانية للتعاون الدولي (JICA) Japan International Cooperation Agency : قامت الوكالة بعقد الاتفاقيات المشتركة مع وزارة العمل بخصوص برامج التدريب لمنتسبي المركز الوطني للصحة والسلامة الوطنية التابع لوزارة العمل وقد كانت مدة التدريب ثلاث سنوات بدأت سنة 2016 وتستمر إلى نهاية 2018 تتضمن برامج للتوعية الصحية وبناء قدرات العاملين في ما يخص الصحة والسلامة المهنية.

10- الوكالة الكورية للتعاون الدولي (KICA) Korean International Cooperation Agency : قامت الوكالة الكورية بعقد مذكرة للتفاهم مع وزارة العمل في ما يخص تأهيل وتطوير المركز العراقي الكوري للتدريب المهني عن طريق تقديم منحة مالية قدرها خمسة ملايين دولار لإعادة التأهيل إضافة إلى توفير الأجهزة والمعدات للمركز وتدريب الملاكات الإدارية من قبل الخبراء الكوريين.

ثالثاً، واقع برامج وزارة العمل والشؤون الاجتماعية العراقية.

1- هيئة الحماية الاجتماعية:- تماشياً مع النظم الدولية وانطلاقاً من المبادئ الأساسية لحقوق الإنسان والمواثيق الدولية وضمن حماية الإنسان وعيشه بكرامة وصولاً إلى المسؤولية الأخلاقية التي أقرها المجتمع الدولي، وبغية رفع المستوى المعاشي للأفراد والأسر الذين هم دون خط الفقر وتأسيس نظام اجتماعي للعاطلين عن العمل وتقديم الخدمات الاجتماعية في مجال تخفيف الفقر والبطالة وتأهيل القادرين على العمل من خلال برامج التدريب والتأهيل التي تمكنهم من الاندماج في سوق العمل وانسجاماً مع أحكام الدستور العراقي شرع قانون الحماية الاجتماعي رقم (11) لسنة 2014 إذ تأسست هيئة الحماية الاجتماعية بموجب المادة (4) أولاً من هذا القانون والتي تهدف إلى ضمان حياة كريمة لكافة المواطنين الذين يعيشون حالات الفقر والحرمان والمساهمة في تعزيز الترابط الاجتماعي وتوفير الاستقرار النفسي والمادي للأفراد والأسر الفقيرة.

ولهذا تتكون الهيئة من مجموعة من الدوائر والتشكيلات وهي¹:

- أ- دائرة الحماية الاجتماعية للرجال .
 - ب- دائرة الحماية الاجتماعية للمرأة .
 - ج- صندوق الحماية الاجتماعية .
 - د- الدائرة القانونية والإدارية والمالية .
 - هـ- مركز تكنولوجيا المعلومات .
- وتسري أحكام قانون الحماية على الفئات التالية من الأسر والأفراد ممن هم دون خط الفقر* من العراقيين ورعايا الدول الأخرى المقيمين في الداخل بصورة دائمة ومستمرة وقانونية وعلى النحو التالي :
- أ- الأرملة المطلقة، زوجة المفقود، المهجورة، الفتاة البالغة غير المتزوجة، العزباء .
 - ب- العاجز، اليتيم، المستفيدون من دور الدولة الإيوائية .
 - ج- أسرة النزول المودع إذا زادت مدة محكوميته عن سنة واحدة واكتسب قرار الحكم الدرجة القطعية.
 - د- الأحداث المحكومين ممن تزيد مدة محكوميتهم عن سنة واحدة واكتسب قرار الحكم الدرجة القطعية.
 - هـ- الطالب المتزوج ولغاية الدراسة الإعدادية .
 - و- الأسر معدومة الدخل أو التي يكون دخلها دون مستوى خط الفقر* .

2- التقاعد والضمان الاجتماعي: تهدف الدائرة من خلال فروعها المنتشرة في كافة أنحاء العراق الى تأمين ضمان اجتماعي لكافة العمال في القطاع الخاص والمختلط والتعاوني ضد بعض مخاطر الحياة المتمثلة بالشيخوخة والعجز والبطالة والوفاة وإصابات العمل بما يضمن لهم العيش بكرامة ورفع مستوى الخدمات الصحية والاجتماعية والثقافية وتسخير الإمكانيات والموارد البشرية والمالية لشمول فئات عمالية جديدة تأميناً لحمايتهم حاضراً ومستقبلاً باستخدام تقنيات حديثة ونظم شبكية فاعلة لضمان الاستقرار والاستدامة، ومن القوانين المهمة التي تعمل بها الدائرة هي²:

- أ- قانون التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال رقم (39) لسنة 1971 (المعدل).
- ب- قانون وزارة العمل والشؤون الاجتماعية رقم (8) لسنة 2006.
- ج- قانون رقم (77) لسنة 2012 التعديل الأول لقانون وزارة العمل والشؤون الاجتماعية رقم (8) لسنة 2006 .
- د- قانون العمل رقم (71) لسنة 1987 (المعدل).
- هـ- قانون بيع وإيجار أموال الدولة رقم (21) لسنة 2013 (المعدل).
- ر- قانون تحصيل الديون الحكومية رقم (56) لسنة 1977 (المعدل).
- ز- قانون التنفيذ رقم (45) لسنة 1980 (المعدل) .

1- وزارة العمل والشؤون الاجتماعية، قانون رقم (11) لسنة 2014، ص 9-15.
• خط الفقر هو إجمالي تكلفة سلة السلع المطلوبة لسد الاحتياجات الاستهلاكية الأساسية لفئة الفقراء من مواد غذائية وملابس ومسكن وتعليم وصحة وغيرها من الاحتياجات الأخرى، وبناءً على ذلك فإن خط الفقر في العراق يعادل (76896) دينار للفرد الواحد شهرياً حسب أسعار السلع سنة 2007، للمزيد أنظر في العدد 12، مجلة كلية التربية الأساسية، جامعة بابل، 2013، ص 399.
2- وزارة العمل والشؤون الاجتماعية، المجموعة الإحصائية لسنة 2017، ص 126.

ص- قانون الاستثمار رقم (13) لسنة 2006.

ي- قانون التضمين رقم (12) لسنة 2006 .

3- التشغيل والقروض: تسعى الدائرة من خلال فروعها المنتشرة في جميع المحافظات إلى الحد من الفقر وتقليص البطالة عن طريق إيجاد فرص عمل للعاطلين أو منح المسجلين منهم قروضاً ميسرة يتم استثمارها في مجالات زراعية وصناعية وتجارية ضمن صندوق دعم المشاريع الصغيرة المدرة للدخل وبرنامج استراتيجية التخفيف من الفقر، والفئات المشمولة بتلك البرامج هي¹:

أ- فئة العاطلين المسجلين/ وهم الأشخاص من كلا الجنسين الذين ليس لديهم مورد ثابت إذ تم تسجيلهم في قاعدة البيانات لغرض منحهم قروض ميسرة تساعد في توفير فرصة عمل لائقة وفق شروط متكافئة وعادلة .

ب- الفئات المشمولة بصندوق التأهيل المجتمعي/ وهي فكرة انبثقت في عام 1995 بالتعاون بين وزارة العمل والشؤون الاجتماعية ومنظمة العمل الدولية إذ تم دمج المعاقين والفئات المهمشة من السجينات المطلق سراحهن والنساء المعيلات لعوائلهن وزوجات شديدي العوق ضمن الفئة العمرية 20-60 في المجتمع عن طريق إقامة مشاريع فردية مدرة للدخل وذلك بتقديم قروض تصل إلى ثلاثة ملايين دينار .

ج- الفئات المشمولة بأستراتيجية التخفيف عن الفقر/ ويهتم هذا البرنامج بتمويل المشاريع الصغيرة للأفراد الذين هم تحت خط الفقر من العاطلين عن العمل والأرامل والمطلقات والأسر غير المستقرة والمهجرين ضمن الفئة العمرية 18-55 ومبلغ القرض يتراوح بين 5-10 مليون دينار حسب طبيعة المشروع .

د- الفئات المشمولة بصندوق دعم المشاريع الصغيرة المدرة للدخل/ وهو صندوق تأسس تنفيذاً للقانون رقم 10 لسنة 2012 برأس مال قدره 150 مليار دينار يختص بتمويل المشاريع الصغيرة والمتوسطة للعاطلين المسجلين ضمن الفئة العمرية 18-45 ويكون مبلغ القرض حسب طبيعة المشروع على أن لا يزيد عن عشرين مليون دينار. كذلك تم إضافة (117) مليار دينار عراقي في سنة 2013 لحساب صندوق الإقراض تم تحويلها من صندوق التنمية الملغى والتابع لوزارة التخطيط بذلك يصبح رأس مال الصندوق الكلي (267) مليار دينار عراقي.

4- التدريب المهني: بدأ التدريب في وزارة العمل والشؤون الاجتماعية بالتعاون مع منظمة العمل الدولية في عام 1972 إذ كانت هناك (6) مراكز تدريبية وبعد المرحلة الانتقالية عام 2003 بدأت وزارة العمل بإنشاء وتأهيل مراكز التدريب المهني* وتجهيزها بالأجهزة والمعدات إذ بلغت المراكز التدريبية لدى دائرة التدريب المهني (37) مركزاً تدريبياً تكونت عن طريق نقل ملكية (8) مراكز تابعة لوزارة الصناعة وكذلك (18) أخرى تابعة إلى هيئة التصنيع العسكري وهناك (16) مركزاً جديداً بعضها ضمن مرحلة دراسة الجدوى والبعض الآخر بانتظار التنفيذ موزعة داخل بغداد وبقية المحافظات، وكذلك عملت وزارة العمل بإبصال فرص التدريب المهني للمناطق ذات الكثافة السكانية العالية في العراق من خلال تبني مراكز

1- وزارة العمل والشؤون الاجتماعية، دائرة التشغيل والقروض، التقرير السنوي لعام 2015 .
*المراكز المهنية هي مراكز تدريب ذات مهن أدائية ويبلغ عددها (24) مركزاً . *المراكز الشعبية هي مراكز في مناطق شعبية ذات كثافة سكانية عالية ويبلغ عددها (14) مركزاً .

التدريب الشعبي* إذ تم إنشاء (9) مراكز (4) منها في بغداد و(3) في الناصرية و(1) في محافظة ميسان وأيضاً (1) في الفلوجة إذ استطاعت تلك المراكز من تدريب آلاف الشباب في كافة المهن المختلفة، لقد اتبعت الوزارة نظام التدريب السريع أذ تتراوح مدة الدورة فيها من 2-6 أشهر ويمنح المتخرج منها شهادة الكفاءة المهنية إضافة إلى مكافأة التدريب وقدرها (10000) ألف دينار عن كل يوم تدريب، إن الأهداف الرئيسية التي تسعى إليها الوزارة من خلال تلك الدورات التدريبية هي استيعاب العاطلين والمتسربين من الدراسة وفق برامج متقدمة تخلق فرص عمل لتشغيلهم وإكسابهم المهارة المناسبة وكذلك تشجيع برنامج القروض الصغيرة التي تهدف إلى مساعدة الأفراد في إقامة المشاريع التي تدر دخلاً إذ إن نجاح تلك المشاريع يعتمد على المهارات التي تخلفها برامج التدريب إضافة إلى مساعدة القطاع الخاص في توفير الأيدي العاملة الماهرة والمتدربة .

المحور الثالث: تحليل مصادر تمويل برامج الحماية الاجتماعية في العراق.

سنبدء أولاً في هذا المحور بتحليل الآلية التي يتم بواسطتها تنفيذ برامج الحماية الاجتماعية لمعرفة الإحصائيات المتعلقة بأعداد ونسب المشمولين ببرامج الحماية الاجتماعية ومن ثم نقوم بعد ذلك بتحليل المصادر الرئيسية للتمويل .

أولاً: تحليل آليات تنفيذ برامج الحماية الاجتماعية في العراق

1- هيئة الحماية الاجتماعية: تتكون الهيئة من ثلاث دوائر رئيسية وكما تم ذكره في المحور الثاني وهي (دائرة الحماية الاجتماعية للرجال ودائرة الحماية الاجتماعية للنساء وصندوق الحماية الاجتماعية)، أما سقف الإعانة الاجتماعية المقدمة للفئات المشمولة بالحماية الاجتماعية حسب قانون الحماية الاجتماعية رقم (11) لسنة 2014 فهي كما يأتي:

جدول (1)

سقف الإعانة الاجتماعية المقدم من وزارة العمل والشؤون الاجتماعية (المبلغ بالآلاف الدنانير)

حجم الأسرة	(1) فرد	(2) فرد	(3) فرد	(4) أفراد فما فوق
مبلغ الإعانة الشهري	(105000)	(21000)	(315000)	(420000)

المصدر: وزارة العمل والشؤون الاجتماعية، قانون الحماية الاجتماعية رقم (11) لسنة 2014.

يلاحظ من الجدول (1) أن سقف الإعانة المقدم إلى المشمولين براتب الحماية الاجتماعية هو ليس نفس ما مصروف فعلاً للمستفيدين والسبب يعود إلى سياسة التقشف التي اتبعتها الحكومة عند حدوث الأزمة الاقتصادية في عام 2014 نتيجة انخفاض أسعار النفط ودخول المجاميع الإرهابية إلى بعض المحافظات.

جدول (2)

أعداد المشمولين براتب الحماية الاجتماعية (للرجال والنساء) في بغداد والمحافظات للمدة 2004-2017

السنة	مجموع المشمولين (رجال+نساء)	المشمولين(رجال)	النسبة %	المشمولين(نساء)	النسبة %
2004	62223	30114	48,4	32109	51,6
2005	112326	50123	44,7	62203	55,3
2006	9824	4125	42	5699	58
2007	8145	4023	49,4	4122	50,6
2008	673432	323320	48	350112	52
2009	754224	306604	40,7	447620	59,3
2010	767584	317468	41,4	450116	58,6
2011	851251	395131	46,4	456120	53,6
2012	828460	381345	46,1	447115	53,9
2013	878507	407189	46,4	471318	53,6
2014	884297	434015	49,1	450282	50,9
2015	814944	386162	47,4	428782	52,6
2016	813101	400965	49,3	412136	50,7
2017	1104574	690120	62,5	414454	37,5

المصدر/ من عمل الباحث بالاعتماد على المجموعة الإحصائية لوزارة العمل والشؤون الاجتماعية لسنوات مختلفة
يلاحظ من الجدول (2) أدناه أن نسب المشمولين براتب الحماية الاجتماعية بالنسبة للنساء هو أكثر من الرجال طول مدة الدراسة ماعدا 2017 إذ سجلت أعلى نسبة شمول للنساء (59%) في سنة 2009 بسبب كثرة الفئات المشمولة للنساء من أرامل ومطلقات ومهجورات وكذلك بسبب استحداث دائرة الحماية الاجتماعية للمرأة التي تشكلت بموجب الأمر الديواني الصادر من مكتب رئيس الوزراء ذي العدد (242) في 2008/7/22 وبدأت تمارس أعمالها في مطلع العام 2009 كدائرة مستقلة ثم ألحقت بوزارة العمل والشؤون الاجتماعية بموجب القانون المرقم 77 لسنة 2012 والفئات المشمولة بالإعانة هي: (الأرملة، العاجزة، المطلقة، المعاقة، زوجة المفقود، زوجة المحكوم، وفئات أخرى)، ويلاحظ أيضاً ارتفاع نسب المشمولين للرجال في سنة 2017 لتسجل نسبة (62,5%) من مجموع المشمولين وذلك بسبب استحداث هيئة للحماية الاجتماعية بموجب قانون رقم (11) لسنة 2014 والتي باشرت أعمالها في سنة 2016 حيث تضمن القانون شمول فئات جديدة للرجال لم تكن مشمولة قبل إقرار هذا القانون.

2- التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال: يلاحظ في الجدول (3) أدناه ارتفاع أعداد المضمونين (المشمولين بمكافئة نهاية الخدمة عند تركهم العمل) ابتداءً من سنة 2014 إذ بلغ العدد في بغداد (57254) وفي المحافظات (123264) وصولاً إلى سنة 2017 إذ بلغ العدد في بغداد (78887) وفي المحافظات (1225667) والسبب يعود إلى توسع نشاط قسم التفتيش التابع لوزارة العمل والذي يقوم بمتابعة شمول العمال بالضمان الاجتماعي في جميع شركات القطاع الخاص، إضافة إلى الاستقرار النسبي في الوضع الأمني في بغداد والمحافظات في تلك السنوات والذي ينعكس بدوره في زيادة النشاط الاقتصادي لشركات القطاع الخاص، أما بالنسبة للمتقاعدين فيلاحظ أن أعدادهم متقاربة طوال سنوات الدراسة والسبب يعود إلى أن أكثر العاملين في القطاع الخاص لا يكملون المدة القانونية لقانون التقاعد والبالغة 25 سنة فأكثر والتي من خلالها يحصل العامل على الراتب التقاعدي ويكتفون بالحصول على مكافأة العمل أثناء تركهم للوظيفة التي كانوا يشغلونها.

جدول (3)
أعداد العمال المضمونين والمتقاعدين في بغداد والمحافظات للمدة (2004-2017)

السنة	المضمونين		المتقاعدين	
	بغداد	المحافظات	بغداد	المحافظات
2004	42032	59599	9245	5610
2005	46058	56387	9624	4784
2006	52145	50530	9652	5853
2007	64234	39102	9710	13416
2008	44660	60111	9329	5586
2009	52638	65864	9278	5595
2010	44770	65531	9110	6055
2011	51333	91086	9820	5881
2012	76382	87753	9876	5931
2013	53496	97046	9689	6014
2014	57254	123264	10019	6132
2015	62447	137078	10005	5945
2016	69980	159335	9915	5779
2017	78887	132981	10422	6139
المجموع	796316	1225667	127394	83452

المصدر/من عمل الباحث بالاعتماد على قسم التخطيط و قسم صرف الرواتب التقاعدية في دائرة التقاعد والضمان الاجتماعي في وزارة العمل والشؤون الاجتماعية ولسنوات مختلفة

3- التشغيل والقروض: يلاحظ في الجدول (4) أدناه أن أعداد العاطلين المسجلين للمدة 2004-2016 هي قليلة مقارنة بالعدد الحقيقي لمستويات البطالة والعاطلين عن العمل في العراق والسبب يعود إلى عدم رغبة العاطلين بالذهاب إلى وزارة العمل لتسجيلهم في قاعدة البيانات كعاطلين عن العمل إما لكونهم مجهولون آليات عمل الوزارة في طريقة التسجيل أو لانعدام الثقة في الحصول على فائدة مرجوة في ظل تزايد الرشوة والمحسوبية للحصول على إعانة أو قرض أو فرصة عمل وهذا النوع من البطالة يسمى بالبطالة المحبطة والذي لا تتضمنه الإحصائيات الرسمية غالباً، وقد تضاعف عدد العاطلين المسجلين في سنة 2017 ليصبح (532467) وهو يمثل العدد التراكمي لجميع السنوات، أما بالنسبة للقروض الميسرة فبدأ العمل بها في 15/4/2007 واستمرت لغاية نهاية 2010 إذ بلغ مجموع المعاملات المنجزة (93478) في بغداد والمحافظات، وفي سنة 2012 تم إنشاء صندوق لدعم المشاريع الصغيرة المدرة للدخل الذي حظي بموافقة ودعم مجلس الوزراء ومن ثم المصادقة عليه من قبل البرلمان العراقي وقد نشره في الجريدة الرسمية بالقانون رقم (10) لسنة 2012 ومازال مستمراً في منح القروض لحد الآن إذ بلغت مجموع المعاملات المنجزة والمصروف لغاية سنة 2017 إلى أكثر من (40000) معاملة قرض.

جدول (4)
أعداد العاطلين السنوي المسجلين والمحدثين في قاعدة البيانات في بغداد والمحافظات للمدة 2004-2017

السنة	أعداد العاطلين	المستفيدين من القروض
2004	182905	
2005	193854	
2006	231543	
2007	294321	9347
2008	220345	23369
2009	131703	28043
2010	173273	18695
2011	325747	-
2012	126090	7478
2013	118045	1900
2014	59731	6434
2015	114532	16946
2016	70803	4747
2017	532467	2536

المصدر/من عمل الباحث بالاعتماد على المجموعة الإحصائية وقسم تقنيات المعلومات في وزارة العمل والشؤون الاجتماعية لسنوات مختلفة.

4- التدريب المهني: ويلاحظ من الجدول (5) أن أعداد المتخرجين من الدورات التدريبية في مدينة بغداد يعادل نصف المتخرجين الكلي تقريباً في عموم العراق إذ بلغ العدد في بغداد (101688) بينما بلغ العدد في باقي المحافظات (124115) والسبب يعود إلى كون أكثر المراكز التدريبية هي موجودة في بغداد إضافة إلى الكثافة السكانية التي تمتاز بها المدينة.

جدول (5)
أعداد المتخرجين من الدورات التدريبية في بغداد والمحافظات للمدة 2004-2017

السنة	أعداد المتخرجين في بغداد	أعداد المتخرجين في المحافظات	المجموع الكلي
2004	-	-	-
2005	3254	5178	8432
2006	5246	6540	11786
2007	19200	21677	40877
2008	9405	11186	20591
2009	5270	3898	9168
2010	6480	7626	14106
2011	7401	7119	14520
2012	5950	8430	14380
2013	8712	10328	19040
2014	6999	11756	18755
2015	5869	6208	12077
2016	8307	9793	18100
2017	9595	14376	23971
المجموع	101688	124115	225803

المصدر/ من عمل الباحث بالاعتماد على المجموعة الإحصائية وبيانات قسم التخطيط في دائرة التدريب المهني في وزارة العمل والشؤون الاجتماعية لسنوات متفرقة.

ثانياً، مصادر التمويل المحلية لبرامج الحماية الاجتماعية،

يلاحظ من الجدول (6) أدناه انخفاض المبالغ المخصصة للمدة 2004-2007 وذلك بسبب أن الشمول كان محدوداً لفئات معينة وفق قانون الرعاية الاجتماعية لسنة 1980 وبعد عام 2006 تم شمول العاطلين عن العمل وفئات جديدة بدون ضوابط وتعليمات مما تسبب بمضاعفة الأعداد بشكل كبير ومفاجئ الأمر الذي تسبب بدخول آلاف الأسماء الوهمية والمكررة وتضاعفت مبالغ الصرف لتصبح بالمليارات في عام 2008، وبعد عام 2008 تم إنشاء قاعدة بيانات جديدة تم من خلالها استبعاد جميع المتجاوزين على رواتب الحماية الاجتماعية، إضافة إلى تأسيس دائرة للحماية الاجتماعية للمرأة دمجت مع الرجال سنة 2009 ثم انفصلت في الأعوام (2010-2011-2012) لترتبط بمجلس الوزراء وبعدها ألحقت بوزارة العمل بموجب القانون رقم (77) لسنة 2012 لينتهي الموضوع بتشريع قانون الحماية رقم 11 لسنة 2014 الذي تم بموجبه دمج دوائر الحماية الاجتماعية (رجال + نساء) في تشكيل واحد يسمى هيئة الحماية الاجتماعية لذلك تضاعفت المبالغ المرصدة لتصبح في نهاية 2017 (2,264) ترليونين ومائتان وأربعة وستين مليار دينار، أما بالنسبة للتدريب المهني فقد زادت التخصيصات في سنة 2008 لتصبح (212,749) مائتين واثنى عشر ملياراً وسبعمائة وتسعة وأربعين مليون دينار، أغلبها خصصت لطلاب الدورات التدريبية الذين يتقاضون (10) آلاف عن كل يوم تدريب، ولكن لم يتم تنفيذ سوى 1% من هذا المبلغ بسبب عزوف العاطلين للالتحاق بالدورات في تلك السنة لأسباب مجهولة. أما بالنسبة للتشغيل والقروض فقد تم تخصيص مبلغ (770,000,000,000) دينار في سنة 2007 ضمن برنامج ينفذ للمدة 2007-2009 بالتعاون مع وزارة العمل ووزارة المالية ومصرف الرافدين لتمويل (120000) مشروع صغير مدر للدخل إذ تراوحت قيمة

القرض مابين (3000-8000) دولار أمريكي أي نحو (10000000) دينار عراقي ،وقد تحملت وزارة المالية نسبة الفائدة البالغة 6% وقد بلغت نسبة تنفيذ البرنامج 61% تم من خلاله إقامة (733239) مشروعاً صغيراً مدرراً للدخل، أما في سنة 2012 فقد تم تخصيص مبلغ (84) مليار دينار من قبل وزارة التخطيط ضمن الإستراتيجية الوطنية للتخفيف من الفقر لتشمل المحافظات الأشد فقراً وقد توقف العمل بهذا البرنامج لتصل نسبة التنفيذ إلى حوالي 60%، أما في عام 2013 فقد تم تخصيص مبلغ (150,000,000,000) دينار بموجب برنامج صندوق دعم المشاريع الصغيرة الذي أنشئ وفق قانون رقم (10) لسنة 2012 والذي يمول من الموازنة التشغيلية وتم إضافة مبلغ (117,000,000,000) دينار لحساب الصندوق تم تحويلها من صندوق التنمية الملغى التابع لوزارة التخطيط ليصبح المجموع (267,000,000,000) دينار عراقي غطت جميع المتقدمين للاستفادة من القروض الميسرة إضافة الى إمكانية إقراض المتقدمين الجدد في حالة نفاذ الرصيد المخصص.⁽¹⁾ يلاحظ في الجدول أيضاً عدم إدراج دائرة الضمان الاجتماعي وتخصيصاتها المالية وذلك لكون تلك الدائرة تعمل بنظام التمويل الذاتي إذ يتم الصرف مباشرة من صندوق التقاعد والضمان الاجتماعي الذي يكون تمويله عن طريق مبالغ الاشتراكات التي يدفعها أصحاب الشركات ومشاريع القطاع الخاص إضافة إلى الأرباح التي تحصل عليها الدائرة من الاستثمار في أموال الصندوق، وتجدر الإشارة هنا إلى أن حجم المبالغ المرصدة يختلف عن حجم التمويل الفعلي والإنفاق الفعلي، فقد ترصد مبالغ كبيرة لبرنامج معين وماينفق منها يكون بنسب قليلة أو كبيرة حسب ظروف وطبيعة الوضع الراهن.

جدول (6)

إجمالي المبالغ المخصصة لبرامج الحماية من الموازنة العامة للمدة (2004-2017) المبلغ بملايين الدنانير

السنة	شبكة الحماية الاجتماعية	التدريب المهني	القروض
2004	45300	110550	-
2005	67200	25391	-
2006	69200	15640	-
2007	8000	1429	770000
2008	812400	212749	-
2009	807500	7974	-
2010	878500	14559	-
2011	991985	12812	-
2012	962384	26726	84000
2013	1180447	18013	267000
2014	1036054	4371	-
2015	1350000	8732	-
2016	1925400	1507	-
2017	2264000	2067	-
المجموع	12398370	462521	1121000

المصدر/ من أعداد الباحث بالاعتماد على الحسابات الختامية لدوائر وزارة العمل والشؤون الاجتماعية،سنوات مختلفة .
ويلاحظ من الجدول (7) أدناه أن المصادر الرئيسية لتمويل صندوق الحماية الاجتماعية كانت من تخصيصات الموازنة الاتحادية بالدرجة الأولى ثم تليها استقطاعات رواتب موظفي الدولة البالغة 0,0025% ثم الإعانات المعادة والمبالغ المستردة من المتجاوزين وأخيراً الاستثمار في أموال الصندوق والتي تكون عن طريق أيداع مبالغ مالية في المصارف على شكل ودیعة ثابتة لمدة سنة وبفائدة 2% من المبلغ المودع،ويلاحظ أيضاً أن المصادر الباقية والتي حددها قانون الحماية الاجتماعية لم يكن لها دور

1- وزارة العمل والشؤون الاجتماعية العراقية ، قسم التخطيط ، تقرير دعم المشاريع الصغيرة، 2014 .

يذكر بسبب قصر مدة العمل بهذا القانون والتي هي عامين فقط إضافة إلى أن أرباح الشركات الحكومية وعائدات السياحة هي شبه معدومة بسبب الوضع الاقتصادي والأمني الذي يمر به البلد .

جدول (7)

أهم مصادر التمويل المحلي لصندوق الحماية الاجتماعية لعامي (2016-2017) بالملايين الدنانير

المصدر	تخصيصات الموازنة	المبالغ المسترة من المتجاوزين	الإعانات المعادة	نسبة 0,0025	الاستثمار في أموال الصندوق
2016	1876000	7328	22365	55474	100
2017	2204000	16354	34396	39967	100

المصدر/ من عمل الباحث بالاعتماد على وزارة العمل والشؤون الاجتماعية، صندوق الحماية الاجتماعية، قسم الشؤون المالية والمقبوضات، السجلات الحسابية للأعوام (2016-2017).

ويلاحظ من الجدول (8) أن سقف الإعانة الخاص برواتب الحماية الاجتماعية هي ليست نفسها التي أقرت في قانون رقم (11) لسنة 2014 وكما تم توضيحها في جدول (7) ويعود السبب إلى حدوث الأزمة المزروجة سنة 2014 التي تمثلت بانخفاض أسعار النفط ودخول المجاميع الإرهابية إلى بعض محافظات العراق مما أجبر الحكومة على أن تتبع نظام التقشف لعدم استطاعتها أن تغطي النفقات الاجتماعية المنصوصة بالقانون واكتفت بتوزيع النفقات الاجتماعية حسب القانون القديم .

جدول (8)

مبالغ رواتب الحماية الاجتماعية كل شهر مقسمة حسب أفراد الأسرة (المبلغ بالآلاف الدنانير)

عدد أفراد الأسرة	الرجال	النساء
1	100000	100000
2	125000	150000
3	150000	200000
4	175000	225000

المصدر/وزارة العمل والشؤون الاجتماعية، صندوق الحماية الاجتماعية، قسم الشؤون المالية، الخطة السنوية لعام 2016.

إن الجدول (9) أدناه يمثل المبالغ المنفقة فعلاً وبالمقارنة مع الجدول (6) الذي يمثل المبالغ المخصصة يلاحظ أن برنامج التدريب المهني له نسبة إنفاق فعلي متدنية قياساً لحجم المبالغ المرصدة إذ بلغت نسبة الإنفاق 21% من مجموع حجم المبالغ المخصصة خلال المدة (2004-2017) بينما كانت النسبة عالية لبرنامج رواتب شبكة الحماية إذ بلغت 81% أما برنامج القروض الميسرة فقد كانت النسبة 67%، والسبب يعود إلى أن وزارة المالية تهتم دائماً بالموافقة على تمويل رواتب الشبكة دون إعطاء أهمية كبيرة لتمويل برامج التدريب المهني، ويلاحظ أيضاً في الجدول أن المبالغ المصروفة لرواتب شبكة الحماية قد تضاعفت في السنوات الأخيرة وذلك لشمول فئات جديدة بعد 2008 إضافة إلى استحداث دائرة رعاية المرأة ودخول نشاطها حيز التنفيذ في سنة 2009 ، ويلاحظ أيضاً أن في السنوات الأخيرة 2016-2017 قد وصلت المبالغ المصروفة الى (1079533) (1899216) على التوالي وذلك لاستحداث هيئة جديدة للإعاقاة بموجب قانون رعاية ذوي الإعاقة والاحتياجات الخاصة المرقم (38) لسنة 2013 والتي باشرت عملها في تلك السنوات وقد تم دمج مبالغها المصروفة مع رواتب شبكة الحماية لمتطلبات البحث

جدول (9)
حجم الإنفاق الفعلي على برامج الحماية الاجتماعية للمدة (2004-2017) المبلغ بملايين الدنانير.

السنة	شبكة الحماية (رجال+نساء)	نسبة الإنفاق %	التدريب المهني	نسبة الإنفاق %	القروض	الضمان الاجتماعي
2004	42282	93	2122	2	-	7078
2005	92291	137	8570	34	-	9531
2006	90342	130	2396	15	-	17053
2007	8000	100	1005	70	56086	15501
2008	787367	97	1230	0,6	140217	20758
2009	627566	78	4815	60	168260	30492
2010	856467	97	8565	59	112173	30619
2011	856467	86	10905	85	-	31202
2012	938462	97	23534	88	44869	39722
2013	1108225	94	24658	137	50478	52677
2014	1036054	100	4371	100	14735	32878
2015	559310	41	96925	1110	96925	41909
2016	1079533	56	0,858	0,06	39383	76517
2017	1899216	84	1402	68	29672	79460
المجموع	10055607	81	98659	21	752798	485397

المصدر/ من إعداد الباحث بالاعتماد على السجلات المحاسبية والحسابات الختامية لدوائر وزارة العمل والشؤون الاجتماعية.

الاستنتاجات والتوصيات

- 1- إن معظم المبالغ المخصصة لوزارة العمل والشؤون الاجتماعية من الموازنة العامة للدولة تذهب إلى المصروفات التشغيلية المتمثلة بالرواتب والأجور والمستلزمات السلعية والخدمية ولا تأخذ برامج الحماية الاجتماعية إلا نسبة قليلة من مجموع المبالغ المخصصة لذلك لم تحقق تلك البرامج الأهداف المنشودة.
- 2- أظهر البحث عن وجود ضعف بالتخطيط لمخرجات الدورات التدريبية أراء احتياجات سوق العمل، وضعف القطاع الخاص وعدم قدرته على استيعاب الأعداد الهائلة من الخريجين من تلك الدورات التدريبية .
- 3- إن نسبة كبيرة من رواتب شبكة الحماية الاجتماعية ومبالغ القروض الميسرة قد ذهبت إلى غير مستحقيها بسبب ضعف البحث الاجتماعي وإهمال دوره في تشخيص الحالات ووضع الحلول المناسبة لها.
- 4- وجود مخالفة صريحة لمقدار رواتب شبكة الحماية الاجتماعية التي نص عليها قانون رقم (11) لسنة 2014 ومع ما مصروف فعلاً في الوقت الحالي.
- 5- كان لمشكلة سوء توزيع الدخل بين أفراد المجتمع وثرء شريحة على حساب الأخرى، وعدم تخصيص المبالغ الكافية لتنفيذ البرامج والسياسات الخاصة بالحماية الاجتماعية الأثر الكبير في زيادة نسب الفقر والبطالة وخصوصاً بين الفئة العمرية (15-35) سنة.

التوصيات:

- 1- رفع كفاءة برامج الحماية الاجتماعية من خلال محاولة تهذيب الجانب الفني لها وذلك من خلال تخفيف التعقيدات الإدارية ومحاولة اتباع أساليب مناسبة لحصر منافع تلك البرامج على الفئات التي وجدت من أجلها.
- 2- استحداث هيئة أو دائرة مرتبطة بجهة رسمية كأن تكون مرتبطة بمجلس الوزراء مثلاً لمتابعة حالات المنح والهبات المحلية والدولية التي تساهم بشكل كبير في التعاون مع وزارة العمل وباقي الوزارات الخدمية الأخرى.
- 3- تفعيل دور ونشاط البحث الاجتماعي الذي يساعد في تشخيص الانحرافات ووضع الحلول المناسبة لها.
- 4- زيادة نسب المبالغ المخصصة لبرامج الحماية الاجتماعية وجعلها متكافئة مع المصروفات التشغيلية لوزارة العمل والشؤون الاجتماعية.
- 5- ضرورة الالتزام بالقوانين والتشريعات وخاصة فيما يتعلق بسقف الإعانة الاجتماعية التي نص عليها قانون رقم (11) لسنة 2014.

المصادر

- 1- الزغبى، خالد سمارة، التمويل المحلي للوحدات الإدارية المحلية، الشرق الأوسط للطباعة، الاردن، 1985.
- 2- العلي، عادل، التأمينات الاجتماعية دراسة في جوانبها المالية والاقتصادية وتطبيقاتها في العراق، جامعة الموصل، العراق .
- 3- إسماعيل، حياة وسليمة السبتي، الملتقى الدولي، التمويل المحلي للتنمية المحلية، 2006/11/1 . (iefpedia.com)
- 4- الجميل، سرمد كوكب، التمويل الدولي مدخل في الهياكل والعمليات والأدوات، جامعة الموصل، العراق، 2002.
- 5- أحمد، كمال أحمد، مناهج الخدمة الاجتماعية في النجتمع الإسلامي، الطبعة الأولى، مكتبة الخانجي، القاهرة، لم تذكر السنة.
- 6- الربيعي، فلاح خلف، دور شبكات الحماية الاجتماعية في حماية الفقراء من مخاطر الخصخصة، الحوار المتمدن، العدد، 2008.
- 7- العابد، عدنان، د. يوسف الياس، قانون العمل، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، (ب س) .
- 8- الزبيدي، حسن لطيف الحماية الاجتماعية وشبكات الأمان الاجتماعي من الناحيتين النظرية والتطبيقية، مكتبة النهضة العربية، القاهرة، ط2، 2015.
- 9- حسن، محمود، مقدمة الرعاية الاجتماعية، الطبعة الثانية، ملتزم للطباعة والنشر، القاهرة، 1973.
- 10- خلف، فليح حسن، عملية تكوين المهارات ودورها في التنمية الاقتصادية في العراق، دار الرشيد للنشر العراق، 1980 .

- 11- صيلو، جاكلين، محاضرة حول شبكة الحماية الاجتماعية، وزارة العمل والشؤون الاجتماعية، 2012.
 - 12- عبد الهادي، سامر علي، التمويل الخارجي وأثره على الفجوات الاقتصادية، الطبعة العربية، دار الايام للنشر والتوزيع، عمان، 2013.
 - 13- عارف، علياء أكرم، تحديات تنفيذ آلية شبكة الحماية الاجتماعية، بحث غير منشور، المركز الوطني للبحوث والدراسات، وزارة العمل، بغداد 2007.
 - 14- عباس، أنس عبد الباسط، تخطيط وتنمية القوى العاملة، الطبعة الأولى، دار المسيرة، عمان، 2011.
 - 15- قانون الموازنة العامة الاحادية رقم (44) لسنة 2017، القسم الأول، الإيرادات.
 - 16- منظمة حمورابي لحقوق الإنسان، منظمات المجتمع المدني في العراق وأثرها في التحولات الديمقراطية، 2018، 2018/5/5، (www.hhro.org).
 - 17- محمد، حمزة كريم، الكوادر البشرية في مجال رعاية المعوقين، ورقة عمل مقدمة في مؤتمر رعاية المعوقين بالدول العربية، 981.
 - 18- محسن، ضياء رحيم، الحوار المتمدن، العدد 11، 2016/1/5041، (www.ahewar.orgLdebatLshow.art.asp).
 - 19- وكالة كل العراق، البنك الدولي: برنامج الحماية الاجتماعية في العراق قصة نجاح، 2018/1/19، (www.alliraqnews.com)
 - 20- وزارة العمل والشؤون الاجتماعية، قسم العلاقات العربية والدولية، سنوات مختلفة.
 - 21- وزارة العمل والشؤون الاجتماعية، المجموعة الاحصائية السنوية، 2016.
 - 22- وزارة العمل والشؤون الاجتماعية، قانون رقم (11) لسنة 2014.
 - 23- وزارة العمل والشؤون الاجتماعية، المجموعة الاحصائية لسنة 2017، ص 126.
 - 24- وزارة العمل والشؤون الاجتماعية، دائرة التشغيل والقروض، قسم التخطيط
 - 25- وزارة العمل والشؤون الاجتماعية العراقية، قسم التخطيط، تقرير دعم المشاريع الصغيرة
 - 26- ياسين، منيرة حسن، القروض الميسرة لانشاء مشاريع صغيرة مفهوم وتطبيق، وزارة العمل والشؤون الاجتماعية، بغداد، 2016.
- المصادر الإنكليزية:**

- (1) Harold L.Wilensky And Charles N.Lebeaux, Industrial Society And social welfare,Russel saye Foundation N.Y,1958
- (2) Herbert,H.Stroup,Sicial Work an Introduion to The Field,N.Y.American book,1948,
- (3) Cohen Nathan ,Social Work in the American Traiton New York,The Dryden Press,1958
- (4) Alfraad J. Kahn,The Function ofsocial Work in The Modern World in Issues in American Social Word,Alfed Kahn,Editor,New York,Columbia univ,Prees,1959,