دراسة حالة

الحماية الاجتماعية: خوات عربية ودولية

الحماية الاجتماعية في العراق

ولاء علي فرحان

باحثة في قضايا الأمن المجتمعي والتنمية المستدامة

منتدى البدائل العربي للدراسات (AFA)

بناية وست هاوس 3، ش جان دارك الحمرا، بيروت، لبنان، مكاتب أوليف غروف

www.afalebanon.org

Tel : +96176386477 **Mail :** info@afalebanon.org

Facebook: @AFAlternatives **Twitter:** AFAlternatives

Youtube: AFAlternatives **Skype:** arab.forum.for.alternatives

الحماية الاجتماعية: خبرات عربية ودولية

الحماية الاجتماعية في العراق

ولاء علي فرحان

باحثة في قضايا الأمن المجتمعي والتنمية المستدامة

عضو الشبكة العربية للباحثين والباحثات الشباب في مجال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية

كل الصور المأخوذة هي من مصادر مفتوحة على الإنترنت

محتوى هذا الإصدار لا يعبر بالضرورة عن رأي منتدى البدائل العربي أو أي مؤسسة شريكة

منتدى البدائل العربي للدراسات(AFA): مؤسسة بحثية تأسست عام 2008 وتسعى لتكريس قيم التفكير العلمي في المجتمعات العربية، وتعمل على معالجة القضايا السياسية والاجتماعية والاقتصادية في إطار التقاليد والقواعد العلمية بربط البعدين الأكاديمي والميداني.

ويعمل المنتدى على توفير مساحة لتفاعل الخبراء والنشطاء والباحثين المهتمين بقضايا الإصلاح في المنطقة العربية، تحكمها القواعد العلمية واحترام التنوع، كما يحرص على تقديم البدائل السياسة والاجتماعية الممكنة، وليس فقط المأمولة لصانع القرار وللنخب السياسية المختلفة ومنظمات المجتمع المدني، في إطار احترام قيم العدالة والديمقراطية وحقوق الإنسان .

ومن أجل ذلك يسعى المنتدى لتنمية آليات للتفاعل مع المؤسسات المحلية والإقليمية والدولية المهتمة بمجالات التغيير والإصلاح. ويرتكز المنتدى في عمله في هذه المرحلة على ثالثة محاور: تحليل السياسات والمؤسسات العامة، المراحل الانتقالية والتحول الديمقراطي، الحركات الاجتماعية والمجتمع المدني.

قائمة المحتويات:

تمهيد: 3

المحور الأول: نوع برامج الحماية الاجتماعية 3

المحور الثاني: الأدوات المستخدمة لتنفيذ برامج الحماية الاجتماعية 4

المحور الثالث: تمويل البرامج المصادر والطريقة 6

المحور الرابع: المركزية واللامركزية في برامج الحماية الاجتماعية 7

المحور الخامس: المشاركة المجتمعية في برامج الحماية الاجتماعية 8

المحور السادس: العلاقة مع المؤسسات الدولية في موضوع الحماية الاجتماعية 8

المحور السابع: النوع الاجتماعي في برامج الحماية الاجتماعية 9

المحور الثامن: البعد البيئي في البرامج 9

المحور التاسع: أهم الإيجابيات في تطبيق البرامج 10

المحور العاشر: أبرز السلبيات في التطبيق 10

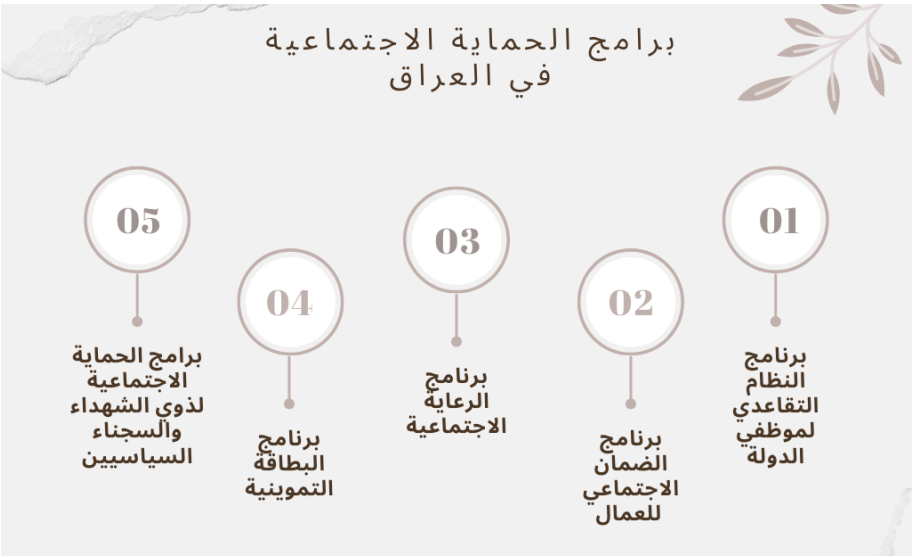
المحور الحادي عشر: التحديات المستقبلية أمام برامج الحماية الاجتماعية 11

تمهيد:

لقد مر العراق بظروف سياسية واقتصادية صعبة خلال تاريخه ولا زالت آثارها مستمرة حتى اليوم، وأدت إلى تعقيد الحياة السياسية والاجتماعية وظهور مشاكل لا حصر لها كازدياد الأرامل والمطلقات والأيتام والمعاقين او فضلًا عن هذا ارتفعت نسبة البطالة، ومع التطور العالمي في برامج الحماية الاجتماعية كان يجب على العراق إيجاد نظام للحماية الاجتماعية بشكل متكامل للتخفيف عن كاهل المواطن، وهناك دوائر للحماية الاجتماعية في العراق تختص بضمان الحماية الاجتماعية وتحقيقها، منها دائرة التقاعد والضمان الاجتماعية، وشبكة الحماية الاجتماعية، والدوائر الخاصة برعاية المرأة والتي سعت جميعها إلى خدمة الفرد العراقي، كما سيتم توضيحه.

المحور الأول: نوع برامج الحماية الاجتماعية

هنالك العديد من البرامج للحماية الاجتماعية في العراق، سيتم توضيحها بالشكل الآتي:



1. **برنامج النظام التقاعدي لموظفي الدولة:** بحسب قانون التقاعد الموحد العدد (9) لسنة 2014 (المادة 1/ تاسعا) فإن المتقاعد هو "كل شخص استحق عن خدماته راتبًا تقاعديًا أو مكافأة تقاعدية أو مبلغًا مقطوعًا وفقًا لأحكام هذا القانون"، وتسري أحكان قانون التقاعد الأخير على جميع موظفي الدولة والقطاع العام والموظفين المؤقتين والمكلفين بخدمة عامة وموظفي الدولة في القطاع المختلط المعينين قبل 9 نيسان 2003، والمتقاعدين والمحالين على التقاعد بسبب المرض أو الإعاقة والشيخوخة أو الوفاة، وبحسب المادة (10) من القانون فإنه يتحتم إحالة الموظف على التقاعد عند بلوغه سن 63 عامًا، إذا قررت اللجنة الطبية الرسمية المختصة عدم صلاحيته[1].
2. **برنامج الضمان الاجتماعي للعمال:** وفق قانون العمل ذي العدد (37) لعام 2015 فإن العامل هو "كل شخص يعمل في مشروع عمل جماعي أو فردي أو في قطاع العمل غير المنظم ويدفع مبلغ اشتراك الضمان الواجب دفعه إلى صندوق التقاعد، وضمان العمال لقاء أي من الضمانات، أو الخدمات، أو التعويضات، أو المكافآت، أو الرواتب التي يقدمها الصندوق للعامل المضمون". ويشمل العاملين في القطاع العام والخاص والمختلط ويوفر لهم الحماية من الأخطار التي يتعرضون لها أثناء الخدمة (كإصابات العمل– المرض– الشيخوخة– الوفاة)[2].
3. **برنامج الرعاية الاجتماعية:** تعد شبكات الأمان الاجتماعي مشاريع وبرامج غير قائمة على الإسهامات تستهدف الفئات الهشة والفقراء لمواجهة تداعيات الظروف والأخطار الاستثنائية، فهي تستهدف مساعدة هذه الفئات على تحسين فرص كسب الدخل وتراكم رأس المال البشري ودعم قدرات الفقراء وتمكينهم من الخروج من حالة الفقر والحصول على فرصة عمل مدرة للدخل، وفي عام 2005 أنشئت شبكة الحماية الاجتماعية من قبل وزارة العمل والشؤون الاجتماعية لتكون آلية لإعادة توزيع الدخل لصالح الفقراء وتوفير ما يمكِّنهم من مواصلة حياتهم اعتمادًا على معيار دولار يوميًا الذي اقترحه البنك الدولي، وكانت الوزارة تطبق قانون الرعاية الاجتماعية رقم (126) لعام 1980، على الفئات المستفيدة من نظام الأسر والأفراد دون خط الفقر من العراقيين، رعايا الدول الأخرى المقيمين في جمهورية العراق بصورة

[1] حسن لطيف كامل، 2017، نظام الحماية الاجتماعية في العراق: تحليل أصحاب المصلحة، مؤسسة فريدريش إيبرت، ص41.
[2] هيفاء علي جاسم شعبان، دائرة التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال، وزارة العمل والشؤون الاجتماعية، ص9.

دائمة ممن هم من ذوي الإعاقة والاحتياج الخاص، العاطلين عن العمل، والمعاقين، واليتيم القاصر، والمطلقة، والأرملة، الفتاة البالغة غير المتزوجة، زوجة المفقود، العزباء، المستفيدين من دور الدولة الإيوائي، والطالب المتزوج، وأسرة النزيل أو المودع وأسرة العمل بسبب الأعمال الإرهابية بنسبة (50%) فأكثر، والمهجرين.[3]

4. **برنامج البطاقة التموينية:** ارتبط برنامج الحماية الاجتماعية بوزارة التجارة لتنفيذ التوزيع العام (للبطاقة التموينية) من خلال دائرة التخطيط ويشكل البرنامج (70%) من أولوية الوزارة، حيث يقوم البرنامج على توفير الأمن الغذائي لشرائح المجتمع العراقي، وتجهيز المستشفيات بالمواد الغذائية، وذلك لضمان استقرار الأمن الغذائي للفرد العراقي. ويحصل كل فرد عراقي شهريًّا بموجب نظام البطاقة التموينية على سلة غذائية تقدر سعراتها لكل شخص (2150) سعرًا حراريًّا، ويحصل الفرد شهريًّا على (14) دولارًا كسلة غذائية، وأصبح نظام البطاقة التموينية يشكل جزءًا مهمًّا في نفقات الدولة وأهم برامج الحماية الاجتماعية المهمة[4].
5. **برامج الحماية الاجتماعية لذوي الشهداء والسجناء السياسيين:** حيث باشرت مؤسسة الشهداء منذ العام 2006 بالعمل على ضمان الحماية لذوي الشهداء في العراق وتعويضهم ماديًّا ومعنويًّا، وخلال الأعوام 2007-2014 أصبح لديهم أكثر من (90) ألف مستفيد، ووقد شملت الحماية قطع أراضٍ للبناء ووحدات سكنية ورعاية أبناء الشهداء من الطلبة، ومنح للزواج، وإعانات علاجية واجتماعية، وتوفير دورات تدريبية لذوي الشهداء وفرص تعيين في المؤسسات الحكومية، وتمنح مؤسسة الشهداء ميزات للأفراد المنضمين إليها وفق قانون مؤسسة الشهداء. فضلًا عن مؤسسة السجناء السياسيين التي تأسست عام 2016 وتعنى بالسجناء السياسيين، وصار لدى المؤسسة أكثر من (59) ألف مستفيد مع نهاية عام 2016، ونظام الحماية المقدم للأفراد مشابه لنظام عمل مؤسسة.

إن برامج الحماية في العراق تحتاج إلى إدراج برامج أخرى لحماية الفرد العراقي، منها ما تكون برامج رعاية صحية متكاملة ومتنوعة، وتعتبر البطاقة التموينية لتحقيق الأمن الغذائي من البرامج الرائدة، لكن تحتاج إلى توسعة أكثر في المواد الغذائية المقدمة وفي جودة المواد لتحقق الرفاهية للفرد.

المحور الثاني: الأدوات المستخدمة لتنفيذ برامج الحماية الاجتماعية

للحماية الاجتماعية مجموعة من الأدوات المستخدمة لتنفيذ برامج الحماية الاجتماعية في العراق، ندرجها في الآتي:

الحد الأدنى للأجور

الإنفاق الحكومي على التقاعد

الإنفاق الحكومي على البطالة

المزايا العائلية الممولة من الخزانة العامة

[3] حسن لطيف كامل، مصدر سبق ذكره، ص42.

[4] زهراء فاضل عباس وحسن علي الموسوي، 2018، تحليل أثر نظم الحماية الاجتماعية في النشاط الاقتصادي: العراق حالة دراسية للمدة (2003-2016)، مجلة واسط للعلوم الإنسانية، العدد14، ص193.

1. **الحد الأدنى للأجور:** لم يحدد قانون العمل العراقي المرقم (37) لسنة 2015 الحد الأدنى للأجور بشكل محدد، حيث جاءت المادة رقم (14) بأن الأجر هو كل ما يستحق للعامل على صاحب العمل نقدًا أو عينًا لقاء عمل أيًّا كان نوعه، ويلحق به ويعد من متمماته كل ما يمنح للعامل من مخصصات مهما كان نوعها، والأجور المستحقة عن العمل الإضافي. فضلًا عن هذا فقد نصت المادة (63) / خامسًا على أن: "يعدل الحد الأدنى للأجر من وقت لآخر ليتناسب مع تكاليف المعيشة والظروف الاقتصادية الأخرى، وتجرى المراجعة الدورية كل سنتين) [5].
2. **الإنفاق الحكومي على التقاعد:** يبلغ الحد الأدنى للراتب التقاعدي وفق القانون (400) ألف دينار عراقي، ومن ضمنها المخصصات و460 ألف دينار للموظف المحال على التقاعد لأسباب صحية والمحال إلى التقاعد لإكماله السن القانوني (المادة21/ رابعًا)، وفي عام 2011 بلغ عدد المتقاعدين (1,732,685) متقاعدًا بينهم (702,851) متقاعدًا على قيد الحياة، والباقي هم أسر متقاعدين متوفين، وقد تم دفع (4,924,310) مليون دينار حوالي (4,1 مليار دولار) كرواتب تقاعدية، عبر (267) مصرفًا في عموم محافظات وسط وجنوب العراق[6].
3. **الإنفاق الحكومي على البطالة:** نص قانون العمل العراقي (37) لسنة 2015 على قيام وزارة العمل والشؤون الاجتماعية بتوفير فرص تدريب مهني لعموم المواطنين لتزويدهم بالمعارف والمهارات الفنية لجميع أنواع العمل، وتطوير المستوى الفني للعاملين لتمكينهم من التقدم في العمل ومواكبة التغييرات التكنولوجية فيه، واعتماد أسلوب التدريب المهني السريع والمتقدم، ومدة الدورة الواحدة ستة أشهر يتقاضى خلالها المتدرب أجورًا يومية (5000) خمسة آلاف دينار باستثناء أيام العطل، أي أن مقدار ما يتقاضاه المتدرب 110–115 ألف دينار شهريًّا[7].
4. **المزايا العائلية الممولة من الخزانة العامة:** عدل تمويل الحكومة على برنامج الرعاية الاجتماعية والتقديمات المالية لتلائم التطور المعيشي الجديد والتي تعتبر موجهة إلى العائلة العراقية، لتكون (50) ألف دينار للفرد الواحد الذي يشكل أسرة مستقلة و(70) ألف دينار للأسرة المكونة من شخصين ويصل مبلغ الإعانة إلى (120) ألف دينار للأسرة المكونة من ستة أشخاص، وهو الحد الأعلى للإعانة الاجتماعية، وقد تزامن إنشاؤها مع بداية عدد من الإصلاحات الاقتصادية التي ترتبط برفع الدعم عن بعض السلع وفي مقدمتها المشتقات النفطية.

استخدام الأدوات في تنفيذ برامج الرعاية الاجتماعية في العراق تحتاج إلى تعديلات، فعدم تحديد الأجر للعامل يدخل في إشكالية استغلال الفئة العاملة من قبل رب العمل، وهذا ينفي تحقيق حماية اجتماعية للعمال، فمن الواجب تحديد الحد الأدنى للأجور بشكل يتلاءم مع متطلبات الحياة وغلاء المعيشة في العراق، فضلًا عن أن الإنفاق على البطالة كان خجولًا جدًّا ولا يرتقي إلى تحقيق نتائج مرجوة لحل مشكلة البطالة، وفيما يخص برامج الرعاية فإن التخصيصات المالية لا ترتقي إلى سد أقل احتياجات الفرد مع غلاء الأسعار الكبير.

[5] المادة (14) و(63) من قانون العمل العراقي رقم (37) لسنة 2015.
[6] حسن لطيف كامل، مصدر سبق ذكره، ص41.
[7] حارث حازم أيوب وحسن حمد عبد، 2013، التدريب المهني في العراق الواقع والآفاق دراسة اجتماعية ميدانية في مدينة الموصل، مجلة دراسات موصلية، العدد 39، ص134-135.

المحور الثالث: تمويل البرامج المصادر والطريقة

إن واقع التمويل المحلي لبرامج الحماية الاجتماعية في العراق يتم عن طريق أكثر من طرف سيتم توضيحهُ بالشكل الآتي[8]:

الموازنة العامة الاتحادية

•يعد مشروع الموازنة العامة الاتحادية من أهم المصادر المحلية التي تهدف إلى تحقيق التنمية الاقتصادية إضافة إلى العدالة الاجتماعية في توزيع الدخول من خلال الآليات والبرامج والسياسات المتبعة بناء على التجارب الدولية، فقد خصص لكل برنامج رصيد نقدي سنوي تم تقديره والموافقة عليه بناء على المناقشات والاجتماعات التي تحصل بين مسؤولي الدوائر المعنية ببرامج الحماية الاجتماعية واللجان المختصة في وزارة المالية الاتحادية وبعد الاتفاق على حجم المبالغ المرصودة يتم الإنفاق والتوزيع بعد إقرار الموازنة على المستفيدين من تلك البرامج وفق آليات مرسومة ومعدة لهذا الغرض

الهبات والتبرعات

أما المصدر الرئيس الثاني لتمويل برامج الحماية الاجتماعية فهو يتمثل في الهبات والتبرعات التي تمنحها جهات محلية غير حكومية متمثلة في منظمات المجتمع المدني وبعض رجال الأعمال والعوائل الميسورة وتكون التبرعات إما نقدية أو عينية وتقوم دوائر الحماية الاجتماعية بقيدها إيرادًا للخزينة العامة للدولة، وبعدها تقوم وزارة المالية بتخصيصها اعتمادات الوزارة ليتم صرفها وفقًا "للأغراض التي منحها لأجلها".

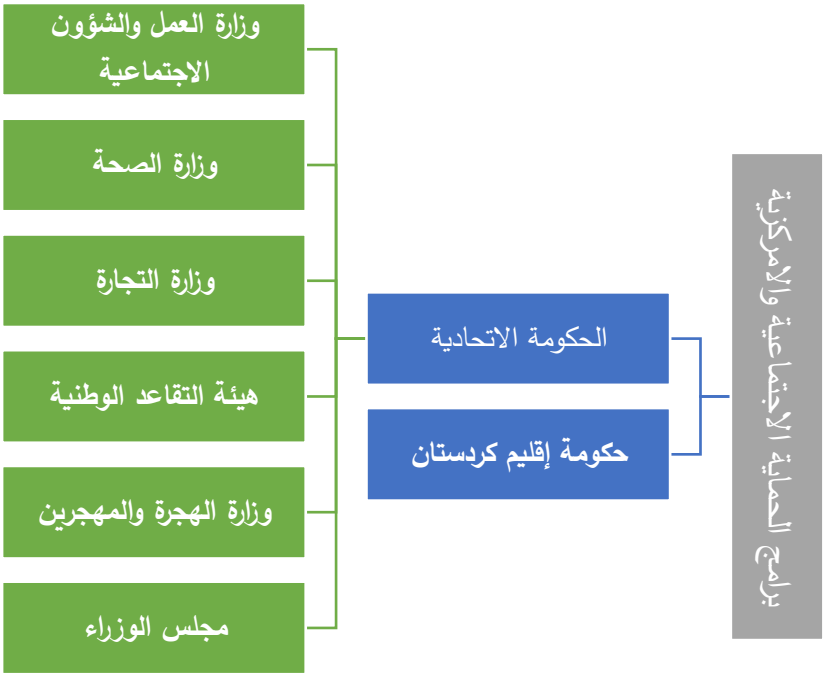
الاشتراكات

•هناك مصدر آخر لتمويل برامج الحماية الاجتماعية وهي الاشتراكات، وهذا النوع موجه بصورة رئيسية إلى المتقاعدين والعمال، حيث يخصص جزء من راتب الموظف سواء في القطاع العام أو الخاص وبنسب معينة وهي 17% من الراتب الكلي، عمومًا يتحمل الموظف 5% من النسبة وتتحمل المؤسسة التي يعمل فيها الفرد 12%، تعود على شكل راتب تقاعدي عند الخروج من الوظيفة ومكافأة نهاية الخدمة وضمان اجتماعي للفرد إذا تعرض لإصابة أثناء الخدمة (كإصابة عمل– مرض– شيخوخة– وفاة وغيرها).

[8] هناء عبد الغفار حمود ورسول حسن علي، 2019، تحليل مصادر تمويل برامج الحماية الاجتماعية في العراق دراسة تطبيقية في وزارة العمل والشؤون الاجتماعية للمدة (2004-2017)، المجلة العراقية للعلوم الاقتصادية، العدد 61، ص95-96.

المحور الرابع: المركزية واللامركزية في برامج الحماية الاجتماعية

برامج الحماية الاجتماعية تكون مركزية ولامركزية في العراق، وسيتم توضيحها بالشكل الآتي:



1. **الحكومة الاتحادية: هناك العديد من الوزارات والجهات المسؤولة عن الحماية الاجتماعية في العراق ندرجها في الآتي:**

أ. **وزارة العمل والشؤون الاجتماعية:** حيث يتمحور نشاطها في رعاية فئات محددة من المجتمع وهي الفئات التي حددتها القوانين ذات الصلة، وتأسست في الوزارة بموجب العدد (11) لعام 2014 هيئة جديدة تحت اسم "هيئة الحماية الاجتماعية" وترتبط بوزارة العمل والشؤون الاجتماعية، وحددت المادة 6 مقدار الإعانة التي تم ربطها بشكل مباشر بخط الفقر، وشروط الحصول عليها، ولدى الوزارة (94) وحدة رعاية اجتماعية في محافظات الوسط والجنوب (عام 2014) وثلثها في محافظة بغداد فقط.

ب. **وزارة الصحة:** تحتكر وزارة الصحة (80%) من الإنفاق العام على الصحة، ويذهب ثلثه تقريبًا لتمويل الخدمات العلاجية، وشراء الأدوية، وتتم متابعة الصحة والسلامة المهنية من خلال المركز الوطني للصحة المهنية التابع لوزارة العمل والشؤون الاجتماعية.

ت. **وزارة التجارة:** قامت وزارة التجارة بأداء أدوار تخص الحماية الاجتماعية من خلال القيام بتنفيذ كل ما يتطلب تطبيق نظام التوزيع العام للبطاقة التموينية من خلال دائرة التخطيط.

ث. **هيئة التقاعد الوطنية:** حيث تهدف هذه الهيئة إلى خدمة المتقاعدين من الموظفين السابقين لدى الدولة بفئاتهم كافة من مدنيين وعسكريين وقوى الأمن، ويعد صندوق تقاعد موظفي الدولة أهم تشكيلات الهيئة ويهدف إلى احتساب الحقوق التقاعدية للمشمولين بالقانون ذي العدد (9) لعام 2014 المعدل وجمع الاشتراكات من منتسبي الدولة.

ج. **وزارة الهجرة والمهجرين:** ترعى هذه الوزارة حقوق المهجرين والنازحين في العراق بسب العنف الطائفي وهم منتشرون في عموم العراق، فضلًا عن هذا مساعدة المنظمات الدولية مخيمات اللاجئين السوريين في دهوك وإربيل والأنبار.

ح. **مجلس الوزراء:** يمارس مجلس الوزراء دورًا مؤسسيًّا في نظام الحماية الاجتماعية من خلال مؤسستين: الأولى، مؤسسة الشهداء وهي المسؤولة عن الحماية الاجتماعية لذوي الشهداء. والثانية، هي مؤسسة السجناء السياسيين والتي تعنى بحماية حقوق السجناء السياسيين.

2. **حكومة إقليم كردستان:** الأولوية لحكومة إقليم كردستان في موضوع الحماية الاجتماعية هو موضوع النازحين واللاجئين.

المحور الخامس: المشاركة المجتمعية في برامج الحماية الاجتماعية

بلغ عدد منظمات المجتمع المدني 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، فمن المشاركات المجتمعية تدخل النقابات بخصوص مسودة قانون التأمينات الاجتماعية في العراق عام 2017 وسعيها لتعديل المسودة المطروحة للبرلمان[9]، فضلًا عن دور مجلس النواب التشريعي ومساهمته في تشريع القوانين المنظمة لبرامج الحماية الاجتماعية، كتشريع قانون الرعاية الاجتماعية عام 2013، وسعيهم لتعديل قانون التقاعد والضمان الاجتماعي ليدعم شريحة كبيرة من المواطنين.

المحور السادس: العلاقة مع المؤسسات الدولية في موضوع الحماية الاجتماعية

التمويل الدولي أحد المصادر المهمة المرتبطة بالمواثيق الدولية وسياسات المنظمات الدولية لدعم مختلف الأنشطة والمشروعات والبرامج الاقتصادية والاجتماعية قي كافة بلدان العالم، وفي العراق تم التنسيق مع العديد من المنظمات الدولية لتنفيذ مشاريع الحماية الاجتماعية وتطوير وتوسيع مجالاتها، **وسندرج أهم المنظمات الدولية التي ساهمت مع الدولة العراقية لتعزيز برامج الحماية الاجتماعية في الآتي:**

1. **البنك الدولي:** قرر البنك الدولي العودة إلى العراق أثناء مؤتمر المانحين في مدريد عام 2003، ودعم البنك الدولي إصلاح الحماية الاجتماعية وبخاصة نظام البطاقة التموينية ومواجهة الفقر، وأيضًا دعم البنك الدولي وضع إستراتيجية التخفيف من الفقر 2009–2014.[10] وبالشراكة مع وزارة العمل والشؤون الاجتماعية تم وضع خارطة طريق لإستراتيجية في العراق (2015–2019)، تضمنت ثلاثة مكونات مهمة وهي القطاع غير المنظم وتطوير سياسات سوق العمل وتحسين جودة مخرجات التدريب المهني للتشغيل، وفضلًا عن هذا تم التعاون لإصلاح النظام التقاعدي الوطني من خلال تعديل قانون التقاعد ذي العدد (9) لعام 2014، حيث تم تخفيض المعدل التراكمي من 2,5% إلى 1,5% وزيادة مدة الخدمة الدنيا من 15 إلى 20 سنة لاستحقاق الراتب التقاعدي[11]. حيث إن الدَّعم المالي للإصلاح الاقتصادي (الاقتراض) يكون مشروطًا بتنفيذ الإصلاحات الهيكلية لمساعدة الفئات الهشة وبرامج الحماية.
2. **صندوق النقد الدولي:** قدم الصندوق إلى العراق دعمًا ماليًّا بعد العام 2003 بعد أن أعيد التعاون مع الصندوق، وفضلًا عن فترة الحرب ما بعد داعش استمر الدعم من قبل الصندوق على شكل مساعدات طارئة لما بعد الصراع والسعي إلى إلغاء ديون العراق وتقديم القروض لوضع حل للعجز المالي الذي حدث بعد 2014، وكانت من الشروط لتقديم هذه المساعدات والقروض هو تحقيق عدالة اجتماعية وإصلاح نظام البطاقة التموينية. [12]

---

[9] هناء عبد الغفار حمود ورسول حسن علي، مصدر سبق ذكره، ص96.

[10] البنك الدولي للإنشاء والتعمير، 2012، إستراتيجية الشراكة مع جمهورية العراق للسنوات 2013-2016، البنك الدولي، واشنطن، ص23-24.

[11] وثيقة برنامج مقترح بقيمة 1,6 مليار دينار لجمهورية العراق، 2015، البنك الدولي للإنشاء والتعمير، وعلى الرابط: Documents & Reports - All Documents | The World Bank

[12] عبود تركي عدوان وفراس عبد الجبار الربيعي، 2022، علاقة العراق بوكالتي صندوق النقد الدولي والبنك الدولي (دراسة في الجغرافية السياسية)، مجلة ديالي للبحوث الإنسانية، العدد91، ص228-233.

3. **منظمة العمل الدولية:** تمثلت إسهاماتها في تنفيذ سياسة التشغيل والتمكين الاقتصادي والاجتماعي وهو مشروع ممول بطريقة مشتركة من قبل لجنة الشراكة المكونة من صندوق الأمم المتحدة ومنظمتي اليونسكو واليونيسف 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.
4. عملت الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية مع وزارة الصحة العراقية على تطوير الرعاية الصحية الأولية في العراق والذي يسعى إلى تحقيق عدد من الأهداف: تعزيز نظم الإدارة، وتحسين الخدمات السريرية ذات الجودة، وتوسيع مشاركة المجتمع لزيادة الطلب والإقبال على خدمات الرعاية الصحية الأولية. وقد غطى المشروع 360 عيادة في محافظات العراق.
5. **منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية:** قامت بتنفيذ مجموعة من المشاريع الخاصة بالصناعات الحرفية، إذ استطاعت أن تنفذ مشاريع وقامت تزويدها بكافة الأجهزة في محافظة نينوى وذلك ببناء مركز للتدريب المهني في خلال عام وإمداده بالمعدات اللازمة للتدريب، واستطاع المركز تدريب ما يقارب (1000) مستفيد في المحافظة ومنحهم مخصصات تدريبية فضلًا عن عُدد خاصة بالعمل الذي تدربوا عليه.[13]

المحور السابع: النوع الاجتماعي في برامج الحماية الاجتماعية

لم يكن النوع الاجتماعي بعيدًا عن برامج الحماية الاجتماعية في العراق، حيث إنه من **برامج الحماية الاجتماعية للمرأة** المهمة إجازة الأمومة وإجازة الوضع بعد الولادة للمرأة العاملة، حيث تستحق الموظفة الحامل إجازة قبل الوضع مقدارها (21) يومًا براتب تام، وتستحق الموظفة إجازة بعد الوضع مقدارها (51) يومًا، وبعد انتهاء إجازة الوضع وبعد الوضع دون حصول الولادة فللموظفة الحق في تقديم إجازة اعتيادية أو الحصول على إجازة مرضية بتقرير طبي رسمي إلى حين الولادة، وعند الولادة يقدم طلب مرفق ببيان الولادة تصدر الدائرة التي تنسب إليها الموظفة بمنح إجازة بعد الوضع البالغة (51) يومًا اعتبارًا من تاريخ ولادة الطفل وإجازة الأمومة البالغة سنة واحدة (الستة أشهر الأولى براتب والستة أشهر الثانية بنصف راتب)، وإذا كان المولود توءمين فتكون (السنة براتب كامل) وتبدأ إجازة الأمومة من تاريخ انتهاء الإجازة بعد الوضع مباشرة[14]. وأيضًا وجود برامج رعاية صحية للمرأة الحامل توفر للمرأة الحامل برامج صحية من لقاحات وعناية طبية لها وللجنين، لكن تعاني هذه البرامج من ضعف وليست بالمستوى المطلوب للرعاية الصحية.

المحور الثامن: البعد البيئي في البرامج

إن الرعاية الاجتماعية تشير إلى استخدام مسار بيئي لمساعدة الناس في حل مشاكلهم، ومع ذلك فغالبًا ما تأخذ البيئة في الاعتبار الآثار المترتبة على البيئة غير الصحية التي نتشاركها جميعًا، فضلًا عن هذا الرعاية الاجتماعية فهي جهد متعدد التخصصات، وهي جزء لا يتجزأ من الحياة على الأرض، تتوفر الرعاية الاجتماعية لحفظ نهج موحد وعالمي لمعالجة المشكلات التي تركز على التفاعلات بين الإنسان والطبيعة البشرية، وتوصف الضغوط البيئية بأنها نقص الموارد أو المؤن الاجتماعية من البيئات الاجتماعية والمادية، فضلًا عن عدم وجود شبكات اجتماعية أو تنظيمية داعمة[15].

---

[13] هناء عبد الغفار حمود ورسول حسن علي، مصدر سبق ذكره، ص96-97.
[14] الفقرة(ب) من المادة (259) قانون العمل رقم (151) لسنة 1970.
[15] دعاء العتوم، 2021، الرعاية الاجتماعية وأبعادها البيئية، إي عربي، وعلى الرابط: https://e3arabi.com

وانطلاقًا من العلاقة بين البيئة والحماية الاجتماعية يمكن القول إن العراق بعيد عن التطور العالمي في مجال البيئة بصورته العامة، وبعيد عن ربط برامج الحماية الاجتماعية بأبعاد بيئية، أي لا يوجد أي ربط بين فكرة البعد البيئي والحماية الاجتماعية.

المحور التاسع: أهم الإيجابيات في تطبيق البرامج

لبرامج الحماية الاجتماعية في العراق مجموعة من الإيجابيات ندرجها في الآتي[16]:

1. لبرامج الحماية الاجتماعية وعلى وجه الخصوص برامج الرعاية الاجتماعية تأثير على خلق حالة من الاستقرار النفسي والأمن الاجتماعي للعوائل المهددة بسبب انعدام الدخل، وفضلًا عن هذا يساهم في تقليل حالات التسول والتشرد، فضلًا عن هذا فإن برامج الرعاية الاجتماعية تستهدف أصحاب الدخول المعدومة ومنحهم إعانات نقدية تسهم في زيادة القدرة الشرائية لتلك الشريحة من المجتمع ومن ثم خلق دخول جديدة تنشط الاقتصاد.
2. إيجاد علاقة مهمة بين المواطن والدولة، حيث يشعر المواطن أن الدولة مهتمة به وتسعى إلى توفير سبل العيش وهو بالمقابل يسعى إلى خدمة بلده قدر المستطاع.
3. تدريب القادرين على العمل ومن ثم خلق عمالة مدربة قادرة على الدخول إلى سوق العمل، ما يؤدي إلى تقليل نسبة البطالة.
4. تحقيق العدالة الاجتماعية في توزيع الدخول، ما يخلق حالة من المساواة.
5. برامج الحماية الاجتماعية للمرأة تساهم في تمكين المرأة ودعمها في المجتمع.
6. برامج الحماية الاجتماعية الخاصة بالنظام التقاعدي والضمان الاجتماعي الذي يكون عن طريق الاشتراكات تساهم في دعم شريحة مهمة وهي الشريحة العاملة سواء كانت في القطاع العام أو الخاص.

المحور العاشر: أبرز السلبيات في التطبيق

برزت في تطبيق برامج الحماية الاجتماعية في العراق مجموعة من السلبيات خلال التطبيق، ندرجها في الآتي:

1. شمول العديد من الأسر بالإعانات المالية لنظام الرعاية الاجتماعية وهي غير مستحقه لها وذلك من خلال تزوير المعاملات وهذا يدل على وجود عمليات فساد داخل مؤسسة الحماية الاجتماعية، بإدخال أسماء مكررة ووهمية في الإعانات المالية لنظام الرعاية الاجتماعية، فضلًا عن تزوير في التقارير الطبية الصادرة عن اللجان الطبية لتشخيص حالات الإعاقة لحصولهم على إعانات الشبكة. وأيضًا طال التزوير معاملات العاطلين عن العمل حيث شملت غير المستحقين في القروض المقدمة من وزارة العمل والشؤون الاجتماعية[17].
2. تركز برامج شبكة الحماية الاجتماعية على الجوانب المادية ولا تتطرق إلى الضمانات غير المادية مثل الضمان الصحي، والنفسي والاحتياجات الخاصة لأصحابها من المعاقين وغيرهم آخذين بعين الاعتبار أن هناك أعدادًا كبيرة من المشمولين في فئات عمرية غير عادلة من (15–45)، فضلًا عن هذا فإن الفئات المشمولة ببرنامج الرعاية الاجتماعية من (كبار السن والمعاقين) الذين ليس لديهم دخل مستقل يصعب عليهم إكمال الإجراءات البيروقراطية في تحديد المشمولين من الفئتين الذين تم إخضاعهم لقرارات اللجنة الطبية وهي لجنة واحدة في بغداد لكل المشمولين، والمعاقون والعجزة والمصابون بأمراض عقلية

[16] مها رحيم سالم، 2012، شبكة الحماية الاجتماعية والأمن الإنساني في العراق في إطار السياسة والاجتماعية، مجلة كلية التربية للبنات، المجلد 23، العدد 4، ص1141-1142.
[17] زهراء فاضل عباس وحسن علي الموسوي، مصدر سبق ذكره، ص208-209.

لا يستطيعون المراجعة لاستكمال المعاملات، مع عدم وجود مساعدة لهم وعدم الأخذ بعين الاعتبار وضعهم الصحي يحرمهم من المراجعة لأن بعضهم لا يدرك من الأساس ما يستحقه بسبب الوضع الصحي والنفسي[18].

3. من المشاكل التي تواجه الحماية الاجتماعية في العراق، المشكلة في البنية المؤسسية وعدم وجود تنسيق بين الوزارات المختصة بعمل الحماية الاجتماعية وفضلًا عن هذا عدم وجود التنسيق في البرامج داخل الوزارة الواحدة[19].
4. مشكلة غياب الدور التنموي للبرامج وهذا يعود إلى معوقات خارجية كالحروب والأعمال العسكرية والعقوبات الاقتصادية، فضلًا عن المعوقات الداخلية كالفقر والفساد الإداري وغياب الديمقراطية وتهميش دور المرأة وانخفاض مستوى التعليم وغيرها، إلخ[20].

المحور الحادي عشر: التحديات المستقبلية أمام برامج الحماية الاجتماعية

هنالك العديد من المشاكل التي من الممكن أن تواجه برامج الحماية الاجتماعية في العراق، منها ما يرتبط بالسياسات العامة التي تعتبر معقدة وكثيرة المشاكل، والتي تعود إلى عدم وضوح قرارات صناع القرار أنفسهم وتخبطها، فضلًا عن هذا توجد مشكلة الموارد المالية، كون العراق بلدًا ريعيًّا واعتماده الأساسي على واردات النفط وأن استثمار النفط متذبذب صعودًا وهبوطًا، وهذا ما شهده الوضع المالي في العراق في السنوات الأخيرة، وبهذا يعتبر وضع الحماية الاجتماعية من حيث الدعم المالي غير واضح لعدم وضوح سياسات العراق المالية وتذبذبها وتأثرها بالوضع العالمي، وأيضًا لا ننسى المشاكل المتعلقة بسياسات برامج الحماية التي تحتاج إلى توسيع البرامج من جهة، ومن جهة أخرى فالبرامج الحالية لا تشمل جميع فئات الشعب بها وهذا يحتاج إلى إعادة هيكلية، وأيضًا فالبرامج تعاني من فساد إداري ومالي، وعلى المؤسسات المختصة معالجة مشكلة الفساد.

[18] دينا داوود محمد المولى، 2021، الحماية الاجتماعية وأثرها في تماسك الفئات الهشة: دراسة ميدانية لعَيِّنة من مستفيدي شبكة الحماية الاجتماعية، مجلة كلية التربية للبنات، العدد 32، ص97-98.

[19] إيمان عبد الكاظم الكريطي، 2017، الحماية الاجتماعية في العراق بين متطلبات التنمية واتجاهات التسيس، مجلة الكوت للعلوم الاقتصادية والإدارية، العدد 28.

[20] المصدر نفسه.