

سلسلة الدراسات الاجتماعية والعمالية  
(1)

أوضاع مؤسسات الرعاية الاجتماعية  
ودورها في خدمة المجتمع العربي الخليجي

كريم محمد حمزة

## تقديم

بأصدار هذه الدراسة الهامة ، يبدأ مكتب المتابعة ، بتنفيذ مشروع طموح ، طالما تأق الى تحقيقه ، اسهاما منه فى اثراء المكتبة العربية المتخصصة ، وتوسيعا لنطاق استفادة المختصين والمتهمين ، وتدعيما للبحث العلمى فى القضايا والظواهر الاجتماعية التى تسود هذه المنطقة الحساسة من الوطن العربى .

ان سلسلة الدراسات الاجتماعية والعمالية التى تشكل هذه الدراسة باكورتها ، تكتسب اهميتها من كونها تقوم على نشر دراسات مقارنة بين الاقطار العربية فى الخليج ، تعتمد على المصادر الاصلية الموثقة فى تحصيل معلوماتها وبياناتها ، وتنطلق فى معالجاتها وتحليلاتها على اعتبار هذه الدول مجموعة واحدة ، تعيش اوضاعا متشابهة وتشدها الى بعضها قيم ومبادئ وتوجيهات مشتركة تنبع من اتباع الاسلام ديننا ومعتقدا ، ومن العروبة لغة وتراثا ومصيرا ومن الجوار تفاعلا وتازارا وتعاضدا .

واذا كان واقع المجتمع العربى الخليجى اليوم يشهد بفضل حركة التنمية والتحديث الشامل أنجازات عديدة ، فان تضاعيف هذه الانجازات ، يبرز العديد من القضايا والظواهر التى لم يعرف هذا المجتمع بعضها من قبل ، ولم يعانى من أثار بعضها الاخر بمثل هذه الدرجة من الشدة والشمول.

ومن هنا تتضح اهمية وضرورة البحث العلمى فى رصد هذه الظواهر وابعادها ، وتحليل اسبابها وأثارها ، من اجل توفير ارضية صلبة من البيانات والمعلومات تساعد على معالجة هذه الظواهر والتخفيف من اثارها السلبية ، وتسهم من ناحية أخرى فى دفع حركة البحث العلمى ذاتها اشواطا جديدة الى الامام .

ومن هذا المنطلق ، وفى هذا الاطار يخطو مكتب المتابعة خطواته الاولى فى الطريق الشاق والطويل،الذى يحتاج الى تعاون كافة المؤسسات والمراكز العلمية والهيئات المختصة فى المنطقة من أجل تأسيس وتعزيز حركة البحث العلمى.

وان المكتب وهو يقدم هذه الدراسة حول اوضاع مؤسسات الرعاية الاجتماعية ودورها فى خدمة المجتمع العربى الخليجى ، لابد ان ينوه الى بعض بيانات هذه الدراسة قد اصبحت لاتعكس واقع الرعاية الاجتماعية فى الدول العربية الخليجية بسبب ماتتميز به هذه الدول من سرعة فى

التنمية والتحديث، غير ان المؤشرات والنتائج العامة ، وما ابرزته الدراسة من اتجاهات وسياسات ، وما توصلت اليه من توصيات ومقترحات من أجل توحيد الجهد العربى الخليجى فى هذا المجال تظل قائمة وواردة ، لانها غير خاضعة لنفس درجة التغير التى تتعرض لها البيانات المتعلقة بحجم الرعاية المقدمة ومؤسساتها ، اضافة الى ان هذه الدراسة تظل بعد كل هذا ، جهداً رائداً ، يؤرخ للرعاية المؤسسية فى المجتمع العربى الخليجى ويعين على رصد حركة التطور والتقدم الاجتماعى فيه .

واذ نتقدم فى هذه المناسبة بخالص الشكر والتقدير للاستاذ الكريم محمد حمزة المدير العام السابق للمركز القومى للبحوث الاجتماعية والجنائية ببغداد على ما تميز به تحليله ومعالجته لموضوع الدراسة من موضوعية وكفاءة ، وعلى مثابرة وتعاون مع المكتب فى جمع معلومات وبيانات الدراسة ، لا يفوتنا ان نشكر كل المسؤولين والمختصين فى الجهات المعنية بالدول العربية الخليجية على جدية تعاونهم ومساعدتهم فى توفير تلك البيانات والمعلومات التى كانت بحق العمود الفقري فى انجاز هذه الدراسة .

ووفق الله الجميع لما فيه خير ورفاهية المجتمع العربى الخليجى وأمنه وسلامه .

كامل صالح الصالح

أمين عام المكتب التنفيذى

## الباب الأول

### مدخل تمهيدي



## الفصل الاول - الاطار المنهجي

### اولا : تساؤلات الدراسة وأهدافها :

تتلخص تساؤلات هذه الدراسة فيما يلي :

- 1- ما هو المعنى السائد لمفهوم الرعاية الاجتماعية فى الاقطار العربية الخليجية ؟ وما هى التصورات النظرية ،والصيغ التطبيقية المرتبطة به والمعبرة عنه؟ ان لمثل هذا التساؤل أهمية كبيرة نظرية وعملية فى ان واحد ، فمن جهة لا بد من معرفة التماثل والاختلاف فى تعريف هذا المفهوم بين الدول نفسها ، كما لا بد من معرفة المميزات الاقليمية لعناصر التعريف بالمقارنة مع تلك العناصر الشائعة عالميا .
- 2 - من هى الجهات الرسمية التى تسهم فى أنشطة الرعاية الاجتماعية ؟ واذا كانت هذه الجهات متعددة فما هى اساليب وصيغ التنسيق التى تتبعها لتتلافى الازدواجية والاهدار ؟
- 3 - هل هناك تأثير للنشاط الطوعى على أنشطة مؤسسات الرعاية الاجتماعية من حيث .
  - أ - التمويل العينى والمالى ؟
  - ب- المساعدات الفنية ؟
  - ج- المشاركة فى المجالات الثقافية والتعاونية وحملات العمل الشعبى الطوعى ؟
- 4 - من هم المستفيدون من أنشطة مؤسسات الرعاية الاجتماعية ؟ ان هذا السؤال يرتبط بالسؤال الاول فهو يمثل الجانب التطبيقى للاطر التصورية التى توجه النشاط فى هذه المؤسسات .
- 5- ماهى الصيغ والانماط التى تتخذها أنشطة الرعاية الاجتماعية ؟ هل هى مجرد مساعدات مستمرة او وقتية ؟ ام هى نشاط مؤسسي يتميز بالثبات ؟ وما هى الوظائف التخصصية لهذه المؤسسات ان وجدت ؟
- 6 - ماهى خصائص التوزيع الجغرافى الحضارى لمؤسسات الرعاية الاجتماعية ؟ وبعبارة اخرى هل تتركز خدمات هذه المؤسسات على المناطق الحضرية ام تتعداها الى المناطق الريفية والبدوية مع ملاحظة نسبية مضامين ومعانى مفاهيم الحضر ،والريف ،والبدو ؟
- 7 - ما هى سمات الفنيين او المتخصصين العاملين فى مؤسسات الرعاية الاجتماعية من حيث نوع التخصصات على وجه التحديد ، ونوع الوظائف ، وفرص الاعداد والتدريب المتاحة لهم ؟
- 8 - ماهو الدور الذى تلعبه وزارات العمل والشؤون الاجتماعية بهدف ارساء دعائم الامن الاجتماعى من حيث تنمية المناطق المختلفة وتوفير مؤسسات رعاية المعوقين وتاهيلهم وحماية الاحداث ووقايتهم من الانحراف ورعاية الاسر التى تعاني من الحاجة ؟.
- 9 - هل هناك اجهزة او مجالس عليا للرعاية الاجتماعية ، ماهى وظائفها ، وما هى الجهات التى تساهم فيها ؟
- 10 - من هى الجهات المسؤولة عن تخطيط أنشطة مؤسسات الرعاية الاجتماعية ؟

- 11 - ما هي اجراءات متابعة وتقييم أنشطة تلك المؤسسات ؟ ومن هي الجهات التي تقوم بهذه العمليات ؟ وما هو حجم الجهود البحثية المبذولة في مجال الرعاية الاجتماعية ؟
- 12 - هل لمؤسسات الرعاية الاجتماعية ابنية خاصة بها ، حددت مرافقها واقسامها على ضوء وظائف هذه المؤسسات ؟ وهل يجرى اختيار موقعها وفقا لدراسات مسبقة ؟
- 13 - ما هي اقدم مؤسسات الرعاية ؟ ومتى صدرت اولى التشريعات الخاصة بهذه المؤسسات ؟
- 14 - هل تستطيع المؤسسات القائمة حاليا في قطر معين ان تستوعب مستفيدين من اقطار عربية خليجية اخرى ؟
- 15 - هل هناك حاجة لاستحداث مؤسسات جديدة تواجه مشكلات التغير الاجتماعي السريع الذي تشهده دول المنطقة ؟
- 16 - ما هي ابرز المشكلات التي تعاني منها مؤسسات الرعاية الاجتماعية ؟ وما هي الاقتراحات التي يقدمها المسئولون لحل هذه المشكلات ؟ وهل هناك صلة بين التخطيط لهذه المؤسسات والمشكلات السائدة في المجتمع ؟

ان الاجابة على التساؤلات المشار اليها ، أو هي كما يتضح ذات سعة وشمولية ، تخدم الاهداف المتواخاة للدراسة ، ويمكن القول ان هناك ثلاثة اهداف اساسية لهذه الدراسة ، اولها التعريف باوضاع مؤسسات الرعاية الاجتماعية في الدول العربية الخليجية من حيث التبعة والتمويل، والتوزيع الجغرافي . ودور المساهمة النوعية الشعبية ، والكوادر العاملة فيها ، وثانيها تقييم الدور الذي تقوم به في خدمة المجتمع العربي الخليجي ، وثالثها المساعدة على وضع سياسة موحدة لتأدية هذه المؤسسات لخدماتها .

ان هذه الاهداف تتطوى على اهداف فرعية متعددة تقابل تعدد تساؤلات الدراسة فمن جهة نجد ان اى تناول لمؤسسات الرعاية الاجتماعية ينبغي ان يستهدف التعرف على اوجة التماثل والاختلاف في التصورات السائدة حول أنشطة هذه المؤسسات ، وبعبارة أدق حول مفهوم الرعاية الاجتماعية نفسه سواء اتخذ طابعا مؤسسيا ام لا .

كذلك فان تناول هذه التصورات لابد ان يرتبط بتناول بعض المؤشرات التاريخية ذات الطبيعة المحلية من جهة ، وبعض المؤشرات المرتبطة بالخبرة العالمية من جهة اخرى ، ولهذه النقطة اهمية كبيرة ، اذ يبدو ومن خلال مصادر عديدة ، ان العمل الاجتماعي في الوطن العربي عموما رغم اصوله التاريخية المتماثلة نسبيا ، وبالرغم من وجود تراث سوسيولوجي عربي عريق مازال يفتقر الى ما يمكن تسميته بالخصوصية العربية ، وبعبارة اخرى ليس هناك مدرسة عربية للعمل الاجتماعي<sup>(1)</sup> تستطيع ان تستوعب الظروف الخاصة للمجتمع العربي .

(1) جامعة الدول العربية، وثائق المؤتمر الخامس لوزراء الشؤون الاجتماعية العرب، بغداد 1979.

ان التصورات الخاصة بمفهوم الرعاية الاجتماعية تحدد بدرجة كبيرة وظائف الانشطة المؤسسية فى مجتمع معين , كما ان التعرف على التصورات السائدة فى الدول العربية الخليجية على اساس مقارنة يمكن من وضع اساس هام من اساس السياسة الموحدة .

كذلك تستهدف هذه الدراسة من جانب اخر , ومن خلال استخدام بعض مقاييس التقييم التعرف على مدى قدرة مؤسسات الرعاية الاجتماعية على خدمة مجتمعات الدول العربية الخليجية , ومع اننا نقر بان هناك اصولا متماثلة لانشطة الرعاية الاجتماعية فى الوطن العربي عموما . فان مما لاشك فيه ايضا , ان هناك العديد من جوانب الاختلاف والتنوع , وان وضع سياسة موحدة يقضى التعرف على عناصر التماثل والتنوع بصورة دقيقة سواء من خلال هذه الدراسة او من خلال سلسلة الدراسات اللاحقة التى ينبغى القيام بها مستقبلا لتناول موضوعات اكثر تخصصا من الموضوعات العديدة التى يشتمل عليها مفهوم الرعاية الاجتماعية بمعناه الواسع .

#### ثانيا : ادوات جمع المعلومات ومصادرها :

استخدم فى جميع بيانات الدراسة الاولى استبيان يحتوى على (43) سؤالا واستخدم فى الدراسة الثانية استبيان اخر يحتوى على (59) سؤالا .

وقد مرت عملية اعداد هذين الاستبيانين بمرحلتين : او هما مرحلة الصياغة الاولى التى عرضت على عدد من المتخصصين بالبحوث الاجتماعية والمعنيين بالعمل الجماعى على المستوى العربى . وذلك لابداء ملاحظاتهم حول الاسئلة الواردة فيهما وتعديلها بصورة تتلاءم مع اهداف الدراسة وفى سياق هذه المرحلة عرض الاستبيانان على مكتب المتابعة الذى ابدى بدوره ملاحظات هامة عليهما .

اما المرحلة الثانية فتمثلت فى اعداد الاسئلة بصورتها النهائية وارسالها الى وزارات العمل والشؤون الاجتماعية بالدول العربية الخليجية . وقد كانت الاسئلة مغلقة فى الغالب الا فى حالات استثنائية تركت فيها مفتوحة , لافساح المجال امام المسؤولين عن أنشطة الرعاية الاجتماعية لتسجيل وجهات نظرهم بصورة تفصيلية مسهبة نسبيا . وبالإضافة الى الاستبيانين المشار اليهما كانت هناك مصادر مهمة اخرى للمعلومات يمكن الإشارة إليها فيما يلي:

1 - اللقاءات والمقابلات المباشرة مع المسؤولين عن أنشطة الرعاية الاجتماعية سواء العاملين منهم على مستوى التخطيط او على مستوى التنفيذ والمتابعة فى وزارات العمل والشؤون الاجتماعية . والصحة ، والداخلية وغيرها من الوزارات ذات الصلة بهذه الأنشطة .

- 2 - الزيارات الميدانية لعدد من مؤسسات الرعاية الاجتماعية والاطلاع المباشر على اوجه العمل فيها ،وبرامجها ، ومرافقها المختلفة وبنياتها .
- 3 - القوانين واللوائح التي تنظم وتوجه العمل في مؤسسات الرعاية الاجتماعية .
- 4- ادوات البحث الاجتماعى والنفسى للمستفيدين من مؤسسات الرعاية الاجتماعية كاستمارات المقابلة ، واستمارات دراسة الحالة ، واستمارات المتابعة والتقييم وغيرها .

### ثالثا : المجال الزمنى والجغرافى للدراسة :

ابتدأ العمل الدراسة الاولى فى حزيران / يونية 1979 حيث تم ارسال الاستبيانات الى المسؤولين عن أنشطة الرعاية الاجتماعية بالدول العربية الخليجية وتقرر استكمال الدراسة الثانية فى كانون الثانى / يناير 1980م .

وابتدأت الزيارات الميدانية فى 1979/7/27 لجمع الاستبيانات ومقابلة المسؤولين ، وزيارة مؤسسات الرعاية الاجتماعية فيها وانتهت تلك الزيارات فى 1979/8/13 . اما الدراسة الثانية فبدأت زيارتها الميدانية فى 1980/5/2 .

اما الدول التى تناولتها الدراسة الاولى فهى :

- 1- دولة الامارات العربية المتحدة .
- 2- دولة البحرين .
- 3- المملكة العربية السعودية .
- 4 - الجمهورية العراقية .
- 5 - دولة قطر .
- 6 - دولة الكويت .

وقد تم تناول البيانات الخاصة بسلطنة عمان فى الدراسة الثانية .

ومن المهم الاشارة الى ان الزيارات الميدانية الى هذه الدول لم تقتصر على المؤسسات التابعة لوزارات العمل والشئون الاجتماعية ، بل تعدتها الى المؤسسات التابعة لوزارات اخرى كالدخلى والصحة كلما كان ذلك ممكنا وضروريا بهدف استكمال الصورة عن أنشطة الرعاية الاجتماعية الى اقصى حد من الوضوح ، بالاضافة الى الجمعيات الاهلية الطوعية ، وخصوصا تلك التى اقامت مؤسسات للرعاية ملحقه بها وتخضع لتوجيهها .

### رابعا: معايير التقييم :

تضمنت هذه الدراسة نوعين من معايير التقييم هما .

## المعايير القطرية والمعايير الاقليمية .

اما المعايير القطرية فقد تضمنت :

- 1- عدد المستفيدين من خدمات هذه المؤسسات ومدى كفاية هذا العدد لمواجهة المشكلات التي يعتقد ان تلك المؤسسات وجدت لمواجهتها فعلا .
  - 2- نوع الخدمات المقدمة من حيث الديمومة او الوقتية ومن حيث التنوع التخصصي . واثار تلك الخدمات على حياة المواطنين .
  - 3- مدى ايفاء مؤسسات الرعاية الاجتماعية احتياجات المجتمعات المحلية على اساس التوزيع الجغرافي والحضارى لانشطتها ( الحضر والريف والبادواة ) .
  - 4 - مدى فاعلية التنسيق بين الجهات المعنية بتمويل وادارة مؤسسات الرعاية الاجتماعية .
  - 5 - مدى فاعلية المساهمة الشعبية الطوعية فى برامج الرعاية الاجتماعية .
- هذا بالاضافة الى معايير فرعية اخرى تتعلق بانشطة تلك المؤسسات من حيث اعدادها وتنشئة المستفيدين اجتماعيا ومهنيا وتعليمياً . وخصائص العاملين فيها .

اما بالنسبة للمعايير الاقليمية فقد ركزت على :

مدى استفادة المواطنين فى دولة خليجية معينة من مؤسسات موجودة فى دول اخرى ، ويمكن اعتبار اوجه التماثل الايجابية فى أنشطة تلك المؤسسات معيارا فرعيا اخر يستند اليه فى تقدير فاعليتها على المستوى الاقليمى ، ولعل من المفيد القول بان التقييم فى العلوم الاجتماعية على وجه العموم مازال متخلفا الى حد كبير من حيث اعداد المعايير موضوعية لقياس كفاءة الاداء وتحديد مردوداته المادية والمعنوية . ولذلك كان من الصعب فى سياق هذه الدراسة ان نحدد معياراً لقياس حجم ونوعية مردودات او عوائد هذه الأنشطة.

## المراجع

1. أحمد كمال أحمد (دكتور) السياسة الاجتماعية ، القاهرة ، دار الاتحاد العربي ، 1970.
2. جمال زكي (دكتور) وسيد درويش ، تطبيق اسلوب المقابلة في الريف المصري ، المجلة الاجتماعية القومي ، العدد الثاني ، القاهرة ، المركز القومي للبحوث الاجتماعية والجنائية.
3. عبدالعزيز فتح الباب ومحمد جمال شديد ، الخدمة الاجتماعية في الدول النامية ، ج-1- المطبعة الفنية ، 1972.
4. كريم محمد حمزة ، اوضاع الطفل واحتياجاته والخدمات المتاحة له في الجمهورية العراقية ، دراسة مقدمة الى الاجتماع التمهيدي لخبراء الطفولة ، تونس ، ادارة التنمية الاجتماعية ، جامعة الدول العربية ، 1979.
5. كريم محمد حمزة ، المناطق الحضرية المتخلفة ، مؤشرات تنموية مقارنة- من بحثو المؤتمر الاول لعلماء الاجتماع العرب ، بغداد ، 1980.
6. محمود حسن ، الرعاية الاجتماعية ، القاهرة ، مكتبة القاهرة الحديثة 1964.
7. يحيى درويش وآخرون ، السياسة الاجتماعية ، القاهرة مكتبة القاهرة الحديثة.
8. دولة الامارات العربية المتحدة ، نظام وزارة العمل والشؤون الاجتماعية ، الصادر بقرار مجلس الوزراء رقم (1) لسنة 1977م.
9. دولة الامارات العربية المتحدة ، قانون رعاية الاحداث الصادر في 1979/1/29م.
10. دولة البحرين مرسوم بقانون قم 17 لسنة 76 بشأن الاحداث.
11. دولة البحرين ، وزارة العمل والشؤون الاجتماعية ، ادارة الشؤون الاجتماعية ، دليل الجمعيات الاهلية لعام 1978م.
12. دولة البحرين ، وزارة العمل والشؤون الاجتماعية ، الخطة الخمسية الاولى للرعاية والتنمية الاجتماعية 1978-1982م.
13. دولة البحرين ، وزارة العمل والشؤون الاجتماعية ، وحدة تأهيل المعوقين ورعاية المسنات ، تقرير عن دارة المعوقين والمسنتات.
14. دولة البحرين ، وزارة العمل والشؤون الاجتماعية ، قسم الرعاية الاجتماعية ، مشروع متكامل لرعاية الاطفال الايتام ومجهولي الابوين.
15. دولة البحرين ، المكتب الاقليمي للجنة الشرق الأوسط لشؤون المكفوفين ، معهد النور ، التقرير السنوي 1978.
16. المملكة العربية السعودية ، وزارة العمل والشؤون الاجتماعية ، وكالة الوزارة لشؤون الرعاية الاجتماعية ، أضواء على تأهيل المعوقين.
17. المملكة العربية السعودية ، اللوائح الخاصة بدور الحضانه ، ومؤسسة التربية النموذجية ، ودور التوجيه الاجتماعي ، ودور الرعاية الاجتماعية ، ودور الملاحظة ، ومؤسسات رعاية الفتيات ، والمشروع المقترح للائحة مؤسسة رعاية الاطفال المشلولين.
18. المملكة العربية السعودية ، القرار الوزاري رقم 1353 في 1975/8/3م.

19. المملكة العربية السعودية ، وزارة العمل والشؤون الاجتماعية، التقرير السنوي عن منجزات مراكز التنمية والخدمة الاجتماعية لعام 1398/1399هـ.

20. المملكة العربية السعودية ، وزارة العمل والشؤون الاجتماعية،اضواء على مركز التأهيل المهني للمعوقين بالرياض.

21. المملكة العربية السعودية ، اللائحة الأساسية لبرامج تأهيل المعوقين.

22. المملكة العربية السعودية ،التقرير السنوي لجمعية النهضة النسائية الخيرية لعام 1977م-1978م.

23. المملكة العربية السعودية ،الامانة العامة لمجلس الوزراء ، لائحة منح الاعانات للجمعيات الخيرية.

24. المملكة العربية السعودية ،وكالة الوزارة للشؤون الاجتماعية، لمحة عن الادارة العامة للتأهيل المهني.

25. المملكة العربية السعودية ،مركز التدريب والبحوث التطبيقية بالدرعية، أربع دراسات عن عدد من المناطق المتخلفة في مدن السعودية ، (بدون تاريخ).

26. الجمهورية العراقية، قانون الاحداث رقم 64 لسنة 1972م.

27. الجمهورية العراقية، قانون وزارة العمل والشؤون الاجتماعية،رقم 155 لسنة 1987م.

28. الجمهورية العراقية،

29. الجمهورية العراقية،

30. الجمهورية العراقية،

31. الجمهورية العراقية،

32. دولة قطر،

33. دولة قطر،

34. دولة قطر،

35. دولة قطر،

36. دولة قطر،

37. دولة الكويت، القرار الوزاري رقم 18 لسنة 1973م، الخاص باعادة تنظيم ادارة الرعاية الاجتماعية.

38. دولة الكويت، وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل، التقرير السنوي الخامس لدار رعاية المعوقين 1978م.

39. دولة الكويت، وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل، التقرير السنوي لدار التربية للشباب 1978م.

40. دولة الكويت، وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل، التقرير السنوي لدار رعاية المسنين 1978م.

41. دولة الكويت، وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل، التقرير السنوي الخامس لدار رعاية المعوقين 1978م.



