

**الأمن الاجتماعي وشبكات الأمان الاجتماعي في العراق
نحو تنمية تمكينية للأدوار التقليدية والحداثية**

أ. د. عدنان ياسين مصطفى

أستاذ علم اجتماع التنمية / جامعة بغداد

2008

بحث مقدم إلى المؤتمر الثالث لرابطة دراسات العراق المعاصر/ لندن 17-18 تموز 2008

المقدمة

من القواعد التي تصلح بها حال المجتمع: "أمن عام تظمن إليه النفوس، وتنتشر فيه الهمم، ويسكن فيه البريء، ويأس به الضعيف فليس لخائف راحة، ولا لحاذر طمأنينة".

المواردي: أدب الدنيا

هـ الدب:

ابتداء تجدر الإشارة إلى أن لفظة الأمن تشير إلى معاني عديدة منها: الأيمان، والأمانة، والأمان، والمؤمن. فالمؤمنون آمنون من الخوف، وهم أمناء على عهودهم، يؤمنون من لجأ إليهم واستجار بهم على حق. وقد وردت تلك الألفاظ في القرآن الكريم، وتكررت مقارنة بالخوف في بعض الأحيان. "وإذا جاءهم أمر من الأمن أو الخوف أذاعوا به" النساء/ آية 83.

وإذا كانت الأمور تعرف بأضدادها، فإن الأمن هو الاطمئنان الذي يناقض القلق والخوف. غير إن هذه المقارنة اللغوية لا تكفي وحدها لإيضاح المضمون المركب لمفهوم الأمن الاجتماعي، لسبب رئيسي هو إن مقولة (الاجتماعي) نفسها تبدو شديدة التعقيد، تتداخل فيها حقول ومفاهيم عديدة اقتصادية وسياسية وثقافية وتربوية وجنائية. ولذلك قيل أمن اقتصادي، أو سياسي، فهذا يعني الحديث عن جانب معين ومؤسسات معينة في المجتمع.

في إطار هذا العرض، يمكن القول إن مصطلح الأمن الاجتماعي شامل ومتعدد الوجوه، دون أن يعني ذلك إهمال حقيقة إن هناك جوانب تخصصية يهتم بها الاقتصادي أو السياسي أو التربوي أكثر مما يهتم بها الاجتماعي مباشرة.

إن حالة الأمن الاجتماعي تمثل وضعا يتصل بالعلاقات المؤسسية شبه الثابتة في المجتمع والتي تتصف بالتوازن والأداء الكفاء للأدوار، فهي اجتماعية بمعنى أنها تتصل مباشرة بأنظمة المجتمع الأساسية العلاقات النمطية السائدة فيه. ولذلك فهي حالة لا توجد بصورة نموذجية وتامة أبدا، لأن هناك دائما، وفي حالات الحرب والسلام، مصادر تهديد لتلك العلاقات توجد ظروفًا يمكن أن تسمى ظروفًا غير آمنة، تقابلها ميكانيزمات دفاعية يستخدمها المجتمع للحد من تأثيرها أو مصادرتها كليًا.

إن هذه الدراسة الموجزة، سنتناول موضوعات كبيرة ومهمة، على الصعيدين النظري والتطبيقي، فهي في إطارها التصوري تناقش مفاهيم الأمن الاجتماعي وشبكات الأمان الاجتماعي، من زاوية سوسيولوجية وعلاقتها بالمشكلات الاجتماعية والعلاقات الدولية، وتستحضر آراء عدد من العلماء مثل أميل دوركايم E. Durham، وكارل مانهايم K. Mannheim، وروبرت ميرتون R. Merton لتصل بعد ذلك إلى ملاحظات توضح العلاقة بين الأمن الاجتماعي وشبكات الأمان الاجتماعي. كما تناقش هذه الدراسة حالات اللا أمن الاجتماعي التي رافقت احتلال العراق عام 2003، بوصفه حدثًا نقل إمكانات التهيئة البنائية إلى فعل يستهدف إشاعة ثقافة التقسيم وتكريس

التجزئة سواء على الصعيد العرقي أو الطائفي، كما تناقش الدراسة في هذا الإطار موضوع انهيار وسائل الضبط الاجتماعي ومظاهره على الصعيد السلوكي.

المشكلة:

يمر المجتمع العراقي بظروف دقيقة وحساسة، فهو من جهة مر بأزمات وحروب وحصار دام أكثر من 13 سنة، وهو من جهة أخرى يقع في دائرة احتلال منذ عام 2003 وما زال على أشده، وبين هذا وذاك تشتد المخاوف من وقوع الحرب الأهلية. في الوقت نفسه تلعب بعض الدول المجاورة دورها في تهديد أمن العراق، سواء من خلال العدوان المباشر أو إرسال المتسللين أو تدريب بعض الجماعات للقيام بعمليات تخريبية، أو لتحقيق مصالحها داخل العراق، إضافة إلى جهد دعائي واسع يستهدف تخريب عقل المواطن العراقي وتغيير مواقفه وخلق هوة واسعة بين مكوناته الأساسية.

إن هذه التحديات والتطورات خلقت بيئة من اللا أمن الاجتماعي وتعثر في مسار السياسات الاجتماعية المنفذة على الأرض. إنها بدون شك فوضى قوضت صرح الأمن وخلخت مسارات النمو والتطور، بذلك شكلت تهديدا جديا للتنمية المستدامة وللمستقبل الأجيال القادمة.

إن مكن الخطورة في هذه التحديات هو ما أحدثته من تصدع في البنى المؤسسية، وتدمير للبنية الاجتماعية وتنشيطية المجتمع وإشاعة حالة من الفوضى واللا أمن فيه، فبددت إمكانات الشخصية وأثارت و بدرجات متفاوتة العوامل الكامنة في البنية الاجتماعية العراقية لحساب الهويات الفرعية، فأوجدت عجزا بنيويا، وتوالد متواصل للمشكلات، وافتقار للإرادة الاجتماعية ولأدوات التعامل مع المشكلات. إن هذه النقاط ستكون محل عناية في الصفحات التالية.

أهمية الدراسة

لعله بات من المسلم به، إن هناك أطرا وسياقات ونظم للأمن الاجتماعي تختلف من بلد إلى آخر في طريقة تنظيمها، وتمويلها، وهيكلها الإداري، وفي القضايا التي تغطيها معايير التدخل، حجم المستفيدين، الدعم الإيديولوجي وغيرها. هذا التباين يرتبط بالخلفيات التاريخية والسياسية والثقافية والتي تختلف جليا لتسهل عمليات المقارنة. وخلال عمليات التنمية والنمو نحو نظام ناضج للأمن الاجتماعي، يكون البعض منها هدفا للنقد والنزاع، بينما تكون الأخرى على منأى من تلك النزاعات.

إن المبدأ الأساسي للأمن الاجتماعي هو حماية الأفراد اقتصاديا من تأثير المخاطر الاجتماعية، مثل وفاة المعيل، العوق، المرض، البطالة، قصور في العائلة وغيرها.

وتكمن أهمية هذه الدراسة في توفير إطار نظري لمفهوم الأمن الاجتماعي يتجاوز الأطروحات الجزئية والسياسية والاقتصادية، محاولين طرح تصور متكامل لكل معاني حالة الأمن واللا أمن وعلاقة ذلك بشبكات الأمان الاجتماعي بهدف الوصول إلى جملة من التوصيات المفيدة.

إن الصياغات المطروحة حالياً بخصوص الأمن الاجتماعي لا تفي بالغرض تماماً بسبب تشعب وسعة المفهوم. أو أنها لا تعطي أهمية كافية لعنصرين رئيسيين: أولهما، البعد السياسي لمفهوم الأمن الاجتماعي. وثانيهما: السياسة الاجتماعية وعلاقتها بالأمن الاجتماعي. ومن الواضح أن كلا العنصرين ينطويان على علاقة تبدو متباينة في الظروف المختلفة.

إن مفهوم شبكات الأمان الاجتماعي، لم يكن يبدو متعلقاً بالوضع السياسي في ظرف سابق، لكنه الآن لا ينفصل عن متغيرات ذلك الوضع. ومن هنا، فإن هذه الدراسة، على إيجازها تحاول أن تحدد مفهوم الأمن الاجتماعي، وأن تتجه نحو البحث في مضامينه السياسية من جهة، ونحو شبكات الأمان الاجتماعي إزاء شرائح معينة من المجتمع من جهة أخرى. ومن هنا ينبغي أن نحدد إطار هذه الدراسة الموجزة بما يلي:

1- مفهوم الأمن الاجتماعي، ابرز مضامينه وأبعاده.

2- مضامينه السياسية والاجتماعية ، وبالتالي مخاطر تردي حالة الأمن على مستوى المواطن، وعلى مستوى المجتمع ككل، بما في ذلك الدولة.

3- شبكات الأمان الاجتماعي وما يتعلق بها من مشكلات وتحديات ناجمة عن اختلال حالة الأمن وطغيان الفوضى وتدمير للبنى التحتية .

لقد ترك المنعطف الذي يمر به المجتمع العراقي آثاراً خطيرة هددت البنى والوظائف المجتمعية، وإن أهمية وحجم تلك المخاطر تفرض على الباحثين أن يتقدموا الصفوف ليوجهوا جهودهم لمتابعة هذه التحولات ورصد آثاره ونتائجه من مواقعهم التخصصية، ومن خلال تناول موضوعي يوفر بيانات دقيقة لرسمي السياسات وعلى شتى المستويات.

1- الأمن الاجتماعي : المضامين والدلالات

لم يكن مفهوم الأمن الذي يطرق على مسامعنا يومياً كلمة جاءت بها الأدبيات والعلوم الحديثة، بل تزامنت مع وجود الإنسان على وجه الأرض. فقد دعا إبراهيم عليه السلام وكما جاء في القرآن الكريم ربه فقال "رب اجعل هذا البلد آمناً". والبلد هنا كناية عن المجتمع وليس عن الفرد، فالحاجة إلى الأمن قديمة ، لكن التعامل العلمي مع مفهوم الأمن جديد تماماً ويبدو ذلك في أننا لا نجد حتى الآن تعريفاً جامعاً ومانعاً لهذا اللفظ، يمكن استخدامه في البحث العلمي بطريقة مثمرة.

إن مفهوم الأمن الاجتماعي يكاد، وبعد إهمال طويل، يحظى بنفس الدرجة من الاهتمام التي حظيت بها مفاهيم ذات صلة به، كالأمن القومي، والأمن الغذائي، والأمن العسكري والسياسي.

وحقيقة الأمر إن مفهوم الأمن الاجتماعي يمتاز بشموليته، وتعدد أوجهه، وتداخل متغيراته، إلى حد يمكن معه القول، إن أي وجه من وجوه الأمن في مجتمع معين، لا ينفك ولا ينفصل، في نهاية الأمر عن أمن المجتمع بمعناه العام المركب.

إن هذا المفهوم يمكن استخدامه من زاوية تنموية اقتصادية، فيعتبر الأمن الاجتماعي أحد ثمارها، حيث تنمو مدخلات الأفراد وتحسن أوضاعهم المعاشية ويعد مفهوم التأمينات الاجتماعية أحد المصادر المهمة التي تؤمن للمواطن وضعاً يشعر فيه بالأطمئنان على مستقبله ومستقبل أسرته. كما إن من الممكن تناول المفهوم من زاوية البحث في حالات الجريمة والسلوك الانحرافي وفي حالات الصراع الطبقي والعنصري والديني. وقد يتناول من جانب المحاولات المنظمة التي تقوم بها جماعات معينة لتشويه ثقافته مجتمع ما وغرس قيم غريبة فيه. وتظهر الكثير من الأدبيات إن مفهوم الأمن في اللغة العربية يشير إلى السلامة، والله تعالى المؤمن لأنه آمن عباده من أن يظلمهم. والأمن هو ضد الخوف، والامنه هي الأمن ومنه قوله تعالى "أمنه نعاساً"¹.

وفي العلوم الاجتماعية يشير المصطلح إلى ظرف تتحقق فيه السلامة أو الضمان المالي الذي هو شكل من أشكال الاستثمار، أي إن المعنى المباشر للأمن يطابق معنى السلامة Safety والغياب التام للخطر المادي أو الاحتماء منه، وهذا هو المعنى الرئيسي الذي ينسب إلى مصطلح الأمن الوطني National Security من قبل علماء السياسة، كما انه أساس المعنى الذي ينسب لمفهوم أمن الفرد. وقد يشير المصطلح إلى المؤسسات أو الوكالات التي يتركز اهتمامها على أمن الدولة والاستخدام الأحدث والأكثر شمولاً لمصطلح الأمن يربط بين غياب القلق النفسي أو الحماية منه.

ومما تجدر الإشارة إليه، إن مفهوم الأمن ربما يتطابق مع مفهوم الرفاهية وغياب الحاجة المادية، وقد استخدمه علماء الاجتماع والاقتصاديون والمخططون بمعنى الرفاهية، ومن ثم فإن الأمن الاجتماعي مفهوم يشير إلى الحماية ضد المخاطر والطوارئ الاجتماعية والتحرر من القلق المتعلق بتلك المخاطر أو الخطوات التي تتخذ لحماية السكان من تلك المخاطر².

لقد ذكر عالم الاجتماع كارل مانهايم "إن اللاأمن الجمعي هو أحد الأسباب الأساسية لحالة اللا تكامل المفاجئ التي تصيب الاتجاهات المؤسسة أو المبنية اجتماعياً والذي يؤدي إلى انحلال جزئي أو كلي للمجتمع". ويلاحظ مانهايم إن أحساس السكان البدو باللا أمن تعززته عوامل مثل حالة الجفاف أو الأوبئة التي تصيب الحيوانات أو الهجرة. وهذه الحالة تختلف عن حالة اللا أمن في المجتمعات الحديثة. كذلك ميز مانهايم بين ما أسماه باللاأمن غير المنظم والأمن المنظم Organized and Unorganized. فانعدام فرص العمل بالنسبة للفرد وتأثير ذلك على

1- الرازي، مختار الصحاح، دار الرسالة، الكويت 1983، ص26.

-Gould, J and Kolb, W. L., A Dictionary of The Social Science, London, 1959,

إحساسه بالهدفية وعدم إرضاء رغباته هو مثال للأول، أما الثاني فيتمثل في تلك الظروف الاجتماعية التي تصبح فيها مصداقية المبادئ والقيم موضع شك وتصير الأيديولوجيات مفضوحة، إنها حالة تدمير لعادات التفكير الراسخة³.

ويلاحظ إن مانهايم تأثر بظروف الحرب الكونية، كما بدا من جانب آخر موجها ببعض التصورات السيكولوجية السائدة في حقل السلوك الجمعي⁴. فالذعر الجمعي Collective Panic يبلغ أقصى مداه حين يدرك الفرد إن حالة اللا أمن، هو ليس مسألة شخصية، بل هو حالة مشتركة بين كتل أو جماهير وحين يبدو له انه لم تعد هناك سلطة اجتماعية قادرة على أن تضع قواعد يقينية تحدد سلوكه⁵

إن مفهوم الأمن الاجتماعي يرتبط بحالات الاضطراب والقلق الذي يتجاوز حدود الفرد، فهو يمثل حالة تمزق وانهايار في نظام العيش من ناحية، كما انه من ناحية أخرى علامة تهيؤ مستجد واستعداد لضروب وأنواع جديدة من السلوك الجمعي. إن حالة القلق هذه تغلب عليها صفة عدم التنظيم ويكون السلوك فيها مرنا وفعالاً، من خصائصه النشاط والفعالية. فقد انهارت الروتينيات المعتادة من النشاط والعمل وأصبح الأفراد في حالة تسيب واستعداد مفرط للتأثر بالحوادث والمنبهات تأثراً عميقاً⁶. وإذا كان الذعر تعبيراً عن جمهور خائف فأن الغوغاء جمهور يعبر عن حالة الاعتداء⁷.

إن مقولة الاجتماعي تعني كل ما يتجاوز حدود الفرد إلى الجماعة ويمس بالتالي العلاقات النمطية أو المبنية Established اجتماعياً، وبالتالي فإن فرداً يشعر بالتهديد نتيجة عداء شخصي لا يمثل حالة تدخل ضمن مفهوم (الاجتماعي)، غير أن تعدد الأفراد المهديين يعني أن الوضع أصبح متعلقاً بدائرة أوسع تتجاوز دائرة الفرد، وذلك لا يعني إننا نهمل كلياً ما هو سيكولوجي ونعزله عما هو اجتماعي. فالأمن في أساسه السيكولوجي شعور بالهدوء والطمأنينة وبعد عن القلق والاضطراب، وهو شعور ضروري لحياة الفرد والمجتمع، ومن أهم أسباب اطمئنان المرء على نفسه وماله وثقته باحترام حقوقه وإحساسه بالعطف والمودة ممن يحيطون به⁸. ولذلك يركز البعض على مفهوم الضمان الاجتماعي كمرادف لمفهوم الأمن مشيراً إلى أصناف الناس التي تحتاج إلى ذلك الضمان. إن تحقيق تلك الأسباب يتصل في الواقع بقدرة مؤسسات المجتمع على أداء وظائفها.

³- Mannheim, K., Type of Rationality , in Mills, C. W. (ed.), "Image of Man" N.Y, 1962, PP.615-617

⁴-Ibid, PP. 518-519.

⁵-Ibid, P.518.

⁶ -د.حاتم ألكعبي، السلوك الجمعي، مطبعة الديوانية، 1973، ص162.

⁷-Park, R." On Social Control and Collective Behavior", Chicago, 1967, P.266.

⁸-اليونيسكو، معجم العلوم الاجتماعية، تصدير ومراجعة إبراهيم مذكور، 1975، ص66.

لقد كان مفهوم الأمن الاجتماعي موضع اهتمام علماء الاجتماع منذ بدايات تأسيسه، حيث لاحظ أوكست كونت الآثار العميقة التي أحدثتها الثورة في المجتمع الفرنسي، وأضح له إن التيارات العنيفة التي تقذف بالمجتمع لا يمكن أن نردها إلى أسباب سياسية أو اقتصادية بسيطة، بل هي ناشئة عن الاضطراب الخلقي وفساد معايير الرأي العام . وهذا ناشئ بدوره عن الفوضى العقلية، إذ أن كل ما يقود التفكير من اضطراب وفساد لا بد أن يتردد صداه في مختلف مظاهر النشاط الاقتصادي. فكان الجهاز الاجتماعي أو الحركة الاجتماعية تركز في نهاية تحليلها على التفكير الذي يعتبر في نظره المحور الأساسي الذي تدور حوله كل مظاهر الحياة الاجتماعية، لأن المجتمع ليس بحاجة إلى انسجام المصالح المادية والمنافع المتبادلة فحسب بل هو بحاجة كذلك إلى اتفاق عقلي ووحدة فكرية وذلك لضمان استقراره وتقدمه⁹ .

ولعل من أهم وأعمق المفاهيم ذات الصلة المباشرة بالأمن الاجتماعي هو مفهوم الفوضى المعيارية (اللامعيارية) أو ما يسمى بالانومي Anomie . وتعني هذه الكلمة التي استخدمها عالم الاجتماع الفرنسي أميل دوركايم "حالة اجتماعية تتميز بالتخبط وانعدام الأمن وفقدان المعايير لقوتها الإلزامية كأداة للضبط الاجتماعي"¹⁰ . فاللامعيارية هي حالة من عدم الإشباع تنجم عن الإحساس بالتعارض بين الآمال ومستويات الطموح من ناحية والوسائل المتاحة لتحقيق هذه المستويات من ناحية أخرى¹¹ . ويلاحظ من مجريات الأحداث في العراق اليوم، إن الكثير من تطلعات أبناء المجتمع قد انفصلت أو كادت تنفصل ليس عن جزءها القديم وذكرياتها التي لا غنى عنها وعن مفردات ومستوى الحياة في الماضي القريب فحسب، وإنما انفصلت أو كادت تنفصل فيها التطلعات عن إمكانيات الفرد والدولة وتقفز فوقها في التطلع إلى أمام.

من هنا تعتبر الفوضى المعيارية أحد عوامل انعدام الأمن في المجتمع، وبذلك فإنها تعد أحد منابع الانحراف التي لا تنضب في المجتمع. فالانحراف تهديد وهدم للأمن الاجتماعي. فالإنسان المنحرف يهدم أولاً أمنه، وبعدها أو من خلال هدمه لذاته تبدأ عملية هدم اجتماعي للآخرين¹² .

ما نريد أن نقوله هنا، إن حالة اللا معيارية التي يمر بها المجتمع، كانت الفكرة المحورية في نظرية دوركايم السوسولوجية، كما انه استخدمها كأداة نظرية لتحليل الانحراف ولفهم السلوك الإنساني بوجه عام. وقد تبين إن اللا معيارية في نظرية دوركايم، تشير إلى حالة اضطراب تصيب النظام، أو حالة انعدام الانتظام أو التسبب، تنجم عنه أزمات اقتصادية أو كوارث أسرية، في نفس الوقت الذي تؤدي فيه إلى الانحراف، أو قد تشير اللا معيارية إلى حالة تكون العلاقات فيها بين

⁹ -مصطفى الخشاب، علم الاجتماع ومدارسه، الكتاب الثالث، القاهرة، الدار القديمة، 1966، ص6.

¹⁰ -محمد عاطف غيث، قاموس علم الاجتماع، القاهرة، الهيئة المصرية للكتاب، 1979، ص23.

¹¹ -سامية محمد جابر، علم الاجتماع المعاصر، بيروت: دار النهضة، 1989، ص314.

¹² -نبيل اسكندر، الأمن الاجتماعي وقضية الحرية، الإسكندرية: دار المعرفة الجامعية، 1982، ص81.

الأعضاء في عملية تقسيم العمل غير منظمة أو غير منسقة في اتصالها مع بعضها البعض، وفي استمرارها واعتمادها المتبادل، ومن ثم تكشف عن مظاهر إنحرافية أو تكون مظهرا للانحراف ، وهذا يعني أن اللا معيارية تشير إلى تغير معتمد أو نتيجة لظروف مجتمعية أو جماعية معينة، في الوقت نفسه الذي تؤدي فيه إلى الانحراف فتكون متغيرا مستقلا¹³.

في كل هذه الحالات، توجد الحرب ذاتها حالة من الفوضى الاجتماعية والقلق والتوتر وعدم إرضاء حاجات الأفراد والجماعات... من جانب آخر فإن حالة اللا أمن الاجتماعي حين تصبح موضع اهتمام الصحف ووسائل الإعلام الأخرى، وموضوعا لمناقشات الناس وشعورهم بأن الإجراءات التقليدية غير كافية لإرساء حالة الأمن من جديد، حين تصبح كذلك، يمكن القول إن حالة اللا أمن نفسها قد أصبحت مشكلة اجتماعية شاملة وعامة تضم عدة مشكلات اجتماعية فرعية.

في إطار ما تقدم، يمكن القول إن حالة انعدام الأمن الاجتماعي تعني أن الأفراد والجماعات لم يعودوا مطمئنين على ما يعتبرونه مهما كالنفس والمال والعلاقات الضرورية والسبل المتاحة للمستقبل. إذ صار الناس يشعرون بالتهديد وهي مرحلة أولى تتبعها مرحلة أخرى هي ان مصادر التهديد ليس بالإمكان مواجهتها من قبل الجهات المعنية أو المسؤولة عن ذلك. وتتجسد مظاهر الانفلات الأمني اليومي في بغداد خصوصا، وتظهر أن التهديد قائم، وان الجهة المسؤولة لا تستطيع أن ترد أو تمنع أي مظهر من مظاهر الانحراف. بل بدأ وبشكل واضح أن الخارجون على القانون يمتلكون القدرة على تحدي أجهزة الأمن ولا يردعهم رادع ولا يحول دون خطتهم حائل. في حالة كهذه كيف يتصرف المواطن؟ لا شك انه يشعر بالقلق والخوف ويضطر للقيام بإجراءات شخصية معينة لحماية نفسه أو سيارته أو ممتلكاته الأخرى. تلك هي صورة من صور اللاأمن وهي تنطوي على مضمون مهم جدا هو إن العلاقة المنمطة اجتماعيا والتي تحدد في ضوئها أدوار الجهة الأمنية والمواطنين، تلك العلاقة قد تدهورت وانهارت.

إن حالة اللا أمن إذن هي حالة تدهور وانهيار في نمط العلاقات المبنية اجتماعيا، بحيث لا يكون هناك توقع مشترك للسلوك بين الأفراد والجماعات، بحيث تبدو المؤسسات الرئيسية في المجتمع غير قادرة على أداء مهامها.

تأسيسا على ما تقدم نخلص إلى تعريف حالة انعدام الأمن الاجتماعي بكونها تلك الحالة التي تنهار أو تضعف فيها العلاقات المنمطة أو المبنية مؤسسيا مابين الأفراد والجماعات، ويبدو فيها أداء المؤسسات الاجتماعية متدنيا في كفاءته، بحيث يشعر الناس إن حاجاتهم الأساسية لا تحظى بالإرضاء، وان قيم القيم والمعايير التي تنظم علاقاتهم وتحدد وسائلهم وأهدافهم لم تعد كما كانت عليه. وبذلك تكون جرائم مثل الرشوة وشراء الذمم والتزوير وغش المواد الغذائية دليل (ذكاء) وعنوان (شجاعة) ويكون الشعار السائد هو إن الجميع يفعل ذلك.

13 سامية محمد جابر، الفكر الاجتماعي، بيروت: دار العلوم العربية، 1989، ص264.

إن حالة كهذه تعني أن تقاطعا خطيرا قد حدث بين الوسائل والأهداف، فإذا كان الهدف هو الثروة والغنى، وهو هدف مقبول اجتماعيا، فإن وسائله منحرفة، لكن تلك الوسائل لا تصدر أو تتمتع بفاعلية لأن أداء المؤسسات المسؤولة عن ذلك غير كفوء.

إن كل نمط مؤسسي من العلاقات الاجتماعية ينطوي على معايير وقيم، أي على وسائل وأهداف، كما أنه ينطوي على ضوابط، ويمكن ملاحظة تلك الأنماط ابتداء من علاقة المواطن بقيادة المجتمع العليا وصولا إلى علاقة أبناء الأسرة الواحدة، وهذا يعني أن هناك حالات من الخلل تحدث في جانب معين قد لا تشعر الكثير من الناس بحالة القلق وعدم الاطمئنان. غير أن تلك الحالات حين تنتشر وتتميز بالعمومية فإن حالة انعدام الأمن تصبح أكثر وضوحا، وهو ما نشاهده في الشارع العراقي اليوم.

في إطار ما تقدم يمكن القول:

1- إن حالة اللا أمن الاجتماعي هي حالة نسبية وليست مطلقة كما هو حالة الأمن ذاتها، فليس هناك مجتمع امن بالمعنى المطلق للكلمة.

2- إن عملية إرساء أسس الأمن الاجتماعي تعبر عن مسؤولية مشتركة ابتداء من القمة إلى القاعدة، دون أن يعني ذلك إن الحلقات القيادية في المجتمع، وهي التي تمتلك المعلومات والقدرة على التخطيط واتخاذ القرار تتساوى مسؤوليتها مع مسؤولية المواطن الاعتيادي.

3- إن ضعف كفاءة أداء المؤسسات يعني أن هناك حاجة إلى بدائل مدروسة لمواجهة تهديدات الأمن الاجتماعي.

4- إن حالة اللا أمن لا تعني الجريمة وحدها، بل تعني أي جانب من جوانب الحياة الاجتماعية تنهار فيه العلاقات المبنية اجتماعيا على أساس من التوقعات المشتركة للأفعال الاجتماعية.

إن الحياة الاجتماعية تقوم على أساس التنبؤ والتوقع، وهذا التوقع يتم ضمن المتاح والممكن. فالفرد يتوقع أن يكون سعر اسطوانة الغاز 6000 دينار، وهو في إطار قدرته على الدفع يشعر بالرضا، فإذا أصبح سعرها 15000 ألف دينار وهو لا يملك القدرة على دفع هذا المبلغ يشعر أن حاجته لن تكون موضع رضا، وبالتالي يشعر بالقلق والخوف، ولا بد له في حالة كهذه من أن يجد مصدرا للتمويل لإرضاء (قيمه)، فإذا عمل ساعات إضافية (معيار) فإنه عبر في سلوكه عن وسيلة مقبولة اجتماعيا. أما إذا قبل الرشوة فإنه قد استخدم وسيلة غير شرعية (انحراف معياري)، وبالمثل فإن نمط العلاقة المقبول حضاريا بين الجماعات العرقية في العراق هو التآخي والتعاون وتكون وحدة العراق هي الهدف (قيمة) والعمل معاً واحترام حقوق كل منها والتزواج وغير ذلك (معايير). فإذا حاولت جماعة عرقية أن تنفصل مثلا فإن هدفها (القيمة) سيكون منحرفا، وحين ترفع السلاح لتحقيق ذلك أو تتعاون مع الأجنبي فإن وسيلتها (المعيار) ستكون منحرفة كذلك.

إن حالة اللا أمن وفق هذا التصور، هي حالة تدهور وانهيار في نمط العلاقات المبنية اجتماعيا، بحيث لا يكون هناك توقع مشترك للسلوك بين الأفراد والجماعات، وفيها تبدو المؤسسات الرئيسية في المجتمع غير قادرة على أداء مهامها. إن حالة السوق المتذبذبة والمتردية وخصوصا قضايا الوقود والكهرباء تشير الى حالة من اللا أمن، بعد ان باتت تشكل عبئا على ميزانية الأسرة قد يتجاوز نصف الميزانية شهريا.

وإذا كانت المشكلات الاجتماعية إفرزا لخلل في الضوابط الاجتماعية، فإن حالة اللا أمن هي- بكل بساطة- مجموعة من المشكلات متعددة الأوجه تبدو الضوابط الرسمية وغير الرسمية عاجزة كلا أو جزئا عن مواجهتها، ويزداد ذلك العجز حين يكون المواطن نفسه غير قادر على الإسهام الطوعي في حل تلك المشكلات متخذاً أسلوب الهروب أو التمرد أو الانكفاء على قيم وطقوس انعزالية.

وإذا كانت الحرب هي المدقق الأعظم لمؤسسات المجتمع كما يرى آرثر مارويك¹³، فهي إذا اختبارا لمدى كفاءة وفاعلية تلك المؤسسات وقدرتها على الاستمرار في أداء وظائفها في ظل توترات الحرب ومشكلاتها، فإن أهم النتائج الأساسية للحرب والاحتلال تمثل في إسقاط الضوابط الاجتماعية وجعل الفرد ينحرف في تصرفه عن المعايير العرفية المقبولة وبذلك يتجاوز الجندي على سلطة الضبط العسكري ويتجاوز المواطن على القوانين.

إن مؤسسات الضبط الاجتماعي تنطوي على سلطة ذات تركيبة هرمية تبدأ من أعلى مستوى في السلطة، والذي يمثل محورا فعلا في حياة المجتمعات، خصوصا التقليدية الأصيلة منها. وفي هذا السياق تجدر الإشارة إلى أن المجتمعات الفعالة ينطوي فيها النموذج المجتمعي على عناصر في الضبط والتحكم تكافئ إمكانات الإنسان الأخرى، فيقابل مركز التحكم وحدة الضبط المجتمعية المتمثلة في الصفوة، وهنا يلعب عنصر القوة أهمية كبرى في تحقيق التوازن، لان البناءات المجتمعية ليست مجرد توزيع للأدوار بل توزيع لمصادر القوة المجتمعية. ولذلك فإن المجتمع الفعال هو ذلك النمط الذي يتميز بدرجة عالية من الإتقان والضبط، والذي يدرك قيمه ويكتشف المعوقات التي تحول بينه وبين ذلك الإدراك والذي يوفر لأعضائه المزيد من الحرية.

إن خلق بيئة غير آمنة يعني أول ما يعنيه إحداث تأثير سلبي على سلطة التحكم وشل قدرتها على جعل الأفراد يمتثلون للمعايير المقبولة، فهي السلطة القادرة على خلق حالة الامتثال للمعايير الاجتماعية¹⁴. إن فقدان المعايير هي فكرة تقابل فكرة التماسك الاجتماعي، فكما إن الأخير يعتبر

¹³-آرثر مارويك، الحرب والتحول الاجتماعي في القرن العشرين، ترجمة سمير أجلي، بغداد، دار المأمون، 1990.

-Fichter, J., Sociology, Chicago, 1957, P. 363.

حالة من التكامل الإيديولوجي الجماعي فان فقدان المعايير هو حالة من الخلط واللبس وانعدام الأمن¹⁵.

إن حالة اللا أمن الاجتماعي في العراق مهما كانت خطورتها هي في الواقع نتاج الاحتلال والاختلالات البنوية الناجمة عن ظروف الاحتلال . لذا نجد البعض يحاول أن يضيف حتى على السلوك المنحرف والجريمة صفة سياسية، بما في ذلك السلوك ألتدميري الذي طال البنى والمؤسسات العراقية. إن سرقة المصارف ومكاتب الدوائر الرسمية والمستشفيات وسرقة أعمدة الكهرباء وحتى سرقة السيارات وتهريبها خارج القطر، تصور كما لو كانت (نشاطا سياسيا) وبذلك تنشأ لدى البعض فلسفة تبريرية لهذا النمط من السلوك المنحرف.

إن ما نجده اليوم في العراق حالة من الفوضى ، وهي بالمعنى العلمي الدقيق انعدام السلطة، وتدهور في آليات التفاعل والشفافية بين قمة الهرم وقاعدته. وكان ابن خلدون قد ذكر في مقدمته الشهيرة (وتبقى الرعايا في مملكتهم كأنهم فوضى دون حكم، والفوضى مهلكة للبشر مفسدة للعمران). ألفوضى وانعدام الأمن إذن هي كل اختلال في أداء الوظائف العضوية الاجتماعية من جراء فقدان أجهزة الدولة أو نقصان في التوجيه أو التنظيم مع ما ينتج عن ذلك من أوضاع¹⁶.

2- شبكات الأمان الاجتماعي : الحاجة إلى أدوار أكثر فاعلية

شبكات الأمان والضمان الاجتماعي، تعبران عن آليات وإجراءات ، مؤسسية وغير مؤسسية، رسمية أو طوعية ، تستهدف تقديم الدعم لفئات وشرائح معينة في المجتمع، تعاني من ضعف قدرتها على المشاركة في حياة المجتمع أما بسبب نقص الفرص المتاحة لها، أو بسبب هشاشة منزلاتها، وتدني إمكاناتها الذاتية التي تحول بينها وبين استغلال الفرص المختلفة وبالتالي فان هذه الوسائل تشبع جملة من الحاجات الإنسانية المادية والاجتماعية والنفسية. وتحفظ حالة التوازن في المجتمع، وتخفف احتمالات التوتر وما ينجم عنها من مشكلات وصراعات. ولاشك ان الحاجة إلى هذه الآليات، تعاضمت مع اتساع رقعة التحضر، وقيام المستوطنات الصناعية، وتفكك البنى التقليدية، كالأسرة الممتدة والعشيرة، وضعف روابط القرابة، وشيوع القيم المصلحية التعاقدية، مقابل تراجع القيم الروحية. كذلك فان الحاجة إليها تتعاظم أكثر فأكثر، حين يصبح المجتمع ضحية للحروب والنزاعات، والتدهور الاقتصادي الناجم عن سوء إدارة الموارد الاقتصادية والبشرية¹⁷

إن كل شبكات الأمان الاجتماعي، سواء أكانت نظما للمساعدة، أو الضمان الاجتماعي أو برامج التمكين المختلفة ، تستهدف الحفاظ على حالة من التوازن الحركي في بنية المجتمع

¹⁵ -سامية محمد جابر، علم الاجتماع المعاصر، مصدر سابق، ص55.

¹⁶ -اليونيسكو، معجم العلوم الاجتماعية، 1975، ص454

¹⁷ - انظر د. كريم محمد حمزة، شبكات الأمان والضمان الاجتماعي ، تجربة العراق، دراسة قدمت إلى المؤتمر الدولي للتشغيل الذي نظمه منظمة العمل الدولية، عمان، 2005 .

وخصوصاً في مراحل التحول السريع، أو في المراحل التي يواجه فيها المجتمع ضغوط مشكلات اجتماعية أو اقتصادية أو كوارث بيئية لتحقيق أهداف التنمية البشرية المستدامة¹⁸.

لقد شهد العراق، ظهور شبكات وطنية مهمة وخصوصاً خلال النصف الثاني من القرن الماضي، كما شهد في الوقت نفسه مشكلات جسيمة ترسبت على الحراك السكاني الواسع باتجاه المدن الرئيسية إلى جانب سوء الإدارة التنموية للموارد، مما كان سبباً في اتساع ظاهرة الفقر جغرافياً وبشراً فضلاً عن تعاضد الآثار السلبية التي يؤدي إليها، من حيث الافتقار إلى العدالة في توزيع ثمار التنمية، ومن حيث التصور المضخم للدور الذي تلعبه الدولة في مجمل حياة المجتمع.

شبكات الأمان الاجتماعي في العراق

يضم المجتمع العراقي مجموعتين من التشكيلات (المؤسسات الاجتماعية) يمكن تسمية الأولى بالتشكيلات التقليدية، والتي تتكون من البنى ما قبل المدنية*، كالعشائر، والعشائر والحمائل، والعائلات، والروابط المدنية والقروية والعائلية، والمؤسسات الدينية. أما المجموعة الثانية، فهي التشكيلات الحديثة: كالأحزاب السياسية، والجمعيات الخيرية، والاتحادات النقابية (المهنية والعمالية)، والروابط النسوية، والمنظمات غير الحكومية التنموية، والإعلام، ومنظمات خدمية أخرى.

في هذا السياق يمكن القول أن المجتمع العراقي يحتوي على شبكة وطنية واسعة للأمان الاجتماعي تتألف من منظومات متعددة رسمية وطوعية أهلية. وهي ذات مرجعيات متنوعة، بعضها ديني، وبعضها الآخر عشائري أو قانوني، يعبر عن التزامات رسمية. فضلاً عن أن قسم منها عام شامل لعموم المواطنين والآخر أقل عمومية ويشمل فئات معينة منهم في حين أن ثمة قسم ثالث يشمل فئات وشرائح خاصة ذات حاجات معينة (كالفقراء والمعوقين والأيتام ومن في حكمهم)، وجميع هذه التشكيلات موجودة وفاعلة في المجتمع العراقي كتشكيلات قابلة لاستيعاب

18 - يعرف المدير التنفيذي الأسبق لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي جيمس غوستاف سبيث التنمية البشرية المستدامة بأنها (تنمية لا تكتفي بتوليد النمو وحسب، بل توزع عائداته بشكل عادل أيضاً. وهي تجدد البيئة بدل تدميرها؛ وتمكن الناس بدلاً من تهيمشهم؛ وتوسع خياراتهم وفرصهم، وتوهمهم للمشاركة في القرارات التي تؤثر في حياتهم. إن التنمية البشرية المستدامة هي تنمية في صالح الفقراء، والطبيعة، وتوفير فرص عمل، وفي صالح المرأة. إنها تشدد على النمو الذي يولد فرص عمل جديدة، ويحافظ على البيئة، تنمية تزيد من تمكين الناس وتحقق العدالة فيما بينهم). أنظر: تقرير التنمية البشرية الدولي لعام 1994، ص iii

* - التشكيلات الاجتماعية ما قبل المدنية هي التشكيلات القائمة على العلاقات الارثية التقليدية، لا على العلاقات الطوعية المكتسبة، فهي نمط من التشكيلات الاجتماعية التي يلد فيها الفرد أو يرثها.

أنواع مختلفة من القيم، كالقيم ذات الأصالة العراقية، أو قيم الحداثة، أو التغريب، أو حتى القيم التقليدية الأبوية.

ومما تجدر الإشارة إليه أن التشكيلات التقليدية والحداثيّة تختلف عن بعضها البعض قي العديد من الجوانب، سواء كان ذلك من حيث الرؤى والأهداف أو من حيث الشكل والبنية. ومع ذلك، فإن هناك وجهات نظر ترى أن هذه التشكيلات متقاربة من حيث الجوهر والأداء الفعلي. إذ أنها-بشكل أو بآخر- تتبنى منظومة القيم التقليدية ذاتها في أدائها الفكري وسلوكها العام. بمعنى إن كلا من التشكيلات التقليدية والحداثيّة تعيد إنتاج الثقافة التقليدية بأشكال متعددة. ولعل من المهم الإشارة إلى أن هناك درجة عالية من التباين داخل كل نوع من التشكيلات، فالمؤسسات التقليدية تتباين فيما بينها، وكذلك بالنسبة للمؤسسات الحداثيّة. من هنا يتجلى عمق وأهمية التحديات التي تواجهها معظم هذه المؤسسات والمنظمات.

وبعد الاحتلال في نيسان 2003، ظهرت المئات بل آلاف من منظمات المجتمع المدني التي استهدف الكثير منها تقديم إعانات ومساعدات مادية وعينية أو تهيئة فرص تدريبية، كما إن الاتجاه نحو اللامركزية واتساع دائرة المشاركة السياسية للعشائر العراقية، أعاد لهذه التكوينات دورها في دعم عملية التكافل الاجتماعي وتقديم العون للأفراد والأسر ذات الحاجات الاقتصادية.

أ- الجهود الرسمية لشبكات الأمان الاجتماعي

كانت وزارة العمل والشؤون الاجتماعية قاعدة أساسية لشبكة الأمان الوطنية من خلال مؤسساتها الإيوائية لفئات مختلفة (مسنون وموقوف وأيتام ومشردون وغيرهم)، ومن خلال شمولية قانون الرعاية الاجتماعية رقم (126) لسنة 1980 لآلاف من الأسر الفقيرة وفئات من المعوقين والعجزة، وكذلك من خلال مكاتب التشغيل وخدمات الضمان الاجتماعي للعمال. إلا إن دور الوزارة كان قد بدأ بالتراجع منذ أواسط عام 1985 تقريباً حين تقلص هيكلها التنظيمي، وتحول قانون الرعاية الاجتماعية المذكور إلى مجرد صندوق للعون المادي* ولم يعد أداة للتمكين وتوفير فرص العمل، فضلاً عن تراجع مكاتب التشغيل من حيث العدد والنشاط** وتراجع أعداد العمال المشمولين بالضمان بسبب ضعف الرقابة على المشروعات الصناعية والفساد الإداري فضلاً عن الاستثمار غير الكفء لموارد الضمان في توليد فرص عمل، أو مشاريع إنتاجه جديدة. إلى جانب

* بالرغم من ازدياد أعداد المستفيدين من قانون الرعاية الاجتماعية إذ بلغ عددهم (57714) اسرة انفق عليها مبلغ زاد على مليار ومائة مليون دينار الا ان الراتب كان ضئيلاً جداً بسبب تآكل قيمة العملة الوطنية وارتفاع معدل التضخم وبالتالي فان ذلك الراتب لم يكن يمثل الا حلاً متواضعاً لمشكلة الفقر. خصوصاً وان بعض الدراسات قدرت عدد الفقراء فقراً مطلقاً في العراق اواخر العقد الأخير من القرن الماضي بما يزيد على عشرة ملايين نسمة.

** على سبيل المثال لم يزد عدد طالبي العمل المسجلين في مكاتب التشغيل اواخر العقد الأخير من القرن الماضي على (144) تم تشغيل (125) عاملاً فقط. وفي الفترة نفسها بلغ عدد المشاريع المضمونة الخاضعة لإحكام قانون العمل والضمان الاجتماعي (16761) فقط مقابل (61759) غير مضمونة.

كل ذلك عدم توفر جهة متخصصة في البحث العلمي الاجتماعي بعد إلغاء المركز القومي للبحوث الجنائية والاجتماعية في الوزارة. كما إن الأحداث التي شهدتها العراق بعد الاحتلال 2003 أدت إلى توقف العديد من برامج الوزارة وفي مقدمتها برنامج التأهيل المجتمعي^{***} فضلا عن توقف الخدمات التي كانت توفرها بعض الاتحادات والمنظمات للنساء والمرضى والفقراء.

إن المجتمع العراقي إذ يحاول استعادة توازنه، يواجه مشكلات معقدة، لعل في مقدمتها البطالة مع ضعف قدره الاقتصاد العراقي على توليد فرص عمل جديدة^{****} فضلا عن تعاظم أعداد النساء المعيلات لأسرهن والأيتام والمعوقين، واتساع دائرة سوق العمل الهامشي الذي يفتقر العاملون فيه عادة للضمانات القانونية، وازدياد أعداد الفقراء والمهمشين بسبب الافتقار إلى الأمن، وتدهور أداء البنى التحتية، ونقص التمويل الضروري لبعض المشاريع.

وعلى الرغم من المحاولات العديدة لتحقيق التوازن المجتمعي من خلال إيجاد آليات جديدة أو تفعيل آليات موجودة سابقاً، كمحاولات وزارة العمل والشؤون الاجتماعية بتوسيع نطاق قانون الرعاية الاجتماعية وإطلاق ما يعرق بشبكة الحماية الاجتماعية، وزيادة الرواتب، وفتح مكاتب تشغيل في بعض مناطق العراق، وإعادة النظر في سياسة الضمان الاجتماعي واستثمار أمواله. إلا إن المستقبل -القريب خصوصاً- قد لا يتسم بدرجة واضحة من التفاؤل. خصوصاً مع الدمار الهائل الذي لحق بالبنى التحتية، وتعاظم أعداد العاطلين، وتراجع قدرة الاقتصاد على توليد فرص عمل جديدة مع استمرار نسبة عالية من الديون وارتفاع مستويات التضخم، واستشراء ظواهر الفساد الإداري والمالي، وضعف مشاركة المرأة في عملية الاعمار، وتفاقم مشكلات التهجير القسري، واستمرار أزمات الحياة اليومية.

على صعيد آخر، إن شبكات الأمان الاجتماعي رغم أهميتها وضرورتها لحماية الفقراء في المجتمع في ظل التحولات العالمية (الانفتاح المتزايد على العالم الخارجي وتطبيق برامج الإصلاح والتثبيت الهيكلي)، فإنها في حقيقة الأمر لا تمثل مدخلا كافيا للقضاء على الفقر أو البطالة أو الحد من التهميش، وذلك لأنها لا تتصدى لعلاج هذه الظواهر ومسبباتها الجوهرية بل تسعى لمجرد تدارك الآثار السلبية لعمل الآليات الاقتصادية والاجتماعية دون المساس بهذه الآليات ذاتها¹⁹.

^{***} لم يزد عدد المستفيدين حتى عام 2002 على (1000) مستفيد على ان المشروع بدأ عام 1996 .

^{****} قدرت نسبة العاطلين عام 2003 بجوالي (28.1) بحسب تقديرات وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي. وهناك من يرى ان هذه النسبة متواضعة ويشير احد التقديرات إلى أن الطاقة الإنتاجية الكلية في العراق يمكن أن تستوعب تشغيل (50%) من القوى العاملة في أحسن الأحوال.

¹⁹ - ليلي الخواجة، انعكاسات العولمة على التنمية الاجتماعية العربية، ورقة عمل مقدمة الى ندوة منتدى إقليمي، العالم العربي والعولمة "تحديات وفرص"، تونس، للفترة من 30 نوفمبر حتى 2 ديسمبر 1999.

فالدعم الحكومي لكثير من السلع الأساسية رفع نسبياً، والتسهيلات التي تمثلها الخدمات الاجتماعية قد خفضت، فضلاً عن ارتفاع مستويات التضخم وتآكل القيمة الحقيقية للأجور مما فاقم من مستويات الحرمان على الأصعدة كافة. وطبقاً لنتائج الدراسة التي أعدها الجهاز المركزي للإحصاء وتكنولوجيا المعلومات بالتعاون مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي الموسومة «خارطة الحرمان ومستويات المعيشة في العراق» ونشرت في أواخر عام 2006، فإن ما يقرب من 31 % من الأسر و34 % من الأفراد يعانون من الحرمان. وتخفي هذه النسبة تفاوتاً صارخاً بين الريف والحضر، فنسبة الحرمان في الريف هي ثلاثة أمثال النسبة في الحضر 65 % مقارنة بـ 21 %²⁰.

وتظهر دراسة تقييمية لقانون شبكة الحماية الاجتماعية لعامي 2006 و2007، أجريت على المستفيدين من قانون شبكة الحماية الاجتماعية والعاملين بتنفيذ هذا القانون في مدينة الموصل، إلى إن قيام فكرة قانون شبكة الحماية الاجتماعية على أساس رفع أسعار المشتقات النفطية، واحتساب الفرق في أسعارها ومنحه للعوائل الفقيرة خطأ كبير تركت آثاراً سلبية على المواطن. إذ يعمل على زيادة شاملة في الأسعار (المواد الغذائية، الإيجارات، النقل، الفواكه والخضر... الخ)، وبذلك سيتضرر المستفيدين أنفسهم كما يتضرر جميع الذين دخلهم محدود. كما تؤثر على طريقة احتساب الراتب وإجراءاته ملاحظات عديدة لعل أهمها:

- 1- اتسمت الإجراءات المتخذة لشمول الفئات المستهدفة براتب الشبكة بالبيروقراطية، وعند إجراء موازنة بسيطة بين رواتب الشبكة وأسعار البضائع والخدمات في الأسواق المحلية والتي يحتاجها المواطن من أجل رفعه فوق خط الفقر يظهر أن حالة التضخم قد تفاقت، مما تركت آثاراً سلبية عمل على إبقاء العوائل تحت خط الفقر أو تبقية ضمن دائرة الفقر.
- 2- إن إعادة النظر في طريقة احتساب راتب شبكة الحماية الاجتماعية توضح ضعف الأساس الذي بنيت عليه، فالفرد الواحد تكون حصته سنوياً ما يعادل (600) ألف دينار عراقي (400 دولار سنوياً) في حين أن العائلة المكونة من (6) أفراد حصتها السنوية (1.44) مليون دينار عراقي أي ما يعادل (960) دولار سنوياً) ويقسمة المبلغ على أفراد العائلة (6) فان حصة الواحد هي (160) دولار سنوياً وهذا المبلغ لا يتناسب مع متطلبات العيش في ضوء القدرات الشرائية، فالمبالغ وضعت عكس الحقائق والمتطلبات وهذا يعني أن حصة الفرد الواحد (لوحده) أكثر مما لو كانت ضمن العائلة.
- 3- غالباً ما تؤدي الإجراءات والمعاملات المعقدة والروتينية للحصول على راتب شبكة الحماية إلى عزوف البعض عن المراجعة لأن المبالغ غير مجزية ولا يستحق العناء والمراجعات فضلاً عن كلف هذه الإجراءات...
- 4- الفساد الإداري والتأخير في توزيع الراتب لعدة أشهر بدون أسباب منطقية يدفع العوائل المستفيدة إلى استبعاد الراتب من حساباتها في إشباع حاجاتها لدعم وجود جدول زمني منظم للتوزيع. إلى

²⁰ - وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي بالتعاون مع البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة، خارطة الحرمان ومستويات المعيشة في العراق، 2006.

جانبا ذلك فان ضعف الإجراءات وعدم دقتها ودخول المحسوبة والرشوة جعل الكثيرين (ممن يستغلون الفرص) يزاحمون الفقراء والمحتاجين للحصول على الراتب .

5- عدم وجود تعاون ملموس من قبل دوائر الدولة في كشف المعاملات المزورة الخاصة بالراتب ، وعدم وجود لجان متابعة للإشراف والتدقيق لمتابعة العاملين في الشبكة فتح المجال واسعاً للفساد الإداري .

6- الضغط الهائل على دائرة الرعاية الاجتماعية والمكاتب التابعة لها جعل العمل في المشروع مرهق وغير دقيق ومثير للشكوك .

7- يقتصر قانون شبكة الحماية الاجتماعية إلى تقديم الضمانات النقدية ويفتقر إلى ضمانات أخرى مهمة كالتأمين الصحي والسكني ووسائل الرفاهية لذوي الاحتياجات الخاصة كالمعوقين والمسنين وغيرهم²¹ .

لقد كان للارتفاعات الكبيرة في أسعار المشتقات النفطية خلال الأعوام التي أعقبت الاحتلال أثر واضح في تراجع الحالة الاقتصادية للفرد العراقي . ففي حين كان الفرد العراقي يحصل على المشتقات النفطية بأسعار رمزية قبل الاحتلال، فإن أسعار هذه المشتقات ارتفعت نتيجة الزيادات المتتالية في تسعيرتها الرسمية بعد إبرام الاتفاقات مع صندوق النقد الدولي والبنك الدولي، وأخذت أسعارها تتذبذب بين حين وآخر بتأثير عوامل عديدة في مقدمتها، تذبذب الكميات المستوردة وبالتالي حصول شح في المعروض منها، بالإضافة إلى التأثير الموسمي على السعر. وقد ارتفعت أسعار الوقود والإضاءة بصورة غير مسبوقة بنسبة 590% خلال الفترة 2002-2005 ثم سجلت ارتفاعاً سريعاً آخر بنسبة 186% للفترة 2005-2006 . أما بالنسبة لمجموعة النقل والمواصلات فقد ارتفعت أسعارها بنسبة 113% و129% للفترتين المذكورتين على التوالي، مما ترك آثاراً سلبية على معيشة المواطن العراقي نتيجة توجيه نسبة كبيرة من دخله ، لم يعهدها سابقاً، إلى الإنفاق على تلبية متطلباته من المشتقات النفطية²⁰ .

وما يسترعي الانتباه ذلك الانخفاض الكبير الذي سجلته نتائج آخر مسح للإنفاق العائلي الذي نفذته الجهاز المركزي للإحصاء وتكنولوجيا المعلومات عام 2006²¹ . فقد انخفضت نسبة إنفاق الأسرة على المواد الغذائية إلى 33% مقابل زيادة نسبة الإنفاق على الوقود والطاقة الكهربائية إلى 35% ، في حين لم تكن الأسرة تنفق أكثر من 7% من دخلها على الوقود والطاقة ، ومن المؤكد إن انخفاض نسبة الإنفاق على الغذاء في العراق حالياً لا يدل على تحسن مستوى الرفاه الاقتصادي ، كما هو معروف في تحليل نمط الاستهلاك العائلي ، إذ أن نسب الإنفاق على المجاميع السلعية الأخرى ذات الصلة بالرفاه الاقتصادي ، كالأثاث والمفروشات ، والإيجار ، والعناية الطبية ،

²¹ - وعد إبراهيم الأمير وباسمة فارس السراج، قانون شبكة الحماية الاجتماعية: دراسة تقييمية في مدينة الموصل، جامعة الموصل-كلية الآداب، قسم الاجتماع، دراسة مقبولة للنشر في مجلة دراسات اجتماعية/ بيت الحكمة، 2008.

²⁰ - المصدر: الجهاز المركزي للإحصاء وتكنولوجيا المعلومات، بيانات دراسة ميدانية حول أثر رفع أسعار المشتقات النفطية في الإنفاق الاستهلاكي العائلي، 2006

²¹ - وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي، الجهاز المركزي للإحصاء وتكنولوجيا المعلومات، نتائج مسح الإنفاق العائلي، 2006.

والتعليم والثقافة والترفيه تأثرت سلباً في مجمل الأوضاع المعيشية للأسرة العراقية ، وان الارتفاع الكبير في مستوى أسعار الوقود أفقد الأسرة إمكانات تحسين مستوياتها المعيشية.

إن ذلك بمجمله سيؤدي إلى توجيه الإنفاق الحكومي باتجاه يعاكس تحقيق هدف تنموي مهم هو تطوير رأس المال البشري من حيث الإمكانات والمهارات، وليس بإمكان شبكات الأمان الاجتماعي وخصوصاً مع إمكاناتها المحدودة، وضعف برامجها ومشكلاتها البيروقراطية ونشرذمها أن تؤدي دوراً فاعلاً إلا كأداة محدودة بديلة لعدالة التوزيع الحكومي للإنفاق.

هنا نستطيع أن نكشف عن طبيعة الإنفاق الحكومي لتأمين الحماية الاجتماعية، حيث تشير المعطيات الإحصائية انه في سنة 2004، أنفق القطاع العام حوالي 19% من الناتج المحلي الإجمالي على أهم تدابير الحماية، وقد ارتفعت هذه النسبة في سنة 2005 إلى حوالي 22% من الناتج المحلي الإجمالي (الجدول 1 (أدناه)). إن نظام البطاقة التموينية يدفع معظم هذه النفقات، وهو يمثل، إضافة إلى الإعانات المالية التي تغطي السلع الأساسية، أهم آلية للحماية الاجتماعية المقدمة للسكان. لكن هذا النظام يعاني من مشكلات تقلل من كفاءته فهو نظام غير عادل لأنه يساوي بين جميع العراقيين أغنيائهم وفقرائهم في توزيع الحصص الغذائية؛ في وقت ينبغي لنظام الحماية أن يتجه إلى تمكين الأسر المحتاجة.

الجدول(1): النفقات الحكومية المرصودة في الميزانية لبرامج الحماية الاجتماعية

الفترة 2004 – 2005 (بمليارات الدينار العراقية)

سنة 2005	سنة 2004	
6000.0	6000.0	الحصص الغذائية الممنوحة بواسطة نظام البطاقة التموينية
2526.5	1195.5	رواتب التقاعد وعلاوات العناية العائلية ⁽¹⁾
2138.6	1166.5	رواتب التقاعد
56.9	29.0	علاوات العناية العائلية
331.0		منطقة كردستان
375.0	375.0	علاوة التسريح من القوات المسلحة
94.9	139.1	التوظيف والتدريب ⁽²⁾
	187.5	مشاركة العاطلين عن العمل في إنشاء فرص عمل لتلقي تعويضات البطالة
8996.4	7897.1	المجموع
%21.8	%19.1	المجموع كنسبة إلى الناتج المحلي الإجمالي لسنة 2004

(1) مدرجة في الميزانية العامة تحت بند "علاوات رواتب وتقاعد". وتشمل هذه الفئة مدفوعات التقاعد للمدنيين والعسكريين، والمتقاعدين من القطاع الخاص، ومدفوعات العناية العائلية.

(2) مدرجة في صلب ميزانية وزارة العمل والشؤون الاجتماعية ووزارة المالية، وكذلك في الميزانية العامة تحت بند "برامج إعادة التشكيل الاقتصادي".

المصدر: جمهورية العراق - الميزانية العامة لسنة 2005. وزارة المالية، مديرية الميزانية 27 ديسمبر 2004

وتتضمن برامج الحماية الاجتماعية خدمات الرعاية الاجتماعية، والتي تشمل ذوي الاحتياجات الخاصة من الأيتام والمعوقين والمسنين والمقعدين، ولهذه البرامج دور في تمكين الفقراء، وقد بلغ عدد المستفيدين من هذه البرامج 5393 مستفيد خلال سنة 2005، وقد شكل عددهم في دور رعاية المعوقين أعلى نسبة من المجموع الكلي حيث بلغت 79.1% تليها دور الدولة لرعاية الأحداث والبنات بنسبة 12.9%، ثم في دور المسنين والمقعدين بنسبة 8%، وهناك 100400 أسرة خلال السنة 2004 كانت مشمولة براتب رعاية الأسرة وبنسبة زيادة قدرها 38.6 عنها في عام 2003، وقد بلغت الرواتب المدفوعة لهم حوالي 33.922 مليار دينار في سنة 2004²².

أظهر مستوى شمول المستفيدين من برنامج شبكة الحماية الاجتماعية لعام 2006 تنوعاً في حالات فقر الأسر ومكوناتها، حيث ركز مشروع الإعانات النقدية على أربعة شرائح رئيسية هي (العجزة، والمعوقون، والعاطلون عن العمل، وذوو الدخل المحدود). فقد بلغ عدد العوائل التي وزعت عليها الإعانات حتى شهر تموز عام 2006 (610520) عائلة²³.

22 - وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي، الجهاز المركزي للإحصاء وتكنولوجيا المعلومات، إحصاءات وحدات الرعاية الاجتماعية في العراق لسنة 2004، آب 2005 ص 2 و 53.

23 - وزارة العمل والشؤون الاجتماعية، الإحصاءات الخاصة بشبكة الحماية الاجتماعية، 2006.

ب- الجهود غير الرسمية: ثقافة المجتمع والتحديث كأداتي تمكين²².

يسعى الإنسان العراقي اليوم إلى التخلص من ظروف الاحتلال وأثاره السلبية وتعزيز نسيجه الوطني وتثبيت وجوده على كل شبر عراقي، وصولاً إلى إعادة بناء الوطن والمجتمع العراقيين على أسس إنسانية سليمة. وفي هذا السياق يعني التمكين "تعزيز قدرات المجتمع العراقي الذاتية واستنهاض طاقاته الكامنة للاستمرار في التواجد على الأرض العراقية، كمجتمع إنساني نام ومتماسك وقادر على المحافظة على هويته الإنسانية الوطنية وتطوير قيمه وثقافته وبما ينسجم مع التطورات التي يشهدها العالم على الصعد كافة". وبالتزامن مع ذلك وفي تكامل معه، يعني التمكين "تحفيز تفاعل حي ومستدام بين الإنسان العراقي وبين جغرافيته، وتفعيل وتطوير كافة الطاقات والموارد المخترنة في صلب المجتمع-بأفراده ومؤسساته وقيمه الايجابية، بما يخدم انجاز مشروعه في تحقيق النهوض المجتمعي الشامل". ولتحقيق ذلك، يرتقي التمكين من صيغة الدفاع إلى آلية فاعلة للعمل الدعوى والبناء الداخلي والتخلص من الاحتلال وأثاره السلبية. وفي هذا الإطار، تبرز مهام تنمية المجتمع ومؤسساته، وقبل كل شيء الإنسان العراقي، كمهام مركزية للتمكين. وباختصار فان ظرف الاحتلال ومحاولات التقسيم الجغرافي والتفتيت الثقافي والاجتماعي تجعل من التمكين أمراً ملحا في الحالة العراقية الراهنة، والمستقبلية.

لقد لعبت الثقافة العراقية الجامعة، والتقليدية منها بخاصة، وعبر مراحل التاريخ، دوراً مركزياً وإيجابياً في عملية التمكين وتعزيز الأمن الاجتماعي من خلال تأمين عناصر وحدة الهوية الوطنية، وفي كبح عمليات التفتيت الاجتماعي والثقافي والحد من حالة التشطي الناتج عن الإجراءات التي أعقبت الاحتلال. والمقصود بالثقافة العراقية الجامعة، هنا، ذلك الموروث من البنى

²²- التمكين: يعد مفهوم التمكين Empowerment احد المفاهيم التنموية التي شاع استخدامها بعد صدور تقارير التنمية البشرية خلال العقدين الأخيرين. وتكمن أهمية بعد التمكين في التنمية البشرية، في أن الناس يطورون، بوساطته، إمكاناتهم بوصفهم أفراداً وأعضاء في مجتمعاتهم. ذلك أن قدرة الناس على التصرف لصالحهم ولصالح غيرهم أمر مهم لتحقيق التنمية البشرية. وبهذا المعنى، يجب أن تتحقق التنمية من قبل الناس وليس من أجلهم وحسب. ويصبح الناس الممكونون أقدر على المشاركة في القرارات والعمليات التي تصوغ حياتهم. وتحتل منظمات المجتمع المدني والتنظيمات الذاتية للناس أهمية خاصة في هذا المجال (تقرير التنمية البشرية الدولي لعام 1995). إنها عملية بناء ثقة الأفراد بأنفسهم عبر تعزيز قدراتهم في التفكير والإنتاج وإحداث التغيير نحو الأفضل، وتحديد أولئك المستبعدون تقليدياً عن عمليات اتخاذ القرار بفعل التهميش الاجتماعي أو العرقي أو غيره. ويشير تمكين الفقراء إلى استنهاض قدراتهم الكامنة حتى يساعدوا أنفسهم. وليس إلى الإعانات والحصص التمييزية وما شابه. قانوناً، يعني التمكين منح قوة أي منح قوة قانونية أو إضفاء سلطة رسمية على هيئة معنوية أو مؤسسة لتسهيل أداؤها، وتعني كذلك تأهيل المؤسسات وتعزيز دورها عبر تأمين الوسائل وتوفير الفرص لتحقيق الأهداف التي تنشدها. أنظر: اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغرب آسيا (الاسكوا) بالتعاون مع البنك الدولي، معجم مفاهيم التنمية، بيروت، 2004، ص36

والقيم والتقاليد والأنماط السلوكية والثقافة التي توطنت عبر الزمن في وجدان العراقيين لتشكل حسهم الجمعي.

وعلى الرغم من أن الثقافة العراقية، كغيرها من الثقافات التقليدية، يتجسد فيهما دوران متناقضان: أحدهما ايجابي يتمثل بأنها أداة تمكين وتعزيز للترابط داخل المجتمع العراقي، والآخر سلبي، يتمثل بإعاقة التطور والتحديث بما يجعلها هذا أداة تعجيز وكبح لعمليات التطور الطبيعية في المجتمع.

وعموماً، تخضع التشكيلات التقليدية والحداثية إلى الموروث البنيوي والثقافي من بنى اقتصادية وقيمية وسلوكية. وضمن هذا التعريف، فإن المجتمع العراقي رغم ما تسجله المعطيات الإحصائية بأن نسبة السكان الحضريين على 75% ، مازال مجتمعاً تقليدياً تشكل معدلات المهاجرين الريفيين عالية، وإن دخلت عليه منذ سنوات بنى وقيم وثقافة التهجير ألقصري الذي خضع له العراقيون بعد الاحتلال، إلى جانب التأثيرات الوافدة بسبب الثورة المعلوماتية.

وبالرغم مما أصاب التشكيلات والقيم والثقافات -على اختلاف تنوعها- من تشويه، إلا إن ذلك لم يمنع من استمرار لعب الثقافة العراقية الجامعة دورها.

إن هناك تبايناً واضحاً في مستويات المنظمات الحداثية من حيث حماسها لتبني آليات التحديث على الطريقة الغربية، فمنها من يسعى بجدية إلى تأصيل التحديث عبر استنبات شروطه في بيئة القيم التراثية والمحلية بعد تطويرها، وفي المقابل، ثمة من ينظر إلى التحديث كعملية انقلابية على الواقع والقيم والتراث؛ ساعياً إلى استجلاب النماذج والأنماط الحديثة الجاهزة- كما تحققت في مجتمعات أخرى- وتبنيها وتطبيقها بوصفها المدخل السليم للتحديث. وثمة من يحاول إعادة المجتمع العراقي إلى الوراء ضمن أفكار لا تمت إلى الواقع بصلة ولا تتواءم كما هي مع الواقع المعاش ومع الطموحات بتحقيق تنمية بشرية مستدامة. ومهما يكن من أمر، فإن معظم المؤسسات والمنظمات الحداثية تنظر بشكل عام إلى مهمة تحديث المجتمع كأولوية للخروج من المأزق الحضاري-التاريخي الذي وجد العراقيون أنفسهم فيه. ويعتبر البعض منهم التشكيلات التقليدية، وثقافتها والقيم التراثية، عاملاً كابحاً لانطلاق المجتمع العراقي نحو اللحاق بالمجتمعات الحديثة في العالم والتفاعل معها، ويرون في استمرارها إسهاماً في تعزيز التخلف في المجتمع العراقي. غير أن المنظمات العراقية الحداثية، في المقابل، لم تستطع أن تقدم بديلاً مقنعاً لإخراج المجتمع العراقي من الأزمة التي يعيشها، مع الاعتراف بأن وجود هذه المؤسسات يفرض واقعاً من التعدد في المجتمع ويفعل مصادره للتغيير في العديد من المجالات.

تواجه المجتمع العراقي مهمة توحيد آلياته أمام التحديات الداخلية، ولعل أهم هذه التحديات مهمة تسريع عملية مأسسة وتحديث مؤسسات المجتمع المدني التقليدية، مترافقة مع مهمتين أخريتين متلازمتين هما: المحافظة على استمرارية أدائها وترشيد هذا الأداء في آن معا.

3- الأمن الاجتماعي وثقافة المجتمع المدني: الفعل والتحدي

تمارس ثقافة العشيرة والحمولة والعائلة، والروابط المدنية القائمة على الجيرة على صعيد المحلة وغيرها من التشكيلات التقليدية، نفوذا كبيرا على الصعيدين الاجتماعي والسياسي. وتقوم بذلك عبر نظمها والياتها التنظيمية وعاداتها وتقاليدها وقوانينها ورموزها ونشاطاتها المتمثلة في طقوسها-كالاحتفالات والأعياد والمواسم- التي تغذي مشاعر أعضائها الجامعة وتشكل نسقها العام. وللتشكيلات التقليدية بنى جامعة تتمثل في العلاقات الناشئة من القرابة والمشاركة في الملكيات المشاعية والأوقاف، والانتماء لدور العبادة والجمعيات الخيرية والروابط والأندية وغيرها. كما تتوفر لها مصادرها المالية الخاصة (كالزكاة، والتبرعات والنذور وريع الأملاك المشاعية والوقفية)، والتي توفر لها درجة من الاستقلال عن كل من التشكيلات المجتمعية الحداثية، وعن السلطة الرسمية.

تلعب الثقافة التقليدية دورا كبيرا في تكيف أداء مؤسسات ومنظمات موصوفة بالحداثة. ومما يلاحظ أن الحداثة، في بعض الحالات، تشكل مظهرا خارجيا يستبطن مضمونا تقليديا. وعلى سبيل المثال، لا يعني وجود حركات أو مؤسسات حزبية والتي يمكن أن تكون مؤسسات حداثية- تبني هذه الحركات ثقافة وتقاليد حزبية حداثية في المجتمع العراقي. إذ ما زالت الحركات والأحزاب السياسية العراقية تتسم إلى حد بعيد-بوعي أم بدون وعي منها- بثقافة وسلوك التشكيلات التقليدية، وذلك بشكل متزامن مع مستوى ضعيف من البنى والثقافة والدينامية التي تتمتع بها الأحزاب السياسية في المجتمعات الحديثة. هذا على الرغم من أن التجربة التاريخية الطويلة في العمل السياسي والتنظيمي التي تمتلكها هذه الأحزاب ومساهماتها في جلب قيم عصرية وتقديم الخدمات المجتمعية.

أولاً: التشكيلات التقليدية والحداثية والضبط الاجتماعي

لقد لعبت التشكيلات التقليدية دورا مؤثرا في الضبط الاجتماعي خصوصا بعد انهيار سلطة الدولة²⁴. فإذا انهارت الدولة وتعطل القانون وصارت الحياة فوضى.. شاع الخوف بين الناس وتفرقوا إلى مجاميع أو أفراد تتحكم في سلوكهم الحاجة إلى البقاء.. فيلجئون إلى مصدر قوة أو جماعة تحميهم، ويحصل بينهما ما يشبه العقد، يقوم على مبدأ الحماية المتبادلة". كان هذا هو التحول السيكولوجي الأول الذي حصل للعراقيين بعيد الاحتلال. فبعد إن سقطت خيمة

24 - راجع للمزيد: رباح مجيد الهيتي الآثار الاجتماعية لانهيار سلطة الدولة في العراق - رسالة دكتوراه غير منشورة - كلية الآداب - قسم الاجتماع 2005

الدولة التي كانت تؤمن لهم " الحاجة إلى البقاء " تفرّق الناس بين من لجأ إلى عشيرة أو مرجعية دينية، أو تجمع مدني أو سكني، أو تشكيلات سياسية أو كتل بأية صفة كانت²⁵.

وفي خضم هذه المتغيرات تفاعلت الأعراف والعادات والتقاليد المستقرة تفاعلا جدليا فيما بينها لتشكل عقدا اجتماعيا غير مكتوب ينظم العلاقات بين أطراف المجتمع العراقي، ويحافظ على النظام الاجتماعي من الانهيار. كما لعبت بعض التشكيلات الاجتماعية الحديثة أدوارا بناءة في تعزيز التكافل ووحدة المجتمع، حتى وان خضعت في بعض نشاطها لقوانين سلطة الاحتلال والحكومات التابعة لها.

وقد تأرجحت العلاقة بين التشكيلات التقليدية والحديثة سلبا وإيجابا، ولم يتحقق التكامل الكافي والمرن بينهما. ولعل ذلك يعود إلى سببين: أولهما العيوب التي تعترى التشكيلات التقليدية وتلك التي تعترى التشكيلات الحديثة واداءتهما؛ وثانيهما دور القوى الخارجية، وخصوصا الاحتلال في تعزيز التعارض بينهما، والعمل على توظيفه لتحقيق أغراض هذه القوى. ووصلت هذه العلاقة إلى درجة معينة من التكيف لم تكن كافية لدفع المجتمع العراقي في طريق التحديث الرشيد والمستدام. ويشكل اعتماد بعض الاتجاهات السياسية على القيادات العشائرية مثلا واضحا على هذه العلاقة. إذ كانت هناك درجة عالية من التعاون والتكيف النفعي بين المؤسسات الحديثة والتقليدية. ومن الأمثلة المهمة، أيضا، في هذا السياق ما بينته إدارة المحافظات من إمكانية لترشيد التحديث. حيث جرى تعاون بين التشكيلات التقليدية (العشائرية خصوصا) والحديثة المتمثلة بمجالس المحافظات، مما وفر للمحافظات فرصة الاستمرار وتقديم بعض الخدمات وتوفير الأمن، وان كانت لا ترتقي إلى حد إشباع الحاجات الإنسانية الأساسية، ودون مستوى طموح المواطن العراقي.

كما اثبت التعاون بين التشكيلات، حينذاك، نجاعته في صيانة النسيج الاجتماعي العراقي وتعزيزه، وكشف عن قدرته على توفير الخدات الأساسية له.

غير أن المراحل التالية اتسمت بالتفوقية بين الحداثة الأصيلة وتلك القسرية (الحداثة الشكلية الاستهلاكية)، إلى جانب التخلي عن تحديث التشكيلات التقليدية وعن ترشيد أداء التشكيلات الحديثة. و كانت النتيجة تعطيل أو تشويه عملية التحديث إلى جانب استمرار سياسات الاحتلال في السعي لتحقيق أهدافه.

وتظهر بعض الدراسات عن أداء منظمات المجتمع المدني²⁶، ضعف التنسيق والأولويات الذاتية بين مكونات المجتمع المدني الأمر الذي ينعكس سلبا على الأمن الاجتماعي، ولعل ذلك يعود إلى طبيعة المشكلات الذاتية الناجمة عن المنافسات في مجال الاختصاص كالاغاثات والرعايات أو في مجال الانتماء السياسي كالمؤسسات الأهلية التابعة لحركات سياسية، أو في مجال الانتماء

²⁵ - قاسم حسين صالح، المأزق الثقافي العراقي، تحليل سيكوسوسيولوجي لحالة الثقافة والمثقف، معهد التقدم للسياسات الإنمائية، 2007

²⁶ - أنظر على سبيل المثال، الدراسة التي أجراها مركز العراق للدراسات الإستراتيجية عن منظمات المجتمع المدني في بغداد، 2004.

الجغرافي كما هو الحال في المنظمات في المنطقة الشمالية (إقليم كردستان) وبقية مناطق العراق الأخرى. فقد لعب التنافس الفردي والتنافس على التمويل دورا مهما في تباين أنماط سلوكها. وبرز تخلف في التوائم بين أدائها بسبب تباين طبيعة وغرض ووظيفة كل واحدة منها في القطاع الواحد، كما في مظاهر الإدارة، ودور المانحين وأجندات المؤسسات والمنظمات، والعمل الأهلي كمصدر توظيف وارتزاق... الخ. وتطرح الصورة كما تبدو في كثير من المؤشرات عن تزاوج معيب بين أنماط السلوك التقليدية ومظاهر التحديث. وينتج الاختلاف بطبيعته أولويات ذاتية متعارضة، أو متسقة، أو تخدم هدفا عراقيا محددًا بالتداعي. وبتعبير آخر فإن تباين أولويات مؤسسات ومنظمات المجتمع المدني الفردية من حيث التوزيع والنوع والكيف يكشف عن آلية من آليات تشتت الجهد العراقي، ويظهر تشويها للدور الجامع لأدوار مؤسسات ومنظمات المجتمع المدني في خدمة الأهداف الوطنية.

إن حالة التشرذم لم تبرز في المجتمع المدني العراقي بعد ظروف الاحتلال فحسب، بل تجلت هي الأخرى في المجتمعات الأكثر أمنا واستقرارا. ويشير السيد يسين²⁷، إلى حالة التشرذم في المجتمع المدني المصري، رغم الجهود والمسااعي الايجابية في هذا الاتجاه، حيث يشير أن المجتمع المدني يشوبه عيبان أساسيان الأول: إن بعض الذين أسسوا أو انشأوا جمعيات أهلية أصبحوا يتربحون من التمويل الأجنبي على حساب الخدمة الحقيقية للمجتمع، والثاني: القيود الجسيمة التي تضعها الحكومة والسلطة على حركة المجتمع المدني. وفي العراق اليوم نعاني من حالة الانفلات وعدم السيطرة على مسارات وحركة منظمات المجتمع المدني بعد أن بلغ عددها في عام 2005 بحدود 8000 منظمة وجمعية كما صرح بذلك وزير الدولة لشؤون المجتمع المدني²⁸.

ثمة قضية أخرى تجدر الإشارة إليها، وهو ما يتحقق على الأرض من تناقض في إحدى أكبر المسلمات الملازمة لنظريات السوق الحر، التي تفترض نشوء مجتمع مدني فاعل، بل وتسارع في الديمقراطية مع تبلور السوق الحر وترسيخه. إذ يلاحظ أن هذا الربط قسري وغير صحيح، فمن ناحية نظرية يذهب أنصار السوق الحر إلى أن من أهم وظائف المجتمع المدني الوليد في المجتمعات التي تعبر مراحل انتقالية من التخطيط الشمولي إلى السوق الحر هي ضمان حدوث هذا الانتقال ومناصرة أفكار السوق الحر، حتى يتصير الواقع الاقتصادي والسياسي الجديد. لكن معطيات الواقع تظهر أن التحولات التي شهدتها عدة مجتمعات انتقالية تشير إلى ان منظمات المجتمع المدني التي نشأت عقب انهيار الدولة المركزية، قد تبنت مواقف عدائية تجاه السوق الحر. ولعل ذلك يعود إلى الآثار المباشرة والخطيرة لعمليات التسريع في تطبيق الإصلاح على الشرائح

²⁷ - السيد يسين، تحديث مصر.. موضوع استراتيجي، محاضرة أقيمت في معهد التخطيط القومي، معهد التخطيط القومي، القاهرة، 2001.

²⁸ - جريدة الصباح، العدد 712، بغداد 28 تشرين الثاني، 2005.

الاجتماعية متوسطة الدخل والفقيرة. إذ أطاح الاقتصاد المعولم بالمكاسب الاجتماعية القديمة التي حققتها تلك الفئات، والقي بها إلى حافة الفقر، وخصوصا الطبقة الوسطى التي تمثل صمام الأمان للمجتمع المدني. لذلك أصبحت منظمات المجتمع المدني، كما هو في روسيا وبولندا، حارسا يدافع عن المجتمع ضد السوق الحر والعولمة بدلا من ان يكون مهيدا للطريق أمام عملياتها وفق التجربة الرأسمالية.

إن طبيعة المنظمات المدنية الحديثة التي نشأت في العديد من مجتمعات الديمقراطيات الناشئة ومنها العراق، تبدو غير معنية بالتطورات التي تحدثها التحولات في المرحلة الانتقالية على الشرائح الفقيرة، العمال، او الصناعة المحلية، او مراقبة التحول الديمقراطي، مما يتيح للنخب المستفيدة ان تمرر الكثير من السياسات الانتقالية وفرضها دون مراقبة مدنية تضمن مصالح وحقوق الشرائح الاجتماعية المختلفة³⁰.

ثانيا: التشكيلات التقليدية والحداثية كشبكات أمان اجتماعي

تلعب التشكيلات الاجتماعية، التقليدية والحداثية، أدوارا مهمة في صيانة المجتمع العراقي. وتثبت التشكيلات التقليدية باستمرار أنها مازالت-كأوعية اجتماعية- قادرة على توفير بعض الحلول المقبولة للمشكلات المتنامية. ومما يعزز دورها هذا استمرار اعتماد المجتمع للكثير من أشكال عملها وعاداتها وأعرافها. كما أنها تمتلك قدرة مناسبة للمحافظة على الحد الأدنى من الترابط بين أجزاء المجتمع العراقي على اختلاف أطيافه وألوانه. فقد صمدت مؤسسات تقليدية كالتكافل الاجتماعي والقضاء العشائري (في حل المنازعات)، والعونة كأسلوب للعمل الطوعي، والعرف والعادة، والوقف الخيري (في غياب نظام حكم القانون). كما أن قدرتها ما زالت مؤثرة أمام عمليات التهجير والتجزئة الجغرافية والتفتت الاجتماعي التي يحاول زرعها المحتل. وبرغم أهمية الدور الكمي والنوعي لهذه المؤسسات، إلا أن التخوفات من تأثيراتها السلبية على إمكانات تنمية المجتمع العراقي وتحقيقه للعبور إلى ضفة الأمان ما زالت قائمة. فوجود القضاء العشائري، كبديل عن السلطة القضائية، يساهم في حل المشكلات والخلافات، ولكنه في الوقت نفسه يعطي الشرعية لهذه الخلافات والمشكلات، حيث يعتقد البعض إن "أية مشكلة مهما كبرت، سيتم حلها من خلال المجالس العشائرية وبأقل الأثمان"²⁹. كما أن المجالس العشائرية لا تحقق، في بعض الأحيان،

- James Mittelman " Globalization Syndrome" Princeton university press N.Y 2000

29 - وجد الباحث صالح شبيب الدليمي في دراسته الموسومة "المهجرون قسريا غرباء في الوطن" - أن جميع أفراد العينة التي أجري الدراسة عليها لا يتقون بالأجهزة الحكومية في حل مشاكلهم، وان جميعهم أكدوا لجوئهم إلى العشيرة لحل المشكلات التي تواجههم في. أنظر: صالح شبيب الدليمي، المهجرون قسريا غرباء في الوطن، دراسة ميدانية للأسر المهجرة من كركوك إلى معسكر تكريت، دراسة غير منشورة، تموز 2007.

الإنصاف للمجموعات التي تعاني من التهميش في المجتمع، كالنساء والفقراء والأطفال. وهي بحد ذاتها، لا تعالج الأسباب الجوهرية التي تؤدي للمشكلات الاجتماعية، فهي تقدم المرهم الذي يخفف حدة المشكلة الآنية ولا تقدم العلاج الحقيقي لها. ولذلك، فإن أي دور إيجابي للتشكيلات العشائرية لا يمكن له أن يكون مستداما وتنمويا إذا لم يترافق، على الأقل، مع جهد كبير في مجال استراتيجيات للنهوض الاجتماعي التي ترسم السياسات والبرامج ذات الصبغة الوطنية، والتي تعدها وتنفذها السلطة الوطنية المسؤولة وبالتعاون مع مؤسسات المجتمع المدني.

أما على صعيد التشكيلات الحديثة، فما زال دورها موضع تردد على صعيد القبول الاجتماعي. ولهذا الوضع أسبابه، ففي حالة الحركات السياسية/ الأحزاب العراقية، التي تجاوز عددها العشرات، على سبيل المثال، تتفاقم الاختلافات على صعيد الأهداف السياسية بينها، كما تقترب برامجها الاجتماعية من المثالية البعيدة عن إمكان تطبيقها على الواقع العراقي الفعلي في الظروف القائمة، وتستخدم شعارات ذات طبيعة عامة غير ممكنة التطبيق في ظل الواقع التعددي للمجتمع العراقي، إلا إذا تم فرضها قسرا. وبتعبير آخر يمكن القول إن أهدافها لا ترقى إلى مستوى الرد الواقعي على التحديات السياسية والاجتماعية والاقتصادية والحضارية، القائمة منها وتلك التي تستجد باستمرار على أرض الواقع. غير أنها في حالة منافسة غير مبررة تصل إلى حد الصراع فيما بينها عندما يتعلق الأمر بالأيديولوجيات المتبناة وبتوزيع الأدوار. ولعل السؤال الذي يطرح نفسه هنا: لماذا التنشيط السياسي الذي يتجلى بشكل خطير في الساحة العراقية، داخل وخارج الحركات السياسية، مادام الهدف الظاهر هو تحرير العراق والتعامل مع حالات التنشيط ومحاولات التفكير والتبديد الثقافي وتمزيق نسيج المجتمع العراقي؟ وما هو الأثر السلبي لفعالها متفرقة ومتصارعة على المجتمع؟ وكم تكسب من ثقة الإنسان العراقي وهي تنأى بنفسها عن بناء جسور التعاون بينها من جهة، وبينها وبين تشكيلات المجتمع التقليدي من جهة أخرى؟

غني عن القول إن هناك أسباب خارجية وأخرى محلية لاستمرار هذا الوضع. أما الأسباب الخارجية فهي عديدة، وما يهمنا في هذا السياق هو دور دول الجوار العراقي دون التطرق إلى أدوار الدول الأخرى. إذ غالبا ما تسعى هذه الدول إلى تحريك العمل السياسي في العراق بتجلياته المتعددة عبر التشكيلات التقليدية والحداثية، لخدمة سياساتها واستراتيجياتها. كما أن النزعات التقليدية (العشائرية والطائفية وغيرها) تلعب دورا آخر في ما يجري من تنشيط، ولذلك لا يعود غريبا تخلف الأحزاب السياسية العراقية عن لعب دورها المتوقع في عملية الصراع السياسي داخليا وخارجيا ما دامت متساوقة مع تلك العوامل. فعلى صعيد الصراع الداخلي تحولت بعض الحركات والأحزاب إلى ترديد مقولات تتنافى مع السياقات الديمقراطية لتأخير تحكيم الديمقراطية في عملها ونشاطها تحت أعدار كلاسيكية، كالخطر الخارجي والاحتلال، مغيبة بذلك آلية صناعة القرار الديمقراطي ومتابعته ومساءلة المسؤولين عن تنفيذه، ومغيبة آلية تداول السلطة، هذا إلى جانب عجزها الواضح عن تكيف قدراتها لتستقبل التحديات والتعامل معها بنجاحة.

4- الأدوار التقليدية والحداثيّة: نحو تنمية تمكينية

على الرغم من عدم سهولة تحديد إطار واضح ودقيق للمبادئ والمفاهيم التنموية والتمكينية التي تحكم عمل مؤسسات المجتمع المدني، وذلك لتأثرها الشديد بمقتضيات المرحلة الانتقالية وبتداخل وتشابك الأولويات الوطنية والتنموية في عملها، إلا أن ذلك لا ينبغي أن يحول دون بذل الجهد اللازم لتحديد رؤية تنموية تمكينية واضحة. فتحديد الرؤية يبقى شرطا ضروريا لا غنى عنه للنجاح في تحديد الأهداف الواضحة والآليات المناسبة والقادرة على تحقيق وتجسيد تلك الرؤية. وان يتم ذلك بشكل ينسجم مع تطلعات الناس ومع ما يستجد من تطورات داخلية وخارجية، الأمر الذي يمنح تلك الرؤية الصلابة والشرعية والديمومة.

إن المعطيات السياقية التي تحيط بدور وبأداء المؤسسات المجتمعية العراقية، سواء تلك المرتبطة بالبيئة الداخلية (كالنظام السياسي والأحوال الاجتماعية والاقتصادية والثقافة الدارجة) أو الخارجية (كتأثير الاحتلال الأمريكي والتطورات الدولية والتمويل الأجنبي)، هي على درجة كبيرة من الأهمية في تحديد مدى قدرة المؤسسات العراقية على تأدية دور تمكيني. ومن معطيات البيئة الداخلية التي اتضح أن لها أثرا كبيرا ومميزا على عمليات التمكين، وينبغي التعامل معها بجديّة، تداخل المضامين والمواقف الوطنية والمجتمعية إزاء الاحتلال، وما يترتب على هذا التداخل من تحديات في تحديد الأهداف والآليات المناسبة التي تخدم كلا المهمتين. ومن هذه المعطيات، أيضا، تبلور الكثير من النزعات السلبية في الساحة العراقية كحالات الفردنة في اتخاذ القرارات والمبادرات، والارتجالية، والتهميش والإقصاء للآخر، وضعف الشفافية والمساءلة، وتراوح تطبيق القانون، والشخصنة على حساب المأسسة، وتغليب المكاسب الخاصة على المصلحة العامة، وتفريغ المؤسسات من مضامينها المهنية. أما المعطيات الخارجية فمن أهمها الانكشافية الكاملة لأميركا (وخاصة في الجوانب الاقتصادية). والتحول في المناخات الدولية باتجاه التهميش للمجتمعات النامية، وكذلك رهن إرادة الاقتصاد بالاتفاقيات المبرمة مع البنك الدولي وصندوق النقد الدولي، وما ينطوي على ذلك من تبعية ومن فقدان للقدرة على التخطيط المستقل والهادف والجاد الذي يستجيب لرغبات الناس وحققهم في الاستقلال والحياة الكريمة.

إن عمليات التحديث والتمكين تواجه مشكلات كبيرة عند تفاعل التشكيلين التقليدي والحداثي. لعل أهم هذه المشكلات:

أولا- غياب منظور تنموي جامع: نتيجة لغياب أولويات عراقية واضحة تتمحور حول منظور تنموي عراقي متفق عليه، وغياب آلية تنسيقية فاعلة بين السلطة الحكومية ومؤسسات المجتمع المدني. كما أدى هذا الغياب لتعزيز أجنداث الممولين التنموية ومنظورهم السياسي، وتسهيل تبعية مؤسسات ومنظمات المجتمع المدني لهم. وقد أصبح ذلك أكثر احتمالا مع ضعف حكم

القانون والشفافية والديمقراطية وضعف ثقافة تداول السلطة في داخل مؤسسات السلطة ومؤسسات ومنظمات المجتمع المدني.

ثانيا- عدم تجذر مفهوم القيادة التنموية: مما أدى إلى سلبية الدور الذي قامت به السلطة الحكومية تجاه مؤسسات ومنظمات المجتمع المدني خصوصا في السنوات الأولى من عمل هذه المؤسسات. وعلى الرغم من المحاولات العديدة لمنظمات المجتمع المدني في إقامة علاقة تكاملية وديمقراطية مع الأجهزة الحكومية، وفي تعزيز جسور الثقة بينهما. إلا أن ضعف السلطة والأداء الحكومي وفقدان الثقة وطغيان ثقافة الولاء بدلا من ثقافة الانجاز لم يسمح بالتوصل إلى تعاون مثمر وكاف بين الفريقين، كما شكل تداخل الوضع الأمني وتردد السلطة في حماية منظمات المجتمع المدني وإشراكها في صناعة القرار جزءا من أسباب قصور أداء الجانبين.

ثالثا-مراوحة أداء مؤسسات ومنظمات المجتمع المدني: أدى تنامي اعتماد هذه المؤسسات والمنظمات على التمويل الخارجي لتنفيذ مشاريعها التنموية والخدمية، وإهمالها الاعتماد على الذات، إلى المزيد من تحكم الممولين في التوجهات التنموية العراقية. وبالتالي تحكمهم في تحديد المسارات والتوجهات التي تنشأ بناء المجتمع واستقلال إرادته السياسية. ويلعب السبب البنيوي دورا في أداء مؤسسات ومنظمات المجتمع المدني. إذ شكل ضعف التنسيق والتعاون فيما بينها-ضمن منظور تنموي متفق عليه مع السلطة- وغياب التكامل الهادف بين نشاطاتها، وضعف الوعي بأهمية تعزيز آليات تطوير أدائها، شكل ذلك كله سببا في زيادة هشاشة أدائها.

رابعا-استمرار الوضع المجتمعي المأزوم بسبب ظروف الاحتلال: وهو الذي يلعب الدور الرئيسي في تبيد فرص تمكين المجتمع العراقي وتطوير أدواته بطريقة رشيدة وهادفة، وفي تفويت الفرصة عليه لصوغ أولوياته بحرية. فضلا عن ان استمرار الوضع المأزوم في العديد من المناطق العراقية، يحد من إمكانية تحقيق دور تنموي فاعل لمؤسسات المجتمع المدني.

خامسا-الدور المتأرجح للمانحين والممولين: أي الهيئات التي تقدم للعراقيين العون المادي والتدريب وغيرها. ويبدو أن هذه الجهات لعبت دورين غير متسقين: أحدهما ايجابي والآخر سلبي. ويتمثل الدور الايجابي في توفير الأموال للمشروعات العراقية، وتوفير التدريب وبناء القدرات. غير أن الدور السلبي تمثل في ضعف التنسيق بين برامجها التنموية وسياساتها، وحساسيتها المحدودة لأولويات العراقيين وتطلعاتهم. أضف إلى ذلك سعي بعض المانحين إلى فرض أجنداتهم السياسية عبر التمويل بصرف النظر عن الأجندة العراقية المفترضة او المنشودة. ونتيجة لذلك، تحول التعاون بين العراقيين والمانحين إلى محصلة غير منصفة للعراقيين تتمثل في فرض شروط مجحفة وغير واقعية مقابل الدعم التنموي المقدم. أي ان غياب التوازن بين مقاربة العراقيين التنموية ومقاربة المانحين أن يلغي بعض النتائج الايجابية للعون المقدم.

سادسا-تفاقم الفساد الإداري والمالي: أدى تفاقم مستويات الفساد المالي والإداري على مختلف الأصعدة في العراق، كما تشير إلى ذلك تقارير الشفافية الدولية للأعوام 2006 و

2007³⁰، إلى فقدان ثقة المانحين والممولين بمؤسسات المجتمع المدني، وساد جو من الارتياح بينهما، أسهم بشكل أو بآخر في تبيد إمكانية أن تلعب دورا مهما في تمكين العراقيين وتعزيز قدرات المجتمع الذاتية .

ومما لاشك فيه أن السنوات الخمس الماضية التي أعقبت الاحتلال قد كشفت عن الكثير من مكامن الضعف والخلل وأوجه القصور الذاتي لدى المؤسسات الرسمية، السياسية منها والعملياتية والخدمية وغير الخدمية. فقد كشفت الظروف المحيطة عن هلامية وضعف في بنى وأداء ورؤى وأهداف واستراتيجيات الكثير من هذه المؤسسات، مما انعكس سلبا على سياساتها وخطتها وبرامجها ومبادراتها وأنماط تفاعلها مع الجمهور، وعلى درجة استجابتها الفعلية لما يواجهه من تحديات، الأمر الذي حد كثيرا من قدرتها التمكينية على المستويين الوطني ولمجتمعي-المدني. ومما تجدر الإشارة إليه هنا إن ضخامة الآثار المترتبة على السياسات التدميرية للاحتلال تحول دون قدرة أي من المؤسسات أو القطاعات أو القوى على مواجهة هذه الآثار منفردة. مما يتطلب تطويرا للآليات التي توفق بين جهود القطاعات الحكومية والمبادرات الشعبية لتحقيق التكامل في إطار تعزيز حالة النهوض المجتمعي.

ومن الأمور التي ينبغي إعادة النظر بها طبيعة العلاقة بين السلطة الحكومية ومؤسساتها من ناحية والقطاعين الخاص والأهلي من ناحية أخرى. وذلك بغرض تعزيز دورهما والاستفادة مما لديهما من قدرات وإمكانات وموارد. إن قيام علاقة جديدة على أساس الشراكة والتوازن بين هذه الأطراف من شأنه أن يعفي السلطة الحكومية ومؤسساتها من تقديم بعض الخدمات التي تستطيع المنظمات الأهلية تقديمها. وربما بفعالية أفضل وبكافة أقل، كالخدمات الصحية التي تقدمها المنظمات العاملة في المجال الصحي (الخدمات الأولية الوقائية) على سبيل المثال. كما إن القطاع الخاص يتمتع بمهارات وخبرات مهمة مماثلة يمكن الاستفادة منها في إدارة الكثير من المشاريع والنشاطات التي تديرها الحكومة. كما إن هناك ضرورة بالغة لتنظيم عمل المؤسسات من أجل تعزيز التنسيق والتكامل فيما بينها على المستوى القطاعي، وذلك للحيلولة دون التكرار والازدواجية في المشاريع والنشاطات. على صعيد آخر فإن الضرورة تقتضي أيضا تعزيز التنسيق ألمناطقى ، مع مراعاة خصوصيات كل منطقة بهدف تشجيع ورعاية المبادرات المحلية.

أما بخصوص المؤسسات الخدمية، وخاصة بتلك المعنية بالبنى التحتية(الكهرباء والماء والصرف الصحي) فقد كانت أكثر سوءا خلال الفترة المنصرمة، وخاصة في الظروف الصعبة الراهنة³⁰، مما يتطلب وقفة جادة ومسؤولة من أجل زيادة وتحسين نوعية الخدمات، وتوسيع رقعتها (أفقا ورأسيا) لتشمل جميع المناطق والفئات والمجالات والمستويات.

³⁰-Transparency International Reports, 2006 and 2007.

³⁰ - انظر بهذا الخصوص: وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي، مسح خارطة الحرمان ومستويات المعيشة في العراق، 2006

ينظر كثيرون إلى شبكات الأمان الاجتماعي بوصفها آليات لإشباع حاجات فئات وشرائح معينة في المجتمع سواء من خلال تمكينها أو تقديم العون المنظم لها. بينما يعتقد آخرون إن نظم الأمان تقع في فئتين احدهما التأمينات الاجتماعية وثانيهما المساعدات الاجتماعية وفي اعتقادنا ان لكلا النظريتين مبرراتها. وان من المهم ان تكون شبكات الأمان والضمان الاجتماعي جزءاً لا يتجزأ من حقوق الناس كمواطنين لا كمجرد رعايا. وخصوصاً في مراحل التحولات الكبرى التي تعيد ترتيب أولويات المجتمع، وتؤثر عميقاً في ثقافته وفي تصورات مواطنيه حول حاضرهم ومستقبلهم.

إن عراق اليوم يشهد بناء مؤسسات جديدة انطلاقاً من مرجعية مختلفة حول دور الدولة، وعلاقتها بالمجتمع، تؤسس لنظام لا مركزي، وتوفر بيئة ملائمة لظهور منظمات المجتمع المدني على نحو يأخذ طابع المبالغة أحياناً، كما تؤمن للثقافات الفرعية فرصة التعبير عن خصوصياتها، في إطار الهوية الوطنية، وتهبئ مناخاً جديداً للحديث عن حقوق الإنسان وكرامته وتطرح فكرة ان الحرية هي الوجه الآخر للتنمية، وان الحكم الصالح هو أحد العناصر الأساسية في إستراتيجية التنمية المستدامة، غير ان ذلك كله، مع أهمية تلك المرجعية، يواجه جملة من العقبات التي ينبغي مواجهتها من خلال إجراءات تعتمد على قرار سياسي عقلاني، بقدر ما تعتمد على استجابة ناجحة من جانب المجتمع ومرونة كافية. من جانب السوق، أي، باختصار ان المستقبل يتطلب بناء علاقة متينة، تعكس حقوقاً وواجبات، متضمنة في عقد اجتماعي، ما بين دولة لا تعتمد اللامركزية دورها، ومجتمع يرمي بكل ثقله على الدولة ويحملها كامل المسؤولية وسوق يتحرر من فكرة التحول المفاجئ والسريع نحو تحرير أو إعادة هيكلة الاقتصاد، وخصخصة غير مدروسة، ورفع للدعم الحكومي لقطاعات وخدمات معينة. ان ذلك العقد الاجتماعي الجديد، هو الذي سيجعل مسؤولية شبكات الأمان والضمان الاجتماعي الوطنية مسؤولية مشتركة لكل الأطراف، كما يجعلها جزءاً لا يتجزأ من نظام يجسد مبدأ المواطنة، بكل ما تشتمل عليه من حقوق وواجبات بدلاً من فكرة المساعدة الطارئة، بل وحتى المساعدة المنتظمة، التي لا تعالج جوهر الظواهر بقدر ما تتعامل مع مظاهرها الخارجية، فعلى سبيل المثال، كانت شبكات الأمان الاجتماعي التي أعقبت تطبيق البرامج الإصلاحية بعد الاحتلال بمثابة جرعات مسكنة ضرورية للحفاظ على السلم الاجتماعي ومنع التوترات والانفجارات الاجتماعية، فضلاً عن أن هذه الشبكات كانت برامج جزئية تتبع تطبيق تلك البرامج

أن أولوية السياسة الاقتصادية ينبغي ان تتجه إلى حماية الفقراء عن طريق تأمين شبكات الأمان الاجتماعي المناسبة والقادرة على احتواء الآثار السلبية لعملية التحول الاقتصادي التي تم الاتفاق عليها مع صندوق النقد الدولي والبنك الدولي أواخر عام 2004 في إطار الاتفاق المبرم مع نادي باريس حول مديونية العراق، وما تؤدي إليه من تجميد للأجور وإلغاء لدعم الأسعار وتخفيف الإنفاق على التعليم والصحة والصرف الصحي والماء والكهرباء.

إن أخطر ما يواجهه المجتمع العراقي من تحديات على الصعيد الاستراتيجي في الوقت الحالي، هي محاولات التجزئة الجغرافية (التنشطي والتقسيم إلى أقاليم)، وتفتيت النسيج الاجتماعي

العراقي-البشري والثقافي والحضاري. إن عمل مؤسسات ومنظمات المجتمع المدني في العراق اليوم محفوف بالمخاطر، ويتم في فضاء يتسم بالتعقيد السياسي والاقتصادي والاجتماعي. وتعمل هي الأخرى، في المقابل، على تكييف الفضاء ليتجاوب مع مسؤولياتها المجتمعية ويخدم أهدافها. وفي ظل عدم الاستقرار المترتب على مثل هذه الحالة والتي تواجه المجتمع العراقي، تبرز قضايا مهمة: آلية التعامل مع عملية تحديث المجتمع، ودور مؤسسات المجتمع المدني في هذا السياق، ومشكلاتها مع المناخ العام. وعلى الصعيد البنيوي والسلوكي تواجه مؤسسات المجتمع المدني (بأحزابها ونقاباتهما ومنظماتها) مشكلات من أبرزها: مشكلة تنامي الفساد في بعض منها؛ ومشكلة تراخي العديد منها أمام المانحين، وتحول بعضها إلى مقاولين لأجنداتهم الاجتماعية والسياسية، كما تعاني مؤسسات ومنظمات المجتمع المدني من ظاهرة تنامي ما يسمى ب"الدكاكين".

إن الحوار في عراق اليوم ينبغي أن يكرس من أجل التحديث والتأصيل الرشيد، وحوار من أجل العلاقة الجدلية اللازمة بين الأوعية التقليدية والحداثية وتوظيفها لتقديم الخدمة الأفضل، وبالتالي فإن الوضع الحالي معقد بدرجة عالية. فالفضاء الخارجي لا يمكن الركون إليه كلية لتخليص العراقيين من الاحتلال. ووضع معقد بهذه الدرجة يستدعي حلولاً غير تقليدية، يأتي في مقدمتها توظيف تشكيلات المجتمع العراقي وطاقاته والتخلص من الصراعات الجانبية سعياً وراء التخلص من الاحتلال. ومما لا شك فيه أن هذا الغرض لا يمكن خدمته من خلال تنمية تقليدية وعملية تمكين بمفهومها الجزأ. لذا فإن المجتمع العراقي أمام خيارات لتوسيع دائرة تفعيل دور مؤسسات المجتمع المدني التقليدية والتي استخدمها العراقيون بنجاحة خلال العقود السابقة والاستفادة من التجارب الإنسانية الغنية والتي ستساهم في بلورة رؤية إنسانية لمستقبل المجتمع العراقي.

كل ذلك -وغيره- يتطلب إحداث تغييرات عميقة في البيئة التمكينية (بنية ووظيفة) لشبكات الأمان والضمان الاجتماعي تتطلب ما يلي:

1- أن تتبثق الرؤية التمكينية من الإقرار بالآثار السلبية للاحتلال، وضرورة الانتباه الجاد أيضاً إلى المعوقات والتحديات الداخلية.

2- أن تتوفر الإرادة السياسية، والموارد اللازمة لتحويل الرؤى التنموية-التمكينية إلى أهداف واضحة ومحددة.

3- أن يتم التعاطي مع التمكين، كمفهوم وعمليات على أسس مهنية وواقعية، بعيدة عن العفوية والارتجال وعن النزاعات والانتماءات الضيقة وضغوطات الجهات الممولة.

4- أن تنسجم الأجندة التنموية مع أولويات المجتمع العراقي، وذلك عبر إشراك المجتمع ذاته بقطاعاته المختلفة في تحديدها، وخاصة القطاعين الخاص والأهلي. ذلك أن عملية التمكين مجهود

يقوم بالأساس على رأي ورغبة الناس العاديين، وعبر التوافق الحواري بينهم. وبهذا يعاد الاعتبار لدور الفرد العراقي في العملية التنموية على انه جزء فاعل في عملية التمكين فكريا وسلوكيا.

5- أن لا يقتصر وضوح الرؤى التنموية والتمكينية على الفئات الإدارية العليا وان يطال ذلك المستويات الوسطى والدنيا أيضا.

6- أن ينظر إلى عملية التمكين على أنها عملية مترابطة ومستدامة ومتشابكة ومع مختلف المجالات وليس كعملية مؤقتة ومنفصلة ومستقلة.

7- من الضروري أن تعبر الرؤى والعمليات التنموية والتمكينية عن مصالح وهموم وتطلعات السواد الأعظم من المجتمع العراقي، وان لا تستند إلى بصيرة الخبراء والسياسيين والمانحين. ويتطلب ذلك التأكيد على أهمية مشاركة الجمهور بفئاته المختلفة، الأمر الذي من شأنه أن يؤكد حميمية وجدلية العلاقة بين التنمية والحكم الصالح، وبالتالي بين المضامين التنموية والسياسية في المجتمع.

8- أن تترسخ قناعة واضحة عند الناس بان المجتمع المدني ليس بديلا للدولة ولا موازيا لها، ولكنه عنصر من العناصر المكملة لمؤسسات الدولة. فلم يعد ممكنا تصور مجتمع ما تقوم فيه سلطة واحدة أو السلطات الرسمية فقط بتسيير أمور المجتمع دون وجود حوار أو تشاور بينها وبين المواطنين عبر منظماتهم.

9: تأكيد دور منظمات المجتمع المدني من خلال إيجاد معايير فعالة وواضحة، تحول دون ظهور منظمات شكلية، أو غير ذات دعم اجتماعي واضح، فضلا عن ضرورة ان تكون برامجها واضحة ومعايير تقويمها موضوعية، ومتحررة من سطوة الدولة وفروض طاعتها إيديولوجيا وسلوكيا وتعميق وعي قادتها وأعضائها بادوار منظماتهم في بناء وتعزيز شبكات الأمان الوطنية. مع التأكيد على توفير مصادر تمويل كافية لأنشطتها، تتناسب مع أهمية ونتائج برامجها.

10- إن منظمات المجتمع المدني التي يزداد عددها يوميا، والتي صارت تشكل جزءا مهما من الشبكة الوطنية للأمان الاجتماعي يمكن أن تعيد الاعتبار للأنشطة الطوعية ذات التاريخ العريق في العراق، والتي كان لها حضورها قبل وبعد ظهور الدولة العراقية من خلال الجمعيات والمنظمات والاتحادات الأهلية (ورعاية المعوقين والمشردين والأيتام) ثم تراجع تأثيرها مع تعاضم سطوة الدولة ومركزيتها

11: إحداث تغيير نوعي وجوهري في مرجعية شبكات الأمان والضمان الاجتماعي في العراق تأخذ في اعتبارها الدور الجديد للدولة في بيئة سياسية، تتفاعل في إطارها عناصر اللامركزية والديمقراطية، وحق التعبير الثقافي عن الذات، الى جانب الدور المرتقب لمنظمات المجتمع المدني، وخصوصا في مجالات التمكين، ودمج مفهوم النوع في سياقات التنمية، وممارسة الرقابة على تطبيقات حقوق الإنسان. إن هذا التعبير يتطلب التحرر من فكرة العون المؤقت او

الدائم، وتأكيد فكرة توفير المشاركة في حياة المجتمع، باعتبار ان ذلك هو جوهر عملية التنمية البشرية.

12- إن شبكات الأمان الاجتماعي ينبغي أن تكون جزءاً من تغيير هيكلية أوسع نطاقاً، ولا تنظم بطريقة مؤقتة. إنها ليست بديلاً عن خلق فرص العمل وعن المشاركة على نطاق أوسع في اتخاذ القرارات. وقد أظهر عدد من دراسات الحالات للعديد من البلدان، ان البرامج التي توضع على عجل وتطبق تحت ضغط مستويات عالية من البطالة، ليست هي الوسيلة المناسبة للتصدي للعواقب الاجتماعية للخصخصة وللتغيير الهيكلي الأوسع نطاقاً³¹.

13: إعادة النظر في مجمل الإطار القانوني لشبكات الأمان والضمان الاجتماعي الوطنية وخصوصاً القوانين والأنظمة التالية:

1- نظام وزارة العمل والشؤون الاجتماعية.

2- قانون العمل رقم (71) لسنة 1987

3- قانون الرعاية الاجتماعية رقم 126 لسنة 1980 .

4- قانون رعاية الأحداث رقم (76) لسنة 1983 .

14: أن تواصل وزارة العمل والشؤون الاجتماعية، توسيع دائرة المستفيدين من راتب شبكة الحماية الاجتماعية وتبني آليات تضمن وصول الإعانات إلى المحتاجين الحقيقيين، فضلاً عن توسيع المجالات لاحتواء المشمولين في مؤسساتها الإيوائية، وفي مراكزها التدريبية (بعد تطويرها) وان توفر لأعداد أكبر من العمال فرصة الحصول على ضمانات اجتماعية، وتواصل توسيع منافذ الحصول على فرص العمل من خلال الإكثار من مكاتب التشغيل، وتعزيز ثقافة النوع الاجتماعي بالتعاون والتنسيق مع وزارة شؤون المرأة من خلال إستراتيجية فعالة للنهوض بالمرأة العراقية، وان توسع ، وتعزز برامجها في مجال رعاية المعوقين وتمكينهم ، وتشغيلهم من خلال الورش المحمية بل أن سعة وخطورة وظائف وزارة العمل والشؤون الاجتماعية تستدعي إعادة النظر في هيكلها التنظيمي، وفي توزيع مسؤولياتها وبما ينسجم مع التحولات المجتمعية في الداخل، إلى جانب التطورات على الصعيد العالمي.

³¹ -رولف فان در هوفن، وجيورجي سيراتسكي، دروس من الخصخصة: قضايا العمل في البلدان النامية المتحولة، مكتب العمل الدولي، جنيف 2002، ص17.

15: إيجاد نظام متعدد الأطراف (وزارة العمل/ وزارة الصناعة/ منظمات المجتمع المدني/ منظمات رجال الأعمال/ النقابات.... الخ) للقروض الصغيرة الهادفة إلى إيجاد مشروعات فردية وأسرية مدرة للدخل.

16: من المهم توفير مصادر تمويل كافية لشبكات الأمان و الضمان الاجتماعي سواء من الدولة أو من المساهمات الطوعية، أو من مصادر الأوقاف، أو إيجاد مصادر جديدة يمكن للمواطنين أن يسهموا في اغناءها كاليانصيب والأسهم والمسابقات وغيرها.

17: من الضروري إيجاد معايير واضحة وموضوعية لتحديد الفئات المستهدفة ومراقبة أوجه الصرف من خلال إجراءات صارمة، مع إيجاد ضوابط محددة للقروض وسبل استعادتها، وتنميتها.

18: إن شبكات الأمان الاجتماعي التي تستهدف الفقراء والمهمشين، وفاقد القدرة على استثمار الفرص المتاحة لهم. ينبغي ان لا تنفصل عن نظام الضمان الاجتماعي، فكلاهما يؤلفان نظاماً واحداً – يستهدف احترام حقوق الإنسان في العيش بأمان وكفاية. غير ان ذلك لا يعني إهمال حقيقة إن الشبكات الحالية ينبغي أن تتطور هي الأخرى وان تنجب شبكات جديدة تواجه الحاجات والمتغيرات المستجدة في حياة المجتمع فعلى سبيل المثال لابد من استثمار أموال الأوقاف والضمان الاجتماعي ، وأموال صندوق الرعاية في توليد فرص ونظم جديدة للامان.

19: من الضروري أن يكون لدى كل شبكات الأمان الاجتماعي معايير استهداف واضحة للفئات المعنية، ووسائل محددة للوصول إليها، وتحديد دقيق للأولويات وللغئات التي ينبغي ان تحظى بعناية مميزة في هذه المرحلة كالنساء المسؤولات عن إعالة أسر كبيرة مثلاً:

أ-قاعدة معلومات دقيقة وواضحة.

ب-دراسات موضوعية.

ج-تقويم مستمر للنشاط ومتابعة للإجراءات.

20: تحديد مفهوم وطني للفقير، وتشخيص ملامح خارطته بشرياً وجغرافياً.

21: إن إلغاء الدعم، أو إلغاء نظام من النظم التي تكون شبكة الأمان الوطنية (كالبطاقة التموينية مثلاً) ينبغي أن يتم بحذر شديد، وبعد إجراء دراسة معمقة لتحديد الآثار المحتملة ووضع البدائل الضرورية التي يمكن أن تقلل من الثمن الاجتماعي والنفسي لعملية الإلغاء.

22- إن الحديث عن شبكات أمان (حديثه) ينبغي أن لا يخفى حقيقة أن الحاجة إلى شبكات الأمان التقليدية ما زالت قائمة ومهمة، بل وينبغي تفعيلها، وتعميق آثارها على أن تكون جزءا من المنظومة الوطنية القائمة، وليس بديلا لها.

ومن أجل أن يصبح مفهوم التمكين الشمولي قابلا للتطبيق، ينبغي توفر شروط النهضة التي تحدث عنها المفكر الجزائري مالك بن نبي وهي الإنسان والرؤية والموجه النزيه والشرعي والمؤسسات الرشيدة والإرادة. وهنا تجدر الإشارة إلى أن هناك العديد من القطاعات الرئيسية التي تحتاج، من أجل تطويرها وتمكين العاملين فيها والمستفيدين منها، إلى تفصيل وتدقيق من خلال دراسات وورش عمل متخصصة، وتدعو الدراسة هذه المؤسسات للاسترشاد بمنهج التمكين من أجل تطوير برامجها المستقبلية ليتكامل عملها مع عمل باقي المؤسسات وليصبح أكثر تأثيرا وعمقا.

وختاما يمكن القول إذا لم يكن في وسع المجتمع والدولة إشباع حاجات المواطنين، وتأمين مستقبل أبنائهم، ورفع سيف الحيف عنهم، وتمتعهم بحقوقهم الاقتصادية والاجتماعية (إلى جانب السياسية)، وحماية تلك الحقوق من أي لون من ألوان النيل منها، فلن يكون في الوسع نهوض الدولة بواجب حفظ الأمن العام إلا بالأساليب التقليدية المقترنة بالقوة، وليس هذا من الأمن في شيء. فلا مناص من دور الدولة التنموي (الاقتصادي والاجتماعي)، هذا دور تؤديه في المجتمعات المتقدمة في الغرب ولم تنتازل عنه أو تتراجع، فكيف بمجتمعاتنا المتأخرة التي ما زال نصف سكانها أميا، وخمس أبنائها تحت خط الفقر. ومن دون هذا الدور التنموي - الذي لا يمكن أن تقوم به إلا الدولة - سيزيد الأمن الاجتماعي والسياسي تدهورا، وسيعسر عليها أكثر فأكثر أن تنهض بمهمة حفظه على الوجه المناسب. وحينها لن يكون في وسع القوة أن ترد على صرخات الجوع ومشاعر الحرمان.

المطلوب اليوم الوعي والإيمان بالدور الذي يمكن أن يلعبه المجتمع المدني في تحقيقه للأمن الاجتماعي، وترجمته عمليا إلى نمط كلي متساند في الداخل والخارج يجعل المجتمع المدني قادرا على التفاعل مع ظروف تلبية الحاجات الأساسية بوصفها اعتمادا متبادلا مع بيئة الإنسان العراقي الذي يصبو إلى الخلاص من العنف واستعادة عافية مجتمعه.