مرصد الحماية الإجتماعية
شبكة المنظمات العربية
غير الحكومية للتنمية

annd
Arab NGO Network for Development
شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية

دليل الحماية الإجتماعية لتقييم أنظمة الحماية الإجتماعية في البلدان العربية - العراق

2023

دليل الحماية الإجتماعيـة لتقييم أنظمة الحمايـــة الإجتماعيـة في البلـــدان العربيـــــة - العـــــراق

يهدف مرصد الحماية الاجتماعية الذي أنشأته شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية إلى رصد ملائمة وفعالية أنظمة الحماية الاجتماعية من منظور تنموي \ حقوقي في لبنان والعراق ومصر والأردن وتونس والمغرب واليمن، ويقدم رؤى وتوصيات لتعزيز أنظمة الحماية الاجتماعية في هذه البلدان. إن المرصد لا يغطي مجمل السياسات الاجتماعية، ولا مجمل الانفاق الاجتماعي، بل يرصد أحد مكوناتها المتمثل في أنظمة الحماية الاجتماعية.

تم إنتاج هذا العمل بدعم من منظمة أوكسفام.

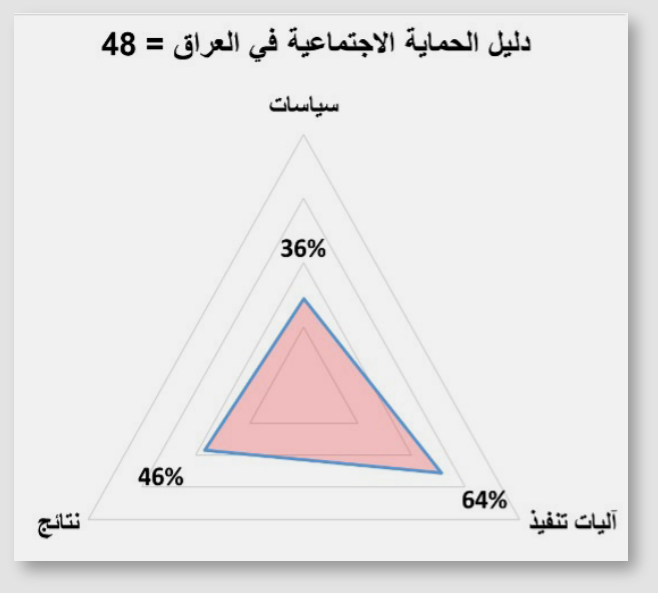
العراق

ترتيبُ العراق هو الخامسُ بينَ الدول المشمولةِ بهذا التقرير. وقيمةُ دليل الحمايةِ الاجتماعيةِ هي 100/48، أي تقعُ في الحدِّ الأعلى للتقييم السلبيِّ (ينقصُ ثلاثَ نقاطٍ كي تنتقلَ إلى تقييمٍ إيجابيٍّ) وهي تتأخرُ عن مصر بنقطتين مئويتين. يقعُ العراق في المرتبةِ الثانيةِ في آلياتِ التنفيذِ، والثالثةِ في النتائجِ، وترتيبُهُ بالنسبةِ للأدلةِ الأخرى يتراوحُ بينَ الترتيبِ الرابعِ والسادسِ.

امَّا لجهةِ المكوناتِ الفرعيةِ للدليلِ – مع لحظِ الأوزانِ - فهي 25/9 لمستوى السياساتِ، و25/16 لآلياتِ التنفيذِ، و50/23 للنتائجِ. ومع تحويلِ هذه القيمِ إلى نسبةٍ مئويةٍ للإنجازِ فهي متدنيةٌ بشكلٍ واضحٍ في السياساتِ حيثُ تبلغُ 36% من المطلوبِ فقط، و64% في آلياتِ التنفيذِ، و46% في النتائجِ. ويلاحظُ وجودُ الفجوةِ نفسها بينَ التخطيطِ والتنفيذِ.

وبالمقارنةِ مع الدولِ التي تتقدمُ عليهِ في الترتيبِ العامِ فإنَّ نسبةَ الإنجازِ في الدليلِ الفرعيِّ لآلياتِ التنفيذِ هي 64% وهي القيمةُ العليا المسجلةُ لهذا الدليلِ الفرعيِّ في البلدانِ السبعَة، ويعودُ ذلكَ بالدرجةِ الأولى إلى تقاليدِ مراحلَ سابقةٍ في التأمينات الاجتماعيةِ من خلالِ الدولةِ، وإلى التوسعِ الكبيرِ في إنشاءِ أنظمةِ المساعدةِ الاجتماعيةِ وتوزيعِ الإعاناتِ وشبكاتِ الأمانِ في شكلِ تحويلاتٍ نقديةٍ وعينيةٍ بدعمٍ من المؤسساتِ الدوليةِ بعدَ 2003. ولذلكَ يملكُ العراقُ آلياتَ تنفيذٍ متقدمةً على السياساتِ بشكلٍ واضحٍ، حيثُ قيمةُ هذا الدليلِ متدنيةٌ جدًا بسببِ عدمِ الاستقرارِ السياسيِّ والمؤسسيِّ والأمنيِّ الذي يعاني منهُ العراقُ منذ عقدينِ على الأقلِّ، والذي يؤثرُ على تصميمِ السياساتِ وعلى اتساقِ التشريعاتِ واستقرارِ مسارِ التخطيطِ والتنفيذِ.

الشكل البياني 1: نسبة الإنجاز في مكونات دليل الحماية الاجتماعية - العراق

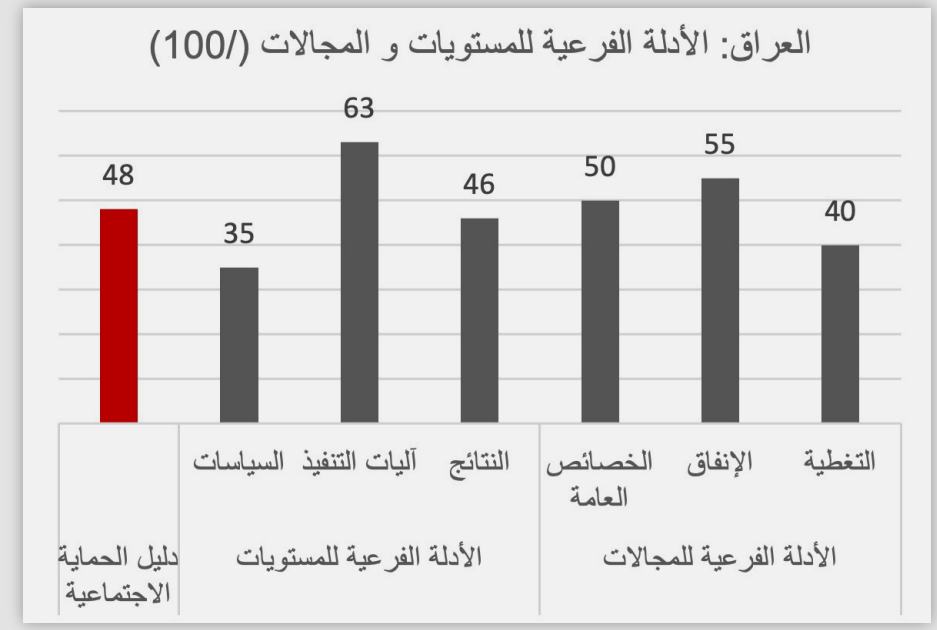


الأدلة الفرعية

يعرضُ الشكل 2 قيمَ الأدلةِ الفرعيةِ الستةِ (ثلاثةٍ للمستوياتِ وثلاثةٍ للمجالاتِ)، وهي أدلةٌ تحسبُ كمتوسطاتٍ بسيطةٍ (بدونِ أوزانٍ) لقيمِ المؤشراتِ الثلاثةِ المكونةِ لكلِّ مجالٍ أو مستوى، بما يمكنُ من تظهيرِ نقاطِ القوةِ والضعفِ النسبيةِ في نظامِ الحمايةِ الاجتماعيةِ.

ويسجلُ العراق نقاطَ تقييمٍ أعلى في مجالِ الإنفاقِ وآلياتِ التنفيذِ بسببِ كونه يمولُ 100% من الإنفاقِ على الحمايةِ الاجتماعيةِ من مصادرٍ وطنيةٍ كونه يُعتبرُ بلدًا ذا دخلٍ مرتفعٍ بسببِ العائداتِ النفطيةِ. كما أنَّ المؤشرَ السابعَ (تقاطعُ الخصائصِ مع النتائجِ) لديه تقييمٌ إيجابيٌّ، كونَ النظامَ يتضمنُ 7 من أصلِ المكوناتِ الثمانيةِ المقترحةِ من قبلِ منظمةِ العملِ الدوليةِ، كما أنّ النظامَ يغطي 3 من أصلِ 5 فئاتٍ تستثنى عادةً من الحمايةِ. أما بالنسبةِ لبقيةِ المؤشراتِ فهي سلبيةٌ. وتسجلُ أدنى القيمِ في مجالِ غيابِ الحمايةِ للعاطلينَ عن العملِ، وفي الانخفاضِ النسبيِّ لقيمةِ التحويلاتِ النقديةِ إلى الأسرِ المؤهلةِ للاستفادةِ من شبكاتِ الأمانِ. كما أنّ مرونةَ النظامِ وفعاليةَ الاستجابةِ للطوارئِ متدنيةٌ في الحالةِ العراقيةِ، لاسيما عندما يتعلقُ الأمرُ بالاستجابةِ الناجحةِ للمشكلاتِ والأزماتِ الداخليةِ حيثُ التقييمُ سلبيٌّ جدًا (تقييم 1)

الشكل البياني 2: قيم الأدلة الفرعية للمستويات والمجالات - العراق



القِيَمُ القِيَاسِيَّةُ لِلْمُؤَشِّرَاتِ التِّسْعَةِ - العِرَاق

بالنسبة إلى المؤشِّراتِ الفردِيَّةِ وَعَدَدِهَا تِسْعَةٍ، فقد حصلَ العِرَاقُ على تَقْيِيمٍ إيجَابِيٍّ جِدًّا في المؤشِّرِ الخامسِ لِكُونِهِ يُموِّلُ 100% من الحِمَايَةِ الاجتماعيةِ مِنْ مَصَادِرَ وَطَنِيَّةٍ. وحَصَلَ على تَقْيِيمٍ إيجَابِيٍّ في المؤشِّرِ السابعِ (مُكوِّنَاتِ النِّظَامِ وَالاِسْتِثْنَاءَاتِ) في حِينِ حَصَلَ عَلَى تَقْيِيمٍ سَلْبِيٍّ في المؤشِّرَاتِ السَّبْعَةِ الأُخْرَى، وهوَ ما يُجْعِلُ التَّقْيِيمَ الإِجْمَالِيَّ لِدَلِيلِ الحِمَايَةِ الاجتماعيةِ سَلْبِيًّا (100/48).

الجدول 1: قيم الأدلة المؤشرات الافرادية التسعة للعراق (من أصل 100)

العراق	الخصائص	الانفاق	التغطية
سياسات	44	32	40
آليات تنفيذ	42	100	48
نتائج	74	34	31

الجدول 2: عدد فئات التقييم للأدلة الفرعية مع التقييم النوعي حسب الألوان المعتمد

الاردن – فئة التقييم النوعي للمؤشرات	إيجابي جدا 100-76	إيجابي 75-51	سلبي 50-26	سلبي جدا 25-0
عدد مرات التقييم النوعي	1	1	7	0

تفصيلُ المؤشراتِ الإفراديةِ التسعةِ المُكَوِّنةِ للدليلِ

لِلْمَزِيدِ مِنَ التَّفْصِيلِ، يُلَخِّصُ الجَدْوَلُ 3 (التَّالِي) وَضْعِيَّةَ المُؤَشِّرَاتِ التِّسْعَةِ الَّتِي يَتَكَوَّنُ مِنْهَا الدَّلِيلُ. وَيُمْكِنُ الاطِّلاعُ عَلَى التَّفَاصِيلِ وَالتَّوْضِيحاتِ الضَّرُورِيَّةِ عَنْ المُؤَشِّرَاتِ وَالمُتَغَيِّرَاتِ وَطُرُقِ حِسَابِهَا فِي المنهَجِيَّةِ المُفَصَّلَةِ.

الجدول 3: المؤشرات التسعة لدليل الحماية الاجتماعية في العراق (من أصل 100)

العراق (54)				
رقم المؤشر	موضوع التقييم	المؤشر المعتمد	قيمة المؤشر (من 100)	تعليق
1	الإطار القانوني وتصميم النظام	مُتوَسط نقاط 3 أسئلة: اعتماد منظور الحق، التكامل، الشفافية	33	تَقْيِيمُ الإِطَارِ التَّشْرِيعِيِّ لِلْحِمَايَةِ الاجتماعيةِ مِنْ مَنْظُورِ الحَقِّ فِي العِرَاقِ هُوَ سَلْبِيٌّ (4/2) فِي حِينِ هُوَ سَلْبِيٌّ جِدًّا بِالنِّسْبَةِ لِلتَّكَامُلِ وَالشَّفَافِيَّةِ (4/1). نُقْطَةُ التَّقْيِيمِ الإِجْمَالِيِّ لِهَذَا المُؤَشِّرِ هِيَ 100/33 وَهُوَ تَقْيِيمٌ سَلْبِيٌّ.
2	الإنفاق على الحماية من الناتج المحلي	الإنفاق على الحماية الاجتماعية من الناتج المحلي (%) مقارنةً بالعتبة الموصى بها (10%)	32	الإِنْفَاقُ عَلَى الحِمَايَةِ الاجتماعيةِ يَبْلُغُ 3.2% مِنَ النَّاتِجِ المحليِّ. وَهَذَا أَقَلُّ مِنْ ثُلُثِ النِّسْبَةِ المُوصَى بِهَا وَهِيَ 10%. وَالتَّقْيِيمُ هُنَاكَ سَلْبِيٌّ (100/32).
3	التغطية بأحد أنظمة أو برامج الحماية	نسبةُ التغطية بأحد أنظمة أو برامج الحماية الاجتماعية من إجمالي السكان	41	41% مِنَ السُّكَّانِ فِي العِرَاقِ مَشْمُولُونَ بِأَحَدِ أَنْظِمَةِ الحِمَايَةِ الاجتماعيةِ، أَوْ أَحَدِ بَرَامِجِهَا المُتَخَصِّصَةِ أَوْ الفِئَوِيَّةِ بِمَا فِي ذَلِكَ المُسَاعَدَةُ الاجتماعيةُ. وَالتَّقْيِيمُ هُنَاكَ سَلْبِيٌّ 100/41 نَظَرًا لِأَنَّ المَشْمُولِينَ بِالتَّغْطِيَةِ أَقَلُّ مِنْ نِصْفِ السُّكَّانِ.
4	المرونة والاستجابة للطوارئ	مُتوَسط نقاط تقييم الاستجابة لأربع فئات من الطوارئ (حروب، أزمات داخلية، كورونا، أزمات موضعية)	42	اسْتِجَابَةُ نِظَامِ الحِمَايَةِ الاجتماعيةِ فِي العِرَاقِ لِكُورُونَا كَانَتْ 4/2 (تَقْيِيمٌ سَلْبِيٌّ)، وَكَذَلِكَ لِلاسْتِجَابَةِ لِلْحُرُوبِ وَالنِّزَاعَاتِ وَمَا يَرْتَبِطُ بِهَا. فِي حِينِ أَنَّ تَقْيِيمَ الاسْتِجَابَةِ لِلْأَزْمَاتِ الدَّاخِلِيَّةِ كَانَ سَلْبِيًّا جِدًّا (4/1). وَفِي المُحَصِّلَةِ، نُقْطَةُ التَّقْيِيمِ لِهَذَا المُؤَشِّرِ هِيَ 100/42 وَهُوَ تَقْيِيمٌ سَلْبِيٌّ
5	الاستقلالية في مصادر التمويل	نسبة التمويل الوطني من إجمالي تمويل الحماية الاجتماعية	100	تُغَطِّي المصادرُ الوطنيةُ 100% مِنْ تَمْوِيلِ الحِمَايَةِ الاجتماعيةِ نَظَرًا لِأَنَّ العِرَاقَ غَيْرُ مُؤَهَّلٍ لِلحُصُولِ عَلَى مَوَارِدَ خَارِجِيَّةٍ لِتَوْفِيرِ الحِمَايَةِ الاجتماعيةِ باعتِبَارِ المَوَارِدِ النَّفْطِيَّةِ الكَبِيرَةِ. وَهَذَا مُؤَشِّرٌ لَاسْتِقْلَالِيَّةٍ وَيَقَعُ ضِمْنَ فِئَةِ التَّقْيِيمِ الإِيجَابِيِّ جِدًّا مَعَ عَلَامَةِ 100/100
6	اللامساواة في التغطية حسب الثروة	نسبة التغطية بالحماية الاجتماعية للخميس الأدنى من الدخل/الثروة مقارنة بنسبة الحماية للخميس الاعلى	48	هَذَا المُؤَشِّرُ يُمَثِّلُ نِسْبَةَ التَّغْطِيَةِ بِالتَّأْمِينِ الاجتماعيِّ لِلْمُفْرَاءِ (الخُمْسِ الأَدْنَى) إِلَى التَّغْطِيَةِ بِالتَّأْمِينِ الاجتماعيِّ لِلْخُمْسِ الأَعْلَى، وَهِيَ 48% (الأَغْنِيَاءُ مَشْمُولُونَ بِالتَّغْطِيَةِ مَرَّتَيْنِ أَكْثَرَ مِنَ المُفْرَاءِ). وَعَلَامَةُ وَنُقْطَةُ تَقْيِيمِ هَذَا المُؤَشِّرِ هِيَ 100/48، وَهُوَ تَقْيِيمٌ سَلْبِيٌّ يَقْرُبُ مِنَ العَتَبَةِ المُؤَهِّلَةِ لِلتَّقْيِيمِ الإِيجَابِيِّ.
7	مكونات النظام والاستثناءات	متوسط نقاط نسبة المكونات من أصل 8 معتمدة في منظمة العمل الدولية، والاستثناءات المشمولة من أصل خمس فئات.	74	يَتَكَوَّنُ هَذَا المُؤَشِّرُ مِنْ مُتَغَيِّرَيْنِ. فِي المُتَغَيِّرِ الأَوَّلِ يَتَضَمَّنُ نِظَامُ الحِمَايَةِ الاجتماعيةِ فِي المَغْرِبِ 8/7 مِنَ المُكَوِّنَاتِ المُعْتَرَفِ بِهَا لَدَى مُنَظَّمَةِ العَمَلِ الدُّوَلِيَّةِ (مَا عَدَا تَعْوِيضَ البَطَالَةِ)، وَنُقْطَةُ هَذَا المُتَغَيِّرِ هِيَ 100/88 وَهِيَ تَقْيِيمٌ إِيجَابِيٌّ جِدًّا. المُتَغَيِّرُ الثَّانِي يَتَعَلَّقُ بِالاسْتِثْنَاءَاتِ حَيْثُ 2 مِنْ صِفْرٍ 5 مُسْتَثْنَاةٌ مِنَ النِّظَامِ (العَمَلُ غَيْرُ المُنَظَّمِ، أَوْ فِئَاتٌ سُكَّانِيَّةٌ مُحَدَّدَةٌ أُخْرَى). وَنُقْطَةُ التَّقْيِيمِ لِهَذَا المُتَغَيِّرِ هِيَ 100/60. وَبِذَلِكَ يَكُونُ المُتَوَسِّطُ وَهُوَ نُقْطَةُ تَقْيِيمِ المُؤَشِّرِ 100/74 وَهُوَ تَقْيِيمٌ إِيجَابِيٌّ يَقْرُبُ مِنَ التَّقْيِيمِ الإِيجَابِيِّ جِدًّا.
8	فعالية الدعم الذي يصل للأسرة المستفيدة	نسبة قيمة التحول النقدي في أنظمة دعم الاسر الفقيرة، الى 60% من وسيط دخل الاسرة.	34	مُتَوَسِّطُ قِيمَةِ التَّحْوِيلَاتِ الشَّهْرِيَّةِ الَّتِي تَحْصُلُ عَلَيْهَا الْأُسَرَةُ المشمولةُ بِنِظَامِ شَبَكَاتِ الْأَمَانِ الاجتماعيِّ هُوَ 34% مِنْ قِيمَةِ 60% لِوَسِيطِ الدَّخْلِ، الَّذِي يُمَثِّلُ خَطَّ الفَقْرِ النِّسْبِيِّ. وَنُقْطَةُ التَّقْيِيمِ 100/34 تَعْبِرُ عَنْ تَقْيِيمٍ سَلْبِيٍّ، وَهَذَا مُؤَشِّرٌ لِفَعَّالِيَّةِ المُسَاعَدَةِ المُقَدَّمَةِ لِلْأُسْرَةِ الفَقِيرَةِ..
9	التغطية الفعلية للفئات المعنية بأربع مكونات رئيسية للحماية	متوسط التغطية الفعلية للفئات السكانية المعنية في 4 مجالات: منافع عائلية وأطفال، صحة، تأمين ضد البطالة، معاشات التقاعد.	31	يُحْسَبُ هَذَا المُؤَشِّرُ كَمُتَوَسِّطٍ لِنِسَبِ تَغْطِيَةِ الفِئَاتِ الاجتماعيةِ الرَّئِيسِيَّةِ الثَّالِيَةِ بِأَنْظِمَةِ الحِمَايَةِ الاجتماعيةِ، وَهِيَ: 51% مِنَ الْأُسَرَةِ لِلْمَنَافِعِ العَائِلِيَّةِ وَالْأَطْفَالِ، وَ 58% لِلْمَنَافِعِ الصِّحِّيَّةِ، وَ0% لِمَنَافِعِ التَّأْمِينِ ضِدَّ البَطَالَةِ، وَ16% لِمَنَافِعِ الشَّيْخُوخَةِ. وَالمُتَوَسِّطُ هُوَ 31%، وَتَكُونُ نُقْطَةُ التَّقْيِيمِ 100/31.

الحماية الاجتماعية في العراق: خُلاصات[1]

مِنْ أَجْلِ فَهْمٍ أَفْضَلَ لِإِشْكَالِيَّاتِ الحِمَايَةِ الاجتماعيةِ فِي العِرَاقِ لَا بُدَّ مِنْ لَحْظِ عَدَدٍ مِنَ السِّمَاتِ الأَسَاسِيَّةِ الَّتِي تَتْرُكُ بِصْمَتَهَا الوَاضِحَةَ عَلَى نِظَامِ الحِمَايَةِ الاجتماعيةِ، وَعَلَى الدَّوْلَةِ وَالمُجْتَمَعِ بِشَكْلٍ عَامٍ. وَأَهَمُّ هَذِهِ السِّمَاتِ مَا يَلِي:

أ- أَنَّ العِرَاقَ دَوْلَةٌ نَفْطِيَّةٌ رِيعِيَّةٌ. كَانَتْ هَكَذَا أَيَّامَ حُكْمِ الحِزْبِ الوَاحِدِ (البَعْثِ) الشَّدِيدِ التَّمَرْكُزِ وَذِي التَّوَجُّهَاتِ الدَّوْلَتِيَّةِ القَوْمِيَّةِ/الاشْتِرَاكِيَّةِ، وَهُوَ اليَوْمَ لَا زَالَ دَوْلَةً رِيعِيَّةً أَيْضًا رَغْمَ التَّغْيِيرِ الدِّرَامَاتِيكِيِّ فِي التَّرْكِيبِ السِّيَاسِيِّ لِلسُّلْطَةِ وَالنِّظَامِ بَعْدَ 2003.

ب- أَنَّ العِرَاقَ عَانَى مِنَ الحُرُوبِ عَلَى اخْتِلَافِ أَنْوَاعِهَا مُنْذُ نِهَايَةِ السَّبْعِينَاتِ، وُصُولاً إِلَى مَا بَعْدَ انْهِيَارِ نِظَامِ البَعْثِ عَامَ 2003، ثُمَّ مَا تَلَاهَا مِنَ الحُرُوبِ لاسيَّمَا تَجْرِبَةُ تَنْظِيمِ الدَّوْلَةِ الإِسْلَامِيَّةِ "داعِش" المُدَمِّرَةِ. وَلَا زَالَ إِرْثُ هَذِهِ الحُرُوبِ – بِمَا فِيهَا مَرَاحِلُهَا الأخيرةُ – شَدِيدَ الوَطْأَةِ عَلَى المُجْتَمَعِ وَالنِّظَامِ وَالبُنَى التَّحْتِيَةِ وَالقِطَاعَاتِ الاقْتِصَادِيَّةِ وَالاجْتِمَاعِيَّةِ، وَهُوَ مَا يُجْعِلُ مِنَ الحَاجَةِ إِلَى الحِمَايَةِ الاجتماعيةِ بِمُخْتَلِفِ تَجَلِّيَاتِهَا حَاجَةً مُلِحَّةً وَشَامِلَةً لِلْقِسْمِ الأَكْبَرِ مِنَ السُّكَّانِ فِي كُلِّ لَحْظَةٍ.

ت- أَنَّ النِّظَامَ السِّيَاسِيَّ انتَقَلَ مِنْ حَالَةِ التَّمَرْكُزِ الشَّدِيدِ لِحُكْمِ الحِزْبِ الوَاحِدِ إِلَى حَالَةٍ رَاهِنَةٍ مِنْ تَجَزُّؤِ السُّلْطَةِ بَيْنَ الأَحْزَابِ وَالمِيلِيشِيَّاتِ المُسَلَّحَةِ سُطَرَ انْقِسَامَاتٍ طَائِفِيَّةٍ وَمَذْهَبِيَّةٍ وَعِرْقِيَّةٍ وَسِيَاسِيَّةٍ مُرَكَّبَةٍ، أَخَلَّتْ بِالاسْتِقْرَارِ السِّيَاسِيِّ وَالمُؤَسَّسِيِّ، وَحَوَّلَتْ مُؤَسَّسَاتِ السُّلْطَةِ إِلَى تَقَاسُمٍ غَنَائِمِيٍّ، وَنَقَلَتْ جَانِبًا أَسَاسِيًّا مِنَ السُّلْطَةِ إِلَى خَارِجِ مُؤَسَّسَاتِ الدَّوْلَةِ، حَيْثُ بَاتَتْ قُوَى الأَمْرِ الوَاقِعِ غَيْرُ الدَّوْلَتِيَّةِ تَتَحَكَّمُ بِجَوَانِبَ كَثِيرَةٍ مِنْ حَيَاةِ الأَفْرَادِ وَمِنَ النَّشَاطِ الاقْتِصَادِيِّ وَالاجْتِمَاعِيِّ وَالثَّقَافِيِّ فِي العِرَاقِ.

ث- بَلَغَ الفَسَادُ فِي العِرَاقِ مُسْتَوًى غَيْرَ مَسْبُوقٍ. فَالفَسَادُ وَالانتِفَاعُ الغَنَائِمِيُّ يَتَحَكَّمُ بِعَمَلِ المُؤَسَّسَاتِ العَامَّةِ وَالخَاصَّةِ، وَبِحَيَاةِ الأَفْرَادِ، وَبِآلِيَّاتِ العَمَلِ السِّيَاسِيِّ، بِحَيْثُ أَنَّهُ يُطْبِعُ كُلَّ مَجَالَاتِ الحَيَاةِ وَمِنْ ضِمْنِهَا نِظَامُ الحِمَايَةِ الاجتماعيةِ. وَلَا تُوجَدُ حَصَانَةٌ لِأَيِّ مُؤَسَّسَةٍ أَوْ عَمَلٍ أَوْ تَشْرِيعٍ مِنْ اخْتِرَاقِ الفَسَادِ وَالمَصَالِحِ الفِئَوِيَّةِ، الأَمْرُ الَّذِي يُعِيقُ أَوْ يُعَطِّلُ أَدَاءَهَا لِوَظَائِفِهَا المُفْتَرَضَةِ بِشَكْلٍ طَبِيعِيٍّ.

ج- العِرَاقُ شَدِيدُ التَّأَثُّرِ بِالخَارِجِ سِيَاسِيًّا، وَبِأَكْثَرَ مِنْ دَوْلَةٍ. كَمَا أَنَّهُ يَتَأَثَّرُ أَيْضًا بِالمُؤَسَّسَاتِ الدَّوْلِيَّةِ لِجِهَةِ رَسْمِ السِّيَاسَاتِ الاقْتِصَادِيَّةِ وَالاجْتِمَاعِيَّةِ، مَعَ دَوْرٍ رَئِيسِيٍّ لِهَذِهِ المُؤَسَّسَاتِ فِي دُخُولِ استِرَاتِيجِيَّاتِ مُكَافَحَةِ الفَقْرِ، وَالاسْتِثْمَارِ، وَتَشْجِيعِ القِطَاعِ الخاصِ، وَشَبَكَاتِ الأَمَانِ وَأَنْظِمَةِ المساعدةِ مِنَ النَّمَطِ "الْحَدِيثِ" شَكْلاً عَلَى العَمَلِ الاجتماعيِّ.

لِكُلِّ ذَلِكَ، فَإِنَّ نِظَامَ الحِمَايَةِ الاجتماعيةِ فِي العِرَاقِ هَجِينٌ وَغَيْرُ مُتَنَاسِقٍ. بِصُورَةٍ عَامَّةٍ هُنَاكَ نُصُوصٌ دَسْتُورِيَّةٌ وَمَجْمُوعَةٌ مِنَ القَوَانِينِ وَالتَّشْرِيعَاتِ الَّتِي تَنُصُّ عَلَى الحُقُوقِ الاقْتِصَادِيَّةِ وَالاجْتِمَاعِيَّةِ وَمِنْ ضِمْنِهَا الحَقُّ فِي الحِمَايَةِ الاجتماعيةِ، إِلَّا أَنَّ ثَمَّةَ هُوَّةً كَبِيرَةً بَيْنَ هَذِهِ النُّصُوصِ وَبَيْنَ الوَاقِعِ بِسَبَبِ الفَشَلِ المُؤَسَّسِيِّ وَتَجَزُّؤِ السُّلْطَةِ وَالفَسَادِ غَيْرِ المُحَدَّدِ. وَلَا يُوجَدُ فِي العِرَاقِ نِظَامٌ مُتَكَامِلٌ لِلْحِمَايَةِ الاجتماعيةِ، هُنَاكَ بَرَامِجُ وَتَدَخُّلَاتٌ مُجَزَّأَةٌ، تَعْتَمِدُ عَلَى الاستِهْدَافِ، وَلَا تَتْبَعُ نَهْجَ دَوْرَةِ الحَيَاةِ. بَعْضُ الأَجْزَاءِ المَوجُودَةِ مِنْ هَذَا النِّظَامِ غَيْرُ جَدِيدَةٍ وَلَهَا طَابَعٌ تَقْلِيدِيٌّ رَغْمَ بَعْضِ التَّحْدِيثَاتِ الَّتِي يُجْرِيَانِهَا عَلَى طُرُقِ التَّسْجِيلِ الإِلِكْتُرُونِيِّ، لَكِنَّهَا لَا تَصِلُ إِلَى جَمِيعِ الفِئَاتِ المُسْتَحِقَّةِ بِسَبَبِ البَيْرُوقْرَاطِيَّةِ وَكَثْرَةِ الوَثَائِقِ المَطْلَبَةِ، وَأَيْضًا

[1] تستند هذه الفقرة الى تحليل فريق الشبكة العربية ونتائج الدليل التي سبق عرضها، كما تستند الى التقرير الوطني عن لحماية الاجتماعية في مصر الذي أعده الخبير الوطني. ويمكن الاطلاع على النص الكامل للتقرير على الرابط التالي: .....

وَبِالْدَرَجَةِ الْأُولَى بِسَبَبِ الفَسَادِ الإِدَارِيِّ وَالْمَالِيِّ وَالمُحَابَاةِ، وَاسْتِخْدَامِ النِّظَامِ بِشَكْلٍ فَظٍّ مِنْ أَجْلِ استِقْطَابِ الأَصْوَاتِ الانْتِخَابِيَّةِ وَتَعْزِيزِ الوَلاَءَاتِ السِّيَاسِيَّةِ عَلَى اخْتِلاَفِ تَجَلِّيَاتِهَا. وَلِجِهَةِ التَّكْوِينِ، لَيْسَ غَرِيبًا أَنْ يَكُونَ المُكَوِّنُ الأَكْثَرُ أَهَمِّيَّةً فِي نِظَامِ الحِمَايَةِ الاجتماعيةِ صُنْدُوقُ تَقَاعُدِ مُوَظَّفِي الدَّوْلَةِ، وَهُوَ أَكْبَرُ مُؤَسَّسَةٍ تَأْمِينِيَّةٍ اجْتِمَاعِيَّةٍ قَائِمَةٌ عَلَى الاشْتِرَاكَاتِ الخَاصَّةِ بِالْمُوَظَّفِينَ فِي الأَجْهِزَةِ المدنيةِ وَالعَسْكَرِيَّةِ لِلْعَامِلِينَ فِي مُؤَسَّسَاتِ وَدَوَائِرِ الدَّوْلَةِ.

أَمَّا إِضَافَةُ شَبَكَاتِ الأَمَانِ الاجتماعيةِ كَجُزْءٍ مِنْ استراتيجيَّاتِ مُكَافَحَةِ الفَقْرِ المُتَعَدِّدَةِ الَّتِي اعْتَمَدَهَا العِرَاقُ، فَهِيَ لَمْ تَخْرُجْ عَنْ هَذَا السِّيَاقِ نَظَرًا لِاضْطِرَابِ آلِيَّةِ الاستِهْدَافِ وَعَدَمِ تَحْيِيدِهَا عَنْ الفَسَادِ المُنْتَشِرِ. وَتَتَّجَاوَزُ هَذِهِ التَّحْوِيلاَتُ النَّقْدِيَّةُ مَعَ استِمْرَارِ اعْتِمَادِ نِظَامِ البِطَاقَةِ التَّمْوِينِيَّةِ الَّتِي كَانَتْ سَائِدَةً بَعْدَ تَقْلِيصِ تَغْطِيَتِهَا بِسَبَبِ مُسْتَوَى الفَسَادِ فِيهَا وَبِسَبَبِ كُونِهَا "مُضَرَّةً بِعَمَلِ السُّوقِ". لِذَلِكَ، فَإِنَّ التَّرَاجُعَ عَنْ التَّوَجُّهِ المُرَكَّزِ الدَّوْلَتِيِّ السَّابِقِ وَاسْتِبْدَالَهُ بِالنِّظَامِ الهَجِينِ الحالِيِّ لَمْ يُؤَدِّي إِلَى تَحْقِيقِ النَّتَائِجِ المُرَجَّوَةِ سَوَاءً لِجِهَةِ التَّخْفِيفِ مِنَ الفَقْرِ بِشَكْلٍ حَقِيقِيٍّ، وَلاَ لِتَعْزِيزِ فُرَصِ العَمَلِ اللاَّئِقِ، وَلاَ لِتَوْفِيرِ الحِمَايَةِ الاجتماعيةِ لِلْفِئَاتِ المُسْتَحِقَّةِ بِصِفَتِهَا حَقًّا لِلْجَمِيعِ وَبِشَكْلٍ فَعَّالٍ، فِي حِينِ أَنَّ الخِدْمَاتِ الاجتماعيةِ الرَّئِيسِيَّةَ الَّتِي كَانَ يُوَفِّرُهَا القِطَاعُ العَامُّ لِلْجَمِيعِ – لاسيَّمَا التَّعْلِيمُ وَالصِّحَّةُ – تَتَدَهْوَرُ بِشَكْلٍ مُسْتَمِرٍّ عَلَى مُخْتَلِفِ المُسْتَوَيَاتِ

المُجْتَمَعُ المدنيُّ وَإِصْلاَحُ الحِمَايَةِ الاجتماعيةِ

هُنَاكَ تَحَرُّكَاتٌ وَاهْتِمَامٌ مُتَزَايِدٌ بِتَطْوِيرِ سِيَاسَاتِ الحِمَايَةِ الاجتماعيةِ فِي العِرَاقِ وَبِالأَخَصِّ بَعْدَ أَزْمَةِ كُوفِيد 19، إِذْ جَرَى العملُ عَلَى صِيَاغَةِ قَانُونٍ جَدِيدٍ لِلتَّقَاعُدِ وَالضَّمَانِ الاجتماعيِّ وَتَمَّ إِقْرَارُهُ فِي أَيَّارِ/مَايُو 2023. لَكِنْ هُنَاكَ الْعَدِيدُ مِنَ المُلاَحَظَاتِ عَلَى القَانُونِ سَبَقَ أَنْ قَدَّمَتْهَا المُنَظَّمَاتُ وَالنِّقَابَاتُ إِلَى مَجْلِسِ النُّوَّابِ وَوِزَارَةِ العَمَلِ وَالشُّؤُونِ الاجتماعيةِ لِغَرَضِ تَعْدِيلِ المَسْوَدَةِ بُنَاءً عَلَيْهَا، إِلاَّ أَنَّ بَعْضَ هَذِهِ المُلاَحَظَاتِ لَمْ يُؤْخَذْ بِهَا. كَمَا هُنَاكَ تَغْيِيبٌ لِمُشَارَكَةِ أَصْحَابِ المَصَالِحِ مِنَ النِّقَابَاتِ وَالمُجْتَمَعِ المدنيِّ فِي صِنَاعَةِ التَّشْرِيعَاتِ وَالسِّيَاسَاتِ.

أَنَّ تَرْكِيزَ المُجْتَمَعِ المدنيِّ فِي العِرَاقِ هُوَ العَمَلُ عَلَى التَّوْفِيقِ بَيْنَ مُتَطَلَّبَاتِ الاستِجَابَةِ لِلاحْتِيَاجَاتِ المَعِيشِيَّةِ وَالاجْتِمَاعِيَّةِ المُبَاشِرَةِ مِنْ جِهَةٍ، وَبَيْنَ مُعَالَجَةِ المُشْكِلاَتِ العامَّةِ وَالهَيْكَلِيَّةِ. وَقَدْ عَبَّرَ الحَرَاكُ الشَّعْبِيُّ عَامَ 2019 عَنْ هَذِهِ الضَّرُورَةِ، وَعَبَّرَ عَنْ التَّرَابُطِ بَيْنَ إِصْلاَحِ الدَّوْلَةِ وَاسْتِقْلاَلِهَا عَنْ الجِهَاتِ الخَارِجِيَّةِ مِنْ جِهَةٍ، وَبَيْنَ الحَاجَةِ إِلَى الأَمْنِ وَالسِّلْمِ الأَهْلِيِّ المُسْتَقِرِ وَمُعَالَجَةِ آثَارِ الحُرُوبِ وَالمُشْكِلاَتِ الاقْتِصَادِيَّةِ وَالاجْتِمَاعِيَّةِ، مِنْ جِهَةٍ ثَانِيَةٍ. وَأَوْلَوِيَّاتُ المُجْتَمَعِ المدنيِّ الَّتِي تَنْبَعُ مِنْ هَذَا التَّرَابُطِ تَشْمَلُ مَحَاوِرَ كَثِيرَةً أَهَمُّهَا - مِمَّا لَهُ صِلَةٌ بِالحِمَايَةِ الاجتماعيةِ – مَا يَلِي:

- الإِصْلاَحُ السِّيَاسِيُّ وَالمُؤَسَّسِيُّ، وَتَحْقِيقُ الاستِقْرَارِ فِي عَمَلِ الدَّوْلَةِ وَمُؤَسَّسَاتِهَا، وَاسْتِعَادَةُ مُؤَسَّسَاتِ الدَّوْلَةِ لِصَلاَحِيَّاتِهَا وَمَهَامِّهَا الَّتِي اقْتَطَعَتْهَا قُوَى الأَمْرِ الوَاقِعِ فِي مُخْتَلِفِ المَجَالاَتِ، لِكَيْ يُمْكِنَ مُسَاءَلَةُ الدَّوْلَةِ وَالحُكُومَةِ بِالشَّكْلِ السَّلِيمِ وَتَحَمُّلِهَا مَسْؤُولِيَّةَ السِّيَاسَاتِ.

- الضَّغْطُ مِنْ أَجْلِ فَكِّ الارْتِبَاطِ بَيْنَ نِظَامِ الحِمَايَةِ الاجتماعيةِ القَائِمِ حَالِيًّا، لاَسِيَّمَا مُكَوِّنُ التَّحْوِيلاَتِ النَّقْدِيَّةِ وَكُلُّ بَرَامِجِ المُسَاعَدَاتِ الاجتماعيةِ، وَبَيْنَ الفَسَادِ وَالمَصَالِحِ السِّيَاسِيَّةِ وَالانتِخَابِيَّةِ، الَّتِي تُحَوِّلُ الحِمَايَةَ الاجتماعيةَ إِلَى وَسِيلَةٍ لِلْحُصُولِ عَلَى الوَلاَءِ وَتَقَاسُمِ المَغَانِمِ وَالفَسَادِ.

• الابتِعَادُ عَنْ الوَصَفَاتِ الجَاهِزَةِ الَّتِي تُقَدِّمُهَا المُؤَسَّسَاتُ الماليةُ الدُّوَلِيَّةُ فِي مَا يَخُصُّ تَنْظِيمَ الحِمَايَةِ الاجتماعيةِ. هَذِهِ الوَصَفَاتُ وَالتَّنْظِيمَاتُ النَّمَطِيَّةُ قَاصِرَةٌ وَغَيْرُ مُتَنَاسِبَةٍ مَعَ الوَضْعِ الاستِثْنَائِيِّ الَّذِي يُعِيشُهُ العِرَاقُ مُنْذُ عُقُودٍ وَتَعْقِيدَاتِهِ الشَّدِيدَةِ. وَعَلَى المُجْتَمَعِ المدَنيِّ أَنْ يَبْذُلَ جُهُودًا كَبِيرَةً وَيُمَارِسَ كُلَّ الضَّغْطِ المُمْكِنِ مِنْ أَجْلِ ابْتِكَارِ مَنْظُورٍ أَصِيلٍ وَجَدِيدٍ لِلْحِمَايَةِ الاجتماعيةِ مُنَاسِبٍ لِأَوْضَاعِ العِرَاقِ، يَنْطَلِقُ حُكْمًا مِنْ مَنْظُورِ الحَقِّ وَالتَّغْطِيَةِ الشَّامِلَةِ عَلَى امْتِدَادِ دَوْرَةِ الحَيَاةِ، وَيُحَقِّقُ التَّرَابُطَ المُبَاشِرَ بَيْنَ الحَقِّ فِي الأَمَانِ وَالحَقِّ فِي المُشَارَكَةِ وَالحَقِّ فِي الحِمَايَةِ الاجتماعيةِ.

• **العَمَلُ عَلَى التَّشْبِيكِ بَيْنَ مُخْتَلَفِ مَكَوِّنَاتِ المُجْتَمَعِ المدنيِّ مِنْ أَجْلِ مَأْسَسَةِ الحِوَارِ الاجتماعيِّ بِشَأْنِ السِّيَاسَاتِ الاجتماعيةِ، وَتَحْقِيقِ تَوَازُنٍ أَفْضَلَ لِصَالِحِ اعْتِمَادِ مَنْظُورٍ

annd
Arab NGO Network for Development
شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية

www.annd.org